

SOCIAL POLITIK

Tidsskrift for Socialpolitisk Forening / 1 / 2012

Tema:

EU og dansk velfærd

SOCIAL POLITIK

Tidsskrift for Socialpolitisk Forening

Formand: Knud Vilby

Landssekretær: Dorte Olsen

Social Politik udkommer seks gange årligt og sendes automatisk til alle medlemmer

Redaktion:

Peter Bundesen (Ansv.)

E-mail: peter.bundesen@cdnet.dk

Tine Gomard

E-mail: ecuador@cykel.dk

Matilde Høybye-Mortensen

E-mail: mhm@akf.dk

Margit Lotz

E-mail: margit.lotz@gmail.com

Preben Etwil

E-mail: meyland@adslhome.dk

Morten Frederiksen

E-mail: mfr@dps.aau.dk

Sofie Nørgaard-Nielsen

E-mail: sofie@noergaard-nielsen.dk

Helga Madsen

E-mail: helgamadsen@sol.dk

Dette nummer er redigeret af:

Peter Bundesen og Preben Etwil

Redaktionssekretær:

Nina Særkjær Olsen

ISSN 0905-8176

Artikler fra Social Politik kan citeres med tydelig kildeangivelse

Redaktionen gør opmærksom på, at artikler i Social Politik ikke nødvendigvis dækker redaktionens eller Socialpolitisk Forenings synspunkter

Tryk:

Eks-Skolens Trykkeri ApS

Tlf.: 35 35 72 76



INDHOLDSFORTEGNELSE

Tema: EU og dansk velfærd

Peter Bundesen og Preben Etwil: EU og dansk velfærd	3
Henning Hansen: De sociale udgifter i et europæisk lys	5
Dorte Sindbjerg Martinsen: Sundhed i den Europæiske Union	10
Jesper Lind: Europa i arbejde. Men på hvilke betingelser?	15
Jesper Jespersen: EU og socialpolitikken – Mål uden midler	20
Benedicte Ohrt Fehler: Formandskabet bør sætte fokus på hjemløse EU-borgere	25
Anmeldelse: Birthe Gamst anmelder »Konkurrencesta- ten«	29
Anmeldelse: Anette Falcher anmelder »Kommunal økonomisk styring på sociale området«	32
Internationalt og foreningen	
Ole Meldgaard: Lang vej til et inkluderende Europa. .	35
Mads Engholm: Hvem er Social Politisk Forening? ..	37
Debatmøde og generalforsamling	38

Hvad er Socialpolitisk Forening?

Socialpolitisk Forening samler aktive mennesker, foreninger og organisationer på tværs af faggrænser og politiske skel, for at debattere aktuelle socialpolitiske spørgsmål. Som fx. stigende fattigdom blandt børn og voksne, øget arbejdsløshed, straf og resocialisering og børn og unges mistrivsel. Sammen søger vi at finde nye veje og løsninger på vitale samfundsproblemer.

Socialpolitisk Forening

Strandgade 6, st.

1401 København K

Tlf.: 35 82 83 50 (daglig 10-15)

www.socialpolitisk-forening.dk

post@socialpolitisk-forening.dk

Merkur Bank: 8401 1107640



EU og dansk velfærd

Takket være finanskriser og statsunderskud i sydeuropæiske lande er EU på det seneste kommet i toppen af den politiske dagsorden, og det centrale spørgsmål har været om EU er på vej mod en mere centralt styret finanspolitik eller om den monetære union er ved at falde fra hinanden.

*Af Preben Etwil og
Peter Bundesen*

Imidlertid er sigtet med dette temanummer om EU et andet, nemlig at give en elementær og overskuelig oversigt over EU's betydning for velfærdspolitikkerne (social-, sundheds- og arbejdsmarkedspolitik) i EU-landene (især i Danmark). Det er på en gang både et beskedent og ambitiøst mål; beskedent fordi der ikke lægges op til større analyser, og ambitiøst fordi informationer om EU's politiske betydning på disse velfærdsområder i offentligheden ofte optræder meget fragmenterede og løsrevne. Ud over en almindelig negligering af EU's betydning for den nationale politik, hænger dette selvfølgelig også sammen med, at de politiske EU-målsætninger for områderne ikke er en harmonisering men blot koordinering. Det betyder to ting. For det første at bevægelsen hen mod mere ensartede forhold i EU-landene ofte har en indirekte karakter. Det er fx ved at lave fælles patientrettigheder, at man ændrer sundhedspolitikken. For det andet at forandringerne sker drypvis, og ofte som et resultat af EU-domstolens virke.

Henning Hansen giver et overblik over fordelingen af de sociale udgifter (i bred forstand) i EU, og hvordan de er finansieret. Hvad angår sociale udgifter ligger Danmark ikke overraskende i den øvre ende. Der hvor vi især adskiller os fra de øvrige EU-lande, er i forhold til finansieringen, idet skattefinansiering spiller en større rolle til forskel fra de øvrige lande, hvor arbejdsgiverbidrag er langt mere omfattende.

Dorte Sindbjerg Martinsen påpeger, at sundhedspolitikken er et af de områder, hvor EU i stigende grad har fået øget indflydelse på de nationale politikker. Ikke mindst får det nys vedtagne patientrettighedsdirektiv en afgørende betydning. I artiklen redegør hun ikke blot for indflydelsens omfang, men også for på hvilke måder den stigende indflydelse sætter sig igennem.

Jens Lind behandler arbejdsmarkedspolitikken i EU og ikke mindst betydning af bestemmelsen om arbejdskraftens fri bevægelighed. Selvom der er vedtaget et udstationeringsdirektiv, som stiller visse krav til arbejdsforhold og om, at man som vandrende arbejdskraft har ret til den lovmæssige mindsteløn, så giver dette et stort problem i Danmark, fordi

vi ikke har nogen lovmæssigt reguleret mindsteløn, samtidig med at direktivet begrænser fagforeningernes konfliktret overfor de udenlandske virksomheder, der udstationerer arbejdskraft her i landet.

Jesper Jespersen undersøger social eksklusion, arbejdsløshed og indkomstfordeling i EU-landene. Til trods for at kampen mod social eksklusion gennem mange år har stået højt på den formelle EU-dagsorden, er der fortsat store befolkningsgrupper, der er i risiko for fattigdom eller er socialt ekskluderede, og arbejdsløsheden har aldrig været større. Hvad angår omfordelingen er det kun den, som sker indenfor de enkelte lande, der har en betydende effekt.

Benedicte Ohrt Fehler argumenter for, at der under det danske formandskab bør være et øget fokus på situationen for de hjemløse migranter i EU. Selvom den danske højesteret nu på afgørende vis har begrænset mulighederne for bare at udvise dem, så er det fortsat sådan, at de er uden ret til fundamentale forhold som lægehjælp, mad og tag over hovedet.

Dette temanummer er udgivet med støtte fra Europarådet.

De sociale udgifter – i et europæisk lys

I denne lille artikel vil jeg forsøge at tegne et meget enkelt og groft billede af, hvordan Danmark og den danske velfærdsstat ser ud i en europæisk sammenhæng. Det er en stor opgave, men den afgrænses til at handle om de sociale udgifter, eller de løbende økonomiske ressourcer, der på årsbasis anvendes på social- og sundhedsvæsenet. Der er benyttet statistiske data fra Eurostat. Internationale statistiske sammenligninger er ikke lette, fordi der altid er en række særlige forhold, man bør tage hensyn til. I en europæisk sammenhæng er Eurostat normalt den bedste garant for, at statistikkerne er så sammenlignelige, som de kan blive.

Af Henning Hansen

De sociale udgifter og samfundsøkonomien

Et vigtigt mål for de sociale udgifter er deres størrelse i procent af bruttonationalproduktet (BNP) – her kaldet 'BNP-procenten'. Det er et groft mål for, hvor stor en del af vores økonomiske velstand vi bruger på sociale formål. Et andet groft mål for sociale udgifter er PPS pr. indbygger, som viser et beløb, der er korrigeret for prisniveauet i de enkelte lande.

Tabel 1: Udgifter til sociale og sundhedsydelser i procent af BNP i udvalgte lande. 2009.

Land	Procent af BNP	Udgifter pr. indbygger PPS* pr. indbygger	Indeks, EU = 100
Danmark	33,4 %	9.497	137
Frankrig	33,1 %	8.305	120
Sverige	32,1 %	9.004	130
Holland	31,6 %	9.699	140
Tyskland	31,4 %	8.505	123
England	29,2 %	7.723	111
Portugal	26,9 %	5.086	73
Norge	26,4 %	10.856	157
Spanien	25,0 %	6.087	88
Polen	19,7 %	2.810	41
Rumænien	17,1 %	1.860	27
Hele EU (27)	29,5 %	6.935	100

* PPS (purchasing power standards) er en beregningsmetode, der korrigerer udgifterne for prisniveauerne i de forskellige lande.

Kilde: EUROSTAT: Social protection in the European Union.

I kritikken af den danske velfærdsstat hævdes det ofte, at vi bruger flere penge på det sociale område end andre europæiske lande

Danmark ligger nok reelt på linje med de fleste EU-lande, bortset fra de sydeuropæiske og de nye østeuropæiske

Velfærdsstaterne og den sociale sikkerhed er klart større i Nord - og Centraleuropa

Udgifter til alderdom er det enkeltområde, som der bruges flest penge på i EU-landene, efterfulgt af udgifter til sygdom

I kritikken af den danske velfærdsstat hævdes det ofte, at vi bruger flere penge på det sociale område end andre europæiske lande. I sammenligning med andre europæiske lande ligger Danmark da også klart med i førerfeltet, når det drejer sig om at måle sociale udgifter i procent af BNP. Det er kun Sverige og Frankrig, som er på samme niveau som Danmark, når vi måler procent af BNP. Men tabellen viser også, at Tyskland og Holland ligger i nærheden af Danmark, og hvis man desuden tager hensyn til, at vi i Danmark, i modsætning til en del af de andre lande, indkomstbeskatter næsten alle vores kontantydelse, ligger Danmark nok reelt på linje med de fleste EU-lande, bortset fra de sydeuropæiske og de nye østeuropæiske. I bunden ligger Rumænien med 17,1 % af BNP på sociale udgifter. Det skal bemærkes at 2009-tallene ligger ekstraordinært højt for alle lande, fordi det var et år hvor BNP faldt i alle landene efter finanskrisens start i 2008 samtidig med, at de sociale udgifter steg som følge af stigende arbejdsløshed. Men selv om BNP-procenten var høj i 2009, så er mønsteret det samme som i andre år.

Tabel 1 viser også udgifterne (målt i PPS) pr. indbygger i de forskellige lande, hvor udgiften er korrigeret for prisforskelle i landene. Desuden er udgifterne omregnet til et indeks, så man bedre kan sammenligne landene, og her viser det sig, at der bliver rykket lidt rundt på landene. Her ligger Norge højest med indeks 157 (dvs. udgiften er 57 % højere end i EU samlet), mens Danmark og Holland ligger på de næste pladser med indeks 137 og 140, og Sverige med indeks 130. Lavest ligger Rumænien med indeks 27 og Polen med indeks 41. Når der er forskelle på de to beregningsmetoder skyldes det, at BNP's størrelse og prisniveauet spiller en stor rolle.

Hvis man ser på statistikken over en årrække, så sker der naturligvis visse forskydninger i BNP-procenten, men der er alligevel et klart mønster, hvor det er de nordiske og centraleuropæiske lande, der ligger højest, mens de øst - og sydeuropæiske lande ligger lavest. Det kan læses som et udtryk for, at velfærdsstaterne og den sociale sikkerhed er klart større i Nord - og Centraleuropa.

Hvilke sociale udgifter?

Men det er ikke kun størrelsen på de sociale udgifter, der varierer mellem de europæiske lande, der er også forskelle på, hvad de sociale udgifter bliver brugt på.

Udgifter til alderdom er det enkeltområde, som der bruges flest penge på i EU-landene, efterfulgt af udgifter til sygdom, som i nogle lande (Holland, Tyskland og Spanien) er lige så store som til alderdom, og i Norge er udgiften til sygdom endda større end til alderdom.

Det er interessant at se, at Danmark ligger lavt med udgifter til sygdom, idet vi kun bruger 23 % af udgifterne til sygdom, mens det er 30 %

Tabel 2: De sociale udgifter fordelt på formål i udvalgte lande. 2009.

Land	Alderdøm	Sygdom	Invaliditet mv.	Familie	Arbejdsløshed
Danmark	37	23	15	13	7
Frankrig	39	30	12	8	6
Sverige	40	25	16	10	4
Holland	35	35	15	4	5
Tyskland	33	32	15	11	6
England	43	31	12	6	3
Portugal	44	28	15	6	5
Norge	30	33	18	13	3
Spanien	31	30	16	6	15
Polen	51	24	17	4	2
Rumænien	47	25	15	10	2
Hele EU (27)	39	30	14	8	6

Kilde: EUROSTAT: Social protection in the European Union.

for EU som helhed. Udgifter til sygdom omfatter både sundhedsvæsen og sygedagpenge.

Danmark ligger derimod i midten med 37 %, når det gælder udgifter til alderdom.

Vi ligger også i midten, når det handler om invaliditet mv., som i denne sammenhæng både dækker udgifter til handicappede og førtidspension. I andre lande omfatter det også særlige pensioner til efterladte (enker).

Et område hvor Danmark ligger højt, er udgifter til familier, hvor Danmark bruger 13 % - det samme som Norge. Det skyldes i høj grad vores børnepasningsudgifter. Men udgifter til børnefamilieydelse og børnetilskud indgår også i denne post.

Endelig kan man se, at Danmark ligger i midten, når det handler om arbejdsløshed og beskæftigelse. I 2009 brugte vi 7 % af alle de sociale udgifter til dette.

Finansiering af sociale udgifter

De sociale udgifter i Danmark finansieres for størstedelen af skatteindtægter til staten og kommunerne. I 2009 finansierede skatterne 64 % af de samlede sociale udgifter i Danmark. Det er helt enestående i en europæisk sammenhæng, hvor gennemsnittet ligger på 39 %.

Sverige og Norge samt England og Rumænien har en skatteandel på ca. 50 %, mens de fleste andre har meget mindre skatteandele.

I EU sammenhæng er arbejdsgiverfinansiering en meget mere udbredt model, og mange lande har en arbejdsgiverandel på 35 %, mens arbejdsgiverne i Danmark kun finansierer ca. 10 %.

De sociale udgifter i Danmark finansieres for størstedelen af skatteindtægter til staten og kommunerne

Tabel 3: De sociale udgifter fordelt på finansieringskilde i udvalgte lande. 2009.

Land	Skatter	Arbejdsgiver bidrag	Arbejdstager bidrag	Andet	I alt
Danmark	64	11	20	5	100
Frankrig	32	44	21	3	100
Sverige	52	36	10	2	100
Holland	25	33	32	10	100
Tyskland	35	34	29	2	100
England	49	32	12	7	100
Portugal	44	30	14	11	100
Norge	53	32	15	0	100
Spanien	43	43	12	2	100
Polen	19	44	17	21	100
Rumænien	48	35	15	1	100
Hele EU (27)	39	37	20	4	100

Kilde: EUROSTAT: Social protection in the European Union.

Når det handler om lønmodtagernes andel af udgifterne, ligger Danmark på EU-gennemsnittet med 20 %. Holland og Tyskland ligger højest med en andel på ca. 30 %, mens England og Spanien ligger i bunden med 12 %.

Sammenfatning

Danmark skiller sig ud på et par områder

Dette lille komprimerede billede af de sociale udgifter i velfærdsstaterne i Europa viser, at Danmark skiller sig ud på et par områder. Det mest markante er nok, at Danmark finansierer to tredjedele af udgifterne over skatterne, og en del af skatterne til staten er progressive, dvs. at de højeste indkomster betaler relativt mest. Man kan sige, at Danmark har den mest solidariske model. De fleste andre lande har mere opsplittede forsikringsmodeller, som er meget knyttet til deres arbejdsmarkedsdeltagelse. Det er den model vi kender fra vores arbejdsmarkedspensioner, hvor vi er medlem af forskellige pensionskasser, som ikke støtter hinanden indbyrdes.

Danmark er også enestående ved, at vi i 2009 brugte en tredjedel af vores BNP til sociale udgifter (inkl. sundhedsudgifter). Det er det højeste i EU. Men der er andre lande, som er i samme størrelsesorden, nemlig Sverige, Frankrig, Holland og Tyskland. Man kan sige, at Skandinavien og den nordvestlige del af Europa (minus England og Irland) ligger på linje, når det gælder sociale udgifter, mens Syd - og Østeuropa ligger på et relativt lavere udgiftsniveau.

Når vi ser på, hvor stor en del af de samlede sociale udgifter der bruges på forskellige formål, så adskiller Danmark sig på to områder. Det ene er, at sygdomsudgifterne i Danmark ligger relativt lavt, og det andet er, at udgifterne til 'familie' ligger relativt højt. Når udgifterne til 'familie' ligger højt, skyldes det især, at vi har meget høje offentlige udgifter til børnepasning – sammenlignet med andre lande.

Henning Hansen er ansat ved CASA, Center for Alternativ Samfunds-analyse

Sundhed i den Europæiske Union

*Af Dorte Sindbjerg
Martinsen*

Sundhedspolitik er formelt set national kompetence, og EU's traktatgrundlag fremsætter da også, at Unionen respekterer medlemsstaternes ansvar for, hvordan sundhedsydelser leveres og organiseres (se Lissabon-traktatens artikel 168 (7)). Alligevel er EU's regulering af sundhedsydelserne ganske betydelig og tiltagende. EU's initiativer og virkemidler indenfor sundhed er kun blevet bredere og omfatter bl.a.: koordinering, evaluering og tilsyn med lægemidler i hele EU, regulering af sektoren for medicinsk udstyr, tiltag for at sikre patientsikkerhed og sundhedsplejens kvalitet, regulering af grænseoverskridende sundhedsydelser, regulering med henblik på at styrke mobiliteten for de ansatte i sundhedssektoren, initiativer for at styrke samarbejde og koordination indenfor sektoren, formulering af folkesundhedsstrategier, strategier mht. narkotikamisbrug, alkohol, tobak osv. Der er således efterhånden meget på EU's sundhedspolitiske menukort, men de forskellige tiltag er forskellige med hensyn til, om de er bindende eller ej. En del drejer sig om henstillinger og strategier, som medlemsstaterne ikke er forpligtede til at følge, mens andre reguleringer er bindende. Bindende reguleringer vil sige, at her skal medlemsstaterne efterleve EU-lovgivningen, og hvis de ikke gør det, kan de få en sag ved EU-domstolen og endeligt blive sanktioneret, hvis de stadig ikke retter ind. Bindende lovgivning griber altså mest afgørende ind i den nationale kompetence. EU medlemsstaterne har længe modsat sig bindende tiltag indenfor sundhedsområdet – men vedtog sidste år et omfattende direktiv for patientrettigheder. Med direktivet har EU fået nye bindende kompetencer for grænseoverskridende sundhedsbehandling.

Der er efterhånden meget på EU's sundhedspolitiske menukort, men de forskellige tiltag er forskellige med hensyn til, om de er bindende eller ej

Ret til grænseoverskridende sundhedsbehandling

Det europæiske fællesskab har siden sin spæde start givet en vis adgang til andre medlemsstaters sundhedssystemer

Det europæiske fællesskab har siden sin spæde start givet en vis adgang til andre medlemsstaters sundhedssystemer end der, hvor man selv er borger og/eller socialt forsikret. Denne adgang er gradvist blevet udvidet og kan i et internationalt perspektiv betragtes som ganske unik. At andre stater giver adgang til deres hospitaler og praktiserende læger – og har etableret gensidige refusionsaftaler, så man i sidste ende ikke skal betale noget selv - findes ikke på samme måde i andre internationale organisationer og bekræfter EU's helt særlige karakter. Det har EU turisten måske bidt mærke i, når man med sit EU-sygesikringskort har fået gratis behandling på sit europæiske feriested. Forordning

883/2004, som tidligere hed forordning 1408/71, har nemlig over årene etableret et ganske velfungerende system for ret til akut og nødvendig behandling i en anden medlemsstat, hvor man kan få udgiften betalt hjemmefra. Efter en noget svær begyndelse, er det europæiske sygesikringskort nu ikke længere væk end et par klik med musen hjemme ved computeren gennem borgerportalen www.borger.dk.

Den samme forordning giver desuden ret til planlagt behandling, hvis man på forhånd har fået en godkendelse fra den relevante nationale sundhedsmyndighed. Det har bare været sådan, at sådanne 'forhåndsgodkendelser' sjældent blev givet efter forordningen. I 2000 blev der for eksempel udstedt 70 forhåndsgodkendelser i Danmark, mens der i 2001 blev udstedt 75. I forhold til forordningen har medlemsstaterne haft en høj grad af diskretion for, om man ville tildele – eller ikke tildele – en forhåndsgodkendelse.

Fra 1998 har netop 'forhåndsgodkendelsen' været forelagt EF-domstolen og Domstolen har fortolket på, om en sådan national kontrolmulighed er i overensstemmelse med det indre markeds princip om fri bevægelighed for tjenesteydelser. De tidlige domsafgørelser blev fulgt af mange medlemslande, som bl.a. fremhævede, at hospitalsydelser ikke er tjenesteydelser i traktatens forstand og derfor heller ikke skulle kunne cirkulere frit i et indre marked. I en række domsafgørelser slog Domstolen imidlertid fast, at sundhedsydelser er tjenesteydelser i traktatens forstand, og det gælder også for hospitalsydelser, men forhåndsgodkendelsen kan for hospitalsydelser være en berettiget barriere mod den frie bevægelighed, dog kun hvis den opfylder en række betingelser.

Domstolen slog hermed fast, at både hospitalsydelser og ikke-hospitalsydelser er tjenesteydelser i traktatens forstand og i princippet skulle cirkulere over grænserne. Det ville bogstaveligt talt betyde, at en patient frit kunne vælge, hvor man helst ville have sin sundhedsbehandling uden at være begrænset af, hvor man har betalt skat eller er socialt forsikret. Sundhedsmyndighederne ville omvendt være forpligtet til at betale for, hvor deres forsikrede og/eller borgere havde fået en given behandling. Mange medlemsregeringer pegede på, at så ville planlægning og sundhedsbudgetterne være i frit fald – og national kvalitetskontrol og mulighed for at prioritere ville være umulige indenfor sundhedssystemerne.

I bedste EU-stil slutter fastsættelsen af forbehold og kriterier imidlertid ikke her. Domstolen har trukket en væsentlig sondring mellem 'ikke hospitalsydelser' og 'hospitalsydelser'. For 'ikke hospitalsydelser' er forhåndsgodkendelsen ikke en berettiget barriere. Disse sundhedsydelser skal altså kunne cirkulere frit – og EU-patienten har ret til at modtage disse ydelser i andre medlemsstater og få refunderet udgiften op til, hvad en tilsvarende behandling ville have kostet hjemme. Men samtidigt fastlægger Domstolen ikke, hvordan en 'ikke-hospitalsydelse'

I forhold til forordningen har medlemsstaterne haft en høj grad af diskretion for, om man ville tildele – eller ikke tildele – en forhåndsgodkendelse

Domstolen slog hermed fast, at både hospitalsydelser og ikke-hospitalsydelser er tjenesteydelser i traktatens forstand og i princippet skulle cirkulere over grænserne

skal defineres. Er en kemoterapi, der gives ambulant på et hospital i Tyskland en 'ikke-hospitalsydelse' eller en 'hospitalsydelse'? Skal man have eller ikke have en forhåndsgodkendelse for at have ret til en sådan ydelse på tværs af grænser?

Hvad angår 'hospitalsydelser' kan medlemsstaterne dog heller ikke bare efter eget skøn forvalte forhåndsgodkendelsen, og bruge sådanne til reelt at begrænse muligheden for grænseoverskridende sundhedsbehandling. Også her er de nationale sundhedsmyndigheder begrænset af EU-retten. Domstolen har fremsat, at en forhåndsgodkendelse kan være en berettiget barriere, såfremt:

- afgørelsen om, hvorvidt en forhåndsgodkendelse skal ydes, baserer sig på 'international lægevidenskab'
- en tilsvarende behandling kan ydes 'rettidigt' nationalt ud fra en vurdering af patientens lægelige situation i sin helhed
- procedurerne for afgørelse om forhåndsgodkendelse bygger på objektive kriterier, der er kendt på forhånd, ikke udøves vilkårligt, og hvor afslag kan ankes.

De enkelte myndighedsafgørelser og begrundelser for afgørelser må i stigende grad medtænke EU

Tilføjes af disse kriterier har betydet, at de enkelte myndighedsafgørelser og begrundelser for afgørelser i stigende grad må medtænke EU. Desuden griber Domstolen med sit rettidighedsbegreb ind i spørgsmålet om ventelister som styringsredskab for, hvornår en behandling skal gives.

Domstolens domme har stykke for stykke gjort det tydeligere, at EU og det indre marked er en regulerende del af den nationale sundhedspolitik. Selvom dommene fra 1998 og frem efterhånden har gjort det klart, at konklusionerne gælder for alle medlemsstaterne uanset organisering og finansiering af den nationale sektor, er det gået mere trægt med den nationale implementering, og de nationale politikere og forvaltere har i lang tid diskuteret – eller ignoreret – dommenes mere generelle betydning. Behovet for en politisk afklaring er således igen og igen blevet fremsat.

EU-direktivet for patientrettigheder

EU Kommissionen begyndte sit forberedende arbejde mod et selvstændigt Direktiv for grænseoverskridende sundhedsydelser tilbage i 2006. Imidlertid tog det længere tid at fremsætte selve forslaget, end man først havde regnet med. Forslaget har siden været genstand for intense forhandlinger mellem medlemsstaterne i Ministerrådet og mellem de politiske grupper i Europaparlamentet.

De politiske forhandlinger bevidner, hvor kontroversielt og ganske banebrydende EU's regulering af sundhedspolitikken er. EU's ministerråd var på ingen måde enig, men endte med at stemme forslaget

De politiske forhandlinger bevidner, hvor kontroversielt og ganske banebrydende EU's regulering af sundhedspolitikken er

igennem, selvom et mindretal af lande stemte imod. Også i Europaparlamentet var der stor uenighed om forslaget, bl.a. i den socialdemokratiske gruppe. Alligevel fandt Europaparlamentet et kompromis og direktivet blev endeligt vedtaget 9. marts 2011.

Direktivet går ind og kodificerer, hvad Domstolen har sagt om ret til grænseoverskridende sundhed, men kommer også med en række afgørende tilføjelser, præciseringer – og uklarheder - som nødvendigvis må blive fortolket på og fastlagt gennem fremtidige domsafgørelser og kommissionsafklaringer. Direktivet fastlægger, hvad der er de enkelte sundhedsmyndigheders ansvar som hhv. behandlingsmedlemsstaten og forsikringsmedlemsstaten. Det fastsættes bl.a., at sundhedstjenesteyderne i behandlingsmedlemsstaten skal sikre, at patienterne har relevant information, sådan at man kan træffe et informeret valg. Det gælder information om behandlingsmuligheder, udbud, kvaliteten af og sikkerheden ved sundhedsydelserne. Desuden skal behandlingsmedlemsstaten sørge for 'klare fakturarer' og oplysninger om priser, gennemsigtige klageordninger og mulighed for at gøre brug af retsmidler. Forsikringsmedlemsstaten skal på den anden side af grænsen sørge for, at patienten kan få fuld information om rettigheder, og at der er tilgængelige klageprocedurer og mulighed for at gøre brug af retsmidler, hvis patienten mener, at ens rettigheder ikke er blevet respekteret. Helt konkret forpligtes alle medlemsstaterne til at udpege et eller flere kontaktpunkter, hvor informationen kan indhentes. Direktivet fastsætter også, at recepter skal anerkendes på tværs af medlemsstaterne (artikel 11). Det er i sig selv ganske banebrydende, da man f.eks. i Danmark har afvist at udstede medicin på baggrund af recepter fra andre EU lande bl.a. begrundet i, at man ikke har kunnet vide, om den udstedende sundhedsperson nu også var autoriseret.

Det største kompromis i Direktivet er efter alt at dømme i spørgsmålet om 'forhåndstilladelse', og hvornår denne må anvendes. Her bliver Direktivet noget dobbelttydigt – i en balance mellem national kontrol og patientrettigheder - hvilket må fortolkes som et forsøg på at bygge bro mellem de nationale interesser i Ministerrådet og samtidigt forsøge at efterkomme, hvad Domstolen har sagt, og hvad det indre marked står for. I artikel 8 står der, at en forhåndsgodkendelsesprocedure kan anvendes for ydelser, som 1) indebærer hospitalsindlæggelse mindst én nat eller 2) kræver brug af højt specialiseret og omkostningskrævende udstyr. Sidstnævnte tilføjelse afspejler et kompromis og er umiddelbart mindre vidtgående, end hvad Kommissionens oprindelige udlægning af Domstolens ord lagde op til. Det betyder, at medlemsstaterne kan indføre en forhåndsgodkendelsesprocedure – og patienterne ikke frit kan rejse ud, men først må have tilladelse hjemmefra – for ydelser, der kræver indlæggelse mindst én nat samt de ambulante ydelser, der er meget specialiserede eller dyre.

Direktivet fastlægger, hvad der er de enkelte sundhedsmyndigheders ansvar som hhv. behandlingsmedlemsstaten og forsikringsmedlemsstaten

Direktivet fastsætter også, at recepter skal anerkendes på tværs af medlemsstaterne

Forhåndstilladelse
skal begrænses til,
hvad der er nød-
vendigt og rimeligt,
og må ikke være
udtryk for vilkårlig
forskelsbehandling

Igen bliver det afgørende, hvor frit medlemsstaterne kan definere, hvad der må anses for sådanne specialiserede og omkostningstunge ydelser. Andre dele af formuleringerne omkring 'forhåndsgodkendelsen' slår imidlertid fast, at medlemsstaterne er begrænsede i deres brug af et sådant kontrolinstrument. Det slås fast, at forhåndstilladelsen ikke kan afslås, hvis sundhedsydelsen ikke kan leveres af forsikringsmedlemsstaten indenfor "en tidsfrist, som er lægeligt forsvarlig, baseret på en objektiv medicinsk vurdering af patientens helbredstilstand, baggrunden for og den forventede udvikling af patientens sygdom, omfanget af patients smerter [...]” (artikel 8.5). Det slås også fast, at ordningen med forhåndstilladelse skal begrænses til, hvad der er nødvendigt og rimeligt, og ikke må være udtryk for vilkårlig forskelsbehandling. Artiklen viser på denne måde, at der er blevet givet indrømmelser til medlemsstaterne, men samtidigt er der sat grænser for deres nationale skøn. Der er således lagt op til, at nye spørgsmål vil blive forelagt EU Kommissionen og Domstolen om, hvor grænserne præcis går mellem national kontrol og patientrettigheder i en Europæisk Union med fri bevægelighed for tjenesteydelser.

Konkluderende bemærkninger

Der er ingen tvivl om, at EU's indvirkning på sundhedspolitikken er kommet for at blive og sikkert også vil vokse ganske meget med tiden. Det beskrevne direktiv om patientrettigheder er nemlig et kompromis, som langt fra er entydigt og derfor kalder på nye fortolkninger og afklaringer. Vi må derfor forvente nye sager for Domstolen og meddelelser fra Kommissionen om det præcise forhold mellem den nationale sundhedspolitik og en union baseret på fri bevægelighed.

Dorte Sindbjerg Martinsen er lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

En lidt længere udgave af denne artikel med noter kan downloades på www.socialpolitisk-forening.dk/social-politik/tidligere-temaer/

Europa i arbejde? Men på hvilke betingelser?

I januar præsenterede regeringen sit program for det næste halve års EU-aktiviteter. Det er ikke ophidsende læsning. Som statsministeren sagde ved præsentationen, står det næste halve år i krisens tegn. Den politiske debat i EU vil være præget af de forestående stramminger af finanspolitikken med det sandsynlige udkomme, at stabilitetspagten strammes yderligere op med en snævrere grænse for statslige budgetunderskud, mere kontrol og skrappe sanktioner, hvis landene ikke overholder aftalen. Det er EUROens eksistens og måske det europæiske samarbejde, der er på spil.

Hvis krisen ikke antager helt nye former og det nationalistiske oprør breder sig som i Ungarn eller i Storbritannien, vil stormen blive redet af og vi får et fremtidigt EU med en større tysk dominans på et klarere og mere dogmatisk nyliberalistisk grundlag. Med en fælles valuta er det indlysende, at der er behov for en styrkelse af fælles europæiske reguleringer. Med den herskende liberalistiske dogmatik er det også indlysende, at det kommer til at betyde mere marked og konkurrence og mindre stat. Staten skal spare. Medlemslandene kan ikke længere køre friløb og dæmpe krisens sociale konsekvenser ved at optage lån.

Efterhånden som arbejdsløsheden og fattigdommen breder sig, vil den sociale uro tage til – som vi allerede har set tendenser til i Syd-europa – men konkurrencen på arbejdsmarkedet og migrationen vil få mere ekstreme former og konsekvenser. Faldende lønninger og stigende fattigdom vil danne baggrund for mere markante modsætninger baseret på nationalitet eller etnicitet.

Hvad der gælder for finanspolitikken gælder også for beskæftigelsespolitikken: en løs fælles regulering kan kun få alvorlige følger. Men forskellen er, at tilhængerne af den herskende liberalistiske ideologi ser et dereguleret arbejdsmarked, som den væsentligste kilde til fornyet vækst. Et ikke-reguleret europæisk arbejdsmarked medfører øget konkurrence og derfor øget økonomisk vækst, hedder det i den libera-

Af Jens Lind

Medlemslandene kan ikke længere køre friløb og dæmpe krisens sociale konsekvenser ved at optage lån

Hvad der gælder for finanspolitikken gælder også for beskæftigelsespolitikken: en løs fælles regulering kan kun få alvorlige følger

Orden i finanserne og statens udgifter, men fuld tryk på konkurrencen på markederne

listiske lærebog. Orden i finanserne og statens udgifter, men fuld tryk på konkurrencen på markederne.

I programmet for det næste halve år er der dog tilsyneladende et initiativ, der vil forstærke reguleringen. Det hedder således i 'Europa i arbejde', at "Formandsskabet vil arbejde for [...] at præcisere, at arbejdstagernes rettigheder og virksomhedernes rettigheder til fri bevægelighed har samme status." (Danish Presidency 2012:11) Ideen er, at man vil præcisere de gældende regler først og fremmest i udstationeringsdirektivet.

Bortset fra formuleringen 'samme status' lyder det meget godt, at der vil blive taget fat på nogle uklarheder, men spørgsmålet er hvad man egentlig er ude på og hvad man i det hele taget kan gøre.

Udstationeringsdirektivet

Udstationeringsdirektivet blev vedtaget i EU i 1996 og implementeret som lov i Danmark i 1999. Det går i korthed ud på at begrænse den form for social dumping, der finder sted ved at virksomheder fra lande med billig arbejdskraft kan overtage arbejde i lande med dyr arbejdskraft ved at udstationere arbejdere, som så udfører arbejdet. Det handler altså om, at de udstationerende virksomheder skal overholde visse lovgivningsmæssige regler om arbejdsforhold og minimumslønninger i værtslandet, men ikke om at begrænse at arbejdere fra et land finder arbejde hos en arbejdsgiver i et andet.

Den danske lovgivning er blevet ændret flere gange for at præcisere og styrke kontrolmulighederne, og igennem flere år har europæiske fagforeninger presset på for at få direktivet ændret. Dette især på baggrund af en række domme fra de senere år, først og fremmest EU-domstolens Laval-dom fra 2007, der underkendte svenske fagforeningers ret til at konflikte for at få en overenskomst med et udenlandsk firma (fra Letland). Domstolen fortolkede direktivet således, at det sikrer en mindsteløn for udstationerede arbejdere, og at dette lønniveau skulle være gennemskueligt for firmaet.

Det åbenlyse problem ligger så i, at der i visse lande, f.eks. Sverige og Danmark, ikke findes en lovbaseret mindsteløn. Lønnen afgøres her af enten en individuel aftale mellem arbejderen og arbejdsgiveren eller på basis af en kollektiv aftale. Hvis der ikke findes en kollektiv aftale, findes der altså ikke nogen regulering af lønnen. Men en fagforening kan (over for en national arbejdsgiver) kræve at få en overenskomst, og hvis arbejdsgiveren ikke er enig, kan det medføre en konflikt. Det var det der skete i Laval-sagen, og som EU-domstolen altså underkendte.

Løser det problemet?

Det er jo udmærket, at den danske regering signalerer, at det er en af de opgaver, der skal arbejdes med, men løser det nogen problemer

Udstationerende virksomheder skal overholde visse lovgivningsmæssige regler om arbejdsforhold og minimumslønninger i værtslandet

Det åbenlyse problem ligger så i, at der i visse lande, f.eks. Sverige og Danmark, ikke findes en lovbaseret mindsteløn

at justere i udstationeringsdirektivet? Det kan ikke afvises, at en øget kontrol vil medføre, at der bliver færre virksomheder, der slipper af sted med en markant underbetaling af deres ansatte. Men hvis ikke det bliver gjort helt klart, at fagforeninger i lande med aftalebaseret løndannelse har ret til at konflikte, hvis arbejdsgiveren vægrer sig ved at tegne overenskomst, så bliver der ikke lavet noget grundlæggende om på direktivets virkemåde og usikkerheden vil fortsat være fremtrædende.

Det er sandsynligvis ikke en sådan ændring, der er på programmet. Og selv om det var, så er det kun en lille del af problemet med arbejdskraftens frie bevægelighed, der bliver reduceret.

Hvad med de arbejdere der kommet til landet og bliver ansat af en dansk arbejdsgiver? Ja, hvis arbejdsgiveren er dækket af en overenskomst, er der sandsynligvis ingen problemer med underbetaling og social dumping. Men det er jo ikke alt arbejde, der er overenskomstdækket. I Danmark er det kun omkring 60 % af de ansatte i den private sektor, der er dækket af en overenskomst. Ca. 40 % er med andre ord ikke dækket af en overenskomst, hvilket betyder, at arbejdsgiveren blot skal rette sig efter lovgivningen. Dvs. at en central arbejdsbetingelse som løn slet ikke er reguleret. Arbejderen og arbejdsgiveren kan frit aftale lønnen. Der findes intet minimum. Arbejdstiden er også kun meget begrænset reguleret af arbejdstidsdirektivet. Den aftales også individuelt, hvis der ikke er overenskomst.

Hvorfor bliver problemet ikke løst?

Det er klart, at et af de problemer vi i Danmark har i forhold til EU-reguleringer er, at centrale dele af arbejdsforholdene er reguleret gennem kollektive aftaler (eller ikke reguleret overhovedet) og ikke gennem lovgivning. Men den væsentligste hindring til at modgå social dumping, fattigdom og arbejdsløshed er mangel på vilje til nødvendige forandringer.

Vi har nu haft et såkaldt indre marked i mere end 20 år. Den frie bevægelighed for arbejdskraft betyder, at den kan bevæge sig på tværs af grænser med meget forskellige normer og arbejdsbetingelser, altså i en sfære, der er præget af meget store uligheder. I det liberalistiske drømmeland tenderer disse uligheder til at udjævnes med tiden, hvis bare der er en fri konkurrence, men i mellemtiden vil de fattigste og mest udsatte tvinges til at rejse rundt og sælge deres arbejdskraft til undergennemsnitlige betingelser, hvorved de undergraver de mere privilegeredes forhold. Dermed skabes der (nationale og etniske) modsætninger og konflikter, og fælles reguleringer skubbes endnu længere ud i fremtiden.

I EU har Kommissionen siden vedtagelsen af det indre marked været meget aktiv med at promovere en social dimension omfattende en

Hvad med de arbejdere der kommet til landet og bliver ansat af en dansk arbejdsgiver?

Et af de problemer vi i Danmark har i forhold til EU-reguleringer er, at centrale dele af arbejdsforholdene er reguleret gennem kollektive aftaler

I det liberalistiske drømmeland tenderer disse uligheder til at udjævnes med tiden, hvis bare der er en fri konkurrence

gradvist mere integreret beskæftigelsespolitik, en række direktiver til forbedring af lønmodtagernes sociale sikkerhed og aktiv støtte til det, der er kaldt den sociale dialog.

Bortset fra direktiverne er det meget begrænset, hvad der egentlig er kommet ud af det. Beskæftigelsespolitikken hviler fortsat på løse aftaler gennem 'den åbne koordinations metode' og er ikke forpligtende ud over det enkelte lands vilje. Den sociale dialog har ligeledes meget begrænsede landvindinger at fremvise. Ved Kommissionens markering af 20-året for den sociale dialog i Warszawa i november 2011 var der masser af god vilje fra de fleste deltagere, men meget marginale resultater at fremvise.

En væsentlig årsag er arbejdsgivernes fodslæb. Efter de første års boycott af fælles europæiske reguleringer deltager de ganske vist i dialogen, men viljen til at indgå europæiske aftaler med fagforeningerne ligger på et meget lille sted.

Men fælles europæiske reguleringer kan vel løse problemet?

Problemet er imidlertid ikke kun arbejdsgivernes tøven og de borgerlige, liberalistiske partiers modstand mod regulering. Langt ind i de europæiske arbejderpartier og i den europæiske fagbevægelse har det samme monetaristiske paradigme vundet indpas. Den frie bevægelighed af varer, kapital, arbejdskraft og tjenesteydelser accepteres som det økonomiske vækstgrundlag, men bør efter arbejderpartierne og fagbevægelsens mening suppleres med en vis beskyttelse af lønmodtagerne, f.eks. gennem stærkere sociale rettigheder og sikring.

Men arbejderpartierne og fagbevægelsen er helt enig med de borgerlige og arbejdsgiverne i, at der er grænser for disse rettigheder. Hvis de går for vidt, underminerer de konkurrenceevnen. Det nytter således ikke at give arbejdere fra f.eks. Polen og Rumænien de samme rettigheder og løn som danske, tyske og svenske. Det vil simpelthen medføre, at konkurrenceevnen forringes drastisk og arbejdsløsheden og fattigdommen vokser kraftigt.

Fælles reguleringer er altså ikke realistiske i Europa. Der er ingen politiske eller sociale kræfter, der anser sådanne for mulige.

For år tilbage var Sverige et mønsterland for socialdemokrater og fagforeninger i store dele af verden. I Sverige havde man den såkaldte Rehn-Meidner model. Den gik i korthed ud på, at centraliserede overenskomster og solidarisk lønpolitik skulle medføre samme arbejdsbetingelser og løn i hele landet. Dette medførte, at arbejdsgiverne blev tvunget til at investere i ny og moderne teknik for at kunne konkurrere. De arbejdsgivere, der ikke kunne det, gik neden om og hjem. Det var ofte de mindre virksomheder i udkantsområderne. Regeringen satte så ind med massiv støtte til omskoling og erhvervsudvikling for at skabe

Beskæftigelsespolitikken hviler fortsat på løse aftaler gennem 'den åbne koordinations metode' og er ikke forpligtende ud over det enkelte lands vilje

Den frie bevægelighed af varer, kapital, arbejdskraft og tjenesteydelser accepteres som det økonomiske vækstgrundlag

Fælles reguleringer er altså ikke realistiske i Europa

nye arbejdspladser og øge den faglige mobilitet hos de arbejdere, der mistede deres arbejde.

Denne model var succesfuld et stykke ind i 1980'erne, men blev væltet omkuld af den nyliberalistiske bølge anført af Reagan og Thatcher i 1980'erne med en øget globalisering af markederne og større økonomisk udsathed.

I Danmark overtog vi store dele af denne model med udtagelse af erhvervspolitikken. Det var den såkaldte aktive arbejdsmarkedspolitik, der tog form i 1950'erne og 1960'erne. Fragmenter af denne politik har vi stadigvæk i form af det, der er kaldt flexicurity. Det pudsige er, at EU igennem en del år har berømmet denne model og hevet Danmark frem som et mønsterland på et fleksibelt arbejdsmarked som følge af en høj grad af social tryghed. Lige siden indførelsen af det indre marked omkring 1990 har det ligeledes været et dogme, at EU vil undgå såkaldte 'working poor', som er kendetegnet ved de liberalistiske lande – først og fremmest USA.

I EU findes faktisk stadigvæk fragmenterne af denne svenske model i retorikken om den europæiske beskæftigelsespolitik. Hvorfor er det så ikke denne tankegang, der slår igennem i den praktiske politik?

I lighed med Sverige kunne EU etablere et frugtbart vækstregime, som kunne sikre mindre ulighed og bedre levevilkår for befolkningen. Den væsentligste betingelse er, at dogmet om den frie globale handel forlades, og de politiske institutioner i EU blev styrket. Så simpelt er det. Det kunne gøres med et snuptag, hvis politikken og de politiske institutioner blev sat over de økonomiske kræfter og anvendt til at skabe lighed og velstand.

Jens Lind er lic.scient.soc. og lektor ved Aalborg Universitet

Referencer:

Danish Presidency (2012): Europa i Arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske union 2012, København.

Blev væltet omkuld af den nyliberalistiske bølge anført af Reagan og Thatcher i 1980'erne

I lighed med Sverige kunne EU etablere et frugtbart vækstregime

EU og socialpolitikken

– Mål uden Midler

Af Jesper Jespersen

Indledning: en fjerdedel af EU's befolkning er socialt eksponerede

EU-kommissionen er opmærksom på, at fattigdom og social eksklusion ikke forsvinder af sig selv. Derimod kan jeg være i tvivl om, EU-kommissionen også er tilstrækkelig bevidst om det forhold, at en 'fri' markedsøkonomi er med til at skabe fattigdom og social eksklusion.

Lad os indledningsvist foretage et 'realitetstjek':

- 81 millioner mennesker (17 % af EU-befolkningen) er i risiko for fattigdom
- 42 millioner mennesker (8 % af EU-befolkningen) lider under alvorlig materiel afsavn
- 34 millioner mennesker (9 % af EU-befolkningen mellem 15 og 59 år) lever i husholdninger med en meget lav tilknytning til arbejdsmarkedet.

For at summe op: 116 millioner mennesker i EU var i 2008 udsat for en fattigdomsrisiko eller social eksklusion.

Dette tjek viser, at ca. 25 % af befolkningen i EU enten lever i fattigdom og social eksklusion eller under vilkår, hvor der er en betydelig risiko for at havne i en sådan situation.

Kommissionsformanden er åbenlyst ubekvem ved dette høje tal. Det er svært at forsvare, hvorfor en fjerdedel af EU's befolkning er så socialt eksponerede, så de enten lever aktuelt i fattigdom eller der er en betydelig risiko for at havne i fattigdom. Det harmonerer dårligt med forestillingen om EU som garanten for velfærdsstaten. Det har også fået EU-kommissionsformanden til at opstille nogle ambitiøse mål om at reducere fattigdom og social eksklusion inden 2020.

Men er det andet end ord?

En sådan socialpolitisk målsætning om at reducere antallet af fattige mennesker med 20 millioner mennesker kan ikke ses uafhængigt af, hvilken politik EU i øvrigt promoverer. Et naturligt sted at starte en sådan vurdering af EU's socialpolitik kunne derfor være at stille spørgsmålet om, hvilken sammenhæng der i øvrigt er mellem EU's politikker og vilkårene for at opnå en levestandard over fattigdomsgrænsen.

Nævnes bør det også indledningsvist, at EU set under ét er særdeles velstående. Den gennemsnitlige faktorindkomst ligger på € 25.000 op-

Dette tjek viser, at ca. 25 % af befolkningen i EU enten lever i fattigdom og social eksklusion eller under vilkår, hvor der er en betydelig risiko for at havne i en sådan situation

Det bør nævnes, at EU set under ét er særdeles velstående

gjort pr. capita. Afhjælpning af fattigdom kunne således løses gennem fordelingspolitik – social eksklusion handler i højere grad om at skabe jobs, som har en aflønning, der sikrer selvforsørgelse. I en række EU-lande er arbejdslønnen i dag så lav, at begrebet 'working poor' er blevet en del af det socialpolitiske vokabularium, hvilket har flettet arbejdsmarkeds- og socialpolitikken endnu tættere sammen.

I de følgende to afsnit vil jeg dels se på EU's hidtidige politik med hensyn til at skabe jobs og dernæst fordelingspolitiske initiativer.

EU's strategi for "jobvækst"

Det er paradoksalt at skulle indlede dette afsnit med en konstatering af, at aldrig har arbejdsløsheden målt ved antallet af personer været højere end i dag. 23 millioner personer er registreret som arbejdsløse, hvilket svarer til ca. 10 % af arbejdsstyrken. Hertil kommer, hvilket er næsten endnu mere paradoksalt, at denne historisk høje arbejdsløshed er meget ulige fordelt mellem medlemslandene, og med en ungdomsarbejdsløshed (personer under 25 år) på ca. det dobbelte.

Der er et mønster i arbejdsløshedens fordeling. De gældsplagede ØMU-lande (Spanien, Grækenland, Irland og Portugal) topper sammen med de mest markedsorienterede EU-lande (Estland, Letland og Litauen) i arbejdsløhedsstatistikken. Det er ingen tilfældighed. EU-landene blev sat under et betydeligt pres, da den økonomiske krise skyllede ind over Europa. Men stabilitets- og vækstpagten satte en absolut grænse for, hvor stort et underskud der må være på de offentlige budgetter. Her blev de ØMU-lande, der havde den svageste konkurrenceevne sat under hårdest pres. Grækenland og Portugal, der i forvejen havde et stort betalingsbalanceunderskud, var de første, der sammen med Irland, bukkede under for gældskrisen. De fik tilbudt et Euro-lån, der stillede helt præcise betingelser for udviklingen på de offentlige budgetter i kombination med en stribe krav om arbejdsmarkeds- og socialpolitiske reformer med sigte på at mindske de offentlige udgifter. Den umiddelbare effekt heraf blev en stigning i arbejdsløsheden og en tilbagerulning af velfærdsstaten (og fordelingspolitikken).

Kaster vi et fremadrettet blik på europæisk økonomi, så er det billede, der tegner sig, et EU, der for de fleste lande stadig kæmper med for store underskud i forhold til Stabilitetspagtens krav om overholdelse af en maximum-grænse på 3 % af BNP. I foråret 2012 er dette problem sat øverst på den politiske EU-dagsorden ved at foreslå, at man i Stabilitetspagten indskriver, at landene ved overskridelse af budgetgrænsen automatisk pålægges en bødebetalning til EU.

I modsætning til hvad konventionelle Euro-økonomer hævder, er der en risiko for, at en sådan stram fortolkning af stabilitetspagten vil gøre EU (endnu) mere sårbar, når den næste økonomiske krise opstår.

Den historisk høje arbejdsløshed er meget ulige fordelt mellem medlemslandene

De ØMU-lande, der havde den svageste konkurrenceevne, blev sat under hårdest pres

Der er en risiko for, at en sådan stram fortolkning af stabilitetspagten vil gøre EU (endnu) mere sårbar, når den næste økonomiske krise opstår

Fikseringen af den økonomiske politik på nedbringelse af underskuddet på de offentlige budgetter er forfejlet

Det er meget beskedent, hvor megen fattigdom EU-kommissionen kan afhjælpe set i lyset af de 116 millioner mennesker, der er socialt udsatte

Velfærdsstaten er ikke kun et bolværk mod fattigdom og social eksklusion i 'gode tider'; nok så vigtigt er det, at velfærdsstaten i 'dårlige tider' sikrer, at de befolkningsgrupper, der bliver ramt af krisens konsekvenser, kan bevare en del af deres hidtidige købekraft og dermed holde hjulene i gang. Det er en af årsagerne til, at de nordiske lande ikke blev så hårdt ramt målt ved stigning i arbejdsløsheden.

EU-kommissionen burde anlægge en langt mere offensiv strategi, hvis det skal lykkes at bringe EU ud af den økonomiske stagnation, der vil karakterisere de kommende år. Fikseringen af den økonomiske politik på nedbringelse af underskuddet på de offentlige budgetter er forfejlet. De offentlige besparelser bremser den økonomiske vækst. Kommissionen burde skifte den euro-monetaristiske model ud med en mere keynesiansk inspireret model, hvor det i langt højere grad er efterspørgslen bestemt af købekraften, som bestemmer den økonomiske udvikling.

EU og omfordeling

EU-kommissionens budget er på ca. 1 % af EU's nationalprodukt, hvilket svarer til ca. € 120 mia. Det er et beskedent beløb i forhold til f.eks. den finansielle redningsfond på € 440 mia., som EU har etableret for at redde de tre – trods alt små lande: Grækenland, Portugal og Irland – fra statsbankerot. Af det beskedne budget går ca. halvdelen forlods til landbruget med sigte mod at begrænse produktionen snarere end at afhjælpe fattigdom på landet. Regional- og strukturfonde tager ca. 1/3 af budgettet. Her er der et element af omfordeling fra rige lande til mindre velstillede; men også her er beløbene relativt små, og der er mange om buddet, idet de rige lande også har hånden nede i disse fonde – så det er meget beskedent, hvor megen fattigdom EU-kommissionen kan afhjælpe set i lyset af de 116 millioner mennesker, der er socialt udsatte.

Den omfordeling, der har effekt, skal derfor søges inden for de enkelte EU-medlemslandes egne grænser, hvilket også ligger i forlængelse af, at skatte- og socialpolitik betragtes som nationale politik områder, når der ikke er tale om vareskatter og arbejdsmarkedsrelaterede sociale ydelser.

Det udelukker dog ikke, at der kan være en ikke ubetydelig indirekte effekt via de åbne grænser, og den øgede konkurrence mellem EU-landene på arbejdsmarkedet og med hensyn til produktionsomkostninger, der påvirkes af nationale skatter.

Problematikken er velkendt fra grænsehandlen, hvor det med en betydelig ret hævdes, at forskelle i beskatningsniveau (der er en national competence) sender kunderne over grænsen. Det kan dagligt observeres i Helsingør, Malmø, Padborg og Flensborg.

Arbejdsmarkedet er ikke tilnærmelsesvist så fleksibelt som grænsehandlen med varer. Udenlandsk arbejdskraft bliver tiltrukket af ledige jobs, og på den organiserede del af arbejdsmarkedet er det svært at trænge ind på arbejdsmarkedet ved hjælp af løn-dumping. Det kan derimod foregå i brancher, hvor organiseringsgraden er lille og virksomhederne er små: byggeri, hotel- og restauration og landbruget. Arbejdsmarkedstilknytning (og opholdstilladelse) er som hovedregel en forudsætning for at blive berettiget til sociale velfærdsydelser, hvilket begrænser omfanget af egentlige 'velfærds-immigranter'. Tilsvarende rejser med mellemrum det spørgsmål, om den relativt høje indkomstbeskatning i Danmark er med til at sende arbejdskraft ud af landet? Også her synes det at gælde, at det primært er jobbet, der sender arbejdskraften kortere eller længere tid til udlandet, hvorefter langt de fleste vender tilbage som led i den overordnede karriere.

Det er umuligt at drage en entydig konklusion på baggrund af ovenstående skitseagtige observationer, men det vil være svært at påvise, at det er medlemskab af EU, der uanset at dette europæiske bygger på en liberal erhvervsfilosofi omfattende åbne grænser og intensiveret konkurrence, skulle være en væsentlig determinerende faktor ved udformningen af de nationale velfærdsstatspolitikker i form af størrelsen på de sociale ydelser, omfanget af 'gratis' offentlige ydelser og den dertil knyttede beskatning. Denne konklusion udelukker naturligvis ikke, at der i de enkelte medlemslande gennemføres nationalt initierede ændringer i fordelings-, velfærds- og skattepolitikken, hvor en del af den politiske retorik begrunder ændringer i velfærdsstaten i henvisning til, at 'sådan gør de andre, og derfor må vi også'. Men denne argumentation er ikke dækkende for de faktiske forhold og er vanskelig at begrunde i medlemskabet af EU (bortset fra, som nævnt, specifikt varerelaterede produktionsskatter og afgifter).

Hvordan er det så gået med fordelingen i Danmark (i forhold til EU)?

Hvis man måler fordeling af borgernes disponible indkomst – ved en såkaldt gini-koefficient – er den vokset fra 21 i 1999 til 27 i 2009. Lægges hertil effekten af topskattesænkningen i 2010, så har Danmark oplevet en stigning i uligheden i løbet af et tiår, der leder tankerne hen på udviklingen i Storbritannien under Margaret Thatcher. Udviklingen i EU set under ét har været væsentlig mere afdæmpet fra 29 til 30. Uligheden i Danmark opgjort på denne måde ligger således i dag ikke langt fra EU-gennemsnittet. De ændringer, der er gennemført op gennem 2000'erne i form af forringelser af de sociale ydelser kombineret med skattestop og direkte skattelettelser, er ikke blevet dikteret udefra. Det har været en politik helt overvejende bestemt

Arbejdsmarkedet er ikke tilnærmelsesvist så fleksibelt som grænsehandlen med varer

Danmark har oplevet en stigning i uligheden i løbet af et tiår, der leder tankerne hen på udviklingen i Storbritannien under Margaret Thatcher

En politik helt over-
vejende bestemt af
indenrigspolitiske
forhold

af indenrigspolitiske forhold med sigte på at tilgodese de i forvejen mest velstillede.

Statistikken har vist, at uligheden har været stigende over hele indkomstskalaen. I bunden har der ligefrem været tale om et fald i realindkomsten; for de øvrige grupper har der været tale om reallønssstigninger dog således, at jo større indkomst desto større procentuel stigning. Under et har stigningen i realindkomsten for den rigeste gruppe for perioden 2001-2007 netop svaret til, hvad den fattigste gruppe (den nederste tiendedel) totalt set har til disposition. Forlænges regnestykket frem til 2010, vil alene stigningen igennem 2000erne for de rigeste overstige, hvad den fattigste 1/10 samlet set har til rådighed.

Afslutning

Denne kortfattede gennemgang af nogle få væsentlige elementer i socialpolitikken og mulighederne for at begrænse fattigdommen peger mod følgende konklusionen:

1. EU har stor indflydelse for udformningen af den overordnede beskæftigelsespolitik i Europa. EU-kommissionen og Det europæiske Råd kan ikke fralægge sig ansvaret for, at EU i dag har det højeste antal registrerede arbejdsløse nogensinde – 23 millioner. Det er den væsentligste årsag til, at der er så mange fattige og potentielt fattige i EU opgjort til 116 millioner mennesker af EU's statistiske kontor.
2. De fordelingsmæssige konsekvenser af arbejdsløsheden er overvejende bestemt af den nationale fordelingspolitik: folkepension, arbejdsmarkedsrelaterede sociale ydelser og udformningen af skattesystemet.
3. Fordelingspolitikken vil ofte have indflydelse på 'vækst og velfærd' – her kan forskellen mellem top og bund inden for EU med hensyn til gini-koefficienten være illustrativ: 38 (Portugal) og 25 (Sverige).

Ovenstående konklusioner bør dog følges op med en konstatering af, at uligheden er vokset ganske betydeligt i Danmark igennem de seneste 10-12 år fra gini:21 til gini:27. Samtidig er dansk økonomi målt ved BNP pr. capita faldet fra indeks 133 (1998) til indeks 123 (2010) i forhold til EU-gennemsnittet.

Den lader vi lige stå!

Jesper Jespersen er professor i økonomi, RUC

Formandskabet bør sætte fokus på hjemløse EU-borgere

Den 1. januar overtog Danmark EU-formandskabet, mens store dele af Danmark lå døsig hen og fordøjede nytårsnattens strabadser. Danmark har overtaget formandskabet fra Polen og skal de næste mange måneder forsøge at sætte sit præg på EU-dagsordenen og ikke mindst forsøge at styrke offentlighedens interesse for EU. Nu, hvor der er taget hul på et nyt år og et nyt EU-formandskab, er det oplagt at gøre status over det forgangne år og se lidt nærmere på nogle af de ønsker projekt UDENFOR1 har til det danske EU-formandsskab. Næmlig at Danmark blandt andet tager ansvar for at få gjort noget ved den uværdige situation som hjemløse migranter befinder sig i her i landet, og at hjemløshed bliver sat på den politiske dagsorden under EU-formandsskabet.

*Af Benedicte Ohrt
Fehler*

Omstridte sager i det forgangne år

Mange husker måske avisoverskrifterne fra december 2010 hvor 69 hjemløse migranter blev vækket midt om natten på et privat hjemløseherberg for at blive anholdt af politiet. Deres anholdelse og efterfølgende frihedsberøvelse skete på det grundlag, at de havde gjort sig 'skyldige' i at være udlændinge og hjemløse. Nogle måneder forinden i juli måned 2010, blev 23 romaer udvist af Danmark med to års indrejseforbud. Grunden til udvisning var, at de havde overnattet i et buskads på Amager Fælled og i et nedlagt postkontor på Amager. To højesteretsdomme fra den 31. marts 2011 fastsatte en bagatelgrænse for, hvornår EU-borgere kan udvises af Danmark. Det kan de nemlig kun såfremt, de udgør "En reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse". Projekt UDENFOR har tidligere sat fokus på problematikken omkring udvisninger af hjemløse EU-borgere.

14 af de 23 udviste romaer klagede til Integrationsministeriet over Udlændingenservices beslutning om at udvise dem. De fik medhold i deres sag i april 2011. Udvisningerne var nemlig i strid med EUs opholdsdirektiv, og dermed blev det stadfæstet, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for udvisningerne. Med andre ord, udvisningerne var slet ikke lovlige. Set i lyset af de to højesteretsdomme og roma-klagesagerne måtte Integrationsministeriet nu til at ændre praksis på en række områder.

"En reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse"

Udvisningerne var slet ikke lovlige

Sager medfører ændring af dansk praksis

De omstridte sager resulterede blandt andet i, at det daværende Integrationsministerium med et notat offentliggjort den 30. juni 2011 stadfæstede, at EU-borgere ikke længere umiddelbart kan afvises af Danmark på baggrund af subsistensløshed. Grænserne for hvornår man er blevet vurderet som subsistensløs, har været vurderet ud fra, om man kunne forevise minimum 350 kroner svarende til prisen på en overnatning på et vandrehjem.

På baggrund af tal som projekt UDENFOR har modtaget fra Udlændingesservice, fremgår det at antallet af udlændinge, som er blevet afvist på baggrund af subsistensløshed fra den 1. januar 2009 til den 30. juni 2011 udgør 338 personer fordelt på 49 nationaliteter. Heraf havde 278 personer nationalitet i et EU-medlemsland. Her er der altså tale om, at langt størstedelen af de migranter, som er blevet afvist af Danmark, fordi det er blevet vurderet, at de ikke havde de nødvendige midler til deres ophold, kommer fra EU-medlemslandene. På baggrund af praksisændringen forventer projekt UDENFOR, at der fremover ikke umiddelbart vil fremgå EU-borgere i disse opgørelser.

Danmark skal tage ansvar

Sidste gang Danmark havde EU-formandskabet var i andet halvår af 2002. Dengang stod udvidelsen af EU med ti nye medlemslande (Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Slovenien, Malta og Cypern) øverst på dagsordenen for det danske formandskab. Meget er sket siden da. Udvidelsen trådte i kraft den 1. januar 2004 og tre år senere i januar 2007 blev EU igen udvidet til nu at omfatte 27 lande med optagelsen af Rumænien og Bulgarien. Når Danmark har stået i spidsen for udvidelsen af EU under sidste formandskab, er det magtpåliggende, at Danmark også træder i karakter og påtager sig et medansvar for de konsekvenser, som udvidelsen har haft. Den nuværende situation er ikke holdbar. Danmark ønsker på den ene side at drage økonomisk fordel af den arbejdskraft der kommer til landet som konsekvens af EUs regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, men på den anden side bliver der ikke taget ansvar for at disse mennesker bliver sikret adgangen til en række helt fundamentale rettigheder.

I december 2011 søsatte projekt UDENFOR, Kirkens Korshær, Missionen Blandt Hjemløse og Hovedstadens Røde Kors en kampagne, hvor vi i fællesskab opfordrede politikerne til at gøre noget ved den uholdbare situation, som de hjemløse migranter befinder sig i. I den forbindelse udtalte Social- og integrationsminister Karen Hækkerup i artiklen Organisationer: Situationen for hjemløse migranter er uholdbar som blev bragt i Kristeligt Dagblad den 15. December 2011, ”Min grundholdning er, at personer uden lovligt ophold ikke skal op-

Magtpåliggende at Danmark træder i karakter og påtager sig et medansvar for de konsekvenser, som udvidelsen har haft

holde sig i Danmark. Derfor synes jeg heller ikke, at vi skal fastholde dem eller tiltrække flere ved at udvide velfærdstilbuddene til dem”.

Størstedelen af de hjemløse migranter som projekt UDENFOR møder på gadeplan er EU-borgere fra Østeuropa. De kommer ofte hertil på et lovligt grundlag, men er af forskellige komplekse problemstillinger havnet i en meget alvorlig situation på gaden. Hidtil har politikerne tilsyneladende ageret efter en misforstået tanke om, at hvis blot man fryser de migranter ude, som ikke (længere) er økonomisk fordelagtige for Danmark, ja så forsvinder 'problemet' nok af sig selv. Men vi kan via vores daglige arbejde bekræfte, at intet tyder på, at denne tilgang fører noget positivt med sig. Det løser intet at nægte mennesker adgang til helt fundamentale rettigheder som vi andre tager for givet, såsom lægehjælp, mad og et tag over hovedet. Tværtimod viser vores erfaring det modsatte. Det, at leve en tilværelse, hvor du dagligt skal overveje om du mon kan finde et tørt og sikkert sted at sove, noget at spise og om du nu får samlet nok flaskepank til at klare det allermest fornødne, efterlader ikke overskud til ret meget andet.

Hjemløse migranter havner i et limbo

De hjemløse migranter, som er borgere i et andet EU-land, havner i en form for ingenmandsland, hvor de er overladt til et liv på gaden uden ret til adgang på offentligt finansierede herberger, sundhedsydelse eller lægehjælp. Nok har social- og integrationsministeren, Karen Hækkerup, sammen med partierne bag satspuljen, afsat 4,5 mio. kr. frem til udgangen af 2012 til etablering af nødherberger til blandt andet udenlandske hjemløse. Om end dette er et skridt i den rigtige retning, er det blot et plaster på såret, da det ikke løser problemet for de hjemløse migranter på længere sigt. Pt. befinder vi os i en situation, hvor der på landsplan er for få herbergspladser set i forhold til behovet blandt de hjemløse. På samme tid ser vi flere tilfælde af, at hjemløse migranter bliver straffet med bøder, når de forsøger at finde et tørt sted at sove og overnatter i forladte bygninger eller slår telt op i områder, der ikke er allokeret til formålet.

Et ønske for det nye år

Programmet for det danske EU-formandskab blev præsenteret i starten af januar måned. Hovedoverskriften var et EU-formandskab i krisens tegn, men fokus udeblev fra at sætte nogle af de mennesker, som bliver hårdest ramt af krisen, nemlig de hjemløse, på programmet.

Projekt UDENFOR mener, at der skal tages politisk initiativ, således at hjemløse EU-borgere sikres adgang til eksisterende ydelser, såsom lægehjælp, sundhedsydelse samt adgang til offentligt finansierede herberger og den ekspertise, der ydes her. De skal ligeledes have adgang

Størstedelen af de hjemløse migranter som projekt UDENFOR møder på gadeplan er EU-borgere fra Østeuropa

Det løser intet at nægte mennesker adgang til helt fundamentale rettigheder, som vi andre tager for givet

Pt. befinder vi os i en situation, hvor der på landsplan er for få herbergspladser

til ordentlig rådgivning omkring det danske arbejdsmarked. Danmark kan ikke være bekendt at svigte de hjemløse migranter og burde tage ansvar for, at de allermest udstødte kommer på den politiske dagsorden under EU-formandskabet. At sikre adgangen til basale rettigheder er et fælles ansvar, som skal tages på nationalt- såvel som på EU-plan og ikke overlades til private- og frivillige organisationer, som det er tilfældet i skrivende stund.

Benedicte Ohrt Fehler er Vidensmedarbejder på migrationsområdet i projekt UDENFOR.

Bog anmeldelse af Ove K. Petersen: Konkurrencestaten.

Velfærdsstatens konkurrenceudsættelse

334 sider, Hans Reitzels Forlag 2011, 1. udgave, 4. oplag



Af Birthe Gamst

I bogen "Konkurrencestaten" beskriver forfatteren Ove K. Petersens (OKP) udviklingen fra velfærdsstat til konkurrencestat, og hvordan denne udvikling indebærer forandringer i statens opgaver, dens organisering og dens ledelse.

Ved valget af begrebet konkurrencestat ønsker OKP at vise, at det i dag er en delvis anden stat og en delvis anden politisk kultur, der karakteriserer dansk politik end den, der blev indvarslet med 2. verdenskrigs afslutning. OKP anskueliggør nogle interessante karakteristika ved velfærdsstaten sat over for konkurrencestaten. I følge OKP var velfærdsstaten i sin oprindelse et politisk kulturelt projekt, hvor den politiske kultur var baseret på en moralsk og eksistentiel opfattelse af fremtidens menneske. Han hævder, at hvor velfærdsstaten lagde vægt på moralsk dannelse, på demokrati som fællesskab og frihed som friheden til at deltage i politiske processer, søger konkurrencestaten at gøre den enkelte ansvarlig for sit eget liv, ser fællesskabet som knyttet til arbejdet og frihed som friheden til at realisere egne behov. Forestillingen om den eksistentielle personlighed er i dag afløst af den opportunistiske personlighed, og den moralfilosofiske debat er afløst af økonomismen som samfundets ideologi nr. 1.

Konkurrencestatens særlige karaktertræk

OKP skitserer udviklingen fra efterkrigstidens økonomi og til nu og de ideologiske tankesæt, der har været dominerende - senest neoliberalismen. OKP beskriver neoliberalismens historiske baggrund, dens syn på marked, stat og menneske. Neoliberalismen vandt frem i mellemkrigstiden og udvikledes i Østrig som teorier, der opstod i kampen mod både nazismen og socialismen. Det var dog først i 1970'erne, da efterkrigstidens orden kom i krise, og de vesteuropæiske velfærdsstater viste sig tilsyneladende ikke at kunne finansieres, at den neoliberale forestilling om mennesket vandt fornyet interesse og ideologisk og politisk udbredelse. Den neoliberale økonomiske og politiske model har også vundet indpas i den institutionelle tænkning og ageren.

OKP foretager en interessant modstilling mellem velfærdsstatens og konkurrencestatens politisk/institutionelle mål og midler. Velfærdssta-

ten havde til formål at fjerne klasseforskelle, skabe lighed og gøre det ved at give alle – uanset formue, indkomst, stand, rang og køn – de samme (universalistiske rettigheder). Konkurrencestaten konstruerer derimod en ny administrativ socialstruktur, der peger på forskelle og anvender forskellige rettigheder, pligter og ydelser med formålet at udnytte samfundets ressourcer med henblik på at fremme private virksomheders konkurrencedygtighed og landets samlede konkurrenceevne.

I konkurrencestaten har argumenter og incitament eksemplvis vundet indpas i stedet for ret og formelle afgørelser. I stedet for indsat forekommer det, han kalder etiske øjeblikke. Med etisk øjeblik skal forstås, at den faglige medarbejder i mødet med borgeren er nødt til at afveje konkurrerende hensyn – juridiske såvel som økonomiske, professionelle såvel som personlige – og gøre dette på grundlag af et ideal om, at den enkelte skal være til rådighed for arbejdsmarkedet, og den offentlige sektor hjælpe til på den mest effektive måde. Det implicerer, at mødet mellem medarbejder og borger underlægges krav om effektivitet, og begge gøres til redskaber for at fremme konkurrencestatens konkurrencedygtighed. Den offentlige sektor effektiviseres gennem uendelige reformer, der indebærer en flydende organisation, hvor ansvaret for driftsinstitutionens effektivitet og fleksibilitet ligger hos de offentlige ledere eller koncernledelsen og styres af incitamentsstrukturer. Dette er en interessant anskuet iagttagelse.

Legitimitetsproblematik

Velfærdsstaten har opnået legitimitet, hævder OKP, fordi den hviler på et retsstatsfundament, hvor afgørelser har hjemmel i love og i sidste instans grundloven. Den er også en demokratisk stat og en stat, der garanterer velfærd til alle dets borgere. Den er også et neutralt bureaukrati, der følger en lighedsgrundsætning og behandler alle sager, der er identiske, på samme måde og med samme resultat.

Ifølge OKP har konkurrencestaten derimod et legitimeringsunderskud. Der er skabt en afdemokratisering af deltagelsesdemokratiet, som blev opbygget i 1960'erne, hvor kollektive organisationer kunne deltage i centralforvaltningens beslutningsprocesser og borgerne kunne anke forvaltningsafgørelser til et større antal klageorganer. Der er foregået en teknokratisering af den politiske meningsdannelse ved, at politiske programmer nu formuleres med afskrift fra internationale indekser og med anvendelse af økonomiske modeller, udtrykt i nationale og internationale økonomiske redegørelser og rapporter. Den politiske magt er blevet centraliseret gennem opbygning af en statslig økonomistyring og ved at underordne den offentlige forvaltning en incitamentsstyret planlægning.

OKP fremkommer afslutningsvis med forslag til nye legitimeringsmåder ved indførelse af etiske koder for offentlige ledere. Han foreslår

særlige etiske normer og områder for etik, som skal gøre det muligt for borgere, brugere, politikere og offentlighed at gøre ansvar gældende for offentlige ledere. Her har OKP gode betragtninger, men i forhold til bogens emnemæssige bredde, kunne man ønske, at OKP gik bredere ud end niveauet for offentlige lederes politisk/etiske ageren.

Tankevækkende analyser

Bogen om konkurrencestaten rummer tankevækkende analyser og beskrivelser af, hvordan konkurrenceideologien lidt efter lidt siver ind og får tag i efterkrigstidens velfærdsstater. Nogle steder i bogen kan det dog forekomme, at der bliver skrevet og tolket lige lovligt meget ind i begrebet konkurrencestat, således at der nærmest sker en cementering af forestillingen om effektivitets- og fleksibilitetsbårne konkurrencetendenser i den moderne velfærdsstat. Et spørgsmål, der trænger sig på, er, om der reelt tale om en forvandling af rets - og velfærdsstaten til en konkurrencestat, eller om der snarere er tale om et elementbyggeri, hvor betonblandingen har fået ændret dele af sin konsistens?

Man kan ligeledes med afsæt i bogens problemstilling spørge, om idéprojektet med at søsætte konkurrencestaten for at effektivisere og efficientgøre samfundet og dets borgere til markedet er lykkedes? Svaret må blive et nej. Aktuelt synes det som om, flere af de vesteuropæiske lande uanset konkurrencetilsætningen står med konkurrencestater, der har set bedre dage. EU-stater går i betalingsstandsning, bliver indadvendte og inaktive og må påføres reduktioner og indskrænkninger i det offentlige råderum samtidig med, at der er en massiv arbejdsløshed blandt ikke mindst de unge samfundsborgere. Faktisk er de mest vellykkede stater i dag de stater, hvor velfærdsstaten har spillet en afgørende medbestemmende rolle i samfundsudviklingen og ikke kun været et konkurrencebaseret vedhæng til markedet.

Forfatteren har mange bolde i luften, måske også for mange, der skal passes ind i argumentationen for og beskrivelsen af konkurrencestatens fremkomst og aktuelle dominans på mange planer. Ved læsningen savner man således et emneregister, så man kan se, hvor i bogen OKP foretager begrebsdefinitioner eller mere indgående forklaringer af, hvad han mener med væsentlige begreber. Man savner endvidere nogle henvisninger til de afsnit, hvor han beskæftiger sig med bestemte emner, da disse er spredt over bogens kapitler og nogle gange nævnes på en indforstået måde.

Forfatteren skal dog især roses for, at han fremanalyserer nogle spændende pejlemærker på, hvad der har karakteriseret udviklingen i velfærdsstatens globale og institutionelle rolle fra især 1990 og til nu og forsøger at begrebsliggøre disse på en meget omfattende videnskabsmæssigt baseret baggrund.

Anmeldelse af: Peter Bundesen og Claus-Arne Hansen (red.):



Kommunal økonomisk styring på det sociale område

Hans Reitzels Forlag, 2011.

Af Anette Falcher

Bogens udgangspunkt er, at man som socialrådgiver bør vide noget om styringen af den offentlige sektor, dels fordi styringen påvirker det sociale arbejde, man udfører, og dels fordi socialrådgiveren, efter forfatterens mening, bør se sig selv som en aktør, der kan være med til at påvirke de rammer, som socialt arbejde foregår i. Dette kræver dog, at socialrådgiveren har en vis viden om, hvordan den sociale sektor styres, og det er bogens mål at bibringe socialrådgiverstuderende denne viden.

Det må siges at være en yderst relevant målsætning, som kun gøres endnu mere aktuel i en tid, hvor der i den nye landsdækkende studieordning for socialrådgiveruddannelsen er lagt øget vægt på, at socialrådgivere skal være økonomisk bevidste i deres forvaltning af skatteborgernes penge. Det kræver, at socialrådgiveren har en god forståelse af, hvad det er for en økonomisk sammenhæng, vedkommende indgår i, og hvordan økonomien styres i den kommunale organisation. Her vil bogen hjælpe læseren godt på vej.

Bogen giver en grundig introduktion til opgave- og byrdefordelingen mellem stat, regioner og kommuner, ligesom man introduceres til statens væsentligste reguleringsinstrumenter overfor kommunerne, og den underliggende forudsætning om den parlamentariske styringskæde med forestillingen om, at forvaltningen loyalt udfører politikernes beslutninger. Implementeringsteori inddrages til at problematisere logikken i styringskæden, og eksemplificere, hvordan kæden så at sige kan ”hoppe af”, sådan at den sociale hjælp, som borgeren modtager, ikke altid er i fuld overensstemmelse med det, som politisk blev besluttet, uanset styringsinitiativer undervejs.

Inden forskellige styringsredskaber internt i kommunerne gennemgås, behandler bogen på et mere principielt og teoretisk plan forskellige handlings- og styringsrationaler, man mener gør sig gældende i den kommunale organisation på det sociale felt. Bogen viser, hvordan flere rationaler kan gøre sig gældende på samme tid. Således vises, at

den kommunale forvaltning af det sociale område både er præget af et bureaukratisk rationale, et fagprofessionelt rationale, et humanistisk rationale samt af et New Public Management rationale. Påstanden er, at efter en årrække, hvor New Public Management rationalet har vundet stigende indpas på bekostning af de øvrige rationaler, står vi nu overfor en periode, hvor elementer fra andre rationaler, især fra det fagprofessionelle rationale, kan få øget betydning. Jeg tror, det er rigtigt, at man i kommunerne er ved at have erfaret, at det ikke i alle sammenhænge er hensigtsmæssigt at lægge en markedslogik til grund for styringen på et felt som det sociale område, hvor en del af borgernes problemer kan betegnes som komplekse eller brydsomme.

I november var jeg til et arrangement, hvor socialrådgivernes formand, Bettina Post, gav udtryk for, at socialrådgiverne er parate til at være økonomisk bevidste og ansvarlige, men at socialrådgivere i første række er ansat til at lave en socialfaglig vurdering af, hvilken hjælp borgeren har behov for. Når først behovet er afdækket, er det fornuftigt at være prisbevidste, når der skal vælges mellem forskellige løsninger, var meldingen fra socialrådgivernes formand. Dette er et godt eksempel på, hvordan der i de fagprofessionelles rækker er åbnet op for elementer fra et økonomisk orienteret rationale. På samme møde blev det både fra Bettina Post og socialrådgivere blandt tilhørerne efterlyst, at man giver socialrådgiverne bedre kompetencer til at gebærde sig i det økonomiske felt.

Bogen her giver efter min mening en god indføring i de økonomiske vilkår for kommunernes socialpolitik - en indføring som bør give socialrådgiveren en bred forståelse af, hvilken økonomisk sammenhæng man indgår i på et overordnet plan. Spørgsmålet er dog, om ikke man også med fordel kunne undervise kommende socialrådgivere mere i økonomiske færdigheder på et helt konkret plan. På førømtalte møde med socialrådgivere og deres formand blev der efterlyst konkrete færdigheder i f.eks. at kunne gennemskue forskellige tilbud fra leverandører og stille krav til dem. Der blev også efterlyst en bedre indsigt i følgeudgifterne relateret til sociale foranstaltninger, så man som sagsbehandler bedre kan vurdere de samlede økonomiske konsekvenser for kommunen af forskellige alternativer. Hvad koster en revalidering f.eks, når alt regnes med? Eller en førtidspension, som jo ikke kun medfører udgiften til pensionsudbetalingen, men også kan give ret til andre pensionsrelaterede ydelser.

Her forbliver bogen på et overordnet niveau, men det gør den til gengæld ganske godt. Der er nogle glimrende kapitler om de i øjeblikket mest anvendte styringsredskaber i kommunerne. Det gælder mål- og rammestyring og indførslen af forskellige former for kontraktstyring, herunder den såkaldte BUM-model (Bestiller-Udfører-Modtager-mo-

del). Forfatteren behandler på udmærket vis hvilke fordele og ulemper, det kan have for det sociale arbejde, hvis man bygger styringen på en økonomisk forestilling om, at det giver bedre kvalitet og lavere pris, hvis man skiller bestilleropgaven fra udføreropgaven i produktionen af offentlig service.

Kapitlet om budgettet som styringsredskab giver kommende socialrådgivere et billede af, hvilke funktioner det kommunale budget har, og hvordan det udarbejdes. Det illustreres også på et mere konkret plan, hvordan socialrådgiverens kompetenceplan ofte er en del af den økonomiske styring. Kapitlet har titlen ”Budgettet – et forsøg på at styre økonomien”, hvilket er meget betegnende for den implementeringsteoretiske tankegang, der kæder bogen sammen; nemlig at man i den parlamentariske styringskæde gør brug af forskellige økonomiske styringsredskaber, men at det ikke er ensbetydende med, at det sociale arbejde med mere eller mindre brydsomme problemer og mere eller mindre blandede handlingsrationaler hos de ansatte, ender med at blive som besluttet.

Lærebogen er blevet til i et samarbejde mellem undervisere på socialrådgiveruddannelserne i Ålborg, Esbjerg, Odense og København. Bogen er skrevet som en antologi, hvor hvert kapitel kun har én forfatter. Bogen fremstår med markante forskelle i sværhedsgrad mellem kapitlerne, og der er også eksempler på gentagelser undervejs. På trods heraf giver bogen som helhed en god og grundig baggrundsviden om, hvilken økonomisk sammenhæng de kommende socialrådgivere skal fungere i, og hvilke styringsinstrumenter, der anvendes i kommunerne på det sociale felt.

Lang vej til et inkluderende Europa

Af Ole Meldgaard

Sidste år i april afleverede EU-medlemslandene de første nationale reformprogrammer (NRP) til Kommissionen. Heri redegjorde landene for, hvordan de vil bidrage til EU's 2020 målsætninger, blandt andet for bekæmpelse af fattigdom og social eksklusion. Målet er, at mindst 20 millioner mennesker i EU er løftet ud af fattigdom i 2020.

Reformprogrammerne er blevet evalueret af "EU Netværk af Uafhængige Ekspertter i Social Inklusion" (Assessment of Progress Towards the Europe 2020 Social Inclusion Objectives". Hugh Frazer, Eric Marlier), og konklusionen er, at fattigdom og social eksklusion har fået tildelt en marginal placering i reformprogrammerne, som i stedet er domineret af fokus på nedbringelse af landenes offentlige underskud og på økonomisk vækst. Alvoren i de økonomiske problemer betyder imidlertid, at der er risiko for, at landene anlægger et for ensidigt og kortsigtet perspektiv på de sociale udfordringer.

De fleste NRP'er adresserer fattigdom og social udstødelse, men mange gør det på en meget snæver og begrænset måde med fokus på kun et enkelt aspekt af fattigdom og social udstødelse. De nationale udfordringer er ikke tilstrækkeligt identificeret og analyseret. Mange udfordringer er helt udeladt, blandt andet den stigende ulighed, og en gennemgående svaghed ved NRP'erne er, at de ofte mangler planer målrettet udsatte og

sårbare grupper, fremgår det af evalueringen.

Social beskyttelse og social inklusion er ofte behandlet som et sidespekt af økonomiske vækststrategier, mens det ignoreres, at investeringer i bekæmpelse af fattigdom og social eksklusion kan bidrage til økonomisk vækst. En mere fair økonomisk omfordeling til sikring af social inklusion får utilstrækkelig opmærksomhed. Inklusionsstrategierne er ofte upræcise og har karakter af hensigtserklæringer. Der mangler en bred og sammenhængende inklusionstilgang til den europæiske udvikling over de kommende år med synergi mellem de forskellige politikker. Kun få lande har detaljeret opmærksomhed på børnefattigdom og overførelse af fattigdom fra generation til generation.

Den svage socialpolitiske dimension i mange NRP'er gør det nødvendigt med en bedre udviklet mainstreaming af politikkerne i relation til fattigdom og social udstødelse, f.eks. i beskæftigelses- og uddannelsespolitikken, hvor der i NRP'erne er mål, som kan bidrage afgørende til social inklusion.

Endelig hæfter eksperterne sig ved, at de sociale NGO'er kun i begrænset omfang blev inddraget i udvikling af de første NRP'er, og hvor det skete var påvirkningen begrænset.

Ekspertterne foreslår forbedringer for næste runde af de nationale reformprogrammer, som nu er i fuld gang i medlemslandene, herunder at reformprogrammerne underbygges af sammenhængende nationale strategier til

bekæmpelse af fattigdom og social eksklusion, og at landene systematisk evaluerer de sociale virkninger af den førte økonomiske politik, blandt andet virkningerne af Europus pagten.

Målet nås ikke

Ifølge Kommissionens egen første præliminære vurdering af landenes reformprogrammer (Progress Report on the Europe 2020 Strategy) vil målet om en reduktion af fattigdom og social eksklusion med mindst 20 millioner mennesker ikke blive nået i 2020. Baseret på landenes mål vil antallet af fattige i EU kun blive reduceret med 12 millioner mennesker. Hvis spillover virkningerne af for eksempel bekæmpelse af børnefattigdom og bekæmpelse af langtidsledighed tages med, stiger antallet med ca. 25 pct. Men målet er stadig mindst 5 millioner eller 25 pct. fra opfyldelse.

Ole Meldgaard er chefkonsulent på Kofoeds Skole og medlem af Socialpolitisk Forenings Internationalt Udvalg og formand for European Anti Poverty Network i Danmark

Hvem er socialpolitisk forenings medlemmer – og hvad vil de med foreningen?

Af Mads Engholm

Som en del af den proces, der leder frem mod fremlæggelsen af en strategi for Socialpolitisk Forening på generalforsamlingen, har strategigruppen, som står for processen, gennemført en medlemsundersøgelse.

118 individuelle medlemmer har besvaret undersøgelsens spørgeskema. Det er over halvdelen af de, der har modtaget invitationen til at deltage. I undersøgelsen er medlemmerne blevet spurgt om deres baggrund, hvorfor de er medlemmer af foreningen og hvordan de bruger vores forskellige medlemstilbud.

Hvad kendetegner vores individuelle medlemmer?

Ifølge undersøgelsens resultater er det typiske medlem mellem 50 og 70 år. Hun beskæftiger sig professionelt med det sociale felt som socialrådgiver, underviser, leder eller konsulent med baggrund i en videregående uddannelse. Hun har været medlem i et til fem år og blev medlem af foreningen primært på grund af faglig interesse, men også for at få mere viden og støtte den gode sag. En del peger på, at de blev opfordret til at melde sig ind af andre. Det betyder altså noget for vores medlemstal, at vi opfordrer vores venner og kollegaer til at blive medlem.

Det medlemstilbud, som bruges af flest, er tidsskriftet Social Politik, som læses ofte af to

tredjedele. To ud af fem deltager i foreningens landsdækkende arrangementer og hver tredje læser Social Årsrapport, som vi udgiver sammen med CASA. Vi kan glæde os over at medlemmerne i høj grad er tilfredse med vores medlemstilbud. Især tidsskriftet Social Politik får ros fra ni ud af ti medlemmer.

Eksperternes forening?

Medlemsundersøgelsen viser, at vi har rigtig mange medlemmer, der er garvede eksperter inden for det sociale felt og som gerne vil bidrage til foreningens arbejde med deres kompetencer. Det er selvsagt en stor styrke for foreningen. Men nye, yngre medlemmer peger til gengæld på, at det kan være svært for nye medlemmer uden den lange ekspertbaggrund at finde sig til rette og indgå i foreningens diskussioner. Det spiller en rolle for, om nye medlemmer har lyst til at blive i foreningen og være aktive. Det er et af de mange emner og ideer fra undersøgelsen, vi vil arbejde videre med, når vi har fastlagt strategien for det videre arbejde.

Tak til alle jer, der tog jer tid til at deltage i undersøgelsen.

Mads Engholm er antropolog i Ungdommens-AnalyseEnhed og medlem af Landsstyrelsen.

Indkaldelse til generalforsamling i Socialpolitisk Forening

Socialpolitisk Forening indkalder til generalforsamling fredag 23. marts 2012, kl. 17.30 – 19.30 i Dansk Forfatterforenings lokaler, Strandgade 6, Christianshavn

Dagsorden for generalforsamlingen

1. Valg af dirigent
2. Formalia og godkendelse af dagsorden
3. Fremlægges af Landsstyrelsens beretning til godkendelse
4. Fremlæggelse af beretninger fra internationalt udvalg og redaktionen for Social Politik
5. Fremlæggelse af revideret årsregnskab for 2011
6. Indkomne forslag
7. Præsentation og drøftelse af strategi for Socialpolitisk Forenings arbejde og socialpolitisk fokus / arbejdsplan for 2012-13
8. Behandling af budget for 2012, herunder fastlæggelse af struktur for kontingenter og bidrag til lokalafdelingerne
9. Valg af landsformand, 8 medl. af Landsstyrelse og 6 medlemmer af Socialpolitisk Råd
10. Valg af revisor
11. Eventuelt

Alle individuelle og kollektive medlemmer kan stille forslag til behandling på generalforsamlingen. Forslaget skal være skriftligt og sendes til sekretariatet, hvor det skal være fremme senest fredag 9. marts 2012.

Hvis du går og overvejer om du vil være formand for Socialpolitisk Forening, medlem af Landsstyrelsen eller Socialpolitisk Råd, så ring til os i landsekretariatet og hør hvad det indebærer. Telefon 35 82 83 50.

Debatmøde med Özlem Cekic

Socialpolitisk Forening indbyder til debatmøde fredag 23. marts 2012 kl. 15 – 17 i Dansk Forfatterforenings lokaler, Strandgade 6, Christianshavn

Gennem de sidste 15 år har socialpolitikken tabt terræn, ikke mindst til en beskæftigelsespolitik domineret af en incitamentstankegang, der har ført til eksklusion frem for inklusion. **DER ER BEHOV FOR EN INKLUDERENDE SOCIALPOLITIK** lyder det derfor fra Socialpolitisk Forening.

Kom til debatmødet og hør hvilke ideer formanden for Folketingets Socialudvalg Özlem Cekic (SF) har til fremtidens socialpolitik og deltag i debatten.

Tilmelding er nødvendig og kan ske via mail til: tilmelding@socialpolitisk-forening.dk eller ring på telefon 35 82 83 50

Socialpolitisk Forenings ledelse

Formand

Knud Vilby

Landsstyrelsen

Bjørn Christensen

Brian Lentz (SydhavnsCompagniet)

Ebbe Brems (SF)

Hanne Thomsen (Diakonissestiftelsen)

Mads Engholm

Mads Samsing

Preben Etwil

Susanne Lyngsø (Dansk Socialrådgiverforening)

Socialpolitisk Råd

Landsstyrelsen, samt

Carl Christensen (Nordjylland)

Ejgil Aagaard (Fyn)

Knud Olsen (Viborg)

Anja Sigvard Nielsen (Lolland og Falster)

Ninna Leth (Sydvestjylland)

Ove Lund (Hovedstaden)

Viggo Jonassen (Århus)

Bettina Post (Dansk Socialrådgiverforening)

Christian Sølyst (LO)

Heiner Lützen Ank (Kirkens Korshær)

Jette Høy (FTF)

Lis Pedersen (BUPL)

Mandana Zarrehparvar

Internationalt udvalg

Bjørn Christensen, formand

Annelise Murakami

Joan Münch

Kay Jokil

Mandana Zarrehparvar

Ole Hammer

Ole Meldgaard

Socialpolitisk Forenings lokalafdelinger

Socialpolitisk Forening Fyn

Formand Ejgil Aagaard

Ejgil.aagaard@gmail.com

Socialpolitisk Forening Hovedstaden

Formand Ove Lund

ovelund@raastof.dk

Socialpolitisk Forening Lolland og Falster

Formand Anja Sigvard Nielsen

asn@boligsocial.dk

Socialpolitisk Forening Nordjylland

Formand Carl Christensen

carl-eva@stofanet.dk

Socialpolitisk Forening Sydvestjylland

Formand Ninna Leth

nl@cvu-vest.dk

Socialpolitisk Forening Viborg

Formand Knud Olsen

knudoglydia@dlgtele.dk

Socialpolitisk Forening Århus

Formand Viggo Jonassen

viggojonassen@gmail.com





KALENDER

2012

■ **14. marts kl. 9 - 17**

Ulighedens Topmøde 2012 Hvem betaler for prisen for ulighed i sundhed? Finder sted hos Akademiet for Utæmmet Kreativitet (AFUK), Enghavevej 82, Sydhavnen. Arrangeret af Tænkertanken Cevea, i samarbejde med bl.a. Socialpolitisk Forening. Deltagelse 700/500/200 kr. Læs mere og tilmeld dig på: www.cevea.dk eller www.socialpolitisk-forening.dk

■ **23. marts kl. 15 - 17**

Socialpolitisk Forening afholder *debatmøde med Özlem Cekic (SF)*, formand for Folketinget Socialudvalg, i Dansk Forfatterforenings lokaler, Strandgade 6, st., Christianshavn. Læs mere på www.socialpolitisk-forening.dk. Tilmelding nødvendig: post@socialpolitisk-forening.dk eller 35 82 83 50

■ **23. marts kl. 17.30 – 19.30**

Generalforsamling i Socialpolitisk Forening i Dansk Forfatterforenings lokaler, Strandgade 6, st., Christianshavn. Se dagsorden på side 38 og se bilag på www.socialpolitisk-forening.dk.

■ **8. – 12. juli**

Social Work Social Development 2012: Action and Impact. Verdenskonference i Stockholm. Se mere på www.swsd-stockholm-2012.org

Dette nummer af *Social Politik* er udgivet med støtte fra:

EUROPA  **NÆVNET**