

Velfærdens veje i komparativt perspektiv

Jørgen Goul Andersen

Denne artikel er trykt med tilladelse fra
Den Jyske Historiker, hvor artiklen oprindeligt
er trykt i nr. 82, december 1998

Centre for Comparative Welfare State Studies (CCWS)
Department of Economics, politics and Public Administration
Aalborg University
February 2000

Velfærdens veje i komparativt perspektiv

Jørgen Goul Andersen

Introduktion: Bliver velfærdsstaterne mere ens eller mere forskellige?

Hvorfor er der en velfærdsstat? Hvorfor ser den ud, som den gør, og hvad kendetegner den danske velfærdsstat, sammenlignet med andre lande? Af disse tre sammenhængende spørgsmål koncentrerer nærværende artikel sig om det sidste - spørgsmålet om forskellen mellem Danmark og andre lande. Dette spørgsmål lader sig dog vanskeligt besvare uden indledningsvist kort at berøre de to førstnævnte. Mod slutningen skal vi desuden kort diskutere nogle af effekterne, herunder forskellige velfærdssystemers bevaringsmulighed og bevaringsværdighed.¹ Men hovedvægten i det følgende er lagt på en teoretisk og empirisk beskrivelse af forskelle og ligheder, hvor den komparative velfærdsforskning i øvrigt kan punktere en del myter om den danske model.

Når det gælder teorier om velfærdsstaten og dens indretning, kan man skelne mellem tre eller fire hovedtyper af forklaringer: For det første en *funktionalistisk* forklaring, der ser velfærdsstaten som en størrelse, der udfører nødvendige funktioner i forhold til det omgivende samfund. For det andet en *interesseforklaring*, der ser velfærdsstaten som resultat af kamp og kompromis mellem interesser i samfundet.² Og for det tredje en anarkisk forklaring, der ser velfærdsstaten som et resultat af forholdsvis »tilfældige« beslutninger: Pointen er, at velfærdsstatens udvikling ikke har været tilsigtet - sat på spidsen er der næsten tale om et »uheld«.³ Både den anarkiske forklaring og interesseforklaringerne er normalt koblet til en fjerde type: Den (*historisk-*) *institutionelle* forklaring, der lægger vægten på velfærdsstatens institutionelle indretning og siger, at velfærdsstaten og dens indretning på ét tidspunkt er afgørende for velfærdsstaten og dens indretning på et senere tidspunkt, fordi institutioner har en betydelig inertie - eller en bestemt, indbygget udviklingsdynamik (Esping-Andersen 1990). Artiklen her bygger på en institutionel synsvinkel og hælder lidt til både den anarkiske forklaring og interesseforklaringen.

Den funktionalistiske forklaringsmodel (Wilensky 1975), som mange marxister i øvrigt også bekendte sig til (O'Connor 1973; Habermas 1973), blev stort set forladt af sociologien og politologien i 1970'erne - i hvert fald som bevidst approach.⁴ Men funktionalistiske antagelser lever videre inden for økonomien, i den offentlige debat, og givetvis også i mange politiske beslutningstageres forestillingsverden.

Her optræder funktionalismen dog normalt i en anden forklædning, nemlig som en *konvergensantagelse*: F.eks. er det en udbredt opfattelse, at tilpasningen til globalisering og international konkurrence (eller til aldrende befolkninger) vil kræve ensartede tilpasninger. Men sådanne konvergensantagelser er typisk netop funktionalismens anden side. Funktionalismen fører uvægerligt til en teori om, at de højtudviklede industrisamfund vil udvikle ensartede velfærdsstater. Og bag en teori om, at velfærdsstaterne bliver mere ens gemmer der sig næsten altid funktionalistiske antagelser.⁵ I modsætning til den klassiske funktionalisme er nutidens

funktionalisme imidlertid ofte skjult og ubevidst. Og i modsætning til tidligere er det sjældent velfærdsstatens vækst, der i dag søges forklaret; i stedet handler funktionalistiske teorier om tilpasning snarere om begrænsning af velfærdsordningernes samfundsøkonomiske belastning og af forstyrrelsen af de frie markedskræfters dynamik og fleksibilitet.

Der *er* en rationel kerne i funktionalismen - betoningen af samspillet mellem velfærdsstaten og omgivelserne, ikke mindst de økonomiske omgivelser. Men konvergensantagelsen holder ikke langt. Det fremgår allerede af udviklingen i de offentlige udgifter, jvf tabel I. I 1960 var de offentlige udgifter i Danmark lavere end i USA (!), og selv forskellen mellem USA og Sverige var forsvindende. I det hele taget var spredningen behersket: I stort set alle højtudviklede lande lå de offentlige udgifter på mellem 1/4 og 1/3 af bruttonationalproduktet (BNP). Danmark lå blandt de allerlaveste med et udgiftstryk på kun 24.8 pct.

Frem til 1975 følges landene ret pænt ad. Allerede i 1975 skiller USA sig dog klart ud: Nok vokser velfærden hastigt, de offentlige udgifter stiger fra 27.0 pct. til 35.6 pct. af BNP. Men det sidstnævnte tal placerer alligevel USA klart i bunden, og dér bliver landet liggende, så de offentlige udgifter herefter svinger mellem 35 og 39 pct. i USA, mod typisk 50-60 pct. i Europa.

Men efter 1975 ser man en stigende spredning også i Europa. Danmark og Sverige fortsætter med en kraftig vækst og lægger sig allerede i første halvdel af 1980'erne fast på et udgiftstryk på omkring 60 pct. af BNP, en yderligere stigning på 10-15 procentpoint. Men Storbritannien skifter kurs. Efter 17 år med konservativ regering havde UK i 1996 et lavere offentligt udgiftstryk end i 1975 - kun 43.8 pct. af BNP, dvs. en tilnærmelse til amerikansk niveau. Også i Tyskland har der været holdt igen, men tallene overdriver, bl.a. fordi man er gået over til at udbetale de fleste sociale ydelser skattefrit, jvf. nedenfor

Tabel I. Offentlige udgifter i procent af BNP for udvalgte lande, 1960-1996.

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1996	ændring 1960-75	ændring 1975-96
Sverige	31.0	43.7	49.4	61.6	65.2	61.0	65.3	+18.4	+15.9
Danmark	24.8	40.2	48.2	56.9	59.9	59.0	61.8	+23.8	+13.6
Norge	29.9	41.0	46.6	50.7	42.4	50.7	46.9	+16.7	+0.3
Finland	26.6	31.3	37.1	36.6	45.0	46.6	58.7	+10.5	+21.6
UK	32.3	39.2	46.6	45.0	47.6	41.7	43.8	+14.3	-2.8
Holland	33.7	46.0	56.6	57.5	61.2	60.4	52.9	+22.9	-3.7
Tyskland	32.4	38.6	48.9	48.3	47.9	46.0	50.0	+16.5	+1.1
Frankrig	34.6	38.9	43.5	46.4	53.2	51.1	56.3	+8.9	+12.8
USA	27.0	32.4	35.6	33.7	36.2	39.0	35.6	+8.6	0.0
Sv-USA	4.0	11.3	13.8	27.9	29.0	22.0	29.7	+9.8	+15.9

OECD (1988) *National Accounts* (1985-1996). Udgiftsbegrebet er »total outlays«, dvs. inklusive kapitaludgifter og kapitaloverførsler. Tallene 1985-96 bygger på 1968 SNA (Standard National Accounts), også for Danmark, der i 1997 indførte nyt nationalregnskabssystem med tilbage-

regning til 1988. Der er ikke korrigeret for definitionsændringer så som netto- eller bruttoficering af overførselsindkomster. Dette forklarer 2 pct. point af den danske udgiftsvækst efter skattereformen 1994.

Bemærkelsesværdig er også Holland, der helt frem til 1990 konkurrerede med Danmark og Sverige om førstepladsen i offentligt udgiftstryk, mensiden har haft et kraftigt fald til kun 53 pct. i 1996. Det er en følge af arbejdsmarkedsreform og store besparelser (Visser & Hemerijck 1997; van Oorschot 1998). Omvendt har Frankrig siden 1980 haft en betydelig vækst i de offentlige udgifter. Selv i Skandinavien er udviklingen ujævn: Sovjetunionens sammenbrud og 1990'ernes arbejdsløshed bragte med ét Finland op på dansk og svensk udgiftsniveau. Omvendt har olieindtægterne medvirket til, at udgiftstrykket i Norge er forblevet på 1975-niveau.

Selv med alskens forbehold over for en sådan grov sammenligning efterlader tallene ingen tvivl om, at *velfærdsstaterne er blevet mere forskellige fra 1960 til i dag, til trods for, at landene er blevet økonomisk mere ens. Forskellen er endda særlig udtalt efter 1980, hvor globaliseringen vitterligt har gjort landene mere integrerede i den internationale økonomi, hvilket angiveligt skulle fremme en uformel harmonisering af velfærdsstaterne.* Det er tal som disse, der er baggrunden for, at konvergensteorien og dermed funktionalismen stort set blev opgivet i det videnskabelige miljø. Men i den offentlige debat og i mange politiske beslutningstageres forestillingsverden synes konvergenssynspunktet at leve i bedste velgående.

Sådanne forskelle er overraskende ud fra et konvergenssynspunkt, men ikke ud fra et *interesseperspektiv* og endnu mindre ud fra et *anarkisk* eller et *institutionelt* perspektiv. Hvad det første angår, er der jo stor politisk forskel mellem USA og Europa, og der har også været store forskelle mellem de europæiske lande, når det gælder styrkeforholdet mellem højre og venstre. En af de bedste blandt de utallige kvantitative analyser af, hvad der forklarer forskelle i Væksten i den offentlige sektor fra I-land til land⁶, nemlig Cameron (1978), kunne således påvise, at socialistisk regeringsdeltagelse var en tilstrækkelig, men ikke en nødvendig, betingelse for en stor vækst i den offentlige sektor. Bl.a. havde Holland samme vækst som Skandinavien, trods borgerlig politisk dominans i den undersøgte periode.

Sådanne rent kvantitative analyser kan være udmærkede til at vise, at konvergensteorien ikke holder. Men til at beskrive forskellige velfærdssystemer rækker spørgsmålet om udgifternes størrelse ikke. Her er *indretningen* afgørende. Det skal vi se nærmere på i det følgende. Undervejs tangeres også den institutionelle inertie og de institutionelle dynamikker, samt spørgsmålet om, hvad der er hoveddrivkraften bag forandring: Samfundsgrupperes grundlæggende interesser eller forholdsvis tilfældige og kortsigtede, taktiske spil.

Idealtyper af velfærdssystemer - en simpel historik

Som sagt følges velfærdsstaternes indretning og udgifternes størrelse ikke entydigt ad. Således er der store ligheder mellem de skandinaviske velfærdssystemer, selv om udgiftstrykket er ret så forskelligt. Omvendt er der meget store forskelle i den måde, velfærdsudgifter finansieres og anvendes på, også i lande med nogenlunde samme skattetryk.

Det er baggrunden for, at det institutionelle perspektiv er blevet hovedperspektivet på velfærdsstaten i de sidste 10-15 år. Der har været mange bud på disse institutionelle forskelle:

Den mest kendte er Esping-Andersens (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, som bl.a. inspireret af Titmuss (1974) identificerer tre grundlæggende velfærdsmodeller: Den residuale eller »liberale« model, som USA kommer ganske tæt på; den korporative eller »konservative« idealtipe, som man finder stærke elementer af i Kontinentaleuropa, navnlig i Tyskland; samt den universelle eller »socialdemokratiske« model, som de skandinaviske velfærdsstater kommer ganske tæt på.

Der er ikke enighed om, hvor mange typer, man skal operere med. Navnlig tales der ofte om at skille Sydeuropa ud fra den kontinentaleuropæiske som en særlig type (Ferrera 1996,1997), ligesom nogle mener, det er at gøre vold på virkeligheden at opfatte velfærdsstaterne i Australien og New Zealand som eksponenter for den liberale idealtipe (Castles 1996). Der er heller ikke enighed om Esping-Andersens (1990) hovedforklaring, der siger, at forskellene er en effekt af arbejderbevægelsens styrke og dens alliancer med middelklassen, (først bønderne og siden den »nye« middelklasse) - med den tilføjelse, at forskellene typisk er selvforstærkende, fordi de cementeres af institutionerne. Men det er bredt anerkendt, at sondringen mellem forskellige velfærdstyper eller -modeller må være nøglen i velfærdsdiskussionen. Det leder dernæst frem til, at velfærdsstaten kun kan forstås tilfredsstillende i et komparativt perspektiv.

Fordi institutioner er vanskelige at ændre, når de først er kommet til, er det første valg ofte et særdeles vigtigt valg, der bestemmer de efterfølgende. Således også med velfærdsstaten. Selve begrebet opstod først efter 1945, men det første skridt væk fra fattighjælpen var Bismarcks obligatoriske socialforsikringer i Tyskland fra 1880'erne - i første omgang alene for arbejdere i byerne - herunder især alderdoms- og invalideforsikringen i 1889. Da Danmark i 1891 indførte alderdomsforsørgelse, var man meget bevidst om, at det *ikke* skulle ske efter tysk mønster. Ud over, at det var en tillægsgevinst at styrke den danske identitet som negationen af alt tysk, var det dog nok så væsentligt, at bønderne så en (kortsigtet) interesse i et system, som man troede, kunne begrænse landarbejdernes flugt til byerne - og til USA (Petersen 1985,1990).

Hvor Bismarck valgte en *bidrags-approach* (Palme 1990), dvs. en obligatorisk socialforsikring *for alle* arbejdere, baseret på bidrag fra arbejdere og arbejdsgivere og subsidieret af staten, valgte man i Danmark en skattefinansieret *støtteapproach* målrettet mod de *svage*, men i øvrigt omfattende alle grupper af medborgere. Aldersrenten omfattede alle mænd og kvinder over 60 år, der ikke kunne forsørge sig selv - dog forudsat at de var »værdigt« trængende og ikke havde modtaget ikke-tilbagebetalt fattighjælp mv. I de første år var godt 20 pct. af de ældre omfattet, hvorefter kredsen gradvist blev bredere. Disse to første systemer dannede skole (Øverbye, 1994). De kontinentaleuropæiske lande lavede modificerede udgaver af det tyske system; New Zealand, Australien, Norge, Sverige og Storbritannien fulgte med visse afvigelser den danske model. Dette grundlæggende skel har bestået lige siden.

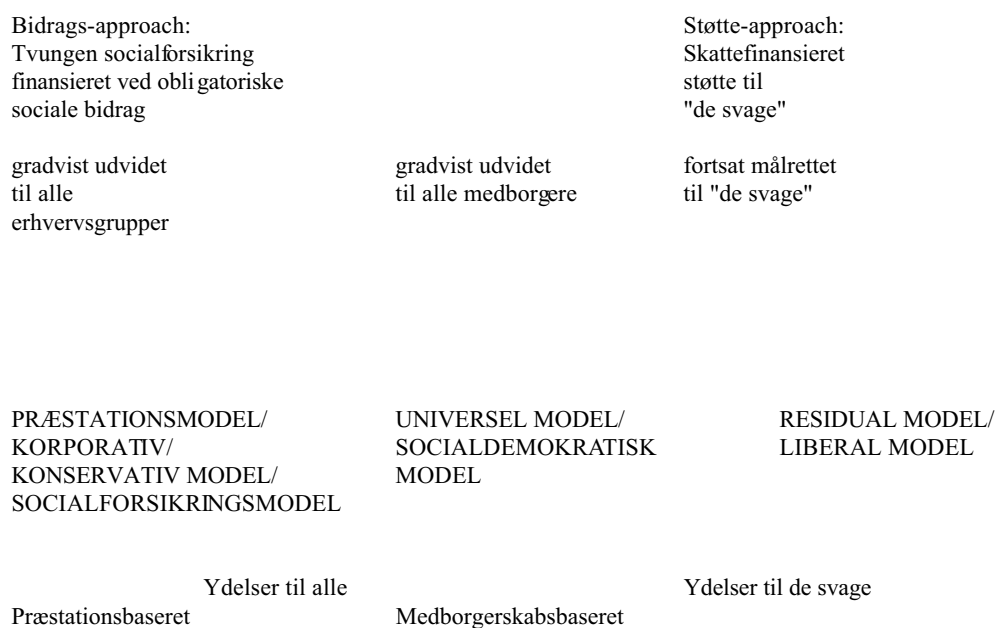
Senere fandt Venstre i øvrigt ud af, at man egentlig hellere ville have haft et bidragsfinansieret system. Men da var det for sent: Man havde valgt spor i 1891, og nu var et helt socialsystem under opbygning efter disse principper. I stedet måtte de borgerlige partier arbejde for sine interesser inden for de givne institutionelle rammer. Det er et skoleeksempel på institutioners betydning: De har deres egen udviklingslogik (politikken følger de lagte spor), fordi de forskellige interessegrupper oplever deres interesser og formulerer deres krav inden for systemets rammer.⁷ Som påpeget i Per H. Jensens artikel andetsteds i dette nummer, er der end ikke nogen entydig tendens til, at arbejderne kæmpede for et skattefinansieret støttesystem frem for et

bidragsfinansieret.

Denne institutionelle dynamik har medvirket til, at systemet i Skandinavien blev udstrakt til andre grupper end de svageste. Hvilket har udløst en standende diskussion, om denne »krybende universalisme« er en »afvigelse« og et udtryk for de borgerlige partiers indflydelse. Det behøver ikke optage os her, blot kan vi notere, at arbejderbevægelsen i Skandinavien tidligt skiftede fra et ønske om udelukkende at sikre »sine egne« til et ønske om, at hele befolkningen skulle være omfattet som ligestillede medborgere. I praksis har velfærdssystemet dog altid omfattet en blanding af behovsprøvede og helt generelle ydelser.

Men vejene skiltes hos de lande, der startede med en skattefinansieret støtteapproach: Nogle lande blev basalt set stående ved ordninger målrettet mod de svage - hvilket overlod middelklassen til at få sine velfærdsbehov dækket på det private marked - vi taler her om en residual model. I andre lande videre udvikledes systemet derimod til at omfatte alle, så man fik en *universel model*, jvf figur 1.⁸ Også i landene med obligatorisk socialforsikring blev systemet gradvist udstrakt til stort set, alle grupper af erhvervsaktive, og så i øvrigt i varierende grad koblet med den katolske kirkes sociallære, der understreger familiens førsørgelsespligt for sig og sine. I mange lande er det sidste dog gradvist blevet svækket, og desuden har man med Sydeuropa som delvis undtagelse fundet metoder til at sikre de grupper, der ikke i kraft af arbejdet har været omfattet af de obligatoriske forsikringer.⁹

Figur 1 velfærdssystemernes tre hovedveje.



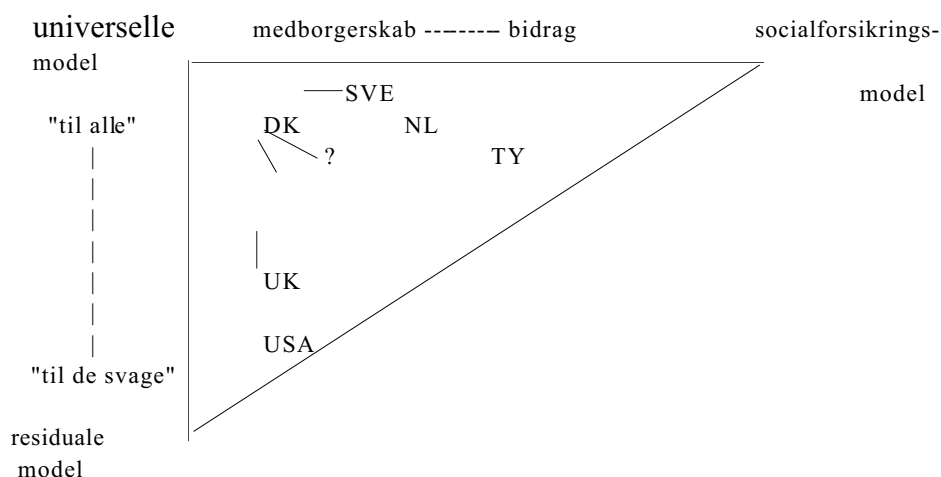
På den baggrund kan vi nærmere beskrive nogle af de væsentligste træk ved de tre velfærdsmødelles, som vi samtidig skal illustrere med nogle empiriske oplysninger.

Systemerne i praksis i dag - en empirisk orienteret beskrivelse

Overordnet adskiller de tre velfærdsmodeller sig på to forskellige dimensioner: Den residuale og den universelle model er beslægtede i indretning, for den universelle er en videreudvikling af den residuale. Socialforsikringsmodellen og den universelle model er beslægtede i omfang: Både i den forstand, at de i praksis omfatter alle og dermed også omfordeler fra alle til alle. Og i den forstand, at de samlede velfærdsudgifter ikke er systematisk forskellige.

Systemerne kan fremstilles ved en trekant (jvf figur 2), hvor idealtyperne udgør de tre hjørner. Denne model kan være velegnet til beskrivelse af velfærdssystemernes placering og bevægelse langs to forskellige dimensioner: Udstrækning og omkostninger på den ene side; og principper for finansiering og tildeling af ydelser på den anden. F.eks. har den britiske velfærdsstat bevæget sig fra universalisme mod residualisme siden slutningen af 1970'erne, mens Sverige på pensionsområdet har bevæget sig i retning af den præstationsorienterede model. Den danske udvikling på området vender vi tilbage til.

Figur 2. En skitse af forskellige velfærdsmodeller og faktiske velfærdsystemer.



Figur 3 sammenfatter nogle af de vigtigste træk ved de tre velfærdsmodeller. Grundprincippet i socialforsikringsmodellen er, at sociale rettigheder er noget, man har gjort sig »fortjent« til ved at betale obligatoriske sociale bidrag (typisk betales halvdelen af arbejdsgiveren, den anden halvdel af lønmodtageren), der udgør størstedelen af finansieringen. Sociale rettigheder er knyttet til beskæftigelse og indkomst, så f.eks. pension og førtidspension afhænger af størrelsen af de betalte bidrag. Grupper som f.eks. husmødre, der ikke har bidraget, er som udgangspunkt heller ikke berettiget til pension (undtagen enkepension), men falder i princippet tilbage på det nederste sikringsystem: Bistandshjælp. I praksis har man dog typisk udformet særregler for alderspensioner eller indført mindstepensioner, som alle får.

- I den residuale og i den universelle model følger pensionsretten derimod medborgerskabet, så f.eks. husmødre får pension eller førtidspension på lige fod med alle andre. I den rendyrkede residuale model er ydelsen dog beskeden og bortfalder for dem, der kan klare sig selv. I den rendyrkede universelle model er der en ydelse til alle - vel at mærke en ydelse, der er

tilstrækkelig til at opretholde en passende levestandard.

De forskellige systemer adskiller sig også markant i *udmålingen af indkomsterstattende ydelser*. I den rendyrkede residuale model er disse ydelser målrettet til de svage og bortfalder for de velstillede. I den mest rendyrkede universelle model er ydelserne ens for alle (flat-rate). Og i socialforsikringsmodellen er de i praksis størst for de velstillede, fordi de følger størrelsen af de betalte bidrag. Karakteristisk nok er disse fuldstændigt modstridende udfald hver for sig indlysende rimelige og logiske inden for modellens egne rammer: Man betaler til de svage og skal selvfølgelig ikke betale til dem, der kan klare sig selv (residualisme); alle er lige meget værd som medborgere og har derfor selvfølgelig krav på at blive behandlet ens af fællesskabet/staten (universalisme); de, der selv har betalt forsikringsbidrag, har også indlysende ret til at nyde tilsvarende gavn af sikringen (socialforsikring). Går man på tværs, bliver systemerne næsten absurde: Det er meningsløst, at de mest velstillede, der har haft mulighed for at sikre sig selv, skal have den højeste offentlige pension. Eller det er meningsløst, at de, der har bidraget mest til den fælles sikring, skal spises af med en flat-rate ydelse eller endog helt miste denne. *Forskellen ligger alene i navngivningen*: Det er ud fra alle praktiske hensyn ligegyldigt, om skatten på arbejde erlægges i form af indkomstskat eller i form af ørernærkede sociale bidrag - de sidste opføres også som skatter i alle internationale statistikker - men øremærkningen skaber forventning om en modydelse.

Det vender vi om lidt tilbage til. Her skal det blot nævnes, at folkepensionen kommer tæt på den universelle idealtipe. Inklusive ATP og en række særregler for pensionister (specielt boligydelsen) giver den en dækning på tæt op mod 100 pct. for en lavtlønnet enlig, der går på pension. Folkepensionen er dog ikke en ren flat-rate ydelse. Basispensionen består af et grundbeløb til alle og et pensionstillæg, der er behovsprøvet.¹⁰

I praksis kommer dagpengesystemet i Danmark også tæt på den universelle idealtipe. Formelt bygger systemet på et forsikringsprincip (Danmark, Sverige, Finland og Belgien er i øvrigt de eneste lande, hvor denne forsikring er frivillig). Men reelt betaler staten det meste, og den høje dækning på op til 90 pct. af tidligere indkomst betyder, kombineret med et lavt loft, at ydelsen i praksis er næsten flat-rate. Den gennemsnitlige dækning på 60-65 pct. er nogenlunde som i Holland og Tyskland, men her er maksimum 70 pct. eller lavere, mens loftet er højere (Det økonomiske Rad 1989; Ploug & Kvist 1994). Desuden er retten knyttet til anciennitet på arbejdsmarkedet,¹¹ og pga. opstramninger er flertallet af de arbejdsløse i Tyskland sidst i 1990'erne uden for dagpengesystemet, på arbejdsløshedshjælp eller socialhjælp (Clasen 1998).

Det følger som nævnt logisk af forsikringsprincippet, at indkomsterstattende ydelser ikke er behovsprøvede i socialforsikringsmodellen. Men ved andre ydelser er behovsprøvningen ofte skrap. Grundenheden er familien, og navnlig Tyskland har haft en vidtgående fortolkning af familiens forsørgelsesansvar. Indtil man fik en særlig plejeforsikring i 1995, måtte børn betale til forældres ophold på plejehjem, hvis de var i stand til det. Tilsvarende er SU i Tyskland og Holland bestemt af forældreindkomst indtil 27-28 års alderen.

Figur 3. De vigtigste forskelle mellem de tre hovedtyper af velfærdsstater

	Residual model	Socialforsikringsmodel	Universel model
Dominerende princip	Medborgerskabsprincip: Alle har ret til sociale ydelser, der finansieres primært over skatterne	Forsikringsprincip: Tvungen socialforsikring giver ret til sociale ydelser, der finansieres ved sociale bidrag. Skattefinansieret sikkerhedsnet for ikke-forsikrede	Medborgerskabsprincip: Alle har ret til sociale ydelser, der finansieres primært over skatterne
Rettigheder knyttet til beskæftigelse	I ringe grad	I høj grad	I ringe grad
Lighed i indkomsterstøttende ydelser	Udbredt behovsprøvnings/transkriterium (ydelsen bortfalder for bedrestillede)	Afhænger af optjente rettigheder (ydelsen højest for bedrestillede)	Helt eller næsten flat-rate: Ens ydelser til alle
Behovsprøvnings i øvrigt	Udbredt	Udbredt	Moderat
Hvem får offentlige ydelser	Primært de svage	Alle	Alle
Basisenhed: individ eller familie	Begge dele	mest familie	mest individ
Skatteniveau/ off. udgiftsniveau	Lavt	Højt	Højt
Skattestruktur	Lav skat på arbejde, Lav progression (Lave varebeskatter) (Høje ejendomsskatter)	Høj skat på arbejde, Lav progression (Ret lave varebeskatter) (Lave ejendomsskatter)	Moderat/høj skat på arbejde, høj progression (Høje varebeskatter) (Moderate ejendomsskatter)
Udgiftsstruktur	Små overførsler, små serviceudgifter, få offentligt ansatte	Store overførsler, ret små serviceudgifter, få offentligt ansatte	Moderate overførsler (stigende) Høje serviceudgifter, mange offentligt ansatte
Udligning	Ringes	Moderat	Høj
Hvem begunstiges	Højindkomster, Stabilt beskæftigede	Højindkomster, Stabilt beskæftigede	Lavindkomster Ustabilt beskæftigede Kvinder Børnefamilier

Det er en udbredt antagelse - også hos f.eks. Esping-Andersen (1990) - at den universelle model er dyrere end de øvrige. Det holder imidlertid ikke i sammenligning med socialforsikringsmodellen, hvis overførselsindkomster ofte er meget generøse. Det fremgår allerede af tabel 1 ovenfor, at udgifterne ikke er systematisk højere i Skandinavien end i f.eks. Tyskland, Holland og Frankrig. Hertil kommer for Tysklands vedkommende, at skindet bedrager:

Tabel 2 viser en opgørelse fra 1991, hvor man har forsøgt at tage højde for alle sammenlignelighedsproblemer.

Fremgangsmåden er en udbygning af tilsvarende tidligere beregninger (Det økonomiske Råd 1989; Goul Andersen & Munk Christiansen 1991) og bekræfter konklusionen i disse: Forskellige former for dobbeltregning og forskelle i beskattningen af overførselsindkomster betyder, at statistikkens tal er misvisende. OECD oplyser således en forskel i udgiftsbelastning på 13.5

pct. point af BFI mellem Danmark og Tyskland (68.2.minus 54.7 pct.). Efter korrektion for ovenhævnte problemer er forskellen kun 8.2 pct. point. Men hertil kommer så, at den offentlige sektor både har kapitaludgifter og -indtægter (rente mv.). Det er naturligvis kun nettorenteudgiften, der er en belastning, og kapitalindtægterne er usædvanligt store i Danmark. Når de trækkes fra, er forskellen så lille som 4.4 pct. point af BFI.¹² Som det fremgår, beror forskellen mellem Danmark og Tyskland mest på statistiske sammenlignelsesproblemer:

Den tyske velfærdsstat er veludbygget - men også tilsvarende dyr.

Tabel 2. En sanilet korrektion afforskelle i det? offentlige sektors andel af Bruttofaktorindkomsten (BFI), 1991.

	Danmark	Tyskland	Holland	Sverige	UK
1. Ukorrigerede OECD-tal, bruttoudgifter	68.2	54.7	60.2	70.6	47.0
2. Dobbeltregning vedr. EU-subsidier	-1.5	-0.6	-1.4	0.0	-0.6
3. Skat af indkomstoverførsler	-4.7	0.0	-6.1	-4.3	-0.6
4. Kirkeskat	-0.5	0.0	0.0	-0.7	0.0
5. Dobbeltregning vedr. tjenestem.pensioner	-0.6	-2.0	-2.0	-0.5	-0.4
6. Korrigerede bruttoudgifter	60.9	52.7	50.7	65.1	45.4
7. Kapitalindtægter	5.2	1.4	4.5	7.0	1.3
8. Nettobelastning = "byrde"	55.7	51.3	46.2	58.1	44.1
9. Nettokapitaludgifter	2.9	2.4	2.6	-0.9	2.2
10. Ydelsesomfang = "service"	52.8	48.9	43.6	59.0	41.9
11. Konjunkturrensning	-1.3	+3.3	+2.4	-1.1	+0.8
12. "Sammenlignelig serviceudgift"	51.5	51.6	46.0	57.9	42.7

Kilde: Finansministeriet (1994), *Finansredegørelse 1994*, p.40.

Det følger også direkte af velfærdsmodellen, at *indkomstbeskatningen* er høj i socialforsikringsmodellen. Det gælder ikke den egentlige indkomstskat, men derimod de sociale bidrag. Faktisk har marginalsatten i Tyskland i de senere år været en hel del højere end i Danmark for lav- og mellemindkomster - der er dog nu en tysk skattereform på vej, som vil udligne forskellen. Derimod har skatten for de høje indkomster hele tiden været størst i Danmark, og følgelig er progressionen i skattesystemet markant højere (Goul Andersen 1997a; Regeringen 1993: 57). Ifølge OECD (1995) dækkede indkomstskatten, (inklusive sociale bidrag) 55 pct. af de samlede skatter i Danmark i 1993, mod 66 pct. i Tyskland og 64 pct. i Holland (Jvf. Goul Andersen 1997a; se for en mere udførlig beregning Larsen & Nielsen 1996). Til gengæld ligger Danmark næst efter Norge i top, når det gælder vareskatterne.¹³

Den danske velfærdsdebat i 1990'erne har bl.a. været præget af diskussion om overførselsindkomsterne. Men det er en klassisk pointe, at overførselsindkomsterne er højere i den kontinentaleuropæiske model end i den skandinaviske. Det følger logisk af, at den kontinentaleuropæiske model

lægger stor vægt på familien og tilsvarende mindre på den service, der tjener til at aflaste familien. Herudover har man i udpræget grad bekæmpet arbejdsløsheden ved at sluse ældre og knapt så gamle ud af arbejdsmarkedet (Esping-Andersen 1996) - hvilket sammen med kvindernes lavere erhvervsdeltagelse giver en enorm forsørgerbyrde; andelen af de 18-64 årige, der er i arbejde, er typisk 10-15 pct. point

Tabel 3. Offentligt konsum og indkomstoverførsler til husholdningerne i pct. af Bruttofaktorindkomsten (BFI), samt indkomstoverførsler i pct. af konsum og indkomstoverførsler, 1996.

	Off.konsum (off.serviceudgifter), pct. af BFI	Indkomstoverførsler (sociale overførsler), pct. af BFI	overførsler i pct. af konsum+overførsler
Holland	15.8	27.0	63.1
Frankrig	22.3	26.9	54.8
Tyskland	22.2	20.8 1)	48.4 1)
Finland	24.8	25.6	50.8
Danmark	29.6	24.6 2)	45.4 2)
Sverige	29.8	25.5	46.1
Norge	23.2	17.4	42.8
UK	24.1	16.9	41.2
USA	17.1	14.0	45.1

Anm. Indkomstoverførsler omfatter »social security benefits«, »social assistance grants«, »unfunded employee pension and welfare benefits« samt »casualty insurance premiums, net«.

- 1) Indkomstoverførsler i Tyskland er i det væsentlige nettoficerede. Korrigeres tallene, så de bliver sammenlignelige med Danmark, vil andelen af BFI til sociale overførsler ligge 6-7 pct. point højere, dvs. nogenlunde på niveau med Frankrig. Det samme gælder overførsler i pct. af overførsler plus konsum.
- 2) Ved sammenligning med tidligere tal bemærkes, at bruttoficeringen af overførsler ved skattereformen 1994 medførte en »kunstig« stigning i overførslernes andel af BFI på ca. 2.3 pct.

Kilde: OECD (1998) *National Accounts*, vol. 11. Det bemærkes, at 1996-tallene ikke er endelige.

lavere end i Skandinavien (Hornemann Møller 1995). Derfor kan det ikke undre, at *udgifterne til overførselsindkomster er høje, serviceudgifterne mindre* i socialforsikringsmodellen end i den universelle model. Selv om udgifterne til indkomstoverførsler er steget voldsomt i Danmark, er de dog stadig lavere end i mange af de EU-lande, vi normalt sammenligner os med, jvf tabel 3. Det betyder så samtidigt, at det styringsmæssige hovedproblem er forskelligt: I Skandinavien er det store problem at styre de offentlige serviceudgifter; i Kontinentaleuropa er det at styre overførslerne.

Det fremgår også af statistikken for offentligt ansatte, jvf tabel 4. Selvom vi tager højde for, at

dele af den offentlige service i bl.a. Holland ligger i halvoffentligt regi og derfor regner privat velfærd med for at skønne en overgrænse, så er det tydeligt, at den offentlige servicesektor er markant højere i Skandinavien. Kun Frankrig har siden 1980 haft en kraftig vækst i den offentlige servicesektor og i antallet af offentligt ansatte - tallet er dog behæftet med nogen usikkerhed (jvf tabel 4).

Spørgsmålet om lighed behandles særskilt nedenfor; her skal blot bemærkes, at lavindkomster, ustabil beskæftigede og ikke mindst kvinder hører til de grupper, der begunstiges af de skandinaviske velfærdsordninger, uanset om vi sammenligner med den residuale model eller socialforsikringsmodellen. Hertil kommer i udtalt grad børnefamilierne, hvilket ikke er en strengt logisk følge af den universelle model, men et særdeles afgørende træk ved de skandinaviske velfærdsstater.

Tabel 4. Offentligt ansatte, samt offentligt ansatte plus privat velfærd i pct. af arbejdsstyrken.

	Off. ansatte	Privat velfærd 1)	Off.sektor + velfærd i alt
Holland (1995)	13.8	13.9	27.7
Frankrig (1996) 2)	29.2	7.1	35.3
Tyskland (1996)	15.4	n.a.	n.a.
Finland (1996)	25.2	2.6	27.8
Danmark (1995)	30.7	2.4	33.1
Sverige (1994)	32.0	4.1	36.1
Norge (1991)	28.7	5.5	34.2
UK (1993)	16.9	n.a.	n.a.
USA (1996)	13.3	14.4	27.7

Anm. Opgjort på basis af antal personer, dvs. ikke korrigeret for forskelle i arbejdstid. I Danmark er der flere deltidsansatte i den offentlige sektor end i den private sektor.

- 1) Omfatter »educational services«, »medical, dental, other health and veterinary services«, samt »recreational and cultural services«.
- 2) Afgrænsningen lidt usikker; omfatter uoplyst.

Kilde: OECD (1998) *National Accounts*, vol.H.

Ligheden og velfærdsstatens værdigrundlag

Det er et vidnesbyrd om, hvor lidt EU betyder for den danske velfærdsstat, at den danske velfærdsdiskussion næsten altid foregår langs akse residual-universel, mens diskussionen sjældent har ladet sig distrahere af, at Europa syd for Danmarks grænser har et forsikringsbaseret system. Det er den rent danske tradition, der styrer diskussionen, og der er ofte forvirring om værdigrundlaget: Skal ydelserne være for de »svage«, eller bør de være en ret for alle

medborgere? Der lyder i den forbindelse undertiden kritik af, at velfærdsstaten er blevet et system, der omfordeler fra alle til alle. Denne kritik kunne være nærliggende, hvis målestokken var den residuale model, men i en europæisk kontekst kan omfordeling »fra alle til alle« næppe ses som nogen »afvigelse«. Det må snarere ses som definitionen på en europæisk velfærdsstat. Der er nemlig tale om sikrings- og servicesystemer for hele befolkningen - uanset om det så bygger på universalistiske principper eller på præstationsprincippet. Selv den residuale model uden for Europas grænser er typisk et alle-betaler-til-alle system i den forstand, at det normalt bygger på store skattemæssige tilskud til private forsikringer - den såkaldte *fiskale velfærd*, som man altid har været opmærksom på, men som er meget vanskelig at gøre op (jvf. f.eks. Greve 1994).

Alligevel kunne man måske fristes til at tro, at det ville give størst omfordeling som i den residuale model at målrette de sociale ydelser til de svage. -Men erfaringen siger det modsatte, og det er der gode grunde til. For det første er der det grundlæggende problem, at »welfare for the poor« med Titmuss'(1974) ord i reglen ender som »poor welfare«. Dels er der ingen ressourcestærke til at stille krav, dels fører det til både stigmatisering og mistænksomhed, når velfærden består i, at det er »os«, der betaler til »dem«. For det andet lider kritikken af universalismen, som påpeget af Bo Rothstein (1994,1998), af vanskeligheder med at forstå principperne i dobbelt bogholderi. Selv om middelklassen har en betydelig »take up« på ydelsessiden, så overgås det som regel af endnu større betalinger på skattesiden. Hvis alternativet er, at ydelsen skal købes på markedet, betaler alle lige meget i kroner og øre, så selv ved proportional beskatning har de dårligere stillede en interesse i, at de offentlige varetager opgaven. Derfor er de fleste offentlige serviceydelser udlignende, selv hvis de benyttes mest af middelklassen. Derfor er det i praksis den universelle model, der omfordeler mest. Selv den konservative model, der netop *ikke* sigter mod udligning, virker i praksis mere udlignende, fordi der trods alt sker en udligning af de sociale forskelle i risici.

Den danske velfærdsstat yder særdeles effektiv sikring mod ulighed og fattigdom. Danmark har det laveste antal fattige i EU (ud fra standard-definitionen af fattige som dem, der har under halvdelen af gennemsnitsborgerens forbrugsmuligheder efter skat, korrigeret for antal børn og voksne i husstanden). De »fattige« er mest studerende og andre, der kun midlertidigt tilhører gruppen (Kommissionen 1994, jvf. Goul Andersen 1997a). Kun 3 pct. af de danske husstande, hvor husstandsoverhovedet er arbejdsløs, faldt i 1988 under fattigdomsgrænsen. I det »gamle« EU kom Holland nærmest med 22 pct., mens UK toppede med 48 pct.

Undersøgelser af indkomstfordelingen viser, at Danmark omkring 1990 havde den mindste ulighed i disponibel indkomst blandt en række europæiske lande, og som et af de eneste lande ud over Finland havde Danmark tilmed oplevet en *indsnævring* af forskellen i 1980'erne. I UK øgedes uligheden deri mod markant i 1980'erne, og selv i Sverige blev uligheden større (Finansredegørelse 1995, cit. i Goul Andersen 1997a). Resultatet er interessant, fordi Danmark har klaret sig økonomisk lige så godt som andre europæiske lande i perioden siden begyndelsen af 1980'erne. Finansministeriet (1996) har også undersøgt, hvordan den danske velfærdsstat og dens enkelte komponenter udligner indkomstuligheden. Omfordelingen viser sig særdeles kraftig. Det skyldes specielt indkomstoverførslerne, men - i overensstemmelse med betragtningerne ovenfor - også serviceydelserne og skatterne. Jvf. figur 4.¹⁴

Figur 4. Velfærdsstatens omfordeling, opdelt på delkomponenter.

	gini- koefficient
Erhvervsindkomst (E)	48.8
Bruttoindkomst (B)	29.8
Disponibel indkomst (D)	26.6
Disponibel indkomst + service (S)	20.7
Omfordelingseffekt af overførsler (E)-(B)	19.0
Omfordelingseffekt af skatter (B)-(D)	3.2
Omfordelingseffekt af off.service (D)-(S)	5.9
Samlet omfordelingseffekt (E)-(S)	28.1

Kilde: Finansredegørelse 1996 (Lovmodelldata).
Ginikoefficienten varierer mellem 0 (alle har samme indkomst) og 100 (én person har al indkomst).

Middelklassen (især den øvre middelklasse) er altså ikke begunstiget af den universelle velfærdsmodel i Danmark, men er i stedet dens ofre: I den residuale velfærdsmodel slipper middelklassen billigt i skat; i socialforsikringsmodellen får middelklassen et stort udbytte igen i form af generøse pensioner. I den danske model er middelklassens skattebetaling den allerhøjeste, og så må middelklassen endda selv betale privat pensionsopsparing eller arbejdsmarkedspension. oveni. Det overgår selv de vilkår, den svenske middelklasse bydes. Serviceydelser på et lidt højere niveau er en beskedent kompensation herfor i de skandinaviske velfærdsstater.

De tre velfærdsmodeller og fremtidens udfordringer

Kan den danske velfærdsmodel bevares? Hvor robuste er de tre modeller over for fremtidens udfordringer? En diskussion om forskellige modellers bevaringsmulighed og -værdighed kan passende tage udgangspunkt i deres evne til at håndtere fire store udfordringer, som trænger sig på nu og i de nærmeste årtier: (1) globaliseringen; (2) de demografiske ændringer (»pensionsboniben«); (3) individualiseringen; samt (4) styringen af store velfærdsstater.

Globaliseringen er lidt af et modebegreb, der bl.a. skjuler, at verdenshandelen i 1914 var forholdsmæssigt på samme niveau som i dag (Krugman 1996). Ofte henviser begrebet også til EU-integrationen, som dog ikke behøver at optage os her, da det næppe vil få betydning for velfærdsstatens fremtid. Men der er kommet frie kapitalbevægelser og stigende verdenshandel siden 1970'erne. Spørgsmålet er, hvad det indebærer. Der er ikke mange tegn på, at det skader den samlede beskæftigelse. Derimod mener mange, at globaliseringen i hvert fald i en overgangsperiode giver en »overskudsbefolkning« af ufaglærte, hvis produktivitet ikke modsvarer de høje mindstelønninger i Europa; et mere fleksibelt arbejdsmarked som under den residuale model giver derimod mulighed for at opretholde høj beskæftigelse, lyder argumentet.

Dette problem er naturligvis for omfattende til at kunne behandles tilbundsående her. Men det

kan bemærkes, at socialforsikringsmodellen synes mere sårbar over for sådanne problemer end den universelle model. Det hænger sammen med den nære sammenknytning af beskæftigelse og sociale rettigheder, der kommer til at skabe skarpe opdelinger mellem »insiderne« og »outsiderne«. Det er for det første et økonomisk problem, der både fostrer manglende fleksibilitet og manglende incitament til løntilbageholdenhed hos »insiderne«, tilmed forplanter ledighedsbelastningerne sig straks til arbejdsgivernes omkostningsniveau i form af stigende sociale bidrag. Disse problemer er ikke meget erkendte i Danmark og var nær blevet, importeret med skattereformen i 1993/94. For det andet giver socialforsikringsmodellen også større sociale opdelinger mellem insiderne og outsiderne, fordi beskæftigelsesproblemer smitter voldsomt af på de sociale rettigheder. Derfor er denne model forbundet med større risiko for marginalisering i betydningen tab af medborgerskab.

Blandt de europæiske velfærdsstater synes universalismen altså at være den mindst truede; om den residuale velfærdsmodel, så klarer sig bedre end de europæiske, kan vi ikke behandle her. Men det har dog vist sig, at nogle europæiske lande godt kan nå ned på lav arbejdsløshed.

Den danske velfærdsdebat om *den demografiske udvikling* er ret stærkt påvirket af den internationale diskussion. Diskussionen forbigår dog ofte, at problemet er mindre i Danmark. Demografien er typisk en større udfordring for de kontinentaleuropæiske velfærdsstater end for de skandinaviske. For det første er befolkningsprognoserne forskellige, bl.a. fordi fødselstallet siden slutning en af 1980'erne har været væsentligt højere i Skandinavien end i resten af Europa.

Sammen med indvandring betyder det f.eks., at det forventede antal danskere år 2025 er opjusteret fra knap 4.3 mio. til godt 5.6 mio. fra befolkningsprognosen i 1984 til prognosen i 1997. Næsten hele forskellen udgøres af børn, unge og midaldrende, hvilket gør de ældres befolkningsandel lavere. Om stigende fødselstal kan tilskrives den skandinaviske velfærdsmodel, er usikkert - selv om det *kunne* være en refleks af de bedre vilkår for erhvervsarbejdende børnefamilier. Men mange fødsler letter ældrebyrden noget - f.eks. ventes tilvæksten i andelen over 60 år kun at blive halvt så stor i Danmark som i Tyskland. Til gengæld er der ikke udsigt til besparelser, når det gælder børnene - og børn er meget dyre i det danske velfærdssystem. Det betyder, at udgiftspresset truer delvist andre steder i det danske system end f.eks. i det tyske.¹⁵ Og det betyder i øvrigt også, at integration af indvandrere på arbejdsmarkedet er en hovedopgave.

Tabel 5. "Komparative pensionsbomber"- Befolkningsprognose for Danmark og Tyskland. Pct. lodret.

	Tyskland				Danmark			
	1992	2010	2030	ændr.	1995	2010	2030	ændr.
0-19 år	21.5	18.6	16.8	-4.7	23.6	25.5	24.1	+0.5
20-59 år	58.1	56.5	49.6	-8.5	56.5	52.3	50.4	-6.1
60 år +	20.4	24.9	33.6	+13.2	19.9	22.2	25.5	+5.6

Kilde: S.E.Befolkning og valg (1996) samt Europarådet (1996) *Recent Demographic Trends*..

For det andet er forsikringsbaserede pay-as-you-go pensionssystemer uden tilhørende fondsofbygning sårbare over for demografiske ændringer, fordi de bygger på en slags »kontrakt« mellem generationerne, hvor den erhvervsaktive generation betaler til de nuværende pensionister i håb om, at fremtidens erhvervsaktive til sin tid vil gøre det samme. Borgerne forventer at få pension i forhold til deres indbetalinger til hvad der ligner et opsparings- og forsikringssystem. Det danske folkepensionssystem, er væsentligt mere robust. Med opbygningen af arbejdsmarkedspensioner og spredningen af private pensionsordninger er det endog sandsynligt, at udgiften til folkepension vil blive begrænset ikke så lidt af aftrapningen af pensionstillægget. Hertil kommer, at den del af lønstigningerne, der går til pensionsopbygning, ikke bliver indregnet i pristalsreguleringen af folkepensionen, Derfor er det ikke sandsynligt, at stigende pensionsudgifter vil belaste de offentlige budgetter i Danmark særlig voldsomt fremover. Det er heller ikke den hidtidige erfaring. Selv om antallet og andelen af ældre danskere har været faldende i 1990'erne, er der alligevel tale om en stor stigning, set over et længere forløb. Fra 1972 til 1997 steg antallet af ældre over 67 år fra 526.000 til 702.000, dvs. med præcis 1/3. Befolkningsandelen steg fra 10.5 pct. til 13.3 pct., dvs. med

Tabel 6. Folkepensionens andel af BFI, 1972-1997. Pct.

	1972	1981	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Antal danskere over 67 år, tus.	526	643	701	705	708	710	709	707	705	703
Andel af befolkningen	10.5	12.5	13.7	13.7	13.7	13.7	13.6	13.6	13.4	13.3
Folkepens. andel BFI, gl. nat. regnskab	5.1	6.0	5.2	5.1	5.1	5.1	6.3	6.2	6.1	-
Folkepens. andel BFI, ny nat. regnskab	-	-	5.0	4.9	4.9	4.9	6.0	5.8	5.7	5.5
Korrigeret til 1972.-standard ¹⁾	5.1	6.0	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	5.0	4.9	4.7

- 1) Det er antaget, at Folkepensionens reelle andel af BFI var den samme i 1994 som i 1993 (beregningens resultat svarer til Finansministeriet 1995:36). Herefter er udviklingen i BFI-andelen ifig. nyt nationalregnskab 1994-97 overført forholdsmæssigt. Sidstnævnte beregning er den mest konservative blandt de mulige alternativer. Til gengæld, er beregningen ikke korrigeret for indlemmelse af enke- og førtidige folkepensionister under førtidspension fra 1984. Folkepensionens BFI-andel faldt fra 5.56 til 5.02 pct. fra 1983 til 1984, altså med 0.54 pct. BFI. Herafter en del kunstigt. Summen af førtids- og folkepension faldt kun fra 7.74 til 7.58 pct. af BFI, dvs. med 0.16 pct. point. Ændringen giver formentlig et »kunstigt« fald på 0.3 - 0.4 pct. BFI.

Kilde: Goul Andersen & Munk Christiansen (1991:242-47); samt Statistisk 10 års oversigt, 1997 og 1998.

halvdelen af den forventede stigning fra i dag til år 2030. Desuden er det velkendt, at folkepensionister i perioden siden 1972 har oplevet en lidt bedre udvikling i reallønnen end andre grupper, hvorimod det modsatte vil være tilfældet fremover. Hvordan har dette så påvirket folkepensionens belastning af samfundsøkonomien? Svaret er overraskende nok, at belastningen har været faldende. De ældre over 67 lægger beslag på en lidt *mindre* del af samfundskagen til

folkepension end i 1972. Ikke blot pr. pensionist, men også som gruppe, trods gruppens vækst med 1/3. Det fremgår af tabel 6.

Beregningen kompliceres af bruttoficeringen i forbindelse med skattereformen 1993/94 samt indførelse af nyt nationalregnskab (ENS) fra 1997. Men under ret uproblematisk antagelse er det muligt at udregne en nogenlunde sammenlignelig talserie, der viser, at folkepensionen, korrigeret for bruttoficering og ændret nationalregnskab, er faldet fra 5.1 pct. af BFI i 1972 til 4.7 pct. i 1997. En fuldstændig korrektion kan muligvis eliminere yderligere et par promille, men næppe faldet. Siden 1981 er der sket et meget kraftigt fald, fra 6.0 pct. af BFI til 4.7 pct. af BFI. Selv i en periode med stigning i ældrebefolkningen (1981-1997) og uden synlige nedskæringer har man altså kunnet reducere folkepensionens andel af samfundsøkonomien med næsten 115. På den baggrund er det urealistisk at forvente den store pensionsbelastning fremover, og skønnene er da også blevet løbende nedjusteret. Selv medregnet servicedelen (sygehuse og ældrepleje) venter man i dag kun en udgiftsvækst på 3-4 pct. af BNP over en 30 årig periode (Finansredegørelse 1996) mod tidligere 5-6 pct. (Finansministeriet 1995). På den baggrund forekommer »pensionsbomben« stærkt overvurderet - Danmark hører sammen med Sverige og Storbritannien til de ret få lande, der synes »fremtidssikrede« mod en alvorligt stigende pensionsbyrde.

-Individualiseringen har talrige aspekter, som vi ikke kan behandle her.¹⁶ Vi skal nøjes med at se på et enkelt og lidt specielt aspekt der ofte diskuteres under denne overskrift: Kvindernes integration på arbejdsmarkedet. Det er velkendt, at »kvinderne kom ind på arbejdsmarkedet« fra midten af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne - for nu at bruge den kortfattede og upræcise formulering. Knap så velkendt er det, at udviklingen siden er fortsat med uformindsket styrke - nemlig ved, at kvinderne er gået fra deltid til fuldtid. I hvert fald i statistisk forstand: Mange har nogle få timers reduceret arbejdstid, men arbejdstider, der blot kommer i nærheden af halvtidsjobs, er stort set forsvundet. Dermed er danske kvinder fortsat et par årtier foran kvinderne i resten af Europa, der typisk er blevet indsluset i halvtidsjobs i 1980'erne og 1990'erne. Det er en vigtig indvending, når man taler om faldende arbejdslyst og stigende forsørgerbyrde i Danmark. Og det er et meget vigtigt træk ved den danske velfærdsstat, at den er fuldt tilpasset denne voldsomme ændring i kvindernes situation. Samtidig er det til gengæld en påmindelse om, at arbejdskraftreserverne i Danmark er langt mindre end i resten af Europa.

Fremstillingen vil have afsløret et kritisk syn på de senere års mange påstande om krise for den danske velfærdsstat. I givet fald forekommer de fleste »problemer« at måtte blive større i de velfærdsstater, der bygger på socialforsikringsmodellen. Ofte overføres problemer fra andre lande for ukritisk - mens de særlige danske problemer undervurderes. Og når det gælder den fjerde store udfordring for velfærdsstaterne, er den danske velfærdsmodel, i høj grad sårbar: *Styringen af en stor velfærdsstat*, nærmere bestemt styringen af de offentlige udgifter og sikringen af »value for money« er bestemt ikke nogen let opgave. Og den drukner let i forsøget på at løse nogle af de andre »problemer«, som af og til mere hører fortiden eller udlandet til. Analysen - ovenfor viser, at Danmark har særlig store udfordringer mht. at kontrollere serviceudgifterne, hvilket langt frem i slutningen af 1990'erne ikke var erkendt pga. overdreven koncentration om de »ukontrollable« overførsler, der nok også ofte væves bevidsthedsmæssigt sammen med »pensionsbomben«.

Som det er fremgået, er pensionisterne dog ikke skyld i 1980'ernes »ukontrollable overførslem -

tværtimod. En nærmere analyse (Goul Andersen 1997a) viser, at udviklingen på arbejdsmarkedet heller ikke havde så stor del i stigningen, som man kunne tro. Faktisk viste en grov opdeling af overførslerne 1983-1993 i de »ustyrlige« og de »mere styrlige«, at de sidstnævnte var vokset mest: BNP voksede i perioden med 21 pct. i faste priser. »Ukontrollable« overførsler til dagpenge, bistandshjælp, folkepension, førtidspension og efterløn voksede sammenlagt med 26 pct. i faste priser. Men alle andre - »mere kontrollable« -

Tabel 7. Deltidsarbejdets forsvinden. Andel deltidsbeskæftigede kvitider, opdelt efter alder.

	1982	1985	1989	1993	1996	ændr.
Alle kvinder	33.3	29.8	27.9	24.2	19.6	-13.7
16-19 år	53.6	55.8	67.4	75.5	75.7	+22.1
20-24 år	17.3	17.6	19.4	26.1	29.4	+12.1
25-29 år	21.0	14.5	10.2	10.2	9.6	-11.4
30-34 år	32.5	24.3	14.3	9.1	5.2	-27.3
35-39 år	36.7	31.6	22.7	14.9	7.8	-28.9
40-49 år	38.7	34.2	27.8	22.4	13.3	-25.4
50-66 år	40.4	38.2	34.1	31.9	19.6	-20.8

Deltidsarbejde er def. som mindre end 83 pct. af normal ugentlig arbejdstid (typisk 37 timer). Kilde: Danmarks Statistik: Statistiske Efterretninger: Arbejdsmarked: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik.

overførsler voksede under ét med 70 pct. Sagt med andre ord havde *politiske* beslutninger om stigende udgifter en meget stor andel i de stigende overførsler fra 1983-93. Når det gik galt med overførslerne i 1980'erne, skyldtes det ikke mindst, at politikerne var så fokuserede på at kontrollere serviceudgifterne, at overførslerne blev glemt. Denne forklaring indebærer, at det måtte gå modsat i 1990'erne, og det kom faktisk til at holde stik (se nedenfor).

Der er næppe tvivl om, at det alt andet lige er sværest at kontrollere det offentlige konsum. Her står politikere over for ressourcestærke borgere, store grupper af offentligt ansatte, samt en professionsviden, som det ofte er svært at gennemskue. Når det gælder overførsler, står de politiske beslutningstagere over for samfundets svageste, hvis forhold er meget gennemskuelige, og som i bedste fald forsvares af en håndfuld socialrådgivere. Den traditionelle visdom (Kristensen 1987), at konsumet er sværere at kontrollere end overførslerne, holder stadig.

Og det *kom* til at gå modsat i 1990'erne, hvor det lykkedes at få kontrol over overførselsindkomsterne, som 1993-1998 faldt med ca. 5 pct. i faste priser, hvorimod det offentlige konsum alt efter opgørelse steg med 12-15 pct., ca. dobbelt så meget som i hele perioden 1982-1992. En del af denne vækst var tilsigtet, men tallene ligger dog langt fra de mål, regeringen satte sig i »*Ny kurs mod bedre tider*« i 1993. Dermed er de offentlige finanser ikke genoprettet til at kunne modstå en evt. ny vending i konjunkturerne, der kan sætte samfundet på kurs mod en stigning i statsgælden. Dette forekommer at være en af de største - og meget realistiske - trusler mod den danske velfærdsstat i dag.

Konklusioner og fremtidsudsigter

Som det skulle være fremgået, følger velfærdsstaterne ikke én fælles udviklingslinje, og nok så meget europæisk integration, globalisering, eller for den sags skyld kvinders integration på

arbejdsmarkedet, synes ikke at have gjort dem mere ens - selv om fælles udviklingstræk naturligvis også forekommer. Velfærdsstaterne har i vid udstrækning valgt forskellige veje.

Der er argumenteret for, at den danske velfærdsstat er robust over for fremtidens udfordringer - også styringsproblemerne har tidligere vist sig at kunne løses. Ud fra mange præmisser kan man også mene, velfærdsstaten er bevaringsværdig - sikring af lighed og medborgerskab er blandt argumenterne.

Spørgsmålet, om velfærdsstaten vil bestå, lader sig derimod ikke besvare entydigt. Den danske velfærdsstat blev ikke til som resultat af en bevidst proces - som resultat af en »stor tegning«. Det kan heller ikke entydigt ses som en kompromis mellem forskellige samfundsgruppers »store tegninger«. Og den blev slet ikke til, fordi det var en »rationel løsning«. I bedste fald kan man sige, at den har været forenelig med sådanne drivkræfter. Men forholdsvis tilfældige hændelser, utilsigtede sideeffekter og uventede dynamikker har haft en ikke ringe indflydelse. Sat på spidsen vil nogle næsten påstå, at den danske velfærdsstat blev indført ved et »uheld«.

Det er naturligvis at gå for vidt. Alligevel bør kassen med »uheld« så absolut inddrages, når man skal lede efter kilder til grundlæggende forandringer. Det kan være mindst lige så vigtigt som at se på »udfordringer og problemet«, endsige »vælgerholdninger«. Sådanne »uheld« (forstået som oprindelig mere eller mindre utilsigtede hændelser, de være sig positive eller negative) er til gengæld ikke så utænkelige. Her skal blot nævnes et enkelt eksempel på en institutionel dynamik, som illustrerer, hvordan velfærdsstaten kan slå ind på delvist utilsigtede veje.

Som Esping-Andersen (1990) påpeger, var fremvæksten af en stor, nymiddelklasse medvirkende til forandringer i velfærden i mange lande. Denne gruppe havde velfærdsbehov, f.eks. på pensionsområdet, som også måtte dækkes - so oder so. I den residuale model var det let at indplacere disse nye behov: Det private forsikringsmarked havde et godt tilbud, også til den ny middelklasse. I socialforsikringsmodellen var det heller ikke noget problem: Systemet med de højeste ydelser til de højeste indkomster var som skræddersyet til middelklassens behov. Den universelle velfærdsmodels ensartede, men beskedne, ydelser til alle var derimod ikke tilfredsstillende for middelklassen. I Sverige og senere Norge gjorde man den offentlige pension indkomsthængig ved at indføre en indtægtsbestemt tillægspension fra 1960'erne. Man valgte at fire på princippet om ens ydelser *for at bevare hele befolkningen indenfor ét samlet system*. Men derved kom systemet i nogen grad til at nærme sig præstationsmodellen, og dette blev i Sverige fuldført med en ny pensionsreform vedtaget i juni 1998 (<http://www.pension.gov.se>).

I Danmark fortsatte man i stedet - i god overensstemmelse med befolkningens ønsker - med at forbedre folkepensionen. Desuden indførte man i 1964 ATP, som var ens for alle beskæftigede. Følgen var, at et stort privat pensionsmarked voksede frem: Privat opsparing, virksomhedsordninger og overenskomster med bidrag til pensionskasser. Altsammen understøttet af skattetilskud fra regeringer, der var kronisk optaget af at øge opsparingen her og nu for at begrænse underskuddet på betalingsbalancen.

Det betød en opdeling af befolkningen, hvor 2/3 »kun« havde folkepensionen at leve af (Vesterø-Jensen 1985). Efter mange resultatløse diskussioner begyndte fagbevægelsen selv fra omkring 1990 en gradvis indførelse af en arbejdsmarkedspension via overenskomsterne, sigtende mod et bidrag på foreløbig 9 pct. Når dette system er »modnet«, vil det sammen med ATP og privat

opsparing kunne føre til en ganske udbredt beskæring af folkepensionens pensionstillæg.

Mange vil fortsat være helt eller delvist berettigede til pensionstillægget, men det vil dog være naturligt, med henvisning til de mange velstillede pensionister at fjerne en række afpensionisters mange særregler. I efteråret 1998 står diskussionen om en begyndende beskæring af boligydelsen. Samtidig reduceres basispensionen en del som følge af, at den del af lønstigningerne, der går til pensionsforbedringer, ikke indgår i satsreguleringen af folkepensionen. Skulle de samlede resultater gå for hårdt ud over nogle pensionister, har man jo altid det almindelige sociale system til at træde til.

Men hvor er Danmark så på vej hen på pensionsområdet? Formentlig i en noget anden retning, end man havde tænkt sig, da man afviste ITP i 1960'erne. Muligvis er man - ganske vist i luksusudgave - på vej mod den residuale model: En offentlig mindstepension for de svage, men reelt på et lavere niveau end i dag i kraft af satsregulering og afvikling af særregler for pensionister. Resten er overladt til det private marked. Nu er pensionskasserne ikke »rigtigt« private. Men de er dog så private, (a) at de ikke omfatter alle (arbejdsløse, orlovs personer, løst ansatte uden overenskomst); (b) så private, at pensionsbidraget ikke formelt regnes som en skat; samt (c) så private, at risikodeling sker inden for den enkelte pensionskasse, så f.eks. kvinder i en pensionskasse domineret af kvinder pga. kvinders højere levealder stilles dårligere pensionsmæssigt, sammenlignet med et system, der fungerede som én stor pensionskasse for alle borgere.

Dette scenarie er ét blandt flere - men ikke helt usandsynligt (Cox 1997). Også i andre lande er der tendens mod mere præstationsorienterede systemer, men det danske *kan* i yderste fald ende med at blive et af de mest markedsprægede og mindst solidariske systemer. I så fald ville den danske velfærdsmodel være grundlæggende forandret, uden at man kan pege på nogen bestemt aktør, som har ønsket dette. Det skal understreges, at det nok næppe kommer til at gå så vidt, men der tegner sig mulige scenarier i dag, som ville være utænkelige for blot 10 år siden. Og eksemplet kan i det mindste illustrere, hvorledes institutionelle dynamikker kan føre til forandringer af den danske model, der er mere vidtgående, end de fleste forestiller sig.

Noter:

1. Hvor den teoretiske hovedinteresse i 1980'erne samlede sig om velfærdssystemerne som afhængig variabel, dvs. om at forklare velfærdssystemernes op- og nedgang, har man i 1990'erne i stigende grad behandlet velfærdssystemerne som den uafhængige variabel for at diskutere policy-konsekvenserne, eller man har diskuteret forskellige omstillingsmuligheder og -problemer (jvf. også Kvist 1997).

2. Interesseforklaringen optræder i to varianter: Én, der ser arbejderklassens mobilisering som den afgørende faktor (f.eks. Korpi 1983), en anden, der ser klassealliancer mellem arbejderklassen og andre klasser (bønder og ny middelklasse) som det centrale. Til den sidste kategori hører både Esping-Andersen (1990) og Baldwin (1990), der dog adskiller sig på et afgørende punkt: Esping-Andersen ser graden af universalisering som udtryk for graden af realisering af arbejderklassens og -bevægelsens interesser; Baldwin ser tværtimod universalismen som en indrømmelse til middelklassen. Den historiske korrekthed skal ikke diskuteres her, men Baldwin's position afspejler en forskningstradition, der ser velfærdssystemet som et system for »de

svage« og dermed middelklassens brug som en »afvigelse« - ofte kaldt »creeping universalisni« (Goodin & LeGrand 1987; Goodin 1988; Castles 1996). Arbejderne har ikke altid udpræget universalistiske holdninger (Ervasti & Kangas 1995; Forma & Kangas 1997).

3. Der er en parallel til opdelingen af beslutningsmodeller i rationelle modeller, konflikt4 forhandlingsmodeller og »skraldespandsmodeller« - den funktionalistiske tankegang går ganske vist ikke nærmere ind på beslutningsprocessen, men opfatter dog velfærdsstaten som »rationel« i forhold til omgivelserne.

4. Varianterne var mange: I økonomisk teori var det - ud over klassikeren Wagner's lov - teorier om kollektive goder og eksternaliteter, der »nødvendiggjorde« staten. I politologien var det typisk behovet for at begrænse de sociale spændinger, for marxister var det ofte »arbejdskraftens reproduktion«, og for atter andre var det velfærdsstatens varetagelse af omsorgsfunktioner. Funktionalismen døde aldrig helt - se for en i øvrigt spændende neo-funktionalistisk analyse Øverbye (1998). Funktionalistiske indslag er også umiskendelige i teorier om akkumulationsregimer, post-fordisme mv. (for en oversigt, se Torfing 1997).

5. Pladsen tillader ikke en diskussion af alle nuancerne - i *princippet* kan funktionalismen godt kombineres med en teori om institutionel forskellighed, men i så fald er det netop med vægt på lighederne frem for forskellene. Konvergensantagelse uden funktionalisme kan også tænkes, hvis man f.eks. antager, at de underliggende gruppekonflikter i landene er ens Uvf. Lipset & Rokkan 1967 for et tilsvarende argument omkring arbejderpartiernes lighed). Hos neo-funktionalisten Øverbye (1998). indgår i øvrigt begge de ovennævnte elementer - idet antagelsen om ensartede gruppekonflikter fungerer som mellemkommende »homeostatisk« variabel, der frembringer ensartetheden og ligevægten.

6. For en oversigt, se Uusitalo (1994).

7. Med til at fastholde denne linje var også, at man i efterkrigstidens pensionsdebat altid forbandt et bidragsfinansieret system med et fondsbaseret system, selv om man i det meste af Europa har haft bidragsfinansierede systemer med pensionsudbetalinger efter mere eller mindre aktuarmæssige principper, *uden* at man af den grund har haft en fondsofbygning. Det har typisk været pay-as-you-go systemer, hvor de nuværende erhvervsaktive har betalt til de nuværende pensionister.

8. Universalisme er i øvrigt et kompliceret begreb, som der er mange modstridende definitioner af (Goul Andersen 1998).

9. Man kan måske skelne mellem en sydeuropæisk og en nordeuropæisk variant af den konservative/korporative model, hvor den nordeuropæiske er kendetegnet ved opbygning af parallelsystemer for ikke-forsikrede. Et andet særtilfælde er den hollandske velfærdsmodel, som har mange af den korporative models træk på bidragsiden, men i praksis er modificeret langt i retning af den universelle model på ydelsessiden, hvorfor den tegner sig som en hybrid mellem den nordeuropæiske udgave af den korporative model og den universelle model (se i øvrigt van Kersbergen 1995). Beveridge-modellen, der er baseret på minimumsydelser til alle, men så små, at de ikke fjerner incitamentet til supplerende privat sikring, falder mellem den residuale og den universelle model.

10. Pensionstillægget, der i 1998 udgør 42.5 pct. af den samlede pension for enlige og 30.5 pct. for gifte/samboende, nedsættes, hvis indkomsten ud over folkepensionen når en vis højde (i

1998:43.900 kr. for enlige).

11. De forholdsvis generøse danske dagpengeregler - der dog er strammet markant op efter 1993 - skal i øvrigt ses i sammenhæng med den ringe trykthed i ansættelsen: Danmark har haft en sikring mod arbejdsløshed blandt de aller dårligste i Europa, men til gengæld en sikring *under* arbejdsløshed blandt de allerbedste. Det kan måske give visse uheldige incitamenter for arbejdsgivere, men mange alternativer er værre, og det særlige danske mix er en hovedforklaring på, at Danmark har haft et af Europas mest fleksible arbejdsmarkeder.

12. Heraf går en del i øvrigt til rentebetalinger på »fortidens synder« i form af en stor statsgæld, men dette problem afviger ikke væsentligt mellem landene. Finansministeriet satte så trumf på ved også at korrigere for konjunktursituationen (Danmark havde lavkonjunktur, Tyskland højkonjunktur i 1991), hvorved man nåede frem til, at udgifterne til offentlige ydelser til borgerne »i virkeligheden« var en smule større i Tyskland. Den sidste beregning ligger på grænsen af det tilladelige.

13. Dermed var den danske skattereform i 1993 reelt med til at øge forskellen i forhold til det tyske og det hollandske system, fordi vareskatterne fik yderligere en tak opad, mens indkomstskatten blev yderligere sænket. I øvrigt et udmærket eksempel på, at EU-medlemskabet ikke fører til nogen større »tilpasning« eller harmonisering - hvis man her ved årtusindskiftet går mod en »konvergens«, er det snarere udtryk for, at det tyske system i nogle henseender nærmer sig det danske - uden at det skal ses som »tilpasning«.

14. Af Finansredegørelse 1997 fremgår det, at uligheden i bruttoindkomster i Danmark faktisk er stigende. Men velfærdsstatens omfordelingseffekt er øget endnu mere, så uligheden i disponible indkomster alligevel er blevet mindre. Det viser, at velfærdsstaten virker - men viser til gengæld også, at stærke kræfter i det danske og internationale samfund giver tendens til stigende ulighed, og det er usikkert, om velfærdsstaten i længden formår at dæmme op herfor.

15. Det skal nævnes, at befolkningsprognosen KAN undervurdere det fremtidige antal ældre, da den bygger på rent danske erfaringer. Da de danske middellevetidserfaringer siden 1980 har været enestående dårlige - i Europa lever kun tyrkere samt portugisiske mænd kortere end danskerne, der indtil 1970'erne lå i »top 10« - betyder det, at der er indbygget forventninger om en fortsat dansk deroute ind i befolkningsprognoserne.

16. Det handler blandt andet om borgernes ændrede forventninger til den offentlige sektor - hvor den danske velfærdsstat skiller sig ud med veludviklede voice- og exit muligheder mv.

Litteraturliste:

Baldwin, Peter 1990, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cameron, David 1978, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, vol.72, pp.1243-60.

Castles, Francis 1996, "Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand", pp.88-115 i Gosta Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE.

- Clasen, Jochen 1998, *Unemployment Insurance and Varieties of Capitalism*, CCWS Working Paper 5/1998. Aalborg: Dep. of Economics, Politics & Public Administration, Aalborg University.
- Cox, Robert Henry 1997, "The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark", *Politics and Society*, vol.25(3), pp. 303-26.
- Det økonomiske Råd 1989, *Tax Burden and Public Expenditure in Denmark, Germany and the Netherlands*, Working Paper, Copenhagen: The Economic Council.
- Ervasti, Heikki & Kangas, Olli 1995, "Class Bases of Universal Social Policy. Pension Policy Attitudes in Finland", *European Journal of Political Research* vol.27(3), pp.347-67.
- Esping-Andersen, Gosta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta 1996, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", pp. 1-31 in G. Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. London: Sage.
- Europarådet 1996, *Recent Demographic Trends in the Member States of the European Council*
Geneve: Europarfidet.
- Ferrera, Maurizio 1996, "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, vol.6(1), pp. 17-37.
- Ferrera, Maurizio 1997, "Reconstructing the Welfare State in Southern Europe", paper prepared for the ECPR Roundtable on "Survival of the European Welfare State", Bergen 18-21. sep.1997. University of Pavia.
- Finansministeriet, *Finansredegørelse* 1994,1995,1996,1997.
- Forma, Paul & Kangas, Olli 1997, "Need, Citizenship or Merit: Public Opinion on Pension Policy in Australia, Finland and Poland", Paper presented at ESA Conference, Essex, 27-30.aug.1997.
- Goodin, Robert E. 1988, *Reasons for Welfare.. The Political Theory of the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Goodin, R.E. & Le Grand, J. et al 1987, *Not only the Poor The Middle Classes and the Welfare State*. Princeton University Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter 1991, *Skatter uden velfærd De offentlige udgifter i international belysning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen 1997a, »The Scandinavian Welfare Model in Crisis?«, *Scandinavian Political Studies*, vol.20(1), pp.1-31.
- Goul Andersen, Jørgen 1997b, "Beyond Retrenchment. Welfare Policies in Denmark in the 1990s". Paper prepared for the ECPR Roundtable on "Survival of the European Welfare State", Bergen 18-21. sep.1997. Arbejdspapir 1997:9, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter 1991, *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. København: DJØF forlag.
- Greve, Bent 1994, "The Hidden Welfare State, Tax Expenditure and Social Policy", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol.13(4), pp. 203-11.
- Habermas, Jürgen 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hornemann Møller 1995, *Labour Market Marginality in North-West Europe*. Kbh: CID.
- Kommissionen 1994, *Beskæftigelse i Europa*. Dansk udg. 1995. Bruxelles: Kommissionen.
- Korpi, Walter 1983, *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kristensen, Ole R 1987, *Væksten i den offentlige sektor Institutioner og Politik*. København:

DJØF Forlag.

- Kvist, Jon 1997, »Velfærdsstatens udvikling, konsekvenser og udbydere: Tre traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning«. pp. 39-62 i Torben Fridberg, red., *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?* København: Socialforskningsinstituttet. Publ 97:11.
- Larsen, David Dreyer og Søren Bo Nielsen 1996, *Er skattebyrden højere end i andre europæiske lande?*. Working Paper. EPRU, Handelshøjskolen i København.
- Lipset, Seymour Martin & Rokkan, Stein 1967, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction", pp. 1-64 i S.M.Lipset & S.Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- O'Connor, James 1973, *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St.Martin's Press.
- OECD 1989, *Historical Statistics*. Paris: OECD.
- OECD 1984, *Economic Outlook* 36. Paris: OECD.
- OECD 1988, *National Accounts II*. Paris: OECD.
- OECD 1998, *National Accounts II*. Paris: OECD.
- Palme, Joachim 1990, *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Report no.14, Stockholm: Institute for Social Research.
- Petersen, Jørn Henrik 1985, *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn-Henrik 1990, "The Danish 1891 Act on Old Age Relief.. A Response to Agrarian Demand and Pressure", *Journal of Social Policy* vol.19, pp.69-91.
- Rothstein, Bo 1994, *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS-Förlaget.
- Rothstein, Bo 1998, *Just Institutions Matter Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringen 1993, *Ny kurs mod bedre tider*. København: Regeringen.
- Titmuss, Richard M. 1974, *Social Policy*. London: Alien & Unwin
- Torfinng, Jacob 1997, *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. London: Macmillan.
- Uusitalo, Hannu 1984, "The Development of the Welfare State: The State of the Aru", *European Journal of Political Research*, vol. 12, pp.403-22.
- van Kersbergen, Kees 1995, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- van Oorschot, Wim 1998, *The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000: Retrenchment and Modernization*. CCWS Working Paper 3/1998. Aalborg: Dep. of Economics, Politics & Public Administration, Aalborg University.
- Visser, Jelle & Hemerijck, Anton 1997, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilensky, Harold 1975, *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Øverbye, Einar 1994, "Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective", *Journal of Public Policy*, vol.14(2), pp.147-74.
- Øverbye, Einar 1998, *Risk and Welfare. Explaining stability and change in "welfare" policies*. NOVA Rapport 5/98. Oslo: NOVA.