

FOREDRAG 10. MAI. OVERLEVERING STATSRAÅDEN

Innvandring har både ønskelige og uheldige virkninger sett i et velferdsstatlig perspektiv. Konsekvensene av migrasjon for velferdsmodellens utvikling er avhengig av hvem som kommer, hvilke ressurser de bringer med seg, og hvordan de integreres i norsk arbeids- og samfunnsliv. Kombinasjonen av en aldrende befolkning og lav sysselsetting i betydelige befolkningsgrupper kan utfordre modellens bærekraft på sikt.

Den norske velferdsmodellen står overfor særskilte utfordringer når det gjelder migrasjon. Modellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse og en relativ lik inntektsfordeling for å opprettholde et sjenerøst og universelt velferdstilbud. Samtidig kan en sammenpresset lønnsstruktur gi høye terskler inn i arbeidslivet, og godt utbygde velferdsordninger kan svekke insentivene til å ta betalt arbeid. Både innvandring og utvandring påvirker velferdsmodellens bærekraft og virkemåte, og økte kostnader ved å finansiere modellen kan på sikt utfordre befolkningens oppslutning om fordeling og universelle ordninger.

Samtidig er det trekk ved velferdsmodellen som kan gjøre den godt rustet i møte med internasjonal migrasjon. I tillegg til en sterk økonomi preges både arbeidslivet og velferdsstaten i Norge av solide institusjoner som kan være partnere i integreringsarbeidet. Utdanning og opplæring kommer også innvandrerne til gode, og gir en mulighet til kvalifisering for det norske arbeidsmarkedet. Dette øker sjansene for å lykkes med integreringen.

Innvandring representerer en mulighet for det norske velferdssamfunnet ved å tilføre kompetanse og arbeidskraft som det er knapphet på innenlands, og bidra til nytenkning og styrket fleksibiliteten i arbeidslivet. Men realiseringen av

mulighetene forutsetter at nye samfunnsmedlemmer blir integrert og deltar i arbeidslivet på linje med majoritetsbefolkningen så langt det er mulig.

Norge står overfor fire hovedutfordringer i denne sammenheng: 1) Enkelte grupper flyktninger og familiegjenforente har et vanskelig utgangspunkt for deltakelse i norsk arbeidsliv. Mange vil ha behov for omfattende kvalifiseringstilbud og øvrig oppfølging. 2) Den kraftige økningen i arbeids- og tjenesteinnvandringen fra EØS-land stiller nye krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv. 3) Likebehandling og sammenleggingsregler innen EØS gir arbeidsinnvandrere rask tilgang til eksporterbare velferdsgoder, noe som kan øke presset på mange av ordningene. 4) Økt inn- og utvandring stiller offentlig administrasjon, særlig Arbeids- og velferdsforvaltningen, overfor nye og krevende oppgaver når det gjelder både service og kontroll.

Økt internasjonal mobilitet er en del av mer generelle globaliserings- eller internasjonaliseringsprosesser. For et lite land som Norge, med en relativt åpen økonomi, har internasjonalisering betydd mye for landets vekst og utvikling gjennom nyere historie. Samtidig innebærer integrasjonen i verdensøkonomien nye typer press, skjerpet konkurranse og krav til omstilling. Denne situasjonen forsterkes ved de *demografiske* utsiktene i totalbefolkningen, ettersom en høyere andel eldre betyr økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, samtidig som dette skal finansieres av en stadig mindre andel av befolkningen. Innvandring og utvandring er også et viktig element i den demografiske topografien. Innvandring blir ofte ansett som en "løsning" på skjev alderssammensetning, og et tilskudd til *produksjon* av velferd gjennom tilførsler av folk i arbeidsfør alder. Men også innvandrere blir eldre, og dessuten er regnestykkene avhengig av *faktisk* yrkesdeltakelse, og herav bidrag til fellesskapet gjennom arbeid og skattebetaling.

Den norske modellen ble utviklet i en tid da forflytninger på tvers av landegrensene var vesentlig mindre omfattende enn i dag.

Men om det ikke ble tatt høyde for internasjonal migrasjon da den norske velferdsstaten ble etablert, har den like fullt vært sterkt premissgivende for hva slags politikk det har vært mulig og ønskelig å føre når det gjelder innvandring. Den norske velferdsstatens økonomiske overføringer til svake grupper, samt prinsippet om likebehandling, har hatt to sentrale følger for innvandring. For det første har det vært viktig å kontrollere innvandringen til landet i utgangspunktet. Den universelle og omfordelende velferdsstaten, som skal inkludere alle lovlig bosatte, nødvendiggjør seleksjon og avgrensing overfor potensielt nye medlemmer utenfra. For det andre har det vært viktig å integrere nykommere – særlig i arbeidslivet, men også i samfunnet generelt. Skal man opprettholde den grunnleggende samfunnsstrukturen, må nye innbyggere gjøres til en del av den. Velfungerende velferdssystemer er sårbar for omfattende innslag av mennesker som står utenfor det regulerte arbeidslivet, som presser lønninger og gode arbeidsforhold eller belaster budsjettene, og som i konsekvens kan utfordre samhørighet og konsensus. Denne ”systeminterne” logikken har blitt understøttet av internasjonale avtaler, der Norge har forpliktet seg til å likebehandle lovlig etablerte utlendinger og statsborgere når det gjelder de fleste sosiale rettigheter.

I norsk sammenheng har innvandringen endret seg markant over tid når det gjelder omfang, mangfold, geografisk distanse og sosial sammensetning. Norge har siden 1970-tallet utviklet seg fra å være et perifert innvandringsland i Europa til å være et betydelig mottakerland, målt i forhold til befolkningens størrelse. *Veksttaket* har også vært høy. Norge har de senere årene hatt en innvandringsrate per 1000 innbyggere som overgår alle våre fem sammenlikningsland i denne utredningen. Det er i dag over tre ganger så mange innvandrere i Norge som det var for 20 år siden.

Fra 1975 til EØS-utvidelsen i 2004 kom størstedelen av innvandringen til Norge av humanitære grunner, inkludert familietilknytning. Også etter 2004 gjelder dette en høy andel av innvandringen. Mennesker som kommer gjennom humanitære kanaler kan ofte ha en vanskelig livssituasjon i bagasjen, og de er ikke gitt opphold i Norge **for å** bidra til vekst og økonomisk utvikling. En høy andel av denne kategorien innvandrere har et kompetanse- og sysselsettingsnivå som ligger vesentlig under gjennomsnittet i majoritetsbefolkningen.

EØS-utvidelsen østover i 2004 har ført til den mest omfattende tilstrømningen noensinne, hovedsakelig i form av arbeidsmigranter.

De viktigste spørsmålene Velferds- og migrasjonsutvalget har vurdert, er hva som skal til for å sikre høy sysselsetting, likebehandling og et fortsatt godt sosialt sikkerhetsnett når økonomien og befolkningssammensetningen endrer seg, når markedet for arbeid og tjenester er åpnet gjennom EØS-avtalen, og når det politiske spillerommet i stigende grad begrenses av internasjonale regler og avtaler.

På kort sikt er det mye som tyder på at **arbeids**innvandring påvirker norsk økonomi og offentlige finanser positivt, blant annet fordi flere er i yrkesaktiv alder enn i totalbefolkningen. Så langt har arbeidsinnvandrerne fra EØS bidratt med mer skatteinntekter, og mottatt mindre i stønader og andre offentlige ytelser enn den øvrige befolkningen. Samtidig tyder noen studier på at de nye arbeidsinnvandrerne har gitt deler av den innenlandske arbeidskraften større konkurranse. Hvis det ikke kontinuerlig jobbes for å opprettholde et ordnet arbeidsliv, kan EØS-innvandringen bidra til press på lønninger og standarder. Sårbar arbeidskraft, som blant annet lavt kvalifiserte, inkludert de med innvandrerbakgrunn, kan risikere redusert arbeidsinntekt, høyere ledighet, raskere overgang til uførepensjon, eller alternativt større problemer med å komme seg i arbeid.

Konjunkturtilbakeslaget i 2009 brakte også inn noen nye spørsmål: Hvor mange av arbeidsinnvandrerne vil forbli i Norge selv om etterspørselen svekkes, hvor mange vil ta med seg familien for å bosette seg i Norge og i hvilken grad vil partneren bli yrkesaktiv? Er det realistisk å anta at de vil følge samme mønster i yrkesaktivitet som majoritetsbefolkningen, eller er det mer sannsynlig at arbeidsinnvandrerne, som er overrepresentert i tungt fysisk arbeid, vil ha tidlig frafall, i likhet med andre innvandrergupper i det norske samfunnet?

Press på velferdsytelser som følge av muligheten til eksport er et relativt nytt tema i offentligheten. Eksportmuligheten kan være en nødvendig rammebetingelse for å tiltrekke utenlandsk ekspertise, som har et midlertidig perspektiv på arbeid i Norge, og samtidig senke barrierene for nordmenn som ønsker arbeidserfaring ute. På den annen side kan eksportabilitet gjøre velferdsordninger uforholdsmessig attraktive og forstyrre balansen mellom innsats og belastning: Hvis eksporterbare ytelser som barnetrygd og kontantstøtte for eksempel, utgjør en vesentlig andel av inntektene EØS-borgere kan sende hjem fra arbeidsopphold i Norge, og hvis uførepensjon, dagpenger og sykepenger blir underlagt andre kontrollregimer enn hvis arbeidstakeren hadde oppholdt seg i Norge, kan eksportmuligheten påvirke migranters adferd. Gunstige eksportmuligheter kan også påvirke norske borgeres handlemåter når det gjelder å ta med opparbeidete goder utenlands, med sammensatte virkninger for norsk økonomi og norske velferdsordninger. De fleste land forsøker å få arbeid til å lønne seg – og stønader til å bli mindre attraktive enn arbeidsinntekt – gjennom å holde ytelsene på et slikt nivå at den enkelte får lavere kjøpekraft som stønadsmottaker enn som yrkesaktiv. I den grad stønadene eksporteres til lavkostland, faller dette insentivet til arbeid bort, og stønadene kan framstå som svært attraktive.

Resultater fra de makroøkonomiske analysene som SSB har gjennomført for utvalget viser at det ikke er innvandringens omfang som vil ha størst betydning

for finansieringen av velferdsmodellen, men i hvilken grad nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet, og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen. Dette betyr i praksis at sammensetning og kompetanse er viktig. Hvis de som kommer har kvalifikasjoner som matcher kravene i det norske arbeidsmarkedet, er et høyt antall ikke nødvendigvis noe problem. Bærekraftsvurderingen tilsier altså at det er avgjørende at den innvandrerbefolkningen som har kommet og fortsetter å komme til Norge, integreres i produktivt arbeid. Den norske staten påføres et betydelig **dobbelt tap** ved manglende yrkesdeltakelse: Velferdsutgiftene øker og statens skatteinntekter reduseres. Omvendt er det en dobbel **gevinst** å hente ved å få flere i arbeid. Sysselsetting og integrering er følgelig nøkkelfaktorer for å fremme langsiktig bærekraft.

Hvis man lykkes med å integrere innvandrere og etterkommere i arbeidslivet, kan innvandring være en del av svaret på Velferdsstatens utfordringer, hvis ikke, vil problemene bli forsterket.

Utvalgets oppgave har vært å analysere velferdsmodellens økonomisk bærekraft, og drøfte mulige tiltak og strategier for å gjøre velferdsstaten og arbeidslivet mer robust til takle migrasjon. Vi har her hatt tre sentrale politikkområder å spille på: innvandringspolitikk, arbeidslivs- og integreringspolitikk og generell velferdspolitik.

Innvandringspolitikk

Innvandringspolitikken – dvs. reguleringen av hvem som gis rett til å innvandre – har vært og er et viktig redskap for å påvirke *omfang* og *sammensetning* av innvandringen til riket, men dette redskapet er i stigende grad begrenset av internasjonale avtaler.

EØS-avtalen begrenser styringsrommet av både antall og sammensetning av innvandring fra EØS. EØS-mobiliteten kan først og fremst påvirkes indirekte, det vil si ved *tiltak* som påvirker hvor attraktivt det er å arbeide, studere og bo i Norge. Etter 1994 ble i praksis det innvandringspolitiske handlingsrommet begrenset til tredjelandsinnvandrere, som i hovedsak har kommet gjennom den humanitære porten – langt på vei, men i ulik grad, styrt av internasjonale forpliktelser.

Når spillerommet for justeringer her er lite, har det å gjøre med at norsk innvandringspolitikk allerede *er* restriktiv på de områdene der det er mulig å stramme inn, det vil si innenfor de grensene som settes av internasjonale forpliktelser, og etter hvert også andre lands definisjon av ”hvor langt forpliktelsene rekker”.

Gitt dette overordnede bildet, har utvalget ikke foreslått noen vesentlige endringer i hovedlinjene for norsk innvandringspolitikk. Vi understreker imidlertid at det ut fra våre analyser er viktig å opprettholde ambisjonene om en ”konsekvent, rettferdig og rettssikker” asylpolitikk, der det stadig er et viktig forbedringspotensiale når det gjelder saksbehandlingstid og effektiv retur av dem som har fått avslag. Det er også viktig å føre en stram familieinnvandringspolitikk fra tredjeland, med vektlegging av selvforsørgelse. Utvalget har følgelig lagt størst vekt på samspillet mellom velferdspolitikken og arbeidslivspolitikken i anbefalingene.

Utvalgets analyser understreker behovet for justeringer i velferdspolitikken for å fremme integrasjon og langsiktig bærekraft. Forskning viser at det i enkelte innvandrergupper er en bekymringsfull stor utstrømming fra arbeid til helse relaterte ytelser etter om lag 10-15 års botid, samtidig som vesentlig grupper – spesielt kvinner - aldri kommer i arbeid. Helt sentralt er følgelig å øke yrkesaktiviteten blant innvandrere generelt, og særlig i de gruppene der

sysselsettingsratene er svært lave. Dette betyr i praksis å motvirke overgangen fra arbeid til trygd, og sørge for et inkluderende arbeidsliv for flest mulig.

Det er en krevende oppgave å utforme inntektssikringsordningene slik at de gir den tryggheten de er ment å gi mot ufrivillig inntektsbortfall, f.eks. på grunn av arbeidsledighet eller sykdom, uten at de samtidig bidrar til at potensielle mottakere anstrenger seg for lite for å greie seg selv. Innstrømmingen til inntektssikringsordningene i Norge er høy i internasjonal sammenheng, særlig til de helserelaterte ytelsene, og potensialet for ytterligere økning er stort som følge av EØS-avtalens bestemmelser om likebehandling og sammenlegging av trygdetid. Utvalget mener derfor at det er behov for tiltak som gjør de helserelaterte ordningene mer robuste overfor et fortsatt høyt nivå på innvandringen.

Utvalget anbefaler en videreføring av likebehandlings- og integreringspolitikken som hovedstrategi, både av hensyn til velferdsmodellen og av mer humanitære grunner. Men - for at dette skal være bærekraftig, er det nødvendig å gjennomføre en mest mulig konsekvent aktiviserings- og kvalifiseringslinje i velferds- og integrasjonspolitikken, samt å gjøre noen justeringer i ordninger som har uheldige virkninger for integrasjon av innvandrere. Vi anbefaler også tiltak for å dempe opplevd risiko på arbeidsgiversiden når det gjelder ansettelse av lavt kvalifisert arbeidskraft. For å støtte opp under hovedgrepene, anbefaler utvalget å vri innsats fra kontantoverføringer til tjenester der det er mulig. Utvalget anbefaler f.eks at deler av barnetilleggene i uførepensjonen og i sosialhjelpen kan dreies mot konkrete tiltak for å fremme barns og unges deltakelse.

Utvalget mener at en slik aktiviseringslinje i størst mulig grad bør gjelde i inntektssikringsordningene allment. I dag gjelder prinsippet mest systematisk i dagpengeordningen; i introduksjonsstøtten; og gjennom attføring når man mottar arbeidsavklaringspenger.

Utvalget mener at prinsippet i større grad kan videreføres til – og utvides i – de helserelaterte ytelsene generelt, i overgangsstønad til enslige forsørgere, og i sosialhjelpen.

- Når det gjelder aktivisering innen helse, er det snakk om at økt bruk av graderte ytelser bør kombineres med rett og plikt til deltakelse i arbeid eller kvalifiseringstiltak, både på midlertidig og på mer permanent basis. Ambisjonen bør være at arbeidsevnen i størst mulig grad skal utnyttes i det ordinære arbeidsmarkedet på ordinære vilkår, men det vil trolig også være behov for å supplere med offentlig subsidierte ordninger for dem som ikke får slike relevante arbeidstilbud. (Ordnningen med tidsubestemt lønnstilskudd, varig skjermede og tilrettelagte arbeidsplasser kan være eksempler på slike tilbud.)

-I de familiepolitiske ordningene vil aktivisering særlig bety å støtte opp under tiltak som fremmer kvinners yrkesdeltaking og demper risiko for eksport. Utvalget går inn for å fase ut kontantstøtten i løpet av en treårsperiode, fjerne ektefelletillegget i uføretrygden, fortsette og utvide ordningen med gratis kjernetid i barnehager i innvandrertette områder samt skjerpe aktivitetskravene for mottakere av overgangsstønad.

-I sosialhjelpen er det snakk om å ta i bruk vilkår om deltakelse som allerede eksisterer i regelverket. Dette krever bedre oppfølging. Evt kan deler av barnetilskuddene vris til aktiviteter: gratis barnehage, fritidsordning, andre fritidsaktiviteter. Osv.

Alt i alt mener altså utvalget at et forsikringssystem bygget på *aktivisering* som hovedprinsipp vil være mer robust for de utviklingstrekk som er beskrevet i denne utredningen, enn et forsikringssystem primært bygget på passive inntektsoverføringer. Uforholdsmessig rekruttering til ordningene gjennom mulighet til eksport vil også kunne avta. Samtidig vil aktivisering som alternativ ivareta tryggheten til syke og funksjonshemmede mennesker langt bedre enn generelle nedskjæringer.

De foreslåtte justeringene står i et nært forhold til satsingen i arbeidslivet.

Utvalget mener det er viktig å introdusere tiltak som både rettes mot *arbeidstakersiden* og *arbeidsgiversiden* i arbeidsmarkedet, for å øke sysselsettingen blant innvandrere, både nyankomne og de som er bosatt og står utenfor arbeidslivet.

- 1) På arbeidstakersiden dreier det seg om å utvikle den enkeltes ressurser gjennom kvalifisering og yrkesrettet norskopplæring; Introduksjonsordningen utvides til nye grupper, og oppfølging og arbeidsretting styrkes.
- 2) Når det gjelder arbeidsgiversiden, bør det satses mer på lønnstilskudd (tidsbegrensede og mer langsiktige); og utvikling av traineeprogrammer og opplæringsstillinger.

Strategier som kombinerer tiltak både på tilbuds- og etterspørselssiden, kan vurderes nærmere, som f.eks den danske såkalte trappemodellen med – gradvis innslusing i arbeidslivet gjennom både risikodempende tiltak for arbeidsgiver og et målrettet kvalifiseringsløp for arbeidstaker.

Utvalget har lagt vekt på samspillet mellom velferdsordningenes innretning og arbeidslivets virkemåte når det gjelder å styrke den norske modellens bærekraft i årene som kommer.

Det er nødvendig med en **helhetlig tilnærming** hvor en klarere og mer konsekvent aktivisering må understøttes av tiltak i arbeidslivet. EØS-innvandringen kan innebære utvikling av et lavlønnsmarked i deler av arbeidslivet, der utformingen av velferdsordningene kan spille en viktig rolle. Underbetalt arbeid må ikke bli en inngangsbillett til eksportérbare velferdsytelser. Ryddige arbeidsforhold motvirker utstøting, og partene i arbeidslivet har en viktig oppgave i å påse at avtalefestede minstelønner overholdes. I sektorer der det viser seg å bli et stort lavtlønnsmarked, bør

myndighetene og partene vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende eller om den, – eventuelt også kontrolltiltakene – bør styrkes. Dersom dette ikke fungerer godt nok, må det vurderes å supplere med minstelønninger, nasjonale eller bransjevise.

Utvalgets anliggende har vært å tydeliggjøre det som spesifikt har med migrasjon å gjøre, selv om mange av problemstillingene er kjente fra generelle velferdspolitiske diskusjoner. Vi tar derfor til orde for et taktskifte i integreringspolitikken, med en tydeligere arbeidslinje, som bidrar til å endre normdannelsen og signaliserer klarere forventninger: Den enkelte har rett og plikt til å yte etter arbeidsevne, og har krav på støtte og underhold for å klare dette. Rene inntektsoverføringer bør primært rettes inn mot kortvarige stønadsbehov og sykdom som er uforenlig med alle typer arbeid.

Migrasjon og velferdsmodellens framtid

En av nestorene i amerikansk innvandringsforskning – Gary Freeman – postulerte på 1980-tallet at det eksisterer en grunnleggende motsetning mellom en inkluderende og sjenerøs velferdspolitikk og omfattende innvandring: Når velferdsstaten blir ansett som noe for ”dem”, betalt av ”oss”, er dens dager talte. Freeman var tidlig ute i en diskusjon som etter hvert har blitt omfangsrik og sentral i internasjonal migrasjonsforskning. Etter om lag 40 år med omfattende innvandring til Norge, er det vanskelig å gi Freeman entydig rett. Det er store utfordringer knyttet til innvandringsveksten i Norge, men sammenliknet med andre mottakerland, går det også bemerkelsesverdig bra for mange grupper.

Samtidig er det for tidlig å trekke noen bastant konklusjon om disse sammenhengene. Den mer åpne offentlige diskusjonen om innvandring og den norske velferdsmodellen er relativt ny, og samspiller med generelle samfunnsmessige forhold knyttet til demografiske utviklingstrekk og økte byrder for velferdsstaten.

Utredningen viser imidlertid at ”innvandring” er en for grov kategori for slike analyser. Innvandring er ikke som sådan et problem for den norske velferdsmodellen, men antallet som kommer må sees i forhold til hvilke ressurser de bringer med seg og hvor godt de lykkes med å komme inn i det norske arbeidsmarkedet. ”Hvordan det vil gå” må hele tiden vurderes ut fra en rekke forutsetninger. Det denne utredningen klart viser, er at det er sider ved selve utformingen av den norske velferdsmodellen som gjør den sårbar overfor økende internasjonal mobilitet. Norge står overfor en spenning : Innretningen på modellen gjør landet spesielt attraktivt for den typen innvandring som er mest utfordrende for grunnstrukturen i modellen.

Når 30–40 år dominert av nettopp denne typen innvandring ikke har fått mer alvorlige konsekvenser for velferdsmodellen og for oppslutningen om denne, er det flere grunner til det.

For det første har norske myndigheter siden reguleringen av 1975 fulgt en relativt restriktiv kontrollpolitikk. Fram til 2004 var arbeidsinnvandringen beskjeden, og myndighetene har også prøvd å holde en stram linje overfor de som kommer av humanitære grunner.

For det andre har Norge i akkurat samme periode som den nye innvandringen har funnet sted, etablert seg som en ledende oljenasjon, med bedre økonomiske forutsetninger for å håndtere velferdsstatlige kostnader enn de fleste andre land i verden.

For det tredje har de velferdsstatlige instrumentene, til tross for at de kan ha passiviserende virkninger, også bidratt til kvalifisering, forberedelse for arbeidslivet og livskvalitet for nyankomne familier.

Følgelig framstår velferdsmodellen som en del av både *problemet* og *løsningen* når det gjelder integrering av innvandrere.

Dette resonnementet bygger på en forutsetning om at innvandringen ikke bør eller kan stanses. Dels bidrar den til viktig og nødvendig tilførsel av arbeidskraft og nytenkning, dels er handlingsrommet begrenset når det gjelder styring og kontroll.

Derfor er en videreutvikling av en mer konsekvent, målrettet og effektiv aktiviseringspolitikk, er etter utvalgets enstemmige vurdering det viktigste bidraget til å sikre videreutvikling og bevaring av velferdsmodellen.