

FOLIA SCANDINAVICA
VOL. 4 POZNAŃ 1997

ER EN NY VELFÆRDSSTAT PÅ VEJ I DANMARK?

KAZIMIERZ MUSIAŁ

Lige som alle andre steder i Europa stiger arbejdsløshedstallene også i Danmark. I nogle år har man talt om den "aktive arbejdsmarkedspolitik" som våben mod arbejdsløsheden. Kan en arbejdsmarkedsreform rede velfærdsstaten, eller skal den ofres på det frie markeds alter. I begyndelsen af 80'erne kunne man i en bog om forsorg læse bl.a., at "ændringer i forsorgssystemet bliver nødvendige, når udviklingen medfører ændringer i samfundets grundlag"¹. I 90'erne har samfundets grundlag sikkert forandret sig i Danmark. Hvilke konsekvenser kan det medbringe mht. det danske velfærdssystem?

I det moderne samfund er arbejde blevet en solid del af vores liv. Man bevæger sig rundt blandt venner, bekendte, kollegaer og andre, hvis syn på os dannes på baggrund af vores beskæftigelse. Hvad sker der så når man bliver arbejdsløs? Man holder op med at mødes med bestemte mennesker og man føler sig forladt. Hvis man ikke kommer i arbejde igen i løbet af en ganske kort periode, mister man selvtilliden, bliver doven og føler sig udstødt fra den samfundskreds man så flittigt deltog i. Udviklingen i den arbejdsløses situation og tankegang ser lignende ud i andre lande. Danmark er således ikke det eneste land, hvor man med alle kræfter prøver at håndtere arbejdsløsheden. Når man dog taler om arbejdsmarkedet i Danmark, skal man være opmærksom på nogle specifikke fakta, som medfører, at arbejdsmarkedspolitik føres på en anden måde her end i andre velfærdsstater.

¹ Hanne Reintoft, (1981) *Om forsorg, en bog for begyndere*, Hans Reitzels Forlag, København 1981, s. 44; I bogen findes der også en god, simplificeret skildring af forsorgssystemet i Danmark samt eksempler på de sociale loves udøvelse.

ARBEJDE SOM RETTIGHED I DANMARK

På lige fod med uddannelse og folkepension er arbejde blevet et uanstødet element af det sociale borgerskab i Danmark efter 2. verdenskrig. Dette mindes der også om i Danmarks Riges Grundlov §75, stk 1., som siger: "Til fremme for almenvellet bør det tilstræbes, at enhver borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse". I kraft af denne paragraf har den danske regering forsøgt på den mest effektive måde at give de fleste danskere arbejde, dvs. reducere den i kapitalismen symptomatiske arbejdsløshed. Arbejdsløshed kan være menneskets værste fjende, for mennesker bliver tit defineret af det arbejde de udfører. I Danmark bliver man således også defineret af det faktum, om man deltager på arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden skal formindskes eller helt fjernes, hvis en af årsagerne til menneskets utilfredshed skal tilintetgøres. Kampen mod arbejdsløshed føres typisk ved en arbejdsmarkedspolitik. I Danmark er *arbejdsmarkedspolitikens* overordnede mål at reducere den høje arbejdsløshed og at afværge de skadevirkninger, som langvarig arbejdsløshed har på det enkelte individ. Den arbejdsløse holdes også inden for dagpengesystemet for så vidt muligt at undgå, at den ledige bliver langtidsledig og i sidste instans bistandsklient. Man siger, at det især er den unge arbejdsløse man forsøger at værne om.

Der er to midler man anvender inden for arbejdsmarkedspolitik i Danmark med sigte på at reducere arbejdsløsheden. For det første forsøger man at formindske arbejdsstyrken, og for det andet at aktivere dem, som har dårlige chancer for at få et arbejde på grund af deres manglende uddannelse, langtidsledighed eller lignende. Antallet af de arbejdende kan formindskes f.eks. ved at lokke de ældre arbejdsaktive til at trække sig ud af arbejdsmarkedet og benytte sig af efterlønsordningen. Samtidig skabes der arbejdspladser for de unge, og selv om erfaringen viser, at det ikke lige er 1:1 mellem de udgående og de ankomende på arbejdsmarkedet, så er det stadigvæk en god ting at skabe en slags rotation. For at kunne anvende de to ovennævnte midler effektivt, har man inden for de sidste 2-3 år lavet forsøg med nogle nye løsninger på arbejdsmarkedet i Danmark. Der er sket ændringer, som umiddelbart kan tyde på, at velfærdsstaten er på vej væk fra det danske arbejdsmarked.

SOCIALKOMMISSIONENS FORSLAG

Det var i 1993, at en speciel socialkommission færdiggjorde sit arbejde og afleverede tre rapporter med forslag om nye regler for de offentlige overførsler og for *aktivering af ledige*. Da rapporterne blev baseret på

en dybtgående arbejdsmarkedsforskning, viste de problemerne på arbejdsmarkedet fra en særlig synsvinkel. De præsenterede en ajourført analyse af det danske arbejdsmarked med konkrete løsninger for fremtiden. Socialkommissionen slog bl.a. fast, at der var sket en polarisering på arbejdsmarkedet, hvilket betød, at flertallet af befolkningen aldrig var blevet berørt af ledighed, mens en mindre gruppe var hårdt ramt. En yderligere analyse viste, at det stadig var den samme gruppe som blev hårdt ramt, og at den var på vej til udstødelse. På den baggrund definerede man den sociale arvelov, hvor problemerne går i arv fra forældre til børn. Disse børn hører til en gruppe på ca. 7 procent af alle danske skolebørn, som kommer ud af uddannelsessystemet uden nogen erhvervskompetence. I denne gruppe finder man flest beskæftigelsesproblemer. I sommer 1996 viser en ny rapport fra Socialforskningsinstituttet, at ledighedsrisikoen for børn af arbejdsløse er næsten dobbelt så stor som blandt deres jævnaldrende. 26 procent af en gruppe 25-årige, hvis forældre havde været langtidsledige, mens børnene var teenagere, var hverken under uddannelse eller i fast arbejde. Arbejdsløshed er arvelig.²

For at forbedre situationen i fremtiden og aktivere dem, som har ringe chancer for at komme i arbejde, foreslog socialkommissionen tre reformer. Der taltes om en *ydelsesreform*, en *aktiveringsreform* og en *finansieringsreform*, der uden drastiske forringelser af vilkårene for den enkelte borger samtidig ikke skulle forringe de offentlige finanser. Selv om man gik ud fra, at der stadigvæk skulle være et økonomisk sikkerhedsnet for alle, der ufrivilligt mister deres indkomst, bevægede man sig i forslagene tydeligt væk fra de traditionelle, institutionelle løsninger hen mod en individuel behandling.

En ydelsesreform gik ud på, at det skulle kunne betale sig at arbejde, at uddanne sig og at deltage i aktive tilbud frem for at modtage passive ydelser. Der skulle også tilskyndes til opsparinger og forsikringsordninger. Ydelsesreformen skulle følges af en aktiveringsreform, hvor den enkeltes rettigheder og pligter burde blive veldefineret og samtidig skulle der prioriteres konsekvent til fordel for de svageste grupper på arbejdsmarkedet. Endeligt foreslog man en finansieringsreform, hvor man bl.a. sagde, at finansiering af ydelser ud over grundydelsen skulle overlades til arbejdsmarkedets parter og at ydelser som kontanthjælp, dagpenge, førtidspension osv. skulle samles i en lov om kontantydelse. Med tiden skulle disse forslag kunne modvirke væksten i ledighedstallene. Man skulle kunne glæde sig over at arbejde. De sidste års erfaringer viser, at hverken tilbagetrækningsordninger eller socialkommissionens

² Situationen bliver mere og mere alvorlig og det finder sit udtryk bl.a. i Michael Rothenborgs indlæg i Politiken den 2. august 1996, under titlen "Børn af ledige ofte selv arbejdsløse".

forslag mht. aktivering forbedrer ledighedstallene væsentligt. Måske skulle man spørge sig selv om, hvad man mener, når man taler om ledighed i Danmark.

Det er svært at svare på dette spørgsmål. Selvfølgelig kunne man her citere en eller anden definition, men i længden drejer det sig om, om man ud over de arbejdsløse også betragter førtidspensionister, folk på orlov eller under uddannelse som ledige. Denne indfaldsvinkel kan fuldstændigt ændre ens syn på hvordan arbejdsmarkedet fungerer i Danmark. Alle internationale statistikker viser et tal på ca. 12-15 procent arbejdsløse ud af den samlede arbejdsstyrke, dvs. ca. 300 tusind ledige, hvilket er højt efter europæisk målestok. I virkeligheden kan man hævde, at situationen ser endnu værre ud, når uofficielle kilder og forskningsinstitutioner anslår tallet for at være langt højere. Socialforskningsinstituttet i København oplyser om *en million* danskere mellem 18 og 66 år, som bliver forsørget af det offentlige. Det er ikke permanent, men en *tredjedel* af den danske befolkning i den produktive alder siges at leve på en eller anden ordning: dagpenge, kontanthjælp, førtidspension, efterløn, overgangsydelse, orlov, aktivering, osv. De er altså ikke arbejdsløse; de er bare ledige.³

Det, at tallene 300 tusind og en million ligger så langt fra hinanden skyldes, at man i de officielle statistikker ikke medregner de fleste af sidstnævnte ordninger som udtryk for ledighed. Man siger ikke, at man ved hjælp af disse ordninger gemmer den reelle arbejdsløshed i Danmark. Tværtimod betragtes ordningerne, i hvert fald en del af dem, som en aktiveringskabende faktor. På den måde føres der en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Mon denne politik virkelig kan kaldes for aktiv? At svare på dette spørgsmål er ensbetydende med at give svar på, hvordan den danske regering anvender midlerne afsat til aktivering, og hvordan man imødekommer socialkommissionens forslag i form af en ny lovgivning på arbejdsmarkedet.

PASSIVT ARBEJDSMINISTERIUM – ELLER AKTIVT?

I Danmark findes der en række institutioner, hvis virke kan betragtes som vigtig mht. aktivering af de ledige. Både en gammeldags og en nytænkning om aktiv arbejdsmarkedspolitik kan spores i disse institutioners virke. Arbejdsministeriet er dette organ, hvis opgave skulle være

³ Ledighed eller arbejdsløshed i slutningen af 80'erne og 90'erne mht. forskellige former og aldersgrupper er blevet analyseret både hos Jan Plovning: *Socialpolitik i velfærdsstaten*, Handelshøjskolens Oplag, 1994, ss. 25-49, og Bjarne Hastrup, *Vores Danmark – dansk demokrati og velfærd*, Akademisk Forlag, 1994, ss. 64-67.

aktivering af de arbejdsløse i videst mulig omfang. Således var Arbejdsministeriet oprindeligt tænkt som et beskæftigelsesministerium til igangsættelse af offentlige arbejder, når ledigheden voksede, til at administrere arbejdsløshedspengene og til at formidle jobbene gennem lokale netværk. Når man kigger på, hvordan ministeriet anvendte midlerne det rådede over i 1994, får man et billede af en institution, som ikke altid effektivt håndterer arbejdsmarkedets behov. Ud af ministeriets årlige budget i 1994 blev tre fjerdedele brugt på arbejdsløshedsforsikring. Fuldt lovligt blev størstedelen af budgettet altså spildt mht. aktivering. En del af budgettet afsattes dog til arbejdsmarkedsuddannelserne, til kursusdeltagernes transport og deres løntabsgodtgørelse. Takket være denne foranstaltning blev der etableret et arbejdsformidlingsystem i 150 lokalområder. Man sigtede mod at skabe en institution, hvor medarbejdere og jobsøgende kunne mødes efter et gammeldags mønster. Det syntes umiddelbart, at pengene blev brugt til et fornuftigt formål, men erfaringerne viser, at kun de færreste virksomheder finder medarbejdere gennem formidlingerne. Pengene er højst sandsynligt blevet spildt igen. Det er bemærkelsesværdigt, at alt dette skete allerede efter den såkaldte *arbejdsmarkedsreform* trådte i kraft den 1. januar 1994.

INDIVIDUALISERET ARBEJDSMARKEDSREFORM

Arbejdsmarkedsreformens bestemmelser synes i grundtræk at følge socialkommissionens forslag. Både A-kasser, Arbejdsformidlingen og kommunernes aktiveringsindsats blev systematiseret for at skabe det bredest mulige system for de ledige. Der skete en videreudvikling af den frimarked-orienterede tendens til at gå fra institutionel rettighed til individuel behandling inden for de eksisterende ordninger på arbejdsmarkedet. Det er en central tanke i reformen, at den enkelte arbejdsledige skal behandles individuelt. Arbejdsmarkedsreformen påbyder bl.a., at alle, der har været arbejdsløse i 3 måneder og som er under 60 år, skulle tilbydes udarbejdelse af en *individuel handlingsplan* i form af en aftale mellem den ledige og Arbejdsformidlingen. Handlingsplanen er bindende for den ledige, og dagpengeudbetaling vil ophøre, hvis man ikke overholder aftalen.

Arbejdsmarkedsreformens grundelementer der retter sig mod at hjælpe ledige til beskæftigelse på arbejdsmarkedet, er jobtræning, uddannelsesstilbud eller uddannelsesgodtgørelse, samt etableringsydelse. I forhold til gamle ordninger på dette område skal især uddannelsesstilbudet markeres som en ordning der blev skåret mest ned på. Nu er det op til arbejdsformidlingens skøn at give den ledige et uddannelsesstilbud.

Retsprincippet viger her tydeligt for skønsprincippet, altså en klar individuel behandling. Samtidig retter man alle kræfter mod arbejdsløshed blandt de unge. Der hersker en overbevisning om, at unge mennesker som ikke starter på at arbejde lige efter de er færdige med sin uddannelse har en stor chance til at blive langtidsledige. Som resultat af arbejdsmarkedsreformen kunne regeringen tillade sig at stramme op som et led i finansloven for 1996. Stramningen tager specielt sigte på de unge mellem 18-25. De skal inden for et halvt år enten sendes i job eller i uddannelse. De skal aktiveres, og det skal ske hurtigst muligt. De skal enten blive til arbejdende eller *ledige under uddannelse*.

Ud over aktiveringspolitik har regeringen som bekendt anvendt et andet middel den råder over i kampen mod arbejdsløsheden; det hjælper ikke meget på arbejdsløshedstallene, men *tilbagetrækningsordninger* hører til reformens mest succesrige ordninger. Der er mange som har benyttet sig af uddannelsesorlov, orlov til sabbat og børnepasningsorlov. I alle tre tilfælde ydes der 80% af de maksimale dagpenge. Størst succes har børnepasningsorloven haft, som tilbydes forældre til børn under 8 år. Her har man nået at slå to fluer med et smæk, dvs. forbinde en familievenlig politik med reducere af antallet af erhvervsaktive på arbejdsmarkedet.

Er velfærdsstaten så ved at forsvinde fra arbejdsmarkedet i Danmark? Mit svar på dette spørgsmål er ikke utvetydigt. Selv om arbejdsministeriet er bundet af en gammeldags tænkning vedrørende arbejdsmarkedet, hvor man kun er i stand til at reducere antallet af ledige, når der er penge til sætte nye offentlige projekter i gang, så indføres der også en ny lovgivning, hvis bestemmelser viser en nytænkning mht. arbejdsmarkedspolitikken. Sammenfattende kan man sige, at selv om ikke alle af de gældende ordninger på arbejdsmarkedet imødekommer alle nutidige udfordringer, ses der et klart forsøg på at indføre socialkommissionens forslag. For at kunne sikre velfærdsstatens overlevelse, bør man i fremtiden opnå et bredt forlig om arbejdsmarkedspolitikken mellem partierne i Folketinget. Om denne konsensus opnås er afhængig af, om alle forstår fordelene ved socialkommissionens langsigtede aktiveringspolitik, som et alternativ til en langsom nedskæring af de midler, arbejdsministeriet råder over. Måske for første gang i den danske velfærdsstats historie er krisen på arbejdsmarkedet så alvorlig, og hvis man nu vælger de nemme løsninger og tænker kortsigtet, løber man den risiko, at om et par år står man i den samme finansieringskrise, som det nu er tilfældet i Sverige. Hvis det også bliver tilfældet i Danmark, er der en risiko for, at velfærdsstaten forsvinder fra det danske arbejdsmarked i fremtiden.

LITTERATUR

Eric S. Einhorn & John Logue, *Modern welfare states: politics and policies in Social Democratic Scandinavia*, Praeger, 1989.

Bjarne Hastrup, *Vores Danmark - dansk demokrati og velfærd*, Akademisk Forlag, 1994.

Nktema 3/1993 i samband med NK 10-93, *Velfærd, Arbejde*.

Jan Plovsing, *Socialpolitik i velfærdsstaten*, Handelshøjskolens Forlag, 1994.

Hanne Reintoft, *Om forsorg. En bog for begyndere*, Hans Reitzels Forlag, København 1981