

Jørgen Goul Andersen

Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012

Den danske velfærdsstat har både oplevet stor vækst og mange reformer – hovedparten ”systembevarende”. Pensionssystemet er omkalfatret, men særdeles bæredygtigt – og har bevaret høje minima og høj lighed. Der har været privatisering og markedsførelse – men uden at anfægte offentlig finansiering. At servicesiden er opprioriteret frem for overførsler, kan måske ses som klassepolitik for middelklassen. Mest vidtgående er ”aktiveringen” af velfærds- og skattesystemet. Danmark blev lavskattelands med hensyn til skat på arbejde. Kravene til ledige blev skrappe. Dagpengesystemet blev mindre universelt, og ”flexicurity-modellen” kom på vippen. Velfærdsstatens økonomiske fremtidsudsigter er komparativt set ualmindeligt lyse, men politikken forekommer usikker. Både universalisme og høje minima, der normalt ses som kernen i den nordiske model, synes udfordret.

Trods spådomme om det modsatte blev perioden 1992-2010 en ny *golden age* for den danske velfærdsstat. Det offentlige konsum voksede hurtigt, og der var rekordtilslutning blandt vælgerne. VK-regeringens pris for regeringsmagten var at garantere velfærden.

Var den eneste forandring så, at velfærdsstaten voksede, eller blev den også drejet i nye retninger? Tesen om velfærdsstaters forandringsresistens er historie. Men der er sjældent enighed om, hvad der er sket, og hvordan det bør måles (Andersen, 2007a). Frem til 2010 er hovedopgaven at identificere transformative træk ved inkrementelle forandringer (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2010). Sidst i perioden giver økonomisk krise, regeringsskifte og generationsskifte i partierne måske potentiale for en *critical juncture*, hvis udfald i skrivende stund er ukendt.

Den økonomiske krise ramte hele Europa, men en bolig- og kreditboble gav i 2008-2009 Danmark et ualmindelig stort tilbageslag på 6,6 pct. i BNP, der overgik 1930’erne (Andersen, 2011a). Krisen fik VK-regeringen til at ændre strategi. 2010 blev dagpengeperioden halveret, og genoptjeningsperioden fordoblet. Tilbagestrækningsreformen 2011 satte efterlønnen til udfasning. Besparelser kom på dagsordenen. Det var en optimal vinderstrategi for 2011-valget (Andersen, 2011c), men ikke nok til at hindre et regeringsskifte. Regeringsskiftet gav tilbagerulning af velfærdsforringelser med indvandrere som målgruppe,

men åbnede mulighed for nye ændringer, som kun Socialdemokratiet kunne legitimere (Green-Pedersen, 2002).

I analyser af årsager til velfærdsændringer betones ofte det langsigtede økonomiske problempres. Her adskiller Danmark sig dog med gunstig demografi og ualmindeligt bæredygtige pensioner. Andre kilder er interesser og ”magtresourcer”. Også ideer og inspiration mellem landene påvirker dog dagsordenen, og bagved ligger økonomiske paradigmeskift. Ensartede drivkræfter gør dog ikke nødvendigvis velfærdsstater mere ens. Kautto og Kvist (2002) taler om *parallel trends – persistent diversity*. På grund af institutionelle forskelle bliver effekterne ofte forskellige.

Det aktualiserer spørgsmålet om, hvordan inkrementelle forandringer kan måles (Andersen, 2007a). Vi skal hæfte os ved tre aspekter: (1) udgifter (som fortsat er vigtige, jf. Jensen, 2011a), (2) institutionelle ændringer, hvor det centrale er ”privatisering af sociale risici”, samt (3) outcome, effekterne. Outcome afhænger af konteksten – ikke mindst konjunkturerne. Outcome-perspektivet understøttes også af blandingsformerne mellem stat og marked. I en *mixed economy of welfare* giver ”privatisering” ikke altid større ulighed (Seeleib-Kaiser, 2008). Omvendt finder man privatisering af sociale risici inden for rent statslige systemer – fx pensionssystemer, hvor pensionen slavisk følger bidragene.

Som det vil fremgå, er den universelle velfærdsmodel nogenlunde intakt, men med visse ændringer. Efter en oversigt over udgifterne fokuseres på tre hovedområder: pensions- og tilbagetrækningsreformer, ”aktivering” af arbejdsmarkeds-, velfærds- og skattesystemet, samt markedsgørelse af velfærdsstaten. Til slut diskuteres lighedsimplikationer og fremtidsperspektiver.

De offentlige udgifter: Opprioriteringen af offentligt konsum

De offentlige udgifter nåede 56,3 pct. af BNP i 1983 og toppede med 57,6 pct. i 1993, jf. figur 1. Herefter faldt tallet til 48,1 pct. i 2007, det laveste i 29 år. ”Bruttificeringen” af overførsler, der i 1994 blev skattepligtige og forhøjet, gav endda en ”kunstig” vækst, så udgiftstrykket reelt faldt med 11 procentpoint fra 1993 til 2007. Allerede i 2010 var tallet dog atter 55,2 pct. Udgifterne fortsatte med at stige indtil 2010, og samtidig faldt BNP dramatisk.

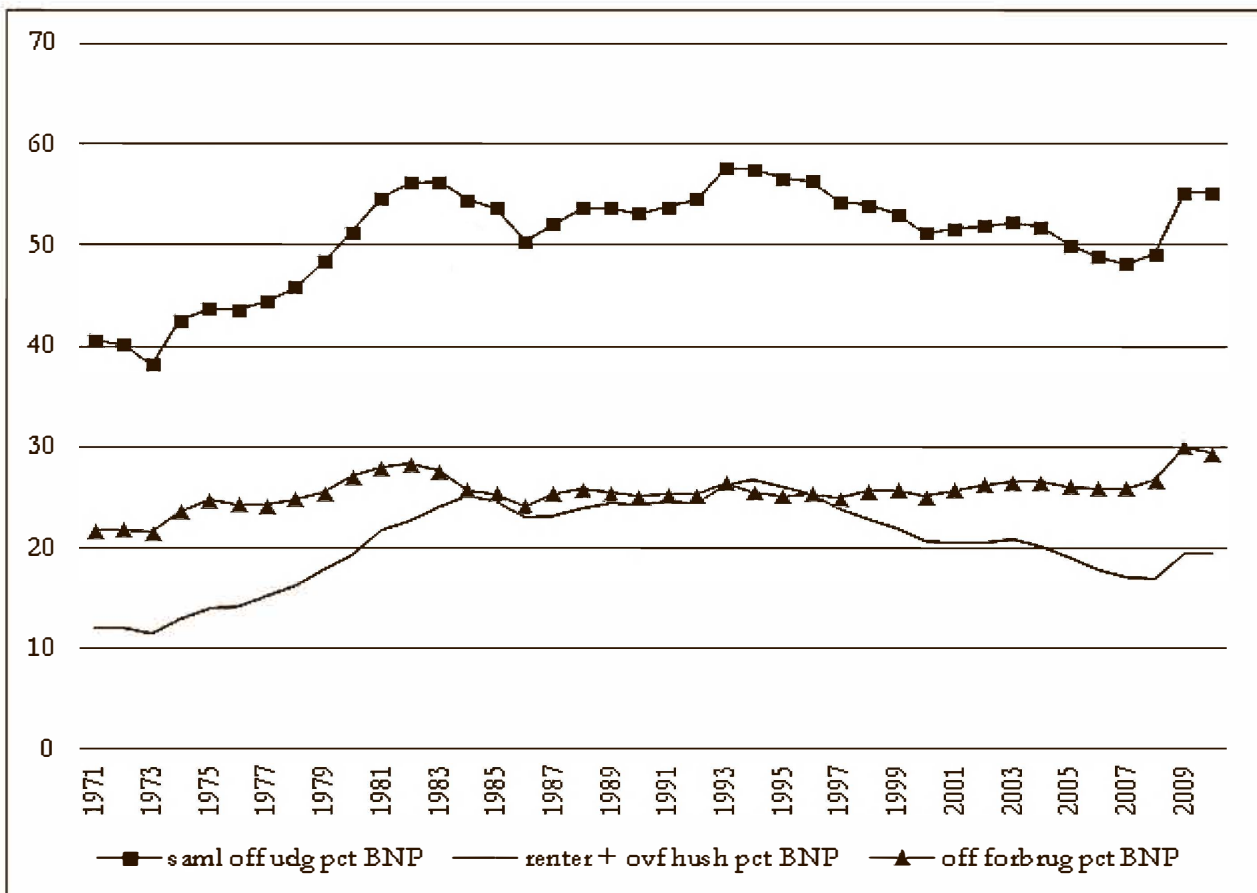
Det faldende udgiftstryk 1993-2007 skyldtes ikke besparelser. Det skyldtes faktisk heller ikke buldrende økonomi. Fra 2001 til 2010 havde Danmark den tredjelaveste økonomiske vækst i OECD (Andersen, 2011a). Men renter og overførsler faldt sammenlagt fra 26,8 pct. af BNP i 1994 til 16,9 pct. i 2008. Krisen gav ikke udgiftsekspllosion som tidligere: I 2010 var tallet 19,5 pct. Derimod voksede det offentlige konsum – måske forstærket af tidens forestilling om, at overførslerne var ustyrlige. Al politologisk logik peger dog på

serviceudgifterne: Her er ressourcestærke brugere og offentligt ansatte stærke interessegrupper (Kristensen, 1987).

Fra 1992 til 2010 voksede offentligt konsum kumulativt med 45 pct. i faste priser, og BNP-andelen 2010 satte rekord. Omfordelingen fra overførsler til service udtrykker en prioritering af ”middelklassens velfærdsstat” – overførsler er mere omfordelende. Det skal dog understreges, at overførsler siden 1990 har nydt gavn af satsreguleringen, der (med små modifikationer) indekserer efter lønnen i den private sektor.

Det kunne indvendes, at velfærden presses af skattelettelser. Men det er misvisende: Trods markant lavere renteudgifter og overførsler er udgiftstrykket i 2010 tæt på rekorden fra tidligere kriser. En modsat indvending kunne være, at velfærd og høje skatter sætter økonomien i stå. Det er også misvisende: Velfærdsmæssigt ligner Danmark den svenske vækstøkonomi – forskellen skyldes økonomisk politik. Tilbage står imidlertid, at velfærdsudgifterne *kommer* under pres.

Figur 1. Samlede offentlige udgifter, offentligt konsum, samt renter og overførsler til husholdningerne i pct. af BNP.



Note: Samlede drifts- og anlægsudgifter minus salg af varer og tjenester.

Kilde: Statistikbanken, oktober 2011.

Bortset fra opprioriteringen af offentligt forbrug finder vi ikke radikale brud på udgiftssiden. Derimod er der ændringer i velfærdsstatens indretning.

Tilpasningen til demografiske udfordringer

Mindre demografisk pres

I alle lande står velfærdsstaten over for et demografisk pres. Men de nordiske lande har pga. høj fertilitet m.m.¹ udsigt til markant mindre stigning i ældrebrøken (befolkningen over 65 år i pct. af 15-64-årige) end Tyskland og Syd-, Mellem- og Østeuropa. Ældrebrøken i Danmark ventes at stige fra 25 pct. i 2010 til 40 pct. i 2050. Det svarer til Japan i 2013. For EU-27 ventes en ældrebrøk i 2050 på godt 50 pct. (Eurostat; Statistics Japan, 2012).

Bæredygtigt pensionssystem

Oven i demografien har Danmark et ualmindeligt bæredygtigt pensionssystem. Danmark fik i 1990'erne et *multi-pillar* pensionssystem (statslige, jobtilknyttede og rent private ordninger) med indførelse af arbejdsmarkedspensioner for (næsten) alle via overenskomsterne.² Pensionsbidragene nåede fra 2008/09 min. 12 pct. af lønnen. På sigt bliver arbejdsmarkedspensionen rygrad i systemet – et typeeksempel på gradvis transformation via *layering and differential growth* (Streeck og Thelen, 2005). Pensionen kan flyttes næsten frit, i respekt for dansk ”flexicurity”.

Aldersgrænsen er hævet, og hovedprincippet er via arbejdsmarkedspensionerne ændret fra *defined benefit* (faste ydelser) til *defined contribution* (ydelse følger bidrag og afkast). Aldersgrænser *tvinger* folk til at arbejde længere – bidragsbestemte ydelser *tilskynder* til det. Man kan vælge et langt arbejdsliv og høj pension, eller tidligt otium med lav pension. Velfærdsudfordringen er, at *defined contribution* typisk giver større ulighed, samt at sociale skel i helbred og dødelighed gør valgfriheden illusorisk.

Til folkepensionssystemet hører også behovsprøvede ordninger som boligydelse, varmemhjælp og andre personlige tillæg. Supplerende Pensionsydelse blev indført for de dårligst stillede i 2003 og siden forhøjet. I 1994 blev også folkepensionen gjort mere behovsprøvet, så godt halvdelen af den mulige folkepension for en enlig er pensionstillæg, der modregnes for indkomst ud over folkepensionen.³ Det universelle element – grundbeløbet – svarer til en S.U.⁴

Den *offentlige* pension er gået fra universel til delvist behovsprøvet, og pensionssystemet er måske det mest privatiserede i Europa. Det kunne ligne en lærebogsdefinition af en liberal model. Men pensionens mindsteniveau inklusive boligydelse mv. er det højeste i Europa (Hatland, 2011). For en enlig pensionist, der bor til leje, giver folkepension + supplerende pensionsydelse + boligydelse

indkomst efter skat og husleje svarende til maksimale A-dagpenge (Andersen, 2007c). I en "blandingsvelfærdsstat" må ordningerne ses samlet, og samspillet mellem et behovsprøvet folkepensionssystem og arbejdsmarkedspension giver et outcome, der fremstår universelt. Uligheden blandt pensionister i Danmark ventes at blive den mindste i EU (West Pedersen og Finseraas, 2008). Svagheden er kønsdiskrimination pga. manglende udligning for forskellig kønsfordeling i pensionskasserne,⁵ og fordi der ikke gives point for barsel som i andre lande.

Pensionssystemet er billigt for staten. Stadig flere pensionister bliver en overskudsforretning. Mange forbliver "forsørgere" hele livet – dvs. de betaler mere i skat, end de modtager i offentlige ydelser – indtil de evt. rammes af sygdom. *Break even*-punktet, hvor indkomstskatten overstiger folkepensionen, er (2012) 181.200 kr. (arbejdsmarkedspension, ATP mv.) for en enlig pensionist. Oveni erlægges pensionisten moms, afgifter, ejendomsskat mv. Udfordringen med hensyn til ældreudgifter i Danmark vedrører ikke pension, men alene pleje- og sundhedsudgifter.

Der er endnu et økonomisk lyspunkt. ATP, arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner er opsparingsbaserede. Den hastigt voksende pensionsformue på over 3 billioner kr. indeholder ca. 40 pct. udskudt indkomstskat, så statskassen bugner med en ikke-bogført formue over 1.200 mia. kr. Pensionsafkastskatten på 15,3 pct. bidrager markant til statens indtægter. Pensionsopsparingen bidrager også til permanent overskud på betalingsbalancen, så udlandsgælden er afløst af dansk nettoformue på knap 450 mia. ultimo 2011. Det bidrager videre til, at stigningen i BNI (bruttonationalindkomsten) 2001-2010 var dobbelt så høj som stigningen i BNP (Andersen, 2011a). Finansminister Thor Pedersen blev i 2006 herostratisk berømt for udtalelsen om, at vi ender med at "eje hele verden". Men han fik ret.

Pensionssystemet er næsten en pengemaskine og giver uovertruffen sikring for de svage. Der er dog slanger i paradiset. Er det en lille, svag gruppe, der er afhængig af folkepensionssystemet, kommer mindsteniveauet let i fare. Mekanismen er forudsigelig. Velfærdskommissionen (2006) kritiserede boligydelse mv. med den begrundelse, at pensionister ikke længere er "svage", og foreslog kompensation via supplerende pensionsydelse. Men boligydelsen er skattefri, så det ville kræve en urealistisk forhøjelse. Kommissionens forslag indebar da også et drastisk fald i mindsteniveauet.

En anden svaghed er, at pensionssystemet hviler tungt på arbejdsmarkedets parter. Svækkes fagbevægelsen så meget, at overenskomstdækningen bliver "hullet", undermineres systemet.

For det tredje er den sammensatte marginalskat på pension (skat plus bortfald af sociale ydelser) høj. Føjes der yderligere behovsprøvning til (fx betaling for hjemmehjælp), kan buen spændes for hårdt. Gratis hjemmehjælp blev indført 1989-1992 sideløbende med den borgerlige regerings eftersyn af sammensatte marginalskatter.

Endelig bør nævnes regeringers politiske incitamenter. Den udskudte skat gør livet lettere for fremtidige regeringer, men sværere for nuværende. Reelt er regeringer pålagt en enorm tvungen opsparring. Dette incitament tog i 2009 livet af Særlig Pensionsopsparring (SP), en opsparingsbaseret pension på 1 pct. af indkomsten, indført i 1998. Sparegrisen blev slagtet for at stimulere økonomien. Tilsvarende var det fristende at fjerne/reducere fradraget på pensionsopsparring nu frem for at spare op til kommende generationer. Det gjorde S-R-SF-regeringen for kapitalpensioner i 2012 for at camouflere en ellers ufinansieret skattelettelse.

Presset ældreservice

Universel gratis hjemmehjælp findes kun i få lande. Mange kommuner så helst genindførelse af brugerbetaling. I stedet har de sparet konsekvent på praktisk hjælp. Leverede timer faldt 32 pct. allerede fra 1999 til 2005 (Nielsen og Andersen, 2006: 115-116). Det er fortsat, og ifølge eget udsagn skærer nogle kommuner nu også på personlig pleje (Paltved-Kaznelson, 2011).

Barske tilbagetrækningsreformer

Ud over pensionsreformer har Danmark gennemført tre tilbagetrækningsreformer. Den første i 1998/99 nedsatte pensionsalderen til 65 år og tilskyndede til senere efterløn. Personer, der gik på efterløn som 60-61-årige, fik reduceret ydelsen 9 pct. og blev modregnet for al pensionsopsparring. 62-64-årige modregnes kun for udbetalt arbejdsmarkedspension (med 55 pct.), hvilket nogle omgår ved opsat pensionsudbetaling. Benyttes efterlønnen ikke, vanker en skattefri præmie på 147.516 kr. (2012). A-kassebidrag blev i 1989 opsplittet i bidrag til arbejdsløshedsforsikring og efterlønsbidrag; det ville vanskeliggøre efterlønnens afskaffelse.

Efterlønsdiskussionen genopstod hurtigt og førte til Velfærdsforliget i 2006 (alle partier undtagen SF og Enhedslisten), der indekserede aldersgrænserne for efterløn og pension med restlevetiden for 60-årige – til indfasning fra 2019. Det var mere vidtgående end at afskaffe efterlønnen, idet pensionsalderen også blev hævet. Har danskerne i 2023 restlevetid som franskmændene i 2005, er efterlønsalderen 65 og pensionsalderen 70 år for personer født efter 1970.

I 2011 indgik VKO og De Radikale et tilbagetrækningsforlig. Indfasningen af nye aldersgrænser blev fremskyndet, efterlønnen afkortet til tre år, og modregning for pensionsformue forhøjet. Selv lavindkomstgrupper modregnes kraftigt på sigt (Sabiers, 2011). De forsikrede kunne udmelde sig og hæve deres efterlønsbidrag skattefrit. 2011-forliget omfattede endvidere en ”seniorførtidspension” – dog efter eksisterende regler. Forligsteksten antyder en lempeligere praksis, men det strider mod loven.

Over 15 fødselsårgange hæves den tidligste tilbagetrækning fra 60 til 67, reelt 70 år. Det rammer kortuddannede, der har ringe andel i de generelle helbredsforbedringer. Hovedmålgruppen er kvinder, der udgør næsten 2/3 af de yngste efterlønsmodtagere og ofte går på efterløn sammen med ægtefællen. Udbudseffekterne synes urealistiske ud fra empiriske data (Andersen og Jensen, 2011). Til gengæld faldt overgangen til efterløn dramatisk 2009-2011, allerede før vedtagelsen.

Aktivering af velfærds- og skattepolitikken

Demografisk aldring satte i alle lande fokus på at øge arbejdsstyrken og -indsatsen. Det samme gjorde et økonomisk paradigmeskifte til *supply-side economics*, der betoner incitamentsproblemer, manglende fleksibilitet, skatters forvridningstab og *government failure*.

Den underliggende idemæssige strømning, at velfærdsstaten hæmmer økonomisk effektivitet, blev ikke accepteret ukritisk i Europa, men har været dagsordenssættende. Svaret blev, hvad Barbier (2002) kalder ”aktivering” af velfærdspolitikken. Det henviser til, at reformer i skatte-, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken indrettes på at fremme arbejdsudbuddet. Påvirket af ideer, men også fremmet eller blokeret af kontante interesser. Spørgsmålet er, om dette har ført til sporskifte i velfærdspolitikken. Svarene er ikke helt entydige.

Skattereformer: lavere skatter på arbejde og kapital

Verden så en bølge af skattereformer i kølvandet på de amerikanske reformer i 1981 og 1986, og udviklingsretningen i Danmark blev den samme: Lavere satser, færre trin, mindre progression. Dog mindre end USA, hvor den højeste marginalskat blev sænket fra 70 pct. i 1980 til 28 pct. i 1988 (Tax Policy Center, 2011).

1985-forliget, der trådte i kraft 1987, blev starten på en permanent skattereform. I modsætning til 1985-reformen blev de følgende (årstallet angiver beslutningstidspunktet) vedtaget af snævre flertal:

- skattereformen 1985 (virkning fra 1987; VKQM+R+S)

- skattereformen 1993 (del af ”Ny kurs mod bedre tider”; SRQM)
- skattereformen 1998 (”Pinsepakken”; SR+SF+Enl)
- skattereformen 2003/2004 (”Lavere skat på arbejdsindkomst” + ”forårspakken”; VK+O)
- skattereformen 2007 (valgoplæg, implementeret i 2009; VK+O)
- skattereformen 2009 (”forårspakke 2.0”; VK+O)

Opgørelsen medregner ikke skattestoppet fra 2001, afskaffelse af formueskatten eller andre ændringer uden for forligene. I 2012 gennemførte S-R-SF-regeringen en syvende større reform sammen med V og K.

Oprindeligt var reformerne provenu-neutrale og finansieret uden nedskæringer. Skatteprocenterne blev sænket ved at udvide skattegrundlaget – færre/mindre fradrag og højere afgifter (selskabsskatten fulgte samme opskrift). Reformen 2003/04 var en underfinansieret permanent skattelettelse begrundet med konjunkturhensyn.⁶ 2007-reformen endte officielt som del af regeringens krisestimulans, fordi den først fik effekt i 2009. Dermed blev skattelettelsen i princippet finansieret af ”genopretningspakken” 2010. 2012-reformen blev blandt andet finansieret af forringelse af satsreguleringen (dog kompenseret for et flertal af pensionisterne) og fremrykket beskatning af kapitalpension.

De erklærede motiver var dels at styrke incitamentet til at arbejde (mere),⁷ dels en bekymring for *brain drain*. Arbejdskraften er traditionelt set som immobil, og empirien viste ikke opbrud – men frygten var, at det kunne komme (Velfærdskommissionen, 2005).

Medier og politikere har rodet i begrundelserne, men der er vigtige forskelle: Når det gælder arbejdsudbuddet, er *marginalskatterne* på arbejde afgørende, dvs. skatten af den sidst tjente krone. Når det gælder *brain drain*, er det den *samlede skat* – ikke marginalskatter, og ikke kun skat på arbejde, men også moms, afgifter osv. Principielt burde beregningen inkludere nødvendige sociale udgifter, og den burde fokusere på unge, mobile aldersgruppers økonomiske incitamentet til emigration, herunder småbørnsfamilier. Her er incitamenterne tvivlsomme (OECD, 2011b).

Omlægningerne bliver stadig sværere at gøre fordelingsneutrale. Indkomstskatter – selv bundskatten – er mere omfordelende end andre skatter. Desuden har de nordiske lande traditionelt haft progressiv beskatning. Topskatten i Danmark var 73 pct. 1982-1986.

Principielt kan skatteletterelser både øge og mindske arbejdsudbuddet – der er principielt både en indkomsteffekt (muligt at arbejde mindre) og en substitutionseffekt (tilskyndelse til at arbejde mere). Hårde danske data er en mangelvare. Men ved en fuldt finansieret skattereform er indkomsteffekten nødven-

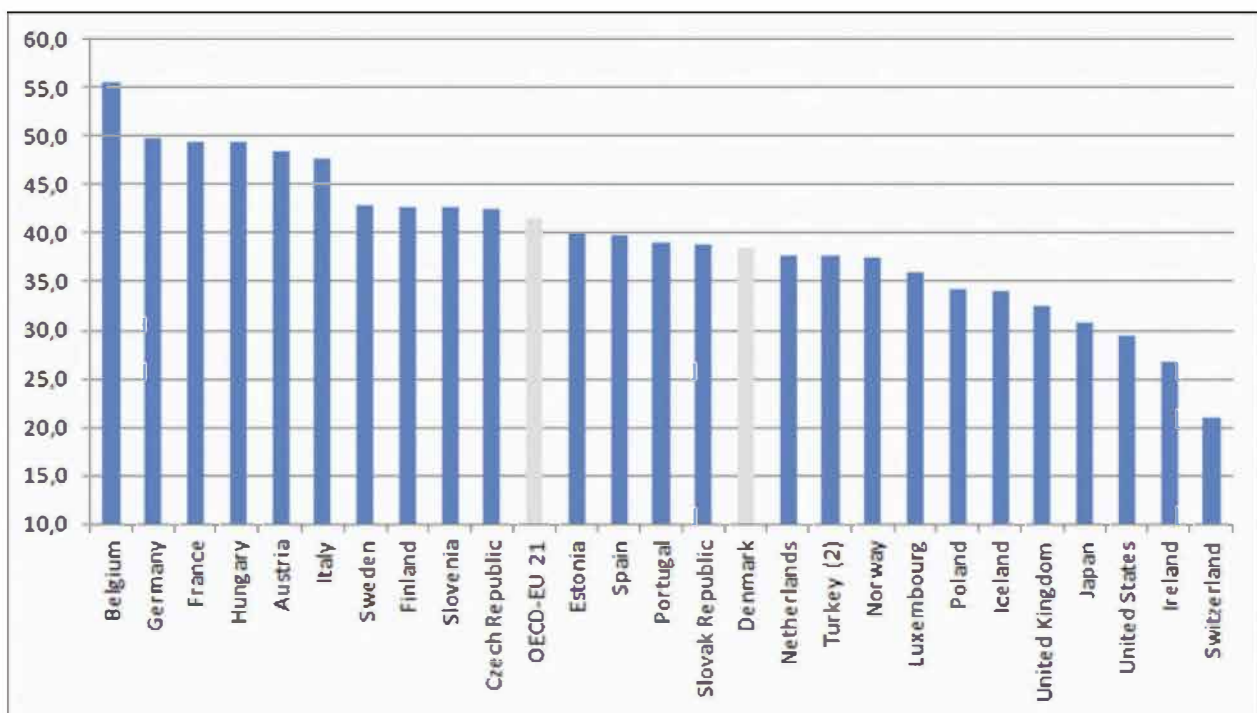
digvis lille. Spørgsmålet blev derfor, om det var bedst at sænke skatten for de lavtlønnede, hæve topskattegrænsen eller sænke topskatteprocenten.

Resultatet var, at man gjorde alle tre dele. I 2003/04-reformen indførtes et beskæftigelsesfradrag, og hele skattelettelsen var målrettet beskæftigede. Et eksempel på et liberalt nybrud under Fogh-regeringen. Hvor *tax credits* i udlandet ofte er målrettet lavindkomster, var beskæftigelsesfradraget dog universelt. Det gjaldt også i 2012. Trinvist afvikledes også mellemskatten. I 2009 kom topskatteydere med, så den højeste marginalskat blev 56 pct. Har det effekt på arbejdsudbuddet, må den være høj: For topskatteydere voksede nettoudbyttet af den sidst tjente krone med 63 pct. fra 1986 til 2010. Slutresultatet blev en flad skat for flertallet plus 15 pct. topskat for højere indkomster.

Det kan forekomme naivt at lede efter andet end interesseforklaringer på reformerne. Men faktisk skiftede Socialdemokratiet standpunkt 1989-1993 (Larsen og Andersen, 2009), og partiets erklærede ønske om en skattereform var med til at muliggøre 2009-reformen. 2012-reformen fortsatte ad samme spor som 2003/04-reformen.

Som resultat er Danmark blevet et lavskattelands med hensyn til skat på arbejde, selvom den samlede skat inklusive forbrugs-, ejendoms- og andre skat-

Figur 2. Skat på arbejde i pct. af bruttolønudgift for gennemsnitslønsmodtager (enlig), 2011



Kilde: OECD (2012: tabel I.1). Indkomstskat + sociale bidrag, minus børnetilskud og lignende. En dansk gennemsnitslønsmodtager (average worker) var i 2011 sat til en (løn-)indkomst på 382.850 kr. EU-21 refererer til de 21 EU-lande, der er medlemmer af OECD.

Tabel 1. Gennemsnits- og marginalskatte på arbejde for forskellige indkomsttyper (AW = Average Worker). 2011. Pct.

		Enlig uden børn		Par med to børn	
		67 pct. AW	100 pct. AW	167 pct. AW	100+67 pct. AW
Gennemsnit	Danmark	36,8	38,4	44,8	33,9
	EU-21	37,8	41,5	46,1	35,6
Marginalskat	Danmark	40,9	42,3	56,1	42,3
	EU-21	48,1	51,0	52,2	49,6

Kilde: OECD (2012: tabel I.1 og I.6). Average Worker (AW) = gennemsnitslønmodtager, jf. figur 2.

ter er høj. Figur 2 viser skatten for en gennemsnitslønmodtager (enlig) i 2011. Danmark ligger under EU-21. Som det fremgår af tabel 1, gælder det for de fleste indkomst- og familietyper. Kun marginals-katten for højindkomstgruppen ligger en spids over EU-21.

Tendensen går tilbage til 1993-skattereformen, men først under VK-regeringen kom Danmark under EU-15. Reformerne betyder, at progressionen er dalet. Opgjort som forskellen mellem gennemsnitsskatten for en lavtlønnet og en højt-lønnet (enlig uden børn) er progressionen i OECD 2000-2010 typisk steget svagt. Men Danmark har OECD's næststørste fald – fra en forskel på 10,6 til 7,8 pct.

Udviklingsretningen har altså fulgt hovedtendensen fra USA i 1980'erne: lavere satser, færre trin, mindre progression. Marginalskatten for en enlig *Average Worker* var i 2011 på niveau med USA. Effekten på ligheden diskuteres senere.

Strengere krav til ledige – og afskaffelse af flexicurity?

Indtil 1993 var det danske dagpengesystem blandt verdens mest inklusive. Via to gange jobtilbud kunne varigheden udstrækkes til otte- ni år, hvorefter 26 ugers beskæftigelse gav adgang til en ny cyklus. Schlüter-regeringerne efterlod systemet intakt. Danmark havde Europas mindste sociale marginalisering blandt langvarigt ledige. Langtidsledigheden var beskeden (Andersen, 1996).

Tre arbejdsmarkedsreformer (1993, 1995, 1998/99) – de to sidste som brede forlig – satte aktivering i centrum, først som tilbud ud fra en ”individuel handlingsplan”, senere som ”ret og pligt” stadig tidligere i ledighedsperioden. Sam-

tidig blev kravene til rådighed strammet. Varigheden blev reduceret til fire år, men pga. lavere ledighed ramte det kun få.

Reformen ”Flere i arbejde” (2002) fortsatte de brede forlig. Skruen blev drejet yderligere på rådighedsforpligtelsen – der endte blandt de strammeste i Europa (Hasselpflug, 2005). Sigtet med aktivering blev ”den kortest mulige vej til beskæftigelse” – også påvirket af dårlige erfaringer med uddannelsesaktivering (Arbejdsministeriet, 2000). ”Individuel handlingsplan” blev til ”jobplan”, og aktiveringskravene for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere blev harmoniseret. I den sidste brede reform – velfærdsreformen 2006 – indførtes pligt til at tjekke og opdatere profil på internettet, dokumentere aktiv jobsøgning og acceptere job omgående.

Mens 1980’ernes jobtilbud (ud fra et *socialt sikringsparadigme*) skulle hindre udstødning, blev aktivering (ud fra en *human resource*-tankegang) set som hjælp til beskæftigelse. Efter 2001 vandt en *disciplinerings*tankegang frem. Det kan opfattes som et kontinuum – politikken forblev et mix (Larsen, 2009; Andersen og Pedersen, 2007). Men *konteksten* er vigtig: En politik kan være socialpolitisk harmløs under fuld beskæftigelse og give marginalisering under en krise.

Danmark fulgte reformbølgen mod strengere betingelser (*conditionality*) og *work first*⁸ (Clasen og Clegg, 2011), men fastholdt indtil 2010 lang varighed som element i den danske flexicurity-model (Madsen, 2008): En institutionel komplementaritet mellem generøs social tryghed, fleksibelt arbejdsmarked med ringe afskedigelsesbeskyttelse og aktivering med henblik på genbeskæftigelse. Stramme krav kunne retfærdiggøres som alternativ til nedskæringer med henvisning til ledige jobs og med evidens for effekten af aktivering som sanktion (Konle-Seidl og Eichhorst, 2008: 440).

Rådighedskravene synes i stigende grad *implementeret* under VK-regeringen (Larsen, 2009). Det svarer til, hvad Streeck og Thelen (2005) har benævnt *conversion*: forandring via omstilling af det administrative apparat uden større regelændringer.

Opbrud under krisen?

Ud fra et outcome-perspektiv var det længe diskutabelt, om der var brud eller kontinuitet. Stramninger kunne ses som (reversibel) tilpasning til ændringen fra massearbejdsløshed til arbejdskraftmangel, og til forskel fra andre lande (Clasen og Clegg, 2011) forblev flertallet af de (registrerede) ledige – 80-90 pct. – på dagpenge (Andersen, 2011b). Den afgørende test var krisen.

Forud gik jobcenterreformen (2007/09), der indførte et enstrengt kommunalt system med jobcentre og mindre korporativ indflydelse. Anden fase inklu-

derede en finansieringsreform, der gav incitament til mest mulig aktivering for færrest mulige penge (Nørgaard, 2009). Det system var ikke *recession proof*, og efter mediekritik af ”meningsløs aktivering” blev refusionerne justeret ultimo 2010, så kommunerne kun fik høj sats for ordinær uddannelse og virksomhedsrettet aktivering. Konjunkturtilpasningen udtrykker *en vis* kontinuitet.

Det afgørende brud var ”genopretningspakken” i maj 2010, der halverede dagpengeperioden til to år. Samtidig blev kravet til genoptjening forhøjet fra 26 ugers beskæftigelse til 52. Det ventes at give betydelig udstødning fra dagpengesystemet.

Enden på flexicurity?

Genopretningspakken er et frontalangreb på flexicurity. Det generøse aspekt var varigheden (og efterlønnen). Fagbevægelsen må som alternativ kræve (anciennitetsbestemt) afskedigelsesbeskyttelse ligesom i andre lande. 2010 blev en godtgørelse indbygget i overenskomsterne. S-R-SF-regeringen sparkede i 2011 dagpengereformen til hjørne med et halvt års midlertidig forlængelse. Udvides afskedigelsesgodtgørelsen, styrkes incitamentet til at fastholde anciennitet. Det kan hæmme mobiliteten. På sigt må man også vente en beskyttelse af seniorer som i udlandet. Meget taler for en ny balance mellem dagpenge, regulering og aktivering, der mere ligner andre landes.

Reform af dagpengesystemet – væk fra universalisme?

Næsten alle lande har obligatorisk arbejdsløshedsforsikring. Det danske såkaldte Ghent-system med frivillig, statsunderstøttet forsikring – var oprindeligt en liberal model, der ligesom i Sverige og Finland blev fastholdt pga. tilskyndelsen til fagforeningsmedlemskab.

Men systemet kunne gøres mere universelt og matchende en obligatorisk ordning (Andersen, 2012a). Formlen var at få staten til at betale regningen, kollektivisere risikoen og gøre ydelserne generøse. Det skete 1967-1972. Bidraget blev et fast beløb, og kompensationsgraden blev 90 pct. Efterlønnen kom til i 1979. Med krisen blev systemet reelt skattefinansieret. I 1995 udgjorde medlemsbidrag ca. 20 pct. af udgifterne i Danmark og 5 pct. i Sverige (Torp, 1999: 65).

Udviklingen er dog reversibel. Man kan lade bidragene afhænge af ledigheden, bidraget kan hæves, ydelserne kan forringes. Og fagforeningernes monopol kan brydes. Schlüter-regeringen kæmpede forgæves for det første. Fogh-regeringen valgte det sidste: frit valg mellem a-kasser, dvs. udbudskonkurrence og frit forbrugsvalg – kernen i moderniseringsprogrammet. Samtidig kunne fagbevægelsen stækkes.

Med hensyn til finansiering fik Schlüter-regeringen forhøjet bidraget i 1980'erne. Det blev også forhøjet i 1999 ved opsplitningen mellem dagpenge- og efterlønsbidrag. En mere subtil metode til at øge bidraget var imidlertid skattereformerne. Først var arbejdsløshedsforsikring fradragsberettiget med op til 73 pct. Med 2009-reformen falder fradragsværdien fra 33 til 25 pct. Faglige kontingenter rammes tilsvarende.

Alt i alt er der en desuniversalisering – pga. større egenfinansiering, og fordi adgangen til dagpenge og genoptjening er begrænset. Hvad det sidste angår, vil vi i 2013 se udslagene på den afgørende parameter: fordelingen af ”ordinære” ledige mellem dagpenge, kontanthjælp og familieforsørgede (ledige, der fx pga. ægtefælles indkomst end ikke er berettigede til kontanthjælp, tæller slet ikke med i statistikken).

Udstrækning af jobsøgning og aktivering til nye grupper

Som i andre lande har demografiske bekymringer forstærket beskæftigelsesindsatsen for grupper, der tidligere blev prioriteret lavt: ældre ledige, indvandrere, sygemeldte, førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere. Mangel på arbejdskraft gav ekstra næring, og ideen om at integrere alle ikke-beskæftigede blev bygget ind i de nye jobcentre, herunder fælles opdeling i tre matchgrupper fra 2010 (Andersen, 2011b).

Ældre ledige var 1993-1996 sikret med overgangsydelse, men særregler bestod længe. Først var dagpengeregten umistelig efter 50-årsdagen, men gradvist blev aldersgrænsen for undtagelse fra dagpengeregler og aktiveringspligt hævet for til sidst at forsvinde.

Indsatsen for at bremse *førtidspensionering* tog fart fra 1998 sammen med lancering af ideer om ”det rummelige arbejdsmarked” (Bredgaard, 2004) og ”fleksjob” som alternativ.⁹ Ifølge førtidspensionsreformen (vedtaget 2001, i kraft 2003), skulle førtidspension være sidste udvej – man skulle fokusere på tilbageblevne ressourcer. Antallet på fleksjobs voksede – efter nogles opfattelse rigeligt – og stigningen i førtidspensioneringen blev stoppet, trods ugunstige aldersforskydninger. Førtidspensionering aftog markant blandt ældre men voksede blandt unge. S-R-SF-regeringen indførte i 2012 væsentligt lavere subsidier til fleksjobs og som udgangspunkt afskaffelse af førtidspension for førtidspensionister under 40 år, hvilket typisk er ensbetydende med en væsentligt lavere kontanthjælp.

For *sygedagpengemodtagere* fik kommunerne i 1997 pligt til at skride ind efter otte uger og udarbejde en handlingsplan. Med jobcenterreformen blev det radikaliseret med et økonomisk incitament for kommunerne til at aktivere de syge (højere refusion).

Etniske minoriteter

Kontanthjælpsmodtagere blev den eneste målgruppe, hvor der som incitament blev skåret i ydelserne. Det var dog (helt eksplicit) målrettede grupper med høj andel af ikke-vestlige indvandrere. Først indførtes en særlig lav starthjælp/introduktionsydelse for nyindvandrede. 2002-reformen indførte kontanthjælpsloft. For gifte kontanthjælpsmodtagere indførte integrationsforliget 2005 (VK+O) krav om 300 timers ordinært arbejde over to år for gifte for at bevare retten til kontanthjælp. I 2008 blev kravet øget til 450 timer. I 2011 afskaffede S-R-SF-regeringen alle disse ”fattigdomsydelser”. Det satte foreløbigt punktum for en *de facto* dualisering af velfærden med forskellige vilkår for danskere og indvandrere (Andersen, 2007b).

Efter års forsømmelse kom indvandreres beskæftigelse på dagsordenen sidst i 1990’erne, efterfulgt af oprettelsen af Integrationsministeriet i 2001. Udfaldet har været en succes (Lassen, 2009). Beskæftigelsesgabet er aftaget. For kvindelige ikke-vestlige indvandrere fordobledes beskæftigelsesfrekvensen fra 1996 til 2008. Højkonjunktur, længere opholdstid mv. har bidraget, men det ledsages af fremgang på uddannelsesfronten (Tranæs, 2008). Selvom immigrationen er forblevet en nettoomkostning (Wadensjö og Orrje, 2002), har det ikke undermineret velfærdsstatens økonomiske fundament, og forestillinger om, at etnisk opsplitning ville underminere tilslutningen til velfærdsstaten, er afkræftet empirisk (Andersen, 2006; Larsen, 2011; Lolle og Torpe, 2011).

Modernisering af den offentlige sektor

Som i udlandet har der været opbrud i ansvaret for og organiseringen af velfærd – sigtende mod en mixed economy of welfare og i form af *New Public Management* (NPM)-reformer (Hood, 1991). Tanken om mixed economy i form af samspil mellem stat, marked, familie og frivillige er ikke ny (Kuhnle og Alestalo, 2000) – men nok blevet mere ”naturlig”. I Danmark bør arbejdsmarkedets parter medregnes som ”velfærdsproducent” – arbejdsmarkedspensionerne er et nøgleeksempel på mixed economy – ligesom virksomhederne har været italesat som en sjette aktør (Andersen, 2007a). Hvis staten supplerer med regulering og tilskud (subsideret beskæftigelse à la fleksjobs, *cash for care* til familier, skattefradrag osv.), kan man forestille sig en statslig koordinatorrolle med ansvar for resultatet. Generelt er den danske velfærdsstat dog forblevet ganske statscentreret.

Et nyt initiativ under VK-regeringen var skattefradrag for virksomhedsbetalte sundhedsforsikringer. Karakteristisk nok fik det quasi-universel karakter ved, at alle kategorier af ansatte skulle omfattes for at opnå skattefordelen. Sådanne reformer har dog intetsteds været ledsaget af *crowding out* af det of-

fentlige (Jensen, 2011b); i Danmark blev det ledsaget af behandlingsgarantier og rekordvækst i sundhedsudgifterne. Det er omdiskuteret, hvorvidt sundhedsforsikringerne giver ekstraudgift eller besparelse for staten. Imidlertid har S-R-SF-regeringen som lovet afskaffet fradraget (Regeringen, 2011: 45), i første omgang uden større exit-effekt.

På linje med andre lande er der også gennemført NPM-reformer. Hvor Schlüter-regeringens moderniseringsprogram (Ejersbo og Greve, 2005) skulle slanke den offentlige sektor gennem brugerbetaling, koncentrerede VK-regeringen sig om ”ufarlige” muligheder, især vouchers og valgfrihed (Greve, 2002). Der skulle etableres quasi-markeder med udbudskonkurrence og frit forbrugsvalg. Det kræver opsplitting af bestiller- og udførerrollen, hvor offentlige og private leverandører byder ind på lige fod. Brugeren skulle i centrum som *forbruger* via frit valg mellem leverandører.

Selvom det måske var den mest ideologiske side af VK-regeringens politik 2001-2011, er NPM dog forblevet ganske pragmatisk. Man kom et stykke med hjemmehjælpen – uden priskonkurrence. Håbet var også at inddrage flere hospitalsbehandlinger. Der blev større mulighed for at oprette private børnehaver. Som nævnt indførtes frit valg og udbudskonkurrence mellem a-kasser. Hertil kommer private leverandører på flere velfærdsområder. VK-regeringen prioriterede også frit valg mellem rent offentlige institutioner. Her skulle servicedeklarationer, brugertilfredshedsmålinger og output-mål (fx karakterer) hjælpe (for-)brugeren med at gøre markedet gennemsigtigt.

Kvalitetsreformen 2006-2007 gav mulighed for at gå videre (Bjørnholt et al., 2008; Dahler-Larsen, 2008). Embedsmandsoplægget omtalte brugerbetaling, der dog omgående blev fjernet. Individuelle lønmæssige incitamenter gik samme vej, ligesom tanken om at lade kommuner konkurrere med private om tillægsydelser. I ministerierne udarbejdedes forsøg på at systematisere skiltning med servicedeklarationer og brugertilfredshed/smileys. Men reformen endte uden sammenbindende historie. Af NPM-filosofi overlevede tanken om større ledelsesrum. Symptomatisk for NPM på dansk var dog, at kvalitetsreformen startede med statsministerens håb om mere *value for money*. Besparelser blev aldrig diskuteret. Og slutresultatet blev, at regeringen betalte *money for value*.

Fra et velfærdsstatsperspektiv er det centrale finansieringsdimensionen. Det afgørende er, om der sker en *privatisering af sociale risici*, ikke af leverandører. Man kan gisne om mentalitetsmæssige individualiseringseffekter af ændringen fra ”borger” til ”bruger” til ”forbruger”, men de er svære at måle. Endelig kan privatisering få den dynamiske effekt, at nye aktører med legitime interesser bringes ind i det politiske spil.

Effekter på ulighed og fremtidsperspektiver

Ud fra et outcome-perspektiv er det afgørende, hvordan reformer påvirker uligheden. I medierne omtales ulighed ofte som passivitet over for markeds kræfterne. Det er misvisende: Ændringer i ulighed og fattigdom afspejler typisk *aktive* handlinger; motivet er besparelser eller incitament, hvor ulighed accepteres som sideomkostning.

En dekomponering giver et fingerpeg om drivkræfter og effekter. Uligheden i OECD-landene er vokset, men er fortsat mindst i Norden: Regimeforskellene består. Ifølge OECD (2008; database til figur 1.2, samt OECD, 2011a) ligger de nordiske lande (eksklusive Island) i spidsen med et gini-indeks, der er vokset fra 21,5 i 1985 til 25,5 i 2009. For de kontinentaleuropæiske lande er de tilsvarende tal 26,5 og 28,3. Italien og Spanien ligger tilsammen næsten stille med et gini-indeks på 32,3 i 2009. I Storbritannien er tallet 34,1 og i USA 37,8. I OECD-opgørelser er Danmark det mest lige land; Eurostat-opgørelser placerer Danmark længere nede ad listen.

Der er dog forbehold. Gini-koefficienten ville falde, hvis offentlige serviceydelser kunne indregnes – måske kunne det forstærke Nordens særtræk. I modsat retning trækker det – og stærkere – at gini forbigår Nordens regressive forbrugsbeskatning (OECD, 2008: 296). Danmark har EU's næsthøjeste moms, og modsat lande med nedsat moms på fødevarer har Danmark indført en "fedtafgift". Det rokker ikke konklusionen, men Danmarks "førerposition" skal ikke overvurderes.

Da flere skattereformer har finansieret lavere indkomstskat med regressive skatter på forbrug, kunne billedet af stigende ulighed i Danmark endda være underdrevet. Men det er næppe tilfældet. Set over en længere periode udgør indirekte skatter en ret stabil andel af skatteprovenuet; eksempelvis er punktafgiften på tobak (der er yderst regressiv) ikke fulgt med op.

Derimod forstyrres billedet af, at Danmark indregner lejeværdi af egen bolig ved beregning af ulighed. Lejeværdien udgør en procentsats af ejendomsværdien og opfattes som kapitalindkomst. Svingende ejendomspriser forvrider derfor *tendenserne*. Det viser sig ved en dekomponering af ændringerne. Målt på et gini-indeks har der fra 1998-2007 været en markant stigning i uligheden på 4,2 gini-point, mens 2009 viser et stort fald (-1,9). Trækkes lejeværdien ud, er resultatet modsat: ingen udvikling 1998-2007, og i 2009 en stigning på 2,6 (beregnet ud fra Det Økonomiske Råd, 2011: 211).

Det er svært at måle policy-effekter på uligheden, men dekomponering giver en antydning. 1998-2007 bidrog arbejdsindkomster isoleret set til at mindske uligheden (-3,3). Forklaringen er højere beskæftigelse, og tallene udelukker ikke, at uligheden i arbejdsindkomster er steget. Men Danmark er meget langt

fra den amerikanske *winner-takes-all-economics* (Hacker og Pierson, 2010). I USA lagde de øverste 10 pct. beslag på 95 pct. af landets *samlede* realindkomstvækst i tre årtier (1980-2008). I Danmark var tallet ca. 25 pct. – næsten proportional fremgang (Det Økonomiske Råd, 2011: 222). Groft sagt var der – fraregnet ejendomsværdieffekter – *status quo* i uligheden 1998-2008, derefter formentlig en svag underliggende stigning, blandt andet pga. skattereformer.

Perspektiver

Bortset fra generelle forbedringer indtil 2009 er udviklingsbilledet ikke entydigt. Det er drivkræfterne heller ikke. Skatte- og arbejdsmarkedsreformer samt modernisering ses ofte som ”rekalibrering” eller nødvendig tilpasning. I Danmark var problemerne mindre selvindlysende, og effekterne usikre. Reformene kan næppe tolkes som strukturelle nødvendigheder.

Økonomisk er fremtidsudsigterne ikke så ringe. Vækstmæssigt har Danmark klaret sig dårligt, men finansielt er staten i eliten og sikker havn. På kort sigt lider velfærdsstaten, indtil væksten kommer i gang. Men krisen er maksimalt forskellig fra Sydeuropa – og fra 1980’ernes danske krise. Problemet i dag er lavvækst i den private sektor, ikke offentlig gældskrise. Det offentlige underskud var 2,8 pct. af BNP i 2009-2010 og 1,9 pct. i 2011. Kun de nordiske lande, Luxemburg og Schweiz har gennem hele krisen holdt underskuddet under 3 pct. De offentlige underskud skyldes primært enorme opsparringsoverskud i den private sektor, hvilket igen afspejler rekordstore betalingsbalanceoverskud (119 mia. i 2011).

Krisens hovedårsag er bolig- og gældsboblen. Boliggældens andel af BNP fordobledes fra 1995 til 2010 (Andersen, 2011a). I lande med bristede bobler trækker opsvinget ud, fordi gældsætning følges af opsparring: Forbruget svigter som vækstdriver. Boblen matcher dog langt fra den japanske i 1990, der afstedkom to ”tabte” årtier. Rentefald lettede presset for gældsatte husejere og landbrugere. Danmark har oplevet forsinket opsving grundet krisens karakter, men ingen akut krise, siden staten måtte stille 4.200 mia. i garantier for banker i 2008.

Danmarks *langsigtede* velfærdsudfordringer forekommer beherskede. Demografien er blandt de bedste i Europa, såfremt fertiliteten holder, pensionsbelastningen formentlig den mindste. Finanskrisen omtales i Danmark undertiden som ”global”, selvom den altid var regional (Europa og USA). Det danske snæversyn kan dog afspejle, at danske virksomheder står svagt på nye vækstmarkeder. Det kan sammen med skrantende produktivitet give bekymringer.

Man fjerner ikke 6,6 pct. af BNP uden effekter på den offentlige sektor, og de gyldne år 1993-2010 kommer næppe igen. Men i øvrigt taler *økonomien*

ikke for et større ændringspres på den danske velfærdsstat, hverken kort- eller langsigtet. Det afgørende er de *politiske* drivkræfter.

Frem til 2010 var den nordiske model med vægt på universalisme, lighed og kollektiv risikodeling *stort set* intakt. Pensionssystemet er omkalfatret, men sikrer enestående høje minima og lighed. Markedsgørelse af velfærden har ikke omfattet finansieringen. Udstødning fra dagpengesystemet har været sjælden. Uligheden er forblevet beskeden.

Der er modgående tendenser. Ændret balance overførsler-konsum kan tolkes som opprioritering af middelklassens velfærdsstat. Tilbagetrækningsreformer klemmer kortuddannede. Skatteprogressionen er aftaget, og uligheden stiger. Udstødning fra dagpengesystemet lurer om hjørnet, og flexicurity-modellen er måske historie.

S-R-SF-regeringen har afskaffet dualiseringen i velfærdsstaten mellem danskere og indvandrere. Man kunne fremover forvente en konsolidering af den universelle velfærdsstat. Men kriser åbner vinduer for brud, undertiden via tilfældige koblinger. Sydeuropæiske statsgældsproblemer har kun relevans for Danmark som *contrast-case*, og krisen i 1980'erne er modsat den nuværende. Alligevel genbruges politisk retorik: 2010-indgrebet blev kaldt "genopretningspakke" og VK-regeringens statsfinansiering er omtalt som et "håndværkertilbud", igen efter 1980'er-inspiration. Retorikken kan delvist bundfælde sig i kognitive strukturer.

Både regeringsprogrammet, 2012-konvergensprogrammet og 2020-planen viste, at S-R-SF-regeringen var optaget af det offentlige underskud som problem og ikke kun som symptom. Regeringens krisediagnose betonede konkurrenceevnen frem for den danske finanskrisen (boligboblen og bankernes udlånsekspllosion) som årsager til krisen. Ved trods det store overskud på betalingsbalancen at tale krisen op kan regeringen have forstærket de danske forbrugeres ekstraordinære tilbageholdenhed og dermed øget ledigheden. Det kan trykke lønnen og er ikke uhensigtsmæssigt, hvis hovedproblemet er konkurrenceevnen. Er problemet usikkerhed og manglende forbrug efter finanskrisen, kan strategien snarere ses som kriseforstærkende. Regeringen abonnerede i 2011-2012 på en meget ensidig udbudsorientering og brugte retorik om ledige, som kan indebære privatisering af sociale problemer. Med bruddet på satsreguleringen og princippet om ens børnepenge for alle i skattereformen er det alt i alt det tætteste, man er kommet et systembrud på den nordiske universelle model, hvilket også korresponderede med, at man i 2012 satte universalismen eksplicit til debat i socialdemokratiske partiforeninger (Goul Andersen, 2012b).

Krise, ny regering (og stor generationsudskiftning i regeringspartierne) bragte i 2011-2012 nye toner. S-R-SF-regeringen sigtede ingenlunde mod en

minimalstat. Men der skulle findes finansiering til skattereform og højere offentligt forbrug. Er midlet desuniversalisering, kan det give pres for lavere skatter, da høje skatter og målrettede ydelser ikke harmonerer. Marginaliseres svage grupper, kan det få selvforstærkende effekter. Man skal ikke foregribe udfaldet, men den nordiske universelle velfærdsmodel blev i 2010-2012 for første gang udsat for egentlig systemforandring, og der blev åbnet et *vindue* for yderligere ændringer.

Noter

1. Nettoindvandring bidrager også. Efter øget brugerbetaling for fertilitetsbehandling og forringede børnetilskud i 2010 blev Danmark i 2011 ramt af et alvorligt fertilitetsfald til 1,76. Årsagen er uvis, men fertiliteten under krisen har været svagt stigende i de øvrige nordiske lande.
2. Arbejdsgivere uden overenskomst kan købe standardordninger i pensionselskaberne.
3. For enlige 30,9 pct. modregning af indkomst over 64.300 kr. (2012).
4. 68.556 kr. – modregnes med 30 pct. for evt. personlig arbejdsindkomst over 291.200 kr. (2012).
5. I pensionskasser med mange kvinder skal opsparingen finansiere flere leveår, så den årlige ydelse bliver lavere. Lavtlønnede begunstiges dog af folkepensionens bevarelse.
6. Dog indgik en besparelse fra ”Flere i arbejde-forliget” (2002).
7. Deltagelseeffekt for ikke-beskæftigede og arbejdstidseffekt for beskæftigede.
8. Uddannelsesorlov for ledige blev afskaffet under den sidste Nyrop-regering efterfulgt af lukning af programmet.
9. Fleksjobs kan indebære kortere arbejdsuge eller mindre krævende opgaver. Subsidiert er typisk 50-66 pct.

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul (1996). Marginalisation, Citizenship and the Economy, pp. 155-202 i Erik Oddvar Eriksen og Jørn Loftager (red.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2006). Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State. *AMID Working Paper no. 53*.
- Andersen, Jørgen Goul (2007a). Conceptualizing Welfare State Change. The ”dependent variable problem” writ large. *CCWS Working Paper No. 51*.
- Andersen, Jørgen Goul (2007b). Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State. *Benefits* 15 (3): 157-169.

- Andersen, Jørgen Goul (2007c). Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske udfordringer. *CCWS Working Paper # 47*.
- Andersen, Jørgen Goul (2011a). From the Edge of the Abyss to Bonanza – and Beyond. Danish Economy and Economic Policies 1980-2011. *Comparative Social Research* 28: 89-165.
- Andersen, Jørgen Goul (2011b). Denmark – Ambiguous Modernisation of an Inclusive Unemployment Protection System’, pp. 187-207 i Jochen Clasen and Daniel Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2011c). Branding, issue ownership og partiers image, pp. 132-156 i Sigge Winther Nielsen (red.), *Politisk marketing*. København: Forlaget Thomson Reuters.
- Andersen, Jørgen Goul (2012a). Universalisation and De-universalisation of Unemployment Protection in Denmark and Sweden, pp. 162-186 i Anneli Anttonen, Liisa Haikio og Kolbeinn Stefansson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Andersen, Jørgen Goul (2012b). De-universalising the Welfare State? The Danish Welfare State in a Critical Juncture. Paper, Final International Conference in RE-ASSESS, Oslo, 21.-22. august.
- Andersen, Jørgen Goul og Per H. Jensen (2011). Beskæftigelsespotentialer blandt 60-64 årige efterlønsmodtagere, pp. 241-266 i Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet*. København: Frydenlund Academic.
- Andersen, Jørgen Goul og Jacob J. Pedersen (2007). Continuity and Change in Danish Active Labour Market Policy: 1990-2007. *CCWS Working Paper # 54*.
- Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Arbejdsministeriet.
- Barbier, Jean-Claude (2002). Peut-on parler d’activation de la protection sociale en Europe ? *Revue française de sociologie* 43 (2): 307-332.
- Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lolle (red.) (2008). *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bredgaard, Thomas (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg (red.) (2011). *Regulating the Risk of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Det Økonomiske Råd (2011). *Dansk Økonomi. Efterår 2011*. København: De Økonomiske Råd.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.

- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Greve, Bent (2002). *Vouchers – nye styrings- og leveringsmåder i velfærdsstaten*. København: DJØF Forlag.
- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2010). Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society* 38 (2): 152-204.
- Hasselpflug, Søren (2005). Availability Criteria in 25 Countries. *Working Paper 12/2005*. København: Finansministeriet.
- Hatland, Axel (2011). Sharing the Economic Burdens of Longer Life Expectancy among Pensioners. Paper, Sino-Nordic Welfare Seminar, Fudan University, Shanghai, 8.-10. oktober.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Jensen, Carsten (2011a). Less Bad than its Reputation: Social Spending as a Proxy for Welfare Effort in Cross-national Studies. *Journal of Comparative Policy Analysis* 13 (3): 327-340.
- Jensen, Carsten (2011b). Marketization via Compensation: Health Care and the Politics of the Right in Advanced Industrialized Nations. *British Journal of Political Science* 41 (4): 907-926.
- Kautto, Mikko og Jon Kvist (2002). Parallel Trends, Persistent Diversity – Nordic Welfare States in the European and Global Context. *Global Social Policy* 2 (2): 189-208.
- Konle-Seidl, Regina og Werner Eichhorst (2008). Does Activation Work?, pp. 415-444 i Werner Eichhorst, Otto Kaufmann og Regina Konle-Seidl (red.), *Bringing the Jobless into Work?* Berlin: Springer.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kuhnle, Stein og Matti Aaltonen (2000). Introduction: Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States, pp. 3-18 i Stein Kuhnle (red.), *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Larsen, Christian Albrekt (2011). Ethnic Heterogeneity and Public Support for Welfare. *Scandinavian Political Studies* 34 (4): 332-353.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2009). How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State. *Governance* 22 (2): 239-262.
- Larsen, Flemming (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale Jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.

- Lassen, Hans (2009). *Den anden virkelighed. Tanker og tal om integrationen i Danmark*. København: Informations Forlag.
- Lolle, Henrik og Lars Torpe (2011). Growing Ethnic Diversity and Social Trust in European Societies. *Comparative European Politics* 9 (2): 191-216.
- Madsen, Per Kongshøj (2008). The Danish Road to “Flexicurity”, pp. 341-362 i Ruud J.A. Muffels (red.), *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, pp. 1-37 i James Mahoney og Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Jeppe Agger og Jørgen Goul Andersen (2006). *Hjemmehjælp – mellem myter og virkelighed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2009). Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring. *Samfundsøkonomen* 5: 37-43.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011a). *Society at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- OECD (2011b). *Doing Better for Families*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Taxing Wages 2010-2011*. Paris: OECD.
- Paltved-Kaznelson, Celia (2011). *Kommunernes service og budgetter i den kommunale ældrepleje 2011*. TNSGallup/Ældre Sagen. Marts.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen*. Regeringsgrundlag, oktober 2011 (www.stm.dk).
- Sabiers, Sune (2011). Efterløns-satser for kommende generationer af a-kassemedlemmer. Analyse for AK-samvirke. DREAM. 18. august.
- Seeleib-Kaiser, Martin (red.) (2008). *Welfare State Transformations*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Statistics Japan (2012). *Japan Statistical Yearbook 2012*.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (red.) (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tax Policy Center (2011). *Urban Institute and Brookings Institution. Highest Marginal Income Tax Rates*. <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=213>.
- Torp, Hege (1999). Dagpengesystemene i Norden, pp. 64-97 i Hege Torp (red.), *Dagpengesystemene i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*. København: Nordisk Ministerråd.
- Tranæs, Torben (red.) (2008). *Indvandrere og det danske uddannelsessystem*. København: Gyldendal.

- Velfærdskommissionen (2005). *Analyserapport marts 2005. Fremtidens velfærd og globaliseringen*. København: Velfærdskommissionen.
- Velfærdskommissionen (2006). *Fremtidens velfærd – vores valg*. København: Velfærdskommissionen.
- Wadensjö, Eskil og Helena Orje (2002). *Immigration and the Public Sector in Denmark*. Aarhus: Aarhus University Press.
- West Pedersen, Axel og Henning Finseraas (2008). Towards a European Convergence in Pension Policy Outputs? Conference on Welfare State Change. St. Restrup, 30. januar-1. februar.