

Sammenfatning af rapporten

Der blev i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2011 i efteråret 2010 nedsat et hurtigarbejdende tværministerielt udvalg, som har haft til opgave at kortlægge udlændinges ret til og brug af danske velfærdsydelse. Udvalget har kortlagt både sociale ydelser og serviceydelser med fokus på de velfærdsydelser, som har et stort element af offentlig subsidiering betalt af de generelle skatter, og som er knyttet direkte til en borger.

Kortlægningen skal danne grundlag for kommende overvejelser om i højere grad at basere adgangen til velfærdsydelser på optjeningsprincipper.

Boks 1.1. Definition af et optjeningsprincip

Med et optjeningsprincip menes, at en person gennem objektive målbare kriterier for en aktivitet i en given periode optjener ret til en velfærdsydelse, og at retten til velfærdsydelsen i en periode vil være helt eller delvist begrænset eller omfattet af øget egenbetaling.

Foruden erhvervelse af adgangen til en ydelse kan optjeningsprincipper anvendes i forbindelse med udmåling af ydelsens størrelse og bevarelse/generhvervelse af adgangen til ydelsen. Der er allerede tre former for optjeningskriterier i brug i dag: Bopæl og ophold, beskæftigelse samt forsikringsmedlemskab/bidragbetaling.

Optjeningsprincipper vil påvirke såvel udlændinge som danske statsborgere, idet det ikke er muligt at betinge adgangen til en velfærdsydelse på statsborgerskab alene. Denne virkning kendes også fra eksempelvis starthjælpen.

Baggrunden for at undersøge, hvordan adgangen til de danske velfærdsydelser kan baseres på optjeningsprincipper, er til dels nogle eksempler, der var fremme i efteråret 2010 om arbejdstagere fra andre EU-lande, som efter kortvarig beskæftigelse i Danmark havde ret til dansk børnefamilieydelse til deres børn, der boede i et andet EU-land. Bl.a. på den baggrund blev et 2-årigt optjeningsprincip for børnefamilieydelsen indført, så der nu gradvist optjenes ret til ydelsen med bopæl/beskæftigelse i 2 år ud af 10 år.

Der er allerede optjeningsprincipper forbundet med flere velfærdsydelser, især de sociale ydelser, og optjeningsprincipper er ikke et nyt fænomen i det danske velfærdssystem. Eksempelvis blev pensionens størrelse afhængig af bopælstiden i Danmark allerede i forbindelse med EF-medlemskabet i 1972.

Den danske velfærdsmodel under pres af migration

Man kan groft inddele de højtudviklede vestlige økonomier i tre velfærdsmodeller efter, hvordan de leverer, organiserer og finansierer velfærdsgoder, samt i hvilket omfang det offentlige, markedsmekanismer eller familie og sociale relationer er med til at opfylde samfundets behov. De tre velfærdsmodeller er: Den universelle model, den residuale model og den arbejdsmarkedsbaserede (korporative) model.

Selvom ingen af de tre velfærdsmodeller eksisterer i deres reneste form, kan man i praksis tale om, at Danmark og de andre nordiske lande primært falder ind under den universelle model. Den universelle model er karakteriseret ved en omfattende offentlig sektor og et relativt højt skattetryk, da brugen af velfærdsydelser er afkoblet fra finansieringen, som sker gennem de generelle skatter.

Den danske velfærdsmodel indebærer en implicit forsikring for alle, og der er en relativ stor grad af økonomisk omfordeling. Modellen bygger på solidaritet over livsforløbet og på tværs af generationer, da der som udgangspunkt er lige adgang til velfærdsgoder for hele befolkningen, uden kobling til finansieringen. Modellen er samtidig afhængig af, at alle føler sig forpligtede til at bidrage økonomisk til velfærdsstaten efter evne, primært gennem beskæftigelse, og bygger på en implicit antagelse om, at folk lever i samme land stort set hele deres liv.

Mens en dansk universel model kan fungere i et hypotetisk lukket system, er situationen anderledes udfordrende i en globaliseret verden, hvor ind- og udvandring påvirker sammensætningen af befolkningen, både hvad angår kompetencer og brug af velfærdsgoder. Globaliseringen kan derfor sætte den implicite sociale kontrakt om finansiering af velfærdssamfundet under pres, når der i perioder af et livsforløb ikke betales skat, som er fundamentet for at finansiere velfærdsgoderne.

Under visse antagelser (bl.a. fri bevægelighed af arbejdskraften, relativt generøse velfærdsydelse og begrænsede adgangskriterier til velfærdsydelser) kan et land med en universel velfærdsmodel i højere grad tiltrække indvandrere, der er tilbøjelige til at være på sociale ydelser. Dette vil ikke være økonomisk holdbart på lang sigt, da der vil opstå et voksende træk på ressourcerne, mens skattebasen vil blive mindsket. En begrænsning af adgangen til velfærdsydelser, f.eks. gennem optjeningsprincipper, kan således mindske presset på de offentlige finanser.

Selvom Danmark som udgangspunkt falder ind under den universelle velfærdsmodel, er der imidlertid allerede adgangskriterier knyttet til mange velfærdsydelser – både i form af optjeningskriterier og andre objektive kriterier, som eksempelvis har betydning for ydelsens størrelse. Det gælder især for de sociale ydelser.

Til gengæld bruger Danmark ikke forsikringsordninger særligt meget i forhold til lignende lande (eksempelvis Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland). I flere af de lignende lande er det eksempelvis et krav, at man har indbetalt direkte til forsikringsordninger for f.eks. sygedagpenge og barseldagpenge for at være berettiget til dem.

Alligevel oplever andre lande også problemer med at finansiere velfærdsydelserne. Aktuelt arbejdes der i såvel Norge som Sverige med analyser af problemstillinger i forhold til den finanspolitiske holdbarhed. I Norge skal et udvalgsarbejde belyse, hvor økonomisk robust de norske velfærdsydelser er overfor ind- og udvandring, mens en svensk komité skal belyse de generelle forsikringsordninger ved sygdom og arbejdsløshed med henblik på større finansiel holdbarhed.

Velfærdsydelser i rapporten

Der kortlægges i rapporten omkring 120 velfærdsydelser, som dækker såvel sociale ydelser som serviceydelser. Der er taget udgangspunkt i velfærdsydelser, som er knyttet direkte til en borger. Det vil sige, at der ikke indgår velfærdsydelser som tilskud til f.eks. virksomheder eller institutioner, hvor forbruget ikke kan henføres til konkrete borgere.

Generelt gælder et krav om lovligt ophold i Danmark for at kunne blive berettiget til en velfærdsydelse. Hertil kommer en række yderligere kriterier, som i forskelligt omfang er med til at målrette den konkrete ydelse. Rapporten beskriver relativt kortfattet formålet med de enkelte ydelser samt generelle adgangskriterier, mens regelgrundlaget for hver ydelse findes udspecificeret i bilag til rapporten.

For såvel de sociale ydelser som serviceydelserne findes der ofte ikke et etableret statistikgrundlag, som muliggør en opgørelse af forbruget fordelt på modtagernes oprindelse. På baggrund af diverse registre, analyserapporter mv. er der i rapporten imidlertid skønnet over forbruget på de enkelte ydelser. Især brugen af serviceydelser på det sociale område er imidlertid underbelyst.

Sociale ydelser

De sociale ydelser udgøres af kontante ydelser, som er indkomsterstattendende eller tillægsydelser. Ud over lovligt ophold gælder der en række optjeningsbetingelser og øvrige objektive kriterier (f.eks. alderskrav og i nogle tilfælde også indkomstafhængighed) i forhold til retten til de sociale ydelser.

De sociale ydelser behandles i rapporten under fire kategorier: 1) Midlertidigt indkomsterstattendende overførselsindkomster som SU, kontanthjælp o.l., 2) permanente indkomsterstattendende overførselsindkomster som bl.a. efterløn og førtidspension, 3) tillægsydelser indenfor det sociale område som børne- og ungeydelsen, boligsikring mv., og 4) sundhedsrelaterede tillægsydelser som eksempelvis tolkebistand i forbindelse med behandling.

For de midlertidigt indkomsterstattendende ydelser gælder der udover optjeningsbetingelser og øvrige objektive kriterier ofte nogle betingelser for at kunne bibeholde ydelsen. Det kan eksempelvis være den rådighedsforpligtelse, der påhviler starthjælps-, kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Et andet eksempel er den opfølgning, som en sygedagpengemodtager er underlagt.

Modtagelsen af permanente ydelser er typisk forbundet med langvarige optjeningsperioder. Eksempelvis er der lange optjeningskrav baseret på bopæl for at modtage fuld førtidspension og folkepension.

Der er allerede udbredt brug af optjeningsprincipper i forbindelse med de sociale ydelser både i forhold til adgang, udmåling og varighed af ydelsen. Optjeningsprincipper er altså ikke kun et fænomen i arbejdsmarkedsbaserede velfærdssystemer som Tyskland og Frankrig.

Serviceydelser

Serviceydelser omfatter i denne rapport sundhedsydelser, serviceydelser på det sociale område og ydelser på uddannelsesområdet.

Serviceydelserne opdeles i rapporten i seks kategorier: 1) Sundhedsområder som sygehusbehandling, tilskud til tandlæge o.l., 2) børn og unge som eksempelvis dagtilbud og fritidshjem, 3) socialt udsatte som bl.a. familierådgivning og anbringelse af børn uden for hjemmet, 4) ældreområdet som hjemmehjælp, genoptræning o.l., 5) handicapområdet som eksempelvis ledsagerordning og pasning af nærtstående, og 6) undervisning som grundskole, gymnasiale uddannelser mv.

For de fleste sundhedsydelser er der krav om klinisk faglig visitation af almen læge mv. Serviceydelserne på det sociale område er transgsbestemte efter visitation af kommunen. Adgangen til serviceydelser i forhold til sundhed og det sociale område er dermed oftest baseret på en mere subjektiv vurdering af behovet, dvs. på baggrund af visitation.

Ydelserne på uddannelsesområdet er derimod reguleret direkte i diverse lovgivninger, herunder bl.a. Grundloven, der giver ret til fri undervisning i folkeskolen, Folkeskoleloven, lov om friskoler og private grundskoler, lov om uddannelsen til studentereksamen, universitetsloven mv.

Serviceydelserne under ét er generelt af universel karakter med fri og lige adgang uden eksempler på optjeningsprincipper.

Juridiske overvejelser om optjeningsprincipper

Den første forudsætning for at indføre eller styrke optjeningsprincipper for at modtage velfærdsydelser er, at der er juridisk råderum for en regelændring.

I Grundlovens § 75, stk. 2, fastlægges retten til hjælp fra det offentlige for den, som ikke kan ernære sig selv. Det er et mindstekrav, at et offentligt forsorgsvæsen sikrer enhver, der ikke kan klare sig selv, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre.

I forhold til EU-retten er begreberne direkte og indirekte forskelsbehandling centrale i forbindelse med overvejelser om optjeningsprincipper. Både direkte og indirekte forskelsbehandling er som udgangspunkt forbudt, men indirekte forskelsbehandling kan i særlige undtagelsestilfælde retfærdiggøres, hvis det er sagligt begrundet og i øvrigt proportionalt.

Princippet om ligebehandling begrænser mulighederne for at opstille optjeningsprincipper for EU-borgere, der ikke i samme grad rammer danskere. Mht. muligheden for at tage ydelser med til et andet EU-land (eksportabilitet) kan de sociale ydelser, der er kontante sikringsydelser (f.eks. sygedagpenge, pensioner, familieydelser mv.), tages med ud af landet under bopæl eller ophold i et andet EU-land.

Hvad angår tredjelandsborgere har Danmark ratificeret en række multilaterale konventioner, f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der i forskelligt omfang har betydning for adgangen til at indføre optjeningsprincipper. Flygtninge udgør en særlig kategori af tredjelandstatsborgere, for hvilke ligebehandlingsprincippet i FN's flygtningekonvention gælder.

Endelig har Danmark indgået bilaterale aftaler om social sikring med en række andre lande.

Da der gælder forskellige regelsæt for forskellige kategorier af personer, behandles EU-borgere (herunder vandrende arbejdstagere og ikke-økonomisk aktive) samt borgere fra 3. lande og flygtninge separat i rapportens afdækning.

Andre overvejelser i forhold til optjeningsprincipper

Ved i højere grad at basere adgangen til velfærdsydelser på optjeningsprincipper, som sikrer tilknytning til det danske samfund, kan det danske velfærdssystem gøres mere robust over for migration, og skabe en tættere kobling mellem hvor længe man har bidraget til velfærdssamfundet (gennem skattebetaling) og anvendelsen af velfærdsydelser.

Selv om særligt EU's regler begrænser det juridiske råderum, er der en række muligheder for at knytte rettighederne til velfærdsydelser sammen med øget brug af optjeningsprincipper.

Da denne rapport er en kortlægning af de danske velfærdsydelser, opstilles der ikke konkrete muligheder for at indføre eller udvide brugen af optjeningsprincipper. Kortlægningen giver til gengæld indsigt i, hvordan rettighederne til en velfærdsydelse kan reguleres.

Optjeningsprincipper kan betyde, at personer, som kommer til landet, gradvist optjener retten til at modtage den fulde ydelse i takt med øget tilknytning til landet – et såkaldt pro rata princip.

Kortlægningen viser en særlig problemstilling, idet serviceydelser ofte er naturalydelser, hvor det ikke giver mening at modtage dele af ydelsen, f.eks. lægehjælp. Et udmålingskrav i forhold til serviceydelser kan derfor gå på graden af egenbetaling. Således at udlændinge (og danskere som har haft ophold i udlandet) på baggrund af eksempelvis ophold gradvist optjener en lavere egenbetaling eller højere tilskud, efterhånden som personen får tilknytning til det danske samfund.

På områder, hvor der allerede i dag findes brugerbetaling, kan personer, der kommer til landet, eksempelvis starte med fuld egenbetaling og gradvist optjene en egenbetaling svarende til det, som gælder personer med fast tilknytning til landet. På områder, hvor der ikke er nogen egenfinansiering, kan en person, som kommer til landet, eksempelvis starte med en delvis egenbetaling og gradvis optjene retten til en fuldt finansieret ydelse.

I forbindelse med overvejelserne om at udvide brugen af optjeningsprincipper baseret på tilknytning til landet skal udfordringen i forhold til den fremtidige mangel på arbejdskraft tænkes ind.

Øgede krav til optjening af velfærdsydelser kan i visse tilfælde påvirke virksomhedernes muligheder for at rekruttere kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Det gælder særligt for de ydelser, der er midlertidige og er knyttet til ordinær beskæftigelse. Et eksempel er sygedagpenge, som i de fleste tilfælde udbetales som refusion til arbejdsgivere, der blandt andet via overenskomster kan være forpligtet til at udbetale løn under sygdom. Hvis der f.eks. kræves en opholdsperiode i Danmark, inden der kan udbetales sygedagpenge, vil en konsekvens være, at arbejdsgivernes omkostninger ved af anvende udenlandsk eller nyligt genindvandret arbejdskraft forøges. Dertil kommer, at optjeningsprincipper på en række områder vil øge den effektive beskatning for den udenlandske arbejdskraft i Danmark, og dermed isoleret set mindske de danske virksomheders rekrutteringsgrundlag.

Også andre forhold kan have betydning for mulighederne for at indføre eller styrke optjeningsprincipper. Ud over, at der skal være juridisk rum for ændringen i forhold til EU-retten og øvrig lovgivning, aftaler og konventioner, spiller de mulige administrative løsninger ind. Hertil kommer overvejelser om integrations- og mobilitetshensyn og andre relevante hensyn, eksempelvis socialpolitiske, uddannelsespolitiske og sundhedspolitiske hensyn.