

---

---

# Utlandsområdet i Nav

Av: MARTIN ANDRESEN

## SAMMENDRAG

*Utlandsområdet i NAV er i sterk vekst. De velferdsordningene etaten forvalter gis i utgangspunktet til personer som bor i Norge og/eller arbeider her, men økt globalisering og migrasjon medfører at stadig flere også har rett til norske velferdsytelser når de bor i andre land. EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007 har åpnet nye muligheter for norske arbeidsgivere og utenlandske arbeidstakere, men har også gitt merarbeid for velferdsforvaltningen i form av at flere personer direkte eller indirekte omfattes av den norske folketrygden. Artikkelen gjennomgår betydningen av trygdeavtaler, med hovedvekt på EØS-avtalens bestemmelser om koordinering av trygdeytelser.*

*De siste ti årene har andelen av utbetalinger som går ut av landet økt med 75 prosent. I samme periode økte de totale utgiftene (i faste 2008-kroner) med 13 prosent. Mye av økningen skyldes flere pensjonister i utlandet, men økt arbeidsinnvandring fra nye EU-land er også en viktig faktor.*

*Utlandsområdet inneholder også noen spesielle utfordringer som ikke er like opplagte i rent nasjonale saker. I deler av verden kan det være vanskelig å få kontrollert og verifisert opplysninger som Nav trenger for sin saksbehandling, og brukernes tilgjengelighet til tjenestene er dårligere enn i Norge. Disse utfordringene gjennomgås, før artikkelen avsluttes med en drøfting av i hvilken grad Norge bør imøtekomme de krav og forventninger folketrygdens medlemmer i utlandet har til den norske velferdsordningene.*

---

## INNLEDNING

Utviklingen av sosialforsikring, pensjoner og andre velferdsordninger er i sin natur nær forbundet med framveksten av nasjonalstaten de siste 150 årene. Grunnvilkåret for å bli medlem av den norske folketrygden har alltid vært at man er bosatt i Norge, selv om det, som vi skal se, også finnes alternative grunnlag for medlemskap i norsk folketrygd (se faktaboks om medlemskap i norsk trygd). Folketrygden finansieres gjennom avgifter betalt av norske arbeidstakere og arbeidsgivere, samt tilskudd fra den norske statskassa. Samtidig viser tall fra Nav Internasjonals register over frivillige medlemmer at den norske folketrygden har medlemmer i nesten 170 land (2009). Bildet av velferdsordningene som rent nasjonale fenomener må derfor modifiseres litt, selv om det fortsatt er slik at ca. 98,5 prosent av stønadsutbetalingene fra Nav distribueres til brukere som er registrert som bosatt i Norge.

Denne artikkelen vil ta opp noen sider ved internasjonalsiseringens betydning for framtidens velferdsordninger, men langt fra alle. Den behandler primært spørsmål og problemstillinger knyttet til personer som bor i Norge og flytter ut (både norske og utenlandske statsborgere) og som har rett til ytelser eller tjenester fra Norge (eksport), samt personer som kommer til Norge som arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området.

Dette innebærer at artikkelen ikke drøfter arbeids- og velferdsmessige spørsmål og utfordringer som er direkte relatert til personer som innvandrer til Norge med bakgrunn som flyktninger/asylsøkere, eller familiegjenforening. Hovedårsaken er at dette er helt andre problemstillinger, som krever en annen tilnærming.

## GLOBAL OG NASJONAL VELFERD

Velferdsordninger i form av sosialforsikring finnes i de fleste av verdens ca. 200 stater. ISSA (The International Social Security Association) har 340 medlemsorganisasjoner i 150 land,<sup>1</sup> og det er svært få land som ikke har noen form for "trygdesystem" i det hele tatt. Derimot er det enorme forskjeller i hva disse systemene dekker rundt om i verden, både når vi ser på andel av befolkningen som dekkes, kompensasjonsgrad og hvilke sosiale risikoeer som dekkes.

Når det gjelder dekningsgrad, er det også et viktig, men ofte underkommunisert poeng at de fleste ordningene er

---

<sup>1</sup> Per desember 2009. Kilde: ISSA.

avgiftsbaserte. Det innebærer at for å være dekket, må en person delta i den formelle pengeøkonomien for at avgiftene skal bli betalt.

Det viktigste unntaket fra avgiftsprinsippet er grunnleggende helsetjenester. De aller fleste land jobber aktivt for å kunne tilby slike tjenester til hele befolkningen, uavhengig av deres posisjon i økonomien. De siste måneders debatter om helsereform i USA har likevel vist tydelig at det er et stykke igjen til universell dekning av helsetjenester, selv i den rike del av verden.

De europeiske landene (pluss noen få andre rike land) framstår i en særstilling med hensyn til sosial sikkerhet for innbyggerne, selv om det også er store forskjeller mellom disse landene. Disse forskjellene kan dels forklares med økonomiske forskjeller mellom landene, og dels med ulike politiske og historiske tradisjoner i forhold til hvor aktiv og omfattende "velferdsstatens" rolle bør være.

I debatter og politikktutforming i Norge har utfordringene fra omverdenen lenge spilt en tilbaketrukket rolle. I den grad internasjonale spørsmål er satt på den velferds-politiske dagsorden, har de vært koblet til andre politiske saker, så som striden rundt eksport av kontantstøtte, spørsmål om tiltak mot sosial dumping - eller for den saks skyld en generell innvandringsdebatt. Våre politiske veivalg har i stor grad vært preget av hjemlige behov og utfordringer. Vi ser nå flere tegn på at dette er i ferd med å endres – ett av dem er at det for første gang er satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere de norske velferdsordningene i en globalisert verden.<sup>2</sup>

## Betydningen av trygdeavtaler

Norge har i dag trygdeavtaler med 42 land. Den mest omfattende og viktigste avtalen på trygdeområdet er EØS-avtalens regler om trygdekoordinering. Disse er i praksis en innkorporering av EUs forordning<sup>3</sup> EØF 1408/71.<sup>4</sup>

Forordningen fungerer som en multilateral koordineringsavtale som binder 31 (27 EU-land, tre EØS-land, samt Sveits) til å koordinere sine trygdesystemer etter bestemte regler. I tillegg har Norge bilaterale avtaler med 11 land utenfor EU, og vi er i forhandlinger med to-tre andre land om avtaler.

Hovedformålet med avtalene er å sikre at borgerne ikke taper sosiale rettigheter ved å flytte til et annet land. Dette gjøres gjennom et sett av regler som har som hovedformål å avgjøre hvilket lands lovgivning som skal gjelde i den enkelte sak.<sup>5</sup> I tillegg har forordning 1408/71 regler som bestemmer hvordan pensjonsutgifter skal fordeles mellom det enkelte land i de tilfellene der en person har tjent opp pensjon i to eller flere avtaleland. Det er også omfattende bestemmelser (som regel i egne avtaler) om administrativ håndtering av sakene.

Så vel EUs forordning som de bilaterale avtalene, bygger på fire hovedprinsipper:

- Likebehandling (eller ikke-diskriminering)
- Sammenlegging
- Pro rata<sup>6</sup>
- Eksportabilitet

Dette innebærer at personer som kommer fra, eller flytter til, et land med trygdeavtale (herunder hele EU/EØS-området) som hovedregel vil ha bedre rettigheter enn personer som kommer fra eller flytter til land utenfor EU / EØS-området.<sup>7</sup> Det er ikke plass til å gå i detaljer rundt dette regelverket her, men det kan kort nevnes at et viktig utslag av EØS-regelverket er at ytelser til midlertidig inntektssikring (sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger) som hovedregel kan eksporteres til alle land i EU / EØS-området, men ikke utenfor (fordi ytelsene ikke er eksportable etter norsk lovgivning). Pensjonsytelser kan på den annen side eksporteres over hele verden, forutsatt at

<sup>2</sup> Velferds- og migrasjonsutvalget, ledet av professor Grete Brochmann. Utvalget skal se på effekten av større mobilitet i befolkningen og hva slags utfordringer den norske velferdsmodellen møter på grunn av økt bevegelse over landegrensene. Utvalget har fått et bredt mandat, og skal blant annet se på trygdeordninger og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Innstilling skal etter planen avgis 6. mai 2011.

<sup>3</sup> En forordning fra EU er en lov gitt av de kompetente organer i EU parlament og ministerråd, med hjemmel i traktatverket. En forordning har direkte bindende effekt i alle medlemsland, i motsetning til et direktiv, som skal implementeres i det enkelte lands lovverk innen en viss frist (vanligvis to år). Forordninger inkorporeres i EØS-landene gjennom særskilte vedtak i den såkalte EØS-komiteen.

<sup>4</sup> Den erstattes av ny forordning, 883/2004 fra 1. mai 2010 i alle EU-land. For EFTA-landene skjer dette senere, sannsynligvis i 2011. Årsaken til forsinkelsen er at forordning 883/2004 ennå ikke er inkorporert i EØS-avtalen.

<sup>5</sup> I EUs regelverk er arbeidslandet utgangspunkt for lovvalget. Dette er bakgrunn for at bosetting i Norge og arbeid i Norge fra 1994 er likestilte grunnlag for pliktig medlemskap også i Lov om folketrygd.

<sup>6</sup> Prinsippet brukes kun ved beregning og utbetaling av pensjoner. Det innebærer at når en pensjonist har tjent opp pensjon i flere medlemsland gjennom yrkesaktiv alder, utbetales pensjonen som delpensjoner fra de landene der vedkommende har opptjening. Delpensjonene beregnes som en pro-rata-andel av full pensjon, ut fra opptjeningsstid i det enkelte land. Eksempelvis vil en person med 75 % opptjeningsstiden i Norge og 25 % i Tyskland få 75 % pensjon fra Norge og 25 % fra Tyskland – selv om vedkommende bor i et tredjeland, for eksempel Spania.

<sup>7</sup> EU-forordningen omfatter både pensjoner og korttidytelser. Noen av de bilaterale avtalene omfatter kun pensjonsytelser, for eksempel avtalene med USA, Canada, Quebec og Chile.

visse vilkår om forutgående opptjeningsperioder i Norge er oppfylt, fordi vi her har eksportadgang etter intern norsk lovgivning.<sup>8</sup>

### Medlemskap og unntak fra medlemskap

Folketrygden er et medlemskapsbasert system der det skilles mellom "pliktige" (eller obligatoriske) medlemmer og frivillige medlemmer. Mer enn 99 prosent av de som til en hver tid er medlemmer er pliktige.

Pliktige medlemmer i folketrygden er for det første alle som bosetter seg i Norge for mer enn 12 måneder (§2-1 i Folketrygdloven), og alle som arbeider i Norge (§2-2). Videre har loven bestemmelser om pliktig medlemskap for en del grupper som ikke faller inn under de to hovedkategoriene (personer på Svalbard, kontinentalsokkelen, studenter, statsansatte, norske skip mv.) i §§2-3 til 2-6. I tillegg kan personer på nærmere vilkår bli frivillige medlemmer i norsk trygd, mot å betale en særskilt avgift i folketrygden (Folketrygdlovens §§ 2-7 og 2-8). For å bli frivillig medlem ved opphold utenfor Norge er det krav om at vedkommende må ha vært medlem tre av de siste fem årene umiddelbart forut for det frivillige medlemskapet, og dessuten "ha nær tilknytning til det norske samfunnet". NAV behandler mer enn 10 000 søknader om frivillig medlemskap i året. Rundt 8 000 er søknader fra nordmenn bosatt i utlandet.

En del personer skulle vært pliktige medlemmer i norsk folketrygd etter reglene i Folketrygdlovens kapittel 2, samtidig som de er medlemmer i hjemlandets trygdeordninger. I disse tilfellene bestemmer trygdeavtalene at de kun skal være medlemmer i ett land. Avtalene har egne lovvalgsbestemmelser som avgjør hvor de skal være medlem, etter nærmere angitte kriterier. På den måten unngår de å få rettigheter i to land, og ikke minst unngår de å betale avgift i mer enn ett land. Dette dreier seg i hovedsak om personer som arbeider i Norge, på norske skip eller på norsk kontinentalsokkel. I 2009 mottok Nav Internasjonalt i underkant av 40 000 søknader om unntak fra norsk trygd etter bestemmelser i trygdeavtaler, i all hovedsak innen EØS-området. Flest søknader kommer fra Sverige, Polen og Danmark.

## UTVIKLINGEN I UTBETALINGER TIL UTLANDET – I KRONER OG I ANTALL PERSONER

Det er knyttet store utfordringer både til metode og datakilder dersom det skal produseres interessant statistikk på utenlandsområdet. Dette innebærer at vi så langt i stor grad

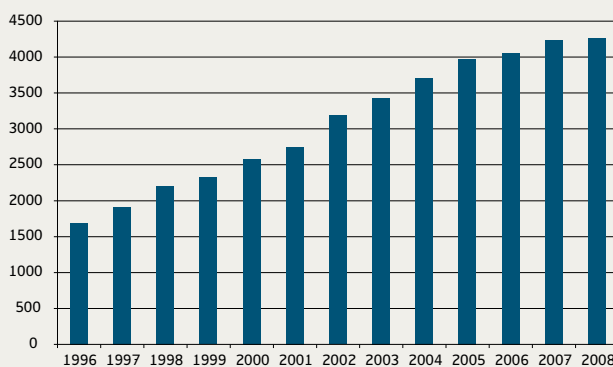
er henvist til bruttotall for utbetalinger, som igjen kan brytes ned på utbetalinger per land og per stønadsordning. I tillegg finnes det en oversikt over antall personer med medlemskap i norsk trygd i ulike land, og oversikt over antall personer i utlandet som mottar pensjon fra Norge.

### Utbetalinger til utlandet

De samlede utbetalingene til personer bosatt i utlandet har økt fra kr 2 202 millioner kroner i 1998 til kr 4 266 millioner kroner i 2008<sup>9</sup> målt i 2008-kroner, det vil si nesten en dobling. Til sammenlikning økte de samlede totale trygdeutbetalingene fra 234 milliarder 2008-kroner i 1998 til 265 milliarder i 2008, altså en økning på 13,2 prosent. Dette innebærer at utbetalingene til brukere i utlandet, målt som andel av de samlede utbetalingene over trygdebudsjettet, har økt fra 0,94 prosent til 1,6 prosent i løpet av en tiårsperiode. Økningen skyldes i hovedsak at antall pensjonister som flytter utenlands har økt kraftig i denne perioden.

Figur 1 viser utviklingen i de samlede utbetalingene i perioden 1996–2008, inkludert pensjoner, mens tabell 1 viser utviklingen for ytelser til midlertidig inntektssikring og familieytelser i perioden 2005–2009.

Figur 1:  
Samlede utbetalinger til utlandet, 1996–2008.  
I millioner kroner (2008-kroner).



KILDE: NAV

<sup>8</sup> Som hovedregel kreves 20 års trygdetid for å kunne eksportere en pensjon, men tilleggspensjoner kan eksporteres med kortere opptjeningsstid. Utenfor EØS blir en del pensjoner redusert pga at trygdetiden er mindre enn 40 år. Innenfor EØS skjer dette i mindre grad, fordi man kan legge sammen norsk opptjening og opptjening i andre EØS-land for å oppnå lengre trygdetid.

<sup>9</sup> Fra 1.1.2009 gikk Nav over til ny IKT-løsning for pensjonsområdet. Foreløpig foreligger ikke tall for utlandsutbetalinger fra dette systemet. For de samlede utbetalingene og for pensjonsområdet blir utviklingen derfor presentert til og med 2008, for andre områder til og med 2009.

Tabell 1:

**Utgifter til ytelser som kun er eksportable innen EØS-området. I millioner kroner (2009-kroner).**

	2005	2006	2007	2008	2009
Sykepenger	152,1	145,2	195	211,8	231,1
Attføring/rehabilitering	50,9	44,9	43,7	46,7	54,3
Tidsbegrenset uførestønad	10,3	21,8	32,6	44,3	60,1
Foreldrepenger	47,2	64,2	62,5	67,5	70,5
Kontantstøtte	13,1	6,1	5,9	7,1	6
Sum	27,4	282,2	339,7	377,4	422

KILDE: NAV, HOVEDBOK STATREGNSKAPET (FOR HVERT ENKELT ÅR)

Tabell 1 omfatter ytelser som kun er eksportable<sup>10</sup> innen EØS-området.<sup>11</sup> Den samlede veksten er langt høyere enn for den samlede eksporten av ytelser i sammenfallende periode, og den er også sterkere enn for ytelser utbetalt i Norge i samme periode. For kontantstøtte gikk utbetalingene betydelig ned fra 2005 til 2006, og har siden vært stabile. Også i Norge har utbetalingen av kontantstøtte gått betydelig ned de siste ti årene.

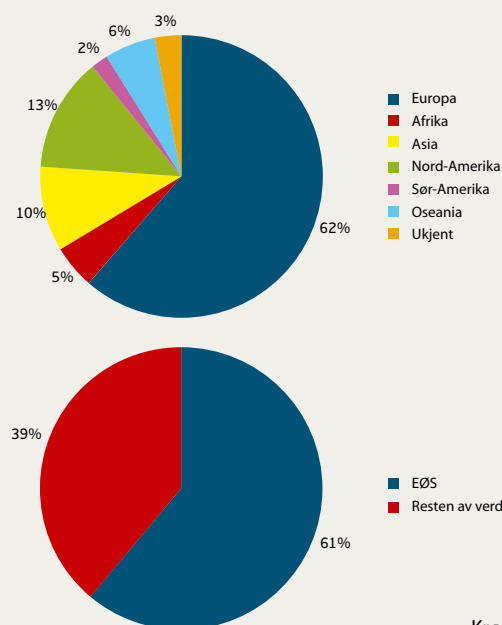
Økningen er ikke brutt ned på ulike land, men den mest nærliggende forklaringen er at den skyldes en sterk økning i arbeidsinnvandring fra en del av de nye EU-landene etter utvidelsen i 2004.

### Antall brukere i utlandet

I 2009 hadde den norske folketrygden medlemmer i 169 av verdens ca. 200 land. 62 prosent av disse befant seg i Europa.

Når det gjelder antall mottakere av norske ytelser i utlandet, finnes det kun pålitelige tall for pensjonister. Hovedårsaken er at disse befinner seg i utlandet mer enn seks måneder i løpet av et år, slik at de er registrert som utvandret. Når det gjelder mottakere av midlertidige ytelser, er det sjelden samsvar mellom den perioden de mottar ytelser, og den perioden de er utenlands. Normal-situasjonen er at de starter å motta ytelser mens de er i Norge, og så reiser til hjemlandet et stykke ut i stønadsperioden. Dermed blir antall personer i praksis umulig å

Figur 2:  
**Fordelingen mottakere av norske trygdeytelser i utlandet. Etter verdensdel.**



KILDE: NAV

telle, og vi må derfor nøye oss med å se på utbetalte totalbeløp.

I 1998 var det 23 500 pensjonister i utlandet, i 2008 var tallet 44 300, det vil si en økning på nesten 90 prosent i antall mottakere. Figur 3 viser utviklingen i perioden 1995–2008.

Det er verdt å merke seg at utbetalt pensjon per person varierer sterkt fra land til land. Eksempelvis er det langt flere med pensjoner fra Norge i USA enn i Spania, men de samlede utbetalingene til Spania er mer enn dobbelt så høye som til USA. Dette skyldes at de fleste som mottar en norsk pensjonsytelse i USA kun har en liten delpensjon, basert på noen få år med arbeid i Norge. Pensjonistene i

<sup>10</sup> Eksport av ytelser innebærer at ytelsen kan utbetales til en mottaker som befinner seg i utlandet. Innenfor EØS-området kan alle ytelser som er omfattet av avtalen eksporteres, utenfor EØS gjelder eksportadgangen primært for pensjonsytelser og dekning av utgifter til helsetjenester.

<sup>11</sup> Dagpenger ved arbeidsledighet er også eksportable, men tilsvarende tall er ikke tilgjengelig. Stønad til enslig mor eller far er ikke eksportabel (heller ikke innen EØS-området), og er derfor ikke med i oversikten. Stønad til helsetjenester ble overført Helsedirektoratet fra 1.1.2009. Det finnes foreløpig ikke god, tilgjengelig statistikk for området.

Spania har nesten alltid full pensjon fra Norge. Det samme fenomenet gjør seg gjeldende når vi sammenlikner utbetalinger til personer i Australia og Thailand. Antall mottakere er om lag det samme (hhv 729 og 727 personer), men når vi sammenlikner utbetalinger ser vi at Norge utbetalte 124 millioner kroner til pensjonister i Thailand, mot 49 millioner kroner til pensjonister i Australia.

Vi ser av tabellen at det er våre nærmeste naboland, pluss USA, Canada og Spania, som topper listen. Dette har to ulike forklaringer. For en del av landene, særlig land som Spania og Thailand er årsaken at norske pensjonister flytter ut. For andre land reflekterer tallene tidligere års arbeidsmigrasjon, etter som pensjon kommer i etterkant av en yrkeskarriere. Dermed ser vi heller ikke “nye” EU-land som Polen og de baltiske land på “topp 20” foreløpig. Flere av disse landene vil gjøre sin inntreden på lista om relativt få år.

Tabell 2:

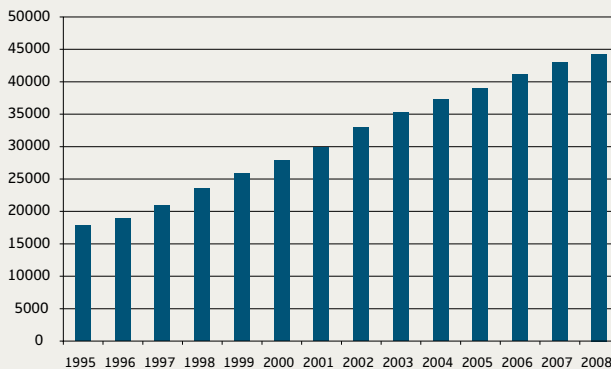
**Pensjonsutbetalinger og antall pensjonister i de 20 landene der det er flest mottakere av norske pensjonsytelser (2008). I millioner kroner.**

Nr	Land	Antall pensjonsmottakere	Samlede utbetalinger
1	Sverige	15 425	1 130
2	USA	6 954	334
3	Spania	4 650	737
4	Danmark	4 383	272
5	England	2 014	168
6	Canada	1 642	80
7	Tyskland	1 184	76
8	Finland	1 121	52
9	Australia	729	49
10	Thailand	727	124
11	Nederland	541	31
12	Frankrike	526	59
13	Tyrkia	388	53
14	Filippinene	361	57
15	Sveits	301	17
16	Portugal	299	33
17	Italia	228	22
18	Belgia	196	18
19	Pakistan	196	26
20	Island	190	18

KILDE: NAV

Figur 3:

**Antall personer som er bosatt i utlandet og mottar pensjon fra Norge.**



KILDE: NAV

Noen vil også spørre hvorfor det er så få pensjonister i en del land utenfor Europa – vi ser at det er 388 personer bosatt i Tyrkia og 196 i Pakistan. Det kom som kjent et betydelig antall arbeidsinnvandrere fra begge disse landene fra ca. 1970 og noen år framover, og mange av disse er nå pensjonister. Dette spørsmålet har vi ikke noe fullgodt svar på. Forklaringen kan enten være at det faktisk er få som har reist tilbake til hjemlandet for å leve som pensjonister der – eller at mange tilbringer deler av året i Norge og deler av året i utlandet (på samme måte som mange norske “Spania-pensjonister”), og at de derfor fortsatt står registrert som bosatt i Norge.

## KONTROLLMULIGHETER OG ADMINISTRATIVE UTFORDRINGER

### Kontrollmuligheter

Anvendelse av lovverket i utenlandssaker skaper utfordringer i forhold oppfølging, kontroll og dokumentasjon, fordi vi ofte mangler de samme mulighetene til innhenting og verifisering av dokumentasjon som i Norge.

I saker med utlandstilknytning er eksisterende nasjonalt kontrollverktøy i stor utstrekning ikke anvendelig, f.eks skatteopplysninger, folkeregisteret, registre fra andre offentlige myndigheter, m.m.

Eksempler på forhold som kan være vanskelige å kontrollere er:

- Bosted. Personen bor faktisk i hjemlandet, men unnlater å melde flytting

- Kontroll av inntekt/arbeidsforhold
- Forsørgingstillegg – har ektefelle eller barn inntekt?
- Identitet og sivilstatus
- Dødsfall
- Verifisering av familieforhold.

I land som Norge har trygdeavtaler med, er kontrollmulighetene bedre enn i land uten avtale. Vi har kontrollmuligheter via myndighetene i andre land, men vi har kun rett til å be om den type informasjon myndighetene i disse landene allerede har (for eksempel opplysninger om familieforhold, opptjeningshistorikk, medlemskapsforhold, arbeidsperioder, medisinske opplysninger). Vi kan ikke kreve at det skaffes fram opplysninger som ikke har relevans for landenes egen saksbehandling. To eksempler illustrerer dette:

**Eksempel 1:** Oppfølging av sykmeldte. Det norske systemet for oppfølging av sykmeldte er tilpasset våre stønadsordninger og andre forhold (eksempelvis IA-avtalen, og nå også NAV-lovens §14A som krever individuelle oppfølgingsplaner). I andre land, med unntak av Danmark, er rammevilkårene for oppfølging av sykmeldte annerledes enn i Norge: Stønadsperiodene er

kortere, og/eller kompensasjonsgraden lavere. Det er likevel verdt å merke seg at alle landene som er tatt med i tabell 3 har en sykepengeordning der ytelsen fastsettes ut fra den enkeltes inntektsnivå, og alle land har satt en øvre grense (“tak”) for sykepengegrunnlaget (i Norge er taket 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G)). I debatten om sykefravær kan man av og til få inntrykk av at alle andre land har sykepengeordninger som gir svake rettigheter til de sykmeldte, men det stemmer bare delvis. Et viktig bidrag til at norske sykepenger framstår som sjenerøse og “lukrative” i andre land er det høye lønnsnivået i Norge, spesielt for arbeidstakere uten høyere utdanning.

**Eksempel 2:** Kontantstøtte. Noen opplysninger kan vi få fra andre lands myndigheter. Vi kan få bekreftet om personer har barn og hvor gamle barna er, men vi kan ikke kreve opplysninger fra myndighetene om hvorvidt barna har barnehageplass med statstilskudd.<sup>12</sup> Dette er komplett irrelevant informasjon i andre land. Samtidig er utgiftene til eksport av kontantstøtte lave (jfr tabell 1), slik at den samlede risikoprofilen for dette området er relativt moderat sammenliknet med mange andre ytelser.

## Administrative utfordringer

I omtalen av utfordringer skal det heller ikke glemmes at norske myndigheter stilles overfor en rekke administrative utfordringer: Det er behov for økt kompetanse og kapasitet for å betjene brukere, behandle saker, oppfølging og kontroll. Tilgjengelighet på telefon kan være en utfordring når brukere bor i helt andre tidssoner, og brukere i land med dårlig postgang ønsker ofte alt tilsendt på e-post – noe Nav vanskelig kan etterkomme av hensyn til informasjonssikkerheten, som jo ikke er god nok for e-post.

Det er også behov for mer utstrakt samarbeid med myndigheter både i Norge og andre land, og for nye og forbedrede IKT-løsninger. Det siste har blitt særlig tydelig etter at EU har bestemt at all utveksling av trygdeinformasjon mellom alle land i EU/EØS-området skal skje elektronisk innen 1. mai 2012. Dette innebærer at Norge må kople seg på det felles europeiske systemet som nå utvikles for informasjonsutveksling i EU.<sup>13</sup> I tillegg må systemene internt i Norge videreutvikles dersom vi skal kunne nyttiggjøre oss den elektroniske informasjonen.

Tabell 3:

**Oversikt over dekningsgrad og stønadsperiode for sykepenger i Norge og i de EU-landene det kommer flest arbeidsinnvandrere fra\*.**

Land	Kompensasjonsgrad	Stønadsperiode
Norge	100%	52 uker
Sverige	80%	52 uker (kan forlenges)
Danmark	100%	52 uker (i løpet av halvannet år)
Finland	70%	52 uker (i løpet av en toårsperiode)
Tyskland	70%	78 uker (i en treårsperiode)
Nederland	70%	104 uker
Polen	80%	26 uker
Litauen	80%	18 uker
Latvia	80%	26 uker, alt.52 uker over en treårsperiode

\*Merk at kompensasjonsgraden varierer litt i mange land, både ut fra inntekt, lengde på sykmeldingen og type sykefravær. Den oppgitte kompensasjonsgraden er den som er mest vanlig forekommende. For enkelte land, særlig Finland, er en helt nøyaktig kompensasjonsgrad vanskelig å angi.

KILDE: MISSOC

<sup>12</sup> Debatten om eksport av kontantstøtte inneholder noen pussige paradokser. Når det snakkes om “fare for misbruk”, henvises ofte til Polen og de baltiske landene. I disse landene er den reelle misbruksrisikoen lav, fordi svært få barn har barnehageplass med statstilskudd. Risikoen for misbruk er f. eks. langt høyere i Sverige, der så å si alle barn går i barnehage.

<sup>13</sup> EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information).

## ØKENDE FORVENTNINGER TIL NORGE?

Norske borgere som er bosatt i utlandet har ofte forventninger til at de skal ha samme rettigheter som de som bor i Norge. Personer som kommer til Norge for å arbeide eller flytter hjem etter mange år i utlendighet, har også forventninger til den norske velferdsstaten. Her vil vi primært se på hvilke forventninger norske borgere i utlandet har til Norge.

Spørsmålet om “forventninger til Norge” har ikke vært gjenstand for omfattende empiriske studier, og slike forventninger vil antakelig være vanskelige å måle, av mange årsaker. Det går imidlertid an å snu litt på problemstillingen, og i stedet stille to spørsmål:

- Er det realistisk av nordmenn i utlandet å ha høye forventninger til Norge?
- Kan og skal Norge levere i forhold til disse forventningene?

### Er de høye forventningene realistiske?

Mange av forventningene handler om å beholde eller gjenvinne rettigheter man har – eller mener å ha – i kraft av å være norsk statsborger. Det kan være politiske rettigheter (stemmerett ved norske valg, medlemskap i norsk parti), juridiske rettigheter (bistand fra advokat og en rettfærdig rettergang dersom man fengsles i eksempelvis Afrika eller Latin-Amerika), eller økonomiske og sosiale rettigheter (eksempelvis rett til velferdsgoder).<sup>14</sup> Forventningene går i mindre grad på plikter (for eksempel plikt til å betale skatt til Norge).

Her ser vi kun på økonomiske og sosiale rettigheter, nærmere bestemt de økonomiske konsekvensene av å kunne eksportere universelle norske ytelser. Ytelsene forutsetter nåværende og/eller tidligere medlemskap i norsk trygd (jf faktaboks om medlemskap), og er tilpasset et norsk kostnadsnivå. Som tabell 4 viser, gir ytelsene mer for pengene enn de gjør i Norge nesten hvor som helst de eksporteres. Når vi kommer til fattige land blir forskjellene svært store. En norsk minstepensjon gir samme kjøpekraft som 5,5 ganger gjennomsnittlig brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger på Filippinene.

Midlertidige ytelser til livsopphold (sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger) ligger også godt over det som er gjennomsnittlig BNP per innbygger i de aller fleste land i verden, men disse ytelsene kan ikke eksporteres utenfor EØS-området. Vi velger derfor å

<sup>14</sup> Denne tredelingen av statsborgerbegrepet er hentet fra T.H. Marshalls essay “Citizenship and Social Class” (1950). Begrepet “citizenship” er her oversatt med “statsborgerskap”, selv om begrepet er noe snevrere enn Marshalls “citizen”.

Tabell 4:

**Den relative verdien av utvalgte norske trygdeytelser i andre land. 2008.**

Land	BNP per innbygger (PPP)	Minstepensjon	Barnetillegg	Barne-trygd
Norge	322 000	37 %	9 %	3 %
USA	258 000	47 %	11 %	4 %
Sverige	210 000	57 %	13 %	5 %
Danmark	208 000	57 %	13 %	5 %
Storbritannia	199 000	60 %	14 %	6 %
Finland	196 000	61 %	14 %	6 %
Spania	171 000	70 %	16 %	7 %
Polen	95 000	126 %	29 %	12 %
Thailand	33 000	364 %	85 %	35 %
Filippinene	22 000	545 %	127 %	52 %

Kilde BNP per innbygger (PPP): Verdensbanken.<sup>15</sup> Forutsetninger: Gjennomsnittlig dollarkurs kr 5,50. Norsk minstepensjon (2008) kr 120 000. Barnetillegg i pensjon for ett barn: Kr 28 000, barnetrygd for ett barn kr 11 500.

utelate midlertidige ytelser til inntektssikring, og henviser i stedet til tabell 1 og 3.

De ytelsene som er tatt med i tabellen oppfyller to viktige vilkår: De er eksportable,<sup>16</sup> og de utmåles ikke i forhold til nåværende eller tidligere inntekt. Dette gjør dem til utpregede universelle ytelser. “Minstepensjon” dekker da både alder og uførepensjon. Minstepensjon er her definert som minstepensjon til enslig pensjonist med full trygdetid, dvs. en pensjon på 1,94 G (2008). Barnetillegg til pensjon er i prinsippet inntektsprøvd, men rene minstepensjonister vil i praksis få barnetillegg. Det gir derfor god mening å ta det med.

<sup>15</sup> Verdensbankens tabeller bruker to ulike beregningsmåter for BNP (Brutto nasjonalprodukt per innbygger), betegnet som henholdsvis PPP (Kjøpekraftpariteter) og Atlas. I denne tabellen er PPP valgt. Atlas vil gi andre tall, og en litt annen rangering (bl.a. kommer Danmark mye høyere på lista over gjennomsnitt BNP per innbygger med Atlas-metoden), men Norge topper lista klart i begge tilfeller. BNP per innbygger gir helt andre resultater enn for eksempel sammenlikning av lønn for heltidsansatte, som eksempelvis er benyttet i artikkelen “Konjunktursvingninger og arbeidsinnvandring til Norge”, Arbeid og velferd 1/2009. Ved sammenlikning av verdien av universelle ytelser er det imidlertid primært ytelsens relative og absolutte kjøpekraft vi er interessert i, og da er en omregning av BNP til PPP en relevant metode.

<sup>16</sup> Det er begrensninger på adgangen til eksport av barnetrygd utenfor EØS.

## Bør Norge levere i forhold til økte forventninger?

Som vi ser av denne enkle sammenlikningen i tabell 4, er hovedinntrykket at det framstår som økonomisk rasjonelt (for den enkelte) å opprettholde ytelser fra Norge så fremt det er mulig. Dette gjelder også for de utenlandsboende pensjonistene som fra 2010 må betale 15 prosent kilde-skatt<sup>17</sup> av sin pensjon, selv om det medfører en viss reduksjon i utbetalingene. Det andre spørsmålet – ”kan og skal Norge levere i forhold til disse forventningene?” – er et normativt politisk spørsmål, og svaret er på ingen måte gitt. De vil i stor grad avhenge av politiske veivalg. Dette avsnittet presenterer kort de mest sentrale argumentene for og mot adgangen til eksport av ytelser.

Etter EØS-avtalen kan de fleste norske ytelser eksporteres innen hele EØS-området, etter nærmere bestemte regler. Norge kan ikke begrense en slik eksportadgang uten at EØS-avtalen sies opp eller reforhandles fundamentalt, med de konsekvensene det vil ha for svært mange områder i samfunnet. Det kan derfor legges til grunn at eksportadgang innen EØS-området opprettholdes om lag som i dag, med de utfordringene det skaper. Skal det strammes inn på adgangen til eksport av for eksempel sykepenger, må innstramminger innrettes slik at de også virker innenfor landets grenser.

Utenfor EØS har Norge en helt annen nasjonal handlefrihet. På den annen side er det mange hensyn som taler mot å begrense eksportadgangen for ytelser i for stor grad. Spesielt gjelder dette pensjoner. De fleste pensjonister har pensjon som hovedinntekt, og de har små muligheter til annen forsørgelse, for eksempel gjennom arbeid. Alternativet til eksport vil da som regel være at de blir boende i Norge, og da vil de uansett få sin pensjon. Dette blir på mange måter et nullsumspill for den norske staten, slik at det ikke er så mye å hente på å begrense eksportadgangen. Et annet viktig argument er at pensjon kan betraktes som en opptjent rettighet – en form for utsatt lønn, om man vil. Det taler også for å ha adgang til eksport av pensjoner.

Når det gjelder visse andre ytelser, så som forsørgings-tillegg til pensjoner og for så vidt barnetrygd, kan man velge å argumentere på andre måter. Dette er universelle

ytelser med et klart formål – de skal kompensere ekstra-utgifter personen har til å forsørge medlemmer av sin familie. Her kan man i større grad argumentere for at slike tilleggssytelser bør tilpasses kostnadsnivået i det enkelte land. I tillegg er potensialet for misbruk større, spesielt når mottakeren bor i land med ufullstendige registre over familieforhold osv, slik forholdet fortsatt er i mange av verdens fattigere land. Her ser vi altså at skadevirkningene ved å redusere ytelsene er mindre (fordi utgiftene som skal dekkes er lavere), samtidig som risikoen for feilutbetaling og misbruk er høyere. For barnetrygden har man begrenset eksportadgangen slik at retten til barnetrygd faller bort når barnet er ute av Norge i mer enn 6 måneder, jf Lov om barnetrygd § 4.

Hovedargumentet mot å redusere ulike tilleggssytelser er at omfanget er lite, slik at det ikke er mye å spare ved å redusere ytelsene. Historisk har dette argumentet hatt mye for seg, men som vi har sett tidligere er andelen av trygde-utbetalingene som går til utlandet blitt nær doblet på bare ti år. Det kan fortsatt være at omfanget av utbetalinger vurderes å være så lite at det ikke er ønskelig å endre dagens regler. Innstramminger kan også komme til å få en høyere politisk pris dersom nordmenn i utlandet organiserer seg i lokallag av politiske partier i flere land enn Spania de kommende årene.

<sup>17</sup> Fra 1.1.2010 skal i prinsippet alle norske pensjonister i utlandet betale 15 % skatt på pensjoner betalt fra Norge. Skatten kalles kilde-skatt fordi Norge er kildeland til inntekten (dvs pensjonen). I den grad pensjonene er skattepliktige i bostedslandet, blir kilde-skatten redusert eller faller bort. Den faller også bort for lave pensjoner. Formålet med kilde-skatten er bl.a. å sikre mer lik skattemessig behandling av pensjonister bosatt i Norge og utenlands. Pensjonistene blir ikke pliktige medlemmer i folketrygden selv om de må betale kilde-skatt, men for frivillige medlemmer som betaler kilde-skatt i land utenfor EØS blir avgiften for medlemskapet redusert fra 9,1 % til 5,3 %. Det er viktig å merke seg at vilkårene for frivillig medlemskap i folketrygdlovens §2-8 fortsatt må være oppfylt (se faktaboks om medlemskap), selv om pensjonisten ilegges kilde-skatt.