

Finanskrisen og de europeiske velferdsstatene

Gjesteredaktører: Stein Kuhnle og Tord Skogedal Lindén

Den globale økonomiske og finansielle krisen i 2007–2008 er den verste siden Den store depresjonen i første del av 1930-tallet. Krisen, som per sommeren 2013 knapt kan sies å være overvunnet, førte til nedgang i økonomisk aktivitet, kraftig stigende arbeidsløshet i store deler av Europa, en langvarig global resesjon, og bidro til den europeiske offentlige gjelds-krisen (sovereign-debt crisis). Om en ser på OECD-statistikk finner vi at Europa har verdens dyreste og mest utviklede velferdsstater. Velferdsstatens fremtidige økonomiske bærekraft har lenge vært på agendaen i Europa. Den globale finanskrisen forsterket presset for velferdsreformer og krisen kan sies å ha fremskyndet forsøk på en ombygging av velferdsstaten.

Uavhengig av krisen har observerte demografiske endringer lenge representert den største utfordringen for fremtiden til de europeiske velferdsstatene. Med få unntak (Island, Frankrike, Tyrkia) er fertilitetsraten lavere enn det som er nødvendig for å reprodusere befolkningen. Tyskland har relativt sett Europas eldste befolkning, Irland og Kypros Europas yngste befolkninger. De europeiske velferdsstatene har lenge vært under press for reformer på grunn av demografiske endringer med økende antall og andel pensjonister, lave fødselsrater, økt forventet levealder, og utsiktene til en synkende og langt lavere andel yrkesaktive i forhold til den ikke-yrkesaktive befolkningen frem mot 2050. Pensjonsreformer av forskjellig slag er blitt innført over hele Europa i løpet av de siste 15 årene for å bidra til å gjøre fremtidens velferdsstat bærekraftig. De meste vanlige reformkomponentene har vært å øke aldersgrensen for pensjon, begrense mulighetene for førtidspensjon, endre indeksering fra lønn til priser, utvide perioden for opptjening av fulle pensjonsytelser, og – i noen land – å knytte ytelsesnivået til endringer i forventet levealder (for eksempel Tyskland, Finland, Portugal og Norge).

Hele Europa er blitt berørt av krisen, om enn Norge har vært blant de to–tre landene som så langt har klart seg meget godt gjennom krisen (se f.eks. Lægneid, Nordø og Rykkja 2013). Gjennomgående har Tyskland, Polen og de nordiske land klart seg best. Ifølge statistikk fra Eurostat (2013) er det innenfor EU kun Polen som har hatt økonomisk vekst hvert av de fire årene 2009–2012, og var i 2009 det eneste EU-landet med vekst. I tillegg til Polen hadde ni andre EU-land realvekst i økonomien i de tre årene 2010–2012, nemlig Tyskland, Estland, Litauen, Luxembourg, Malta, Østerrike, Slovakia, Sverige og Storbritannia. På den andre enden av skalaen finner vi Hellas, som er det eneste EU-landet som hadde betydelig tilbakegang i bruttonasjonalproduktet (BNP) hvert eneste av de fire årene 2009–2012, mens Spania og Portugal hadde nedgang i tre av de fire årene. De tre baltiske statene opplevde den mest dramatiske økonomiske tilbakegangen i løpet av ett år: fra 2008 til 2009 ble landenes BNP redusert med mellom 14 og 18 prosent. En rekke land hadde et høyt nivå på offentlig gjeld før krisen, deriblant Hellas, Italia, Portugal, Frankrike og Belgia. Gjelden økte sterkt fram til 2012 i Hellas og Portugal, og dessuten i Latvia, Storbritannia og Spania. Sverige var det eneste EU-landet som reduserte den offentlige gjelden som andel av BNP mellom 2007 og 2012 (Bieling 2012).

