

EU og velfærdspolitikken

Europæisk velfærdspolitik står ved en skillevej af betydning for national velfærdspolitik og EU-samarbejdet. Fortsætter EU's velfærdspolitik ad vejen med stram makroøkonomisk koordinering og sikring af vandrede personers sociale rettigheder, risikerer dette at føre til en øget opfattelse i befolkningerne om, at mere EU betyder flere velfærdsbesparelser og mere social dumping og velfærdsturisme. Den i 2013 lancerede social investeringsstrategi er med Juncker-Kommissionen blevet suppleret med forslag til mobilitetspakke. Artiklen argumenterer for, at Kommissionens forslag til mobilitetspakke kan føre til et kapløb mod bunden inden for arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken og på EU-niveau til mindre opbakning til EU og ultimativt til flere Brexits.



JON KVIST

Professor, Roskilde Universitet
 Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv
 Email: jkvist@ruc.dk

1. Indledning

Historisk handler det europæiske samarbejde om at sikre fred og velstand gennem etablering af et indre marked, mens offentlige udgifter til fx velfærd og offentlige indtægter er et nationalt anliggende. Medlemslandene vedtog dog efter den økonomiske krises start i 2008 en strammere makroøkonomisk koordinering med betydning for velfærdspolitik. Skærpede finanspolitiske mål og sanktioner blev fulgt af anbefalinger eller krav til reformer. Velfærdsområdet blev i mange lande skåret samtidigt med øgede velfærdsbehov på grund af højere arbejdsløshed og aldrende befolkninger. Flytningestrømmen 2015 resulterede i genintroduktion af nationale tiltag som grænsekontrol, og en fælles kvotaordning blev ikke fulgt. Diskussioner om migration, social dumping og velfærdsturisme dominerer EU-debatten i mange lande og bidrog til Brexit i juni 2016. Store udfordringer og upopulære og fejlslagne politikker har ikke øget EU's troværdighed i velfærdspolitik eller dens generelle popularitet.

Dette er baggrunden for de to sidste Europa-Kommissioners forsøg på at puste nyt liv i EU's sociale dimension. Under formand José M. Barroso lancerede Kommissionen i 2013 en social investeringsstrategi, der langt hen ad vejen er et nordisk blueprint for velfærdsreformer. Strategien er baseret på den åbne koordinationsmetode, hvor lande selv kan vælge, hvordan de vil arbejde på at nå fælles mål (Kvist 2016). Under Jean-Claude Juncker stillede Kommissionen i december 2016 forslag om en Mobilitetspakke, og i marts-april 2017 følger et forslag om en europæisk søjle af sociale rettigheder. Mobilitetspakken indeholder ændringer af gældende EU-lovgivning med forrang for national lovgivning. Medlemslandene skal forhandle Mobilitetspakken og søjlen i foråret 2017.

I denne artikel argumenterer jeg for, at EU-samarbejdet står over for to udfordringer, der kan påvirke såvel national velfærdspolitik som selve den Europæiske Union, som vi kender den i dag. Det drejer sig om koordinering af sociale rettigheder, hvor en række forhold ikke opfattes som fair og rimeligt omkring afledte rettigheder for familiemedlemmer til vandrede arbejdstagere, social dumping og velfærdsturisme. Og det drejer sig om mobilitet af ydelsesmodtagere og eksportable sociale ydelser.

Efter en kort status på EU's velfærdspolitik anno 2017 gennemgår artiklen udfordringerne fulgt af en diskussion af, hvorvidt Kommissionens udspil til mobilitetspakke imødekommer udfordringerne, og hvilke perspektiver dette giver for europæisk velfærdspolitik både nationalt og på EU-niveau.

2. Status på europæisk velfærdspolitik

Velfærdspolitik er overvejende et nationalt område. Ingen EU-lovgivning dikterer, at EU-landes nationale velfærdspolitik skal se ud på en bestemt måde. EU selv har en begrænset velfærdspolitik med en enkelt egen ordning, Ungdomsgarantien, og økonomisk støtte til projekter i forskellige regioner, sektorer og persongrupper.

National velfærdspolitik er dog påvirket af EU-samarbejdet omkring politisk makroøkonomisk koordinering og af domstolsafgørelser, som blandt søger at sikre den fri bevægelighed af (især) arbejdskraft, kapital, serviceydelser og varer samt fri konkurrence, se Oversigt 1 (se også Porte og Heinz, 2015). For eksempel har EU-Domstolen over årene gradvist inddraget flere persongrupper og ydelser, så stadigt flere personer har

ret til stadig flere ydelser fra andre lande, end de kommer fra, arbejder i eller bor i. Dertil søger Europa-Kommissionen at identificere og udbrede vellykket national velfærdspolitik baseret på medlemslandes egne optagelse af ideer.

Oversigt 1. Velfærdspolitik nationalt, berørt af EU, og af EU

National velfærdspolitik

- Velfærdspolitik som familie-, sundheds-, socialuddannelse og beskæftigelsespolitik bestemmes centralt, regionalt og lokalt
- Arbejdsmarkedsforhold som løn- og arbejdsvilkår bestemmes politisk af folkevalgte eller af arbejdsmarkedets parter gennem overenskomstaftaler centralt eller lokalt

National velfærdspolitik berørt af EU's lovgivning og politikker

- Lovgivning forbyder diskrimination på grundlag af (EU-) nationalitet, køn, alder, etnicitet, handicap, religion, og seksualitet
- Lovgivning og domstolsafgørelser giver stadig flere vandrende personer og mobile ydelsesmodtagere ret til stadig flere velfærdsydelser
- Eventuelle lovfastsatte løn- og arbejdsforhold bryder med dansk model
- Landespecifikke anbefalinger til velfærdsreformer i makroøkonomisk koordinering går fra at være frivillige over skærpede krav ved overtrædelse af konvergenskrav til at blive sanktionerbare krav ved krisepakker som til Grækenland
- EU strategier bidrager til erfaringsudveksling ift. sociale investeringer, social trykthed, sundhed, beskæftigelse, uddannelse m.v.

EU's egen velfærdspolitik

- EU's Ungdomsgarantien giver unge ret til tilbud om uddannelse, praktik, aktivering eller job efter seks måneders inaktivitet
- EU's fonde bidrager til (typisk halv) finansiering af projekter til særlige regioner, sektorer, og persongrupper

På grund af en relativt god økonomi og ditto velfærdspolitik får Danmark overvejende anbefalinger, der er i tråd med allerede lagte reformplaner, og som vi kan vælge at følge eller lade være, ligesom vi allerede lever op til fx Ungdomsgarantiens 6-månedersperiode. I et dansk perspektiv udfordres velfærdspolitikken derfor overvejende af lovgivning og – især – domstolsafgørelser, der gradvist fratager danske politikeres og myndigheders suverænitæt til at bestemme, hvem der skal have hvad og hvor meget og under hvilke forudsætninger. I et tilfælde – migration af flygtninge – udfordres vi dog af mangel på fælles politikker.

3. Koordinering af sociale rettigheder

Arbejdskraftens fri bevægelighed var målet for EU's første initiativ på det socialpolitiske område. Den tredje forordning i EF's historie, Forordning 3/58, fik til opgave at koordinere de nationale sociale ordninger, så national lovgivning ikke hæmmede fri bevægelighed af arbejdskraft. De seks EU-lande i 1958 havde obligatoriske socialforsikringsordninger og en mandlig hovedforsørger som dominerende familiemodel. Socialforsikringsordningerne skulle sikre den forsikrede arbejdstager og hans familie en økonomisk kompensation ved ledighed, sygdom, alderdom, og når der kom børn til. Sammen med princippet om ligebehandling bygger koordineringen af vandrende arbejdstageres rettigheder (forordning 883/2004) derfor på:

- Sammenlægning af optjeningsperioder. Rettigheder optjenes ved at man bor, arbejder, eller betaler skat og sociale bidrag i et land. For at undgå tab af rettigheder ved flytning mellem lande med forskellige ordninger indførtes princippet om sammenlægning af optjeningsperioder.
- Afledte rettigheder. Da ydelserne skulle sikre hele familiens forsørgelse var det almindeligt ikke blot, at der blev udbetalt ekstra store ydelser til personer, der havde familie, men også at den forsikrede familiemedlemmer var dækket, fx med barseldagpenge for konens vedkommende eller med børneydelser og studiestøtte for børnenes vedkommende. Dette princip om afledte rettigheder kom derfor med i bestemmelserne om koordinering.
- Eksportable ydelser. Da familien ofte blev hjemme, mens manden var i et andet land for at arbejde, indførte man et princip om eksportable ydelser, der gjorde det muligt at sende ydelser hjem til familien.
- Ét kompetent land. Borgeren får sine ydelser fra ét land, også når lande deler finansiering.

Med aldrende befolkninger, flere fagligt og højt uddannede i arbejdsstyrken (hvor kvinder er bedst), mangfoldige familietyper samt nye normer og værdier er målet for EU og alle EU-lande at maksimere arbejdsudbuddet, herunder at sikre alle, der kan, er i arbejde, uafhængig af deres familiemodel. I det lys skal man se EU's strategier for uddannelse, beskæftigelse og sociale investeringer. Og i det lys forekommer principperne om afledte rettigheder og eksportable ydelser at være anakronismer.

Kommissionens forslag ændrer ikke meget på det billede. Det eneste moderniseringsforslag er, at der ikke længere gives afledt ret til familieydelser, der skal erstattes indtægt i en børnepasningsperiode. Konen i Krakow kan ikke længere få adgang til norsk barsel på grund af husbondens arbejde i Oslo. Men princippet om afledte rettigheder bevares for andre ydelser, herunder børnefamilieydelser. Kommissionen foreslår heller ikke foreslår at indføre indeksering af sociale sikringsydelser med løn, priser eller købekraft, som ønsket af den danske

regering og arbejdsmarkedets parter i Danmark. Optjeningsprincipper fungerer ikke som værn på grund af princippet om sammenlægning af optjeningsperioder. Det førte fx til, at Europa-Kommissionen fortalte Danmark, at vores nyindførte optjeningsprincip for børnefamilieydelse skulle medregne perioder i andre lande ved udmåling af ydelsen. Med mindre medlemslandene bliver enige om fx indførsel af indeksering under forhandlingerne om mobilitetspakken, betyder dette, at børnefamilieydelse udregnet efter fx danske forhold, bliver udbetalt i lande hvor de har op til otte gange så stor købekraft.

I det omfang arbejdsgivere succesfuldt får sociale ydelser til at fremstå som en del af lønpakke for vandrende arbejdstagere, giver koordineringsreglerne rammerne for statssubsidieret social dumping (se også Madsen 2015).

4. Mobilitet af ydelsesmodtagere

Koordineringen af sociale rettigheder gør det også muligt i et vist omfang at tage ydelser med til andre lande. Det er alene kontantydelse, der kan eksporteres, og ikke naturalydelse. Tilsvarende giver anden EU-lovgivning EU-borgere mulighed for at tage til andre EU-lande for at modtage ydelser betalt af deres hjemland (se Martinsen og Vasev 2015).

Kommissionens forslag til revision af koordinering af sociale rettigheder er i høj grad en kodificering af domspraksis. De tre måske vigtigste elementer er indførsel af en karenperiode efter dansk model, forlængelse af mulig eksportperiode og ændring af regler for finansiering af grænsearbejderes arbejdsløshedsydelse.

En karenperiode på tre måneders beskæftigelse i et land skal, ifølge Kommissionen, være en betingelse for sammenlægning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder for ret til dagpenge. Forslaget blåstempler dansk praksis (296 timers arbejde indenfor tre måneder) og udvider det til hele EU.

Forslaget om at forlænge perioden med eksportable arbejdsløshedsydelse fra 3 til 6 måneder er stik imod danske ønsker, hvor arbejdsmarkedets parter (undtagen AC) problematiserer, at dagpenge kan eksporteres til lande med væsentligt lavere lønninger og leveomkostninger end Danmark. Dagpengesatsen for en fuldtidsforsikret på 18.113 kr. i 2016 er højere end mindstelønnen i alle EU-lande og højere end gennemsnitlønnen i alle øst- og sydeuropæiske lande, undtagen Italien. Hvis satsen på dagpenge blev sat ud fra købekraften i landet, hvor modtageren tog hen, typisk hjemlandet, ville den variere fra 6.260 kr. i Bulgarien til 10.612 kr. i Slovenien. Med andre ord kan man for sine dagpenge købe tre gange så meget i Bulgarien som i Danmark.

Endelig foreslår Kommissionen, at grænsegængerens dagpenge skal betales af bopælsland, hvis seneste ansættelse er under 12 måneder, og af beskæftigelsesland, hvis ansættelsen er længere. Det vil betyde større udgifter i lande med mange pendlende EU-arbejdere som Danmark.

5. Perspektiver for europæisk velfærdspolitik

Europæisk velfærdspolitik tilvejebringes altovervejede nationalt. Kernen af EU's velfærdspolitik er at sikre fri bevægelighed og fri konkurrence, hvor koordineringen af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder udgør en hjørnesten. Denne politik berører et stigende antal personer i gamle EU-lande, omend stadig relativt få personer, og er ikke dyr (for dagpenge se Dagpengekommissionen, 2015). Men som nationale EU-debatter og -valg viser, er der en udbredt opfattelse i mange EU-lande af, at principper for andre EU-borgere brug af nationale velfærdsydelse ikke er fair og rimelig. Befolkningen især i de gamle EU-lande har svært ved at forstå at man som arbejdstager i fx Danmark får ret til familieydelse på vegne af børn, der ikke er i Danmark, og at børnefamilieydelse bliver sendt til det land, børnene bor i, uden at tage højde for forskellige leveomkostninger.

Bekymringen for uønsket brug af sociale ydelser er også del af den mere generelle utilfredshed med EU i lande så forskellige som de baltiske, nordiske, kontinentaleuropæiske og angelsaksiske. Opfattelsen af andres EU-borgere utilsigtede brug af nationale ydelser er ikke en funktion af, hvilken type velfærdsmodel et land har eller af velfærdsydelsens optjening, størrelse eller længde. En af årsagerne til, at Storbritannien forlader EU, er frygten for en utilsigtet brug af deres sociale ydelser, vel at mærke ydelser forbeholdt arbejdstagere og på et niveau under de nordiske landes.

Udfordringen for EU's velfærdspolitik er derfor at ændre principper for vandrende personers sociale rettigheder, så de fremstår fair og rimelige, og så sociale ydelser hverken fremstår som magneter for velfærdsturisme eller som statssubsidieret social dumping. Det kan fx ske ved at afløse princippet om afledte rettigheder med et individualiseringsprincip og ved at afgrænse eller indekser eksportable ydelser. Kommissionens forslag til mobilitetspakke indeholder kun ét eksempel på dette (barselsdagpenge). Tværtom øges længden for eksportable dagpenge.

Selvom Kommissionen først kommer med forslag til en europæisk søjle for sociale rettigheder i marts-april, gør høringsmateriale og tidlige udmeldinger det også usandsynligt, at denne har mere fair og rimelige principper og respekterer nationale modeller. Det gælder fx Kommissionens ønske om at lovfæste løn- og arbejdsforhold, der i Danmark aftales kollektivt. Formand Juncker har dog erklæret, at søjlen først gælder i euro-lande, hvorfor Danmark og Sverige kan stå udenfor.

Hvis ikke befolkningers bekymringer – reelle eller ej – imødekommes i de igangværende reformer af EU's sociale dimension risikerer man at de i stedet imødekommes på nationalt niveau. Det sker når nationale politikere reducerer velfærdsydelsers adgang, størrelse eller kvalitet for ikke at tiltrække folk fra andre lande. Princippet om ligebehandling forbyder reformer at skelne mellem EU-borgere og sammenlægningsprincippet gør optjeningsperioder virkningsløse. Derfor vil velfærdsreformer ramme såvel personer fra udlandet som herboende i

samme situation. Risikoen opstår for et kapløb mod bunden, når lande for at undgå at tiltrække de mindst ønskede borgere, velfærdsturisterne, sætter ydelserne lavere end de ellers ville have gjort og med et kig til situationen i andre lande. Det ville være tragisk, hvis det europæiske projekt for at skabe et socialt Europa for vandrende arbejdstagere og deres familier skaber et asocialt Europa for de svageste.

LITTERATUR

Dagpengekommissionen (2015). Arbejdskraftsmobilitet, *Arbejdsrapport*, København: Beskæftigelsesministeriet.

Kvist, Jon (2016). *Fighting poverty and exclusion through social investment*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Madsen, Per Kongshøj (2015). Dansk flexicurity under pres – både indefra og udefra, *Samfundøkonomen*, nr. 1, april, s. 5-10.

Martinsen, Dorte Sindbjerg & Nikolay Vasev (2015). A difficult encounter: National healthcare models and the European Union, *Social Policy and Administration*, 49(4): 427-444.

Porte, Caroline de la & Elke Heinz (red.) (2015). *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*. Basingstoke: Palgrave.