



# Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande

Marts 2005



Omslag: Esben Bregninge Design  
Tryk: Schultz Grafik  
Tekst: Helle Ib  
Oplag: 1.000  
Pris: 25 kr. inkl. moms.  
ISBN: 87-990192-4-8

Publikationen kan hentes på Velfærdskommissionens hjemmeside:  
[www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk)

*Flere lande har taget hul på debatten om finansiering af den fremtidige velfærd og på reformarbejdet.*



## Kapitel 1. Internationale reformer

Det danske velfærdssamfund står over for langsigtede udfordringer, som vi deler med de fleste andre industrialiserede lande.

Selvom landene står over for udfordringer, der ligner hinanden, vil løsningerne ikke nødvendigvis være de samme. Det skyldes, at de enkelte lande har valgt forskellige måder at indrette deres velfærdssystemer på.

Der eksisterer ikke ét mønsterland, som Danmark blot kan kopiere. Men vi kan lade os inspirere af, hvordan andre lande griber udfordringerne an.

Nogle af konklusionerne er:

- Mange lande har allerede taget hul på diskussioner om, hvordan man sikrer fremtidens velfærd. Men kun få har gennemført langsigtede reformer.
- Nogle lande har forsøgt at indrette deres velfærdsmodeller, så de bliver mere modstandsdygtige over for det stigende udgiftspres, der følger af flere ældre og længere levetid.

- Den danske arbejdsmarkedsmodel skaber fleksibilitet for virksomhederne og tryghed for den enkelte. Men i forhold til andre landes systemer bruger vi mange penge pr. ledig. Det kan blive dyrt for det offentlige, hvis langtidsløsheden stiger, eksempelvis som følge af globaliseringen.
- Erfaringer fra andre lande dokumenterer, at det kan lade sig gøre at få folk til at blive længere på arbejdsmarkedet. Det er muligt at begrænse ordninger for tidlig tilbagetrækning – uden at ledigheden vokser.
- Sundhedsudgifterne er vokset markant i andre lande. Indtil nu har Danmark i højere grad kunnet holde udgifterne stabile. Øget velstand og forbedrede behandlingsmuligheder kan gøre det vanskeligere at holde udgifterne i ro i fremtiden. Men bedre sundhedstilbud bidrager også til befolkningens velfærd og deltagelse på arbejdsmarkedet.
- Det danske uddannelsessystem er blandt verdens dyreste – men ikke blandt de bedste. De yngre generationer og især indvandrere er ved at tabe i uddannelseskapløbet. Samtidig er den danske grundskole den dårligste i Norden til at bryde den negative sociale arv.

## Fælles udfordringer, men ikke nødvendigvis samme løsninger

En lang række lande har gennemført reformer af velfærdssystemerne i de senere år. De er oftest blevet gennemført, fordi der var behov for at rette op på aktuelle underskud på de offentlige finanser. Eller for at nedbringe en høj ledighed. Kun i enkelte tilfælde har baggrunden været de langsigtede udfordringer for velfærdssamfundet.

Men selv om reformerne har været begrundet i akutte problemer, har de også betydning for udfordringerne på længere sigt. I flere lande er man i gang med at diskutere, hvordan man kan løse det problem, der består i, at der bliver færre erhvervsaktive til at forsørge flere uden for arbejdsstyrken.

Lige nu har Danmark en bedre udgangsposition end de fleste andre lande: Der er overskud på de offentlige finanser, beskæftigelsen er høj, og den offentlige gæld er ved at blive bragt ned.

Behovet for at diskutere reformer i Danmark skyldes derfor først og fremmest ønsket om at fastholde og videreudvikle velfærdssamfundet. Befolkningens udvikling og sammensætning vil fremover i sig selv medføre store offentlige underskud. Som det danske velfærdssamfund er indrettet, giver hver nyfødt borger underskud set over et livsforløb.

Udgifter til folkepension, førtidspension, efterløn og andre overførsler vil i fremtiden fylde mere og mere i den offentlige økonomi. Det betyder, at det bliver sværere at finde penge til bedre service i form af skoler, sundhedsvæsen, børnepasning og ældrepleje, hvis vi ikke vil sætte skatten op eller lave reformer. Det er en konsekvens af den måde, vi har indrettet det danske velfærdssamfund på.

Den mest farbare vej til at sikre fremtidens finansiering af velfærdssamfundet er at få mange flere i arbejde og væk fra offentlig forsørgelse. Lykkes det ikke, bliver det nødvendigt at sætte skatterne op eller gennemføre offentlige besparelser.

Når der er grund til at se på internationale reformerfaringer, er det ikke fordi, vi nødvendigvis skal gøre som de andre, men for at hente inspiration. Velfærdskommissionen fremsætter først sine reformforslag ved udgangen af 2005. I den forbindelse er det vigtigt at lære af andre landes erfaringer - og at undgå deres eventuelle fejltagelser.

### Hvad har Velfærdskommissionen set på?

Kommissionen har set på en række hovedområder i velfærdssamfundet, der berører den enkelte dansker:

- Uddannelse
- Arbejdsmarked
- Skat
- Integration
- Tilbagetrækning og pension
- Sundhed og ældrepleje

Listen er ikke nødvendigvis udtryk for, hvilke områder Velfærdskommissionen vil anbefale reformer indenfor. Præsentationen af internationale tiltag kan heller ikke læses som pejlemærker for, hvilke forslag Velfærdskommissionen vil anbefale.

*Uddannelse og kompetencer bliver afgørende for fordelingen af velstand.*



## Kapitel 2. Uddannelse

### Den internationale diskussion

I mange lande er uddannelsessystemet i fokus, når det diskuteres, hvad "vi skal leve af i fremtiden". Alle er enige om, at det er nødvendigt med en velkvalificeret arbejdsstyrke for at sikre gode og vellønnede job. Dermed ikke sagt, at der kun er økonomiske grunde til at uddanne sig. En veluddannet befolkning er med til at skabe et harmonisk, tolerant og kulturelt spændende og udfordrende samfund.

Den internationale diskussion handler blandt andet om fundamentet for uddannelsessystemet, dvs. grundskolen. Her har blandt andet PISA-undersøgelserne sat fokus på, at mange skolebørn har et for ringe fagligt niveau.

Øget satsning på uddannelse betyder ikke nødvendigvis flere offentlige midler til området. Det gælder først og fremmest om at sikre en effektiv udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed. I flere lande forsøger man at lade offentlige uddannelsesinstitutioner konkurrere med hinanden, eller man lader private udbydere uddannelser. Begge dele skal fremme konkurrencen og dermed effektiviteten.

Globaliseringen sætter indretningen af et skattefinansieret uddannelsessystem som det danske under pres. Unge har tilskyndelse til at tage en videregående uddannelse i Danmark og derefter flytte til et land med lavere skat. Med stigende internationalisering – også af uddannelserne – kan dette problem blive større i fremtiden.

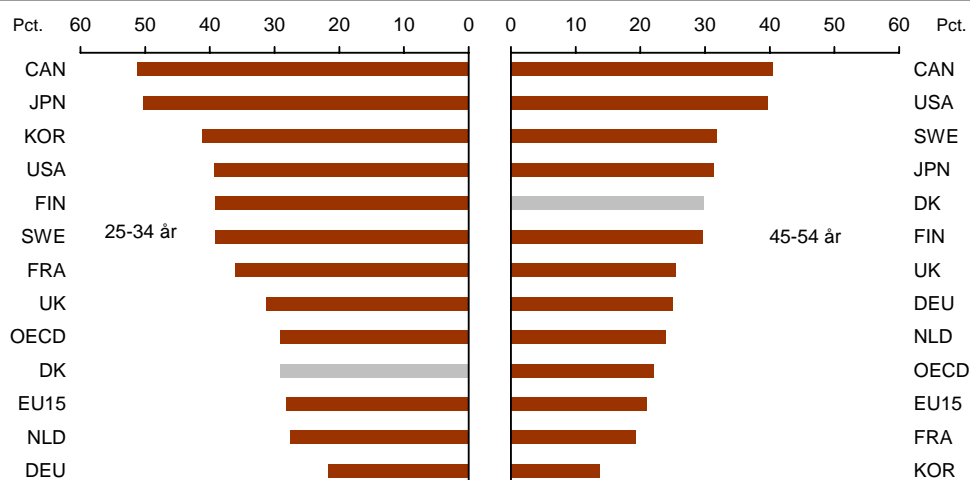
En lang række lande, her i blandt Storbritannien, New Zealand, Australien og Holland, har forsøgt at ændre finansieringen af de videregående uddannelser og har eksempelvis indført brugerbetaling for at kunne optage flere på en uddannelse. Brugerbetaling er mest udbredt på de videregående uddannelser. Det er her, man som færdiguddannet kan se frem til den bedste løn. Og det er her, gevinsten ved at tage en uddannelse i højere grad tilfalder den enkelte frem for samfundet. Enkelte lande har også indført brugerbetaling for ungdomsuddannelser.

I de lande, hvor man generelt har indført brugerbetaling, har der været fokus på at sikre, at unge fra mindre gode økonomiske kår fortsat skal have adgang til uddannelsessystemet på lige fod med andre.

## De højtuddannede danskere?

Sammenligner vi os med andre lande, ligger Danmark i en "midterposition", når det gælder andelen af personer med en videregående uddannelse. I en række lande tager flere og flere af de yngre generationer en videregående uddannelse. Men i Danmark har de 25-34-årige ikke et væsentligt højere uddannelsesniveau end de 45-54-årige. Danmark er blevet overhalet i det internationale uddannelseskærløb af lande som bl.a. Korea, Finland, Belgien, Spanien, Irland og Frankrig.

**Figur 2.1 I mange andre lande er de yngre generationer væsentligt bedre uddannet end deres forældres generation - men ikke i Danmark.**



Anm.: Figuren viser andelen af henholdsvis 25-34-årige og 45-54-årige, der havde en videregående uddannelse i 2002.

Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 2.

Herudover giver Danmark færre personer en forskeruddannelse end gennemsnittet i OECD-landene.

Danmark er det land, der bruger flest offentlige midler på uddannelse som andel af BNP, nemlig 8,5 pct. Det er over 3 pct.point mere end OECD-gennemsnittet. Også målt ved udgifterne pr. elev er Danmark i top på alle trin i uddannelsesforløbet.

Sammenlignet med andre OECD-lande har Danmark et af de laveste antal elever pr. lærer i grundskolen. Alligevel er der mange danske elever, der ikke læser godt nok til at kunne klare sig videre i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

Hvis vi fortsat ønsker at være et af verdens rigeste lande, skal udviklingen vendes.

## Grundskole og ungdomsuddannelser

Den danske grundskole er ifølge PISA-undersøgelsen den dårligste i Norden til at bryde sammenhængen mellem forældrebaggrund og børnenes læsefærdigheder. De danske grundskoleelevers faglige kundskaber ligger i PISA-undersøgelsen under gennemsnittet i læsning og naturfag, men over gennemsnittet i matematik og problemløsning. 17 pct. af alle danske elever er for dårlige til at læse. I Sverige og især Finland er tallet væsentligt lavere. En række andre lande, vi normalt sammenligner os med, ligger dog på niveau med - eller dårligere end - Danmark.

Mange unge i Danmark får ikke en ungdomsuddannelse. Restgruppen blandt de 20-24-årige uden uddannelse og uden for uddannelsessystemet er større end i Storbritannien, Finland, Sverige, Frankrig og Tyskland. Stort set alle unge begynder på en ungdomsuddannelse i Danmark, men væsentligt færre afslutter. Især unge fra tosprogede familier har meget høje frafaldsprocenter på erhvervsuddannelserne.

Det er ikke umuligt at vende de dårlige resultater. Internationale sammenligninger af skoleelevers færdigheder tyder på, at lande med succesfulde grundskoler har en række fælles træk. Nogle af disse er:

- Nationale målsætninger for undervisningens resultat.
- Stor selvstændighed for den enkelte skole til at bestemme, hvordan disse mål skal nås.
- Centralt organiserede test af elever og skoler.
- Skolernes testresultater har betydning for, hvor mange ressourcer, de tilføres.

I forhold til øget brug af test og evalueringer skal man være opmærksom på, at test i sig selv ikke løser problemer – men kan være med til at pege på, hvor der skal sættes ind.

Hvis elevernes faglige niveau løftes i grundskolen, vil det sætte flere i stand til - og måske give flere lyst til - at gennemføre en ungdomsuddannelse og måske også en videregående uddannelse.

## Videregående uddannelser

Det offentlige har en klar interesse i at støtte uddannelse i de situationer, hvor de samlede gevinster for samfundet overstiger fordelene for modtagerne af undervisningen. Det er tilfældet for grundskolen, og derfor er grundskolen - folkeskoler, friskoler og privatskoler - hovedsageligt offentligt finansieret i de fleste lande.

For den enkelte er der en økonomisk gevinst i form af højere løn ved at tage en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse. Der kan derfor argumenteres for delvis brugerbetaling og mindre offentlig støtte på videregående uddannelser. En af fordelene ved brugerbetaling på de videregående uddannelser er, at samfundet kan begrænse det økonomiske tab, hvis højtuddannede rejser ud efter endt uddannelse.

Danmark har sammen med nogle andre nord- og mellemeuropæiske lande stort set ikke undervisningsgebyrer på de videregående uddannelser. Samtidig er den danske uddannelsesstøtte en af de højeste i verden og består i stor udstrækning af stipendier, der ikke skal betales tilbage.

Uddannelsesinstitutioner i flere andre lande anvender derimod i høj grad brugerbetaling. Brugerbetaling kan betyde, at de studerende og deres familier bliver mere kvalitetsbevidste og stiller større krav. Endvidere kan uddannelsesinstitutionerne blive mere opmærksomme på individuelle behov. Der kan også være et retfærdighedsargument for, at højtuddannede medfinansierer deres egen uddannelse. SU-stipendier og "gratis" uddannelse til højtuddannede er statsstøtte til dem, der i gennemsnit har en meget høj indkomst over livsforløbet. En støtte, som alle i samfundet er med til at betale via skatten.

Brugerbetaling på videregående uddannelser i Danmark ville indebære, at uddannelsesinstitutionerne skulle konkurrere på mere lige vilkår med udenlandske institutioner. I dag har de unge en klar økonomisk tilskyndelse til at læse videre i Danmark - selv om de ville kunne få en bedre uddannelse i udlandet.

Brugerbetaling i en dansk sammenhæng er dog ikke uden problemer. Dels er marginalskatten på arbejdsindkomst høj i forhold til andre lande. Dels er den økonomiske gevinst for hver enkelt dansker ved at tage en videregående uddannelse ikke særlig høj i et internationalt perspektiv. Brugerbetaling vil selv sagt gøre gevinsten mindre.

I en række lande med undervisningsgebyrer på de videregående uddannelser er det muligt for de studerende at optage statslige studielån på favorable rentevilkår. Lånene kan bruges både til gebyrerne og til at leve for. I Australien, New Zealand og Storbritannien afhænger tilbagebetalingen af lånene af den arbejdsindkomst, den færdiguddannede får. Som regel begynder tilbagebetalingen først ved indkomster, der udgør 50-75 pct. af, hvad en gennemsnitlig arbejder i industrien tjener.

Der er ikke noget, der tyder på, at lånefinansierede undervisningsgebyrer har reduceret tilgangen til de videregående uddannelser.

## Påbegyndelse og afslutning af uddannelse

Danske studerende på videregående uddannelser er blandt de ældste i EU. Det skyldes blandt andet, at de - som svenske og finske børn - begynder et år senere i skole end i de øvrige EU-lande. Som unge går de også senere i gang med en videregående uddannelse.

Forsinkelser sker imidlertid ikke kun forud for videregående uddannelser. Mange danske unge går ikke den direkte vej fra 9. klasse til færdiggørelse af en uddannelse. I 2002 var den gennemsnitlige forsinkelse hos alle, der gennemførte en uddannelse, på 5,4 år. Den største forsinkelse findes i gruppen, der afsluttede en mellemlang, videregående uddannelse. Her var den gennemsnitlige forsinkelse på knap 7 år.

Mere end halvdelen af forsinkelsen skyldes perioder med arbejde. Resten skyldes forsinkelser i studietiden, inden den studerende besluttede sig for den afsluttende uddannelse. Kun en mindre del skyldes forsinkelse på det afsluttende studium.

Hvis skolestarten fremrykkes med 1 år, og det betyder, at færdiggørelsen af uddannelsen også fremrykkes 1 år, kan arbejdsudbuddet øges med op til ca. 50.000 personer.

Hvis man tilsvarende forestillede sig, at 10. klasse blev afskaffet, og færdiggørelsen af uddannelsen fremrykkes et år, øges arbejdsudbuddet med ca. 20.000 personer. Afkortes overskridelsen af den normerede studietid på videregående uddannelser med et halvt år, kan det øge arbejdsudbuddet med 5-10.000 personer.

Metoden til at øge arbejdsudbuddet er dog ikke indlysende, og tallene ovenfor giver kun en ide om størrelsesordenen. Det er f.eks. uklart, om og hvordan den tidligere start på arbejdsmarkedet kan opnås.

*Arbejde og skatteindtægter er grundlaget for velfærdssamfundet – opbakningen viser sig reelt gennem vores arbejdsindsats.*



## Kapitel 3. Arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedspolitikken skal tage flere hensyn: Virksomhederne skal tilskyndes til at ansætte folk. Den enkelte skal have et socialt sikkerhedsnet - og samtidig en økonomisk tilskyndelse til at arbejde.

### Fleksibilitet og tryghed på det danske arbejdsmarked

Sammenlignet med andre lande er det danske arbejdsmarked forholdsvis fleksibelt. Det viser sig blandt andet ved en høj beskæftigelse og en relativ lav ledighed.

Der er få restriktioner forbundet med at ansætte og afskedige medarbejdere. Virksomhederne kan løbende tilpasse deres medarbejderstab, så den passer til produktion og efterspørgsel.

Hvert år nedlægges lidt mindre end hvert tiende af samtlige job i Danmark - omkring 260.000. Lige så mange kommer til. Årligt skifter mellem hver fjerde og hver femte beskæftiget dansker job. Der er altså en stor "omsætning" på det danske arbejdsmarked, og mobiliteten blandt lønmodtagerne er større end i de fleste andre europæiske lande.

I kølvandet på den høje omsætning af job bliver mange personer ledige i Danmark sam-

menlignet med andre lande. Men de fleste er kun ledige i kort tid, og langtidsledigheden er forholdsvis lav i en international sammenligning.

Udgifterne ved ledighed bæres først og fremmest af de offentlige kasser. Sammenlignet med andre lande er hjælpen til ledige relativ høj. Specielt sikrer det danske system lavtlønnede og langtidsledige en høj kompensation i forhold til deres tidligere løn.

Den enkeltes sikring afhænger også af, hvor længe man kan få understøttelse. Umiddelbart kan man kun modtage dagpenge i længere tid i Belgien end i Danmark. I Danmark kræves som udgangspunkt et års beskæftigelse for at få dagpenge. Det er et forholdsvist strengt krav internationalt set. Men ikke i forhold til, hvor længe man derefter kan modtage understøttelse.

En understøttelse med høj dækning gennem længere tid mindsker den økonomiske risiko for den enkelte ved at blive ledig. Men en omfattende sikring mindsker samtidig gevinsten ved at gå i beskæftigelse. Er understøttelsesforholdene for attraktive, kan den enkelte ledige blive mere kritisk overfor, hvilket job, han eller hun vil påtage sig.

Understøttelsen bygger på rettigheder og pligter. Det offentlige hjælper ledige i arbejde igen ved at formidle job, yde vejledning og tilbyde opkvalificering og støttet beskæftigelse. Modkravet er, at den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet og aktivt deltager i tilbuddene.

Modellen kaldes nogle gange "flexicurity". Det er en kombination af de engelske udtryk for fleksibilitet, sikkerhed og tryghed. Fordelen ved modellen er, at den kombinerer omstillingsevne med en bredt dækkende forsikring.

Det er især en fordel for virksomheder og ansatte i omskiftelige erhverv, hvor efterspørgslen går op og ned. Derfor indebærer modellen også en form for indirekte erhvervsstøtte til blandt andet sæsonbetonede erhverv.

## Beskyttelse af eksisterende job som alternativ

Andre lande bruger andre metoder til at sikre lønmodtagerne. Europæiske lande som f.eks. Frankrig, Tyskland og Spanien har foruden ledighedsunderstøttelse også omfattende jobbeskyttelsesregler. Reglerne fastsætter betingelser for ansættelser og afskedigelser og kan f.eks. indeholde bestemmelser om prøvetid, arbejdstid, opsigelsesvarsler og fratrædelsesgodtgørelser.

Lange opsigelsesvarsler og høje fratrædelsesgodtgørelser gør arbejdskraften dyrere – og mindsker virksomhedernes evne til at omstille sig. Strenge jobbeskyttelsesregler gør også virksomhederne mere tilbageholdende med at ansætte nye folk.

Der er samtidig tegn på, at virksomheder i lande med omfattende jobbeskyttelsesregler investerer mindre i ny teknologi. Det medfører lavere produktivitet og lavere realindkomster.

Resultatet af omfattende jobbeskyttelsesregler er, at det er sværere at blive fastansat for arbejdsløse og personer i midlertidige stillinger. Det er især til skade for svage grupper på arbejdsmarkedet og betyder større langstidsledighed. Er man først i arbejde, har man til gengæld mindre risiko for at miste jobbet. Med andre ord er det arbejdsmarkedets "insidere", der vinder på bekostning af dem, der har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet.

De økonomiske omkostninger ved ledighed betales i denne model til dels af arbejdsgiveren. Det smitter af på, hvor mange ansatte, der er råd til, og hvordan deres løn kan udvikle sig. Fyrede personer får fratrædelsesgodtgørelse fra arbejdsgiveren, som til en vis grad kompenserer for afskedigelsen. Men godtgørelsen afspejler ikke, hvor længe vedkommende vil være ledig. Det er derfor ikke nødvendigvis en god sikring - specielt når risikoen for langstidsledighed er høj. Den enkelte ledige kommer dermed også til at betale en del af omkostningerne ved ledighed - afhængigt af mulighederne for offentlig understøttelse.

## Hvilken model for arbejdsmarkedet er bedst?

Lidt forenklet kan man sige, at den danske model beskytter personer på arbejdsmarkedet mod længere tids ledighed, mens andre landes mere omfattende jobbeskyttelsesregler er rettet mod at bevare eksisterende jobs.

Den danske ordning kan ikke forhindre, at job nedlægges eller flyttes til udlandet. Den danske model har alene til formål at afbøde konsekvenserne for de afskedigede og at lette de lediges vej til anden beskæftigelse.

Jobbeskyttelsesreglerne i andre lande forsøger derimod at forebygge, hindre eller udskyde omfanget af jobnedlæggelser. Der er imidlertid ikke noget, der tyder på, at jobbeskyttelsesregler er mere effektive til at fastholde beskæftigelsen eller forhindre, at job flyttes til udlandet.

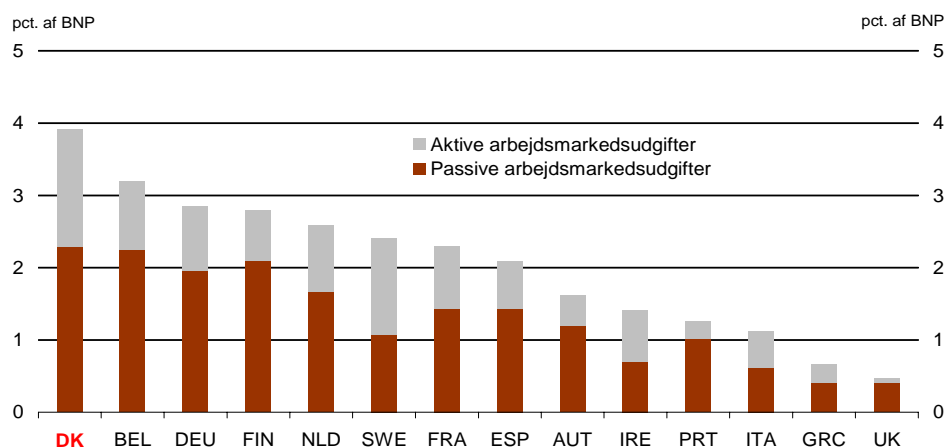
Den danske model fremmer risikovilligheden til at starte nye virksomheder og skabe nye arbejdspladser. Ulempen er, at relativt høj sikring for lavtlønnede svækker tilskyndelsen til at arbejde, og at modellen er forholdsvis dyr for den offentlige sektor pr. ledig.

Sammenlignet med øvrige OECD-lande bruger Danmark flest ressourcer på arbejdsmarkedspolitik, knap 4 pct. af BNP. Størstedelen går, som i de fleste andre lande, til passiv forsørgelse af de ledige. Resten går til eksempelvis jobformidling, aktiveringstilbud og løntilskudsordninger – det, man kalder aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Udgifterne afhænger også af, hvor stor ledigheden er. Hvis man tager højde for det, bruger Holland flest penge på arbejdsmarkedspolitik efterfulgt af Danmark.

Større international konkurrence om jobbene kan belaste de offentlige finanser i Danmark yderligere. Flere får måske brug for midlertidig understøttelse og hjælp til at finde ny beskæftigelse, og risikoen er, at flere fanges i længere ledighed.

**Figur 3.1 Danmark bruger relativt mange penge til arbejdsmarkedspolitik i pct. af BNP, 2001**



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 3.

## Tendenser i senere års arbejdsmarkedsreformer

De senere års internationale arbejdsmarkedsreformer har været begrundet i høj, længe-revarende ledighed, behov for større tilpasningsevne og stigende offentlige udgifter. Reformerne har været rettet mod en række forskellige områder:

- Lempelse af jobbeskyttelsesreglerne
- Kortere periode med ret til ledighedsunderstøttelse
- Større økonomisk gevinst for kortuddannede til at tage et arbejde
- Skærpede krav til lediges rådighed for arbejdsmarkedet
- Øget fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik
- Større effektivitet og konkurrence i arbejdsformidlingen

Generelt har de lande, der har haft størst succes med at nedbringe ledigheden, anvendt en bred vifte af redskaber. Det gælder også i Danmark, som har gennemført flere reformer det seneste årti og været i front med udvikling af arbejdsmarkedspolitikken.

I lande med omfattende jobbeskyttelsesregler er udviklingen gået i retning af at lempe - så det eksempelvis er blevet lettere for virksomheder at ansætte på midlertidige vilkår. Men det har vist sig problematisk, når lempelsen kun sker for udvalgte grupper.

I Frankrig og Spanien har arbejdsgivere i stort tal således foretrukket at ansætte folk på midlertidige kontrakter. Det giver virksomhederne stor fleksibilitet. Men ulempen er en opdeling af arbejdsmarkedet, hvor mange lønmodtagere har måttet cirkulere mellem forskellige, midlertidige job - uden at kunne gøre sig håb om fastansættelse eller bedre vilkår for f.eks. efteruddannelse og pension. Derimod fik de fastansatte styrket deres position, som blandt andet kunne bruges i lønforhandlinger. De delvise lempelser af jobbeskyttelsesreglerne førte ikke til lavere ledighed.

Flere lande har også taget fat på reformer af støtten til de ledige. Få har skåret direkte i ydelserne. I stedet har flere lande begrænset perioden, hvor man kan få dagpenge.

Understøttelsen til arbejdsløse falder typisk jo længere tid, man har været ledig. Det sker f.eks., når dagpengeretten er opbrugt, og man kommer på kontanthjælp. Nogle lande har indbygget trin i dagpengene, så ydelsen aftager inden for selve dagpengesystemet med ledighedens længde. I Sverige sænkes dagpengene eksempelvis efter 100 dage for at øge tilskyndelsen til at søge arbejde.

Mange lande har gjort en indsats for, at det bedre skal kunne betale sig at arbejde. Arbejdsmarkedspolitikken må nødvendigvis tænkes sammen med socialpolitikken. Især lavtlønnede risikerer at havne i en "ledighedsfælde", hvor de får mere ud af at være ledige end af at arbejde. Det skyldes ikke kun ydelsens størrelse, men også samspillet med skatter og andre overførsler som boligstøtte og børnetilskud.

Derfor har flere lande givet skattelettelser, der er målrettet mod personer i lavtlønnet arbejde. Samtidig er nogle af de forskellige velfærdsydelser gjort betinget af, at man har en vis beskæftigelse. Det kan f.eks. være reduceret betaling for børnepasning for udearbejdende forældre. Den slags ordninger øger direkte gevinsten ved at være i arbejde. Men beskæftigede, der ønsker at arbejde mere, kan få et problem med ordningerne. Højere indkomst kan betyde, at man mister dele af de sociale tilskud, og så er det svært at øge indkomsten ved en større arbejdsindsats.

Hvor gode foranstaltningerne er til at få flere i arbejde, afhænger af, hvor målrettede de er. Uden målretning risikerer man at "præmiere" nogle, som alligevel ville være kommet i arbejde. Så bliver ordningerne dyre og kan trække skattestigninger andre steder med sig.

I blandt andet Storbritannien har beskæftigelsesafhængige ordninger fået flere især enlige forsørgere i arbejde. Initiativerne har fået flere fra lavtlønnede husholdninger til at melde sig på arbejdsmarkedet.

*I Danmark er skatten høj på den sidst tjente krone for mange mennesker. Det gør det mindre attraktivt at yde en ekstra indsats.*



## Kapitel 4. Skat på arbejde

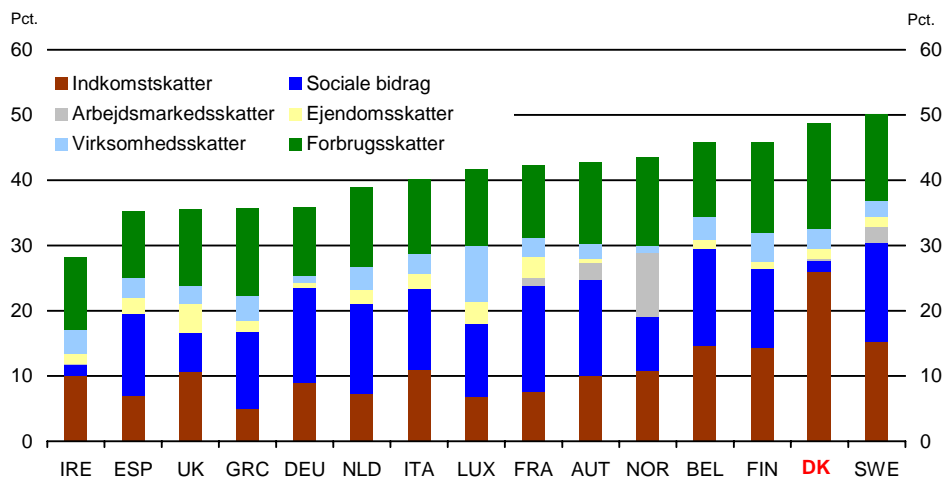
Beskatning er nødvendig for at finansiere de tilbud, som velfærdssamfundet stiller til rådighed for borgerne. Men skat på arbejde påvirker også den enkeltes beslutning om at arbejde. En beslutning, der har betydning for den enkeltes bidrag til finansieringen af velfærdssamfundet.

I Danmark betaler vi en stor del af de offentlige udgifter ved personlige indkomstskatter og forbrugsskatter. Det betyder i praksis, at en stor del af indtægterne kommer fra skat på arbejde.

Andre lande anvender sociale bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere som en betydelig del af finansieringen af velfærdssamfundet. Disse bidrag virker også som en skat på arbejde og påvirker derfor også beslutningen om at arbejde.

Det kan dog ikke afvises, at lønmodtagerne opfatter bidragene anderledes end skat - og at bidragene derfor ikke i samme grad vil påvirke lysten til at arbejde. Sociale bidrag er nemlig knyttet mere direkte sammen med goder som pension, sygeforsikring og arbejdsløshedsforsikring.

Figur 4.1 Hvilke skatter betaler man i andre lande - og hvor meget? (2002)



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 4.

## Tendenser i skattereformerne

Mange europæiske lande har i de seneste år gennemført reformer, der sænker skatten på arbejde. Man har især lettet skatten for lavtlønnede og for højtlønnede. Nogle lande har indført deciderede skatterabatter eller skattefradrag til beskæftigede. Som nævnt i forrige kapitel er målet at sikre, at det kan betale sig at arbejde. Grupper med mellemindkomster tilgodeses sjældnere og har i enkelte tilfælde måttet betale en del af regningen for skattelettelser til andre grupper i befolkningen.

Et andet gennemgående træk ved skattereformerne er, at de ikke er fuldt finansierede - altså at det offentlige ikke får det samme i kassen som før skattereformen. Derfor risikerer landene, at de langsigtede finansieringsproblemer for de offentlige sektorer vokser. Underfinansieringen har ofte været begrundet i tiltro til, at de såkaldte dynamiske effekter er tilstrækkeligt stærke, dvs. at skattelettelserne øger beskæftigelsen så meget, at det fuldt ud kan finansiere lettelserne.

Tyskland har i årene 2000 til 2005 gennemført omfattende skattereformer, der sænker skatten på alle indkomster. Skattelettelserne er imidlertid ikke ligeligt fordelt. Det er især de højt- og lavtlønnede, der får glæde af skattelettelserne. Personer, der tjener 150.000-300.000 kr. om året, får mindst ud af reformen.

I Holland har man i 2001 reduceret marginalskatten med 8 pct.point for personer, der tjener over 210.000 kr. om året. Samtidig har man indført en generel skatterabat for beskæftigede og en særlig skatterabat for enlige forsørgere i arbejde. Skattelettelserne er delvist finansieret ved at øge de indirekte skatter og beskatningen af kapital. Men samlet set er den hollandske skattereform ikke fuldt finansieret. Politikerne har i stedet bebudet offentlige besparelser, hvis beskæftigelsen ikke stiger tilstrækkeligt til at finansiere skattelettelserne.

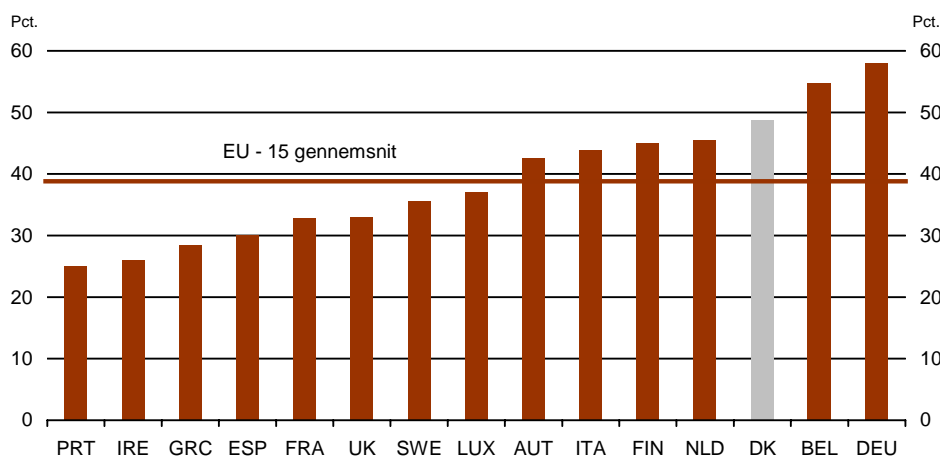
Italien har med sin seneste skattereform (2003-2006) lagt skattesystemet om, så stort set hele befolkningen kommer til at betale samme skattesats - uanset indkomst. Det er især en fordel for højtlønnede, der slipper med en væsentlig lavere skattebetaling end tidligere. Den italienske skattereform er ikke finansieret og vil give et underskud på de offentlige finanser på op til to pct. af BNP om året.

I Danmark har man ved de seneste skattereformer valgt at give skattelettelser til personer med lave eller mellemindkomster. Der er indført et beskæftigelsesfradrag til alle i beskæftigelse, som har øget tilskyndelsen til at være i arbejde. Spørgsmålet er, om fradraget kunne have en større effekt, hvis det blev mere målrettet mod bestemte grupper, der har vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

## Høj skat på arbejdsindkomst i Danmark - især på marginalen

Blandt de 15 gamle EU-lande er Danmark det land, der beskatter den gennemsnitlige arbejdsindkomst højest. En gennemsnitlig lønmodtager i fremstillingssektoren i Danmark betaler 49 pct. af den sidst tjente krone i skat og obligatoriske bidrag. Det er væsentligt højere end gennemsnittet i de gamle EU-lande og overgås i 2003 kun af Belgien og Tyskland. Samtidig betaler ca. 40 pct. af de fuldtidsbeskæftigede danske lønmodtagere 62 pct. af den sidst tjente krone i skat og obligatoriske bidrag.

Figur 4.2 Høj skat på den sidst tjente krone i Danmark, 2003



Kilde: OECD (2004): Taxing Wages 2002 og 2003.

*Indvandrere skal inddrages mere på arbejdspladserne for at finansiere velfærdssamfundet.*



## Kapitel 5. Integration af indvandrere

### Få indvandrere - men svag tilknytning til arbejdsmarkedet

I Danmark udgør indvandrere 6 pct. af befolkningen. Det er relativt få sammenlignet med andre OECD-lande.

Danmark er imidlertid et af de lande, der har haft den største vækst i antallet af indvandrere fra lavindkomstlande gennem de seneste 10-15 år.

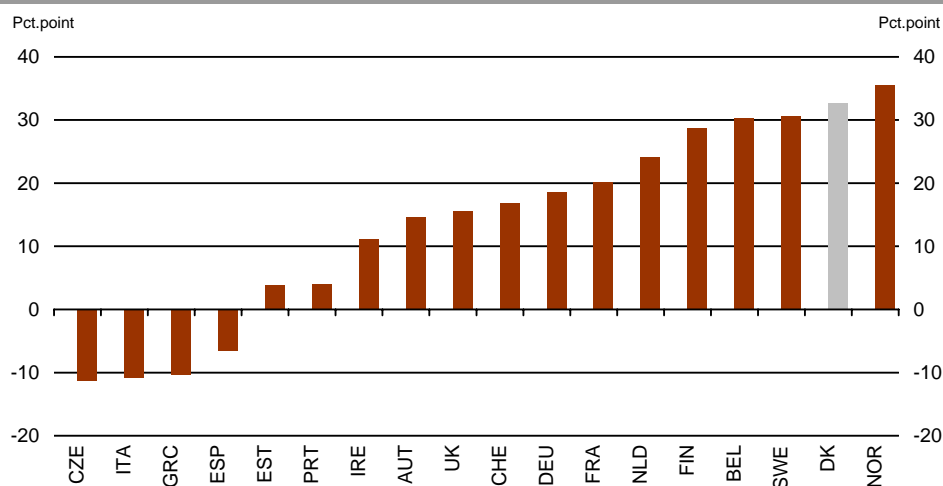
Fremover forventes indvandrere og deres efterkommere at udgøre en væsentligt større del af befolkningen. Det skyldes fortsat indvandring, og at indvandrere fra mindre udviklede lande sjældent forlader landet igen. Desuden får denne gruppe generelt flere børn end den øvrige befolkning. Indvandrere og deres efterkommere fra mindre udviklede lande vil derfor også i fremtiden udgøre en voksende andel af arbejdsstyrken. I Velfærdskommissionens fremskrivning for Danmark forventes indvandrere og efterkommeres andel af arbejdsstyrken at stige til knap 17 pct. i 2040. I 2003 var andelen 6 pct.

I stort set alle europæiske lande deltager indvandrere fra mindre udviklede lande i mindre

grad på arbejdsmarkedet end den øvrige befolkning. Det gælder også for udlændinge i eksempelvis Canada og Australien.

I Danmark ligger beskæftigelsen for både mænd og kvinder fra mindre udviklede lande i den lave ende - men ikke lavest - sammenlignet med andre europæiske lande. Forskellen mellem beskæftigelsen for indvandrere fra mindre udviklede lande og for resten af befolkningen er i Danmark imidlertid blandt de største i forhold til andre europæiske lande. Det afspejler først og fremmest, at så høj en andel af kvinderne i Danmark er på arbejdsmarkedet i forhold til andre lande.

**Figur 5.1 Forskellen mellem beskæftigelsen for den øvrige befolkning og for indvandrere fra mindre udviklede lande er stor i Danmark (2003/2004).**



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 5.

## Erfaringer med integrationspolitik

Højere erhvervsdeltagelse er i de fleste vestlige lande afgørende for finansieringen af velfærdssamfundet. Især når der fremover bliver flere ældre og færre erhvervsaktive.

I nogle europæiske lande er det i højere grad lykkedes at skaffe indvandrerne i arbejde, men alle lande står i større eller mindre grad over for samme udfordring: At få indvandrere integreret på arbejdsmarkedet.

Derfor påkalder integrationspolitikken sig stor opmærksomhed i disse år.

I Danmark står det offentlige for en udbygget og systematisk indsats over for nyankomne indvandrere med vægt på ret og pligt-princippet. Det samme gælder i lande som Holland og Sverige.

Kernen i indsatsen i disse lande er obligatoriske introduktionsprogrammer - typisk af en varighed på 2-3 år - der skal ruste indvandrere til at klare sig på arbejdsmarkedet.

Introduktionsprogrammerne består generelt af en individuelt tilrettelagt kombination af undervisning i sprog og samfundsforståelse samt introduktion til arbejdsmarkedet - eksempelvis i form af virksomhedspraktik. Målet med programmerne er, at de skal gøre indvandrere så kvalificerede, at de vil kunne få et job. Ulempen ved introduktionsprogrammerne er imidlertid, at de er dyre for staten. Og risikoen er, at indvandrere bliver fastholdt uden for arbejdsmarkedet, mens introduktionsprogrammet kører.

I andre lande som eksempelvis Storbritannien og Canada foregår det egentlige arbejde med integration i højere grad gennem frivillige og private organisationer.

Tilgangen til integrationspolitik synes ikke umiddelbart at være afgørende for, hvordan landene klarer opgaven. Det skyldes, at landenes udgangspunkter for at løfte integrationsopgaven er helt forskellige. Der er forskel på landenes traditioner for indvandring. Landene modtager ikke samme typer af indvandrere, og endelig er der stor forskel på landenes velfærdssystemer og arbejdsmarkeder.

Derfor kan erfaringer med integrationspolitik ikke nødvendigvis overføres til andre lande, hvor arbejdsmarked, indvandringstraditioner og velfærdssystem er anderledes.

## Barrierer for integration i Danmark

Udgangspunktet for at få indvandrere i beskæftigelse i Danmark er ikke bedre end i andre lande – snarere tværtimod.

Danmark har ikke samme traditioner for at modtage og integrere indvandrere som gamle indvandrerlande som f.eks. Canada. Det skyldes, at vi først i de seneste to årtier har haft indvandring af betydning. Samtidig har de indvandrere, vi har modtaget fra mindre udviklede lande, oftest en ringere uddannelsesbaggrund end indvandrere i de fleste andre OECD-lande.

Der er også en ekstra sproglig barriere for integration i Danmark i forhold til eksempelvis engelsktalende lande. Og for nogle indvandrerkvinder får kulturelle forskelle særlig betydning i det danske samfund, hvor man - i modsætning til traditionen i en del andre lande - forventer høj erhvervsdeltagelse fra både kvinder og mænd.

Endelig er lønforskellene generelt ikke så store på arbejdsmarkedet i Danmark, og mindstelønningerne er forholdsvis høje. Det kan i sig selv - sammenlignet med andre lande - gøre det sværere for Danmark at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet. Særligt når en del af indvandrere mangler de kompetencer, det danske arbejdsmarked efterspørger.

*Mennesker og marked tilpasser sig til regler og formelle pensionsaldrer. Ændres de, er erfaringerne, at mennesker og marked følger med. Alternativet til tidlig tilbagetrækning er ikke ledighed.*



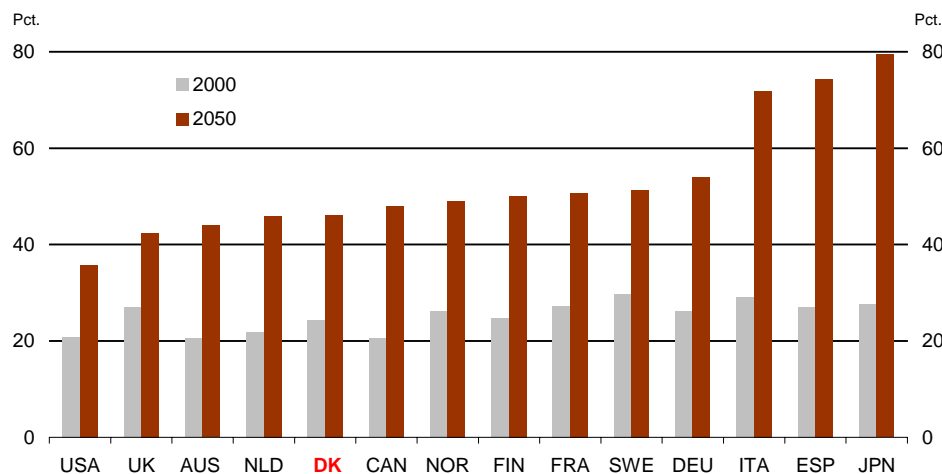
## Kapitel 6. Tilbagetrækning og pension

### Flere ældre og flere tidligere på pension

I mange lande bliver der i de kommende år flere ældre i forhold til antallet af erhvervsaktive. Store generationer skal pensioneres, og vi lever længere.

Antallet af ældre pr. erhvervsaktiv forventes i løbet af de næste 50 år at stige mest i Italien, Spanien og Japan. Danmark befinder sig i midtergruppen. Fremskrivningen er dog behæftet med usikkerhed.

Figur 6.1 Der bliver flere ældre i forhold til antallet af erhvervsaktive i alle lande



Anm: I figuren er antallet af ældre (+65 år) sat i forhold til antallet af erhvervsaktive (20-64-årige).

Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 6.

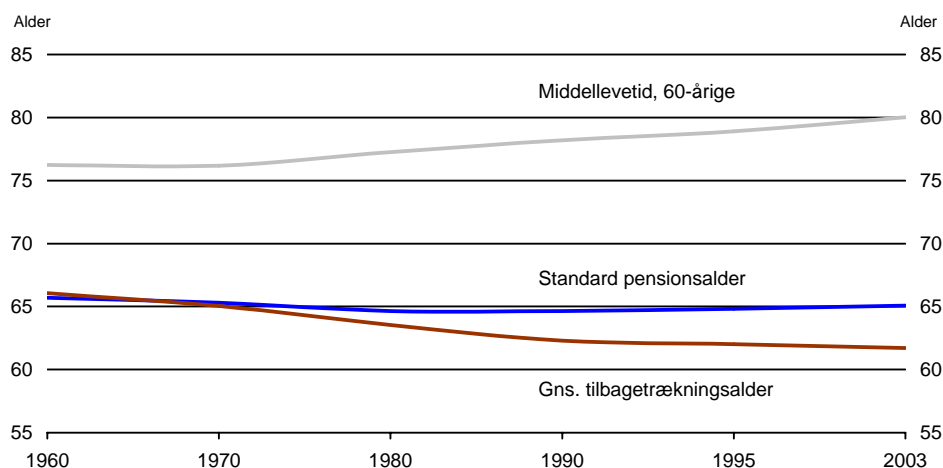
I dag forlader mange arbejdsmarkedet, inden de når folkepensionsalderen. Den udvikling er fælles for mange lande. Ikke fordi pensionsalderen er blevet sat ned, men fordi der i løbet af 1970'erne og 1980'erne blev indført særlige ordninger, som gav mulighed for at trække sig tidligere tilbage. De blev indført i håb om, at en mindre arbejdsstyrke ville få ledigheden til at falde. Vi ved nu, at det ikke forholder sig sådan - men i mellemtiden er ordningerne blevet populære velfærdsgoder.

De forskellige tilbud om tidlig pension har bidraget til, at vi i dag holder op med at arbejde 4-5 år tidligere end for en generation siden. Samtidig lever vi omkring 4 år længere. Så i forhold til tidligere tilbringer nuværende generationer en større del af livet uden for arbejdsmarkedet. At vores børn i fremtiden forventes at leve længere forstærker selvsagt denne udvikling.

Muligheden for tidlig pensionering er et gode, som mange mennesker sætter stor pris på. Især dem, der af fysiske eller psykiske grunde ikke længere kan følge med.

Generelt har tidlig tilbagetrækning imidlertid uønskede bivirkninger. Tidlig pensionering er dyr for samfundet - og den bliver dyrere i takt med, at levetiden stiger.

## 6.2 Middellevetiden er steget, og tilbagetrækningsalderen er faldet i OECD-landene



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 6.

### Formel pensionsalder påvirker adfærd

Den formelle pensions- eller efterlønsalder har stor betydning for den enkeltes adfærd. Når pensionsalderen nærmer sig, har man ikke samme tilskyndelse til at søge job som tidligere i livet. Virksomhederne ansætter hellere yngre end ældre medarbejdere. Forventningen er, at mange, der er lidt oppe i årene, alligevel vil benytte sig af muligheden for at forlade arbejdsmarkedet tidligt. Der bliver også - helt naturligt - investeret mindre i efteruddannelse, jo tættere man kommer pensionsalderen.

For de noget ældre medarbejdere er der også en social side af beslutningen om at sige stop: I nedgangstider er det mindre belastende at forlade arbejdsmarkedet på en tilbagetrækningsordning end med en fyreseddel i tasken.

Pensionens størrelse spiller også en rolle. Man har råd til at gå tidligere på pension, hvis den offentlige pension, arbejdsmarkedspensionerne og den private opsparing er høj.

Det har også betydning, om man går glip af den offentlige pension, eller om man kan få den senere, hvis man vil fortsætte med at arbejde. Hvis pensionen ikke kan udskydes, vil flere vælge at stoppe tidligt og dermed få det fulde udbytte af pensionen, mens tid er. Alternativt kan man indrette pensionen, så ydelsen bliver højere for dem, der trækker sig senere tilbage. Det vil få flere til at blive på arbejdsmarkedet.

### Høj ledighed tæt på pensionsalder

I mange lande er ledigheden højere for grupper tæt på den mulige tilbagetrækningsalder. I Danmark er ledigheden for 59-årige eksempelvis 2½ gang højere end ledigheden for 50-årige. Efterløn er mulig, når man fylder 60 år.

Erfaringer viser også, at mer-ledigheden for disse grupper flytter sig med ændringer i den mulige tilbagetrækningsalder. Det afgørende for mer-ledighed er altså ikke alder - men spørgsmålet om, hvor den mulige tilbagetrækningsalder ligger.

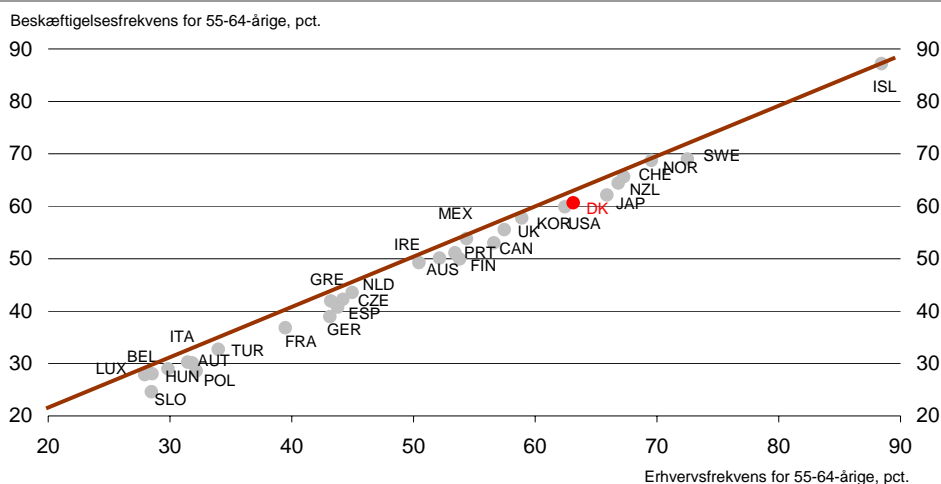
Den højere ledighed kan bl.a. være påvirket af, at ledige tæt på tilbagetrækningsalderen i mange lande kan få dagpenge på særligt gunstige vilkår. Derved kan de i praksis trække sig tidligt tilbage via dagpengesystemet. Myndighederne stiller ofte også mildere krav til personer tæt på tilbagetrækningsalderen, når det handler om aktivering og jobsøgning.

Den højere ledighed lige inden efterlønsalderen er ikke overraskende. Også lande, der ikke har efterløn eller lignende tilbud, oplever fænomenet. Her stiger ledigheden i stedet umiddelbart forud for den normale pensionsalder.

## Muligt at hæve beskæftigelsen blandt ældre

Omvendt viser de internationale erfaringer også, at folk bliver længere på arbejdsmarkedet, når mulighederne for at trække sig tidligt tilbage begrænses. Det resulterer ikke i nævneværdig ledighed.

### 6.3 Når arbejdsudbudet stiger for ældre, stiger beskæftigelsen, 2003



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 6.

Det så vi blandt andet i Danmark, da beskæftigelsen blandt 55-59-årige steg markant, efter at tilgangen til overgangsydelse blev standset.

I New Zealand valgte man i 1970'erne at sætte pensionsalderen ned fra 65 til 60 år. Efterfølgende faldt erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen drastisk for aldersgruppen 60-64 år. I løbet af 1990'erne blev pensionsalderen sat op igen til 65 år, og beskæftigelsen for de 60-64-årige er nu vendt tilbage til niveauet fra starten af 1970'erne. Det er med andre ord muligt at opnå en højere beskæftigelse ved at fjerne ordninger, der tillader tidlig tilbagetrækning. Alternativet til tidlig tilbagetrækning er altså ikke ledighed.

## Pensionsreformer i de seneste år

I mange lande er der i de seneste år blevet diskuteret og iværksat pensionsreformer. Hensigten er at skaffe finansiering af pensioner til det stigende antal ældre. Finansieringen skaffes som oftest ved at nedbringe de offentlige udgifter til pension eller ved at få de lidt ældre til at blive længere på arbejdsmarkedet.

Derudover vælger mange lande at gøre pensionssystemet mere robust i en situation, hvor det er usikkert, hvor meget middellevetiden forventes at stige. Eksempelvis har Sverige gennemført en reform, der blandt andet inddrager den forventede levetid i beregningen af den årlige pension. Ydelsen bliver mindre, hvis den gennemsnitlige levetid stiger.

Mange af de ordninger, der i løbet af 1970'erne og 1980'erne blev indført for at give mulighed for tidlig tilbagetrækning, bliver i disse år strammet. Enten afskaffes ordningerne, eller vilkårene forringes. I Østrig, Tyskland og Finland er man ved at afvikle mulighederne for førtidig alderspension for ledige.

I Danmark er tilgangen til overgangsydelsen stoppet. Der er blevet indført egenbetaling til efterlønsordningen. Og der sker modregning af pensionsopsparinger i efterlønnen, hvis man trækker sig fra arbejdsmarkedet allerede som 60 eller 61-årig.

Indskrænkninger i en ordning kan imidlertid få betydning for andre overførselsindkomster. I andre lande har man eksempelvis set, at flere søger om invalidepension, sygedagpenge eller førtidspension, hvis mulighederne for en tidlig pension begrænses.

I Danmark har efterlønnen uden tvivl opfanget nogle af dem, der ellers ville være berettiget til førtidspension.

Generelt bør reformer af en overførselsindkomst være afpasset med adgangen til andre ordninger. Personer, der eksempelvis ikke er i stand til at arbejde, skal have alternative muligheder og ikke presses ind på "forkerte" ordninger. Samtidig skal det forhindres, at ordninger tiltænkt svage grupper bliver brugt af arbejdsløse, som blot ønsker at trække sig tidligt tilbage.

En række lande har på forskellig vis forsøgt at hæve den faktiske tilbagetrækningsalder.

Blandt andet er den lovgivne pensionsalder sat op flere steder i verden. USA besluttede allerede i 1983 at forhøje pensionsalderen fra 65 til 67 år, men forhøjelsen sker gradvist over flere årtier. I Italien, Ungarn og Japan har man ligeledes besluttet at hæve pensionsalderen gradvist. I lande, der tidligere tillod kvinder at gå tidligere på pension end mændene, er denne forskel blevet ophævet.

Sverige har taget fat om den forventede ændring i befolkningssammensætningen med en gennemgribende reform af de offentlige pensioner. Et vigtigt formål med den svenske reform er at skabe et pensionssystem, der er mere robust. Derved kommer selv store ændringer i levetiden ikke til at berøre de øvrige offentlige finanser. Hvis middellevetiden

stiger, nedsættes pensionsydelsen automatisk. Og hvis det ikke er tilstrækkeligt til at sikre pensionssystemets finansiering, skæres der yderligere i pensionsydelserne.

I Italien, Polen og Letland har man gennemført reformer, der minder meget om den svenske.

I Tyskland er der indført en holdbarhedsfaktor i beregningen af pensionen. Det betyder, at hvis der bliver flere ældre i forhold til erhvervsaktive, sættes pensionsydelsen ned. I Frankrig er det besluttet, at man skal blive længere på arbejdsmarkedet for at opnå fuld pension i takt med, at middellevetiden stiger.

*I andre lande stiger sundhedsudgifterne markant. Og udgifterne til ældrepleje vil vokse, når andelen af ældre stiger.*



## Kapitel 7. Sundhed og ældrepleje

En af velfærdssamfundets helt centrale opgaver er at sikre borgerne adgang til god og effektiv forebyggelse og behandling i forbindelse med sygdom.

Sygdom rammer ofte vilkårligt og kan have store konsekvenser for de berørte og deres nærmeste - både økonomisk og menneskeligt.

Ved at sikre befolkningen adgang til et velfungerende sundhedsvæsen opnår samfundet også gevinster. Det giver tryghed at vide, at man kan forvente hjælp, hvis man skulle blive ramt af sygdom. Samtidig får flere mulighed for at blive i jobbet eller vende hurtigt tilbage. Endelig mindskes risikoen for spredning af smitsomme sygdomme, når borgerne sikres adgang til forebyggelse og behandling.

Det er således ingen tilfældighed, at næsten alle vestlige lande har lagt vægt på at sikre hele eller størstedelen af deres befolkninger adgang til sundhedstilbud af god standard. Det sker i høj grad med offentlige midler.

## Stigende sundhedsudgifter i mange lande

Generelt er det vanskeligt at prioritere indsatsen og styre udgifterne i sundhedsvæsenet. Netop fordi man ønsker at give adgang for alle, findes der sjældent "priser" på de enkelte behandlinger, som kan bruges til at styre efter, og i princippet er efterspørgslen efter den bedst mulige behandling ubegrænset.

Principielt er der to tilgange til regulering af sundhedsvæsenet.

I Danmark og de øvrige nordiske lande samt Storbritannien er det offentlige sundhedsvæsen underlagt en overordnet økonomisk ramme. Borgerne har grundlæggende lige adgang til behandling, om end de danske amter – inden for rammen – har mulighed for at prioritere forskellige typer af sundhedstilbud.

Efterspørgslen efter sundhedsbehandling begrænses på den måde af, at politikere og sundhedsmyndigheder fastlægger, hvad man skal tilbyde patienterne. Konsekvenserne kan blive ventelister, men til gengæld er sundhedsudgifterne i princippet under kontrol.

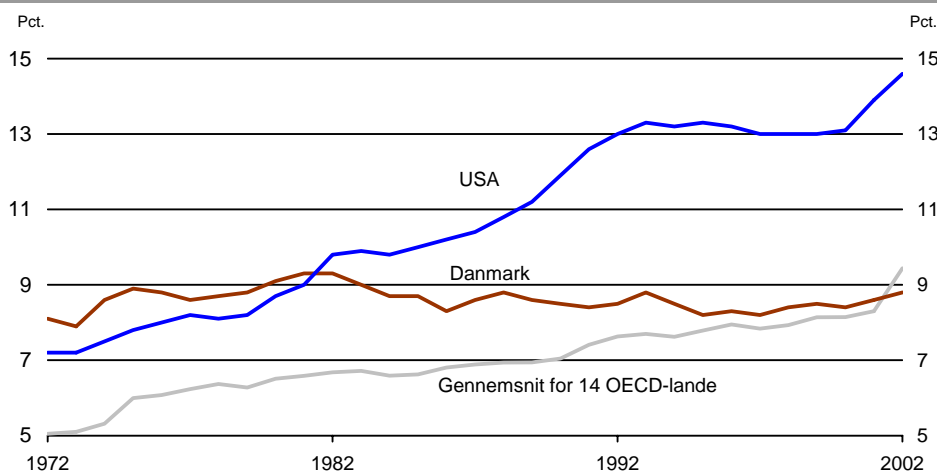
Andre lande som eksempelvis USA benytter sig i højere grad af et forsikringslignende system. Det er derfor medlemskabet af forskellige forsikringsordninger, der afgør, hvem der har adgang til den bedste behandling. Oftest er det kun personer i arbejde, der har en sundhedsforsikring. Til gengæld opnår de forsikrede ofte dyrere og hurtigere adgang til de nyeste tilbud end i eksempelvis det danske system. I den forsikringsbaserede ordning er der ikke noget automatisk "låg" på udgifterne eller på efterspørgslen efter sundhedsbehandling. Det kan medføre, at der sker en vis unødvendig behandling.

En række kontinental-europæiske lande har en mellemform, hvor forsikring automatisk dækker stort set hele befolkningen og derfor ligner et offentligt system.

Danmark anvender knap 9 pct. af den samlede produktion i landet på sundhedsydelse. Det er lidt mere end gennemsnittet blandt de vestlige lande, men væsentligt under udgifterne i eksempelvis USA. Tallet omfatter offentlige og private udgifter til hospitaler, praktiserende læger og tandlæger, medicin, fysioterapi, hjemmesygepleje og langtidspleje af ældre og handicappede samt en række øvrige sundhedsydelse. Ses der alene på de egentlige sundhedsudgifter, indsnævres forskellene en del.

I de fleste vestlige lande finansieres langt størstedelen af udgifterne til sundhed med offentlige midler – typisk mellem 70 og 80 pct. af udgifterne. I Danmark udgør den offentlige finansieringsandel godt 83 pct. og i USA omtrent 45 pct.

**Figur 7.1 Udgifterne til sundhed i pct. af samfundets produktion (BNP) har været relativt stabile i Danmark.**



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 7.

Historisk har udviklingen i udgifterne bevæget sig én vej: Nemlig opad, i næsten alle vestlige lande. For Danmarks vedkommende har udgifterne dog været nogenlunde stabile over tid. Den danske model har øjensynligt en evne til at "kontrollere" omkostningsudviklingen. Om det kan holde på længere sigt er nok mere tvivlsomt.

Væsentlige forklaringer på de stigende udgifter er den teknologiske udvikling og det forhold, at efterspørgslen efter sundhedsydelser stiger i takt med, at vi bliver rigere.

Den teknologiske udvikling inden for lægevidenskaben skaber flere og bedre muligheder for behandling. I dag eksisterer der effektive behandlinger for sygdomme, som ikke kunne behandles for få år siden. Der udvikles hele tiden nye behandlingsmetoder, som er mere effektive og skånsomme end de eksisterende. Udviklingen indebærer også en stigende mængde af behandlingstilbud for, hvad man ikke kan betragte som sygelige tilstande, men blot uønskede skavanker. Det kan eksempelvis være skavanker af kosmetisk art. Især disse tilbud rejser diskussion om prioritering af de offentlige ressourcer.

Der er således næppe tvivl om, at der vil være et pres for at bruge flere ressourcer på sundhed - alene som følge af nye og bedre behandlingstilbud. Udgiftspresset bliver ikke lettet afgørende af, at den teknologiske udvikling også kan gøre eksisterende behandlinger billigere.

Størstedelen af fremtidige stigninger i udgifterne til sundhed skal bæres af det offentlige - hvis fordelingen på offentlig og privat finansiering forbliver som i dag.

## Egenbetaling af sundhedsudgifter

Stigende sundhedsudgifter vil sætte de offentlige budgetter under yderligere pres. Det kan dæmpes ved at lægge en større del af finansieringen over på borgerne i form af brugerbetaling. Herved afprøves befolkningens betalingsvillighed, hvilket vil dæmpe efterspørgslen. Ulempen er, at pengepungen kan komme til at bestemme adgangen til sundhedsvæsenets behandlingstilbud. Det kan være acceptabelt for nogle sundhedsydelse, men helt uacceptabelt for andre.

I langt de fleste vestlige lande udgør den direkte brugerbetaling typisk mellem 10 og 20 pct. af de samlede sundhedsudgifter. Danmark placerer sig i midten, idet ca. 15 pct. af sundhedsudgifterne dækkes via brugerbetaling. I Norge og Sverige er andelen på samme niveau, men brugerbetalingen er fordelt på en helt anden måde end i Danmark. I både Norge og Sverige betaler borgerne eksempelvis for konsultation hos lægen. I Sverige betaler patienter også pr. dag, de er indlagt på sygehus.

I Danmark er disse ydelser generelt gratis. Til gengæld har vi lagt større brugerbetaling på blandt andet medicin og tandlæge. Udgifter, som en stor del af befolkningen i øvrigt har valgt at dække ind med forsikring.

De norske og svenske regler har spredt brugerbetalingen ud på flere sundhedsydelse end det danske system. En fordel ved det er signalet om, at ydelserne ikke er gratis for samfundet. Ulempen er, at systemerne kan blive uigennemskuelige og administrativt besværlige, hvis man ønsker at tage særlige hensyn til bestemte grupper. Et afledt problem følger, hvis patienter blot flytter sig derhen, hvor der ikke er brugerbetaling. Hvis der er brugerbetaling på besøg hos den praktiserende læge – og ikke på skadestuen eller sygehuset – kan det få flere til at springe den praktiserende læge over og vælge det for samfundet dyrere tilbud, hvor der ikke er gebyr.

## Hvordan klarer det danske sundhedsvæsen sig?

Der findes ikke noget samlet mål, som kan vise, om et lands sundhedsvæsen fungerer godt eller dårligt. I stedet må man ty til at sammenligne sundhedsvæsener på udvalgte områder, som ikke nødvendigvis er dækkende.

Ser man for eksempel på behandlingskvalitet og befolkningens tilfredshed med sundhedsvæsenet, klarer Danmark sig relativt godt i forhold til andre lande.

Det danske sundhedssystem ligger i top med hensyn til behandling af blodpropper. Til gengæld var kræftbehandlingen for nogle år siden blandt de dårligste i Vesteuropa, men området er siden blevet tilført ekstra ressourcer.

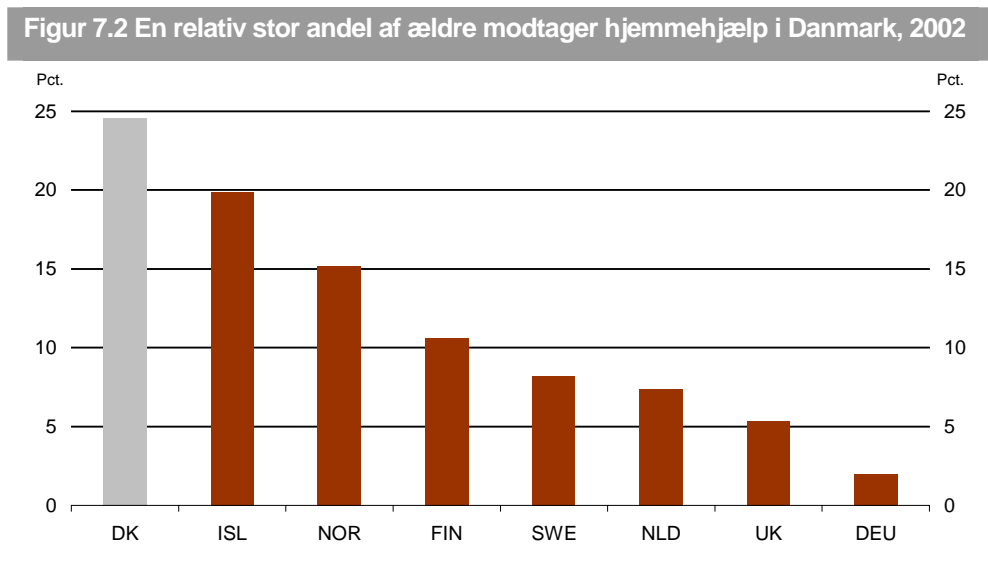
## Udbredt ældrepleje

Danmark er et af de lande, hvor udgifter til langtidspleje af ældre og handicappede - det vil sige hjemmehjælp og hjemmepleje - fylder mest i sundhedsudgifterne. Disse udgifter

vil naturligt have stor vægt i lande, hvor både mænd og kvinder er aktive på arbejdsmarkedet og derfor ikke har samme muligheder for at passe gamle eller handicappede familiemedlemmer.

Danmark ligger dog også højt med hensyn til andelen af ældre, der modtager hjemmehjælp, når vi sammenligner med de øvrige nordiske lande. Også i resten af Norden er der en høj erhvervsdeltagelse blandt både mænd og kvinder.

Næsten hver fjerde danske over 67 år modtog hjemmehjælp i 2002. I Sverige var andelen kun godt 8 pct. eller en tredjedel af niveauet i Danmark.



Kilde: Velfærdskommission (2005): *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande - analyserapport*, kapitel 7.

Den store forskel på tildelingen af hjemmehjælp i Danmark og Sverige skyldes, at man i Sverige kun i mindre udstrækning giver offentlig hjemmehjælp til personer med et beskedent behov. Langt færre modtager altså hjemmehjælp i Sverige, men til gengæld får modtagerne flere timers hjælp end i Danmark. Sammenligner man København med Stockholm, er forskellen tydelig. Blandt hjemmehjælpsmodtagerne får to tredjedele i København op til 2 timers hjælp om ugen mod kun en tredjedel i Stockholm. Resten får flere timers hjemmehjælp.

En del af forskellen kan skyldes, at en større andel af de ældre københavnere bor i plejebolig, end det er tilfældet blandt ældre i Stockholm. Forskellen kan også skyldes en strammere tildelingspraksis hos de svenske myndigheder, og at der i Sverige er en vis brugerbetaling for hjemmehjælp.

## Større efterspørgsel efter individuel hjælp?

Fremtidens ældre må forventes at være mere selvhjulpne end nutidens ældre på samme alderstrin. Det kan mindske behovet for hjemmehjælp. I modsat retning trækker imidlertid, at et stigende antal ældre vil få udgifterne til at vokse. Der vil således være faktorer, der både trækker i retning af at forstærke og at mindske presset på de offentlige udgifter inden for ældrepleje.

I mange vesteuropæiske lande har man etableret ordninger, hvor borgere med behov for personlig pleje kan tildeles et kontant tilskud til køb af privat hjælp i stedet for den offentlige service. I Danmark har en sådan ordning fungeret på forsøgsbasis i syv kommuner siden 2003 og er i år ved at blive evalueret.

Et væsentligt formål med ordningerne er blandt andet at sikre modtagerne større valgfrihed og selvbestemmelse.

I Holland har man siden 1995 haft en generel model med såkaldte "personlige budgetter". Modellen giver mulighed for at anvende det tildelte personlige budget til aflønning af plejepersonale, som modtagerne selv ansætter. Siden 1997 har det desuden været muligt at ansætte familiemedlemmer som plejere. Over 10 pct. af de hjemmehjælpsberettigede i Holland har valgt at benytte sig af denne ordning.

## Kapitel 8. Konklusioner

Mange lande har gennemført forskellige velfærdsreformer. Ofte har de været begrundet i underskud på de offentlige finanser eller udsigt til det. De er også hyppigt kommet i "pakker", hvor flere redskaber er brugt i samspil med hinanden.

Også i Danmark er der gennemført flere reformer de seneste årtier. Desværre findes der ikke noget "mønsterland", som vi kan kopiere til løsning af de fremtidige finansieringsproblemer. Til gengæld kan vi måske lade os inspirere ved at se på forskelle i velfærdssystemernes indretning og andre landes reformerfaringer.

En erfaring er, at en opstramning et sted i overførselsindkomstsyste­met typisk påvirker brugen af andre overførselsindkomster. En anden lære er, at reformer, der kun lemper reglerne for dele af arbejdsmarkedet, i sig selv kan skabe nye problemer og i ekstreme tilfælde være direkte skadelige.

Endelig viser erfaringerne, at nye ordninger, som tillader tidlig tilbagetrækning, får folk til at forlade arbejdsmarkedet tidligt. Men beskæftigelsen stiger igen, hvis sådanne ordninger ophæves. Alternativet til tidlig tilbagetrækning er altså ikke ledighed.

I Danmark bruger vi relativt mange offentlige ressourcer til uddannelse uden nødvendigvis at klare os godt internationalt set. Behovet for uddannelse vil utvivlsomt stige fremover og tvinge os til at revurdere indsatsen.

På arbejdsmarkedet forener den danske model social sikring med fleksibilitet, men koster mange offentlige ressourcer. En større international konkurrence om jobbene kan betyde, at flere bliver ledige og i længere tid, hvilket vil få de offentlige udgifter til arbejdsmarkedspolitik til at stige.

Der bliver flere ældre, de lever længere, og derfor vil udgifterne til pensioner stige. Mange lande forsøger at gøre de offentlige pensioner robuste over for disse ændringer.

Befolkningsændringerne betyder også flere udgifter til ældrepleje – en tendens, der kan forstærkes af ønsket om individuelle løsninger. Det samme gælder på sundhedsområdet. Den teknologiske udvikling skaber flere, bedre og i nogle tilfælde billigere behandlingstilbud. Men efterspørgslen og dermed også udgifterne ventes at vokse.

Samtidig er der pres på udgifterne til service og overførsler. I flere lande er tendensen, at skatten på arbejde sættes ned. Det mindsker selv sagt indtægterne til det offentlige og skærper behovet for at finde alternative indtægtskilder.

Der er ikke tegn på, at fremtidens finansieringsproblemer for den offentlige sektor bliver mindre. Også i Danmark er det derfor vigtigt allerede nu at tage fat på diskussionen om de fremtidige løsninger.

## Hvem er Velfærdskommissionen

Velfærdskommissionen består af en formand, otte sagkyndige medlemmer, fire tilfornordede fra henholdsvis Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet samt et sekretariat.

De ni personer er:

Torben M. Andersen (formand), professor, Aarhus Universitet.

Stine Bosse, koncernchef, Tryg Vesta Gruppen.

Jørgen Elmeskov, deputy director, OECD.

Bente Hyldahl Fogh, direktør, Praktiserende Lægers Organisation.

Birgitte Hansen, direktør, slotsholm A/S.

Peter Højland, adm. Direktør, Transmedica A/S.

Jørn Henrik Petersen, professor, Syddansk Universitet.

Nina Smith, professor, Handelshøjskolen i Århus.

Jørgen Søndergaard, direktør, Socialforskningsinstituttet.

Velfærdskommissionen  
Landgreven 4  
1301 København K  
E [kontakt@velfaerd.dk](mailto:kontakt@velfaerd.dk)  
T 33 95 10 60

[www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk)

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased from 10.5 million to 12.5 million (12% of the population).

There are a number of reasons for this increase. One is that the public sector has become a more important part of the economy. Another is that the public sector has become more efficient. A third is that the public sector has become more attractive to workers. A fourth is that the public sector has become more diverse.

The public sector has become a more important part of the economy. In the 1990s, the public sector accounted for 12% of the UK's GDP. This was an increase from 10.5% in 1980. The public sector has become a more important part of the economy because it has become more efficient and more attractive to workers.

The public sector has become more efficient. This is because the public sector has been able to reduce its costs and improve its services. The public sector has become more attractive to workers because it offers better pay and benefits than the private sector.

The public sector has become more diverse. This is because the public sector now employs a wider range of people than in the past. The public sector now employs people from a wider range of ethnic backgrounds and social classes.

The public sector has become a more important part of the economy. In the 1990s, the public sector accounted for 12% of the UK's GDP. This was an increase from 10.5% in 1980. The public sector has become a more important part of the economy because it has become more efficient and more attractive to workers.

The public sector has become more efficient. This is because the public sector has been able to reduce its costs and improve its services. The public sector has become more attractive to workers because it offers better pay and benefits than the private sector.

The public sector has become more diverse. This is because the public sector now employs a wider range of people than in the past. The public sector now employs people from a wider range of ethnic backgrounds and social classes.

The public sector has become a more important part of the economy. In the 1990s, the public sector accounted for 12% of the UK's GDP. This was an increase from 10.5% in 1980. The public sector has become a more important part of the economy because it has become more efficient and more attractive to workers.

The public sector has become more efficient. This is because the public sector has been able to reduce its costs and improve its services. The public sector has become more attractive to workers because it offers better pay and benefits than the private sector.

The public sector has become more diverse. This is because the public sector now employs a wider range of people than in the past. The public sector now employs people from a wider range of ethnic backgrounds and social classes.