Velfærdsturisme - achilleshælen i vores universelle, skattefinansierede velfærdsmodel?

Velfærdsturisme kan blive achilleshælen i den danske velfærdsmodel.

”Velfærdsturisme” dækker over frygten for at EU-borgere spekulerer i forskelle i landenes velfærdssystemer. Frygten går på, at personer tager fra lande med dårlige systemer til lande, hvor de kan modtage mest muligt og skal bidrage mindst muligt. Nemt tilgængelige, generøse ydelser tiltrækker som magneter borgere fra andre EU-lande. EU-borgernes træk på ydelserne underminerer det økonomiske og politiske grundlag for velfærden. For at undgå magnetisme og træk på velfærden må vi, siger flere danske politikere, gøre ydelserne mindre tilgængelige og mindre generøse. Når Sverige eller Norge gør det samme, reducerer vi yderligere, og så er kapløbet mod bunden i gang. Selvom bunden ikke nås ender landene med væsensforskellige andre velfærdssystemer end de ville have haft uden frygten for velfærdsturisme.

Organiseret omkring 10 spørgsmål belyser denne artikel centrale forhold omkring velfærdsturisme.

***1. Øger EU-udvidelser forskelle mellem EU-landes velstand og systemer og dermed også antallet af EU-borgere, der potentielt kan spekulere i forskelle på velfærd og skatter?***

Ja, især EU’s seneste udvidelse mod øst - i 2004 og 2007 og Kroatien i 2013 – har øget velstandsforskellene mellem lande. De nye EU-lande havde indbygger i gennemsnit ved deres indtræden et bruttonationalprodukt per på 26,1 procent af de gamle EU-landes (Kvist, 2004).

I 2014 er der 512,9 millioner EU- og EØS-borgere:

* 105,3 millioner EU 11 borgere (Baltiske lande, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, og Ungarn)
* 402,1 millioner EU 17 borgere (Benelux-landene, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Irland, Luxembourg, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, og Østrig)
* 5,5 millioner øvrige EØS borgere (Island, Lichtenstein, og Norge)

I Danmark boede der i 2012 86.862 personer fra EU 17 og EØS (Europæiske Økonomiske Samarbejde, dvs. Island, Lichtenstein og Norge) og 53.705 personer fra EU 10 i Danmark (Kvist 2014a, 2014b). Om få år vil der måske bo flere fra de nye EU-lande end de gamle EU-lande i Danmark. Fra 2008 til 2012 blev der nemlig 25.780 flere borgere fra de nye lande og 14.944 borgere færre fra de gamle lande i Danmark.

***2. Får stadig flere EU-borgere adgang til danske velfærdsydelser på grund af domme afsagt ved EU-Domstolen?***

Ja, EU-Domstolens domspraksis er hovedårsag til, at der bliver ved med at dukke sager op. I februar 2013 var det SU’ens tur. Sagen handlede om en EU-borger, der havde søgt optagelse på Handelshøjskolen i marts 2009. I juni 2009 tog han til Danmark og arbejdede på fuldtid. Da han i august 2009 startede på studiet, gik han på deltid og søgte om SU. Det nægtede SU styrelsen at give ham med henvisning til, at han var kommet til Danmark for at studere. Den studerende klagede. Ankenævnet for Uddannelsesstøtte spurgte derefter EU- Domstolen om Danmark ikke var i sin gode ret til at afvise den studerende SU al den stund, at Opholdsdirektivet siger, at værtslande ikke er forpligtet til at yde studiestøtte til EU-borgere, som ikke er arbejdstagere eller arbejdstageres familiemedlemmer. Men den gik ikke. EU-Domstolen dømte at EU-borgere, der studerer i Danmark og samtidig arbejder ikke må nægtes SU. Arbejdet behøver ikke være fuldtid ligesom det ikke kan tillægges betydning, hvilken bevæggrunde, der var for at søge arbejde i Danmark.

I øjeblikket verserer en finsk sag om arbejdskrav i værtsland, som skal for EU-Domstolen, der kan få betydning for det danske krav om 298 timers arbejde indenfor tre måneder i Danmark før en tilrejsende EU-borger kan blive berettiget til dagpenge. Hvis Finlands arbejdskrav bliver fundet ulovligt er Danmarks det også.

***3. Hvor mange EU-borgere modtager danske velfærdsydelser?***

Der er endnu ikke mange EU-borgere, der modtager danske velfærdsydelser. I 2012 var der 4.411 kontanthjælpsmodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS, heraf 1.1570 fra de nye EU-lande (Kvist 2014a). Foreløbige tal siger at der i 2103 var 5.258 dagpengemodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS, heraf 2.688 fra de nye EU-lande. Samme år var der 11.189 SU støttemodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS, heraf 4.229 fra de nye EU-lande. Og i 2012 var der 8.986 folkepensionister (helårsmodtagere) fra EU /EØS, heraf 335 fra de nye lande. Det er meget små tak i forhold til antal danske modtagere, men der er på samtlige ordninger en kraftig vækst i antal modtagere og størst for personer fra de nye EU-lande. Således steg antallet af modtagere af arbejdsløshedsdagpenge fra de nye lande fra 223 personer i 2008 til 2.045 personer i 2012. Med andre ord er der grund til fortsat at holde øje med udviklingen i antal modtagere.

***4. Er frygten for velfærdsmagnetisme begrundet?***

Nej, historisk er der ikke tegn på, at EU-borgere rejser fra lande med dårlige velfærdssystemer til lande med bedre velfærdssystemer. Økonomi, sprog og netværk er vigtige faktorer. Nogle EU-borgere rejser fra lande med høj arbejdsløshed til lande med lav arbejdsløshed. Sprog og jobs kan være med til at forklare England og især London har modtaget mange fra de nye EU-lande. Det har Irland også, hvilket først kunne forklares ved en ”magnetisk god” irsk økonomi og efter dens kollaps ved netværk for polakker.

***5. Er den velfærdsmodel med universelle og skattefinansierede ydelser særlig sårbar overfor velfærdsturisme?***

I obligatoriske socialforsikringsordninger kobles indbetalte bidrag med rettigheder til ydelser. I universelle, skattefinansierede ordninger kobles skattebetaling og ret til ydelse ikke. Flere danske politikere tror afkoblede ydelser er mere sårbare overfor velfærdsturisme end koblede. De argumenterer derfor for længere optjeningsperioder i form af forudgående bopæl, arbejde, medlemskab eller bidragsbetaling. Det er imidlertid ineffektivt. Ved koordinering af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder skal man nemlig lægge optjeningsperioder i forskellige lande sammen. Man må ikke diskriminere og sige at det kun er bopæl, arbejde, medlemskab eller bidragsbetaling i værtslandet, der tæller. Det blev danske børnefamilieydelsers optjeningskrav om bopæl i Danmark anset for ulovligt og skulle sidestille forudgående bopæl i andre EU-lande med bopæl i Danmark, hvilket ville gøre reglen ineffektiv.

EU’s retspraksis gør at koblede ydelser er ligeså sårbare som afkoblede ydelser. Det skyldes, at der stilles stadig mindre krav til at blive kvalificeret som arbejdstager med heraf følgende adgang til nationale ydelser som i den danske SU-dom, at stadig flere persongrupper og ydelser bliver opfattet som hørende under EU-lovgivning og at eventuelle optjeningsperioder i forskellige lande skal lægges sammen (fx bopælsperioder for børnefamilieydelsen).

***6. Kan vi lave værnsforanstaltninger som optjeningsperioder?***

Ikke mange. Som beskrevet er optjeningskrav specifikt knyttet til værtsland ulovlige og generelle optjeningskrav om længere forsikring, arbejde, eller bopæl mindre effektive. Det er således ikke blot afkoblede skatte-finansierede, universelle ydelser, som er potentielt sårbare overfor velfærdsturisme, men også bidragsfinansierede, selektive ydelser.

***7. Underminerer velfærdsturisme det økonomiske grundlag for vor velfærd?***

Nej - og så dog. Udgifterne til andre EU-borgeres børnefamilieydelser, kontanthjælp og dagpenge er stadig begrænset. Men disse udgifter er i markant vækst og hvis udgifterne fortsætter med at stige vil de blive langt højere end for den gennemsnitlige dansker og det kan blive et problem.

Et andet usikkerhedspunkt handler om brugen af serviceydelser. Indtil videre har de fleste undersøgelser kun set på brug af overførselsindkomster, mens servicesiden på grund af mangel på oplysninger ikke er blevet kortlagt. Da personer, der har taget fra ét land til andet, generelt er yngre og mere ressourcestærke end gennemsnittet i deres hjemland, er sandsynligheden for at de på mellemlangt sigt trækker mere på service til pasning af børn og egen videreuddannelse og mindre på hospitaler og ældrepleje. Og disse udgifter til børnepasning og uddannelse kan vi også betragte som investeringer, da sprog, evnen til at lære og kvalifikationer i bred forstand forebygger senere sociale problemer og sikrer morgendagens skaffedyr.

***8. Underminerer velfærdsturisme opbakningen til vores velfærdsmodel?***

Ja, denne fare er reel. Selvom vores velfærdsmodel ikke er økonomisk udfordret, i hvert fald endnu, kan selv opfattelsen af at vores velfærdssystem bliver brugt på en måde vi ikke havde regnet med, fremprovokere forandringer af vort system (Kvist 2004). En polsk Robert er sikkert alt hvad der skal til for at skabe politisk enighed på Christiansborg om stramninger af sociale ydelser, hvor børnefamilieydelser og kontanthjælp står først for nedskæringer og folkepension sidst.

***9. Vil det hjælpe at gå ud af EU?***

Nej, reglerne, som forbyder diskrimination og som koordinerer vandrende arbejdstagere, gælder også for Norge, Island og Lichtenstein der sammen med EU 28 landene er i det europæiske økonomiske samarbejde (EØS). Vi skulle derfor gå ud af EØS samarbejdet, og det er nok politisk utænkeligt.

***10. Hvad kan vi gøre og hvad bør vi gøre?***

Nationalt kan vi behandle de sociale turister, der måtte finde vej hertil, som vi behandler som andre grupper, hvori vi mistænker nogle har problemer med motivationen, nemlig ved aktivering. På EU-plan kan vi politisk arbejde på at ændre noget af den lovgivning, som koordinerer vandrende arbejdstageres sociale rettigheder, fx princippet om afledte og eksportable rettigheder, der hører en svunden mandlig hovedforsørgers tid til.

En achilleshæl er et svagt punkt i en ellers stærk helhed. Den danske velfærdsmodel er en sådan stærk helhed. Omfattende serviceydelser for børn, unge og ældre bidrager til kønslig ligestilling, social lighed og at stort set alle kan deltage på arbejdsmarkedet uafhængig af familietype. Det er en styrke. I hele den industrialiserede verden uddanner flere kvinder sig længere og mange af dem får ikke så mange børn som tidligere på grund af vanskeligheder med at forene karrieren med familieliv. Danmark kan prøve at tiltrække sådanne kvinder – enlige og i familier – fra andre lande, der ønsker at vælge både karriere og børn til. Den danske models serviceside kan blive en velfærdsmagnet på den type af arbejdskraft alle lande gerne vil have i lyset af aldrende befolkninger og kommende mangel på kvalificeret arbejdskraft. Og på sigt vil det bidrage til at finansiere morgendagens velfærdssamfund gennem flere på arbejdsmarkedet.

**Litteratur**

Kvist, J. (2004) Does EU enlargement lead to a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 301-318.

Kvist, J. (2014a) Velfærdsturisme og afkobling af ret og pligt, i Christiansen, N.F., J. Kvist, N. Kærgaard og K. Petersen (red.) *På kryds og tværs i velfærdsstaten: Festskrift for Jørn Henrik Petersen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 177-195.

Kvist, Jon (2014b) Velfærdsturisme: Frygt, fakta og fremtid, *Socialpolitik*, nr. 2, s. 5-11.