

Velfærdsstaten i en foranderlig verden

I denne artikel præsenteres en forståelse af den nordiske velfærdsmodel som en samfundsmodel, der grundlæggende hviler på tre interagerende søjler: En solid makroøkonomisk politik, et velreguleret arbejdsmarked og universelle offentlige velfærdsordninger. Artiklen giver et kort historisk overblik over politiske udviklingstræk inden for de tre søjler og – med reference til de tre søjler – et bud på de velfærdsstatens udfordringer.



LISBETH PEDERSEN

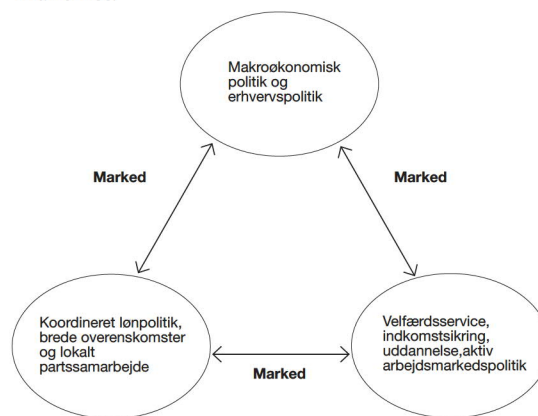
Forskningschef
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Email: lp@sfi.dk

Danmark er på mange måder et velfungerende velfærdssamfund med høj velstand, få, der lever under fattigdomsgrænsen, en omfattende universel velfærdsservice og et fintmasket net af relative høje overførselsindkomster. Men historien har vist, at velfærdsstaten løbende udfordres af både ydre og indre dynamikker. Den lille åbne økonomi påvirkes i høj grad af både konjunkturelle udsving og strukturelle forandringer i omverden som udvidelsen af EU, hastig økonomisk vækst i nye markedsøkonomier og markante politiske forandringer i lande, der dominerer verdensøkonomien. Det betyder bl.a., at virksomhederne i Danmark producerer under stadige stærkere konkurrence, og at lønniveau og arbejdsvilkår sættes under pres, når arbejdsimmigranter søger mod lande med mere attraktive arbejdsbetingelser. Derved udfordres på forskellig vis et lille land, der har indrettet sig med bredt dækkende universel velfærdsservice, relativt høje overførselsindkomster og en overvejende aftalebaseret arbejdsmarkedsregulering, der hidtil har kunnet sikre gode løn og arbejdsvilkår gennem bredt dækkende overenskomster. Men velfærdsstaten udfordres også af indre dynamikker. Trods relativt lav fattigdom er der tendens til stigende fattigdom (Det Økonomiske Råd, 2016) og polarisering i Danmark som i de øvrige nordiske lande og man finder en overraskende stabilitet i størrelsen af gruppen på permanente overførselsindkomster.

Den danske velfærdsmodel har været karakteriseret af et nært samspil mellem den økonomiske politik, samt arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering. I projektet Normod2030 (Dølvik, 2013) beskrives velfærdsmodellen i de nordiske lande – og dermed også i Danmark – som en model, der er funderet på tre indbyrdes afhængige grund søjler:

1. En solid makroøkonomisk politik funderet på frihandel og høj erhvervsaktivitet, der har skabt fundamentet for en stor offentlig sektor, fuld beskæftigelse, større social lighed og gode løn- og arbejdsvilkår.

2. Et reguleret arbejdsmarked, hvor parterne i et aftalesystem forhandler løn og arbejdsvilkår, der på en gang sikrer befolkningens levestandard, virksomhedernes konkurrenceevne, høj beskæftigelse, gode sunde arbejdsvilkår og kvalificering af arbejdsstyrken.
3. Velfærdsstatslige ordninger, som omfatter universel velfærdsservice, der sikrer udjævning af levevilkår, uddannelse til alle, høj grad af erhvervsdeltagelse og ligestilling samt et omfattende system af overførselsindkomster, som sikrer borgerne, hvis de ikke selv har en indkomst.



Grund søjlerne i de traditionelle nordiske modeller

Bærekraften i den denne model er betinget af evnen til at opretholde høj beskæftigelse. Men det er kombination af høj velstand og beskæftigelse sammen med stor social tryghed og lav ulighed, der er opnået gennem omfordeling af indkomster og skattefinansieret offentlig velfærdsservice, som er kendetegnende for modellen. Derudover er det betydelige samarbejde mellem arbejdsmarkedsparter og mellem parterne og det politiske system et afgørende træk.

