

## Opgaver til kapitel 8

1. Diskutér, hvordan mennesket grundlæggende er indrettet, hvad angår ulighed. Er vi egoistister („Economic man“), altruister („Virtuous man“) eller moderate altruister („Political woman“)?
2. Prøv at sammenligne ideologiernes syn på frihed, lighed og ulighed. Hvilke ligheder og forskelle er der?
3. Hvordan ser det retfærdige samfund ud ifølge de tre ideologier?
4. Hvad kan udledes af nedenstående tabeller om vælgernes holdning til ulighed og omfordeling. Besvarelsen skal understøttes af relevante beregninger.

### PARTIVALG OG HOLDNING TIL ULIGHED. 2012. ABSOLUTTE TAL.

|                         | Forskellen mellem rig og fattig i dagens Danmark er for stor | Forskellen mellem rig og fattig i dagens Danmark er tilpas | Forskellen mellem rig og fattig i Danmark er for lille | Ved ikke | Total |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------|-------|
| Socialdemokraterne      | 153                                                          | 45                                                         | 1                                                      | 17       | 216   |
| Radikale Venstre        | 31                                                           | 37                                                         | 3                                                      | 13       | 84    |
| Socialistisk Folkeparti | 64                                                           | 10                                                         | 0                                                      | 6        | 80    |
| Alle vælgere            | 450                                                          | 341                                                        | 81                                                     | 129      | 1001  |

Kilde: Ugebrevet A4, 27. januar 2012. 1.125 respondenter er blevet bedt om at tage stilling til spørgsmålet: Hvordan er forskellen mellem rig og fattig i Danmark?

### DANSKERNES HOLDNING TIL ØKONOMISK OMFORDELING OG ULIGHED (2011)

|                     | Øget indtægter fra høje skatter | Velfærd eller skattelettelse | Ulighed gavner samfundet |
|---------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Alle                | -12,6                           | -35,8                        | -16,0                    |
| Kvinder             | -19,9                           | -51,5                        | -26,5                    |
| Mænd                | -5,4                            | -20,5                        | -6,1                     |
| Krigsgenerationen   | -29,0                           | -27,7                        | -7,7                     |
| 68'ere-generationen | -31,1                           | -44,4                        | -29,6                    |
| 80'ere-generationen | -2,2                            | -31,8                        | -8,2                     |
| 90'ernes unge       | 4,5                             | -37,0                        | -15,7                    |

Note: Opinionsbalancerne er beregnet som procentandel af højreorienterede svar minus procentandel af venstreorienterede svar. Negative tal angiver dermed en overvægt af venstreorienterede holdninger.

Kilde: Bogen *Krisevalg*, side 95. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011.

# Kapitel 9

## Velfærdsstat og ulighed

Hvad er en velfærdsstat?

Har det betydning for den sociale ulighed i et samfund, hvilken velfærdsstatsmodel man benytter?

Er den universelle velfærdsstat ved at ændre sig til en konkurrencestat, og hvad er en konkurrencestat?

Vil konkurrencestaten få indflydelse på omfanget af social ulighed i det danske samfund?

### 9.0 Kapitlets fokus

„Den socialdemokratiske velfærdsstat er den mest frihedsproducerende samfundsform, der findes. Med fri og lige adgang til uddannelse og økonomisk hjælp i form af SU, gratis og fri og lige behandling hos læge og sygehuse. Økonomisk omfordeling ved at skatten blev indrettet sådan, at de bredeste skuldre bærer det tungeste læs.“ Sådan lød nogle af roserne fra den socialdemokratiske erhvervs- og vækstminister Henrik Sass Larsen i en tale afholdt i april 2014 i forbindelse med lanceringen af bogen „Socialdemokratiske tænkere“. Sass Larsens positive omtale af den danske velfærdsstatsmodel er ikke hver-

dagskost i diskussionerne om den danske velfærdsstat og dens fremtidsmuligheder. I stedet synes de daglige diskussioner i stedet at handle om, hvordan vi er nødt til at forandre den danske velfærdsstatsmodel, dels fordi den er for dyr at drive, dels ikke er i stand til at imødegå de økonomiske udfordringer, som bl.a. globaliseringen og den såkaldte „ældrebyrde“ stiller Danmark over for i disse år og i fremtiden. Henrik Sass Larsens lovprisning af den danske velfærdsstat kan undre set i lyset af de kraftige reformbestrebelse, som både tidligere regeringer og i særdeleshed Thorning-Schmidt-regeringen siden 2011 har stået i spidsen for. I sen-

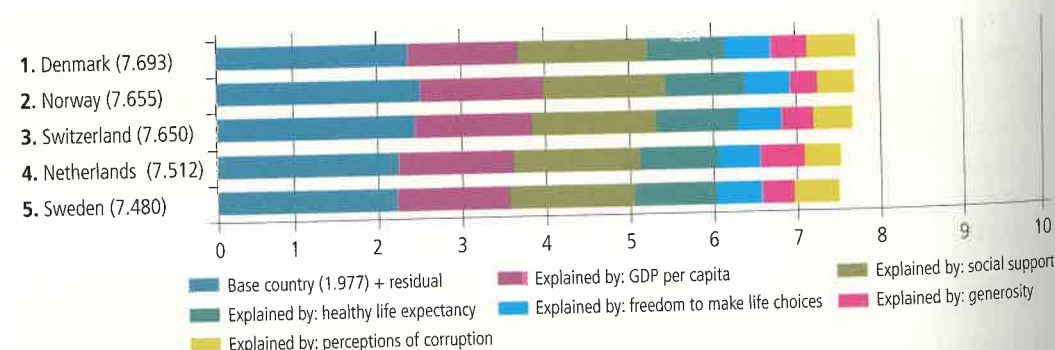
sommeren 2013 konstaterede finansminister Bjarne Corydon, at regeringen var i fuld gang med at transformere den danske velfærdsstat i retning af en såkaldt konkurrencestat. „Den såkaldte konkurrencestat er den moderne udgave af velfærdsstaten,“ konkluderede ministeren, med henvisning til at vi er nødt til at ændre velfærdsstaten, så den bliver mere effektiv og produktiv. Konkurrencestaten synes på mange måder at være et opgør med et afgørende princip, som har kendetegnet den klassiske velfærdsstat i Danmark. Hvor velfærdsstaten tidligere har haft fokus på *medborgerskabsprincippet*, hvor alle borgere kan modtage ydelser, hvis de rammes af sociale begivenheder, og hvor målet er, at alle borgere skal uddannes og have mulighed for at kunne deltage som aktive og demokratiske medborgere, så indfører konkurrencestaten et nyt princip, som vi kan kalde *arbejdsmarkedsprincippet*. Dette princip går kort fortalt ud på, at den afgørende akse i konkurrencestaten nu bliver at optimere og sikre den bedste udnyttelse af arbejdskraften med

henblik på at kunne begå sig i den internationale konkurrence.

Dette fokus på forandring af den eksisterende danske universelle velfærdsstatsmodel er tankevækkende, set i lyset af de internationale lovprisninger af de nordiske velfærdsstatsmodeller. Således bragte det internationalt anerkendte engelske tidsskrift *The Economist* i februar 2013 et stort tema om den nordiske universelle velfærdsstatsmodels fortræffeligheder. Derudover er det gentagne gange blevet slået fast i internationale lykke-målinger, senest i 2012 og 2013, at danskerne er det lykkeligste folk i verden (se også figur 9.1). Vi kan derfor med en vis ret stille spørgsmålet: Hvad er det lige, vi skal ændre på i den måde, som vi har organiseret vores velfærdsstat? Tingene er vel ikke så ringe endda? Eller er de?

I dette kapitel forsøger vi kort at forklare, hvad en velfærdsstat er, og hvilke forskellige typer af velfærdsstatsmodeller der findes, men fokus vil i høj grad også ligge på, hvordan velfærdsstatsmodellerne forholder

FIGUR 9.1 DANSKERNE VAR IGEN VERDENS LYKKELIGSTE FOLK I 2013!



**Note:** Figuren viser de fem lykkeligste lande i verden ifølge *World Happiness Report 2013*. Farvekoderne viser, hvilke elementer der kan forklare det høje lykkeniveau. Tallet i parentes er det antal mennesker i det pågældende land, som indgår i undersøgelsen.

**Kilde:** World Happiness Report 2013.

sig til spørgsmålet om ulighed. Dernæst forsøger vi kort at beskrive de forskellige interne og eksterne udfordringer, som i disse år synes at presse den danske velfærdsstatsmodel i retning af en konkurrencestat, og hvilken betydning dette pres vil have for uligheden og den sociale ulighed i Danmark.

## 9.1 Velfærdsstat

Der kan lægges flere ting i begrebet velfærdsstat, og som vi skal se nedenfor, så findes der meget forskellige måder at indrette en velfærdsstat på. Den norske historiker Asa Briggs definerer velfærdsstaten på følgende måde: „En velfærdsstat er en stat, hvor organiseret magt er anvendt ... til at modificere markedskræfterne på mindst tre måder.

- **For det første** ved at garantere individer og familier en minimumsindkomst uafhængigt af markedsværdien af deres arbejdskraft og ejendom.
- **For det andet** ved at reducere usikkerheden i forbindelse med en række sociale begivenheder fx sygdom, alderdom og arbejdsløshed.
- **For det tredje** ved at befolkningen uden hensyn til social status bliver tilbudt adgang til en på forhånd afgrænset række serviceydelser<sup>1</sup>.

Denne definition er rimelig bred, men den danner en fin ramme om vores forståelse af, hvad en velfærdsstat handler om. Det interessante ved definitionen er, at den kan bruges til at adskille de tre klassiske velfærdsstatsmodeller (den residuale, den selektive og den universelle) fra hinanden ved netop at rette fokus mod, hvor omfattende den sociale sikring er. Dvs. i hvilket

1. Carsten Jensen: *Velfærdsstat – en introduktion*, Hans Reitzels Forlag, 2011, side 14.

omfang den enkelte velfærdsstat træder ind, og igennem fx indkomstoverførsler (kontanthjælp, SU, pension m.v.) sikrer den enkelte borger mod sociale begivenheder som fx arbejdsløshed, sygdom eller tab af arbejdsevne. Men også i hvilket omfang det offentlige stiller en række serviceydelser (fx lægehjælp og gratis uddannelse) til rådighed for borgerne. Desuden adskiller de tre velfærdsstatsmodeller sig fra hinanden mht. hvem der leverer velfærden, dvs. hvor stor en rolle henholdsvis staten, markedet og det civile samfund spiller i tilvejebringelse af den sociale sikring af borgeren. Lad os derfor kort kigge på de tre centrale velfærdsmodeller<sup>2</sup> og herefter undersøge, hvordan uligheden håndteres inden for disse velfærdsstatsmodeller.

### 9.1.1 Tre forskellige velfærdsstatsmodeller

De tre velfærdsstatsmodeller er inspireret af den danske professor i sociologi Gösta Esping-Andersens undersøgelser af, hvad der karakteriserer forskellige velfærds-samfund. Esping-Andersen forklarer, at der kan identificeres tre forskellige velfærdsstatsmodeller.

- **En universel velfærdsstatsmodel** (også kaldet en socialdemokratisk velfærdsmodel)
- **En residual velfærdsstatsmodel** (også kaldet en liberalistisk velfærdsmodel)
- **En selektiv velfærdsstatsmodel** (også kaldet en (kristen) konservativ velfærdsmodel)

2. De tre velfærdsstatsmodeller gennemgås i det følgende ikke i detaljeret grad. I stedet henvises til kapitel 10 i *Luk Samfundet Op!* af Peter Brøndum og Thor Banke Hansen, Forlaget Columbus, 2014, og til kapitel 12 i 2. udgave af *Demokrati, magt og politik i Danmark* af Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard, Gyldendal, 2013.

En af Esping-Andersens centrale pointer er, at de tre velfærdsstatsmodeller i deres måde at indrette og organisere velfærdsstaten på afspejler tydelige ideologiske ideer og tanker fra de klassiske ideologier liberalismen, socialismen/socialdemokratismen og konservatismen (se kapitel 8).

Det kan således godt være, at vi i det daglige ikke er opmærksomme på denne ideologiske arv eller inspiration, men ideologierne syn på, hvordan samfundet er og bør være indrettet, har præget organiseringen af den enkelte velfærdsstatsmodel.

FIGUR 9.2 DE TRE VELFÆRDSSTATSMODELLER

|                                        |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Velfærdsstats-model                    |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                        | Den residuale model                                                                                                                                               | Den selektive model                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Den universelle model                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Ideologisk orientering                 | Liberalismen                                                                                                                                                      | Konservatismen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Socialdemokratismen                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Tildelingskriterier                    | Borgeren skal så vidt muligt klare sig selv. Kun hvis der er et behov, dvs. hvis borgeren ikke er i stand til at klare sig selv, skal staten træde ind og hjælpe. | Folk i arbejde og familier, hvor den ene af forældrene er i arbejde, er berettiget til ydelser fra det offentlige i tilfælde af sociale begivenheder (socialforsikringsprincippet). <i>Beskæftigelse</i> er således et af de centrale tildelingskriterier. Det offentlige træder dog ind og tildeler lave ydelser til borgere, som ikke har tilknytning til arbejdsmarkedet (det såkaldte forsorgsprincip). | Alle, der er bosiddende i landet, hvor en ydelse kan være relevant at tildele en borger, kan få ydelsen tildelt (det universelle princip). Det universelle princip er mest dominerende på serviceområdet, og mindre hvad angår indkomstoverførsler, hvor flere og flere ydelser bliver indtægtsgraderet, fx børnechecken. |
|                                        | Ydelserne er målrettet de svageste (fattigste)                                                                                                                    | Ydelserne er målrettet folk og familier på arbejdsmarkedet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Ydelserne er målrettet alle, det er relevant for                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ydelsesniveauet                        | Lavt                                                                                                                                                              | Varierende                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Højt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Finansiering                           | Direkte skatter (fx indkomstskat) og indirekte skatter, fx moms og afgifter (lavt niveau)                                                                         | Direkte skatter (fx indkomstskat) og indirekte skatter, fx moms og afgifter (mellemløst niveau) samt forsikringsbidrag fra arbejdsgivere                                                                                                                                                                                                                                                                    | Direkte skatter (fx indkomstskat) og indirekte skatter, fx moms og afgifter (højt niveau)                                                                                                                                                                                                                                 |
| Lande, der benytter velfærdsmodellerne | USA og England                                                                                                                                                    | Frankrig, Tyskland og Spanien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Danmark, Norge, Sverige og Finland                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Omfang og håndtering af ulighed

Der er betydelig ulighed i de residuale velfærdsstatsmodeller. Det skyldes blandt andet, at der kun foregår en mindre grad af statslig omfordeling mellem rig og fattig. I stedet er det lagt ud til den enkelte borger at sørge for sin sociale sikring gennem individuelt tilkøbte forsikringer på markedet.

Der er ulighed i de selektive velfærdsstatsmodeller, men den er oftere lavere end fx i den residuale model. Der er en vis omfordeling i samfundet, men meget er bundet op på den enkelte borgers tilknytning til arbejdsmarkedet. Fx bidrager den tyske stat med økonomisk kompensation, såfremt en borger er i arbejde, men modtager så lidt i løn, at det er vanskeligt for borgeren at opretholde et eksistensminimum. Desuden fastholdes den sociale ulighed livet igennem i mange selektive modeller fx i forbindelse med pensionisttilværelsen, hvor den pensionerede direktør får en markant højere pension end fx mureren. Familien spiller desuden en central rolle i forbindelse med omsorg og pleje af familiens yngre og ældre medlemmer.

Der er generelt en lav grad af ulighed i de universelle velfærdsstatsmodeller. Det skyldes, at staten foretager en betydelig omfordeling af samfundets goder. Som vi så i kapitel 4, sker omfordelingen primært gennem indkomstoverførslerne, men også skat og serviceydelser bidrager kraftigt til at reducere ulighed og social ulighed mellem samfundets sociale klasser.

### 9.1.2 Den danske universelle velfærdsstatsmodel og håndtering af ulighed

I figur 9.2 er kort vist nogle centrale træk ved de tre forskellige velfærdsstatsmodeller. Disse træk vil blive uddybet nedenfor i forbindelse med ulighedsspørgsmålet. Karakteristisk for velfærdsstatsmodellerne er, at de tilsyneladende i mere eller mindre grad skaber ulighed. Selv om uligheden har været stigende i Danmark siden 1994, fremgår det af nedenstående figur 9.3, at den universelle velfærdsstatsmodel, som vi fx finder i Danmark, Norge og Sverige, tilsyneladende er den model, som skaber mest lighed.

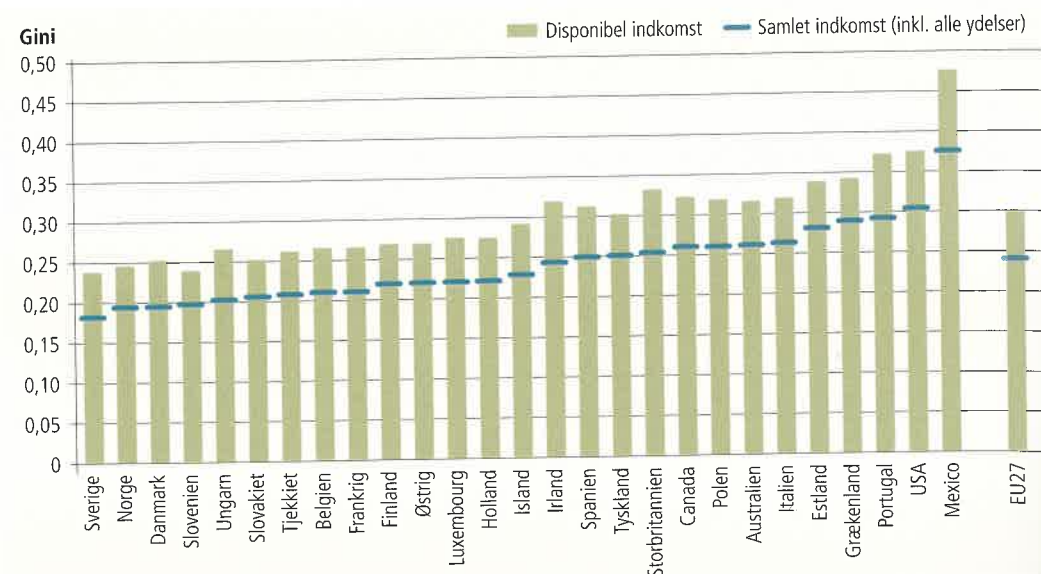
At vi i Danmark har den **universelle velfærdsstatsmodel**, er bl.a. kendetegnet ved, at staten eller det offentlige (stat, regioner og kommuner) spiller en central rolle i omfordelingen af samfundets goder og i den sociale sikring af borgeren. Men også at det offentlige påtager sig ansvaret (gennem lov-

givning = rettighed for borgeren) for at sikre alle de personer i samfundet, der økonomisk ikke er i stand til at klare sig selv. Det drejer sig fx om personer, der bliver ramt af sygdom, arbejdsløshed eller blot alderdom. Den universelle velfærdsstatsmodel forsøger så at sige at beskytte borgeren så godt som muligt mod de potentielt socialt ødelæggende virkninger, der kan opstå på det fri marked<sup>3</sup>. Generelt gælder det for den danske universelle velfærdsstatsmodel, at de sociale ydelser tildeles alle, og er ens for alle de borgere, som det måtte være relevant for (deraf navnet universel).

Som det fremgår af figur 9.2, finansierer vi i Danmark den universelle velfærdsstat gennem direkte og indirekte skatter (fx moms og afgifter). Skattesystemet er bygget op om

3. Erik Jørgen Hansen: Lighed og velfærdsstaten, i Petersen, Jørn Henrik m.fl.: 13 værdier bag den danske velfærdsstat, Syddansk Universitetsforlag, 2007.

**FIGUR 9.3 OECD-LANDENE OG ULIGHED**  
– MINDST ULIGHED I DE UNIVERSELLE VELFÆRDSSTATSMODELLER



**Note:** Lande rangeret efter ulighed på baggrund af disponibel indkomst og offentlige serviceydelser (uddannelse, sundhed, børnepasning osv). Det skal understreges at tallene er fra 2007 og uligheden særligt i Danmark har ændret sig siden da. Jf. kap. 4. Tallene her er dog illustrative til at afspejle forskellen mellem velfærdsmodellerne. Den blå markering på søjlen angiver gini-koefficient når vi kigger på den samlede indkomst.

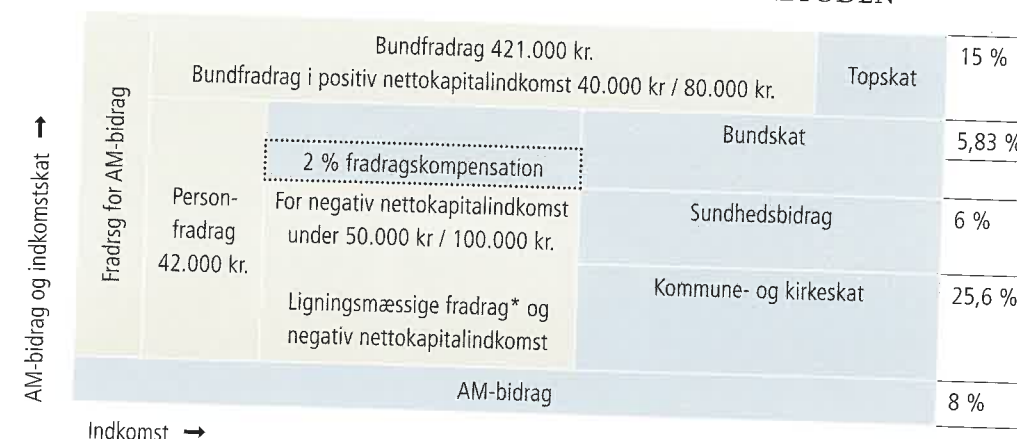
**Kilde:** Kapitel 8, tabel 8.2, [www.oecd.com](http://www.oecd.com)

et progressivt skattesystem, hvilket betyder, at jo højere den skattepligtige indkomst er (dvs. størrelsen af den månedlige løn) desto større en procentvis andel af den skattepligtige indkomst betaler man skat af. De bredeste skuldre (de højeste indtægter) bærer således de tungeste byrder (betaler mest i skat). Generelt gælder det for den universelle velfærdsstatsmodel, at beskattningen er ret høj, men kvaliteten af de offentlige ydelser er, sammenlignet med mange andre lande, ligeledes høj. I figur 9.4 nedenfor er illustreret det *progressive danske skattesystem og dets betydning for uligheden*. Her ses det, at der betales en stigende andel i skat, jo højere indkomsten bliver. Dette adskiller sig fra det *proportionale skattesystem*, hvor skatten udgør en fast procentdel af indkomsten uanset stør-

relse. Progressionen i Danmark opstår ved at bygge skatten op af flere forskellige elementer, som hver især har en betydning for den økonomiske ulighed. Fx har vi i Danmark et bundfradrag, hvor der ikke opkræves skat af indkomst under et vist beløb. Tilsvarende har vi topskatten, som ligger på 15 %, og som kun beregnes af den del af indkomsten, som overstiger 421.000 kr. (2013-tal). Dette betyder, alt andet lige, at de højeste indkomster vil blive beskattet markant hårdere end de laveste indkomster. Ifølge Skatteministeriet ligger den gennemsnitlige skatteandel for en mellemindkomst omkring 28-32 %, mens andelen for de højeste indkomster i gennemsnit ligger på 44-49 % af indkomsten.

I kapitel 4 så vi, at der var tre centrale faktorer, som reducerer uligheden i den dan-

**FIGUR 9.4 STYRKER OG SVAGHEDER VED INDKOMSTMETODEN**



\*) Inkl. beskæftigelsesfradrag på 6,95 %, dog maks 22.300 kr.  
**Note:** Skatteministeriet 2013.

ske velfærdsstatsmodel. Den første var skatten, som reducerede gini-koefficienten med ca. 5,6 procentpoint, den anden var serviceydelserne, som reducerede gini-koefficienten med ca. 5 procentpoint, og endelig var der indkomstoverførslerne, som reducerede gini-koefficienten med 15,8 procentpoint (2005-tal). Kigger vi igen på figur 9.3, kan vi gøre den interessante observation, at serviceydelserne faktisk ikke ser ud til at være den faktor, som afgørende adskiller de tre velfærdsstatsmodeller fra hinanden, hvad angår reduktionen af økonomisk ulighed. Dette er illustreret ved de små blå vandrette streger (markeringer) på søjlerne, som viser, hvor meget serviceydelserne reducerer uligheden i det pågældende land. Her ses det, at der ikke er nogen nævneværdig forskel på de lande, som har de forskellige velfærdsstatsmodeller. Fx ser det ud til, at serviceydelserne faktisk reducerer den økonomiske ulighed mere i USA end i Danmark, til trods for at USA har den residuale velfærdsstatsmodel. Det er altså ikke her, vi skal finde den primære årsag til den lave ulighed i de universelle velfærdsstatsmodeller. Årsagerne skal

snarere findes i det progressive skattesystem samt i de generøse overførselsindkomster i den universelle model.

Dermed ikke sagt at de offentlige serviceydelser ikke spiller en væsentlig rolle i det

**FIGUR 9.5 INDKOMSTOVERFØRSLER, PROGRESSIV BESKATNING SAMT OFFENTLIGE SERVICEYDELSER REDUCERER ALLE ULIGHEDEN I DEN UNIVERSELLE VELFÆRDSSTATSMODEL**