Krisens effekt på arbeidsløsheten er til dels dramatisk, spesielt for ungdomsledigheten i sør-europeiske land, der Hellas og Spania våren 2013 kunne rapportere om en ungdomsledighet på over 50 prosent, men også Sverige har opplevd en ungdomsledighet på et uvanlig høyt nivå, opp mot 25 prosent. Mens kun ett EU-land hadde en total arbeidslighetsrate på over 10 prosent før krisen, i 2007, var det 10 land som hadde en rate på over 10 prosent i 2011. Utviklingen på arbeidsmarkedet er et tydelig og synlig resultat av virkningene av

krisen og bidrar til å forklare hvorfor det over hele kontinentet gjennomføres reformer i arbeidsmarkedspolitikken og ordningene for inntektsstøtte ved arbeidsledighet.

En sammenlikning av utgifter til velferdsformål i året før krisen, 2007, og 2010, viser at samtlige 27 EU-land brukte en større andel av BNP på sosiale formål i 2010 enn i 2007 (Eurostat 2012). Dette skyldes delvis at økende problemer og behov krever utbetalinger til flere mennesker i rettighetsbaserte velferdsstater, men er også en konsekvens av at BNP viste nedgang, stillstand eller meget moderat vekst i perioden. Til tross for kutt i ytelsene i mange ordninger (sosialhjelp, arbeidsledighetsstøtte, pensjoner) er det ingen andre land i verden som bruker relativt så mye offentlige penger på velferdsformål som europeiske stater. Per 2012 ligger Frankrike, ifølge OECD (2013), på verdenstoppen med hensyn til sosiale utgifter som andel av BNP, over 32,5 prosent, mens Norge lå «langt etter» med sine 22,3 prosent, men til gjengjeld var Luxembourg og Norge de to land i verden som i absolutte tall brukte flest kroner per innbygger til velferdsformål.

EU har inntil nylig vært mest opptatt av den økonomiske krisen som sådan enn av de sosiale og politiske virkningene av den økonomiske krisen. Et nytt system for «economic governance structure» er kommet på plass gjennom etableringen av det såkalte «European Semester» (European Commission 2013). De sosialpolitiske reaksjonene i EU har stort sett vært av indirekte karakter, som for eksempel gjennom utvikling av sterkere EU-overvåkning av medlemsstatenes nasjonale økonomiske og fiskale utvikling, spesielt i de 17 landene som er medlemmer av Eurosonen. Utvikling av nye instrumenter for å overvåke denne utviklingen har hatt og vil ha betydning for sosialpolitikken gjennom press på nedskjæringer av offentlige utgifter i de fleste medlemslandene. Flere studier viser at nasjonale eller EU-initierte forsøk på budsjett-konsolidering og kutt i offentlige utgifter har hatt sosialt regressive virkninger (se for eksempel Bieling 2012; Heise og Lierse 2011). Sosiale ulikheter har økt andelen av befolk-

ningene som risikerer fattigdom. Krisen har økt de regionale forskjellene innenfor EU og Europa.

Norden (minus Island) har gjennomgående klart seg bedre enn stort sett hele resten av Europa gjennom krisen, og Norge peker seg særlig ut som «annerledeslandet» i Europa. Norge har nok relativt sett vært godt rustet mot finanskriser, slik en NOU fra 2011 kunne slå fast, og kan i tillegg muligens sies å ha fulgt oppskriften i «den nordiske modellen» best av de nordiske landene. Da tenker vi særlig på hvordan samspillet mellom arbeidslivets organisasjoner og myndighetene har fungert, men den vedvarende relativt gunstige tilstanden i norsk økonomi har nok også gjort samspillet lettere enn i nabolandene og andre land i Europa.

«Finanskrisen og de europeiske velferdsstatene» er et stort tema for et særnummer med plass til maksimalt fem artikler. Et lite utvalg av temaer måtte gjøres, og til å belyse disse har vi invitert høyt kvalifiserte bidragsyttere fra Hellas, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge.

Den første artikkelen gjelder det landet og den velferdsstaten i Europa som har gjennomgått og gjennomgår de største problemene som konsekvens av finanskrisen, men som nok også ville ha fått problemer uavhengig av krisen. Nettopp dette er et hovedpoeng for Manos Matsaganis; velferdsstaten er nå gjenstand for omfattende nedskjæring som rammer befolkningen hardt, men velferdsstaten har samtidig bidratt til de økonomiske vanskelighetene. Matsaganis peker på hvordan for sjenerøse enkeltordninger sammen med et samlet sett svakt utviklet sosialt sikkerhetsnett, uklare ansvarsrelasjoner og svak organisering har virket uheldig på landets økonomi. Påstanden om at Hellas har hatt en svært sjenerøs velferdsstat gir ikke det fulle bildet ettersom slike ordninger kun omfatter deler av befolkningen. Matsaganis betegner Hellas som en «uskikket stat» med velferdsordninger ute av stand til å redusere sosiale virkninger av krisen som oppstod. Avslutningsvis diskuterer forfatteren hvorvidt finanskrisen kan føre til reformer som gjør velferdsstaten bedre skikket til å dempe virkninger av fremtidige økonomiske kriser.

Torben Andersen forfølger noe av det samme i en tankevekkende artikkel om finanskrisens betydning for velferdsstatens handlingsrom. Andersen er blant annet opptatt av automatiske stabilisatorer, forstått som velferds- og skatteordninger som kan tre i kraft i økonomiske nedgangstider. Skal staten ha mulighet til å supplere slike automatiske stabilisatorer med andre økonomiske tiltak for å møte kriser må staten ha kontroll på offentlige finanser og gjeld. Andersen peker på hvordan uansvarlig økonomisk politikk snarere enn selve finanskrisen har ført til behov for økonomiske reformer og velferdskutt og slik begrenset handlingsrommet under krisen. Finanskrisen viser slik betydningen av konsolidering av offentlige finanser for at velferdsstaten skal kunne virke når kriser først oppstår. Kontrasten mellom Norden og Sør-Europa er åpenbar.

De tre påfølgende artiklene omhandler mer spesifikke aspekter ved velferdsstaten: pensjoner, familiepolitikk og holdninger. Bernhard Ebbinghaus stiller spørsmål ved hvordan finanskrisen kan påvirke den sosiale og politiske bærekraften i flerpilarsystem. Flerpilarsystem, hvor private pensjonsordninger er en viktig søyle, anbefales blant annet av flere internasjonale organisasjoner, men har svakheter for eksempel med hensyn til ulikhet og børssvingninger. Det kan medføre større behov for og krav om statlig regulering og kontroll med private pensjonsordninger. Finanskrisen aktualiserer ifølge Ebbinghaus denne diskusjonen.

Åsa Lundqvist fokuserer i sin artikkel på hvordan enslige mødre med lave inntekter opplever hverdagen under finanskrisen i Sverige. Med utgangspunkt i et omfattende intervju materiale viser forfatteren hvordan disse var spesielt utsatt før finanskrisen, men har fått det enda vanskeligere de seneste år. Å forene arbeids- og familieliv er spesielt utfordrende for denne gruppen. Lundqvist trekker frem et usikkert arbeidsmarked og svekkede familiepolitiske velferdsordninger som viktige årsaker.

Velferdspolitikken er ikke bare et spørsmål om økonomi, men også om legitimitet. Henning Finseraas' artikkel er et bidrag til diskusjonen om holdninger til velferdsstaten. Finseraas bruker

surveydata til å undersøke om innbyggernes syn på velferdsstaten følger svingninger i arbeidsledighet og økonomisk vekst. Forfatteren finner overraskende nok at oppslutningen er relativt stabil uavhengig av økonomiske opp- og nedgangstider.

Caroline de la Porte avrunder temanummeret med et essay basert på tre aktuelle bøker om velferdspolitikken i en krisetid. Bøkene er hentet fra listen under, som gir en kort oversikt over sentrale og ferske bøker og spesialnummer på denne tematikken. Vennligst merk at vi for publikasjoner som er planlagt eller under utgivelse ikke kan oppgi fullstendige opplysninger.

Redaktørene vil takke Karen Christensen, Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen, og Rune Ervik, Uni Rokkansenteret, for svært god hjelp under forberedelsen av dette temanummeret.

Aktuelle bøker og artikler

- Bahle, T., V. Hubl og M. Pfeifer (2011) *The last safety net: a handbook of minimum income protection in Europe*, Bristol: Policy Press.
- Benner, M. (red.) (2013) *Before and beyond the global economic crisis: economics, politics and settlement*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bermeo, N. og J. Pontusson (red.) (2012) *Coping with crisis. Government reactions to the great recession*, New York: Russell Sage.
- Bonoli, G. og D. Natali (2012) *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M., João Caraça og G. Cardoso (red.) (2012) *Aftermath: The cultures of the economic crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- De la Porte, C. og E. Heins (red.) (2013) The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform, temanummer *Comparative European Politics*.
- Dølvik, J.-E. og A. Martin (red.) (kommer 2014) *European social models in the face of global economic crisis*, Oxford: Oxford University Press.

- Farnsworth, K. og Z. Irving (red.) (2011) *Social policy in challenging times. Economic crisis and welfare systems*, Bristol: Policy Press.
- Greve, B. (red.) (2012) *The times they are changing? Crisis and the welfare state*, Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Greve, B. (red.) (2011) The times they are changing? Crisis and the welfare state, temanummer *Social Policy & Administration*, 45(4):430–444.
- Hemerijck, A. (2012) *Changing welfare states*, Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, B. og M. Drakeford (2012) *Social policy and social work under austerity*, Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Martinsen, D. og H. Vollard (kommer 2014) Implementing social Europe in times of crisis, temanummer *West European Politics*.
- Marx, I. og K. Nelson (red.) (2012) *Minimum income protection in flux*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rodrigues, M.J. og E. Xiarchogiannopolou (red.) (2013) *Transformation of EU governance in the context of the crisis*, Ashgate.
- Schelkle, W. (red.) (2012) In the spotlight of crisis: how social policies create, correct, and compensate financial markets, temanummer *Politics and Society*, 40(1):3–8.
- Starke, P., A. Kaasch og F. van Hooren (2013) *The welfare state as crisis manager. Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*, London: Palgrave Macmillan.
- Van Kersbergen, K. og B. Vis (2013) *Comparative welfare state politics: development, opportunities, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitworth, A. og Jan Windebank (kommer juni 2014) Social welfare and the ethics of austerity in Europe: justice, ideology and equality, temanummer *Journal of Contemporary European Studies*, 22(2).

Litteratur

- Bieling, H.-J. (2012) EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets, *Transfer: European Review of Labour and Research* (18:255).
- European Commission (2013) Making it happen – the European Semester hentet 29. august 2013 fra <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/>
- Eurostat (2012) *Expenditure on social protection as percentage of GDP*. Hentet 29. august 2013 fra <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>
- Eurostat (2013) *Real GDP growth rate – volume*. Hentet 23. August 2013 fra <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>
- Heise, A. og Lierse, H. (2011) Budget consolidation and the European social model: The effects of European austerity programmes on social security systems, *Study, International Policy Analysis*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Læg Reid, P., Å. Dyrnes Nordø og L. H. Rykkja (2013) *Public sector reform in Norway: Views and experiences from senior executives*, country report as part of the COCOPS Research project.
- NOU 2011:1 *Bedre rustet mot finanskriser*. Finanskriseutvalgets utredning. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD (2013) *Social expenditure as percentage of gross domestic product*. Hentet 29. august 2013 fra Social Expenditures Database (SOCX) http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG