



Velfærdspolitik i et nyt Europa

Redigeret af
Jon Kvist

02:18



Socialforskningsinstituttet

Indhold

Kap.1	EU's socialpolitik	4
Kap.2	Velfærd i Europa	24
Kap.3	Socialpolitik under forandring	40
Kap.4	Opbakning til velfærdsstaten	52
Kap.5	Demografiske udfordringer	68
Kap.6	Pensionsproblemet	86
Kap.7	Børnefamiliepolitik i Europa	102

Forord

EU står efter alt at dømmes over for en snarlig udvidelse med 10 nye lande og godt 100 millioner nye EU-borgere. Vi får med andre ord et nyt Europa.

Hvordan ser dette nye Europa egentlig ud? Og hvad kommer udvidelsen til at betyde for EU's politik, for de nye medlemslande og for de nuværende medlemslande, herunder for Danmark?

Socialforskningsinstituttet forsøger med *Velfærdspolitik i et nyt Europa*, og *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa* to artikelsamlinger, at belyse nogle aspekter ved de centrale, men også omfattende og komplicerede spørgsmål, det rejser.

Der er ikke tale om nye forskningsresultater. Artiklerne er skrevet på grundlag af eksisterende viden og data på udvalgte områder, som instituttets forskere beskæftiger sig med. Derfor giver artikelsamlingerne ikke et sammenhængende og udtømmende billede af de to emnekredse, men udgør et bidrag til forståelsen af nogle af de temaer, der kommer på den europæiske dagsorden i de kommende år.

Projektet er finansieret af År 2000 Fonden og Socialforskningsinstituttet.

Begge artikelsamlinger er redigeret af seniorforsker, ph.d. Jon Kvist.

København, oktober 2002

Jørgen Søndergaard



Af Jon Kvist

Bliver landenes socialpolitiske systemer harmoniseret af EU? Overtager EU kompetence på det socialpolitiske område? Kan borgere fra lande med mindre gode ydelser tage for sig af velfærdsydelse i lande med bedre ydelser? Og vil udvidelsen føre til dårligere ydelser i de nuværende EU-lande for enten at afskrække personer fra ansøgerlandene fra at flytte mod vest, eller fordi der ikke er råd til universelle eller generøse ydelser? De fire spørgsmål bliver ofte diskuteret i den danske debat om EU og socialpolitik. Spørgsmålene bliver besvaret i dette kapitel, der viser, hvordan EU's socialpolitik først handlede om at sikre arbejdstageres rettigheder, når de flyttede fra et land i EU til et andet og i dag også handler om at identificere og udveksle gode løsningsmodeller. Der er hverken tegn på en harmonisering af national socialpolitik, på at EU overtager kompetence for socialpolitikken, på at personer fra ansøgerlandene vil tage vores ydelser fra os, eller på at udvidelsen vil få stor betydning for national socialpolitik

EU's socialpolitik

Indledning

EU's socialpolitik udgør en forsvindende lille del af både socialpolitikken i Europa og EU's politik. Når dette er sagt, er det værd at bemærke to ting. For det første, at EU's socialpolitik er gået fra at være retlig styret gennem lovgivning til i dag i højere grad at være præget af bløde politikinstrumenter. De vægter erfaringsudveksling gennem etablering af partnerskaber, overvågning på udvalgte indikatorer og identificering af god praksis. I sammenhæng med at det socialpolitiske samarbejde på denne vis er gået fra at være overvejende retligt baseret og bindende til at blive mere politisk baseret og (kun) moralsk forpligtende er der, for det andet, sket en gradvis udvidelse af de socialpolitiske områder, EU beskæftiger sig med. Dette kapitel belyser denne udvikling ved at beskrive de væsentligste elementer i EU's socialpolitik med vægten lagt på igangværende programmer og den nuværende situation. Formålet med kapitlet er at beskrive de forhold, som ansøgerlandene bliver del af ved deres indlemmelse i EU, og som vil påvirke udviklingen af velfærden i Europa på kort og mellemlangt sigt.

Først beskrives reglerne for arbejdskraftens frie bevægelighed samt ligestilling for mænd og kvinder, der er to socialpolitiske mærkesager i EU. Dernæst gennemgås EU's egne socialpolitiske aktiviteter og institutioner. Da Den Europæiske Socialfond og det såkaldte Equal-program udgør hovedparten af EU's initiativer og tanker, bliver de beskrevet mere udførligt. Og det gælder også den åbne koordinationsmetode, som i stigende omfang bliver anvendt på det socialpolitiske område. Her er metoden for nyligt blevet introduceret i forbindelse med social inklusion og pensioner. Afslutningsvis diskuteres perspektiverne for EU's socialpolitik i lyset af den hidtidige udvikling og den kommende udvidelse (for en tilsvarende gennemgang af EU's beskæftigelsespolitik se Kvist 2002a).

Arbejdskraftens fri bevægelighed og koordinering af sociale ydelser

Det Europæiske økonomiske Fællesskab fra 1958 havde til formål at etablere et fælles marked med fri konkurrence og de fire friheder for bevægelse af arbejdskraft, kapital, varer og tjenesteydelser. Socialpolitikken skulle bidrage til dette, især ved at sikre vandrende arbejdstageres sociale rettigheder. Det sker ved forordning 1408/71 (oprindelig forordning 3/58), som bygger på fire principper. De er ikke-diskrimination af lønmodtagere fra EU-lande, sammenlægning af optjeningsperioder, eksportabilitet (ydelse kan udbetales i andet EU-land) og ét ansvarligt land (se Kvist 1995). Formålet er at fremme arbejdskraftens mobilitet ved at mindske tab af sociale rettigheder for arbejdstagere, der bor eller arbejder i mere end ét EU-land. Der sker

således ikke en harmonisering af de nationale sociale systemer, men en koordinering, se boks 1.1. Derfor har forordningen ikke medført ændringer af den nationale socialpolitik. De skandinaviske lande valgte dog ved deres indtræden i EU at ændre udmålingsprincipperne for deres folkepension ved at lade bopælsår i stedet for statsborgerskab være afgørende for størrelsen af pensionen.

Boks 1.1. Forordninger på det sociale område

En forordning er en lov, der er bindende og direkte anvendelig i alle medlemslande, uden at dens gennemførelse kræver national lovgivning. Forordninger er udtryk for en koordinering af nationale aktiviteter.

- Vandrende arbejdstageres sociale sikring. Forordning (EØF) 1408/71.
-

Koordineringen af sociale rettigheder gælder overførselsindkomster i forbindelse med barsel, sygdom, arbejdsløshed, børnefamilier, arbejdsulykker, invaliditet og alderdom. På dansk vil det sige barseldagpenge, sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge, arbejdsulykkforsikring, førtids- og folkepension. Med andre ord er overførsler ved trang ikke omfattet, det vil i Danmark sige kontanthjælp.

Kun arbejdstagere med EU-nationalitet er dækket af koordineringen. Derudover er der afledte rettigheder for medfølgende ægtefæller/partnere. Arbejdstagere fra såkaldte tredjelande – altså med statsborgerskab fra et ikke-EU land – er ikke dækket. I de seneste par år er det blevet diskuteret, om forordning 1408/71 skal revideres for blandt andet at omfatte arbejdstagere fra tredjelande, der bor i EU. Det vil betyde en ligestilling af arbejdstagere i EU uafhængigt af, om de har et statsborgerskab fra et EU-land eller fra et tredjeland. Ud over at skabe denne ligestilling er formålet at øge incitamentet for arbejdstagere fra tredjelande til at søge arbejde, hvor de kan få det. Alt andet lige vil det have positive konsekvenser for såvel de berørte ansøgerlande som EU's medlemslande, idet der, ved at personer uden arbejde flytter til lande med arbejde, bliver færre at forsørge i de lande, de rejser fra, og flere skaffedyr i det land, de kommer til (se også kapitel 5 og Kvist 2002b).

Det skal dog understreges, at forordningen kun sikrer koordineringen af de sociale rettigheder, der følger fx ikke opholdsret med. Med andre ord har medlemslande også efter den foreslåede ændring stadig ret til selv at bestemme, hvilke tredjelandes arbejdstagere der kan få ophold og arbejde i landet under hvilke bestemmelser. Under det danske formandskab i efteråret 2002 kan man forvente, at det vil blive besluttet, hvorvidt tredjelandes arbejdstagere skal være dækket af forordning 1408/71 eller ej.

Efter udvidelsen vil vandrende arbejdstagere fra ansøgerlandene være omfattet af koordineringen af de sociale rettigheder. Dog skal det besluttes under det danske formandskab, om der skal indføres en overgangsordning for den vandrende arbejdskraft. Ved tidligere udvidelser, fx med Portugal og Spanien i 1986, blev der vedtaget en syvårsperiode, hvorunder den frie bevægelighed af nye medlemslandes arbejdskraft kunne blive inddraget, i fald vandringer ledte til alvorlige og permanente økonomiske problemer i en erhvervssektor eller region. Lignende forsikringsklausuler er til diskussion i København.

Harmonisering – beskeden men vigtig

Ligestilling mellem mænd og kvinder er en mærkesag for EU. I 1973 og årene efter havde de fleste medlemslande massiv arbejdsløshed i kølvandet på oliekriserne, hvilket gjorde, at de havde travlt med nationale problemer og ikke tænkte meget på udviklingen af EU's socialpolitik. I stedet udvidede EF-domstolen betydningen af princippet om ligestilling mellem kønnene, der var nedfældet i artikel 119 i Rom-traktaten. I 1975 dømte domstolen, at denne artikel var direkte anvendelig, hvilket betød, at borgere i de enkelte medlemslande kunne henholde sig til Rom-traktaten, hvis de følte sig diskrimineret på baggrund af køn. Ligestillingen blev yderligere fremmet, ved at Ministerrådet vedtog direktiver på det socialpolitiske område om ligebehandling af mænd og kvinder inden for social sikring og erhvervstilknyttede ordninger samt direktiver på arbejdsmarkedsområdet mere generelt om lige løn for lige arbejde, ligebehandling på arbejdsmarkedet og blandt selvstændige, se boks 1.2.

De forskellige direktiver om ligestilling på arbejdsmarkedet og det sociale område betyder, at alle lande skal behandle kvinder lige så godt som mænd – eller lige så dårligt for den sags skyld. Harmoniseringen går således på ligestilling af mænd og kvinder i alle lande, hvad angår en række sociale ydelser som fx pension, men handler altså ikke om, hvordan eller på hvilket niveau mænd og kvinder får sociale ydelser. Men da ikke alle lande, herunder Danmark, i udgangspunktet behandlede mænd og kvinder ens, så har EU på dette område fungeret som en isbryder. Siden Danmark indtrådte i EF i 1973 er alle love, der har styrket kvinders ligestilling, kommet fra EU (for nærmere se Nielsen 2000).

Med Amsterdam-traktaten fra 1997 er ligestilling blevet et af EU's mål (artikel 2), hvor dets aktiviteter skal søge at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder. Ligestilling skal fremmes generelt og ikke blot omhandle lige løn for lige arbejde (ny artikel 114 afløste tidligere artikel 119). Endelig er ligestilling blevet udvidet til også at omfatte bekæmpelse af forskelsbehandling baseret på race

Boks 1.2. Direktiver på det sociale område

Direktiver bliver vedtaget af Ministerrådet og er efter en fastsat periode gyldige i medlemslandene. Typisk bliver direktiver implementeret gennem national lovgivning, men det kan også ske gennem kollektive overenskomstaftaler. Selvom national lovgivning og aftaler ikke er i overensstemmelse med direktiverne kan EU's borgere henholde sig til direktiverne. Derved skal fx virksomheder, der påvirkes af et direktiv, tage hensyn til både national lovgivning og selve direktivet. Derved er direktiver udtryk for en harmonisering af de resultater, der skal opnås, og den type af lov på fællesskabsniveau, der har den største indflydelse på nationale forhold.

På det sociale område er der følgende direktiver:

- Princippet om lige løn til mænd og kvinder. Rådsdirektiv 75/117/EØF.
 - Princip om ligebehandling af mænd og kvinders adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår. Rådsdirektiv 76/207/EØF.
 - Princip om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring. Rådsdirektiv 79/7/EØF.
 - Princip om ligebehandling af mænd og kvinder indenfor de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger. Rådsdirektiv 86/378/EØF (senere 96/97/EF).
 - Ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv samt beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel. Rådsdirektiv 86/613/EF.
 - Graviditet og barsel. Rådsdirektiv 92/85/EØF.
 - Forældreorlov. Rådsdirektiv 96/34/EF.
 - Omvendt bevisbyrde i forbindelse med forskelsbehandling på grund af køn. Rådsdirektiv 97/80/EF (og 98/52/EF inkluderer Storbritannien).
 - Forbud mod racemæssig og etnisk diskrimination indenfor beskæftigelse, uddannelse, social sikkerhed og sundhedsvæsenet, adgang til varer og tjenesteydelser samt bolig. Rådsdirektiv 2000/43/EF.
 - Rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Rådsdirektiv 2000/78/EF.
-

og etnisk oprindelse, religion og trosretning, handicap, alder og seksuel orientering (artikel 13). På det sociale område blev dette fulgt op med et direktiv i 2000, der forbyder racemæssig og etnisk diskrimination inden for beskæftigelse, uddannelse, social sikkerhed og sundhedsvæsenet, adgang til varer og tjenesteydelser samt bolig (Rådsdirektiv 2000/43/EF). Dertil kommer et direktiv og et handlingsprogram, der er knyttet tættere til beskæftigelse (se Kvist 2002a).

Ud over ligestillingsdirektiverne har Ministerrådet vedtaget to direktiver på det sociale område. Det ene er barselsdirektivet (Rådskdirektiv 92/85/EØF), som tilsiger, at gravide skal have betalt frihed til at gå til læge og en barselsperiode på mindst 14 uger med en ydelse, der mindst svarer til sygedagpenge. Det er et minimumsdirektiv i den forstand, at et land kan vælge en længere barselsperiode eller højere ydelser. Det udgør altså en bundgrænse, hvorunder ingen landes lovgivning må gå. Da næsten alle landene tilfredsstillede betingelserne, medførte direktivet ingen større ændringer af national socialpolitik. Danske gravide kvinder fik dog ret til betalt frihed fra arbejde i forbindelse med graviditetsundersøgelser samt fritagelse for natarbejde ved fremlæggelse af lægeerklæring.

Direktivet om forældreorlov (Rådskdirektiv 96/34/EF) adskiller sig fra barselsdirektivet ved først at være forhandlet på plads af arbejdsmarkedets parter på EU-plan, inden Ministerrådet vedtog det. Sagt på en anden måde blev arbejdsmarkedets parter enige om nogle minimumsstandarder for forældreorlov, som efterfølgende blev accepteret af politikerne, det vil sige landenes social- og beskæftigelsesministre i Ministerrådet. Derudover er direktivet unikt i en EU-socialpolitisk kontekst ved, at det kan indføres ved kollektive aftaler. Direktivet giver ret til tre måneders forældreorlov og fravær fra arbejde for arbejdstagere i tilfælde af tvingende familiemæssige årsager i forbindelse med sygdom og ulykke. Hvordan forældreorloven og fravær fra arbejde i praksis bliver implementeret er op til de enkelte lande og/eller arbejdsmarkedets parter, ligesom det står dem frit for at indføre bedre og længere orlovsordninger og bedre muligheder for fravær fra arbejde i tilfælde af force majeure, end fastsat ved direktivet. I en dansk kontekst er det interessant, at muligheden for fravær fra arbejde endnu ikke er indarbejdet i dansk lovgivning, selvom betingelserne for dette er udførligt beskrevet i direktivet.

Forældreorlovs- og barselsdirektivet er de eneste minimumsdirektiver på det sociale område. I betragtning af, at beslutninger om social sikring kræver enstemmighed blandt medlemslandene, er dette måske knap så overraskende.

Det betyder, at der ikke er tegn på en harmonisering af socialpolitikken i EU. Minimum 14 ugers barsel, minimum tre måneders forældreorlov, betalt frihed til at gå til læge for gravide samt lov til fravær ved sygdom og ulykke udgør ikke fundamentale ændringer af den nationale socialpolitik imod en fælles standard.

EU's egne aktiviteter

Derudover indførte man i starten af 1970'erne nogle socialpolitiske programmer på fællesskabsniveau. De første var for persongrupper, der ikke umiddelbart kunne

tænkes at opnå fordele ved et økonomisk fællesmarked, nemlig handicappede, unge og gamle. Senere er kvinder, marginaliserede og immigranter blevet omfattet, ligesom man har prioriteret en indsats i særlige sektorer, regioner og lande i de såkaldte strukturfonde, se boks 1.3.

Boks 1.3. EU's egne aktiviteter

Strukturfonde prioriterer særlige:

- Regioner samt person- og erhvervsgrupper. Den europæiske Socialfond støtter udsatte og fattige regioner samt person- og erhvervsgrupper truet af ledighed, specielt langtidsledige, og især kvinder, unge, ældre, handicappede, og etniske minoriteter, herunder immigranter.

Særprogrammer eller handleplaner for fx:

- Ligestilling mellem mænd og kvinder, herunder kvinders adgang til og løn på arbejdsmarkedet.
 - Udsatte grupper. Bekæmpelse af social udstødning blandt handicappede, socialt udstødte og immigranter.
 - Støtte til handicappedes sociale og økonomiske integration.
-

I 1997 kom det sociale område højere på dagsordenen med Amsterdam-traktaten. Beskæftigelse blev indføjet som et nyt punkt, ligesom det såkaldte sociale kapitel blev en del af traktaten fra førhen at have været et annekse.

Strukturfondene har et samlet budget på 195 milliarder euro for perioden 2000-2006 til uddeling til projekter under dets fire fonde: Landbrugsfonden, Regionalfonden, Samhørighedsfonden, og Socialfonden. Landbrugsfonden støtter ud- og afvikling af landbruget. Regionalfonden støtter udviklingen i udsatte regioner og Samhørighedsfonden udviklingen i Grækenland, Spanien, Portugal og Irland. Selvom der er anseelige midler involveret, primært i Landbrugsfonden, som udgør EU's største budgetpost, er der generelt tale om mindre beløb i relation til den nationale indsats.

Fx har Socialfonden et budget på 60 milliarder euro over de syv år. Socialfonden – også kendt som Den Europæiske Socialfond, forkortet ESF, blev etableret med Rom-traktaten for godt 40 år siden og udgør beløbsmæssigt hovedparten af EU's social- og beskæftigelsesmæssige indsats. ESF er rygraden i den europæiske beskæftigelsesstrategi og EU's socialpolitiske dagsorden for 2000 til 2006 (se henholdsvis Kvist 2002a og Commission of the European Communities 2000). ESF har til for-

mål at reducere forskelle i levevilkår mellem forskellige befolkningsgrupper og regioner i EU. Derfor fremmes udvikling i fattige regioner og de franske oversøiske øer Azorerne, Madeira og de Kanariske Øer samt i tyndt befolkede områder i Finland og det nordlige Sverige. Dette er det såkaldte mål 1. Derudover ydes under mål 2 støtte til områder under tilpasning til forandringer i den industrielle og finansielle sektor, landområder i forfald, byområder med vanskeligheder, samt områder med økonomiske problemer, der er afhængige af fiskeri. Endelig ydes støtte i mål 3 til at tilpasse politik og ordninger inden for uddannelse, træning og beskæftigelse til alle områder i EU, undtagen områder under mål 1. Der er med andre ord både geografiske og sektormæssige betingede mål under ESF. Især søger ESF at styrke den europæiske beskæftigelsesstrategi ved at investere i mennesker og regioner, så deres beskæftigelse og sociale situation forbedres. Det sker gennem støtte til etablering af såkaldte partnerskaber med vægtning af samarbejde mellem sektorer og regioner (ofte tværnationalt) på det lokale niveau (se også Damgaard 2002), som sigter mod beskæftigelsesfremme og bekæmpelse af forskelsbehandling.

Midlerne bliver fordelt fra EU til de enkelte lande efter en række kriterier som befolkningsstørrelse, national og regional velstand, ulighed og strukturelle forhold på arbejdsmarkedet, herunder arbejdsløshed og beskæftigelse. Derefter er det op til de enkelte lande at prioritere midlerne og at tildele dem til konkrete ESF-projekter. Danmark modtager årligt omkring 400-500 millioner kroner, hvor administrationen ligger hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, der på grund af kravet om en national medfinansiering på 50 pct. derfor årligt uddeler en lille milliard kroner til ESF-projekter. Det bliver til mange og spændende projekter, der udgør et bidrag til social- og beskæftigelsespolitikken i Danmark. Dog er der ikke tale om et stort beløb, hvis vi sammenligner med den danske indsats på området, hvor alene omkostninger til administration af den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik for både kommuner (1,3 milliard kr. i 2000) og AF (2,5 milliard kr.) er større (Beskæftigelsesministeriet 2002a), og hvor der fx i 2001 blev udbetalt 17,3 milliarder i arbejdsløshedsdagpenge, 18,1 milliarder i kontanthjælp og 21,8 milliarder i efterløn (www.dst.dk).

Bekæmpelse af forskelsbehandling – Equal

På Lissabon-topmødet i 2000 blev regeringscheferne enige om at fremme et Europa med flere og bedre job og et åbent arbejdsmarked, hvor ingen blev nægtet adgang. Det var det politiske afsæt og Amsterdam-traktaten med følgelovgivning, der var det juridiske afsæt for at igangsætte et nyt initiativ, Equal, til bekæmpelse af forskelsbehandling. Equal udgør en del af den europæiske socialfond. Equal har et budget på 2,85 milliarder euro over syvårsperioden fra 2000 til 2006 (Europa-Kommissionen 2000).

Tankegodset i mange af kommissionens aktiviteter på det sociale og beskæftigelses-mæssige område bliver illustreret godt i Equal. Således er der en satsning på:

- Partnerskaber
- Innovation
- Tværnationalt samarbejde
- Formidling og mainstreaming
- Bekæmpelse af forskelsbehandling
- Prioriterede områder og grupper

Partnerskaber på forskellige niveauer er essentielt (se Damgaard 2002). I Equal hedder det udviklingspartnerskaber, der foregår inden for et geografisk område eller en sektor. Offentlige myndigheder, foreninger, arbejdsmarkedets parter og virksomheder får støtte til at indgå i udviklingspartnerskaber, hvor deres forskellige baggrunde, sagkundskaber og erfaringer skal supplere hinanden.

Innovation er et andet afgørende punkt: EU's aktiviteter har til hensigt at støtte op om nationale aktiviteter, der ellers ikke ville være blevet til – målet er ikke at afløse eller supplere nationale aktiviteter. For Equal's vedkommende handler det om at finde og teste nye metoder til at bekæmpe forskelsbehandling og ulighed blandt såvel ledige som personer i arbejde.

Traditionelt har projekter med en tværnational vinkel haft prioritet i EU. I Equal er det ligefrem et krav, at udviklingspartnerskaber har mindst en partner fra et andet EU-land eller et af ansøgerlandene. Det drejer sig optimalt om et andet udviklingspartnerskab, hvor Kommissionen er behjælpelig med at matche partnere på tværs af grænser. Formålet er, at partnerne i udviklingspartnerskaberne både lærer af hinanden og af erfaringer fra andre lande.

Formidling og mainstreaming er i nyere tid blevet afgørende, som det også er tilfældet blandt nationale regeringer og administrationer. Det handler om at indhente og formidle erfaringer til det størst mulige publikum. For Equal's drejer det sig om struktureret udveksling af erfaringer og resultater mellem nøgleaktører såsom politiske beslutningstagere, arbejdsmarkedets parter og deltagere i andre partnerskaber.

Endelig illustrerer Equal den fornyede satsning på bekæmpelse af forskelsbehandling. Hvor dette traditionelt handlede om kønlig diskrimination, som set ovenfor, handler bekæmpelse af forskelsbehandling i dag også om forskelsbehandling baseret på race og etnisk oprindelse, religion og trosretning, handicap, alder samt seksuel orientering. Der sker med andre ord en gradvis udvidelse af fortolkningen

Oversigt 1.1. EQUAL – et eksempel på et fællesskabsprogram

Element	Formål	
Partnerskab	At samle nøgleaktører i udviklingspartnerskaber på geografisk eller sektormæssigt plan for at bekæmpe forskelsbehandling og ulighed	Lokale og regionale myndigheder, uddannelsesinstitutioner, offentlige arbejdsformidlinger, ikke-statslige organisationer, virksomheder og arbejdsmarkedets parter
Tematisk tilgangsvinkel	At koncentrere aktiviteterne inden for tematiske områder i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi	De ni Equal-temaer er: 1. (re-)integration på arbejdsmarkedet 2. bekæmpelse af racisme 3. oprettelse af virksomheder 4. den sociale økonomi 5. livslang uddannelse 6. tilpasning til forandringer og nye kommunikationsteknologier 7. forening af familie- og arbejdsliv 8. øget ligestilling mellem kønnene og afskaffelse af kønsopdelt arbejdsopdeling, samt 9. social og erhvervmæssig integration af asylansøgere
Innovation	At undersøge og afprøve innovative tilgangsvinkler til formulering, tilvejebringelse og gennemførelse af beskæftigelses- og uddannelsespolitikker	
Opbygning af handlings- og indflydelseskapacitet	At styrke kapacitetsudvikling ved at etablere et ligeværdigt samarbejde mellem alle relevante aktører, herunder støttemodtagere	
Tværnationalt samarbejde	At gøre det muligt for de enkelte udviklingspartnerskaber og de nationale myndigheder at lære af hinanden og etablere et produktivt samarbejde på tværs af grænser	
Main-streaming	At udvikle og afprøve nye metoder til integrering af bedste praksis i politikkerne vedrørende beskæftigelse og social integration	

Kilde: Europa-Kommissionen (2000, 2001), Kommissionen (2000).

af forskelsbehandling, som i dets nuværende form blev muliggjort ved tilføjelser i Amsterdam-traktaten og styrket gennem vedtagelse af to direktiver, se oversigt 1.1.

Ud over denne generelle tendens til at udvide kampen mod forskelsbehandling for både ledige og personer i arbejde er asylansøgere identificeret som en særlig prioriteret gruppe. Dette ligger i forlængelse af traditionen for at omhandle migration og migranter, der daterer tilbage til de europæiske fællesskabers start for godt 40 år siden. Tilsvarende gælder temaet omkring lige muligheder for mænd og kvinder, der følger i fodsporene på bestræbelserne for at sikre kønslig ligestilling. De øvrige syv temaer i Equal er af nyere herkomst. De bakker op omkring ambitionen om at sikre, at alle skal have mulighed for at tage del i et Europa baseret på en dynamisk og vidensbaseret økonomi, som det blev formuleret på topmødet i Lissabon i 2000.

I oktober 2002 var der under Equal oprettet 1.503 udviklingspartnerskaber med tilsammen 13.000 partnere (se http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/). Næsten en tredjedel af partnerskaberne handler om reintegration på arbejdsmarkedet, mens der er 45 om asylansøgere. Aktiviteterne spænder vidt med flest om uddannelse (35 pct.), fulgt af en gruppe omkring rådgivning (18 pct.), integrationsforanstaltninger (17 pct.), jobtræning (14 pct.), og færrest projekter om beskæftigelsesfremme (11 pct.), job på særlige vilkår (5 pct.), samt jobrotation – og deling (1 pct.). I Danmark har fx TDC i samarbejde med DSB og Danmarks Radio modtaget støtte til et Equal-projekt ”Mangfoldighed og socialt ansvar”. Det skal udvikle en inkluderende rekrutterings- og personalepolitik, der værdsætter forskellighed. Politikken skal nedbryde hierarkisk, kønslig opdeling af arbejde samt ansætte og integrere personer med handicap eller en anden etnisk baggrund end dansk (Beskæftigelsesministeriet 2002b).

Både Ungarn og Tjekkiet deltager allerede i Equal. Den ungarske regering har valgt at bruge to ud af dets ti millioner euro afsat til fremme af sigøjneres integration på fem Equal-projekter, der via såkaldte udviklingspartnerskaber sigter mod at øge beskæftigelsesegnethed. Tjekkiet er i gang med at starte seks til ni udviklingspartnerskaber omkring flere af temaerne. De øvrige ansøgerlande får adgang til Equal, når de bliver medlem af EU. Der afholdes derfor en konference om Equal med deltagere fra ansøgerlandene i København den 21.-22. november 2002 som led i det danske formandskab af EU.

EU institutioner på det sociale område

På det socialpolitiske område ligger det politiske ansvar og beslutningsmyndighed hos Ministerrådet, der består af landenes ministre for social- og beskæftigelsespolitik, og på de såkaldte topmøder deltager landenes regeringschefer. Det kræver enstemmighed at indføre eller ændre lovgivning og programmer på fællesskabsniveau.

Kommissionen er ansvarlig for at koordinere og administrere en række projekter, ligesom det har fået kompetence af Rådet til at igangsætte forskellige initiativer. Derudover er der seks institutioner – såkaldte agenturer – på det sociale område, der udfører eller bestiller opgaver med vidt forskellige formål. Det drejer sig om:

- Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (EURO-FOUND), Dublin, Irland (<http://www.eurofound.eu.int/>)
- Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop), Thessaloniki, Grækenland (<http://www.cedefop.eu.int/>)
- Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut (ETF), Torino, Italien. (<http://www.etf.eu.int/>)
- Det Europæiske Arbejds miljøagentur (EU-OSHA), Bilbao, Spanien (<http://europe.osha.eu.int/index.php?lang=da>)
- Europæiske Overvågningsinstitut for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), Lissabon, Portugal (http://www.emcdda.org/mlp/ms_da-1.shtml)
- Det Europæiske Center for Observation af Racisme og Fremmedhad (EUMC), Wien, Østrig. (<http://www.eumc.eu.int/>)

Betydningen af agenturernes arbejde er svært at vurdere, men gennem analyser, erfaringsopsamling og benchmarking giver de et vist input til den politiske proces både nationalt og på fællesskabsniveau.

Andre tiltag

For at imødegå frygten for social turisme og social dumping blev man i slutningen af 1980'erne enige om, at der skulle være en Social Dimension som modstykke til det fælles marked. Den Sociale Dimension blev udgjort af strukturfondene (se ovenfor), Socialpagten med handlingsplan og Den Sociale Dialog mellem de europæiske arbejdsmarkedsorganisationer. Under Den Sociale Pagt fra 1989 var barselsdirektivet dog det eneste resultat.

Tilsvarende pauvert gik det med Maastricht-aftalen, hvor de 11 (det vil sige daværende medlemslande uden Storbritannien), blev enige om en Social Protokol ved siden af traktaten. I Protokollen står, at fællesskabet og medlemslandene fik tilføjet en række nye mål til det gamle mål om at fremme leve- og arbejdsvilkår. De nye mål var at fremme beskæftigelse, en passende social beskyttelse, dialog på arbejdsmarkedet samt en udvikling af menneskelige ressourcer for at fremme en varig beskæftigelse og bekæmpe social udstødelse. På nogle områder af arbejdsmarkedet blev der indført kvalificeret flertal, men dog ikke omkring arbejdsmarkedspolitik. På det sociale område fastholdt man princippet om enstemmighed, hvorfor en egentlig sikring

af borgernes sociale rettigheder ikke blev berørt. I stedet tog Europakommissionen initiativ til en række uforpligtende tiltag på det sociale område. Ministerrådet vedtog fx tre henstillinger i 1992, der anbefaler en gradvis socialpolitisk konvergens, en sikring af mindsteindkomst for alle borgere samt etablering af børnepasningsordninger, se boks 1.4. Henstillinger er dog kun anbefalinger og har ingen bindende virkning.

Boks 1.4. Henstillinger på det sociale område

Henstillinger og resolutioner har ingen bindende virkning (er ikke love), men er anbefalinger om udviklingen på et givent område.

- Beskæftigelse af handicappede. Rådshenstilling 86/379/EØF.
 - Fleksible tilbagetrækningsordninger. Rådsresolution af 30. juni 1993.
 - Overensstemmelse mellem målene og politikken for social tryghed. Rådshenstilling 92/442/EØF.
 - Fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger. Rådshenstilling 92/441/EØF.
 - Børnepasning. Rådshenstilling 92/241/EØF.
-

Historisk har der altså ikke været tradition for en selvstændig socialpolitik på fællesskabsniveau eller en harmonisering af national socialpolitik. Koordinering af vandrende arbejdstagers sociale rettigheder samt ligestilling og lige muligheder for mænd og kvinder er de største punkter. Medlemslandene har på det socialpolitiske område ikke været villige til at afgive megen kompetence til fællesskabsniveau og har modsat sig overnational indgriben i national socialpolitik.

Den åbne koordinationsmetode

I stedet for overnational lovgivning eller programmer har man i nyere tid valgt at overgå til at bruge den såkaldte åbne koordinationsmetode. Den går ud på, at medlemslandene bliver enige om nogle overordnede mål, og at det er op til det enkelte land at vælge, hvordan det vil søge at opfylde sådanne mål. Der er dog ingen sanktioner, fx økonomiske bøder, hvis et land ikke lever op til målene efter et stykke tid, eller hvis et land vælger en politik, der går imod opfyldelsen af de opstillede mål.

I praksis fungerer den åbne koordinationsmetode ved, at medlemslandene årligt bliver enige om nogle mål og nogle indikatorer for at overvåge deres opfyldelse. Derudover udarbejder hvert enkelt land årligt en handlingsplan for det pågældende område, hvori det beskriver, hvordan landet har tænkt sig at nå de givne mål. De

nationale handlingsplaner bliver diskuteret i et forum bestående af embedsmænd fra det pågældende medlemsland, fra et andet medlemsland samt fra Kommissionen. De diskuterer, hvad der er godt og dårligt i det aktuelle land. Kommissionen udarbejder derudover årligt en samlet rapport for, hvordan det går med landenes opfyldelse af målene og fremhæver eksempler på praksis, der vurderes at virke særligt godt i forskellige lande. Den åbne koordinationsmetode kan således ses som en øvelse i at give karakterer til hinanden med fremhævelse af særligt dygtige elever (læs: lande) og opgaver (læs: politikker). Hvorvidt de mindre dygtige elever derved bliver presset eller ønsker at lære af de gode elever, afhænger nok af den pågældende elev, da der som sagt hverken følger karakterpenge eller negative sanktioner med ved denne åbne karakterbedømmelse.

Med andre ord er der sket en forandring af EU's socialpolitik. Fra 1958 til 1975 handlede den primært om sikring af den fri bevægelighed af arbejdskraft gennem koordinering af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder (se også Kvist 1995). Fra 1975 og frem til 2000 kom ligestilling mellem mænd og kvinder i fokus, hvor EF-domstolen gennem kendelser gradvist udvidede fortolkningen heraf. Og fra 2000 er der blevet politisk enighed om at udvide den åbne koordinationsmetode fra beskæftigelsesområdet til også at omfatte traditionelle socialpolitiske områder. Det har indtil i dag resulteret i to europæiske strategier mod henholdsvis social udstødelse og mod alle former for forskelsbehandling samt en strategi på pensionsområdet. Derudover er der overvejelser i gang om at udforme en europæisk strategi for børnepasning.

Strategi mod social udstødelse og alle former for forskelsbehandling

Den åbne koordinationsmetode blev således først taget i anvendelse på beskæftigelsesområdet, om end den tidligere var brugt på økonomi og miljø. Ministerrådet (for beskæftigelse og sociale anliggender) besluttede sig i Luxembourg 1997 for en række mål i en europæisk beskæftigelsesstrategi (se Kvist 2002a). I 2000 besluttede Ministerrådet, at man også skulle udarbejde en europæisk strategi mod social udstødelse og mod alle former for forskelsbehandling. Hvert land udarbejder på den baggrund en national handlingsplan for inklusion – såkaldte NAPIncl – hvori det beskrives, hvordan landet gennem diverse tiltag søger at fremme social inklusion. Samtidig vedtog man et EU handlingsprogram for social inklusion, der yder støtte til projekter, som søger at bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling. I efteråret 2001 besluttede Ministerrådet sig for 18 indikatorer, hvorigennem udviklingen skal overvåges (for nærmere se kapitel 2).

Strategier på pensionsområdet

I lyset af de aldrende befolkninger er der i flere europæiske lande debat om, hvordan man sikrer passende, bæredygtige pensionsordninger. På EU-plan førte det i december 2001 til, at man ved topmødet i Laeken, Belgien, overførte den åbne koordinationsmetode til pensionsområdet. Medlemslandene forpligtede sig til at udarbejde nationale strategier, der skulle søge at sikre tilstrækkelige pensioner for pensionister, økonomisk bæredygtige pensionssystemer, og en modernisering af pensionssystemerne i relation til forandrede økonomiske, samfundsmæssige og individuelle behov. Disse tre mål blev udmøntet i 11 mere konkrete målsætninger, se oversigt 1.2.

Hvis man skal tro det danske strategipapir, er der ikke store problemer i Danmark (Ministry of Social Affairs m.fl. 2002). Selvom vi i lighed med de øvrige europæiske lande står over for en aldrende befolkning, har vi et ret unikt pensionssystem. Koblet med, at en stor del af befolkningen er i beskæftigelse, er presset på det danske pensionssystem sandsynligvis mindre end i de fleste andre EU-lande (se kapitel 6). Derfor er der ikke planer om større forandringer af det danske pensionssystem (Ministry of Social Affairs m.fl. 2002).

Perspektiver for EU's socialpolitik

Den voksende brug af den åbne koordinationsmetode, europæiske strategier, nationale handlingsplaner, overvågning af centrale indikatorer og erfaringsudveksling skyldes især, at EU-landene er blevet enige om, at økonomisk vækst skal følges af sociale fremskridt. Politisk bliver dette gentaget halvårligt i konklusionerne fra de europæiske topmøder mellem regeringscheferne. Juridisk ligger fundamentet i EF-traktaten, hvor nogle af opgaverne for Fællesskabet er at ”fremme et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder...[og en] højnelse af levestandarden og livskvaliteten” (artikel 2). Målene bliver konkretiseret på forskellige områder i traktaten som beskrevet tidligere.

Det er dog værd at hæfte sig ved, at måden, hvorpå man ønsker at sikre et socialt Europa, i høj grad er overladt til de enkelte lande. Det er ikke uden grund, at den sociale dimension af EU i høj grad er blevet synonymt med arbejdsret omkring regler for afskedigelser, arbejdsmiljø mv. (for nærmere om EU's arbejdsret se Nielsen 2000). Det er med andre ord først og sidst et politisk spørgsmål, hvordan den nationale socialpolitik skal udformes, og hvordan det socialpolitiske samarbejde i EU skal tage form. Med undtagelse af ligestilling og forbud mod forskelsbehandling samt koordinering af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder kan landene selv vælge deres socialpolitiske mål og midler. Bl.a. kan de vælge, hvordan disse relaterer

Oversigt 1.2. Mål for nationale strategiplaner på pensionsområdet

<i>Tre overordnede mål</i>	<i>11 målsætninger</i>
1. Tilstrækkelige pensioner	<p>1. Sikre at ældre personer ikke er udsat for fattigdom og kan nyde en anstændig levestandard – at de kan tage del i deres lands økonomisk velstand, og derved kan deltage aktivt i det offentlige, sociale og kulturelle liv.</p> <p>2. Give adgang for alle individer til passende pensionsordninger, offentlige og/eller private, der tillader dem at optjene pensionsrettigheder, som gør det muligt i et fornuftigt omfang at bibeholde deres levestandard efter pensionering.</p> <p>3. Fremme solidaritet indenfor og mellem generationer.</p>
2. Økonomisk bæredygtige pensionssystemer	<p>4. Opnå en høj grad af beskæftigelse gennem omfattende arbejdsmarkedsreformer, hvor dette er nødvendigt.</p> <p>5. Ud over arbejdsmarkeds- og økonomiske politikker skal det sikres, at alle relevante dele af social sikring, særligt pensionssystemer, giver effektive incitamenter til ældre arbejdstagere; at arbejdstagere ikke bliver opmuntret til tidlig tilbagetrækning og ikke bliver straffet for at blive på arbejdsmarkedet ud over den normale pensionsalder; og at pensionssystemerne gør det muligt at trække sig gradvist tilbage fra arbejdsmarkedet.</p> <p>6. Reformer af pensionssystemer på passende måder, der tager højde for det overliggende mål om at sikre bæredygtige, offentlige budgetter. Samtidigt skal pensionssystemernes bæredygtighed følges med fornuftige fiskale politikker, herunder, hvor det er behøvet, en reduktion af gæld. Strategier, der søger at nå dette mål, kan eventuelt etablere særlige pensionsopsparingsfonde.</p> <p>7. Sikre at pensioner og reformer bevarer en fair balance mellem de aktive og de pensionerede ved ikke at overbebyrde de aktive og ved at fastholde tilstrækkelige pensioner for de pensionerede.</p> <p>8. Sikre, gennem passende lovmæssige rammer og styring, at private og offentlige finansierede pensionsordninger kan yde pensioner med den påkrævede effektivitet, pris, portabilitet og sikring.</p>
3. Modernisering af pensionssystemerne som svar på forandrede økonomiske, samfundsmæssige, og individuelle behov	<p>9. Sikre at pensionssystemer er i overensstemmelse med arbejdsmarkedets krav om fleksibilitet og sikring uden at skade medlemslandes skattesystemer, og at de ikke forringer personers pensionsrettigheder, hvis de er mobile inden for fællesskabet eller ansat i atypisk arbejde og at etablering af egne virksomheder ikke er demotiveret.</p> <p>10. Gennemgå pensionsydelser med henblik på at sikre princippet om kønslig ligestilling i EU's lovgivning.</p> <p>11. Gøre pensionssystemer mere gennemskuelige og forandringsparate til nye forhold, således at borgerne fortsat kan have tillid til dem. Udvikle troværdig og letforståelig information om langtidsperspektiverne for pensionssystemer, især med hensyn til den sandsynlige udvikling omkring ydelsesniveauer og bidragssatser. Fremme den bredest mulige konsensus omkring pensionspolitik og reformer. Forbedre det metodiske grundlag for en effektiv overvågning af pensionsreformer og -politik.</p>

sig til eventuelle fælles målsætninger. Og de fælles målsætninger ændrer sig løbende i takt med den sociale, økonomiske og demografiske udvikling og i takt med, hvad der politisk kan findes enighed om i skaren af regeringschefer og ministre for beskæftigelse og sociale anliggender. Da socialpolitik er i hjertet af national identitet og politik, tegner det ikke sandsynligt, at større dele af socialpolitikken vil overgå til fællesskabsniveau, eller at den juridisk vil blive underlagt andet end fælles bundgrænser og enkelte fælles principper.

Udvidelsen af EU med ansøgerlandene gør udvidelsen af EU's socialpolitik endnu mere usandsynlig. For det første bidrager ansøgerlandene med en større forskellighed til EU i form af mere forskellige arbejdsmarkeder, sociale problemer samt socialpolitiske traditioner og systemer. Det gør det sværere at finde frem til enighed om ens mål og standarder for alle lande, der samtidig er omsættelige i realpolitik. For det andet vil ansøgerlandene højst tænkeligt de første mange år være skeptiske over for udvidelser af EU's socialpolitik, der tager form af yderligere bundgrænser og principper. Det skyldes en frygt for, at dette ville underminere en af deres væsentligste konkurrenceparametre, de relativt lave produktionsomkostninger. Hvad nogle iagttagere ville betragte som socialpolitiske landvindinger, ville af mange i ansøgerlandene blive opfattet som EU 15-landenes slet skjulte protektionistiske handelspolitik.

Derfor vil EU's socialpolitik i de kommende år nok stadig være afgrænset til en række kernesager (ligestilling, forskelsbehandling, fri bevægelighed af arbejdskraft og immigranter) mens den i øjeblikket ekspanderede rolle, EU har som (mulig) inspirator for national socialpolitik sikkert vil svinde ind.

Udvidelsens konsekvenser for socialpolitik i ansøgerlandene og de nuværende EU-lande er til at overskue. Ansøgerlandene skal overtage EU's lovgivning (*aquis*) og får mulighed for at deltage i EU's forskellige programmer. Det betyder især en bedring af forholdene for etniske minoriteter og kvinder i de pågældende befolkninger. Og i det omfang, ansøgerlandene ønsker støtte fra EU's fonde og programmer, vil de også skulle igangsætte og medfinansiere innovative projekter baseret på partnerskaber. Det kan medføre en vis opbygning af institutioner og viden, som kan smitte af på andre områder af den nationale socialpolitik.

Konsekvenserne af udvidelsen for de nuværende EU-landes socialpolitik er tilsvarende marginal. Den fri bevægelighed af personer gælder arbejdstagere og ikke generelt. Derfor er risikoen for social turisme begrænset, hvorimod en vis brain drain fra ansøgerlandene kan gavne EU 15. Risikoen for social dumping er også afgrænset til nogle få områder og sektorer for så vidt, at EU 15-landene allerede i dag har relativt

åbne økonomier. Det er især i grænseområderne mellem ansøgerlande og Tyskland og Østrig, at der kan tænkes et større omfang af social dumping i den forstand, at pendlere fra ansøgerlande underbyder den lokale arbejdskraft. For de øvrige EU-lande vil social dumping truslen primært bestå i midlertidigt udsendte inden for arbejdskraftintensiv produktion, fx i byggebranchen. Og glidebanen, hvor EU overtager mere og mere ansvar for socialpolitik, er blevet inddæmmet ved den øgede brug af den åbne koordinationsmetode.

Landenes fremtidige socialpolitik vil på den baggrund hverken blive dikteret af EU eller undermineret af udvidelsen, men snarere blive bestemt af deres nationale problemer, systemer og politiske prioriteringer.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2002a)

Flere i arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet NAP 2002 (2002b)

Regeringen: Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2002. København: Beskæftigelsesministeriet. <http://www.bm.dk/publikationer/2002/nap2002/NAP2002.pdf>.

Commission of the European Communities (2000)

Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2000), 379 Final. Brussels: Europa-Kommissionen.

Damgaard, B. (2002)

Partnerskabsstrategien i EU's beskæftigelsespolitik, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa.* København: Socialforskningsinstituttet.

Europa-Kommissionen (2000)

EQUAL – Nye metoder til bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder på arbejdsmarkedet. Brussels: Europa-Kommissionen, Beskæftigelse og sociale anliggender.

Europa-Kommissionen (2001)

Beskæftigelsen og social- og arbejdsmarkedspolitikken i EU 1999-2001. Brussels: Europa-Kommissionen.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (2000)

Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for EF-initiativet EQUAL vedrørende tværnationalt samarbejde til fremme af en ny praksis i bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder af enhver art i forbindelse med arbejdsmarkedet. K(2000)853. Brussels: Europa-Kommissionen.

Kvist, J. (1995)

EU og socialpolitik, i: Social Forskning, Temanummer: Velfærdssamfundets fremtid, pp. 23-33.

Kvist, J. (2002a)

EU's beskæftigelsespolitik i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. (2002b)

Beskæftigelse, arbejdsmarkedspolitik og arbejdskraftens frie bevægelighed, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ministry of Social Affairs, Ministry of Finance,
Ministry of Economic and Business Affairs &
Ministry of Employment (2002)**

National Strategy Report on the Danish Pension System. København: Socialministeriet m.fl. <http://www.sm.dk/publikationer/index.html>.

Nielsen, R. (2000)

European Labour Law. København: DJØF.

Socialministeriet (2001)

Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAP incl) 2001/2003. København: Socialministeriet. http://www.bm.dk/publikationer/2001/nap_fattigdom/dnhsplan.pdf.



Af Jon Kvist

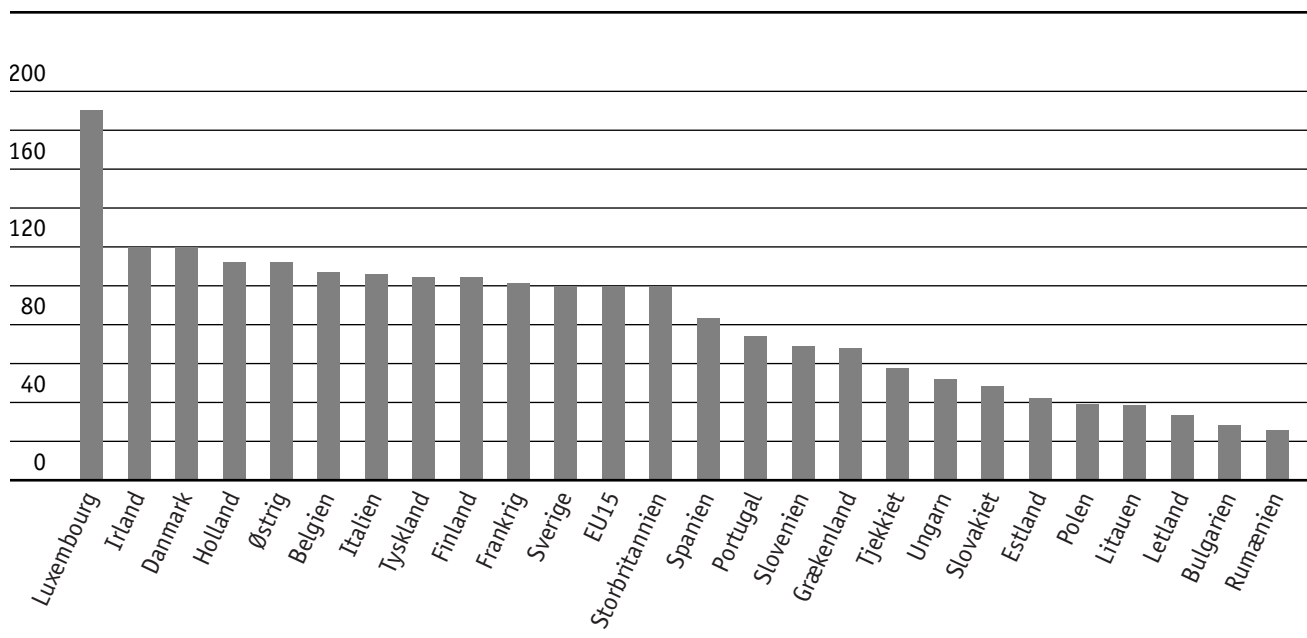
Hvordan ser velfærden ud i EU? Og hvordan vil den se ud efter udvidelsen? Hvilke indikatorer bruger EU til at overvåge udviklingen af national fattigdom og social udstødelse? De tre spørgsmål står centralt i den fremtidige diskussion om velfærd i EU. Kapitlet lægger ud med at konstatere, at der er store forskelle i velstanden mellem de nuværende og kommende EU-lande, som ikke forsvinder på kort sigt. Dernæst viser en sammenligning af oplysninger for de nyligt vedtagne indikatorer omkring fattigdom og social udstødelse, at der er betydelige forskelle i velfærdens fordeling i det nuværende EU. Overordnet set er velfærden i de nordiske lande størst og mest ligeligt fordelt. De sydeuropæiske lande og Storbritannien har de mest omfattende velfærdsmæssige problemer, især blandt børn og unge. De kontinentaleuropæiske lande udgør generelt en gruppe placeret mellem de nordiske og sydeuropæiske plus Storbritannien. Kapitlet afsluttes med en diskussion af perspektiverne for velfærdens udvikling i Europa og for EU's sociale indikatorer

Velfærd i Europa

Rige onkler – fattige fætre?

EU-lande er rige og ansøgerlande fattige. Det resultat får man ved at sammenligne niveauet for velstand målt ved landenes nationale produktion. Velstanden i landene bliver i figur 2.1. sammenlignet ved bruttonationalproduktet (BNP) pr. indbygger målt i købekraftspariteter, hvilket er en kunstig standard, der tager højde for forskelle i prisniveau, og som derved giver et bedre mål for befolkningens økonomiske velstand end ved brug af valutakurser. Det ses, at Luxembourg har det suverænt største velstandsniveau. Dernæst har Irland og Danmark størst velstand fulgt af en række kontinentaleuropæiske lande. Velstanden i Sverige og Storbritannien er på niveau med EU 15 samlet. Undtagen Italien har de sydeuropæiske lande mindre velstand end EU 15.

Figur 2.1. Velstanden i EU 15 og ansøgerlandene. BNP per indbygger målt i købekraftspariteter. EU 15 = 100, 2001



Kilde: Eurostat (2002a, 2002b).

Den mindste velstand har Grækenland, som bliver overgået af Slovenien, der har størst velstand blandt ansøgerlandene. Også Tjekkiet er relativt velstående, mens velstanden i de øvrige ansøgerlande er omkring halvdelen eller under af EU 15, se figur 2.1. Med en velstand på omkring en fjerdedel af EU 15 er Rumænien og Bulgarien de absolut fattigste. Selv om disse to lande ikke er med i første runde af udvidelsen, vil denne dog alligevel resultere i langt større forskelle mellem EU's fattige og rige lande end i dag.

Velstanden stiger – for nogle mere end andre

Velstanden er steget i alle ansøgerlandene de seneste år. Det ses i tabel 2.1., der opgør udviklingen fra 1996 til 2001 i bruttonationalproduktet målt i faste priser og udtrykt i købekraftspariteter. Med næsten 40 pct. fremgang har Letland den største relative velstandsstigning fulgt af de øvrige baltiske lande, Ungarn, Polen og Slovenien. Rumænien og Bulgarien har både de laveste absolutte fremgange og beskedne relative velstandsstigninger. Selvom Tjekkiet kun stiger med 11 pct., har det stadig den næsthøjeste velstand, kun overgået af Slovenien. Sagt med andre ord har de fleste af de otte lande, der efter stor sandsynlighed kommer først ind i EU, haft en vis fremgang de seneste seks år, mens Rumænien og Bulgarien halter bagefter.

Tabel 2.1. Velstandsudviklingen i ansøgerlandene og EU 15, BNP per indbygger i løbende priser i købekraftspariteter, 1996-2001

	1996	2001	1996-2001	1996	2001	1996-2001
	Købekraftspariteter			EU 15 = 100		
EU 15	18.500	23.200	4.700	100	100	0
Estland	6.500	9.800	3.300	33	42	9
Letland	4.700	7.700	3.000	31	33	2
Litauen	6.200	8.700	2.500	25	38	13
Polen	6.600	9.200	2.600	34	40	6
Ungarn	8.500	11.900	3.400	46	51	5
Tjekkiet	11.800	13.300	1.500	62	57	-5
Slovakiet	8.800	11.100	2.300	44	47	3
Slovenien	11.900	16.000	4.100	63	69	6
Bulgarien	5.500	6.500	1.000	33	28	-5
Rumænien	5.300	5.900	600	28	25	-3

Kilder: Eurostat (2002b).

I relation til velstandsstigningen for EU 15 samlet set er fremgangen i ansøgerlandene dog mere beskedne. Med undtagelse af Litauen og Estland henter de øvrige lande kun 2-6 procentpoint ind på niveauet i EU 15. Og i Tjekkiet, Bulgarien og Rumænien er velstanden steget mindre end i EU 15. Dette er sket samtidig med etablering af frihandelsområder i forbindelse med Europa-aftalerne (se Boesby og Kvist 2002), hvorfor det tegner usandsynligt, at ansøgerlandenes indtræden i EU vil være ensbetydende med et kvantespring i deres velstandsniveau.

Sociale indikatorer – et nyt EU-projekt

I fremtiden skal det være muligt at sammenligne EU-landes velfærd og velfærdsudvikling på en række områder. Denne ambition er i hvert fald blevet besluttet af regeringscheferne i EU. I første omgang blev Rådet i efteråret 2001 enige om en række sociale indikatorer til belysning af fattigdom og social udstødelse. Indikatorerne skal bidrage til at overvåge udviklingen som et led i den åbne koordinationsmetode, der nu bliver brugt omkring bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling (se også kapitel 1). Af samme grund har Kommissionen fået til opgave at udarbejde en række indikatorer til belysning af udviklingen på pensionsområdet (Det Europæiske Råd 2001a).

De sociale indikatorer for social udstødelse og forskelsbehandling drejer sig om relativ fattigdom, ledighed, menneskelige ressourcer og livskvalitet (se Udvalget for social beskyttelse 2001). De fleste oplysninger handler om indkomstforhold, men der er også informationer om tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelse, levetid og selvopfattet helbred.

Endnu har EU ikke oparbejdet sammenlignelige oplysninger på samtlige de ti primære sociale indikatorer, som det fremgår af tabel 2.2.

Godt en femtedel i EU er – relativt – fattige

Omkring 68 millioner personer i EU lever i relativ fattigdom. Det svarer til 18 pct. af EU's befolkning – bemærk at relativ fattigdom måles som antallet af personer i husstande med en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten (medianindkomst svarer til, hvad den person har i indkomst, der er placeret midt i indkomstfordelingen), se tabel 2.2. Fastsættelsen af den relative fattigdomsgrænse er nemlig i et vist omfang en politisk beslutning: Jo højere i indkomstintervallet den bliver lagt, desto flere fattige er der generelt i et land, og jo mindre bliver de tværnationale forskelle. Den relative fattigdomsgrænse på 60 pct. af medianindkomsten er sat relativt højt, og tidligere har EU's statistiske kontor, Eurostat, opereret med grænser på 40 pct. og 50 pct. af medianindkomsten. Endelig skal det pointeres, at relativ fattigdom er et mål for ulighed og ikke en absolut fattigdom i den forstand, at der er mangel på basale fornødenheder. Igen er det en politisk beslutning at bruge begrebet fattigdom snarere end ulighed. Den absolutte fattigdom bliver typisk målt som andel af en befolkning med en indkomst under et givent indkomstniveau, som anses som nødvendigt for at kunne imødekomme en række basale behov såsom mad, bolig og tøj.

Tabel 2.2. EU's (primære) sociale indikatorer for fattigdom og social udstødelse med tilhørende oplysninger for EU-landene

Primær social indikator	EU	15	DK	SF	S	NL	B	L	F	D	A	I	E	P	HL	IRL	UK
1 Andel med lav indkomst efter overførsler (under 60% af medianindkomst) (1997)	18	8	9	12	13	15	12	17	14	13	19	19	23	22	20	22	
2 Indkomstulighedsindeks (1997)	5,7	2,7	3,0	3,4	4,6	5,5	4,6	5,0	4,7	3,9	6	6,7	7,4	6,8	5,4	7,4	
3 Vedvarende lav indkomst (1995-97)	9	3	..	..	4	8	..	11	8	5	8	8	15	11	11	10
4 Median lavindkomst																	
5 Regional samhørighed																	
6 Langtidsledighedsfrekvens (2000) (andel af den samlede erhvervsaktive befolkning ledig længere end 12 mdr.)	3,6	1,0	2,8	1,3	0,8	3,8	0,6	3,8	4,0	1,0	6,4	5,9	1,7	6,5	1,7	1,5	
7 Personer i husstande uden erhvervsindkomst (2000)																	
8 Unge, der forlader skolen tidligt, alder 18-24 år (2000)	18,5	11,7	9,8	7,7	16,7	12,5	16,8	13,3	14,9	10,8	29,0	28,1	43,1	17,4	18,8	6,8	
9 Forventet levetid ved fødsel																	
10 Sundhedssituation efter egen opfattelse																	

Kilder: Udvalget om social beskyttelse (2001); Rådet for den Europæiske Union (2001); Europa-Kommission (2001).

Trods den høje relative fattigdomsgrænse er der stadig væsentlige forskelle i andelen af relativt fattige mellem landene. Otte pct. af danskerne lever i relativ fattigdom målt på denne vis, se tabel 2.2. Derved har Danmark færrest relativt fattige i EU. Finland kommer ind på en andenplads fulgt af Sverige og de øvrige kontinentaleuropæiske lande, der har mellem 12 og 17 pct. relativt fattige. Endelig har Storbritannien, Irland og de sydeuropæiske lande omkring 20 pct. relativt fattige. Der er således tre grupper af lande: De nordiske med beskeden relativ fattigdom, de kontinentaleuropæiske med nogen relativ fattigdom og sluttelig en gruppe med omfattende relativ fattigdom i lande i Sydeuropa samt Irland og Storbritannien.

Hvor meget rigere er de rige?

Ulighed bliver også målt ved forholdet mellem den femtedel af et lands befolkning, der tjener mest i forhold til den femtedel, der tjener mindst. Igen har Danmark EU-rekord. I Danmark har den højeste femtedelsindkomstgruppe en indkomst, der er 2,7 gange så stor som den laveste, se tabel 2.2. Indkomsten for den højeste indkomstgruppe i Portugal og Storbritannien er til sammenligning 7,4 gange større end den laveste – det er de største forskelle i EU 15.

Fanget i fattigdom

Det er praktisk umuligt helt at undgå et vist omfang af ulighed. Da vedvarende lav indkomst samtidig er én af de meget belastende former for relativ fattigdom, er det interessant at se, i hvilket omfang landene er i stand til at imødegå, at personer bliver fastholdt i længere perioder med lav indkomst. Også her er Danmark regerende Europamester. Tre pct. af danskerne har gennem en treårig periode en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten, se tabel 2.2. I Holland og Østrig er niveauerne også relativt lave. Portugal kommer ind på en sidsteplads med 15 pct. af befolkningen med vedvarende lav indkomst. I de øvrige lande er der mellem 8 og 11 pct., og i EU samlet gælder det 9 pct. (se også Whelan, Layte & Maître 2002).

Langtidsledighed

Langtidsledigheden er den sjette sociale indikator. I EU er 3,6 pct. af den erhvervsaktive befolkning langtidsledige, se tabel 2.2. Luxembourg og Holland har med henholdsvis 0,6 pct. og 0,8 pct. de laveste niveauer fulgt af Danmark og Østrig med hver 1 pct. Med omkring 6 pct. har Grækenland, Italien og Spanien de højeste andele af langtidsledige (for nærmere omkring beskæftigelse og ledighed se Kvist 2002).

Jobløse familier

Når ingen af de voksne i en husstand har en erhvervsindkomst, kan det være et tegn på sociale problemer, vel at mærke hvis de er i deres erhvervsaktive alder. Endnu foreligger der ingen sammenlignelige oplysninger om sådanne jobløse husstande, der er den syvende sociale indikator. Oplysninger om andelen af husstande ramt af arbejdsløshed giver dog en fornemmelse af problematikken. I 2000 var 13,6 pct. af husstande i EU ramt af arbejdsløshed. Med godt 15 pct. var der flest i Storbritannien, Belgien, Tyskland og Irland (Europa-Kommissionen 2001). Der er 10-12 pct. i Luxembourg, Østrig, Grækenland, Spanien, Italien og Holland. Portugal vinder – måske på grund af manglende oplysninger for de nordiske EU-lande – en for landet sjældent førsteplads med blot 6,3 pct. af dets husstande ramt af arbejdsløshed.

Uddannelse – en forsikring mod fremtidig arbejdsløshed og social udstødelse

Mangel på uddannelse for unge bruges som en indikator, fordi den giver et fingerpeg om risici for ledighed, da kvalifikationer bliver stadig vigtigere i forbindelse med at få fodfæste på arbejdsmarkedet og mere generelt for at begå sig i videnssamfundet. I EU forlader 18,5 pct. af unge mellem 18 og 24 år skolen tidligt. I Storbritannien, hvor andelen er lavest, gælder det en tredjedel så mange. Portugal har flest unge, der forlader skolen tidligt. Det gælder hele 43 pct. af unge portugisere, hvor niveauet i de fleste af de øvrige EU-lande, inklusive Danmark, er en fjerdedel heraf.

Mænd er mere lige end kvinder

Oplysninger for de forskellige sociale indikatorer, som Rådet blev enige om i efteråret 2001, kan opdeles på køn, alder, socio-økonomisk status og på regioner. Fx har kvinder generelt dårligere muligheder og vilkår på arbejdsmarkedet end mænd:

- Kvinders beskæftigelsesfrekvens ligger 18,2 procentpoint under mænds
- Arbejdsløshed blandt kvinder er i gennemsnit 3 procentpoint højere end mænds
- Kvinder får gennemsnitligt 20 pct. mindre i løn end mænd og næsten 25 pct. i den private sektor i visse lande
- Kvinder og mænd er koncentreret i hver deres erhverv og industrier
- Kvinder udgør 77 pct. af lavindkomstmodtagerne

Kilde: Europa-Kommissionen (2001).

Tilsvarende er der store forskelle mellem regioner i Europa, fx mellem fattige og rige. De fleste lande har tilbagestående regioner præget af lave velstandsniveauer og ditto vækstrater. Fx har 46 af EU 15's nuværende 211 regioner en velstand under 75 pct. af EU gennemsnittet (Eurostat 2002c). Antallet af fattige regioner stiger markant efter udvidelsen. I 1996 havde 77 ud af de 89 regioner i ansøgerlandene en velstand på under halvdelen af gennemsnittet for EU 15 (Eurostat 1999).

Børn i fattigdom

Enlige forsørgere er den mest udsatte gruppe i EU 15. Fire ud af ti enlige forsørgere med børn lever i relativ fattigdom sammenlignet med mindre end to ud af ti for hele befolkningen, se tabel 2.3. Næsten halvdelen af tyske enlige forsørgere er relativt fattige. Det er den største andel og kan sammenlignes med under en tiendedel af de enlige forsørgere i Danmark og Finland, hvor andelen er mindst. Blandt de svenske enlige forsørgere lever en ud af seks i relativ fattigdom. I Holland, Portugal, Irland

og Storbritannien er andelen den samme som for EU 15. De øvrige EU-lande har mellem 24 og 31 pct. af enlige forsørgere i relativ fattigdom.

Den generelt store andel af enlige forsørgere i relativ fattigdom er bekymrende, da børns opvækstvilkår har betydning for deres senere liv (se fx Christoffersen 1996). Husstande med børn i relativ fattigdom er ikke udelukkende af betydning for medlemmerne på et givent tidspunkt, men påvirker også børnenes chancer for senere i livet at undslippe økonomiske sociale problemer, herunder det som voksne at få en lav indkomst. En anden gruppe af børn, der er ekstra udsat for relativ fattigdom, er husstande med to voksne og tre eller flere børn. Sådanne husstande i EU 15 har næsten dobbelt så høj risiko for at leve i relativ fattigdom som befolkningen som helhed, se tabel 2.3. I fem lande – de nordiske EU-lande samt Belgien og Holland – er andelen i relativ fattigdom under EU 15's og i resten over.

For husstande med to voksne og et eller to børn er den relative fattigdom derimod mindre, også end for befolkningen som helhed i EU 15 (Italien og Spanien er eneste undtagelser). Generelt lever der færre børn i relativ fattigdom i de nordiske EU-lande samt, om end mindre entydigt, i Frankrig og Luxembourg. Det skyldes overvejende to ting. For det første betyder de nordiske kvinders høje beskæftigelsesfrekvens, at de fleste husstande med to voksne også har to forsørgere og derved større husstandsindkomst end husstande med en forsørger. For det andet skyldes det børnefamiliepolitikken, som i Norden giver bedre muligheder for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, og som i Frankrig er særdeles økonomisk favorabel for børnefamilier.

Selvom der ikke er direkte, sammenlignelige oplysninger for situationen i ansøgerlandene, kan det med sikkerhed antages, at børns opvækst i fattigdom er mere omfattende i ansøgerlandene end i EU 15. Og det vel at mærke hvad angår både opvækst i relativ og absolut fattigdom. Således anslår Unicef (2001), at omkring 1,3 millioner børn i ansøgerlandene lever for under 18 kr. om dagen. Relative fattigdomsmål er mindre anvendelige i disse lande, da fx en indkomst på 60 pct. af medianindkomsten ikke nødvendigvis er nok til at dække en husstands basale behov.

Enlige i fattigdom

Personer, der bor alene, er generelt mere udsat for fattigdom end personer i husstande med to voksne. Det gælder især unge, som bor alene. De er efter de enlige forsørgere den mest udsatte gruppe. En ud af tre unge aleneboende i EU 15 lever i relativ fattigdom, se tabel 2.3. I Danmark gælder det næsten halvdelen, hvilket

Tabel 2.3. Relativ fattigdom efter husstandstype, personer i husstande med en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten efter overførsler, pct. af befolkningsgruppe, 1997

	Husstand med 1 person						Husstand med to voksne uden børn		Enlig for-sørger	Husstand med to voksne med børn										
	Total	I alt	Mand	Kvin- de	Under 30-64 år	Over 65 år	Mindst 65 år	Begge under 65 år	Øvrige hus- stande uden børn	Tre eller flere børn	Et barn	To børn	Tre eller flere børn	Øvrige hus- stande med børn						
															Husstand med 1 person		Husstand med to voksne uden børn		Husstand med to voksne med børn	
EU 15	18	24	19	27	34	16	28	15	9	9	40	10	14	35	20					
Danmark	8	24	20	27	47	9	26	17	3	3	9	0	3	6	0					
Finland	9	20	19	20	43	12	17	4	8	4	9	5	4	9	4					
Sverige	12	23	26	20	46	18	11	4	7	35u	16	6	7	12	44u					
Holland	13	22	22	22	53	5	7	8	6	6	40	7	6	17	16					
Belgien	15	20	15	23	27u	15	23	20	10	6	30	7	12	18	23					
Luxembourg	12	12	5	17	13u	11	13	9	10	2	27u	8	9	23	17					
Frankrig	17	20	18	21	32	11	25	14	10	10	31	7	8	30	28					
Tyskland	14	24	19	27	34	20	25	8	8	5	48	8	12	38	6					
Østrig	13	27	19	31	29	19	33	18	6	6	28	11	9	26	12					
Italien	19	21	16	23	26u	16	23	14	11	14	25	15	21	34	29					
Spanien	19	11	11	12	32u	14	8	18	14	12	30	14	21	33	24					
Portugal	23	43	34	46	18u	29	51	40	19	14	40	12	13	58	28					
Grækenland	22	29	18	35	34	15	36	36	17	16	24	13	14	26	37					
Irland	20	43	34	51	17	32	58	9	7	4	40	14	12	38	20					
Storbritannien	22	35	24	41	42	17	47	17	7	7	41	12	16	36	16					

Kilde: Rådet for den Europæiske Union (2001b).

Anm.: Betegnelsen 'u' indikerer upålidelige data. 1996-oplysninger er angivet for alle husstandstyper i Luxembourg, for enlig over 65 år og to voksne uden børn med mindst en over 65 år i Holland, for enlig forsørger i Frankrig, og for to voksne med tre eller flere børn i EU 15, Tyskland og Storbritannien.

kun bliver overgået af Holland. For flertallet af unge er livet i relativ fattigdom en begrænset periode. For Danmarks vedkommende viser undersøgelser fra Det Økonomiske Råd (2001), at to tredjedele af personer i relativ fattigdom er studerende, som ud over at supplere deres indkomst med SU-lån efter endte studier, får relativt høje indkomster og har store livsindkomster. Endnu er det ikke muligt at foretage sikre, tværnationale sammenligninger af omfanget af relativ fattigdom blandt unge, der ikke studerer.

Ældre over 65 år, der bor alene, er også i større risiko for at leve i relativ fattigdom end personer mellem 30 og 64 år og i forhold til befolkningen som helhed. De eneste undtagelser er Sverige, Holland, og Spanien. Det er samtidig de eneste lande, hvor andelen af enlige kvinder i relativ fattigdom ikke er større end for enlige mænd.

Den relative fattigdom er mindst udbredt blandt husstande med to voksne uden børn og øvrige husstande uden børn. For EU 15 er omfanget halvdelen end for befolkningen som helhed. Undtagelserne, der bekræfter denne regel, er Portugal og Grækenland. I de to lande har en husstand med to voksne, hvor mindst den ene er over 65 år, betydeligt større risiko for at leve i relativ fattigdom end for befolkningen som helhed, se tabel 2.3.

Fattigdom og alder

I opbygningen af deres velfærdssamfund startede de fleste lande med at indføre alderspensioner for at bekæmpe fattigdom blandt ældre. Og det er langt hen ad vejen lykkedes. I EU 15 er den relative fattigdom blandt ældre over 65 år ikke markant større end for befolkningen som helhed, se tabel 2.4. Undtagelserne er Grækenland, Portugal, Irland og Storbritannien, hvor en stor andel af ældre lever i relativ fattigdom. Og i modsætning til de unge, især studerende, har ældre ikke udsigt til at undslippe denne situation, da deres aktive tid på arbejdsmarkedet er overstået. I Danmark lever 22 pct. af de ældre i relativ fattigdom, hvilket er mere end dobbelt så mange som i de andre nordiske lande, Finland og Sverige, og betydeligt højere end for andre aldersgrupper i Danmark. Med til historien hører dog, at ældre i Danmark har adgang til en række serviceydelser, som hverken er gratis eller til rådighed i samme omfang i de fleste andre lande.

Og den største relative fattigdom er blandt børn mellem 0 og 15 år. En ud af fire børn i EU 15 lever således i relativ fattigdom, se tabel 2.4. I Danmark, hvor andelen er mindst, lever kun 3 pct. af børnene i relativ fattigdom, hvilket som ovenfor beskrevet primært kan forklares ved børnefamiliernes store arbejdsudbud. Værst ser det ud i Storbritannien. Næsten to ud af fire engelske børn lever i relativ fattigdom.

Unge mellem 16 og 24 år har også større risiko for at leve i relativ fattigdom end den øvrige befolkning i EU 15, se tabel 2.4. Personer mellem 25 og 64 år har den mindste andel af relativ fattigdom. Det skyldes især, at personer i denne aldersgruppe i vidt omfang deltager på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesfrekvensen er generelt betydeligt højere for gruppen af 25-49-årige end gruppen af 50-64-årige (se også Kvist

Tabel 2.4. Relativ fattigdom efter alder og køn, personer i husstande med husstandsindkomster under 60 pct. af medianindkomst efter overførsler, pct. af befolkningsgruppe, 1997

	<i>Total</i>	<i>0-15 år</i>	<i>16-24 år</i>	<i>25-49 år</i>	<i>50-64 år</i>	<i>+65 år</i>
<i>EU 15</i>	18	25	23	13	14	19
Danmark	8	3	14	4	5	22
Finland	9	7	19	7	6	9
Sverige	12	10	22	12	7	9
Holland	13	13	24	9	6	..
Belgien	15	15	23	10	14	22
Luxembourg	..	..	..	..	..	..
Frankrig	17	24	30	11	14	17
Tyskland	14	24	17	10	13	14
Østrig	13	16	12	10	10	22
Italien	19	24	26	18	17	15
Spanien	19	25	23	18	17	15
Portugal	23	29	21	17	21	37
Grækenland	22	21	22	16	24	35
Irland	20	28	21	15	14	25
Storbritannien	22	39	25	14	12	29

Kilde: Rådet for den Europæiske Union (2001b).

2002). Derfor skulle man forvente, at den relative fattigdom var mindre udbredt i den første end den anden gruppe. Det gælder også i Frankrig, Tyskland, Portugal og Grækenland, men ikke i de øvrige lande, hvor der enten er lige store andele af relativt fattige i de to grupper eller flere blandt de 25-49-årige end blandt 50-64-årige, se tabel 2.4. Dette tyder blandt andet på, at flertallet af de europæiske, tidlige tilbagetrækningsordninger er generøse nok til at holde personer uden for relativ fattigdom, når de stopper med at arbejde.

Der er ikke sammenlignelige oplysninger for ansøgerlandene. Andre undersøgelser har dog vist, at uligheden er steget ved, at de fattigere er blevet fattigere og de rige rigere (se fx World Bank 1996, 2000). Især pensionister har oplevet i forvejen beskedne pensioner blive udhulet i takt med inflation og reallønsudviklingen, se også kapitel 6. Dog har fx Tjekkiet og Slovakiet gennem skatter og overførsler delvist modvirket, at en markant øget ulighed i private indkomster, primært lønninger, også betød markant øget ulighed i husstandenes disponible indkomst (Unicef 2001).

Udviklingen af indikatorer på pensionsområdet vil sandsynligvis indebære sociale indikatorer i stil med ovenstående for at afdække pensionernes tilstrækkelighed og fleksibilitet i en verden præget af foranderlighed i husstandstyper og arbejdsliv. Pensionernes tilstrækkelighed og fleksibilitet er nemlig to af de tre målsætninger i den europæiske strategi for pensioner (se kapitel 1). Sådanne indikatorer vil dels skulle søge at afdække pensionisternes levkår, dels skulle belyse pensionernes bidrag til at sikre omfordeling og bekæmpelse af ulighed og social udstødelse mv. Dertil kommer sikkert udvikling af en række makro-økonomiske indikatorer, der skal afdække pensionernes bæredygtighed, den tredje af strategiens målsætninger.

Perspektiver for velfærd i Europa

Temperaturmålingen på velfærden i Europa ovenfor viser, at den ser forskellig ud for forskellige befolkningsgrupper i både de nuværende og kommende EU-lande. Generelt har de fleste befolkningsgrupper det bedst i de nordiske EU-lande. Tilsvarende ser det mindst fordelagtigt ud i ansøgerlandene. Hvor det er lykkedes for de fleste EU-lande at bekæmpe relativ fattigdom blandt ældre, så er dette ikke lykkedes i alle ansøgerlandene. Og mange af de nuværende EU-lande har problemer med at sikre ordentlige forhold for de unge og har foruroligende store andele af børn, der vokser op i lavindkomstfamilier. Især blandt enlige forsørgere er der ganske omfattende relativ fattigdom i hovedparten af både kommende og nuværende EU-lande.

Koblet med aldrende befolkninger og lave og i visse tilfælde faldende fødselstal er nogle af hovedudfordringerne for at sikre velfærden i Europa derfor, at beskæftigelses- og børnefamiliepolitikken bakker op omkring alle typer af familier: Ikke blot den traditionelle kernefamilie, men også enlige forsørgere og sammenbragte familier (se også kapitel 7). På pensionsområdet handler det om at sikre ordentlige pensioner for de ældre, dog uden at det tilskynder dem til tidlig tilbagetrækning, da der er brug for så mange skaffedyr som muligt (se også kapitel 5 og 6).

Udvidelsen af EU vil i sig selv hverken føre til kvantespring i velfærden i ansøgerlandene eller en erosion af velfærden i de nuværende EU-lande. Velfærdens udvikling vil snarere blive bestemt af nationale forhold omkring landenes økonomiske, demografiske og politiske udvikling.

Perspektiver for sociale indikatorer i EU

På beskæftigelsesområdet har nogle af hovedindikatorerne omkring beskæftigelsesfrekvenser (samlet, for kvinder og for ældre) fået en plads på dagsordenen ved ef-

terårets topmøde for regeringschefer. Mere prominent kan sådanne bløde styringsinstrumenter ikke placeres. Og en sådan placering har de sociale indikatorer endnu ikke fået. Det skal dog ses i lyset af, at det først er inden for de sidste par år, at Ministerrådet for beskæftigelse og sociale anliggender (nu også forbrug og sundhed) og regeringscheferne er blevet enige om at iværksætte europæiske strategier for bekæmpelse af social udstødelse og alle former for forskelsbehandling og på pensionsområdet. Derfor er det endnu for tidligt at drage på erfaringerne fra indikatorerne i den europæiske beskæftigelsesstrategi til at sige noget om perspektiverne for de nyere, sociale indikatorer i EU.

Tre ting står dog klart

For det første er det svært at opnå enighed om, hvilke indikatorer der skal bruges på det sociale område. Som det er fremgået har indkomstulighed – målt ved lavindkomst under 60% af medianindkomsten på et givent tidspunkt og over en årrække, gini-koefficienter, og forskelle mellem forskellige indkomstdeciler – en overvægt blandt indikatorerne. For et land som Danmark kan sådanne mål være af større eller mindre nytte, hvad angår det at informere om landets nationale velfærdspolitik. Således udgør studerende og pensionister de to største grupper af lavindkomstgrupper i Danmark. Målet af lavindkomst tager hverken højde for studerendes SU-lån og deraf følgende øgede disponible indkomst eller for deres senere relativt høje indkomster reflekteret i større livsindkomster end for befolkningen som helhed. For de ældre tager målet ikke højde for deres adgang til gratis eller stærkt subsidieret socialservice og sundhedsydelse.

Tilsvarende indvendinger mod indikatorernes anvendelighed vil sikkert blive ytret af ansøgerlandene, når de indtræder i EU. For dem har relative fattigdomsmål nemlig også begrænset nytte til belysning af den sociale situation. Det er nemlig ikke altid, at det er muligt at imødekomme basale behov på fx 60 pct. af medianindkomsten, hvis den ligger lavt. Der er absolutte fattigdomsmål af større anvendelighed. Igen i en dansk kontekst ville sådanne absolutte fattigdomsmål i et vist omfang skyde ved siden af målet, da den materielle fattigdom i Danmark for dem, der ”lever på samfundets bund”, måske ikke er så presserende som den immaterielle i forbindelse med misbrug, sindslidelser mv. Med andre ord er mål omkring indkomstulighed måske af størst nytte, når velfærdspolitikken primært involverer overførsler og beskatning af middelindkomstgrupper. Og mindre anvendelig, når velfærdspolitikken også involverer serviceydelser (fx uddannelse, aktiv socialpolitik og sociale serviceydelser) og er rettet mod enten særligt udsatte grupper eller befolkningen mere bredt.

For det andet er der væsentlige barrierer for at opstille mere anvendelige velfærdsmål. Dels er det om muligt endnu sværere at nå til politisk enighed mellem landene omkring mål, der ikke blot er baseret på indkomstforhold og arbejdsmarkedsdeltagelse. Dels er det rent praktisk svært at finde frem til mål, hvor der kan indsamles sammenlignelige oplysninger for alle lande (opdelt efter alder, køn, socio-økonomisk status mv.), der går ud over indkomst og arbejde. Dertil bidrager ofte betydelige forskelle mellem områder inden for landene til, at landesammenligningerne ikke altid er lige meningsfyldte.

For det tredje har tidligere tiders satsning på opbygning af sociale indikatorer ikke vist sig at medføre den sociale ingeniørkunst frem mod et bedre samfund, der ligger som et implicit ønske bag projektet. Således er det tankevækkende, at de fleste lande med officielle fattigdomsgrænser som fx USA og flere af ansøgerlandene samtidig er lande, hvor fattigdommen er udbredt. Omvendt har fx Danmark valgt ikke at have officielle fattigdomsmål, men i stedet bestræbt sig på bekæmpelse af ulighed i dets mange afskygninger og dimensioner og er som resultat heraf blevet regerende Europamester på de fleste af fattigdommens discipliner som beskrevet ovenfor. Sociale indikatorer er med andre ord ikke garant for, at der bliver ført socialt ansvarlige politikker.

Fremtiden for velfærden i Europa og betydningen af EU's sociale indikatorer vil derfor efter størst sandsynlighed fortsat overvejende være et nationalt anliggende.

Litteratur

Boesby, D. & J. Kvist (2002)

EU og udvidelsen, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Christoffersen, M. Nygaard (1996)

Opvækst med arbejdsløshed. København: Socialforskningsinstituttet.

Det Økonomiske Råd (2001)

Dansk Økonomi, efterår 2001. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Europa-Kommissionen (2001)

Beskæftigelsen og social- og arbejdsmarkedspolitikken i EU 1999-2001. Brussels: Europa-Kommissionen.

Eurostat (1999)

Regional GDP in the Central European Countries, Eurostat Studies and Research, Theme 1, General statistics. Ed. 1999, EUR 7. Luxembourg: Eurostat.

Eurostat (2002a)

Yearbook 2002. Luxembourg: Eurostat.

Eurostat (2002b)

Statistics in focus, Economy and Finance Theme 2, No. 41. Luxembourg: Eurostat.

Eurostat (2002c)

Regional Gross Domestic Product in the European Union. Statistics in focus, Theme 1 General Statistics. Luxembourg: Eurostat.

Kvist, J. (2002)

Beskæftigelse, arbejdsmarkedspolitik, og arbejdskraftens frie bevægelighed, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Udvalget for social beskyttelse (2001)

Rapport om indikatorer og social udstødelse. Brussels: Europa-Kommissionen. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_da.pdf.

Rådet for Den Europæiske Union (2001a)

Pensioners kvalitet og bæredygtighed – Fælles rapport vedrørende målsætninger og arbejdsmetoder på pensionsområdet. Brussels: Europa-Kommissionen.

Rådet for Den Europæiske Union (2001b)

Fælles rapport om social integration - Del III: Bilag. Brussels: Europa-Kommissionen.

Unicef (2001)

A decade of transition. Firenze: Innocenti Centre.

Whelan, C. T., R. Layte & B. Maître (2002)

Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union i: *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 91-105.

World Bank (1996)

World development report 1996: From plan to market. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (2000)

Making transition work for everyone: Poverty and inequality in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.



Af Jon Kvist

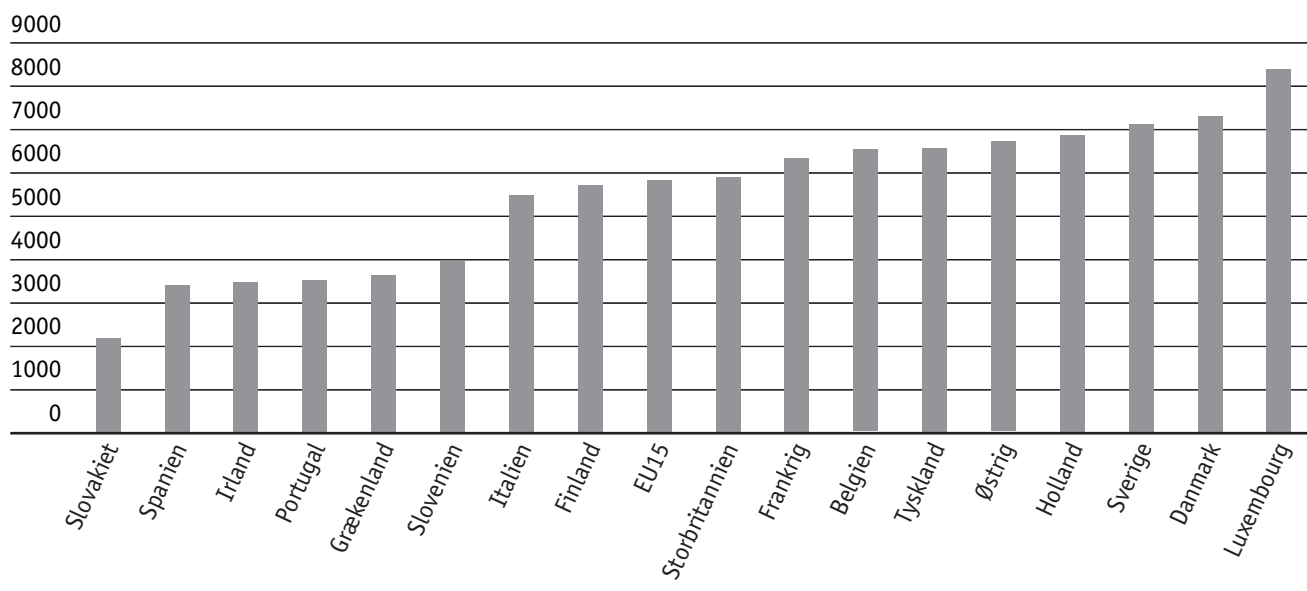
Der er tre socialpolitiske modeller i EU. Men hvordan ser socialpolitikken ud i ansøgerlandene? Har den overlevet 1990'ernes turbulente år? Udgør den en kommende fjerde socialpolitisk model i EU? Vil udvidelsen føre til et socialt jerntæppe i EU med gode ordninger på den ene side og dårlige på den anden? De fire spørgsmål bliver besvaret i dette kapitel, der indeholder sammenligninger af omfanget og principperne i kommende og nuværende EU-landes socialpolitik og socialpolitiske reformer. Kapitlet viser, hvordan ansøgerlandene ved indgangen til 1990'erne havde en distinkt socialpolitisk model inspireret af Sovjetunionen. Denne model har de sidste 12 år været under hastig og massiv forandring. Endnu har socialpolitikken i ansøgerlandene ikke fundet et færdigt udtryk, hvorfor det er for tidligt at karakterisere dem som havende én særlig model. Dog tegner det til, at socialforsikringsordninger, som vi kender dem fra kontinentaleuropa, nu udgør en hjørnesten i deres socialpolitik, ligesom børnepasningsordninger stadig er udbredte som i Norden. Udvidelsen vil derfor ikke føre til et socialt jerntæppe ned gennem EU, men snarere til endnu større mangfoldighed. Ansøgerlandenes socialpolitik har på overførselsområdet lighedstræk med kontinental- og sydeuropæiske EU-lande og på serviceområdet med de nordiske lande – i begge tilfælde dog ofte på et lavere niveau

Socialpolitik under forandring

Offentlige sociale udgifter

EU-landene bruger generelt flere penge på social tryghed end ansøgerlandene. Det ses i figur 3.1., at de nuværende EU-lande har større sociale udgifter end Slovenien og Slovakiet. Samtidig er udgiftsniveauet i de to ansøgerlande ikke forskelligt fra situationen i Spanien, Irland, Portugal og Grækenland.

Figur 3.1. Sociale udgifter i Europa. Købekraftspariteter per indbygger, 1999



Kilde: Eurostat (2002).

Anm.: De sociale udgifter er opgjort per indbygger i såkaldte købekraftspariteter. Dermed tages højde for omkostningsniveauerne i de pågældende lande. Det giver et bedre billede end ved brug af valutakurser.

Med andre ord er der allerede nu inden for EU store forskelle mellem landenes udgiftsniveauer, og udvidelsen vil efter størst sandsynlighed betyde, at der vil blive flere EU-lande med relativt lave sociale udgifter.

De sociale udgifter giver kun oplysninger om direkte (offentlige) udgifter afholdt til sociale formål. De tager ikke højde for nationale forskelle i beskatning af sociale ydelser, indirekte beskatning, skatteprivilegerede velfærdsordninger, eller private velfærdsordninger. Hvis man tager højde for sådanne forhold, fås et bedre udtryk for de samlede udgifter, et land afholder på sociale formål. OECD's beregninger af et

sådant mål over nettosocialudgifterne viser, at forskellene i udgiftsniveauer mellem lande bliver betydeligt mindre end i sammenligninger af direkte sociale udgifter. Sverige, Belgien, Tyskland og Danmark har de største udgifter til sociale formål med omkring 30 pct. af BNP (Adema 2001). Dernæst følger en gruppe lande med et udgiftsniveau på omkring 25 pct. af BNP bestående af Finland, Østrig, Storbritannien og Holland. Tjekkiet samt Irland har et udgiftsniveau på lidt under 20 pct. af BNP. Selvom der ikke foreligger oplysninger for alle kommende og nuværende medlemmer af EU, er der altså en forskel på omkring 10 procentpoint i udgiftsniveauet.

Udgifter kun en del af billedet

Udgifterne på sociale formål giver dog kun et begrænset billede af socialpolitikken i Europa. Udgifter fortæller kun noget om omfanget af ressourcer brugt på socialpolitiske formål, men intet videre om dens indretning. Samtidig er udgiftsniveauet følsomt over for demografiske og økonomiske forhold. Når fx ledigheden er høj og den økonomisk vækst lav, vil de sociale udgifters andel af BNP være højere end i en situation med lav ledighed og høj vækst. De sociale udgifter ville da give et misvisende billede af socialpolitikens betydning i landet, da velfærden typisk vil være større i den sidste situation end i den første. Derfor er det vigtigt i sammenligninger af socialpolitik at gå ud over udgiftsmål, og også se på indholdet af socialpolitik. Hvordan den er skruet sammen er derfor emnet for resten af dette kapitel.

Fire socialpolitiske modeller

I EU skelner man normalt mellem tre socialpolitiske modeller, nemlig en liberal, en konservativ og en socialdemokratisk model (Esping-Andersen 1999). Når sammenligningen også skal inddrage ansøgerlandene må den (eks-)kommunistiske socialpolitiske model tilføjes. Disse fire socialpolitiske modeller er karakteriseret ved en forskellig vægtning af fire socialpolitiske mål:

- Etablere et socialt sikkerhedsnet
- Delvist sikre mod indkomstbortfald i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, arbejdsulykker og alderdom
- Fremme ligestilling og lige muligheder, især for mænd og kvinder
- Fremme fuld beskæftigelse

De socialpolitiske modeller søger alle at give et sikkerhedsnet for deres befolkning. Det sker typisk i form af kontanthjælpslignende ordninger, hvor ydelser bliver tildelt og udmålt efter behov. USA er det eneste industrialiserede land, der i øjeblikket

opererer med et tidsbegrænset kontanthjælpssystem. Det understreger dels en vis lighed mellem de europæiske socialpolitiske modeller, dels en fundamental forskel mellem europæisk og amerikansk socialpolitik.

Samtidig er der vigtige forskelle mellem de europæiske socialpolitiske modeller. Betegnelserne af modellerne som værende henholdsvis liberal, konservativ, socialdemokratisk og kommunistisk søger at indfange den essentielle politiske ideologi i den førte socialpolitik. Selvom tingene i virkelighedens verden er knapt så sort-hvide, redegøres der her af pædagogiske årsager kun for afgørende træk ved modellerne og deres udbredelse i et udvidet EU, se oversigt 3.1.

Oversigt 3.1. Socialpolitiske modeller i Europa

<i>Mål/Model</i>	<i>Liberal</i>	<i>Konservativ</i>	<i>Socialdemokratisk</i>	<i>Ekskommunistisk</i>
Fuld beskæftigelse			Aktiv arbejds-markedspolitik	Garanteret ansættelse
Ligestilling og lige muligheder			Serviceydelser	Serviceydelser
Indkomstsikring		Socialforsikring	Socialforsikring	
Sikkerhedsnet	Kontanthjælp	Kontanthjælp	Kontanthjælp	

Den liberale socialpolitiske model finder sin primære udbredelse i Irland og Storbritannien. Dens socialpolitik retter sig mod grupper af værdigt trængende uden muligheder for at sikre sig selv i familien eller gennem tilknytning til arbejdsmarkedet. Det drejer sig især om enlige mødre og personer med handicap. Andre befolkningsgrupper er i varieret omfang dækket af socialforsikringsordninger, der dog ydelsesmæssigt ikke er så generøse som ordningerne i det øvrige Europa. Ideologien i den liberale model er nemlig, at den enkelte skal sørge for sig selv og sin familie, og at staten og det offentlige kun skal træde til med ydelser som en sidste instans – et sikkerhedsnet – når andet ikke er muligt.

Omvendt ligger vægten i den konservative model på at sikre især arbejdstageres sociale rettigheder, primært ved en høj grad af indkomstsikring i tilfælde af en række sociale begivenheder såsom arbejdsløshed, sygdom, manglende arbejdsevne og alderdom. Den konservative model er tung på overførsler og let på serviceydelser. Filosofien er, at man får, som man fortjener eller, rettere sagt, optjener, da personer med god indkomst og lang tid på arbejdsmarkedet bliver forfordelt med bedre rettigheder via større og flere indbetalinger til sociale forsikringsordninger end personer

med lav indkomst og mindre tid på arbejdsmarkedet. Sikring af status og indkomst er centralt. De kontinental- og sydeuropæiske lande hælder mod den konservative socialpolitiske model.

I den socialdemokratiske model er båndet mellem indbetalte skatter og sociale rettigheder mindre udpræget, om end det eksisterer i en udvandet form inden for arbejdsløshedsforsikring og i en stærk form inden for især arbejdsmarkedspensionsordninger. I stedet lægger den socialdemokratiske model vægt på medborgerskab, hvilket vil sige, at alle skal have stort set det samme, hvis de er fulgyldige medlemmer af samfundet. Ret til sociale ydelser er derfor bundet op på statsborgerskab. For fx folkepensioner i Norden sker dette ved, at antallet af bopælsår er afgørende for størrelsen af pensionen. Og for øvrige ydelser sker det generelt ved en behovstest for personer bosiddende i landet. Nogle af de socialpolitiske målsætninger i denne model er at reducere ulighed mellem kønnene og forskellige befolkningsgrupper, hvad angår indkomst og arbejdsmarkedsdeltagelse, og – mere ambitiøst – at hjælpe alle til at realisere deres menneskelige ressourcer på en række områder. Det betyder, at der er en omfattende palet af serviceydelser både inden for ældre- og børneomsorg, men også i form af gratis uddannelse. Det sker også gennem en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik, der gennem de senere år har spillet en større rolle for at sikre om ikke en fuld så dog mere beskæftigelse, i de skandinaviske lande, som i varieret omfang nærmer sig denne model.

Den kommunistiske model

Allerede før Murens fald var de socialpolitiske systemer i ansøgerlandene forskellige. Samtidig var de som nævnt kraftigt inspireret af Sovjetunionen. Det blev forventet, at borgere deltog i produktionen, at de arbejdede. Det gjaldt også kvinder, som desuden skulle bidrage til befolkningens reproduktion – kvinder skulle både arbejde og få børn. Med andre ord eksisterede arbejdsløshed officielt ikke. Personer blev kun fyret, når de var sociale afvigere eller systemkritikere, og arbejdsløse blev derfor opfattet som anti-sociale elementer. Resten af befolkningen var garanteret ansættelse. Af samme grund var der ingen aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Socialpolitikken var derfor let på overførsler og tung på serviceydelser. Sikkerhedsnettet lå lavt, da dets funktion ikke var centralt i modellen – folk var jo i arbejde. I stedet for kontanthjælp blev sikkerhedsnettet udgjort af stærkt subsidierede basale fornødenheder som fx transport, bolig og mad. Overførsler var finansieret centralt, hvilket gav mulighed for at tilgodese særlige grupper med mere generøse ordninger. Overførslerne var i udgangspunktet omfattende, men deres værdi blev gradvist

udhulet i takt med inflation grundet manglende indeksering (Deacon 2000). Især arbejdere i strategiske sektorer af industrien og i partiapparatet fik ofte bedre alderspensioner. Tilsvarende var deres serviceydelser ofte bedre.

Serviceydelserne dækkede dog de fleste. Der var ældreomsorg for alle, hvilket sammen med regulering af priser på mad og bolig var vigtigt, da pensionerne for de fleste ikke var tilstrækkelige. Omfattende børnepasning gjorde det muligt for mødre at arbejde, også selv om de var enlige forældre. Og uddannelse for alle sikrede en stor andel af veluddannede personer.

De fleste velfærdsordninger – service og overførsler – var knyttet til virksomheden, man arbejdede på (se også Boll 2002). Samlet set var den kommunistiske socialpolitiske model karakteriseret ved fuld beskæftigelse gennem ansættelser, omfattende serviceydelser og utilstrækkelige næsten universelle overførsler, hvilket blev gradvist opvejet af subsidierede og regulerede priser på mad, transport og bolig, samt en positiv særbehandling af enkelte grupper på arbejdsmarkedet. På den ene side var der en række fordele ved dette såsom fuld beskæftigelse, (for arbejdere) små lønforskelle mellem (u)faglært og langvarigt uddannet arbejdskraft, gratis uddannelse, gode barselsordninger og billige boliger. På den anden side førte det til en række problemer. De utilstrækkelige overførsler førte til udbredt fattigdom, især blandt ældre, større familier og personer uden for arbejdsmarkedet, fx store grupper af sigøjnere i fem af ansøgerlandene (se kapitel 5). Dårlige serviceydelser resulterede ofte i høj børnedødelighed og kortere forventet levealder. Kort sagt var systemet ikke gearret til at reagere på befolkningens behov, da de ikke kunne komme til udtryk, hverken gennem markedsmekanismer eller politisk deltagelse (Deacon 2000). Problemerne var med andre ord allerede massive, før Muren faldt.

Parallele udviklingstræk men fortsatte forskelligheder

Socialpolitikken i Europa er under forandring. Det sker typisk ved små skridt, der dog efter et stykke tid godt kan resultere i væsentlige forandringer – et skift af socialpolitisk model. Kort fortalt har EU-lande med forskellige socialpolitiske modeller fire udviklingstræk til fælles:

- udvidelse af serviceydelsers dækning
- skift fra passiv til aktiv
- større optjeningskrav
- større forpligtelser for modtagere

Især omfanget af børnepasning er blevet udvidet i en række lande, hvilket blandt

andet skyldes ønske om at gøre det muligt for kvinder bedre at kunne deltage på arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at de fleste lande søger at re-orientere deres socialpolitik fra at have handlet om forsørgelse og forsikring mod indkomstbortfald til i et større omfang at være orienteret mod at bidrage til (re-)integration på arbejdsmarkedet. I den forbindelse er optjeningen til en række ydelser for personer i den erhvervsaktive alder – fx syge- og arbejdsløshedsdagpenge, og invalidepensioner – blevet gjort sværere. Der kræves længere og længere tid forud på arbejdsmarkedet for at blive berettiget. Og modtagerne af sådanne ydelser og af kontanthjælp skal i stadig større omfang stå til rådighed for arbejdsmarkedet og deltage i forskellige arbejdsmarkedspolitiske tilbud.

Reformerne er dog kun ens på overfladen – landenes væsensforskellige socialpolitik følger stadig modellerne beskrevet ovenfor. Det skyldes især to forhold:

1. Reformernes karakter. Der er afgørende forskelle på reformernes timing, hastighed og omfang ligesom de inden for enkelte lande er forskellige på fx børne- og ældreområdet.

2. Reformernes kontekst. Reformernes betydning afhænger af landets eksisterende socialpolitiske ordninger og behov. Selvom fx omfanget af hollandsk børnepasning blev fordoblet i 1990'erne fra at dække ca. 4 pct. til 8 pct. af småbørn, dækker dette ikke behovet og er stadig langt fra situationen i Danmark, hvor den tilsvarende dækning blev øget fra ca. 60 pct. til 90 pct. – og hollandske børnepasningsordninger er dyrere og har mindre åbningstid end danske.

Så kort fortalt er de igangværende reformer af socialpolitikken i EU-landene karakteriseret ved tilsyneladende ens udviklingstræk, der dog betyder noget forskelligt, og som resulterer i en fortsat forskellighed i landenes socialpolitiske modeller (se også Kautto & Kvist 2002).

Fra asken til ilden?

De socialpolitiske reformer i ansøgerlandene har de seneste 12 år været mere omfattende end i EU-landene. Det skyldes for det første de massive problemer, der var opstået som følge af det tidligere sovjetisk inspirerede system (se ovenfor). Og for det andet skyldes det den yderligt forværrede økonomi i de første år umiddelbart efter Murens fald, der resulterede i endnu flere sociale problemer og endnu færre midler at imødekomme dem med. Overgangen fra centrale planøkonomier og et-partisystemer til markedsøkonomier og repræsentative demokratier havde nemlig direkte sociale konsekvenser. Arbejdsløshed opstod fra den ene dag til den anden.

En høj inflation de første år udhulede både lønninger og overførsler og dermed også levekårene for store grupper i befolkningen. Fjernelse af prissubsidier på en række produkter gjorde det dyrere især at bo og at købe mad. Ulighederne steg markant. Og nedskæringer på fx børnepasning gjorde det sværere at blive mor og have arbejde.

Timing, omfang og hastighed af de nyvalgte regeringers svar på de store sociale problemer og forværrede økonomiske betingelser var forskellige. De baltiske lande, Polen, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn var mest reformivrige, senere fulgte Bulgarien og Rumænien og i Slovakiet førte store uenigheder til mangel på tidlige reformer (UNDP 1998). Men nogle af lighederne i de første reformer i ansøgerlandene var fx introduktion af arbejdsløshedsdagpenge, som hurtigt blev nedskåret, fjernelse af prissubsidier på en række områder uden tilsvarende opjusteringer af andre sociale ydelser og ofte nedskæringer på børnepasningsområdet, barselsdagpenge mv. Hvor sociale rettigheder før var relativt ligeligt fordelt, om end politisk bestemte grupper blev tilgodeset, er de i dag delvist erstattet af nye uligheder: På arbejdsmarkedet mellem stærke og svage grupper og generelt mellem rige og fattige.

En ny model i ansøgerlandene?

Det er dog svært at konstatere, at en ny socialpolitisk model er opstået i ansøgerlandene som resultat af deres reformer. Snarere befinder de sig stadig i en omstillingsperiode. Reformerne stritter så at sige lidt i alle retninger, selv inden for et land på forskellige tidspunkter og mellem forskellige socialpolitiske områder. Derfor er det endnu for tidligt at kategorisere ansøgerlandenes socialpolitik håndfast som tilhørende en bestemt eller ny socialpolitisk model. På nogle punkter ser det dog ud, som om deres socialpolitik vender tilbage til tiden før planøkonomien. Den gang havde de i lighed med flertallet af de kontinentaleuropæiske lande udbredte socialforsikringsordninger inspireret af ikke mindst Tyskland. Denne historiske arv udgør sikkert en vigtig klangbund for dagens reformer. Tilsvarende betyder socialforsikringernes tilknytning til arbejdsmarkedsdeltagelse, at der er en form for kontinuitet mellem den kommunistiske periodes socialpolitik og dagens socialpolitik (Standing & Alber 2000). Tilknytning til arbejdsmarkedet var og er stadig essentiel for at optjene sociale rettigheder.

Dog er adgangen til en del af serviceydelserne, fx børnepasningsordninger, ikke længere knyttet til arbejdsmarkedsdeltagelse. Sådanne ordninger eksisterede stort set ikke før Anden Verdenskrig, den før-kommunistiske periode, og er heller ikke en del af socialforsikringsordningerne i lande som Tyskland. I stedet er en del omsorgsydelser blevet lagt ud til decentrale, offentlige myndigheder i kommunerne, der i

forskelligt omfang har søgt og evnet at gøre ydelserne universelle og til at betale. Principperne er således i overensstemmelse med situationen før systemskiftet, men organiseringen en anden. På nogle serviceydelser er der med andre ord visse lighedstræk med situationen i Norden.

Uden for den officielle socialpolitik arena er der endelig også træk fra Sydeuropa, idet en betydeligt uformel økonomi med klientelistiske træk sikrer mod noget af den økonomiske usikkerhed.

Resultatet er middelmådige ordninger for hovedparten af befolkningen, gode ordninger for de velstillede, der kan sikre sig selv, og massive problemer for udstødte grupper. Niveaue for kontanthjælp – sikkerhedsnettet – er generelt så lavt, at det ikke tillader en tilværelse uden fattigdom (Standing 1996).

Perspektiver for ansøgerlandes socialpolitik i EU

Mange ansøgerlande med en positiv økonomisk udvikling har brugt noget af denne på at forbedre de sociale forhold. Vil ansøgerlandene i forbindelse med indtræden i EU opleve et kvantespring fremad i deres socialpolitik og levekår? Det afhænger blandt andet af, om den økonomiske vækst vil fortsætte og i alle lande, om en sådan vækst vil blive oversat i socialpolitiske satsninger, og om EU og andre aktører vil presse i den retning. Fire forhold gør det tvivlsomt. For det første er det usikkert, om ansøgerlandene vil opleve en meget stærkere økonomisk vækst, når de bliver medlemmer af EU, da erfaringerne fra etablering af frihandelsaftaler i forbindelse med Europa-aftalerne nok har bidraget til en vis fremgang i mange lande, men dog langt fra kvantespring.

For det andet ses socialpolitik et stykke ad vejen som en møllesten om den nationale økonomi og virksomheders konkurrenceevne. Privatisering og individualisme står stærkere end tanker omkring kollektivt ansvar og investeringer i menneskelige ressourcer (Bloch & Blessing 2000, Ferge 2000).

For det tredje er der en udbredt mangel på tillid og mangel på institutioner, som er afgørende for et velfungerende velfærdssamfund baseret på indbetaling af skatter og sociale bidrag og på levering af ydelser i tæt samarbejde med centrale aktører. Fx er arbejdstagernes organisering generelt lav og den sociale dialog mellem arbejdsmarkedets parter er blot i sin gryen i de fleste lande.

Det leder for det fjerde til, at EU's rolle som inspirator og motor i den nationale, socialpolitiske udvikling i ansøgerlandene måske vil blive beskeden. EU's strategi inden for både social- og beskæftigelsespolitik er i høj grad båret af en tanke om partnerskaber mellem nøgleinstitutioner i samfundet. I ansøgerlandene eksisterer disse institutioner enten ikke, eller der er stor mistillid til og mellem dem. En estisk embedsmand har formuleret det således: "Det estiske arbejdsmarked ændrer sig hele tiden, og jeg tror ikke de europæiske arbejdsmarkedspolitikker er velegnede til behovene i Estland. Den europæiske beskæftigelsesstrategi er baseret på et veletableret system med stærke sociale partnere og andre institutioner. Visionen er forbundet med struktur" (Porte 2000, p. 8-9).

Omvendt har udenlandske investeringer i ansøgerlandene ikke blot været fulgt af nedskæringer på sociale serviceydelser, men også ført til øget velstand, og tilflyttede udenlandske virksomheder har blandt andet ved at følge EU-lovgivning forbedret arbejdsforholdene i visse lande (Standing & Alber 2000). I forbindelse med ansøgerlandenes indtræden i EU er et større arbejde i gang med at forberede dem på at overtage EU's lovgivning. Det betyder primært noget for forhold omkring arbejdets organisering og miljø, men mindre for den førte socialpolitik. Her er og bliver det enkelte land den primært ansvarlige.

Nuværende EU-landes socialpolitik i et udvidet EU

Vil det så betyde, at ansøgerlandene efter deres indtræden i EU vil konkurrere på at have en dårlig socialpolitik for at mindske arbejdskraftomkostninger og derved tiltrække udenlandske virksomheder og kapital? En sådan social dumping bliver diskuteret i de nuværende EU-lande (se kapitel 1 og 5 for en diskussion af frygten for social turisme). Social dumping har dog ikke noget direkte at gøre med EU, men er en del af en global økonomi, hvor lande handler med hinanden. Det nye består derfor i, at mere forskellige lande vil handle med hinanden inden for EU efter den kommende udvidelsesrunde – en del af globaliseringen bliver regionaliseret. Men det er tvivlsomt, om dette vil få afgørende effekter på den førte socialpolitik i de nuværende EU-lande. Fx har de nordiske lande med meget åbne økonomier og en omfattende velfærdsmodel klaret udefra kommende udfordringer godt (se fx Kautto m.fl. 2001). På den baggrund er der grund til at tro, at den nordiske velfærdsmodel er bæredygtig også efter udvidelsen, og at dens udfordringer snarere er af hjemlig, teknologisk og global natur. Reformene af socialpolitik vil givet fortsætte i hele Europa, men ud fra landenes eksisterende socialpolitik, udfordringer og løsningsmuligheder snarere end i en ond nedadgående cirkel forårsaget af udvidelsen af EU.

Et socialpolitisk jerntæppe?

Dette kapitel har vist, at der ikke er tegn på, at et socialpolitisk jerntæppe vil dele EU i to efter udvidelsen. Om end omfanget af sociale udgifter generelt er lavere i ansøgerlandene end i hovedparten af de nuværende EU-lande, er det dog på niveau med en række EU-lande. Reformerne i ansøgerlandene er set med danske eller EU-øjne hastige og omfattende. Men det er endnu for tidligt at spå om deres endestation. Dog tegner reformerne ikke til at blive en total kopi eller import af amerikansk inspirerede, minimalistiske former for socialpolitik. Børnepasningsordninger er omfattende, ligesom sociale forsikringsordninger er blevet en hjørnesten i landenes socialpolitik. Der er dog huller i systemet især for ældre og udstødte grupper fra arbejdsmarkedet, for hvem sikkerhedsnettet ikke udgør en sikring imod fattigdom i samme omfang som i det nordvestlige Europa.

Udvidelsen vil dog i mange år fremover betyde, at socialpolitikken i EU bliver endnu mere forskelligartet. Den traditionelle opdeling i syd-nord eller i tre socialpolitiske modeller i EU kan således blive komplementeret med yderligere en model eller hybrid, som endnu ikke har fundet fast fodfæste.

Litteratur

Adema, W. (2001)

Net Social Expenditure, 2nd edition. Paris: OECD.

Bloch, M. N. & B. Blessing (2000)

Restructuring the State in Eastern Europe – Women, Child Care, and Early Education, i: Thomas S. Popkewitz (red.), *Educational Knowledge – Changing Relationships between the State, Civil Society and Educational Community.* New York: State University of New York Press, pp. 59-82.

Deacon, B. (2000)

Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization, i: *Journal of European Social Policy*, 10(2): 146-161.

Esping-Andersen, G. (1999)

Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (2002)

Social Protection in Europe, Statistics in Focus, Theme 3, 1/2002.

Ferge, Z. (2000)

European Integration and the reform of social security in the accession countries? Paper præsenteret ved konferencen "Economic and Social Dimensions of Enlargement", Brussels, 16. november. (In print: *European Journal of Social Quality*).

Kautto, M., J. Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist & H. Uusitalo (red.) (2001)

Nordic welfare states in the European context. London: Routledge.

Kvist, J. (1999)

Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types, i: *Journal of European Social Policy*, 9(3): 231-52.

Kvist, J. (2002a)

EU's beskæftigelsespolitik, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. (2002b)

Beskæftigelse, arbejdsmarkedspolitik og arbejdskraftens frie bevægelighed, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelse i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

OECD (2001)

Employment Outlook. Paris: OECD.

Porte, C. de la (2000)

The Stakes of the Social Dimension of Enlargement and the Outlook for the Future, i: *Belgian Review of Social Security*, Vol. 43, Special Issue.

Standing, G. (1996)

Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets, i: Gøsta Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications.

Standing, G. & J. Alber (2000)

Social Dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, no. 2.

UNDP (1998)

Poverty in Transition? New York: UNDP Regional Bureau for Europe and CIS.



Af Mads Meier Jæger

Velfærdsstaten er, og har altid været, populær i Europa, også selv om massemedierne undertiden giver det modsatte indtryk. Opbakning til offentlige velfærdsgoder er en helt central del af de europæiske samfund, og kun med stor folkelig opbakning kan man få velfærdsstaten til at hænge sammen både økonomisk og socialt. Men hvorfor elsker vi vores velfærdsstat, og indebærer denne romance – som alle forhold i livet – dårlige såvel som gode sider? Dette kapitel giver et bud på svaret. Herudover diskuteres opbakningen til velfærdsstaten i relation til EU's udvidelse mod øst. Er der store værdimæssige forskelle omkring holdningerne til offentlig velfærd i EU i forhold til ansøgerlandene, og hvilke konsekvenser har udvidelsen for velfærdsstatens opbakning i øst såvel som i vest?

Opbakning til velfærdsstaten

Social velfærd tilvejebragt af det offentlige er i dag en uomgængelig del af de europæiske samfund. Siden begyndelsen af det 20. århundrede, og særligt i perioden umiddelbart efter Anden Verdenskrig, er velfærdsstaterne i Vesteuropa vokset betragteligt, men på forskellig vis. Mest udbygget er den offentlige velfærd i Skandinavien, hvor velfærdsstaten langt hen ad vejen har overtaget de forpligtelser, som familien og lokalsamfundene førhen havde for fx de syge, de ældre og de arbejdsløse. I de kontinentaleuropæiske lande, og i særdeleshed i Tyskland og Frankrig, lægger man mest vægt på kontantoverførsler til folk på arbejdsmarkedet, mens servicebase-rede ydelser som fx børnepasning og ældrepleje anses for familiens ansvarsområde, men som ofte subsidieres økonomisk af staten. I Sydeuropa opfattes velfærd først og fremmest som et familieanliggende, og staten indtager derfor, med undtagelse af pensionsområdet, en beskeden rolle. I de mellem- og østeuropæiske lande skabte kommunismen i efterkrigstiden en særlig type velfærdsstat, i hvilken staten var engageret i at tilvejebringe velfærd til befolkningen inden for stort set alle velfærdsområder. Efter kommunismens sammenbrud er denne velfærdsstatsform delvist forsvundet, og mere liberalt orienterede såkaldte 'post-kommunistiske' velfærdsstater er under opbygning. Samlet set er variationen i de europæiske velfærdsstater derfor ganske betydelig.

Men hvordan forholder de europæiske befolkninger sig til deres velfærdsstater, og hvilken betydning opbakningen til offentlig velfærd har for statens legitimitet? I dette kapitel ser vi på opbakningen til velfærdsstaten i EU og i en række ansøgerlande. Et højt niveau af folkelig opbakning til offentlige velfærdssystemer er en forudsætning for deres eksistens, og store forandringer i opbakningen til velfærdsstaten kan have alvorlige politiske følger for velfærdsstaten. Omfanget af offentligt tilvejebragt velfærd er altid et politisk bestemt spørgsmål, og en stabil folkelig konsensus omkring det, der opfattes som et alment acceptabelt niveau for velfærd, er en nødvendighed for at opretholde velfærdsstatens legitimitet. Vi undersøger, hvor stor opbakningen til velfærdsstaten er i en række europæiske lande, samt hvordan denne har ændret sig over de sidste 10-15 år. Herudover kigger vi på opbakningen til velfærdsstaten i et bredere EU-perspektiv, hvor en række central- og østeuropæiske lande på nuværende tidspunkt forhandler om optagelse i EU. Er der forskelle på opfattelsen af offentlig velfærd i øst og vest, og har eventuelle forskelle betydning for østlandenes fremtidige integration i EU? Dette er aktuelle politiske spørgsmål, som også forsøges belyst i dette kapitel.

Kapitlet er opbygget sådan, at vi først kort præsenterer nogle teoretiske overvejelser om, hvorfor den folkelige opbakning til offentlige overførsler og service er vigtig for velfærdsstaten. Dernæst analyseres i tværsnit holdningen til statens rolle inden

for en række velfærdspolitiske områder, og derefter ser vi på udviklingen i holdningerne over tid. I det følgende afsnit kaster vi blikket på opbakningen til velfærdsstaten i en række af ansøgerlandene, ligesom vi her diskuterer politiske udfordringer i forbindelse med østudvidelsen. Det afsluttende afsnit indeholder en konklusion på problematikken omkring opbakning til velfærdsstaten i øst og vest.

Opbakning til velfærdsstaten – hvorfor er den vigtig?

Velfærdsstaten er en omfangsrig offentlig institution, der har indflydelse på de fleste menneskers liv. Vi betaler alle skatter og afgifter til at finansiere forskellige former for velfærdsstatslige systemer, ligesom vi modtager ydelser fra det offentlige i form af pengeoverførsler og serviceydelser. Vi er så at sige involveret med velfærdsstaten i hele vores livscyklus: Som børn som brugere af pasningsinstitutioner og skolevæsenet, som forældre er vi modtagere af børne- og familieydelser, og som modtagere af pensioner og måske hjemmehjælp. Og vi bidrager til finansieringen af velfærdsstaten ved at betale skatter og sociale bidrag som erhvervsaktive borgere. Velfærdsstaten følger os, som det blev formuleret af den britiske socialreformator William Beveridge, ”fra vugge til grav” (1942: 221). Vores holdning til velfærdsstaten hænger derfor også i høj grad sammen med de principper, ud fra hvilke vi bidrager til og modtager fra velfærdsstaten.

Finansieringen af velfærdsstaten bygger i Danmark på en slags solidarisk kontrakt mellem generationerne. Dette betyder på den ene side, at vi alle betaler over skattekiloen til hinandens velfærd, og på den anden side, at dem med de højeste indkomster bidrager mest til fællesskabet. Det tydeligste eksempel på denne solidaritet finder vi i det danske pensionssystem, hvor folkepensionen til de nuværende pensionister betales af de yngre generationer på arbejdsmarkedet. De unge generationer kan derfor også forvente, at de kan nyde deres otium med en folkepension betalt af de på det tidspunkt arbejdsmarkedsaktive generationer. Ikke mindst på grund af denne solidariske ordning imellem høj og lav og imellem generationerne er en stærk og stabil opbakning til velfærdsstaten af afgørende betydning. Det er således svært at forestille sig en funktionsdygtig dansk velfærdsstat uden en høj grad af folkelig opbakning.

I de fleste andre europæiske lande er indretningen og finansieringen af velfærdsstaten anderledes udformet end i Danmark (se Esping-Andersen 1990, 1999). I de kontinentaleuropæiske lande baserer man sig i høj grad på sociale forsikringsordninger igennem arbejdsmarkedet, fx når det gælder pensioner, arbejdsløshed, sygdom og arbejdsulykker, og her er solidariteten imellem socialt ”ligestillede” – dvs. folk i de

samme fagforeninger, faggrupper og forsikringssystemer – vigtigere end solidariteten imellem høj og lav. Af samme årsag hænger opbakningen til velfærdsstaten i disse lande langt hen ad vejen sammen med samspejlet imellem arbejdsmarkedets parter og offentlige institutioner, især fordi staten hovedsageligt omfordeler samfundets økonomiske goder igennem arbejdsmarkedet. I den 'angelsaksiske' verden, hvilket i Europa vil sige England og Irland, er velfærden i højere grad baseret på individuelle, private forsikringsordninger fx imod sygdom og arbejdsløshed, og staten er her hovedsageligt involveret i at afhjælpe fattigdom blandt de mindst privilegerede. Solidariteten med medborgerne i denne form for velfærdsstat er derfor – i teorien – ganske beskeden.

I ansøgerlandene har man haft vidt forskellige systemer, men generelt gælder, at der før Murens fald var et omfattende sikkerhedsnet for alle, samtidig med at social tryghed i høj grad var knyttet til ansættelsesforhold. Siden 1990 har velfærdsstaterne i ansøgerlandene været under store forandringer.

Solidaritet og egennytte

Men hvorfor bakke op om velfærdsstaten? Den ovenstående diskussion illustrerer spændingsfeltet imellem to yderpunkter i denne diskussion: Solidaritet og egennytte. Solidaritet i forhold til velfærdsstaten dækker over, at man gerne vil bidrage til fællesskabet og til at hjælpe trængte medborgere (se Juul 2002). Denne solidaritet er institutionaliseret i form af velfærdsstaten, i hvilken alle borgere over skatten og igennem arbejdsmarkedsdeltagelse bidrager til fællesskabet. Det andet ekstrem er egennytte i den betydning, at man igennem (frivillige såvel som tvangsmæssige) bidrag til velfærdsordninger forsøger at reducere egne sociale risici og dermed optimere sin personlige sikkerhed (se Barr 1998). Forskningen inden for området viser det, som vi nok alle formoder, at der i virkeligheden som oftest er tale om en blanding af begge fænomener. På den ene side vil de fleste gerne hjælpe deres medborgere, og på den anden side handler social velfærd også i høj grad om personlig beskyttelse imod fx arbejdsløshed, sygdom og alderdom (fx Svallfors 1997, Bean & Papadakis 1998).

Middelklassen

En anden forklaringsmodel går på, at opbakningen til velfærdsstaten i vid udstrækning også kan hænges op på middelklassen. Hermed skal forstås, at de relativt store middelklasser i de europæiske lande er de primære bidragsydere til, og aftagere af offentlig velfærd. Middelklasserne er arbejdsmarkedsaktive, de betaler en stor del af

skattekagen, og de er således også med til at finansiere pensioner og hjemmehjælp til de ældre og understøttelse til de arbejdsløse. På den anden side er middelklasserne også modtagere af en lang række ”tunge” velfærdsydelse: Børnepenget og pasningsordninger, gratis grundskole og videregående uddannelse, familieydelse og lægehjælp. Historisk er velfærdsstaten i mange vesteuropæiske lande derfor designet specielt til at skulle ”servicere” en bred middelklasse med relativt ens sociale risici, og opbakningen til offentlige velfærdsordninger fra disse middelklassegrupper er derfor af særlig stor betydning (Lepsius 1979, Baldwin 1990).

Spørgsmålet om middelklassens opbakning til velfærdsstaten er mere udtalt i Vesteuropa sammenlignet med lande med ”mindre” velfærdsstater som fx USA, Canada og Australien. I disse lande er velfærdssystemerne hovedsageligt indrettet til at afhjælpe fattigdom og hjælpe mennesker nederst i samfundet. Derfor er middelklassen i denne type velfærdsstat primært skaffedyr og ikke modtagere af velfærdsydelser, og denne omstændighed har historisk medført en generelt større utilfredshed med offentlige velfærdssystemer i disse lande. Konsekvenserne heraf har typisk været, at velfærdsydelserne til de mindst privilegerede i disse lande er blevet endnu dårligere, og at der er opstået en ’klassekonflikt’ mellem på den ene side de fattigste modtagere af velfærdsgoder og på den anden side de politisk stærke middel- og overklasser, der ikke vil bidrage til velfærdssystemer, som de ikke selv har nogen nævneværdig nytte af.

Holdninger og politisk uforanderlighed

Et andet, væsentligt aspekt af diskussionen om opbakningen til velfærdsstaten vedrører den historiske, politiske og samfundsmæssige kontekst, inden for hvilken velfærdsstaten fungerer. Politologisk forskning viser, at velfærdsstater i høj grad selv er med til at skabe og vedligeholde deres opbakning (se Pierson 1994, 1996). Når først velfærdssystemer bliver etablerede og tiltrækker ’kunder’, så er disse kunder ofte trofaste, og på denne måde får velfærdsordningerne deres eget liv og kan være ualmindeligt svære at ændre igen. Dette kalder man ”lock in” og ”feed back”-effekter, nemlig når en velfærdsordning vokser og bliver så politisk betydningsfuld, at den kan være næsten umulig at kontrollere. Et eksempel herpå er den danske efterlønsordning, der i 1979 blev indført som et instrument nedslidte arbejdere kunne trække sig tidligt tilbage ved hjælp af og dermed skabe plads til yngre kræfter på arbejdsmarkedet. Hvad man ikke forudså var, at efterlønnen voksede eksplosivt fra under 50.000 brugere i 1980 til ca. 175.000 i 2000, eller hvad der svarer til lidt over 4 pct. af den stemmeberettigede befolkning over 18 år. For de politiske partier, hvis interesser er at fastholde og udbygge deres politiske magt, er 4 pct. af vælgermassen

plus efterlønnernes ægtefæller, børn og ligesindede venner en betydelig magtfaktor på valgdagen, og alene af denne grund tenderer den politiske diskussion af efterlønnen en favorisering af status quo. Denne type forklaringsmodel taler således for, at velfærdsstaten skaber og plejer sin egen opbakning, og at vi derfor må forvente for det første, at opbakningen generelt er høj, eftersom velfærdsstaten er udbygget og vigtig for borgerne, og for det andet, at opbakningen sandsynligvis er stabil over tid. Vi vil i den efterfølgende analyse påpege, at begge disse omstændigheder faktisk er karakteristiske for holdningerne til velfærdsstaten i Europa.

Holdninger til velfærdsstaten i Vesteuropa – tværsnit

Opbakningen til velfærdsstaten i de nuværende EU-lande er karakteriseret ved to ting: Den er høj, uanset hvilke lande man ser på, ligesom den er relativt stabil over tid. Det første træk, at opbakningen er høj, kan ses i tabel 4.1 nedenfor, hvor opbakningen til fire forskellige velfærdsområder er vist.

Tabel 4.1: Opbakning til fire velfærdsområder 1996. Pct.

<i>Det bør være regeringens ansvar at ...</i>				
	<i>Skaffe et arbejde til alle som gerne vil have et</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for de arbejdsløse</i>	<i>Tilvejebringe hjælp til syge mennesker</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for ældre</i>
Sverige	65	90	96	98
Frankrig	69	81	89	92
Tyskland (Vest)	75	80	97	96
Italien	77	75	99	98
Spanien	91	94	99	99
Irland	70	91	99	99
England	69	79	99	98
Gennemsnit	74	84	97	97

Kilde: International Social Survey Programme (ISSP), "Role of Government" 1996.

Anm.: De angivne procentpoint angiver de respondenter, der i de ovennævnte spørgsmål har svaret at det 'afgjort' og 'sandsynligvis' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode. Alternative svarmuligheder er, at det 'sandsynligvis ikke' og 'afgjort ikke' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode (samt 'ved ikke'). Procentsatser er afrundede.

Det ses i tabel 4.1, at langt de fleste borgere er enige om, at de fire forskellige velfærdsområder hovedsageligt bør være en opgave for det offentlige at tilvejebringe.

Dette gælder især omsorgen for syge og ældre mennesker, hvor opbakningen generelt er meget høj. Opbakningen til, at det offentlige skal sikre arbejde til alle, som ønsker det, samt sikre en anstændig levestandard for de arbejdsløse, er lavere, men er stadig høj. Samlet set er den folkelige opbakning til, at det offentlige bør være ansvarlig for at tilvejebringe velfærd, utvetydigt stor i EU-landene. Herudover tilkendegiver de fleste, at de støtter op om solidariske ordninger, der kan hjælpe dem selv og deres medborgere, hvis de bliver socialt nødstedte.

Man ser i tabel 4.1 også et typisk holdningsmæssigt skel imellem de sociale grupper, der opfattes som 'værdigt' og 'ikke (så) værdigt' trængende. På den ene side er stort set alle enige om, at syge og ældre er værdige til ydelser og omsorg fra det offentlige, mens på den anden side det at sikre arbejde til alle og økonomisk underhold til de arbejdsløse opfattes mindre positivt. Dette holdningsmæssige rationale findes inden for de fleste velfærdsmæssige områder. Grunden hertil kan dels findes i egennytteargumentet om at arbejdende folk helst selv vil kunne profitere af de ordninger, som de betaler til og dels at arbejdsløse typisk opfattes som ikke-produktive modtagere af overførsler fra velfærdsstaten. Vi kan desværre ikke i datamaterialet skelne imellem holdninger til arbejdsløshedsforsikring og kontanthjælpsordninger, hvor der utvivlsomt er holdningsmæssige forskelle. Arbejdsløshedsforsikringen opfattes af de fleste som en velfærdsordning for den brede, arbejdende middelklasse, der nyder

Tabel 4.2. Holdninger til udgiftsniveau for offentlige velfærdsydelser. Pct.

<i>Andel, der mener at regeringen bør bruge 'meget mere' eller 'mere' på følgende områder:</i>				
Land/spørgsmål	Sundhed	Uddannelse	Pensioner	Arbejdsløshedsunderstøttelse
Sverige	77	59	57	43
Frankrig	49	64	32	20
Tyskland (Vest)	54	51	44	29
Italien	77	71	68	49
Spanien	80	74	57	53
Irland	84	63	75	47
England	92	84	80	36
Gennemsnit	83	67	61	40

Kilde: International Social Survey Programme, "Role of Government" 1996.

Den angivne procentsatser angiver hvilken andel af de adspurgte, der svarede at regeringen bør bruge 'meget mere' eller 'mere' på de angivne velfærdsområder. Alternative svarkategorier er 'brug det samme', 'brug mindre' samt 'brug meget mindre'. Procentsatser er afrundede.

stor og bred opbakning i befolkningen. Kontanthjælpsordningerne benyttes typisk af langtidsarbejdsløse og marginaliserede borgere, der ikke i så høj grad opfattes som værdigt trængende til offentlig hjælp. Inden for det arbejdsløshedspolitiske område har middelklasseargumentet altså en vis forklaringskraft.

Hvor temaet for spørgsmålene i tabel 4.1 handler om folks holdning til den ønskelige 'bredde' af offentlig velfærd, så vil vi nu se på 'dybden' af deres holdninger. I tabel 4.2 undersøges holdningen til, hvorvidt man bør bruge mere eller mindre på fire typer velfærdsydelser: Sundhed, uddannelse, pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse. Igen ser vi, at den generelle holdning er, at man bør bruge flere midler på de forskellige ydelser. Sundhed opfattes som det område, hvor der bør bruges flest ressourcer, mens arbejdsløshedsunderstøttelse tydeligvis er mindre væsentlig. Igen træder skellet mellem værdigt og ikke værdigt trængende igennem. Samlet set gælder det således i EU-landene, at opbakningen til offentlig velfærd både i bredden og dybden generelt set er meget høj. Dette gælder på langt de fleste velfærdsområder og i de fleste lande uanset typen af velfærdsstat.

Forandringer over tid i opbakningen til velfærdsstaten

I det foregående afsnit fandt vi, at opbakningen til velfærdsstaten i EU generelt er høj. Dette er den ene af de to vigtigste karakteristika ved opbakningen til velfærdsstaten. Det andet typiske træk er, at den høje opbakning til velfærdsstaten er relativt stabil over tid. I tabel 4.3 nedenfor er data for en tiårig periode vist for Norge som repræsentant for den nordiske velfærdsmodel og tre EU-lande, for hvem der findes information.

Som det ses i tabellen, så er den massive opbakning til offentlig velfærd for de syge og de ældre uforandret høj fra 1985 til 1996. Dette gælder for alle fire lande, og tendensen er udbredt i det meste af Vesteuropa (se fx Taylor-Gooby 1995, Bean & Papadakis 1998). På den anden side observerer vi et svagt til moderat fald i opbakningen til statens rolle i at tilvejebringe arbejde og sikre en anstændig levestandard for de arbejdsløse. Dette skal ses i lyset af den høje arbejdsløshed i de europæiske lande i perioden, ligesom de arbejdsløse opfattes som mindre værdige til offentlig forsørgelse end syge og ældre. Dette overskygger dog ikke den generelle tendens, at den folkelige opbakning til offentlig velfærd i de vesteuropæiske samfund er, og igennem de seneste mange år har været, høj og stabil. Den høje opbakning kan delvist forklares med, at velfærdsstaten igennem sine institutioner skaber sin egen opbakning, men forskningen viser også, at folks solidaritet med deres medborgere, der også udmøntes i en positiv indstilling til en omfangsrig velfærdsstat, ikke har været faldende over tid.

Tabel 4.3. Opbakning til fire velfærdsområder, 1985, 1990 og 1996. Pct.

		<i>Det bør være regeringens ansvar at ...</i>			
<i>Land/spørgsmål</i>		<i>Skaffe et arbejde til alle som gerne vil have et</i>	<i>Tilvejebringe hjælp til syge mennesker</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for ældre</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for de arbejdsløse</i>
Norge	1985	-	-	-	-
	1990	84	99	99	91
	1996	81	99	99	92
Tyskland (Vest)	1985	82	98	97	85
	1990	74	95	95	78
	1996	75	97	96	80
Italien	1985	89	100	100	85
	1990	85	99	99	78
	1996	77	99	98	75
England	1985	72	99	98	86
	1990	63	100	99	80
	1996	69	99	98	79
Gennemsnit:	1985	81 ^a	99 ^a	98 ^a	85 ^a
	1990	77	98	98	82
	1996	76	99	98	82

Kilde: *International Social Survey Programme, "Role of Government", 1985/86, 1990 og 1996.*

Anm.: De angivne procentpoint angiver de respondenter, der i de ovennævnte spørgsmål har svaret at det 'afgjort' og 'sandsynligvis' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode. Alternative svarmuligheder er at det 'sandsynligvis ikke' og 'afgjort ikke' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode (samt 'ved ikke'). Procentsatser er afrundede. Gennemsnitsværdierne er uvægtede. ^a inkluderer ikke Norge.

EU, ansøgerlandene og velfærdsstaten

EU har i en længere periode arbejdet på at udvikle en såkaldt 'social dimension' om social- og arbejdsmarkedspolitikken. De central- og østeuropæiske ansøgerlande står her over for en udfordring på grund af deres særlige statshistorie (se Friis & Murphy 1999). Men hvordan er opbakningen til velfærdsstatslige ordninger i ansøgerlandene, og er der i den forbindelse store forskelle mellem EU- og ansøgerlandene, som man må tage i betragtning i forbindelse med udvidelsen og ambitionen om et 'større Europa'?

I tabel 4.4 ses besvarelsene på de samme spørgsmål som analyseret ovenfor, men her besvaret i ansøgerlandene. I tabellen kan vi se, at befolkningerne i ansøgerlan-

Tabel 4.4. Opbakning til velfærdsstaten i ansøgerlandene. Pct.

		<i>Det bør være regeringens ansvar at ...</i>			
		<i>Skaffe et arbejde til alle som gerne vil have et</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for de arbejdsløse</i>	<i>Sikre en anstændig levestandard for ældre</i>	<i>Tilvejebringe hjælp til syge mennesker</i>
Ungarn	1990	89	72	99	99
	1996	87	63	98	99
Bulgarien	1996	81	88	98	97
Tjekkiet	1996	76	45	97	97
Letland	1996	90	83	100	99
Polen	1996	90	81	99	98
Slovenien	1996	89	86	96	97
Gennemsnit:	1996	86	74	98	98

Kilde: *International Social Survey Programme, "Role of Government" 1996.*

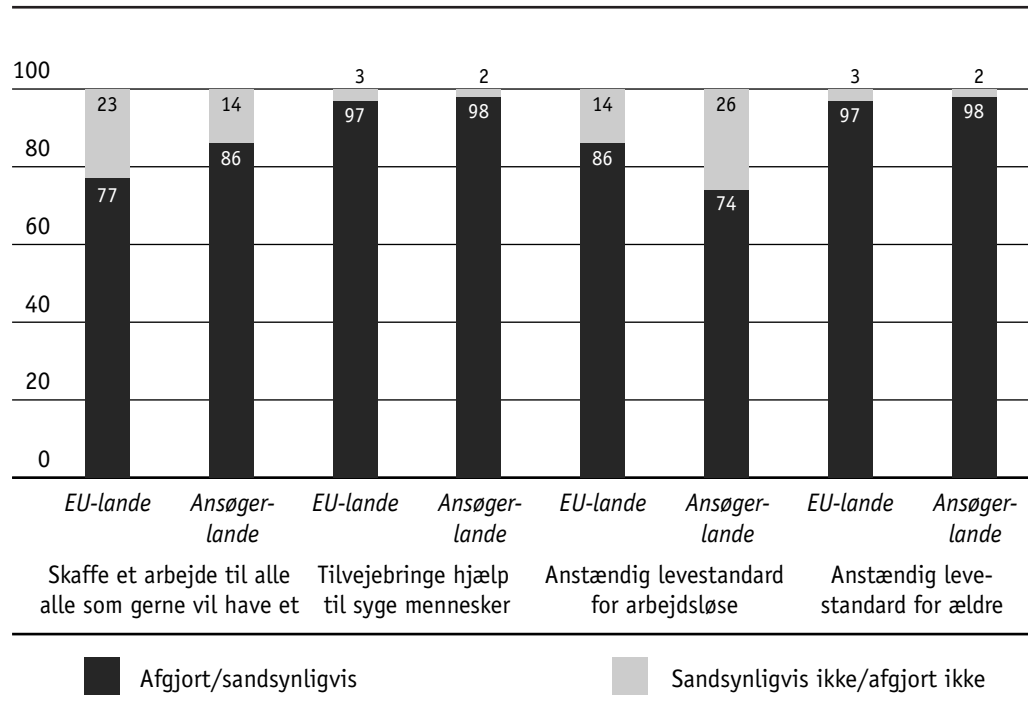
Anm.: De angivne procentpoint angiver de respondenter, der i de ovennævnte spørgsmål har svaret at det 'afgjort' og 'sandsynligvis' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode. Alternative svarmuligheder er at det 'sandsynligvis ikke' og 'afgjort ikke' er regeringens ansvar at tilvejebringe den nævnte gode (samt 'ved ikke'). Procentsatser er afrundede. Gennemsnitsværdierne er uvægtede.

dene generelt lægger mere vægt på statens ansvar end befolkningen i de nuværende EU-lande, men også at forskellene ikke er specielt store. Dette gælder især statens forpligtelse til at tilvejebringe arbejde til alle, som vil have det, hvor tilslutningen gennemsnitligt er noget højere i ansøgerlandene. Til gengæld vurderes statens ansvar for at sikre de arbejdsløse en anstændig levestandard 10 procentpoint lavere, nemlig 74 pct. Set i lyset af den høje arbejdsløshed i ansøgerlandene er dette et forståeligt svarmønster. Når det gælder velfærdsstatens ansvar over for ældre og syge, er der ingen forskel mellem nuværende og kommende EU-lande.

Vi er imidlertid nødt til at gå mere aggregeret til værks for systematisk at kunne vurdere de holdningsmæssige forskelle på opbakningen til velfærdsstaten i henholdsvis EU- og ansøgerlandene. I figur 4.1 nedenfor sammenligner vi igen opbakningen til fire velfærdsområder i EU- og ansøgerlandene.¹

¹ Tilgængelige EU-lande i datamaterialet er England, Frankrig, Sverige, Tyskland, Italien, Nordirland, Irland, Spanien og Østrig. Ansøgerlande er Ungarn, Bulgarien, Tjekkioslovakiet, Letland, Polen og Slovenien.

Figur 4.1. Opbakning til offentlig velfærd i EU- og ansøgerlande. 1996.
Spørgsmål: Bør det være statens ansvar at ...



Kilde: ISSP "Role of Government" 1996.

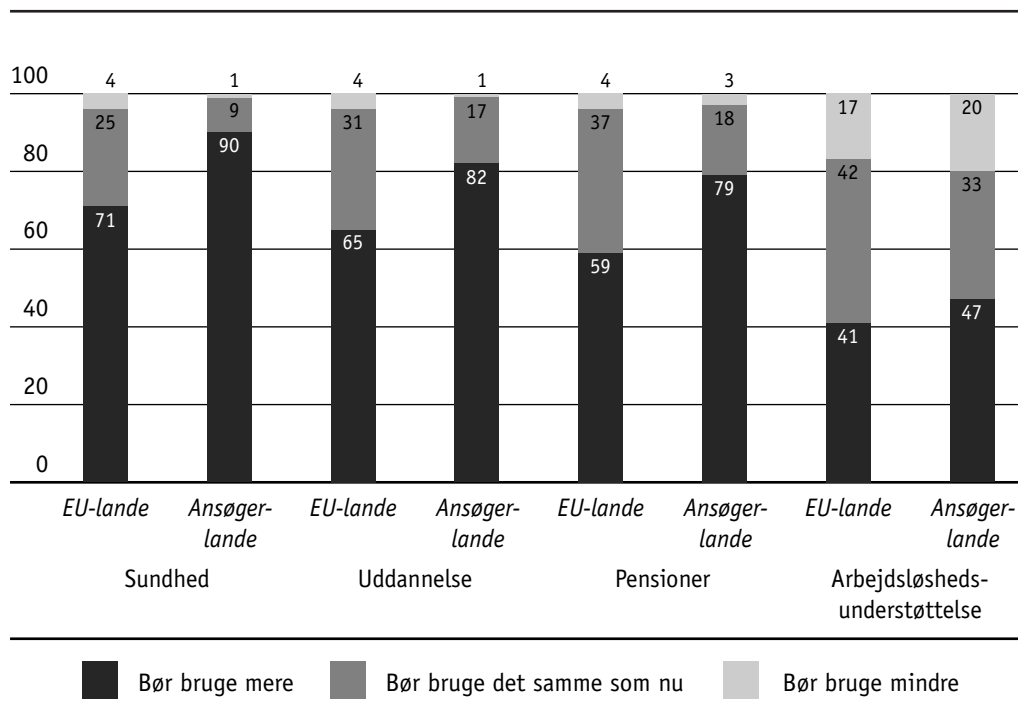
Her ser vi igen, at befolkningerne i ansøgerlandene generelt vægter statens rolle i at skaffe arbejde højere end befolkningerne i EU-landene gør, men samtidig at der i ansøgerlandene lægges mindre vægt på at sikre de arbejdsløse en anstændig levestandard. Som vi allerede ved, er der ingen nævneværdige forskelle, når det gælder holdningen til statens rolle i at sikre hjælp til syge og ældre.

I figur 4.2 ser vi på holdningerne til det ønskede udgiftsniveau på sundhed, uddannelse, pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse i EU- og ansøgerlandene.

Når det gælder folks holdninger til velfærdstatens omfang, ser vi i figur 4.2, at der er relativt stor forskel på EU- og ansøgerlandene. Mens der også i EU-landene er stor opbakning til at bruge mere på centrale velfærdsområder som sundhed, uddannelse og pensioner, så er den altovervejende holdning i ansøgerlandene, at der er behov for at bruge betydeligt flere ressourcer end nu.² Undtagelsen herfra er arbejdsløsheds-

² Spørgsmålet er formuleret således, at man dermed også vil acceptere højere skatter for at betale for at få mere offentlig velfærd.

Figur 4.2. Holdninger til niveauet af offentlige udgifter på fire områder i EU- og ansøgerlande. 1996



Kilde: ISSP "Role of Government" 1996.

understøttelse, hvor der kun er en marginal forskel på EU- og ansøgerlandene. Givet de turbulente, økonomiske og sociale omvæltninger i ansøgerlandene i 1990'erne er behovet for opbygning af offentlige institutioner på velfærdsområdet således klart udtrykt i borgernes holdninger til social velfærd. Befolkningerne ønsker mere og ikke mindre stat på det sociale område.

Sammenfatning

Formålet med dette kapitel har været at diskutere omfanget og betydningen af opbakningen til velfærdsstaten i forskellige europæiske lande. Dette spørgsmål er især relevant i lyset af den langsigtede konsolidering af en fælles, europæisk socialpolitik og udvidelsesprocessen imod øst.

Vi har i kapitlet vist, at der i de nuværende EU-lande generelt findes et højt niveau af opbakning til velfærdsstaten, samt at denne tilslutning er stabil over tid. Det høje niveau af opbakning kan tilskrives flere faktorer:

- at velfærdsstaten generelt opfattes som en ønskværdig solidarisk institution
- at man igennem velfærdsstaten får personlig sikkerhed i forhold til fx arbejdsløshed og sygdom
- at velfærdsstaten i høj grad benyttes af den brede middelklasse, og sidst men ikke mindst
- at den udbyggede velfærdsstat skaber og vedligeholder sin egen opbakning.

Disse individuelle og strukturelle faktorer medvirker til at opretholde et højt niveau af opbakning. Dette er tilfældet i de fleste EU-lande, også selv om de har meget forskellige indretninger af velfærdsystemerne. Typen af velfærdsstat er således ikke af væsentlig betydning for befolkningens tilslutning til denne.

I ansøgerlandene så vi, at opbakningen til staten som tilvejebringer af velfærd ikke er væsensforskellig fra EU-landene. Dog er opbakningen generelt en smule højere i ansøgerlandene end i de nuværende EU-lande. Specielt er opbakningen til øgede udgifter på en række vigtige velfærdsområder mere udtalt i ansøgerlandene.

Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at bevæggrundene bag den høje opbakning til offentlig velfærd i henholdsvis ansøgerlandene og EU-landene sandsynligvis er forskellige. Hvor den store tilslutning i EU-landene kan tilskrives velfærdsstaternes historiske opbygning og ”træghed” i holdningsmønstre over tid, så udtrykker den store tilslutning i øst måske i højere grad et ønske om personlig social sikkerhed i en tid, hvor statens rolle på meget kort tid er blevet forandret. Hvor borgerne i de nuværende EU-lande værdsætter velfærdsstaten per tradition, og fordi den ’altid’ har været der, så værdsætter befolkningerne i ansøgerlandene velfærdsstaten, fordi den som den eneste institution kan garantere personlig social sikkerhed i en ellers ustabil økonomisk situation. Dette forklarer den prioritering af øgede udgifter på alle velfærdsområder i ansøgerlandene, som vi så ovenfor. På den anden side er også ansøgerlandenes kommunistiske baggrund stadig af betydning, hvilket givetvis afspejles i den meget høje forventning om, at staten bør tage ansvaret for borgernes velfærd. Man bør derfor fortolke de tilsyneladende ensartede holdningsmønstre i EU- og ansøgerlandene med varsomhed, for bevæggrundene for at udtrykke stor opbakning til velfærdsstaten kan meget vel skyldes vidt forskellige faktorer.

Det står således klart, at det samme høje niveau af opbakning til offentlig velfærd i EU- og ansøgerlandene skyldes forskellige økonomiske, sociale og politiske udgangspunkter. Det er tankevækkende, at mens det faktiske behov for offentlig social tryghed i ansøgerlandene er højt, så er de økonomiske midler til at indfri disse behov ganske beskedne. Men hvilken betydning får medlemskab af EU for ansøger-

Boks 4.1

Opbakningen til velfærdsstaten i EU-landene er karakteriseret ved at være meget høj og relativt stabil over tid. Der er mindre, men ikke systematiske forskelle på opbakningen i forskellige medlemslande.

Der er forskel på niveauet af opbakning til velfærdsstaten i ansøger- og EU-landene. I ansøgerlandene er tilslutningen generelt en smule højere end i EU-området. Dette gælder specielt ønsket om at ville bruge flere penge på velfærdsordningerne.

Den høje opbakning til velfærdsstaten både i EU- og i ansøgerlandene skyldes sandsynligvis forskellige historiske og økonomiske forhold. I EU-landene er opbakningen høj, fordi velfærdsstaten altid har været der og fordi borgerne er vant til den, hvorimod velfærdsstaten i ansøgerlandene er populær, fordi den kan give borgerne social tryghed i tider med økonomisk usikkerhed og sociale omvæltninger.

landenes muligheder for at tilvejebringe den nødvendige sociale tryghed for borgerne? Medlemskab af EU indebærer i denne henseende både fordele og ulemper. Til fordelene hører fx udvidelsen af eksportmarkeder, adgang til EU's landbrugs- og strukturfonde og fri mobilitet for arbejdstagere i EU; alle omstændigheder, der kan medvirke til at stimulere den økonomiske vækst og ansøgerlandenes velstand. Til ulemperne ved udvidelsen hører de kontante krav til reformer af ansøgerlandenes sociale tryghedssystemer, som stilles som betingelse for EU-medlemskab. Nogle kommentatorer mener, at man i høj grad benytter ansøgerlandene som 'sociale eksperimenter' for neo-liberale reformer af velfærdsstaten (se fx Ferge 1997). Denne politik dikteres både af EU, den Internationale Valutafond og Verdensbanken, og ansøgerlandene er i vid udstrækning mere eller mindre tvunget til at følge trop, hvis de vil med i EU. Udmøntningen af denne politik op igennem 1990'erne: Mere markedsbaseret velfærd, ydelser efter transsprøvelser i stedet for universelle ydelser og en generel forringelse af sociale rettigheder – kan få betydelige negative konsekvenser for ansøgerlandenes opbakning både til velfærdsstaten og til EU-projektet. Skismaet er åbenlyst, for mens EU på den ene side kan være medvirkende til at skabe økonomisk vækst og politisk stabilitet i ansøgerlandene, så kan reformerne af velfærds-systemerne have betydelige negative konsekvenser for befolkningerne i ansøgerlandene.

Men hvilken betydning får den fremtidige integration af ansøgerlandene for opbakningen til velfærdsstaten i et stort EU? Meget tyder på, at der er flere mulige

scenarier. Et scenarium går på, at befolkningerne i ansøgerlandene med tiden kommer til at ligne resten af EU, både med hensyn til indretningen af velfærdsstaten og opbakningen til denne. Denne assimilationsproces er nok det mindst sandsynlige udfald – i hvert fald på kort sigt. Mere sandsynligt er det, at ansøgerlandene i en lang periode vil halte økonomisk og socialt efter kernelandene i EU, og at opbakningen til velfærdsstaten vil mindskes i det omfang, velfærdsstaten ikke er i stand til at levere sin kerneydelse: Social tryghed. Her må det være en politisk prioritering i EU også ”direkte” at støtte en socialt bæredygtig indretning af de sociale sikkerhedssystemer i ansøgerlandene i stedet for, som i dag, kun ”indirekte” at udøve socialpolitik igennem arbejdsmarkeds- og økonomisk politik. Om visionen om et stort og socialt EU en dag bliver en realitet, afhænger derfor også af den politiske vilje til at ville investere i social tryghed – og dét i *hele* EU-familien.

Litteratur

Baldwin, P. (1990)

The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1975-1975. Cambridge: Cambridge University Press.

Barr, N. (1998)

The Economics of the Welfare State. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

Bean, C. & Papadakis, E. (1998)

A Comparison of Mass Attitudes Towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990, i: International Journal of Public Opinion Research, 10(3): 211-36.

Beveridge, W. W. (1942)

Social Insurance and Allied Services. London: HMSO.

Esping-Andersen, G. (1990)

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999)

The Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Ferge, Z. (1997)

The Changed Welfare Paradigm - The Individualization of The Social, i: Social Policy and Administration, 31(1): 20-44.

Friis, L. & A. Murphy (1999)

The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, i: Journal of Common Market Studies, 37(2): 211-32.

Juul, S. (2002)

Modernitet, velfærd og solidaritet. København: Hans Reitzels forlag.

Lepsius, M. R. (1979)

Soziale Ungleichheit Und Klassestrukturen in Der Bundesrepublik Deutschland, i: H. Wehler (ed.): Klassen der Europäischen Sozialgeschichte. Göttingen: Vandenhoech und Ruprecht, pp. 166-209.

Pierson, P. (1994)

Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996)

The New Politics of the Welfare State, i: *World Politics,* 48(2): 143-79.

Svallfors, S. (1997)

Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations, i: *European Sociological Review,* 13(3): 284-304.

Szczerbiak, A. (2001)

Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership, i: *Journal of Common Market Studies,* 39(1): 105-22.

Taylor-Gooby, P. (1995)

Who Wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries. i: Stefan Svallfors (ed.), *In the Eye of the Beholder. Opinions on welfare and justice in comparative perspective.* Umeå: Impello Säljksupport AB, pp. 11-51.



Af Jon Kvist

Hvor mange år lever folk i Europa? Hvor mange børn får de? Hvad betyder dette for velfærdssamfundet? Hvordan påvirker udvidelsen den befolkningsmæssige situation i EU? De fire spørgsmål er vigtige i en belysning af velfærden i de europæiske landes befolkninger og af deres velfærdssamfunds bæredygtighed. Sammenligninger af en række demografiske forhold viser i dette kapitel, at der bliver flere gamle, færre børn og unge samt færre til at brødføde befolkningen. Tendenserne er mest dystre i ansøgerlandene. Men både kommende og nuværende EU-lande står over for store udfordringer på grund af befolkningsforhold. Aldrende befolkninger og lave fødselstal sætter fokus på behovet for at maksimere antallet af personer i arbejde og at lette balancen mellem familie og arbejdsliv for forskellige familietyper. Udvidelsen betyder, at EU's befolkning bliver omkring 104 millioner større, og at den tidligere bliver ældre

Demografiske udfordringer

Bevægelser i befolkningen

Demografi handler om befolkningen. Det drejer sig blandt andet om befolkningens sammensætning på køn, alder og etnicitet, samt om fødselstal, dødelighed, forventet levealder og befolkningsvandringer.

Demografiske forhold har betydning for velfærdssamfundet på flere måder. For det første påvirker befolkningsforhold omfanget og sammensætningen af velfærdsstatens ydelser. Antallet af børn påvirker udgifterne til børnefamilieydelse, pasningsordninger og skoler. Antallet af ældre påvirker udgifterne til alderspensioner og serviceydelser til ældre inden for social- og sundhedssektoren. Og når der bliver flere børn eller ældre øges behovet for, at flere i den erhvervsaktive alder bliver ansat til at levere serviceydelserne for børn og ældre.

For det andet påvirker befolkningsforhold velfærdssamfundets økonomiske bæredygtighed. Jo færre i den erhvervsaktive alder og dermed potentielle skaffedyr i forhold til børn, unge og ældre, des mere skal de beskæftigede bidrage.

Endelig kan en række befolkningsforhold ses som indikatorer for velfærdens udvikling og fordeling. Det gælder selvsagt forventet levealder og dødelighed. Men også fødselstal kan bruges til at tage temperaturen på velfærd.

Demografi, omfordeling og velfærdsstaten

Omfordeling er en af velfærdsstatens største opgaver. Normalt tænker vi i den forbindelse på omfordeling fra rig til fattig i bedste Robin Hood stil. Teknisk går dette under betegnelsen vertikal omfordeling og indeholder ud over omfordeling fra rig til fattig også fra raske til syge og fra arbejdende til ledige mv.

I de fleste lande er den mindre diskuterede horisontale omfordeling større end den vertikale. Og den horisontale omfordeling angår os alle, uafhængigt af om vi er rige, raske, ledige eller ej. Den horisontale omfordeling handler nemlig om at sikre en fordeling hen over livet. Vi starter alle med at være børn og senere unge, hvorefter vi kommer i den såkaldte erhvervsaktive alder, og de fleste af os ender med mange år i pensionsalderen. Over livet skifter vi således fra at være nydere (barn og ung) til at være ydere (erhvervsaktiv alder) til igen at blive nydere (otium).

Denne form for kombineret af- og forudbetaling er blandt grundene til, at vi nogenlunde stiltiende accepterer at betale skat og arbejdsmarkedsbidrag. Vi har en forventning om, at noget af den går til os selv, men for indeværende blot bliver

betalt af andre. Det indebærer en underforstået kontrakt mellem generationerne. Som erhvervsaktive betaler vi til dagens børn og unge, fordi de engang skal bidrage til vores pensionisttilværelse, og vi betaler til dagens pensionister, fordi de engang betalte til vores barn- og ungdom. Det er den finansielle side af kontrakten mellem generationer. Den ikke-materielle side handler om reproduktion, om at føde børn. Den indebærer, at den erhvervsaktive generation på ethvert tidspunkt også skal sørge for at sætte en ny generation i verden, som kan føre kontrakten videre.

Dette er principperne bag den horisontale omfordeling (se også Kvist 2001). I virkelighedens verden er der stor forskel på, hvor meget man bidrager og får igen i forbindelse med både velfærdsstatens vertikale og horisontale omfordeling, og på hvor mange børn man får. Men som dette kapitel viser, stiller den demografiske udvikling alle landene over for væsentlige udfordringer.

Et gammelt spøgelse går gennem Europa

Den måske største udfordring for de europæiske velfærdssamfund er nemlig den såkaldte aldring af befolkningen. Antallet af personer i EU 15 over 60 år, som i mange lande svarer til den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder, er i de seneste 25 år vokset med 18,4 millioner, mens befolkningen i den erhvervsaktive alder mellem 15 og 59 år voksede med 25,9 millioner (beregninger på grundlag af UN 2002). Derfor har aldrig befolkninger ikke før udgjort en økonomisk eller social udfordring for vores velfærdssamfund. Der blev flere ældre, men endnu flere skaffedyr. På grund af lavere fertilitet og længere levetid står vi imidlertid snart over for store udfordringer. I de næste 25 år vil yderligere 32,3 millioner være over 60 år, mens der bliver ca. 22,7 millioner færre mellem 15 og 59 år. Der bliver endnu flere ældre, men samtidig færre skaffedyr.

Udviklingen i ansøgerlandene er også dystre. De seneste 25 år voksede antallet af personer over 60 år med 4,3 millioner, mens antallet af personer mellem 15 og 59 år voksede med 6,3 millioner. De næste 25 år vokser antallet af personer over 60 år med yderligere 6,2 millioner, mens der bliver 8,9 millioner færre personer mellem 15 og 59 år.

Presset på de erhvervsaktive øges derved og bliver forstærket ved, at de unge og ældre i den erhvervsaktive alder træder henholdsvis senere ind og tidligere ud af arbejdsmarkedet end førhen. Sagt med andre ord så vokser andelen af personer, der skal forsørges, mens andelen af forsørgere mindskes.

Flere ældre i befolkningen

Det kan man også se ved, at befolkningens aldersmæssige sammensætning er under markant forandring både i EU 15 og i ansøgerlandene. I EU 15 vokser andelen af ældre over 60 år fra 13,6 pct. i 1950 til 22,0 pct. i dag og op til 37,2 pct. i 2050, se tabel 5.1.

Intensiteten af befolkningens forandring er endnu større i ansøgerlandene. Deres andel af ældre i befolkningen bliver fordoblet de næste 50 år, dvs. fra 18,2 pct. i dag til 36,2 pct. i 2050, se tabel 5.1.

Tabel 5.1. Befolkningens aldersmæssige sammensætning i EU 15 og ansøgerlandene. Pct. af befolkningen, 1950-2050

	EU 15			Ansøgerlande		
	0-14 år	15-59 år	60+ år	0-14 år	15-59 år	60+ år
1950	24,6	61,8	13,6	60,8	33,8	5,4
1975	23,8	58,0	18,3	23,6	61,4	15,0
2000	16,8	61,2	22,0	18,1	63,7	18,2
2025	13,6	55,5	30,9	13,9	60,0	26,1
2050	13,8	49,0	37,2	15,1	48,7	36,2

Anm.: Beregninger på grundlag af UN (2002).

Ældres befolkningsandel vokser med ca. 8 procentpoint fra 2000 til 2025 i både EU 15 og ansøgerlandene. Fra 2025 til 2050 fortsætter befolkningernes aldring, dog kraftigere i ansøgerlandene end i EU 15. Om 50 år vil resultatet af dette blive, at omkring 36 pct. af befolkningen er over 60 år i et udvidet EU med disse 25 lande.

Færre børn og færre skaffedyr

Der bliver relativt færre børn i fremtiden. I EU 15 falder andelen af børn fra 24,6 pct. i 1950 til 13,8 pct. i 2050, se tabel 5.1. I 1950 var andelen af børn exceptionel stor i ansøgerlandene. Børns andel skønnes at falde fra 18,1 pct. af befolkningen i 2000 til 15,1 pct. i 2050.

Og der bliver færre personer i den erhvervsaktive alder mellem 15 og 59 år. Andelen af EU 15's befolkning i den erhvervsaktive alder falder fra 61,8 pct. i 2000 til 49,0 pct. i 2050, se tabel 5.1. Det tilsvarende fald i ansøgerlandene er fra 63,7 pct. til 48,7 pct. Sagt med andre ord bliver der færre skaffedyr i fremtiden.

Samlet betyder dette, at færre personer i den erhvervsaktive alder skal forsørge flere. Her kan vi skelne mellem, om personer i den erhvervsaktive alder skal forsørge børn (den såkaldte børneforsørgerbyrde), ældre (ældreforsørgerbyrden) eller begge grupper (samlet aldersmæssig forsørgerbyrde). Tabel 5.2. viser oplysninger for de tre typer af forsørgerbyrder fra 1950 og frem til 2050 for henholdsvis EU 15 og ansøgerlandene. Begrebet 'byrde' er uheldigt, da det signalerer noget negativt, og det er positivt, at der er børn, unge og ældre i befolkningen. Begrebet skal blot vise, at jo flere potentielle modtagere (børn og ældre) i forhold til potentielle beskæftigede, des mere skal de sidste bidrage.

Tabel 5.2. Forskellige mål for forsørgerbyrder i EU 15 og ansøgerlande. Antal personer en person mellem 15 og 59 år skal forsørge ud over sig selv, 1950-2050

	EU 15			Ansøgerlande		
	Børne- forsørger- byrde	Ældre- forsørger- byrde	Samlet aldersmæssig forsørgerbyrde	Børne- forsørger- byrde	Ældre- forsørger- byrde	Samlet aldersmæssig forsørgerbyrde
	0-14 år/ 15-59 år	60+ år/ 15-59 år	(0-14 år + 60+ år)/ 15-59 år	0-14 år/ 15-59 år	60+ år/ 15-59 år	(0-14 år + 60+ år)/ 15-59 år
1950	0,40	0,22	0,62	1,80	0,16	1,96
1975	0,41	0,31	0,72	0,39	0,24	0,63
2000	0,28	0,36	0,64	0,28	0,29	0,57
2025	0,24	0,56	0,80	0,23	0,43	0,67
2050	0,28	0,76	1,04	0,31	0,74	1,05

Anm.: Beregninger på grundlag af UN (2002). Dertil kommer eventuelle ikke-beskæftigede i den erhvervsaktive alder, jf. omtale ovenfor af den vertikale omfordeling.

En person i den erhvervsaktive alder i EU 15 skal i dag gennemsnitligt forsørge ca. 0,64 personer ud over sig selv, heraf er 0,36 en ældre og 0,28 et barn, se tabel 5.2. På grund af færre i den erhvervsaktive alder og flere ældre vokser den samlede aldersmæssige forsørgerbyrde til 0,80 personer i 2025 og 1,04 personer i 2050. Altså en stigning på omkring 63 pct. Den tilsvarende stigning for ansøgerlandene er på 84 pct., som især dækker over en markant stigning af ældreforsørgerbyrden.

En af de største udfordringer for alle landene i det udvidede EU består derved i, at maksimere antallet af forsørgere, dvs. at øge antallet af personer i den erhvervsaktive alder, der er i arbejde.

De ældre bliver ældre

På grund af øget velstand og bedre levekår lever ældre i dag længere end førhen. Derved stiger befolkningsandelen af ældre, som er over 80. I 2000 udgjorde ældre over 80 år 3,5 pct. af befolkningen i EU 15 mod 1,2 pct. i 1950 (UN 2002). Men deres andel skønnes at stige til 10,7 pct. af befolkningen i 2050. Med andre ord vil mere end hver tiende EU 15-borger om 50 år være over 80 år. Hovedparten af dem vil være kvinder, da de lever betydeligt længere end mænd i Europa. I ansøgerlandene vokser andelen af ældre over 80 år fra 2,2 pct. af befolkningen i dag til 8,2 pct. i 2050.

De sidste leveår har historisk vist sig at være de dyreste år for velfærdssamfundet i form af udgifter til ældreomsorg og sygdomsbehandling. Hvorvidt kommende ældres 'ekstra' leveår bliver gode år eller år med behov for at trække på social- og sundhedsydelse, ved vi ikke. Men alt andet lige kan vi nok forvente, at den talmæssigt store ældregruppe vil stille krav om at udnytte teknologiske fremskridt, og at dette kan resultere i øgede omkostninger.

Få børn er underskud på velfærdskontoen og øger aldringen

For at befolkningen skal udvikle sig konstant, kræver det som tommelfingerregel, at hver kvinde i gennemsnit føder 2,07 børn i løbet af sit liv. Hvis antallet af børn pr. kvinde, den såkaldte fertilitet, er højere, vokser befolkningen. Og hvis fertiliteten er mindre end 2,07, da bliver også befolkningen mindre. Ud over udviklingen i fertilitet afhænger befolkningens størrelse af ændringer i befolkningens dødelighed og ændringer i ud- og indvandring.

Fertilitet kan samtidigt ses som et velfærdsmål. Set over en bred kam ønsker kvinder i Europa at få omkring 2,4 børn i gennemsnit. Hvis det faktiske antal af børn pr. kvinde er mindre, tyder det derfor på et 'velfærdsunderskud'.

I dette lys er sagen den triste, at kvinder føder stadig færre børn. Fx fødte danske kvinder i gennemsnit 2,57 børn i 1960 mod 1,76 børn i dag, se tabel 5.3. I Tyskland er fertiliteten i samme periode faldet fra 2,37 børn pr. kvinde til 1,34 børn. Også i Sydeuropa er fertiliteten faldet markant, fx fødte spanske kvinder gennemsnitligt 2,86 børn i 1960 mod 1,22 i dag. I dag er danske kvinder derfor blandt de mest fertile i EU kun overgået af irske kvinder, franske kvinder og kvinder fra Luxembourg. Med undtagelse af svenskerne er nordiske kvinder derfor i top, hvad angår fertiliteten i Europa.

Tabel 5.3. Fertiliteten opdelt efter land. Antal børn per kvinde, 1960-2000

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<i>EU 15</i>	2,59	2,72	2,38	1,96	1,82	1,60	1,57	1,42	1,53
Danmark	2,57	2,61	1,95	1,92	1,55	1,45	1,67	1,80	1,76
Finland	2,72	2,47	1,82	1,68	1,63	1,65	1,78	1,81	1,73
Sverige	2,20	2,42	1,92	1,77	1,68	1,74	2,13	1,73	1,54
Holland	3,12	3,04	2,57	1,66	1,60	1,51	1,62	1,53	1,72
Belgien	2,56	2,62	2,25	1,74	1,68	1,51	1,62	1,55	1,65
Luxembourg	2,28	2,42	1,98	1,55	1,49	1,38	1,61	1,69	1,78
Frankrig	2,73	2,84	2,47	1,93	1,95	1,81	1,78	1,70	1,89
Tyskland	2,37	2,50	2,03	1,48	1,56	1,37	1,45	1,25	1,34
Østrig	2,69	2,70	2,29	1,83	1,65	1,47	1,45	1,40	1,32
Italien	2,41	2,66	2,42	2,20	1,64	1,42	1,33	1,18	1,25
Spanien	2,86	2,94	2,90	2,79	2,20	1,64	1,36	1,18	1,22
Portugal	3,10	3,14	2,83	2,58	2,18	1,72	1,57	1,40	1,54
Grækenland	2,28	2,30	2,39	2,32	2,21	1,67	1,39	1,32	1,30
Irland	3,76	4,03	3,93	3,40	3,23	2,47	2,11	1,84	1,89
Storbritannien	2,72	2,89	2,43	1,81	1,90	1,79	1,83	1,71	1,64
<i>Ansøgerlande</i>	2,45	1,94	2,12	2,28	2,11	2,06	1,91	1,39	1,28
Estland	...	...	2,16	2,04	2,02	2,12	2,05	1,32	1,39
Letland	...	1,74	2,01	1,96	1,90	2,09	2,02	1,25	1,24
Litauen	2,60	2,40	1,40	2,20	2,00	2,10	2,00	1,49	1,33
Polen	2,98	2,52	2,20	2,27	2,28	2,33	2,04	1,61	1,34
Ungarn	2,02	1,82	1,98	2,35	1,91	1,85	1,87	1,58	1,33
Tjekkiet	2,11	2,18	1,91	2,43	2,10	1,96	1,89	1,28	1,14
Slovakiet	3,07	2,78	2,40	2,55	2,32	2,25	2,09	1,52	1,20
Slovenien	2,18	2,43	2,10	2,16	2,11	1,72	1,46	1,29	1,25
Bulgarien	2,31	2,08	2,18	2,24	2,05	1,95	1,81	1,24	1,25
Rumænien	2,33	1,91	2,89	2,62	2,45	2,26	1,83	1,34	1,30

Kilde: Eurostat (2001).

I ansøgerlandene er faldet i fertilitet endnu mere markant. Hvor polske kvinder fødte næsten 3 børn i gennemsnit i 1960, føder de i dag 1,34, ungarerne er tilsvarende faldet fra 2,02 til 1,33. Tjekkerne, som i dag har det laveste fødselstal pr. kvinde blandt de kommende EU-lande, er gået fra 2,11 til 1,14 børn pr. kvinde.

Udviklingen imod færre børn pr. kvinde er med andre ord ens i de nuværende og kommende EU-lande. Men der er store forskelle i timingen og omfanget af dette

fald i fertiliteten. I EU 15 svinger fertiliteten generelt lidt op og (mere) ned hen over de foregående 40 år. Det gør sig også gældende for de fleste af ansøgerlandene op til 1990, hvorefter der i løbet af de næste ti år indtræder et dramatisk fald i fertiliteten i samtlige lande. Den eneste undtagelse er Slovenien, hvor fertiliteten var lav allerede i 1990. Overgangen til markedsøkonomier indebærer en betydelig grad af usikkerhed, ulighed og armod, som, koblet med andre sociale forhold, afspejler sig i, at kvinder ikke får så mange børn som førhen.

En af de helt store demografiske udfordringer i Europa i dag er derfor, at gøre det økonomisk og praktisk muligt for kvinder at få flere børn. Det gælder især i ansøgerlandene og i Sydeuropa, men også i de øvrige EU-lande. Ingen lande opnår en fertilitet på niveau med det lidt firkantede velfærdsmål på 2,4 børn per kvinde – ingen lande når de krævede 2,07 børn pr. kvinde for en reproduktion af dets befolkning. Alle lande har underskud på velfærdskontoen og problemer med at reproducere sig selv. Hvis tendensen mod færre børn ikke vendes, bliver de europæiske befolkninger gradvist ældre og mindre. Lande med særligt svære problemer vil da om 20-40 år få svært ved at bevare de gældende principper i deres velfærdssamfund. I sådanne lande vil enten fremtidens mindre årgange på arbejdsmarkedet skulle betale en stadig større del af værdien fra deres arbejde i skatter og sociale bidrag for at finansiere kommende generationer af ældre på dagens niveau, eller landene vil blive nødsaget til at skære i velfærdsydelse.

Børnedødelighed – positiv udvikling, men størst i ansøgerlande

Børnedødelighed er en indikator for velfærd, her er udviklingen positiv. Hvor der i 1960 døde 22 ud af 1.000 levendefødte i Danmark er tallet i dag på 4, se tabel 5.4. Portugal havde den største dødelighed blandt børn i 1960 med 81 pr. 1.000 levendefødte, hvor det i dag gælder 6. Alle nuværende EU-lande har oplevet et fald i børnedødeligheden, som i dag ligger mellem 3 og 6 børn pr. 1.000 levendefødte.

Ansøgerlandene har også oplevet et fald i børnedødelighed, se tabel 5.4. Men kun Tjekkiet og Slovenien ligger med 5 døde børn pr. 1.000 levendefødte på niveau med EU-landene. I de øvrige ansøgerlande svinger børnedødeligheden fra 8-9 i Ungarn, Polen og Slovakiet, over 15 i Bulgarien til 17 i alle de baltiske lande og 19 i Rumænien. Børnedødeligheden er med andre ord betydeligt højere i hovedparten af ansøgerlandene end i EU 15.

Tabel 5.4. Børnedødelighed opdelt efter land. Antal per 1.000 levendefødsler, 1960-2000

	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<i>EU 15</i>	35	22	13	8	6	5
Danmark	22	14	9	8	6	4
Finland	22	13	8	6	4	4
Sverige	16	11	7	6	4	3
Holland	18	13	9	7	6	5
Belgien	31	21	12	8	7	6
Luxembourg	33	19	12	7	6	5
Frankrig	29	18	10	8	6	4
Tyskland	34	22	13	7	5	5
Østrig	37	26	14	8	6	5
Italien	44	30	15	9	6	6
Spanien	46	27	13	8	6	5
Portugal	81	53	25	13	8	6
Grækenland	53	38	20	10	8	5
Irland	31	20	12	8	6	6
Storbritannien	23	18	12	8	6	6
<i>Ansøgerlande</i>	45	28	21	16	15	12
Estland	40	21	21	18	20	17
Letland	35	21	21	16	19	17
Litauen	52	23	21	17	22	17
Polen	62	32	21	16	14	9
Ungarn	51	36	24	15	11	8
Tjekkiet	22	21	17	10	7	5
Slovakiet	33	25	20	14	11	8
Slovenien	37	25	16	8	6	5
Bulgarien	49	28	20	14	16	15
Rumænien	69	46	29	27	21	19

Kilde: Unicef (2002).

Danskere og personer fra ansøgerlande lever kortest

Hvor lang tid vi kan forvente at leve, er et vigtigt velfærdsmål: Jo længere vi lever, jo større er velfærden. Derfor er den forventede levealder ved fødsel også én af EU's sociale indikatorer, der skal bruges til at overvåge udviklingen i fattigdom og social udstødelse, se kapitel 2. Samtidig har den gennemsnitlige levetid også betydning for befolkningens aldersmæssige sammensætning og dermed for velfærdssamfundets økonomiske fundament. Generelt gælder, at ældre over pensionsalderen – og ofte

Tabel 5.5. Forventet levealder ved fødsel opdelt efter land og køn. Antal år, 1960-2000

	Mænd					Kvinder				
	1960	1970	1980	1990	2000	1960	1970	1980	1990	2000
EU 15	67,4	68,4	70,5	72,8	...	72,9	74,7	77,2	79,4	...
Danmark	70,4	70,7	71,2	72,0	...	74,4	75,9	77,3	77,7	...
Finland	65,5	66,5	69,2	70,9	74,1	72,5	75	77,6	78,9	81,0
Sverige	71,2	72,2	72,8	74,8	77,4	74,9	77,1	78,8	80,4	82,0
Holland	71,5	70,7	72,7	73,8	75,3	75,3	76,5	79,3	80,9	80,6
Belgien	67,7	67,8	70,0	72,7	74,9	73,5	74,2	76,8	79,4	81,4
Luxembourg	66,5	67,1	69,1	72,3	...	72,2	73,4	75,9	78,5	...
Frankrig	66,9	68,9	70,2	72,7	75,2	73,6	75,9	78,4	80,9	82,7
Tyskland	...	...	69,6	72,0	...	...	...	76,1	78,4	...
Østrig	66,2	66,5	69,0	72,4	...	72,7	73,4	76,1	78,9	...
Italien	67,2	69,0	70,6	73,6	76,2	72,3	74,9	77,4	80,1	82,6
Spanien	67,4	69,2	72,5	73,3	75,5	72,2	74,8	78,6	80,4	82,7
Portugal	61,2	64,2	67,7	70,4	...	66,8	70,8	75,2	77,4	...
Grækenland	67,3	70,1	72,2	74,6	75,5	72,4	73,8	76,8	79,5	80,6
Irland	68,1	68,8	70,1	72,1	73,9	71,9	73,5	75,6	77,6	79,1
Storbritannien	67,9	68,7	70,2	72,9	...	73,7	75	76,2	78,5	...
Ansøgerlande	66,0	66,4	66,2	66,6	67,8	71,3	73,0	74,1	75,2	76,5
Estland	64,3	65,5	64,1	64,6	65,0	71,6	74,1	74,1	74,6	76,0
Letland	65,2	66,0	63,6	64,2	65,0	72,4	74,4	74,2	74,6	76,2
Litauen	64,9	66,9	65,5	66,6	...	71,4	74,8	75,4	76,2	...
Polen	64,9	66,6	66,9	66,7	69,7	70,6	73,3	75,4	76,3	78,0
Ungarn	65,9	66,3	65,5	65,1	67,1	70,1	72,1	72,7	73,7	75,6
Tjekkiet	67,9	66,1	66,8	67,6	71,7	73,4	73	73,9	75,4	78,4
Slovakiet	68,4	66,7	66,8	66,6	69,2	72,7	72,9	74,3	75,4	77,2
Slovenien	66,1	65,0	67,4	69,5	...	72	72,4	75,2	77,4	...
Bulgarien	67,8	69,1	68,7	68,4	...	71,4	73,1	74	75,2	...
Rumænien	64,2	65,7	66,5	66,6	67,0	67,7	70,3	71,8	73,1	74,2

Kilde: Eurostat (2001).

før – ikke deltager på arbejdsmarkedet. Så hårdt sat op kan man sige, at jo længere befolkningen lever i otium, jo mere skal befolkningen i den erhvervsaktive alder arbejde. Hvor det ved introduktionen af de første europæiske alderspensionsordninger for omkring 100 år siden var relativt få, der levede til pensionsalderen, gælder det heldigvis i dag for størstedelen af befolkningen. Og længden af otium er også blevet gradvist længere i de fleste lande, se tabel 5.5.

Kvinder lever generelt længere end mænd. I EU 15 lever kvinder mellem 4,8 og 7,5 år længere end mænd, se tabel 5.5. I ansøgerlandene er forskellene større, da kvinder lever mellem 6,7 og 11,3 år længere end mænd. Danske mænd kan i dag ved fødslen forvente at leve 74,2 år i gennemsnit mod 79 år for kvinder. Dermed er Danmark blandt de lande med den mindste forskel på mænd og kvinders forventede levealder. Desværre skyldes dette især, at den forventede levealder for danske kvinder er den laveste i EU og 1,8 år mindre end EU-gennemsnittet. Danske kvinders velfærd skranter altså på denne konto.

Baggrunden er, at danske kvinders forventede levealder ikke er steget så meget i de seneste 40 år, som den er for kvinder i de øvrige EU-lande. Blot 4,6 år kan kvinder i dag forvente at leve længere end deres mødre generationer kunne i 1960. Til sammenligning er finske kvinders levetid i samme periode steget med 8,5 år. Syd-europæiske kvinder har oplevet de største stigninger med 12,3 år i Portugal, 10,3 år i Spanien og 10 år i Italien.

Danske kvinders forventede levetid er dog en smule længere end levetiden for kvinderne i ansøgerlandene, hvor slovakiske og tjekkiske kvinder med henholdsvis 78,8 og 78,1 år har den længste og rumænske med 73,7 år har den korteste forventede levetid, se tabel 5.5.

Det ser dog værre ud for mænd i ansøgerlandene. For dem er den forventede levealder i visse tilfælde under de 67 år, som i mange år var aldersgrænsen for den danske folkepension. Det gælder i Letland, Estland, Rumænien og Ungarn. Litauen og Bulgarien smyger sig kun lige over de 67 år. Tjekkiske og slovenske mænd har den længste forventede levealder i ansøgerlandene på henholdsvis 71,4 og 71,3 år, se tabel 5.5. Danske mænds forventede levealder på 74,2 år ligger ikke langt fra EU-gennemsnittet på 74,8 år, men dog betydeligt lavere end 77,1 år i Sverige, som har den suverænt længste forventede levealder for mænd i EU.

Den forventede levealder i Danmark har ikke udviklet sig så positivt som i de øvrige EU-lande de seneste 40 år, om end mænds udvikling de seneste 10 år ikke afviger væsentligt fra mange andre landes. Det billede tegner sig ikke for ansøgerlandene. Her er den forventede levealder – især for mænd – ikke steget i samme takt som i EU-landene. Således kan ungarske og slovakiske mænd kun forvente at leve omtrent et halvt år længere end deres fædre generationer. I Estland og Bulgarien endog kortere end før. De seneste ti års omstilling i ansøgerlandene lader sig aflæse på forskellig vis i statistik over forventet levealder for mænd. Hvor kvinder i disse lande, undtagen Bulgarien, har haft en positiv udvikling, der minder om situationen for

nuværende EU-lande, er det ikke tilfældet for mænd. I lande som Tjekkiet og Polen er den forventede levealder for mænd især steget det seneste tiår, mens den er steget med under et år i de baltiske lande og har været direkte negativ i Bulgarien og Rumænien. Omstilling har altså på landsbasis betydet øget velfærd i nogle lande, men mindre i andre. Dette dækker dog over betydelige variationer mellem forskellige befolkningsgrupper inden for landene – en væsentlig problematik, som desværre ikke lader sig belyse her.

Etniske minoriteter

Der er desværre endnu ikke fyldestgørende, sammenlignelige oplysninger om andelen af etniske minoriteter i de europæiske befolkninger. Dog kan vi sige, at andelen af første- og andengenerationsindvandrere i Danmark udgør ca. 7,4 pct. af befolkningen mod tilsvarende 13,1 pct. i Tyskland, 18 pct. i Holland og 20,5 pct. i Sverige, se boks 5.1. Det høje svenske tal dækker dog blandt andet over en stor andel af finner. Sproglige og kulturelle forskelle mellem ”svenske svenskere” og ”finske svenskere” er nok mindre end mellem etniske minoriteter og nationalbefolkningen i de øvrige lande.

Størrelsen og sammensætningen af de etniske mindretal varierer betydeligt i ansøgerlandene. I Polen udgør de blot to procent af befolkningen, i Ungarn 3,4 pct., i Tjekkiet 6 pct. og i Rumænien 10 pct., se boks 5.1. I Slovakiet tilhører 14,4 pct. en etnisk minoritet og i Litauen 16,5 pct. I Letland er hele 45,3 pct. af ikke-lettisk herkomst (russere), hvorfor det er svært at tale om en minoritet.

Andelen af etniske minoriteter kan i ansøgerlandene primært forklares ved deres politiske udvikling og grænsedragninger i forbindelse med de to verdenskrige. Især er der i visse ansøgerlande ganske betydelige russiske mindretal, der i fx de baltiske lande siden 1990 har oplevet at miste relativt givtige jobs med stor status.

I de nuværende EU-lande består de etniske minoriteter overvejende af personer fra nabolande samt fra Tyrkiet, visse østasiatiske lande, tidligere kolonier samt politiske flygtninge fra forskellige lande. Tidligere kom politiske flygtninge primært fra Chile og visse arabiske lande, mens det i det seneste årti overvejende har været fra andre europæiske lande beliggende på Balkan-halvøen.

I lyset af de aldrende, europæiske befolkninger er de nuværende EU-landes etniske minoriteter mere fertile end ansøgerlandenes. Sagt på en anden måde så kan ansøgerlandene ikke forvente en saltvandsindsprøjtning af potentielle skaffedyr fra

Boks 5.1. Etniske minoriteters befolkningsandel. Pct. af befolkning, senest mulige år

<i>EU-lande</i>	<i>Første og andengenerations-indvandrere</i>
Sverige	20,5
Danmark	7,4
Tyskland	13,1
Holland	18,0
<i>Ansøgerlande</i>	<i>Etniske minoriteter</i>
Tjekkiet	6,0
Ungarn	3,4
Polen	2,0
Slovakiet	14,4
Rumænien	10,0
Letland	45,3
Litauen	16,5

Kilde: National statistik. Oplysningerne er derfor ikke direkte sammenlignelige mellem lande.

deres etniske minoriteter i samme omfang som EU 15-landene – selvom deres behov herfor er større.

Til- og afvandring

En måde, hvorpå et land delvis kan kompensere for en aldrende befolkning, er ved at modtage personer fra andre lande i den erhvervsaktive alder. Det kræver selvfølgelig, at de nye personer i landet kommer i arbejde, så de bidrager til produktionen og dermed løfter nogle af forsørgerbyrderne. Hvis de ikke kommer i arbejde, bliver der omvendt flere at forsørge. Den totale net-migration fortæller, hvor stor en procentdel af et lands samlede befolkning, der har forladt eller er flyttet til landet. Og generelt gælder, at personer i den arbejdsdygtige alder er mest mobile.

I 1998 havde alle de nuværende EU-lande undtagen Storbritannien en tilgang af personer (Eurostat 2000). Det gjaldt til sammenligning kun tre ud af de ti ansøgerlande, hvoraf de fleste oplever at miste personer i den arbejdsdygtige alder. For eksempel flyttede en kvart pct. af befolkningen i Estland i 1998 udenlands, hvoraf de fleste var mellem 20 og 40 år. Ulempen ved at miste en del af sin produktive befolkning er også kendt som 'brain drain'. Omvendt modtog Tjekkiet flere udefra, især unge i den arbejdsdygtige alder.

Hvis man ser på udviklingen over de seneste 20 år, får man et billede af, at der sker en netto-indvandring til de nuværende EU-lande, der primært kommer fra tredje-

lande uden for Europa samt fra Balkan-halvøen (Eurostat 2000). Indvandring er altså i stort omfang sket fra lande, der ikke er omfattet af EU's kommende udvidelse.

I modsætning hertil er den største indvandring i ansøgerlandene sket fra andre ansøgerlande. Derfor kan den eventuelle integration af indvandrere på arbejdsmarkedet antages at foregå relativt nemmere i ansøgerlandene end i de nuværende EU 15-lande, hvor indvandringen er sket fra lande med større sproglige og kulturelle forskelle.

Derudover har Murens fald haft en stor betydning i mange af ansøgerlandene. Siden 1990 har forholdet mellem ud- og indvandring i Ungarn været stort set stabil, mens der førhen var langt flere, der flyttede ud af landet (Eurostat 2000). Omvendt har fx Estland, Letland og Slovenien de seneste 12 år oplevet langt større udvandring end indvandring. Billedet er nogenlunde stabilt i Polen. Med andre ord har systemskiftet i 1990 ændret folks muligheder og ønsker med hensyn til, hvor de kan og vil bo. Flere ungarere vælger at blive i landet, mens der i mange af de øvrige ansøgerlande har været et stort ryk-ud lige efter Murens fald, som dog har stabiliseret sig de senere år (se også Kvist 2002).

Familien under forandring

Et gennemgående træk i Europa er, at familien er under forandring. Hvor den gennemsnitlige husholdning i Danmark bestod af 2,4 personer i 1980, er den i dag på to personer (Eurostat 2002). I de fleste andre lande har faldet været knap så markant, men tendensen den samme. Fx lever der i dag gennemsnitligt tre personer i spanske husholdninger mod 3,5 for 20 år siden.

Den mest udbredte husstandstype i både EU og ansøgerlandene består dog stadig af to voksne med børn, se tabel 5.6. Den næstmest udbredte husstandstype er to voksne uden børn.

Der er større forskelle mellem landene hvad angår omfanget af husstande med en voksen, med eller uden børn. Tolv procent af husstandene i EU 15 består af enlige, se tabel 5.6. De nordiske lande og Tyskland har de største andele af husstande med enlige – mellem 16 og 20 pct. af befolkningen i disse lande lever i en husstand med en voksen uden børn. Det gælder tilsvarende under 10 pct. af befolkningen i de sydeuropæiske lande og Irland, som har de mindste andele af husstande med enlige. Ansøgerlandene ligger generelt på dette lave niveau.

Tabel 5.6. Fordelingen af befolkning på husstandstyper opdelt efter land. Pct. af befolkningen, 2000

	<i>Hele befolk- ningen</i>	<i>En voksen uden børn</i>	<i>To voksne uden børn</i>	<i>Tre eller flere voksne uden børn</i>	<i>En voksen med børn</i>	<i>To voksne med børn</i>	<i>Tre eller flere voksne med børn</i>
<i>EU 15</i>	100	12	24	14	4	35	11
Danmark	100	17	28	8	3	35	10
Finland	100	17	26	5	5	41	6
Sverige	100	20	25	1	7	45	1
Holland	100	14	29	10	3	35	9
Belgien	100	12	25	11	5	40	7
Luxembourg	100	10	19	12	3	44	12
Frankrig	100	13	25	8	5	42	8
Tyskland	100	16	29	10	4	33	7
Østrig	100	12	23	15	3	33	14
Italien	100	9	18	21	2	36	13
Spanien	100	5	17	23	2	34	20
Portugal	100	5	16	18	3	38	20
Grækenland	100	8	22	21	2	34	13
Irland	100	9	18	21	2	36	13
Storbritannien	100	13	27	11	8	32	8
<i>Ansøgerlande</i>	100	8	18	13	4	36	20
Estland	100	10	18	11	6	38	17
Ungarn	100	9	20	14	4	37	16
Tjekkiet	100	8	21	15	4	39	13
Slovakiet	100	5	13	17	2	32	31
Slovenien	100	8	17	21	3	33	18
Rumænien	100	7	16	12	2	37	26

Kilde: Eurostat (2002).

Omfanget af enlige forsørgere, det vil sige husstande med en voksen og mindst ét barn, er ikke udbredt. Fire pct. af befolkningen i både de nuværende og kommende EU-lande lever i sådanne husstande, se tabel 5.6. Storbritannien og Sverige har omkring dobbelt så mange, mens seks lande har halvt så mange.

Udvidelsen og udfordringerne

Den demografiske udvikling i Europa har en positiv og en mindre positiv udlægning. På den ene side er det glædeligt, at levealderen i flere lande er blevet længere,

og at børnedødeligheden de fleste steder er faldet betydeligt. På den anden side er det mindre glædeligt, at der er store forskelle i denne udvikling. Således har især de nuværende EU-lande oplevet en positiv udvikling, mens levealderen er stagneret i flere ansøgerlande de seneste 12 år, hvor udviklingen de foregående 40 år heller ikke var gunstig.

Derudover stiller den demografiske udvikling store udfordringer til alle de europæiske velfærdssamfund. Alle landene har 'ondt i fertiliteten' og står over for en aldrende befolkning med færre potentielle skaffedyr. På kort og medium sigt skyldes dette en længere levetid og 68-generationens unkladelsessynd, hvor de ikke satte nok børn i verden til at bibeholde en stabil befolkningsudvikling. Derfor vil der i de næste mange år være færre erhvervsaktive til at brødføde flere ældre. På langt sigt betyder den nuværende lave fertilitet, at denne udvikling fortsætter. Det gælder især mange af ansøgerlandene samt visse af de kontinental- og sydeuropæiske lande.

Udvidelsen vil derfor på en og samme tid forøge størrelsen af EU's befolkning og fremskynde dens aldring.

Kort fortalt betyder den demografiske udvikling, at alle landene i det nye kommende, udvidede EU står over for fælles udfordringer: Færre unge på arbejdsmarkedet, en mindre arbejdsstyrke med en højere gennemsnitsalder og flere pensionister, herunder flere meget gamle og svage, der ikke kan klare sig selv.

Den beskæftigelsesmæssige udfordring består derfor i at skabe rammer for, at så mange, der kan arbejde, også gør det.

Velfærdsmæssigt består udfordringen i at skabe rammer for, at kvindernes fertilitet igen stiger og for social- og sundhedssektoren i at tiltrække personale til at tage sig af de øgede opgaver inden for ældreomsorg og sygdomsbehandling.

Ud over at sikre en stabil vækst og flere jobs er nogle af de store politiske udfordringer derfor at bidrage til, at kvinder kan kombinere arbejds- og familieliv uafhængigt af familie- og husstandstype. Morgendagens skaffedyr er dagens børn og unge. Og på ethvert givent tidspunkt handler det om at sikre, at flest muligt er i arbejde, og at færrest muligt bliver udstødt fra arbejdsmarkedet eller vælger at forlade det frivilligt, før de når pensionsalderen.

Litteratur

Eurostat (2000)

Migration. European Social Statistics. Luxembourg: Eurostat.

Eurostat (2001)

Demography. European Social Statistics. Luxembourg: Eurostat.

Eurostat (2002)

The Social Situation in the European Union. Luxembourg: Eurostat.

Kvist, J. (2001)

Den demografiske udfordring, i: Social Forskning. Temanummer: Mere velfærd – forventninger og muligheder, pp. 13-19.

Kvist, J. (2002)

Beskæftigelse, arbejdsmarkedspolitik og arbejdskraftens frie bevægelighed, i: Jon Kvist (red.), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa.* København: Socialforskningsinstituttet.

UN (2002)

World Population Ageing 1950-2050. New York: United Nations.

Unicef (2002)

www.childinfo.org/cmr/revis/db1.htm, besøgt d. 14.10.2002.



Af Niels Ploug

Pensionernes finansiering og de ældres arbejdsmarkedsdeltagelse er de kommende tiårs store social- og arbejdsmarkedspolitiske udfordring for såvel de nuværende EU-lande som for ansøgerlandene. Tilpasningen af pensionssystemerne er allerede i gang. I dette kapitel ses nærmere på en række pensionsreformer i de nuværende EU-lande og blandt ansøgerlandene, og det diskuteres, i hvilken udstrækning disse reformer er tilstrækkelige for at nå målene på pensionsområdet

Pensionsproblemet

Nogenlunde samtidig med Murens fald og de efterfølgende omfattende ændringer af samfundsstrukturen i de Østeuropæiske lande satte man i de Vesteuropæiske lande fokus på et problem – pensionsproblemet – der kan få afgørende betydning for velfærd og velstand i vores del af verden. Siden da har de sociale og økonomiske ændringer i de Østeuropæiske lande været meget omfattende, og de har haft afgørende betydning for befolkningens levevilkår. Ændringerne i Vesteuropa har været betydeligt mindre, og man vil først engang i fremtiden kunne vurdere deres betydning for levevilkårene.

Pensionsproblemet er imidlertid et fælles problem for såvel de nuværende EU-lande som for ansøgerlandene. I alle disse lande ved man, at tilgangen til arbejdsmarkedet i de kommende år vil falde betydeligt. Fødselstallet har i meget lang tid ligget på et niveau, der dels betyder, at befolkningen ikke har været i stand til at reproducere sig selv, så folketallet vil falde, dels betyder, at andelen af unge, der træder ind på arbejdsmarkedet, er betydeligt lavere end andelen af ældre, der træder ud af arbejdsmarkedet.

Pensionsproblemet består derfor i at finde en ordening for alderspensionssystemerne, der så vidt muligt kan tage højde for denne udvikling.

I dette kapitel ses der nærmere på baggrunden for pensionsproblemet, og der peges på mulige løsninger samt fælles træk og forskelle mellem de nuværende EU-lande og ansøgerlandene på pensionsområdet.

Kapitlet indeholder også en redegørelse for pensionsreformprocessen såvel i en række af de nuværende EU-lande som i en række af ansøgerlandene.

Det muligvis provokerende synspunkt i kapitlet er, at en række ansøgerlande på pensionsreformområdet er nået længere end mange af de nuværende EU-lande. Det muligvis beroligende synspunkt er, at der intet er i reformprocessen, hverken i de nuværende EU-lande eller i ansøgerlandene, der udgør en trussel mod det nuværende danske pensionssystem. Det danske pensionssystem er på mange måder ikke særligt specielt. Det passer i sin opbygning meget godt med pensionssystemerne i flere af de øvrige EU-lande og også med pensionssystemerne i ansøgerlandene. Den væsentligste forskel ligger i de socialpolitiske principper bag pensionssystemet. Her lægger man i Danmark i lighed med de øvrige nordiske lande større vægt på folkepensionsprincippet, dvs. en sikring af alle borgere, end det er tilfældet i de øvrige lande. Det er dog en forskel, der har gjort sig gældende i al den tid, Danmark har været medlem af EU. Men for at roen ikke skal blive alt for udbredt, afsluttes

kapitlet med en diskussion af en række udfordringer og mulige løsninger på disse udfordringer, som på den ene side stiller store krav til den økonomiske udvikling og den politiske evne til at tilpasse pensionssystemerne til denne udvikling, men som på den anden side er fælles forhold for såvel de nuværende EU-lande som for ansøgerlandene.

Den demografiske udvikling

Udviklingen i fødselstallet og i befolkningens fordeling på aldersgrupper – den demografiske udvikling – udgør en væsentlig del af baggrunden for pensionsproblemet. Et samfunds velstand afhænger dels af, hvor stor en del af befolkningen der er i de erhvervsaktive aldre, dels af, hvor produktive de er.

Antallet af levendefødte børn pr. kvinde i de fødedygtige aldre – fertiliteten – er central i den forbindelse. Den skal være på 2,07, for at befolkningen kan reproducere. Er den større, stiger befolkningstallet, og er den mindre, falder det.

I samtlige EU-lande og i samtlige ansøgerlande var fertiliteten over 2,07 op igennem 1960'erne. Derefter begyndte den at falde og ligger i dag på et niveau væsentligt under 2,07 i samtlige lande, jf. kapitel 5. Derfor ligger det helt fast, at når de relativt store årgange fra 1960'erne i de kommende tiår skal pensioneres, vil der være relativt færre i de yngre årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet.

Ser man nærmere på fertilitetsudviklingen i henholdsvis de nuværende EU-lande og i ansøgerlandene, viser det sig, at faldet i fertiliteten startede tidligere i de nuværende EU-lande. Til gengæld har faldet i ansøgerlandene fra midten af 1980'erne været markant større end i de nuværende EU-lande. Situationen i dag er således den, at ansøgerlandene har en markant lavere fertilitet end de nuværende EU-lande.

Danmark har ligesom de andre lande oplevet et fald i fertiliteten, men er dog i dag blandt de europæiske lande med den relativt højeste fertilitet. Men ligesom de øvrige lande kan heller ikke Danmark præstere en fertilitet, der sikrer, at befolkningen reproducere.

Konsekvensen af denne udvikling er, at personer i pensionsalderen – dvs. personer på 65 år og derover – vil komme til at udgøre en stadig større andel af den samlede befolkning. I de nuværende EU-lande udgør de over 65-årige i dag omkring 13-17 pct. af befolkningen, jf. kapitel 5. Da faldet i fertiliteten startede senere i ansøgerlandene, er den tilsvarende andel i disse lande omkring 11-14 pct. I 2025 vil dette

have ændret sig betragteligt. I mange af de nuværende EU-lande vil de over 65-årige udgøre omkring en fjerdedel af befolkningen, og i resten af landene omkring en femtedel. Andelen er lidt mindre i 2025 i ansøgerlandene, men i mange af disse vil den tilsvarende andel også være på omkring en femtedel. Uanset niveauforskellene er der i samtlige lande tale om en forøgelse af andelen af borgere over 65 år med omkring 8 procentpoint.

Problemets omfang illustreres måske endnu bedre, hvis man i stedet for ser på udviklingen i antallet af over 65-årige. I Danmark er der i dag 800.000 borgere over 65 år. I 2025 vil der være 1.200.000, altså en stigning på 50 pct. En tilsvarende stigning vil finde sted i de fleste af de nuværende EU-lande og også i mange af ansøgerlandene.

Der kan siges meget godt om den enkelte ældre medborgers bidrag til samfundet, mens de var erhvervsaktive og om deres behov for og ret til en tryk og sikker pensionisttilværelse. Men det ændrer ikke ved, at den demografiske udvikling udgør en udfordring – eller et problem, om man vil, – for vækst og velfærd i såvel de nuværende EU lande som i ansøgerlandene.

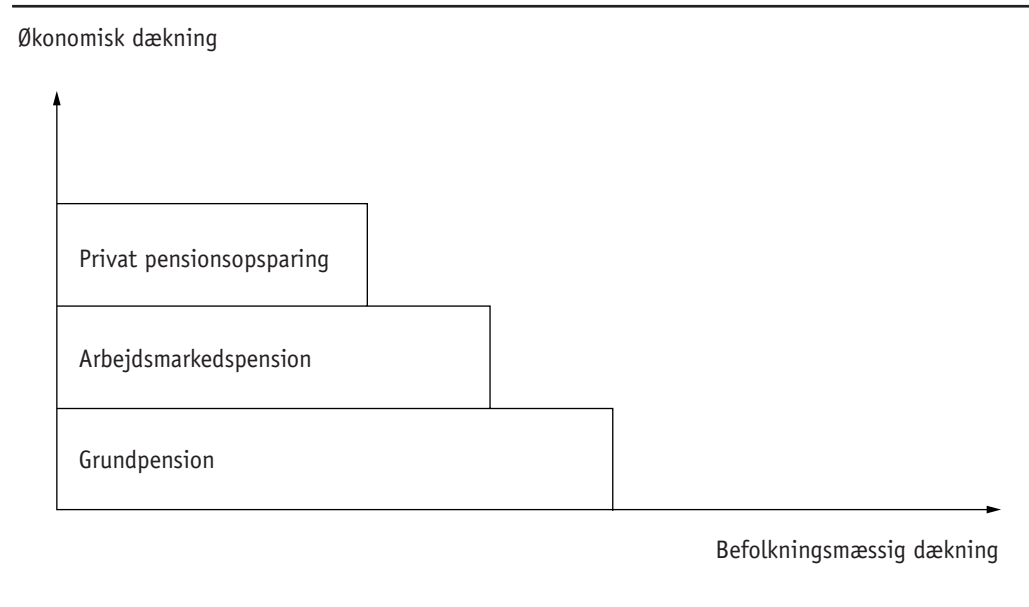
Pensionsproblemet – de første livtag

Allerede i 1988 satte de vestlige landes økonomiske samarbejdsorganisation OECD fokus på problemet med rapporten 'Reforming Public Pensions' (OECD 1988). Når det var OECD, der tog spørgsmålet op, skyldes det, at pensionsproblemet ikke bare er et problem for landene i Europa, det er også et problem for USA – og i særlig grad for Japan, hvor andelen af borgere over 65 år allerede i 2015 vil være på 25 pct.

I OECD-rapporten nævnes ikke kun den demografiske udvikling, som baggrund for pensionsproblemet. Der peges også på den høje arbejdsløshed og den lave økonomiske vækst, som de vestlige lande havde oplevet op gennem 1970'erne og 1980'erne. OECD-rapporten går meget direkte til værks og peger på nødvendigheden af at gennemføre reformer af de vestlige landes pensionssystemer, der reducerer pensionernes størrelse og/eller reducerer antallet af personer, der er berettiget til pension og/eller reformer, der øger indbetalingen til pensionssystemerne. Nogle år senere tog Verdensbanken pensionsproblemet op i rapporten 'Averting the Old-Age Crisis' (World Bank 1994). Her anbefales udviklingen af et pensionssystem med flere søjler, se også figur 6.1. Første søjle skulle være et grundlæggende pensionssystem for alle, der sikrede ældre medborgere mod fattigdom, når de blev gamle. Anden søjle skulle være et obligatorisk, supplerende, arbejdsmarkedsbaseret pensi-

onssystem, der gav mulighed for at opnå en pension, der stod i et rimeligt forhold til den indkomst, man havde haft, mens man var erhvervsaktiv. Tredje søjle skulle være et frivilligt opsparingsbaseret pensionssystem, hvor borgerne via skattefordele blev tilskyndet til at spare op til deres alderdom.

Figur 6.1. Pensionssystemets opbygning



Verdensbankens anbefalinger er interessante, dels fordi de kan genfindes i en række reformer af pensionssystemerne i de nuværende EU-lande, dels fordi Verdensbanken fik en central rolle som rådgiver for de nye regeringer i ansøgerlandene i tiden efter Murens fald.

Pensionssystemerne i de nuværende EU-lande er på en række områder forskellige, men der er også en række fælles træk. Fælles for de fleste af landene er, at pensionssystemet i meget høj grad er knyttet til aktivitet på arbejdsmarkedet. Det er stort set kun de nordiske lande, der har et folkepensionssystem, som det danske. I de øvrige lande sikres de borgere, der ikke har ret til en pension – eller kun har ret til en begrænset pension – fra den arbejdsmarkedsbaserede del af pensionssystemet via det generelle sociale sikringsystem. Det sker i høj grad i form af såkaldt afledte rettigheder i det sociale sikringsystem, således at typisk efterladte har ret til en forsørgelsesydelse, der er afledt af deres afdøde forsørgers pensionsrettigheder.

Fælles for de arbejdsmarkedsbaserede systemer er, at pensionens størrelse afhænger af i hvor mange år, man har været på arbejdsmarkedet.

Finansieringen af pensionerne følger også i de fleste lande en fælles model. De løbende pensionsudbetalinger til gruppen af pensionister finansieres af de løbende indbetalinger til pensionssystemet fra gruppen af erhvervsaktive. Det kaldes 'her-og-nu' finansiering. Alternativet til denne finansieringsform er 'opsparingsbaseret' finansiering, hvor der løbende indbetales et beløb til en pensionsfond, der forrenter disse midler – og senere udbetaler en pension, der afhænger af den forrentede pensionsformues størrelse.

I de fleste lande er pensionsalderen 65 år. Men i mange lande er der mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet tidligere.

Disse forhold – udmålingen af pensionens størrelse, finansieringen af pensionen enten ved 'her-og-nu' finansiering eller ved 'opsparingsbaseret' finansiering og tilbagetrækningsalderen er centrale for de reformer af pensionssystemerne, der er gennemført i en række af de nuværende EU-lande fx Tyskland, Sverige og Danmark.

Lavere pension og længere arbejdsmarkedstilknytning – den tyske pensionsreform

Tyskland var det land blandt de nuværende EU-lande, der var først ude med en reform af pensionssystemet begrundet i de problemer, som bl.a. OECD pegede på i sin rapport fra 1988. I 1992 gennemførtes en større tysk pensionsreform (se Ploug & Kvist 1994) for en nærmere redegørelse for det tyske pensionssystem og den tyske pensionsreform). Fordelen ved at være tidligt ude med en reform af netop pensionssystemet er, at de ændringer, der gennemføres, kan indføres over en længere periode, således at den erhvervsaktive del af befolkningen i god tid ved, hvad der vil være gældende på pensionsområdet, når de når pensionsalderen.

Den tyske pensionsreform ændrede ved pensionens størrelse og ved mulighederne for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Før reformen blev pensionerne i Tyskland reguleret i takt med udviklingen i den gennemsnitlige udvikling i bruttolønnen. Efter reformen blev pensionerne kun reguleret med udviklingen i den gennemsnitlige nettoløn på arbejdsmarkedet. Det betød, at den del af lønstigningen, der skyldes stigning i de sociale bidrag til arbejdsløshedsforsikring, sygeforsikring og pensionsforsikring, som ikke betales af pensio-

nisterne, ikke fremover ville indgå i reguleringen af pensionen. På det seneste har den tyske regering besluttet at reducere reguleringen af pensionen yderligere. I 2000 og 2001 reguleres pensionen således kun med udviklingen i inflationen. Det betyder, at tyske pensionister ikke får del i den velstandsstigning, der er et resultat af stigende produktivitet. Det forventes, at dette indgreb vil reducere gennemsnitspensionen i Tyskland fra 70 pct. til 65 pct. af gennemsnitslønnen på det tyske arbejdsmarked.

Desuden blev de økonomiske incitamenter til at blive længere på arbejdsmarkedet øget. Mens man tidligere kunne trække sig tilbage som 60- eller 63-årig og få en fuld pension resten af livet, blev tilbagetrækningsalderen gradvist hævet, således at man fra 2001 kun kan få en fuld pension, hvis man venter med at trække sig tilbage som 65-årig. Trækker man sig tidligere tilbage, reduceres pensionen med 0,3 pct. pr. måned. Det vil sige, at en person, der trækker sig tilbage som 60-årig, får reduceret pensionen med 18 pct. resten af livet, mens en person, der trækker sig tilbage som 63-årig, får reduceret pensionen med 7,2 pct.

Den tyske pensionsreform indeholdt ingen ændringer af den måde, pensionssystemet finansieres på. Der er fortsat tale om 'her-og-nu' finansiering. Derimod var finansieringsspørgsmålet et vigtigt element i den svenske pensionsreform.

Den svenske pensionsreform – et brud med fortiden

Den svenske pensionsreform kom til verden som resultatet af en bred politisk konsensus blandt samtlige partier i den svenske Rigsdag i 1994 – bortset fra Vänstrepartiet (se Palmer 2000) for en nærmere redegørelse for den svenske pensionsreform). Det tog relativt lang tid, fra man blev enige om principperne for det nye pensionsystem, til man fandt frem til, hvordan disse principper skulle omsættes i praksis. Reformen er først fuldt implementeret i 2003. Det skyldes, at den svenske pensionsreform ikke bare var en tilpasning af det eksisterende system til nye demografiske forhold, men derimod et egentligt skift i den grundlæggende filosofi bag pensionsystemet. Ikke mindst de svenske socialdemokrater holdt i lang tid fast ved, at finansieringen af pensionssystemet ikke skulle overlades til kapitalmarkedet ved introduktion af et opsparingsbaseret element i pensionssystemet. Det endte dog med, at en sådan ændring blev det væsentligste element i den svenske pensionsreform.

I dag sættes en del af det obligatoriske svenske pensionsbidrag til side på individuelle konti, der forrentes på kapitalmarkedet. Formålet med denne ændring er, på linje med anbefalingerne fra OECD og Verdensbanken, at få et pensionsystem, der

bygger på flere forskellige af de mange mulige elementer, der findes i opbygningen af pensionssystemer. Man lægger med andre ord ikke alle sine æg i én kurv, men spreder pensionssystemets finansiering ud over flere komponenter, hvor 'her-og-nu' finansiering kombineres med opsparingsbaseret finansiering.

Også i Sverige indførtes i lighed med i Tyskland regler, der gør, at ens pension reduceres, hvis man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet før den fastsatte pensionsalder på 65 år.

Forandringer af det danske pensionssystem

I Danmark er der ikke gennemført nogen omfattende pensionsreform på linje med den tyske og den svenske. Men Danmark er ved skæbnens gunst havnet i en situation, hvor det danske pensionssystem lever op til mange af de anbefalinger, der blev givet af OECD og Verdensbanken. Udviklingen af det danske pensionssystem er ikke resultatet af en stor politisk reform, og den er derfor på sin vis en smule usynlig både for os selv og for store dele af omverdenen (se Ploug 2000 for en nærmere redegørelse om det danske pensionssystems udvikling). Faktisk startede diskussionerne om behovet for en udbygning af det danske pensionssystem, før både OECD og Verdensbanken satte det på dagsordenen. Og det var ikke bekymringen for den demografiske udvikling, der stod i centrum af den danske debat. Alligevel blev resultatet et pensionssystem, der i høj grad er indrettet til at tage højde for dette.

Baggrunden for udviklingen af det danske pensionssystem var det forhold, at man i midten af 1980'erne længe havde haft en situation, hvor den del af de beskæftigede, der var offentligt ansatte, var omfattet af supplerende arbejdsmarkedspensionsordninger, mens dette ikke var tilfældet for store dele af de privatansatte. Efter megen debat førte det i begyndelsen af 1990'erne til etableringen af arbejdsmarkedspensionsordninger for store grupper af de privatansatte. Disse ordninger fulgte mønsteret for de allerede etablerede ordninger for de offentligt ansatte. Det vil sige, der var tale om decentrale, opsparingsbaserede pensionsfonde.

Det betyder, at det danske pensionssystem i dag er baseret på to relativt solide søjler. En 'her-og-nu' finansieret folkepension for alle, og opsparingsbaserede pensionsordninger for den store del af danskerne, der er aktive på arbejdsmarkedet. Formålet med udviklingen af det danske pensionssystem var at sikre, at alle lønmodtagere fik ret til en supplerende arbejdsmarkedspension. Resultatet blev et pensionssystem, der langt hen ad vejen lever op til anbefalingerne for et fremtidssikret – eller måske rettere – et demografisk sikret pensionssystem. Den demografiske udvikling er trods

dette stadig et problem, også for Danmark. Men uden den nævnte udvikling ville problemet alt andet lige have været endnu større.

Et forhold har man dog ikke fået taget hånd om i Danmark på samme måde som i Tyskland og Sverige. Det gælder spørgsmålet om den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Det skyldes, at den ordning, der mere end nogen andre giver mulighed for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i Danmark, nemlig efterlønsordningen, ikke er en del af det danske pensionssystem. Efterlønsordningen er en arbejdsmarkedsordning, og det har ikke været muligt at indbygge de samme økonomiske incitamenter til sen tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i denne ordning, som nu indgår i både det svenske og tyske pensionssystem.

Det interessante ved udviklingen af pensionssystemerne i Tyskland, Sverige og Danmark er, at de på mange områder indeholdt elementer af de anbefalinger, der blev givet af OECD og Verdensbanken. Den demografiske udfordring for pensionssystemerne er ikke løst med disse reformer, men uden reformerne ville situationen have været værre.

Pensionssystemer i ansøgerlandene

En beskrivelse af pensionsforholdene i ansøgerlandene kan deles op i tre faser (en redegørelse for pensionssystemerne og pensionsreformer i ansøgerlandene findes i Schmä & Hortsmann 2002). Den første fase omhandler perioden før det kommunistiske system, dvs. perioden før og umiddelbart efter Anden Verdenskrig. Den anden fase dækker perioden med det kommunistiske, økonomiske system. Og den tredje fase dækker situationen efter Murens fald, dvs. perioden i 1990'erne.

I store træk var det sociale system i Central- og Østeuropa i tiden før kommunismen påvirket af udviklingen i Tyskland. Det vil sige, at der blev opbygget separate sociale forsikringssystemer for de forskellige grupper på arbejdsmarkedet. De baltiske lande var i den periode under en vis indflydelse fra de Skandinaviske lande og tilstræbte bl.a. på sundhedsområdet at opbygge et nationalt dækkende sikringssystem for alle borgere.

I 1950 startede de fleste af de østeuropæiske lande en tilpasning af deres sociale sikringssystem til den sovjetiske model. Da de baltiske lande efter Anden Verdenskrig blev en del af Sovjetunionen, fandt deres tilpasning sted tidligere. Det betød, at det segmenterede sociale forsikringssystem, der var opbygget i tiden før Anden Verdenskrig, blev erstattet af et bredt socialt sikringssystem for hele befolkningen,

hvor det vigtigste socialpolitiske instrument var 'fuld beskæftigelse', dvs. alles ret og pligt til at arbejde – samt et omfattende system af prissubsidiering af varer og serviceydelser, dvs. et politisk prissystem i modsætning til et markedsbaseret.

Mere detaljeret kan der fremhæves følgende karakteristika for det sociale sikrings-system i Østeuropa før reformerne i 1990'erne (se også kapitel 3):

Der var tale om et næsten fuldstændigt sammenfald mellem det sociale sikrings-system og statsbudgettet. Der var ingen social sikring uden for den statslige organisering af det sociale område. På pensionsområdet var der ingen eller kun en meget svag sammenhæng mellem borgernes indkomst som erhvervsaktive og den pension, de efterfølgende modtog som pensionister. De fleste modtog en beløbsmæssigt ens pension, der var relativt lav sammenlignet med indkomsten som erhvervsaktiv. Der fandt ingen regulering af pensionen sted i takt med prisudviklingen, hvilket var en konsekvens af, at priserne var politisk og ikke markeds-mæssigt bestemte. Dette medførte en betydelig forskel på pensionens størrelse blandt gruppen af pensionister. Jo længere tid, man havde været pensionist, jo lavere var ens pension. Tilbage-trækningsalderen var generelt lav sammenlignet med situationen i de nuværende EU-lande, og for en række særlige grupper på arbejdsmarkedet var den meget lav. Den var lavere for kvinder end for mænd, og kunne for kvindernes vedkommende bl.a. afhænge af, hvor mange børn hun havde fået. Jo flere børn, jo lavere pensionsalder. Det sociale sikrings-system og herunder pensionssystemet var organiseret i tæt tilknytning til de store statsvirksomheder, der var ryggraden i det daværende økonomiske system.

Dette pensionssystem er efterfølgende kort og præcist blevet karakteriseret som 'for lidt til for mange for tidligt'.

Pensionsreformer i ansøgerlandene

Derfor var der alene som en konsekvens af systemet i sig selv behov for reformer. Det var simpelthen for dyrt. Dertil kom behovet for reform i forbindelse med overgangen fra en socialistisk planøkonomi baseret på de store statsvirksomheder til en markedsøkonomi baseret på privatiserede virksomheder. Overgangen til markedsøkonomi og en markedsbestemt prisfastsættelse medførte også et behov for at fastlægge en mekanisme til løbende regulering af pensionernes størrelse i takt med prisudviklingen. Og endelig var der udsigterne til et stigende demografisk pres på systemet, som måtte tages med i betragtning i forbindelse med reformerne.

Reformprocessen efter Murens fald kan deles ind i tre faser: En tilpasningsfase, en udviklingsfase og en fase med omfattende reformer.

I tilpasningsfasen var reformerne primært en reaktion på de problemer, der opstod i overgangsfasen til en markedsøkonomi. Der blev indført reguleringsmekanismer, så pensionerne kunne reguleres i takt med prisudviklingen. Af økonomiske grunde var det dog ikke muligt at sikre pensionernes realværdi, som faldt i samtlige lande i perioden. Men målt i forhold til gennemsnitslønningerne, der også faldt, lykkedes det dog at opretholde – og i en række lande ligefrem at forbedre – pensionernes størrelse. Desuden blev det muligt for selvstændigt erhvervsdrivende at være omfattet af pensionssystemet. Det var ikke muligt i det tidligere system. Endelig blev de fleste politisk motiverede særfordele i pensionssystemet afskaffet. Reformprocessen foregik ikke lige hurtigt i alle lande. Polen og Ungarn introducerede reguleringsmekanismer i pensionssystemet meget hurtigt, mens Estland kom meget sent i gang med dette.

I udviklingsfasen tog man fat på reformer, der bidrog til at tegne billedet af det fremtidige pensionssystem. Nu var der ikke længere behov for umiddelbare 'brand-slukningsøvelser' som følge af overgangen til markedsøkonomi. Man kunne tage fat på de mere fremadrettede og langsigtede elementer i reformprocessen. I denne fase blev der introduceret en fast mindstepension i flere af ansøgerlandene. Og der blev taget skridt til at sikre en mere direkte sammenhæng mellem pensionernes størrelse og borgernes bidrag til pensionssystemet. Det blev muligt at differentiere pensionerne i forhold til den enkeltes indkomst og bidragsbetaling, og pensionsalderen blev sat op i de fleste lande. Desuden blev der åbnet op for mulighederne for et mere differentieret pensionsforsikringsystem væk fra det gamle enhedsorganisationssystem. Et led i denne udvikling, der pegede frem mod den tredje reformfase, var introduktionen i Ungarn og Tjekkiet af en frivillig anden streng i pensionssystemet, der skulle tjene som et supplement til den første søjles mindstepension.

Mens den første fase af pensionsreformer var styret af behovet for at undgå de værste sociale og økonomiske konsekvenser af overgangen til markedsøkonomi, var den anden fase en forsigtig 'prøven-sig-frem' fase, hvor man forsigtigt eksperimenterede med introduktionen af en række fremadrettede elementer i pensionssystemet.

Den tredje fase fra midten af 1990'erne var fasen, hvor mere omfattende reformer af pensionssystemet fandt sted. Her er Letland, Ungarn og Polen de lande, der er kommet længst. Letland var det første af ansøgerlandene, der introducerede et helt nyt pensionssystem. Det skete med virkning fra 1996, og var både inspireret og hjulpet

til verden af reformerne i det svenske pensionssystem, jf. omtalen af dette tidligere. Principperne i det nye lettiske pensionssystem er de samme, som i det reformerede svenske system med vægt på et 'her-og-nu' finansieringselement kombineret med et 'opsparingsbaseret' element. Der er, som i det svenske tilfælde, tale om et system, der lægger mindre vægt på omfordeling via pensionssystemet, og som inddæmmer konsekvenserne af tidlig tilbagetrækning og den demografiske udvikling inden for systemets finansielle rammer.

Det reformerede ungarske pensionssystem trådte i kraft fra 1998 og indeholdt som en væsentlig nyskabelse en opsparingsbaseret anden søjle i pensionssystemet. Også i det reformerede polske pensionssystem lægges der øget vægt på opsparingsfinansiering. Den opsparingsbaserede anden søjle i det nye polske pensionssystem var ved dets introduktion obligatorisk for borgere under 30 år, frivillig for borgere mellem 30 og 50 og ikke muligt at deltage i for borgere over 50 år. Den enkelte borger kan bestemme, hvilken pensionsfond den pågældendes pensionsopsparing skal investeres i, og kan frit flytte opsparingen mellem forskellige fonde.

De internationale organisationer såsom fx OECD og ikke mindst Verdensbankens indflydelse på reformerne af de sociale sikringssystemer – og herunder ikke mindst pensionssystemerne – i ansøgerlandene, har været meget omdiskuterede. Disse organisationers rådgivning af regeringerne i ansøgerlandene under reformprocessen har været set som et forsøg på at introducere et langt mere markedsbaseret, liberalt socialt sikringssystem, end man har været vant til i bl.a. de nuværende EU-lande. Når disse organisationer kom til at spille så stor en rolle i reformerne i ansøgerlandene, hang det bl.a. sammen med, at der i disse lande ikke var mange eksperter på det sociale sikringsområde. Det var en konsekvens af det gamle system, hvor social sikring ikke var et selvstændigt felt hverken administrativt eller akademisk. Ser man nærmere på reformerne i ansøgerlandene, er der ingen tvivl om, at de især i den tredje reformfase indeholdt et noget større element af opsparingsbaserede pensionsordninger, end man har været vant til blandt de nuværende EU-lande. På den anden side har udviklingen i disse lande i de senere år også bevæget sig i retning af en større vægt på opsparingsbaserede ordninger. Vel at mærke i de lande, der politisk har været i stand til at gennemføre en reform af deres pensionssystem. Der er næppe tvivl om, at flere af de nuværende EU-lande, der ikke har gennemført en reform af deres pensionssystem, når den tid kommer, vil bevæge sig i samme retning. På det område kan man lidt frækt hævde, at flere af ansøgerlandene har overhalet flere af de nuværende EU-lande.

Pensionsproblemets løsning?

Pensionssystemernes indretning, udvikling og udfordringer starter og slutter med forholdene på arbejdsmarkedet. Når den demografiske udvikling har betydning for pensionssystemerne, er det, fordi den har betydning for forholdene på arbejdsmarkedet. Derfor skal elementerne til en løsning af pensionsproblemet også findes på arbejdsmarkedet.

Det første og mest grundlæggende problem er det lave børnetal. Der findes ingen entydig forklaring på dette forhold; men en del af forklaringen har relation til arbejdsmarkedet. Ikke mindst i de sydeuropæiske lande tilskrives man det lave børnetal kombinationen af flere kvinder på arbejdsmarkedet og relativt dårlige muligheder for børnepasning. Samtidig er fertiliteten i de nuværende EU-lande størst dér, hvor den offentlige børnepasning er mest udbygget. Så en del af en langsigtet løsning af pensionsproblemet er sandsynligvis at satse på at forbedre mulighederne for at kombinere arbejdsliv og familieliv. En sådan satsning vil være en økonomisk udfordring ikke mindst for ansøgerlandene, men også for en del af de nuværende EU-lande. Det gælder dog ikke de Nordiske medlemslande, der alle har en meget veludbygget offentlig børnepasning.

Et andet afgørende problem er den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I de fleste af de nuværende EU-lande er den officielle pensionsalder 65 år. Og i flere af ansøgerlandene er det også tilfældet efter 1990'ernes reformer. Men i alle disse lande er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder noget lavere. I Danmark er den 61 år. Stort set alle de pensionsreformer, der er omtalt i dette kapitel, har indeholdt økonomiske incitamenter til at blive i længere tid på arbejdsmarkedet. Trækker man sig tidligere tilbage, 'straffes' man økonomisk i form af en lavere pension resten af livet, trækker man sig senere tilbage, 'belønnes' man i form af en højere pension resten af livet. På det punkt har Danmark et særligt problem, fordi den mest anvendte ordning til tidlig tilbagetrækning, efterlønnen, ikke er en del af pensionssystemet. For Danmark vil en del af løsningen på pensionsproblemet være – over en årrække – at afskaffe efterlønsordningen.

Arbejdsstyrkens produktivitet og den økonomiske vækst spiller også en rolle for pensionsproblemet. Hvis produktiviteten bliver større, bliver det alt andet lige nemmere at forsørge fremtidens pensionister. Højere produktivitet opnås bl.a. ved uddannelse af arbejdsstyrken og ved investeringer i ny teknologi. En øget satsning på uddannelse af de årgange, der træder ind på arbejdsmarkedet, er altså en del af løsningen på pensionsproblemet, og det samme er investeringer i ny teknologi. Den øgede vægt på opsparingsbaserede pensionsordninger gør det desuden muligt at investere

en del af pensionsformuen i udenlandske aktier i lande, hvis vækst er højere end den økonomiske vækst i Europa. På den måde kan fx japanerne og amerikanerne være med til at løse en del af det europæiske pensionsproblem.

I nordisk sammenhæng diskuteres det til tider, om udviklingen i pensionssystemerne betyder, at det er slut med folkepensionsmodellen. Folkepensionsmodellen har i mere end 40 år været et grundlæggende element i de nordiske velfærdsstater. En afskaffelse af folkepensionsmodellen vil sandsynligvis af mange blive opfattet som et velfærds-mæssigt tilbageskridt og en trussel. Der er imidlertid intet i den hidtidige udvikling, der peger i retning af, at folkepensionen vil blive afviklet. Pensionsreformerne har alle haft til hensigt at supplere en grundlæggende pension – folkepensionen – med en ofte opsparingsbaseret supplerende pensionsordning for de erhvervsaktive. Det er også tilfældet med pensionsreformerne i ansøgerlandene, der alle har ført frem til et pensionssystem med en grundpension til alle og supplerende pension til de erhvervsaktive. Derfor har heller ikke ansøgerlandene en pensionsmodel, der peger i retning af afskaffelse af folkepensionsmodellen.

Pensionsmodellerne i ansøgerlandene og i de nuværende EU-lande har mange lighedspunkter, men også en række forskelle. Det er der imidlertid ikke noget nyt i. Også blandt de nuværende EU-lande er der ligheder og forskelle på pensionsområdet. Og disse forskelle har man levet udmærket med hidtil. Så der er ikke noget, der taler for, at optagelsen af ansøgerlandene i EU skulle betyde, at der sættes en ny pensionspolitisk dagsorden.

Så kort sagt er der ikke noget, der tyder på, at optagelsen af nye medlemslande i EU vil ændre den pensionspolitiske dagsorden. Men det vil heller ikke løse pensionsproblemet. Den udfordring er de nuværende og de kommende EU lande fælles om at skulle finde svar på.

Det finder bl.a. sted i forbindelse med udformningen af indholdet af målene for de nationale strategiplaner på pensionsområdet, jf. omtalen af dette i kapitel 1. De tre overordnede mål om 'tilstrækkelige pensioner', 'økonomisk bæredygtige pensionssystemer' og 'modernisering af pensionssystemerne...' er i fuld overensstemmelse med de krav til fremtidens pensionssystem, der i sin tid blev formuleret af bl.a. OECD og Verdensbanken. De passer også ganske godt med retningen i mange af de ændringer i pensionssystemerne, der har fundet sted i de senere år – hvoraf en del er omtalt i dette kapitel. Det afgørende spørgsmål er imidlertid, i hvilken udstrækning disse ændringer i pensionssystemerne er tilstrækkelige til at nå målene på pensionsområdet. Det vil således blive yderst interessant at følge

implementeringen og rapporteringen af de nationale strategiplaner på pensionsområdet i de kommende år.

Litteratur

OECD (1988)

Reforming Public Pensions. Paris.

Palmer, E. (2000)

The Swedish Pension Reform – Framework and Issues, World Bank Pension Primer, Washington, D.C.

Ploug, N. & Kvist, J. (1994)

Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk. Socialforskningsinstituttet, København.

Ploug, N. (2000)

The Re-Calibration of the Danish Old-Age Pension System, Working paper 20:2000, Socialforskningsinstituttet, København.

Schmäl, W. & Horstmann, S. (2002)

Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe. Edward Elgar.

World Bank (1994)

Averting the Old-Age Crisis – Summary, Washington, D.C.



Af Jon Kvist

I Europa bliver der født relativt få børn. Mange af dem vokser op i lavindkomstfamilier, og de fleste lande søger at fremme ligestilling og at få flere kvinder, herunder mødre, ind på arbejdsmarkedet. Det gør børnefamiliepolitik til ét af de væsentligste socialpolitiske områder. Hvordan ser barsels- og forældreorlov ud? Hvad får børnefamilierne? Hvor mange børn går i børnehaver? Og påvirker EU og udvidelsen landenes børnefamiliepolitik? De spørgsmål bliver besvaret i dette kapitel, der sammenligner centrale dele af børnefamiliepolitikken og dens udvikling samt vurderer den betydning EU og udvidelsen har for landenes børnefamiliepolitik. Alle lande giver orlov ved barsel i kortere eller længere perioder, men der er forskel på muligheder for forældreorlov. Størrelsen af børnefamilieydelse varierer betydeligt, men er i ansøgerlandene blevet reduceret de seneste 12 år. Omvendt er omfanget af børnepasningsordninger generelt udvidet, hvor ansøgerlandene har beholdt en stor dækning. Trods visse lighedstræk i udviklingen består forskellene i landenes børnefamiliepolitik. Det gør det muligt at skelne mellem fire børnefamiliepolitiske modeller med tilhørende fordele og ulemper, hvor den fremherskende i de nordiske EU-lande står bedst rustet til at møde dagens udfordringer. Hverken EU eller udvidelsen påvirker i videre omfang landenes børnefamiliepolitik

Børnefamiliepolitik i Europa

Familiepolitikken i Europa

Børnefamiliepolitiske ydelser giver enten tid, penge eller service til børnefamilier (Kamerman & Kahn 1994). Barselsorlov giver moderen fri fra eventuelt arbejde umiddelbart før fødselstermin og tid til at være sammen med det nyfødte barn. Det gælder i et mindre omfang også faderen, nogle gange kaldet fædreorlov. Dertil kommer i visse lande mulighed for forældreorlov, barnets første sygedag(e) og omsorgsdage, der sigter mod, at forældre kan være sammen med deres børn i kortere eller længere tid generelt eller i forbindelse med barnets sygdom. Orlovsordningerne kan være knyttet til en overførselsindkomst, men behøver ikke være det.

I langt de fleste lande skal kvinden have været på arbejdsmarkedet forud for at blive berettiget til barselsorlov. Til gengæld får de fleste kvinder fuld løn under barsel, se tabel 7.1. Der er større forskelle på længden af barsel, som blandt de nuværende EU-lande går fra 14 uger i Irland og Tyskland – svarende til den minimale barselsorlov givet ved et EU direktiv om barsel og graviditet (se kapitel 1) – til 64 uger i Sverige. Når muligheden for at tage forældreorlov lægges oveni, fås betydeligt længere perioder i en række lande. Selvom ydelser ved forældreorlov sjældent er generøse, giver de mulighed for at være væk fra arbejdsmarkedet over et år i EU-landene, undtagen Grækenland, Irland og Storbritannien.

Situationen i ansøgerlandene er ikke væsensforskellig fra de nuværende EU-lande. Kvinder får fuld løn under barsel i 18 uger i de baltiske lande samt Polen og i 24 uger i Ungarn, se tabel 7.1. Niveauet er mindre i Tjekkiet og Slovakiet, hvor barselsorloven er 28 uger. Med 12 uger har Bulgarien den korteste barselsorlov, som i forbindelse med indtræden vil blive forlænget til minimum 14 uger, som krævet af EU's barselsdirektiv. Størrelsen af barselsdagpenge er mindst i Rumænien og Bulgarien.

Tjekkiet har ingen forældreorlov, mens forældreorloven i de tre øvrige ansøgerlande, hvorfra oplysninger foreligger, er relativt lange, se tabel 7.1. Den slovakiske og ungarske samlede periode for barsels- og forældreorlov er faktisk henholdsvis 20 og 16 uger længere end de længste i EU-landene.

Fædreorlov fremmer kønslig ligestilling gennem deling af forældreansvar og fremmer tilknytningsforholdet mellem fædre og børn. De få EU- og ansøgerlande med fædreorlov giver mellem en dag som i Grækenland, og to uger som i Danmark (Rostgaard 2002).

Tabel 7.1. Barsels- og forældreorlov i EU og fire ansøgerlande, slutningen af 1990'erne

	<i>Længde af barselsorlov</i>	<i>Barselsdagpenge</i>	<i>Total længde af barsels- og forældreorlov</i>
	<i>uger</i>	<i>pct. af gnsn. Løn</i>	<i>uger</i>
<i>EU 15</i>			
Danmark	30	100	82
Finland	52	70	164
Sverige	64	63	85
Holland	16	100	68
Belgien	15	77	67
Luxembourg	16	100	68
Frankrig	16	100	162
Tyskland	14	100	162
Østrig	16	100	112
Italien	21,5	80	64,5
Spanien	16	100	164
Portugal	24,3	100	128,3
Grækenland	16	50	42
Irland	14	70	42
Storbritannien	18	44	44
<i>Ansøgerlande</i>			
Estland	18	100	..
Letland	18	100	..
Litauen	18	100	..
Polen	18	100	122
Ungarn	24	100	180
Tjekkiet	28	69	28
Slovakiet	28	90	184
Bulgarien	12	100	..
Rumænien	16	50-85	..

Kilde: OECD (2001); Unicef (1999, 2001).

Børnefamilieydelse

Alle lande har børnefamilieydelse. Generelt er det universelle ordninger, der udbetaler ydelse for alle børn i landet. Det gælder dog ikke de sydeuropæiske lande og Belgien, hvor børnefamilieydelse er en del af socialforsikringsordningerne og

derfor kun går til børn af lønmodtagere (selvstændige har i visse tilfælde mulighed for frivilligt at forsikre sig), se tabel 7.2.

Dertil kommer kontantydelse til forældre i særlige situationer, typisk enlige forsørgere og forældre til børn med handicap. Børnefamilieydelse yder en delvis sikring mod indkomstbortfald ved sygdom og arbejdsløshed og sikrer på den måde delvist mod visse markedsrisici. I tilknytning hertil udbetaler en del lande, primært kontinentaleuropæiske, forhøjede overførselsindkomster, fx ved ledighed, til personer med forsørgerforpligtelser. De fleste overførsler bliver udbetalt direkte, men visse lande overfører penge til børnefamilier indirekte gennem skattesystemet (for sociale ydelser gennem skattesystemet, se fx Kvist & Sinfield 1996). Fx har forældre i Frankrig mulighed for at bruge deres børns personfradrag, hvilket reducerer deres marginale skatteprocent og dermed skattebetaling. Skattesystemet udgør i næsten alle lande en del af den førte børnefamiliepolitik ved ikke at beskatte børnefamilieydelse som anden indkomst. I EU 15 er børnefamilieydelse kun skattepligtige i Grækenland og Spanien, se tabel 7.2.

Børnefamilieydelse hjælper familier til at betale nogle af de ekstra omkostninger, der er forbundet med at have børn. Samfundet vil nemlig gerne have børn, da de er morgendagens skaffedyr, en forudsætning for samfundets videre virke. Derfor udgør børnefamilieydelse normalt et ensartet beløb for børnefamilier. Det er kun i Italien og Portugal, at ydelse falder med stigende husstandsindkomst, se tabel 7.2.

Nogle lande, fx Sverige og Frankrig, har tradition for at diskutere børnefamiliepolitik i forbindelse med befolkningsproblemer. Der har børnefamiliepolitikken blandt andet som formål at sørge for en reproduktion af den nationale befolkning. Det resulterer blandt andet i, at en del lande enten har flerbørnstillæg eller lader børnefamilieydelse stige med antallet af børn. Det gør sig gældende i 11 EU-lande, undtagelserne er Danmark, Holland, Spanien, og Storbritannien. I Frankrig udtrykkes en sådan pro-natal politik også ved, at der først betales børnefamilieydelse, når familien får det andet barn.

Derudover påvirker børnefamilieydelse den horisontale omfordeling af indkomst over livet ved at udglatte indkomsten over livsforløbet. Uden børnefamilieydelse ville familiers muligheder for forbrug nemlig variere kraftigt fra situationer med og uden børn og med antallet og alderen på børn. Af historiske grunde har landene dog forskellige opfattelser af behovets omfang for børn i forskellige aldersgrupper. Danmark og Portugal er de eneste EU-lande, hvor ydelserne falder med barnets alder, se

Tabel 7.2. Børnefamilieydelse i EU 15, 2001

	<i>Dækning</i>	<i>Ydelse per måned</i>	<i>Beskatning</i>
Danmark	Alle	0-3 år: 1.005 DKK 3-7 år: 915 DKK 7-18 år: 714 DKK	Skattefri
Finland	Alle	Første barn: 670 DKK Andet barn: 819 DKK Tredje barn: 975 DKK Fjerde barn: 1.131 DKK Femte+ barn: 1.280 DKK	Skattefri
Sverige	Alle	796 DKK Flerbørnstillæg: 216 DKK for tredje barn, 640 DKK for fjerde barn, og 796 DKK for femte og efterfølgende børn.	Skattefri
Holland	Alle	0-5 år: 402 DKK 6-11 år: 491 DKK 12-17 år: 581 DKK	Skattefri
Belgien	Børn af lønmod- tagere	Første barn: 521 DKK Andet barn: 960 DKK Tredje barn: 1.436 DKK Tillæg på 134 DKK for børn mellem 6 og 12 år og på 141 DKK for børn mellem 12 og 18 år.	Skattefri
Luxembourg	Alle	Første barn: 1.042 DKK Andet barn: 2.538 DKK Tredje barn: 4.741 DKK Hvert efterfølgende barn: 2.203 DKK Tillæg på 104 DKK for børn over 6 år og på 320 DKK for børn 12 år og over.	Skattefri
Frankrig	Alle	To børn: 796 DKK Tre børn: 1.816 DKK Fire børn: 2.843 DKK Fem børn: 3.863 DKK Seks børn: 4.882 DKK Hvert efterfølgende barn: 1.020 DKK Tillæg på 223 DKK for børn over 11 år og 402 DKK for børn over 16 år (men ikke for første barn i familier med mindre end tre børn).	Skattefri

Tabel 7.2 fortsættes næste side

Tabel 7.2 fortsat fra forrige side

	Dækning	Ydelse per måned	Beskatning
Tyskland	Alle	Første barn: 1.027 DKK Andet barn: 1.027 DKK Tredje barn: 1.138 DKK Fjerde og efterfølgende barn: 1.332 DKK	Skattefri
Østrig	Alle	0-10 år: Første barn: 781 DKK Andet barn: 878 DKK Tredje og efterfølgende børn: 975 DKK 10-19 år: Første barn: 923 DKK Andet barn: 1.012 DKK Tredje og efterfølgende børn: 1.109 DKK	Skattefri
Italien	Børn af lønmodtagere	Falder med husstandsindkomst og stiger med antal børn	Skattefri
Spanien	Børn af lønmodtagere	357 DKK	Skattepligtig
Portugal	Børn af lønmodtagere (mulighed for selvstændige)	Ydelse falder med husstandsindkomst og børns alder, stiger med antal børn.	Skattefri
Grækenland	Børn af lønmodtagere	Et barn: 45 DKK To børn: 134 DKK Tre børn: 298 DKK For hvert efterfølgende barn: 60 DKK	Skattepligtig
Irland	Alle	Første og andet barn: 402 DKK For tredje og efterfølgende børn: 528 DKK	Skattefri
Storbritannien	Alle	Ældste barn: 767 DKK Hvert øvrigt barn: 513 DKK	Skattefri

Kilde: Missoc (2002). Anm.: Ydelsesniveauer angivet per 1. januar 2001 og omregnet fra euro ved nationalbankens kurs d. 6. juli 2001 (100 euro lig 744,24 DKK).

tabel 7.2. I Holland, Belgien, Luxembourg, Frankrig og Østrig stiger ydelsen med barnets alder, mens de øvrige lande ikke differentierer ydelsen med barnets alder.

Børnefamilieydelse i ansøgerlandene – et vigtigt bolværk mod børnefattigdom

Børnefamilieydelse påvirker også den vertikale omfordeling – det vil sige omfordelingen fra privilegerede til mindre privilegerede grupper i samfundet. Hovedformålet er at bekæmpe børnefattigdom, ofte udtrykt ved andelen af familier med børn med en indkomst under et vist niveau i forhold til den øvrige befolkning. Især i fattige områder og for lavindkomstgrupper er børnefamilieydelse et middel til bekæmpelse af fattigdom blandt børn og børnefamilier. Børnefamilieydelse har derfor især i ansøgerlandene, hvor velstanden er lav og uligheden stor i forhold til de fleste EU-lande, en særlig vigtig rolle i at bedre børns vilkår.

Før 1990 havde ansøgerlandene relativt generøse børnefamilieydelse for lønmodtagere tilknyttet virksomheder, hvilket på grund af ansættelsesgaranti alligevel gav en stor dækning. Mange af ansøgerlandene brød dog dette bånd mellem børnefamilieydelse og tilknytning til en virksomhed ved – ofte igen - at gøre ydelse universelle (Unicef 2001). Presset på de offentlige udgifter i midten af 1990'erne betød imidlertid, at flere ansøgerlande introducerede en behovstestning af deres børnefamilieydelse. Typisk afskar en indkomsttest højindkomstgrupper fra at modtage børnefamilieydelse. I fx Tjekkiet og Ungarn blev loftet dog sat så højt, at relativt få familier mistede deres børnefamilieydelse (Unicef 2001). Og da presset på de of-

Tabel 7.3. Børnefamilieydelse i ansøgerlandene, 1991 og 1999

Børnefamilieydelse	Ydelsens andel af husstandsindkomst		Børn der modtager ydelse		Gennemsnitlig ydelse per barn ift. gennemsnitlig løn		Udgifter til børnefamilieydelse	
	pct.		pct. af børn mellem 0-18 år		pct.		pct. af BNP	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Estland	..	..	93,2	100,0	10,0	4,2	1,88	1,06
Letland	..	..	82,8	87,0	13,0	3,6	..	..
Litauen	..	..	..	..	..	..	..	..
Polen	4,2	1,2	..	..	13,5	6,8	2,70	0,60
Ungarn	8,1	3,8	98,4	99,0	14,3	6,1	3,30	1,11
Tjekkiet	4,7	1,6	94,5	95,0	..	..	..	..
Slovakiet	6,4	4,3	94,3	79,5	10,3	6,6	..	..
Slovenien	0,6	1,4	31,9	99,4	9,1	6,8	0,51	0,96
Bulgarien	4,0	0,9	..	..	..	..	13,20	4,20
Rumænien	3,9	1,9	..	..	..	..	3,86	1,14

Kilde: Unicef (2001).

fentlige udgifter faldt i takt med en positiv økonomisk udvikling, genindførte fx Ungarn universelle børnefamilieydelse.

På grund af 1990'ernes reformer betyder børnefamilieydelse i dag mindre. Der er sket en halvering eller mere af ydelsens andel af husstandsindkomsten og af den gennemsnitlige børnefamilieydelse pr. barn, se tabel 7.3. Udgifterne til børnefamilieydelse er også generelt halveret eller mere. Der er kun to positive historier. Den ene er, at ydelse i de fleste af ansøgerlande når hovedparten af børnene. Den anden er, at Slovenien er undtagelsen fra reglen. Slovenien har oplevet en fordobling i udgifterne til børnefamilieydelse, som er blevet universelle, og som udgør en stigende andel af husstandsindkomsten, om end den gennemsnitlige ydelse pr. barn er faldet. Den generelle tendens er altså, at børnefamilieydelsens dækning forbliver høj, men at deres generøsitet falder markant i forhold til lønninger. Børnefamilieydelse i ansøgerlandene er altså blevet reduceret i en periode med udbredt fattigdom blandt børnefamilier og faldende børnetal (se henholdsvis kapitel 2 og 5).

Børnepasning

Service til børnefamilier er blandt andet dagpleje, vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, og skoleordninger for små børn. Ud over at fremme børns velfærd har børnepasningsordninger til formål at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder, især ved at øge kvinders arbejdsudbud. Gennem tilvejebringelse af omfattende og subsidiære børnepasningstilbud bliver flere voksne familiemedlemmer, især kvinder, i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, end hvis familien selv skulle stå for at passe børnene eller selv skulle afholde hele udgiften til børnepasning.

Små børn mellem 0 og 3 år er generelt mindre i børnepasningsordninger end 3-6-årige, blandt andet på grund af muligheder for barsels- og forældreorlov, jf. ovenfor. Det gælder i alle lande. Blandt de 3-årige er der større tværnationale forskelle, se tabel 7.4. Flest franske og italienske 3-årige deltager i førskoleordninger som fx børnehaver. Disse ordninger er dog generelt karakteriseret ved at være halvtidsordninger i modsætning til de nordiske ordningers lange åbningstider. Fx er hovedparten af franske førskoleordninger lukket ved middagstid, hvor barnet forventes at være hjemme og spise frokost. Det betyder blandt andet, at det generelt er nemmere i Norden end i de andre lande at forene et fuldtidsjob med små børn. De generøse finske muligheder for at tage barsels- og forældreorlov samt en særlig pasningsydelse betyder dog, at relativt få finske 3-årige er i førskoleordninger.

Tabel 7.4. Omfanget af børnepasning i førskole-ordninger i EU og ansøgerlandene, slutningen af 1990'erne

	3 årige	Mellem 3 år og skolealder
<i>EU 15</i>	..	78
Danmark	71	91
Finland	33	66
Sverige	62	80
Holland	..	98
Belgien	..	97
Frankrig	100	99
Tyskland	62	78
Østrig	33	68
Italien	95	95
Spanien	..	84
Portugal	52	75
Grækenland	..	46
Irland	3	56
Storbritannien	50	60
<i>Ansøgerlandene</i>	..	68
Estland	..	74
Letland	..	64
Litauen	..	52
Polen	21	50
Ungarn	68	87
Tjekkiet	44	85
Slovakiet	..	70
Slovenien	..	70
Bulgarien	..	66
Rumænien	..	66

Kilder: OECD (2000); OECD (2001); Unicef (2001); Unicef TransMonee Database.

I de fleste EU-lande går mere end to ud af tre børn mellem 3 år og skolealderen i førskoleordninger, se tabel 7.4. I Danmark, Holland, Belgien, Frankrig og Italien gælder det mere end ni ud af ti børn i førskoleordninger. Og der er færrest i Grækenland, Irland og Storbritannien. Det viser, at landeforskelle ikke blot skyldes forskellige kulturelle værdier og orlovsmuligheder, men også omfanget af brugerbetaling. De nordiske førskoleordninger er kraftigt subsidierede, og brugerbetalingen er begrænset til typisk en tredjedel af driftsomkostningerne. Det er ikke tilfældet i fx

Storbritannien. Afhængig af området koster en institutionsplads i Danmark omkring 1.600 kr. månedligt mod 5-6.000 kr. i Storbritannien. Høje priser betyder, at ikke alle har ”råd til at gå på arbejde”. Inden for EU er der med andre ord store forskelle i omfang, åbningstider og priser på førskoleordninger.

I mange ansøgerlande er der større tradition for stor dækning, lange åbningstider og billige priser på børnepasning ligesom i Norden. Især i Ungarn er også små børn i børnehaver. En stor andel af børn mellem 3 år og skolealderen deltager også i førskole-ordninger. Dog ligger flere af ansøgerlandene på niveau med den tredjedel af EU-landene med de mindste andele. Samlet betyder dette, at næsten fire ud af fem børn mellem 3 år og skolealderen er i førskoleordninger i EU, hvilket er 10 pct. point mere end i ansøgerlandene (begge uvægtet gennemsnit). Udvidelsen vil med andre ord på dette område ikke bidrage til væsentlig større mangfoldighed i omfanget af børn i førskoleordninger inden for EU.

Børnefamiliepolitiske modeller

På baggrund af denne sammenligning af vigtige elementer i børnefamiliepolitikken kan vi identificere fire modeller for børnefamiliepolitik i Europa, se oversigt 7.1. Ligesom der er mange grunde til at føre en omfattende børnefamiliepolitik, er det nemlig også muligt at opstille grunde til ikke at føre en sådan. Ideologisk og kulturelt kan man således opfatte fx offentlige børnepasningstilbud som en upassende indblanding i familiens egen ret og pligt til at tage sig af sig selv og sine. Idealer om moderskab og en god barndom er vidt forskellige mellem forskellige lande og kulturer. Det er også sådanne forhold der er afspejlet i de fire børnefamiliepolitiske modeller, se oversigt 7.1.

Det er ikke muligt at generalisere over konsekvenserne af pasning af børn i hjem og børnepasningsordninger i de forskellige børnefamiliepolitiske modeller. For det første afhænger dette af barnet og dets familieforhold og for det andet af børnepasningsordningens kvalitet – fx personalets normering og uddannelse – som varierer mellem ordninger. Virkeligheden er med andre ord for kompleks og forskelligartet til at blive indfanget i modeller. Men de børnefamiliepolitiske modeller har i praksis stor betydning for børnefamiliernes økonomiske og omsorgsmæssige situation og ligestilling mellem kønnene, både økonomisk og på arbejdsmarkedet (Björnberg 1999; Esping-Andersen 1999). Landene tilhører i varieret omfang én af de fire modeller, hvor væsentlige aspekter og konsekvenser fremgår af oversigt 7.1. I praksis er der ofte forskelle mellem forskellige områder inden for et land, især hvad angår serviceydelser for børn (se fx Rostgaard m.fl. 1998; Rostgaard & Fridberg 1998).

Oversigt 7.1. Aspekter og konsekvenser af europæiske børnefamiliepolitiske modeller

	<i>Liberal</i>	<i>Konservativ</i>	<i>Socialdemokratisk</i>	<i>Ekskommunistisk</i>
<i>Aspekter af:</i>				
Barsels- og forældreorlov	Kort og beskeden	Lang og generøs	Medium lang og generøs	Medium lang og generøs
Børnefamilieydelse	Universelle, men beskedne (større for særlige grupper)	Universelle og generøse	Universelle og medium generøse	Selektive (lønmodtagere) og medium generøse
Børnepasning	Begrænset og dyr	Omfattende dækning i begrænset åbningstid og medium billig	Omfattende dækning i lang åbningstid og billig	Omfattende dækning i lang åbningstid og billig
<i>Konsekvenser for:</i>				
Børnefamiliers økonomiske og omsorgsmæssige situation	Børnefamilier skal selv arrangere pasning og omsorg (praktisk og økonomisk)	Børnefamilier støttes økonomisk, men skal selv praktisk arrangere pasning	Børnefamilier støttes såvel økonomisk som praktisk	Børnefamilier støttes såvel økonomisk som praktisk
Kvindens økonomiske ligestilling	Lav	Lav	Medium	Medium
Kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet	Stor	Lav-middel	Stor	Stor

Den socialdemokratiske børnefamiliepolitiske model er karakteriseret ved medium generøse børnefamilieydelse, omfattende orlovsordninger koblet med universel børnepasning, se oversigt 7.1. Det offentlige skal udjævne levekårs-mæssige forskelle mellem familier med og uden børn, mellem mænd og kvinder og sikre børnepasning til alle af en høj kvalitet (Kvist 1999). De nordiske lande er de bedste repræsentanter for denne model, blandt andet fordi de gennem 1990'erne udvidede omfanget af deres børnepasningsordninger betydeligt, selvom Sverige og Finlands udvikling var mindre gunstig end Danmark og Norges (se Kvist 2000, Hiilamo 2002).

Den konservative, børnefamiliepolitiske model er karakteriseret ved generøse børnefamilieydelse og omfattende orlovsordninger, mens offentlig børnepasning er begrænset i omfang, ikke så meget i dækning som i åbningstider (se Antonnen & Sippilä 1996 for to varianter af denne model). Den konservative model lægger vægt på familiens forpligtelse såvel økonomisk som omsorgsmæssigt over for medlemmerne. Det offentlige søger at værne om familien i dens traditionelle udformning

med manden som hovedforsørger og kvinden som omsorgsgiver. Det offentlige sikrer derfor børnefamilier, især hvor manden har arbejde, et vist økonomisk grundlag. Samtidig tager staten intet større ansvar for omfanget eller kvaliteten af børnepasning, da det ses som en opgave for moderen samt for kirken, frivillige velgørenhedsorganisationer og lokalsamfundet.

Den liberale, børnefamiliepolitiske model har også en traditionel familieideologi med manden som hovedforsørger og kvinden som omsorgsgiver. Men i modsætning til den konservative model skal det offentlige ikke blande sig i familiens anliggender. Familien skal søge at klare sig selv såvel økonomisk som omsorgsmæssigt. Staten skal kun tage sig midlertidigt af familier uden de nødvendige ressourcer. Kontante børnefamilieydelse består derfor dels af universelle, men ikke-generøse overførsler til alle børnefamilier, som i visse tilfælde aftrappes med eventuel anden indkomst, dels af børnefamilieydelse målrettet mod særlige grupper, især enlige mødre. Den liberale børnefamiliepolitiske model kan på denne baggrund karakteriseres ved relativt, ikke-generøse ydelser, beskedne orlovsordninger og ingen omfattende offentligt støttet børnepasning. Sidstnævnte er endvidere i en vis udstrækning baseret på hjælp fra frivillige organisationer og velgørenhed.

Fra en kommunistisk børnefamiliepolitisk model til en...

Før 1990 var ansøgerlandenes familiepolitikker på forskellig vis varianter af den dominerende model i kommunistiske lande anført af det tidligere Sovjetunionen. Vægten lå på kollektive løsninger, hvor familier var garanteret en minimum familieindkomst, universelle børnefamilieydelse og (næsten gratis) adgang til universel børneomsorg (Standing 1996). Sammen med en række andre social- og sundhedsydelser sikrede det familierne en vis økonomisk velfærd (Bloch & Blessing 2000). Planøkonomien sikrede fuld beskæftigelse, hvor såvel mænd som kvinder var påkrævet at arbejde. Derfor handlede børnefamiliepolitikken i høj grad om at sikre især kvinders muligheder for at producere og reproducere. Børnefamilierne var støttet gennem forskellige børnefamilieydelse, der i størrelse afhang af antal og alder på børn i familien, og var baseret på den forudsætning, at ydelserne dels skulle understøtte samfundets behov for børns omsorg og uddannelse, dels kvinders arbejde uden for hjemmets fire vægge. Barselsorlov, børnepasning og børnefamilieydelse gjorde det muligt for mødre at vælge mellem at blive hjemme med børn mellem 1 og 3 år eller at gå på arbejde. Mødre gik generelt tilbage til deres arbejde, når deres barn var 3 år. Børnene gik i næsten gratis statslige børnehaver, indtil de som 6-årige kom i skolealderen. Målet blev dog aldrig helt opnået, og der var store forskelle både inden for og mellem forskellige lande.

Fra midten af 1980'erne voksede erkendelse af, at principperne på papir ikke altid stod mål med virkelighed og koblet med økonomisk stagnation og omstrukturering i forskellige sektorer begyndte diskussioner derfor om, hvordan det eksisterende system kunne forandres. Diskussionen blev intensiveret ved Murens fald og den efterfølgende vægtning af konkurrence og demokrati, individualisering og frit valg, gjorde at ulighed blev mere acceptabel (Bloch & Blessing 2000, Ferge 2000). I 1990'erne blev hævdundne principper og ordninger til fals. Det betød blandt andet, at for at leve op til EU's konvergenskrav omkring maksimalt 3 pct. underskud på offentlige budgetter, ønsker om at tiltrække udenlandske investeringer og opkøb af ofte statslige virksomheder, blev det mere legitimt for politikere at skære i blandt andet børnefamilieydelse og for virksomhederne at nedprioritere eller frasælge børneoplysningsordninger, som de førhen havde stået for.

Børnefamiliepolitik i en større sammenhæng

Det er ikke underligt, at børnefamiliepolitik finder udtryk i forskellige modeller i de europæiske lande. Dens funktioner vægtes nemlig forskelligt afhængig af landenes dominerende kultur, religion, politiske kampe samt historisk-institutionelle udvikling og økonomiske formåen. Børnefamiliepolitik berører nemlig en række områder af væsentlig social, politisk, økonomisk og kulturel betydning:

- værdier om familien,
- børns velfærd,
- indkomstfordeling,
- ligestilling mellem mænd og kvinder,
- sikring mod markedsrisici,
- udbud af arbejdskraft,
- og befolkningsspørgsmål.

Børnefamiliepolitik påvirker, hvordan det offentlige, familien, frivillige organisationer (herunder religiøse) og markedet varetager forskellige aspekter af børnefamiliers levekår, herunder tilvejebringelse og finansiering af ydelser (Esping-Andersen 1999). Traditionelt havde børnefamiliepolitik i de fleste lande til formål at støtte op om en familie med en mandlig forsørger og en kvindelig omsorgsgiver, men dette har forandret sig i takt med fremkomsten af andre familietyper såsom enlige forældre, samlevende forældre og forældre af samme køn. De børnefamiliepolitiske modeller giver derfor et godt fingerpeg om landenes socialpolitiske orientering.

EU og børnefamiliepolitik

EU har ingen konkrete politikker eller videre lovgivning, hvad angår børnefamilier. Børnefamiliepolitik udgør dog en væsentlig del af både den europæiske beskæftigelsesstrategi, der startede i 1997, og af den europæiske strategi mod social udstødelse og forskelsbehandling, der startede i 2000 (for nærmere se henholdsvis Kvist 2002 og kapitel 1). Begge strategier er baseret på den åbne koordinationsmetode, hvorefter landene bliver enige om nogle fælles mål, men selv kan vælge, hvilke politikker de vil benytte for at fremme målene. Med andre ord forbliver de enkelte landes børnefamiliepolitik et nationalt anliggende. Påvirkningen af national politik foregår for det første igennem identifikation af gode løsningsmodeller (best practice), hvor innovative projekter samfinansieres med støtte fra EU, især fra Den Europæiske Social Fond, og fra de enkelte lande. For det andet foregår påvirkning gennem opstilling af centrale indikatorer, der overvåger udviklingen i de enkelte lande. Og for det tredje sker en påvirkning gennem erfaringsudveksling af, hvad der virker og ikke virker.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi handler blandt andet om at fremme beskæftigelsen blandt kvinder og at skabe lige muligheder for at mænd og kvinder kan deltage på arbejdsmarkedet (se Kvist 2002). Børnepasning har da en central rolle i at balancere familie- og arbejdsliv. Og forældreorlov, især for fædre, er vigtig i inddragelsen af fædre for at sikre ligestilling.

Den europæiske strategi mod social udstødelse og forskelsbehandling søger at bekæmpe fattigdom, ikke mindst børnefattigdom. Børnefamilieydelse er af betydning for at bedre børnefamiliers økonomiske vilkår og derved mindske fattigdom blandt børn.

Allerede i 1992 blev Rådet (for Beskæftigelse og sociale anliggender, der består af landenes beskæftigelses- og socialministre) enige om at anbefale EU-landene at ”tage initiativer, der gør det muligt for både mænd og kvinder at forene erhvervsarbejde med det familiemæssige og opdragelsesmæssige ansvar, de har i forbindelse med børnepasning” (Rådets henstilling 92/241/EØF). Initiativerne omhandlede børnepasningsordninger, forældreorlov, arbejdspladsforanstaltninger og ansvarsdeling mellem mænd og kvinder. Børnepasningsordninger skulle:

- være til at betale
- være tilfredsstillende ud fra sundheds- og sikkerhedshensyn og baseret på almindelige opdragelsesmæssige og pædagogiske principper
- tage hensyn til forældrenes og børnenes behov
- findes i samtlige områder af landet
- også henvende sig til børn med særlige behov, fx af sproglig art, eller børn med én forældre

De tre andre initiativer gik på:

- at tilgodese de behov arbejdstagere med børn har ved at tilpasse arbejdsmiljø, arbejdspladsens struktur og arbejdets tilrettelæggelse
- at gøre det muligt for forældre, som er lønmodtagere, at tage orlov
- og at fremme en mere ligelig fordeling af forældreansvaret mellem mænd og kvinder ved at mænd i højere grad deltager i børnepasning

Sådanne anbefalinger er ikke bindende – EU-landene behøver ikke at tage de nævnte initiativer.

Den eneste bindende lovgivning omkring børnefamiliepolitik er to direktiver om henholdsvis barsels- og forældreorlov (se kapitel 1). Det første giver ret til betalt frihed fra arbejde i forbindelse med lægeundersøgelser og minimum 14 ugers barselsorlov. I dag er barselsorloven 14 uger i Irland og Tyskland og betydeligt længere i de fleste EU- og ansøgerlande som beskrevet tidligere. Det andet direktiv giver ret til minimum tre måneders forældreorlov og frihed fra arbejde af påtrængende familiemæssige årsager i forbindelse med sygdom og ulykke. Som tidligere beskrevet bliver dette mere end opfyldt i både kommende og nuværende EU-lande med undtagelse af Tjekkiet. Hvordan direktiverne nærmere føres ud i livet er op til de enkelte lande og i tilfælde af forældreorlovsdirektivet eventuelt til arbejdsmarkedets parter i landene. Direktiverne fastsætter for eksempel ikke ydelsernes størrelse, ligesom orlovsperioderne kan være længere. Der er tale om bundgrænser.

Udvidelsen og børnefamiliepolitik

Da børnefamiliepolitik på denne vis ikke er underlagt videre EU-lovgivning, er det mindre overraskende, at der i forhandlingerne mellem EU og ansøgerlandene ikke er stillet særlige krav til deres børnefamiliepolitik. Der er dog tre undtagelser. For det første er EU opsat på at bekæmpe handel med børn (trafficking), børnearbejde og prostitution af børn. Det sker gennem en række samarbejdsprojekter omkring gadebørn, oplysningskampagner og politisamarbejde. For det andet handler det om bekæmpelse af forskelsbehandling af børn af etniske minoriteter. Det drejer sig især om at fremme forhold i fem af ansøgerlandene, der har betydelige grupper af sigøjnere. Endelig handler det om børnepasning og anbragte børn i Rumænien, der i samtlige års optagelsesrapporter kritiseres af EU for at være under al kritik trods nogle forbedringer.

Hvad angår den mere generelle børnefamiliepolitik, har flertallet af ansøgerlandene allerede i dag bedre ordninger omkring barsel- og forældreorlov end de gældende

bundgrænser i minimumsdirektiverne. Derfor vil optagelsen i EU ikke direkte påvirke deres børnefamiliepolitik i videre omfang. Indirekte påvirkning kan ske, når ansøgerlandene søger at imødekomme ØMU-krav omkring offentlige underskud og ditto gæld. Det kræver nogen budgetmæssig disciplin og kan medføre nedskæringer i offentlige budgetter som på det sociale område og børnefamiliepolitik. Det må dog understreges, at dette er en indirekte effekt, da landene selv kan prioritere over deres offentlige udgiftspolitik, herunder om de ønsker at placere eventuelle nedskæringer på fx sociale eller militære udgifter. Ikke desto mindre pointerer Bloch og Blessing (2000), at tilnærmelsen til EU og konvergenskravene i visse sammenhænge er blevet brugt politisk af nationale politikere som argument for at spare på det sociale område. EU bliver med andre ord i visse tilfælde brugt som syndebug, når upopulære beslutninger bliver taget.

Kort sagt bliver ansøgerlandenes generelle børnefamiliepolitik ikke synderligt berørt af deres optagelse i EU, mens der er pres på, for at de bedrer situationen for børn af etniske minoriteter og bekæmper misbrug og handel med børn. Udvidelsen vil heller ikke berøre den nationale børnefamiliepolitik i de nuværende EU-lande. Påvirkningen udefra af deres politik kommer i større udstrækning fra det uforpligtigende europæiske samarbejde omkring strategier for beskæftigelse og bekæmpelse af social udstødelse og de bindende minimumsdirektiver for barsels- og forældreorlov end fra, at der nu kommer flere lande ind i EU.

Perspektiver for børnefamiliepolitik

Både påvirkning og udformning af børnefamiliepolitik er med andre ord primært national. Her deler både nuværende og kommende EU-lande i varieret omfang en række udfordringer; fx lave og i visse lande faldende fødselstal; behov for mere arbejdskraft – især blandt kvinder; vedvarende lave indkomster og social udstødelse af mindre privilegerede grupper; krav om øget ligestilling dels på arbejdsmarkedet, dels i ansvaret for børns omsorg.

For at imødekomme disse udfordringer er det vigtigt:

- At orlovsordninger:
 - ved barsel er af en vis længde og yder en vis økonomisk ydelse til kvinder, så kvinden og de(n) nyfødte har mulighed for at være sammen og knytte bånd i den første, vigtige periode af barnets liv
 - ved forældreorlov især fremmer mænds deltagelse i børnepasning for at sikre en mere ligelig fordeling af dette ansvar samt fædre-barn tilknytning
 - at de sikrer mulighed for at vende tilbage til det samme arbejde

- At børnefamilieydelse:
 - er universelle, så ingen børnefamilier står uden dækning
 - som et minimum er store nok til at undgå absolut fattigdom, som er ødelæggende for børns opvækstvilkår
 - er store nok til at kompensere for de ekstra omkostninger, der er forbundet med at have børn for at fremme fertiliteten og bekæmpe relativ fattigdom
- At børnepasning:
 - er af en god kvalitet for at bedre børns sociale og kognitive færdigheder og dermed senere livschancer og for at mindske effekter af den sociale arv
 - er til at betale for at sikre især kvinder i lavindkomstgrupper mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet og derved undgå vedvarende lav indkomst
 - er omfattende i dækning for at sikre flest muligt reel adgang

Det handler med andre ord om at investere i børn, ikke blot for at sikre flere børn og bedre deres vilkår på et givent tidspunkt, men også fordi disse børn senere bliver voksne og da gerne skulle indtræde på arbejdsmarkedet som skaffedyr og ikke på offentlig forsørgelse. Dagens børn og unge er morgendagens potentielle skaffedyr. Derudover handler det om, at øvrige politikker generelt søger at fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, da beskæftigelse ikke blot er den bedste forsikring mod fattigdom og kønsbaseret ulighed, men også den bedste garant for børns opvækstvilkår (se Christoffersen 1996 og 1999). Derfor er investeringer i børn og kvinders vilkår en investering i fremtidens velfærdssamfund (se også Esping-Andersen & Sarasa 2002).

I den optik står landene i EU væsensforskelligt stillet, som det fremgik af diskussionen af de europæiske børnefamiliepolitiske modeller ovenfor. Udhulingen af børnefamilieydelse i ansøgerlandene er særligt beklagelig, da den medfører fattigdom blandt de mindst privilegerede familier og derved dårlige opvækstvilkår.

De nordiske EU-lande har det bedste udgangspunkt i form af relativt gode orlovsordninger, universelle børnefamilieydelse og næsten universelle børnepasningsordninger. Men selv i de lande er der plads til forbedring. Orlovsordninger kan blive bedre til at inddrage mænd. Størrelsen af børnefamilieydelse er med international målestok ikke imponerende. Og kvaliteten af børnepasningsordningerne i Norden har generelt fået et hak nedad i forbindelse med deres kraftige udvidelse i 1990'erne, der delvist har været på bekostning af dårligere normering og kvalifikationer blandt personalet. Hvorvidt de nordiske lande vil forbedre deres børnefamiliepolitik og stå som foregangslande for de øvrige EU-lande forbliver et åbent spørgsmål. EU og udvidelsen vil ikke spille nogen større rolle sammenlignet med nationale politiske prioriteringer.

Litteratur

Antonnen, A. & J. Sippilä (1996)

European social care services: Is it possible to identify models? i: Journal of European Social Policy, 6(2), pp. 87-100.

Björnberg, U. (1999)

Familiers pligter og ansvar: Skandinaviske familier i Europa, i: Lars Dencik og Per Schultz Jørgensen (red.), Børn og familie i det postmoderne samfund. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 503-30.

Bloch, M. N. & B. Blessing (2000)

Restructuring the state in Eastern Europe – Women, child care, and early education, i: Thomas S. Popkewitz (red.), Educational knowledge – Changing relationships between the state, civil society and educational community. New York: State University of New York Press, pp. 59-82.

Christoffersen, M. Nygaard (1996)

Opvækst med arbejdsløshed. København: Socialforskningsinstituttet.

Christoffersen, M. Nygaard (1999)

Risikofaktorer i barndommen. København: Socialforskningsinstituttet.

Esping-Andersen, G. (1999)

Social foundations of postindustrial economies. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. & Sebastian S. (2002)

The generational conflict reconsidered, i: Journal of European Social Policy, 12(1), pp. 5-21.

Hilamo, H. (2002)

The rise and fall of Nordic family policy? Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland. Helsinki: STAKES.

Kamerman, S. & A. Kahn (1994)

Social policy and the under-3's: Six country studies. New York: Columbia University School of Social Work.

Kvist, J. (1999)

Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: Using fuzzy set theory to assess conformity to ideal types, i: Journal of European Social Policy, 9(3), pp. 231-52.

Kvist, J. (2000)

Idealtyper og fuzzy mængdelære i komparative studier - nordisk familiepolitik i 1990erne som eksempel, i: Dansk Sociologi, 11(3), pp. 71-94.

Kvist, J. (2002)

EU's beskæftigelsespolitik, i: Jon Kvist (red.), Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. & A. Sinfield (1996)

Comparing tax routes to welfare in Denmark and the United Kingdom. København: Socialforskningsinstituttet.

Missoc (2002)

Social protection in the member states of the EU and the European Economic Area. Brussels: European Commission.

OECD (2000)

Education at a glance. Paris: OECD

OECD (2001)

Employment outlook. Paris: OECD.

Rostgaard, T., T. Holm, D. Toftegaard & C. Byrgesen (1998)

Omsorg af børn og ældre - kommunal praksis i Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Rostgaard, T. & Fridberg, T. (1998)

Caring for children and older people - A comparison of European policies and practices. København: Socialforskningsinstituttet.

Rostgaard, T. (2002)

Work and family – finding a better balance. Paper præsenteret på Socialministeriets konference "Care facilities for children and other dependants - implementation of the guideline on reconciliation of work and family life in the European Employment Strategy", 25.-26. november. Helsingør.

Standing, G. (1996)

Social Protection in Central and Eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets. i: Gøsta Esping-Andersen (red.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies.* London: Sage Publications.

Unicef (1999)

Women in transition. Florence: Innocenti Centre.

Unicef (2001)

A decade of transition. Florence: Innocenti Centre.

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Mail sfi@sfi.dk

Web www.sfi.dk

Oplag: 2.000

Layout: Replic

Foto: john@eley.dk

Tryk: Mediefabrikken

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer bedes sendt til instituttet.

Velfærdspolitik i et nyt Europa

Velfærdspolitik i et nyt Europa bidrager med oplysninger og svar på centrale spørgsmål som fx: Påvirker EU og dets udvidelse velfærdspolitikken i Danmark og andre europæiske lande? Overtager EU gradvist ansvaret for velfærdspolitik? Fører udvidelsen af EU til en underminering af dansk velfærdspolitik? Kan de nye EU-lande lære af Danmark og andre EU-lande? EU står efter alt at dømme overfor at blive udvidet med 10 lande og godt 100 millioner personer. Aldrig før har så mange lande stået over for optagelse, og aldrig før har økonomiske og sociale forskelle mellem nuværende og kommende EU-lande været større. Velfærdspolitik i et nyt Europa og Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa er to artikelsamlinger fra Socialforskningsinstituttet, der undersøger velfærds- og beskæftigelsespolitikken i EU, nye og gamle EU-lande på den baggrund.

Socialforskningsinstituttet 02:18

90,00 kr. inkl. moms

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-695-3