

Migration og den nordiske velfærdsmodel

Torben M. Andersen, professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk

Det finansielle grundlag for den nordiske velfærdsmodel afhænger i høj grad af en høj beskæftigelsesfrekvens. Samtidig er de nordiske arbejdsmarkeder karakteriseret ved høje mindstelønninger og dermed kvalifikationskrav. Disse karakteristika skaber særlige problemer for immigranter med beskedne kvalifikationer og/eller andre normer og præferencer knyttet til arbejdsmarkedsdeltagelse. Disse forhold diskuteres med særlig fokus på mulighederne for at opretholde et højt beskæftigelsesniveau via aktiveringspolitikken. Endvidere diskuteres implikationerne af værneregler, hvor sociale rettigheder er knyttet til opholdstid eller forudgående beskæftigelse.

Den nordiske velfærdsmodels robusthed over for migration

Globalisering fremhæves ofte som en af de væsentligste og mest alvorlige udfordringer for den nordiske velfærdsmodel. I debatten er der især fokus på implikationerne for centrale målsætninger knyttet til beskæftigelse og fordeling samt det finansielle grundlag for velfærdssamfundet.

Begrebet globalisering bruges ofte som samlebetegnelse for det faktum, at det bliver nemmere og billigere at flytte information, tjenester, varer, kapital og mennesker på tværs af landegrænser. Denne udvikling er drevet både af teknologiske fremskridt og politiske beslutninger. Globaliseringsbegrebet er bredt, og selv en indsnævring til de direkte økonomiske mekanismer efterlader en række væsentlige mekanismer, der direkte eller in-

direkte kan påvirke velfærdssamfundet. Det følgende ser alene på implikationerne af migration for velfærdssamfundet.

Et omdrejningspunkt i debatten om globaliseringens betydning for velfærdssamfundet er risikoen for et "race to the bottom", hvor skattesatser og sociale standarder sættes ned for at fastholde en international konkurrenceposition. Dette vil fremkalde en proces med konvergens til en mindre omfattende velfærdsmodel og dermed mindre forskelle i indretningen af velfærdsordninger på tværs af lande. Det er således et afgørende spørgsmål, om globaliseringen fremtvinger et behov for principielle ændringer i velfærdssamfundets indretning, eller om det er tilstrækkeligt med modelkonforme justeringer.

De nordiske velfærdsmodeller er karakteriseret ved, at den enkelte har rettigheder knyttet til det sociale sikkerhedsnet og centrale velfærdsydelser som uddannelse og sundhed. Velfærdsordninger finansieres kollektivt via forskellige former for beskatning. Da de nordiske velfærdssamfund er veludbyggede, er den offentlige sektor stor, og derfor er skattetrykket højt. Rettighederne i velfærdssamfundet er ikke direkte koblet til finansieringsbidragene. Herved skabes der en *implicit*,¹ *kollektiv* eller *social forsikring* i forhold til at mindske og afbøde konsekvenserne af de hændelser, den enkelte kan komme ud for i livet, dvs. der ska-

bes større sikkerhed omkring levevilkår i bred forstand. Det er en implikation, at de ”heldige” bidrager mest, og de ”uheldige” modtager mest fra den kollektive ordning. Den sociale forsikring medvirker således til omfordeling, men også til reparation af markedsimperfektioner og dermed en bedre fungerende økonomi (se f.eks. Andersen, 2012).

En styrke ved den implicitte forsikring er, at alle deltager i forsikringsarrangementet. Det er en grundlæggende forsikringsmæssig præmis, at mulighederne for risikospredning er bedst, såfremt flest muligt deltager i arrangementet. Hvis bestemte grupper udskiller sig via såkaldt adverse selektion, hvor f.eks. forsikringen kun købes af dem med stor sandsynlighed for uheld, vil det være vanskeligt eller omkostningsfyldt at tilvejebringe forsikring. Grundprincippet i forsikring er netop, at der – ex post, når udfaldet kendes – sker en overflytning af ressourcer fra forsikringstagere uden ”uheld” til forsikringstagere udsat for ”uheld”. Hvis man kan foretage selektion af forsikringen, når man ved, om man har behov for den, vil der ikke være mulighed for at tilvejebringe forsikring. Da alle er fødte medlemmer af velfærdssamfundets implicitte forsikringsordning, undgå sådanne selektionsmekanismer, og der opnås et potentiale for en udstrakt forsikringsdækning i forhold til forskellige sociale hændelser for alle borgere.² Der er oven i købet mulighed for at foretage intergenerational risikospredning, dvs. risikospredning på tværs af generationer.

Migration udfordrer den implicitte forsikringsordning, netop fordi den åbner for selektionsmekanismer. Selektionsproblemet opstår, såfremt der er en tendens til, at emigranter er nettobidragssydere til velfærdssamfundet, og immigranter er nettobidragstagere fra velfærdssamfundet. Såfremt der er en sådan systematik i migrationen, kan den selv sagt skabe et problem for velfærdssamfundets finansielle grundlag.

Selektion eller asymmetrier i migrationsstrømmene kan hænge sammen med velfærdssamfundets indretning. Et eksempel er uddannelse, hvor den implicitte kontrakt implicerer, at samfundet finansierer uddannelsen, og den enkelte – afhængig af udfaldet og dermed indkomsten – betaler tilbage via skattebetalinger som erhvervsaktiv. Hvis f.eks. mange efter endt uddannelse emigrerer, brydes denne implicitte kontrakt. Migrationsbeslutningen kan netop tages, når man kender resultatet af ens uddannelse og beskæftigelsesmulighederne. Indretningen af velfærdssamfundet kan forstærke denne migrationsbeslutning, fordi der kan være en potentielt stor gevinst ved at emigrere til et land med privatfinansierede uddannelser og derfor lavere skattetryk og højere lønspredning. Tilsvarende kan de nordiske lande virke mere tillokkende på potentielle immigranter med beskedne kvalifikationer grundet et internationalt højt niveau for de sociale ydelser.

Disse mekanismer er essensen i ”magnethypotesen”, at velfærdsstaten tiltrækker lavtuddannede, hvorimod højtuddannede har et incitament til at emigrere (Borjas, 1999). Empirisk er det imidlertid et åbent spørgsmål, om veludbyggede velfærdssamfund virker som magneter for især lavtuddannede (se f.eks. Pedersen et al. 2008; Guilietti et al. 2011). Det skal dog noteres, at migrationsstrømme er påvirket af migrationsreglerne, og Razin og Wahba (2011) argumenterer for, at der er en tendens til, at velfærdssamfund har designet indvandringsregler for at tiltrække højtuddannede.

Selvom veludbyggede velfærdssamfund ikke direkte udløser nogen ”magnet”-effekt, er det ikke ensbetydende med, at migration ikke har finansielle konsekvenser. Såfremt befolkningssammensætningen ændres i forhold til parametre af afgørende betydning for den finansielle balance, vil det have konsekvenser. Hvis der af forskellige årsager er en indvandring af personer med lave kvalifika-

tioner i forhold til arbejdsmarkedets krav, og disse personer derfor vil have vanskeligt ved at finde beskæftigelse, vil velfærdssamfundet blive finansielt påvirket.

I det følgende diskuteres først i afsnit 2 spørgsmålet om immigration og arbejdsmarked, og hvorfor arbejdsmarkedsspørgsmålet spiller en så central rolle i debatten. Dernæst behandler afsnit 3 spørgsmålet om den nordiske velfærdsmodels robusthed over for migration, og hvilke dimensioner af migration der særligt udfordrer modellen. Dernæst diskuteres i afsnit 4 værneregler i form af opholdstids- eller beskæftigelseskrav som betingelser for sociale rettigheder, og eksport af velfærdsydelse diskuteres i afsnit 5. Artiklen afsluttes med nogle få opsamlende kommentarer i afsnit 6.

Immigration og arbejdsmarked

I forhold til immigration er det en helt afgørende egenskab ved den nordiske model, at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen er i beskæftigelse.³ Det sociale sikkerhedsnet vil typisk sikre alle uden arbejde en eller anden form for indkomstoverførsel, og samtidig finansieres velfærdssamfundet hovedsageligt på grundlag af beskatning af arbejdsindkomster enten ved direkte beskatning ved erhvervelsen af indkomsten (indkomstbeskatning eller arbejdsmarkedsbidrag) eller indirekte beskatning ved forbrug af indkomsten (forbrugsafgifter/moms).

En reduktion i beskæftigelsesandelen⁴ vil således for velfærdssamfundet føre til større udgifter og mindre indtægter, og omvendt. Denne følsomhed er meget stor i de nordiske lande, netop fordi velfærdssystemerne er veludbyggede (omfang og niveau). Det er således ikke nogen tilfældighed, at de nordiske lande skiller sig ud ved at have en høj beskæftigelsesfrekvens både for mænd og kvinder. Det er simpelthen en forudsætning for den nordiske velfærdsmodel.

Det er velkendt, at beskæftigelsesandelen for indvandrere fra ikke-vestlige lande ligger noget lavere end for personer med dansk oprindelse. I 2010 var beskæftigelsesandelen for 16-64 årige af dansk oprindelse henholdsvis 75 pct. for mænd og 73 pct. for kvinder. For vestlige indvandrere var de tilsvarende andele for mænd 63 pct. og for kvinder 57 pct., og for vestlige efterkommere 67 pct. for begge køn. For indvandrere fra ikke-vestlige lande var beskæftigelsesfrekvensen 54 pct. for mænd og 45 pct. for kvinder, mens den for ikke-vestlige efterkommere var henholdsvis 55 pct. og 56 pct., jf. Danmarks Statistik (2011). Der er stor variation i beskæftigelsesfrekvenserne afhængig af oprindelsesland, opholdstid samt opholdsgrund. For indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande har der været en stigende tendens i beskæftigelsesfrekvensen siden midten af 1990'erne.

Forskelle i beskæftigelsesfrekvenser viser sig også tydeligt i analyser af betydningen af indvandring for de offentlige finanser (se f.eks. Regeringens arbejdsgruppe om udredningen af indvandringens økonomiske konsekvenser (2011) og henvisninger heri). Politisk har der været stor bevågenhed omkring de finansielle konsekvenser af indvandring. De mange analyser af spørgsmålet viser, at der ikke er noget simpelt eller enkelt svar på, hvordan de offentlige finanser påvirkes af indvandring. Det giver ikke nødvendigvis meget mening at tale om gruppen af indvandrere under et, da det er en meget heterogen gruppe (migrationsgrund, alder, uddannelse etc.). Ved en tilstrækkelig finmasket opdeling vil der altid kunne identificeres grupper, som særligt drager fordel af eller som særligt bidrager til velfærdssamfundet. Tilsvarende gælder for gruppen af indvandrere. Analyserne viser en tydelig sammenhæng mellem nettokonsekvenserne for de offentlige finanser og beskæftigelsesgraden. Som en konsekvens heraf vil f.eks. korttidsarbejdsmigranter selvsagt give et positivt nettobidrag, mens ældre flygtninge vil gøre det modsatte. Den samlede effekt for de

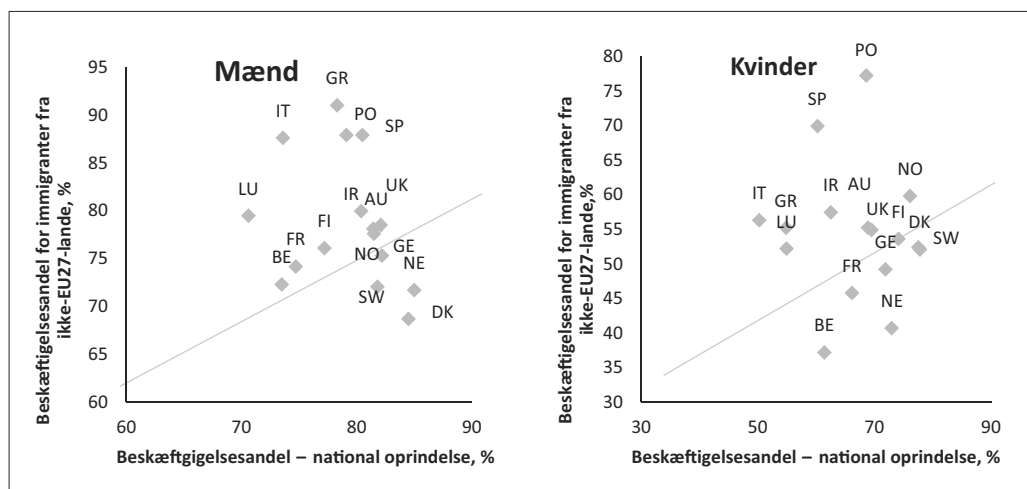
offentlige finansier varierer derfor over tid afhængig af sammensætningen af indvandrere i befolkningen. Omvendt viser disse beregninger, hvorfor der i indvandringsdebatten er så stor fokus på beskæftigelsesspørgsmålet, og hvorfor integration ofte ligestilles med beskæftigelse. Effekterne i forhold til de offentlige finanser skal selvsagt også ses i forhold til andre begrundelser for indvandring, og det ville være paradoksalt, hvis f.eks. flygtninge skulle give et positivt nettobidrag.

Koopmans (2010) argumenterer for, at generøse velfærdssamfund er dårlige til at sikre arbejdsmarkedsintegration af indvandrere. Grunden er det ”progressive dilemma”, at det er vanskeligt at forene en inkluderende velfærdsstat med generøse velfærdsordninger med en multikulturel politik, der giver indvandrere de samme rettigheder uden stærke krav eller incitamenter til sprogindlæring eller inter-etnisk kontakt. En generøs velfærdsstat koblet med en multikulturel politik fører således til ”velfærdsafhængighed” og marginalisering af indvandrere. Koopmans tese er,

at et veludbygget velfærdssamfund har både en magnet- (selektionseffekt) og incitaments-effekt (lille incitament til at arbejde), som gør, at beskæftigelsen for immigranter er lav.

Koopmans’ konklusion er måske lidt forhastet.⁵ Sammenligninger mellem lande baseres ofte på beskæftigelsesgaps, dvs. forskelle i beskæftigelsesgrader mellem f.eks. immigranter og den nationale befolkning. I sådanne sammenligninger fremstår de nordiske lande typisk med et stort beskæftigelsesefterslæb for indvandrere fra lavindkomstlande, særligt kvinder. Ud fra sådanne sammenligninger kan man imidlertid ikke slutte noget om de enkelte landes evne til at sikre arbejdsmarkedsintegration af indvandrere. Hvis der ikke er den store forskel i niveauet for beskæftigelsesgraderne for givne indvandregrupper på tværs af velfærdsregimer, kan man ikke i absolut forstand sige, at arbejdsmarkedsintegration er vanskeligere i lande med veludbyggede velfærdsordninger. I de nordiske lande er beskæftigelsesfrekvensen høj (arbejde er ikke dekommodificeret), og derfor er kravet

Figur 1: Beskæftigelsesfrekvenser for national befolkning og immigranter fra ikke EU27-lande, EU-lande, mænd og kvinder, 2007



Note: Data for 2007 er valgt for ikke at se bort fra effekterne af finanskrisen.

Kilde: Eurostat

større (særligt for kvinder) end i andre lande. Man kan sige, at ambitionsniveauet er højere end i de fleste andre lande.⁶ Figur 1 viser beskæftigelsesgrader i EU lande for henholdsvis indvandrere fra ikke EU27-lande og den nationale befolkning. Det fremgår, at de nordiske lande generelt har et stort gap mellem beskæftigelsesgraderne for indvandrere og den nationale befolkning, men indvandrernes beskæftigelsesgrad er ikke påfaldende lavt for de nordiske lande, især ikke for kvinder.

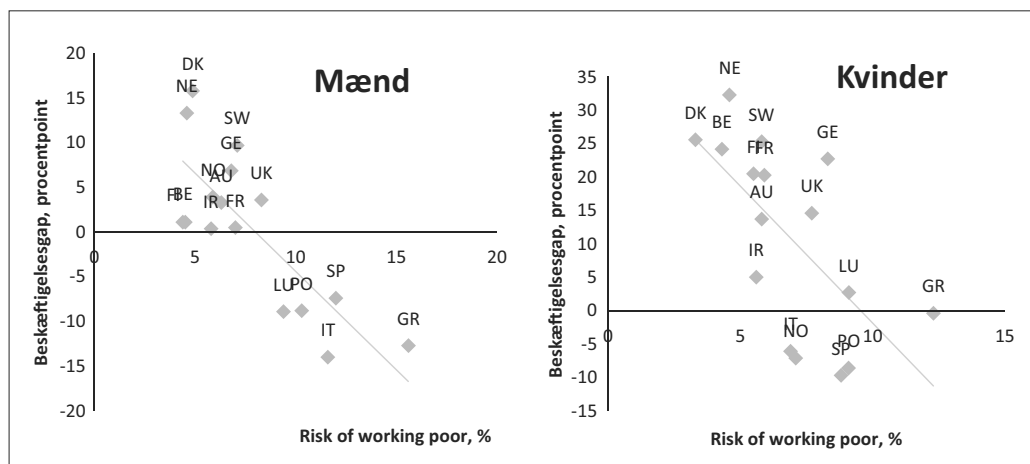
Det høje ambitionsniveau for beskæftigelse i de nordiske lande skal endvidere ses i sammenhæng med to afgørende forhold ved den nordiske model og særligt samspillet mellem velfærdsordninger og arbejdsmarked.

De fordelingspolitiske ambitioner implicerer, at "working poor" ikke er en option; jobs til meget lave lønninger accepteres ikke. Dette er afspejlet i høje mindstelønninger (fastlagt ved lov eller forhandling). Niveauet for de so-

ciale ydelser står i forhold til lønningerne og er derfor også relativt højt. Forudsætningen for, at dette er foreneligt med et højt beskæftigelsesniveau, er et højt kvalifikationsniveau. Ved at sikre, at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen har tilstrækkelige kvalifikationer til, at de kan sikre sig et arbejde med en løn ved eller over de gældende mindstelønninger, kan et højt beskæftigelsesniveau forenes med de fordelingspolitiske ambitioner. Beskæftigelsesproblemet bliver derfor ikke løst i de nordiske lande ved at acceptere meget lave lønninger.

Indvandrere kan blive "fanget" i dette system, såfremt de ikke har kvalifikationer, der er minimumslønningerne værd. Der er således et kvalifikations- eller efterspørgselsproblem, da der ved de givne lønninger ikke er efterspørgsel efter de pågældende. En international sammenligning viser også, jf. figur 2, en relativt klar sammenhæng, hvor lande med ambitiøse fordelingsmålsætninger (her målt

Figur 2: Beskæftigelsesgap og working poor, EU-lande, Mænd og Kvinder, 2007



Note: Risk of working poor er andelen af personer med en ækvivaleret disponibel indkomst under risk of poverty-grænsen, lig med 60 pct. af den nationale median for den ækvivalerede disponible indkomst. Beskæftigelsesgapet er forskellen mellem beskæftigelsesgraden for den nationale befolkning og indvandrere fra ikke-EU27-lande, jf. figur 1

Kilde: Eurostat.

ved lille andel af working poor) har et større beskæftigelsesgap end lande med mindre ambitiøse fordelingsmålsætninger.

Samtidig skaber indretningen af velfærdssystemet incitaments- eller udbudsproblemer. I forhold til de sociale ydelser er der det dilemma, at såfremt manglende evne til selvforsørgelse ikke skal være forbundet med en lav levestandard, så bliver det også en implikation, at gevinsten ved at arbejde (særligt for lavindkomstjobs) bliver tilsvarende mindre. Lave gevinster ved at arbejde skaber således et incitamentsproblem i forhold til at understøtte det høje beskæftigelsesniveau. Dette problem kan være større for indvandrere, såfremt referencepunktet for at vurdere levestandarden er knyttet til levevilkårene i oprindelseslandet, og andre forhold kan også spille ind, jf. nedenfor.

Velfærdsmodel og migration

Velfærdssamfundets muligheder for at opretholde et højt beskæftigelsesniveau og dermed finansiell robusthed, udfordres både af kvalifikations- og incitamentsproblemet. I hvilken dimension er velfærdsmodellen mest sårbar, og i hvilket omfang kan velfærdsmodellen håndtere disse problemer? I det følgende fokuseres i første omgang på indvandring, selvom nogle af de samme forhold gør sig gældende i relation til udvandring. Ligeledes ses der alene på spørgsmålet om økonomisk robusthed, og ikke spørgsmålet om politisk opbakning.

I den nordiske velfærdsmodel spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik eller aktivitetslinjen en væsentlig rolle for at forene et fintmasket socialt sikkerhedsnet med et højt beskæftigelsesniveau. Hvor langt kan aktivitetslinjen gå i forhold til at håndtere problemer skabt af indvandring? Kan modellen opretholdes (eventuelt med mindre justeringer), eller er kvalitative ændringer i modellen nødvendige? I regeringsgrundlaget (Regeringen, 2012) er afskaffelse af starthjælp eksplícit

knyttet sammen med en styrkelse af den aktive indsats som et alternativ til lavere sociale ydelser som et middel til at sikre beskæftigelsesincitament.⁷

For at analysere disse spørgsmål kan vi betragte en stiliseret situation,⁸ hvor befolkningens karakteristika varierer i to dimensioner: kvalifikationer og værdien af fritid. Med kvalifikationer forstås bredt viden, færdigheder og erfaring af relevans for arbejdsmarkedet. Værdien af fritid refererer til, at deltagelse i arbejdsmarkedet er forbundet med mindre tid til ikke-markedsaktiviteter som familie, børn, husholdning, hobbies, sport, fritidsaktiviteter m.m. En person med en høj værdi af fritid knytter en stor værdi til at kunne udføre disse ikke-markedsaktiviteter, og modsat for en person med en lav værdi af fritid. Værdien af fritid bruges således her som en bred betegnelse for præferencer, normer og kønsroller (forsørgerrollen, familieværdier) m.m. knyttet til at være aktiv i arbejdsmarkedet i forhold til andre aktiviteter (og ikke om man er doven eller lignende). F.eks. vil traditionelle kønsroller tilsi ge, at mænd har en lavere værdi af fritid end kvinder. Kulturer og normer er indbygget i institutioner og politik såvel som (økonomisk) adfærd. Den høje erhvervsdeltagelse i de nordiske lande kan således tolkes som en "lav" værdi af fritid, hvilket afspejler, at familieværdier, kønsroller og velfærdssystemet (bl.a. via børnepasning) er indrettet til at understøtte en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for begge køn. Sådanne normer eller kønsroller deles ikke nødvendigvis af indvandrere, som bringer en anden kultur og andre normer med sig (etnisk identitet), jf. Constant og Zimmermann (2008). Det er velunderbygget, at kønsroller har stor betydning for arbejdsmarkedsdeltagelse (se f.eks. Fortrin, 2005). Det er således velkendt, at arbejdsmarkedsdeltagelse er lavere for indvandrere fra lavindkomstlande, særligt kvinder. En del af denne forskel kan forklares af normer og holdning, som spiller en rolle ud over betydningen af kvalifikationer og andre forhold af

betydning for arbejdsmarkedsdeltagelsen (se f.eks. Deding og Jakobsen, 2008 og Constant et al., 2009).

Immigration kan ændre fordelingen af befolkningens karakteristika i relation til de to afgørende dimensioner, kvalifikationer og værdi af fritid. For argumentationens skyld, antag at kvalifikationer kan være enten høje (tilstrækkelige til at finde et job) eller lave (utilstrækkelige til at finde et job), og tilsvarende at værdien af fritid kan være enten høj eller lav. Befolkningen er således inddelt i fire hovedgrupper.

Velfærdssamfundet har som en central målsætning at sikre en rimelig levestand for alle, også personer med ringe forudsætninger for at finde et arbejde og være selvforsørgende med en rimelig indkomst (lave kvalifikationer). Dette forudsætter, at personer med mulighed for at være selvforsørgende er i beskæftigelse. Denne gruppe sikrer samtidig via skattebetaling muligheden for at opnå samfundets fordelingsmål.

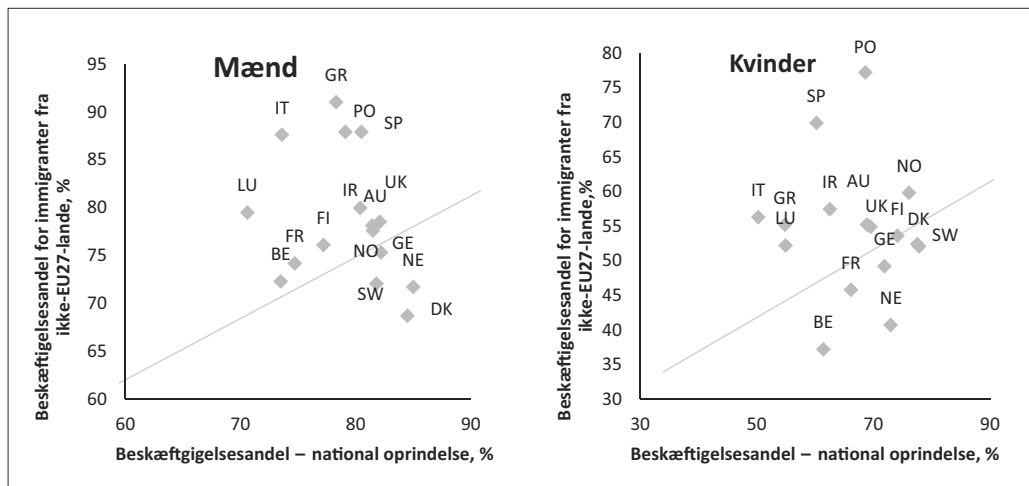
Et højt niveau for de sociale ydelser kan skabe problemer mht. at sikre, at alle med tilstrækkelige kvalifikationer er i beskæftigelse og selvforsørgende. Er ydelsen tilstrækkelig høj, vil personer med høje kvalifikationer men også en høj værdi af fritid kunne finde det mere attraktivt at modtage den sociale ydelse end at være aktiv på arbejdsmarkedet (indkomsten er mindre, men man har mere fritid). Sker dette, vil det belaste de offentlige finanser via mindre skattebetalinger og øgede sociale udgifter. Velfærdssamfundets muligheder for at hjælpe de dårligst stillede bliver dermed begrænsede. Ved at knytte aktiveringskrav til modtagelse af den sociale ydelse kan dette problem løses. For personer med høje kvalifikationer og høj værdi af fritid bliver det mindre attraktivt at modtage den sociale ydelse, såfremt der er et aktivitetskrav. Sættes aktivitetskravet tilstrækkeligt højt, vil det blive uattraktivt at modtage den

sociale ydelse.⁹ Aktivitetskrav gør det således muligt at forene relativt høje sociale ydelser med en høj erhvervsdeltagelse. Denne politik er til fordel for de dårligst stillede i samfundet¹⁰ (dem med lave kvalifikationer og en lav værdi af fritid), da de får en højere ydelse, og aktivitetskravet vurderes ikke så hårdt af denne gruppe.

Figur 3 sammenfatter strukturen af det sociale sikkerhedsnet i form af niveauet for de sociale ydelser og aktiveringskravet, og hvorledes disse afhænger af andelen af befolkningen med tilstrækkelige kvalifikationer til at være selvforsørgende. Det antages, at kriteriet for fordelingspolitikken er at sikre den bedst mulige position for samfundets dårligst stillede (Rawls' kriterium). Det fremgår af figuren, at med en lille andel af kvalificerede vil der være en lav social ydelse uden aktivitetskrav. Der er få kvalificerede, og derfor kan man kun finansiere en lav ydelse. Med flere kvalificerede kan man tilbyde en højere ydelse, men for at sikre, at beskæftigelsesincitamenterne er intakte for de kvalificerede, knyttes der et aktivitetskrav til den sociale ydelse. Det er en implikation, at lande med en høj andel af kvalificerede kan tilbyde høje sociale ydelser, men at de er knyttet sammen med aktivitetskrav. Karakteristika, der matcher de nordiske lande ganske godt.

I forhold til indvandring har denne analyse flere interessante implikationer. For det første er befolkningens karakteristika i forhold til kvalifikationer afgørende, mens præference mht. fritid (normer, præferencer) har en mindre betydning. Sidstnævnte kan modvirkes via aktiveringspolitikken. For det andet fremgår det, at et mindre fald i andelen med tilstrækkelige kvalifikationer alene vil udløse et behov for en mindre justering af velfærdspolitikken, mens et større fald kan forårsage et "regimeskifte" med en lavere ydelse og fravær af aktiveringskrav. Endelig viser dette også i en mere dynamisk tolkning, at en sikring af tilstrækkelige kvalifikationer

Figur 3: Social ydelse, aktivering og andel af befolkningen med høje kvalifikationer



for efterkommere af indvandrere fra lavindkomstlande er afgørende for den finansielle holdbarhed af modellen.

Værnsregler – optjeningsprincipper

Den nordiske velfærdsmodels påvirkning af migration kan også modvirkes via forskellige former for værnsregler.

En regulering af indvandringen er en oplagt mulighed. Det falder uden for rammerne af denne artikel at gå nærmere ind i en diskussion af indvandringsreglerne. Det skal alene påpeges, at der internationalt er en klar tendens i retning af mere selektive tiltag med mere fleksible og nemme indvandringsregler for veluddannede og højt kvalificerede, se f.eks. Chaloff og Lemaître (2009). Der er således et "race to the top" for at tiltrække den bedst uddannede arbejdskraft via særlig lempelige indvandringsregler og eventuelle begunstigelser (f.eks. forskerskatteordning).

Muligheder for at opstille værnsregler i forhold til migranter er begrænsede både af internationale konventioner, EU-regler samt bilaterale aftaler (se Udvalg om udlændinges

ret til velfærdsydelser, 2011). Trods disse begrænsninger er der mulighed for reelt at etablere værnsregler via optjeningsprincipper knyttet til f.eks. opholdstid eller beskæftigelse. Krav til opholdstid er direkte knyttet til migration, mens beskæftigelseskrav også kan være motiveret i andre hensyn. Opholdstid kan være et kriterium enten for adgangen til ydelsen (f.eks. som starthjælpen¹¹) eller afhænge proportionalt af opholdstid (som for f.eks. folkepensionen indført i forbindelse med EU-medlemsskab¹²). Opholdstidskrav er at sammenligne med karenperiode eller andre særlige vilkår for nye kunder kendt fra private forsikringsordninger. Hvis magnet-effekter har betydning, så kan sådanne krav mindske migrationspresset, om end der også kan være en modgående effekt, hvor genudvandring mindskes for at bevare optjente rettigheder. Beskæftigelseskrav som grundlag for rettigheder er kendt fra arbejdsløshedsforsikring, efterløn og kontanthjælpssystemet.¹³

Betingelser knyttet til opholdstid og forudgående beskæftigelse rejser imidlertid særlige spørgsmål. Krav til opholdstid skaber en opdeling af befolkningen efter et simpelt karak-

teristikum direkte knyttet til migration, mens beskæftigelseskravet er adfærdsafhængigt. Trods denne forskel kan f.eks. beskæftigelseskrav også have en betydning i forhold til immigranter, og de kan være motiveret i de facto konstaterede forskelle i adfærd mellem befolkningsgrupper.

Der er en afgørende forskel mellem betingelser baseret på forudgående forhold eller adfærd for at erhverve sociale rettigheder og betingelser knyttet til modtagelse i en given situation (f.eks. aktivitetskrav). Førstnævnte type af betingelser bryder med princippet om ligestilling af personer i den samme sociale og økonomiske situation. Velfærdssamfundets mål og indretning er i høj grad struktureret med henblik på at modvirke relativ fattigdom og social eksklusion, hvilket er i modstrid med at knytte optjeningsprincipper til det sociale sikkerhedsnet (kontanthjælpen). Optjeningskrav ændrer rettighederne fra at være implicite til at være eksplicit knyttet til opfyldelse af forudgående krav. Der er således en afvejning mellem, om sådanne krav på den ene side bevarer givne velfærdsordninger for størstedelen af befolkningen og på den anden side implicerer en risiko for marginalisering og øget ulighed knyttet til en bestemt befolkningsgruppe.¹⁴ Opholdstidskrav kan tolkes på den måde, at velfærdsordninger gøres til et "klubgode" for dem, der opfylder deltagelsesbetingelserne.

Beskæftigelseskrav kan opfattes som selektion efter risikoklasser (også kendt fra private forsikringsordninger). Det vil sige, at opfyldelse af beskæftigelseskravet viser, at man har mulighed for at være selvforsørgende og derfor har mindre risiko for at få behov for sociale ydelser i fremtiden. En lavere risiko er forbundet med en bedre dækning via de fulde sociale rettigheder. Beskæftigelseskrav har oplagt også en adfærdseffekt og styrker incitamentet til at komme i beskæftigelse, da der hermed er den yderligere gevinst, at der erhverves fulde sociale rettigheder. Beskæf-

tigelseskrav udformes typisk som krav til beskæftigelse inden for en given forudgående periode, og betingelserne skal derfor fornyes, for at man kan have de fulde rettigheder.

En ulempe ved beskæftigelseskrav er, at de ikke umiddelbart skelner mellem årsagerne til ikke-beskæftigelse. Som nævnt ovenfor kan der være tale om både et incitaments- og et kvalifikationsproblem. Beskæftigelseskrav virker i forhold til det første problem men ikke umiddelbart i forholdt til det andet. Derfor kan beskæftigelseskrav medvirke til en større marginalisering af de personer, der ufrivilligt ikke har mulighed for at opfylde beskæftigelseskravene. I hvilket omfang dette sker, afhænger af den øvrige indretning af det sociale system, herunder den aktive arbejdsmarkedspolitik, revalidering og førtidspensionering.

Eksport af velfærdsydelser

Der er en parallel mellem optjeningen af sociale rettigheder for indvandrere og mulighederne for eksport af sociale ydelser (eller ophør i forhold til implicite forpligtigelser i den sociale kontrakt). Uanset bevæggrunde for emigration implicerer det et brud på den implicite sociale kontrakt. Såfremt der er en selektionsmekanisme, således at emigrationen er koncentreret blandt grupper, der er nettobidragydere til velfærdssamfundet eller befinder sig i de livsfaser, hvor man typisk er nettobidragyder (udvandring efter endt uddannelse og genindvandring ved sygdom eller pensionering), vil de offentlige finanser blive belastet. Velfærdssamfundet har værneregler i forhold til disse problemer. Fraflytning er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at skattepligten ophører,¹⁵ og tilbagevending er ikke ensbetydende med, at man øjeblikkeligt har generhvervet fulde rettigheder, se ovenfor.

Som en værnregel i forhold til emigration af højtuddannede kan der indføres et "uddannelsespant", jf. Velfærdskommissionen

(2006). En brugerbetaling på lang videregående uddannelse (med tilhørende lånefacilitet) kombineret med skattefradrag for uddannelsesudgifter vil mindske de økonomiske konsekvenser af brud på den implicitte sociale kontrakt. For de personer, der vælger at blive boende i landet, vil forslaget ikke have nogen nettoeffekt. For personer, der emigrerer efter afsluttet uddannelse, vil der være en reel brugerbetaling (den implicitte aftale bliver eksplicit). For udenlandske personer, der kommer til landet, vil der være et skattefradrag knyttet til uddannelse erhvervet i udlandet. Forslaget vil således også medvirke til at gøre det mere attraktivt for højtuddannede at bosætte sig i Danmark.

Øget brug af aktivitetskrav i det sociale system kan også ses som en værnsregel i forhold til eksport af ydelser. Opfyldelse af aktivitetskrav er geografisk betinget, og øget brug af sådanne krav vil derfor mindske sårbarheden i forhold til emigration. En gennemførelse af aktivitetskrav er imidlertid forbundet med omkostninger, og der er derfor en afvejning i forhold til nettoeffekterne for de offentlige finanser.

Optjenings- og beskæftigelseskrav i det sociale system er også en værnsregel i forhold til eksport af sociale ydelser. Indførelse af et optjeningsprincip¹⁶ for alle ydelser efter lov om børnetilskud skal således ses i sammenhæng med mulighederne for, at denne ydelse skal udbetales til EU-borgere uanset om barnet opholder sig i landet.¹⁷ Tilsvarende er der også regler for f.eks. eksportabilitet af folkepensionen.¹⁸

Konklusion

Den nordiske velfærdsmodel har en høj erhvervsdeltagelse som en afgørende krumtap for den finansielle bæredygtighed. Dette mål skal nås ved at sikre, at flest muligt er i beskæftigelse til en løn i overensstemmelse med de fordelingspolitiske målsætninger.

Disse egenskaber udfordres ved indvandring af personer med ringere kvalifikationer end kravene på de nordiske arbejdsmarkeder. Den lave arbejdsmarkedsdeltagelse kan være en årsag til marginalisering, men er også ensbetydende med en overrepræsentation i forhold til modtagelse af sociale ydelser. Samtidig kan det sociale sikkerhedsnet mindske incitamentet til arbejde (høje reservationskrav til type af job, geografisk placering m.m.).

I de nordiske lande forsøges både kvalifikations-/efterspørgsels- og incitaments-/udbudsproblemet modvirket via den aktive arbejdsmarkedspolitik, der både virker i forhold til at håndhæve rådighedskrav og overvinde kvalifikationsbarrierer. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan imidlertid nemmere modvirke incitamentsproblemer end kvalifikationsproblemerne.

Udfordringen af den finansielle balance i velfærdssamfundet som følge af migration kan derfor lede til krav om værnsregler omkring de sociale systemer i form af opholdstidskrav eller beskæftigelseskrav. Sådanne regler kan beskytte velfærdsordninger for "insiders", men bryder med grundlæggende mål for social inklusion.

Debatten har i overvejende grad handlet om indvandring. Dette er på den ene side en naturlig konsekvens af velfærdssamfundets indretning, men udvandring og mulighed for eksport af ydelser eller brud på den implicitte sociale kontrakt i velfærdssamfundet er principielt af samme betydning.

Noter

1. Det norske velfærdssystem er principielt medlemsbaseret (folketrygden). Medlemskab er obligatorisk ved varigt ophold og med en obligatorisk trygdeafgift. Der er mulighed for frivilligt medlemskab ved emigration.
2. Alle former for forsikring – privat og offentlig – skaber moral hazard problemer, dvs. at forsik-

ringstagers adfærd påvirkes af forsikringsdækningen med konsekvenser enten for sandsynligheden for hændelsen eller for udfaldet af hændelsen.

3. Den offentlige sektor er også selv en væsentlig aktør i arbejdsmarkedet, da centrale velfærdstjenester som uddannelse, sundhed og pasning er arbejdskraftsintensive. Omkring 1/3 af alle beskæftigede er ansat i den offentlige sektor.
4. Kravet er knyttet til den private beskæftigelse for at sikre det finansielle grundlag for velfærdsmodellen.
5. Empirien i Koopmans (2010) er ikke overbevisende. Argumentationen er baseret på sammenhæng mellem relative beskæftigelsesgrader og velfærdssamfundets generøsitet. For de syv lande, der er inkluderet i papiret, er der imidlertid ingen statistisk sammenhæng mellem den relative beskæftigelsesgrad og velfærdssamfundets generøsitet. Koopmans' argumentation er reelt baseret på to observationer, UK og Sverige, cf. også Koopmans (2010: 14).
6. Knyttet til dette bør sammenligninger tage højde for indvandringsgrund. Det har selvsagt stor betydning, om indvandring sker af arbejdsmarkedsgrunde eller som flygtning.
7. I en nylig norsk rapport betones betydningen af aktiveringspolitikken ligeledes, cf. Norges offentlige utredninger (2011).
8. Det følgende er baseret på Andersen (2012).
9. Det hævdes undertiden, at aktivitetskrav i socialpolitikken er baseret på en opfattelse af, at modtagere af sociale ydelser er dovne. Som det fremgår af ovenstående virker aktivitetspolitikken ved at få personer med potentiale for at være selvforsørgende til at afstå fra at modtage den sociale ydelse.
10. Aktivitetsbetingelser er således hensigtsmæssige ud fra et Rawls-kriterium om at give de dårligst stillede i samfundet de bedst mulige betingelser, jf. Andersen (2012).
11. Introduceret i juli 2002 og afskaffet pr. 1. januar 2012. Hovedreglen var, at fulde sociale rettigheder, dvs. ret til kontanthjælp, erhverves ved ophold i Danmark i mindst 7 ud af de sidste 8 år. Endvidere blev det pr. 1. juli 2006 et krav, at ansøgeren har haft ordinær beskæftigelse her i landet i en tid, som sammenlagt svarer til fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 måneder inden for de seneste 8 år. Er disse betingelser ikke opfyldt, er man henvist til starthjælp eller introduktionsydelse. Bemærk at disse regler også omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter et længere ophold i udlandet.
12. For at få udbetalt den fulde folkepension skal man have boet i Danmark i 40 år efter det fyldte 15. år. Har man boet her i kortere tid, nedsættes pensionen svarende til forholdet mellem bopælstiden (minimum 3 år) og de 40 år.
13. Et eksempel er det tidligere krav (ophørt pr. 1. januar 2012) om, at kontanthjælp kun kan modtages af par, såfremt de begge har haft mindst 450 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 24 kalendermåneder.
14. Defineres relativ fattigdom ved OECDs kriterium svarende til 50 pct. af medianindkomst, er 14 pct. af indvandrere fra ikke-vestlige lande og 12,4 pct. af efterkommerne relativt fattige, mens det for etniske danskere er 2,3 pct. (Dahl m.fl., 2009). Omkring 2/3 af starthjælpsmodtagere lever under denne fattigdomsgrænse. Survey-undersøgelser indikerer, at især børnefamilier har en vanskelig situation, og at børnene lider afsavn (Bauenfeldt m.fl., 2006).
15. Muligheder for undvigelse af beskatning er et særligt problem, og regler på dette område er komplicerede og ofte reguleret af dobbeltbeskatningsaftaler. Det ligger uden for artiklens rammer at gå nærmere ind i de skattemæssige forhold.
16. Kravet betyder, at mindst én af de personer, der har forsørgelsespligt over for barnet, skal have haft bopæl eller arbejde i Danmark i mindst 2 år inden for de seneste 10 år. Hvis kravet ikke er opfyldt, vil ydelsen blive sat ned forholdsmæssigt de første 2 år afhængigt af, hvor længe borgeren, som optjener ret til ydelsen, har haft bopæl eller arbejde i Danmark.
17. For tredjelands-borgere er kravet, at barnet opholder sig i Danmark.
18. Folkepension skal som hovedregel ansøges fra og udbetales i Danmark. Personer med dansk indfødsret, som har haft fast bopæl i Danmark i mindst 30 år (mellem det fyldte 15. år og pensionsalder) er undtaget fra hovedreglen. Personer med dansk indfødsret, som ikke opfylder dette krav, men har boet i Danmark i mindst 10 år eller ¼ af tiden fra det fyldte 15. år og folkepensionsalderen, kan få folkepensionen udbetalt i udlandet – men pensionen skal tilkendes, før man flytter ud af Danmark.

Referencer

- Andersen, T.M. (2012), "Collective risk sharing: Employment and the social safety net", Working Paper, Aarhus University.
- Andersen, T.M. (2012), "Migration, Redistribution and the Universal Welfare Model", IZA Discussion Paper
- Blaunfeldt, M., H. Hansen og A. Johansen (2006), *Flygtninge på starthjælp*, CASA, København.
- Borjas, G. J. (1999), "Immigration and Welfare Magnets", *Journal of Labor Economics*, 17, 607-37.
- Chaloff, J. og G. Lemaître (2009), "Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries", *OECD Working Papers*, No. 79, Paris.
- Constant, A.F. og K.F. Zimmermann (2008), "Measuring Ethnic Identity and its Impact on Economic Behavior", *Journal of the European Economic Association*, 6: 424-33.
- Constant, A.F., M. Kahanec, U. Rinne og K.F. Zimmermann (2009), "Ethnicity, Job Search and Labor Market Reintegration of the Unemployed", *International Journal of Manpower*, 32(7): 753-76.
- Dahl, S., J. Quitzau og Jes Vilhelmsen (2009), "Hver 7. indvanderer lever i fattigdom", Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, København.
- Danish Economic Council (2006), *The Danish Economy*, Copenhagen.
- Danmarks Statistik (2011), *Indvandrere i Danmark 2011*, København.
- Deding, M. og V. Jacobsen (2008), "Employment among Immigrant Women and Men in Denmark - The Role of Attitudes", *Working Paper*, 2008-8, The Danish National Center for Social Research.
- Fortrin, N.M. (2005), "Gender Role Attitudes and Labour Market Outcomes of Women across OECD Countries", *Oxford Economic Policy Review*, 21: 416-38.
- Giuelietti, C., M. Guzi, M. Kahanec og K. Zimmermann (2011), "Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU", IZA Working Paper.
- Koopmans, R. (2010), "Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 1-26.
- Norges offentlige utredninger (2011), *Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid*, 2011:7, Oslo.
- Pedersen, P.J., M. Pytlikova og N. Smith (2008), "Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990-2000", *European Economic Review*, 52, 1160-86.
- Razin, A. og J. Wahba (2011), "Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill Selectivity", *NBER Working Paper* 17515.
- Regeringens arbejdsgruppe om udredningen af indvandringens økonomiske konsekvenser (2011), *Indvandringens økonomiske konsekvenser – delrapport*, København.
- Udvalg om udlændiges ret til velfærdsydelser (2011), *Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser*, København.