

# Truer innvandringen velferdsstaten?

## Om den norske modellen og de som faller utenfor

*Innvandrerne manglende deltakelse i arbeidslivet er bare et symptom på større problemer.*

Vi hører stadig at innvandringen truer velferdsstaten. Fremskrittspartiet har ment det lenge, og nå har Arbeiderpartiet – med Raymond Johansen i spissen – kommet etter. Han frykter at innvandringen om noen år kan «slå kraftig tilbake i form av økte utgifter for velferdsstaten.»<sup>1</sup> Derfor har Regjeringen nedsatt «Brochmann-utvalget», som skal se på «de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av økende migrasjon.»<sup>2</sup> Utvalget kommer med sine forslag til endringer innen mai neste år.

Å skyve innvandrerne foran seg på denne måten er feigt, som er ille nok. I tillegg er det også feil. For innvandrerne problemer er bare et symptom på manglene i systemet. Riktignok illustrerer den lave arbeidsdeltakelsen i enkelte innvandrergrupper utfordringene velferdsstaten har. Men problemene er, både praktisk og prinsipielt, uavhengige av innvandringen. Det er nemlig ikke bare innvandrere som faller utenfor arbeidslivet. Mennesker med lav produktivitet, enten de er litt syke, arbeider litt tregere eller snakker litt dårligere norsk, er generelt for dårlig integrert i det norske arbeidslivet. Velferdsstaten skyver dem ut av arbeidsmarkedet og over på offentlige budsjetter. I tillegg bidrar velferdsstaten til at holdningene til arbeid, fritid, personlig ansvar og solidaritet endrer seg.

Utfordringene burde derfor debatteres som det de er, nemlig utfordringer knyttet til velferdsstaten, og ikke som problemer med innvandringen.

### **Fra fri innvandring til innvandringsstopp**

Det er riktig at innvandrere i dag er overrepresentert blant mottakerne av enkelte offentlige ytelser. Denne situasjonen er imidlertid et resultat av to politiske feilgrep: Innvandringspolitikken de siste 35 årene<sup>3</sup> og velferdsystemets tendens til å støte lavproduktiv arbeidskraft ut av arbeidsmarkedet. Fra 1956 til 1975 hadde vi i realiteten fri innvandring til Norge. Sakte, men sikkert begynte innvandringen å øke. Industrien trengte arbeidskraft, og snart spredte både etterspørselen og tilbudet seg til helsesektoren og tjenesteytingen.

Frem til slutten av 1960-tallet var holdningene til innvandring i hovedsak positive, både blant politikere og folk flest. Stortingsmeldingen om arbeidsmarkedet i 1969 fastslo at den frie innvandringen var kommet for å bli. Men stemningen skulle snart snu. LO fikk med seg Arbeiderpartiet på forestillingen om at innvandrerne truet arbeidsroen som var kjempet frem. Det ble hevdet at økt import av billig arbeidskraft ville true norske arbeidsplasser og norske lønninger. I løpet av et par år ble politikken radikalt endret. Fra et liberalt, nærmest helåpent innvandringsregime gikk man over til en sosialdemokratisk styringspolitikk. Bratteli-regjeringen var *i prinsippet* for en liberal tilnærming, men mente at innvandringen måtte balanseres mot kapasiteten til å ta i mot innvandrere. Det viktige for LO, og dermed for Arbeiderpartiet, var at lønningene ble

oppretholdt – man kunne ikke utsette norske arbeidstakere for konkurranse fra den billige importerte arbeidskraften. Vi kunne heller ikke ta imot flere innvandrere enn myndighetene mente det var «behov for». I 1975 innførte man derfor en midlertidig innvandringsstopp som skulle gi et «pusterom». Innvandringsstoppen skulle egentlig bare vare i ett år, men er i stedet blitt en permanent del av det norske innvandringsregimet.

### **Men innvandringen truet ikke arbeidsmarkedet**

Frykten for at innvandrerne skulle utkonkurrere norske arbeidstakere var imidlertid betydelig overdrevet. Det hadde vært fullt mulig å opprettholde full sysselsetting og høy lønn også med økt innvandring. Fra nyere tid har vi et godt eksempel fra Storbritannia, som var ett av få land som åpnet for fri innvandring av østeuropeiske arbeidere i 2004. Én million arbeidere kom, men arbeidsledigheten forble historisk lav og lønnsveksten sterk helt frem til finanskrisen.<sup>4</sup> Forskningen er ganske klar på dette: I de aller fleste tilfeller har innvandring totalt sett ingen nevneverdig innvirkning verken på lønn eller ledighet. Har den innvirkning, er det mer sannsynlig at den er positiv enn at den er negativ.<sup>5</sup>

Grunnen er enkel: Den gjennomsnittlige, nyankomne innvandrer spiller en annen rolle i arbeidsmarkedet enn den gjennomsnittlige nordmann. Innvandrerne utfyller norsk arbeidskraft, de utkonkurrerer den ikke. Det store flertall av innfødte kjemper ikke med innvandrerne om jobbene og lønningene, fordi de har annen – og gjerne bedre – kompetanse, erfaring og produktivitet. Derfor vil også de fleste nordmenn tjene på innvandring. Innvandringen gir et viktig supplement til den høyproduktive arbeidskraften og gjør den enda mer produktiv. Innvandringen kan sammenliknes med datamaskinene, som ikke utkonkurrerte arbeidskraften, men gjorde den mer produktiv og lønnsom. Et banalt eksempel er at ufaglærte innvandrere kan vaske kontorene til nordmenn som har høyere kompetanse, og som tjener mer på å gjøre noe annet enn å vaske kontoret sitt. Ved å vaske, stå i resepsjonen eller kjøre trikk øker innvandrere norske arbeidstakers produktivitet, slik at lønningene og/eller etterspørselen etter arbeidskraft øker.

Men noen innfødte vil utvilsomt konkurrere direkte med innvandrerne. Det er derfor et element av sannhet i LOs bekymringer. Noen individer og grupper, i all hovedsak de med lite utdanning, lav kompetanse, manglende erfaring og lav produktivitet, vil måtte finne seg i økt konkurranse. Denne gruppen er imidlertid liten i Norge. I tillegg, og det er viktig å merke seg, møter de sterk konkurranse også fra andre hold. Teknologisk utvikling, økt internasjonal konkurranse og endrede preferanser blant forbrukerne er sannsynligvis større trusler for de dårligst stille på arbeidsmarkedet enn innvandringen er.

Nå vil det, til enhver tid, finnes marginale grupper i arbeidslivet. Noen arbeidstakere blir plutselig for dyre for den jobben de gjør og må finne seg nye oppgaver. I verste fall blir de støttet ut av arbeidsmarkedet. En av samfunnets viktigste oppgaver må være å bistå disse. Her har velferdsstaten en viktig, positiv rolle. Men omstillingene er nødvendige, uansett om vi har innvandring eller ikke.

### **Innvandringsstoppen stoppet ikke innvandringen, men endret den**

Selv om frykten for arbeidsmarkedet var overdrevet, fikk LO gjennomslag, og innvandringsstoppen er blitt stående. Men innvandringsstoppen har ikke stoppet innvandringen. Den har bare hatt stor betydning for hvilke innvandrere som kommer.

Den nye innvandringspolitikken hadde nemlig noen uintenderte konsekvenser. «Innvandringsproblemet» forsvant ikke. Gjestearbeiderne dro ikke tilbake, i tillegg kom det mange nye. Reguleringsregimet åpnet tross alt for at myndighetene kunne slippe inn innvandrere som

---

---

det var behov for i arbeidsmarkedet. Dessuten begynte nye grupper av innvandrere å gjøre seg gjeldende: Siden de som allerede var her, ikke kunne dra tilbake uten å forspille sine sjanser i Norge, hentet de heller familien sin hit. Dermed fikk vi innvandring gjennom familieegjenforening og familieetablering. Mot slutten av 1970-tallet kom også de første flyktingene og asylsøkerne, som, sammen med familieinnvandringen, har preget innvandringsbildet frem til i dag.

Den viktigste effekten av innvandringsstoppen var altså ikke at den stoppet innvandringen, men at den førte til en klar vridning i hvem som kom. Arbeidsinnvandrerne ble relativt færre, mens de som kom av andre grunner enn for å arbeide, ble relativt flere. Bare 21 prosent – én av fem – av de som kom i perioden 1990-2007, kom for å arbeide. Av disse igjen kom 8 av 10 fra EU-land.<sup>5</sup> Det vil si at nesten alle som kom fra land utenfor EØS, i utgangspunktet kom av andre grunner enn for å arbeide. Og det bør ikke overraske noen at innvandrere som kommer som flyktinger eller ektefeller fra tradisjonelle samfunn, deltar mindre i arbeidsmarkedet enn de som kommer for å arbeide.

For å sette det på spissen: Innvandringspolitikken gjorde at arbeidsvillige, unge menn ble byttet ut med kvinner som var vant til mer tradisjonelle familiestrukturer og med mennesker på flukt fra undertrykkende regimer og krig. Alt i alt er altså kvaliteten på innvandrerne, i betydningen evnen til å delta på arbeidsmarkedet, redusert.<sup>6</sup> Mange av innvandrerne har lavere kompetanse, kanskje mindre arbeidsevne og en annen motivasjon for å komme enn innvandrerne hadde før innvandringsstoppen.<sup>9</sup>

Det er mange gode grunner til å ta i mot asylsøkere og familieegjenforente kvinner. Men disse innvandrerne arbeider, av nokså forståelige grunner, mindre enn andre innvandrere gjør. Innvandringen, slik den har fortonet seg siden innvandringsstoppen i 1975, belaster altså velferdsstaten mer enn bare arbeidsinnvandring eller fri innvandring ville gjort.

### **Velferdssystemet presser ut de minst produktive**

Problemet for innvandrere med lav kompetanse tydeliggjør velferdssystemets største problem: effekten på den minst produktive arbeidskraften. Vi liker å skryte av at Norge har svært høy produktivitet, men medaljen har også en bakside.

Den norske modellen gjør det dyrt, eller umulig, å ansette dem som produserer for mindre enn gjeldende minstelønn. Men heller ikke dette er bare et innvandringsproblem, selv om det er et problem for mange innvandrere. Den norske velferdsmodellen svikter alle som har lav produktivitet, enten de er nyankomne innvandrere, funksjonshemmede, litt syke eller jobber litt saktere.

Årsaken til at det er slik, er at vi har svært høye lave lønninger sammenlignet med andre land. Det gjør at produktivetskravene til de lavest lønnede blir for høye, ettersom alle forventes å produsere for det de får i lønn. De som ikke greier det, faller ut av arbeidslivet og havner i stedet på trygd. For å illustrere: En nyankommen innvandrer er kanskje bare i stand til å produsere verdier for 50 kroner i timen, fordi hun snakker dårlig norsk eller sliter med sykdom. I et imaginært, fritt marked ville hun da ha fått betalt omtrent det. Det er ikke mye, men hun ville i hvert fall fått en jobb, der hun kanskje hadde lært seg norsk, fått kolleger og forbedret sjansene til å få en bedre jobb senere. Men siden det norske arbeidslivet er strengt regulert, vil ingen kunne ansette henne for 50 kroner i timen. Det anses for uverdigg, og LO vil kanskje kreve at hun skal ha 100 kroner timen. Men da blir hun ikke ansatt. I stedet tilbys hun en trygd som kanskje tilsvarer 50 kroner i timen.

Dette er en viktig del av forklaringen på at innvandrere fra ikke-vestlige land, som gjennomsnittlig har lavere produktivitet enn nordmenn, har lavere arbeidsdeltakelse enn nordmenn flest.<sup>9</sup> Det samme gjelder for nordmenn med lavere produktivitet enn flertallet.

---

---

La meg legge til at innvandrerne ikke nødvendigvis ville hatt lavere produktivitet om de fikk jobbe der de helst ville – for eksempel hører vi ofte om ingeniører som vasker gulv. Men det vil ofte være slik at en arbeidsgiver ser det som mer risikabelt å ansette en nyankomet innvandrer enn en nordmann. Hun vil derfor kreve en «risikopremie,» dvs. at innvandrerens skal tjene litt mindre i

starten, for å ansette henne. Når det ikke er mulig, vil innvandrerens måtte vaske gulv eller, i ytterste konsekvens, falle ut av arbeidslivet.

Den høye skatteprosenten i Norge bidrar også til å presse en del yrker ut av markedet. Et velbrukt eksempel er tjenester i hjemmet. Siden jeg må tjene flere ganger det jeg kan betale en hushjelp (jeg må betale skatt av min lønn, i tillegg må jeg betale hans skatt), er det svært få som har råd til å ansette noen til slikt arbeid. Dette gjelder ikke bare i hjemmet, også bedriftene sliter med høye ansettelseskostnader. Igjen bidrar dette til at de minst produktive forsvinner ut av arbeidslivet.

For å bedre integreringen i arbeidslivet må vi derfor tåle at noen tjener dårligere enn andre. Vi må tåle at de tjener det vi i dag tåler at de får i trygd. Det er likevel bedre at de arbeider, fordi en fot innenfor arbeidsmarkedet gir bedre muligheter til økte inntekter senere. For å stimulere flere til å komme i arbeid, kan det være grunn til å se på skattleggingen av lavtlønte og lavtløntes arbeidsplasser. Man bør også vurdere tilskudd både til arbeidstaker og arbeidsgiver.<sup>10</sup>

Velferdssystemet bidrar altså til at noen får det vanskeligere med å komme inn i arbeidslivet. Samtidig vet vi at velferdsordningene kan gjøre at forskjellen mellom det å være utenfor og innenfor arbeidslivet for enkelte blir minimal, økonomisk sett.<sup>11</sup> For dem som tjener aller dårligst, vil trygdeytelser kunne være mer innbringende enn arbeid. Det at man kan leve et like godt liv på trygd som av arbeid gjør at noen, spesielt de med lav potensiell lønn, faller ut av arbeidslivet.

### **Velferdsordningene er attraktive**

Norge, Sverige og Danmark har Europas kanskje beste velferdsordninger. Samtidig er velferdsordningene hyppigere i bruk her, også blant innvandrere, enn i Europa for øvrig.<sup>12</sup> Det er neppe tilfeldig. Velferdsstaten har noen trekk som ikke bidrar til integrering, verken av innvandrere eller av innfødte som har falt ut av arbeidsmarkedet. Skal vi sikre en god velferdsstat i fremtiden, må vi se på hvordan vi kan forbedre den.

Ett eksempel på gale incentiver finner vi i situasjonen til de arbeidsinnvandrerne som kom på begynnelsen av 1970-tallet. De var opprinnelig svært godt integrert i arbeidsmarkedet og hadde en høyere arbeidsdeltakelse enn innfødte nordmenn. Men når de etter en stund hadde opparbeidet seg rettigheter i velferdssystemet, fant de ofte at de ville tjene mer på å tre ut av arbeidslivet og heller bli uførepensjonert, hvilket de også gjorde. Deltakelsen i arbeidslivet falt fra 90 til 50 prosent.<sup>13</sup>

Innvandrerbefolkningen har en sammensetning som tilsier at den kan bidra klart positivt i arbeidslivet: Gjennomsnittlig er innvandrerne yngre og mer mobile, og kanskje har de et sterkere ønske om å forbedre sin økonomiske posisjon enn den gjennomsnittlige nordmann har. De har tross alt brutt opp fra sitt hjemland, ofte også sin familie, for å forsøke å skaffe seg et bedre liv. De har tatt store sjanser for å komme seg hit. Det er med andre ord ingen grunn til å anta at innvandrerne er mindre lystne på å arbeide og tjene penger enn nordmenn flest. Undersøkelser viser da også at innvandrerne er svært motiverte for å delta i arbeidslivet – på 90-tallet hadde en gjennomsnittlig flyktning søkt 27 jobber!<sup>14</sup> Det eneste som i utgangspunktet taler mot deltakelse i arbeidslivet, er den lave produktiviteten.

Men selv om innvandrerne gjennomsnittlig har lavere produktivitet, og derfor i noe større grad enn innfødte benytter seg av velferdsordningene, er det ingen grunn for politikere til å skyve

innvandrerne foran seg når de skal begrunne reformer eller nedsette utvalg. For akkurat de samme problemene har lavproduktive nordmenn – og i absolutte tall er det selvsagt de som dominerer trygdestatistikkene. Løsningen er egentlig enkel: Det må bli mer attraktivt å arbeide og relativt mindre attraktivt å være på trygd.

### **Holdninger, tillit og solidaritet**

Nordmenn har tradisjonelt hatt svært høy tillit til hverandre, og det ser også ut til at vi har gode holdninger til arbeid og innsats for fellesskapet. Imidlertid hører vi, stadig oftere, at innvandrere truer de gode holdningene – solidariteten, tilliten og fellesskapsfølelsen – som ligger til grunn for den norske velferdsstaten.

Flere påstander er blitt fremsatt i debatten: Velferdsstaten fungerer som en magnet, fordi den er så attraktiv at den tiltrekker seg innvandrere – og da «feil» innvandrere, som vil gå på trygd fremfor å arbeide – mens de som vil arbeide, heller tiltrekkes av land med lav skatt.<sup>15</sup> Innvandrerne er ikke sosialisert inn i velferdsstaten, og skjønner derfor ikke at man skal føle uvilje mot å motta penger man ikke har gjort seg fortjent til.<sup>16</sup> I tillegg forvitrer tilliten som ligger til grunn for en omfattende omfordeling når de som betaler og de som mottar overføringene, blir for forskjellige, enten det er fordi hardt arbeidende rike må betale for late fattige, eller fordi de hvite rike må betale for de fargede fattige.<sup>17</sup>

Men kanskje er holdningene og tilliten under press uansett. Norge ligger allerede i verdenstoppen når det gjelder andel uføretrygdede, sykefravær og kort arbeidstid. Det at vi i dag har så mange som lever av velferdsordninger, kan bidra til at enda flere vil gjøre det i fremtiden. Jo flere som forsvinner ut av arbeidslivet og over på trygd, desto lettere blir det for andre å følge etter, siden de sosiale normene som tilsier at man skal jobbe, forvitrer.<sup>18</sup>

Det er likevel grunn til å være optimist. Nordmenn har ikke bare et positivt syn på hverandre, vi har også et positivt syn på innvandrere når vi sammenlikner med andre land. Tilliten i samfunnet har holdt seg stabilt høy, selv om innvandringen har økt de siste tiårene. Det er en viktig ressurs i integreringsarbeidet.

### **Veien videre**

Det bør understrekes at integreringen av innvandrere i Norge faktisk går ganske bra: en relativt høy andel av innvandrerne er i arbeid. Arbeidsdeltakelsen bedrer seg når botiden (og produktiviteten) øker, innvandrernes barn gjør det på de fleste områder like bra som nordmenns barn, og holdningene ser ut til å nærme seg nordmenns holdninger ettersom tiden går. Med relativt enkle grep kan man skape et arbeids- og velferdssystem som i større grad bidrar til å inkludere også lavproduktiv arbeidskraft.

Men da må man se på hele velferdssystemet og ikke bare de elementer som påvirkes av migrasjonen. I Brochmann-utvalgets mandat heter det at man skal «vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av eventuelle endringer i inn- og utvandringen, herunder hvilke forutsetninger som må være tilstede for at vi skal kunne videreføre bærekraften i vår velferdsmodell på kort og lang sikt.»<sup>19</sup> Men velferdsstatens bærekraft bedres ikke, selv om all inn- og utvandring skulle opphøre i morgen. Alle utfordringene ville fortsatt være reelle. Og noen av dem ville blitt større.

Det største problemet ved velferdssystemet er dets manglende evne til å inkludere mindre produktiv arbeidskraft. Løsningen er den samme for innvandrere og innfødte: De må i større grad inn i arbeidslivet. Mange tiltak ville være gunstige i så måte, som for eksempel lavere skatt



---

---

på lave lønninger, eller negativ skatt, der man får utbetalt penger for å ta dårlig betalte jobber, lønnstilskudd og andre incitamentter til arbeidsgiverne, omstillingskurs og utdanningsstøtte.

Klarer vi å inkludere flere lavproduktive i arbeidslivet, og klarer vi å få dem over i mer produktivt arbeid over tid, kan vi ta i mot mange flere innvandrere.

Det ville også styrket velferdsstaten for fremtiden.

### Sluttnoter

- <sup>1</sup> Raymond Johansen, «Sosial dumping truer velferden», *Aftenposten*, 24 Nov 2009.
- <sup>2</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Mandat for utvalg som skal vurdere økt migrasjon og internasjonal mobilitet – konsekvenser for velferdsmodellen,» (2009).
- <sup>3</sup> Min historiske fremstilling her baserer seg i stor grad på Grete Brochmann og Knut Kjeldstadli, *A History of Immigration: The Case of Norway 900--2000* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008).
- <sup>4</sup> Philippe Legrain, *Immigrants: Your Country Needs Them* (London: Little, Brown, 2007).
- <sup>5</sup> For grundigere gjennomgang av forskningen, se Herbert Brücker, Gil S. Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini and Klaus Zimmermann, «Managing Migration in the European Welfare State,» (2001), Philippe Legrain, *Immigrants: Your Country Needs Them* (London: Little, Brown, 2007) eller Torkel Brekke, Marius Dokshem, Erlend Sand og Torstein Ulserød, *Migrasjon og frihet* (Oslo: Civita, 2009).
- <sup>6</sup> Gunnlaug Daugstad, *Innvandring og innvandrere 2008* (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2008).
- <sup>7</sup> T. K. Bauer, M. Lofstrom and K. F. Zimmermann, «Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries,» *Swedish Economic Policy Review*, 2000: 11-53.
- <sup>8</sup> Herbert Brücker, Gil S. Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini og Klaus Zimmermann, «Managing Migration in the European Welfare State,» (2001).
- <sup>9</sup> Gunnlaug Daugstad, *Innvandring og innvandrere 2008* (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2008).
- <sup>10</sup> Anne Britt Djuve, «Integrering i randsonen,» *Arbeid, velferd og samfunn*, 2006.
- <sup>11</sup> Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum, «Må arbeid lønne seg i et inkluderende arbeidsliv?,» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2008.
- <sup>12</sup> Herbert Brücker, Gil S. Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini and Klaus Zimmermann, «Managing Migration in the European Welfare State,» (2001).
- <sup>13</sup> Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum and Knut Røed, «The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway,» *Frischsenteret* (Oslo, 2006).
- <sup>14</sup> Anne Britt Djuve og Kåre Hagen, «Skaff meg en jobb!,» 184, FAFO (1995).
- <sup>15</sup> George Borjas, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).
- <sup>16</sup> Grete Brochmann and Knut Kjeldstadli, *A History of Immigration: The Case of Norway 900-2000* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008). Side 224.
- <sup>17</sup> Alberto Alesina, Edward Glaeser og Bruce Sacerdote, *Why Doesn't the U.S. Have a European Style Welfare State?* (Cambridge: Harvard Institute of Economic Research, 2001).
- <sup>18</sup> Assar Lindbeck, Sten Nyberg og Jörgen W. Weibull, «Social Norms and Economic Incentives In the Welfare State», Working Paper, The Research Institute of Industrial Economics. 1997.
- <sup>19</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Mandat for utvalg som skal vurdere økt migrasjon og internasjonal mobilitet – konsekvenser for velferdsmodellen,» (2009).

### Forfatter:

Notatet er skrevet av rådgiver i Civita, Marius Dokshem: marius@civita.no  
Artikkelen stod opprinnelig i Samtiden 2-2010.