

# PSOE OG UD- VIKLINGEN AF DEN SPANSKE VELFÆRDS- STAT EFTER 1975

Af Stefan Hindsberger

**Efter Francos død ønskede det spanske socialistparti at opbygge en velfærdsstat. Det blev partiets store projekt i de 13 år fra 1982, hvor partiet havde regeringsmagten i Spanien.**

**P**SOE (Partido Socialista Obrero Español), som er det spanske socialistparti, havde regeringsmagten i næsten 14 år fra 1982 til 1996. Derved havde partiet afgørende indflydelse på velfærdsstatsudviklingen i Spanien, der først for alvor kom i gang efter general Francos diktatur, som sluttede i 1975. I det følgende skal vi se, hvorledes PSOE på den ene side gjorde alt for at integrere Spanien i Det europæiske Fællesskab med barske økonomiske omstruktureringer til følge, og hvorledes partiet på den anden side stod over for at skulle konstruere en velfærdsstat efter europæisk forbillede.

## Spanien under Franco<sup>1</sup>

Centralt for forståelsen af den spanske velfærdsstats historie efter 1975 er Francos diktatur fra 1939 til 1975, der var kulminationen på Den spanske Borgerkrig (1936-1939), som sluttede den 1. april 1939 med en betingelsesløs sejr til general Francos tilhængere, frankisterne. Under diktaturet havde Franco i egenskab af *Generalísimo* mulighed for enevældigt at træffe alle væsentlige beslutninger i Spanien i næsten 40 år. Den spanske arbejderklasse stod for en ikke uvæsentlig del af modstanden mod det frankistiske regime. Diktaturets ideologi var, at der ikke længere fandtes nogen klassekamp, og ifølge regimets fascistisk inspirerede rammeloV for arbejdsmarkedet *Fuero de Trabajo* fra 1938 var arbejdsgivere og arbejdere smeltet sammen i en statsstyret korporativ organisation. Dette system indebar, at arbejderen til gengæld for lydighed og trofasthed var sikret job, og strejkeretten var naturligvis annulleret. Indtil 1945 var der på grund af det høje repressionsniveau kun tale om en "usynlig modstand" fra arbejdernes side, og eksempler herpå var mangel på respekt over for overordnede, bedrageri, illoyalitet og en meget lav produktivitet. Efter 1945 begyndte der at dukke strejker op, hvad der hang sammen med det spirende håb om Francos snarlige fald som følge af de allieredes

sejr i 2. Verdenskrig.<sup>2</sup> Fra foråret 1956 viste arbejderoppositionen for alvor tænder ved at strejke, blandt andet i mineindustrien i Asturien i det nordligste Spanien. Arbejderne var vrede over deres formindskede købekraft på grund af den stigende inflation, ligesom de gjorde oprør mod den kunstige harmoni, der herskede på arbejdsmarkedet mellem arbejdsgiver og arbejdstager. At nægte eksistensen af en klassekamp på det spanske arbejdsmarked fra slutningen af 1950'erne, ville være at nægte sandheden.<sup>3</sup> I 1962 strejkede mellem 200.000 og 400.000 arbejdere, og dette tal steg de følgende år, indtil diktaturets endeligt i 1975. Det var specielt de store industricentre, såsom Barcelona, der var strejkeramte, og det gjaldt især i firmaer på mellem 100 og 500 ansatte. Særlig metal-, mine- og tekstilindustrien var berørt. Arbejderprotesterne kulminerede i 1970'erne, hvor de spredtes til industricentre i hele landet og nu også omfattede bank- og uddannelsessektoren samt sundhedsvæsenet.<sup>4</sup>

På det økonomiske plan var Den spanske Borgerkrig en katastrofe for Spaniens i forvejen svage økonomi, og først i midten af 1950'erne nåede man op på samme økonomiske niveau som i 1935.<sup>5</sup> I årene efter Borgerkrigen forsøgte man at gøre Spanien selvforsynende, og oprettelsen af det statslige holdingsselskab *Instituto Nacional de Industria* skal ses i dette lys.<sup>6</sup> Den nyeste forskning med hensyn til selvforsyningspolitikken viser, at de fejlgreb, som blev foretaget i spansk økonomi under 2. Verdenskrig, har haft betydning for Spaniens økonomiske tilbagestående på langt sigt.<sup>7</sup> I 1959 vedtog regeringen den såkaldte Stabiliseringsplan, hvis formål var at integrere Spanien i verdensøkonomien ved at fjerne en række begrænsninger for udenlandske investeringer.<sup>8</sup> 1960'erne var i Spanien ligesom i den øvrige vestlige verden præget af økonomisk højkonjunktur, men til forskel fra fx de nordiske lande, hvor man brugte en stor del af de mange penge på at forbedre velfærdsstaten, var der stort set ikke tale om nogen indkomstudjævning i Spanien.<sup>9</sup> Det spanske "økonomiske mirakel" førte ganske vist til, at levestandarden højnedes, men der

var ikke tale om noget, der mindede om en velfærdsstat i nordeuropæisk forstand. Indtil 1975 var velfærdssystemet i Spanien kendetegnet ved at være rettet mod arbejderen og hans familie og yde beskyttelse i tilfælde af alderdom, sygdom, invaliditet og arbejdsløshed. Man tegnede en forsikring i enten det offentlige forsikringsselskab eller i et af arbejderne egne forsikringsselskaber, og den ydelse, man var berettiget til at modtage i tilfælde af nød, var afhængig af, hvor mange penge man – sammen med arbejdsgiveren – havde nået at få indbetalt inden da. I 1975 var situationen den, at ca. 10 millioner spaniere var dækket af en forsikring, mens 29 millioner var dækket af det offentlige sundhedsvæsen.<sup>10</sup>

## Demokrati og Det europæiske Fællesskab<sup>11</sup>

Allerede i 1969 havde Franco udpeget prins Juan Carlos til sin efterfølger som statsoverhoved. Den 20. november 1975 døde Franco, og den 22. november 1975 blev Juan Carlos I taget i ed som Spaniens konge midt i den meget anspændte situation som følge af Francos død. Ved edsafleggelsen måtte Juan Carlos naturligvis sværge på at ville efterleve det gamle regimes love, og selv om hans trontale gav anledning til visse forhåbninger, så lagde hans udnævnelse af den første monarkiske regering ikke op til de store ændringer. Fx fortsatte den gamle forbenede frankist Carlos Arias Navarro som statsminister.<sup>12</sup>

Det blev et kaotisk forår i Spanien i 1976 med blandt andet mange demonstrationer, men pludselig greb kongen ind, fyrede Carlos Arias som statsminister og udnævnte i stedet Adolfo Suárez. Suárez viste sig at være den helt rigtige til at manøvrere den meget vanskelige demokratiseringsproces igennem. Da Spaniens nye demokratiske Grundlov trådte i kraft den 27. december 1978, var der fuld opbakning bag Juan Carlos som konge i et parlamentarisk demokrati.<sup>13</sup>

Statsminister Suárez startede med at udstede en længe ventet amnesti til politiske fanger, og den 18. november 1976 var der en histo-



*Francos Spanien, Madrid 1963. (Foto, ABA)*



risk afstemning i det frankistiske parlament, hvor diktaturet i realiteten besluttede at nedlægge sig selv ved at vedtage en lov, der gav grønt lys for politiske reformer.<sup>14</sup> Den 15. juni 1977 kunne spanierne gå til valg igen for første gang siden 1936. Valgdeltagelsen var næsten oppe på 80%, og den store vinder blev Suárez og hans nydannede *Unión de Centro Democrático* (UCD), som fik 165 mandater.<sup>15</sup> Som nummer to med 118 mandater kom PSOE, som var blevet dannet allerede i 1879, men som først opnåede repræsentation i parlamentet i 1910.<sup>16</sup> Ved PSOE's 12. landsmøde afholdt i eksil i Paris i oktober 1974 valgtes den unge advokat fra Sevilla Felipe González til ny generalsekretær. Han og den øvrige ledelse tilhørte 68-generationen og havde i begyndelsen et radikalt, næsten revolutionært sprog.<sup>17</sup> Det nyvalgte parlaments første store hovedopgave var at få udarbejdet en demokratisk grundlov. Den blev præsenteret i december 1978 og gav Spanien status som et parlamentarisk monarki, med et tokammersystem bestående af en kongres og et senat. Den katolske kirke ophørte med at være statskirke, der blev sikret trosfrihed, og hæren blev underlagt de civile autoriteter.<sup>18</sup>

Efter grundlovens vedtagelse blev der afholdt nyvalg i marts 1979, og dette gav stort set samme resultat som i 1977.<sup>19</sup> Derimod var resultatet af det første demokratiske kommunvalg en måned senere en overraskelse, for her fik UCD 1 million færre stemmer end PSOE og PCE (Partido Comunista de España). Ved at indgå lokale samarbejdsaftaler kunne de to partier besætte borgmesterposterne i over halvdelen af provinshovedstæderne. Ude i de nydannede regioner så man den samme tendens. I Katalonien og i Baskerlandet blev der afholdt valg i marts 1980, hvor UCD tabte igen, men denne gang til de to regionale højrepartier PNV (Partido Nacionalista Vasco) i Baskerlandet og CiU (Convergència i Unió) i Katalonien. Forårsaget af UCDS dårlige valgresultat måtte Suárez træde tilbage som partiets leder ved partiets kongres i januar 1981 og blev afløst af kompromiskandidaten Leopoldo Calvo Sotelo.<sup>20</sup>

I sommeren 1982 begyndte regeringspartiet UCD at falde helt fra hinanden efter at have oplevet store nye nederlag ved valgene til de nye selvstyrreregeringer i Gallicien og Andalusien, og det endte med, at Suárez selv forlod det parti, som han havde stået som indbegrebet af. Valget den 28. oktober 1982 blev et jordskredsvalg, der vendte totalt op og ned på det politiske billede i Spanien. UCD blev nærmest udraderet med en mandatnedgang fra 168 til 12. Vælgerne havde i stedet stemt enten til højre på AP (Alianza Popular), der gik fra 9 til 106 mandater, eller til venstre på PSOE, der med en mandatforøgelse fra 121 til 202 stod som den helt urørlige sejrherre med et solidt parlamentarisk flertal bag sig. Det blev nu PSOE's opgave under Felipe González' lederskab at tage fat på at udfylde de demokratiske rammer med en hårdt tiltrængt modernisering af de økonomiske og sociale forhold i landet.<sup>21</sup>

Både på det symbolske og det realpolitiske plan var det store mål, at Spanien igen skulle blive en del af det Europæiske Fællesskab, der for spanierne stod som indbegrebet af demokrati og økonomisk velfærd. Den formelle ansøgning om medlemskab af EF var allerede blevet indgivet umiddelbart efter det første demokratiske valg i sommeren 1977, men de egentlige forhandlinger startede først i februar 1979. I juni 1985 kunne Spanien endelig underskrive den eftertragtede tiltrædelsestraktat, som gjorde Spanien til medlem af EF pr. 1. januar 1986.<sup>22</sup>

PSOE havde regeringsmagten i Spanien i næsten 14 år mellem 1982-1996, hele tiden med den samme regeringsleder: PSOE's generalsekretær Felipe González. Det var første gang i Spaniens nyere historie, at et parti havde magten så længe, ligesom det på internationalt plan var opsigtsvækkende, at et arbejderparti sad ved magten i firserne, der ellers var kendetegnet ved neoliberalister som Ronald Reagan i USA, Margaret Thatcher i England og Helmut Kohl i Tyskland.

I valgkampen 1982 var PSOE's slagord *Cien años de honradez* (100 års ærlighed) og *Para que el país funcione* (For at landet skal

fungere). Ved disse slogans ønskede PSOE at udtrykke, at det stod for et brud med fortiden og for udvikling og modernisering af det spanske samfund.<sup>23</sup> González udnævnte efter den overvældende valgsejr sin første regering, hvori vicegeneralsekretæren for PSOE Alfonso Guerra blev viceministerpræsident. Arbejdsdelingen mellem de to var fra starten klar: førstnævnte skulle tage sig af regeringen, og sidstnævnte af partiet. Netop som PSOE havde fået regeringsmagten, var det, som om der skete et skift i partiets linje. Hvor man før havde talt om at nationalisere med det formål at få et klasseløst samfund, blev sproget nu mere teknokratisk, og man lagde vægt på, at den offentlige administration skulle rationaliseres, og at Spanien skulle moderniseres i samme grad som de øvrige vesteuropæiske lande. Alt i alt kan man sige, at PSOE i de første år i regering placerede sig som et centrum-venstreparti i det politiske billede. Partiet havde i valgkampen 1982 haft to væsentlige løfter, nemlig at skaffe 800.000 arbejdspladser og at afholde en folkeafstemning vedrørende Spaniens fortsatte medlemskab af NATO. Det første blev ikke opfyldt og med hensyn til det andet, skiftede regeringen holdning. Begge dele medførte naturligt nok stærk kritik og regeringen mistede en del troværdighed i befolkningens øjne.

Et emne, der for alvor markerede PSOE's moderniseringsbestræbelser, var abortdebatten. Partiet fremsatte et forslag, som gik ud på, at abort i alle tilfælde skulle lovliggøres, hvis den fandt sted inden svangerskabets 12. uge. Forslaget mødte skarp modstand fra den magtfulde katolske kirke og fra det borgerlige oppositionsparti AP, og det endte med et kompromis, ifølge hvilket abort blev tilladt i tre tilfælde: stærk fare for moderens helbred, voldtægt og risiko for et sygt foster.<sup>24</sup>

PSOE-regeringen forsøgte af al kraft at reorganisere og sætte skub i spansk økonomi, således at Spanien kunne være forberedt på sin indtræden i EF i 1986. De heraf følgende omstruktureringer af industrien betød en øget arbejdsløshed og forværrede sociale forhold for mange personers vedkommende. Dette var



*Spaniere til det første demokratiske valg efter Francos død .Valget fandt sted 15. juni 1977 med en stemmeprocent på næsten 80. (Javier Tusell: Historia de España, s 51)*

starten på et dramatisk opgør mellem den største fagforening *Unión General de Trabajadores* (UGT) på den ene side og PSOE-regeringen på den anden.<sup>25</sup>

Indtil 1986 nød PSOE-regeringen godt af, at der ikke var noget seriøst alternativ på venstrefløjten, som kunne trække stemmer. Dette billede ændredes i 1986, da det kommunistiske parti PCE slog sig sammen med andre venstrefløjsfraktioner i *Izquierda Unida* (IU), og vælgerne fik derved mulighed for at stemme på et socialistisk parti, der kunne true PSOE. Allerede inden stiftelsen af IU var forholdet mellem regeringen og UGT for alvor begyndt at slå revner, og det kom til et afgørende brud ved generalstrejken den 14 december 1988, som UGT tilsluttede sig. Strejken formåede at lamme store dele af Spanien, og hovedformålet var at få regeringen til at føre en mindre neoliberal økonomisk politik. Man talte om, at González burde gå af som ministerpræsident som følge af generalstrejken eller udskrive valg i utide. Til sidst endte regeringen dog med at forhandle med fagforeningerne og acceptere nogle af deres krav, hvad der forårsagede et stigende underskud på de statslige finanser. Ved valget i 1989 var bruddet mellem PSOE og UGT åbentlyst: for første gang nogensinde anbefalede UGT's generalsekretær ikke, at medlemmerne stemte på PSOE.<sup>26</sup>

Særligt i tiden efter 1990 svækkedes PSOE-regeringens troværdighed af et stigende antal korruptionsskandaler. Her vil jeg kun komme ind på to, der havde vidtrækkende politiske konsekvenser, nemlig sagerne om Juan Guerra og om GAL (*Grupos Antiterroristas de Liberación*). Juan Guerra, bror til regeringens viceministerpræsident Alfonso Guerra, blev anklaget for uregelmæssigheder i sin administration i Sevilla, og Alfonso Guerra blev bedt om at gøre rede for sagen, da han blev mistænkt for, at have forsøgt at dække over sin brors aktiviteter. Afslutningen på sagen blev, at Alfonso Guerra blev nødt til at trække sig som minister. GAL var væbnede grupper, der i tidsrummet 1983-1986 havde lavet aktioner mod formodede medlemmer af den baski-

ske selvstændighedsbevægelse ETA, specielt i Sydfrankrig, hvor de baskiske terrorister havde deres tilflugtssted. Resultatet af disse aktioner var 21 døde, og det viste sig senere, at nogle af de omkomne ikke havde haft nogen som helst forbindelse til ETA. I 1994 kom det frem, at medlemmer af regeringen havde været vidende om GAL, og selv ministerpræsidenten kom under mistanke.<sup>27</sup> De mange politiske skandaler gjorde, at regeringen mistede noget af sit politiske initiativ, og dens klodse reaktioner på anklagerne blev udnyttet af de to oppositionspartier *Partido Popular* (PP – det tidligere AP) og IU, som begyndte at ane en chance for, at regeringen kunne væltes.<sup>28</sup>

Der var ingen seriøse problemer internt i PSOE indtil omkring 1990, men efter Alfonso Guerras afgang som ministerpræsident begyndte stridighederne mellem de to store grupperinger: felipistas (tilhængere af González' social-liberale linje) og guerristas (tilhængere af Alfonso Guerras mere traditionelt socialdemokratiske linje). De sidstnævnte blev styrket ved PSOE's kongres i november 1990, men da Guerra kort tid efter var nødsaget til at gå af, udnævnte González en repræsentant fra sin egen fløj Narcís Serra til ny viceministerpræsident, ligesom felipisternes indflydelse blev styrket ved den samtidige ministerrokaade. I 1992, året for afholdelsen af De olympiske Lege i Barcelona, overvejede González at gå af som regeringsleder og overlade posten til Narcís Serra som følge af en korruptionsskandale, der havde skadet felipisterne. Denne plan blev dog aldrig til noget, blandt andet fordi guerristerne tusinde gange hellere så González på posten som ministerpræsident end Narcís Serra.<sup>29</sup>

Et nyt partiprogram *Programa 2000*, som blev vedtaget på landsmødet i 1990, illustrerede splittelsen mellem González-tilhængere og Guerra-tilhængere. Siden slutningen af 1985 havde Guerra sammen med andre partisoldater analyseret fremtiden for socialismen i Spanien. Resultatet var et program spækket med traditionelt socialdemokratisk tankegods, og formålet var tydeligvis, at det skulle være

modvægt mod de ministre, der førte en stadig mere neoliberal økonomisk politik. På trods af at *Programa 2000* blev vedtaget enstemmigt i 1990, tog regeringen ikke hensyn til dets konklusioner, ligesom det ikke kom til at præge samfundsudviklingen i nævneværdig grad.<sup>30</sup>

De stigende interne spændinger i PSOE var en af hovedårsagerne til, at González udskrev parlamentsvalg i utide i juni 1993. I det hele taget befandt regeringen sig i en beklagelig situation, idet der på ny var oprullet en korrupsionsskandale, González var blevet pebet ud af de studerende ved en tale ved et af Madriids universiteter, og sidst men ikke mindst havde man været nødt til at devaluere den nationale møntfod (pesetas). I denne situation bad González om fulde magtbeføjelser til at styre valg-kampen og risikerede derved alt. Hvis PSOE tabte, ville han uden tvivl miste lederposten, mens han til gengæld, hvis PSOE vandt, ville blive styrket. Generelt var der i Spanien stadig utryghed i befolkningen ved, at landet skulle ledes af en højreregering, og González talte til vælgerne på sin karakteristiske populistiske og karismatiske facon. For at tiltrække flest mulige vælgere, gjorde han meget ud af at fortælle, at PSOE var et centrum-middelklasseparti, hvad der selvfølgelig medførte, at mange arbejdere følte, at PSOE ikke længere varetog deres interesser.<sup>31</sup> Valget endte med, at PSOE endnu engang vandt, men denne gang var partiet tvunget til at indgå samarbejde med de baskiske og catalanske nationalister for at kunne danne regering. Ved ministerudnævnelsen viste González sin styrkede magt i partiet ved næsten kun at udnævne folk fra sin egen fløj til ministre.<sup>32</sup>

González forsøgte i tiden efter 1993 at give regeringen et nyt image ved at kæmpe for "gendannelsen af demokratiet", og dette skulle ske ved hjælp af en målrettet indsats imod korrupsionen. De stormfyldte politiske år 1993 og 1994 satte dog en stopper for disse intentioner. Den økonomiske krise voksede, hvilket påvirkede arbejdsløsheden og antallet af virksomhedskonkurser i negativ retning. Derudover steg både antallet og alvoren med hensyn til de korrupsionsskandaler, hvori le-

dende repræsentanter fra PSOE var indblandet. Oppositionspartierne PP og IU udnyttede naturligvis situationen til skarpt – sammen med dagspressen – at kritisere regeringen. Ved lokal- og regionalvalgene i 1994-1995 vandt PP de fleste steder over PSOE, men regeringen blev først for alvor knækket, da de cata-lanske nationalister mistede tilliden til González og afviste at stemme for finansloven for 1996. Regeringslederen besluttede da at udskrive parlamentsvalg i marts 1996, efter at Spanien havde varetaget formandskabet i EU i efteråret 1995. González var indstillet på ikke at stille op som spidskandidat for PSOE og overlade posten som leder til en mindre udskaeldt person. I løbet af efteråret besluttede han, at udenrigsministeren Javier Solana (EU's nuværende udenrigs- og sikkerhedspolitiske koordinator) skulle være hans efterfølger. Dette faldt imidlertid sammen med, at Solana blev udnævnt til generalsekretær for NATO. Herved gik planen i vasken, og González besluttede på ny at opstille som spidskandidat for PSOE.<sup>33</sup>

Ved parlamentsvalget den 3. marts 1996 tabte PSOE mere knebent end forventet til PP. PSOE fik 141 pladser i parlamentet over for PP's 156. Sidstnævnte kunne efter forhandling med de catalanske nationalister danne regering med José María Aznar som ministerpræsident.<sup>34</sup>

I det følgende skal vi se, hvordan det lykkedes PSOE – på trods af anstrengelserne med at opfylde EF/EU's kriterier – at opbygge en velfærdsstat inspireret af naboerne mod nord,

## Konstruktionen af en velfærdsstat<sup>35</sup>

På det velfærdspolitiske område var det UCD's intention at begynde opbygningen af en velfærdsstat i Spanien efter europæisk forbillede, da partiet kom til magten i 1977, men det var ingen nem opgave i den alvorlige økonomiske situation grundet oliekrisen. Den økonomiske højkonjunktur i løbet af 1960'erne havde forårsaget, at det spanske samfund



var ved at blive et forbrugersamfund, hvor befolkningen i stigende grad krævede social service og forbedring af infrastrukturen. Hvor forsinket Spanien var i 1976 i forhold til de øvrige lande i Europa ses ved, at i 1976 udgjorde de offentlige udgifter kun 63% af gennemsnittet i resten af Europa. Det var navnlig de offentlige udgifter til social-, sundheds- og uddannelsessektoren, som lå under gennemsnittet. Men ikke nok med det: udgifterne til den statslige administration var betydelig højere i Spanien end det europæiske gennemsnit, hvilket skyldtes det kolossale, umoderne bureaukrati fra Franco-tiden. Den enorme vækst i det offentlige forbrug mellem 1970 og 1982, specielt efter Francos død i 1975, ses af følgende tal: i 1970 udgjorde de offentlige udgifter kun 22,1% af bruttonationalproduktet, i 1975 var de steget til 26,1% og i 1982 var de helt oppe på 38,2%. Det var især udgifterne til uddannelses-, sundheds- og boligsektoren, der steg kraftigt i UCD's regeringstid, men også udgifterne til pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse steg betydeligt. Antallet af pensionister i Spanien voksede kraftigt, og pensionsydelsen blev forhøjet. Arbejdsløsheden steg kraftigt fra midten af halvfjerdserne som følge af den økonomiske krise, så i 1981 var der 9 gange så mange modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse som i 1974. Statens tilskud til arbejdsløshedsunderstøttelsen blev intensivret ganske betydeligt, så udgifterne hertil var 13 gange så høje i 1981 som i 1970.<sup>36</sup>

I 1977 følte regeringen sig nødsaget til at gennemføre en gennemgribende skattereform, der gjorde op med det gamle frankistiske skattesystem. Det favoriserede de høje indkomster, idet der næsten ikke var direkte skatter, men derimod en høj beskatning på forbrug. Derudover var det naturligt vigtigt at hæve statens indtægter, når man stod overfor at skulle skabe en velfærdsstat efter europæisk forbillede. Strukturen i skattesystemet i 1975 er meget sigende: skatter til socialsikringen udgjorde 46,1%, de indirekte skatter på forbrug 27,7% og de direkte på indkomst kun 18,5%. I 1977 vedtog man derfor en skattereform, og det var hensigten, at vægten i fremti-

den skulle lægges på de direkte skatter samt skatter til socialsikringen. Man kan spore en udvikling i den retning, når man sammenligner 1975 med 1982, men den er dog ikke imponerende: i 1982 udgjorde skatterne til socialsikringen 41,4%, de indirekte skatter 24,3% og de direkte skatter 21,2%. Et andet problem var, at man forsøgte – og stadig forsøger – at komme det enorme skattefusk til livs.<sup>37</sup>

I 1978 fik Spanien sin første demokratiske grundlov efter diktaturet, og i den står der i paragrafferne 41, 43 og 49, at der skal være en universel dækning med hensyn til social sikkerhed for alle spanske borgere, hvad der var fundamentalt anderledes end intentionen med de sociale ydelser i Francotiden. Samme år nedlagde man den 70 år gamle institution *Instituto Nacional de Provisión* og oprettede i stedet for fire institutter, som i fremtiden skulle administrere socialpolitikken. Disse var *INSALUD* (der skulle tage sig af sundhedspolitikken), *INSS* (som skulle tage sig af pensioner), *INERSO* (der skulle sørge for sociale ydelser til ældre og handicappede) og *INEM* (der var specialiseret i bekæmpelse af arbejdsløshed). En anden grundlæggende ændring af administrationen af hele det sociale system i Spanien var, at der i 1981 blev oprettet et sundhedsministerium.<sup>38</sup>

Alt i alt kan man sige om velfærdsstatsudviklingen i Spanien fra 1975 til 1982, at de sociale ydelser først og fremmest var finansieret ved, at lønarbejderne betalte månedlige bidrag til socialsikringen, og denne var derved mest rettet imod folk på arbejdsmarkedet. Dækningen af borgerne blev udvidet særligt inden for sundhedsområdet, men man nåede ikke målet i den spanske grundlov fra 1978 om, at der skulle være en universel dækning af alle spanske borgere med hensyn til alderdom, sygdom, uddannelse og arbejdsløshed, selvom de offentlige udgifter steg ganske betydeligt i denne periode.

Under PSOE's regering 1982-1996 blev væksten i de offentlige udgifter fastholdt, så man langsomt nærmede sig europæiske standarder. De offentlige udgifters udvikling var ikke homogen: mellem 1983 og 1985 steg de



*Filipe González, socialistisk regeringsleder 1982-1996 (th) og vicepræsident Alfonso Guerra.  
(Javier Tusell: Historia de España, s. 99K)*

offentlige udgifter, mens de faldt i perioden 1985 til 1988 for igen at stige derefter. Stigningen mellem 1983 og 1985 skyldtes især, at der fortsat var økonomisk krise, og at de offentlige udgifter, navnlig udgifterne til pension, steg betydeligt, ligesom man så en stigning af renterne til statsgælden. Alligevel kan man konstatere, at også udgifterne til sundheds-, bolig- og uddannelsessektoren steg i denne periode: i 1976 udgjorde de offentlige udgifter kun 63% af gennemsnittet i EF/EU, mens de i 1985 udgjorde 86%, hvor det især var udgifterne til uddannelsessektoren og de sociale ydelser, der var steget, mens stigningen i udgifterne til sundhedsvæsenet var mere moderat. Samtidig lykkedes det at beskære de enorme administrationsomkostninger, så Spanien i 1985 på dette felt kun lå lidt over det europæiske gennemsnit. I perioden 1985 til 1988 stoppede de offentlige udgifter deres vækst og faldt endda lidt fra at have udgjort 42,6% af bruttonationalproduktet i 1985 til 41% i 1987. Faldet skyldtes specielt en nedgang i udgifterne til pension og statstilskud til virksomheder. Det skal dog bemærkes, at udgifterne til uddannelsessektoren fortsatte deres vækst på trods af det samlede fald i de offentlige udgifter. I perioden 1987 til 1991 steg de offentlige udgifter atter til at udgøre 45,3% af bruttonationalproduktet. Det var især de stigende udgifter til pension på grund af pensionsreformen i 1985, der var årsagen, men også udgifterne til uddannelse, sundhed, offentlige investeringer og renterne på statsgælden steg. Derimod faldt udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse, eftersom arbejdsløsheden var blevet reduceret.<sup>39</sup>

Finansloven for 1992 blev lavet med henblik på, at Det indre Marked trådte i kraft pr. 1. januar 1993, og at Spanien skulle opfylde konvergenskriterierne for at komme med i den fremtidige Eurozone. Spanien skulle dermed både opfylde konvergenskriterierne fastsat i Maastricht-traktaten, og samtidig ønskede man at nærme sig EU-gennemsnittet med hensyn til indkomstniveau, infrastruktur, produktivitet og konkurrenceevne. Det var nødvendigt, hvis Spanien ikke i fremtiden skulle

være et underordnet land i EU-sammenhæng. Hvis konvergenskriterierne skulle opfyldes, måtte underskuddet på statsbudgettet ikke stige, og i begyndelsen af 1992 forekom det faktisk realistisk, at Spanien ville kunne opfylde konvergenskriterierne, men senere i 1992 udbrød en alvorlig økonomisk krise. Økonomien blev først stabiliseret igen i løbet af 1994. Den økonomiske krise gjorde, at de offentlige udgifter steg, specielt på grund af stigende sociale udgifter, og i 1993 udgjorde de offentlige udgifter 46,4% af bruttonationalproduktet. I juni 1992 satte regeringen sig for at hindre, at den økonomiske krise ødelagde den spanske økonomi ved at forøge statens indtægter og samtidig reducere væksten af de offentlige udgifter.<sup>40</sup>

I 1994 kom der atter et økonomisk opsving, hvilket gjorde, at man kunne forbedre forholdene for pensionisterne ved at garantere, at pensionen i fremtiden ikke ville blive ringere end minimumslønnen, og samtidig forhøjede man de laveste pensioner ved at lade dem stige mere end inflationen. For at finansiere disse tiltag gjorde man det sværere at få arbejdsløshedsunderstøttelse, og man fastfros de offentlige embedsmænds lønninger. De offentlige udgifter steg lidt til i 1995 at udgøre 47,25% af bruttonationalproduktet, hvilket ikke var langt fra EU-gennemsnittet på 51%.<sup>41</sup>

Da PSOE afgav magten i 1996, var de offentlige udgifter til pension og uddannelse mere end fordoblet i forhold til 1975. De var næsten fordoblet med hensyn til sundhed, de offentlige investeringer var forhøjet halvdanden gang og udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og afdrag på statsgælden var femdoblet. Forbedringerne af pensionen betød, at den gennemsnitlige pension fra at udgøre 33% af gennemsnitslønnen i 1975, i 1993 udgjorde 43%, og desuden steg pensionerne fra 1990 mere end gennemsnitsindkomsten. Sidst men ikke mindst havde man i 1990 indført en pension for folk, der ikke havde betalt bidrag til socialsikringen, hvorfor de havde været udelukket fra at modtage pension. I midten af halvfemserne var der ca. 700.000 personer, som modtog en sådan. Med hensyn

til sundhedsvæsenet udgjorde de offentlige udgifter i 1975 3,8% af bruttonationalproduktet, mens de i 1995 var steget til at udgøre 6%. *La Ley General de Salud* fra april 1986 gjorde, at der gradvist blev indført den universelle dækning af borgerne med hensyn til sundhed, der var blevet lovet spanierne i deres grundlov fra 1978. Det betød, at 98,7% af befolkningen i 1997 var dækket af det offentlige sundhedsvæsen, hvilket var en klar forbedring i forhold til 1975, hvor 80,9% af befolkningen var dækket. Finansieringen af det offentlige sundhedsvæsen blev ligeledes ændret radikalt. I 1986 var sundhedsvæsenet finansieret ved, at 74,3% af indtægterne stammede fra bidrag til sygesikringen, mens kun 23,8% kom fra staten. I 1997 var billedet et ganske andet, for da kom 91,85% af indtægterne fra statskassen, mens kun 5,98% stammede fra bidrag til sygesikringen.

Det tredje område, der blev stærkt forbedret under PSOE's regeringstid var uddannelsessektoren. Udgifterne steg fra 1982 til 1995 med næsten to procentpoint, så man i 1995 brugte 4,3% af bruttonationalproduktet på uddannelse. Gennemsnittet i EU i 1995 var 5,2%. I skoleåret 1995-1996 gik 61,2% af de treårige i forskole, og den skolepligtige alder blev hævet til 16 år. Universiteterne oplevede ligeså stor ekspansion: i 1981-1982 var der 692.152 universitetsstuderende, mens tallet i 1996-1997 var steget til 1.544.162. Hele uddannelsessektoren blev reformeret under PSOE's regering, og formålet hermed var at garantere retten til undervisning og uddannelse og at højne kvaliteten af undervisningen. Resultatet var en stærk vækst i uddannelsesinstitutioner, særligt indenfor ungdoms- og universitetsuddannelser. Antallet af lærere uden for universiteterne steg fra 222.857 i skoleåret 1982-1983 til 483.037 i skoleåret 1996-1997, og antallet af universitetslærere steg fra 34.449 i 1982-1983 til 70.600 i 1996-1997. Samtidig forsøgte man at give alle lige muligheder i forhold til uddannelse ved at højne antallet af stipendier for ungdoms- og universitetsuddannelser, som i Spanien ikke er gratis, hvad den obligatoriske skolegang derimod er.<sup>42</sup>

I årene 1989-1992 etablerede de fleste af de selvstyrende regioner en form for bistandshjælp rettet mod marginaliserede grupper, som levede i ekstrem fattigdom. Da det er regionerne, der administrerer denne støtte, er der stor forskel dem imellem på, hvornår man kan få denne hjælp og på, hvor meget støtte man kan få. Et fællestræk er, at familier favoriseres frem for enkeltindivider. Normalt kan man få bistandshjælpen i op til 12 måneder og omfanget svarer til størrelsen af den pension, man kan få, selvom man ikke har indbetalt penge til socialsikringen. I 1992 modtog omkring 30.000 personer en sådan bistandshjælp. At dette er en håbløs lille del af de mennesker, som behøver denne hjælp, ses ved, at man i 1992 regnede med at omkring halvanden million spaniere levede i ekstrem fattigdom.<sup>43</sup>

## Afslutning

For at opsummere var socialvæsenet i Spanien indtil 1975 særlig rettet imod arbejderne og deres familier, og systemets grundpille var arbejdsmarkedsbaserede socialforsikringer. Det betød, at mange var udelukkede fra at modtage hjælp. I 1978 vedtog parlamentet en demokratisk grundlov, hvori det blev lovet befolkningen, at der i fremtiden skulle være en universel dækning af alle spanske borgere med hensyn til social sikkerhed. PSOE overtog regeringsansvaret efter jordskredsvalget i 1982 og havde to klare mål for øje. Det ene var, at Spanien hurtigst muligt skulle blive medlem af Det europæiske Fællesskab, og for at dette kunne opnås, var det nødvendigt med en gennemgribende modernisering af de forældede økonomiske forhold i landet. Et eksempel herpå var de statsstøttede virksomheder, der drænedes statskassen for enorme beløb. Det lykkedes Spanien, at komme med i EF fra 1986, men en negativ konsekvens af de økonomiske omstruktureringer var en stærkt stigende arbejdsløshed. Det andet mål, PSOE havde, var, at velfærdsstatens ydelser skulle nærme sig niveauet i de øvrige europæiske lande. Man havde ved årtusindskiftet ikke helt indfriet løfterne i den spanske grundlov, men

man kan iagttage en række markante forbedringer. For det første er sundhedsvæsenet blevet universaliseret, så alle nu har lige adgang dertil. For det andet er uddannelsessektoren blevet forbedret kraftigt, og for det tredje er der blevet indført en pension for dem, som ikke tidligere har været på arbejdsmarkedet, ligesom man ude i de selvstyrende regioner har iværksat en form for bistandshjælp for at bekæmpe social eksklusion. Men grundstammen i velfærdsstaten er stadig den samme som før 1975: arbejdsmarkedstilknyttede forsikringer. Set i et komparativt perspektiv tilhører den spanske velfærdsstat den korporative velfærdsstatstype, der netop er kendetegnet ved at være bygget op om arbejdsmarkedstilknyttede socialforsikringer. Eksempler på andre lande med en korporativ velfærdsstat er Tyskland, Frankrig og Italien. To andre velfærdsstatstyper i den demokratiske verden er den socialdemokratiske og den liberale. Førstnævnte er kendetegnet ved, at de sociale ydelser er finansieret via skatten, og alle har lige ret til at modtage hjælp. De skandinaviske lande har en sådan universel, socialdemokratisk velfærdsstat. Den liberale velfærdsstat finder man i lande som USA, Canada og Australien, og dens fremmeste karakteristika er, at der kun er tale om beskedne sociale ydelser til de allersvageste.<sup>44</sup>

## Noter

1. En grundig analyse af den politiske udvikling i Spanien fra 1939 til 1975 fås i de tre følgende artikler i *Historia de España* (redigeret af Jesús A. Martínez): Angel Bahamonde og Jesús A. Martínez: "La construcción de la dictadura (1939-1951)"; Jesús A. Martínez: "La consolidación de la dictadura (1951-1959)" samt Carme Molinero og Pere Ysàs: "Modernización económica e inmovilismo político (1959-1975)". Endvidere henvises til Javier Tusells artikel "Época actual" samt til Emilio de Diegos artikel "España de 1898 a 1998: un apunte de historia política". På dansk findes: Vibeke Grubbe: *Spanien i det 20. århundrede bind 2*. Mht. til den økonomiske udvikling i Spanien 1939-1975 er der i *Historia de España* (redigeret af Jesús a. Martínez) udførlige artikler. På dansk er perioden 1959-1975 analyseret i: Christian Styrbjørn Andersen: "Spaniens økonomiske

mirakel 1959-1975 – og dets begrænsninger." Gode studier, der behandler den sociale udvikling mellem 1939 og 1975, er: Francisco Comín Comín: "Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español" samt Ana Guillén: "Welfare state development in Spain: a historical and explanatory approach". Perioden fra 1959 til 1996 er grundigt analyseret af Pablo Junquera i "El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto".

2. Bahamonde 1999 s. 61-66
3. Martínez 1999 s. 109-110
4. Molinero 1999 s. 210-212
5. Viñas 1979 bd. 2 s. 648
6. San Román 1999 s. 299-302
7. Catalán 1995 s. 271-281
8. Tusell 1998 s. 720-722
9. Grubbe 2001 s. 44-45; Tusell s. 729-734
10. Guillén 1997 s. 68-71; Junquera 2000 s. 254-258
11. Anbefalelsesværdige fremstillinger om denne periode er: Julio Aróstequi: "La transición política y la construcción de la democracia (1975-1996)"; Charles Powell: *España en democracia 1975-2000* samt Javier Tusells to bøger: *Historia de España en el siglo XX. La transición democrática y el gobierno socialista* og *La transición española*. Om spansk udenrigspolitik fra 1975 til 1982 henvises der til Ángel Viñas' artikel: "Breaking the shackles from the past: Spanish foreign policy from Franco to Felipe González".
12. Aróstequi 1999 s. 261-263
13. Ibid. s. 264-267
14. Ibid. s. 267-269
15. Ibid. s. 277-281
16. Delgado 2001 s. 399
17. Aróstequi 1999 s. 275
18. Ibid. s. 283-286
19. Ibid. s. 287-293
20. Ibid. s. 299-301
21. Ibid. 1999 s. 306-310
22. Grubbe 1996 s. 96
23. Lorenzo 1996 s. 108
24. Barrera 1998 s. 935
25. Ibid. s. 934-935
26. Ibid. 941-942
27. Lorenzo 1996 s. 195
28. Barrera 1998 s. 944-945
29. Ibid. s. 945-946
30. Powell 2001 s. 512-513
31. Delgado 2001 s. 401
32. Barrera s. 946-947
33. Ibid. s. 956
34. Aróstequi 1999 s. 360-362
35. Den sociale udvikling i Spanien fra 1975 til årtusindskiftet er glimrende analyseret i: Pablo Junquera: "El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto" og i Luis Enrique Otero: "La transición

económica. Del capitalismo corporativo a la Unión Europea”.

36. Otero 1999 s. 409-411

37. Ibid. s. 413-414

38. Guillén 1997 s. 71-72

39. Otero 1999 415-417

40. Ibid. s. 419-420

41. Ibid. s. 420

42. Ibid. s. 420-425

43. Guillén 1997 s. 74

44. Hovedværket i denne henseende er Gøsta Esping-Andersens *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Spanien analyserer Esping-Andersen imidlertid først i *Social Foundations of Postindustrial Economies*.

Yderligere anbefales: José Adelantado og Ricard Gomá “La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”, Maurizio Ferreras “Reconstructing the Welfare State in Southern Europe” samt Stephan Leibfrieds “Towards a European welfare State”.

## Litteraturliste

· Adelantado, José; Gomá, Ricard (2000): “La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”. I: Adelantado, José (red.): *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

· Andersen, Christian Styrbjörn (2001): “Spaniens økonomiske mirakel 1959-75 – og dets begrænsninger.” I: *Den jyske Historiker* nr. 91/92 august 2001 s. 131-146.

· Aróstequi, Julio (1999): “La transición política y la construcción de la democracia.” I: Martínez, Jesús A. (red.): *Historia de España siglo XX 1939-1996*. Madrid, Cátedra.

· Bahamonde, Ángel; Martínez, Jesús A. (1999): “La construcción de la dictadura (1939-1951).” I: Martínez, Jesús A. (red.): *Historia de España siglo XX 1939-1996*. Madrid, Cátedra.

· Barrera, Carlos (1998): “La España democrática (1978-1997).” I: Paredes, Javier (red.): *Historia contemporánea de España (siglo XX)*. Barcelona, Ariel.

· Catalán, Jordi (1995): *La economía española y la segunda guerra mundial*. Barcelona, Ariel.

· Comín, Francisco Comín (1996): “Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español.” I: Varios autores: *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, Fundación Argentaria.

· De Diego, Emilio (2000): “España de 1898 a 1998. Un apunte de historia política.” I: Velarde Fuertes, Juan (red.): *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo*. 2 bind. Madrid, Planeta.

· Delgado, Irene (2001): “Partidos y sistemas de partidos, 1977-2000.” I: Alcántara, Manuel; Antonia Mar-

tínez (red.): *Política y Gobierno en España*. Valencia, Tirant lo blanch.

· Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Polity Press.

· Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.

· Ferrera, Maurizio (2000): “Reconstructing the Welfare State in Southern Europe”. I: Kuhnle, Stein (red.): *Survival of the European Welfare State*. London, Routledge.

· Grubbe, Vibeke (2001): “Askepots forvandling – det demokratiske Spaniens økonomiske og sociale udvikling 1975-2000.” I: *Den jyske Historiker* nr. 91/92 august 2001 s. 147-171.

· Grubbe, Vibeke (1996): *Spanien i det 20. århundrede, bind 2*. København, Romansk Institut.

· Guillén, Ana M. (1997): “Welfare state development in Spain. A historical and explanatory approach.” I: MIRE: *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*. Paris, MIRE.

· Junquera, Pablo Gutiérrez (2000): “El Estado de Bienestar en España. Una visión de conjunto.” I: Llorente, Rafael Muñoz de Bustillo (red.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial.

· Kennedy, Paul (1997): “The PSOE: Modernization and the welfare state in Spain.” I: Sassoon, Donald (red.): *Looking left: European socialism after the Cold War*. London, L.B. Tauris Publishers.

· Leibfried, Stephan (1993): “Towards a European Welfare State”. I: Pierson, Christopher; Castles, Francis G. (red.): *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press.

· Martínez, Jesús A. (1999): “La consolidación de la dictadura (1951-1959).” I: Martínez, Jesús A. (red.): *Historia de España siglo XX 1939-1996*. Madrid, Cátedra.

· Molinero, Carme; Ysás, Pere (1999): “Modernización económica e inmovilismo político (1959-1975).” I: Martínez, Jesús A. (red.): *Historia de España siglo XX 1939-1996*. Madrid, Cátedra.

· Otero, Luis Enrique (1999): “La transición económica. Del capitalismo corporativo a la Unión Europea.” I: Martínez, Jesús A. (red.): *Historia de España siglo XX 1939-1996*. Madrid, Cátedra.

· Powell, Charles (2001): *España en democracia 1975-2000*. Barcelona, Plaza & Janés.

· San Román, Elena (1999): *Ejército e industria: el nacimiento del INI*. Barcelona, Crítica.

· Tusell, Javier (1998): “Época actual”. I: Javier Tusell (red.): *Historia de España*. Madrid, Taurus.

· Tusell, Javier (1999): *Historia de España en el siglo XX. IX. La transición democrática y el gobierno socialista*. Madrid, Taurus.

· Tusell, Javier (1997): “La transición española. La

recuperación de las libertades“, *Historia de España*, 30, Madrid, Temas de hoy.

· Viñas, Ángel (1999): “Breaking the shackles from the past: Spanish foreign policy from Franco to Felipe González”. I: Balfour, Sebastian; Poul Preston (red.): *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*. London, Routledge.

· Viñas, Ángel mfl. (1979): *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. 3 bind. Madrid, Banco Exterior de España, Servicios de Estudios Económicos.

## Abstract

Stefan Hindsberger: The PSOE and the Development of the Spanish Welfare State after 1975, *Arbejderhistorie* 1/2005, p. 18-32.

*During General Francos dictatorship (1939-1975) the welfare system was especially directed towards the worker and his family in case of old age, sickness, disablement and unemployment. In 1975 Franco died and the transition to democracy started. At the congress of the Spanish Socialist Workers` Party (PSOE) in 1974 Felipe Gonzáles was elected general secretary, and in 1982 the party came to power. Anxious to secure membership og the EC, the PSOE carried out a wide-ranging liberal-*

*ization of the economy, and in 1986 Spain became member of the EC.*

*The PSOE was in power for over thirteen years, but the last period was characterized by a never-ending series of corruption scandals. The Socielist government's achievements in health, education, pensions and other social provision were considerable. An example is that in 1996 the entire population had free access to public health care.*

*In a comparative perspective Spain has a corporatist welfare state which foundation is insurrances connected with the labour market. Germany, France and Italy also have this welfare state model. The Scandinavian countries have a social democratic welfare state which is characterized by universalism, whereas countries like the USA and Australia have a liberal welfare state in which means-tested assistance and modest social insurrance plans predominate.*

Stefan Hindsberger  
Cand.mag. (spansk, historie)  
Meritlærerstuderende  
Hestkøblund 2 st tv  
3460 Birkerød  
stefan.hindsberger@mail.dk