

3. **SPESIALRAPPORT**

**MARKEDS
UTVALGET**

Sosialpolitikken i EF

Arbeidsutvalget for de europeiske markedsspørsmål

MARKEDSUTVALGET

Utvalgets formann

Statssekretær Erik Ribu, Handelsdepartementet

Medlemmer

Konsulent Marta Aarnes, Samferdselsdepartementet

Underdirektør Carl Bjørge, Fiskeridepartementet

Kontorsjef Else Bøe, Prisdirektoratet

Byråsjef Harald Bøyum, Handelsdepartementet

Byråsjef Trond Dolva, Justisdepartementet

Ambassadør Erik Dons, Utenriksdepartementet

Byråsjef Bjørn Frisholm, Finansdepartementet

Konsulent Arne B. Hønningstad, Sosialdepartementet

Byråsjef Helge Håvie, Kommunaldepartementet

Konsulent Bernt Lie, Landbruksdepartementet

Underdirektør Gudmund Saxrud, Utenriksdepartementet

Ekspedisjonssjef Asbjørn Skarstein, Utenriksdepartementet

Byråsjef Rolf Thodesen, Industridepartementet

Utvalgets sekretær

Underdirektør Arild Holland, Utenriksdepartementet

Sekretariat

Underdirektør Haakon Skaarer, Utenriksdepartementet

Byråsjef Per M. Ølberg, Utenriksdepartementet

Konsulent Oddmund Graham, Utenriksdepartementet

Sekretær Olav Bergthun, Utenriksdepartementet

Konsulent Jan-Erik Sørensen, Handelsdepartementet

Virkingen av medlemskap i EF for utviklingen i det enkelte medlemsland.

Denne fremstillingen av hvilke virkninger medlemskap i EF har hatt for den sosialpolitiske utvikling i det enkelte medlemsland konsentrerer seg stort sett om forskjellige aspekter ved trygdeordningene. Dette utgangspunkt er valgt fordi trygdene er det viktigste sosialpolitiske virkemiddel myndighetene har til rådighet, og de spiller således en avgjørende rolle i alle lands sosialpolitikk.

En annen årsak er at EF på fellesskapsplan fører en begrenset sosialpolitikk. Dessuten er de fellesskapelige sosialpolitiske tiltak ikke ment å erstatte den nasjonale politikk, men kommer i tillegg til denne. Hovedtyngden av slike tiltak har forøvrig sammenheng med det felles arbeidsmarked for arbeidstakere, og dreier seg om lønns- og arbeidsforhold, yrkesopplæring, beskyttelse mot yrkessykdommer etc. Disse spørsmål vil ikke bli behandlet her.

Det er vanskelig å isolere de faktorer som har spilt en rolle for utviklingen innen EF-landene på de enkelte felter, selv om man har kunnet spore generelle utviklingstendenser som man i stor grad antar er blitt forsterket innen det felles marked. Når det gjelder sosialpolitikken er det spesielt vanskelig å isolere faktorer som kan ha hatt innvirkning på de enkelte lands utvikling som følge av EF-medlemskap. Dette kommer først og fremst av den begrensede plass de sosialpolitiske bestemmelser har i Traktaten og den utforming de har fått.

Medlemslandene ser i prinsippet sosialpolitikken som deres egen interne sak. De ønsker derfor ikke at bindende pålegg utferdiges av fellesskapsorganene. Dette syn kom til uttrykk allerede i det forberedende stadium ved opprettelsen av Fellesskapet. Under forhandlingene i 1955–56 om Roma-traktatens utforming ble spørsmålet drøftet. De franske representanter hellest da til den oppfatning at det ville være nødvendig å få med i Traktaten bindende sosialpolitiske harmoniseringsbestemmelser for å sikre at de sosiale ytelser i de forskjellige land kom opp på samme nivå, for på den måten å hindre konkurranseforvridninger i næringslivet som følge av ulike sosiale utgifter. Det franske syn var antagelig basert på at man mente at de sosiale utgifter var høyere i Frankrike enn i Europa ellers.

