



Copenhagen
Business School
HANDELSHØJSKOLEN



Dansk velfærdspolitik og EU

JON KVIST

UDGIVET AF FORUM EUROPA, COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL



Indholdsfortegnelse

1. Dansk velfærdspolitik i et europæisk perspektiv	side 3
2. EU's socialpolitik	side 5
3. Det indre marked og velfærdspolitik	side 9
4. Udvidelser af EU og national velfærdspolitik	side 11
5. Afsluttende diskussion	side 15

Udgivet med støtte fra Europa Nævnet

Billeder udlånt af:
© European Community, 2007

1. Dansk velfærds politik i et europæisk perspektiv

Den nordiske velfærdsmodel har vist store evner til at sikre både økonomiske og sociale målsætninger. I forhold til andre dele af Europa har Norden fx en højere grad af ligestilling mellem mænd og kvinder, en lavere andel af fattige, og et mindre omfang af ulighed mellem rig og fattig. Økonomisk har den ene internationale rangordning efter den anden placeret de nordiske lande i top 10. De nordiske lande formår med andre ord at få velfærd og konkurrenceevne til at gå hånd i hånd.

På baggrund af velfærdsmodellens succes på det økonomiske og sociale område kan det derfor ikke undre, at danskerne generelt er glade for deres velfærdsmodel og bekymrede for, om de kan bevare og udvikle modellen.

Bekymringen har også næring i forskelle mellem EU-landenes velstand og velfærdsmodeller. Med undtagelse af Finland og Sverige har de øvrige EU-lande ikke en nordisk velfærdsmodel. I den kontinentaleuropæiske model, som er udbredt i Central- og Sydeuropa, er der færre serviceydelser til børn og ældre, og ret til overførselsindkomster optjenes i højere grad gennem deltagelse på arbejdsmarkedet end gennem bopæl og statsborgerskab som i Danmark. Insidere på arbejdsmarkedet i disse lande har ofte en god økonomisk sikring i form af

beskyttelse mod arbejdsløshed og generøse overførsler, mens outsiders på arbejdsmarkedet har svært ved at opnå fast ansættelse og derigennem social sikring.

I den angelsaksiske model får de fleste borgere overførsler, når de bliver gamle, syge eller ledige, om end niveauet for ydelser typisk er lavere end i Norden. Omfanget af serviceydelser er begrænset i forhold til Norden og for fx børnepasning fuldt brugerfinansieret.

Den sidste velfærdsmodel er den central-europæiske, der dominerer i de nye medlemslande og udgør en hybrid mellem den kontinentaleuropæiske og den nordiske velfærdsmodel. På overførselsindkomstsiden har disse lande generelt genoplivet en tradition for sociale forsikringsordninger efter omvæltningerne i 1989. Overførslerne er som i den kontinentaleuropæiske model målrettet mod arbejdstagere, men er mindre generøse. For serviceydelser har de fleste nye medlemslande søgt at videreføre et system med omfattende serviceydelser: i dag er social service dog forankret i kommuner frem for i virksomhederne som førhen, og kvaliteten er på et lavere niveau end i Norden.

Forskelle i velstandsniveau giver også anledning til bekymring for den nordiske

velfærdsmodels fremtid. De nordiske lande tilhører alle den rige halvdel af Europas lande, hvor de nye medlemslande generelt er de fattigste fulgt af et par af de sydeuropæiske lande, Grækenland og Portugal. Siden Danmarks indtræden i EF i 1973 har der været udtrykt frygt for en indvandring af EU-borgere sydfra som i de seneste års tid er afløst af en frygt for tilsvarende indvandring fra øst.

Spørgsmålet er, om forskelle mellem velfærdsmodeller i EU fortsat er mulig. Er det muligt at bevare den nordiske model, som generelt er mere universel, generøs og af en højere kvalitet end de øvrige modeller? Eller vil udviklingen føre mod en mere ensartet model i EU, fx hvor landene mødes på en mindste fællesnævner?



2. EU's socialpolitik

Bliver medlemslandenes velfærdspolitik harmoniseret af EU? Overtager EU kompetence på det socialpolitiske område? Det er to af de centrale spørgsmål i den danske debat om EU og velfærdspolitik. I dette afsnit beskrives udviklingen i EU's socialpolitik, der startede med en koordinering af sociale ydelser for at sikre den fri bevægelighed af arbejdskraft. Dernæst kom turen til ligestilling, der i første omgang blev indført for at sikre et velfungerende marked uden forvriddinger af den fri konkurrence. Derefter beskrives, hvordan EU's socialpolitik er gået fra at bruge retlige instrumenter på disse snævre områder til mere bløde politikinstrumenter på bredere områder, eksemplificeret ved den åbne koordinationsmetode.

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 (oprindeligt forordning 3/58), som bygger på fire principper, ikke-diskrimination af lønmodtagere fra EU-lande, sammenlægning af optjeningsperioder, eksportabilitet (ydelse kan udbetales i andet EU-land) og ét ansvarligt land. Formålet er at fremme arbejdskraftens mobilitet ved at mindske tabet

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. Derfor har forordningen ikke medført ændringer af den nationale socialpolitik. De nordiske 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 denne.

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, arbejdsulykkeforsikring, førtids- og folkepension. Med andre ord er overførsler ved trang, det vil i Danmark sige kontanthjælp, ikke omfattet.

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. Forordning 1408/71 er under revidering 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. Udover 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 som EU's medlemslande, når 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.

Ligestilling mellem mænd og kvinder er en mærkesag for EU. I 1973 og årene efter havde de fleste medlemslande massiv arbejdsløshed i kølvandet på oliekrise, 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 om lige løn for lige arbejde, ligebehandling på arbejdsmarkedet og blandt selvstændige.

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, 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.

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 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 mere tæt til beskæftigelse.

Udover ligestillingsdirektiverne har Ministerrådet vedtaget ét direktiv på det sociale område. Det er barselsdirektivet (Rådsdirektiv 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 tilfredsstillte betingelserne medførte direktivet ingen større ændringer af medlemslandenes socialpolitik. Danske gravide kvinder fik dog ret til betalt frihed fra arbejde i forbindelse med graviditetsundersøgelser samt fritagelse for natarbejde ved fremlægelse af lægeerklæring.

Direktivet om forældreorlov (Rådsdirektiv 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 politikkerne, det vil sige landenes social- og beskæftigelsesministre i Ministerrådet. Derudover er direktivet unikt i en EU-socialpolitisk kontekst ved, at det kan gennemføres 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 at indføre bedre og længere orlovsordninger og bedre muligheder for fravær fra arbejde i tilfælde af force majeure end fastsat ved direktivet.

Forældreorlovs- og barselsdirektivet er de eneste minimumsdirektiver på det sociale område. I betragtning af, at beslutninger om social sikring kræver enstemighed 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.

I stedet for overnational lovgivning 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 det har og tænker sig at nå de givne mål. De nationale handlingsplaner bliver diskuteret i et forum bestående af embedsmænd fra det pågældende medlemsland og 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 vandrede arbejdstageres sociale rettigheder. 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 hidtil resulteret i to europæiske strategier om pensioner og social inklusion. Derudover er der overvejelser om at udforme en europæisk strategi for børneoplysning.



3. Det indre marked og velfærdspolitik

Skabelsen af et indre marked udgør kernen i EU-samarbejdet. Rom-traktaten fra 1958 foreskrev, at det vigtigste mål for de europæiske fællesskaber var at skabe et fælles marked, hvor varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdstagere kan bevæge sig frit mellem medlemslande. Koordineringen af den sociale sikring, beskrevet i afsnit 2, skulle af den grund sikre, at den vandrende arbejdstager ikke fik forværret sine sociale rettigheder på grund af sin bevægelighed mellem lande. Tilsvarende skulle ligestilling af mænd og kvinder sikre en fri konkurrence. Udover disse vigtige, men trods alt begrænsede tiltag, stod velfærdspolitiske ordninger indtil for nylig udenfor realiseringen af det indre marked.

EF-domstolen er gået meget langt i sin retspraksis for at tilgodese indre markedets hensyn om fri bevægelighed og fri konkurrence. Det er sundhedsområdet et godt eksempel på. Selv om sundhedsydelser eksplicit ikke er en del af Service-direktivet, har patienter i de senere år fået stadig flere rettigheder.

Denne udvikling tog fart i 1998, hvor EF-domstolen afsagde dom i to sager, Kohll og Decker. Domstolen besluttede, at principperne om fri bevægelighed af tjenesteydelser og varer går forud for hensyn til nationale sundhedssystemer. Konkret fik Kohll og Decker ret til tilskud fra deres

hjemlands sygesikring for varer og tjenesteydelser købt og modtaget i andet EU-land. Ifølge Domstolen er tandbehandling nemlig en tjenesteydelse og briller en vare, hvor den fri bevægelighed ville blive knægtet, hvis sygesikringen ikke ydede tilskud for deres indkøb i andre lande.

Domstolen skrev, at det fortsat er medlemslandene, som har ansvar for den sociale sikring, men at de skal tage hensyn til principperne for det indre marked. For eksempel bør en begrænsning af den frie bevægelighed kun ske ud fra hensyn til stabiliteten i den offentlige økonomi, planlægning af social- og sundhedspolitik samt adgang til tjenesteydelser.

Det var første gang dele af det sociale trykkesystem, som traditionelt stod udenfor det indre marked, kom indenfor. Senere afgørelser af Domstolen har udvidet anvendelsesområdet til sundhedsydelser mere generelt.

Denne udvikling kulminerede foreløbigt 16. maj 2006, hvor EF-domstolen afsagde dom i en sag anlagt af Yvonne Watts. Hun er englænder og forlangte at få refusion fra de britiske myndigheder for de udgifter hun havde haft ved at få foretaget en hofteoperation i Frankrig, da der var ventelister i Storbritannien. Sagen er af særlig interesse for Danmark og andre lande, der som Storbritannien har et offentligt

sundhedssystem med generelt gratis skattefinansierede ydelser. Som led i koordineringen af social sikring har sundhedsydelser længe kunne søges i andre lande, hvis den ikke kan fås tilstrækkeligt hurtigt i hjemlandet. Patienterne har dog måttet opnå en forhåndsgodkendelse fra sociale sikringsinstitutioner i hjemlandet. Den fik Watts ikke – længden på ventelisten anså de administrative myndigheder som værende udtryk for rettidig behandling. Dommen i Watts-sagen fastlagde, at der måtte lægge objektive lægefaglige skøn til grund for at bestemme, hvornår

behandling er rettidig eller ej og underkendte derfor Storbritanniens krav om, at når der ikke var udstedt forhåndsgodkendelse kunne Watts ikke få refusion. Watts fik sine udgifter dækket og patienter i Europa fik forbedret deres retstilling til ydelser i udlandet.

Fra Danmark er der ikke langt til nabolandene. Med Domstolens beslutninger har danskere i vidt omfang opnået ret til at søge behandling i andre lande på den danske sygesikrings regning.



4. Udvidelser af EU og national velfærdspolitik

Aldrig før er så mange lande og personer blevet medlemmer af EU på samme tid som den 1. maj 2004, se tabel 1. Da de nye medlemmer samtidigt er fattigere og har mindre omfattende velfærdsmodeller, skabte det frygt for en massiv vandrings af nye EU-borgere til de gamle EU-lande. Den relative størrelse af udvidelsen af EU's befolkning er dog betydeligt mindre, end da Danmark, Irland og Storbritannien blev medlemmer i 1973, og blot små 3 procentpoint større end udvidelsen med Portugal og Spanien i 1986. Faktisk er Øst-udvidelsen i 2004 på størrelse med Syd-udvidelserne i 1980'erne. Men med yderligere 29,5 million bulgarere og rumænere fra januar 2007 kommer EU's befolkningsstigning som følge af den totale Øst-udvidelse op på 27 procent.

Bruttonationalproduktet (BNP) af de ti nyligt optagne lande svarer til 4,8 procent af EU 15's BNP. Dette er mindre end ved alle tidligere udvidelser, undtagen med Grækenland i 1981. Der bliver større forskelle mellem rige og fattige medlemslande. Normalt ses mindre velstand i de optagne lande som en 'push faktor' for migration og den højere velstand i de gamle medlemslande som en 'pull faktor'. Gennemsnitligt er BNP i de optagne lande blot 25 % af gennemsnittet i EU 15. Dette dækker over store forskelle indenfor de otte centraleuropæiske lande. Slovenien er det rigeste land med et BNP per indbygger på 48,3 procent af gennemsnittet i EU 15, og næsten tre gange så stort som det fattigste af de nye EU-lande, Letland. Målt i købekraftspariteter

Tabel 1. Den befolkningsmæssige og økonomiske størrelse af EU-udvidelser

År	Optagede lande	Befolkning		Økonomi	
		Absolut (1.000)	Relativ (% af EU)	BNP (% af EU)	BNP per indbygger (% af EU)
1973	EF 9 Danmark, Irland og Storbritannien	64.227,8	30,8	21,5	69,8
1981	EF 10 Grækenland	9.700,8	3,5	1,7	47,8
1986	EF 12 Portugal og Spanien	48.498,9	16,7	12,3	73,4
1995	EU 15 Finland, Sverige og Østrig	29.339,3	8,4	6,8	81,4
2004	EU 25 Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, og Ungarn	74.100,0	19,5	4,8	24,7
2007	EU 27 Bulgarien og Rumænien	29.500,0	7,5

Kilde: Kvist 2004 med opdatering.

har Slovenien et BNP per indbygger på 69 % af EU 15 (2002), hvilket er tæt på de to fattigste EU 15-lande, Grækenland og Portugal, som begge har et BNP per indbygger på 71 % af gennemsnittet i EU 15. Selvom Letland er det fattigste af de nye EU-lande med et BNP per indbygger målt i købekraftspariteter på 35 % af gennemsnittet i EU 15, er dette dog otte procentpoint højere end i 1995. For alle lande med data er der en tilsvarende positiv udvikling fra 1995 til 2002 svarende stort set til den periode, hvori de Europæiske Aftaler (European Agreements) har tilladt fri handel på de fleste områder med landbrug som den store undtagelse. Levekårene haler således ind på niveauet i EU 15-landene, men de nye lande skal bruge mellem 20 og 35 år med nuværende vækstrater før de er på niveau med de gamle EU-lande.

For de nye lande indebærer medlemskab af EU udover højere levestandarder en større grad af individuel frihed og en følelse af at 'vende tilbage til Europa'. Men udvidelser er også befattet med frygt. Både i nye og gamle lande er der befolkningsgrupper, som frygter at miste rettigheder, når de, henholdsvis, går ind i og udvider fællesskabet. Hvor hovedparten af befolkningen i de nye EU-lande mener, at medlemskab har fordele for deres land og dem selv, så mener befolkningerne i EU 15-landene hovedsageligt, at udvidelsen vil føre til fordele for deres land, men mindre for dem selv. Privilegerede grupper har generelt et mere positivt syn på udvidelser end mindre privilegerede grupper, ligesom en positiv indstilling til udvidelse varierer med uddannelse og socioøkonomisk position.

Der er tre typer af bekymringer om mobilitet i forbindelse med udvidelsen af EU, nemlig social turisme, social dumping og sociale raids. Social turisme beskriver en situation, hvor personer vandrer for at få så mange sociale ydelser som muligt og for at bidrage så lidt som muligt.

Offentlige diskussioner om Øst-udvidelsen har afspejlet bekymring over massive vandringer fra nye til gamle lande som følge af forskelle i velfærdssystemer. Dette anses som potentielt havende mulighed for at forværre socialpolitikken for de oprindelige målgrupper og for at underminere det finansielle grundlag for velfærdssystemet som sådan. Rent faktisk har de nye EU-borgere de samme rettigheder som gamle EU-borgere til at flytte indenfor fællesskabet, også for boligformål. Men opholdstilladelser i sådanne tilfælde svarer ikke til sociale rettigheder, hvorfor frygt for social turisme i denne form ikke er underbygget.

Social dumping tager to former. Den ene relaterer sig til den situation, hvor selskaber som en produktionsfaktor forlader et land på grund af øget konkurrence udefra. For at undgå dette bliver lønninger sænket eller arbejdsforhold forværret for at sikre lande og firmaer, at de kan blive eller bevare deres konkurrencedygtighed på markedet. Dette pres stammer fra globaliseringen af det økonomiske system, hvor det indre marked er en regional EU version, og hvor udvidelser derved øger presset ved at udvide markedet til at gælde områder, der er karakteriseret ved generelt lavere standarder indenfor velfærdspolitik og arbejdsforhold. Kommissionen og stats- og regeringschefer argumenterer for, at denne version af social

dumping er delvist imødekommet ved, at de nye medlemslande skulle acceptere og implementere 'acquis communautaire' på det sociale område, herunder direktiver om sundhed og sikkerhed på arbejdspladser.

Den anden form for social dumping relaterer sig til arbejdskraft eller selskaber, der som en produktionsfaktor kommer ind i landet. Det sker, når vandrende arbejdstagere etablerer sig som entreprenører eller selvstændige i EU 15-lande. Dette er muligt gennem den fri bevægelighed af tjenesteydelser, der, som beskrevet tidligere, indebærer retten til at tilbyde tjenesteydelser på tværs af grænser og at etablere selskaber i andre lande. I særdeleshed har fagforeninger udtrykt frygt for social dumping via såkaldte arme-og-ben selskaber, som officielt er firmaer etableret for at tilbyde en ydelse, men som i virkeligheden er en-persons-selskaber, som tilbyder deres arbejde for løn- og arbejdsforhold, der ligger under den normale standard i det pågældende land og sektor.

Endeligt vil vi foreslå termen sociale raids til at beskrive en tredje form for frygt. Sociale raids kan defineres som overraskelsesangreb fra en større eller mindre gruppe af udlændinge på det nationale velfærdssystem. Sociale raids minder om social turisme i sine effekter, men er forskellig i dets form. I modsætning til social turisme er migranter i de sociale raids arbejdsduelige arbejdere og deres familied medlemmer. Det er faktisk i sociale raids natur, at det at få et arbejde bliver brugt som adgangsbillet til det nationale velfærdssystem, nogle gange med henblik på at eksportere ydelser til hjemlandet.

Sådan en frygt blev udtrykt forud for Øst-udvidelsen i udvalgsarbejder i både Sverige og Danmark. Begge disse udvalg noterede sig fx at en persons arbejde i ti timer ugentligt er nok til at kvalificere sig til ydelser, også for eventuel partner, børn samt forældre til person og partner.

Ved begge de tidligere udvidelse af EU mod syd var der overgangsordninger for den fri bevægelighed af arbejdskraft i op til syv år. I overgangsperiodens sidste år, 1987, var der 345.000 grækere i de dengang ni gamle EU-lande. Antallet steg til 435.000 grækere i EU-landene i 1995 svarende til en stigning på 23 %. I det sidste år af overgangsperioden for den anden udvidelse mod syd, 1991, var der 864.000 portugisere og 477.000 spaniere i de 10 gamle EU-lande. Det portugisiske antal steg med 6,1 % til 917.000 personer, mens det spanske antal faldt med 1,3 % til 471.000 spaniere, begge antal i 1995. Der er med andre ord betydelig forskel på migrationsmønstrene mellem lande og år, ligesom der er en betydelig returmigration, ikke mindst i tilfælde af Spanien og Portugal. På baggrund af sådanne observationer konkluderede et studie i regi af Eurostat, at "der ikke er nogen klar, ens eller konsistent sammenhæng mellem forandringer i befolkningssammensætning, arbejdsstyrke og migration og udvidelsen med Grækenland, Spanien og Portugal."

Ved Øst-udvidelsen i 2004 benyttede de fleste gamle EU-lande overgangsordninger for arbejdskraftens bevægelighed. På baggrund af de to første års erfaringer fandt EU-kommissionen, at der ikke var sket en massiv migration til de gamle EU-lande, med undtagelse af Storbritan-

nien, Østrig og Irland. Disse tre lande udtrykker dog alle, at migration har haft positive virkninger på deres økonomi. Der kan heller ikke iagttages nogen direkte forbindelse mellem omfanget af migration og typen af overgangsordning.

Den samme konklusion drages også af en arbejdsgruppe, der blev nedsat af Nordisk Ministerråd, til at studere arbejds- og tjenstemobilitet til Norden efter Øst-udvidelsen af EU. Den finder fx overraskende store forskelle i arbejdsindvandring fra de nye EU-lande til de nordiske lande, som ikke hænger sammen med typen af overgangsordning, men snarere efterspørgsel efter arbejdskraft.

Undersøgelserne hidtil tyder altså på, at overgangsordningerne måske er ineffektive, og at migration i større omfang er bestemt af traditioner og efterspørgsel efter arbejdskraft end af regler. De fleste EU-lande, herunder Danmark, har da også gradvist åbnet deres arbejdsmarkeder for arbejdere fra de nye lande. Under alle omstændigheder udløber overgangsordninger efter maksimalt 7 år, det vil

sige i 2011 for de otte første lande og i 2014 for Bulgarien og Rumænien.

Derudover er Øst-udvidelsen sandsynligvis ikke den sidste udvidelse af EU. I øjeblikket er Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Tyrkiet kandidatlande for optagelse. Derudover er der fire potentielle kandidatlande, nemlig Albanien, Bosnien og Herzegovina, Serbien og Montenegro, og Kosovo.

Især optagelse af Tyrkiet har ført til store debatter i EU-landene. Frankrig har markeret sig som den måske største modstander af tyrkisk medlemskab af EU, og Storbritannien tilsvarende som den største fortaler. I Frankrig er det en udbredt opfattelse, at Forfatningstraktaten blev forkastet ved den franske afstemning ikke alene, fordi traktaten ikke var 'social nok', men også fordi Tyrkiet var kandidatland. Nogle franskmænd skulle, ifølge denne betragtning, være bekymrede for at EU indlemmede et land, der ikke var kendt for generøse sociale ordninger, og heraf følgende risiko for velfærdsmigration.



5. Afsluttende diskussion

Der er nok to gode grunde til, at velfærds politik indtil for nylig ikke blev omfattet eller berørt af det indre markeds tiltag om konkurrence og fri bevægelighed.

For det første har der historisk været en udbredt forståelse for, at velfærds politik er et nationalt anliggende, som EU-samarbejdet ikke skal blande sig i. For det andet har der måske været en lige så udbredt forståelse for, at velfærds politik er et anliggende for det offentlige, det være sig gennem fx lovfæstede ordninger på centralt og lokalt niveau eller gennem kollektive aftaler.

Der tegner sig et paradoks i forholdet mellem EU og national velfærds politik. På den ene side er der ingen tvivl om, at fx EF-domstolens mange afgørelser omkring koordinering og indre markeds forhold væsentlig har forbedret EU-borgernes ret til velfærds ydelser på tværs af grænser i hele EU. Den enkelte borger og efterspørgselsiden af velfærd har set sin retlige position forbedret. På den anden side lurer faren for, at disse forbedringer er sket delvis på bekostning af de nationale velfærdssystemer og udbudssiden af velfærd. De nationale velfærdssystemer er gjort mere åbne for personer fra andre EU-lande og udsat for større konkurrence med andre udbydere af velfærd. Dette skal ses på baggrund af, at national velfærds politik hidtil har været tiltænkt nationalt bosiddende borgere. Hvordan

ationale politikere vil reagere på den større åbenhed og konkurrence er endnu et åbent spørgsmål.

En risiko består i et såkaldt kapløb mod bunden. Det vil sige, at nationale politikere reagerer på en frygt for social turisme og social dumping ved at reducere velfærds ydelser. Og i det tilfælde at fx nabolandet reducerer ydelserne, vil der være en tilbøjelighed til (igen) at reducere sine ydelser for ikke at fremstå som landet med det mest attraktive velfærdssystem i området. Et sådant kapløb mod bunden mellem europæiske velfærdsstater vil resultere i, at ydelsernes adgang, generøsitet og kvalitet bliver mindre, end det ville have været tilfældet uden en frygt for social turisme og social dumping.

Hvordan kan vi undgå et kapløb mod bunden? Det kan fx ske gennem øget inddragelse af EU ved enten koordinering eller harmonisering. Koordinering kunne ske ved, at et land, der får større udgifter grundet migration, modtager en kompenserende ydelse enten fra afsenderlandet eller via EU. Bestræbelser mod harmonisering kunne ske på det socialpolitiske område ved at sætte et gulv for ydelser, fx ved minimumsdirektiver. Politisk har sådanne tiltag næppe en chance. Som beskrevet har de gamle EU-lande vist liden interesse for integration af social-

politikken, og de nye EU-lande vil næppe støtte tiltag, der kan mindske deres konkurrenceevne gennem øgede arbejdskraftomkostninger.

Hvad taler imod et kapløb mod bunden? Som nævnt indledningsvist står Danmark og de øvrige europæiske lande overfor en bred vifte af udfordringer, EU-samarbejdet er blot én af dem, og givet en af de mindre udfordringer. Mangel på arbejdskraft er nok den største udfordring for de europæiske velfærdssamfund. Aldrende befolkninger kan resultere i en konkurrence mellem lande om personer, der kan arbejde, nationale såvel som ikke-nationale borgere. God velfærdspolitik kan fortsætte med at kravle op af den politiske dagsorden i EU-landes forsøg på at tiltrække borgere fra andre lande, og, mere vigtigt, at fremme højere beskæftigelse og fertilitet. Her står Danmark som en model at tage ved lære af, i hvert fald et stykke af vejen. En mere pro-aktiv

dansk EU-politik på velfærdsområdet kunne således bestå i at udbrede viden om den danske velfærdsmodells forudsætninger og fortræffeligheder.

Endeligt er det værd at bemærke, at forholdet mellem EU og national velfærdspolitik ikke behøver være et paradoks. På ligestillingsområdet har EU historisk fungeret som en isbryder. Også i Danmark har dette resulteret i store landvindinger for kvinders ligestilling med mænd. I dag sker den samme udvikling omkring ligebehandling af personer uafhængigt af deres eventuelle handicap, seksualitet, alder, etnicitet m.v.

Samlet set er der al mulig god grund til nærmere at undersøge hvordan EU kan påvirke dansk velfærdspolitik – og hvordan dansk velfærdspolitik kan inspirere europæisk velfærdspolitik. Uden bedre viden risikerer vi en unødigt og uheldig udvikling nationalt og i EU.



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

Forum Europa