

ADGANG TIL DANMARK – VILKÅR OG POLICY-MULIGHEDER

Metock-dommen har tydeliggjort nogle af problemerne i Danmarks indvandringspolitik. Den tøvende og foreløbige reaktion har først og fremmest været fortsatte overvejelser om detailregulering, der kan gøre det besværligt for indvandrere at komme til Danmark. Den reguleringsøgende indgangsvinkel er forståelig, men den er ikke en fremtidsholdbar løsning, set i forhold til de oplagte problemer med beskæftigelsesmæssig og social integration af indvandrere i Danmark. Den detailregulerende tilgang håndterer således ikke den økonomiske udfordring, der følger af EU-borgernes og deres sammenførte familiemedlemmers ret til fri bevægelse og – hvad den aktuelle debat hidtil har overset – retten til sociale ydelser i Danmark. Forudsætningen for en robust og konstruktiv indvandringspolitik er, at den udformes i sammenhæng med det sociale ydelsessystem. Danmark kan ikke forfølge en politik Kombination med både respekt for EU's mere liberale indvandringspolitik og en i international sammenhæng generøs offentlig forsørgelse i Danmark af personer i den arbejdsdygtige alder – den ene må nødvendigvis give sig. I notatet skitseres mulighederne for at liberalisere indvandringen til Danmark og samtidig tilpasse de offentligt finansierede indkomstoverførsler og serviceydelser, så Danmark kan tiltrække indvandrere til beskæftigelse frem for til offentlig forsørgelse.

Indledning

Der vil være en række fordele ved en friere mulighed for indvandring til Danmark. Først og fremmest kan den forbedre indvandrerens mulighed for at nyde større frihed og økonomisk fremgang. Det gælder især for ikke-vestlige indvandrere.¹ Den friere indvandring kan også være til en samlet økonomisk fordel eller i hvert fald neutral for Danmark, men det kræver en modernisering af offentligt finansierede ordninger, så indvandrerne ikke inviteres til passiv forsørgelse. Danmark har hidtil ikke formået at integrere indvandrere af ikke-vestlig herkomst godt nok, og derfor har den hidtidige indvandring fra ikke-vestlige lande udgjort en belastning for de offentlige finanser.

Dette notat har til formål at præcisere, hvilke udfordringer Danmark står overfor. Udgangspunktet for udfordringerne er, at Danmark siden 1980'ere har været relativt dårlig til at integrere ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet. Der noteres derefter en række faktorer, der kan få omfanget af denne udfordring til at vokse yderligere. Dernæst redegøres der for, hvilke muligheder der aktuelt findes for indvandring til Danmark, og hvilke rettigheder der følger mht. modtagelse af offentlig finansierede sociale ydelser. Til sidst følger en redegørelse for, hvilke politik-muligheder der kan løse problemet med indvandring til offentlig forsørgelse. Konklusionen er, at mens det formentlig er en blindgyde at besvare indvandringens udfordring med detailregulering (herunder tilsigtet "besværlig" regulering), er der en anden mulighed i form af dels ændret adgang til sociale ydelser, dels ændret finansiering af udvalgte ydelser.

Udfordringerne for Danmark

Overledighed for indvandrere i Danmark

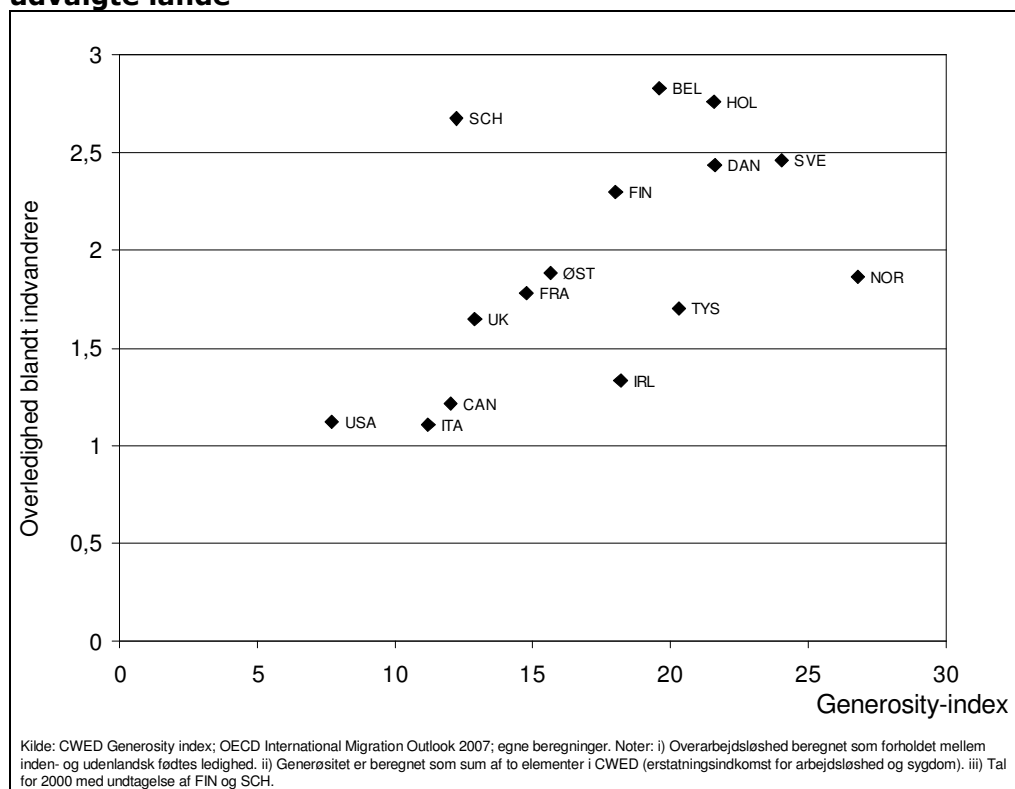
Danmark har traditionelt været relativt dårlig til at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet. Figur 1 viser "overledigheden" for indvandrere for udvalgte lande. Overledigheden er målt som indvandrerens ledighedsprocent i forhold til ledigheden for personer født i landet. En værdi på

¹ Danmarks Statistik skelner mellem vestlige og ikke-vestlige indvandrere. Det er en etableret begrebsanvendelse, og notatet følger denne. Når der i notatet henvises til, at ikke-vestlige indvandrere i relativt høj grad har problemer med at opnå beskæftigelse i Danmark og i relativt høj grad er på passiv forsørgelse, er der tale om gennemsnitsbetragtninger.

eksempelvis 2 angiver således, at indvandrere har dobbelt så høj en ledighedsprocent som de indfødte. Det fremgår, at indvandreres overledighed er forholdsvis stor i Danmark (cirka 2,4 gange ledigheden for personer født i Danmark), men dog lavere end i Belgien, Holland, Schweiz og Norge. Overledigheden er i figuren holdt op imod et mål for, hvor generøse landets sociale ydelser er. Der er en tendens til, at et højt niveau for sociale ydelser hænger sammen med en høj overarbejdsløshed.

