

Christoffer Green-Pedersen

Den danske velfærdsstat fra afgrundens rand til efterlønsreform. En oversigt¹

På trods af økonomiske problemer og andre udfordringer har den danske velfærdsstat været præget af relativ stor stabilitet de seneste 20 år, og en række ydelser er faktisk blevet væsentligt forbedret. Som eksempler kan nævnes børnefamilieydelse, SU og en vækst i mange serviceområder efter 1993. Der har dog også fundet forandringer sted, hvoraf nogle har karakter af indskrænkninger. Det drejer sig blandt andet om stramstyring af udgifterne til velfærds-service i 1980'erne samt indskrænkninger af arbejdsmarkedsrelaterede overførselsindkomster efter 1993 såsom arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og førtidspension. Endelig synes indførelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik og arbejdsmarkedspensioner at betyde ændringer i den danske velfærdsstats grundlæggende karakteristika.

Den danske velfærdsstat har i de seneste årtier været genstand for megen politisk debat, hvilket ikke er overraskende set i lyset af de udfordringer, den har stået overfor. De økonomiske problemer, der fulgte i kølvandet på de to oliekriser, udgjorde i sig selv en stor udfordring, og senere er andre kommet til. Det drejer sig for eksempel om globalisering, jf. Torben M. Andersens artikel i dette nummer af *Politica*, om EU, jf. Peter Abrahamson og Anette Borchorsts artikel i dette nummer af *Politica*, og det stigende antal ældre danskere, om end den nærmere karakter af disse udfordringer er omdiskuteret, jf. Jørgen Goul Andersens artikel i dette nummer af *Politica*. Disse udfordringer har ofte sat reformer af den danske velfærdsstat højt på den politiske dagsorden, og set i lyset af udfordringerne kunne man forvente, at den danske velfærdsstat har undergået store forandringer de seneste 20 år. Inddrager man den teoretiske litteratur om velfærdsstatsreformer, bliver forventningen kontinuitet og stabilitet. Med udgangspunkt i Paul Piersons (1994, 1996) banebrydende arbejde er der en række argumenter for, at velfærdsstatsreformer er politisk ubehagelige. De negative effekter rammer en koncentreret gruppe, mens fordelene er spredt på for eksempel alle skatteydere. Der er en række stærke interesseorganisationer på velfærdsområderne såsom fagforeninger og brugergrupper, og endelig nyder de fleste velfærdsydelser stor popularitet blandt vælgerne (jf. Andersen, 1999).

På det grundlag giver denne artikel en oversigt over den danske velfærdsstats udvikling gennem de seneste 20 år. Er de store forandringer, som kunne forventes på baggrund af udfordringerne, indtruffet, eller har Paul Pierson fået ret i sin forventning om kontinuitet og stabilitet? Artiklen dækker først overførselsindkomsterne og tager dernæst fat på serviceydelserne. Gennemgangen starter med den første firkløverregering i 1982. Den bandt den danske krone til den tyske D-mark og tvang på den måde regeringen til at få styr på de offentlige udgifter. Denne drejning i den økonomiske politik betød nye tider for velfærdsstaten og er derfor et naturligt udgangspunkt.

Overførselsindkomsternes udvikling

Udbygningen af den danske velfærdsstat havde støt og roligt fundet sted i efterkrigsperioden, men fik et væsentligt skub fremad med de reformer af blandt andet arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge og sygeforsikring, der blev gennemført i 1960'erne og først i 1970'erne, de sidste i forlængelse af Socialreformkommissionens arbejde (Nørgaard, 1999; Petersen, 1998). Da de økonomiske realiteter begyndte at ændre sig efter 1973, var udbygningen således ikke helt færdig. Bistandsloven, der også var en udløber af Socialreformkommissionen, trådte således først i kraft i 1976, og 1970'erne blev også karakteriseret ved en udbygning på andre områder. Markant var indførelsen af efterlønnen i 1979, men det er også værd at fremhæve, at indførelsen af jobtilbud betød, at arbejdsløshedsdagpengene reelt blev uendelige (Plovsing, 1998; Johansen, 1987).

Pensionsområdet

Pensionsområdet er specielt ved, at det i modsætning til mange andre områder ikke kunne betegnes som fuldt udbygget i begyndelsen af 1980'erne. Man havde nok en universel og relativt gavmild folkepension, men i modsætning til mange andre lande (jf. Myles og Pierson, 2001) havde Danmark ikke introduceret et supplerende pensionssystem, der tilbød lønrelateret pensionsdækning til grupper, for hvem kun folkepension og ATP ville betyde en meget betydelig indtægtsnedgang. Nogle grupper havde arbejdsmarkedspensioner, og private pensioner har altid været meget udbredte i Danmark (jf. Vesterø-Jensen, 1985), men der var et betydeligt behov for yderligere dækning for mange grupper.

Folkepensionen uddrog sig de nedskæringer, som den første firkløvertregering gennemførte, og i slutningen af 1980'erne blev folkepensionen faktisk forbedret flere gange. Ydelserne blev hævet, og universalismen udbygget i kraft af lempelser i indkomstprøvningen af pensionstillægget (Green-Pedersen, 1999). I forbindelse med skattereformen i 1993 blev folkepensionen gjort reelt skattepligtig, samtidig med at beløbene blev hævet tilsvarende. Imidlertid blev kompensationen lagt på pensionstillægget, hvilket betyder en større indkomstregering af folkepensionen (Green-Pedersen, 2000). Grundbeløbet er dog for alle praktiske formåls skyld fortsat universelt (Green-Pedersen, 1999).

Parallelt hermed udspandt der sig en politisk debat om løsningen af pensionsproblemet for især LO's medlemmer. Der var tegn på en omfattende pensionsløsning i 1988, men den udeblev. Fra 1991 har LO-forbundene i stigende omfang forhandlet sig til pensioner ved overenskomstforhandlingerne (Nielsen, 1996). Derudover betyder indførelsen af først den midlertidige pensionsordning og senere den særlige pensionsordning, at alle danske lønmodtagere får en yderligere dækning oven i ATP.

Samlet set har pensionsområdet undergået en del forandringer. Arbejdsmarkedspensioner er blevet løsningen på pensionsproblemet for den store LO gruppe, suppleret med ATP og den særlige pensionsopsparing. Folkepensionen er blevet yderligere udbygget, men ændringerne i forbindelse med skattereformen i 1993 betyder, at den for den voksende gruppe af folk med arbejdsmarkedspensioner ad åre vil få mindre betydning.

Arbejdsløshedsdagpenge

I begyndelsen af perioden havde Danmark et meget generøst arbejdsløshedsdagpengesystem. Kompensationsniveauet var højt for store grupper og ydelserne reelt uendelige på grund af jobtilbudsordningen. Ordningen er imidlertid blevet strammet en række gange i løbet af de seneste 20 år. Den første firkløverregering fastfros maksimumbeløbet i tre år, hvilket dels betød lavere kompensationsgrad for en del grupper. Dels medførte det, at andelen af modtagere af den maksimale sats voksede fra ca. 35 pct. til ca. 75 pct. I forbindelse med Finansloven for 1988 fik alle overførselsindkomster i Danmark et betydeligt løft, men dog ikke nok til at kompensere for konsekvenserne af fastfrysningen i perioden før (Green-Pedersen, 2000). Op igennem 1980'erne var dagpengenes længde yderligere genstand for stor politisk debat. I forbindelse med Finansloven for 1985 gennemførtes en begrænsning til et jobtilbud, hvilket reelt betød en femårig dagpengeperiode. Systemet medførte en heftig politisk debat og blev modificeret utallige gange op igennem 1980'erne, hvor diverse ordninger med ekstra jobtilbud, uddannelsesstilbud osv. betød, at dagpengeperioden reelt fortsat var uendelig. Samtidig var der løbende diskussioner om omfattende reformer af dagpengesystemet, men de resulterede kun i små justeringer såsom tidsmæssig begrænsning i retten til supplerende dagpenge.

Efter regeringsskiftet i 1993 er der gennemført betydelige reformer af området. Arbejdsmarkedsreformen fra 1993, jf. nedenfor, betød, at muligheden for at genoptjene dagpengetilbud gennem jobtilbud blev afskaffet. Samtidig blev dagpengeperiodens længde fastsat til syv år med mulighed for forlængelse op til ni år ved brug af orlovsordninger. De store stramninger kom med Finansloven for 1996. Dagpengeperioden blev skåret ned til fem år, 26 ugers kravet for at være berettiget til dagpenge blev udvidet til 52 uger, og særlige regler for unge under 25 uden kompetencegivende uddannelse blev gennemført. De betød, at unge under 25 efter seks måneder på dagpenge var tvunget til uddannelse eller jobtræning med væsentlig lavere ydelser end dagpengesatsen. I forbindelse med finansloven for 1999 blev dagpengeperioden yderligere afkortet til fire år.

Alt i alt har det danske dagpengesystem i perioden været udsat for en del stramninger. Kompensationsniveauet er formelt stadig 90 pct., men på grund af fastfrysningen af maksimumbeløbet i 1980'erne er det blevet reelt lavere for mange grupper. Reformerne i 1990'erne har endvidere betydet en afkortning af dagpengeperioden, gjort det sværere at komme ind i dagpengesystemet, samt gjort systemet væsentlig mindre attraktivt for grupper af unge under 25. Organiseringen af arbejdsløshedsdagpengesystemet har dog været uændret, idet ordningen stadig bestyres af a-kasserne, mens staten betaler hovedparten af udgifterne.

Efterløn

Efterlønsystemet er i sin struktur tæt forbundet med arbejdsløshedsdagpengesystemet og blev således ramt på linje med dette af fastfrysningerne af maksimumbeløbene i 1980'erne, som her også kun delvist blev kompenseret af forbedringerne i forbindelse med Finansloven for 1988. I 1986 var efterlønnen dog blevet forbedret, idet niveauet efter normalt fire et halvt år på efterløn blev hævet fra 70

til 80 pct. af dagpengenes maksimumsbeløb. Først i 1990'erne begyndte en diskussion af efterlønsordningen set i lyset af stadig tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I efteråret 1991 foreslog regeringen væsentlige stramminger i ordningen, men kunne ikke finde politisk flertal herfor i Folketinget. Væsentlige stramminger var der til gengæld tale om, da efterlønsreformen blev gennemført i forbindelse med Finansloven for 1998. Pensionsalderen blev sænket fra 67 til 65 år, hvilket reelt var en stramning, da efterlønnen er højere end folkepensionen. Samtidig blev der introduceret økonomiske incitamenter til at gå på efterløn som 62-årig i stedet for 60-årig, ligesom indførelsen af et skattefrit beløb afhængig af arbejdsindsats også motiverer til fortsat at arbejde efter de 62. Endelig indførtes det særlige efterlønsbidrag, der vil få nogle ellers fremtidige modtagere til ikke at gå ind i ordningen (Green-Pedersen, 2000).

Førtidspension

Førtidspension, eller invalidepension som det hed i periodens begyndelse, har været præget af modsatrettede tendenser. I 1983 vedtog Folketinget en førtidspensionsreform, der betød en væsentlig udbygning af ordningen. Dels var der tale om forbedringer af ydelserne, og dels blev mulighederne for at få førtidspension af sociale årsager udbygget kraftigt. Det førte i de følgende år til en væsentlig stigning i antallet af tilkendelser. Det skyldtes i et vist omfang, at mulighederne for at få førtidig folkepension, dvs. folkepension af sociale årsager før 67-aldern, blev afskaffet, men det kan kun forklare noget af stigningen. Førtidspensionen var endvidere omfattet af de forbedringer af de sociale pensioner i slutningen af 1980'erne, der blev nævnt i forbindelse med folkepensionen. Omkring 1990 kunne man således tale om, at førtidspensionsordningen var blevet udvidet betydeligt (Green-Pedersen, 2000).

I 1991 ændrede man imidlertid tilkendelsesproceduren og finansieringen af ordningen. Kommunerne overtog retten til at tilkende almindelig og forhøjet almindelig førtidspension fra revaliderings- og pensionsnævnene. Samtidig skulle kommunerne finansiere halvdelen af udgifterne til nye tilkendelser, hvor staten før havde betalt alle udgifterne. Disse reformer blev op igennem 1990'erne efterfulgt af yderligere reformer, der dels gav kommunerne opgaven med at tilkende alle former for førtidspension, og dels medførte, at kommunerne nu skal dække 65 pct. af udgifterne til nye pensioner. Sammen med tilkendelsesopgaven har kommunerne således fået et finansielt incitament til at holde antallet af tilkendelser nede, hvilket tydeligt afspejles i antallet af tilkendelser, der ligger væsentligt under niveauet fra før reformen i 1983 (Christiansen, 2000). Delvist som en reaktion på denne udvikling vedtog Folketinget i år 2000 en ny førtidspensionsreform. Ideen bag denne reform er, at ansøgere skal vurderes ud fra deres arbejdsevne. Førtidspension skal kun tilkendes folk, der varigt har tabt evnen til at være selvforsørgende. For denne gruppe er ydelsen til gengæld hævet. Ansøgere, der har mulighed for delvis selvforsørgelse gennem for eksempel et fleksjob, skal ikke kunne få pension. Tankegangen bag den nye reform er således, at selv personer med delvis nedsat arbejdsevne skal bidrage til arbejdsstyrken. En samlet vurdering af førtidspensionsområdet er vanskelig. De præcise konsekvenser af den nye reform

er uklare, og det samme gælder de endelige konsekvenser af alle ændringerne omkring tilkendelsesprocedurerne. Derimod står det klart, at i forhold til 1990 er ordningen strammet væsentligt.

Kontanthjælp

Kontanthjælpen har i perioden ikke gennemgået voldsomme forandringer, men dog en række justeringer. Firkløverregeringen gennemførte en række stramninger i begyndelsen af 1980'erne, men indførte også et retsprincip i stedet for et skønsprincip, der for de fleste betød højere ydelser. Den socialdemokratiske ledede regering bruttoficerede kontanthjælpen, hvilket reelt betød forbedringer, der dog delvis blev inddraget i 1995 (Plovsing, 1998). Den mest markante ændring af kontanthjælpsområdet er indførelsen af pligten og retten til aktivering for kontanthjælpsmodtagere, jf. nedenfor.

Øvrige ydelser

Ser man på de øvrige overførselsindkomster, er SU og børnefamilieydelse forbedret væsentligt. Hvad angår SU'en er dette primært et resultat af den nye SU-ordning, der blev gennemført fra 1988, og som hævede beløbene betydeligt samt gjorde SU'en uafhængig af forældreindkomst. På børneområdet betød indførelsen af børnefamilieydelsen i forbindelse med skattereformen i 1987, at ydelsen igen blev universel og samtidig blev den væsentligt forbedret. Den er senere forbedret flere gange specielt for småbørnsfamilier. Syge- og barseldagpenge blev som de øvrige dagpengesatser fastfrosset, da den første firkløverregering kom til, hvilket kun blev delvist kompenseret i forbindelse med finansloven for 1988. Der indførtes endvidere en karensgang for sygedagpenge, der dog blev ophævet i 1986. Omvendt blev barselsorloven midt i 1980'erne udvidet fra 14 til 24 uger efter fødslen for moderen.² Boligstøtten var stort set uændret op igennem 1980'erne, men i forbindelse med Finansloven for 1992 blev der gennemført visse besparelser, og mere omfattende besparelser gennemførtes i forbindelse med Finansloven for 1999. Endelig indførtes der primært i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen i 1993 forældre-, sabbat- og uddannelsesorlov. Senere er sabbatorloven dog afskaffet, og forældreorloven beskåret.

Ser man på ordningerne under et, er der ingen drastiske beskærelser eller afskaffelser, bortset fra ordninger der var tænkt som midlertidige såsom sabbatorloven. Der er imidlertid betydelig variation i, hvordan ordningerne har klaret sig, hvilket afhænger af, om de er universelle, selektive eller arbejdsmarkedsrelaterede. De universelle ordninger indbefatter folkepension, SU og børnefamilieydelse, og er alle reelt forbedret i perioden, om end den øgede indkomstafhængighed i folkepensionen på længere sigt vil trække i den modsatte retning. De selektive ordninger er kontanthjælp og boligstøtte. Her er mønsteret nogenlunde *status quo*, om end der er gennemført visse besparelser på boligstøtten. De arbejdsmarkedsrelaterede er primært arbejdsløshedsgodtgørelse, efterløn og førtidspension. På de to første områder har der været tale om betydelige indskrænkninger, hvilket også har været tilfældet på førtidspensionsområdet efter 1990. Virkningen af den seneste reform på dette område er dog uklar.

Serviceområdet

At få et overblik over serviceområdet kan være vanskeligere, idet ydelserne ikke på samme detaljerede måde er styret af lovgivningen. En måde at få et overblik på er at se på udgifterne til velfærdsservice i pct. af BNP.

Tabel 1. Udgifter til velfærdsservice i pct. af BNP, udvalgte år

	1982	1992	2000
Sociale formål	5,9	6,2	6,6
Sundhed	5,5	5,2	4,9
Uddannelse	6,6	5,7	5,7
Bolig	0,4	0,2	0,2
Samlet velfærdsservice	18,4	17,2	17,4

Kilder: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger: offentlige finanser, div. år. Danmarks Statistik, Statistisk tiårsoversigt.

Ser man helt overordnet på perioden, har serviceudgifterne i forhold til BNP været svagt faldende. I 1982 udgjorde velfærdsservice 18 pct. af BNP, mens det i 2000 udgjorde 17,4 pct. Serviceområdet har ikke været genstand for nedskæringer, men væksten har været lavere end i den generelle samfundsøkonomi. Specielt de borgerlige regeringer var relativt succesfulde med at kontrollere udgifterne til velfærdsservice. Fra 1982 til 1992 faldt udgifterne til velfærdsservice fra de 18,4 pct. af BNP til 17,2 pct., mens de steg marginalt under de socialdemokratiske ledede regeringer. Under de borgerlige regeringer faldt udgifterne til service faktisk i faste priser fra 1982-1984 og voksede i hele perioden kun syv pct. i faste priser (Green-Pedersen, 1999). Omvendt har konsumudgifterne fulgt med højkonjunkturen i 1990'erne, og der har således reelt været tale om en betydelig ekspansion.³

Ser man på de forskellige serviceområder, har det sociale område klaret sig bedst. Her er udgifterne vokset fra 5,9 pct. til 6,6 pct. af BNP. En væsentlig side af dette er utvivlsomt en kraftig vækst i dækningsgraderne på børnepasningsområdet. De socialdemokratiske regeringers pasningsgaranti kan have spillet en rolle i den forbindelse, men op igennem 1980'erne var der også en støt vækst i dækningsgraderne (Blom-Hansen, 1998). Sundhedsområdet har klaret sig knap så godt. Udgifterne er faldet fra 5,5 pct. til 4,9 pct. af BNP jævnt hen over perioden. Det betyder nu langt fra, at udgifterne til sundhedsservice har været udsat for omfattende nedskæringer, som man af og til kan få indtryk af fra den offentlige debat. Ser man for eksempel på ventelisteproblematikken, så er det i dag kun ved operationer for grå stær og sterilisation for mænd, at ventetiden er over tre måneder, hvis man benytter sig af det frie sygehusvalg.⁴ Uddannelsesområdet er endelig det område, der relativt har klaret sig dårligst, idet udgifterne er faldet fra 6,6 pct. til 5,7 pct. af BNP, et fald der også her fandt sted fra 1982 til 1992 parallelt med et kraftigt fald i antallet af elever i folkeskolen.

For serviceområdet er der altså tale om to relativt forskellige perioder. Fra 1982-1992 blev udgifterne holdt næsten i ro, hvilket dog ikke betød massive besparelser, mens de fra 1993 og frem har været genstand for en vækst på samme niveau som BNP. Set i forhold til overførselsindkomsterne, har udviklingen i serviceområderne været den omvendte. På trods af visse besparelser på grund af fastfrysningerne af en række ydelser i 1982, blev overførselsindkomsterne reelt forbedret under de borgerlige regeringer, hvilket betød en udgiftsstigning ud over den stigning, der fulgte af stigende ledighed. I 1990'erne har forbedringerne af overførselsindkomsterne været meget få, og de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser har faktisk oplevet flere betydelige indskrænkninger, mens serviceområderne har fået lov at vokse (jf. Christiansen, under udgivelse; Green-Pedersen, 1998).

Den danske velfærdsstats grundlæggende karakteristika

Gennemgangen ovenfor har fokuseret på ydelseernes omfang. Velfærdsstatsforskning har imidlertid i stigende grad lagt vægt på også at undersøge de grundlæggende principper bag velfærdsydelser. Her er Danmark placeret som en universel velfærdsstat, dvs. en velfærdsstat, hvor ydelser tildeles på grundlag af medborgerskab, hvor ydelserne er generøse og skattefinansierede. Endelig er den danske velfærdsstat, som de andre skandinaviske, kendetegnet ved meget udbyggede serviceydelser, der er offentligt finansieret og produceret.

Generelt kan man sige, at den danske velfærdsstat har bevaret sine grundlæggende karakteristika. Den videre udbygning af serviceydelserne er i sig selv en videreførelse af den skandinaviske velfærdsmodel, og samtidig er den offentlige organisering og finansiering intakt. På trods af megen debat om uldicitering på for eksempel ældreområdet er eksemplerne stadig meget få (jf. Green-Pedersen, 2002), og det samme gælder privathospitaler, der i dag kun har omkring 150 sengepladser. Overførselsindkomsterne er overordnet faktisk blevet mere universelle. Mens børnepenge og SU for 20 år siden var behovsprøvede er de i dag universelle (jf. Green-Pedersen, 1999). Der er dog to områder, hvor der er sket mere principielle forandringer, nemlig pensionsområdet og arbejdsmarkedspolitikområdet. Folkepensionens grundbeløb er stadig universelt, men har tabt værdi i forhold til det indkomstafhængige pensionstillæg, hvilket sammenholdt med udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at folkepension for mange kun vil spille en mindre rolle i deres fremtidige pension. Som Cox (1997) argumenterer for, kan man forestille sig, at det kan underminere den folkelige støtte til folkepensionen, hvilket dog endnu ikke kan iagttages (jf. Andersen, 1999).

Ved siden af pensionsområdet er det arbejdsmarkedspolitiske område det andet område, hvor man kan pege på væsentlige forandringer i den danske velfærdsstats karakteristika. Begyndende i 1980'erne og for alvor med arbejdsmarkedsreformen i 1993 har Danmark fået en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Aktivering af både arbejdsløshedsdagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, som er undergivet det samme grundlæggende regelsæt (Jepsen, Nørgaard og Vinderslev, 2002), er blevet tvungen efter et år. De konkrete aktiveringstilbud kan være uddannelse og diverse former for jobtræning på baggrund af individuelle handlingsplaner. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skal samtidig ses i sammenhæng med de stramninger på

specielt dagpengeområdet, der har fundet sted i den sidste halvdel af 1990'erne. En ny linje med vægt på fuld beskæftigelse, hvor der gøres op med passiv forsørgelse, er således helt tydelig, og midlerne er både "pisk" og "gulerod". Ikke mindst over for de unge er denne udvikling tydelig med særlige regler for unge under 25 i dagpengesystemet, og særlig hurtig aktivering af unge under 30 i kontanthjælpsystemet. Hvordan disse ændringer så skal fortolkes, er der uenighed om. Nogle ser dem som et brud med fundamentale principper bag de medborgerskabsbaserede ydelser (Loftager, 2001), mens andre ser det som endnu en serviceydelse i den danske velfærdsstat (Torfing, 1999).

Konklusion

Der er ikke grundlag for at hævde, at den danske velfærdsstat har gennemgået dramatiske forandringer de seneste 20 år. Omfanget af stabiliteten er imidlertid en diskussion parallel med diskussionen, om glasset er halvt fyldt eller halvt tomt. Man kan hæfte sig ved, at der på de fleste områder ikke er sket de store forandringer, bortset fra udbygning af en række områder. Man kan imidlertid også vende argumentationen om og fokusere på, at der trods alt er sket en række reformer og indskrænkninger. Pensions- og arbejdsmarkedspolitikken har ændret sig, men man kan dog ikke direkte tale om indskrænkninger. Det har der imidlertid været tale om på andre områder. Det lykkedes således den første firkloverregering at få gennemført besparelser på nogle overførselsindkomster, og man havde relativ succes med en stram styring af serviceudgifterne. I 1990'erne har de socialdemokratiske ledede regeringer også gennemført en række betydelige indskrænkninger i de overførselsindkomster, der relaterer sig til arbejdsmarkedet.

Vender man på den baggrund tilbage til den indledende diskussion om udfordringer til velfærdsstaten kontra politisk inert, er konklusionen ikke entydig. Man kan pege på, at danske regeringer trods alt har fundet det nødvendigt at gennemføre en række reformer. Omvendt kan man hæfte sig ved, at Pierson synes at have ret i en grundlæggende forventning om stabilitet. Det rejser til gengæld spørgsmålet om, hvordan de forandringer, der har fundet sted, kan forklares.

Udfordringerne, eller oplevelsen af udfordringer, har sikkert spillet en rolle som motiverende faktor for den politiske villighed til at reformere og i nogle tilfælde også skære ned, men det forklarer ikke, hvorfor der kun på nogle områder og i nogle perioder er sket forandringer. Politisk-institutionelle forklaringer synes mere oplagte. I forbindelse med besparelserne på overførselsindkomsterne først i 1980'erne kan man for eksempel pege på den krisebevidsthed, som den økonomiske krise havde skabt. Vælgerne accepterede tiltag, som de ellers var afvisende overfor (Andersen 1998; Green-Pedersen, 2000). Opbremsningen i serviceydelse i 1980'erne synes også at kunne forklares ved, at de borgerlige regeringer var i stand til at skubbe økonomiske problemer over på amter og kommuner, der så måtte implementere eventuelle besparelser (Green-Pedersen, 1998). Endelig er indskrænkningerne i 1990'erne snævert forbundet med et kursskifte i Socialdemokratiet, der muliggjorde tiltag, der nok havde været diskuteret under de borgerlige regeringer, men som var politisk umulige uden Socialdemokratiets accept (Green-Pedersen, 2000). Der er dog fortsat mange uafklarede spørgsmål omkring

den danske velfærdsstats udvikling. Ingen har for eksempel kortlagt processen, der førte til indførelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik, og den endelige fastlæggelse af det danske pensionssystem med arbejdsmarkedspensioner er også kun delvist udforsket. Desuden mangler der politologiske analyser af udviklingen i mange overførselsindkomster såsom SU, børnefamilieydelse, og boligstøtte.

Noter

1. Tak til Asbjørn Sonne Nørgaard for gode kommentarer til et tidligere udkast og Jørgen Goul Andersen for hjælp med deflatering.
2. I forbindelse med disse ordninger er det dog vigtigt at være opmærksom på, at store grupper af især offentligt ansatte har ret til fuld løn under barsel og sygdom.
3. Udgifterne til velfærds-service er vokset med ca. 30 pct. i faste priser fra 1992 til 2000.
4. Information om ventelister kan fås på Sundhedsministeriets hjemmeside, <http://www.info.sum.dk/cgi-bin/broker.exe>

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul (1998). "Vælgernes holdning til den offentlige udgiftspolitik", pp. 145-190 i Karl Henrik Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Jørgen Goul (1999). "Holdninger til Velfærdsstaten", pp. 183-192 i Johannes Andersen et al.. *Vælgere med omtanke*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens (1998). "Fuld behovsdækning! Skandinavisk børnepasningspolitik mod år 2000", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 79. årgang, nr. 3, pp. 329-352.
- Christiansen, Flemming (2000). "Førtidspensionen: Økonomiske incitamenter og tilkendelser", *Samfundsøkonomen*, nr. 2, pp. 19-25.
- Christiansen, Peter Munk (under udgivelse). "Public Expenditures. Is the Welfare State Manageable", in Erik Albæk et al. (eds.), *Managing the Danish Welfare State under Pressure: Towards a Theory of the Dilemmas of the Welfare State*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cox, Robert H. (1997). "The Consequences of Welfare State Retrenchment in Denmark", *Politics and Society*. Vol. 25, No. 3, pp. 303-326.
- Danmarks Statistik (diverse år). *Statistisk tiårsoversigt*, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (diverse år). *Statistiske efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*, København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (diverse år). *Statistiske efterretninger: Offentlige finanser*, København: Danmarks Statistik.
- Green-Pedersen, Christoffer (1998). "Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum i Danmark fra 1982 til 1992. Hvorfor holdt asymmetri-tesen ikke stik?", *Økonomi og Politik*, 71. årgang, nr. 2, pp. 25-37.
- Green-Pedersen, Christoffer (1999). "The Danish Welfare State under Bourgeois Reign. The Dilemma of Popular Entrenchment and Economic Constraints", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 243-260.
- Green-Pedersen, Christoffer (2000). *How Politics Still Matters. Retrenchment of old-age pensions, unemployment benefits, and disability pensions/early retirement benefits in Denmark and in the Netherlands from 1982 to 1998*. ph.d.-afhandling, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (kan downloades fra www.ps.au.dk/greenp).

- Green-Pedersen, Christoffer (2002). "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States. The Role of Different Social Democratic Party Strategies", *Governance*, Vol. 15, No. 2.
- Jepsen, Maya B., Asbjørn S. Nørgaard og Janne Duch Vinderslev (2002). "Forskrifter, forhindringer og farlige fristelser. Aktivering af ledige i stat og kommuner", i Jens Blom-Hansen et al. (red.), *Kommunale Patologier*, Århus: Systime.
- Johansen, Lars Nørby (1987). "Denmark", pp. 295-381 in Peter Flora (ed.), *Growth to the Limits*, Berlin: W. de Gruyter.
- Loftager, Jørn (2001). *Selectivity, Universality, and Citizenship – A Danish Miracle*, paper for the IPSA section on the Structure of Governance, March 30-31, Norman, Oklahoma.
- Myles, John and Paul Pierson (2001). "The Comparative Political Economy of Pension Reform", pp. 305-333 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Nielsen, Fritz von Nordenheim (1996). "Danish Occupational Pensions in the 1980s. From Social Security to Political Economy", pp. 241-258 in Michael Shalev (ed.), *The Privatization of Social Policy: Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia, and Japan*, London: Macmillan.
- Nørgaard, Asbjørn S. (1999). "Viden og videnskab om velfærdsstaten: Er der én dansk velfærdsstat?", *GRUS*, nr. 56/57, pp. 6-39.
- Petersen, Klaus (1998). *Legitimität und Krise. Die Politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin: Berlin Verlag.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.
- Plovsing, Jan (1998). *Socialpolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Torfig, Jacob (1999). "Workfare with Welfare: Recent Reform of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No. 1, pp. 5-28.
- Vesterø-Jensen, Carsten (1985). *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi.