

INDVANDRERES OG DANSKERES PÅVIRKNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER – DER ER BEHOV FOR ET POLITIKSKIFTE.

Det kan med udgangspunkt i nye beregninger foretaget af den uafhængige institution DREAM for CEPOS fastslås, at der for fremtidige generationer af borgere i Danmark må ventes negative nettobidrag til de offentlige finanser for tre ud af fire indvandrergrupper og for gruppen klassificeret som danskere: For en ny generation af danskere udgør det negative nettobidrag 5.470 kr. pr. år. For indvandrere fra mindre udviklede lande er der tale om et negativt nettobidrag af størrelsesordenen 29.600 kr. pr. år, at personen er i Danmark. For efterkommere fra mindre udviklede lande udgør det negative nettobidrag 29.000 kr. pr. år, mens det for efterkommere fra mere udviklede lande udgør 8.500 kr. Kun for én gruppe – indvandrere fra såkaldt udviklede lande – er der tale om et positivt nettobidrag. En ny generation af denne gruppe ventes at resultere i nettobidrag på 13.500 kr. pr. år personen er i Danmark. De negative nettobidrag for indvandrere og efterkommere er udtryk for konsekvenser af politiske valg, idet de primært skyldes den førte indvandrings-, social- og arbejdsmarkedspolitik, der dels tiltrækker indvandrere med beskedne formelle kvalifikationer, dels fastholder mange indvandrere i det sociale ydelsessystem. Det er imidlertid muligt at vende indvandringen til en økonomisk fordel, hvis man ændrer indvandrings-, social- og arbejdsmarkedspolitikken, så man fremover i højere grad belønner beskæftigelse og gør indkomstoverførslerne mindre generøse. Sådanne initiativer kan eksempelvis bestå i en styrkelse af optjeningselementet for at kunne modtage start/kontanthjælp og andre ydelser samt indførsel af lavere mindsteløn eller indslusningsløn, så flere personer med beskedne formelle kvalifikationer kan finde job. Det er vigtigt at understrege, at indvandringens finansieringsbyrde ikke er et argument imod indvandring fra mindre udviklede lande endsige en kritik af indvandrere i Danmark, men et argument for at ændre den eksisterende indvandrings- og socialpolitik.

Indledning

Den amerikanske økonom Julian L. Simon har i en række artikler undersøgt effekten af indvandring til USA. I en artikel¹ fra 1984 præsenterede J.L. Simon resultaterne af en undersøgelse af effekten på de offentlige finanser, og andre har siden tolket analysen som et forslag til en politikregel², dvs. en vejledning for, hvilken politik man bør vælge.

Reglen kan formuleres således:

If the marginal immigrant makes a non-negative contribution to the treasury you continue to admit immigrants until the contribution goes to zero.

Reglen siger således, at man politisk skal tilstræbe yderligere indvandring, så længe der er en positiv effekt på de offentlige finanser af en ekstra indvandrer. Der er en række grunde til ikke at følge en sådan regel slavisk. Der kan være positive såvel som negative effekter af indvandring, der ikke påvirker de offentlige finanser, og som man derfor ville overse, hvis man

¹ J.L. Simon: "Immigrants, Taxes, and Welfare in the United States", *Population and Development Review*, Vol. 10, No. 1 (Mar., 1984), pp. 55-69.

² Formuleringen her er fra Don J. DeVoretz: "Immigration Policy: Methods of Economic Assessment" – 2004 Julian Simon Lecture Series, IZA. DeVoretz omtaler den pågældende politikregel som "The Simon Principle". Strengt taget anfører Simon ikke effekten på de offentlige kasser som et forslag til en regel eller et evalueringsprincip, men vi følger DeVoretz' terminologi, og formuleringen af reglen stammer også fra DeVoretz. Julian Simons eksplicitte politikanbefalinger kan ses i bl.a. "The Economic Consequences of Immigration into the United States", der er tilgængelig på adressen <http://www.juliansimon.com/writings/Immigration/>.

udelukkende fokuserede på denne effekt³. Men reglen udmærker sig på den anden side ved at sætte fingeren på et centralt spørgsmål vedrørende et lands indvandring: Udgør indvandringen under den valgte indvandrings- og socialpolitik et finansieringsbidrag eller en finansieringsbyrde for landets egen befolkning? Og især udmærker reglen sig ved eksplicit at adressere spørgsmålet om, hvilken indvandringspolitik man bør føre ud fra en økonomisk betragtning.

I USA's tilfælde var svaret ifølge J.L. Simons analyse fra 1984, at indvandringen resulterede i et positivt nettobidrag til de offentlige kasser⁴. Det er imidlertid ikke muligt blot at overføre denne positive konklusion til eksempelvis Danmark, idet den danske indvandrings- og socialpolitik adskiller sig markant fra den amerikanske. Mens der for indvandrere til USA er et stærkt økonomisk incitament til at finde beskæftigelse og samtidig gode muligheder for at finde beskæftigelse (pga. relativt lave skatter og indkomstoverførsler samt relativt gode jobmuligheder for lavt kvalificerede, idet mindstelønnen er relativt lav), så er situationen en anden for (især ikke-vestlige) indvandrere til Danmark. Forskellen i vilkår og resultat ses tydeligt af, at indvandreres beskæftigelsesefterslæb har været væsentligt større i Danmark end i USA.

Det er derfor relevant at undersøge, om den nuværende indvandrings- og socialpolitik i Danmark resulterer i en fremtidig finansieringsbyrde. Og hvor stor den i givet fald kan ventes at blive. Notatets formål er således at præsentere en beregning af denne finansieringsbyrde, samt at anføre politikmuligheder der kan forbedre indvandreres beskæftigelsesmuligheder i Danmark og dermed reducere finansieringsbyrden.

Notatet er disponeret således, at næste afsnit redegør for, hvorfor fri vandring tenderer at udgøre en økonomisk fordel, men også hvorfor politiske indgreb i form af indvandrings- og socialpolitik kan medføre, at indvandring resulterer i en finansieringsbyrde for det modtagende samfunds borgere. Dernæst præsenteres den beregning, som CEPOS har bedt analyseinstituttet DREAM udføre, af størrelsen af den finansieringsbyrde, der er en konsekvens af forskellige indvandrergrupperes ophold i Danmark. Efterfølgende peges på en række politikmuligheder, der kan løse problemerne. Afslutningsvis gives en kort sammenfattende konklusion.

Fri vandring & indvandrings- og socialpolitik

Det økonomiske argument for fri vandring er, at arbejdskraften kan søge derhen, hvor den er mest produktiv. Det er til fordel for den vandrende arbejdstager, som dermed opnår en store indkomst. Og det er samlet set en fordel for det øvrige samfund, idet den mere produktive anvendelse af arbejdskraften betyder billigere varer og serviceydelser. Ser man således kun på disse økonomiske effekter, er fordelene ved fri vandring mellem lande den samme som fordelene ved frihandel mellem lande og den samme som fordelene ved fri vandring mellem eksempelvis Fyn og Sjælland⁵.

³ Der kan desuden være tilfælde, hvor man vælger at modtage kronisk syge flygtninge, og hvor formålet er at yde dem varig hjælp gennem offentligt finansierede ydelser. I det tilfælde er reglen selvsagt ikke relevant. For så vidt angår politiske flygtninge kan der også være grund til at fravige reglen, men er flygtningen ikke syg (traumatiseret eller andet) kan man som for alle andre opretholde en målsætning om, at de opnår beskæftigelse og bliver selvhjulpne. Vedrørende antallet af flygtninge, som man ønsker at hjælpe, bør det erindres, at man for et givet budget kan hjælpe mange flere flygtninge i nærområderne end i Danmark.

⁴ For en præsentation af Julian L. Simon's liberale udgangspunkt på indvandring se J.L. Simon: "Are There Grounds for Limiting Immigration?", *Journal of Libertarian Studies* 13:2 (Summer 1998): 137-152.

⁵ For en økonomisk begrundelse for mulige fordele ved multikulturelle samfund se B. Caplan og T. Cowen: "Do We Underestimate the Benefits of Cultural Competition?", *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, May 2004.

Den valgte indvandrings- og socialpolitik fungerer imidlertid anderledes i Danmark, hvor en forholdsvis stor andel indvandrere fra mindre udviklede lande ikke kan opnå beskæftigelse og i stedet baserer finansieringen af deres daglige forbrug på indkomstoverførsler⁶. Sådan har det ikke altid været. I Danmark var der i en del af efterkrigstiden en liberal indvandrings- og socialpolitik med forholdsvis fri indvandringsmulighed og ret høj grad af pligt til økonomisk at klare sig selv. Modellen mindede således en del om en såkaldt *Åbne-grænser-lukkede-kasser-model*⁷.

Denne model blev imidlertid erstattet af en model med a) lukkede grænser for arbejdsindvandring, b) barrierer på arbejdsmarkedet for personer med beskedne formelle kvalifikationer, c) åbne grænser for familiesammenføring og d) åbne kasser for passiv forsørgelse. Den førte indvandringspolitik efter 1973 – og især efter udlændingelovens ændring i 1983 – karakteriseres ikke desto mindre nogle gange som "liberal", men i realiteten har der været tale om en detailregulerende politik, der selektivt fremmede indvandring af personer, som ikke primært var motiveret af at opnå beskæftigelse, og bremsede indvandring af personer, som primært ville have været motiveret af at opnå arbejde. Konsekvensen har været et voksende antal indvandrere og siden efterkommere, der baserer finansieringen af deres forbrug på indkomstoverførsler og gratisydelse. Og som konsekvens deraf kan forholdsvis mange indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande resultere i en finansieringsbyrde.

Det er vigtigt at understrege, at indvandring af personer med svage formelle kvalifikationer *ikke* behøver at resultere i en finansieringsbyrde. Det afhænger helt af, hvorledes man indretter sin social- og arbejdsmarkedspolitik. Personer med beskedne kvalifikationer vil typisk kun opnå relativt lave arbejdsindkomster⁸, men det er det sociale system og strukturen på arbejdsmarkedet, der afgør, om vedkommende kan opnå arbejde, *eller* om vedkommende søger passiv forsørgelse og dermed udgør en finansieringsbyrde. I næste afsnit ses der på, hvor stor en udfordring finansieringsbyrden udgør.

Indvandringens konsekvenser for de offentlige finanser

CEPOS har bedt den uafhængige institution DREAM beregne, hvor stort et årligt nettobidrag nye generationer af danskere og forskellige indvandrer- og efterkommergrupper ventes at have på de offentlige finanser. Der er således tale om den forventede effekt af en generation født i 2008. Den nye generation kan være født i Danmark (som efterkommer eller som barn af forældre med dansk baggrund) eller i udlandet, hvorefter vedkommende på et tidspunkt indvandrer til Danmark.

De fem grupper, som DREAM anvender (med udgangspunkt i en skelnen som FN anvender), er:

- Personer af dansk oprindelse⁹
- Indvandrere fra mere udviklede lande

⁶ For at bevare proportionerne i bedømmelsen af udfordringen er det vigtigt at tilføje og understrege, at problemet som nævnt er begrænset til, at en *forholdsvis stor andel* ikke opnår arbejdsindkomst – en betydelig del opnår faktisk arbejde, og udfordringen består således "kun" i at øge andelen.

⁷ Baggrunden for og principperne i en sådan model er beskrevet i CEPOS-notatet *Adgang til Danmark - vilkår og policy-muligheder*, 2008.

⁸ En konsekvens af indvandring af personer med beskedne arbejdsmarkedskvalifikationer kan derfor være, at den målte ulighed i Danmark øges ved denne type indvandring. Da der i Danmark samtidig findes en forholdsvis udbredt opfattelse af, at ulighed i sig selv udgør et problem, kan konklusionen være, at man bør bremse denne indvandring. Dette på trods af at der klart er tale om en økonomisk fordel for de pågældende indvandrere. Eksemplet illustrerer en af absurditeterne ved en fokusering på lighed som et mål i sig selv.

⁹ I DREAMS terminologi traditionelt betegnet "resterende befolkning".

- Efterkommere fra mere udviklede lande
- Indvandrere fra mindre udviklede lande
- Efterkommere fra mindre udviklede lande.

Nettobidraget er defineret som positive bidrag til det offentlige i form af bl.a. indkomstskat og afgifter fratrukket træk på det offentlige i form af udgifter til dagpenge, kontanthjælp, SU, førtidspension osv. Personlige skattebetalinger kan fordeles på befolkningsgrupper, mens afgifter betalt af forbrugere er fordelt efter forbrugernes indkomst efter skat. Andre offentlige indtægter (som f.eks. selskabsskat og afgifter betalt af virksomhederne), der ikke umiddelbart kan henføres til personer, er fordelt med samme beløb pr. person pr. år i Danmark. Offentlige udgifter som overførselsindkomster eller individuelt offentligt forbrug er fordelt ud fra eksisterende statistik og antagelser¹⁰ om fremtidig adfærd. Udgiftsposter, der ikke knytter sig til enkeltindivider, er fordelt med samme beløb pr. person pr. år i Danmark.

Nettobidragene til de offentlige finanser i Danmark er beregnet som bidragene for et livsforløb og er derefter omregnet til nettobidrag pr. person pr. år i Danmark¹¹. Det beregnede nettobidrag er således, hvad man med udgangspunkt i nuværende forhold kan forvente, at en person, der fødes i 2008 gennemsnitligt forventes at "koste" det offentlige pr. år, vedkommende er i Danmark¹². Et positivt bidrag er udtryk for, at man giver mere til de offentlige kasser, end man modtager. Omvendt er et negativt bidrag udtryk for, at man modtager mere, end man bidrager med. Det skal understreges, at der knytter sig en betydelig usikkerhed til beregninger, der opererer med en så lang tidshorisont. Hvis fremtidige indvandreres og efterkommeres økonomiske adfærd ændrer sig i forhold til den, der er observeret blandt nuværende indvandrere og efterkommere, vil dette påvirke beregningerne. Skulle der eksempelvis opstå en tilfældig begivenhed, der forbedrer indvandreres og efterkommeres beskæftigelsesfrekvens, vil det forbedre gruppernes nettobidrag. Ligeledes vil en ny indvandrings- og socialpolitik, der øger gruppernes beskæftigelsesfrekvens, forbedre nettobidragene.

I forbindelse med beregningen har DREAM anvendt sin egen befolkningsprognose, hvor en persons herkomst er opdelt i de ovenfor nævnte grupper. Baggrunden for, at DREAM anvender denne skelnen – og ikke blot slår indvandrere (og eventuelt også efterkommere) sammen til én gruppe – er, at de forskellige grupper er kendetegnet ved forskellige uddannelsesmæssige og kulturelle baggrunde, der gør, at man må forvente forskellige grader af succes på arbejdsmarkedet.

De beregnede nettobidrag er vist i figur 1. Det fremgår, at indvandrere fra mindre udviklede lande gennemsnitligt kan skønnes at præstere et negativt nettobidrag af størrelsesordenen 29.600 kr. pr. år. For efterkommere fra mindre udviklede lande udgør det forventede negative

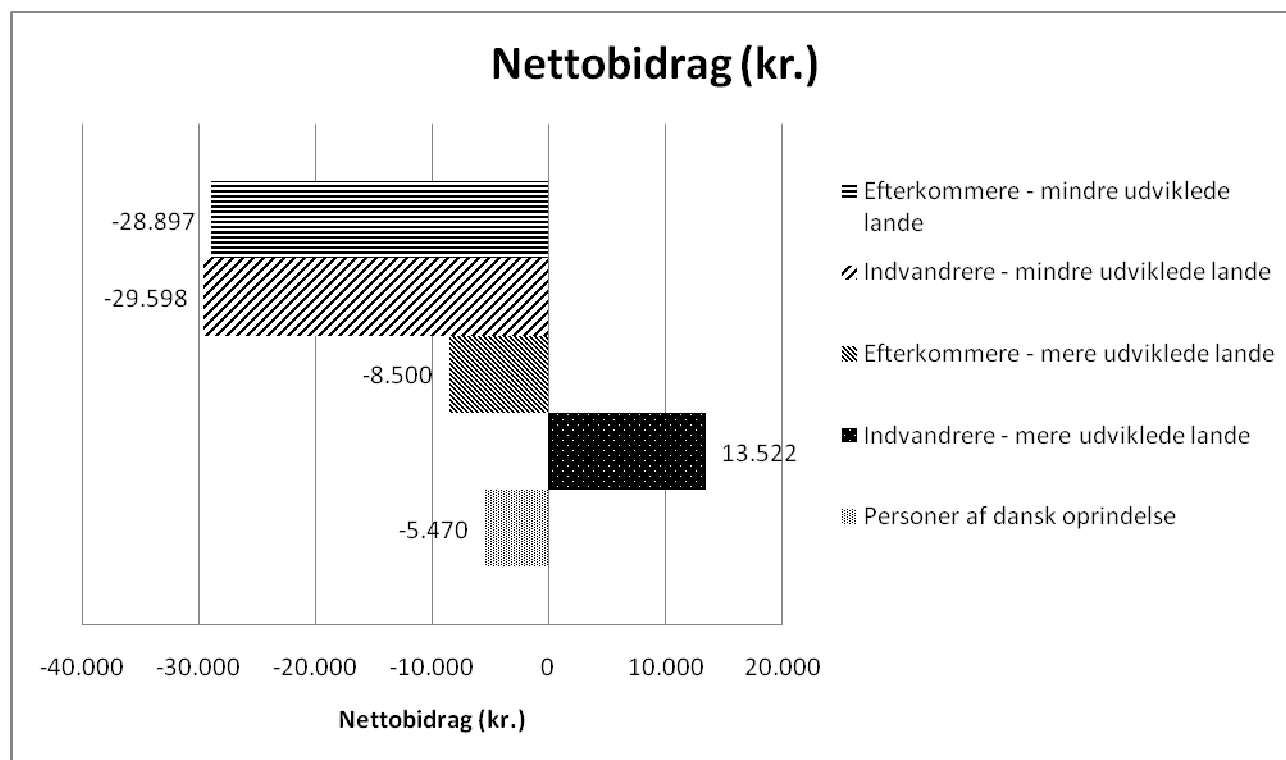
¹⁰ CEPOS har bedt DREAM analysegruppen beregne nettobidragene på DREAMS model med de antagelser, analysegruppen anvender. DREAM har anvendt den økonomiske fremskrivning, der anvendtes af det økonomiske råd i deres rapport fra efteråret 2007. Holdbarhedsproblemet er lidt større i dette forløb end i DREAMSs egen fremskrivning, og dermed afviger nettobidragene også fra DREAMs eget forløb. CEPOS har ikke haft indflydelse på modellen, eller hvordan der beregnes, men alene på hvad der beregnes. DREAM har tidligere udført tilsvarende beregninger, se DREAM: *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed, oktober 2004*, dog således at beregningen af nettobidrag pr. personår i Danmark er ny. I DREAM: *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed, oktober 2004* findes en udførlig beskrivelse af metoden i de tidligere beregninger, og grundlæggende er der anvendt samme metode til beregningerne for CEPOS.

¹¹ Betegnelsen "personår" refererer således til personens år i Danmark. For personer af dansk oprindelse født i 2008 vil det typiske være, at de lever langt de fleste år i Danmark, så personens levetid i år svarer typisk til opgørelsen af personår i Danmark. For indvandrere (dvs. personer født udenfor Danmark) født i 2008 vil indvandringen typisk ske på et senere tidspunkt i livet, og antal personår i Danmark reduceres tilsvarende.

¹² Stramninger som skærpet beskæftigelseskrav for overgang til kontanthjælp (der får direkte effekt i 2013) og 300/450-timers regel indgår ikke i beregningen. En beregning viser, at der kun er en yderst beskedne effekt på de offentlige finanser af disse stramninger.

nettobidrag 29.000 kr. pr. år, mens det for efterkommere fra mere udviklede lande udgør 8.500 kr. pr. år. Kun for én gruppe – indvandrere fra såkaldt udviklede lande – er der tale om et positivt nettobidrag. Denne gruppes nettobidrag er 13.500 kr. pr. år.

Figur 1. Tilbagediskonteret nettobidrag pr. personår for generation 2008, (kr.) pris- og vækstkorrigeret til 2008.



Kilde: DREAM beregning for CEPOS december 2008.

Grunden til, at indvandrere fra mere udviklede lande præsterer et positivt bidrag til de offentlige finanser, er, at de ofte først kommer til Danmark, når de er uddannede (dermed trækker de ikke i så høj grad på de offentlige uddannelsesudgifter), og at de ikke belaster de offentlige finanser ved at modtage indkomstoverførsler (bl.a. fordi de i relativ høj grad er i beskæftigelse og i nogle tilfælde forlader Danmark inden alderdommen).

Det kan endvidere bemærkes, at der også for gruppen af personer med dansk oprindelse er tale om et forventet negativt bidrag; nemlig på 5.470 kr. pr. år.

DREAM beregner det tilbagediskonterede (nutidsværdien) bidrag over personernes livsforløb i Danmark. Det indebærer, at et negativt nettobidrag pr. borger er foreneligt med holdbare offentlige finanser. Konkret er et beløb på ca. -4.400 kr. for en borger foreneligt med holdbare offentlige finanser, når man ser på borgerne samlet (altså uden opdeling efter oprindelse). Dette beløb kan man benævne "holdbarhedsbeløbet."

Det er ikke muligt at opretholde et samlet (dvs. for alle borgere i landet) negativt nettobidrag, der afviger betydeligt fra holdbarhedsbeløbet i det uendelige, idet det vil indebære vedvarende offentlige underskud og dermed en stadig voksende statsgæld. Den konstaterede forskel mellem en borgers effekt på de offentlige finanser og holdbarhedsbeløbet indikerer således et

behov for at ændre rammerne for de offentlige finanser, så man sikrer holdbare offentlige finanser. Dette skal ikke nødvendigvis gælde for hver enkelt af de her nævnte grupper, men har man en målsætning om, at også indvandringen skal være i overensstemmelse med holdbare offentlige finanser, så indikerer den relativt store forskel mellem disse grupper et behov for at ændre indvandrings- og socialpolitikken.

Om man økonomisk-politisk vil fokusere på den ene eller anden gruppes nettobidrag afhænger af, hvilken problemstilling man beskæftiger sig med. Beskæftiger man sig med det generelle spørgsmål om at sikre holdbare offentlige finanser i Danmark, er det relevant at se på politikmuligheder, der generelt kan forbedre borgernes (og det vil især sige personer af dansk oprindelse, idet de udgør langt den største andel af borgerne i landet) bidrag¹³. Beskæftiger man sig med økonomisk integration af indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande, er det relevant at se på politikmuligheder, der også forbedrer disse gruppers bidrag.

Tidligere litteratur

Der findes en række tidligere studier, der har vurderet indvandringens effekt på de offentlige finanser i Danmark. De første af disse studier har opgjort nettobidragene med udgangspunkt i et bestemt år, hvor man har set på erfarede nettobidrag. De senere opgørelser udført af DREAM beregner, hvorledes en ny generation, baseret på den adfærd historiske data indikerer, ventes at påvirke de offentlige finanser.

For alle undersøgelserne gælder, at der er visse forskelle mht. den anvendte metode, og de er således ikke fuldstændig sammenlignelige. Men det er alligevel muligt og relevant at sammenligne hovedresultaterne, idet eventuelle forskelle ville give anledning til at overveje validiteten af resultaterne i dette notats analyser.

Det viser sig ved en gennemgang af de senere års bidrag, at der er god overensstemmelse med hovedkonklusionerne i de tidligere studier. I Økonomiministeriets analyse fra 1997¹⁴ konkluderes det, at der i 1995 var negative nettobidrag fra indvandrere og efterkommere fra en gruppe af mindre udviklede lande og et positivt bidrag fra indvandrere og efterkommere fra mere udviklede lande. Det negative nettobidrag blev for den første gruppe opgjort til ca. 11 mia. kr. i 1995 (1995-priser), mens det positive nettobidrag for den anden gruppe blev opgjort til ca. 1 mia. kr.

I Mogensens og Matthiessens analyse fra 2000 har man holdt udgifter til præ-asylofasen ude af udgiftsopgørelserne¹⁵. Det giver lavere tal for 1995 end i Økonomiministeriets opgørelse. Analysen er ført frem til 1997, hvor det samlede negative nettobidrag for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande blev opgjort til ca. 9,3 mia. kr. Det positive bidrag fra indvandrere og efterkommere fra vestlige lande blev opgjort til ca. 1,3 mia. kr.

I Wadensjös og Gerdes' analyse fra 2004 er der beregnet nettobidrag på de offentlige finanser i Danmark for bl.a. gruppen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (svarende til mindre økonomisk udviklede lande)¹⁶. Det negative nettobidrag opgøres til ca. 1,4 mia. euro (10,4 mia. kr.) i 2000. Det positive nettobidrag fra indvandrere og efterkommere fra

¹³ CEPOS har tidligere præsenteret tal for nettobidragene samlet (dvs. ikke opdelt efter oprindelse) for borgere i Danmark i notatet "En nyfødt koster de offentlige finanser 600.000 kr. gennem et livsforløb" (3.12.2008).

¹⁴ Økonomiministeriet: Økonomisk Oversigt, december 1997 (kap. 5: Økonomiske konsekvenser af indvandring).

¹⁵ G. V. Mogensens og P.C. Matthiessen "Mislykket integration? Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet." 2000.

¹⁶ Kap. 10 "Immigrants and the Public Sector in Denmark and Germany" i T. Tranæs og K.F. Zimmermann (red.): "Migrants, Work, and the Welfare State."

vestlige lande er opgjort til ca. 0,5 mia. euro (3,7 mia. kr.). Også i dette studie kommer man således frem til et negativt nettobidrag fra indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og et positivt bidrag fra indvandrere og efterkommere fra vestlige lande.

I DREAMs analyse fra 2004 opgøres nettobidragsbeløb for nuværende og kommende generationer for de samme fem grupper, som der ses på i dette notat¹⁷. Det årlige negative nettobidrag er beregnet til 7,8 mia. kr. og 4,9 mia. kr. for hhv. indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande. For indvandrere fra mere udviklede lande er der et positivt bidrag på 3,4 mia. kr., mens efterkommere har et negativt bidrag på 0,8 mia. kr. Nettobidraget for personer af dansk oprindelse er beregnet til positive 22,8 mia. kr. pr. år. Sammenligner man med beregningerne præsenteret i dette notat ses det, at der for indvandrer- og efterkommergrupperne er et næsten tilsvarende billede.

Velfærdskommissionen udførte i 2005 egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen¹⁸. Udover en opdeling på baggrund af oprindelse anvendes en opdeling på køn. De tilbagediskonterede nettobidrag over livsforløbene viser samme billede som i DREAM's analyse fra 2004 for så vidt angår grupperne af indvandrere og efterkommere: De relativt største negative nettobidrag kommer fra indvandrere og efterkommere med oprindelse i mindre udviklede lande. Kommissionen beregnede, at det med udgangspunkt i situationen dengang var knap $\frac{3}{4}$ af det samlede langsigtede finansieringsproblem, der kunne tilskrives den fremtidige indvandring fra mindre udviklede lande. Det største positive nettobidrag kom fra indvandrere fra mere udviklede lande.

I en analyse fra 2008 af Nationalbanken beregnes at en stigning i indvandringen fra mindre udviklede lande på 5.000 personer årligt anslås at medføre en svækkelse af de offentlige finanser i størrelsesordenen ca. 0,5 pct. af BNP¹⁹.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der uanset forskelle i metode tegner sig et forholdsvis ens billede i undersøgelserne for de fire indvandrer- og efterkommergrupper. Der konstateres negative nettobidrag fra indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande. For indvandrere fra mere udviklede lande konstateres der positive bidrag, mens dette i mindre grad eller slet ikke er tilfældet for efterkommerne.

Politikmuligheder

Der er en række muligheder for at *forbedre* nye generationer af indvandreres nettobidrag til de offentlige kasser²⁰. Politisk har man, især siden 2001, taget en række initiativer, der søger at reducere problemet. Ovennævnte beregning af de forventede nettobidrag viser dog, at der er behov for yderligere tiltag.

Offentlig regulering og indsats frem for markedskonforme tiltag.

Man kan inddele politikmulighederne i to typer. Den første type består af forskellige ikke-markedskonforme tiltag. Det drejer sig eksempelvis om detailbegrænsning i form af 24-årsreglen og tilknytningskravet. Et yderligere eksempel er politikken med offentligt finansierede kommunale introduktionsprogrammer, hvor indvandreres indgang til det danske

¹⁷ DREAM: *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed, oktober 2004.*

¹⁸ Velfærdskommissionen: *Analyserapport: Fremtidens velfærd og globaliseringen.*

¹⁹ Nationalbanken: *Kvartalsoversigt - 3. kvartal 2008.*

²⁰ I teorien ville det også være en mulighed at opnå mere holdbare offentlige finanser gennem en øgning af det danske skattetryk, men i lys af det høje danske skattetryk er det ikke en realistisk mulighed, hvis man samtidig ønsker at kunne fastholde og rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

samfund sker ved fra starten at gøre dem til sociale klienter. Der er mindst tre væsentlige problemer med denne tilgang.

Dels er den ikke forenelig med fuld deltagelse i EU-samarbejdet, hvor såvel 24-årsregel som tilknytningskrav kolliderer med det retlige samarbejde. Desuden går tendensen i EU-samarbejdet generelt går i retning af en mindre restriktiv indvandringspolitik²¹.

Dels opnår man ikke samme grad varig beskæftigelse og en tilværelse som selvhjulpen, når integration sker via det sociale system frem for integration via arbejde på almindelige vilkår²².

Dels tager instrumenter som 24-årsregel og tilknytningskrav ikke højde for, at godt nok har personer fra mindre udviklede lande *gennemsnitligt* forholdsvis svært ved at opnå varig beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, men blandt de særdeles mange potentielle indvandrere fra disse lande findes der i bogstaveligste forstand millioner af mennesker, der har kvalifikationer til at kunne bidrage positivt til den danske samfundsøkonomi. Hvis muligt er det derfor hensigtsmæssigt at anvende et økonomisk-politisk instrument, der formår at skelne mellem på den ene side potentielle indvandrere, der kan og vil yde et positivt økonomisk bidrag, og på den anden side indvandrere som ikke har disse kendetegn.

Markedskonforme tiltag

Den anden type politikmuligheder består af tiltag, der i højere grad baserer integrationen på markedsmæssige incitamenter og på civilsamfund. Det er ikke et mål i sig selv at anvende markedsmekanismer, men i dette tilfælde udgør en markedsbaseret indretning en både hensigtsmæssig og mulig indretning, og ud fra en pragmatisk synsvinkel er denne indretning derfor værd at overveje. Det generelle kendetegn for disse politikmuligheder er, at indvandrings- og socialpolitikken indrettes således, at incitamentet til indvandring gøres afhængigt af, at indvandrerens bliver selvhjulpen.

Formålet i nedenstående er ikke at gå i detaljer med politikmulighederne, men at skitsere de overordnede principper samt at anføre nogle politikeksempler.

For det *første* kan man overveje at målrette offentligt finansierede ydelser til personer, der ikke kan klare sig selv økonomisk, mens andre grupper ikke skal modtage indkomstoverførsler. Offentligt finansierede ydelser (der eksempelvis erstatter indkomst ved ledighed, sygdom og sygdomsbehandling) beskrives ofte som forsikringslignende ordninger. Denne parallel har en vis rimelighed for en del ydelsers vedkommende, idet de vedrører overraskende negative hændelser af stor økonomisk betydning (altså den type hændelser som typisk håndteres gennem forsikringer). I disse tilfælde er det velbegrundet at opretholde offentligt finansierede ydelser for personer, der ikke selv har mulighed for at finansiere tilsvarende private forsikringsordninger.

Men for andre hændelser, som man i Danmark har valgt at knytte offentlig finansiering til, er der ikke tale om noget, man med rimelighed kan betragte som forsikringshændelser – dvs. som overraskende negative hændelser af stor økonomisk betydning. Det gælder eksempelvis en række af de udgifter, der forudsigeligt følger af, at man stifter familie og påtager sig et ansvar sine nærmeste herunder sine børn. Det er således meget vanskeligt at rationalisere statens anvendelse af indkomstoverførsler som børnefamilieydelse og ekstra støtte til boligudgifter, hvis man vælger at få flere børn. Den generøse SU-ordning til personer, der kan opnå relativt høje livsindkomster, er ligeledes vanskelig at begrunde, ligesom efterlønnen til

²¹ CEPOS-notatet *Adgang til Danmark - vilkår og policy-muligheder*, 2008.

²² Se J.Ekberg: "Immigration to the Welfare State. Is it a Burden or a Contribution? The Case of Sweden". AMID Working Paper Series 48/2006, for en diskussion.

arbejdsdygtige og ikke-nedslidte personer er vanskelig at begrunde ud fra en samfundsøkonomisk betragtning²³.

Det er tilsvarende vanskeligt at begrunde offentlig finansiering af de udgifter, der fuldstændig forudsigeligt følger af, at man flytter til Danmark. En reduktion af de offentlige udgifter bør derfor ske på en sådan måde, at reduktionen vedrører ydelser for hændelser, som borgerne selv har afgørende indflydelse på, mens støtten opretholdes og eventuelt forbedres for personer, der kommer ud for overraskende negative hændelser af stor økonomisk betydning.

For det *andet* kan man fjerne de tilbageværende ufleksible elementer på det danske arbejdsmarked. Det danske arbejdsmarked er struktureret således, at det har en betydelig fleksibilitet for de relativt stærke – de såkaldte *insidere* som har relativt let ved at opnå beskæftigelse – men er meget stift og barrierefyldt for *outsiderne*, som har beskedne kvalifikationer og en relativ lav produktivitet, og som derfor i høj grad rammes af ledighed. Sidstnævnte gruppe består i høj grad af indvandrere fra mindre udviklede lande, og de holdes reelt ude fra beskæftigelse af arbejdsmarkedets *insidere* gennem overenskomsternes krav om en høj startløn. For at forbedre beskedent kvalificerede indvandreres muligheder for beskæftigelse kan man indføre en lavere mindsteløn eller en indslusningsløn.

For det *tredje* kan man gøre det mere attraktivt for meget motiverede og/eller meget velkvalificerede dels at arbejde i Danmark, dels at yde en ekstra indsats på arbejdsmarkedet. Den mest direkte måde at opnå dette består af en reduktion af marginalsatten.

Konklusion

Den liberale økonom Julian L. Simon forbindes med et forslag om en tommelfingerregel for indvandringspolitikken: Nemlig at praktisere fri indvandring så længe nye indvandrere ikke medfører en finansiel belastning over de offentlige kasser for landets eksisterende borgere. Har man udsigt til, at nye indvandrere vil udgøre en belastning for de offentlige finanser, kan man ifølge denne regels logik *enten* begrænse indvandringen (svarende til at der ikke er fri adgang til forsikringsordninger for personer, som forventes at ville udgøre en økonomisk belastning for eksisterende medlemmer), *eller* man kan ændre den økonomiske politik, så fri indvandring *ikke* medfører en finansiel belastning (svarende til at man i en forsikringsordning indfører en optjeningsperiode og/eller en delvis egenbetaling ved forsikringshændelser). J.L. Simon argumenterede med udgangspunkt i sit hjemland, USA, for at indvandring ikke resulterede i negative bidrag til de offentlige finanser, og hans navn forbindes i dag med et liberalt og et fagøkonomisk argument for friere indvandring.

I Danmark er situationen en anden. Beregningerne af, hvorledes nye generationer af indvandrere, efterkommere og personer af dansk oprindelse kan forventes at påvirke de offentlige finanser, viser, at der især for indvandrere fra ikke-vestlige lande kan forventes negative nettobidrag. Det afspejler, at forholdsvis mange indvandrere fra ikke-vestlige lande, som vælger at flytte til Danmark, har svært ved at opnå beskæftigelse i Danmark. Der er intet principielt nyt i beskæftigelsesproblemet, idet man har set og fortsat ser præcis den samme effekt for mange personer af dansk oprindelse med beskedne formelle kvalifikationer. Også de henvises til en tilværelse på passiv forsørgelse. Det *nye*, der følger af indvandringen, er, at omfanget af problemet forøges, samt at der kan være særlige negative følgevirkninger af ringe beskæftigelsesmæssig integration i form af modsætningsforhold mellem etniske grupper.

²³ Det antages i nogle tilfælde, at der eksisterer et problem med begrænsede private kreditmuligheder, men denne indvending mister relevans, hvis der stilles statsgaranterede studielån til rådighed.

Den politiske reaktion kan på den baggrund være forsøg på at lukke grænserne for indvandrere. Danmark var endda relativt langsom til at åbne for indvandring fra de nye EU-lande, selvom indvandrere fra disse lande har relativt gode kvalifikationer. Og Danmark prøver at begrænse indvandringen fra ikke-vestlige lande gennem en række ad-hoc tiltag – tiltag der ikke kan opretholdes, hvis man vil ophæve det såkaldte retsforbehold for dermed at bevæge sig i retning af fuld deltagelse i EU-samarbejdet.

Der eksisterer imidlertid et alternativ til en politik, der forsøger at lukke grænserne. I stedet for at lukke for indvandringen kan man tilpasse social- og arbejdsmarkedspolitikken samt skattepolitikken. Folketinget har siden 2001 taget initiativer i den retning i form af opholds- og optjeningskrav for senere at kunne modtage kontanthjælp. Beregningerne af nye generationers forventede nettobidrag fra til de offentlige finanser viser imidlertid, at der er behov for yderligere tiltag. De nødvendige tiltag består af tre typer:

Dels tiltag der begrænser adgangen til og/eller niveauet for indkomstoverførsler. Denne diskussion om indkomstoverførsler strander ofte i en bekymring for, at man dermed svækker støtten til personer, der kommer ud for overraskende negative hændelser (ledighed, sygdom mm.). Men virkeligheden i Danmark er, at en betydelig del af indkomstoverførslerne sker i forbindelse med helt forudsigelige, ofte planlagte, hændelser (indvandring, familieforøgelse, behov for større bolig som følge af familieforøgelse, aldring mm.).

Dels tiltag der gør det lettere for personer med beskedne formelle kvalifikationer at få adgang til det danske arbejdsmarked. Det kan eksempelvis ske gennem indførsel af en lavere mindsteløn eller en indslusningsløn. Sådanne tiltag vil bringe flere udsatte borgere – indvandrere såvel som danskere – i beskæftigelse.

Dels tiltag der gør det mere attraktivt at yde en ekstra arbejdsindsats i Danmark. Det opnås gennem en reduktion af skatten på den sidst tjente krone, hvor en reduktion af satsen for topskat er det mest effektive instrument til at øge arbejdsudbuddet.