

EU - et mylder av velferdsordninger

**Det fins ingen spesi-
fikk EU-velferdsstat.
Trygde- og velferds-
ordningene i EU-
landene er som i
resten av Europa be-
stemt av landenes
ulike historiske tradi-
sjoner og er svært
ulike. EU har hatt
liten direkte innfly-
telse på den nasjonale
sosialpolitikken i med-
lemslandene. I den
grad EU-medlemskap
virker inn, er dette re-
sultat av EU-tiltak for å
samordne den økono-
miske politikken.**

Steinar Stjernø

Det som særpreger velferdsstaten i de enkelte land, er hvordan de ulike forsørgelsessystemene er knyttet sammen i spesifikke mønstre. Det dreier seg om hvordan markeds-elementer, offentlige ordninger, familieansvar og den frivillige sektor er knyttet sammen. Sosialpolitikken utgjør et sett av sektor-politikker overfor disse områdene, og disse sektorpolitikkene kan være mer eller mindre integrert med hverandre. Forsørgelsessyste-
mene er ikke knyttet sammen på samme måte i noen av landene, og det fins derfor ingen "rene" modeller verken i eller utenfor EU. Forskjellene mellom de enkelte EU-landene er kanskje større enn mellom EU-landene og EFTA-landene.

Vi kan likevel skille mellom fire hovedtyper velferdssystemer i Vest-Europa: Den kontinentale sosialforsikringsmodellen, den angelsak-siske minstesikringsmodellen, den skandinaviske universelle modellen og de rudimentære - det vil si uutviklede - velferdsstater i enkelte av middelhavslandene.

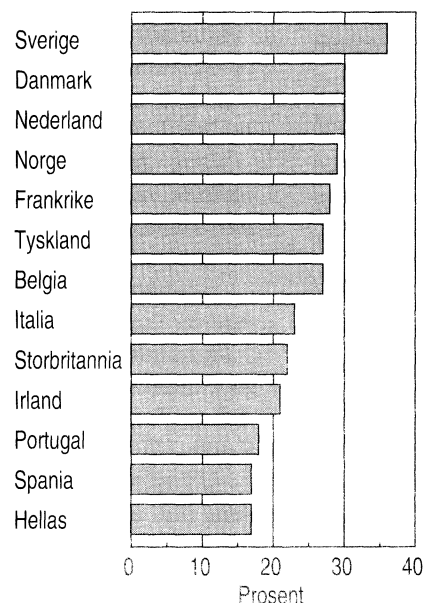
I denne artikkelen skal jeg i hovedsak konsentrere meg om inntektssikringssystemet og utelukker av plasshensyn sosial- og helsetjenestene. Det er åpenbart en snever avgrensning av velferdsstaten.

Velferdsstaten finansieres ulikt

På den ene siden bruker velutviklede EU-velferdsstater som Danmark, Nederland og Frankrike om lag 30 prosent av BNP til sosiale formål (inntektssikring, helse- og sosiale tjenester) - det vil si om lag det samme som Norge.

På den andre siden omfatter EU også det som er kalt de "rudimen-tære" velferdsstatene langs Middelhavet - Portugal, Spania og Hellas som bruker bare 17-18 prosent.

Figur 1: Sosiale utgifter i prosent av BNP 1990 (1989)



Kilde: NOSOSKO 1992

Mens Nederland, Danmark og Tyskland har omfattende trygdesystemer med høy kompensasjon, har middelhavslandene lite utbygde trygdesystemer - med lave utel-
ser og mye behovsprøving i for-sorgstradisjonen. Danmark har et nesten fullstendig skattefinansiert og godt utbygd minstepensjons-system kombinert med utbredte yrkesbaserte ordninger, mens det franske trygdesystemet nesten helt blir finansiert av sosiale avgifter.

Mens arbeidsgiverne må finansiere den største andelen i Frankrike og Spania, må arbeidstakerne betale det meste i Nederland. Mens kirken knapt spiller noen sosialpolitisk rolle i Danmark, er den sentral i velferdssystemene i Italia, Spania og Nederland. Mens de frivillige organisasjonene er grunnpillarer i velferdsstaten i Nederland og Tyskland, har de en mer perifer rolle i for eksempel Frankrike.

Tabell 1: Finansiering av sosiale ordninger og tiltak. Prosent¹

	Arbeids- givere	Arbeids- takere	Det offentlige
Nederland	33	36	14
Danmark	11	4	78
Frankrike	52	27	18
Tyskland	41	30	25
Belgia	42	20	27
Luxembourg	33	23	27
Italia	53	16	29
Storbritannia	28	17	43
Irland	22	13	64
Portugal	52	19	25
Spania	52	19	26
Hellas	-	-	-
EU	42	24	28
Sverige	44	1	55
Norge	31	18	51

¹ En restkategori "Andre" er utelatt, og tallenes sum blir derfor ikke 100

Kilde: Abrahamson 1994

Arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitik

Deltakelsen i arbeidsstyrken er større i Norge - og særlig i Sverige - enn i alle EU-landene bortsett fra Danmark. Det henger særlig sammen med at andel kvinner som er sysselsatt er høyere i Norden. Mens i underkant av 80 prosent av kvinnene er med i arbeidsstyrken i Sverige og Danmark, og 71 prosent i Norge, varierer den andelen kvinner som er med i arbeidsstyrken mellom 40 og 60 prosent i EU-landene. Bare i Storbritannia og Portugal er over 60 prosent av kvinnene med i arbeidsstyrken.