De andre landenes delegater delte ikke det syn at man på et tidlig tidspunkt måtte harmonisere de sosiale utgifter i det enkelte land som forutsetning for å opprette et felles marked. Det ble heller ikke uten videre godtatt at Frankrikes sosiale utgifter var av en slik karakter eller omfang at de ville virke konkurranse-hemmende på fransk

næringsliv innen et felles marked. De var av den oppfatning at det felles marked ville virke gunstig for tilnærmingen mellom de sosiale systemer i det enkelte land, og at det derfor var unødvendig med bindende harmoniseringsbestemmelser. Det felles marked ville allikevel føre til en naturlig tilnærming og utjevning på dette området. Det ble dessuten forutsatt at denne tilnærmingen ville skje på «et stadig høyere nivå.»

Spørsmålet ble overlatt en ekspertgruppe under ILO, som konkluderte med at forskjellene i de sosiale utgifter i de seks landene ikke var så store at de ville skape nevneverdige konkurranseforvridninger. Som følge av dette ble man enige om ikke å ta med bindende sosialpolitiske bestemmelser i Traktaten. De sosialpolitiske bestemmelser er i stedet gitt en generell formulering, og Kommisjonen har et meget begrenset mandat på dette området. Medlemslandene har siden opprettelsen av Fellesskapet ansett sosialpolitikken som et internt anliggende, særlig når det gjelder de sosiale trykkesystemer.

Det har fra Kommisjonens side sjelden vært tatt initiativ med sikte på en tilnærming av medlemslandenes politikk på dette området. Kommisjonen har teoretisk denne mulighet ved å foreslå for Rådet at det gjør bruk av Traktatens artikler 100–102 om alminnelig lovtilnærming. Når man ser bort fra arbeidet med innføring av sosialtrygd for vandrearbeidere, der Traktaten pålegger Fellesskapet et klart mandat, har Fellesskapet forøvrig på det sosiale område stort sett nøydt seg med å «foreta undersøkelser, avgi uttalelser og å organisere drøftelser» slik Traktatens artikkel 118 foreskriver det. Initiativ fra Kommisjonen synes imidlertid å ha hatt direkte innvirkning på en sosialtrygd-reform i Belgia. Det gjaldt innføringen av yrkesskadetrygden i midten av 60-årene.

Kommisjonen har også vært varsom med å avgi rekommandasjoner på det sosiale felt. I den utstrekning rekommandasjoner har vært gitt har det stort sett dreid seg om arbeidsmarkedsspørsmål, og man har så vidt vites ingen rekommandasjoner til medlemslandene som omhandler trykkespørsmål.

Fellesskapsorganene, og da særlig Kommisjonen, har vært meget aktive når det gjelder utredninger og undersøkelser. Men resultatet av dette arbeid fører som regel ikke til konkrete vedtak i Fellesskapets organer og det materiale som fremkommer på denne måten blir brukt som bakgrunnsmateriale for Fellesskapets organer og det enkelte medlemsland.

I og med at Kommisjonen ikke har noen besluttende myndighet i sosiale saker er det vanskelig å fastslå om idéer som måtte være formulert på fellesskapslig nivå i virkeligheten har influert på utviklingen i de enkelte medlemsland. Det er således nærmest umulig å finne ut f. eks. i hvilken utstrekning de sosiale trykkesystemer er forbedret i de enkelte medlemsland som følge av medlemskap i EF.

Det man generelt kan si er at påvirkningen fra fellesskapsorganene neppe har hatt noen betydelig innflytelse. Det enkelte medlemsland fører en «nasjonal» sosialpolitikk, og trygdesystemene i medlemslandene er forskjellige med hensyn til målsetting, organisering og ressurser.

Det er nærliggende å spørre om intensjonene i Traktatens artikkel 117 er oppfylt. Har det skjedd en utjevning på et stadig høyere nivå som følge av at det felles marked virker gunstig for tilnærmingen mellom de sosiale systemer i medlemslandene?

Nedenstående tabell viser størrelsen av de totale sosiale ytelser i mill. \$ (inkludert administrasjonskostnader) i hvert av medlemslandene i henholdsvis 1962 og 1968, samt uttrykt i prosent av brutto-nasjonalproduktet til markedspris, og av nettonasjonalinntekt:

TABELL 1 Størrelsen av totale sosiale utgifter i mill. \$
(inkludert administrasjonskostnader).

	1962 US \$	% av brutto nasjonal- produkt	% av nasjo- nalinntekt	1968 US \$	% av brutto nasjonal- produkt	% av nasjonal- inntekt
Tyskland	14 221	14,6	17,8	24 528	16,5	21,4
Frankrike	8 815	13,2	17,2	18 140	15,9	20,9
Italia	5 223	11,9	13,8	12 454	16,5	20,3
Nederland	1 649	13,5	14,5	4 466	17,5	21,5
Belgia	1 757	13,5	16,2	3 457	16,5	21,0
Luxembourg	73	13,9	17,2	135	17,3	22,9

Kilde: EF-Kommisjonen.

Som tabellen foran viser har de sosiale ytelser i alle medlemslandene steget betydelig i seksti-årene uttrykt i absolutte tall. Økningen i seksårsperioden 1962–1968 var således:

Tyskland ca. 72 %, Frankrike ca. 117 %, Italia ca. 140 %, Nederland ca. 170 %, Belgia ca. 97 %, Luxembourg ca. 85 %.

Denne økningen kan for det første tilskrives at trygdeytelsene er utvidet til å omfatte stadig flere sosiale kategorier. Et særlig bemerkelsesverdig trekk i utviklingen er at sosial-trygdene, som i de fleste medlemsland i slutten av femti-årene stort sett var begrenset til arbeidstakere, nå også omfatter de liberale yrker.

Det annet forhold som forklarer økningen i størrelsen av de samlede sosiale utgifter er at de garanterte minimumsytelser er hevet.

De to tendenser har ført til at de sosiale utgifter i fellesskapslandene har steget sterkere enn nasjonalproduktet.

Av tabell 1 kan man se at forskjellen mellom størrelsen på de sosiale utgifter i medlemslandene er blitt mindre. Dette har skjedd uten direkte fellesskapsinngrep eller noen bevisst harmoniseringspolitikk. Man kan således si at intensjonene i artikkel 117 med «en tilnærming på et stadig høyere nivå» er i ferd med å bli oppfylt, i alle fall i den utstrekning absolutte størrelser sier noe om det sosialpolitiske nivå i et land. I 1968 varierte ytelsene for de seks

mellom 22,9 % og 20,3 % av nasjonalinntekten, mens de tilsvarende tall i 1962 var 17,8 % og 13,8 % og i 1958 18,6 % og 12,4 %.

Nedenstående tabell over fordelingen i % på trygdekategorier i 1968 viser at det til dels er store variasjoner i det enkelte medlemsland med hensyn til hvordan ressursene blir brukt på trygdesektoren.

TABELL 2 Prosentvis fordeling på trygdekategoriene i 1968.

	Tyskland	Frank.	Italia	Ned.	Belgia	Lux.
Sykdom	27	26	25	31	19	16
Alderstrygd	52	44	41	44	41	63
Invaliditet	6	1	12	8	6	(1)**
Arbeidsulykker og yrkesskader	5	5	4	—**)	5	8
Arbeidsledighet	2	1	1	3	7	—
Fødselsstøtte	1	1	1	0	0	0
Familiestønad	6	22	15	14	22	13
Diverse	1	—	1	—	0	—

Kilde: EF-Kommisjonen. *) Inngår i tallet for alderstrygd. **) Inngår i tallet for sykdom.

Når man ser på finansieringen av trygdene i det enkelte land finner man også store variasjoner. I alle de seks medlemsland er trygde-systemet basert på forsikringsprinsippet. Både premier og ytelser avhenger som regel av inntekt.

Nedenstående tabell viser hvordan finansieringen av trygdeytelsene skjedde i 1968 (i prosent av totale inntekter for sosialtrygdene).

TABELL 3 Finansieringen av trygdeytelsene i 1968, prosentvis fordelt.

	Tyskland	Frank.	Italia	Ned.	Belgia	Lux.
Arbeidsgiverandel	49	69	66	46	50	40
Arbeidstagerandel (eller rettere «forsik- redes» andel)	31	22	17	39	23	23
Statlige og kom- munele tilskudd	17	7	11	6	22	28
Kapitalinntekt	3	1	3	8	4	9
Diverse	0	1	3	1	1	0

Kilde: EF-Kommisjonen.

Strukturen i finansieringen av inntektene for trygdeordningene har ikke undergått vesentlige endringer i løpet av 60-årene. Det er fortsatt tilskudd fra arbeidsgivere og de «forsikrede» som utgjør hovedtyngden av inntektene. Det offentliges direkte finansielle innsats ligger på et relativt beskjedent nivå.

Omfordelingseffekten ved den offentlige deltagelse i trygdefinansieringen varierer sterkt fra land til land: I Luxembourg finansieres 28 % av inntektene offentlig, med konsekvens særlig for arbeidsgiverandelen som er relativt lav, mens Frankrike som befinner seg ved skalaens andre yttergrense har en så lav offentlig prosentandel som syv og med særlig høy arbeidsgiverandel.

Fra Fellesskapets side har det ikke vært truffet initiativ for utjevning av trygdene på de forskjellige finansieringskilder. Kommisjonen har vært opptatt av finansieringen av sosialtrygdene og de problemer man her står overfor. Den har foretatt generelle analyser av trygdefinansieringen og den innvirkning på økonomien alternative finansieringsordninger har. Men den har ikke kommet med konkrete forslag til felles ordning. Dette ligger utenfor Kommisjonens kompetanse.

Det er heller ikke gjort noe fra Fellesskapets side for å utjevne blant medlemslandene ytelsene i de forskjellige trygdekategorier. Som det fremgår av tabell 2, ser man f. eks. i Frankrike en tendens til å prioritere barna og familien gjennom høy familiestønad, mens man i Tyskland legger større vekt på de eldre og alderstrygden.

Innen Fellesskapet har man hatt en generell stigning i de sosiale utgifter som har ført til en tilnærming på et høyere nivå. Men dette har ikke medført en utjevning av trygdeytelsene eller at finansieringsordningen for de sosiale utgifter er blitt tilnærmet innen Fellesskapet.

Enkelte sider ved trygdesystemene i EF-landene.

Ingen av EF-landene har et folketrygdsystem på linje med det norske, men trygdene spiller en avgjørende rolle i de seks landenes sosiallovgivning. Det gis som i Norge trygdedekning i samsvar med ILO's konvensjon nr. 102. Minstestandard for sosial sikkerhet, det vil si for helsepleie og sykepenger, arbeidsløshetsstønad, alderspensjon, yrkesskadetrygd, familiestønad, barnebidrag, barselsstønad og etterlattetrygd. Men selv om dekningsområdet er det samme, eksisterer det store forskjeller i det enkelte lands trygdelovgivning.

I det følgende vil det bli gitt en oversikt over hvordan trygdene er organisert og administrert i det enkelte medlemsland. Det er forbundet med store vansker å inndele de sosiale trygdesystemer etter administrasjonsoppbygging. Selv inndelingen i det enkelte land viser flere variasjoner. Det kan imidlertid skilles mellom to grupper av land etter i hvilken grad administrasjonene er sentralisert. I de landene det er relativt lenge siden strukturelle reformer er blitt gjennomført, finner man den sterkeste organisatoriske oppdeling.

Det er en tendens i fellesskapslandene til å gjøre trygdelovgivningen mer sentralisert og enhetlig. Frankrike og Italia har nylig foretatt reformer i denne retning. Jo mer forgrenet administrasjonsstrukturen er, jo større risikoområde som skal dekkes, desto mindre er i alminnelighet trygdeordningene organisert på statsplan.

I TYSKLAND blir de ulike risikoområdene dekket av en rekke forskjellige organer, som til dels ikke står institusjonelt i forbindelse med hverandre. Organene som administrerer sykestrygden er finansielt og organisatorisk uavhengige, og de er selv ansvarlige for utligningen av inntekter og utgifter. De er inndelt i lokale sykekasser, bedriftssykekasser, erstatningskasser, landssykekasser, laugsykekasser, gruvearbeidernes sykestrygd og sjømannskassen. Sykekassene er sammensluttet i kasseforbund som skal ivareta felles interesser på tvers av distriktene.

Alderspensjonen for arbeidere er inndelt etter distrikter og blir administrert av 18 landstrygdekasser (Landesversicherungsanstalten). Alderspensjonen for funksjonærer blir administrert av forbundstrygdekassen for funksjonærer (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte).

Fagforeningene og andre ulykkesforsikringsorganer er ansvarlige for yrkesskadetrygden og dekning for yrkessykdommer. Disse er organisert enten etter yrkesgruppering eller etter distrikter. Det finnes til sammen 97 administrasjoner for yrkesskadetrygd.

Forbundskontoret (Bundesanstalt) for arbeidsformidling og arbeidsløshetsstrygd administrerer arbeidsløshetsstrygden, og landsarbeidskontorene og de lokale arbeidskontorene er underordnet dette.

I NEDERLAND gjennomføres loven om den alminnelige alderstrygd av sosialtrygdebanken (Sociale Verzekeringsbank) og arbeidsrådene (Raden van arbeid). Videre skal også disse gjennomføre lovene om enke- og foreldreløshetsstrygd og bestemmelsene om familiebidrag.

Fagforeningene har etter loven om organisasjon av den sosiale trygghet til oppgave å administrere sykestrygden (kontantstønad), arbeidsuførhetstrygden og arbeidsløshetsstrygden. Dessuten påhviler det dem å administrere familiebidragene. Sykekassene har til oppgave å gjennomføre sykestrygden (naturalstønad) og trygden for særskilte sykekostnader.

Denne organisasjonen kompletteres med et arbeidsløshetsfond og en utligningskasse for sykepengene. Disse institusjoner gjennomfører innenfor statens ramme en utligning av de bidrag som er inndratt av fagforeningene og de ytelser som gis.

I LUXEMBOURG er sykekassene på samme måte organisert ut fra regionale og yrkesmessige synspunkter. Alderspensjonen er inndelt etter yrkeskategorier. Administrasjonen av familiebidragene ligger til kassen for familiebidrag. Samtlige arbeidstakere med unntak av statstjenestemenn og liknende stilte — dekkes av «Code des assurances sociales» og hører inn under de styrer som er opprettet av dette organ.

I BELGIA er organiseringen av den sosiale trygghet kjennetegnet ved at det er en rekke forvaltningsorganer som har til oppgave å

tilstå ytelser. I spissen for hver trygdegren står det et sentralstyre. Trygdeadministrasjonene har i alminnelighet en dobbelt oppgave, idet de skal innkreve bidragene (premiene) og bevilge stønader. Man har nå i Belgia kommet til at det er hensiktsmessig å opprette én trygdeadministrasjon som skal innkreve bidragene, landskontoret for sosial trygghet (Office national de sécurité sociale). Dette kontoret fordeler bidragsinntektene på de sentrale trygdeadministrasjoner etter fastsatte satser. Hver trygdegren har altså en slik sentral trygdeadministrasjon som mottar de bidragsandeler og statstilskudd som er bestemt for denne trygdegren.

Når det gjelder syke- og uføretrygden har man f. eks. «gjensidighetsselskaper» som er oppdelt i fem landsforbund og som er godkjent av staten, og en hjelpekasse. Alderspensjonen for funksjonærer blir utbetalt såvel av en kasse spesielt opprettet av staten for dette formål, som av en rekke godkjente private selskaper. Familiebidragene blir administrert ved lokale kontorer (Caisses primaires), men det skjer en samordning av hjelpen ved landskontoret for familiebidrag. Dette kontoret har i spesielle tilfeller også utbetalinger. Endelig kan det nevnes at stønad ved arbeidsløshet blir gitt enten av fagforeningskasser eller av en offentlig institusjon, en hjelpekasse. De nødvendige beslutninger blir imidlertid alltid truffet av distriktskontorene som hører inn under det sentrale kontor for sysselsettings-spørsmål.

I ITALIA er trygdesystemet gjort meget enhetlig. De forskjellige risikoområder dekkes av tre offentlige lovfestede organer. En statlig administrasjon gir ytelser ved yrkesskader og yrkessykdommer (INAIL). En nasjonal institusjon for den sosiale trygghet (INPS) administrerer alderspensjonen, uføretrygden, trygd ved dødsfall, arbeidsløshetsstrygden, samt tuberkulosestrygden, og bevilger familiebidrag. Den alminnelige syketrygd blir endelig ivaretatt av den nasjonale sykekasse (INAM). Det må likevel nevnes at en rekke administrasjoner og kasser er i virksomhet innen disse trygdegrenene, dels som følge av lovforskrifter og dels på grunn av spesielle forhold. Disse administrasjoner og kasser gjelder dels for hele landet, og dels for enkelte yrkesgrupper. Man arbeider med å få alle disse administrasjoner innlemmet i det alminnelige system og dermed samle like risikoområder på ett sted. Endelig skjer det utbetalinger av pensjon til uføre, eldre og etterlatte fra sosialfondet som administreres av INPS og finansieres av staten.

Det FRANSKE trygdesystem er et enhetlig system med regional inndeling. Imidlertid har en reform av 21. august 1967 brakt to viktige innskrenkninger i disse prinsipper: på den ene side skal bare én nasjonal kasse for fremtiden ha ansvaret for alderstrygden, mens det på den annen side – når det gjelder finansieringen – er foretatt

en deling av risikoområdene ved å opprette tre atskilte nasjonale kasser: for syketrygd, for alderstrygd og for familiebidrag.

I Frankrike er det 122 lokale og 16 regionale sykekasser i det sosiale trygdesystem for arbeidstakere i handel og industri. Det tilligger de lokale trygdekassene å registrere dem som har sin arbeidsplass i distriktet og som kommer inn under sosialtrygden. De er administrasjoner for syketrygden (ytelser ved sykdom, fødsel og død) og ulykkestrygden ved midlertidig uførhet, videre uførestønad og yrkesskadetrygd ved varig nedsatt ervervsevne.

De regionale kassene utbetaler også ytelser ved uførhet og ved yrkesskader. Til deres oppgaver hører også forebyggende tiltak mot yrkesskader og yrkessykdommer. Inntil administrasjonen av alderspensjonkontiene faktisk kan overtas av den nasjonale kasse for alderstrygd, gjør de fremdeles tjeneste ved å føre de trygdedes individuelle konti.

Som det fremgår av oversikten er organisasjonsformene for trygdeordningene i EF-landene meget forskjellige. I de senere år er det foretatt reformer på dette området i flere fellesskapsland. Frankrike vedtok i 1967 en omfattende reform for å få et mer enhetlig trygdesystem, men det står fremdeles meget igjen av administrative forandringer før denne målsetning er oppnådd.

I Italia arbeider man også med en omfattende reform av trygdesystemene. Belgia foretok administrative endringer i 1968 når det gjelder de selververvendes trygdeordninger.

Det forhold at de sosiale utgifter i fellesskapslandene de senere år har steget raskere enn nasjonalproduktet, og nå overstiger 20 % av nasjonalinntekten i samtlige land, har ført til at man søker å finne nye finansierings- og administrasjonsformer. Hensikten med dette arbeide er å effektivisere finansierings- og administrasjonsformene uten at dette går ut over de sosiale aspekter ved trygdeordningene eller den inntektsoverføringsfunksjon disse har. EF-kommisjonen er trukket inn i arbeidet og har foretatt en rekke undersøkelser og avgitt flere utredninger på dette felt. Hvorvidt Kommisjonens arbeid vil føre til reformer etter felles retningslinjer avhenger helt av de nasjonale myndigheter. Men det er ikke usannsynlig at fremtidige reformer av trygdeordningene kan bli nokså ensartede på dette felt som følge av at problemene stort sett er de samme, og fordi EF-landene gjennom fellesskapets organer har et felles utrednings- og rådslagningsapparat.

Med de reformer som hittil er blitt gjennomført er alle foretatt uten noen inngripen eller direkte innflytelse fra Fellesskapets organer. Man har heller ikke eksempler på at Fellesskapets organer har hatt noen direkte innflytelse på utformingen av medlemslandenes sosialpolitikk på andre områder.

I denne serie

SPESIALRAPPORTER

om samarbeidsområdet i

Europeiske Fellesskap EF

som utgis av Markedsutvalget

er hittil utkommet

1. Arbeidsmarkeds- og innvandringspolitikk i EF
2. Distriktpolitikken i EF
3. Sosialpolitikken i EF
4. Transportpolitikken i EF og norsk transportpolitikk

Distribusjon: Statens trykksakekspedisjon

Lagt ut i november 1971
Trykt hos H. Kongsvik - Orkanger

LAY
OUT 