Modellen er blevet til gennem en lang historisk periode, der var præget af stigende industrialisering, nye typer af klassekampe og arbejdskonflikter, økonomiske kriser og krige. Herudaf voksede op gennem 1900-tallet en model for samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter, for inddragelse af parterne i de politiske beslutningsprocesser og for en politisk dialog, der muliggjorde udviklingen af de nordiske velfærdsstater, vi kender i dag.

Men selv om modellen altså i dag udgør en rimelig fast struktur for velfærden i Danmark og de øvrige nordiske lande, så kræver den løbende justeringer for at kunne rumme de udfordringer der følger af forandringer i omverdenen.

I det følgende gives et kort historisk rids af udviklingen inden for de tre søjler og de udfordringer, der følger af denne udvikling. Undervejs refereres til de øvrige artikler om den danske velfærdsstat, der indgår i dette temanummer.

Udviklingstræk og udfordringer for den danske velfærdsstat

Udviklingstræk i den makroøkonomiske politik

Den lille åbne danske økonomi har gennem årtier været under indflydelse af økonomiske forandringer i omverdenen, men den globale konkurrence er skærpet over tiden. Siden slutningen af slutningen af 1980'erne, hvor *velfærdsstatens første grund søjle* var præget af både indre og ydre balanceproblemer, er der sket store styringsmæssige forandringer så Danmark i dag har en økonomi, der grundlæggende er præget af sunde strukturer.

1980'ernes betalingsbalanceproblem blev løst gennem en betydelig kreditpolitisk stramning, der til gengæld medførte stor arbejdsløshed. Den store ledighed i begyndelsen af 90'erne blev gradvist, men betydelig reduceret op gennem 90'erne og 00'erne, og som andre succeshistorier har også denne flere fædre. Det lave renteniveau, der var muliggjort gennem en stabil valutakurspolitik, en aktiv finans- og arbejdsmarkedspolitik og gunstige internationale konjunkturer var forhold, der bragte ledigheden ned på et historisk lavt niveau i starten af det ny årtusind. Men en særdeles lempelig pengepolitik medførte, at ledighed faldt yderligere langt under det, man betegner som det strukturelle ledighedsniveau, hvilke bidrog til betydelige tilpasningsproblemer, da den internationale krise satte ind i 2008.

Historien om udviklingen i dansk økonomi vidner om en politisk vilje og evne til at styre økonomien ind i faste og stabile strukturer, men den peger også på den lille åbne økonomis store sårbarhed over for omverdenen og over for fejlslagne politikker, der rammer den ydre eller den indre balance. Især synes store kreditpolitiske forandringer – stramninger eller lempelser – at påvirke danskernes forbrugsvillighed og dermed vækst og beskæftigelse.

Historien viser også, hvordan de traditionelle økonomiske politikker på forskellig vis påvirkes af økonomiske og institutionelle bindinger til omverdenen. Valutakursen følger Euroen, og Maastricht-aftalen har lagt konkrete mål for de offentlige

finansier. Dertil kommer, at også finanspolitikken præges af den øgede internationale konkurrence og den arbejdskraftmobilitet, som de mere åbne grænser muliggør. Marginalskat-terne reduceres gennem hele perioden for derigennem at øge virksomhedernes konkurrenceevne og skabe en stigning i det højt kvalificerede arbejdsudbud. Samtidig er der en konstant fokus på at begrænse stigningen i det offentlige udgiftstryk gennem især justeringer af tilgængelighed og niveau for overførselsindkomsterne.

De økonomiske udfordringer, der fulgte af 2008-krisen, og det tætte EU-samarbejde og de måder, udfordringerne er blevet håndteret politisk på kommenteres nærmere i den efterfølgende artikel af Mogens Lykketoft.

Udviklingstræk i arbejdsmarkedsreguleringen

Fokus på virksomhedernes konkurrenceevne, og den nye arbejdsmigration har også præget det kollektive aftalesystem – *velfærdsstatens anden grund søjle*. Men også institutionelle forandringer i Danmark har sat deres præg på aftalesystemets vilkår og parternes fremfærd. Grundlæggende er der i Danmark ligesom de andre nordiske lande en stor andel af lønmodtagere, der er organiseret i fagforeninger. Samtidig er løn- og arbejdsforhold i meget vid udstrækning reguleret gennem de aftalte overenskomster. Det betyder, at aftalesystemets evne til at bidrage til høj levestandard, sunde arbejdsvilkår og god konkurrenceevne i høj grad afhænger af, at systemet fungerer og kan skaffe tilslutning blandt arbejdstagerne.

Op gennem 70'erne og 80'erne var det kollektive aftalesystem rystet af, at der ikke kunne opnås enighed mellem parterne og gentagne overenskomstrunder derfor blev afsluttet med rege- ringsindgreb. Perioden var præget af høje nominelle lønstigninger, og automatisk prisregulering af lønningerne førte til en vedvarende løn- og prisspiral, der udhulede virksomhedernes konkurrenceevne. Med samlingen af industriens arbejdsgiverinteresser i Dansk Industri var der skabt en aktør, som presede på for at reformere aftalesystemet. Modellen blev den såkaldte centraliserede decentralisering, hvor organisationsinteresserne blev centraliseret på brancheniveau, samtidig med at aftalekompetencer successivt blev lagt på virksomhedsniveauet. Overenskomstfornyelserne blev kendetegnet ved, at arbejdsgiverne fik ny fleksibilitet i fx tilrettelæggelsen af arbejdstiden og mulighed for helt at afvige fra overenskomsten (hvis parterne lokalt kunne blive enige om det). Til gengæld fik de faglige organisationer fik en længere række af nye goder ind i overenskomsterne. Velkendt er arbejdsmarkedspensionerne, men senere kom nye efter- og videreuddannelsesrettigheder, fuld løn under sygdom og barsel, sociale kapitler for medarbejdere med nedsat arbejdsevne m.m. Hermed var der kommet nye goder – velfærdsgoder – ind i overenskomsterne. Man kan sige, at aftalesystemet hermed kom til at komplementere de universelle velfærdsgoder, der ellers kendetegner den danske velfærdsstat.

Udviklingen i velfærdsordningerne

De reformer, der gennem de seneste 25 år har vedrørt *den tredje grund søjle*, de velfærdsstatslige ordninger, har primært

omfattet overførselsindkomssystemet. Social- og beskæftigelsespolitikken har således stået centralt i de velfærdsreformer, der er blevet gennemført i perioden efter 1990. Forklaringen findes i den samfundsøkonomiske ubalance, der følger af at opretholde en velfærdsstat, hvor en stor andel af borgerne er afhængige af indkomsterstøttede ydelser og samtidig ikke bidrager til finansieringen af de fælles offentlige serviceydelser gennem betaling af skatter. Reformudviklingen har til en vis grad været styret af politiske ideologier, men i højere grad af den makroøkonomiske udvikling. Politikudviklingen følger således i vid udstrækning konjunkturerne: Høj ledighed har ført til diskussioner, om jobbene overhovedet findes, og fokus på manglende kvalifikationer og incitamenter. Lav ledighed har ført til fokus på øget arbejdsudbud og initiativer rettet mod at sende alle uden job hurtigst muligt og direkte ud på arbejdsmarkedet.

Antallet af reformer over perioden er stort, men deres indhold er på nogle måder bemærkelsesværdigt uforandret over tiden. De tilbud, ikke-beskæftigede borgere har fået, er stort set identiske gennem de undersøgte 30 år: jobtilbud, uddannelse og incitamenter til at gå ind på, trække sig ud af eller blive på arbejdsmarkedet. Men tilbuddene doseres med varieret vægt og styrke over tiden. I starten af 90'erne taler man om en individuelt tilrettelagt indsats, der skulle kvalificere den enkelte borger til at finde sin rette plads på arbejdsmarkedet. Efter regeringsskiftet i 2002 handlede det derimod om en forenkling af værktøjer og en fokusering af indsatsen mod den korteste vej til arbejdsmarkedet, og efter regeringsskiftet i 2011 kommer den individuelt tilrettelagte indsats igen på dagsordenen. Et tilsvarende forløb over tiden findes i aktiveringstilbuddenes karakter. I starten af 90'erne spiller uddannelseselementet en vigtig rolle. Op gennem 90'erne bliver der stadig mindre fokus på uddannelse, og under VK-regeringen i 00'erne bliver uddannelse af ledige helt afvist som nyttig - en forestilling, der efterfølgende gøres op med (Pedersen & Andersen, 2014).

Udviklingen afspejler forskelle i politisk overbevisning, men det er værd at hæfte sig ved, at selv om nuancerne i politikens delelementer skifter med farven på den siddende regering, er mange reformer, reformjusteringer og politikpakker vedtaget i bred politisk enighed. Uenigheden mellem de to forskellige sider af Folketinget fandt man dog omkring indførelsen af starthjælp, i bestræbelserne på at indføre et enstrengt beskæftigelsessystem (der gav arbejdsmarkedets parter mindre direkte indflydelse på beskæftigelsespolitikken og dens implementering) og i troen på uddannelse som et instrument til at undgå ledighed og marginalisering.

Et karakteristisk træk ved reformperioden er, at stadig flere af overførselsindkomssystemets grupper omfattes af indsatser, der skal muliggøre en tilknytning til arbejdsmarkedet. Et andet karakteristisk træk er, at regulering gennem økonomiske incitamenter får større betydning over tiden. Arbejdsløshedsforsikringsperioden reduceres fra syv år til to år, og ydelsesniveauet reduceres for udvalgte grupper. Under VK-regeringen ramte ydelsesreduktionerne kontanthjælpsmodtagere og herunder især indvandrere på kontanthjælp. Under den efterfølgende

socialdemokratisk ledede regering blev de såkaldte fattigdomsydelser til særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere afskaffet, men det lavere ydelsesniveau til de unge kontanthjælpsmodtagere bibeholdt og udvidet til en bredere aldersgruppe. Senest er kontakthjælpsloftet, 225-timersreglen og integrationsydelsen genindført i 2016.

Udfordringer

Den danske velfærdsstat har grundlæggende en sund økonomi, et velfungerende arbejdsmarked og offentlige sektorer, der binder samfundet sammen og sikrer et relativt konfliktfrit, egalitært samfund med en internationalt set høj levestandard for alle borgere. Men den udfordres – ligesom andre europæiske økonomier – af en øget global konkurrence på varemærket, en tilstrømning af indvandrere fra 3.-verdenslande og en øget arbejdsmigration i det udvidede EU. Dertil kommer en række indre udfordringer, som følger af, at en voksende middelklasse har stadig større forventninger til niveauet for egen velfærd og dermed også til den velfærdsservice, der leveres fra den offentlige sektor. Desuden sker der en demografisk forskydning af befolkningens alderssammensætning mod færre i de erhvervsaktive aldersgrupper. Det stiller krav til politikdannelsen inden for velfærdsstatens tre grund søjler, men også i høj grad også til koordinering og samarbejdsrelationerne mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkedsreguleringen og velfærdspolitikken.

Den danske velfærdsstat står derfor over for en række udfordringer, som helt overordnet handler om at opretholde konkurrenceevne, effektivitet, sammenhængskraft og gode levevilkår for alle borgere.

Nedenfor folder vi disse udfordringer ud og peger på krav disse stiller til politikdannelsen i og mellem de tre grund søjler.

En sund økonomisk udvikling

En sund samfundsøkonomisk udvikling er en helt grundlæggende forudsætning for at skabe velstand. Skiftende regeringer siden 1990 har hovedsageligt ført en økonomisk politik, der har tilstræbt økonomisk balance i forhold til udlandet og på de offentlige finanser. Men historien har også vist, at der ligger en udfordring i at holde en stabil økonomisk kurs i en lille åben økonomi med et meget fleksibelt arbejdsmarked. Store økonomiske udsving som i slut 80'erne og midt 00'erne skabte ubalancer, der var svære at overvinde. Det synes især at være økonomiske-politiske forandringer med betydning for befolkningens formuer, der giver anledning til u hensigtsmæssigt store forbrugsstigninger eller voldsom mistillid i befolkningen til den økonomiske fremtid. Det kræver en løbende og balanceret finetuning af den økonomiske politik at modgå denne form for økonomiske udsving, men det kræver også, at strukturpolitikkerne – ikke mindst arbejdsmarkedspolitikken – fungerer som en aktiv medspiller, der bidrager til at understøtte udviklingen af den arbejdsstyrke, der skal – og gerne skulle have lyst til – at levere en stor og kvalificeret indsats. Samtidig med, at en sund økonomisk udvikling er en forudsætning for stabil vækst og stor jobskabelse, er en stor jobskabelse også en forudsætning for at skabe velfærdspolitiske forandringer. Der er gennem de senere år gennemført en række velfærdspolitiske reformer

omkring overførselsindkomssystemet med det formål at understøtte beskæftigelsesudviklingen og hindre social eksklusion. Det diskuteres løbende og energisk, i hvilken grad reformerne har bidraget positivt eller negativt til velfærdssamfundets udvikling (se eksempelvis Mogens Lykketofts artikel i dette nummer), men det er – ikke overraskende – tydeligvis lettere at skabe job for de mindre arbejdsmarkedsparate i en økonomi med mange end i en økonomi med færre job.

Et velfungerende arbejdsmarked

En forudsætning for at skabe et samfund, hvor vækst og velstand er kombineret med en høj grad af indkomstlighed og lige adgang til universelle offentlige serviceydelser, er, at en meget stor andel af de voksne borgere er i beskæftigelse. Samtidig er gode løn og arbejdsvilkår i sig selv en vigtig del af velfærdspakken. Et velfungerende arbejdsmarked er således et arbejdsmarked med høj beskæftigelse af en kompetent arbejdsstyrke, hvis ressourcer samtidig medvirker til at sikre et effektivt og konkurrencedygtigt erhvervsliv.

Den kollektive regulering af arbejdsmarkedet er tæt forbundet med den universelle velfærdsstat og har traditionelt og historisk set sikret mod ulighedsskabelse. Det danske arbejdsmarked har været præget af en lang række af reformer omkring både beskæftigelses- og overenskomstsyste­met siden 1990. Trods en høj grad af stabilitet i det koordinerede kollektive aftalesystem er der nogle klare udfordringer for dette system på sigt. Den samlede organisationsgrad har specielt inden for LO-fagbevægelsens områder været vigende gennem en længere årrække. Denne udvikling er der redegjort nærmere for i artiklen af Laust Høgedahl og Henning Jørgensen i dette temanummer. Uddannelsesmæssige og demografiske forskydninger forklarer noget, men ikke hele denne udvikling. Konkret er de såkaldte gule organisationer blevet en udfordrer til LO-organisationerne. Trods det faldende medlemskab af de overenskomstbærende faglige organisationer er den relativt høje overenskomstdækning grundlæggende intakt på det danske arbejdsmarked, hvilket helt givet er afgørende for aftalesystemets funktionalitet og legitimitet. Men der er en sammenhæng mellem organisationsgrad og overenskomstdækning, hvorfor det bliver vigtigt for fagforeningerne at stoppe medlemsfaldet, hvis aftalesystemet skal opretholdes. For fagforeningerne handler det om at kunne fremstå som et relevant tilvalg for landets lønmodtagere – det handler med andre ord om politik, værdier og holdninger. Men det handler også om rammevilkår. Frit a-kassevalg, reduceret fradrag for fagforeningsmedlemskab og reduceret kompensationsgrad fra dagpenge har vanskeliggjort de overenskomstbærende fagforeningers rekruttering og fastholdelse af medlemmer.

Den øgede internationale konkurrence og specielt arbejdsmigrationen i de senere år fra de øst- og centraleuropæiske EU-stater presser det koordinerede kollektive aftalesystem. En af årsagerne er også her den lavere organisationsgrad inden for brancher, hvor vi finder særligt mange udlændinge. Det gælder dele af privat service (fx rengøring, hotel og restauration) og inden for landbruget og gartnerier. Det har gjort social dumping til et centralt tema i arbejdsmarkedsreguleringen. Overordnet kan man se udviklingen som international konkurren-

ceudsættelse af opgaver inden for, hvad der blot for få år siden var typiske hjemmemarkedserhverv. Dette kræver omstillinger og tilpasninger – også på det overenskomstmæssige område. Spørgsmålet er, om arbejdsmarkedets parter kan håndtere dette, eller om vi ender med fx en eller anden for lovgivning om mindsteløn på det danske arbejdsmarked. Høgedahl og Jørgensens artikel i dette nummer præsenteres resultaterne af en survey, der på den ene side viser, at der er bred opbakning bag aftalereguleringen. Samtidigt ønsker store andel af lønmodtagere almengøring af overenskomsterne og lovbestemt mindsteløn, som værn mod social dumping. Denne type af værn er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med støtte til de aftalebærende fagforeninger på længere sigt og kan dermed bidrage til et brud med den aftaleregulerede lønfastsættelse.

Set i relation til de arbejdsmarkedspolitiske reformer er læren fra perioden 1990 og frem, at det kan være hensigtsmæssigt at tilpasse instrumentvalget til konjunktursituationen, således at man i perioder med stor jobvækst og høj arbejdskraftefterspørgsel benytter tiltag, der kan skabe hurtige match mellem job og ledige, mens man i lavkonjunktursituationer benytter den længere søgeperiode på at udvikle arbejdstagernes kvalifikationer. Læren fra 00'erne er dog også, at ideen om, at de svageste grupper kan bringes i beskæftigelse gennem en "work first"-strategi, ikke holder. Det samme gælder ideen om, at øgede økonomiske incitamenter gennem en reduktion af ydelserne bringer denne gruppe i beskæftigelse. Velfærdsstaten befinder sig permanent i en balance mellem at sikre en rimelig levestandard for borgere, der er uden egen forsørgelse, og at sikre motivationen for at yde en indsats. Hvis velfærdsstaten skal kunne opretholde et højt ydelsesniveau, må man til stadighed finde veje til at forhindre et utilsigtet brug af systemet. Omvendt tyder hidtidige erfaringer på, at man næppe kan bringe mange af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse ved en ydelsesreduktion (Rosholm, 2006 og Pedersen & Andersen, 2014). Den sikreste vej til at undgå langtidsledighed er tilsyneladende høj vækst og stor arbejdskraftefterspørgsel kombineret med en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken.

En velfungerende offentlig sektor

Danmark har ligesom de øvrige nordiske lande en bredt dækkende universel velfærdsservice og et relativt højt ydelsesniveau. Hovedparten af de sociale velfærdsopgaver udføres af den offentlige sektor, og debatten om privatisering har indtil videre ikke fyldt meget i Danmark (jf. også Jørgen Goul Andersens artikel), men der er toner i tiden, der tyder på at organiseringen og finansieringen af velfærdsservice kan komme til debat. Befolkningen har store forventninger til de skattefinansierede serviceydelser. Derfor kan det blive en udfordring at finde en model for udbuddet af velfærdsservice, der kan fungere i et mere globalt domineret velfærdssamfund.

I den sammenhæng kan det også være vigtigt at overveje, i hvilken udstrækning velfærdsgoderne skal knyttes til en placering på arbejdsmarkedet. Op gennem 1990'erne kom som nævnt en længere række af nye velfærdsgoder ind i de kollektive overenskomster. Det gav organisationerne øget indflydelse og synlighed og styrkede dermed aftalesystemets legitimitet.

Samtidig skaffede det et finansieringsgrundlag uden indvirkning på statsbudget og skattetryk. Der kan således være stærke statsfinansielle argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i den bredere velfærdspolitiske udvikling. Inddragelsen af parterne rejser dog også det mere principielle spørgsmål, om rettigheder og ydelser skal være knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (kollektive aftaler) eller være universelle (lovgivning) og dermed gældende for alle. Her er dog ikke tale om et enten eller; kollektive aftaler kan suppleres med lovgivning, således at alle lønmodtagere er dækket. En anden udfordring i de overenskomstbundne velfærdsydelser ligger i effekten på arbejdsmarkedets fleksibilitet. Velfærdsgoder som barselsbetaling og løn under barns sygdom har i høj grad været knyttet til de kvindedominerede områder. Det kan meget vel være medvirkende årsag til, at arbejdskraftallokeringen på det ellers meget fleksible danske arbejdsmarked i høj grad er kønsbestemt og fastlåst. Dette er et problem for et samfund, der har behov for at udnytte alles ressourcer og kompetencer.

Hvad angår niveauet for overførselsindkomsterne, må man forvente, at det vil være under et konstant pres fra den offentlige sektors budgetrestriktioner, en befolkning, der forventer, at høje skattebetalinger afspejles i velfærds-service af høj kvalitet, og stigende krav fra EU om, at stadig flere vandrende arbejdstagere skal have ret til stadig flere ydelser fra andre lande, end de kommer fra, arbejder i eller bor i. Denne sidstnævnte problemstilling er nærmere beskrevet i Jon Kvists artikel i dette temanummer. Det kan blive en politisk udfordring at sikre forsørgelsesniveauet for de svageste borgere, samtidig med at man bevarer betalingsvillighed i den arbejdende skattebetalende befolkning. Fremadrettet må man forvente, at ny reformtiltag til stadighed vil have fokus på denne balance.

Social sammenhængskraft og velstand for alle

Den sociale sammenhængskraft kan udfordres fra flere sider. Den kan udfordres gennem de større kulturelle forskelle, der opstår, når etniske danskere lever side om side med større grupper af indvandrere fra andre kulturer, når ressourcer og muligheder fordeles mere ulige, så de økonomiske forskelle mellem rig og fattig bliver for markante eller når større grupper udelukkes fra et socialt- og arbejdsmæssigt fællesskab. Danmark er – sammen med de øvrige nordiske lande – blandt de 10 rigeste lande i den vestlige verden. De nordiske velfærdsstater er imidlertid ikke alene kendetegnet ved en relativt høj gennemsnitlig indkomst, men også ved et begrænset antal af fattige. Det gælder også Danmark. Trods lav fattigdom målte det danske Ekspertudvalget om Fattigdom i 2013 en stigning i fattigdommen i Danmark fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010, hvoraf ca. ¼ af de 42.000 var børn (Ekspertudvalget om Fattigdom, 2013). En væsentlig del af denne stigning i fattigdommen var skabt af fald i offentlige ydelser, hvilket i overvejende grad har ramt indvandrere og deres børn.

Idealet bag den danske velfærdssamfund er som beskrevet i Jørn Henrik Petersens artikel (senere i dette temanummer) en samfundsmodel, hvor der hersker retfærdighed, lighed og solidaritet og hvor vi tager ansvar for hinanden. Men velfærdssam-

fundets evne til at favne alle de svage borgere kommer på en alvorlig prøve, når svage asylansøgere (som beskrevet i Vibeke Anderssons artikel) søger hjælp i Danmark og befolkningens villighed til at støtte indvandrere og flygtninge er begrænset (jf. Jørgen Goul Andersens artikel) og når EU-regler tilsiger, at velfærdydelser udbredes til indvandrende arbejdstagere og deres familier (jf. Jon Kvists artikel). Modellen kommer ligeledes på en prøve, når dens forudsætninger om, at vi alle rummer en stor skattevilje, mådehold i vores krav til den offentlige sektor og ubegrænset arbejdsvilje, ikke helt holder stik. Så indføres ret og pligt over for de ikke-beskæftigede voksne borgere i et konkurrencesamfund, der forstår det enkelte individ som økonomisk tænkende og egennyttigt (jf. Jørn Henrik Petersen). Dette konkurrencesamfund kan udvikle sig mod en øget økonomisk og social polarisering.

Høj beskæftigelse er den sikre vej til at undgå fattigdom i et land, hvor rimelige mindstelønninger er sikret gennem overenskomsterne og Danmark har generelt en meget høj erhvervsdeltagelse. Men som i de øvrige nordiske lande findes der også i Danmark en relativt stor gruppe af personer, der er på overførselsindkomster i en stor del af deres voksne liv. Der ligger en udfordring for de nordiske velfærdsstater i at sikre, at alle har lige muligheder for og lyst til at deltage i samfundslivet, men der ligger også en udfordring i at forene ønsket om et højproduktivt arbejdsmarked med ønsket om et arbejdsmarked, der er rummeligt og inkluderende for dem med en reduceret arbejdsevne.

God økonomi og velfungerende institutioner på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor er afgørende for vækst og velstand, men det er vigtigt ikke at overse den styrke i de sociale fællesskaber, der også var et grundlæggende udgangspunkt for fremvæksten af den danske velfærdsstat.

REFERENCER

- Det Økonomiske Råd (2016): "Indkomst- og formuefordeling", Kapitel V i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Dølvik, Jon Erik (2013): Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblik på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling. NordMod2030. Delrapport 1. Fafo-rapport 2013:13.
- Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfald (2014): Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? Fafo-rapport 2014:46.
- Ekspertudvalget om fattigdom (2013): "En Dansk Fattigdomsgrænse – Analyser og forslag til opgørelsesmetoder".
- Pedersen, Lisbeth og Søren Kaj Andersen (2014): Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport NordMod2030. Delrapport 7. Fafo-rapport 2014:31.
- Pedersen, Lisbeth (2015): De nordiske velfærdsmodeller mod år 2030. Altinget.
- Rosholm, M. (2006): Oversigt over litteraturen om effekterne af økonomiske incitamenter. Aarhus Universitet.
- Terho Valkonen and Vesa Vihriälä (2014): The Nordic model – challenged but capable of reform. temaNord 2014:531. Nordisk Ministerråd.