De fleste EU-landene hadde i 1992 høyere arbeidsløshet enn Norge og Sverige, mens Portugal og Vest-Tyskland hadde mindre arbeidsløshet enn Norge. I dag er bildet endret for Sveriges og det samlede Tysklands vedkommende, som nå begge har klart høyere arbeidsløshet enn Norge. Den politiske viljen til å drive aktiv arbeidsmarkedspolitik kommer til uttrykk på to måter: I hvilken grad det tas syssel-

settingshensyn i andre områder av den økonomiske politikken (inntektspolitikk, valutapolitikk, distriktspolitik) og i hvilken grad det brukes ressurser til aktive arbeidsmarkedstiltak (omskolering, yrkestrening, subsidiering av arbeidsplasser m.m.). Generelt har viljen til å ta sysselsettingshensyn i andre områder av den økonomiske politikken vært større i Norge og Sverige enn i EU-landene. En nærmere sammenlikning er imidlertid ikke mulig innenfor rammen av denne artikkelen.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, bruker intet land en så stor andel av BNP til aktive tiltak som Sverige (OECD-statistikk). De to EU-landene Danmark og Nederland brukte mer enn Norge, mens de øvrige brukte mindre. Korrigerer vi for arbeidsløshetens nivå, kommer Sverige fortsatt klart først - foran Tyskland, Portugal og Norge. De øvrige EU-landene synes å prioritere aktive arbeidsmarkedstiltak en del lavere.

En OECD-studie viser at visse trekk ved arbeidsmarkedspolitikken i EU-landene blir mer lik. De minst utviklede EU-landene har innført tiltak som regulerer arbeidsmarkedet mer, mens de mest utviklede har svekket regler for ansettelser, overtid m.m. for å gjøre arbeidsmarkedet mer "fleksibelt" (OECD Employment Outlook 1994). Uttalelsen fra EUs finansministre av 22. desember 1993 viser at interessen for å harmonisere arbeidsmarkedspolitikken er større enn i trygdepolitikken - jf. nedenfor. Der gikk de inn for å skjære ned på de indirekte arbeidskostnadene, desentralisere forhandlinger, øke arbeidskraftens mobilitet og liberalisere beskyttede næringer.¹

Familiepolitikk

Den offentlige familiepolitikken i EU-landene varierer kanskje enda mer enn andre deler av sosialpolitikken. Skattemessige tiltak, universelle og behovsprøvde ytelser varierer etter antall barn, familiens inntektsnivå og etter om det er en eller to forsørgere i familien. Sammenlikninger er derfor meget vans-

Tabell 2: Arbeidsløshet og arbeidsmarkedstiltak i prosent av BNP 1992 (1991)¹

	Andel i arbeidsstyrken	Andel i arbeidsstyrken. Kvinner	Arbeidsløshet	Arbeidsmarkedstiltak	Tiltak/arbeidsløshet
Nederland	68,4	54,5	6,8	1,12	,16
Danmark	84,2	78,9	11,1	1,56	,14
Frankrike	65,7	56,8	10,2	0,88	,08
Tyskland	69,8	59,0	4,9	1,04	,21
Belgia	63,5	53,2	7,8	1,04	,13
Luxembourg	61,5	44,8	-	0,28	-
Italia	62,7	46,3	10,5	-	-
Storbritannia	75,1	64,5	9,9	0,59	,05
Irland	62,1	39,9	-	1,51	-
Portugal	74,0	62,8	4,1	0,86	,20
Spania	58,5	42,1	18,1	0,57	,03
Hellas	58,1	39,9	-	0,39	-
Sverige	80,7	78,7	4,8	3,21	,66
Norge	77,1	70,9	5,9	1,14	,19

¹ Gjelder 1991 for enkelte av landene, 1990 for Tyskland, som omfatter bare Vest-Tyskland
Kilde: OECD 1993

kelig. Strukturen i de familiepolitiske tiltakene har generelt vært annerledes i Norden enn i EU-landene på kontinentet: I Norden har den universelle barnetrygden vært viktigst, mens skattemessige fradrag har vært mer sentrale i de fleste EU-landene. I tre EU-land - Danmark, Storbritannia og Nederland - får barnefamilien derimot ingen skattelette i det hele tatt.

Bradshaw m.fl. (1993) konkluderer sin store studie av offentlig støtte til barnefamilier med at Luxembourg, Norge, Frankrike og Belgia er de land som etter en samlet vurdering har den mest generøse offentlige støtten til barnefamilier. Deretter kommer Danmark, Tyskland og Storbritannia, mens Portugal, Italia, Irland og Spania gir liten støtte til barnefamiliene.

Tabell 3: Familiepolitiske tiltak¹

	Økning i disponibel inntekt		Andel av ytelsene til barnefamilier	
	Par + to barn	Enslig + ett barn	Skatter o.l.	Universell barnetrygd
Nederland	9	19	-	83
Danmark	8	-17	-	100
Frankrike	14	37	20	34
Tyskland	10	-46	57	42
Belgia	18	-92	18	72
Luxembourg	14	0	54	39
Italia	5	-12	73	-
Storbritannia	8	27	-	100
Irland	2	10	18	41
Portugal	8	-18	40	53
Spania	1	3	58	-
Hellas	2	-46	49	-
Norge	16	125	15	84

¹ De samlede familiepolitiske ytelsene dreier seg her om skatte- og trygdelettelser, universell og behovsprøvd barnetrygd, bostøtte, støtte til helse og utdanning. I tabellen er angitt hvor stor andel skatte- og trygdelettelser og universell barnetrygd utgjør av disse samlede ytelsene for et par med to barn i skolealder og med 1,5 ganger gjennomsnittlig inntekt
Kilde: Bradshaw m.fl. 1993

Tabell 3 viser hvor mye mer disponibel inntekt et par med to barn og mannlig gjennomsnittsinntekt har i forhold til et barnløst par med samme inntekt. Den viser også hvor mye mer eller mindre en enslig forsørger har sammenliknet med et par - begge familier med ett barn. Støtten til et par med to barn er mest generøs i Belgia, så kommer Norge fulgt av Luxembourg og Frankrike. De øvrige EU-landene ligger langt etter. Støtten til en enslig forsørger med ett barn er langt mer generøs i Norge enn i noe EU-land. Dette bildet modifiseres noe, dersom vi også ser på enslige forsørgere med flere barn. Da skiller også Frankrike og Danmark seg positivt ut.²

Trygd og sosialhjelp

De dominerende trygdesystemene på kontinentet er bygd på det som kalles *sosialforsikringsprinsippet*: Arbeidstakerne og arbeidsgiverne betaler avgift av lønna inn til trygdekassene. De som betaler inn, tjener opp rett til alderstrygd, sykepenger, medisinsk behandling og arbeidsledighetstrygd. Trygdeytelsene beregnes så ut fra de rettighetene en har tjent opp gjennom sine innbetalinger. Dette systemet bygger på at minst en i familien - oftest mannen - er i et stabilt og langvarig yrkesforhold. Kvinner som ikke arbeider, får sine rettigheter gjennom ektemannen. Vilkår for ytelser, trygdesystemets organisering og kompensasjonsgrad varierer imidlertid mellom de ulike landene. Dette systemet fins mest rendyrket i Tyskland, og kan derfor betegnes som den tyske modellen. I Tyskland fins det ingen minstepensjon; mens Frankrike har en behovsprøvd minstepensjon på lavt nivå, og Nederland har en noe mer generøs minstepensjon enn den norske.

Tabell 4: Trygdeytelser¹ - kroner pr. år i minstepensjon, a-trygd i prosent av lønn og sosialhjelpsnormen i prosent av industriarbeiderlønn og i kjøpekraftspariteter

	Minstepensjon	A-trygd	Sosialhjelp
Belgia	48 000	60	
Danmark	47 016	90	
Tyskland	0	63	19 230
Hellas	26 784	40-50	
Spania	33 400	60-70	
Frankrike	(18 300)	30	
Irland	38 688	12+6 684 kr	
Nederland	62 112	70	
Portugal	14 896	65	
Storbritannia	32 036	25 400 kr	22 277
Norge	58 583	60-70	32 371

¹ Arbeidsledighetstrygden gjelder 1992, sosialhjelpen 1990 og 1991. For Norge er det tatt utgangspunkt i basisnormen i Oslo, for Tyskland gjennomsnitt av delstatene
Kilder: Beregnet ut fra Commission of the European Communities 1992; NOSOSKO 1992; Social Security Statistics 1990, Halvorsen 1993 og Sozialleistungen Reihe 2 - Sozialhilfe 1990

Den britiske velferdsmodellen er mer universell enn sosialforsikringsmodellen på kontinentet. Den bygger på et universelt minstesikringsprinsipp: Alle skal ha rett til sosiale ytelser i vanskelige situasjoner, men ytelsene skal bare tilsvare det nødvendige minimum. Resultatet er at trygder og sosiale ytelser er meget lave: I 1992 var minstepensjonen om lag 2 700 kroner i måneden; arbeidsledighetstrygden 2 200 kroner, sykepengene 2 000 kroner. De lave satsene i det offentlige trygdesystemet fører til at folk er avhengige av yrkesbaserte ytelser eller private forsikringsordninger i tillegg, og mange blir avhengige av sosialhjelp. For eksempel får 30 prosent av britiske minstepensjonister sosialhjelp i tillegg. Den skandinaviske modellen er som kjent en blanding av den britiske universelle modellen og den kontinentale prestasjonsorienterte modellen.



Den norske minstepensjonen er høyere enn i EU-landene, bortsett fra Nederland. En studie av den offentlige tilleggspensjonen viser at tilleggspensjonen gir en høyere kompensasjonsgrad i forhold til tidligere inntekt i Norge enn i de fleste EU-landene.

Arbeidsledighetstrygden er vanskeligere å sammenlikne. Den norske ligger omtrent på linje med de fleste EU-landene når det gjelder kompensasjonsnivå. Enkelte land gir høyere arbeidsledighetstrygd til høytlønte. Hvor lenge en har rett til å motta arbeidsledighetstrygd, er også vanskelig å sammenlikne, fordi de fleste EU-landene har et mer differensiert system enn Norge. Retten til trygd varierer med hvor lenge en har betalt avgift til ledighetsforsikringen, hvor gammel en er m.m.³

Som vi ser i tabell 4, er sosialhjelpen langt mer generøs i Norge enn i Tyskland og Storbritannia: Den utgjør en langt større andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn og har en langt større kjøpekraftsverdi enn i de to andre landene. På den annen side har disse landene høyere grad av institusjonalisering, forutsigbarhet og rettsikkerhet i sin sosialhjelp enn Norge. I Danmark er imidlertid sosialhjelpen mer på nivå med den norske.

Store forskjeller i fattigdom, men lavest andel i Norge og Sverige

Et mål på hvor tett det samlede sosialpolitiske sikkerhetsnettet er, kan være i hvilken grad det evner å forhindre fattigdom. EUs egen definisjon på fattigdom (inntekt under 50 prosent av gjennomsnittsinntekten for husholdningstypen) bekrefter de store forskjellene: Mens fattigdommen i Portugal i 1985 var

28 prosent og i Hellas 24 prosent, var den i Nederland 7,4 og 8,5 prosent i Tyskland. Undersøkelser fra Norge og Sverige viser at andelen fattige er om lag 6 prosent i begge landene (Stjernø 1994).

Mindre ulikhet mellom velferdsstatene?

Hva har så integrasjonen i Den europeiske unionen betydd for utviklingen av sosialpolitikken i EU-landene? Kan vi se tendenser til sammenfall - eller som det heter i faglitteraturen: konvergens - mellom de sosialpolitiske systemene i EU? Hvis det er en slik tendens, skyldes den i tilfelle en uformell tilpasning, eller en bevisst politikk mot harmonisering på EU-nivå?

Dilemmaet: Marked - sosial sikkerhet

Det sentrale dilemmaet ved innføringen av et felles indre marked var forholdet mellom fri bevegelse av kapital og arbeidskraft på den ene siden og faren for sosial dumping og sosial turisme på den annen (at folk flytter dit de sosiale ytelsene er best). Den frie bevegelsen for kapitalen kunne føre til at bedrifter flyttet til de land der lønn og sosiale utgifter var lavest, og bedriftene kunne komme til å tilby arbeidskraft fra andre EU-land dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn landets egne innbyggere. EUs sosiale dimensjon skulle på den ene siden tilrettelegge for bevegelse av arbeidskraften, og på den annen side hindre at dette skjedde. Et tredje ønske var at den skulle bidra til en bedre fordeling av gevinstene ved det indre markedet og sørge for økonomisk og sosial integrasjon (*cohesion*) mellom medlemslandene.

Det sosiale charter og Maastricht-avtalen

Disse hensynene lå bak det kanskje

mest sentrale sosialpolitiske dokumentet fra EU - Det sosiale charter fra 1989 - ved siden av Maastricht-avtalen i 1991. Det sosiale charter er en prinsipperklæring om sosiale forhold som ble vedtatt av stats- og regjeringssjefene i EU-landene på et toppmøte i Strasbourg i desember 1989. Det er ikke juridisk bindende, og Storbritannia avstod fra å stemme. Charteret skulle være et grunnlag for seinere direktiver og vedtak i EUs organer på følgende områder:

- fri bevegelse for arbeidskraften,
- sysselsetting og lønn,
- forbedring av leve- og arbeidsvilkår,
- sosial beskyttelse,
- organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger,
- yrkesutdanning,
- likebehandling av menn og kvinner,
- informasjon, høring og medinnflytelse for arbeidstakerne,
- beskyttelse av trygghet og helse på arbeidsplassen,
- beskyttelse av barn og unge,
- eldre og funksjonshemmede.⁴

Maastricht-avtalen, som ble undertegnet i februar 1992, medførte de mest omfattende endringer i EU siden inngåelsen av Romatraktaten i 1957. Den hadde store ambisjoner om utvikling av en økonomisk og valutamessig union med felles valuta, sentralbank og styrket utenrikspolitisk samarbeid. Avtalen åpnet samtidig for sterkere samarbeid når det gjaldt sosiale, kulturelle, arbeidsrettslige og forbrukermessige spørsmål, mens ambisjonene på det sosialpolitiske området var beskjedne.

Nasjonal eller overnasjonal beslutningsmyndighet?

Et av de sentrale spørsmålene i diskusjonen om Maastricht-avtalen

var: Hvilke områder skulle EUs organer ha kompetanse og beslutningsmyndighet på, og hvilke områder skulle overlates til de nasjonale og regionale myndighetene? Det såkalte **subsidiaritetsprinsippet** - eller "nærhetsprinsippet" (se ramme) var brakt inn i diskusjonen av representanter for de tyske delstatene, som i et møte med Kommissjonens president Jaques Delors klaget over at EU-organene fattet mange beslutninger som de mente lå under delstatenes kompetanse ifølge den tyske Grunnloven. I Maastricht-avtalen ble så subsidiaritetsprinsippet gitt en videre fortolkning enn det har i tysk sosialpolitikk: I avtalens artikkel 3B heter det at "Felleskapet skal handle innenfor rammen av den myndighet og de mål som er gitt ved denne Traktat. På de områder som ikke faller inn under dets enekompetanse skal Felleskapet treffe beslutninger i samsvar med subsidiaritetsprinsippet, bare dersom og så langt målene for de foreslåtte tiltak ikke i tilstrekkelig grad kan oppnås av medlemsstatene.."

Resultatet var altså at de fleste mener subsidiaritetsformuleringen gjør sosialpolitikken til et nasjonalt ansvar - med unntak for tiltak som er nødvendige for å få det indre markedet til å fungere. Subsidiaritetsprinsippet gir imidlertid liten praktisk veiledning for hvilke organer i EU og nasjonalt som skal ha ansvaret for hva. Det åpner for strid om kompetansefortolkninger, som bare kan avklares ved at konkrete spørsmål blir avklart gjennom behandling i domstolen (Jachtenfuchs 1992).

Maastricht-avtalen representerer likevel en utvikling mot en felles europeisk sosialpolitikk på enkelte avgrensede områder. Den slår fast at unionen og medlemslandene har

Subsidiaritetsprinsippet

innebærer at offentlige løsninger bare skal velges når (i rekkefølge): individet, familier eller de lokale og frivillige nettverk ikke kan løse et sosialt problem. Det har ført til at familien, frivillige organisasjoner og kirken har en viktigere rolle i sosialpolitikken i katolske land enn i protestantiske. I Maastricht-traktaten ble dette resonnementet overført til forholdet mellom unionsnivået og det nasjonale og regionale nivå. I traktatens artikkel A heter det at "Denne traktat utgjør en ny etappe for å skape en stadig nærmere sammenslutning mellom de europeiske folk, hvor avgjørelser skal tas så nær borgerne som mulig".

som felles mål

- å bedre leve- og arbeidsvilkårene,
- å gi en god sosial beskyttelse,
- å utvikle de menneskelige ressursene for å sikre høy sysselsetting og unngå utstøting fra arbeidsmarkedet.

Avtalen inneholdt to nyskapninger som kan få betydning for sosialpolitikken i EU:

- innføring av flertallsavgjørelser på en rekke områder,
- innføring av det "dobbelte subsidiaritetsprinsipp". Det innebærer at EU bare skal gi lover på områder der det ikke mer effektivt kan gjøres nasjonalt, og skal unnlate å gi lover på områder der partene i arbeidsmarkedet bedre selv kan løse problemer gjennom kollektive avtaler.⁵

EU kan nå treffe flertallsavgjørelser som regulerer arbeidstid, arbeidsmiljø, atypisk arbeid - for eksempel deltid og midlertidig ansettelse - likestilling og ferie. Beslutninger

som gjelder trygder og oppsigelsesvern må være enstemmige, mens unionen ikke har noen beslutningskompetanse når det gjelder lønns-spørsmål, streikerett og organisasjonsrett.

EU-henstillinger om sosial beskyttelse og konvergens

I juli 1992 vedtok Ministerrådet etter forslag fra Kommisjonen to henstillinger til medlemslandene - én om konvergens - overensstemmelse - mellom målene og midlene i sosialpolitikken og én om minimumsinntekt for alle borgere. Kommisjonen mente at de store ulikhetene i de sosialpolitiske systemene i medlemslandene gjorde en harmonisering av sosialpolitikken vanskelig, men var bekymret for at disse ulikhetene skulle bli en barriere mot arbeidskraftens mobilitet, og for at det enkelte land skulle kutte i sosiale ytelser for å oppnå komparative fortrinn i forhold til andre medlemsland. For å minske disse farene burde medlemslandene legge blant annet følgende til grunn for sin sosialpolitikk:

- garantere en rimelig levestandard for alle,
- gi rett til helsetjenester for alle borgere,
- sørge for at arbeidstakerne og deres familier ikke får forringet levestandarden vesentlig når de går ut av arbeidsmarkedet på grunn av alder, sykdom, arbeidsløshet eller svangerskap,
- sikre at mottakerne av sosiale ytelser får del i den generelle forbedring av levestandarden.

I en annen henstilling om "sosial beskyttelse" gikk Kommisjonen inn for at medlemslandene burde "anerkende alle borgeres ret til inntægter og ydelser, som skal være tilstrækkelige, varige og regelmessige (Kommissionen for

de europeiske fællesskaber 1993). Her ble det trukket opp felles retningslinjer for sosialhjelpen i medlemslandene: Det skal være en individuell rettighet til kontanthjelp for dem som ikke kan forsørge seg gjennom arbeid. Nivået skal fastsettes med utgangspunkt i medlemslandets disponible gjennomsnittsinntekt, statistiske undersøkelser om forbruket i ulike husholdstyper, prisnivået eller en eventuell lovbestemt minstelønn. Den økonomiske hjelpen skal suppleres med tiltak for at personen igjen skal integreres økonomisk og sosialt. Det gjelder særlig helsetiltak, bolig og tiltak som vedlikeholder og utvikler arbeidsevnen.

Det siste er uttrykk for Kommisjonsens bekymring for at utviklingen av det indre marked skal føre til økt sosial utstøting. Den har vedtatt tre handlingsprogrammer mot fattigdom og sosial utstøting (*social exclusion*). Det siste - **Poverty 3** - omfattet tiltak rettet mot arbeidsløse, eldre, enslige mødre og asylsøkere på 50 ulike steder fra København til Thessaloniki. Tiltakene omfattet særlig attføring, yrkestrening, jobbutvikling, boligforhold og lokale forbedringer (Poverty 3 1992).

De to henstillingene fra Ministerrådet representerer en utvikling av EUs rolle i sosialpolitikken på hver sin måte. Den første gjør det til unionens oppgave å påse at de sosiale mål som er formulert i Det sosiale charter og i Maastricht-avtalen blir konkretisert og fulgt opp av medlemslandene - med slike tiltak som er nevnt over. I tråd med subsidiaritetsprinsippet skal medlemslandene selv bestemme hvordan de sosialpolitiske tiltakene skal organiseres og finansieres - både når det gjelder de som er nevnt over og andre tiltak. Utta-

lelsen om sosial beskyttelse representerer et steg videre, fordi den - for første gang i EU - legger til grunn en forestilling om at innbyggerne i EU skal ha rett til visse garanterte ytelser - uavhengig av om de har tjent opp rettigheter gjennom yrkesaktivitet. Vi kan derfor si at den peker i retning av en fusjon av den tyske sosialforsikringsmodellen og den britiske universelle modellen - og dermed representerer et forsiktig steg i retning av den skandinaviske modellen.

Liten harmonisering av sosialpolitikken

Vi kan likevel konkludere at vedtak i EUs organer i liten grad har medført harmonisering av sosialpolitikken i medlemslandene. EUs innflytelse på den nasjonale sosialpolitikken har vært størst på de medlemslandene der sosialpolitikken har vært minst utviklet - Hellas, Portugal og Spania - og Italia, der trygdereformen i 1992 var influert av EUs vedtak (Saraceno og Negri 1994). De sosiale ytelsene er generelt blitt mest bygd ut i de landene som var minst økonomisk utviklet, men det er kanskje sannsynlig at det ville ha skjedd uansett. På enkelte punkter kan vi spore en direkte innflytelse fra EU på nasjonal sosialpolitikk også i de store EU-landene: Tyskland og Storbritannia ble tvunget til å innføre rett til lønnet permisjon ved fødsler. EUs krav om likebehandling av menn og kvinner var også medvirkende til at pensjonsalderen for kvinner ble hevet til samme nivå som mennene ved den tyske pensjonsreformen i 1992.

Det kunne likevel tenkes at sosialpolitikken konvergerer ved at de enkelte landene treffer beslutninger for å tilpasse seg nye og felles økonomiske rammebetingelser: skjerpet konkurranse fra Østen og

lavkostland, press på offentlige budsjetter, økt arbeidsløshet og demografiske prognoser som tyder på en økende andel eldre. En OECD-rapport tyder på at arbeidstakernes beskyttelse i enkelte EU-land er svekket, men styrket i andre, særlig i Sør-Europa, men de nasjonale forskjellene er fortsatt betydelige (OECD Employment Outlook 1994). En undersøkelse av finansieringen, dekningen og kompensasjonsnivået i trygdesystemene fram til 1985 konkluderer med at det ikke har skjedd noen utvikling mot konvergens i EU-landene. Derimot er det en viss tendens til det blant EFTA-landene - noe som forklares med at de politiske styrkeforholdene er mer like der enn mellom EU-landene (Montanari 1993). Denne undersøkelsen gikk som nevnt bare fram til 1985. En gjennomgang av endringer og forslag om endringer i trygdelovgivningen i ulike land de siste årene tyder på noe sterkere felles trekk: I en rekke land diskuteres tiltak for å hindre tidlig overgang fra arbeidsmarkedet til pensjon; øke kravene til opptjening av poeng og redusere kompensasjonsnivået og redusere arbeidsgivernes andel av finansiering av trygdene. Enkelte forskere ser en viss langtidstendens mot sosialpolitisk konvergens mellom trygdesystemene i EU-landene (ISSA 1992).

Norge og Sverige i retning den tyske modellen?

EFTA-landene utsettes for de samme økonomiske og demografiske rammebetingelsene som EU-landene, men møter utfordringene fra ulikt utgangspunkt, jf. den store statsgjelden i Sverige og oljeinntektene i Norge.

I Sverige peker endringene i retning av den tyske modellen - jf. foran - på sentrale punkter. Endrin-

gene i det svenske trygdesystemet betyr steg i retning av det tyske sosialforsikringssystemet ved at forsikringselementene og prestasjonsorienteringen styrkes. Samtidig er det generøse nivået på ytelsene under press, og vil sannsynligvis nærme seg nivået i andre land. Endringene i sosialhjelpssystemet peker i retning av økt rettsliggjøring og standardisering som i den tyske sosialhjelpen. De frivillige organisasjonene er kommet mer i fokus, selv om det er usikkert hvilke praktiske følger det vil få for deres rolle i sosialpolitikken. Selv om de ideologiske svingningene også her peker i tysk retning, er det for tidlig å si noe om hvilke praktiske følger denne nyorienteringen vil få. Avstanden til Tyskland på dette punktet er stor, og vil sannsynligvis forbli det i overskuelig tid.

Også i Norge er det signaler som peker i retning av at sosialpolitikken vil utvikle seg i tysk retning, om enn disse signalene er svakere enn i Sverige. Sosialministeren uttaler tvil om de universelle ordningene, og statssekretæren i samme departement går inn for at oppfølgingen av poeng i trygdesystemet skal justeres i tysk retning.⁶ De frivillige organisasjonene og frivillig arbeid er også blitt et mer aktuelt tema, men som i Sverige er det lite aktuelt med noen massiv overføring av tiltak til denne sektoren. På dette punkt vil derfor sannsynligvis utviklingen mot et mer likt system være beskjeden.

Endringene i det svenske trygdesystemet og en begynnende diskusjon i Norge peker i retning av utvikling mot sosialforsikringsmodellen. Kuhnle (1991) mener at det er i samsvar med en generell tendens i europeisk sosialpolitikk: sosialforsikringsprinsippet er på frammarsj, mens skattefinansie-

ringsprinsippet er på defensiven. Den økte vekten på betalt sosial tjenesteyting i Tyskland og på frivillig sektor i Norge og Sverige peker også mot større likhet mellom disse velferdsstatene. Det er imidlertid overdrevet - eller for tidlig - å betegne dette som konvergens. På flere områder dreier det seg først og fremst om ideologiske forskyvninger i den offentlige debatten - og det kan være en lang vei derfra til vedtak og tiltak som innebærer avgjørende endringer i strukturen i de ulike landene.

Andre utviklingstrekk og sider ved EU er viktigere

Sosialpolitikken på EU-nivå kommer i årene framover til å bli utviklet i skjæringspunktet mellom de overordnede målene; å etablere et indre marked og en økonomisk union, subsidiaritetsprinsippet og målet om konvergens - overensstemmelse - mellom mål og midler i sosialpolitikken. Selv om utviklingen av markedet er det overordnede målet, er det ikke gitt hvordan disse målene vil bli avveid. Det vil bli bestemt av de politiske konstellasjonene som kommer til å dominere unionens politikk. I 1994 tyder det meste på at EUs engasjement på dette området vil konsentrere seg om etablering av minstandarder i sosialpolitikken, samtidig som det sørges for et overvåkings- og rapporteringssystem som gjør det mulig for EU-organene og de enkelte medlemslandene å sammenlikne de ulike lands sosialpolitiske systemer og sosiale tiltak.⁷

Utviklingen av sosialpolitikken i de enkelte EU-landene vil altså i relativt liten grad bli styrt av de sosialpolitiske vedtakene som treffes på unionsnivå. Det betyr ikke at EU vil ha liten innflytelse på sosialpolitikken i de ulike landene, men at de

sosialpolitiske endringene mer vil være effekter av EUs forsøk på å samordne arbeidsmarkedspolitikken og den økonomiske politikken. Det gjelder særlig ønsket om å redusere de offentlige utgiftene, underskuddene og de indirekte kostnadene ved arbeidskraften. Vurderingen av hvilke følger EU-medlemskap vil ha for den norske velferdsstaten må bli bestemt mer av hvordan en ser på dette enn av faren/muligheten for en harmonisering av sosialpolitikken i snever forstand.

Men like viktig er de felles utfordringer som velferdsstatene i og utenfor EU står overfor: den internasjonale konkurransen, arbeidsløsheten, og de aldersmessige endringene i befolkningen. De sosialpolitiske beslutninger som treffes i de enkelte land vil være et resultat av spillet mellom disse rammebetingelsene; de nasjonale historiske tradisjoner, de nasjonale politiske styrkeforhold og den uformelle gjensidige integrasjon og tilpasning mellom de politiske elitene - og de beslutninger som treffes som tilpasning på harmonisering av finanspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk. I dag er det mest sannsynlig at de nasjonale forskjellene i velferdssystemene vil fortsette å være mer framherskende enn fellestrekkene i lang tid.

1. Rådets henstilling af 22. december 1993, De Europæiske Fællesskabers tidende, Nr. L 7/9.

2. Det er vanskeligere å sammenlikne de sosiale tjenestene til barnefamiliene. På siste del av 1980-tallet hadde Danmark, Frankrike og Belgia en bedre barnehagedekning enn de andre EU-landene og Norge, mens særlig Irland, Nederland og Storbritannia hadde en svakere dekning. Det var imidlertid så store variasjoner når det gjaldt ulike aldersgrupper, åpningstider og finansiering at det er vanskelig å

sammenlikne ut over dette (jf. Commission of the European Communities 1990).

3. I Tyskland varierer retten til arbeidsledighetsstrygd fra 5 til 27 måneder; i Frankrike fra 3 til 60 og Storbritannia fra 10 til 20 måneder. I Norge har som kjent arbeidsløse rett til trygd til 80 uker, men med rett til trygd på nytt etter en utestengning på 26 uker. I EU-landene er det mest vanlig at langtidsledige ikke har rett til fornyet trygd etter en slik avstengningsperiode, men går varig over på behovsprøvd sosialhjelp eller andre behovsprøvede ordninger.

4. Kommissjonen for de europeiske fællesskaber (1993). "Den sosiale dimensjon" er altså et vidt begrep - det engelske uttrykk "social" dreier seg om samfunnspolitiske og økonomiske forhold - altså langt videre enn det norske "sosial".

5. UNICE (Sammenslutningen av europeiske industrier og arbeidsgivere) og ETUC (Den europeiske faglige samorganisasjon) fikk gehør for et forslag om at Kommissjonen skulle ha plikt til å konsultere dem før lover ble foreslått, en frist på ni måneder til å nå fram til en kollektiv avtale, og mulighet for at en kollektiv avtale kan opphøyes til lov dersom partene foreslår det. Dette inngikk i Maastricht-avtalen.

6. Hill Marta Solberg i *Aftenposten* 1.3. 1994; Ole Jacob Frich i *Aftenposten* 20.2. 1994, der de går inn for at trygdepoengene skal tildeles ut fra hele den yrkesaktive perioden og ikke bare de 20 beste årene.

7. EU har lagd et informasjonssystem om sosiale tiltak - MISSOC -, som årlig gir ut en rapport om trygdeytelser, finansiering og rettigheter i medlemslandene, som er brukt i denne framstillingen (Commission of the European Communities 1993).

Litteratur

Bradshaw, Jonathan, John Ditch, Hilary Holmes og Peter Whiteford (1993): "Support for Children. A comparison of arrangements in fifteen countries", London: Department of Social Security. *Research Report* no 21.

Chassard, Yves og Odile Quintin (1992): "Social protection in the

European Community: Towards a convergence of policies", *International Social Security Review* 1-2.

Commission of the European Communities (1990): *Childcare in the European Communities 1985 - 1990*, Brüssel: Directorate General Information, Communication, Culture.

Commission of the European Communities (1993): "Social Protection in the Member States of the Community. Situation on July 1st 1992 and evolution", Köln: MISSOC.

Common Market Law Review, vol. 27, nr. 2 1990, redaksjonell leder.

Fridberg, Torben m.fl. (1993): *On Social Assistance in the Nordic Capitals*, København: Socialforskningsinstituttet.

Halvorsen, Knut (1993): "Social Assistance Schemes in the Nordic Countries", i Fridberg m.fl. (1993).

ISSA (1985): *Social Security, Unemployment and premature Retirement*, International Social Security Association, Geneve 1985.

Jachtenfuchs, Markus (1992): "Die EG nach Maastricht", *Europaarchiv*, vol. 47, Bonn 1992.

Kommissjonen for de europeiske fællesskaber (1993): "Det indre marked. Fællesskabets sosialpolitikk. Status 1. januar 1993", Luxembourg: Kontoret for De Europeiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

Kuhnle, Stein (1991): "Das skandinavische wohlfahrtsstaatliche Model im Zeitalter der europäischen Einigung", *Zeitschrift für Sozialreform* 10.

Montanari, Ingallil (1993): "Harmonisering av socialpolitik inom EG", Institutet för social forskning, særtryckserie nr. 413, Stockholm.

NOSOSKO (1992): *Sosial trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering 1990*, Oslo: Nordisk sosialstatistisk komité.

OECD (1993): *OECD Employment Outlook*, juli 1993, Paris.

OECD (1994): *OECD Employment Outlook*, juli 1994, Paris.

Poverty 3: The Dynamics of the Programme at half-way stage, Central Unit Report 3rd Period 1992, Lille: Animation of Research.

Saraceno, Chiara og Nicola Negri (1994): "The changing Italian welfare state", i *Journal of European Social Policy* vol. 4 no 1.

Statisches Bundesamt (1990): *Sozialleistungen Reihe 2 - Sozialhilfe 1990*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Stjernø, Steinar (1994): "Sikkerhetsnettet er bedre i Norge", *Sosial trygd* 3 1994.

Steinar Stjernø er rektor ved Høgskolen i Oslo.