Kausaliteten går formentlig ikke direkte fra generøsitet til indvandrernes overledighed. Et generøst velfærdssystem må forventes at medføre relativt høj ledighed for såvel indvandrere som danskere og kan således ikke i sig selv forklare forskellen. For at forklare forskellen, og altså forklare hvorfor indvandrerne rammes forholdsvis kraftigt af ledighed, må man også inddrage indvandrernes relativt beskedne "human kapital" og dermed produktivitet. En lav produktivitet resulterer i forholdsvis lav indkomst, men behøver dog ikke at resultere i høj ledighed. Når lav produktivitet i Danmark fører til høj ledighed, hænger det antageligt sammen med, at det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj de facto mindsteløn, og den udgør en barriere for personer med lav produktivitet².

Figur 1. Overførselsindkomsters generøsitet og indvandreres overledighed for udvalgte lande



Den relativt dårlige integration på arbejdsmarkedet er en udfordring for den økonomiske politik, bl.a. fordi den sætter pres på de offentlige finanser. I regeringens 2015-plan vedrørende forudsætningerne for holdbare offentlige finanser forventes nettoindvandringen fra mindre udviklede lande at være ca. 2.500 personer om året. Målsætningen om holdbare

² I *Immigration, the Nations-State and the Welfare State* af M.U. Necef (papir præsenteret ved konference om immigration, Bogazici University, , 8-9 October 2004) argumenteres for, at den danske debat er kendetegnet ved en modvilje mod at problematisere den danske velfærdsstatsmodel.

offentlige finanser vil blive sværere at opfylde, når indvandring af personer med svage forudsætninger for at opnå beskæftigelse er større end forventet. En stigning i indvandringen fra mindre udviklede lande på 5.000 personer årligt anslås at medføre en svækkelse af de offentlige finanser i størrelsesordenen 0,3 pct. af BNP³. Nyere beregninger fra Nationalbanken når frem til en svækkelse af en størrelsesorden på ca. 0,5 pct. af BNP.⁴

Forventet øget interesse for indvandring til Danmark

Udviklingen de seneste 30 år viser, hvor vanskeligt det er at forudsige den fremtidige indvandring til Danmark og dens økonomiske effekter. I regeringens 2015-plan fra 2007 indgår der forudsætninger, der i sagens natur ikke tager højde for en eventuel effekt af EF-domstolens afgørelse i 2008 i Metock-sagen. Metock-dommens konsekvenser vil på kort sigt givetvis være begrænsede, men på længere sigt er der dog andre faktorer, der kan få indvandringen til EU til at vokse betydeligt. Erfaringer fra tidligere årtiers dansk indvandrings- og socialpolitik synes at være, at der bør rettes større opmærksomhed mod udviklingen på langt og mellemlangt sigt. Det forventede større indvandringspotentiale hænger sammen med flere forhold:

- Rammerne i EU-samarbejdet medfører på sigt fri bevægelse for arbejdskraft i EU's 27 lande og i vid udstrækning adgang til sociale ydelser mm. i Danmark. Bevægelsesfriheden gælder EU-borgere og familiemedlemmer; sidstnævnte behøver ikke være EU-borgere.
- EU har annonceret en fælles indvandringspolitik, der bygger på antagelser om, at der i EU eksisterer et problem med arbejdskraftmangel, samt at dette problem skal løses gennem øget indvandring. Der er i Kommissionen og i mange af EU-landene en meget positiv holdning til indvandring, og man må forvente, at der vil være relativ let adgang til EU i flere lande.
- En meget stor andel af unge i Mellemøsten og Afrika har et ønske om at emigrere til Europa. Medmindre man i disse regioner får skabt bedre institutioner for beskyttelsen af den private ejendomsret og bedre vilkår for udvikling af markedsøkonomi, må ønsket om at udvandre forventes at bestå.
- På sigt kan Tyrkiet muligvis opnå optagelse i EU. Et eventuelt medlemskab vil dog være forbundet med en overgangsordning, der for en periode vil begrænse adgangen til andre EU-landes sociale systemer.

Det er vigtigt at understrege, at indvandringspotentialet ikke i sig selv udgør et økonomisk problem for Danmark. Det *kan* tværtimod udgøre en fordel. Om en eventuel større fremtidig indvandring kommer til at udgøre et økonomisk problem afhænger af, hvorledes indvandringen er sammensat, og hvorledes det sociale system er indrettet. Indvandring af personer, der kommer i beskæftigelse, tenderer at udgøre en økonomisk fordel for Danmark, mens indvandring af personer til passiv offentlig forsørgelse udgør en økonomisk belastning. Manglende beskæftigelsesmæssig integration kan også medføre øget kriminalitet og kultursammenstød.

EU-samarbejdet og arbejdskraftens rettigheder

EU-samarbejdet medfører større frihed for arbejdskraftens bevægelighed. Det har den økonomiske fordel, at arbejdskraften kan søge hen, hvor den er mest produktiv, og hvor den

³ Jf. Finansministeriet: *Mod nye mål – Danmark 2015. Teknisk baggrundsrapport*, 2007.

⁴ Nationalbanken: *Kvartalsoversigt - 3. kvartal 2008*, 2008.

derfor opnår en højere indkomst. Motivationen for denne type migration forklares ved muligheden for en større arbejdsindkomst. Reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed står imidlertid ikke alene, idet der også følger rettigheder vedrørende adgang til sociale ydelser. Disse rettigheder vedrører ikke alene EU-borgeren, men også vedkommendes familie selvom familiemedlemmerne ikke er EU-borgere.

Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender gør, at Danmark aktuelt kan føre en mere restriktiv indvandringspolitik over for tredjelande end resten af EU, men der er en politisk målsætning om at ophæve dette forbehold⁵. En ophævelse af forbeholdet vil medføre en forpligtelse til at følge de øvrige EU-landes mindre restriktive linie. Selv hvis forbeholdet skulle blive opretholdt, vil der være EU-regler vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed, der "overtrumfer" de aktuelle danske reguleringsbestræbelser; jf. boks 1. Disse forhold gør, at man givet rammerne af EU-samarbejdet må forvente, at der i fremtiden vil være et markant større antal personer, der kan immigrere til Danmark. Det gælder også for personer uden for EU med ikke-vestlig baggrund, hvis de er medlem af en EU-borgers familie.

Boks 1. EU-medlemskabets politiske implikationer for indvandringen til Danmark

Danmarks medlemskab af EU medfører, at EU-retten har indflydelse på den indvandringspolitik, der gælder for Danmark. Det er derfor relevant at inddrage de rammer, der sættes af EU. For indvandringspolitikken sker dette især på to måder:

- Arbejdskraftens fri bevægelighed: Fortolkninger af arbejdskraftens fri bevægelighed inden for EU medfører rettigheder vedrørende hhv. ophold, arbejde og modtagelse af indkomstoverførsler i værtslandet. EF-domstolen afviser med *Metock-dommen*, at medlemsstaterne kan stille et krav om, at tredjelandsstatsborgere skal have haft forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat, for at EU-reglerne om familiesammenføring kan finde anvendelse.
- Indvandrings- og asylpolitik: Kommissionen arbejder på at udvikle en fælles EU-politik på området, og det sker med udgangspunkt i den opfattelse, at der i kraft af stigende mangel på arbejdskraft er behov for mere indvandring.

De konkrete konsekvenser afhænger ikke alene af den valgte EU-politik, men også af EF-domstolens løbende fortolkning af EU-retten.

De afledte konsekvenser af arbejdskraftens fri bevægelighed hænger sammen med, at EU-borgere har krav på ligebehandling med opholdslandets egne borgere mht. såkaldte sociale fordele, dvs. retten til pension, bistand mm.⁶

De afledte konsekvenser af EU indvandrings- og asylpolitik hænger sammen med, at indvandrere til andre EU-lande opnår rettigheder i Danmark ved at være EU-borgere eller at være i familie med en EU-borger.

Kilder: Europaudvalget (2. samling) EU-note - E 43 (2008); Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration: *Juridisk vurderingsnotat om Metock-dommen* (notat af 19-8-08).

⁵ Forbeholdet giver Danmark mulighed for mere restriktive regler end EU-reglerne vedrørende bl.a. familiesammenføring, eksemplificeret ved 24-årsreglen og tilknytningskravet.

⁶ Vejledning om EU/EØS-borgeres adgang til kontanthjælp og starthjælp. Arbejdsdirektoratet, 2008. (VEJ nr 19 af 04/04/2008). <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=115636> set 3. september 2008.

Diskussionen i Danmark af Metock-dommen indikerer, at Danmark aktuelt opfatter den mere liberale EU-linie som et problem. Problemstillingen har dog eksisteret i flere år, og i indvandrerkræde har der cirkuleret information om benyttelsen af EU-retten til at "omgå"⁷ de tilsigtede stramninger; jf. boks 2. Om man ud fra en normativ betragtning anser EU's mindre restriktive udlændingepolitik som et problem, er et særskilt spørgsmål.

Boks 2. "Omgåelsesmulighederne " af de tilsigtede stramninger i indvandringspolitikken har været kendt i flere år.

Offentlig detailregulering medfører ofte innovative forsøg på omgåelse. Dette har også været tilfældet med indvandringspolitikken. Der har således i flere år eksisteret uofficielle vejledninger i at bruge EU-reglerne til at omgå sigtet i den danske indvandringspolitik. Et eksempel på en sådan vejledning er:

Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination (DRC): *Slesvig-løsningen – om at flytte til Sydslesvig med sin udenlandske ægtefælle*. Juni 2004. Der er senere kommet en opdateret udgave.

Vejledningen indeholder ganske detaljeret hjælp til, hvordan man gennem opnåelse af status som vandrende arbejdskraft kan få sin partner med til Danmark. Det oplyses i forordet (ved Elsebeth Gerner Nielsen) til vejledningen, at:

"I EU er der nu lavet fælles regler for familiesammenføring. Gode, fornuftige regler med udgangspunkt i de europæiske frihedsrettigheder. Desværre har Danmark et EU-forbehold. Derfor gælder reglerne ikke i Danmark. Det betyder, at EU borgere bosiddende i Danmark har helt andre og bedre rettigheder end danske statsborgere. De regler kan du og I måske få glæde af. Ved at bo og arbejde et stykke tid i Sydslesvig, får en dansk statsborger ret til at vende tilbage til Danmark som EU-borger. Og som EU-borger har man ret til at leve sammen med sin familie. Her i landet."

Der findes en tilsvarende vejledning fra DRC vedrørende "Sveriges-løsningen." Vejledningerne findes forskellige steder på nettet; bl.a. www.drcenter.dk

Endelig er der i EU-samarbejdet bestræbelser på, at også tilflyttere til EU – altså personer med opholdstilladelse som endnu ikke er blevet statsborgere i et EU-land – tildeles samme rettigheder som EU-borgere efter en kort årrække⁸.

EU-samarbejdets udvikling af en fælles indvandringspolitik

En mere grundlæggende årsag til, at en fremtidig fælles EU-indvandringspolitik ikke kan forventes at understøtte et eventuelt dansk ønske om en stram indvandringspolitik, er, at kommissionen lægger op til en større indvandring; jf. boks 1. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved kommissionens forslag i 2007 om en EU-indvandringspolitik, der aktuelt behandles i EU-parlamentet. Kommissionen understregede ved annonceringen af sit forslag, at Europa er et

⁷ Set fra EU-kommissionens synspunkt, hvor formålet er at fremme fri bevægelighed, er der ikke tale om omgåelse, men om en tilsigtet anvendelse.

⁸ Folketinget: *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, Småtryk fra Folketinget, juli 2004. Heri oplyses det, at "Alt i alt kan man således tale om en generel udvikling i retning af at give tredjelandsstatsborgere samme rettigheder som unionsborgere af hensyn til arbejdskraftens mobilitet. Flere af direktivforslagets regler og definitioner bygger i øvrigt på Domstolens praksis vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed." (p. 69) samt "Med andre ord indebærer direktivet, at en person fra et land uden for EU efter 1-2 års ophold i et EU-land – såfremt vedkommende har en opholdstilladelse af minimums 1 års varighed, såfremt vedkommende har udsigt til en varig opholdstilladelse samt på visse yderligere betingelser – har mulighed for at få sin nærmeste familie til opholdslandet." (p. 71).

indvandringskontinent. Forslaget bestod af to elementer⁹. Dels et forslag om en "EU Card"-ordning der skal give højtuddannede lettere adgang til EU¹⁰, dels en generel formåls erklæring om at tildele legale indvandrere rettigheder svarende til ("comparable to") EU-borgeres.

Indvandring fra Mellemøsten og Afrika

Der kan også ventes et større indvandringspotentiale fra lande uden for EU. Mellemøsten og Afrika er karakteriseret ved uhensigtsmæssige institutionelle rammer, der ikke understøtter privat ejendomsret og udvikling af en markedsøkonomi. Manglende private ejendomsrettigheder svækker incitamentet til økonomisk aktivitet og den højere produktivitet, som arbejdsdeling kan give i en markedsøkonomi. Den manglende respekt for ejendomsrettigheder hænger bl.a. sammen med diktatoriske politikere og korrupsion i forvaltningen. Desuden peger erfaringerne på, at vestlige landes forsøg med såkaldt udviklingsbistand lider under samme problemer som anden statsstyring og snarere fastholder landene i fattigdom end støtter økonomisk fremgang¹¹. UNDP udarbejder årligt analyser af de institutionelle forhold i de arabiske lande. I 2002-rapporten vurderede man udvandringspotentialet og konkluderede på baggrund af en interviewundersøgelse, at omkring halvdelen af de unge udtrykte et ønske om at emigrere til andre lande¹².

Tyrkiet

EU har gennem en årrække gennemført forhandlinger med Tyrkiet med henblik på tyrkisk medlemskab af EU. Disse forhandlinger er suspenderet indtil videre, og det er aktuelt uafklaret, om de genoptages. Et eventuelt tyrkisk medlemskab vil være forbundet med en overgangsperiode, og der vil derfor ikke umiddelbart være adgang for tyrkiske statsborgere til eksempelvis det danske arbejdsmarked og til sociale ydelser i Danmark. I en overgangsperiode må indkomstniveauet i Tyrkiet desuden forventes at stige, og med forbedrede økonomiske udsigter vil det for mange være mindre interessant at udvandre. Erfaringerne fra eksempelvis Spaniens og Portugals optagelse og aktuelt de nye medlemslande fra Østeuropa er således, at de hurtigt opnår økonomisk vækst¹³.

På kort sigt eksisterer potentialet for tyrkiske borgeres indvandring til Danmark i form af en anvendelse af de rettigheder om familiesammenføring, der følger af EU's regler for vandrende arbejdskraft. De økonomiske effekter af indvandring til Danmark fra Tyrkiet er endvidere påvirket af den konvention om fordelagtig adgang til landenes sociale ydelser, der er aftalt mellem Danmark og Tyrkiet¹⁴.

Indvandreres adgang til Danmark og til sociale ydelser

Tabel 1 giver en oversigt over indvandreres indgangsveje til Danmark. Der er tale om en forenkling med det formål at give et overblik. Der skelnes traditionelt mellem borgere fra lande i EU/EØS, borgere fra andre vestlige lande og borgere fra ikke-vestlige lande. Her fokuserer vi på borgere fra hhv. EU/EØS og ikke-vestlige lande. Denne skelnen kan dog ikke opretholdes

⁹ President of the European Commission: "Opening remarks of President Barroso – Legal Immigration." (Skriftligt oplæg til tale), Strasbourg, 23 oktober 2007.

¹⁰ Der er tale om en ordning, der svarer til det der traditionelt betegnes som Green Card ordninger. Nedenfor anvender notatet betegnelsen Blue Card ordning for en indretning med "åbne grænser og lukkede kasser."

¹¹ For kritiske vurderinger af såkaldt udviklingsbistand henvises til bl.a. R. Calderisi: *The Trouble With Africa – Why Foreign Aid Isn't Working*. 2006.

¹² UNDP (2002): *The Arab Human development Report 2002*.

¹³ I R. Erzan m.fl. *Growth and Immigration Scenarios: Turkey – EU, 2004*, imødegås "skrækscenarier" med stor migration fra Tyrkiet til EU-15 i forbindelse med tyrkisk medlemskab af EU, og der argumenteres for, at en afvisning af tyrkisk medlemskab faktisk kan medføre større tyrkisk emigration. Det sker med henvisning til, at de økonomiske forhold i Tyrkiet vil være relativt dårligere uden EU-medlemskab, hvilket kan motivere flere til udvandring.

¹⁴ Den Sociale Sikringsstyrelse: *Vejledning om Konvention mellem Danmark og Tyrkiet om social sikring*, 2004. Det følger af konventionen, at tyrkiske statsborgere opnår ret til eksempelvis førtidspension på samme vilkår som danske statsborgere efter 12 måneders fast ophold i Danmark. Denne konvention sætter begrænsninger på, hvilken indvandringspolitik man kan føre over for borgere fra disse lande.

helt, idet EU-borgere (med status som vandrende arbejdskraft) som understreget i flere EF-domme - senest Metock-dommen - typisk har ret til lettere familiesammenføring, end hvad de danske regler tilsiger, hvis de foretager sammenføringen i et andet EU-land. Retten til lettere familiesammenføring gælder også sammenføring af familiemedlemmer fra ikke-vestlige lande. Desuden opnår sammenførte familiemedlemmer til en EU-borger (med status som vandrende arbejdskraft) ret til sociale ydelser på lige fod med værtslandets borgere.

For danske EU-borgere kan status som vandrende arbejdskraft opnås gennem relativt korte ophold i et andet EU-land. I forbindelse med diskussionen af Metock-dommen har der været fokus på, hvor kort opholdet kan være, og hvilken dokumentation den danske stat kan kræve. Det specifikt nye i forbindelse med Metock-dommen er, at også personer uden legalt ophold i et EU-land kan benytte regler ved sammenføring med en EU-borger. Ved familiens tilbagevenden til Danmark vil den vandrende arbejdskrafts partner have ret til starthjælp, hvis vedkommende er fra tredjeland, og ret til kontanthjælp, hvis vedkommende er EU-borger.

Tabel 1. Indvandreres adgang til sociale ydelser ved ledighed i Danmark.

Indvandrers baggrund	Indvandringsgrundlag	Sociale ydelser ved ledighed
Ikke-vestlig, og vestlig udenfor EU	Arbejde	Generelt ikke ret til ydelser
	Studie	Generelt ikke ret til ydelser
	Familiesammenføring med dansk statsborger	Ret til introduktionsydelse/starthjælp
	Familiesammenføring med indvandrer uden EU-statsborgerskab	Ret til introduktionsydelse/starthjælp
	Familiesammenføring med person, der er EU-borger og har status som vandrende arbejdskraft.	Et relativt kort udenlandsk arbejdsophold giver ret til familiesammenføring. Den familiesammenførte partner har ret til introduktionsydelse/starthjælp.
	Flygtninge	Ret til introduktionsydelse/starthjælp
EU-borger	Arbejde mm.	Som udgangspunkt ret til starthjælp. Men med status som vandrende arbejdskraft og arbejdstagerstatus i Danmark opnås ret til kontanthjælp. Der medfølger rettigheder for familiemedlemmer.

Det økonomiske incitament til at immigrere til Danmark afhænger af, hvilken indkomst og velfærdsydelser man i øvrigt kan opnå i Danmark sammenlignet med, hvad man kan opnå i oprindelseslandet eller i andre destinationslande. På grund af den høje beskatning i Danmark er der typisk kun et svagt økonomisk incitament til at flytte til Danmark for personer med stort indkomstpotentiale. Derimod kan der være et relevant økonomisk incitament for personer med relativt beskedent indkomstpotentiale. Tabel 2 giver en oversigt over niveauet for understøttelse i tilfælde af ledighed i hhv. et land med betydelig udvandring til EU (Tyrkiet er anvendt som eksempel) og Danmark. Der er andre relevante udvandringslande, eksempelvis Pakistan, hvor det økonomiske motiv til udvandring kan være endnu større, men Tyrkiet illustrerer problemstillingen.

Det ses, at niveauet for understøttelse i Tyrkiet ligger under niveauet for diverse ydelser i Danmark (idet forskellen dog reduceres, hvis det medtages, at ydelserne i Danmark beskattes, og at købekraften er forskellig i de to lande), samt at man kun kan modtage ydelse i en relativ kort periode i Tyrkiet¹⁵. For personer, der ikke har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, findes kun begrænset offentlig eller privat støtte.

Den observerede forskel indebærer *ikke*, at der generelt er et incitament for tyrkiske statsborgere med lavt formelt kvalifikations/uddannelses-niveau til at udvandre til Danmark. For det første kan mange tyrkere med lavt formelt uddannelsesniveau finde arbejde i Tyrkiet eller i andre lande med lavere barrierer end dem, der kendetegner det danske arbejdsmarked, og kan altså dermed opnå en højere indkomst end den anførte tyrkiske understøttelse. For det andet er der for mange en række tab forbundet med at udvandre fra ens lokalområde og omgangskreds: Det drejer sig dels om pekuniære omkostninger, dels svækkelsen af ens kontakt med familie, venner m.fl. For det tredje er det i et længere tidsperspektiv muligt, at Tyrkiet liberaliserer sin økonomi og dermed markant forbedrer befolkningens fremtidige økonomiske muligheder. Sammenligningen er ikke desto mindre relevant for lavt kvalificerede personer, der kan have kontakt med tyrkere, evt. familierelaterede, i Danmark (og som dermed ikke har et stort tab i form af opgivelse af familie og venner), og som ikke har udsigt til eller præference¹⁶ for beskæftigelse.

Tabel 2. Arbejdsløshedsunderstøttelse i Danmark og i et land (Tyrkiet) med betydelig udvandring til EU.

	Danmark	Tyrkiet
Dagpenge/arbejdsløshedsunderstøttelse (DKK)	170.040	17.600 ⁱ⁾
Arbejdsløshedsunderstøttelse beskattes	JA	NEJ
Arbejdsløshedsunderstøttelsens maksimale varighed	48 måneder	10 måneder
Kontanthjælp/starthjælp (DKK) ⁱⁱ⁾	102.294/65.820	- ⁱⁱⁱ⁾
Kontanthjælp/starthjælp beskattes	JA	- ⁱⁱⁱ⁾
Kontanthjælpens/starthjælpens varighed	Uendelig	- ⁱⁱⁱ⁾

Kilde: OECD Benefits and Wages 2007, egne beregninger. Anm. Satser for 2005. Noter: i) TL: 4.177. Omregnet til DKK ved ikke-købekraftskorrigeret valutakurs 2005, ii) For ikke-forsørger over 25. iii) OECD anfører, at der enten ikke er system for eller informationer om socialhjælp i Tyrkiet. Ifølge oplysninger fra tyrkisk ekspert indhentet i forbindelse med notatets udarbejdelse findes kun begrænsede støtteordninger for særlige grupper samt privat hjælp.

Politik-muligheder

Baggrund

Generelt medfører større og friere international bevægelsesmulighed, at der opstår behov for at styrke sammenhængen mellem den enkelte persons *bidrag til* og *forbrug af* offentligt finansierede ydelser. Ellers eroderes de offentligt finansierede ordningers økonomiske bæredygtighed. Denne sammenhæng kan man sikre på forskellig måde. Man kan enten sigte efter en finansieringsmodel med primært privat eller primært offentlig finansiering. Ønsker man at opretholde en model med primært offentlig finansiering, må man sikre, at den ikke er for omfattende. Endelig er der i teorien også den mulighed, at man forsøger at løse finansieringsproblemet ved at bremse eller besværliggøre den større og friere internationale bevægelsesmulighed. Man kan således overveje tre muligheder:

¹⁵ Omvendt er der andre velfærdsydelser på højere niveau i Danmark.

¹⁶ Specielt kvinder som vil gå hjemme.

- Den primært private finansieringsmodel. Denne indebærer udbredelse af privat finansiering. I princippet kan alle velfærdsydelser og al velfærdsservice organiseres med hhv. private forsikringer vedrørende sygdom, pension mm. og privat betaling for brug af uddannelse, infrastruktur mm.
- Den primært offentlige finansieringsmodel. Denne kan tilrettes med styrkelse af optjeningskrav og målretning af offentligt finansierede indkomstoverførsler til personer, der rammes af såkaldte sociale begivenheder eller sygdom, og som ikke er arbejdsdygtige. Dette ville indebære fjernelse af borgerlønslignende ydelser, der gives til arbejdsdygtige personer. Endvidere kan man som supplement anvende offentlige serviceydelser.
- Afvisning af fri bevægelighed eller forsøg på at styre/begrænse den gennem detailregulering. Detailregulering kan bestå i ad-hoc krav, der besværliggør immigration. Det kan være krav som 24-årsreglen, tilknytning, omfattende dokumentationskrav osv.

Den private finansieringsmodel anvendes i dag i forbindelse med eksempelvis private forsikringsordninger (ejendom, bil, rejse, sundhed mm.) og nogle pensionsordninger. På kort sigt har modellen næppe politisk interesse i Danmark, selvom den i princippet har særdeles hensigtsmæssige økonomiske incitament og ville kunne anvendes for det store flertal af borgere. Den vigtigste begrænsning for brugen af privat finansiering består i, at personer med store observerbare risici for forsikringshændelsen (manglende beskæftigelsesmulighed, sygdom, osv.) afkræves en så stor forsikringspræmie, at de reelt ikke har råd til at tegne forsikringen¹⁷. For at sikre disse personer en dækning anses det derfor traditionelt for nødvendigt med offentlig finansiering¹⁸. I lys af den manglende politiske interesse for denne model overvejes den nedenfor kun i en tidsbegrænset udgave og kun for nye indvandrere, der ikke er omfattet af EU-regler, og som ikke opfylder et krav om et vist antal års ophold i Danmark.

Den offentlige finansieringsmodel forbindes traditionelt med de nordiske velfærdsstater. I den nordiske udgave betegnes den ofte som den universalistiske velfærdsstat kendetegnet ved generøse (højt ydelsesniveau) og universelle ydelser (til alle med opholdstilladelse). Ydelserne kan bestå af indkomstoverførsler eller offentligt finansierede serviceydelser. Modellen anvendes i dag i forbindelse med eksempelvis ledighed, mistet arbejdsevne og sygdom. Man anvender den også i forbindelse med forudsigelige hændelser, som de involverede i princippet kunne finansiere selv; f.eks. fødsler (overførsler til alle uanset indkomst i form af børnefamilieydelse, betaling til børns og unges uddannelse), begrænset sygdom (gratis lægebesøg) og alderdom (folkepension). Den umiddelbare fordel ved generøs offentlig finansiering – at man sikrer personer med stor risiko en god dækning – risikerer imidlertid at tiltrække utilsigtet mange personer, der kan nyde godt af ordningerne (såkaldt "moral hazard"). I sammenhæng med indvandring er problemet, at ordningerne kan tiltrække indvandrere, der ikke kan eller ikke ønsker at opnå beskæftigelse, men som i stedet benytter sig af offentlig forsørgelse. Der er dog mulighed for at tilpasse ordningerne, så man grundlæggende opretholder den offentlige finansieringsmodel, men tilpasser den en globaliseret virkelighed ved at gøre ordningerne mindre attraktive gennem lavere ydelser og skærpede optjeningskrav. Det er især disse tilpasningsmuligheder, der redegøres for nedenfor.

¹⁷ Hvis ikke forsikringsselskaberne skelnede mellem forskellige risici ville de blive offer for såkaldt selvsektion, hvor personer med stor risici ville vælge forsikringen til og tvinge præmierne op, mens personer med mindre risici ville fravælge forsikringerne, og slutresultatet kan blive, at ordningerne bryder sammen.

¹⁸ Historisk har man som alternativ til offentlig finansiering anvendt frivillig finansiering i civilsamfundet. Sådanne ordninger er imidlertid blevet fortrængt af offentlig finansiering, og kan næppe vokse frem på kort sigt.

Den detailregulerende model er historisk anvendt i mange lande, og formålet er sædvanligvis at begrænse den samlede indvandring og at påvirke, hvem der kan indvandre. I Danmark var det frem til år 2001 et fremherskende politisk ønske at tilgodese personer med flygtningestatus samt familiesammenføringer. Fra 2001 har der tværtimod været ønske om at begrænse den samlede indvandring og at reducere antallet af familiesammenføringer samt at øge andelen, der indvandrer til beskæftigelse eller tager en uddannelse.

VK-regeringen har taget en række initiativer for at ændre den danske indvandringspolitik. Regeringens nye politik har, i overensstemmelse med ovennævnte redegørelse, været kendetegnet ved to forskellige elementer: Dels en detailregulering, dels en tilpasning af de sociale ydelser. Der er allerede nu problemer med at sikre detailreguleringens effektivitet, og det problem må forventes at blive større i fremtiden, hvis ydre faktorer gør, at et voksende antal lavt kvalificerede opnår mulighed for indvandring til Danmark. Det taler for i stedet at videreudvikle tilpasningen af de sociale ydelser mm., så muligheden for passiv forsørgelse begrænses, og incitamentet til og muligheden for beskæftigelse styrkes. Regeringen har i flere tilfælde anvendt dette moderniseringsspor, (jf. boks 3). Der er endvidere planlagt en styrkelse af 300-timers reglen i regeringens netop indgåede aftale med Dansk Folkeparti¹⁹.

Boks 3. Vedtagne tilpasninger af sociale ydelser til en globaliseret økonomi

2002	<ul style="list-style-type: none"> Loft over ydelser til kontanthjælpsmodtagere. Kan ikke omgås af EU-borgere gennem status som vandrende arbejdskraft.
2002	<ul style="list-style-type: none"> Starthjælpsydelserne introduceres til erstatning for kontanthjælp for personer med svag tilknytning til Danmark. Introducerer et opholdskrav (7 år i Danmark inden for 8 år) for overgang til kontanthjælp. Kan omgås af EU-borgere gennem status som vandrende arbejdskraft.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 300-timers regel: Reglen går ud på, at alle ægtepar på kontanthjælp, der ikke samlet arbejder 300 timer i løbet af to år, mister den ene kontanthjælp. Kan ikke omgås af EU-borgere gennem status som vandrende arbejdskraft.
2007 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> Beskæftigelseskrav for starthjælpsydelserne. For at starthjælpsmodtagere kan overgå til kontanthjælp efter 7 år, skal modtageren have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i 2½ år inden for de seneste 8 år. Beskæftigelseskravet trådte i kraft den 1. maj 2007. Det gælder for personer, der er indrejst i Danmark efter 1. juli 2006, hvorfor kravet tidligst får virkning for personer efter den 1. juli 2013. Kan omgås af EU-borgere gennem status som vandrende arbejdskraft.

300-timers regel i indvandringspolitisk perspektiv

Det giver et helt nyt perspektiv på de offentligt finansierede ydelser, når man som i dette notat ser dem i et indvandringspolitisk perspektiv. Betydningen kan illustreres ved 300-timers reglen. Hidtidige undersøgelser af 300-timers reglen har fokuseret på effekten for personer bosiddende i Danmark, men i en indvandringspolitisk sammenhæng er målsætningen i højere grad at påvirke, hvem der på længere sigt indvandrer til Danmark. Det samme gælder de øvrige politikmuligheder listet i boks 5. Mindre attraktive ordninger for passiv forsørgelse vil i

¹⁹ Jf. Integrationsministeriet: *Politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-Domstolens afgørelse i Metock-sagen*, 22. september 2008.

mindre grad tiltrække svagt kvalificerede indvandrere, og det er dét, der er formålet. Det er i forbindelse med effekten af 300-timers reglen blevet nævnt som argument *imod* ordningen, at den berører personer med svage dansk kundskaber o. lign. I indvandringspolitisk sammenhæng er det snarere et argument *for* ordningen, idet dens formål er at styrke incitamentet til, at potentielle indvandrere sikrer sig at kunne opnå beskæftigelse i Danmark. Det er naturligvis stadig relevant at undersøge effekten på allerede bosiddende i Danmark, men hvis der er et problem, eksempelvis med fejlplacering mht. "matchgruppe", er det mest rationelt, at man forsøger at løse dette afgrænsede problem frem for at fortsætte en ordning, der tiltrækker personer, som ikke kan opnå beskæftigelse i Danmark.

Moderniseringsmuligheder

Der er gode muligheder for at liberalisere adgangen til Danmark. Som understreget ovenfor medfører EU-samarbejdet i sig selv en bevægelse i retning af mere liberale indvandringsmuligheder. Det vedrører især personer i EU eller med tilknytning til en EU-borger, men det vedrører i en vis grad også tredjelands statsborgere. Danmark kan dog vælge selv at liberalisere indvandringsmulighederne. Det kan bl.a. ske ved at ophæve dele af reguleringen af familiesammenføring og gøre jobkortordningen²⁰ mindre restriktiv gennem en nedsættelse af beløbsgrænsen til 225.000 kr.; jf. boks 4.

Det attraktive i at anvende jobkortordningen som omdrejningspunkt og instrument for en liberalisering er, at indvandringen er betinget af et jobtilbud. Ikke desto mindre er jobkortordningen og dens beløbsbegrænsning i sig selv en regulering, der forvrider det internationale arbejdsmarked. Der er således muligheder for yderligere liberaliseringer af ordningen: Beløbsgrænsen kan sættes til nul, og adgangen kan alene betinges af en ansættelsesaftale. Alternativt kan man helt ophæve betingelsen om en ansættelsesaftale, hvilket vil indebære, at stort set alle vil kunne få opholdstilladelse i landet. Men hvis man samtidig forfølger en målsætning om sunde offentlige finanser, så forudsætter en liberalisering af adgangen til Danmark, at der samtidig sker tilpasninger af de offentlige finansierede ydelser. Man kan med andre ord kun liberalisere adgangen til Danmark i den grad, man er villig til at tilpasse de offentligt finansierede ydelser.

Boks 4. Muligheder for at liberalisere indvandringen til Danmark

- Liberalisering af familiesammenføring:
 - 24-årsregel ophæves
 - Tilknytningskrav ophæves
- Beløbsgrænsen:
 - Grænsen vedrørende årlig indkomst i jobkortordningen nedsættes til 225.000 kr. svarende til grundlønnen for social og sundhedshjælpere. Dermed kan man indvandre til Danmark, hvis man har aftale om et job med en indkomst over ovennævnte beløb.
 - Den eksisterende betingelse, om at løn og ansættelsesvilkår "skal være sædvanlige efter danske forhold", fjernes.
 - De eksisterende bestemmelser, om at opholdstilladelse gives for en tidsbegrænset periode (3 år med forlængelsesmulighed), og at forlængelse er betinget af, at ansøgeren ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, kan opretholdes

²⁰ Egentlig den såkaldte *beløbsordning*: ordningen giver aktuelt adgang for udlændinge til Danmark, hvis de fremviser en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud, hvoraf løn og ansættelsesvilkår fremgår og er sædvanlige efter danske forhold, og hvor lønnen er minimum 375.000 DKK

Som nævnt ovenfor er der de senere år gennemført ændringer af socialpolitikken, der gør den mere forenelig med en globaliseret verden. Som anført i boks 3 er det dog muligt at omgå en række af de initiativer, der er gennemført med henblik på at gøre det relativt mere attraktivt at være i beskæftigelse frem for på offentlig forsørgelse. Det kan derfor overvejes at rette initiativerne til, så de er mere robuste overfor omgåelse. Desuden eksisterer der en række andre borgerløns-lignende ordninger, og der er risiko for, at der blot substitueres til disse ordninger som reaktion på stramningerne vedrørende kontanthjælpen. F.eks. er der de senere år observeret en stigning i antallet af personer, der tildeles førtidspension. Tabel 3 viser udviklingen i andel modtagere af førtidspension fordelt på herkomst.

Tabel 3. Andel modtagere af førtidspension fordelt på herkomst, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dansk oprindelse	5,8%	5,7%	5,7%	5,7%	5,6%	5,4%
Ikke-vestlige	6,7%	6,9%	7,6%	8,5%	9,0%	9,5%

Kilde: Registerudtræk, egne beregninger

I boks 5 listes en række eksempler på muligheder for at tilpasse velfærdsstatens ydelser til en virkelighed med større internationalt migrationspotentiale. Formålet er ikke at give en udtømmende liste, men at give eksempler på tiltag, der a) reducerer ydelsernes niveau (reduktionen kan gøres konjunkturafhængig, så den afspejler arbejdskraftmangelen), b) styrker optjeningskravene til at kunne modtage ledighedsydelse, c) målretter indkomstoverførsler til personer som rammes af sociale hændelser, og som derfor har reelt behov, frem for at give indkomstoverførsler bredt og d) øger brugerbetalingen for serviceydelser. Brugerbetalingsforslagene er begrundet ved, at der i fremtiden forventes en stigende træk på sundhedssektoren, hvilket skærper behovet for at målrette ydelserne til dem med størst behov. De fleste eksempler stammer fra lignende forslag fremført som resultat af tidligere udredningsarbejder eller eksempelvis af OECD. Forslagene medfører samlet set betydelige offentlige besparelser, der kan anvendes til reduktion af beskatningen af indkomst, hvilket sammen med ovennævnte forslag om en liberalisering af indvandringsmulighederne vil øge arbejdsudbuddet.

Boks 5. Forudsætningen for at liberalisere indvandringspolitikken er, at der gennemføres stramninger af offentligt finansierede ydelser: Eksempler på mulige initiativer

Borgerløns-lignende ordninger justeres eller afskaffes. Det gælder bl.a.:

- Aftalen mellem regeringen og DF om udvidelse af 300-timers regel til 450-timers regel gennemføres. Reglen kan ændres til at tage udgangspunkt i de seneste 12 måneder og kun forlænges under konjunkturer uden arbejdskraftmangel. Fordelene er bl.a., at det styrker incitamentet til almindelig og registreret beskæftigelse frem for passiv forsørgelse og "sort" arbejde, samt at det ikke kan "omgås" af EU-borgere gennem status som vandrende arbejdskraft. Ulempen ved satsreduktioner kunne være, at nogle personer med reelt behov for hjælp (dvs. reelt uarbejdsdygtige) risikerer at blive omfattet; dette er der dog i stor udstrækning taget højde for ved at friholde matchgruppe 5. (Starthjælpsordningen fortsættes for personer, der ikke er omfattet af EU-regler vdr. vandrende arbejdskraft).
- Ungereglerne i kontanthjælps- og dagpengesystemet kan udvides til at omfatte 25-29-årige uden børn.

- Børnefamilieydelse kan afskaffes. Det kan være hensigtsmæssigt at prioritere sociale ydelser, så de målrettes personer, der rammes af uforudsigelige sociale hændelser.
- Førtidspension. Antallet af førtidspensionister vokser markant. Især vokser andelen blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det kan afspejle, at stramninger på bistandsområdet omgås gennem tildeling af førtidspension. For at undgå en utilsigtet forøgelse af borgere på førtidspension kan den uafhængige lægelige kontrol med potentielle førtidspensionister styrkes, og førtidspensionisters sager bør genvurderes hvert femte år, så personer, der har genvundet noget af deres arbejdsevne, hjælpes tilbage til arbejdsmarkedet.
- Aktiveringsindsats:
 - Der kan udpeges særlige beskæftigelsesområder med arbejdskraftmangel inden for ufaglærte områder, hvortil modtagere af ydelser skal søge arbejde/aktivering. Der følges målrettet op på disse ansøgninger og arbejdsforløb, og karantænen i tilfælde af at selvforskyldt ledighed forlænges.
 - Sanktionen for kontant- og starthjælpsmodtagere, der udebliver fra aktivering eller afviser arbejde, skærpes.

Optjeningskrav styrkes

- Optjeningskravet for at opnå dagpengeret kan styrkes. Dagpengeperiode forkortes til 1 år. Fordelen ved denne ændring er, at den styrker incitamentet til almindelig og registreret beskæftigelse og mindsker risikoen for passiv forsørgelse og "sort" arbejde. Genoptjeningskrav øges fra 26 uger til 52 uger som foreslået af Arbejdsmarkedskommissionen.
- Kontanthjælps- og dagpengemodtagere omfattes af obligatorisk pensionsopsparing. Dermed tydeliggøres, at alle har et ansvar for at forberede sig økonomisk til sin alderdom. Finansiering sker med fradrag i eksisterende satser.

Brugerbetaling

- Der indføres supplerende brugerbetaling for konsultationer under sygesikringen (lægebesøg) og for forplejning under hospitalsindlæggelse. Brugerbetalingen begrænses af et årligt maksimumbeløb, så personer med fortsat stort forbrug af konsultationer eksempelvis maksimalt kan komme til at betale 1500 kr. Dermed bringes indretningen på linje med andre nordiske lande. Lignende forslag er fremført af OECD og Velfærdskommissionen.
- Der indføres brugerbetaling for hjemmehjælp der varer under 2 timer vedrørende praktiske opgaver.

Reducere beskatningen på indkomst

- Reduktion af indkomstskat for dermed at styrke incitament til beskæftigelse samt for at tiltrække og fastholde arbejdskraft.

Udredning

- Der igangsættes udredningsarbejde med henblik på omdannelse af offentlige pay-as-you-go ordninger til ordninger med individuel opsparingsfinansiering. Dette arbejde skal omfatte:

- Borgerkonti vedrørende sundhed (såkaldte sundhedsopsparingskonti).

Udover disse forslag vedrørende offentligt finansierede ydelser kan man forbedre indvandrerens muligheder for beskæftigelse gennem en reduktion af mindste-/startlønnen; evt. gennem en indslusningsløn.

Opholdstidskrav

Danmark kan gennem ovennævnte forslag forberede sig på et voksende potentiale for indvandring. Hvis Danmark i dag havde befundet sig i en situation uden at have haft en betydelig indvandring, så ville ovenstående initiativer muligvis kunne sikre en fremtidig økonomisk bæredygtig indvandring. Men da udgangspunktet i dag er, at der allerede er sket en betydelig indvandring af personer, der har haft svært ved at finde fodfæste/fast grund på det danske arbejdsmarked, så vil ovennævnte forslag ikke være tilstrækkelige: Forslagene tager ikke højde for, at en stor del af det voksende potentiale for indvandring til Danmark må forventes at blive realiseret i form af familiesammenføring (hvor beløbsgrænsen i jobkortordningen nævnt ovenfor ikke gælder), og hvor indvandringen ikke nødvendigvis er begrundet i ønsket om beskæftigelse i Danmark. Forslagene tager heller ikke højde for, at niveauet for sociale ydelser og offentlige gratisydelser kan tiltrække nogle indvandrere fra især tredjelande, der spekulerer i at kunne modtage disse ydelser efter kortere tids ophold i Danmark. Det er derfor nødvendigt at overveje yderligere tiltag for at sikre fremtidige holdbare offentlige finanser.

Et sådan muligt tiltag kan findes med inspiration i en model, hvor man liberaliserer/deregulerer adgangen til Danmark, men samtidig fjerner retten til at modtage sociale ydelser i Danmark. Den frie adgang gøres således betinget af, at indvandrerens efterfølgende er selvhjulpne. Sådanne ordninger omtales gerne som "Blue-Card-ordninger"²¹ eller "Åbne-grænser-lukkede-kasser." Det generelle princip i denne type ordninger er, at man sikrer et stærkt incitament til beskæftigelse frem for passiv forsørgelse ved i) at udelukke personer i en længere overgangsperiode fra at kunne modtage sociale ydelser og eventuelt andre offentligt finansierede goder, og ii) at knytte et optjeningskrav til overgangsperioden, så man efter et antal år bliver "medlem" af de sociale ordninger og kan modtage ydelser fra dem. Modellen består således af to elementer:

- "Lukkede kasser" – skærpede optjeningskrav for at kunne modtage indkomstoverførsler mm.
- "Åbne grænser" – fjernelse af regulering som eksempelvis alderskrav for ægtefæller, tilknytningskrav mm.

Indholdet i en "Blue-Card-ordning" kan være, at indvandrere til Danmark tildeles en individuel Borger-konto. For at kunne indvandre til Danmark kræves indsættelse af et bestemt beløb på denne individuelle konto²². Beløbet kan afpasses det ønskede indvandringsomfang. Indvandrere er ellers omfattet af den almindeligt gældende skattelovgivning. For at kunne kvalificere sig til modtagelse af offentlige indkomstoverførselsordninger som kontanthjælp, dagpenge og førtidspension skal personen yderligere have betalt indkomstskat (og dermed dokumenteret at kunne finde legal beskæftigelse) af en vis årlig størrelse, samt have opholdt

²¹ EU-kommissionen omtaler sit forslag om privilegeret adgang for højtuddannede som en Blue Card ordning; angiveligt pga. EU-flagets blå baggrund.

²² Depositumsordningen kan angiveligt ikke anvendes for tredjelandsborgere i Danmark, hvis Danmark opgiver forbeholdet vdr. retlige og indre anliggender, idet "Direktivet [om familiesammenføring] indeholder heller ikke en mulighed for at der kan stille krav om sikkerhedsstillelse på DKK 51.600 for fremtidige offentlige udgifter eller for at der stilles krav om at der ikke må være modtaget offentlig hjælp et år før familiesammenføringen." Folketinget: *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, Småtryk fra Folketinget, juli 2004, p. 70.

sig i Danmark i et antal år. Kan personen ikke opfylde disse krav inddrages opholdstilladelsen eventuelt, og personen får udbetalt sit indestående på sin borgerkonto ved dokumenteret udrejse.

Det er formentlig ikke realistisk at indføre en egentlig "Blue-Card-ordning" i Danmark, men man kan opnå dele af den samme effekt som "Blue-Card-modellen" gennem anvendelsen af et opholdstidskrav, der fastlægger, hvor længe man skal have boet i Danmark for at optjene ret til at modtage sociale ydelser; jf. boks 6. En sådan ordning eksisterer allerede i form af 7-årsreglen vedrørende modtagelse af hhv. starthjælp og kontanthjælp. Den mulighed, der skitseres i boks 6, er mere vidtgående og udelukker generelt ydelser i optjeningsperioden. Der kan fortsat være mulighed for uddannelses tilbud (danskundervisning mm.) til indvandrere.

Boks 6. Styrket optjeningskrav gennem et opholdstidskrav

- Der kan indføres et opholdstidskrav for at kunne modtage offentligt finansierede ydelser, herunder eksempelvis kontanthjælp, starthjælp, førtidspension og eventuelt dagpenge. Kravet kan eksempelvis være tilsvarende den eksisterende 7-års regel for at kunne modtage kontanthjælp (7 års ophold i Danmark inden for de seneste 8 år), eller man kan anvende et skærpet krav.
 - I forhold til i dag indebærer denne udformning af opholdstidskravet, at der ikke tildeles indvandrere en starthjælp/introduktionsydelse.
 - Flygtninge vil fortsat kunne modtage introduktionsydelse/starthjælp.

Samlet set indebærer forslagene i boks 4-6 en styrkelse af det moderniseringsspor, der allerede har været skridt i retning af i de senere års indvandringspolitik. Forslagene liberaliserer indvandringen og udvider muligheden for at øge arbejdsstyrken. Samtidig gøres systemet med offentligt finansierede ydelser mere robust over for en virkelighed med større indvandringspotentiale.

Konklusion

Den aktuelle og fremtidige udvikling med større international mobilitet er ved at overhale den danske indvandrings- og socialpolitik. Kombinationen af relativ åben adgang til Danmark kombineret med tiltrækkende offentlige forsørgelsesmuligheder har medført en betydelig overarbejdsløshed blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande og medfører en belastning af de offentlige finanser.

VK-regeringen har forsøgt at håndtere dette problem på to måder: Dels gennem detailregulering, der besværliggør adgangen til Danmark, dels gennem et moderniseringsspor med tilpasninger af de offentlige forsørgelsesmuligheder, så de er mindre tiltrækkende.

Detailreguleringen har tilsyneladende virket i overensstemmelse med hensigten i en periode, men det viser sig nu, med bl.a. Metock-dommen, at den kolliderer med EU-samarbejdets regler. Den anvendte detailregulering er derfor ikke en fremtidsholdbar løsning. En tilpasning og styrkelse af moderniseringssporet med tilpasning af de sociale ydelser i Danmark kan derimod håndtere den fremtidige indvandring, så den i højere grad resulterer i beskæftigelse. På den måde kan man ændre indvandringen, så der dels kommer en mindre indvandring af lavt kvalificerede, som i høj grad risikerer at belaste de offentlige finanser, dels kommer en større indvandring af personer med kvalifikationer til at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked.