

Jon Kvist

De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark

Jon Kvist

**De nordiske modellene etter 2000
– utviklingen i Danmark**

© Fafo 2009
ISSN 0804-5135

Innhold

Introduksjon	5
Bakgrunnen for prosjektet	5
Publikasjoner.....	7
Om prosjektet	7
Introduksjon om Danmark	8
Arbeidsmarkedsforhold	10
Beskæftigelse – den seneste utvikling	10
Køn	12
Etnisitet	13
Indvandring	15
Personer med handicap	17
Jobsikkerhet	17
Løn.....	19
Faglig organisering.....	20
Flexicurity, social dialog og livslang læring	23
Sygefravær	24
Dagens diskussioner	25
Velfærdspolitik	27
Aktiverings og integrationspolitikk	27
Kontanthjælpsmodtagere	30
De funktionshæmmede	32
De sygemeldte	34
Forsørgelse/fordelingspolitikk.....	35
Udvikling i fattigdom.....	35
Øget pensionsalder	38
Dagens diskussioner	39
Den offentlige sektor	40
Strukturreform	40
Frit valg	42

Skatter og fordeling	46
Dansk skattepolitik i dag	46
Reformer af skattepolitikken.....	48
1987-skattereformen.....	48
Skattereformen 1993	49
Skattestop (2002-).....	50
Ændringer i ulighed	51
De varme kartofler – skatteaftale 2009	55
Udvikling eller afvikling af den nordiske velfærds-model i Danmark?.....	60
Litteratur	65

Introduksjon

Bakgrunnen for prosjektet

Landene i Norden¹ har store økonomiske og politiske likhetstrekk. I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge, og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke begrepet ”den nordiske modellen” som fellesbetegnelse selv om dette rommer nasjonale forskjeller.

På 1980-tallet ble den nordiske modellen utsatt for sterk kritikk fra flere kanter. Den ble hevdet å være til hinder for økonomiske omstillinger, svekke bedriftenes konkurransekraft, samt at offentlig sektor, skatter og statlige reguleringer var for omfattende. Det ble derfor gjennomført liberale reformer i alle landene, ikke minst ved tilpasninger til EUs indre marked og under den økonomiske krisa på begynnelsen av 1990-tallet. Likevel er det overordnede bildet at grunntrekkene i de nordiske samfunnene har bestått, og at modellen etter årtusenskiftet har vært holdt fram både nasjonalt og internasjonalt som forklaring på den positive økonomiske og sosiale utviklinga.

Det politiske bildet etter årtusenskiftet har vært svært forskjellig i de tre landene som dette notatet omhandler. Mens Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer siden 2001, ble en lang periode med sosialdemokratisk styre i Sverige avløst av en borgerlig regjeringsskifte høsten 2006. Norge hadde flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer av skiftende farge fram til høsten 2005 da den rødgrønne flertallsregjeringen av Ap, SV og Sp tok over (se tabell I-1). Situasjonen våren 2009 er derfor at to av landene har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i det tredje landet fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005.

Også etter årtusenskiftet har det vært et aktivt reformarbeid i de tre landene. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som ”den nordiske model-

¹ Av hensyn til omfang og tidsramme tar prosjektet spesielt for seg Norge, Danmark og Sverige, ikke Finland og Island. Vi vil likevel bruke betegnelsene ”nordiske land” og ”nordisk(e) modell(er)” fordi alle de nordiske landene har svært mange likhetstrekk både samfunnsmessig, økonomisk og kulturelt, og fordi ”nordisk modell” er et innarbeidet begrep som nettopp viser til denne likheten.

len”? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger?

Tabell I-1: Oversikt over regjeringer etter 2000 i Danmark, Sverige og Norge

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DK	Soc/	Soc/ <i>Høst:</i> V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K
SV	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc <i>Høst:</i> M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr
NO	KrF/ Sp/ V <i>Mars:</i> Ap	Ap <i>Høst:</i> KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V <i>Høst:</i> AP/ SV/Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp

Mot slutten av 2008 spredde den globale finanskrisa seg raskt over hele verden, og gikk over i en realøkonomisk krise med usikkert omfang og varighet. Flere land fryktes å gå inn i en langvarig nedgang etter en lang periode med økonomisk vekst, og arbeidsledigheten øker kraftig i mange land. Heller ikke de nordiske landene, som er små og svært åpne økonomier med stor utenrikshandel, har sluppet unna. Notatene fra dette prosjektet tar for seg den siste tiårsperioden fram til begynnelsen på krisa. Denne perioden har vært preget av sterk økonomisk vekst og synkende ledighet i de nordiske landene. Krisa rammer disse landene ulikt på grunn av ulike næringsstrukturer, finansielle reserver og naturlige fortrinn, og de politiske mottrekkene er ulike. Hvordan Norden vil klare seg og hvor lang krisa vil vare, vet vi ikke på lenge ennå, men krisa vil uansett bli en kraftig prøve på hvor robuste og motstandsdyktige de ulike variantene av den nordiske modellen er, og om de nordiske landene er i stand til å takle utfordringene bedre enn andre land.

Publikasjoner

En rekke større og mindre notater lages i dette prosjektet – alle med felles hovedtittel ”De nordiske modellene etter 2000”:

- De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark
- De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering
- De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden

Om prosjektet

Oppdragsgiver er LO.

For å få et fellesnordisk perspektiv ble Jon Kvist, professor ved Center for Velfærdsstatsforskning i Odense og Joakim Palme, Vd ved Institutet för Framtidsstudier i Stockholm, engasjert. Ved siden av at Jon Kvist har bidratt gjennom en egen rapport om Danmark, har begge bidratt i felles diskusjoner om prosjektet som helhet. Takk til begge for et lærerikt samarbeid.

Espen Løken har vært prosjektleder ved Fafo, men en rekke forskere har bidratt. Jon M Hippe, Tone Fløtten og Jon Erik Dølvik har vært sentrale spillere sammen med prosjektleder både i prosjektledelse, skriving og kvalitetssikring av bidrag. Johan Christensen (skatt), Jørgen Svalund (arbeidsliv) og Sissel Trygstad (offentlig sektor) har skrevet viktige bidrag i landrapporten om Norge, og Øyvind Berge har skrevet analysen av de nordiske landenes krisepolitikk. Johan Christensen har i tillegg bidratt til å lage tematiske oppsummeringer på tvers av landene og til å finne fram relevant statistikk til flere av rapportene. Vi vil også takke Hanne C. Kavli som har kommet med viktige innspill på innvandring og integrering. Som alltid skal publikasjonsavdelingen på Fafo takkes for utmerket samarbeid.

Oslo, juni 2009

Espen Løken

Introduktion om Danmark

Danmark er kendt for at have en nordisk velfærdsmodel. Både i Danmark og udlandet bliver denne model ofte karakteriseret ved:

- At være meget omfattende. Staten har et stort socialt ansvar i forhold til markedet og civilsamfundet. Det afspejler sig i meget omfattende offentlige politikker.
- Universalisme. Hele befolkningen har i tilfælde af en bred vifte af sociale begivenheder og livssituationer basale sociale rettigheder i form af overførsler og serviceydelser.
- Individualisme. De sociale rettigheder er i høj grad individualiserede, det vil sige, at ydelserne stort set tildeles og udmåles i forhold til det enkelte individs situation uden hensyntagen til den øvrige familie (børnefamilieydelser og kontanthjælp er undtagelser herfra).
- Mål om høj beskæftigelse. Politikker har til formål at bidrage til fuld beskæftigelse og bekæmpe arbejdsløshed, især langtidsledighed.
- Mål om lighed i muligheder og resultater. Politikker søger ofte at bidrage til øget lighed mellem forskellige grupper baseret på køn, alder, klasse, familiesituation, etnicitet, regioner m.v.
- Høj kvalitet og generøsitet. Serviceydelser har høj kvalitet og personer beskæftiget indenfor social-, sundheds- og uddannelsessektorerne er uddannede hertil. Overførselsindkomsterne er relativt generøse.
- Decentral organisering. De fleste serviceydelser bliver leveret af kommuner.

I forhold til de øvrige nordiske lande udmærker Danmarks velfærdsmodel sig på fire punkter. For det første er den danske velfærdsmodel i højere grad finansieret gennem skatter end de øvrige nordiske landes, der har en højere grad af bidragsfinansiering (som i Danmark begrænser sig til bidrag til arbejdsløshedsforsikring og efterløn samt bidrag til arbejdsmarkedsordninger).

For det andet er overførselsindkomsterne i den danske velfærdsmodel generelt mindre generøse for mellem- og højindkomstgrupper end de tilsvarende finske, norske og svenske ordninger. Danske overførselsindkomster er til gengæld særligt generøse overfor lavindkomstgrupper, ofte på samme niveau eller højere end i de andre nordiske lande, hvilket vil sige overfor de grupper, der oftest bliver udsat for sociale begivenheder såsom sygdom og ledighed.

Hvor de øvrige nordiske lande økonomisk sikrer mellemindkomstgrupper en vis indkomst, er dette i Danmark blevet overdraget som et forhandlingsspørgsmål til arbejdsmarkedets parter. De efterhånden omfattende arbejdsmarkedsordninger, som fx udbetaler pensioner ved alderdom, invaliditet og død, udgør således det tredje punkt, hvor Danmark adskiller sig fra de andre nordiske lande.

For det fjerde har Danmark siden midten af 1990'erne ført an i Norden på det beskæftigelsespolitiske område. Det gælder på to fronter. Aktivering er den ene front. Den består i beskæftigelsesorienterede social- og arbejdsmarkedspolitiske ordninger,

hvor ret til ydelser er koblet med en ret og pligt til aktivering. Aktivering er en bred vifte af tiltag (fx uddannelse og jobtræning), der søger at fremme den enkeltes mulighed for beskæftigelse på kort eller længere sigt.

Den anden front er flexicurity. Flexicurity betegner en kombination af en begrænset beskyttelse af jobs med en aktiv arbejdsmarkedspolitik og lettilgængelige, relativt generøse ydelser for ledige. Derved opnås samtidigt fleksible arbejdsmarkeder (heraf flex-), idet arbejdsgivere har nemt ved at hyre og fyre arbejdstagere, og en social tryghed (heraf (se)-curity) for ledige arbejdstagere, der har forholdsvis nem adgang til sociale ydelser af en vis størrelse og hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik bidrager til at få ledige i arbejde. Internationalt er der meget stor interesse for hvordan man på denne vis i Danmark beskytter personer frem for jobs.

Dertil kunne nævnes, at nogle af Danmarks serviceydelser er mere omfattende end i de andre nordiske lande. Det gælder børnepasning og omsorgsydelser for ældre. På ældreområdet har danskerne den mest omfattende hjemmepleje i verden, der samtidigt er gratis, hvilket også er enestående. Børnefamiliepolitikken påkalder sig international interesse, da den ses som en afgørende faktor bag den relativt høje fertilitet i Danmark og det øvrige Norden.

I denne landerapport beskriver jeg kort den nyere udvikling af den nordiske velfærdsmodel i Danmark for derved at bidrage til et vidensgrundlag for diskussion af den nordiske velfærdsmodel i Norge. Rapporten består af fem kapitler. Dette indledende kapitel følges af separate kapitler om arbejdsmarkedsforhold, velfærdspolitik, offentlig sektor og endeligt en indføring i det danske skattesystem, nyere skattereformer og i dets fordelingspolitiske effekter.

Arbejdsmarkedsforhold

Den internationale interesse for Danmark skyldes især en positiv økonomisk udvikling siden 1993. På arbejdsmarkedet ses dette ved en støt stigende arbejdsstyrke og beskæftigelse samtidigt med at ledigheden gik ned frem til den internationale finanskrisen satte ind. I Danmark er de forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet ofte forklaret ved tre faktorer, nemlig globalisering, decentralisering af løndannelsen, og forbedrede institutioner og politikker. Globaliseringen består i en åben økonomi som i de øvrige nordiske lande, men på arbejdsmarkedet skiller Danmark sig delvist ud på to områder, nemlig dens aftalemodel og ved den såkaldte flexicurity-model.

Den danske aftalemodel på arbejdsmarkedet består af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, som vedrører løn, ansættelsesforhold, arbejdsmiljø m.v. Fastsættelsen af løn og arbejdsforhold er blevet markant decentraliseret over de senere år fulgt af en koordinering indenfor sektorer. Samtidig har parterne bevaret deres rolle i forbindelse med at give samtykke til arbejdsmarkedslovgivning. Endeligt har parterne haft en større betydning på det socialpolitiske område fx med flere og større arbejdsmarkedspensioner. Der er mindre lovgivning om arbejdsmarkedsforhold i Danmark i forhold til de øvrige nordiske lande, hvilket giver større spillerum for aftaleregulering.

Den danske flexicurity model består af fire elementer: (1) fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, (2) omfattende social tryghed i form af generøse, lettilgængelige overførselsindkomster ved ledighed (dagpenge og kontanthjælp) og omfattende serviceydelser (især børnepasning), (3) en omfattende aktiv arbejdsmarkedspolitik samt (4) livslang læring (ordinær uddannelse samt efteruddannelse). Også den danske flexicurity model har undergået forandringer i de senere år, ikke mindst ved en tættere forbindelse mellem de enkelte elementer med beskæftigelsesfremme som et fælles mål.

I dette afsnit ser vi nærmere på forholdene på det danske arbejdsmarked, herunder decentraliseringen af løndannelse og hvordan arbejdsmarkedets institutioner og social- og arbejdsmarkedspolitik ser ud og er forandret i de seneste år.

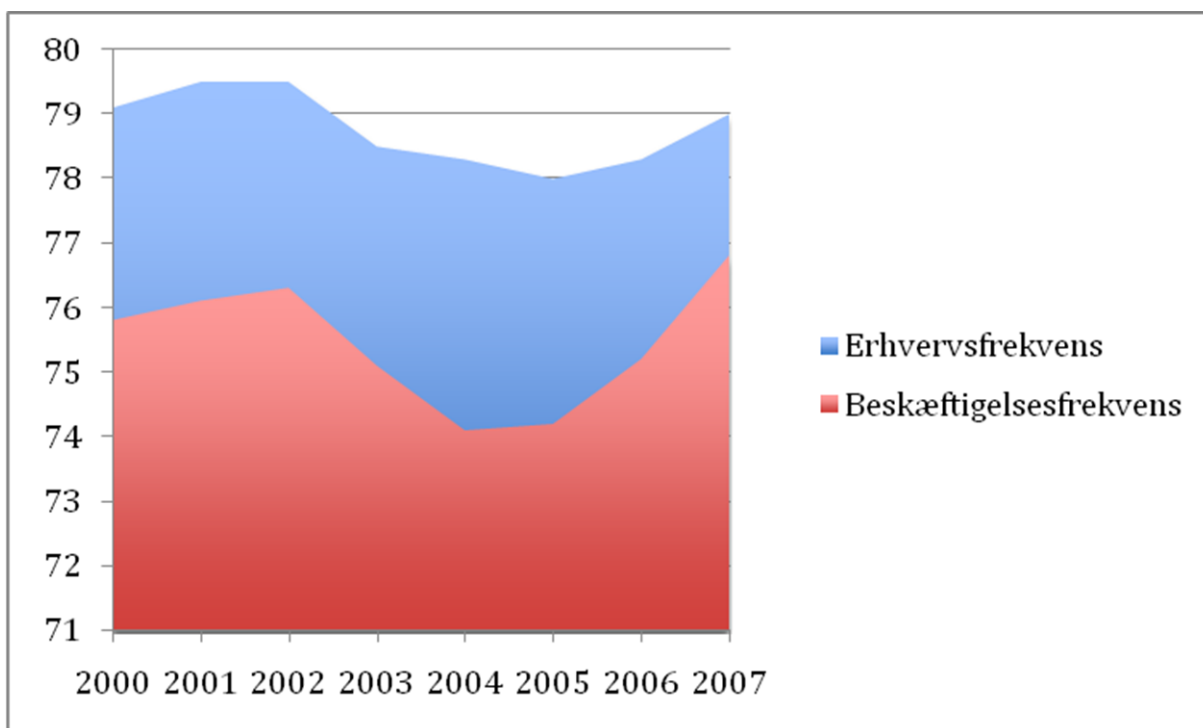
Beskæftigelse – den seneste udvikling

Udviklingen i dansk beskæftigelse og ledighed har været usædvanlig positiv fra 1993 og frem til finanskrisen. Ledigheden faldt fra 12,4 procent i 1993 til 1,6 procent i november 2008. Samtidig er arbejdsstyrken vokset med omkring 200.000. I Danmark har en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft kombineret med en aktiv arbejdsmarkedspolitik bidraget til både at få antallet af ledige kraftigt reduceret og at få nye grupper ind på arbejdsmarkedet.

Der er ingen tvivl om at den danske model på arbejdsmarkedet har bidraget til den positive udvikling på arbejdsmarkedet. Paradoksalt udfordrer blandt andet denne positive udvikling på arbejdsmarkedet nu den danske model på arbejdsmarkedet. Som diskuteret nedenfor er den faglige organisering under pres, idet mange af de nye grupper på arbejdsmarkedet har fravalgt medlemskab af traditionelle fagforeninger til fordel for såkaldt uafhængige organisationer, og idet arbejdsstyrken generelt har fået et kvalifikationsløft, som også løfter medlemmer over i andre forbund.

I de seneste tre år har udviklingen på arbejdsmarkedet været særlig gunstig, da antallet i arbejdsstyrken er gået op samtidigt med at antallet af ledige er faldet. Næsten otte ud af ti personer i Danmark er i arbejdsstyrken. Det ses af, at erhvervsfrekvensen ligger stabilt omkring 79 procent fra 2000 til 2007, jf. figur nedenfor. Den gunstige økonomiske situation i Danmark i nyere tid afspejler sig i en meget høj beskæftigelsesfrekvens på mellem 74 og 77 procent i 2000-2007.

Figur A1. Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i Danmark, 2000-2007, procent af befolkningen i den erhvervsaktive alder 16-64 år



Kilde: Danmarks Statistik (2009a).

Den høje beskæftigelse i Danmark er positiv for så vidt den vidner om en høj grad af inklusion af kvinder, personer med handicap og andre grupper, der i mange andre lande er på randen af arbejdsmarkedet. Men som vi vil se i det følgende viser et nærmere kig på strukturen og udvikling i beskæftigelse opdelt efter køn, handicap (funktionshæmning), og etnicitet, at disse tre grupper ikke har opnået ligestilling med henholdsvis mænd, personer uden handicap og personer af samme etniske oprindelse som majoriteten, i dette tilfælde danskere.

Køn

Danmark har et kønsopdelt arbejdsmarked. Det ses af tabel nedenfor, der angiver beskæftigede opdelt efter branche og køn. Indenfor den primære sektor (landbrug, gartneri, skovbrug, fiskeri og råstofudvinding) er ganske få kvinder beskæftigede. Det er mandedominerende brancher. Det er også tilfældet indenfor den sekundære sektor, dvs. forskellige former for industri. Men der er mandedominansen ikke så stor og indenfor en enkelt branche, tekstilindustri, er der flere kvinder end mænd.

Tabel A1 Beskæftigede efter branche (27-gruppering) og køn, 2007

	Mænd	Kvinder	Total	Mænds andel	Andel af mænd	Andel af kvinder
Landbrug, gartneri og skovbrug	63089	17643	80732	78	4,2	1,3
Fiskeri	3274	176	3450	95	0,2	0,0
Råstofudvinding	3683	580	4263	86	0,2	0,0
Føde-, drikke- og tobaksvare-industri	40364	28576	68940	59	2,7	2,2
Tekstil- og læderindustri	4150	4708	8858	47	0,3	0,4
Træ-, papir- og grafisk industri	37576	18328	55904	67	2,5	1,4
Kemisk industri og plastindustri	28144	20576	48720	58	1,9	1,6
Sten-, ler- og glasindustri	13118	2968	16086	82	0,9	0,2
Jern- og metalindustri	131616	40396	172012	77	8,8	3,0
Møbelindustri og anden industri	16945	8792	25737	66	1,1	0,7
Energi- og vandforsyning	10840	3502	14342	76	0,7	0,3
Bygge og anlæg	173708	17642	191350	91	11,6	1,3
Autohandel, service og tankstationer	51813	12095	63908	81	3,5	0,9
Engroshandel undt. Biler	109541	53247	162788	67	7,3	4,0
Detailh. og reparationsvirks. undt. biler	87452	119387	206839	42	5,8	9,0
Hoteller og restauranter	39836	49983	89819	44	2,7	3,8
Transport	96211	27253	123464	78	6,4	2,1
Post og tele	32189	18913	51102	63	2,2	1,4
Finansiering og forsikring	38807	40821	79628	49	2,6	3,1
Udlejning og ejendomsformidling	31825	16403	48228	66	2,1	1,2
Forretningsservice	165768	130267	296035	56	11,1	9,8
Offentlig administration	72631	75061	147692	49	4,9	5,7
Undervisning	82092	126867	208959	39	5,5	9,6
Sundhedsvæsen	31401	131020	162421	19	2,1	9,9
Sociale institutioner	51888	282321	334209	16	3,5	21,3
Foreninger, kultur og renovation	72461	72650	145111	50	4,8	5,5
Uoplyst aktivitet	6489	4555	11044	59	0,4	0,3
Total	1496911	1324730	2821641	53	100,0	100,0

Kilde: Danmarks Statistik (2009a).

Kønsopdelingen er også markant indenfor service, den tertiære sektor. Den mest markante forskel er indenfor velfærdsstatens tre store traditionelle brancher, nemlig undervisning, sundhedsvæsen og sociale institutioner. Seks ud af ti af de beskæftigede indenfor undervisning er kvinder. Indenfor sundhedsvæsenet er mere end otte ud af ti beskæftigede kvinder.

Samtidigt arbejder fire ud af ti kvinder indenfor de tre kernebrancher i den nordiske velfærdsmodel. Tilsvarende gælder det blot én ud af ti mænd, 11,1 procent for at være helt nøjagtig.

Med andre ord dækker den relativt store andel af beskæftigede mænd og kvinder over store forskelle i hvor på arbejdsmarkedet de arbejder.

Etnicitet

Omfang af hvor mange, der er i beskæftigelse varierer markant mellem forskellige grupper opdelt ikke blot efter køn, men også kvalifikationsniveau og etnicitet. Særligt markante forskelle findes mellem kategorier indenfor disse grupper. Den laveste beskæftigelsesprocent på 44,5 findes hos lavt kvalificerede kvinder fra ikke-vestlige lande, hvilket er 20 procentpoint lavere end tilsvarende højtuddannede kvinder med samme etniske baggrund og 13 procentpoint lavere end danske kvinder med tilsvarende kvalifikationer.

Beskæftigelsen stiger med kvalifikationer uafhængig af etnicitet. Blandt personer med dansk oprindelse, efterkommere og indvandrere fra vestlige lande var omkring ni ud af 10 personer (89,1 procent) med høje kvalifikationer i beskæftigelse mod otte ud af ti personer (80,8 procent) med mellem kvalifikationer og blot godt seks ud af ti personer (63,0 procent) med lave kvalifikationer, se tabel nedenfor. Det svarer til en forskel i beskæftigelsesfrekvensen på 26,1 procentpoint. Den tilsvarende forskel på personer med høje og lave kvalifikationer er 14,2 procentpoint blandt indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Beskæftigelse varierer også med etnicitet, mest markant for højt kvalificerede. Blandt personer med højt kvalifikationsniveau er 89,1 procent af dansk oprindelse, efterkommere og indvandrere fra vestlige lande i beskæftigelse mod 65,6 procent af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, se tabel nedenfor. Det er en forskel på 23,6 procentpoint. Tilsvarende forskel blandt personer med et lavt kvalifikationsniveau er 14,2 procentpoint.

Beskæftigelse varierer også med køn, mest markant blandt personer med lave kvalifikationer. Forskellen for denne gruppe blandt personer af dansk oprindelse m.v. er 11,0 procentpoint og 13,5 procentpoint blandt personer med ikke-vestlig oprindelse. Forskellen er langt mindre blandt mænd og kvinder, som har et højt kvalifikationsniveau, hvor den er 3,6 procentpoint blandt personer af dansk oprindelse m.v. og blot 2,0 procentpoint blandt indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Tabel A2. Beskæftigelsesfrekvens opdelt efter kvalifikationsniveau, køn og etnicitet, 2004-2007.

Kvalifikationsniveau	År	Personer af dansk oprindelse, efterkommere og indvandrere fra vestlige lande			Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande		
		I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder
Lavt	2004	58,6	64,2	53,3	42,5	49,4	35,9
	2005	58,2	63,8	52,7	43,1	50,1	36,3
	2006	59,2	65,2	53,3	46,6	53,0	40,1
	2007	63,0	68,4	57,4	51,3	58,0	44,5
Mellem	2004	79,8	82,0	77,3	52,1	56,2	47,3
	2005	79,8	82,2	77,2	53,4	57,8	48,8
	2006	80,8	83,2	78,1	57,8	61,7	53,9
Højt	2004	86,1	87,2	85,1	55,3	56,8	53,3
	2005	86,2	87,4	85,1	56,8	57,7	55,6
	2006	86,7	88,0	85,7	60,9	61,3	60,3
	2007	89,1	90,5	87,9	65,5	66,4	64,4

Kilde: Finansministeriet (2008a).

Den laveste beskæftigelsesfrekvens på 44,5 har kvinder med lavt kvalifikationsniveau, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Frekvensen er 12,9 procentpoint under tilsvarende kvinder af dansk oprindelse. Blandt mænd er den laveste frekvens på 58,0 for mænd med lavt kvalifikationsniveau, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Tilsvarende frekvens er 68,4 for personer af dansk oprindelse.

Der er med andre ord markante forskelle i beskæftigelse blandt forskellige befolkningsgrupper afhængig af deres kvalifikationsniveau, køn og etnicitet. Generelt er der et relativt lavere afkast af uddannelse for indvandrere, især for højtuddannede.

Udviklingen over de seneste år er positiv i den forstand at beskæftigelsen er steget for alle grupper. Den mest positive udvikling er sket for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. For denne gruppe er beskæftigelsen steget med 8,6 procentpoint for kvinder med lavt kvalifikationsniveau, dobbelt så meget som for den tilsvarende gruppe af dansk oprindelse m.v. Stigningen er på hele 11,1 procentpoint for kvinder med høje kvalifikationer, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande mod 2,8 procentpoint for den anden gruppe. Omtrent tilsvarende stigninger gør sig gældende for mænd. Den større efterspørgsel efter arbejdskraft har altså i et væsentligt omfang bidraget til at øge inklusion på arbejdsmarked for grupper, der ellers var underrepræsenterede.

Et af de store spørgsmål i den danske debat er om finanskrisen nu vil vende denne ellers positive udvikling.

Indvandring

Den samlede indvandring til Danmark ligger stabilt omkring 30.000 årligt. Ændringer i udlændingepolitikken og udvidelsen af EU har ført til en ændret sammensætning. Færre indvandrere kommer fra ikke-vestlige lande og færre kommer som flygtninge eller familiesammenførte. Flere indvandrere kommer til Danmark for at arbejde eller studere.

Selvom indvandring fra de nye EU-lande er steget markant de seneste år er den meget mindre end i Norge.

Derudover har pendlere fra Sverige og Tyskland bidraget til væksten i Danmark. Over 20.000 personer tager Øresundsbroen for at arbejde i Danmark, heraf er halvdelen dog danskere, der har bosat sig i Sydsverige.

En af grundene til at den danske økonomi ikke er blevet overophedet er givet, at der er kommet 25.000-40.000 svenskere, tyskere og østeuropæere til Danmark for at arbejde samt 10-20.000 såkaldte serviceleverandører fra de nye EU-lande. I lyset af den øjeblikkelige finanskriser med en meget stor opbremsning i byggeriet er et af de store spørgsmål om disse arbejdere tager hjem igen. Antallet af østeuropæere i Danmark er dog væsentlig færre end i Irland og Norge.

Da EU i 2004 blev udvidet med 10 lande, heraf otte central og østeuropæiske, stod en bred vifte af danske politiske partier (dvs. alle undtagen Dansk Folkeparti og Enhedslisten) i Folketinget bag et forlig, Østaftalen. Østaftalen er en overgangsordning om vilkårene for adgang til arbejdsmarkedet, som blev fastsat til heltidsansættelse på overenskomstmæssige vilkår. Aftalen kræver, at alle har en gyldig opholds- og arbejdstilladelse, der bygger på et konkret arbejdstilbud. Danmark har også haft overgangsordninger for vikarbureauer, hvilket er unikt i EU/EØS.

Østaftalen skulle sikre adgang til det danske arbejdsmarked for østeuropæere på den ene side og forhindre social dumping og uintenderet brug af sociale ydelser på den anden side. I kraft af denne aftale blev adgang til det danske arbejdsmarked sværere end Sverige, der ikke gjorde brug af overgangsordninger, men lempeligere end i fx Tyskland, der havde en mere striks overgangsordning.

Forligspartierne bag Østaftalen er i et par omgange blevet enige om at lette adgangen til arbejdsmarkedet i takt med positive erfaringer og øget behov for arbejdskraft. I 2006 blev forligspartierne enige om at overgangsordninger også skulle gælde Bulgarien og Rumænien samt at give overenskomstdækkede virksomheder forhåndsgodkendelse til at ansætte arbejdere fra de nye medlemslande. Også ikke-overenskomstdækkede virksomheder kan søge om forhåndsgodkendelse.

I 2007 blev forligspartierne enige om at fjerne kravet om arbejdstilladelse for personer ansat i overenskomstdækkede virksomheder. For at få et bedre overblik over omfanget af udenlandske arbejdstagere og virksomheder i Danmark besluttede forligspartierne samtidigt at oprette et register, der trådte i kraft 1. maj 2008.

Arbejdsgivere og fagforeningerne er i modsætning til i Norge i store træk enige om at udstationerede og tjenesteydere fra EU8+2 skal have løn og arbejdsvilkår ifølge danske overenskomster.

For at håndhæve Østaftalen, bekæmpe social dumping og sikre udenlandske arbejdstagere ordentlige arbejdsforhold har en række offentlige myndigheder og de sociale

parter været involveret. Arbejdstilsynet har foretaget aktioner, især på byggepladser. Udlændingesservice har i stikprøver på arbejdspladser undersøgt opholds- og arbejdstilladelser. Fagforeninger har igennem centrale kampagner og tillidsmænd lokalt informeret polakker, estere m.v. om deres rettigheder.

Overgangsordningerne ophørte 1. maj 2009.

EF-Domstolens afgørelser i specielt Laval, Viking og Rueffert sagerne rejste en debat i Danmark om den danske aftalemodel var under pres fra EU. Regeringen nedsatte et Udvalg under Michael Christensen, hvis anbefaling fra foråret 2008 i store træk blev fulgt. Parterne og myndighederne blev enige om en justering i udstationeringsloven som lovliggør arbejdskamp, der sigter på at give udstationerede ret til mindsteløn med et krav om proportionalitet mellem kampmidler og krav.

Da overgangsordninger er ophørt udgør den relativt lave faglige organisering indenfor privat service en udfordring for at sikre migranter lige vilkår med indenlandske arbejdstagere. En mulighed kunne være at indføre en lovfæstet minimumsløn og en anden mulighed at almengøre kollektive overenskomstaftaler. Begge muligheder er blevet afvist af arbejdsmarkedets parter som et brud med den danske aftalemodel.

Familiesammenføringsregler er blevet strammet i flere omgange siden 1993. En af de mest omtalte initiativer, den borgerlige regering indførte kort efter dens tiltrædelse var en aftale om udlændingepolitik vedtaget med Dansk Folkeparti. To hovedelementer i udlændingeaftalen af 2002 var indførelse af en 24 års-regel og en (gen-)indførelse af reduceret kontanthjælp til nyankomne til landet, den såkaldte Starthjælp.

Som led i Velfærdsaftalen i 2006 blev der etableret en green card-ordning, der giver velkvalificerede udlændinge mulighed for at opnå et udvidet jobsøgningsvisum i op til 6 måneder med henblik på at søge arbejde i Danmark. Derudover blev jobkortordning udvidet. Den giver mulighed for opholdstilladelse til udlændinge, der har et jobtilbud på sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår inden for områder, hvor der er mangel på arbejdskraft, eller hvor den årlige aflønning udgør mindst 450.000 kr.

Personer med handicap

Knap halvdelen af personer, der selv vurderer, at de har nedsat arbejdsevne, er i beskæftigelse, se tabel. Hvorvidt dette er mange eller få minder lidt om diskussionen om glasset er halvt fuldt eller halvt tomt. Givet er det, at beskæftigelsen blandt personer, der i 2001 ikke vurderede deres arbejdsevne nedsat var 34 procentpoint højere end blandt personer med selv vurderet nedsat arbejdsevne.

Tabel A3. Beskæftigelsesstatus opdelt efter selv vurderet arbejdsevne og handicap eller længerevarende sygdom, 2001.

	Har en selv-vurderet nedsat arbejdsevne	Har ikke en selv-vurderet nedsat arbejdsevne	Hele gruppen af personer med handicap eller længerevarende sygdom	Har ikke et handicap eller længerevarende sygdom
Beskæftiget	47	81	58	85
Ledig	7	3	5	4
Udenfor arbejdsstyrken	44	12	34	6
Under uddannelse	2	3	3	5
I alt	100	99	100	100

Kilde: Clausen, Greve Pedersen, Olsen & Bengtsson (2004).

Personer med handicap eller længerevarende sygdom er ikke integreret på arbejdsmarkedet i samme omfang som personer uden handicap og længerevarende sygdom. I 2001 var 94% af den sidste gruppe enten i beskæftigelse (85%), under uddannelse (5%) eller ledig (4%). Blot 6% var udenfor arbejdsstyrken og ikke under uddannelse. Tilsvarende gruppe blandt personer med handicap eller længerevarende sygdom er mere end fem gange så stor, se tabel ovenfor.

I 2007 blev der lavet en opfølgning på den survey, som ligger til grund for tabellen ovenfor. Når oplysninger herfra foreligger bliver det muligt at vurdere, hvorvidt den positive økonomiske udvikling og førte politik har gavnet personer med handicap i form af højere beskæftigelse som var tilfældet for andre grupper af personer med traditionel lave frekvenser for beskæftigelse.

Jobsikkerhed

Det er relativt nemt at hyre og fyre folk i Danmark. OECD har lavet flere undersøgelser over hvor strikte afskedigelsesregler forskellige lande har for forskellige grupper af beskæftigede, nemlig almindeligt beskæftigede, midlertidigt ansatte og kollektive opsigelser (fx OECD 2004). På en skala fra 0-5 lå Danmark i 2003 på 1,5 for almindelig beskæftigede, hvilket betyder en mindre striks lovgivning end i de øvrige nordiske lande, hvor Finland havde 2,2, Norge 2,3 og Sverige 2,9. Danmark ligger i samme gruppe som

de angelsaksiske lande, mens de øvrige nordiske lande befinder sig på samme niveau som kontinentaleuropæiske lande som Holland, Frankrig og Tyskland, se også kapitel 1.

For midlertidigt ansatte har Danmark stort set samme niveau af strikthed som for almindeligt ansatte, men de øvrige nordiske lande operer med lidt forskellige regimer for de to grupper. Således har Danmark (1,4) mod Finland (1,9), Norge (2,9) og Sverige (1,6). Ved kollektive afskedigelser har Danmark (3,9) strammere regler end Norge (2,9) og Finland (2,6) og mindre end Sverige (4,5) (OECD 2004).

Der er imidlertid stor forskel i reglerne for forskellige grupper på arbejdsmarkedet afhængig af deres branche og anciennitet. Som det eneste land i Europa har Danmark nemlig ingen generel lov om afskedigelse, der er overladt til kollektive overenskomstregler. Reglerne for funktionærer, som er nedfældet i Funktionærloven, fungerer dog som en model for mange overenskomstaftaler.

Tabel A4. Opsigelsesvarsler i Danmark

	Efter udløb af prøveperiode	Efter 2 års ansættelse	Efter 5 års ansættelse	Efter 10 års ansættelse
Bygningsarbejdere	3 dage	3 dage	5 dage	5 dage
Industri- og transportarbejdere	28 dage	1 md.	2 mdr.	3 mdr.
Funktionærer	Første 6 mdr.: 1 md.	Efter 6 mdr.: 3 mdr.	4 mdr.	6 mdr.

Kilde: Kvist, Pedersen & Köhler (2008).

Personer med funktionærlignende aftaler har lignende opsigelsesvarsler som i Norge. Efter to års ansættelse har funktionærer tre måneders opsigelsesvarsel i Danmark og efter ti år har de seks måneder.

Men de danske arbejdsgivere har større muligheder for at bestemme, hvem der skal afskediges uafhængigt af anciennitet og alder. De mindst produktive kan nemmere siges op i Danmark end i Norge.

Manglen på strikse (individuelle) afskedigelsesregler er en del af den danske flexicurity model. Denne model afspejler sig delvist i ansættelsesformer. Fx var der i 2007 8,7 procent af danske lønmodtagere ansat på tidsbegrænsede kontrakter. Til sammenligning var andelen i 2007 på 14,5 procent for EU 27, 15,9 procent i Finland, 17,5 procent i Sverige og 5,8 procent i Storbritannien (European Commission 2009). Med andre ord har lande med relativt nemme regler for afskedigelse som Danmark og Storbritannien, ikke behov for at ansætte personer i tidsbegrænsede stillinger i samme omfang som lande med mere strikte afskedigelsesregler.

De lidet strikse afskedigelsesregler i Danmark betyder imidlertid ikke at lønmodtagerne oplever en stor grad af utryghed eller utilfredshed med deres job. Sammenlignet med andre lande udtrykker danske lønmodtagere faktisk en stor grad af tryghed i deres ansættelse (European Foundation 2009). De lidet strikse afskedigelsesregler medfører heller ikke en mindre grad af tilfredshed med arbejde. Generelt er de nordiske arbejdstagere ganske tilfredse med deres job. Det gælder mere end ni ud af ti danskere (ibid.).

Løn

Den danske løndannelse er blevet decentraliseret siden slutningen af 1980'erne. I Danmark skelner man mellem lønsystemer, der følger normallønnen, minimumsløn, mindstebetaling og uden sats. Under et normallønssystem fastsættes lønsats centralt uden efterfølgende lønforhandlinger lokalt. Der kan være personlige tillæg, men forskel på faktisk og central fastsat løn er beskednen. Både minimalløn- og mindstebetalingssystemet er to-delte forhandlingssystemer med centrale og decentrale elementer. Den centrale overenskomst lægger en bundgrænse for lønmodtagerens løn og der er ret til lokale lønforhandlinger, som typisk foretages årligt. Minimallønssystemet fastlægger en grundløn, mens dette ikke sker i mindstebetalingssystemet. Derimod opererer mindstebetalingssystemet med et garanteret minimum for den samlede løn. Lønssystemer uden sats er den mest decentraliserede ordning, da overenskomsten ikke fastlægger nogen mindstesats eller grundløn, og løn bestemmes på virksomhedsniveau.

Tabel A5. Lønssystemer på LO-DA området, 1989-2004

	1989	1991	1993	1995	1997	2000	2004
Normalløn	34	19	16	16	16	15	16
Minimalløn	32	37	13	12	21	23	27
Mindstebetaling ³⁰	40	67	61	46	44	35	
Uden sats	4	4	4	11	17	20	22

Kilde: Det Økonomiske Råd (2007).

Decentraliseringen af løndannelsen karakteriseres ved et kraftigt fald i antallet af normallønssystemer og en tilsvarende kraftig stigning i antal lønssystemer uden sats, se tabel ovenfor. Antallet af aftaler med normallønssystemer er blevet halveret fra 34 i 1989 til 16 i 2004. Antallet af lønssystemer uden sats er steget fra 4 i 1989 til 22 i 2004. Antallet af minimallønssystemer gik markant ned i starten af 1990'erne, men er steget siden til i dag 27. Omvendt med mindstebetalingssystemerne, som der blev flere af i starten af 1990'erne, hvorefter der er blevet gradvist færre.

En nyere undersøgelse af danske forhold har korrigeret for forhold hos virksomheder og lønmodtagere af betydning for løn. Undersøgelsen finder at normallønssystemet har et højere lønniveau og en mindre lønspredning end områder med decentrale forhandlinger. Lønniveauet er 1-4 procent højere ved normallønssystemet (Theilman 2007, i Det Økonomiske Råd 2007). I takt med mere decentral lønfastsættelse er lønspredningen øget.

Det Økonomiske Råd består af et formandskab på fire uafhængige nationaløkonomer og dets medlemmer er udover formandskabet 25 repræsentanter fra Nationalbanken, regeringen, arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationer. Hvert halve år udgiver formandskabet i Det Økonomiske Råd analyser og vurderinger af de økonomiske situation og giver anbefalinger til økonomisk politik. I 2007 vurderede Det Økonomiske Råd, at decentraliseringen af lønfastsættelsen er med til at forklare den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet. Den højere lønspredning fører i følge Det Økonomiske Råd (2007) til en bedre match mellem den enkeltes produktivitet og aflønning og dermed til

en lavere ledighed. Det lavere lønniveau medfører en øget efterspørgsel efter arbejdskraft og dermed også til lavere ledighed.

Decentraliseringen af lønfastsættelsen har altså ikke ført til generelt højere løn end det var tilfældet tidligere. I store dele af 1990'erne var der en stor grad af løntilbageholdenhed. Hvad dette skyldes er ikke helt klart. Belært af erfaringer fra 1970erne og 1980erne delte de centrale organisationer, Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Landsorganisationen i Danmark (LO) en forståelse om, at det var nødvendigt at holde tilbage på løn for at bevare konkurrenceevne og dermed jobs. Muligvis er denne opfattelse gået videre til mere decentrale lag.

I de seneste par år er presset for store lønstigninger imidlertid steget ganske meget. Det er især indenfor den offentlige sektor, hvor store grupper af overvejende kvinder oplever at have et stort lønefterslæb i forhold til tilsvarende grupper af mænd i den private sektor. De seneste overenskomstforhandlinger mellem organisationerne for offentlige arbejdstagere og ditto arbejdsgivere resulterede således i en stor konflikt, se nedenfor.

Der er indført nye lønssystemer i den offentlige sektor. For statens vedkommende blev de nye lønssystemer introduceret i starten af 1997 og ved udgangen af 2007 var 72 pct. af de ansatte i staten omfattet af nye lønssystemer. Ny løn blev indført i regioner (amter) og kommuner d. 1. april 1998. De nye lønssystemer skal koble løndannelsen tættere til statens og (amt)kommunernes personalepolitik, drifts- og servicemål, det vil sige mere decentralisering. Trepartsaftale mellem Regeringen, offentlige arbejdsgivere og fagforeninger indgik i sommeren 2007 og igen i september 2008, som berører ansatte i den offentlige sektor.

Faglig organisering

I Danmark er der en aftalt tredeling i den faglige organisering for arbejdere, funktionærer og akademikere. Det største forbund, LO, organiserer lidt over en million arbejdere. Det næststørste forbund er Funktionær og Tjenestemandsforbundet, FTF, som organiserer næsten 360.000 funktionærer. Endeligt organiserer Akademikernes Centralorganisation, AC, 174.000 akademikere.

Målt med internationale alen har Danmark en høj grad af faglig organisering. I 2008 var organisationsgraden på 69 procent, se tabel nedenfor. En af grundene til den høje faglige organisering er, at Danmark har en Ghent model for arbejdsløshedsforsikring. Arbejdsløshedsforsikringen er frivillig og administrationen er knyttet sammen med den faglige organisering gennem arbejdsløsheds-kasserne. Der er med andre ord en arbejdsløshedskasse for medlemmer af LO, FTF og AC. Fx bor Akademikernes Arbejdsløshedskasse, AAK, sammen med AC på Nørrevoldgade 29 i København, om end AC også samarbejder med fire andre a-kasser for akademikere.

Arbejdsløshedsforsikringen administrerer to ydelser, arbejdsløshedsdagpenge til udbetaling ved ledighed og efterløn, som er en tidlig tilbagetrækningsordning for personer, der har været medlemmer af en arbejdsløshedskasse.

Når ledigheden stiger i Danmark har lønmodtagere et incitament til at lade sig forsikre og dermed typisk også at blive medlemmer af en fagforening. I de fleste andre lande fungerer incitamentstrukturen omvendt ved at fagforeningerne står sig stærkest, også medlemssmæssigt, i situationer med gunstige økonomiske konjunkturer.

Efterlønsordningen har også vist sig at være vigtig for fagforeningens rekruttering. Det er en ganske populær ordning på tværs af brancher og uddannelse. En række politiske indgreb har forsøgt at gøre det sværere at opnå ret til efterløn, herunder efterlønsindgrebet kort efter folketingsvalget i 1998, som højst sandsynligt var hovedårsag til at den socialdemokratiske statsminister, Poul Nyrup Rasmussen tabte det efterfølgende valg, da han før valget i 1998 havde lovet ikke at røre ved efterlønnen.

Stramningerne er især sket ved at forlænge den periode, hvor i en person skal have været forsikret før vedkommende kan blive berettiget til efterløn. Indgrebene i efterlønsordningen har altså bidraget til at øge antallet af medlemmer i fagforeninger i forhold til en situation uden indgreb eller uden den særegne danske organisering.

Der er imidlertid sket et ikke uanseeligt fald på små 2 procentpoint i den faglige organisering siden 2000. Tilbagegangen er især sket indenfor det største forbund, LO, som har mistet godt 150.000 medlemmer siden 2000. Det store fald på 84.000 de sidste par år vækker grund til bekymring i fald den udvikling fortsætter.

Omvendt har funktionærernes og akademikernes organisationer, FTF og AC, oplevet stigninger i medlemstallet på henholdsvis 9.000 og 24.000. Den faglige organiserings sammensætning ændrer sig på denne måde i takt med, at arbejdsmarkedet og arbejdsstyrken ændrer sig mod mere service og større krav om uddannelse blandt lønmodtagerne.

Tabel A6 Faglig organisering i Danmark, 1.000 personer, 2000-2007

	2000	2006	2007	2008
LO	1176	1101	1052	1017
FTF	350	361	356	359
AC	150	163	169	174
LH	80	76	74	76
Uafhængige organisationer	123	144	179	202
Antal i alt	1879	1845	1836	1828
Antal lønmodtagere og ledige	2614	2638	2657	2649
Organisationsgrad i procent	71,9	69,9	68,9	69,0

Kilde: Scheuer (2008).

Note: LO er Landsorganisationen i Danmark. FTF er Funktionær og Tjenestemandsforbundet. AC er Akademikernes Centralorganisation. LH er Ledernes Hovedorganisation.

Den største fremgang er dog sket for de uafhængige organisationer, altså organisationer som ikke er knyttet til den traditionelle fagbevægelse. Det drejer sig ikke blot om den kristelige fagbevægelse, men også nye faglige organisationer. En af den borgerlige regerings første handlinger var nemlig, at der i Folketinget d. 1. september 2002 blev vedtaget en lov om tværfaglige a-kasser, som betød at alle frit kan vælge a-kasse. Den mest succesrige uafhængige organisation er ASE, der oprindeligt stod for Arbejdsløshedskassen for Selvstændigt Erhvervsdrivende, men som siden 2002 har fungeret som a-kasse

også for lønmodtagere. ASE promoverer sig selv aggressivt med helsideannoncer på forsiden af gratisaviser og reklameindslag på tv. Et af de gennemgående træk er at vise hvor meget medlemmer af organiserede fagkasser 'sparer' ved at skifte til ASE. ASE "koncentrerer sig om a-kasse services og tilbyder således ikke fagforening" (ASE 2009). I dag er der omkring 150.000 medlemmer af ASE.

Til sammen har de uafhængige organisationer oplevet en medlemsfremgang på 79.000 siden 2000. Fremgangen er især sket indenfor fag, som LO normalt organiserer. Også dette vækker selvfølgelig stor bekymring i fagbevægelsen. En del af denne medlemsfremgang for uafhængige organisationer skal ses på baggrund af oprettelsen af nye uafhængige A-kasser og den forholdsvis store fremgang i beskæftigelse, der har betydet at mange nye grupper er kommet ud på arbejdsmarkedet, der ikke har været der før og måske ikke er bekendte med danske traditioner for faglig organisering og kamp.

På arbejdsgiversiden er DA den store spiller. DA har 13 foreninger med i alt 27.786 medlemmer. Antallet af foreningsmedlemmer faldt kraftigt i takt med at flere foreninger fandt sammen i løbet af 1990'erne. Specielt fandt foreningerne sammen indenfor Dansk Industri, DI, som har været en drivkraft i sektorkoordineringens øgede rolle i forhandlingssystemet. Antallet af virksomhedsmedlemmer er mere stabilt.

Tabel A7. Dansk Arbejdsgiverforenings medlemsorganisationer, 2000-2007, antal

	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Foreninger	48	16	15	13	13	13	13	13	13
Medlemmer	29913	28571	28404	27858	27771	27317	27204	27801	27786

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2009).

Overenskomster blev traditionelt forhandlet mellem hovedorganisationer, fx DA og LO.

Men i dag sker forhandlingerne mellem et forbund eller kartel på den ene side og en landsdækkende arbejdsgiverorganisation på den anden side. Lokale overenskomster aftales mellem arbejdsgiverne og lønmodtagerne i de enkelte brancher. Og lønforhandlingerne foregår ofte endnu mere decentralt, typisk på virksomhedsniveau, jf. forrige afsnit om løn.

Overenskomsterne tager på denne vis karakter af rammeaftaler, som skal udfyldes ved forhandlinger i de enkelte virksomheder.

I nyere tid er de fleste overenskomstforhandlinger endt uden større konflikter. I 1998 var der dog en storkonflikt, der berørte en halv million ansatte og som endte med 3,2 millioner tabte arbejdsdage, se tabel nedenfor. Den blev kaldt 'gærkonflikten' fordi mange hamstrede gær til at bage med.

Tabel A8 Arbejdsstandsninger, berørte ansatte og tabte arbejdsdage, 1996-2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arbejdsstandsninger	930	1023	1257	1079	1081	832	1349	681	804	534	476	862
Berørte ansatte	65736	75349	502258	75170	75656	49460	110854	44365	75710	32833	79128	61113
Tabte arbejdsdage	75700	101700	3173000	91800	124800	56000	193600	55100	76400	51100	85900	91700

Kilde: Danmarks Statistik (2009b).

Fra 1999 til foråret 2008 var der relativt roligt. Men det var stilhed før storm. Overenskomstforhandlingerne brød sammen i efteråret 2008. Løn var det store spørgsmål. Ansatte i den offentlige sektor - især sygeplejerske og pædagoger - krævede mere i løn. Fx krævede sygeplejerskerne en lønstigning på 15%, men arbejdsgiverne, regionerne, var kun villig til at give 12,8%. Det samme krævede pædagogerne, men også her var arbejdsgiverne, kommunerne, uvillige i at give mere end 12,8%. Efter syv ugers strejker, de største nogensinde indenfor den offentlige sektor, fik sygeplejersker og pædagoger ikke mere i løn end et par symbolske hundrede kroner månedligt, som knapt kan dække de forhøjede kontingenter, der skal til for at fylde strejkekasserne igen.

Højest sandsynligt havde fagbevægelsen regnet med et hurtigt politisk indgreb, der ville tilføje regioner og kommuner penge til at finansiere de ekstra lønstigninger for derved at sikre en bedre løn for traditionelle kvindefag, hvilket havde været et af temaerne under det forudgående folketingsvalg. Men det skete ikke, og regioner og kommuner tjente blot ekstra penge så længe strejken varede ved og de dermed sparede på lønudgifter.

Flexicurity, social dialog og livslang læring

Som nævnt indledningsvist består den danske flexicurity model af fire elementer: (1) fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, (2) omfattende social tryghed i form af generøse, lettilgængelige overførselsindkomster ved ledighed (dagpenge og kontanthjælp) og omfattende serviceydelser (især børnepasning), (3) en omfattende aktiv arbejdsmarkedspolitik samt (4) livslang læring (ordinær uddannelse samt efteruddannelse).

Arbejdsmarkedets parter bidrager gennem overenskomstforhandlinger direkte til ansættelses- og afskedigelsesregler samt til livslang læring.

Det skete senest via de kollektive overenskomster fra 2007 for det private arbejdsmarked og 2008 for det offentlige arbejdsmarked. I den private sektor er der aftalt og afsat midler til kompetenceudvikling og på en række områder er der indgået aftaler om mere fleksibel arbejdstid.

Som led i de offentlige overenskomster er iværksat initiativer om kompetenceudvikling, fastholdelse af ældre medarbejdere (seniorer) og forbedring af kvalitet i arbejdet, jf. trepartsaftalen i 2007 mellem regeringen, de offentlige arbejdsgivere og LO, FTF og AC. Desuden er der på det statslige område aftalt ”plustid”, som giver mulighed for at aftale en ugentlig arbejdstid, der overstiger den normale.

Derudover bidrager arbejdsmarkedets parter gennem høring og aftaler til de øvrige elementer. Udformningen af beskæftigelsespolitikken har siden 1993 i høj grad været udlagt lokalt til statslige og regionale organer, hvor parterne var repræsenteret (se dog kapitel om den offentlige sektor for nyeste udvikling). Fx var arbejdsmarkedets parter i 2003 enige om, at der ikke skulle skæres på dagpengenes størrelse, som ellers foreslået af den borgerlige regering, netop af hensynet til den danske flexicurity model. Parternes fælles modstand gjorde at der ikke blev skåret på dagpengene, som foreslået.

Sygefravær

Parterne har efterhånden også fået en ganske stor rolle indenfor den sociale tryghed, hvilket gælder særligt gennem omfattende arbejdsmarkedspensioner, men også andre ordninger såsom sygdom. Som i Norge står bekæmpelse af langvarigt sygefravær meget højt på den politiske dagsorden i Danmark. Det er ikke fordi at niveauet for sygefravær er højt i Danmark. Der har været en stigning i antallet af sygedagpengeforløb, se tabel nedenfor. Hvor der fx var 672.576 forløb i 2004 var dette steget til 719.890 i 2007. Denne stigning er primært sket i forløb af mellem 14 og 39 uger. Stigningen er i og for sig ikke kommet bag på politikere og eksperter, da den var forventet i takt med at tidligere ikke-erhvervsaktive grupper i stor stil er kommet ud på arbejdsmarkedet.

Tabel A9. Sygedagpenge, 2004-2007, antal afsluttede forløb fordelt på varighed

	under 2 uger	2-4 uger	5-13 uger	14-26 uger	27-39 uger	40-52 uger	over 52 uger	I alt
2004	445.100	74.356	78.706	30.599	13.891	9.537	20.387	672.576
2005	458.154	75.383	79.879	31.954	14.258	9.605	19.963	689.196
2006	474.810	77.756	83.225	35.295	15.638	9.960	19.265	715.949
2007	477.523	75.047	83.495	37.485	16.109	9.907	20.324	719.890

Kilde: Jobindsats (2009).

Baggrunden for den øgede interesse for sygefravær er, at det er et af de områder, hvor der er størst arbejdskraftpotentiale at realisere. Omkring 5 procent af arbejdsstyrken antages at være fraværende fra arbejdsmarkedet på ethvert givent tidspunkt, jf. tabel nedenfor. Hovedparten af dette fravær, nemlig 3,9 procent, skyldes egen sygdom. For kvindelige arbejdere er sygefraværet oppe på 6,7 procent, mens det for mandlige funktionærer er nede på 2,1 procent.

Tabel A10. Fravær fra arbejdsmarkedet 2007, procent

	Egen sygdom	Børns sygdom	Arbejdsulykker	Barsel	Andet fravær	Fravær i alt
Alle	3,9	0,2	0,1	0,9	0,2	5,3
Arbejdere	5,1	0,2	0,3	0,5	0,3	6,2
Mænd	4,6	0,1	0,3	0,2	0,2	5,4
Kvinder	6,7	0,2	0,3	1,6	0,3	9
Funktionærer	2,7	0,2	0	1,3	0,1	4,4
Mænd	2,1	0,1	0	0,3	0,1	2,7
Kvinder	3,8	0,2	0	2,8	0,2	7,1

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2008).

Både i 2007 og i 2008 blev arbejdsmarkedets parter og regeringen enige i trepartsaftaler om at nedbringe sygefravær. Aftalen fra 2008 indebærer fx en række nye pligter for såvel arbejdsgivere som offentlige myndigheder. Arbejdsgiverne skal senest i fjerde sygeuge holde samtale med sygemeldte medarbejdere om, hvordan den syge kan fortsætte sit arbejde, og hvad virksomheden kan gøre for at bakke op.

Det kommunale jobcenter skal allerede i 8. sygeuge vurdere, om der er mulighed for delvis raskmelding og have mulighed for at give aktiv tilbud til alle sygemeldte – både beskæftigede og ledige. Den nuværende lægeerklæring ”Lægeerklæring om uarbejdsdygtighed” erstattes af en såkaldt mulighedserklæring. Den nye mulighedserklæring er baseret på dialog mellem arbejdsgiveren og den sygemeldte medarbejder om, hvordan den enkelte fortsat kan deltage på arbejdsmarkedet.

Dagens diskussioner

LO og DA indgik i marts 2009 en aftale med forslag til hvordan ledige kunne få hurtig hjælp til at komme ind på jobområder, hvor der er mangel på arbejdskraft. På baggrund af disse forslag blev regeringen enige med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og De Radikale om fire initiativer, der skal hjælpe ledighedstruede.

De fire initiativer på beskæftigelsesområdet er:

1. Mere fleksible regler for tilrettelæggelse af arbejdsfordeling
Virksomheder med produktionsnedgang får bedre muligheder for at lade medarbejdere veksle mellem arbejde og dagpenge (ledighed) i en periode
2. Udvidet adgang til varslingspuljen
Flere medarbejdere, der får et afskedigelsesvarsel, skal have mulighed for hurtig opkvalificering
3. Etablering af nationalt varslingsberedskab
Jobcentre og beskæftigelsesregioner skal gennem øget og hurtig indsats hjælpe mennesker, der er varslet afskediget, så de modtager hjælp før de bliver ledige
4. Skærpet overvågning af arbejdsmarkedet

For at sikre bedst muligt grundlag for evt. fremtidige initiativer skærpes overvågning af udvikling på arbejdsmarkedet

Ugentligt påpeger fagbevægelsen behov for yderligere tiltag for at reducere væksten i ledighed. Udover de ovennævnte initiativer har regeringen indtil videre ikke været lydhør.

Velfærdspolitik

De generelle materielle levekår er gode i Danmark. Imidlertid er den førte velfærdspolitik udfordret af den demografiske udvikling. Den aldrende befolkning udgør en dobbelt udfordring. For det første indebærer den aldrende befolkning at færre skal forsørge flere. Den finansielle bæredygtighed er med andre ord under pres. For det andet indebærer den relativt mindre andel af personer i den erhvervsaktive alder, at der bliver større konkurrence om arbejdskraften og at det bliver sværere for offentlige som private udbydere af serviceydelser indenfor velfærdsmodellen at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft. Dertil er befolkningen blevet mere multikulturel, hvilket blandt andet er afspejlet i hvem der modtager hvilke ydelser. På denne baggrund har formålet med velfærdspolitikken i stigende grad været at øge beskæftigelse og at få så mange som muligt aktiveret, helst i ordinær beskæftigelse, men subsidiært i andre former for aktivering. I dette afsnit ser vi nærmere på den generelle nyere aktiverings- og integrationspolitik i Danmark. I en dansk kontekst sker aktivering og integration i stadig højere grad ved at betinge overførsler til bestemte forpligtigelser såsom at deltage i et uddannelsesforløb eller acceptere et aktiveringstilbud. Indtil finanskrisen og den generelle økonomiske tilbagegang var der især fire grupper tilbage, som ikke havde samme høje beskæftigelse som befolkningen i øvrigt, og som de seneste ændringer i velfærdspolitik især har drejet sig om at få aktiveret. Det drejer sig om personer med få formelle kvalifikationer på kontanthjælp, sygemeldte på sygedagpenge, delvist uarbejdsdygtige på førtidspension (funktionshæmmede på uførepension) og personer over 60 år på efterløn (en frivillig tidlig tilbagetrækningsordning). I dette afsnit stilles skarpt på situationen og tiltag for disse fire grupper.

Aktiverings og integrationspolitik

Det danske samfund er i lighed med de øvrige nordiske karakteriseret ved, at en stor del af befolkningen er selvforsørgende eller offentligt forsørgede. Familieforsørgelse spiller en mindre rolle end i ikke-nordiske lande. Idealet er at alle skal være selvforsørgende og at velfærdssystemet skal omfatte dem, der ikke kan.

En stor andel af befolkningen, omkring 7 procent af befolkningen i den erhvervsaktive alder mellem 18 og 67 år, er ikke i arbejde, men lever af offentlig forsørgelse.

Tabel V1. Helårsmodtagere 18-67 år af indkomsterstattende ydelser efter ydelsesart, 1994-2005, antal personer

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Førtids- pension	261	267	264	268	267	264	258	255	259	259	258	247
Efterløn	104	136	166	169	184	178	179	179	181	186	190	168
Arbejds- løsheds- dagpenge	264	231	194	172	145	125	124	120	117	144	149	132
Kontant- hjælp	123	102	98	96	92	87	89	91	94	93	102	96
Revalidering	15	17	18	20	22	28	28	26	25	25	23	21
Kommunal aktivering	32	38	41	41	42	45	46	48	48	47	32	30
Aktivering af arbejdsfor- midling	0	14	26	30	23	27	24	28	29	18	14	14
Sygedag- penge	38	42	47	50	50	49	54	59	62	66	67	69
Barselsdag- penge	35	36	35	36	35	35	34	34	35	51	54	55
Orlovs- ydelse (permisjon)	0	79	62	43	36	32	24	22	18	4	3	4
Ledighed- sydelse	0	0	0	0	0	0	0	1	2	5	8	10
Total	873	963	951	925	895	868	860	862	869	897	900	845

Kilde: Danmarks Statistik (2008). Note: Helårspersoner med bopæl i landet pr. 31/12, dvs. ekskl. døde og udvandrede i året. Aktivering ekskl. løntilskudsordninger. Efterløn er fra 1994 inkl. overgangsydelse. Serie er afsluttet.

I takt med den positive udvikling på arbejdsmarkedet har sammensætningen af personer på overførselsindkomst ændret sig. Det ses af tabellen, at der er blevet færre ledige og flere på efterløn og sygedagpenge. Antallet af ledige på dagpenge og kontanthjælp er gradvist faldet fra 481.000 i 1993 til 228.000 i 2005. Antallet af ledige i aktivering af Arbejdsformidlingen eller kommunalt faldt fra godt 70.000 personer omkring 2000 til 44.000 i 2005. Endeligt er der stadig færre på orlovsydelse (permisjon) i takt med at disse ordninger bliver faset ud. Faldet i antal modtagere på disse ordninger er fortsat i de seneste par år. Antallet på efterløn steg fra 99.000 i 1993 til 179.000 i 2001. Faldet fra 2004 til 2005 skyldes at alderen til folkepension blev ændret fra 67 til 65 år.

Koblingen mellem overførsler og arbejdsmarkedspolitik blev indført af den nytiltrådte socialdemokratiske ledede koalitionsregering med den såkaldte Arbejdsmarkedsreform af 1993. Aktivering startede med at gælde for de arbejdsløse. Ved slutningen af deres periode på arbejdsløshedsdagpenge var der blevet tradition for, at de blev tilbudt et aktiveringstilbud, som genkvalificerede til en ny dagpengeperiode. En virtuel dagpengekarrusel, hvor fokus for arbejdsmarkedspolitik var at bevare forsikrede lediges rettigheder til overførsler. Arbejdsmarkedsreformen af 1993 ændrede dette. Vigtigst var at deltagelse i aktivering ikke længere gav rettigheder til en ny dagpengeperiode. Fokus var med andre ord skiftet til at være på, at den ledige opnåede selvforsørgelse, ikke på at bevare offentlig forsørgelse.

Op gennem 1990erne blev aktivering indført for stadig flere grupper, herunder ikke-forsikrede ledige på kontanthjælp, stadig tidligere i et forløb af ledighed og stadig større dele af perioden med overførsel.

Typisk skete justeringerne af arbejdsmarkedspolitikken i forbindelse med finanslovsforhandlinger og ofte blev de vedtaget med et bredt politisk flertal.

Da den borgerlige regering kom til magten søgte den straks at gøre det muligt for andre aktører end a-kassen og Arbejdsformidlingen at henvise til jobs og indkalde til samtaler m.v. Det skete som en del af reformen ”Flere i arbejde” fra 2003. En ny evaluering af sagsbehandlingen for ledige hos ”andre aktører” viser at denne var dyrere end hos Arbejdsformidlingen (Skou et al 2009). Samme undersøgelse viser også at ”andre aktører” har haft en blødere tilgang til de ledige end kommunerne og Arbejdsformidlingen.

De ”andre aktører” har haft svært ved at leve op til kravene i reformen af 2003, som blandt andet handlede om en mere håndfast indsats overfor de ledige. Der er med andre ord givet statsstøtte til at bygge et marked op, som har vist sig ikke at kunne levere den ønskede vare.

Flere i Arbejde, 2003

- Forenkling af rådighedsregler, rådighedssanktioner, kontrol med rådighedsafgørelser i a-kasser mv
- Indførelse af et individuelt tilpasset kontaktførelse
- Ny fælles og forenklet redskabsvifte for kommunerne og arbejdsformidlingen bestående af 3 aktiveringsredskaber: Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.
- ”Anden aktør” kan formidle arbejde og indkalde til samtaler mv.
- Sondringen mellem passende og rimeligt arbejde ophæves.
- Ledige skal søge job efter henvisning fra AF, a-kassen eller anden aktør.

Karakteristisk for arbejdsmarkedspolitikken siden 2001 er den øgede brug af tidlig indsats og skrappe betingelse for modtagelse af ydelse. For modtagere af dagpenge gælder det tidlig aktivering, hyppigere brug af rådighedsvurderinger og sanktioner ved manglende overholdelse. For modtagere af kontanthjælp er der indført et kontanthjælpsloft, lavere niveau for introduktionsydelse og starthjælp, og et beskæftigelseskrav for ægtepar på kontanthjælp. Denne udvikling ligger i et vist omfang i forlængelse af den førte politik under den forrige regering.

De seneste år har der været øget fokus på modtagere af kontanthjælp, funktionshæmmede og sygemeldte. Med til forståelsen af den førte politik hører også, at den tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen blandt andet mistede regeringsmagten ved et folketingsvalg i 2001 grundet en uheldig og upopulær ændring af efterlønsordningen i 1998 på trods af officielt at have fredet ordningen. I dag er det svært at finde politikere,

der tør røre efterlønnen, den er de facto fredet. Endelig hører det med til forståelsen af den nyere førte politik, at regeringens støtteparti er Dansk Folkeparti, som gerne ser en forbedring af især ældre danskeres forhold, men har mindre plads for tilsvarende forbedringer hos ikke-danske befolkningsgrupper.

Kontanthjælpsmodtagere

En af de grupper, som Dansk Folkeparti har et særligt godt øje til er ikke-danske befolkningsgrupper på offentlige overførselsindkomster. Det er partiet dog ikke alene om. Der har måske endda været en konkurrence mellem partierne om hvem, der kunne fremstå som de mest hårde overfor, hvad der bliver karakteriseret som misbrug af sociale ydelser.

I 1998 indførte den socialdemokratiske ledede regering med et bredt politisk flertal bag sig en lov om Aktiv social politik. Loven betød at aktivering kendt fra arbejdsmarkedspolitikken blev udvidet til modtagere af kontanthjælp.

Samtidigt betød aktivering af kontanthjælpsmodtagere, at kommunerne blev inddraget i aktivering. Det var nemlig kommunerne, som havde ansvar for de ikke-forsikrede ledige. Dette signalerede altså et to-delt aktiveringssystem, et for forsikrede ledige, hvor Arbejdsformidlingen stod for aktivering, og et system for ikke-forsikrede ledige, hvor kommunerne stod for aktivering. (Som beskrevet i kapitel om den offentlige sektor nedenfor har den borgerlige regering taget livtag med dette system og søgt at kommunalisere al aktivering i lokale jobcentre).

Da den borgerlige regering kom til indførte den en ny ordning, Starthjælp, i 2002. Starthjælp er en ydelse for personer, som ikke har boet i landet i mindst 7 ud af de sidste 8 år. Beløbsmæssigt er starthjælp noget under niveauet for kontanthjælp, som ellers anses for det sociale sikkerhedsnet i Danmark.

I 2003 kom lovpakken ”Flere i arbejde”, der indebar en reform af kontanthjælp for andre grupper end nytilkomne til landet. Formålet med denne reform var at sikre, at flere valgte arbejde frem for kontanthjælp og midlet var at reducere kontanthjælp. Der blev således indført et løft over kontanthjælp efter 6 måneder på kontanthjælp. Kontanthjælpssats for gifte kontanthjælpsmodtagere blev sat ned efter 6 måneder. Der blev indført et forsørgertillæg til gifte kontanthjælpsmodtagere, men et forhøjet beskæftigelsestillæg til gifte kontanthjælpsmodtagere.

De unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år kan ikke længere modtage kontanthjælp på samme niveau som andre. I stedet får de en ydelse, der i niveau svarer til Statens Uddannelsesstøtte (SU), som modtages af studerende og som i 2009 svarer til 5.177 DKK per måned før skat.

Allerede to år efter bliver der fulgt op med nye krav til kontanthjælpsmodtagere og igen med Dansk Folkeparti som en kraftig støtte til ændringerne. ”En ny chance for alle” hedder pakken fra 2005, der blandt andet giver de unge under 25 år pligt til at tage en uddannelse.

Derudover signaleres et skifte mod større opfølgning. Kommunerne får større refusion af staten for en aktiv indsats. Reglerne bliver ændret, så der sker en styrket opfølgning på kontant- og starthjælpsmodtagere, der er meldt syge.

Der sker en særlig indsats overfor kontant- og starthjælpsmodtagere, der har gået passive i mindst et år. (Indsatsen løber fra 1. juli 2006 til 30. juni 2008). Og der indføres gentagende aktivering efter 12 måneder af kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere over 30 år med andre problemer end ledighed.

En nyskabning i pakken ”En ny chance til alle” er et krav om sammenlagt 300 timers erhvervsarbejde for ægtepar på kontanthjælp. Det nye er, at der bliver stillet krav om beskæftigelse i ordinært arbejde for at forblive kvalificeret til kontanthjælp, det sociale sikkerhedsnet. Er man gift, og har man som ægtepar modtaget kontanthjælp i sammenlagt to år, skal man opfylde et krav om arbejde for at stå til rådighed. Kravet er, at hver ægtefælle skal have arbejdet 300 timer inden for de seneste 24 måneder. Ellers kan de miste den ene kontanthjælp.

Indvendinger fra interesseorganisationer for socialt udstødte og fagforeningen for socialrådgivere, Dansk Socialrådgiverforening, om at 300 timers reglen udgør et principielt brud med hidtidige tanker omkring kontanthjælpen og forarmer allerede svage grupper bliver siddet overhørig af regeringen.

Faktisk blev 300-timers reglen strammet op til 450 timer i september 2008 som en del af en udlændingeaftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Ægtefæller, som modtager kontanthjælp, skal hver arbejde 450 timer inden for to år for at modtage kontanthjælp. Derudover vil reglen fremover også omfatte ægtepar, hvor den ene ægtefælle er i ordinært udstøttet arbejde, og hvor den anden modtager kontanthjælp, svarende til den oprindelige intention med ordningen. Det betyder, at ægtefællen på kontanthjælp fremover skal opfylde 450 timers kravet for ikke at miste kontanthjælpen.

Siden den borgerlige regering er der kommet større fokus på brug af teknologi, hvormed kommuner og andre aktører i aktivering kan benchmarke sig selv i forhold til andre navngivne kommuner eller landsgennemsnit.

I tabell V3 er dette illustreret med antal rådighedssanktioner opdelt efter type af sanktioner fra 2006 til 2008.

Tabel V3 Kontant- og starthjælp. Antal rådighedssanktioner opdelt efter type af sanktioner

	Forholds- mæssig reduk- tion	1/3 reduk- tion i 2 uger	1/3 reduk- tion i 3 uger	1/3 reduk- tion i 20 uger	Midler- tidig af- brydelse	Stop af ydelsen	Ned- sættelse af ydelse til SU- niveau	Tilbage- betaling	Sanktio- ner i alt	Antal sank- tioner ift. antal person- er, pct.
2006	34.487	0	3.663	461	18	.	.	982	39.611	23,3
1. kvartal	10.245	0	948	124	1	.	.	252	11.570	8,6
2. kvartal	8.670	0	865	111	0	.	.	212	9.858	7,7
3. kvartal	7.602	0	950	105	0	.	.	253	8.910	7,2
4. kvartal	7.970	0	900	121	17	.	.	265	9.273	8,0
2007	20.942	285	2.963	330	3.993	2.981	169	1.304	32.967	22,0
1. kvartal	5.045	1	737	81	126	525	46	299	6.860	5,8
2. kvartal	4.582	97	661	69	750	686	40	218	7.103	6,3
3. kvartal	4.925	99	772	84	1.455	851	41	350	8.577	7,8
4. kvartal	6.390	88	793	96	1.662	919	42	437	10.427	9,8
2008										
1. kvartal	6.480	98	816	93	1.888	889	47	339	10.650	9,8
2. kvartal	6.726	74	804	69	2.190	1.022	16	254	11.155	10,5
3. kvartal	7.476	87	892	88	2.098	1.016	16	323	11.996	11,3

Kilde: Jobindsats (2009). Anm.: Underretninger for sanktionerne "Stop af ydelsen" samt "Nedsættelse af ydelse til SU-niveau" kan ikke opgøres i 2006.

Det ses af tabellen, at der i 2006 var ikke mindre end 23,3 procent af antal personer på kontanthjælp, som var genstand for en eller anden type af sanktion, altovervejende en forholdsmæssig reduktion af ydelsen. Omkring 35.000 personer oplever en forholdsmæssig reduktion mod blot 21.000 personer året efter. Der sker til gengæld en stigning i antal personer som får midlertidigt eller permanent stoppet ydelsen.

De funktionshæmmede

De funktionshæmmede bliver generelt opfattet af de politiske partier som en mere værdig gruppe af trængende end kontanthjælpsmodtagerne. Det kan forklare, at midlerne for at få funktionshæmmede ind på arbejdsmarkedet er mindre barske end overfor personer på kontanthjælp.

Det starter i 1990'erne med en karakteristisk kampagne om det rummelige arbejdsmarked. Den mest rummelige virksomhed modtager en pris og eksempler om 'best practice' søges videreformidlet gennem partnerskaber m.v.

I takt med at ledigheden går ned og der bliver mangel på arbejdskraft ændrer de politiske ambitioner sig mod at fremme jobs på ordinære vilkår snarere end støttede jobs. Fleksjob (job på særlige vilkår med løntilskud) bliver indført og er i dag stadig en vigtig

del af inklusionspolitik. En reform af førtidspensionen (uførepension) havde været under forberedelse i flere år, da den borgerlige regering træder til i 2001. Reformen bliver vedtaget kort efter til at træde i kraft 2003.

Formålet med reformen er:

- at styrke indsatsen for at hjælpe personer til at forblive på arbejdsmarkedet,
- at sikre personer, der ikke er i stand til at forsørge sig selv, en forsørgelsesydelse, der kompenserer for den manglende arbejdsevne,
- at styrke retssikkerheden i sagsbehandlingen, ved bl.a. at sikre en veldokumenteret og ensartet sagsbehandling, og
- at få et mere enkelt og gennemskueligt pensionssystem.

Kernen i førtidspensionsreformen i 2003 var at tage udgangspunkt i personens arbejdsevne. Arbejdsevne er et begreb, der fokuserer på personens evner og muligheder i forhold til arbejdsmarkedet, og ikke fx vedkommendes reduktion i erhvervsevne. Formålet med at bruge arbejdsevnebegrebet er at fokusere på personens ressourcer og potentialer frem for begrænsninger, således at personen, så vidt det er muligt, hjælpes til en aktiv tilværelse på arbejdsmarkedet. Kun hvis det ikke er muligt at hjælpe personen til at forblive på arbejdsmarkedet eller bringe personen tilbage på arbejdsmarkedet på normale vilkår eller i støttet beskæftigelse (fx fleksjob), tilkendes der førtidspension. Kommunen kan yde et tilskud på 1/2 eller 2/3 af lønnen til personer i fleksjob. Tilskuddet fastsættes på et af de to niveauer i forhold til nedsættelsen af arbejdsevnen.

Førtidspensionsreformen har ikke været en ubetinget succes. Det er hovedkonklusionen på den redegørelse, som Velfærdsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet skulle lave som en del af aftale om førtidspensionsreformen. Den 23. maj 2007 udgav de tre ministerier en redegørelse, der blandt andet fandt at:

- Antallet af personer visiteret til støttet beskæftigelse er steget markant. Men det har ikke ført til, at færre har fået tilkendt førtidspension. Det betyder, at antallet af personer på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension er steget
- Der er fortsat relativt mange unge, der tilkendes førtidspension.
- Antallet af personer, der får førtidspension på grund af psykiske lidelser, er steget markant.
- Visitation til fleksjob/ledighedsydelse og tilkendelse af førtidspension hænger tæt sammen. En lempelig vurdering af arbejdsevne i forhold til en af ydelserne vil derfor have en afsmittende virkning på andre ydelser.
- Godt 20 procent af førtidspensionssagerne og godt 50 procent af fleksjobsagerne er ikke tilstrækkeligt dokumenterede. Dog er dokumentationen forbedret. Det viser Ankestyrelsens undersøgelser.
- Flere nytilkendte førtidspensionister har været i revalidering, i fleksjob eller på ledighedsydelse, før de fik førtidspension.
- Kommunerne er ikke gode nok til at sikre, at beskæftigelsesindsatsen er tilstrækkeligt individuelt tilpasset. Der er også personer, som ikke i tilstrækkelig grad får afprøvet deres arbejdsevne inden tilkendelsen af førtidspension.

- Personer med psykiske lidelser får i mindre grad end andre potentielle førtidspensionister afprøvet deres arbejdsevne, før de får tilkendt førtidspension. (Socialministeriet m.fl. 2007)

Der har derfor været en del forsøg på lappeløsninger. For eksempel blev der lavet en aftale om justering af fleksjobordningen allerede i 2006. Den betød en øget kontakt mellem person i fleksjob og kommunerne, at person i fleksjob fik ret til mentor og Fleksjobbevis og til anden aktør efter seks måneders ledighed, ligesom kommunerne mister refusion, hvis de ikke kan skaffe fleksjob til en langtidsledig fleksjobvisiteret.

De sygemeldte

De seneste fire år har der været stadig mere fokus på de sygemeldte. Ifølge en analyse af Beskæftigelsesministeriet udgør omfanget af sygemeldte ikke mindre end 150.000 personer, hvilket svarer til næsten 5 procent af arbejdsstyrken (Beskæftigelsesministeriet 2008). Sygefravær skønnes at koste samfundet cirka 37 milliarder kroner årligt udover de store omkostninger for den enkelte person og vedkommendes arbejdsplads. Den enkelte er syg mellem 8 og 13 dage i gennemsnit afhængig af hvilken sektor, personen er beskæftiget i.

I lyset af den stigende mangel på arbejdskraft frem til finanskrisen i efteråret 2008 har der været bred enighed om at gøre noget for at reducere sygefraværet.

Sygedagpenge er hovedydelsen for lønmodtagere, herunder personer i fleksjobs, selvstændige og forsikrede ledige, som er midlertidig ude af stand til at arbejde på grund af sygdom. Arbejdsgiveren udbetaler den sygemeldte en ydelse svarende til sygedagpenge, eller fuld løn, i de første 21 dage. Kommunen betaler dagpenge efter de 21 dage eller refunderer arbejdsgiveren. Den maksimale sygedagpengeperiode er 12 måneder. Derefter bliver det vurderet om vedkommende er berettiget til fleksjob eller en førtidspension.

For at undgå at personer, der havde udtømt deres maksimale dagpengeperiode, mister retten til ydelse, har regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance d. 1. april 2009 besluttet at give mulighed for at forlænge den maksimale periode med op til 26 uger (fra d. 6. juli 2009).

Allerede i 2005 fik regeringen en pakke af tiltag igennem under titlen ”En styrket sygefraværsindsats”, der blandt andet indeholdt:

- En ny visitations- og opfølgingsmodel med sigte på at de mest udsatte sygemeldte får den tætteste opfølgning som led i at sikre arbejdsfastholdelse
- En bedre koordinering i opfølgningsindsatsen mellem kommunen og bl.a. arbejdsplads, læge, a-kasse og sygehus
- Øget inddragelse af andre aktører for at gøre brug af den viden og indsats, som andre aktører kan bidrage med
- Bedre lægeerklæringer til virksomhederne for at fremme muligheden for en hurtigere – evt. delvis – tilbagevenden til arbejdspladsen

En nylig evaluering fandt at disse tiltag har bidraget til at kommunerne afholder flere opfølgningssamtaler og at disse er blevet mere rettet mod at få den sygemeldte tilbage til arbejdsmarkedet (Høgelund m.fl. 2008). Imidlertid kunne evalueringen ikke sige noget om, hvorvidt ændringer af sygedagpengene har ført til øget beskæftigelse.

Trepartsforhandlinger i 2007 og 2008 mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter har resulteret i handleplaner for nedbringelse af sygefravær. Handleplanen fra 29. september 2008 indeholder eksempelvis 39 forslag under fire overskrifter: sygefravær skal forebygges (9 forslag), en tidlig indsats øger syges chancer for at komme tilbage i arbejde (13 forslag), syge der er aktive kan lettere vende tilbage til arbejde (12 forslag), hurtig afklaring og behandling hjælper syge hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet (5 forslag).

Som del af finanslovsforhandlingerne for 2009 godkendte partierne bag Jobplanen fra foråret 2008 – dvs. regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance – trepartsaftalen om sygefravær og afsatte 170 millioner kroner til at realisere de 39 forslag. Forslagene antages at øge arbejdsudbuddet med 4.000 personer.

Rationalet for aftaler omkring at reducere sygefravær er at øge arbejdsudbuddet på grund af arbejdskraftmangel, der antages af blive forværret grundet en aldrende befolkning. Men finanskrisen har betydet en økonomisk nedgang og effekterne af tiltagene er nu mere uvisse.

En ting er imidlertid sikker, og det er at den borgerlige regering ved flere lejligheder som denne har formået at sætte en kile ind mellem socialdemokraterne og fagbevægelsen. I dette tilfælde indgik regeringen en trepartsaftale med fagbevægelsen og omgik socialdemokraterne i folketinget ved at benytte sig af regeringens sædvanlige støtteparti, Dansk Folkeparti, og den enkelte person i Liberal Alliance til at indgå et forlig med et snævert flertal.

Forsørgelse/fordelingspolitik

Udvikling i fattigdom

Det giver ikke megen mening at tale om fattigdom i absolutte termer i Danmark. Hovedproblemet for personer uden mad og bolig er oftest beroende i andre problemer end adgang til penge, fx sindslidelser. Når man taler om fattigdom i Danmark tager man derfor udgangspunkt i et relativt mål, altså et mål over ulighed. I Danmark har man oparbejdet en tradition for at omtale den andel af befolkningen, som har en indkomst under 50% af medianindkomsten som værende i en lavindkomstgruppe eller i relativ fattigdom. Eurostat opererer med begrebet 'risiko for fattigdom', og sætter grænsen ved 60% af medianindkomsten. Jo højere man sætter grænsen i forhold til medianindkomsten, jo flere vil følgelig blive omfattet af lavindkomstgruppen, ligesom sammensætningen af lavindkomstgruppen vil skifte og jo mindre vil forskelle mellem lande blive. Der er blevet flere i lavindkomstgruppen i Danmark fra 1994 til 2005, uafhængigt af

hvilket mål, der benyttes, se tabel. Ved 50% af medianindkomsten er andelen steget fra 3,5% til 5,0% i 2005. Ved 60% af medianindkomsten er andelen steget fra 6,7% til 10,1%. Denne udvikling skyldes især at de bedst økonomisk stillede er blevet endnu bedre stillede i de seneste år uden at de øvrige grupper har oplevet et tilsvarende løft.

Tabel V4 Andel af befolkningen i lavindkomstgruppen, 1994-2005, procent

	1994	2000	2005
50% af medianindkomst	3,6	4,0	5,0
60% af medianindkomst	6,7	8,4	10,1

Kilde: Finansministeriet (2008b).

Hvis man ser på sammensætningen af lavindkomstgruppen, kan man se, at der er en række grupper, der er overrepræsenterede. I tabel V5 viser den sidste kolonne indeksscore, hvor grupper med scores er underrepræsenteret og grupper med højere scores er overrepræsenteret. Indvandrere og efterkommere er markant overrepræsenterede med et indeks på 327 mod 80 for personer af dansk oprindelse.

Enlige under 67 år uden børn er med en score på 346 kraftigt overrepræsenterede, mens dette med en score på 117 er tilfældet, men i et mindre omfang for enlige forsørgere. Scoren for den enlige forsørger er dog mere end dobbelt så stor som for par med børn på 50. Personer over pensionsalderen på 67 år er underrepræsenterede blandt lavindkomstgruppen, uafhængigt af om de er enlige (score på 30) eller i par (score på 14).

Tabel V5 Sammensætning af lavindkomstgruppen, 2005

Hvem er i lavindkomstgruppen, 2005 (indkomst under 50 pct. af medianindkomsten)				
	Andel af befolkningen	Andel som er i lavindkomstgruppen	Andel af lavindkomstgruppen	Indeks (overrepræsentation)
Pct.				
Befolkningen i alt	100	5,0	100	100 2005 (2004)
Herkomst				
Dansk oprindelse	91,8	4	73,4	80 (81)
Indvandrere og efterkommere	8,2	16,2	26,6	327 (323)
Familiekategori				
Voksne i alt	74,3	5,3	80	108 (107)
Heraf				
Enlige under 67 år u. børn	15,6	17,2	53,8	346 (340)
Enlige forsørgere	3,3	5,8	3,9	117 (129)
Enlige over 66 år	6,4	1,5	1,9	30 (26)
Par med børn	22,6	2,5	11,2	50 (51)
Under 67-årige i par uden børn	19,8	2,1	8,2	41 (42)
Over 66-årige i par uden børn	6,5	0,7	0,9	14 (15)
Aldersgruppe år				
Under 18	22,1	4,2	18,8	85 (89)
18-24	7,5	23,1	34,9	465 (449)
25-29	6,1	11,9	14,6	240 (236)
30-39	14,5	4,5	13,1	90 (91)
40-49	14,5	2,8	8,2	56 (55)
50-59	13,7	1,7	4,8	35 (35)
60-66	8,3	1,5	2,6	31 (33)
Over 66	13,3	1,1	3	23 (22)
Beskæftigelsesstatus:				
18-66-årige i alt	63,2	6,1	77,8	123 (120)
Heraf:				
Fuldt beskæftigede	31,1	0,3	1,7	6 (6)
Selvstændige og lign.	3,2	11,8	7,5	237 (247)
Deltidsbeskæftigede	3,1	5,4	3,4	109 (105)
Delårsbeskæftigede	5,9	4,3	5,1	87 (80)
Fuldt ledige mfl.	3,2	18,7	12,1	376 (347)
Uddannelsessøgende	6,1	27,2	33,6	547 (533)
Førtidspensionister	4,7	1,4	1,3	28 (28)
Efterløn mv.	2,8	0,5	0,3	11 (10)
Øvrige 18-66-årige	3,1	20,5	12,7	413 (373)

1) Indekset er beregnet som (andelen af lavindkomstgruppen/andel af befolkningen) gange 100. Et indeksover 100 betyder således, at den enkelte kategori er overrepræsenteret i lavindkomstgruppen. Modsat indikerer et indeks under 100, at gruppen er underrepræsenteret i lavindkomstgruppen.

Kilde: Lovmodelberegninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

De unge er med en score på 465 for 18-24 årige og en score på 240 for 25-29 årige dramatisk overrepræsenterede. Dette er dog ikke noget større problem, da hovedparten af disse unge er studerende på Statens Uddannelsesstøtte og beskeden indtægt fra bijobs, men med udsigt til forholdsvis sikre og velbetalte job. De uddannelsessøgendes overrepræsentation på 547 blandt lavindkomstgruppen skal således ikke forskrække mere end nødigt. Niveaue for førtidspension og efterløn er baggrund for de lave scores på henholdsvis 28 og 11. Kun fuldt beskæftigede har en lavere score end efterlønsmodtagerne. Med 6 har de fuldt beskæftigede den laveste score af alle. Denne lave score viser endvidere at Danmark ikke har et problem med working poor.

Øget pensionsalder

Som beskrevet har de mange ændringer af ydelser til kontanthjælpsmodtagere, funktionshæmmede og sygemeldte haft som sit primære mål at øge arbejdsudbuddet i lyset af knaphed på arbejdskraft og en aldrende befolkning. På sigt kan det vigtigste bidrag til at øge arbejdsudbuddet i fremtiden imidlertid vise sig at være den såkaldte Velfærdsaftale fra 2006, som en bred vifte af politiske partier i Folketinget stod bag, inklusive socialdemokraterne.

Velfærdsaftale i 2006

- Efterlønsalderen og folkepensionsalderen øges gradvist med 2 år fra 2019
- Fra 2025 reguleres aldersgrænserne for efterløn og folkepension i takt med restlevetiden for 60-årige
- For at opnå ret til efterløn skal man være a-kasse-medlem og indbetale efterlønsbidrag i 30 år

Det er især forhøjelsen af tilbagetrækningsalderen samt den automatiske regulering af aldersgrænser med restlevetid for 60-årige, som er interessant i forhold til målsætningen om at øge det fremtidige arbejdsudbud.

I øjeblikket er pensionsalderen 65 år og efterlønsalderen 60 år. Disse tilbagetrækningsaldrer vil gradvist stige til 67 og 62 år. For efterlønnen sker stigningen med $\frac{1}{2}$ år i henholdsvis 2019, 2020, 2021 og 2022. For folkepensionen sker stigningen med $\frac{1}{2}$ år i henholdsvis 2024, 2025, 2026 og 2027. Personer, der var 48 år eller ældre, ved aftalens indgåelse i 2006 bliver derved ikke berørt af ændringerne.

Derudover indeholder Velfærdsaftalen en aftale om en demografisk kvotient, hvorefter eventuelle længere levetid delvist bliver omsat i en højere tilbagetrækningsalder for

de to ydelser. Det er dog folketingspolitikere, der hvert 5. år tager stilling til, om efterløns- og pensionsalderen skal stige yderligere på grund af længere levetid. Første gang, der skal tages stilling er i 2015. Og da forhøjelser skal varsles med 10 år vil en yderligere forhøjelse af tilbagetrækningsalderen tidligst ske i 2025.

Endeligt blev kravet om at være a-kasse medlem og have indbetalt efterlønsbidrag hævet fra 25 år til 30 år.

Hovedparten af fagbevægelsen har ikke ytret sig voldsomt imod Velfærdsaftalen i 2006. Kravet om længere medlemskab af en a-kasse kan muligvis også medvirke til at styrke fagbevægelsen grundet traditionen for dobbelt medlemskab af a-kasse og fagforening, som beskrevet i afsnit om arbejdsmarkedsforhold i Danmark.

Dagens diskussioner

Regeringen nedsatte i februar 2008 Arbejdsmarkedskommissionen, der består af ni uafhængige eksperter. I august 2009 skal de komme med forslag til hvordan regeringens 2015 strategi kan imødekommes. 2015 strategien handler om at skabe finansiell bæredygtighed. Især skal Arbejdsmarkedskommissionen komme med forslag til hvordan arbejdsudbuddet kan øges.

Allerede den 29. september 2008 kom Arbejdsmarkedskommissionen på foranledning af en forespørgsel fra regeringen med anbefalinger til hvordan arbejdsudbud kunne øges på kort sigt. Ingen af kommissionens forslag - fx reform af efterløn og dagpengesystem - overlevede finanslovsforhandlingerne i oktober 2008. Fagbevægelsen og oppositionen og selv flere medlemmer af regeringen vendte sig kraftigt imod Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger. Harald Børsting, formand for LO, kaldte karakteristisk kommissionen for 'politisk tonedøv', idet kommissionen foreslog en ny reform af efterløn, som, ifølge Børsting, ikke skal reformeres yderligere efter Velfærdsaftalen af 2006.

Med den nuværende finanskrisen og usikkerhed om den økonomiske udvikling i den nærmeste fremtid er store reformtiltag af velfærdspolitik nok usandsynlige.

Den offentlige sektor

Traditionelt karakteriseres den nordiske velfærdsmodel ved en stor offentlig sektor med en høj grad af decentralisering, hvor primært kommunerne udbyder et lokalpolitisk bestemt udvalg af omsorgsydelser til ældre og børn. Siden den borgerlige regering trådte til i 2001 i Danmark har den offentlige sektor ændret sig på disse punkter. Den offentlige sektor har undergået en stor strukturreform ligesom der er indført frit valg af ydelser og leverandører indenfor et stort antal af velfærdsstatens kerneområder.

I dette kapitel gennemgås disse to forhold – strukturreform og frit valg– med vægt på fakta og stridsspørgsmål.

Strukturreform

I foråret 2001 startede en diskussion i Danmark om behovet for at reformere den offentlige sektor. Det førte i efteråret 2002 til at regeringen nedsatte en Strukturkommission, der i begyndelsen af 2004 kom med en betænkning og nogle anbefalinger til, hvordan den offentlige sektor kunne blive reformeret (Strukturkommissionen 2004).

Regeringen offentliggør sit udspil d. 27. april 2004 (Regeringen 2004). Indholdet af udspillet er langt fra Socialdemokraternes og andre oppositionspartiets ønske. Regeringens udspil foreslår, at der bliver fem regioner med folkevalgt ledelse, som kun skal have sundhed som opgave og ingen ret til at udskrive skatter. Kommunerne skal mindst være på 30.000 indbyggere, stå for den samlede beskæftigelsesindsats, overtage ansvar for sociale og socialpsykiatriske institutioner samt de fleste natur- og miljøopgaver. Staten får al skatteligning og ansvar for selvejende gymnasier samt overordnede opgaver indenfor natur og miljø.

Dagen før de politiske forhandlinger mellem regeringen og de øvrige politiske partier skal starte, erklærer Dansk Folkeparti sig rede til at skrive under på en aftale. Således meddeler Dansk Folkeparti d. 9. maj 2004, at ”vi vil møde frem ...og spørge hvor vi skal skrive under”. Dette sikrer regeringen et flertal forud for forhandlinger med oppositionen. For Dansk Folkeparti handlede udspillet om at sikre sig at regeringen ikke gav indrømmelser til venstrefløjen for at opnå et flertal. De politiske forhandlinger med oppositionen begynder d. 10. maj, og de bryder sammen et par gange. Den 17. juni er der et endeligt sammenbrud i forhandlingerne mellem regeringen og Socialdemokraterne og de Radikale. Socialdemokraterne og de Radikale føler sig ikke hørt og imødekommet under forhandlingerne (for en grundig analyse af Strukturreformens tilblivelse se Christiansen og Baggesen Klitgaard 2008).

Regeringen indgår en aftale med Dansk Folkeparti d. 24. juni 2004 om et forlig om den offentlige sektors struktur, opgaver og finansiering. Frem til juni 2005 er der politis-

ke forhandlinger, som fører til større og mindre afvigelser fra regeringsudspillet fra april 2004. De politiske forhandlinger resulterer i et lovkompleks på næsten 50 love.

Strukturreformen blev indført i 2006 . Reformen betød, at:

- 271 kommuner lagt sammen til 98 kommuner
- 14 amtskommuner nedlagt og erstattet af 5 regioner
- kommunerne fik flere opgaver på en række områder, fx det sociale, arbejdsmarkedet, sundhed og miljø
- regionerne (fortsat) driver sygehuse og enkelte sociale institutioner samt enkelte koordinerende opgaver omkring miljø og erhverv, men mistede retten til egne skatter
- staten overtog det fulde ansvar for skatteligning og gældsinddrivelse og overtog gymnasier og andre uddannelsesmæssige opgaver

Kommunerne blev større grundet det mindre antal.

På visse områder sikres en entydighed i opgaveløsning. Entydigheden er tydeligst på skatteområdet og mindst tydelig på arbejdsmarkedsområdet. Skatteforvaltningen blev rent statslig, om end borgere kan betjenes fra kommunale servicecentre.

På arbejdsmarkedsområdet er ansvar og myndighed delt mellem staten, kommunen, interesseorganisationer og selvstændige arbejdsløsheds-kasser. Arbejdsformidling for forsikrede ledige og den kommunale beskæftigelsesindsats flytter sammen i nyetablerede kommunale Jobcentre. A-kasserne fortsætter med at udbetale arbejdsløshedsdagpenge og rådighedsvurdere de forsikrede ledige under statsligt myndighedsansvar.

Beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen (Venstre), var ikke tilfreds med denne løsning på arbejdsmarkedsområdet. Han ønskede et fuldt kommunalt enstrengt system. Det lykkedes tre år efter. I forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 2008 blev regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance nemlig enige om, at kommunerne overtager de statslige dele af Jobcentrene, så de bliver fuldt kommunalt drevne fra 1. august 2009. Den 31. marts fremsatte beskæftigelsesministeren to lovforslag i Folketinget om et enstrengt beskæftigelsessystem (L 184, L 185). Med de to støttepartier, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance, er forslaget sikret flertal, men skal officielt gennem et par debatter før det kan vedtages endeligt.

Kommunerne skal altså fremover både hjælpe forsikrede og ikke-forsikrede ledige i et enstrengt system. Kommunerne overtager finansiering af dagpenge og statslige midler til aktiv beskæftigelsespolitik. For at motivere kommunerne til at tilbyde ledige en aktiv indsats får kommunerne, ifølge lovforslagene fremsat af beskæftigelsesministeren 31. marts 2009, en refusion af udgifter fra staten på 50% for dagpenge og 75% for aktivering. På baggrund af finanskrisen er refusions-satserne højere end oprindeligt udmeldt (på hhv. 35% og 65% for dagpenge og aktivering) ligesom det er foreslået at staten i 2010 refunderer alle udgifter til dagpenge i de første 18 uger af ledighedsforløbet. De 18 uger sættes gradvist ned til fire uger i 2013. Ved stigninger i ledighed kompenseres kommunerne under ét og også hvis deres område er særligt hårdt ramt gennem en statslig finansieret tilskudsordning baseret på afholdte udgifter til beskæftigelsesområdet og en særlig forsikringsordning finansieret af kommunerne.

Arbejdsmarkedets parter, især fagbevægelsen, samt oppositionen, herunder Socialdemokraterne har ikke været positive overfor ideen om at kommunerne skal overtage de statslige elementer af beskæftigelsessystemet. Frygten er blandt andet at kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken på dagpenge-siden vil føre en afvikling af den danske Ghent-model: Fra et dobbelt medlemskab af a-kasse og fagforening til et dobbelt fravalg af a-kasse og fagforening.

Regeringen fastholder på sin side, at arbejdsmarkedets parter beholder deres rolle i forbindelse med beskæftigelsespolitikken ved deres deltagelse i Beskæftigelsesrådet og i de regionale og lokale beskæftigelsesråd samt ved at a-kasserne bevarer deres nuværende opgaver med afholdelse af samtaler med forsikrede ledige, udbetaling af dagpenge og rådighedsvurdering af ledige.

Frit valg

Frit valg er i dag vidtspredt i den offentlige sektor i Danmark. I 1980'erne ville den borgerlige regering gerne indføre mere frit valg, men kunne ikke. I 1990'erne kunne socialdemokraterne godt, men ville ikke. Og i 2000'erne har den nuværende borgerlige regering både kunnet og villet indføre frit valg.

Frit valg er med andre ord ikke et nyt liberalt mantra i Danmark. Det var allerede i støbeskeen under den forrige borgerlige regering anført af den konservative Statsminister Poul Schlüter fra september 1982 til januar 1993 (se også Petersen 2008a, 2008b). Da denne borgerlige regering trådte til i 1982 varslede den straks, at der ikke fortsat kunne stilles krav til den offentlige sektor (dette afsnit er skrevet med Jørn Henrik Petersen og bygger på hans notat *Fra velfærds- til konkurrencestat*, ikke-udgivet). Det førte til en heftig folketingsdebat om regeringens planer for privatisering, og det blev klart, at begrebet 'privatisering' var kontroversielt. I stedet for 'privatisering' blev begrebet 'modernisering' derfor efterfølgende brugt til at beskrive regeringens bestræbelser for at reformere den offentlige sektor. Den offentlige sektor blev beskrevet som bureaukratisk, for dyr, umyndiggørende og for lidt serviceorienteret. Den offentlige sektor skulle være mere effektiv, produktiv, responsiv og bygge på kvalitet. Det skulle opnås gennem mere konkurrence og decentralisering. Denne retorik er at finde i den første Moderniseringsredegørelse fra 1983 (Redegørelse af 30.11.1983 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor).

Imidlertid stødte regeringen på ganske stor modstand. Det førte til en markant nedrosling af retorikken i de moderniseringsredegørelser, der fulgte frem til 1989, og egentlig ganske få konkrete tiltag. Men så kom SAMAK-rapporten fra 1990, som var de nordiske socialdemokratiers bud på en modernisering af den offentlige sektor (SAMAK 1989). Den gav den danske borgerlige regering ammunition til at sætte modernisering på dagsordenen igen og mere kraftigt. I Moderniseringsredegørelsen fra 1989 står, at borgeren ikke skal reduceres til klient, og at der skal indføres mere valgfrihed, konkurrence, decentralisering og selvforvaltning. Finansiering og produktion skulle skilles ad. De følgende år førte regeringen stille og roligt en konkurrence- eller markedsmodel på banen,

hvor man ser den offentlige sektor som en leverandør af ydelser, som borgere har brug for og til den pris, borgerne vil betale. I Moderniseringsredegørelsen fra 1992 fremførtes konkurrencemodellen med frit valg og 'bestiller-udfører'-modellen introduceredes. Her skelnes mellem politiske beslutninger (økonomi, fordeling og kvalitet), de individuelle beslutninger (ydelse, producent) og de professionelle beslutninger (den mest effektive opgaveløsning).

I slutningen af oktober 1992 afgav den borgerlige regering en redegørelse om friere valg af offentlig service (Redegørelse af 28.10. om friere valg af offentlig service). Det friere valg skulle blandt andet omfatte hjemmehjælp og give den enkelte borger en ret og tilpasse ydelser til den enkeltes behov. Tre måneder senere faldt den borgerlige regering på grund af Tamil-sagen. Regeringen nåede ikke at indføre frit valg.

Regeringsmagten blev overgivet til den socialdemokratiske Poul Nyrup Rasmussen ultimo januar 1993. 1990'erne var vidne til mange heftige diskussioner internt i Socialdemokratiet omkring frit valg af fx hjemmehjælp. Blandt andet måtte statsminister Poul Nyrup i februar 1996 forsikre, at der ikke 'kunne blive tale om, at de basale kerneydelser indenfor sygehusbetaling, ældreomsorg og pleje overlades til private' (Det fri Aktuelt, 13. februar 1996). Da Poul Nyrup selv prøvede at få frit valg indenfor den offentlige sektor optaget på den socialdemokratiske kongres et par år efter blev han underkendt.

Da den nuværende borgerlige regering trådte til i 2001 var jorden med andre ord gødet. I regeringsoplægget Vækst, velfærd, fornyelse fremhæver regeringen, at der skal være kvalitet i ældreplejen, og at det kommunale leverandørmonopol skulle erstattes af frit valg, så modtagerne af personlig og praktisk pleje frit kunne vælge mellem en kommunal eller privat leverandør eller en privat person. Frihed og fællesskab skulle gå hånd i hånd. Regeringen begyndte, hvor den forrige borgerlige regering slap i 1993.

I maj 2002 udkom to centrale publikationer i regeringens Moderniserings Program (Regeringens Moderniserings Program 2002a, 2002b). Rammebetingelserne er formulerede, så de tager højde for mange af de betænkeligheder socialdemokrater havde ytret, såsom fællesskabets sociale ansvarlighed, hensynet til svage grupper m.v. Flere programatiske publikationer fulgte, også vurderinger og mere tekniske rapporter af det nedsatte Udliciteringsråd.

Et af formålene med at indføre øget frit valg er at reformere den offentlige sektor. Det frie valg gælder for stadig flere ydelser indenfor sundhed, ældre, skole, børnepassning, beskæftigelse, pension m.v. Tabel O1 giver nogle eksempler taget fra sundhed og ældreomsorg, mange flere kan tilføjes på andre områder.

Tabel O1 Eksempler på frit valg på ældre- og sundhedsområdet

Ældreområdet	Sundhedsområdet
<p>Frit leverandørvalg i hjemmeplejen. Fra den 1. januar 2003 har ældre haft frit valg af leverandør af hjemmehjælp. Det betyder, at ældre nu selv kan bestemme, om de ønsker at modtage et kommunalt eller privat tilbud om hjemmehjælp. Hjemmehjælpen er gratis for den ældre, uanset om det er en kommunal eller privat leverandør, som leverer servicen.</p> <p>Mere medbestemmelse til den ældre. Der er samtidig indført mere fleksible regler for hjemmehjælpen. Det betyder, at ældre har fået større frihed til selv at bestemme hvilke opgaver, hjemmehjælpen skal udføre – fx kan den ældre vælge en gåtur, hvis det er mere påtrængende end gulvvask.</p>	<p>Udvidet frit sygehusvalg. Den 1. juli 2002 blev der indført et udvidet frit sygehusvalg, der også omfatter behandling på private og udenlandske sygehuse. Patienter med mere end to måneders ventetid på behandling kan nu komme gratis til på de private eller udenlandske sygehuse, som amterne har indgået en aftale med. I 2007 fik patienter muligheder for udvidet frit valg ved én måneders ventetid på det offentlige sygehus. Denne garanti er sat midlertidigt ud af kraft grundet store ventelister som følge af storkonflikt blandt sygeplejersker i foråret 2008.</p>
<p>Frit valg af ældrebolig m.v. Fra den 1. juli 2002 har ældre og personer med handicap haft mulighed for frit valg af ældrebolig inden for og på tværs af kommune-grænserne. Det betyder, at ældre, der har behov for en ældrebolig, nu frit kan vælge mellem kommunens boligtilbud, uanset om de er ejet af kommunen, en almen boligorganisation eller en selvejende institution. Det frie boligvalg betyder også, at ægtepar og samlevende får ret til at blive boende sammen, når den ene får anvist en ældrebolig, plejebolig eller plejehjemsplads.</p>	<p>Frit valg af læge. Fra april 2003 er der friere lægevalg – dog kan lægen frasige sig patienter, der bor længere væk end 15 km. (i hovedstadsområdet 5 km). Der kan lokalt aftales supplerende ordninger, der yderligere fremmer borgernes frie valg af egen læge. Det betyder, at borgerne nemmere kan beholde den læge, som de kender og har tillid til, selvom de fx er flyttet. Borgerne har mulighed for at vælge mellem sygesikringsgruppe 1 og 2 – borgere der har valgt sygesikringsgruppe 2 kan frit vælge mellem alle landets alment praktiserende læger.</p>
<p>Frit valg af plejehjem. Ældre har frit valg mellem kommunale plejehjem, selvejende institutioner og private plejehjem. Ældre har fået en garanti for plejehjemsplads.</p> <p>Frit valg af botilbud. Fra 1. juli 2002 har personer med handicap og sindslidende m.fl., fået frit valg af botilbud eller lignende særlige boliger inden for og på tværs af (amts)kommunegrænserne. Det frie boligvalg betyder også, at ægtepar og samlevende får ret til at blive boende sammen, hvis den ene bliver anvist til et botilbud.</p>	<p>Frit valg af tandpleje. Kommunerne tilbyder gratis forebyggende og behandlende tandpleje til alle børn og unge under 18 år. Tidligere foregik børnetandplejen altid hos skoletandplejen, men per 1. januar 2004 har regeringen givet forældre frihed til at vælge børnetandpleje hos den tandlæge, som forældrene foretrækker. Vælger forældrene tandpleje til deres barn i en anden kommune, følger pengene med barnet til betaling i den kommune, hvor forældrene har valgt, at deres barn skal have tandpleje. Hvis forældre vælger tandpleje hos en privatpraktiserende tandlæge, får de tilskud til betalingen.</p>

Som det kan ses i Tabel O1 kan det frie valg både angå valg mellem forskellige offentlige leverandører indenfor kommunen, mellem offentlige leverandører på tværs af kommuner og andre geografiske skel, herunder landegrænser, ligesom det også kan angå valg mellem offentlige og private leverandører.

Som beskrevet stemte Socialdemokraterne for øget frit valg i ældreplejen i 2002. Men der har været en løbende diskussion om kvaliteten af ikke mindst den private ældrepleje, hvilket har ført til politiske beslutninger om øget tilsyn af ældreplejen generelt og indførelse af standarder på ydelser med krav om dokumentation for den leverede ydelse (Nørgaard, Rosendahl og Jensen 2008). Dette har på sin side ført til yderligere diskussion om hvilke type af fx ældrepleje man ønsker, herunder ikke mindst om frontmedarbejdernes tid brugt på dokumentation tager tid fra samvær med de ældre. Et andet stridspunkt har handlet om omsorgspersonalets arbejdsvilkår og om fx dokumentation reducerer medarbejdernes motivation, hvilket gør det svært at fastholde og tiltrække den fornødne arbejdskraft i lyset af aldrende befolkning m.v.

Skatter og fordeling

Skattepolitikken er måske den mest centrale komponent i udviklingen af den danske velfærdspolitik i nyere tid. Udgifterne til velfærdspolitik bliver overvejende finansieret gennem skatter i Danmark. En reduktion af skatteindtægterne betyder færre midler til at finansiere velfærd. Samtidigt har skattepolitikken traditionelt sammen med de direkte overførselsindkomster været de to ben, som fordelingspolitikken gik på. Historisk har reduktion af ulighed i primærindkomst i høj grad foregået gennem beskatning i bedste Robin Hood stil. De tider er ovre. I hvert fald har der siden 1987 været en udvikling imod mindre progressive skattesatser og en udvidelse af skattegrundlaget. Siden 2001 har der været et såkaldt skattestop, et af den nuværende borgerlige regerings mærkesager. I marts 2009 blev denne regering enige med Dansk Folkeparti om 'forårspakke 2.0', der indeholder en skattereform og vækstinitiativer, der skal sikre et højere arbejdsudbud og imødegå negative effekter ved den igangværende finanskriser. Socialdemokraterne og fagbevægelsen kritiserer skattereformen for at have en social slagside.

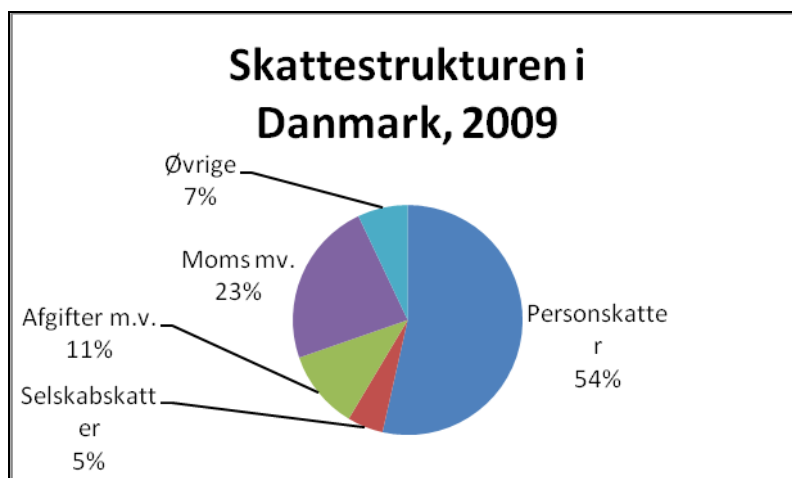
Disse forhold belyses nærmere i dette kapitel. Først beskrives det nuværende skattesystem fulgt af en kort gennemgang af de væsentligste reformer og politiske tiltag. Derefter følger en diskussion af de fordelingspolitiske aspekter ved nyere skattepolitik. Slutteligt redegøres i større detalje for den kommende skattereform og reaktionerne herpå.

Dansk skattepolitik i dag

Skattetrykket målt ved skatteindtægternes andel af bruttonationalproduktet har de sidste syv år svunget mellem 47,6 og 51,0 procent (se tabel over de samlede skatter og afgifter bagerst i kapitlet). Danmark og Sverige konkurrerer normalt om at have det største skattetryk i verdenen.

I et internationalt perspektiv er det måske mest i øjne faldende ved det danske skattesystem den store andel af skatterne som kommer fra personbeskatning. Godt halvdelen af skatteindtægterne kommer fra personskatter, se figur nedenfor. Indtægter fra moms (MVA) udgør en lille fjerdedel af de samlede indtægter, og resten udgøres af afgifter (11 procent), selskabsskatter (5 procent) og øvrige (7 procent).

Figur S1 Skattestrukturen i Danmark



Kilde: Skatteministeriet (2009).

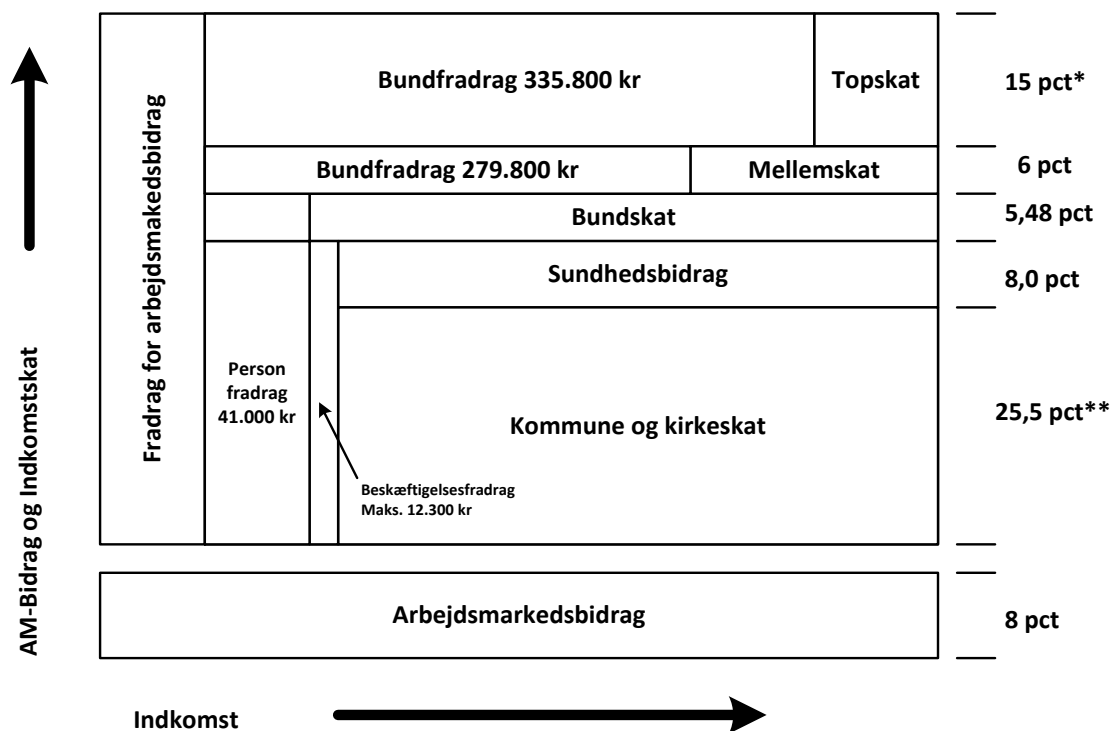
Principielt er det danske system for personbeskatning progressivt. Det består af et arbejdsmarkedsbidrag, kommune- og kirkeskat, samt tre typer af skat til staten, nemlig bundskat, mellemskat og topskat. Skatten stiger med indkomst. Lavindkomstmodtagere betaler normalt kun kommunale skatter og bundskat til staten. Personer med lidt højere indkomst betaler også mellemskat af den øverste del af deres indkomst. De højeste indkomstmodtagere betaler alle typer af skatter, inklusive topskat.

Alle personer har et personfradrag. Indkomst over personfradraget beskattes. Hvor meget der skal betales afhænger af størrelsen af indkomst. De forskellige skatter skal betales når indkomst overstiger en given indkomst, det såkaldte bundfradrag for den pågældende skat.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan forskellige elementer af det danske system for personbeskatning spiller sammen.

Figur S2. Indkomstbeskatningen i Danmark, 2008

Indkomstbeskatningen 2008



Kilde: Skatteministeriet (2009).

Reformer af skattepolitikken

Indenfor de sidste 20 år er der fire skelsættende år rent skattepolitisk. I 1987 vedtog den daværende konservativt ledende koalitionsregering en skattereform, populært kaldet kartoffelkuren, som blev starten på en tendens mod at reducere marginalsatser og brede skattegrundlaget ud. Da den socialdemokratisk ledede koalitionsregering i 1993 overtog magten designede den straks en større underfinansieret skatte-ydelsesreform. I 2002 indførte den nytiltrådte liberalt ledede koalitionsregering et skattestop. Det fjerde skelsættende år er i år 2009, som står i skattereformens tegn. I dette afsnit gennemgås hovedtræk ved de forskellige reformer.

1987-skattereformen

1987-skattereformen sigtede på at øge lysten til at spare op frem for at stifte gæld. Reformen gik meget direkte på at reducere værdien af rentefradraget for de højeste indkomster. Det skete ved at indføre kapitalindkomst som et særskilt indkomstgrundlag, hvor indkomsten blev beskattet med en lavere skattesats. Efter 1987-skattereformen

skulle kapitalindkomsten opgøres som et samlet beløb af indkomster og fradrag. Hvis renteudgifterne eksempelvis var større end renteindtægterne, var nettokapitalindkomsten negativ. Var renteudgifterne mindre end de positive beløb, blev nettokapitalindkomsten positiv. Man indførte altså et nettoindkomstprincip, som isoleret kun gjaldt for kapitalindkomst.

Samtidig fjernede man muligheden for at trække negativ nettokapitalindkomst fra i de progressivt beskattede indkomster. Fra og med 1987 kunne renteudgifter således kun trækkes fra i den skattepligtige indkomst. Meget store renteudgifter kunne altså ikke længere bruges til at tage toppen af indkomstsatten.

Skattereformen 1993

Skattereformen 1993 blev gradvist faset ind fra 1994 og frem. Reformen fastholdt princippet fra 1987 om at kapitalindkomst skal opgøres selvstændigt efter et nettoprincip og at negativ kapitalindkomst ikke kan trækkes fra i topskat. Værdien af rentefradraget faldt yderligere i perioden 1994-1998, da indkomstsatterne blev sat ned, til at udgøre omkring 46 procent for højtlønnede.

Samtidigt blev der i 1994 indført et arbejdsmarkedsbidrag på 5 procent af bruttoindkomst, som blev hævet med 1 procentpoint årligt frem til 1997, hvorefter det har holdt et niveau på 8 procent. Arbejdsmarkedsbidraget giver ikke ret til særlige rettigheder. I 2008 inddriver arbejdsmarkedsbidraget næsten 80 milliarder kroner svarende til 9,6 procent af de samlede skatter.

I 1998 blev indført et bidrag til Særlig Pensionsopsparing (SP) som Arbejdsmarkedets Tillægs Pension (ATP) opkræver og administrerer. SP-bidraget på 1% af bruttolønnen blev opkrævet fra 1998 til 2003, hvorefter det har været suspenderet. (Som led i forlig mellem regering og Dansk Folkeparti om Forårspakke 2.0 fra marts 2009 kan borgere få deres SP udbetalt før tid fra 1. juni 2009. Formålet er at reducere den finansielle krise ved at øge den økonomiske aktivitet ved at frigøre disse midler. ATP forventer at over halvdelen af danskerne vil hævde deres SP. Det svarer til at 1,6 millioner personer vil hævde i alt 25 milliarder danske kroner inden udgangen af 2009 (ATP 2009).

I juni 1998 vedtog man en skattejustering, den såkaldte Pinsepakke, med virkning fra 1999 og indfaset over fire år. Både 1994-reformen og 1999-justeringen fulgte den internationale tendens kaldet BBRR (broadening base, reducing rate) ved at sænke skattesatser på lønindkomst og ved at reducere rentefradrag og de ligningsmæssige fradragsskatte-værdi. Med justeringerne kan negativ nettokapitalindkomst fra 2001 heller ikke trækkes fra ved opgørelsen af bundskatten. Man kan herefter kun trække renteudgifter fra ved beregning af kommuneskatterne. Rentefradraget har efterfølgende haft en værdi på ca. 33 procent for alle.

Personskattnernes andel af de samlede skatter er faldet fra 52,7 procent i 1993 til 41,3 procent i 2008. Til gengæld er arbejdsmarkedsbidraget, der er en de facto bruttoskat betalt af lønmodtagere, gradvist steget siden dets indførelse til at udgøre 9,6 procent af de samlede skatter i 2008.

Table S1. Skattestrukturen i Danmark, 1993-2009 (udvalgte år).

Pct.	1993	1994	1997	1998	2002	2006	2007	2008*	2009*
Personskat til staten	23,8	19	14,5	12,7	11,7	10,5	19,8	19,4	18,6
Personskat til kommuner, kirke og amter (til og med 2006)	28,9	29,4	29,5	30	31	29,1	21,2	21,9	22,7
Arbejdsmarkedsbidrag	0	5,5	8,8	8,9	9,3	8,8	9,2	9,6	10
Sociale bidrag ¹⁾	2,3	2,2	2,1	2,1	2,5	2,1	2	2,1	2,2
Ejendomsskatter, ejendomsværdiskat ²⁾	2,4	2,2	2,0	2,0	3,9	3,7	3,7	4,0	4,2
Realrenteafgift/pensionsafkast	4,1	3,7	2,8	2	0,2	1,5	0,5	0	0,2
Erhvervsskatter	4,2	4,0	5,4	5,7	6	8,8	7,4	7,0	5,3
Moms og lønsumsafgift	20,2	20	20,2	20,3	20,6	21,3	21,9	22,3	23,1
Grønne afgifter	7,3	8,2	9,3	9,9	9,9	9,4	9,3	9,0	9,2
Øvrige afgifter af varer og tjenester	4,0	3,7	3,3	3,8	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2
Andre skatter og afgifter ³⁾	2,8	2,1	2,0	2,6	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4
I alt, pct.	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Samlede skatter og afgifter, mia. kr.	437,2	478,5	553,2	575,6	658,5	810,8	823,9	835,2	823,9

Kilde: Skatteministeriet (2009), Skattestrukturen, 11.12.2008.

Note: 1) ATP, A-kasse, m.v. Fra 1999 er tallet inkl. efterlønsbidrag. 2) Tidsserien er ikke sammenlignelig før og efter 2000. Tallene er ekskl. skat af lejeværdi i 1983-1999 men inkl. ejendomsværdiskat fra 2000. 3) Formueskat, bo- og gaveafgift, gebyrer mv.

Skattestop (2002-)

Under valgkampen i 2001 lovede Venstre (liberalt parti), at det ville indføre et såkaldt skattestop. Da Venstre efterfølgende dannede regering med de konservative lancerede de Skattestoppet, som består af følgende fem overordnede punkter:

1. Ingen skat eller afgift må sættes op.
2. Opkræves skatten eller afgiften med en procentsats, f.eks. momsen, bliver procenten ikke sat op.
3. Opkræves skatten eller afgiften med et kronebeløb pr. enhed, f.eks. benzin- og dieselaafgiften, sættes kronebeløbet ikke op.
4. Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift. Samme princip vil blive anvendt, hvis det af miljømæssige grunde er ønskeligt at indføre eller forhøje en miljøafgift. Såfremt Danmark bliver nødt til at sænke en skat eller afgift som følge af EU-beslutninger eller internationale aftaler, kan det mindre provenu kompenseres gennem forhøjelser af andre skatter eller afgifter. Det forudsættes at en sådan omlægning er provenuneutral.
5. Der lægges et loft over det kronebeløb, som boligejeren betaler i ejendomsværdiskat. Værdistigninger på fast ejendom vil derfor ikke udløse yderligere ejendomsværdiskat.

Skattestoppet har efterfølgende haft en stor indflydelse på de øvrige politiske partier. Under 2001-valgkampen forkastede eksempelvis Socialdemokraterne et skattestop. Men i 2005 besluttede Socialdemokraterne sig for også at støtte et skattestop. Mindre partier som fx det socialliberale parti, Det Radikale Venstre, har haft et 'intelligent skattestop' på sit program.

Grunden til at så godt som samtlige danske folketingspartier i dag har deres egne bud på Skattestoppet skyldes snarere politikens store popularitet end klogskab. Mens så godt som samtlige samfundsvidenskabelige eksperter mener skattestoppet har en negativ indvirkning på udviklingen af det danske samfund, så er skattestoppet samtidigt det mest populære tiltag Fogh Regeringen har gennemført (Ugebrevet A4 2008). Eksperterne mener fx, at skattestoppet har en negativ virkning på samfundet på en lang række områder. En højere beskatning af miljø og energiforbrug ses af mange eksperter som en fornuftig reformmulighed i lyset af klima- og miljøproblemer. En højere beskatning af bolig ses af mange eksperter, især økonomer, som en god ide i lyset af at en række beskattede subjekter er blevet mere mobile, fx varer, arbejdskraft, og firmaer.

Skattestoppet har i sagens natur betydet, at der ikke er lavet de store ændringer af skattesatser m.v. i perioden fra 2001 til i dag. Der er dog et par undtagelser. Som en del af Jobplan (se også kapitel om velfærds politik) blev der indført et skattenedslag for 64-årige i arbejde. 64-årige kan få et særligt skattenedslag på op til 100.000 kroner, hvis de har arbejdet fuld tid, siden de var 60 år og har haft en gennemsnitlig årlig arbejdsindkomst under 550.000 kr. fra 57 til 59 års alderen. Ordningen er midlertidig. Skattenedslaget gælder for personer, der fylder 64 år i perioden 2010-2016. Det betyder, at personer, der er fyldt 60 år 1. januar 2006 eller senere, har mulighed for at blive berettiget til skattenedslaget. Personer, der fylder 60 år i 2012, er sidste årgang omfattet af ordningen. Skattenedslaget til 64-årige i arbejde skønnes at koste 0,3 milliarder kroner i 2010, 0,6 milliarder kroner i 2011, og herefter ca. 0,8 milliarder kroner årligt frem til 2016 (Skatteministeriet 2008).

Strukturreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007, medførte nogle ændringer i fordeling af skatter mellem staten og kommunerne (se kapitel om fornyelser i den offentlige sektor). De 13 amtskommuner blev afløst af 5 regioner. Regionerne har ikke ret til at opkræve skat, som det var tilfældet for amtskommunerne. I stedet for amtsskat er indført et statsligt sundhedsbidrag på 8 procent. Resten af amtsskatten udskrives af kommunerne. Samtidigt blev skat af begrænset skattepligtige overført fuldt til staten. Det er disse forhold, der forklarer de store fald og stigninger i skatter til henholdsvis kommuner og stat i tabel S1 ovenfor.

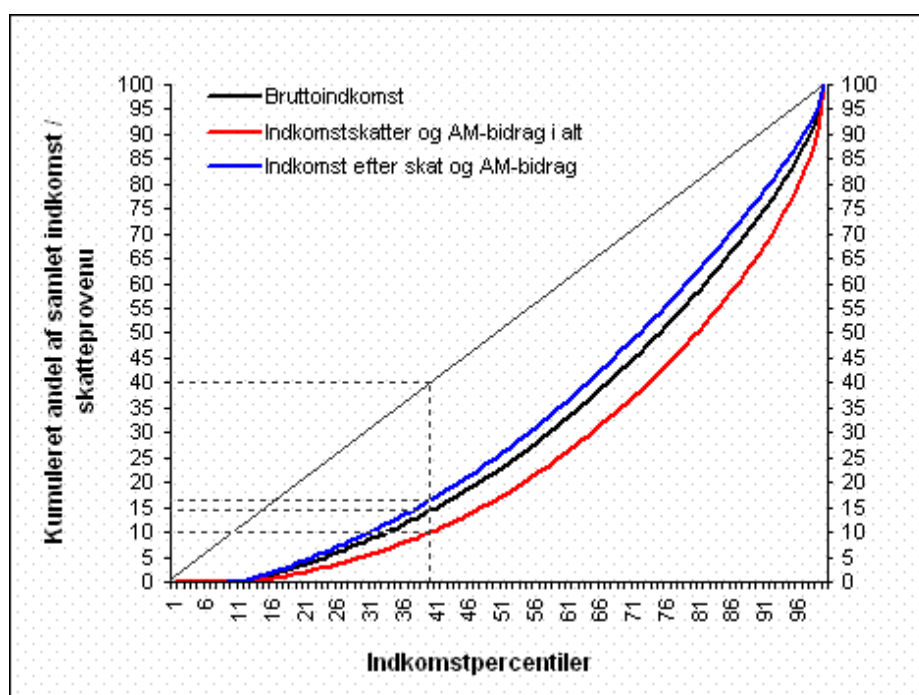
I august 2007 blev regeringen og Dansk Folkeparti endvidere enige om en aftale, der betød en forhøjelse af grænse for topskat på 5.000 kr.

Ændringer i ulighed

Skattepolitik og fordelingspolitik er to sider af samme sag. Progressiviteten i et skatte-system kan illustreres med en Lorenz-kurve før og efter skat figur S3). I figuren neden-

for viser en sådan Lorenz—kurve for de knap 4,7 millioner danske skatteydere indkomst før og efter skat og arbejdsmarkedsbidrag. Det ses, at de 40 procent af skatteyderne med lavest indkomst tilsammen tjener 14,3 procent af de samlede indkomster og at de betaler 10,0 procent af indkomstskatterne og arbejdsmarkedsbidrag. Efter skat har de 40 procent af skatteyderne med lavest indkomst før skat 16,5 procent af den samlede efter-skat indkomst. Kurven for indkomst efter skat og arbejdsmarkedsbidrag er mere lige og tættere på diagonalen end kurven for indkomst før skat og arbejdsmarkedsbidrag.

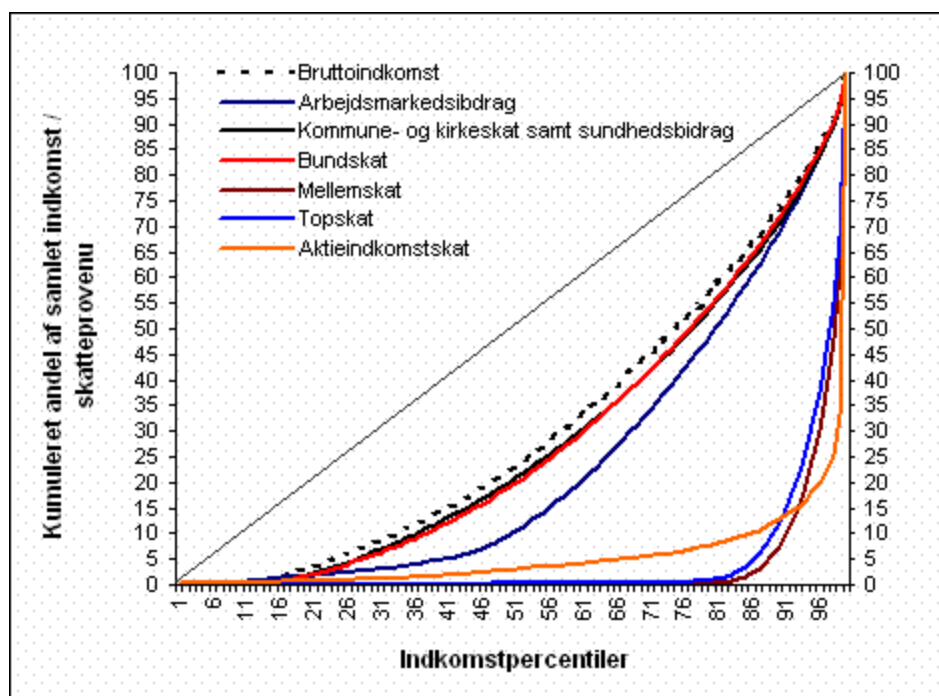
Figur S3. Lorenz-kurven for skatteydernes indkomst før og efter skat samt for deres skattebetaling, 2009.



Kilde: Skatteministeriet (2009), Fordelingen af indkomstskatten på indkomstpercentiler, 8.1.2009.

Der er stor forskel på hvordan forskellige typer af skat indvirker på fordeling. Figur S4 viser Lorenz-kurven for forskellige indkomstskattetyper for de danske skatteydere. Ikke overraskende er top- og mellemskat de mest progressive skatter. Skat på aktieindkomst betales primært af skatteydere med meget høje bruttoindkomster. Den ene procent af skatteyderne med den højeste bruttoindkomst betaler knap 67 procent af provenuet fra aktieindkomstskatten. Bundskat og kommunale skatter betales af alle skatteydere, hvor det kun er personfradrag der giver en progression i skattebetaling. Derfor ligger kurven for bundskat og kommunale skatter tættere på diagonalen end eksempelvis kurven for mellemskat. Endeligt er der arbejdsmarkedsbidrag, der ikke pålignes for indkomst fra overførsler (kontanthjælp, førtids- og alderspensioner m.v.). Det forklarer at kurven for arbejdsmarkedsbidrag ligger i mellem de øvrige kurver, da de første 40-45 procent indkomstpercentiler i stort omfang består af modtagere af overførsler.

Figur S4. Lorenz-kurven for de forskellige indkomstskattetyper, 2009



Kilde: Skatteministeriet (2009), Fordelingen af indkomstskatten på indkomstpercentiler, 8.1.2009.

Har ændringer i skattepolitikken haft fordelingsmæssige konsekvenser? Dette kan ske direkte, når en ændret skattepolitik umiddelbart fører til en ændret byrdefordeling, og det kan ske dynamisk, når en ændret skattepolitik medfører nye forhold, der skaber øget ulighed.

Det er nemmest at måle skatternes direkte påvirkning på ulighed, mens målinger af dynamiske effekter er mere afhængige af foretagne antagelser. Informationerne fra Lorenz-kurven kan reduceres til et enkelt tal for ulighed, nemlig Gini-koefficienten. Gini-koefficienten beregnes som to gange arealet mellem Lorenz-kurven og diagonalen. En Gini-koefficient på nul betyder, at alle har lige meget, mens en koefficient på 100 betyder, at en enkelt person har al indkomst.

Det Økonomiske Råd (2008) har beregnet udviklingen i ulighed før og efter overførsler og skatter fra 1999 til 2006, se tabel nedenfor.

Tabel S2. Ulighed for årsindkomst i Danmark målt ved Gini-koefficienten, 1999-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Markedsindkomst	44,02	44,15	43,81	43,76	44,35	44,44	44,56	44,14
Bruttoindkomst	28,34	29,21	29,01	28,86	28,72	28,67	29,22	29,91
Disponibel indkomst	23,42	24,67	24,41	24,31	23,91	24,16	24,75	26,02

Kilde: Det Økonomiske Råd (2008).

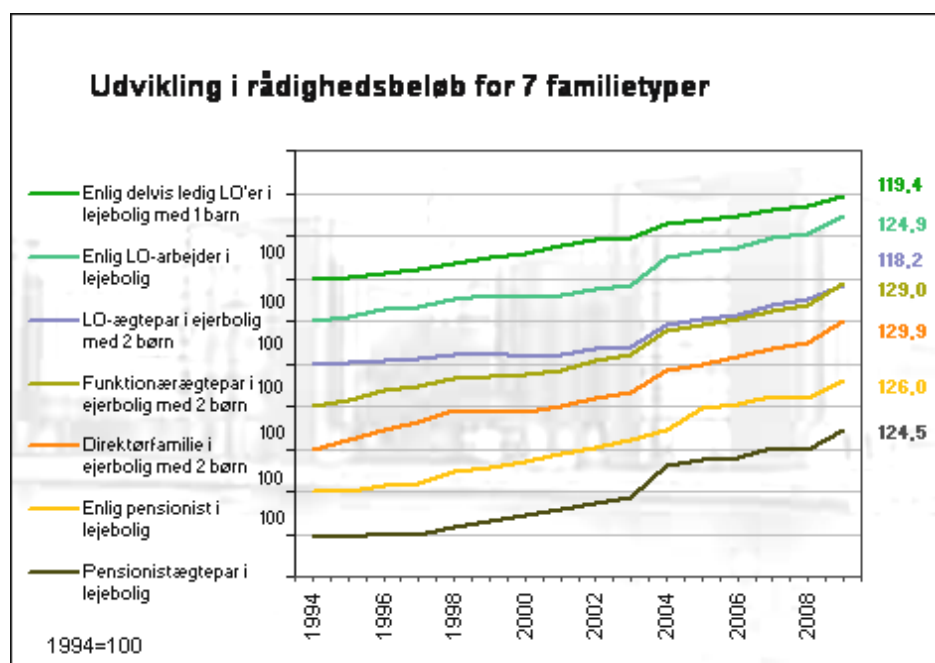
Gini-koefficienter for markedsindkomsten ligger stabilt omkring 44 i hele perioden. Når overførsler– dvs. arbejdsløshedsdagpenge, alderspensioner m.v. – inddrages når

man frem til befolkningens bruttoindkomst. Det resulterer i et meget markant fald i Gini-koefficienterne, der bliver reduceret med 14-16 enheder. Gini-koefficienterne for bruttoindkomsten varierer mellem 28 og 30 i 1999-2006. Når skatterne inddrages opnås et yderligere fald i Gini-koefficienterne på 4-5 enheder, hvilket er betydeligt mindre end for overførslerne. Gini-koefficienterne for den disponible indkomst varierer nu mellem 23 og 26. Med andre ord bidrager overførslerne i den danske model i langt højere grad end skattesystemet til den opnåede grad af lighed.

Udviklingen i ulighed kan også illustreres for forskellige familietyper med forskellige forhold omkring familie, indkomst og bolig. Figur 1 viser situationen for syv sådanne familietyper. Alle syv har haft en fremgang i det reale rådighedsbeløb, defineret som indkomsten/pensionen efter skat mv. fra 1994 til i dag. De gennemførte skattelettelser i 2004 ses tydeligt for alle erhvervsaktive familier. Ligesom elementerne i Lavere skat på arbejde fra 2008 gør det - hovedsageligt forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget fra 2,5 pct. til 4,0 pct. i 2008, og den yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget samt forhøjelsen af mellemskattefradraget i 2009.

Der er også en markant fremgang for pensionisterne efter 2004. Det skyldes især det personlige pensionstillæg (ældrechecken), som begge familietyper af pensionister er berettiget til. For de erhvervsaktive familier ligger fremgangen i de reale rådighedsbeløb på ca. 18-30 pct. over perioden, mens pensionistfamilierne har en fremgang på ca. 25-26 pct.

Figur S5. Udviklingen i rådighedsbeløb for 7 familietyper, 1994-2009, index (1994=100)



Kilde: Skatteministeriet (2009), Familietypeberegninger.

Bag den positive vækst i realindkomster for alle familietyper dækker sig imidlertid også en fordelingspolitisk historie. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd finder således, at den

nuværende borgerligere regering samlede skattelettelser har en meget skæv slagside fordelingspolitisk (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2008). De rigeste 10 procent af befolkningen i Danmark får næsten 20.000 kroner årligt mere på grund af skattelettelserne, mens de fattigste må nøjes med en tilsvarende årlig lettelse på knap 1.400 kroner.

Det er især skattestoppet for ejendomsværdibeskatning, der favoriserer de bedrestiliede. Men også den lavere skat på arbejde i 2007 og 2008 giver større fordele til højindkomstgrupper end til lavindkomstgrupper og personer udenfor arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesfradraget, som er blevet forhøjet et par gange, har en mere lige fordelingspolitisk profil.

De varme kartofler - skatteaftale 2009

De varmeste kartofler i dansk politik de sidste par år har nok været skattepolitik. De første skridt mod en større skattereform blev taget i januar 2008. I tråd med den kontraktspolitik, den nuværende regering er blevet kendt for at føre, bliver en reform varslet i god tid, ofte på baggrund af en (legitimerende) kommissions arbejde, der påkalder nødvendigheden af forandring. Herefter følger debat, der munder ud i forslag til ændringer. Disse ændringer bliver meldt ud til vælgerne i forbindelse med et folketingsvalg, hvorfor ændringer først sker efter næste valg.

Baggrunden for reformen er, at den aldrende befolkning øger behov for at tilskynde et øget arbejdsudbud. Globaliseringen gør det sværere at beskatte mobile faktorer. Hensyn til klima og energi kalder på øget brug af grønne skatter og afgifter. Endelig har den finansielle kreditkrise sat fokus på, hvordan omlægning af skattesystemet kan tilskynde til flere økonomiske aktiviteter. Alt dette skal som sagt ses i lyset af, at Danmark har haft et skattestop siden 2002 og derfor ikke har foretaget de løbende justeringer, der ellers har været tradition for.

I januar 2008 nedsatte regeringen en skattekommission under formandskab af en tidligere prominent socialdemokrat, Carsten Koch. I kommissionens kommissorium fremgår det, at forslag til skattereformen skal (1) sigte mod en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder ved at sænke skatten på den sidst tjente krone, (2) fremme regeringens ambitioner på klima- og energiområdet ved at tilskynde privatpersoner og virksomheder til at handle på en miljørigtig og energibesparende måde, (3) samlet set være fordelingsmæssigt afbalanceret, (4) gennemføres inden for de holdbare økonomiske rammer, som er fastlagt i 2015-planen, (5) inddrage globaliseringen og hensynet til et robust skatte- og afgiftssystem i overvejelserne om modeller for en samlet skattereform, (6) finansieringselementer uden for skatte- og afgiftssystemet kan inddrages i det omfang, de tilgodeser det overordnede sigte med skattereformen, (7) reformen kan eventuelt indføres over en årrække, og (8) skattestoppet videreføres uændret før og efter skattereformen. I forbindelse med reformen kan en skat eller afgift sættes op, forudsat at skatten på arbejdsindkomst sænkes tilsvarende. Ejendomsværdiskatten på boliger fastholdes uændret.

Den skattepolitiske debat har kørt for fulde gardiner siden januar 2008 med udmeldinger fra de politiske partier, interesseorganisationer og de faglige organisationer (se fx LO 2008) . Overordnet har der været nogenlunde enighed om at indføre en underfinansieret skattereform, dvs. en reform, der skal finansieres gennem dynamiske effekter. To stridsspørgsmål handler om fordelingen af den umiddelbare velstand, som skattelettelser vil medføre, og om hvilke effekter lettelser vil have for beskæftigelsen. Her er der ganske forskellige holdninger om, hvad der er mest effektivt og bedst.

Skattekommissionen kom med sine forslag i februar 2009. Centrale forslag var bl.a. afskaffelse af mellemskat, indkomstgrænse for topskat sættes op med 36.000 kr., topskat sænkes, lavere bundskat, øget beskæftigelsesfradrag, indførelse af grøn check, bredere skattegrundlag ved mindre skattebegunstigelse af frynsegoder og lavere værdi af ligningsmæssige fradrag (Skattekommissionen 2009).

Mange af Skattekommissionens forslag var med i Regeringens udspil d. 24. februar 2009, se tabel S3. De konservative i Regeringen fik ikke opfyldt deres store ønske om helt at afskaffe topskatten.

Tabel S3. Skatteudspil og skatteaftale, december 2008-marts 2009.

	Status 2009	LO	Skattekommissionen	Regeringens udspil	Aftale mellem re- geringen og Dansk Folkeparti
Bundskat	5,04%	-	Sænkes med 1,5 procentenheder og slås sammen med sundhedsbidrag	Sænkes med 0,5 procent-enhed	Sænkes med 1,5 procentenheder og slås sammen med sundhedsbidrag
Mellemskat	6%	Grænse for mellemskat hæves med 50.000 kr.	Afskaffes	Afskaffes	Afskaffes
Topskat	15%	Grænse op med 50.000 kr.	Grænse sættes op med 36.000 kr. Sats ned med 1,5 procentpoint til 13,5 pct.	Grænse op med 36.000 kr., sats reduktion med 1,5 procentenhed	Grænse op med 54.400 kr.
Skatteloft (ekskl. Arbejdsmarkedsbidrag og evt. kirkeskat)	59,0%	-	Sænkes til 50 procent	Sænkes til 51,0 procent	Sænkes til 51,5 procent
Kompensation for grønne afgifter	Eksisterer ikke	-	Personfradrag op med 1.000 kr. og ny grøn check på 700 kr.	Personfradrag op med 1.000 kr. og ny grøn check på 700 kr.	Ny grøn check på 1300 kr. for voksne og 300 kr. for børn, aftrappes med 7,5% af indkomst over 360.000
Beskæftigelsesfradrag	4,25% med max på 13.600 kr.	Fordobling til 8,5% og max 27.200 kr.	Øges til 7% med max. 22.300 kr.	Øges til 5,25% med max. 16.800	Øges gradvis til 5,6% for at neutralisere mindsket skatteværdi
Rentefradrag	Renter og ligningsmæssige fradrag har en skatteværdi på 33%	Ønsker ikke beskæring af rentefradragets værdi	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint for rentefradrag over 100.000	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint fra 2012 til 2019 for rentefradrag over 100.000
Ligningsmæssige fradrag (fx befordring og A-kasse)		Imod nedsættelse af disse fradrag	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint	Skatteværdi reduceres med 8 procentpoint fra 2012 til 2019
Afgifter på klima og miljø	Nogle	-	Højere miljø- og energiafgifter	Højere miljø og energiafgifter	Højere miljø- og energiafgifter
Frynsegoder	Favorabel beskættning af mange frynsegoder	Mindre skattebe- gunstige	Mindre skattebe- gunstige	Mindre skattebe- gunstige	Mindre skattebe- gunstige
Loft over indbetaling på ratepension	Intet loft	125.000 kr.	250.000 kr.	250.000 kr.	100.000 kr.

Kilder: LO (2008), Skattekommissionen (2009), Regeringen (2009), Finansministeriet (2009a, 2009b).

Oppositionen med Socialdemokraterne i spidsen og stort set hele fagbevægelsen var enige om, at udspillet fra regeringen var socialt 'pilskævt'.

Ligesom på mange andre områder endte regeringen med at lave en aftale alene med Dansk Folkeparti. Med andre ord blev andre partier, herunder Socialdemokraterne, holdt udenfor en vigtig aftale om udviklingen af den danske velfærdsmodel. Igen var der

ikke konsensus og kompromis over midten i dansk politik, men konflikt og et snævert flertal til højre i folketinget som står bag et vigtigt punkt.

Således indgik Regeringen og Dansk Folkeparti d. 1. marts 2009 en aftale om 'forårspakke 2.0', der indeholder en skattereform og nye vækstinitiativer. Som det fremgår af Oversigt 1 består skattelettelserne primært i at:

- mellemskatten afskaffes
- bundskatten sættes ned og loft følger med ned
- topskat-grænsen øges
- der indføres en "grøn check", der afhænger af indkomst og antal børn

Derudover forhøjes pensionstillægget (ældrechecken) med 2.000 kroner.

Tilsammen betyder disse elementer omkring 28 milliarder kroner færre i skatteindtægter (Finansministeriet 2009, Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om forårspakke 2.0 – Vækst, klima, lavere skat; AE 2009a, Fordelingseffekter af aftale om forårspakke 2.0).

Skatteformen er underfinansieret i starten, men gradvist vil der komme øgede skatteindtægter i forbindelse med nye regler for:

- lavere værdi af ligningsmæssige fradrag, da de udgår af sundhedsskat og værdi reduceres derfor fra 33% til 25%
- renteudgifter over 50.000 per person kan ikke længere trækkes fra i sundhedsskat
- udligningsskat på større pensionsudbetalinger
- fjernelse af skattefordele for en række frynsegoder
- øgede afgifter på forurening og energiforbrug
- nominel fastholdelse af beløbsgrænser fra 2009 til 2010

Aftale om en skattereformen 2009 har fået en blandet modtagelse. Parterne bag aftalen – regeringen og Dansk Folkeparti – er sammen med hovedparten af arbejdsgiverorganisationerne ikke overraskende positive. Fx mener Dansk Industri (DI), at reformen er et 'godt skridt på vej mod en holdbar skattefremtid.' Administrerende Direktør, Hans Skov Christensen, fremhæver sænkningen af marginalsatten som positiv, selvom DI gerne så topskatten afskaffet (Dansk Industri 2009).

Dansk Folkeparti kalder aftalen for 'social velafbalanceret'. Men det er mange uenige i. Ifølge Socialdemokraternes formand, Helle Thorning Schmidt er det 'den skæveste reform i mands minde. Fordelingsprofilen er fortsat hel skæv. Dansk Folkeparti har kun fået kosmetiske ændringer'. Fagbevægelsen er også oprørt. Næstformand i LO, Lizette Risgaard, fremhæver at skattereformen øger uligheden i Danmark. Formand for 3F (Fagligt Fælles Forbund), Poul Erik Skov Christensen, kalder aftalen uretfærdig (3F 2009). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kritiserer også reformen for at have både sociale og kønsmæssig slagside (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2009a, 2009b). Størst gevinst til mænd af regeringens forårspakke 2.0). Deres beregninger viser, at de rigeste i gennemsnit få 18.300 kroner ekstra mod 800 kroner til de fattigste (AE 2009a).

Samlet set har den borgerlige regerings skattepolitik påvirket den danske velfærdsmodel. Det er især sket gennem skattestoppet siden 2002 og skattelettelserne i de

seneste tre år og i den nye. Marginale skattesatser er reduceret og skattegrundlaget er udvidet. Generelt har dette privilegeret personer med høje indkomster, lange uddannelser, boligejere og mænd.

Udvikling eller afvikling af den nordiske velfærdsmodel i Danmark?

Den nordiske velfærdsmodel er under konstant forandring. Nogen typer af forandring er i overensstemmelse med modellen og andre typer af forandring udgør et skifte af model. Spørgsmålet er derfor om den nordiske velfærdsmodel i Danmark er under udvikling eller afvikling? Dette er et aktuelt spørgsmål, da Danmark har haft en borgerlig regering siden 2001 og da den økonomiske udvikling indtil for nylig har været særdeles gunstig. Har den politiske og økonomiske udvikling ført Danmark tættere på eller længere væk fra den nordiske velfærdsmodel?

Hvordan er det gået på de karaktertræk for den nordiske velfærdsmodel, der indledningsvist blev beskrevet som; omfattende stat, universalisme, individualisme, mål om høj beskæftigelse og lighed i muligheder og til dels resultater, høj kvalitet af serviceydelser og generøse kontantydelse samt en decentral levering af serviceydelser. Tillige var Danmark i forhold til de øvrige nordiske lande kendetegnet ved en høj grad af skattefinansiering og flexicurity, som blandt andet beror på at arbejdsmarkedets parter har en stor rolle.

Den omfattende stat, forstået som offentlig sektor, er blevet mindre omfattende ved at der bevidst fra regeringens side er satset på at inddrage flere aktører indenfor social-, sundheds-, og beskæftigelsesområdet. Der er kommet private hospitaler og private leverandører af ældreomsorg og arbejdsformidling. På nogle områder er udviklingen allerede gået langt, men på andre områder er den mere beskedent.

Universalisme er også blevet mindre udbredt. Det er generelt blevet sværere at opnå ret til ydelser, som eksempel førtidspensioner. Endnu vigtigere er dog tendensen mod at det bliver stadig sværere at beholde retten til ydelser. Generelt betinges fortsat modtagelse af ydelser af, at vedkommende lader sig aktivere. Det gælder stadig flere grupper af personer uafhængigt af om de er på arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, førtidspension eller kontanthjælp.

Individualisme er også på retræten i den forstand, at visse ydelser bliver gjort mere afhængige af familien som enhed end tidligere. Således inddrages familien i større omfang som enhed ved udmåling af ydelser med krav om større selvforsørgelse. Loft over kontanthjælp betyder eksempelvis en de facto reduktion af ydelser til familier med mange personer.

Mål om høj beskæftigelse har indtil efteråret 2008 været en relativ nem målsætning fordi en favorabel økonomisk udvikling bidrog til en stor efterspørgsel efter arbejdskraft, hvilket fik mange nye grupper ud på arbejdsmarkedet. Med den økonomiske nedtur er det tvivlsomt om målet bliver ligeså nemt at opfylde de kommende år. Mens ledigheden kun steg med 4.000 personer fra første kvartal af 2008 til første kvartal 2009, så faldt beskæftigelsen faktisk med hele 20.000 personer (Danmarks Statistik 2009c).

Mål om lighed i muligheder og delvist resultater er bevidst blevet taget op til revurdering af den borgerlige regering. Rent faktisk var der en socialminister, Eva Kjer Hansen, fra Venstre, som i september 2005 kom for vare at udtale, at ulighed ikke er noget problem i Danmark. Udtalelsen skabte så megen debat og ballade, at hun måtte trække udtalelsen uforbeholdent tilbage og derefter fremstod både utroværdig og svag. Ved den første efterfølgende ministerrokade i september 2007 blev Eva Kjer Hansen da også Fødevareminister. Ny Socialminister blev Karen Jespersen, den tidligere socialminister for socialdemokraterne (1993-94 og 1994-2000), der i januar 2007 havde skiftet til Venstre. Politisk blev regeringen og støttepartiet Dansk Folkeparti i flere omgange enige om tiltag, der gjorde nogle mere lige end andre. Således rammer starthjælp, loft over kontanthjælp og regel om 450 timers arbejde for at bevare ret til kontanthjælp disproportionalt personer af anden etnisk herkomst end dansk.

Målet om lighed er også mere generelt blevet udfordret af andre værdier. Især frihed til at vælge har stået centralt og er blevet promoveret især af Venstre som en værdi i sig selv. Der er blevet indført frit valg indenfor en meget lang række af traditionelle ydelser indenfor det sociale område som børne- og ældreomsorg, sundhedsområdet med valg af behandling på tværs af ikke blot geografiske skel, men også i en hastigt voksende privat sektor.

Ydelsernes generøsitet er også blevet udfordret. Som sagt indledningsvist har ydelser for mellem- og højindkomstgrupper aldrig været specielt store, hvilket har været med til at fremme en nu ganske stor gruppe af arbejdsmarkedsordninger. Det nye er imidlertid at den traditionelt meget generøse dækning af lavindkomstgrupper er blevet noget mindre generøs som led i en bevidst strategi fra regeringen og dens støtteparti. Især unge og kontanthjælpsmodtagere har oplevet direkte nedskæringer i deres ydelser. Officielt har hensigten været at fremme deres motivation til at tage et arbejde eller en uddannelse.

Generelt er alle ydelser dog blevet en smule mindre generøse end tidligere grundet en indekseringsmekanisme, der hvert år udhuler ydelserne en brøkdel sammenholdt med lønudviklingen. En stor undtagelse er alderspensionisterne, hvor Dansk Folkeparti, nærmest årligt har fået det personlige pensionstillæg (ældrechecken) forhøjet mere end hvad løn- og prisudvikling godtgør.

Den kommunale velfærdsstat er stadig et karaktertræk ved den danske version af den nordiske velfærdsmodel, men der er sket vigtige ting også her. For det første er kommunerne blevet langt større end hidtil. Strukturreformen fra 2006 betød at både primærkommuner og amtskommuner (nu kaldet regioner) er blevet større. Reformen betød også at kommuner fik flere opgaver, herunder mest bemærkelsesværdigt på arbejdsmarkedsområdet. En nylig aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti betyder en yderligere kommunalisering af arbejdsmarkedsområdet, hvilket muligvis på sigt kan udfordre den danske model på arbejdsmarkedet.

Skattefinansiering er stadig et særtræk ved den danske version af den nordiske velfærdsmodel. Men tre træk ved udviklingen gør alligevel skat til det område, hvor den borgerlige regering i Danmark med historiske briller kan vise sig at have haft den største påvirkning af velfærdspolitikken. Skattestoppet fra 2002 og frem betyder, at der hvert år

er betydeligt færre midler til at finansiere velfærdspolitiske tiltag end ellers ville have været tilfældet.

Samtidigt har denne 'manglende' beskatning en fordelingspolitisk skæv profil. Fx har fastfrysningen af ejendomsværdibeskatningen over en periode med betydelige prisstigninger på ejendom betydet at den relative ulighed allerede er gået op.

Endeligt har skattestoppet være så populært blandt vælgerne, at de fleste politiske partier, herunder de Radikale, Socialdemokraterne, og Socialistisk Folkeparti i oppositionen i perioder har talt om muligheder for at bevare et skattestop i lettere revidere udgaver (fx i Politiken 14. april 2008).

Flexicurity er det sidste træk ved den danske velfærdsmodel. Flexicurity opstod i kølvandet på de arbejdsmarkedspolitiske reformer, der i 1990'erne fik bragt social- og arbejdsmarkedspolitikken tættere sammen. Det skete i en kontekst med mindre striks afskedigelsesregler i Danmark end i andre lande, hvor sådanne spørgsmål af historiske årsager er overladt til parterne på arbejdsmarkedet. Flexicurity har med andre ord nydt godt af at eksistere i en tid, hvor økonomien samtidigt har været særlig gunstig. Så gunstig at mange observatører ligefrem tilskrev flexicurity del af æren for den positive økonomiske udvikling. For eksempel fortalte statsminister Anders Fogh Rasmussen ved Venstre's årsmøde i 2004, hvordan han havde fortalt de andre EU-lande om hvordan Danmark klarede problemer med flexicurity.

Men flexicurity-modellen mangler at vise hvad modellen kan i økonomisk mindre gunstige tider. Krav om større jobsikkerhed er allerede begyndt at melde sig. Og flexicurity er også udfordret af andre udviklingstræk. Især den stadig mere frie bevægelighed af arbejdskraft som i lyset af EU's seneste udvidelse og nogle af EF-domstolens afgørelser måske gør det sværere at bruge faglig kamp som et middel til at bevare og fremme løn- og arbejdsforhold på danske vilkår.

Den finansielle krise og den nuværende økonomiske nedtur stiller også mere generelt spørgsmål, om det er muligt at bevare velfærdspolitikken intakt. Den danske regering har lavet en række krisepakker og tiltag, der har haft til hensigt at dæmpe finanskrisen eller dens effekter. Som i de fleste andre lande er der ikke enighed i Danmark om hvad der skal gøres hvornår og i hvilket omfang. Regeringen har sammen med Dansk Folkeparti introduceret skattelettelser for omkring 10 milliarder i 2009, vedtaget en ekspansiv budget for 2009, indført to krisepakker for den finansielle sektor (Bankpakke I og Bankpakke II), foretaget nogle investeringer i offentlig infrastruktur og vedtaget Forårspakke 2.0.

Generelt har oppositionen, herunder Socialdemokraterne, kritiseret regeringens initiativer for enten at være for sene, for små, eller forkerte.

Formand for 3F (Fagligt Fælles Forbund), Poul Erik Skov Christensen hæfter sig ved at Forårspakke 2.0 ville skabe fem gange så mange jobs, hvis regeringen droppede lettelser i skatten og i stedet satsede på at renovere skoler, plejehjem og andre institutioner. Det er næstformand i LO, Lizette Risgaard, enig i, og fremhæver, at Forårspakke 2.0 'er en utilstrækkelig vækstpakke i forhold til de stigninger i ledigheden vi ser i øjeblikket'.

Der er dog spirende røster, herunder fra tidligere beskæftigelsesminister og nu finansminister, Claus Hjorth Frederiksen, om at regeringen måske ikke førte den helt rigtige økonomiske politik og at den overså visse faresignaler. Skiftet af statsminister fra

Anders Fogh Rasmussen, der blev generalsekretær i Nato, til Lars Løkke Rasmussen, også Venstre, kan måske varsle nye tider. Ved sin tiltrædelsestale som statsminister d. 5. april fastslog Lars Løkke dog at frit valg skulle styrkes i en modernisering af den offentlige sektor.

Er alle disse udviklingstræk tegn på en udvikling eller afvikling af den nordiske velfærdsmodel i Danmark? Hver for sig er ethvert af trækkene ikke i sig selv nok til at melde den nordiske model færdig i Danmark. Men når trækkene ses samlet, er der ingen tvivl om at der er en fundamental forandringsproces i gang.

Bilagstabel:

Tablel S4. De samlede skatter og afgifter 2002-2009 fordelt efter skatteart, milliarder danske kroner

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Skatter og afgifter i alt	658,5	674,4	720,7	787,8	810,8	823,9	835,2	823,9
Indkomstskatter i alt	392,9	404,8	435,7	482,9	488,0	491,0	495,4	479,8
Personskatter	352,5	358,3	366,0	385,2	404,5	425,5	436,9	434,4
heraf Arbejdsmarkedsbidrag	61,2	62,3	64,8	67,6	71,6	76,0	79,9	82,5
Ejendomsværdiskat	10,2	10,2	10,5	10,9	11,3	11,6	11,9	12,1
Selskabsskat mv.	39,3	40,5	46,3	60,7	71,0	61,0	58,4	43,8
Pensionsafkastskat	1,1	6,0	23,5	37,0	12,5	4,5	0,1	1,6
Obligatoriske bidrag til sociale ordninger i alt	16,3	16,8	17,1	17,1	16,9	16,8	17,3	17,9
Sociale bidrag betalt af medlemmer	16,0	16,3	16,6	16,6	16,5	16,6	17,1	17,7
Sociale bidrag betalt af arbejdsgivere	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2
Andre arbejdsmarkedsbidrag i alt	3,3	2,9	2,9	2,9	3,2	4,0	4,1	4,1
Arbejdsmarkedsbidrag betalt af arbejdstagere	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbejdsmarkedsbidrag betalt af arbejdsgivere	3,3	2,9	2,9	2,9	3,2	4,0	4,1	4,1
Skat for formue, ejendom og besiddelse i alt	26,7	27,8	29,3	30,0	31,6	33,1	36,7	37,9
Formueskat								
Afgift af arv og gave	2,5	2,7	3,2	3,2	3,5	3,9	4,7	4,5
Vægtafgifter	8,5	8,5	8,9	9,3	9,8	10,2	10,6	10,9
Ejendomsskatter	15,6	16,5	17,1	17,5	18,3	19,0	21,4	22,4
Frigørelses og afståelsesafgift	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Afgifter af varer og tjenester i alt	219,1	221,9	235,5	254,7	270,9	278,9	281,6	284,0
Generelle omsætningsafgifter	136,0	138,7	147,1	159,5	172,7	180,8	186,0	190,0
Told og importafgifter	2,0	2,2	2,7	3,2	3,5	3,6	3,7	3,7
Afgifter af specielle varer	70,5	69,3	72,9	76,3	78,9	79,3	76,9	77,0
Afgifter af specielle transaktioner	5,5	6,2	6,6	8,7	8,9	8,7	8,1	7,3
Afgifter af specielle tjenester	5,1	5,4	6,1	6,9	6,9	6,3	6,8	5,9
Diverse afgifter	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Andre produktionsskatter i alt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Afgifter i.f.b.m. kontrol og tilsyn mv.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Afgifter i.f.b.m. bevillinger mv.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bruttonationalproduktet	1372,7	1400,7	1466,2	1545,3	1628,6	1687,9	1756,4	1801,7
Skattetryk i procent	48,0	48,1	49,2	51,0	49,8	48,8	47,6	45,7

Kilde: Skatteministeriet (2009). Nationalregnskabsopgørelse af de samlede skatter og afgifter, 11.12.08.

Note: * skøn.

Litteratur

3F 2009, Rødvin til de rige, tømmermænd til os andre, www.3f.dk besøgt 10. marts 2009.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2008) VK's samlede skattelettelser giver 15 gange mere til de rigeste end de fattigste, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009a) Fordelingseffekter af aftale om forårspakke 2.0, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009b) Størst gevinst til mænd af regeringens forårspakke 2.0, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

ASE (2009), www.ase.dk, besøgt d. 13. april 2009

ATP (2009) Danskerne vil hæve 25 mia SP-kroner, Faktum, nr. 68, april 2009.

Beskæftigelsesministeriet (2008) Analyse af sygefraværet. København: Beskæftigelsesministeriet.

Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008) Den utænkelige reform - Strukturreformens tilblivelse 2002-2005, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Clausen, Thomas, Jane Greve Pedersen, Bente Marianne Olsen, og Steen Bengtsson (2004) Handicap og beskæftigelse – Et forhindingsløb, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.

Dansk Arbejdsgiverforening (2009) Årsregnskaber (div. år), www.da.dk besøgt 18. marts 2009.

Danmarks Statistik (2008), Statistikbanken, Sammenhængende socialstatistik, www.dst.dk, besøgt 10. December 2008.

Danmarks Statistik (2009b), Statistikbanken, Beskæftigelsesstatistik, www.dst.dk, besøgt 18. marts 2009.

Danmarks Statistik (2009a), Statistikbanken, Registerbaseret arbejdsmarkedstatistik (RAS), www.dst.dk, besøgt 18. marts 2009.

Danmarks Statistik (2009c) Statistikbanken, Sammenhæng af socialstatistik, www.dst.dk, besøgt 18. marts 2009.

Det Økonomiske Råd (2007) Dansk Økonomi, Forår 2007, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Det Økonomiske Råd (2008) Dansk Økonomi efterår 2008, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Dansk Industri (2009) Godt skridt på vej mod holdbar skattefremtid, www.di.dk, besøgt 10. marts 2009.

European Commission (2009), Employment in Europe, Brussels: DG Employment and Social Affairs.

European Foundation (2009) European Working Condition Survey, www.eurofound.europa.eu besøgt 18. marts 2009.

Finansministeriet (2008a) Danmarks nationale reformprogram. København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2008b) Indkomstudvikling og -fordeling i Danmark 1983-2005, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2009a) Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om forårspakke 2.0 – Vækst, klima, lavere skat, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2009b) Offensiv aftale om en skattereform og yderligere vækstinitiativer, pressemeddelelse, www.fm.dk besøgt d. 1. marts 2009.

Høgelund, Jan, Joakim Boll, Mette Skou, og Søren Jensen (2008) Effekter af ændringer i sygedagpengeloven, København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Jobindsats (2009), Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer, www.jobindsats.dk besøgt 18. marts 2009.

Kvist, Jon, Lisbeth Pedersen, Peter Köhler (2008) Making all persons work, I: Werner Eichhorst et al (eds.) Bringing the Jobless into Work? Experiences with activation schemes in Europe and the US, Berlin: Springer.

LO (2008) Lavere skat på arbejde skal være retfærdig og finansieret, www.lo.dk, besøgt 6. januar 2009.

Nørgaard, Asbjørn, Maud Rosendahl & Didde Cramer Jensen (2008) Plejehjemstilsyn: Politik på pressens præmisser, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

OECD (2004) Employment Outlook, Paris: OECD.

Petersen, Jørn Henrik (2008a) Hjemmehjælpens historie. Idéer, holdninger, handlinger, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Petersen, Jørn Henrik (2008b) Velfærd for ældre – holdning og handling, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Regeringens Moderniserings Program (2002a) Velfærd og valgfrihed – et reformprogram, København.

Regeringens Moderniserings Program (2002b) Med borgeren ved roret, København.

Regeringen (2004) Det nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren, København: Regeringen.

Regeringen (2008) Sygefravær – en fælles udfordring, Regeringens handlingsplan for at nedbringe sygefraværet, juni 2008. København: Regeringen.

Regeringen (2009) Forårspakke 2.0, København: Regeringen.

SAMAK (1989) Förnya den offentliga sektorn, Stockholm.

Scheuer, Steen (2008) Den danske aftalemodel er under pres, Ugebrevet A4, nr. 32.

Skattekommissionen (2009) Lavere skat på arbejde – Skattekommissionens forslag til skattereform, København.

Skatteministeriet (2008), Skatteudgifter i gennemførte skatte- og afgiftslove i 2007/2008, www.skat.dk besøgt d. 2. oktober 2008).

Skatteministeriet (2009) www.skat.dk besøgt 18. marts 2009.

Skou, Mette, Søren C. Winter, og Frederikke Beer (2009) Udlicitering af sagsbehandling: Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen", København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet (2007) Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked, maj 2007. København: Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

Strukturkommissionen (2004) Betænkning 1434 Strukturkommissionens betænkning, København.

Ugebrevet A4, 2008, Ekspert: Skattestoppet er regeringens største bommert, 17. November 2008.

De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark

I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse, selv om denne rommer nasjonale forskjeller. Danmark og Sverige har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i Norge fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger? Gjennom en serie notater vil vi prøve å gi et svar på disse spørsmålene. Dette notatet tar for seg utviklinga i Danmark.