

# Afvikling eller udvikling? EU, gældskrise og europæiske velfærdsreformer

Jon Kvist, professor, Center for Velfærdsstatsforskning,  
Syddansk Universitet, jon@sam.sdu.dk

Historisk var udviklingen af velfærdsstaten overvejende et nationalt projekt. Historisk havde EU ikke meget at gøre med velfærds-politik.<sup>1</sup> Den igangværende krise har ændret begge dele. Frygt for uønskede reformkrav fra internationale låneagenturer, høje suveræne risikopræmier, statsbankerot, og landespecifikke anbefalinger fra EU får nationale regeringer til at sætte velfærdsreformer på dagsordenen på to måder, der var utænkelige for blot fem år siden.

## **Europæisk økonomisk styring rammer nationale velfærdsregimer**

For det første engagerer regeringerne sig langt stærkere i EU-koordinering af finanspolitik. Det sås senest med vedtagelse af styrket økonomisk styring (six-pack) fra november 2011 og med Finanspagten fra december 2011. Finanspagten indeholdt en budgetregel om, at der skal være overskud eller balance på det offentlige budget. Årlige underskud må ikke være større end 0,5 pct. af BNP, en stramning i forhold til de 3 pct. i Stabilitets- og Vækstpagten og med mulighed for bøder på op til 0,1 pct. af BNP. Finanspagtens gældsregel dikterer, at gæld over Stabilitets- og vækstpagtens grænse for maksimalt offentligt bruttogæld på 60 pct. af BNP, skal nedbringes med 1/20 per år.

For det andet er regeringerne i stadig flere lande begyndt på omfattende strukturreformer, herunder af skatte-, arbejdsmarkeds-, og socialpolitik. I en del europæiske lande har politikere ellers udskudt reformer, der betød højere beskatning, mindsket jobbeskyttelse eller dårligere pensioner og andre sociale ydelser.

Denne artikel belyser de socio-økonomiske konsekvenser af starten på disse reformer og perspektiverne for fremtidens europæiske velfærdssamfund. Hovedparten af eksisterende undersøgelser af krisens socio-økonomiske virkninger beskæftiger sig med de direkte virkninger af krisen fra stigende arbejdsløshed og dens fordeling på sektorer af arbejdsmarkedet og på socioøkonomiske grupper. I denne artikel undersøger vi derimod, hvad der kan kaldes anden ordens eller indirekte virkninger af krisen, dvs. hvordan krisen skaber politiske reaktioner i form af reformer af velfærdspolitik, der ikke blot får umiddelbare indvirkninger på personer, men på sigt også fremtidens europæiske velfærdssamfund.

Især søger artiklen at bidrage til at afklare, om igangværende reformer afvikler eller udvikler den sociale model i Europa. Først opstilles en begrebsmæssig ramme for en sammenlignende makro-analyse af sociale

investeringspolitikker. Derefter bruges rammen til at vurdere, om igangværende reformer påvirker de sociale investeringer. Sociale investeringer defineres her som politikker, der bidrager til at skabe, vedligeholde eller bruge færdigheder.

### Den sociale investeringstilgang i nyere velfærdsreformer

Den nye drejning i velfærdsreformer fra begyndelsen af det 21. århundrede afspejler i vid udstrækning, vil vi argumentere, et nordisk perspektiv på velfærdspolitik, som ikke kun at handle om at yde et socialt sikkerhedsnet og social forsikring, men også på at investere i human kapital (Kvist et al., 2012; Morel et al., 2012). Af hvem, hvor og hvornår du er født, påvirker dine muligheder i livet. Det indebærer et tab af human kapital. Mindskede sociale uligheder kan derfor i mange tilfælde derfor være omkostningseffektive (Esping-Andersen, 2009; Stiglitz, 2012). Essensen i den sociale investeringsstrategi er, at investeringer i mennesker gennem forskellige

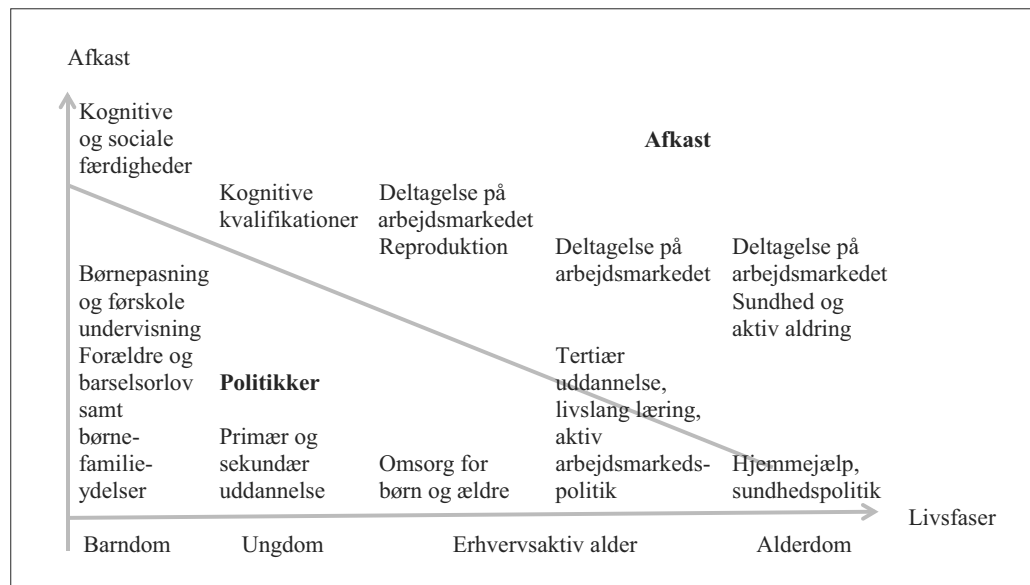
politikker kan have positive sociale og økonomiske effekter.

Der er således to dimensioner i den sociale investeringsstrategi: investeringer i form af politikker og afkast på sådanne investeringer, se figur 1. Den sociale investeringsstrategi tager hensyn til, at den humane kapital er produceret i løbet af livscyklussen af familier, virksomheder og forskellige statslige interventioner.

Den sociale investeringsstrategi indeholder en række forskellige politikker og afkast over livet, se figur 1. I den tidlige barndom giver børnepasning og førskoleundervisning grundlæggende sociale og kognitive evner, hvorpå efterfølgende læring hviler. I ungdommen giver uddannelse vigtig viden, færdigheder og kompetencer.

To pakker af politikker er rettet mod personer i den fertile og erhvervsaktive alder. Traditionelt har omsorgsgivere stået for pasning

Figur 1. Sociale investeringer: politikker og afkast i et livsforløbsperspektiv



af børn og omsorg for ældre, hvilket modvirkede fuld brug af omsorgsgivernes humane kapital på arbejdsmarkedet. Derfor tjener formel børnepasning og ældreomsorg i denne livsfase til at gøre det muligt for traditionelle omsorgsgivere at deltage på arbejdsmarkedet. Livslang læring og aktiv arbejdsmarkedspolitik vedligeholder færdigheder for at kunne matche skiftende krav på arbejdsmarkedet.

I alderdommen søger forskellige politikker under betegnelsen aktiv aldring at gøre det muligt for ældre i højere grad at bruge deres ressourcer og kompetencer på arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt. Senere pensionering og bedre evne til at tage vare på sig selv og på andre ældre udgør i den sociale investeringsstrategis perspektiv både flere skatteindtægter og færre sociale udgifter.

Figur 1 illustrerer på denne vis den sociale investeringsstrategis skiftende politikker og afkast samt strategiens dynamiske karakter. Færdigheder erhvervet i en fase af livet giver et fundament for den videre skabelse, vedligeholdelse og brug af færdigheder i senere faser af livet.

I de næste tre afsnit om henholdsvis barndom og ungdom, erhvervsaktiv alder, og alderdom, bruger vi denne ramme for den sociale investeringsstrategi til at analysere udviklingen af EU's strategier og nationale reformer.

### **Barndom og ungdom**

Færdigheder skabes både af familie- og samfundsmæssige institutioner. Politikker, som støtter familiens investeringer i børns kognitive og sociale færdigheder, er forældreorlov og børnefamilieydelse. Orlov og børnefamilieydelse giver forældre bedre tid og økonomi til at være med deres børn. Her ser vi imidlertid på de offentlige politikker, der skaber human kapital gennem direkte investeringer i børn, nemlig formel børnepasning og førskole-undervisning.

Investeringer i human kapital var dog ikke officielt baggrunden for at indføre et mål for national børnepasning i EU. På Barcelona-topmødet i 2002 blev EU-landene enige om at 'fjerne hindringer for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og stræbe, under hensyntagen til efterspørgslen efter børnepasning og i overensstemmelse med de nationale mønstre på børnepasning, at tilbyde børnepasning inden udgangen af 2010 for mindst 90% af alle børn mellem 3 år og den skolepligtige alder og for mindst 33% af børn under 3 år' (det Europæiske Råd, 2002).

Denne tankegang fortsætter i EU 2020-strategien. EU 2020-strategiens mål er at øge andelen af børn, der deltager i førskoleundervisning for børn mellem 4 år og skolealder, til mindst 95 pct. i 2020. Uafhængig af formålet giver børnepasning og førskole-undervisning sociale og kognitive færdigheder. Men skiftet fra 3- til 4-årige udvander det ambitiøse Barcelona-mål. Studier af nobelpristager i økonomi, James Heckman, har nemlig vist, at som tommelfingerregel, at jo tidligere interventioner foretages, jo bedre er resultaterne (Heckman og Masterov, 2006).

Børnepasning steg næsten overalt i 2000'erne, se tabel 1. To lande skiller sig ud. Tyskland udvidede dækning af fuldtids-børnepasning fra 26 procent i 2005 til 46 procent i 2010, mens Grækenland tidligt oplevede et markant fald fra 34 procent i 2005 over 26 procent i 2008 til 22 procent i 2010. Dækningen falder også markant efter krisen i Belgien, Bulgarien og Letland.

Mange lande oplevede et skift fra deltids til fuldtidsdækning. Selvom Holland fordoblede fuldtids dækningen fra 7 procent fuldtids dækning til 15 procent, er landet sammen med Irland de eneste EU-lande med mindre end 20 procent af børn i fuldtidsbørnehaver. Begge lande har stadig betydelig deltids dækning (Eurostat, 2012, Formel børnepasning). Danmark og Sverige var de eneste lande, der

*Tabel 1: Omfang af formel børnepasning (3 år til skolepligtig alder) og af førskole-undervisning (4 år til skolepligtig alder), procentandel af alle børn i samme aldersgruppe, 2000-2010.*

	Børnepasning mere end 30 timer ugentligt			Førskole-undervisning		
	2005	2008	2010	2000	2008	2010
EU 27	..	43	45	85	91	92
Belgien	48	74	63	99	100	99
Bulgarien	53 <sup>1)</sup>	61	50	73	78	79
Cypern	38	44	46	65	89	88
Danmark <sup>2)</sup>	95	97	98	96	92	91
Estland	69	84	86	87	95	90
Finland <sup>2)</sup>	69	73	73	55	71	73
Frankrig	39	44	47	100	100	100
Grækenland	34	26	22	69	70	74
Holland	7	12	15	99	100	100
Irland	14	13	17	..	..	85
Italien	70	72	70	100	99	97
Letland	60	67	59	65	89	87
Litauen	46	55	58	61	78	78
Luxembourg	11 <sup>3)</sup>	23 <sup>3)</sup>	37	95	94	95
Malta	23 <sup>3)</sup>	49	49	100	98	89
Polen	22	27	32	58	68	76
Portugal	18 <sup>3)</sup>	69	68	79	87	89
Rumænien	..	17	17 <sup>3)</sup>	68	83	82
Slovakiet	57	53	64	76	79	78
Slovenien	67	72	77	85	91	92
Spanien	40	45	50	100	90	99
Storbritannien	24	20	22	100	97	97
Sverige <sup>2)</sup>	95	97	97	84	95	95
Tjekkiet	40	36	39	90	91	89
Tyskland	26	36	46	83	96	96
Ungarn	49	52	65	94	95	94
Østrig	16	20	26	85	90	92

Kilder: Eurostat (2012), Formel børnepasning opdelt efter varighed og alder. Formel børnepasning for nordiske lande: NOSOSKO (2009, 2011). Eurostat (2012) Deltagelse i førskole-undervisning. Noter: <sup>1)</sup> 2005. <sup>2)</sup> Nordisk information gælder for 3-5-årige. <sup>3)</sup> Usikre informationer ifølge Eurostat.

opfylder Barcelona-målet på 90 pct. i dækning fulgt af Estland på 84 pct. Dækningen udvides dog hurtigt i mange lande og viser kun tegn på markante fald i fire lande, nemlig Belgien, Bulgarien, Letland, og Irland.

Dækning i børnepasningsdækning er imidlertid kun én dimension af sociale investeringer. Dækningen siger ikke noget om fordelingen eller kvaliteten af børnepasning. Om end man kan forvente afkast for børnepasning for alle børn, kan de største afkast forventes for inve-

steringer i børn fra dysfunktionelle familier, der er en determinant for børns deltagelse i kriminalitet og andre dyre former for patologisk adfærd (Heckman og Masterov, 2006). I det omfang krisen forværrer økonomien i husholdninger, er det sandsynligt, at børn fra mindre privilegerede familier disproportionalt falder fra formel børneoplysning.

Kvaliteten af formel børneoplysning kan også forventes at have gået ned i takt med øget dækning og sværere økonomiske forhold i de lokale myndigheder ansvarlig for formel børneoplysning. Lokale myndigheder kan øge brugerbetaling, lukke programmer eller sænke kvaliteten. I alle tilfælde påvirkes mindre privilegerede grupper mere end privilegerede grupper.

Tabel 1 viser andelen af børn mellem 4 år og skolepligtig alder, der modtager førskoleundervisning. Hvor der var få lande, som opfyldte Barcelona-målsætningen om 95 pct. dækning af børneoplysning, er der flere lande, der opfylder EU 2020-strategiens mål om at øge andelen af børn i førskoleundervisning til mindst 95 pct.

Tidligere outliers, Irland og Holland, er nu i gruppen af lande med dækningsgrader over 85 pct. Den hollandske sats møder allerede 2020 mål om 95 pct. dækning. Gennemsnittet for EU27 stiger fra 85 pct. i 2000 til 92 pct. i 2010. De største stigninger findes i Cypern, Letland, Litauen, Finland, Polen, Tyskland, Sverige og Portugal. Kun Malta og Estland ser markante reduktioner i de første kriseår fra 2008 til 2010.

Krisen har derimod haft en dramatisk indvirkning på unge, der i større omfang er blevet udelukket fra samfundet i mange lande. Selvom vi ikke har sammenlignelige data for perioden før krisen, viser tabel 2 en markant stigning for unge, der hverken er i beskæftigelse, uddannelse eller oplæring i næsten alle lande. For EU 27 er denne andel af 15-24-åri-

ge steget med 2,8 procentpoint fra 2008 til 2011.

PIIGS-landene (Portugal, Italien, Irland, Grækenland og Spanien) har oplevet den værste udvikling efterfulgt af Storbritannien og de baltiske lande. En ud af fire unge er i dag hverken i arbejde, uddannelse eller oplæring i Bulgarien, Italien, Grækenland, Irland og Spanien. Tyskland og i mindre grad Østrig og Sverige er de eneste lande, der har oplevet et fald. Med en ud af seks unge europæere uden arbejde og uddannelse i EU har den sociale investeringsstrategi langt vej at gå. Kun fem lande – Holland, Luxembourg, Østrig, Danmark og Slovenien – har mindre end én ud af ti unge ude af arbejde, uddannelse og træning.

### **Erhvervsaktiv alder**

For personer i den erhvervsaktive alder er der som tidligere beskrevet to typer af sociale investeringer. Den ene type har til hensigt at gøre det nemmere at forene arbejde og familieliv for derved at opmuntre til afkast i form af deltagelse på arbejdsmarkedet og fertilitet. Politikkerne er her delvist omfattet af analysen af børneoplysning ovenfor, hvorfor vi kun ser på den nyere udvikling i fertiliteten.

I dette afsnit fokuserer vi på den anden type og ser på de politikker, der er rettet mod at skabe og vedligeholde human kapital for voksne, nemlig videregående uddannelse og livslang læring. EU 2020-strategien har en målsætning om, at 40 pct. tager en videregående uddannelse med betydelig variation i de nationale mål varierende fra 26 procent i Italien til 60 procent i Irland. Tabel 3 viser store tværnationale nationale forskelle i omfanget af videregående uddannelse. Kun én ud af fem har en universitetsgrad i Italien og Rumænien i forhold til hver anden i Irland.

Næsten alle lande har udvidet omfanget af videregående uddannelse markant. Sytten af de 27 EU-lande har tocifrede stigninger med

Tabel 2: Omfanget af unge, der hverken er i beskæftigelse, uddannelse eller praktik, procentvise andel af personer mellem 18 og 24 år, 2008 og 2011.

	2008	2011
EU 27	13,9	16,7
Belgien	13,3	14,8
Bulgarien	21,6	27,9
Cypern	13,4	20,7
Danmark	5,7	8,4
Estland	11,1	14,7
Finland	9,9	11,7
Frankrig	13,5	15,9
Grækenland	15,9	24,4
Holland	4,6	5,0
Irland	17,4	23,9
Italien	20,7	25,2
Letland	13,9	19,3
Litauen	12,3	16,8
Luxembourg	8,6	6,5
Malta	8,5	11,7
Polen	12,3	15,5
Portugal	12,7	16,0
Rumænien	13,4	20,9
Slovakiet	14,4	18,2
Slovenien	7,9	8,8
Spanien	17,0	23,1
Storbritannien	15,4	18,4
Sverige	10,7	10,3
Tjekkiet	8,9	10,6
Tyskland	11,8	10,2
Ungarn	15,3	17,7
Østrig	8,7	8,3

Kilde: Eurostat (2012) Unge mellem 18 og 24 år, der ikke er i beskæftigelse, uddannelse eller træning. Note: Der er ikke data for perioden før 2008.

Luxembourg, Polen og Irland stående ud med mere end 20 procentpoint stigninger, jf. tabel 3. Kun fem lande har små stigninger: Grækenland og Østrig fra et lavt niveau, Litauen og Finland fra et højt niveau og Tyskland fra et medium niveau.

Ekspansionen i videregående uddannelse fortsatte efter krisen i 2008. Der er dog stilstand eller en mindre reduktion i syv lande. De generelle stigninger kan næppe komme

som en overraskelse, da unge har et stærkt incitament til at tage en videregående uddannelse i en tid med økonomisk krise og manglende efterspørgsel på deres arbejdskraft. Øgede kvalifikationer er en nødvendig del af en social investeringsstrategi, men er ikke tilstrækkelig til at sikre et afkast. Efterspørgsel efter kvalifikationer er også nødvendige.

Fertilitet drives i høj grad af den økonomiske udvikling samt politikker som orlovs-

*Tabel 3: Omfang af videregående uddannelse (for 30-34-årige) og livslang læring (25-64 årige som var på kursus i foregående fire uger), procentandel af aldersgrupperne, 2000-2011.*

	Videregående uddannelse			Livslang uddannelse		
	2000	2008	2011	2000	2008	2011
EU27	22,4	31,0	34,6	7,1	9,4	8,9
Belgien	35,2	42,9	42,6	6,2	6,8	7,1
Bulgarien	19,5	27,1	27,3	..	1,4	1,2
Cypern	31,1	47,1	45,8	3,1	8,5	7,5
Danmark	32,1	39,2	41,2	19,4	29,9	32,3
Estland	30,8	34,1	40,3	6,5	9,8	12,0
Finland	40,3	45,7	46,0	17,5	23,1	23,8
Frankrig	27,4	41,2	43,4	2,8	6,0	5,5
Grækenland	25,4	25,6	28,9	1,0	2,9	2,4
Holland	26,5	40,2	41,1	15,5	17,0	16,7
Irland	27,5	46,1	49,4	..	7,1	6,8
Italien	11,6	19,2	20,3	4,8	6,3	5,7
Letland	18,6	27,0	35,7	..	6,8	5,0
Litauen	42,6	39,9	45,4	2,8	4,9	5,9
Luxembourg	21,2	39,8	48,2	4,8	8,5	13,6
Malta	7,4	20,9	21,1	4,5	6,3	6,6
Polen	12,5	29,7	36,9	..	4,7	4,5
Portugal	11,3	21,6	26,1	3,4	5,3	11,6
Rumænien	8,9	16,0	20,4	0,9	1,5	1,6
Slovakiet	10,6	15,8	23,4	..	3,3	3,9
Slovenien	18,5	30,9	37,9	..	13,9	15,9
Spanien	29,2	39,8	40,6	4,5	10,4	10,8
Storbritannien	29,0	39,7	45,8	20,5	19,9	15,8
Sverige	31,8	42,0	47,5	21,6	22,2	25,0
Tjekkiet	13,7	15,4	23,8	..	7,8	11,4
Tyskland	25,7	27,7	30,7	5,2	7,9	7,8
Ungarn	14,8	22,4	28,1	2,9	3,1	2,7
Østrig	..	22,2	23,8	8,3	13,2	13,4

Kilde: Eurostat (2012) Videregående uddannelse, Eurostat (2012) Livslang læring.

ordninger og børnefamilieydelse (OECD, 2011). Det er derfor forståeligt, at fertiliteten i 2000'erne gik fremad i mange lande, der udvidede deres formelle børneomsorg som beskrevet tidligere. Men ti år med gradvise forhøjelser af fertiliteten i de fleste EU-lande blev brat standset, og i nogle tilfælde vendt, med krisen i 2008, se tabel 4.

For en stabil befolkningsmæssig udvikling fordres en fertilitetsrate på 2,07 barn per kvinde. Få lande kommer tæt på dette mål. I dag ligger Frankrig, Irland, Storbritannien og de nordiske lande tættest på, mens de fleste central-, øst- og sydeuropæiske lande ligger langt fra. Krisen har for de fleste lande stoppet en ellers positiv udvikling i fertilitetsraten, om end de færreste er røget tilbage på niveauet i 2000. Det gælder kun for Danmark

Tabel 4: Total fertilitetsrate, antal børn per kvinde, 2000-2011.

	2000	2008	2011
EU27	..	1,60	..
Belgien	1,67	1,86	1,84 <sup>1</sup>
Bulgarien	1,26	1,48	1,51
Cypern	1,64	1,46	1,35
Danmark	1,77	1,89	1,75
Estland	1,38	1,65	1,52
Finland	1,73	1,85	1,83
Frankrig	1,89	2,01	2,03 <sup>2</sup>
Grækenland	1,26	1,51	1,43
Holland	1,72	1,77	1,76
Irland	1,89	2,07	2,05
Italien	1,26	1,42	1,41 <sup>2</sup>
Letland	..	1,44	1,34
Litauen	1,39	1,47	1,76
Luxembourg	1,76	1,61	1,52
Malta	1,70	1,44	1,38 <sup>2</sup>
Polen	1,35	1,37	1,30
Portugal	1,55	1,37	1,35
Rumænien	1,31	1,35	1,25
Slovakiet	1,30	1,32	1,45
Slovenien	1,26	1,53	1,56
Spanien	1,23	1,46	1,36
Storbritannien	1,64	1,96	1,98 <sup>2</sup>
Sverige	1,54	1,91	1,90
Tjekkiet	1,14	1,50	1,43
Tyskland	1,38	1,38	1,36
Ungarn	1,32	1,35	1,23
Østrig	1,36	1,39	1,42

Kilde: Eurostat (2012) Total fertilitetsrate.<sup>1</sup> 2009 data.<sup>2</sup> 2010 data.

på et relativt højt niveau og for Cypern, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien og Ungarn på relativt lave niveauer.

### Alderdom

Det sociale investeringsperspektiv i alderdommen handler om at bevare og bruge ældres færdigheder først og fremmest på arbejdsmarkedet, men også i samfundet mere generelt. I denne forbindelse er pensionsreformer og andre reformer, som gør arbejdslivet længere vis-à-vis tiden tilbragt på pension, afgørende. Ældreomsorg og forskellige

aktiverende politikker for pensionister er vigtige for opretholdelsen af færdigheder. Det gælder her ikke kun erhvervsmæssige, men også de fysiske og psykiske færdigheder og om at sikre en bedre sundhed, der kan bidrage til at reducere udgifter til sociale ydelser og sundhedspleje.

Alderspensioner udgør den største enkelte udgiftspost i alle 27 EU-lande. I 2001 besluttede det Europæiske Råd i Stockholm en strategi for, hvordan man skal klare de økonomiske udfordringer forbundet med en aldrende



Tabel 5: Reformen af pensionsalder i udvalgte lande, 2008-2010.

Land	Reform
Bulgarien	Alder for normal pension hæves gradvist til 65 år for mænd og 63 år for kvinder. Alder for minimumspension hæves til 67 år i 2021
Danmark	Tidligere indførsel af senere pensionsalder. Senere alder for efterløn fra 62 til 64 år
Estland	Øget pensionsalder til 65 år i 2026
Finland	Aldersgrænse for deltidspension øget fra 58 til 60 år. Minimumsalder for arbejdsløshedspension øget fra 57 til 58 år
Frankrig	Alder for fuld pension hæves fra 65 år til 67 år i 2023. Tidligste pensionsalder gradvist hævet fra 60 år i dag til 62 i 2018
Grækenland	Pensionsalder for kvinder hæves til 65 år som for mænd. Hævning af minimumsalder for tilbage-trækning efter 40 års arbejde til 60 år
Italien	Hurtigere indfasning af øget pensionsalder for kvinder i den offentlige sektor til 65 år i 2012
Irland	Pensionsalder op fra 65 år til 68 år i 2028. Pensionsalder i den offentlige sektor skal følge nationale pensioner
Letland	Øgning fra 62 år til 65 år i 2021
Rumænien	Øgning til 65 år for mænd og 63 år for kvinder
Spanien	Pensionsalder hæves fra 65 år til 67 år i 2020. Alder for minimums- and førtidspensioner op fra 61 år til 63 år
Storbritannien	Pensionsalder hæves til 66 år i 2020. Offentlige sektorpensioner hæves fra 60 år til 65 år

Kilde: European Commission og Economic Policy Committee (2012).

befolkning. Rådet (2001) opfordrede medlemsstaterne til at: nedbringe gælden i et hurtigt tempo; hæve beskæftigelsesfrekvensen og produktiviteten; og reformere pensioner, sundhedspleje og langvarig pleje-systemer.

Siden har EU's åbne koordinationsmetode for social beskyttelse fremmet tilstrækkelige, bæredygtige og moderne pensioner. Tilstrækkelige betyder, at pensionerne skal hindre et liv i fattigdom, bæredygtige, at pensionerne ikke er overgenerøse og moderne, at ældre har deres egne rettigheder som ikke er optjent som pårørende. Dertil kommer, at 2012 er det europæiske år for aktiv aldring og solidaritet mellem generationerne, der har til formål at: bidrage til at skabe bedre jobmuligheder og arbejdsvilkår for det stigende antal ældre i Europa; hjælpe dem til at spille en aktiv rolle i samfundet; og at tilskynde sund aldring og uafhængig tilværelse. Men den åbne koordinationsmetode lader regeringerne selv

bestemme, hvordan de forsøger at sikre, at disse mål.

Set i et socialt investerings-perspektiv er fremme af en højere pensionsalder i den åbne koordinationsmetode for social beskyttelse og aktiv aldring på linje med tanken om at udvide den periode, hvor man kan bruge sin humane kapital og derigennem øge afkast af tidligere sociale investeringer. Men som tidligere nævnt er den åbne koordinationsmetode et blødt politisk instrument, og der er ingen forpligtelser for medlemslande til at adoptere specifikke tiltag.

Allerede før krisen havde nogle lande som Sverige og Tyskland vedtaget pensionsreformer uafhængigt af den åbne koordinationsmetode. Og der er ikke konkrete eksempler på, at den bløde koordinationsmetode stod bag indførelsen eller udformningen af specifikke reformer. Dette er under hastig foran-

dring. Således har hårdere versioner af den bløde koordinationsmetode banet sig vej ind i pensionsreformer gennem koordinering af de økonomiske politikker.

Som en del af kriseberedskabet blev alle lande opfordret til at vedtage pensionsreformer eller at fremme deres start. Tabel 5 viser, at alene i 2010 og 2011 har en række lande besluttet sig for at hæve deres pensionsalder, gjort senere tilbagetrækning mere attraktivt, tidlig tilbagetrækning senere, eller fremskynnet starten på allerede besluttede reformer.

Pensionsalderen er for eksempel blevet hævet i så forskellige lande som Bulgarien, Estland og Letland, Rumænien, Spanien og Storbritannien, se tabel 5. Mulighederne for tidlig tilbagetrækning er gjort senere på efterløn i Danmark, arbejdsløshedspensionen i Finland, og på minimums- og førtidspensioner i Spanien. På EU- og nationalt plan har fokus været på at hæve de facto pensioneringsalder ved at øge den formelle pensionsalder og ved at begrænse mulighederne for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Alle lande har oplevet en stigning i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. Selv om der stadig er markante forskelle i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra 58,8 år i Slovakiet til 64,4 år i Sverige, stiger den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra 2001 til 2010 i alle lande (undtagen Italien), se tabel 6. Stigningen sker, uafhængigt af hvad den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder var i udgangspunktet. Stigningen i Sverige fra 62,1 år i 2001 til 64,4 år i 2010 viser, at der stadig er et stort potentiale for stigende arbejdsstyrkedeltagelse i alle lande.

Som pensionsreformer bliver implementeret i stadig flere lande, vil den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder sandsynligvis stige. Dermed adskiller pensionsreformerne i kølvandet på aldrende befolkninger og krisen sig markant fra tidligere pensionsreformer i forbin-

delse med kriserne i 1970'erne og 1980'erne, hvor en lettere adgang til tidlige tilbagetrækningsordninger var en dominerende strategi (Ebbinghaus, 2006). Den langsigtede effekt af pensionsreformerne vil i de fleste lande være mere bæredygtige pensionssystemer med senere tilbagetrækning for de fleste kommende generationer af alderspensionister og reduceret generøsitet for nogle af disse.

### **Afsluttende bemærkninger**

Aldrende befolkninger, krisen og EU's Finanspagt sætter velfærdsreformer højt på dagsordenen i Europa og har indskrænket nationale regerings rådighedsrum over velfærdspolitik. Krav om at forbedre de offentlige finanser – oftest i form af mindre offentlige udgifter og sjældnere i form af højere skatter – fører til velfærdsreformer. De sociale udgifter er de enkeltstående største udgiftsposter på de nationale offentlige budgetter. Tilføj sundhed og uddannelse, og der er få lande, som kan undlade at reformere deres nationale velfærdssystemer. I denne artikel har vi undersøgt, om startskuddet på de nyere reformer varsler en udvikling eller afvikling af en social investeringsstrategi i Europa.

Krisen har hidtil ikke resulteret i nedskæringer i børnepasningens eller førskoleundervisningens dækning. Fem lande ser store fald i dækning af enten børnepasning eller førskoleundervisning, men den generelle tendens er en fortsat udvidelse af dækningen. Den foreliggende dokumentation tillader imidlertid ikke at vurdere udviklingen i kvaliteten af pasning og undervisning af børn. Kvalitet er sandsynligvis gået ned i de fleste lande, eftersom økonomiske ressourcer sjældent følger med øget indtag af børn i økonomisk knappe tider. I det omfang dette er tilfældet, vil børn sandsynligvis få mindre sociale og kognitive færdigheder, end det ellers ville have været tilfældet. Dette vil alt andet lige begrænse deres senere færd i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet og dermed også fremtidens europæiske velfærdssamfund.

Tabel 6: Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet, 2001-2010.

	2001	2008	2010
EU27	59,9	61,4	61,5
Belgien	56,8	..	..
Bulgarien	..	..	..
Cypern	62,3	..	62,8 <sup>1</sup>
Danmark	61,6	61,3	62,3
Estland	61,1	62,1	62,6 <sup>1</sup>
Finland	61,4	..	58,8
Frankrig	58,1	59,3	60,2
Grækenland	..	61,4	61,5 <sup>1</sup>
Holland	60,9	63,2	63,5 <sup>1</sup>
Irland	63,2	..	..
Italien	59,8	60,8	60,4
Letland	62,4	62,7	..
Litauen	58,9	..	..
Luxembourg	56,8	..	..
Malta	57,6	59,8	60,5
Polen	56,6	..	..
Portugal	61,9	..	..
Rumænien	59,8	..	..
Slovakiet	57,5	..	58,8 <sup>1</sup>
Slovenien	..	..	..
Spanien	60,3	62,6	62,3
Storbritannien	62,0	63,1	63,0 <sup>1</sup>
Sverige	62,1	63,8	64,4 <sup>1</sup>
Tjekkiet	58,9	60,6	60,5
Tyskland	60,6	61,7	62,4
Ungarn	57,6	..	59,7
Østrig	59,2	..	..

Kilde: Eurostat (2012) Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet.<sup>1</sup> 2009.

Analysen af de sociale investeringer i ungdommen viste, at en stor og voksende andel af den europæiske ungdom ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. Tyskland og, i mindre grad, Luxembourg var de eneste to lande, der oplever en faldende andel af unge blive marginaliseret fra samfundet. I de fleste lande kan mellem hver femte og hver fjerde unge hverken bruge deres kompetencer i arbejde eller skabe eller vedligeholde deres færdigheder gennem uddannelse eller erhvervsuddannelse. Det peger i retning af, at

en stor del af en generation af unge europæere er ved at blive tabt.

Analysen af de sociale investeringer i personer i den erhvervsaktive alder viser en markant stigning af unge med en videregående uddannelse i næsten alle lande, både før og efter krisen indtraf. At flere af de unge tager en videregående uddannelse, betyder ikke blot, at EU-2020-strategien på 40 pct. med en videregående uddannelse sandsynligvis bliver opfyldt, men også flere mennesker med flere færdigheder, hvilket lover godt

for fremtiden. Vedligeholdelse af færdigheder gennem livslang læring følger ikke en tilsvarende udvikling som for videregående uddannelse. Store tværnationale forskelle og udviklingsstræk peger ikke på nogen fælles europæisk udvikling, og det er usandsynligt, at EU-2020-målet om 15 pct. af arbejdsstyrken på kursus inden for en fire uger periode vil blive opfyldt.

Analysen af sociale investeringer i alderdommen tyder på, at reaktionen på krisen i pensionsreformerne adskiller sig fra tidligere reaktioner i økonomiske nedgangstider. Tidligere tilbagetrækning kompenserede tabere i omstruktureringer i 1970'erne og 1980'erne, men den strategi er forladt. Analysen viser, at kompensationsstrategien er blevet erstattet af en social investering inspireret tilgang allerede i begyndelsen af 2000'erne på EU-plan, og at pensionsreformer er eller er ved at blive realiseret i alle lande med vægt på at realisere en senere tilbagetrækning og et aktivt otium.

De tre analyser indikerer, at virkningerne af krisen varierer på tværs af politikker og livsfaser. I nogle tilfælde synes krisen at have ringe effekt, som i den fortsatte udbygning af børnepasning og førskoleundervisning, eller endda en positiv indvirkning, som når flere unge tager en videregående uddannelse. Samtidig med det generelle kvalifikationsmæssige løft gennem flere i videregående uddannelse er der imidlertid i mange lande også flere unge, der hverken er i uddannelse, beskæftigelse eller oplæring. Det peger mod en stærkere polarisering mellem lavt- og højt-kvalificerede unge. For politikker og afkast for den sidste livsfase, alderdom, har krisen ført til pensionsreformer, der utvetydigt sigter mod en højere pensionsalder. Højere pensionsalder kan have været på dagsordenen eller vedtaget før krisen, men det virker sandsynligt, at krisen i mange lande har styrket sådanne reformer eller fremskyndet dem.

Selv når krisen er ovre, vil dens virkninger kunne mærkes i mange år fremover, blandt andet på grund af de nuværende velfærdsreformer. Vores analyse peger på to typer af langsigtede virkninger, nemlig årgangseffekter og intergenerationelle effekter. Årgangseffekter opstår, fordi krisen kombineret med lavere ydelser, mere ineffektiv beskæftigelsespolitik og en stor andel af unge uden arbejde og uddannelse gør unge årgange fattigere og mindsker deres livsindkomst i forhold til en situation uden krise og reformer. Konsekvenserne er mindsket afkast på sociale investeringer i denne generation og dermed en forværring af de nationale offentlige finanser og social samhørighed.

De intergenerationelle virkninger opstår, fordi krisen og eventuelt mindre gunstig børnefamiliepolitik resulterer i lavere fertilitet og dermed mindre fremtidige generationer af potentielle arbejdstagere. Det lægger grunden til fremtidige intergenerationelle konflikter.

Der er mindst to sæt kontekstuelle faktorer, der har en stor indflydelse på virkningen af sociale investeringspolitikker, nemlig demografiske og økonomiske faktorer. Demografisk har vi set, hvordan den EU-interne migration fra øst til vest siden 2004 i stigende grad nu suppleres af en syd-nord migration. Især unge bevæger sig fra syd til lande med bedre beskæftigelsesmuligheder. De mobile er ofte de bedst uddannede unge. Det betyder, at nogle af de sociale investeringer i Sydeuropa vil give afkast i Nordeuropa. Migrationsmønstre fremhæver betydningen af udviklingen på arbejdsmarkedet. Ændringer på arbejdsmarkedet har betydning for, hvilke kvalifikationer der efterspørges. Med større dynamik på arbejdsmarkedet og heraf følgende krav til øgede kvalifikationer og omstillingsparathed tegner det til at landenes sociale investeringer under indeværende krise vil følge dem i årene, der kommer. Krisens spor vil med andre ord være mærkbare årtier frem, og udvik-

lingen mod én europæisk social model virker fjernere end for tolv år siden.

### Noter

1. EU-domstolens afgørelser har dog undermineret nationalstatens råderum til at bestemme, hvem der har ret til ydelser, mens socialpolitik i øvrigt primært blev reguleret gennem den åbne koordinationsmetode (se Kvist og Saari, 2007; Wind, 2009; Martinsen og Falkner, 2011; De la Porte og Pochet, 2012).

### Litteratur

- De la Porte, C. og Pochet, P. (2012), "Theories Theories, concepts, methods and tools used in OMC analysis", *Journal of European Social Policy*, (12)2.
- Ebbinghaus, Bernhard (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford: Oxford University Press.
- European Council (2001), Council Conclusions Stockholm.
- European Council (2002), Council Conclusions Barcelona.
- European Council (2012), Conclusions June 28-29, Brussels.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009), *The Incomplete Revolution: Adapting to women's new roles*, Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2012), [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu).
- Heckman, James, og Dimitriy V. Masterov (2006), "The Productivity Argument for Investing in Young Children", Early Childhood Research Collaborative Discussion Paper, August.

European Commission og Economic Policy Committee (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Brussels: European Commission.

Kvist, Jon og Juho Saari, red. (2007), *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol: Policy Press.

Kvist, Jon, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden og Olli Kangas, red. (2012), *Changing Social Inequality: Nordic welfare states in the 21st century*, Bristol: Policy Press.

Martinsen, Dorte S. og Gerda Falkner (2011), "Social Policy: Problem-Solving Gaps, Partial Exits and Court-Decision Traps", i Gerda Falkner, red., *The EU's Decision Traps – Comparing policies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 128-45.

Morel, Nathalie, Bruno Palier og Joakim Palme, red. (2012), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press.

OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD: Paris.

Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future*, New York: W.W. Norton.

Wind, Marlene (2009), "Post-national Citizenship in Europe. The EU as a Welfare Rights Generator?", *Columbia Journal of European Law*, (15) 2: 239-64.