

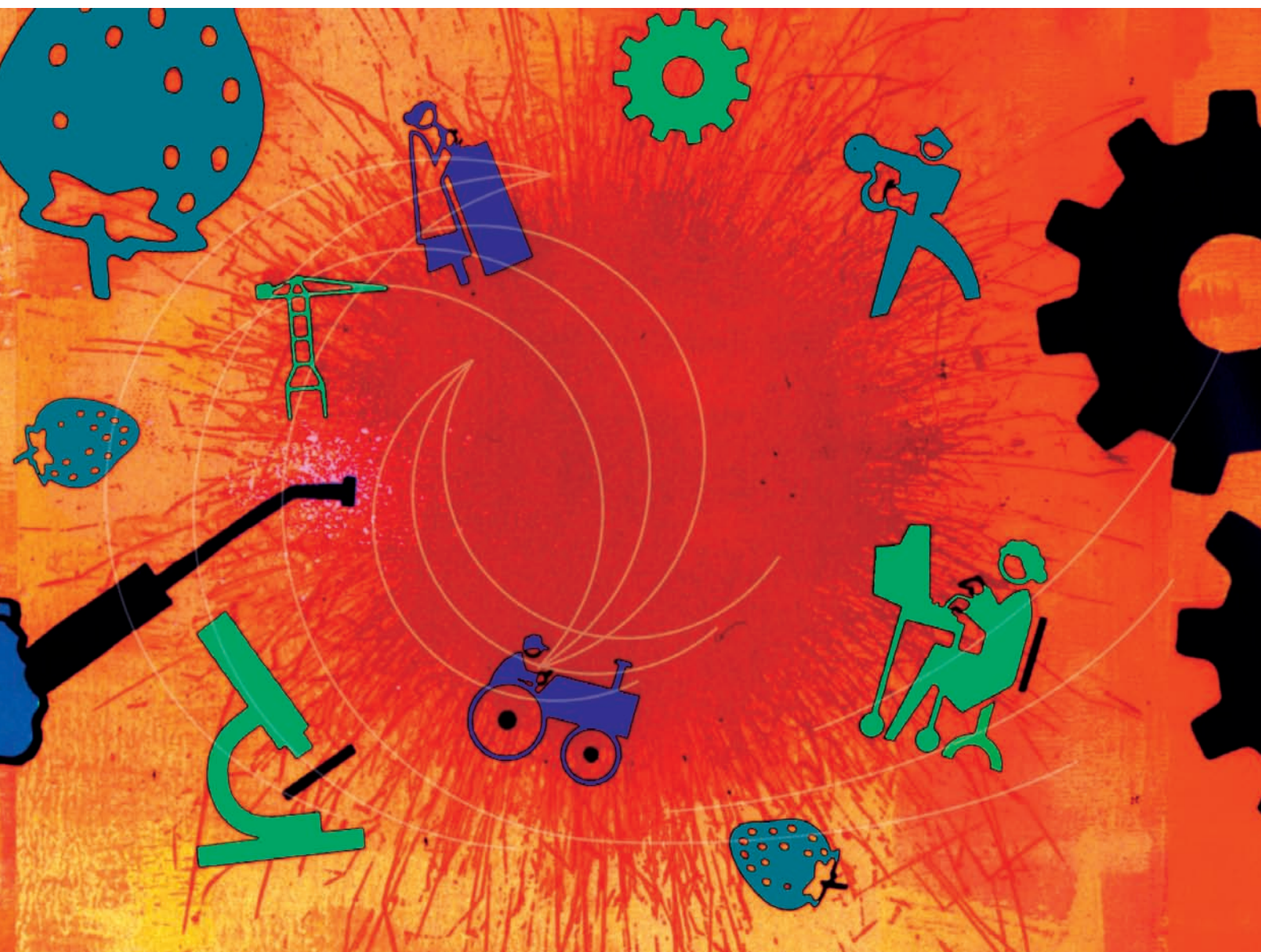


DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 18

(2007–2008)

Arbeidsinnvandring



Innhold

Del I	Hovedinnhold	9	3.11	Oppsummering	64
1	Hovedinnhold i meldingen	11	4	Rekruttering fra utlandet	65
1.1	Regjeringens utgangspunkt	11	4.1	Virksomhetenes rekrutterings-	
1.2	Arbeidsinnvandring	12		praksis	65
1.3	Forutsetninger for en politikk for		4.1.1	Virksomhetenes behov for	
	arbeidsinnvandring	15		arbeidskraft	65
1.4	Muligheter for å rekruttere		4.1.2	Virksomhetenes bruk av	
	arbeidskraft fra utlandet	16		arbeidskraft fra utlandet	65
1.5	Muligheter og utfordringer som		4.1.3	Ulike motiver for rekruttering fra	
	følger av arbeidsinnvandring	17		utlandet	67
1.6	Mål og strategi for arbeids-		4.1.4	Tilknytningsformer	67
	innvandringspolitikken	20	4.1.5	Rekrutteringskanaler	68
1.7	Regjeringens forslag	22	4.2	Vikarbyråers og bemannings-	
				selskapers rolle	70
Del II	Beskrivende del	25	4.2.1	Norske vikarbyråer og	
				bemanningsselskaper	70
2	Arbeidskraftutfordringene	27	4.2.2	Utenlandske vikarbyråer og	
2.1	Høy aktivitet i norsk økonomi	27		bemanningsselskaper	70
2.2	Arbeidsmarkedsutfordringene		4.3	Myndighetenes system og	
	framover	28		erfaringer	71
2.2.1	Utviklingen framover er preget av		4.3.1	Arbeids- og velferdsetatens	
	demografiske utfordringer	28		ordinære arbeidsformidling	71
2.2.2	Framtidige sysselsettingsbehov		4.3.2	EURES	71
	og -utfordringer i helse- og		4.3.3	Nordisk og annet regionalt	
	omsorgssektoren	37		samarbeid	72
2.3	Internasjonale perspektiver	38	4.3.4	Erfaringer fra Aetats helse-	
2.3.1	Demografisk utvikling i et globalt			rekrutteringsprosjekt	72
	perspektiv	38	4.3.5	Forskerrekruttering	72
2.3.2	Demografisk utvikling i EU	39	4.4	Oppsummering	73
2.3.3	Framtidige internasjonale				
	migrasjonsstrømmer	40	5	Regelverk for tillatelser	
2.4	Oppsummering	40		til arbeid	74
			5.1	Hovedlinjer i utviklingen av den	
3	Omfang og utvikling	42		regulerte arbeidsinnvandringen ...	74
3.1	Historisk overblikk	42	5.1.1	Regulering av innvandring	74
3.2	Arbeidsinnvandrernes plass i det		5.1.2	Utlendingsloven av 1988 –	
	samlede migrasjonsbildet	44		regulert og behovsstyrt	
3.3	Arbeidsinnvandrere, bosatte og på			arbeidsinnvandring	74
	korttidsopphold	46	5.1.3	Samfunns- og politikktutvikling	
3.4	Arbeidsinnvandrernes			etter 1991	75
	opprinnelsesland	48	5.1.4	Regelverks- og praksisendringer	
3.5	Arbeidsinnvandrernes kjønn og			for tredjelandsborgere	75
	alder	52	5.1.5	Forslag til ny utlendingslov i 2007 .	76
3.6	Varigheten av oppholdet	54	5.2	Internasjonale forpliktelser	77
3.7	Fordeling på næring og region ...	56	5.2.1	Norden	77
3.8	Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet	57	5.2.2	EØS/EFTA-området	77
3.9	Lønn, inntekt og arbeidsvilkår ...	61	5.3	Utlendingsregelverket –	
3.10	Velferdsordninger	62		tredjelandsborgere	78

5.3.1	Generelle prinsipper og vilkår for utforming av regelverket	78	7.3.2	Arbeidstilsynets og Petroleums- tilsynets erfaringer	103
5.3.2	Ulike grupper arbeidsinnvandrere .	80	7.3.3	Status for handlingsplanen mot sosial dumping	104
5.3.3	Arbeidstillatelser	81	7.4	Oppsummering	106
5.3.4	Spesielle arbeidstillatelser	82			
5.3.5	Oppholdstillatelser	83	8	Rettigheter og plikter i velferdsstaten	107
5.3.6	Varig opphold – bosettingstillatelse	83	8.1	Integrering og deltakelse på arbeidsmarkedet	107
5.4	Retten til opphold for EØS/EFTA- borgere	84	8.2	Arbeidsinnvandrere og ytelser fra folketrygden	108
5.4.1	Prinsipper	84	8.3	Barnehage og skole	111
5.4.2	Tillatelser til opphold	84	8.4	Norsk statsborgerskap	112
5.4.3	Tillatelser til opphold for familiemedlemmer	85	8.5	Arbeidsinnvandrernes skattemessige stilling	113
5.4.4	Varig opphold – fortsatt opphold . . .	85	8.6	Oppsummering	114
5.4.5	Direktiv 2004/38/EF om fri bevegelse	85	9	Aktuelle utviklingstrekk og reformer i andre land	115
5.5	Regelverket for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og høyere utdanning	85	9.1	Internasjonale migrasjonsstrømmer	115
5.5.1	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for regulerte yrker .	86	9.1.1	Det globale migrasjonsbildet	115
5.5.2	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell . .	87	9.1.2	Migrasjonstrender i OECD-land . . .	116
5.5.3	Godkjenning av høyere utdanning .	88	9.1.3	Arbeidsmobilitet innen Norden og EØS/EFTA-området	116
5.5.4	Godkjenning av yrkesrettet videregående opplæring	89	9.2	Demografisk utvikling og arbeidskraftsbehov i Europa	117
5.6	Oppsummering	90	9.2.1	Tiltak for å møte den demografiske utfordringen i Europa	117
6	Søknadsprosessen for en arbeidsinnvandrer	91	9.3	Det åpne europeiske arbeidsmarkedet	117
6.1	Informasjon	91	9.3.1	Det nordiske arbeidsmarkedet	118
6.2	Søknadsprosessen ved tillatelser . . .	93	9.3.2	EØS-avtalen og fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere	118
6.3	Saksbehandlingstid	96	9.3.3	EUs politikk for å møte økt konkurranse om arbeidskraft i Europa	119
6.4	Det sentrale folkeregisteret	97	9.3.4	WTOs tjenesteavtale	120
6.5	Godkjenningsordningene	97	9.3.5	EFTAs tredjelandsavtaler	120
6.6	Oppsummering	98	9.4	Internasjonale konvensjoner	121
7	Arbeidsrettslige regler, lønns- og arbeidsvilkår	99	9.4.1	Ulike modeller for arbeidsinnvandring i andre land	121
7.1	Rettigheter og plikter for utenlandske arbeidstakere i Norge .	99	9.4.2	Noen prinsipper for arbeidsinnvandringspolitikk i andre land . .	121
7.1.1	Innledning	99	9.4.3	Danmark	123
7.1.2	Diskrimineringsloven	99	9.4.4	Sverige	124
7.1.3	Forskrift om utsendte arbeidstakere	100	9.4.5	Nederland	126
7.1.4	Allmenngjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven	100	9.4.6	Irland	128
7.2	EØS-rett	101	9.4.7	Storbritannia	130
7.2.1	Generelt	101	9.4.8	Canada	132
7.2.2	EF-domstolens avgjørelser i sakene om Viking Line og Laval . .	101	9.5	Virkninger for avsenderland	133
7.2.3	Tjenstedirektivet	102	9.5.1	Norges viktigste avsenderland	133
7.3	Arbeid mot sosial dumping	103	9.5.2	Positive og negative virkninger	134
7.3.1	Innledning	103	9.6	Oppsummering	137

Del III	Drøftende del	139	12.2	Generelle prinsipper og vilkår i utlendingsregelverket – nye initiativ og forslag	172
10	Forhold som påvirker arbeidsinnvandring	141	12.2.1	Vurdering av sentrale elementer i regelverket for tredjelandsborgere	173
10.1	Internasjonale forhold	141	12.2.2	EØS-regelverket	177
10.1.1	Økende globalisering	141	12.2.3	Forslag knyttet til regelverket	178
10.1.2	Betydningen av europeisk integrasjon	143	12.3	Informasjon, søknadsprosedyrer og organisering	179
10.1.3	Andre internasjonale reguleringer av handel og arbeidsmigrasjon	145	12.3.1	Informasjon	179
10.2	KonkurransEFortrinn og -ulemper for Norge	145	12.3.2	Søknadsprosedyrer og organisering	184
10.2.1	Nærmere om beslutningen om migrasjonsland	145	12.3.3	Forslag knyttet til informasjon, søknadsprosedyrer og organisering	185
10.2.2	KonkurransEFortrinn for Norge	145	12.4	Oppsummering	186
10.2.3	KonkurransEulemper for Norge	150	13	Arbeidsinnvandreneres deltakelse i samfunnet – spesielle utfordringer	188
10.2.4	Øvrige forhold som kan påvirke arbeidsmigrasjon til Norge	152	13.1	Innledning	188
10.3	Oppsummering	153	13.2	Samfunnsmessige muligheter og utfordringer	188
11	Konsekvenser for arbeidsmarked og økonomi	154	13.2.1	Betydningen av omfang og sammensetning av arbeidsinnvandring	188
11.1	Virkninger for økonomisk vekst	154	13.2.2	Arbeidslivets tilpasninger	190
11.2	Konsekvenser for sysselsetting, lønn og effektivitet i arbeidsmarkedet	155	13.2.3	Utfordringer for velferdssamfunnet	190
11.2.1	Arbeidsmarkedsvirkninger på kort sikt	155	13.2.4	Integreringspolitikken plass	191
11.2.2	Mer effektive arbeidsmarkeder	157	13.3	Utfordringer ved arbeidsinnvandreneres deltakelse i yrkes- og samfunnslivet	192
11.2.3	Virkninger på lønn og lønnsdannelse	158	13.4	Tiltak overfor arbeidsinnvandrere	195
11.2.4	Virkninger på sysselsetting over tid	158	13.5	Oppsummering	196
11.3	Virkninger for næringslivet	161	14	Arbeidsmigrasjon og utviklingspolitikken	197
11.3.1	Fleksibilitet i arbeidskrafttilgangen	161	14.1	Arbeidsmigrasjon fra utviklingsland	197
11.3.2	Omstilling og behov for spisskompetanse	162	14.2	Tap av kvalifisert arbeidskraft	199
11.4	Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og den norske arbeidslivsmodellen	162	14.2.1	Tiltak for å motvirke hjerneflukt	199
11.4.1	Sosial dumping	162	14.2.2	Sirkulær migrasjon	200
11.4.2	Helse, miljø og sikkerhet	163	14.3	Spesielle tiltak i helsesektoren	201
11.4.3	Organisasjonsgrad og den norske arbeidslivsmodellen	163	14.3.1	Helse på den utenrikspolitiske dagsorden	201
11.5	Langsiktige konsekvenser for offentlige finanser	164	14.3.2	Initiativer og samarbeid for forsvarlig rekruttering	201
11.6	Oppsummering	166	14.4	Samarbeid med EU	203
12	Regulering, informasjon og saksbehandling	167	14.5	Arbeidsmigrasjon og ufaglært arbeidskraft	203
12.1	Mål og perspektiver	167	14.6	Bidrag til økonomisk utvikling i utvandringsland	204
12.1.1	Tidsdimensjonen	168	14.6.1	Private pengeoverføringer og investering	204
12.1.2	Kompetansedimensjonen	169			
12.1.3	Geografidimensjonen	170			
12.1.4	Premisser for politikktutforming	171			

14.6.2	Handel	205	15.6	Erfaringer.....	211
14.7	Oppsummering	205	15.7	Forslag til endringer.....	212
15	Arbeidskraftsbevegelser		15.7.1	Tiltak for å fremme bedre utveksling av arbeidskraft	212
	mellom Russland og Norge.....	207	15.7.2	Tiltak for å lette reisevirksomhet og grensepassering.....	213
15.1	Innledning	207	15.8	Oppsummering	213
15.2	Regjeringens nordområdestrategi..	207	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	214
15.3	Arbeidsmarkedet i Finnmark.....	208	16.1	En helhetlig og robust arbeidsinnvandringspolitikk.....	214
15.3.1	Et lite arbeidsmarked med ulike strukturelle utfordringer	208	16.2	Forslag om regelendringer	214
15.3.2	Liten arbeidsinnvandring til Finnmark	208	16.3	Forslag knyttet til informasjon, søknadsprosedyrer og organisering.....	215
15.3.3	Stor etterspørsel etter arbeidskraft.	208	16.4	Forslag for å lette integreringsutfordringer	215
15.4	Kontakten mellom Norge og Russland.....	209	16.5	Forslag om tiltak for å begrense hjerneflukt, fremme sirkulær migrasjon og forenkle hjemsending av penger.....	215
15.4.1	Russisk innvandring til Norge.....	209	16.6	Tiltak for å styrke nordområdene ..	216
15.4.2	Visum	209			
15.4.3	Arbeidstillatelser	209			
15.4.4	Enkelte samarbeidsprosjekter.....	210			
15.5	Dagens regelverk for personbevegelser mellom Russland og Norge	210			
15.5.1	Visumkrav	210			
15.5.2	Krav for å få arbeidstillatelser	211			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 18

(2007–2008)

Arbeidsinnvandring

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 18. april 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Del I
Hovedinnhold

1 Hovedinnhold i meldingen

1.1 Regjeringens utgangspunkt

Arbeidsmigrasjon er et gode, både for individer og for samfunn. Det gir enkeltmennesker muligheter til å søke seg dit de best kan utnytte sine arbeidsevner. Det gir arbeidsgiverne muligheter til å søke etter kompetent arbeidskraft over landegrensene. Det bidrar til mer effektive arbeidsmarkeder og økt verdiskaping. Arbeidsinnvandring bidrar til mangfold i samfunnet og kan fremme fellesskap og forståelse på tvers av landegrensene.

De siste årene har arbeidsinnvandringen til Norge økt betraktelig. Arbeidsinnvandrerne har bidratt til å dempe presstendensene i økonomien og dermed til å forlenge den sterke konjunkturoppgangen de seneste årene.

Den økte arbeidsinnvandringen stiller myndighetene og samfunnet overfor nye muligheter og utfordringer. Tre utviklingstrekk er særlig tydelige:

- Gjennom globaliseringen får vi et stadig mer internasjonalt arbeidsliv. Det gir arbeidstakere og arbeidsgivere tilgang til et utvidet arbeidsmarked. Samtidig setter det krav til internasjonal kompetanse og mangfold i norsk arbeidsliv, og gir større konkurranse om enkelte typer arbeidskraft mellom land.
- Arbeidsinnvandring bidrar til å dekke etterspørselen etter arbeidskraft og gjennom det også til å fjerne flaskehalsen i arbeidsmarkedet og dempe pris- og kostnadsutviklingen.
- Økt arbeidsinnvandring til Norge påvirker både arbeidslivet og samfunnet forøvrig. Det gir utfordringer knyttet til ivaretagelse av den norske arbeidslivsmodellen og integrering i det norske samfunnet, både av arbeidsinnvandrerne selv og av deres familie når den følger med.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Full sysselsetting og lav arbeidsledighet er et hovedmål for Regjeringen. For å møte behovet for arbeidskraft, hindre fattigdom og videreutvikle velferdssamfunnet, er Regjeringens mål å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet. Gjennom et bredt sett av virkemidler i arbeids- og vel-

ferdspolitikken og gjennom den generelle økonomiske politikken legger Regjeringen til rette for at disse målene skal nås. Pensjonsreformen og arbeids- og velferdsreformene, herunder en ny arbeids- og velferdsforvaltning, er sentrale elementer i denne strategien. Politikken for arbeidsinnvandring skal supplere og utfylle denne strategien.

Globalisering

Behovet og mulighetene for personbevegelser på tvers av landegrensene øker som følge av økt verdenshandel, reduserte transportkostnader, nedbygging av grensehindre og tettere samhandling mellom land. Globalisering og verdenshandel fremmer arbeidsmigrasjon. Gjennom EØS-avtalen er Norge med i et felles europeisk arbeidsmarked, hvor det blant annet er et mål å øke mobiliteten for å skape mer effektive arbeidsmarkeder. Arbeidsmarkedet vil derfor trolig være preget av økende migrasjon av arbeidstakere og tjenesteytere i årene framover, men også av større konkurranse om arbeidskraft mellom land.

Globaliseringen gir tilgang til utvidede produkt-, kapital- og arbeidsmarkeder, men innebærer også økt internasjonal konkurranse for norsk næringsliv. Kunnskap og kompetanse, sammen med mangfold i arbeidsstyrken, framstår som avgjørende for innovasjon og næringsutvikling i et stadig mer konkurranseutsatt og internasjonalt arbeids- og næringsliv. Norsk arbeids- og næringsliv vil ha behov for spesialkompetanse for å klare konkurransen med internasjonale selskaper. Norske bedrifter må derfor kunne tiltrekke seg personer med relevant kompetanse fra utlandet for å styrke innovasjon og verdiskaping i årene framover.

Det utvidede internasjonale arbeidsmarkedet, og særlig det felles europeiske arbeidsmarkedet, gir norsk næringsliv økte muligheter til å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Samtidig vil globalisering også kunne innebære at norske statsborgere i økende grad vil se verden utenfor som et aktuelt arbeidsmarked. Det er vanskelig i dag å se hvordan verden vil se ut på dette området noen år fram i tid. Regjeringen ser det som viktig å prøve å identifisere forhold som påvirker migrasjonsstrøm-

mene som underlag for å kunne vurdere hvilke virkemidler som best kan bidra til å nå målene.

Fra mangel på arbeidsplasser til mangel på arbeidskraft

På få år har Norge gått fra en situasjon med arbeidsledighet til å ha mangel på arbeidskraft. Sysselsettingen har økt kraftig, og det har vært en markert nedgang i antall arbeidsledige. I flere bransjer er det nå problemer med å rekruttere arbeidskraft. Arbeidsinnvandring, særlig fra de nye EØS-landene, har i de siste årene bidratt til å dekke behovet for arbeidskraft og fjerne flaskehalser i produksjonen. Arbeidsinnvandringen har gitt en mer fleksibel økonomi som har redusert kostnadspresset samtidig som sysselsettingen har vært høy og arbeidsledigheten lav. Arbeidsinnvandringen har dermed bidratt til de senere årenes økonomiske vekst og velstandsutvikling.

Den demografiske utviklingen tilsier at vi i de neste 10–15 årene vil få en større avgang i arbeidsstyrken enn den innenlandske tilgangen. Hvilken nettoinnvandring vi vil få, vil være avgjørende for totalbildet, men det må uansett legges til grunn at arbeidsstyrken som andel av befolkningen vil reduseres markert.

Avgjørende for de langsiktige samfunnsmessige effektene av arbeidsinnvandring er om arbeidsinnvandrerne bare blir her midlertidig eller om de bosetter seg permanent og eventuelt sammen med familie. Ved permanent bosetting vil arbeidsinnvandring ikke bare bidra til økt produksjon, men også til at befolkningen øker, og at det blir flere å dele produksjonsresultatet på.

Integreringsmessige utfordringer

Regjeringens utgangspunkt er at den viktigste arenaen for å sikre inkludering og hindre marginalisering er deltakelse i arbeidslivet. Det gjelder for alle, både de som er født i Norge, og innvandrere. Arbeidsinnvandrerne deltar på arbeidsmarkedet fra dag én. De viktigste integreringsutfordringene er derfor av en annen karakter for disse enn for andre innvandringsgrupper. Regjeringen er opptatt av å unngå at arbeidsinnvandring fører til en todeling av arbeidslivet hvor det utvikler seg et eget segment for utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn det som gjelder i resten av arbeidslivet.

De fleste arbeidsinnvandrerne stiller med dårligere forutsetninger enn norske arbeidstakere når det gjelder språk og kulturell og sosial innsikt i det norske samfunnet. Erfaringer fra Norge og andre land tilsier at flertallet av arbeidsinnvandrerne etter hvert returnerer til sine hjemland, men en god del vil ønske å bli boende her. God tilrettelegging er viktig for at de som blir værende, skal kunne fortsette å delta i arbeidslivet over tid og ta del i fellesskapet på lik linje med andre. For å sikre en god og stabil utnyttelse av arbeidsinnvandrerens arbeidskraft og for å unngå unødige belastninger i trygde- og sosialbudsjettet på lengre sikt, er det behov for å vurdere om tilretteleggingen bør bli bedre.

En politikk som vektlegger å gi arbeidsinnvandrerne like rettigheter og plikter som norske arbeidstakere, vil også kunne ha positiv virkning på våre muligheter til å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Innsatsen på dette feltet er derfor en viktig del i en strategi for framtidig arbeidsinnvandring.

1.2 Arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandrere har arbeid som grunnlag for oppholdet, mens andre innvandrere har familietilknytning, behov for beskyttelse, humanitære forhold eller utdanning som grunnlag.

I denne meldingen brukes begrepet arbeidsinnvandrere både om de som flytter til Norge for å arbeide, og om de som er her på kortvarige oppdrag, jf. boks 1.1. Ut fra definisjonen vil sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne være meget høy i begynnelsen av oppholdet. For de som velger å bli her over lengre tid, vil den langsiktige tilknytningen til arbeidslivet være avhengig av mange faktorer, blant annet hva slags arbeid de rekrutteres til, strukturelle endringer i arbeidslivet, økonomiske konjunkturer, innvandrerens utdanningsbakgrunn og generelle tilpasningsevner og vår evne til å inkludere dem i samfunnet.

Innvandringen til Norge har variert fra år til år. Det gjelder både for arbeidsinnvandring og for innvandring med grunnlag i behov for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Antallet innvandrere har vist en stigende tendens de siste årene, og etter 2003 har arbeidsinnvandringen økt markert. 2006 var det første året som vi har slik statistikk for, hvor arbeidsinnvandring var den viktigste innvandringsgrunnen, jf. figur 1.1.

Boks 1.1 Noen ord og uttrykk i meldingen

Innvandring: Begrepet brukes i statistisk sammenheng når en person flytter til et annet land enn sitt fødeland og blir registrert som innflyttet/bosatt der. I Norge omfatter det alle som lovlig skal oppholde seg i landet i seks måneder eller mer. Andre land har andre grenser for registrering, ofte ett år (FN-standard), mens Danmark har bare tre måneder.

Innvandrere er i statistisk sammenheng personer som er født i utlandet, har to utenlandskfødte foreldre og er bosatt i Norge. De har til hensikt og tillatelse til å være her i minst seks måneder og blir registrert som innflyttet i folkeregisteret. Personer som er født i Norge, regnes ikke som innvandrere selv om foreldrene er født i utlandet.

Innvandring kan skje av ulike årsaker. *Arbeidsinnvandrere* er innvandrere med arbeid som oppholdsgrunnlag. I ikke-statistiske sammenhenger brukes begrepene arbeidsinnvandring/arbeidsinnvandrere ofte mindre presist og omfatter også personer som ikke er registrert som innflyttet og som kommer for kortvarige oppdrag, for eksempel sesongarbeid. Det kan da være naturlig å skille mellom midlertidig og varig *arbeidsinnvandring*. I denne meldingen vil begrepet arbeidsinnvandring bli brukt slik at det dekker både at utlendinger flytter til Norge og at de kommer hit midlertidig for å jobbe.

Migrasjon: Betegnelse på alle former for flytting eller vandring over landegrenser, uavhengig av årsak og varighet. Det skilles gjerne mellom frivillig migrasjon, for eksempel arbeidsmigrasjon, og tvungen migrasjon, for eksempel flyktningsstrømmer.

Arbeidsmigrasjon dekker flytting der arbeid er grunnlaget.

Migrant er en person som flytter/vandrer over grenser. Det kan skje av ulike årsaker. *Arbeidsmigranter* beveger seg over grenser for å arbeide.

Etterkommere av innvandrere: Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Personer med innvandrerbakgrunn: Omfatter både innvandrere og etterkommere.

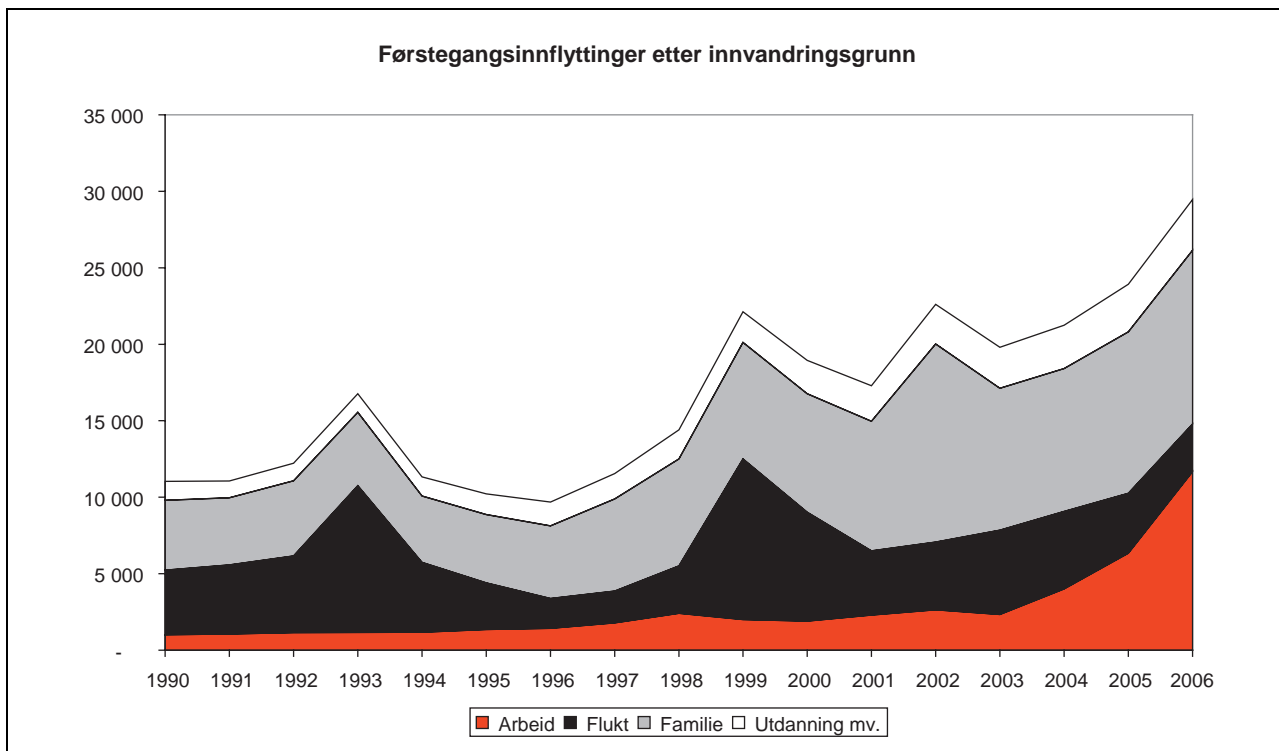
EØS/EFTA-området: Det felles europeiske arbeidsmarkedsområdet som følger av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Dette inkluderer EUs medlemsland, EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island som er tilknyttet gjennom EØS-avtalen, og Sveits som er tilknyttet gjennom bilateral avtale med EU og EFTA-konvensjonen. Personer fra dette området omtales som EØS/EFTA-borgere.

Tredjeland: Land utenfor EØS/EFTA-området. Personer fra dette området omtales som tredjelandsborgere.

De aller fleste arbeidsinnvandrerne i Norge kommer fra våre nærområder, spesielt fra de andre nordiske landene, Polen og de baltiske landene. Om lag ni av ti tillatelser til arbeidsinnvandrere blir gitt til personer fra EØS/EFTA-området, mens hver tiende arbeidstillatelse blir gitt til borgere av tredjeland, dvs. land utenfor EØS/EFTA-området, jf. figur 1.2. I disse tallene er nordiske borgere ikke med, ettersom de ikke behøver noen tillatelse. I fjerde kvartal 2006 var vel 181 000 lønnstakere med utenlandsk bakgrunn sysselsatte og registrert bosatte i Norge, hvorav 33 500 hadde nordisk bakgrunn. I tillegg kommer vel 51 000 lønnstakere som ikke var registrert bosatte i Norge, hvorav i overkant av 20 000 hadde nordisk bakgrunn.

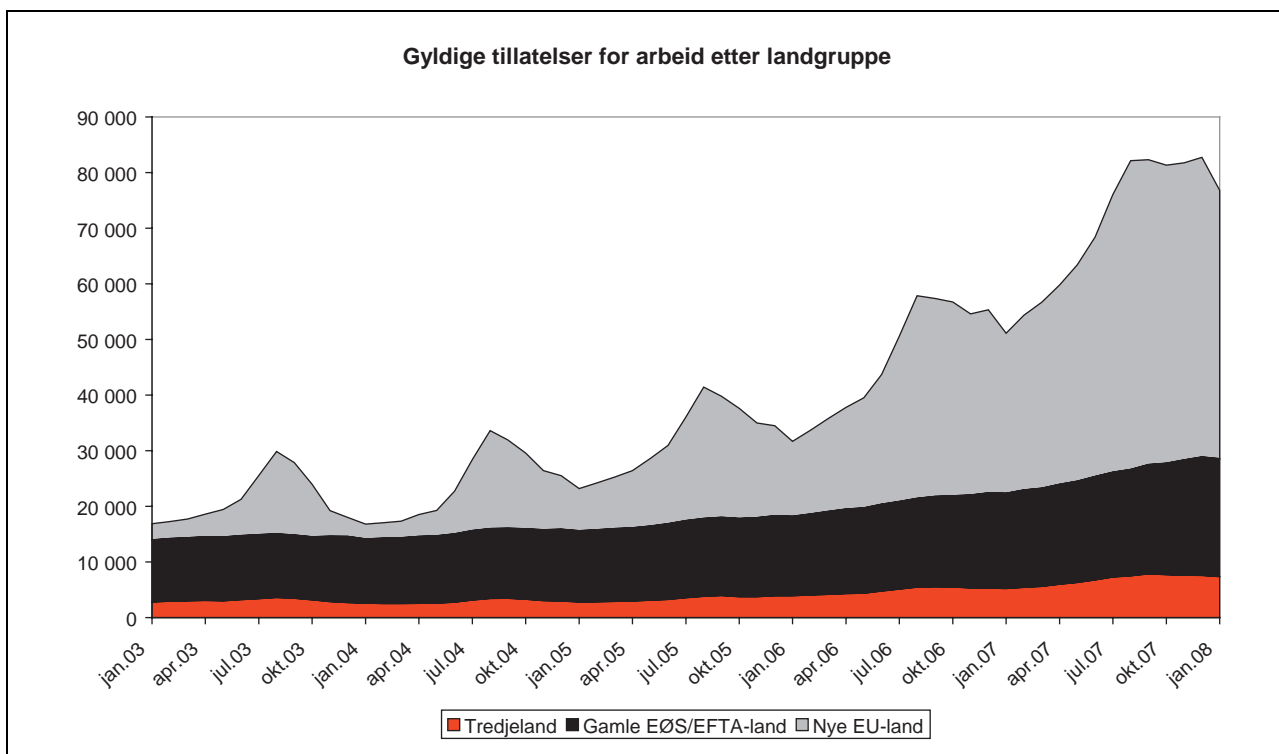
Arbeidsmigrasjon er ikke et nytt fenomen. Vi har hatt et felles nordisk arbeidsmarked siden

1954. Dette har bidratt til å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedene i Norden. Også i et lengre historisk perspektiv har Norge opplevd arbeidsmigrasjon, særlig i samband med den store utvandringen til Nord-Amerika. Samtidig som om lag 750 000 personer dro ut fra Norge i siste del av 1800-tallet og fram til første verdenskrig, kom om lag 150 000 innvandrere hit. De aller fleste som kom den gangen, var svensker. De første gruppene av pakistanske, tyrkiske, indiske og nordafrikanske arbeidsinnvandrere kom på slutten av 1960-tallet. EØS-avtalen fra 1994 gjorde Norge til en del av et stort område med fri bevegelse av arbeidskraft. Enklere regler for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området fra begynnelsen av inneværende tiår har også økt arbeidsinnvandringen fra disse landene.



Figur 1.1 Antall førstegangsinflyttinger blant ikke-nordiske borgere etter innvandringsgrunn og innflyttingsår. 1990–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.2 Antall gyldige tillatelser for arbeid etter landbakgrunn. 1. januar 2003–1. januar 2008

Gamle EØS/EFTA-land er de landene som var omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen inntil 2004. Nye EU-land er de 12 landene som deretter har kommet med. Nordiske borgere trenger ikke arbeidstillatelse og er følgelig ikke inkludert.

Kilde: Utlendingsdirektoratet.

1.3 Forutsetninger for en politikk for arbeidsinnvandring

Ved utforming av politikk og tiltak for arbeidsinnvandring legger Regjeringen følgende forutsetninger til grunn:

- Arbeidslinjen skal ikke svekkes. Prioritet nr. 1 er å mobilisere innenlandske arbeidskraftsressurser.
- Arbeidsmigrasjon er i utgangspunktet et gode. Norge deltar derfor i et åpent europeisk arbeidsmarked. Dette gir arbeidsgivere og arbeidstakere muligheter til å søke og å finne hverandre innenfor et arbeidsmarkedsområde hundre ganger større enn vårt eget.
- Det europeiske arbeidsmarkedet vil være hovedarena for norske arbeidsgivers rekruttering av arbeidskraft fra utlandet i mange år framover.
- Arbeidsinnvandrere skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som befolkningen ellers.
- Integreringspolitikken er et viktig element i en strategi for framtidig arbeidsinnvandring, fordi den skal bidra til en stabil og bærekraftig samfunnsutvikling.

Arbeidslinjen skal ikke svekkes

Hovedstrategien for å møte den framtidige etterspørselen etter arbeidskraft, hindre fattigdom og videreutvikle velferdssamfunnet, er å mobilisere de innenlandske arbeidskraftsressursene. Mobilisering av innenlandske ressurser skal skje gjennom en rekke tiltak som bidrar til å redusere arbeidsledighet, sykefravær, uføre- og tidligpensjonering, ufrivillig deltid samt øke inkluderingen av utsatte grupper. Denne politikken er nærmere omtalt blant annet i St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, St.meld. nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk, St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, samt gjennom Handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen og Handlingsplan mot fattigdom som ble lagt fram sammen med statsbudsjettet for 2007, se St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Gjennom arbeids- og velferdspolitikken og utdanningspolitikken skal vi legge til rette for at den innenlandske arbeidsstyrken blir så stor som mulig og at den utnyttes så godt som mulig. Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til at alle innenlandske borgere i yrkesaktiv alder som kan delta i arbeidslivet, skal få mulighet til det. Utdanningspolitikken skal bidra til at utdanningskapasi-

teten og utdanningssammensetningen er tilpasset de ulike behovene for kvalifisert arbeidskraft som oppstår innenfor ulike næringer og bransjer.

Arbeidsinnvandringens tradisjonelle rolle har først og fremst vært å dekke behov i arbeidsmarkedet som på kort sikt ikke kan dekkes innenlands. Arbeidsinnvandringspolitikken har bidratt til at norske virksomheter har fått bedre tilgang til arbeidskraft, både når det gjelder arbeidsstyrkens størrelse og kompetanse.

Arbeidsinnvandring er mindre egnet til å løse de langsiktige utfordringene som følger av befolkningens aldring. En viktig årsak til det er at dersom arbeidsinnvandrere bosetter seg permanent vil arbeidsinnvandring ikke uten videre føre til endring i det langsiktige forholdet mellom antall forsørgede og antall forsørgere, jf. avsnitt 1.5.

Aldringen av befolkningen vil medføre et økt behov for helse- og omsorgstjenester. Regjeringens hovedstrategi for å møte arbeidskraftbehovet er å sørge for en tilstrekkelig innenlandsk utdanningskapasitet innenfor helse- og omsorgssektoren, gjennom tiltak i arbeidslivet som bedre ledelse, tilbud om hele stillinger mv. og gjennom kompetansetiltak. Det er ikke aktuelt med målrettet rekruttering av helse- og sosialpersonell fra utviklingsland, jf. St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening (Omsorgsmeldingen).

Det europeiske arbeidsmarkedet som hovedarena

Siden 1954 har Norge vært del av et felles nordisk arbeidsmarked, og siden 1994 har vi deltatt i det åpne europeiske arbeidsmarkedet innenfor EØS/EFTA-området. Gjennom EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen har Norge gitt sin tilslutning til målet om økt mobilitet over landegrensene mellom disse landene. Gjennom det europeiske arbeidsmarkedet har om lag en halv milliard mennesker formelt rett til å kunne komme, arbeide og bo i Norge uten særlige restriksjoner. Det gir mulighet for tilgang til en stor potensiell arbeidsstyrke. I drøftingen av en politikk for arbeidsinnvandring er det nødvendig å skille mellom innvandring fra EØS/EFTA-området, som i stor grad er fri, og innvandring fra tredjeland, som i langt større grad styres gjennom nasjonale regler.

Sammenliknet med de andre nordiske landene har Norge mottatt svært mange arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Det skyldes hovedsakelig at Norge de siste årene har hatt høy etterspørsel etter arbeidskraft, kombinert med et høyt relativt lønnsnivå for store grupper arbeidstakere. Tilgangen avhenger også av situasjonen i avsen-

derlandene. Mange land i Europa sliter med høy arbeidsledighet eller har lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet for Europa. Dette gir et potensial for fortsatt utstrømming av arbeidskraft fra disse landene.

Det nordiske og det europeiske arbeidsmarkedet vil trolig også framover ha stor betydning for Norge. Det er grunn til å regne med at migrasjonsstrømmene også framover vil påvirkes av konjunkturutviklingen i vårt eget land og i våre nærområder. I denne sammenhengen er den økonomiske utviklingen i de landene vi rekrutterer mye arbeidskraft fra i dag særlig viktig, herunder i de andre nordiske landene, i de nye medlemslandene i EU og i Tyskland. Etter hvert som de nye medlemslandene nærmer seg de gamle EU-landenes velferdsnivå vil det kunne bli mer krevende å rekruttere arbeidskraft fra disse landene, selv om relative forskjeller i lønnsnivå vil kunne være en drivkraft til arbeidsmigrasjon i mange år framover. På dette området er det betydelig usikkerhet, spesielt om en ser noen år fram i tid.

Over tid vil også aldringen av befolkningen i Europa påvirke hvor mange arbeidsinnvandrere som norske bedrifter vil kunne tiltrekke seg fra dette området. På den annen side vil arbeidstilbudet kunne påvirkes positivt av EUs videre arbeid for et mer fleksibelt arbeidsmarked og mulige framtidige utvidelser av EU. Samlet sett er det liten grunn til å vente at mulighetene for å rekruttere arbeidskraft i det europeiske arbeidsmarkedet vil svekkes drastisk de nærmeste årene.

Likeverdige lønns- og arbeidsvilkår

Det er en grunnforutsetning at arbeidsinnvandrere skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som befolkningen ellers. Sosial dumping, svart arbeid og illegal innvandring er problemer som kan følge i kjølvannet av eller forsterkes av økt arbeidsinnvandring.

Arbeidet for å sikre likeverdige lønns- og arbeidsvilkår er viktig både for at arbeidsinnvandrere ikke skal arbeide under uakseptable vilkår og for å beskytte arbeidstakere og seriøse virksomheter mot urettferdig konkurranse. Gode arbeidsforhold bidrar til at arbeidsinnvandrere blir integrert i det norske arbeidslivet.

Økt bruk av arbeidskraft fra utlandet, og særlig et større innslag av utenlandske tjenesteleverandører, kan innebære en utfordring for arbeidsmarkedet og den norske arbeidslivsmodellen i årene framover.

Integrering

Siden arbeidsinnvandringen på 1970-tallet har Norge endret seg i retning av et mer flerkulturelt samfunn med en aktiv integreringspolitikk. Regjeringens integreringspolitikk skal bidra til å sikre en stabil samfunnsutvikling og legge til rette for at innvandrerbefolkningen har like muligheter som befolkningen for øvrig til å bidra og delta i arbeidslivet og i samfunnet. Målrettede integreringstiltak skal gi starthjelp til arbeidsinnvandrere for å oppnå dette.

Hovedtyngden av den sterkt økte arbeidsinnvandringen de siste årene kommer fra nærliggende land i Europa. Trolig vil mange etter hvert returnere til sine hjemland etter å ha arbeidet i Norge i en begrenset periode. Samtidig må det tas høyde for at en større andel av arbeidsinnvandrerne i framtiden vil kunne bli værende i Norge over lengre tid eller permanent.

Behovet for særskilte tiltak for at de arbeidsinnvandrere som ønsker å bli her, kan delta i arbeids- og samfunnsnivå over tid, vil variere med den enkeltes kulturelle, språklige og utdanningsmessige bakgrunn. Både for den enkelte arbeidsinnvandreren og for samfunnet samlet, er det viktig at arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer som bosetter seg permanent i landet, har høy yrkesdeltakelse over livsløpet, samt deltar i samfunnet på lik linje med den øvrige befolkningen. Innvandrernes egen aktivitet og bruk av mulighetene som finnes, er vesentlig for en vellykket integrering.

Arbeidsinnvandringen vil ha betydning for befolkningsutviklingen og for samfunnsutviklingen i stort. Den vil blant annet sette økte krav til boligbygging og utbygging av offentlige tjenester. Innvandringen vil også påvirke Norge kulturelt og sosialt.

1.4 Muligheter for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet

At det er arbeid å få og at det lønnes godt, er helt avgjørende for om arbeidstakere i andre land vurderer det som aktuelt å søke arbeid i Norge. Ved siden av lønn og arbeidskrafatterspørsel er det også en rekke andre nasjonale og internasjonale forhold som innvirker på Norges muligheter til å tiltrekke seg arbeidskraft fra utlandet.

Individuelle faktorer som familieforhold, personlige nettverk, jobbmuligheter og muligheter for økt livskvalitet, har betydning for migrasjonsstrømmene. Vektleggingen av ulike hensyn varie-

rer etter personlige preferanser og økonomiske, geografiske, sosiale og kulturelle kjennetegn. For eksempel viser undersøkelser at ønsket om høyere inntekt og bedre arbeidsvilkår er viktigere motivasjonsgrunner for migrasjon blant borgere i de nye medlemslandene i EU enn blant borgere i de gamle medlemslandene.

Internasjonale forhold

Globalisering kan ses på som en prosess der verden knyttes tettere sammen ved en stadig raskere og mer omfattende flyt av informasjon, varer, tjenester, kapital og personer. Bedre kommunikasjonsmuligheter, både gjennom tele- og datakommunikasjon og lettere adgang til å forflytte seg over landegrensene, påvirker både mulighetene og behovet for arbeidsmigrasjon. Veksten i multinasjonale konserner har medført et økende antall arbeidstakere som forflytter seg over landegrensene innenfor samme konsern.

Globalisering øker mulighetene både til å flytte personer og å flytte virksomheter. Å flytte virksomheter er lettest innenfor vareproduksjon, mens man ved tjenesteproduksjon oftere er nødt til å flytte menneskene. Men også her har den teknologiske utviklingen ført til at muligheten for fjernarbeid har økt kraftig.

Graden av internasjonalisering og dermed mobilitet er ikke like stor i alle markeder. Generelt er den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedene mindre enn i kapital- og produktmarkedene. Det skyldes blant annet at globale arbeidsvandringer fortsatt er sterkt regulert. Nedbygging av slike hindringer, som blant annet har funnet sted innenfor EØS/EFTA-arbeidsmarkedet, vil derfor ha stor betydning for migrasjonen. Samtidig er det grunn til å anta at de fleste vil ønske å forbli i kjente sosiale og kulturelle omgivelser selv om det legges bedre til rette for å ta arbeid i andre land.

Migrasjonsstrømmene avhenger ikke bare av de barrierene som finnes, men også av mange andre faktorer som for eksempel økonomisk og sosial utvikling og utjevning mellom land. Økende utdanningsnivå i mange land, generelt bedre språkkunnskaper og høyere kunnskap om andre land, vil kunne føre til at flere personer ser mulighetene til å forbedre sine livsbetingelser gjennom internasjonal mobilitet.

Nasjonale forhold

Norge har flere konkurransefortrinn i et internasjonalt arbeidsmarked, som for eksempel et familievennlig og velorganisert arbeidsliv, gode jobb-

muligheter for ektefelle, gode offentlige velferdsgoder, trygghet og nærhet til natur. FN rangerer Norge som et av verdens beste land å bo i. Det er flere forhold som samlet sett bidrar til at Norge kommer godt ut, blant annet et høyt bruttonasjonalprodukt pr. innbygger, lav arbeidsledighet, lav kriminalitet og en lav andel av befolkningen under fattigdomsgrensen, høyere grad av likestilling mellom kjønnene enn i mange andre land og relativt god tilgang på velferdstjenester som for eksempel helsetjenester.

Kunnskapen om våre konkurransefortrinn vil kunne være av stor betydning for våre muligheter til å rekruttere arbeidskraft fra utlandet. På den annen side er Norge et geografisk sett perifert land med et språk få bruker. En sammenpresset lønnsstruktur i Norge vil også bety at enkelte høyt utdannede grupper kan tjene mer i en del andre land enn her i Norge.

Nasjonale barrierer for mobilitet, eksempelvis gjennom de kravene som norske myndigheter stiller for at utlendinger skal kunne komme til Norge for å arbeide, og hvor lett det er å få innpass og bli en del av samfunnet, vil kunne påvirke Norges attraktivitet som innvandringsland. Utformingen av regelverk og saksbehandling ved innreise, som først og fremst er relevant for tredjelandsinnvandrere, kan også ha betydning.

Også de generelle livsvilkårene for innvandrere og deres etterkommere, herunder integreringspolitikken, har betydning for vår evne til å tiltrekke oss den arbeidskraften vi har behov for. Det fordrer en integreringspolitikk som legger til rette for at de arbeidsinnvandrerne som ønsker å bli her, får samme muligheter som befolkningen for øvrig. Den norske befolkningens holdninger til innvandring og mangfold kan også påvirke utlendingers ønske om å bosette seg i Norge.

1.5 Muligheter og utfordringer som følger av arbeidsinnvandring

Muligheter og utfordringer for arbeidsinnvandrere

En av de sterkeste drivkreftene bak arbeidsmigrasjon er muligheten den enkelte ser for å bedre sin og familiens levestandard. Den individuelle gevinsten kan være størst for mennesker med liten eller ingen fagutdanning som kommer fra land med høy arbeidsledighet og lavt lønnsnivå. For disse kan også risikoen være høy, ikke minst når de ved opphold over lengre perioder møter krav om språkkunnskaper og tilpasning til ukjente forhold i arbeids- og samfunnsliv. Arbeidsledighet og avhen-

gighet til velferdsstaten kan bli resultatet dersom man ikke klarer denne tilpasningsprosessen.

I en del innvandrergupper som opprinnelig kom til Norge som arbeidsinnvandrere i første halvdel av 1970-tallet, er deltakelsen i arbeidslivet – særlig blant kvinner – relativt lav og bruken av velferdsytelser høy. At medfølgende ektefelle deltar i arbeidslivet er viktig blant annet for å hindre at disse husholdningene gjennomgående får en lavere inntekt enn resten av befolkningen. Arbeidsledigheten blant innvandrerne fra de nye EU-landene er liten og bruken av velferdsordninger er så langt beskjedne. Utviklingen på dette området må likevel følges nøye med sikte på å forebygge at den enkelte faller ut av arbeidslivet.

Muligheter og utfordringer for arbeidsgivere

For arbeidsgivere ligger det store potensielle gevinster knyttet til mulighetene for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet. Arbeidsinnvandring betyr først og fremst at næringslivet får økt tilgang til arbeidskraft og kompetanse. Samtidig tar arbeidsgivere et ansvar og en risiko når de rekrutterer og ansetter arbeidskraft fra utlandet. Det kan for eksempel være vanskelig å vurdere den utenlandske kompetansen. Det er i mange tilfeller også kostnadskrevende å rekruttere fra utlandet, selv om en forventning om å begrense veksten i lønnskostnadene kan være en grunn til å bruke utenlandsk arbeidskraft. I de fleste tilfellene vil derfor rekruttering av arbeidskraft fra utlandet framstå som en alternativ strategi som først prøves ut etter at det har vist seg umulig å besette en ledig stilling med innenlandsk arbeidskraft.

Mulighetene for arbeidsinnvandring påvirker næringslivets rammevilkår og bedriftenes valg og strategier på kort og lang sikt. Alternativt til å rekruttere og ansette arbeidstakere fra utlandet, kan bedriftene velge å kjøpe tjenester fra utlandet eller å flytte ut hele eller deler av virksomheten til utlandet. Ved tjenesteimport tar et utenlandsk firma på seg oppdrag i Norge. Arbeidstakerne er ansatt i den tjenesteytende utenlandske virksomheten og returnerer til hjemlandet etter utført oppdrag. Slik tjenesteimport medfører personbevegelser av tjenesteytere over landegrensene. Ved utflytting av hele eller deler av virksomheten til utlandet forsvinner en del av grunnlaget for personbevegelser over landegrensene.

Muligheter og utfordringer for avsenderlandet

Arbeidsinnvandring bidrar ikke nødvendigvis til å tappe avsenderlandene for arbeidskraft som de

selv har behov for. I mange tilfeller vil det kunne bidra til redusert arbeidsledighet og til å dempe negative effekter som følger av et stort overskudd på arbeidskraft. Det kan hevdes at innlemmelsen i det felles europeiske arbeidsmarkedet i 2004 ga de nye medlemslandene en mulighet for bedring av nasjonale arbeidsmarkeder. Enkelte av disse landene var preget av høy arbeidsledighet, lave lønninger og befant seg i en sjokkpreget endringsfase etter sammenbruddet for de sentraldirigerte økonomiene. I flere av landene har arbeidsinnvandring bidratt til en mer bærekraftig og produktiv økonomi.

I tillegg bidrar arbeidsinnvandring med inntekter i utenlandsk valuta som sendes til hjemlandet, etablering av samarbeid og nettverk mellom avsenderland og mottakerland, og teknologioverføring og høyere kunnskapsnivå når innvandrere returnerer eller setter i gang virksomhet i sine hjemland.

Enkelte avsenderland opplever at viktig kompetanse forsvinner ut av landet. Problemer knyttet til hjerneflukt er særlig alvorlig innenfor helse- og omsorgssektoren og på grunn av de akutte behovene for denne typen arbeidskraft i en del fattige land. Det er tatt en rekke internasjonale initiativer de siste årene for å motvirke at det globale underskuddet av helsepersonell får særlig negative utslag for fattige land. Norge deltar aktivt i denne prosessen.

Muligheter og utfordringer for Norge

Innenlands bidrar arbeidsinnvandring i første rekke til å dekke etterspørsel etter arbeidskraft, fjerne flaskehalsene i produksjonen og begrense pressproblemer i økonomien. På lengre sikt kan mangfold i arbeidslivet også bidra til å vitalisere arbeidsmarkedet og økonomien gjennom å tilføre ny kompetanse, nye perspektiver og økt kreativitet. Samtidig fører økt sysselsetting til økte inntekter. Dette, sammen med en vekst i befolkningen som følge av innvandring, gir økt etterspørsel etter varer og tjenester, som igjen øker behovet for arbeidskraft. I et langsiktig perspektiv kan det tenkes at etterspørselen etter arbeidskraft øker like mye som den ekstra tilgangen av arbeidskraft. Bruttonasjonalproduktet vil øke, men virkningen på bruttonasjonalprodukt pr. person kan bli tilnærmet nøytral.

De økonomiske virkningene av arbeidsinnvandring over tid vil være forskjellig avhengig av om arbeidsinnvandrerne bare blir her midlertidig eller bosetter seg permanent og eventuelt sammen med familie. Midlertidig arbeidsinnvandring som følger konjunktorene og som bidrar til å fylle kort-

siktige behov i arbeidsmarkedet, bidrar til økt fleksibilitet og økt kapasitet i arbeidsmarkedet. Avgjørende for de langsiktige samfunnsmessige effektene av permanent arbeidsinnvandring er først og fremst utviklingen i langsiktig yrkesaktivitet og produktivitet hos arbeidsinnvandrerne som velger å bli her, samt graden av familiegjenforening og yrkesfrekvensen til eventuelle familiemedlemmer. Økt varig arbeidsinnvandring vil gi en økning i befolkningen, men høyere folketall gir ikke økt velstand i seg selv. Større befolkning innebærer at flere må forsørges, og flere har behov for varer og tjenester som eldreomsorg og helsevesen etter hvert som de blir eldre.

Produktiviteten vil blant annet avhenge av hvilke kvalifikasjoner innvandrerne har. Jo mer kvalifisert arbeidskraften er, jo større vil produktivitetseffekten kunne være. Erfaringer viser at høyt faglig kvalifiserte innvandrere takler de integreringsmessige utfordringene på en bedre måte enn innvandrere med lavere fagkompetanse. Det reduserer de sosiale kostnadene knyttet til arbeidsinnvandring. Hvor lett innvandrerne integreres i arbeidslivet vil avhenge av mange forhold, blant annet hvilken type kompetanse som allerede finnes innenlands.

Det kan også være grunn til å spørre om arbeidsinnvandringen bidrar til produktivitetsendringer i økonomien samlet. Selv om det er vanskelig å si noe spesifikt om størrelsen av en slik effekt, er det likevel grunn til å tro at arbeidsinnvandring, som handel på tvers av grensene, bidrar til en mer effektiv global arbeidsdeling og dermed en større samlet produksjon.

De innenlandske virkningene av arbeidsinnvandring kan fordele seg ulikt mellom ulike innenlandske grupper. For bedrifts- og kapitaleiere vil økt innvandring være et gode, ettersom økt tilgang på arbeidskraft generelt vil begrense veksten i lønnsnivået. Blant innenlandske arbeidstakere vil noen grupper kunne oppleve økt konkurranse om jobbene som følge av arbeidsinnvandring, mens andre grupper kan oppleve økende etterspørsel etter egen kompetanse, for eksempel som følge av at flaskehalser fjernes.

Generelt er det slik at de gruppene som likner mest på arbeidsinnvandrerne, vil være mest utsatt for konkurranse. Ufaglært arbeidskraft kan relativt lett erstattes med lavt kvalifiserte arbeidsinnvandrere. Det er derfor særlig i den delen av arbeidsmarkedet hvor det rekrutteres ufaglært arbeidskraft at det kan være utfordringer knyttet til fortrengning av ledig innenlandsk arbeidskraft.

Høy yrkesdeltakelse blant arbeidsinnvandrere som blir i landet, vil også være avhengig av at

arbeidsinnvandrere får god informasjon om det norske samfunnet, muligheter for å lære norsk og at de bruker de mulighetene som finnes. Behovet vil variere mellom ulike grupper arbeidsinnvandrere, og tiltak bør tilpasses de enkelte gruppenes behov. Tiltak som informasjon og norskopplæring, bidrar til å legge grunnlaget for en mer stabil utnyttelse av arbeidskraften for de som blir i landet gjennom å bidra til å øke den enkeltes omstillingsevne ved konjunkturedringer og framtidige strukturelle endringer. Et flertall av dem som familiegjenføres med arbeidsinnvandrere er kvinner. Det er viktig at også disse kvinnene får mulighet til å bidra i samfunnet gjennom deltakelse i arbeidslivet. Barna til arbeidsinnvandrerne som blir i landet, må gis samme muligheter og rettigheter som andre barn.

Sosial dumping kan følge i kjølvannet av økt arbeidsinnvandring. Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både ved brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidete rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører.

Flere forhold tilsier at en i forbindelse med økt arbeidsinnvandring også må rette oppmerksomhet mot svart arbeid og illegal innvandring. For det første viser erfaring at det i tilknytning til store legale arbeidskraftsstrømmer også vil kunne følge en illegal innvandringsstrøm. For det andre vil de illegale innvandrerne kunne være villige til å ta arbeidsoppgaver til en lavere lønn enn nordmenn. For det tredje vil det, dersom svart arbeid og illegal arbeidsinnvandring får lov til å utvikle seg over tid, kunne skapes grunnlag for annen kriminalitet. Gjennom handlingsplanen mot sosial dumping arbeides det på bred front for å motvirke slike mulige utviklingstrekk. Tiltak for å motvirke og avsløre svart arbeid er også en viktig del av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, med vektlegging av samarbeid mellom de berørte etatene.

I denne meldingen legges det til grunn at politikken for arbeidsinnvandring utformes innenfor rammene av det norske velferdssamfunnets institusjoner og ordninger. Store migrasjonsstrømmer

over lang tid vil kunne kreve en vurdering av innrettingen både på inntektssikringsordninger og velferdstjenester. Den utviklingen vi har sett så langt, tilsier imidlertid ikke at det er behov for å drøfte dette nå.

1.6 Mål og strategi for arbeidsinnvandringspolitikken

Hovedmålet for arbeidsinnvandringspolitikken er å legge til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte ved behov. Samtidig skal rammer og tiltak utformes slik at de gevinstene som følger av arbeidsinnvandring, kan realiseres på en balansert måte for arbeidsgiver, individ og samfunn. Hver enkelt arbeidsinnvandrer skal sikres gode forhold i arbeid og samfunnsliv for øvrig. Politikken skal utformes slik at arbeidsinnvandring bidrar til en bærekraftig utvikling av velferdssamfunnet.

Behovet for arbeidskraft

Et hovedmål for arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Utformingen av arbeidsmarkedspolitikken tilpasses norske bedrifters og virksomheters behov for arbeidskraft. For å sikre at arbeidsinnvandring bidrar til å fylle behovet for arbeidskraft, ønsker Regjeringen å videreføre en arbeidsinnvandringspolitikk, hvor det er bedrifter og virksomheter som avgjør hvem som rekrutteres fra utlandet. Der det er nødvendig å ha særskilt regelverk, må det utformes slik at arbeidsgivere som har behov for det, kan rekruttere arbeidskraft på en enklere og mer effektiv måte enn i dag. Saksbehandlingstiden bør være så kort som mulig for alle typer tillatelser for arbeid. Det er i denne sammenhengen ønskelig å utvikle ordninger som gir arbeidsgivere større ansvar for å vurdere arbeidstakernes kompetanse og bedre muligheter til å ansette utenlandsk arbeidskraft uten at myndighetene vurderer kompetansen på forhånd.

Der innvandringen er regulert, skal virksomhetenes behov for arbeidskraft fortsatt danne grunnlag for tillatelser til arbeid, innenfor rammer fastlagt av myndighetene. Det vil på denne bakgrunnen være naturlig å videreføre hovedprinsippet i dagens regelverk for tredjeland om at det skal foreligge et konkret arbeidstilbud fra en arbeidsgiver før tillatelse for arbeid innvilges. Søknad om tillatelse bør kunne fremmes fra Norge i større grad enn i dag.

Behov for bedre informasjon

Det eksisterer i dag mange nettsteder som inneholder informasjon om det norske arbeidsmarkedet og om søknadsprosessen. Mange arbeidstakere og arbeidsgivere synes likevel at informasjonen som gis på nettet er fragmentert og uoversiktlig, at den ikke er utfyllende nok og er på for få språk. Det er behov for å utvikle en strategi for samordnet og utvidet informasjon til utenlandske arbeidstakere eller tjenesteleverandører som ønsker seg til Norge, og til norske arbeidsgivere eller oppdragsgivere som ønsker å benytte utenlandsk arbeidskraft eller tjenesteleverandører.

Det er et mål å presentere relevant informasjon på en bedre tilgjengelig og mer helhetlig og brukervennlig måte. Bedre og mer samordnet informasjon forutsetter innsats på flere områder, også utover det som gjelder rettigheter og plikter for arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er en utfordring for alle berørte instanser når en legger til grunn at informasjonsansvaret skal følge sektoransvaret.

Behov for integreringstiltak

En målrettet integreringspolitikk vil være en viktig del av Regjeringens strategi for framtidig arbeidsinnvandring. Det grunnleggende målet er å fremme og styrke arbeidsinnvandrerens tilpasning til arbeidslivet og mulighet for deltakelse i samfunnslivet for øvrig. Særlig viktig er det at de arbeidsinnvandrerne som ønsker å bli i landet, har samme mulighet til deltakelse i arbeidslivet som befolkningen for øvrig.

Kjennskap til rettigheter og plikter i arbeidslivet spesielt og i det norske samfunnet generelt, og kunnskaper i norsk er viktige forutsetninger for å kunne delta på ulike arenaer. Det vil øke den enkeltes omstillingsevne ved konjunkturedringer, forebygge utstøting fra arbeidslivet og på den måten bidra til mer stabil utnyttelse av arbeidskraften.

Integreringstiltakene må tilpasses arbeidsinnvandrerens behov. Arbeidsinnvandrerne atskiller seg fra innvandrere med annet oppholdsgrunnlag både fordi de har arbeid når de kommer og fordi hovedtyngden av arbeidsinnvandrerne kommer fra nærliggende land i Europa.

Gode arbeidsforhold er en vesentlig del av det som skal til for at arbeidsinnvandrerne skal bli godt integrert i det norske arbeidslivet og i samfunnet. De arbeidsrettslige reglene og tiltakene som er iverksatt som del av handlingsplanen mot sosial dumping, skal blant annet sikre arbeidsinnvandrerne akseptable lønns- og arbeidsvilkår og

hindre en todeling av arbeidslivet hvor det utvikler seg et eget segment for utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn det som gjelder i resten av arbeidslivet.

Behov for reguleringer

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et stort åpent europeisk arbeidsmarked med felles rammeverk hvor det er begrensede muligheter til å fastsette nasjonale regler. Rekruttering innenfor dette området kan påvirkes, blant annet gjennom informasjon, rekrutteringskampanjer og andre tiltak med sikte på å gjøre Norge kjent som et attraktivt sted å jobbe og bo. Integreringstiltak, herunder tiltak som legger til rette for ektefeller og barn til arbeidsinnvandrere, vil også kunne ha en positiv virkning på rekrutteringen.

Mulighetene for rekruttering fra land utenfor EØS/EFTA-området (tredjeland) kan påvirkes gjennom de samme virkemidlene. I tillegg kan myndighetene styre innvandringen av tredjelandsborgere mer direkte gjennom fastsettelse av nasjonale regler for arbeidsinnvandring. Regjeringen legger til grunn at arbeidsinnvandringen fra tredjeland fortsatt skal være regulert.

Reguleringen av innvandring fra tredjeland skal balansere målet om fleksibel tilgang på arbeidskraft til virksomhetene samtidig som en beholder en samfunnsmessig kontroll på innretningen og antallet. Dette skal sikre en stabil og bærekraftig økonomisk og sosial utvikling. Hensynet til fleksibilitet krever at unødige hindre for rekruttering fjernes. Hensynet til samlet kontroll tilsier at myndighetene regulerer hvilken innvandring som er begrunnet, og foretar volummessige begrensninger for å regulere antallet. Med dagens reguleringer utgjør arbeidsinnvandring fra tredjeland en svært liten del av den totale innvandringen, og kvoten for faglærte utnyttes ikke fullt ut. Selv om dette kan endres over tid og arbeidsinnvandring fra tredjeland få økende betydning, foreligger det ikke nå noen motsetning mellom virksomhetenes behov for arbeidskraft og myndighetenes behov for en regulering av tilgangen.

Reguleringene skal sikre at rekruttering av utenlandsk arbeidskraft

- ikke fortrenger ledig innenlandsk arbeidskraft,
- ikke svekker avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv,
- ikke medfører alvorlige konsekvenser for fattige avsenderland.

Reguleringene overfor tredjelandsborgere

Norge, som alle andre EØS-land, har regulering av arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA-området. Innenfor rammene av reguleringer er det avgjørende å sikre at vi får tilgang til viktig ressurspersonell for norske bedrifter og virksomheter. Både saksbehandlingssystemer og rammebetingelser den enkelte møter i Norge, er viktige i denne sammenhengen.

I utformingen av reguleringene av arbeidsinnvandring fra tredjeland vil Regjeringen legge følgende til grunn:

- Regulert arbeidsinnvandring fra tredjeland skal ta utgangspunkt i behovet for arbeidskraft og legge til rette for at virksomhetene har adgang til å rekruttere nødvendig arbeidskraft.
- Det legges i hovedsak til rette for rekruttering av arbeidskraft på faglært nivå eller høyere.
- Det skal legges volummessige begrensninger på arbeidsinnvandringen fra tredjeland. Antallet som kan komme, vurderes ut fra den aktuelle arbeidsmarkedssituasjonen.
- Regelverket for rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland skal i størst mulig grad utformes med henblikk på nøytralitet mellom land, dvs. uten spesialavtaler med enkeltland.

Den volummessige reguleringen skjer gjennom kvoteordninger og individuelle arbeidsmarkedsvurderinger. Dette er nødvendig for å ivareta felleskapsfortrinnsretten, som er et prinsipp om fortrinnsrett til ledige stillinger for EØS/EFTA-borgere innenfor det felles europeiske arbeidsmarkedet.

To typer kvoteordninger praktiseres i dag; den generelle nasjonale kvoten for faglærte/spesialister og en spesiell fylkesbasert kvoterordning i landbruket. Kvotenes størrelse er gjenstand for kontinuerlig vurdering ut fra behovene i arbeidsmarkedet, tilgangen på innenlandsk arbeidskraft og tilgangen på arbeidskraft fra EØS/EFTA-arbeidsmarkedet.

Regjeringen legger til grunn at tilgangen på ufaglært arbeidskraft fra utlandet til norsk arbeidsliv i dag er dekket innenfor eksisterende regelverk. Ufaglærte EØS/EFTA-borgere har fri tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Det er et fleksibelt regelverk for arbeidstakere fra tredjeland som ønsker å ta sesongarbeid blant annet i landbrukssektoren. I tillegg er det betydelig innvandring fra tredjeland basert på beskyttelsesbehov og familieinnvandring. Mange av disse er ufaglærte. Faren for at økt arbeidsinnvandring skal fortrenge innenlandsk arbeidskraft og svekke avtaler og regelverk i norsk

arbeidsliv er størst når det gjelder ufaglært arbeidskraft. Arbeidsinnvandring fra tredjeland bør derfor i hovedsak begrenses til arbeidskraft på minst faglært nivå, samt sesongarbeid og tjenesteleveranser, hvor det ikke stilles krav til kompetanse.

Dersom det i framtiden skulle bli vanskeligere å dekke behovet for ufaglært arbeidskraft innenlands eller fra EØS/EFTA-området, kan reglene for arbeidsinnvandring endres slik at det åpnes opp for mer innvandring også av denne typen arbeidskraft fra tredjeland.

Nøytralitet mellom tredjeland

For å sikre likebehandling av enkeltindivider bør regelverket for rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland i størst mulig grad utformes med henblikk på nøytralitet mellom land. På denne måten sikrer en at mobile arbeidssøkere behandles likt uavhengig av opprinnelsesland og at den enkelte virksomhet selv kan bestemme hvilke land den skal rekruttere fra.

Målene i utviklingspolitikken tilsier at arbeidsinnvandringsstrategien i enkelte sammenhenger bør ta spesielle hensyn til arbeidskraftsbehovene i fattige land. Prinsippet om nøytralitet mellom tredjeland i utformingen av regelverket bør ikke være til hinder for slike hensyn. Dette gjelder blant annet muligheten for å legge inn migrasjon som et moment i utviklingssamarbeidet med enkelte land. Det forhindrer heller ikke en bevisst holdning til å unngå aktiv rekruttering av nøkkelpersonell som det er knapphet på i andre land. Dette er blant annet bakgrunnen for at Regjeringen understreker at det ikke er aktuelt med en målrettet rekruttering av helse- og sosialpersonell fra fattige land.

Prinsippet om nøytralitet mellom tredjeland bør heller ikke være til hinder for å legge godt til rette for mobilitet i våre nærområder. Siden alle våre naboland med unntak av Russland omfattes av det nordiske arbeidsmarkedet og EØS/EFTA-arbeidsmarkedet, vil det særlig være tiltak som kan stimulere mobiliteten mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland som her er aktuelle. Regjeringens Nordområdestrategi legger til rette for økt økonomisk samkvem over den norsk-russiske grensen. Av den grunn mener Regjeringen det er behov for en noe videre mulighet for arbeidstillatelser uten krav til kompetanse til russere enn i dag, for arbeid i Nord-Norge.

1.7 Regjeringens forslag

Forslagene som legges fram i denne meldingen, vil bidra til en arbeidsinnvandringspolitikk som er mer brukervennlig, oversiktlig og forutsigbar for alle involverte parter, balansert med tanke på de ulike partenes interesser, fleksibel når det gjelder arbeidsgivernes behov og robust overfor endringer i arbeidsmarked og ytre rammevilkår.

Utlendingsregelverket

Regjeringen foreslår et enklere og mer oversiktlig regelverk. Alle EØS/EFTA-borgere skal kunne jobbe uten tillatelse, så snart overgangsordningene opphører og direktiv 2004/38/EF er gjennomført. Det drøftes med partene i arbeidslivet å avvikle overgangsordningene med alle EØS-land fra 1.1.2009. Bulgaria og Romania vil bli gitt en særskilt vurdering.

Antallet arbeidstakergrupper i regelverket for tredjelandsborgere reduseres. Regjeringen ønsker å legge til rette for følgende arbeidstakergrupper fra land utenfor EØS/EFTA-området i regelverket:

- a) *Høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell* defineres som personer med tilbud om lønn over et visst nivå. Disse får grunnlag for familie-gjenforening og muligheter til varig opphold.
- b) *Faglærte* defineres som arbeidstakere med minst yrkesutdanning på norsk videregående skoles nivå eller tilsvarende realkompetanse, samt personer med spesielle ferdigheter. Disse får grunnlag for familie-gjenforening og muligheter til varig opphold.
- c) *Nyutdannede* utlendinger fra tredjeland med avsluttet utdanning i Norge skal kunne få arbeidstillatelse i 6 måneder, uansett type jobb, mens de søker relevant arbeid innenfor gruppe a eller b.
- d) *Sesongarbeidstakere* må ha tillatelse før arbeidets start, som i dag. Tillatelse gis for inntil 6 måneder og gir ikke grunnlag for familie-gjenforening eller varig opphold.
- e) *Ufaglærte* foreslås innført som egen generell gruppe hvor det ikke stilles krav om kompetanse. Disse kan gis midlertidig tillatelse etter at departementet har gitt retningslinjer for hvilke geografiske områder eller næringsområder dette skal gjelde. Det foreslås at dette i første omgang skal gjelde for russere fra Barentsregionen til arbeid i de tre nordligste fylkene.

Videre foreslås

- å la arbeidsgivere få større ansvar ved rekruttering av arbeidskraft og at det å la arbeidstakere

begynne å arbeide før tillatelse foreligger skal gjelde for høyt, kvalifiserte spesialister, nøkkelpersonell og faglærte, jf. gruppe a og b over,

- at ansatte i internasjonale selskaper kan starte arbeidet før tillatelse foreligger,
- at arbeidssøkere på minst faglært nivå fra tredjeland får mulighet til å søke arbeid i Norge i 6 måneder, sammenliknet med dagens arbeidssøkervisum på tre måneder,
- at tiltak for raskere behandling av familiegjenforening med arbeidsinnvandrere vil bli vurdert,
- at familier til studenter får mulighet til å arbeide full tid.

Informasjon og synliggjøring

Det nye regelverket som foreslås i denne meldingen, vil være enklere å forstå og lettere å gjøre kjent, både i Norge og i utlandet. I tillegg foreslås følgende tiltak:

- Arbeids- og velferdsetatens koordineringsansvar for informasjon utvides til også å omfatte arbeidsinnvandring fra tredjeland. Arbeids- og velferdsetatens rekrutteringsservice til arbeidssøkere og arbeidsgivere skjer med utgangspunkt i EURES. De konkrete arbeidsoppgavene knyttet til koordineringsansvaret og arbeidsdelingen med andre sektorer vil bli vurdert nærmere.
- Det settes i gang et arbeid for å vurdere en egen nettportal som inngang til all relevant informasjon som gjelder arbeidsinnvandring og tjenesteimport. Dette vil bli gjort i samråd med berørte faginstanser.
- Det vurderes nærmere hvordan en kan nyttiggjøre seg utenriks tjenesten på en bedre måte for å markedsføre jobbmuligheter i Norge. I denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig med et pilotprosjekt hvor enkelte aktuelle ambassader tillegges en høyere rekrutteringsprofil i arbeidet med å fremme jobbmuligheter i Norge.

I tillegg pågår det et arbeid med å utvikle nye nasjonale kontaktpunkter for tjenesteytere og for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lovregulerte yrker.

Søknadsprosedyre og saksbehandling

En rekke igangsatte tiltak vil bidra til å forbedre saksbehandlingsprosedyrer og redusere saksbe-

handlingstider. I tillegg foreslås blant annet følgende tiltak:

- Det vurderes å etablere flere felles informasjons- og saksbehandlingskontorer med representanter fra de mest berørte instansene, basert på erfaringer med det felles servicekontoret som er etablert i Oslo.
- Søkere skal kunne påregne en maksimal saksbehandlingstid på 4 uker for søknader om arbeidstillatelse fra fullstendig søknad er tatt til vedtak er fattet, når nytt regelverk er på plass og når elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen er implementert. Det er en forutsetning at søkerens identitet er kjent og at dokumentasjonen er verifiserbar.
- Gå gjennom ansvars- og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen med sikte på å vurdere løsninger som kan bidra til redusert saksbehandlingstid og økt brukerretting for utlendingssaker inklusive arbeidsinnvandringssaker. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i en vurdering av hva som er den beste oppgavedelingen for utlendingsforvaltningen sett under ett, med vekt på de enkelte aktørers komparative fortrinn.

Integrering

Regjeringen arbeider blant annet med følgende integreringstiltak for arbeidsinnvandrere:

- Innføring av norskopplæring vil bli vurdert.
- Systematisk informasjon om rettigheter og plikter. Det vurderes å utarbeide en startpakke.
- Videreføre arbeidet med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kartlegge autorisasjonsordningene for lovregulerte yrker.
- Videreføre støtte til frivillige organisasjoners arbeid for arbeidsinnvandrere.

Arbeidet mot sosial dumping

Gjennomføring og videreutvikling av handlingsplanen mot sosial dumping er viktig for å bevare elementene ved det norske arbeidsmarkedet som bidrar til å gjøre Norge attraktivt for arbeidsinnvandrere: Gode og trygge arbeidsforhold, et godt arbeidsmiljø med gode samarbeidsforhold og høy grad av medvirkning, og konkurransedyktig lønn. Regjeringen har en løpende dialog med partene i arbeidslivet for å vurdere utfordringene som arbeidsinnvandring innebærer for norsk lønnsdannelse.

Nordområdesatsing

Det er et mål for Regjeringen å legge til rette for god mobilitet av arbeidskraft i nordområdene. Siden alle våre naboland med unntak av Russland omfattes av det nordiske arbeidsmarkedet og EØS/EFTA-arbeidsmarkedet, er det særlig aktuelt å vurdere tiltak som kan stimulere mobiliteten mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland. Følgende tiltak foreslås:

- Midlertidig arbeidstillatelse til russere fra Barentsregionen, uten krav til kompetanse og med mulighet for å kunne arbeide i alle næringer i de tre nordligste fylkene.
- Tillatelse også til deltidsarbeid for grensependlere fra Russland.
- Opprettelse av et felles informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes.
- Tiltak for å lette reisevirksomhet og grensepassering gjennom endring i visumregler og praksis ved visumkontroll mv.
- Utrede tiltak for forenklet grensepassering i form av bilateral avtale om «grenseboerbevis».

Hensynet til avsenderlandene

Det er viktig å motvirke at Norge bidrar til å tappe fattige land for høyt kvalifisert personell som lan-

dene har stor knapphet på, men samtidig må en sikre den enkeltes rett til å reise ut for å bedre sin livssituasjon. Virkningene av regelverket for arbeidsinnvandring må derfor følges nøye, spesielt med henblikk på eventuelle uheldige konsekvenser for fattige land.

I tillegg foreslås blant annet følgende tiltak i denne meldingen:

- Bidra til at det etableres internasjonale standarder for å motvirke aktiv rekruttering av arbeidstakere med høyere utdanning og kvalifikasjoner som utviklingsland har stor mangel på. Inn til internasjonale standarder foreligger vil Regjeringen utarbeide egne standarder med bakgrunn i grunnlagsarbeid fra helse- og omsorgssektoren.
- Utrede muligheten for at ufaglærte arbeidstakere fra utviklingsland, innenfor bistandsprosjekter, kan få tillatelse til midlertidig arbeid i Norge, blant annet som ledd i videreutvikling av ordninger for sirkulær migrasjon.
- Føre en dialog med finanssektoren både her og i utviklingsland, og med innvandregrupper i Norge og med myndighetene i deres hjemland, om hvordan hjemsending av penger fra Norge til arbeidsinnvandreres opprinnelsesland kan gjøres enklere og billigere.

Del II
Beskrivende del

2 Arbeidskraftutfordringene

2.1 Høy aktivitet i norsk økonomi

Aktiviteten i norsk økonomi har vært høy de siste årene med sterk sysselsettingsvekst, fallende arbeidsledighet og stor etterspørsel etter arbeidskraft i de fleste næringene.

Den sterke bedringen på arbeidsmarkedet startet sommeren 2005 og fortsatte gjennom 2006 og 2007. Arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse (AKU), har falt fra 4,9 pst. av arbeidsstyrken sommeren 2005 til 2,5 pst. ved utgangen av 2007. Sysselsettingsveksten har vært svært sterk i denne perioden. Foreløpige tall fra nasjonalregnskapet viser en økning i sysselsettingen på 93 000 personer fra 2006 til 2007.

Samtidig som sysselsettingen har vokst, har også befolkningen i yrkesaktiv alder økt og andelen sysselsatte gått opp. En del av sysselsettingsøkningen skyldes større permanent nettoinnvandring til Norge og et økt antall sysselsatte på korttidsopphold. Statistisk sentralbyrå (SSB) har beregnet at andelen av sysselsettingsveksten som kan tilskrives arbeidsinnvandring, kan anslås til 15–25 pst. i 2006. Foreløpig informasjon kan tilsi at arbeidsinnvandringen stod for 25–30 pst. av sysselsettingsveksten i 2007.

Den sterke veksten i norsk økonomi de senere årene har vært bredt basert. For 2007 viser foreløpige nasjonalregnskapstall en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 6 pst. Tall fra SSB viser at veksten var relativt størst innen bygge- og anleggsvirksomhet, hvor det også har vært sterk vekst i sysselsettingen. Denne næringen har størst innslag av sysselsatte på korttidsopphold.

De nærmeste årene er det ventet at veksten i økonomien vil avta, blant annet som følge av forventning om svakere internasjonale konjunkturer. Kapasitetsutnyttelsen i norsk næringsliv antas fortsatt å være høy. Det er derfor ventet at behovet for arbeidskraft vil holde seg oppe. Det er sannsynlig at arbeidsinnvandringen vil dempes ved avtakende vekst i etterspørselen etter arbeidskraft, men det vil trolig også de nærmeste årene være et betydelig innslag av arbeidsinnvandring som supplement til det innenlandske arbeidskrafttilbudet.

Arbeidsinnvandringen til Norge kommer særlig fra enkelte av de nye medlemslandene i EU, spe-

sielt Polen, samt de andre nordiske landene og Tyskland. Utover sesongarbeid innen landbruk arbeider innvandrerne fra de nye EU-landene særlig i byggenæringen. I økende grad rekrutterer også industrien og deler av servicesektoren (hotell, restaurant, renhold og private hushold) arbeidskraft fra de nye EU-landene. Innenlandske bedrifter innen disse næringene melder om stort behov for arbeidskraft, jf. Arbeids- og velferdsdirektoratets bedriftsundersøkelser i 2007.¹ Høy etterspørsel etter arbeidskraft og et relativt høyt lønnsnivå sammenliknet med arbeidsinnvandrernes hjemland, gjør Norge til et attraktivt land for mange.

En rekke andre land i Europa, herunder de nye EU-landene, har vært inne i en periode med god økonomisk vekst. Aldringen av befolkningen demper veksten i arbeidsstyrken. I mange av disse landene vil den demografiske utviklingen med aldrende befolkning være mer markant enn i Norge.

Etter hvert vil høy økonomisk vekst i arbeidsinnvandrernes hjemland gi seg utslag i høyere inntekter og økt velstand. I Polen har arbeidsledigheten gått betydelig ned de siste årene, og stedvis rapporteres det om mangel på arbeidskraft. Høy økonomisk vekst vil over tid redusere lønnsforskjellen mot Norge. Samlet sett vil denne utviklingen kunne gi mindre interesse for å ta arbeid i Norge. Det vil likevel være betydelige inntektsforskjeller i mange år framover, jf. kapittel 10.

Også i årene som kommer er det ventet høy aktivitet i norsk økonomi, men den vil være mer moderat enn i 2007.² Gjennom EØS/EFTA-området har Norge tilgang til et arbeidsmarked som er hundre ganger større enn det innenlandske. Via det europeiske formidlingssamarbeidet EURES er mobile arbeidssøkere og stillinger i alle landene tilgjengelig i en felles base. Det gir arbeidssøkere og arbeidsgivere muligheter til å finne hverandre over et stort område. Relativt få bosetter seg permanent i et annet EØS-land. Færre enn 2 pst. av EUs borgere i arbeidsdyktig alder bor i et annet EU-land

¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Arbeid og velferd* 2/2007 og 4/2007

² Statistisk sentralbyrå, *Økonomiske analyser* 1/2008

enn sitt hjemland.³ De kortsiktige arbeidskraftstrømmene er betydelig større enn dette tallet indikerer. I tillegg kommer de mulighetene norske arbeidsgivere har til å finne arbeidskraft fra land utenfor EØS/EFTA-området.

2.2 Arbeidsmarkedsutfordringene framover

Arbeidsmarkedsutviklingen i årene framover vil avhenge av hvordan etterspørselen etter og tilgangen på arbeidskraft utvikler seg. Etterspørselen etter arbeidskraft vil henge nært sammen med den økonomiske utviklingen og det vises til Regjeringens kommende perspektivmelding for en nærmere drøfting av langsiktige utviklingsbaner for norsk økonomi. Tilgangen på arbeidskraft vil påvirkes av den demografiske utviklingen, omfang av arbeidsinnvandring, utvikling i arbeidstid og yrkesaktivitet.

Et lands velstand avhenger av dets evne til å utnytte de menneskelige ressursene som finnes i befolkningen. Både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv er Regjeringens hovedstrategi å mobilisere innenlandske arbeidskraftressurser blant personer i yrkesaktiv alder.

Sentrale elementer i Regjeringens strategi for å fremme høy yrkesdeltakelse inngår i St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, St.meld. nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk, St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering samt gjennom Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og Handlingsplan mot fattigdom som ble lagt fram sammen med statsbudsjettet for 2007, se St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Alderssammensetningen i Norge endres i retning av flere eldre. Ettersom eldre har lavere yrkesdeltakelse enn yngre, bidrar dette til lavere vekst i arbeidsstyrken. I tillegg til svakere vekst i arbeidsstyrken vil aldringen av befolkningen bidra til at helse, pleie og omsorgssektoren kommer til å kreve ekstra arbeidskraftressurser.

Arbeidsinnvandringens virkning på befolkningens alderssammensetning, landets arbeidsstyrke og forsørgelsesbyrde, avhenger blant annet av om innvandringen er varig eller midlertidig. Langtidsvirkningene av innvandringen påvirkes også av antallet familiegjenforeninger og hvor mange barn innvandrerne får. Innvandring for å ta arbeid er bare én av flere primære årsaker til innvandring.

Boks 2.1 Definisjoner

Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige.

Yrkesdeltakelsen er antall personer i arbeidsstyrken i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder.

Yrkesaktiv alder (arbeidsdyktig alder) regnes i Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse fra og med 2006 som 15–74 år, men har tidligere betegnet aldersgruppen 16–74 år.

Forsørgelsesbyrden for unge og eldre defineres her som antall personer i aldersgruppen 0–19 år og 67 år og over pr. person i aldersgruppen 20–66 år.

Forsørgelsesbyrden for eldre defineres her som antall personer i aldersgruppen 67 år og over pr. person i aldersgruppen 20–66 år.

Dette kapitlet viser framskrivninger ved ulike alternativer for nettoinnvandringens størrelse, uansett primære innvandringsgrunn.

2.2.1 Utviklingen framover er preget av demografiske utfordringer

SSB har framskrevet befolkningen under ulike forutsetninger. Tre hovedalternativer er lavalternativet, middelalternativet og høyalternativet for viktige kjennetegn som fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Disse kan inngå i kombinasjon med hverandre, se boks 2.2. I denne meldingen vil hovedsakelig middelalternativet bli lagt til grunn for fruktbarhet og levealder, mens det vil bli sett nærmere på ulike alternativer for nettoinnvandring.

I Norge er antall barn pr. kvinne redusert fra 4,4 i 1900 til 2,5 i 1950, og videre ned til 1,8 i 2005. Fruktbarheten økte kraftig etter 2. verdenskrig og fram til 1960-tallet, men har siden blitt betydelig redusert fram til 1980-tallet. Deretter har utviklingen i fruktbarheten vært mer stabil. Middelalternativet legger til grunn at fruktbarheten holder seg på dagens nivå.

Forventet levealder har økt med tilnærmet 25 år de siste 100 årene. Det kommer først og fremst av lavere spedbarnsdødelighet samt bedre ernæring, helsestell og arbeidsforhold. I 2006 var forventet levealder 82,7 år for nyfødte jenter og 78,1 år for nyfødte gutter. For de kommende 50 årene er det i middelalternativet lagt til grunn en økning i

³ Europakommisjonen. *Employment in Europe 2006*. Brussel

Boks 2.2 Framskrivning av den samlede befolkningen og innvandrerbefolkningen*Framskrivning av den samlede befolkningen*

SSBs modell for framskrivning av befolkningen etter kjønn, alder og kommune, BEFREG, er basert på demografiske forutsetninger om fruktbarhet, levealder, nettoinnvandring og innenlandsk flyttenivå. Det har tidligere kommet nye framskrivninger av befolkningen hvert tredje år. Fra og med 2008 vil det bli utarbeidet befolkningsframskrivninger hvert år, og de neste framskrivningene kommer i mai 2008.

Befolkningen etter alder og kjønn blir framskrevet ett år om gangen, og den siste framskrivningen går til 2060. Denne tar utgangspunkt i befolkningen pr. 1. januar 2005, og det regnes med tre alternativer for komponentene fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. De ulike alternativene illustrerer usikkerheten knyttet til forutsetningene i framskrivningene. Framskrivningene er basert på uendret politikk og atferd.

Ulike framskrivningsalternativ:

- Lavalternativet (LLL): Lav fruktbarhet, lav levealder og lav nettoinnvandring
- Middellalternativet (MMM): Middels fruktbarhet, middels levealder og middels nettoinnvandring
- Høyalternativet (HHH): Høy fruktbarhet, høy levealder og høy nettoinnvandring

I perioden fra 2005 til 2009 avtar nettoinnvandringen i lavalternativet fra 16 700 til 9000 personer pr. år. Fra og med 2010 og ut 2060 er nettoinn-

vandringen i lavalternativet satt til 9000 personer pr. år. I middellalternativet er nettoinnvandringen satt til 16 700 personer pr. år fra 2005 fram til og med 2009. Fra og med 2010 og ut 2060 er den 16 000 personer pr. år. I høyalternativet vokser nettoinnvandringen fra 16 700 til 24 000 personer pr. år fra 2005 til 2009. Fra og med 2010 og ut 2060 er nettoinnvandringen i høyalternativet 24 000 personer pr. år. Et alternativ med ingen nettoinnvandring blir også brukt i dette kapitlet.

Framskrivning av innvandrerbefolkningen

SSBs definisjon av innvandrerbefolkningen er personer med to utenlandskfødte foreldre, det vil si personer som selv har innvandret til Norge eller som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet.

I framskrivningen av innvandrerbefolkningen er det brukt samme modell som for framskrivningen av den samlede befolkningen. Innvandrerframskrivningen er bare gjort for landet som helhet. Innvandrerpopulasjonen er delt inn i fire grupper etter opprinnelsesland (Norden; EU/EFTA utenom Norden samt Nord-Amerika og Oseania; Øst-Europa ellers; og Afrika, Asia med Tyrkia og Latin-Amerika). Beregningen foregår på samme måte for disse fire gruppene. Hver av gruppene er delt inn i personer som har innvandret selv og deres etterkommere.

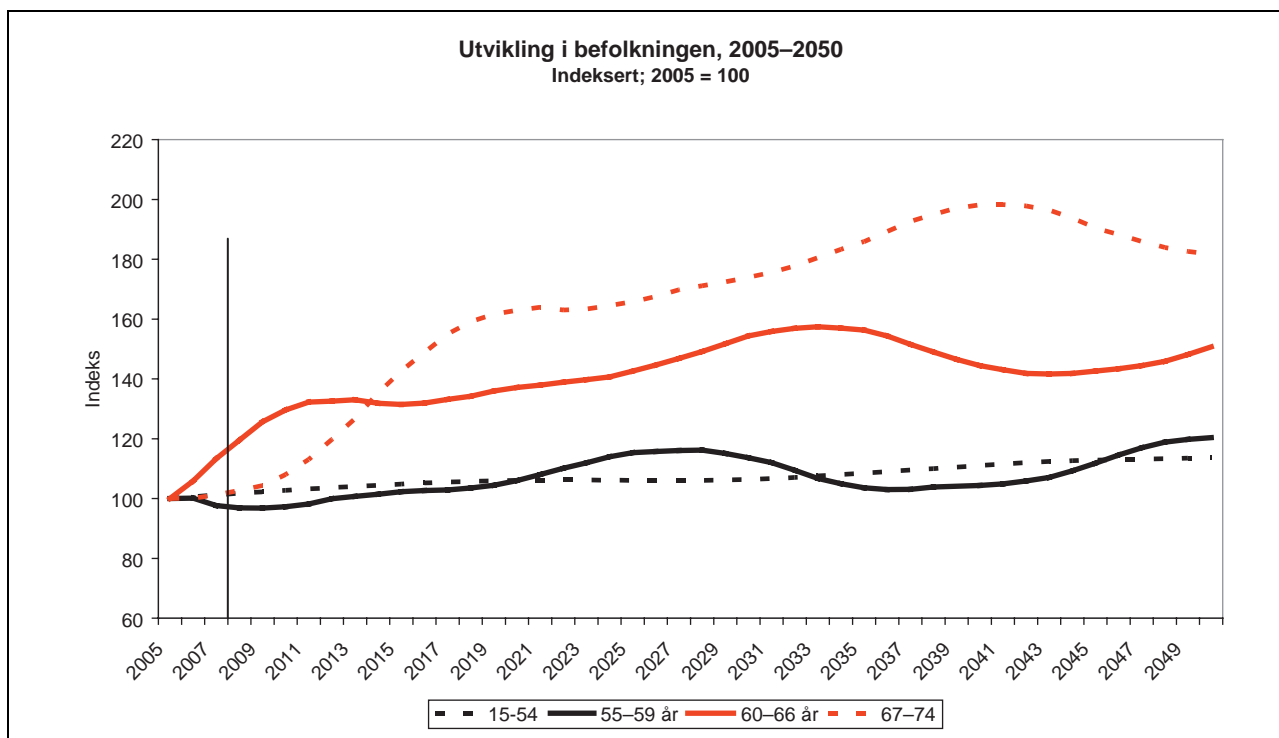
forventet levealder på seks til syv år blant kvinner, og noe over syv år blant menn.

I perioden 1985–1995 var nettoinnvandringen til Norge i gjennomsnitt vel 8000 personer pr. år. Nettoinnvandringen har steget sterkt de siste årene. I perioden 1995–2005 var nettoinnvandringen på om lag 13 000, i 2006 var den 23 700, og i 2007 var den steget til 39 700. Endringer i nettoinnvandringen må blant annet ses i sammenheng med tilstrømmingen av asylsøkere og familiegjenførende, men konjunkturutviklingen har også vært viktig. Den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen siden 2003 har vært drevet av sterk etterspørsel etter arbeidskraft.

Betydelig aldring av befolkningen

Befolkningsframskrivningene fra SSB viser en økning i befolkningen i hele framskrivningsperioden. Befolkningsøkningen i årene som kommer, vil bli størst i aldersgruppen 60 år og over. Alderssammensetningen endres i retning av høyere andel eldre ved at veksten i yngre årskull forventes å bli svakere enn veksten blant eldre, jf. figur 2.1. Andelen av befolkningen som er 60 år eller over, vil øke fra i underkant av en fjerdedel i 2005 til over en tredjedel i 2030, jf. middellalternativet.

Gjennomsnittsalderen til pensjonistene øker i takt med økt levealder. Fram til 2050 vil andelen av befolkningen som er blant de aller eldste, det vil si



Figur 2.1 Utvikling i befolkningen fordelt på utvalgte aldersgrupper, 2005–2050. Indeksert: 2005=100. Middelerternativet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

90 år og over, bli tredoblet fra 2005. Mens det var omtrent halvparten så mange personer i aldersgruppen 70 år og over sammenliknet med gruppen 15 år og yngre i 2005, vil det ifølge middelalternativet være like mange personer i begge aldersgruppene i 2045. Det store antallet eldre fører til at ressursbehovet innen helse, pleie og omsorgssektoren vil øke sterkt og kan innebære at arbeidskraft må flyttes hit fra andre områder. En stor del av overflyttingen vil kunne skje gjennom de unges utdanningsvalg.

Sterk vekst i innvandrerbefolkningen

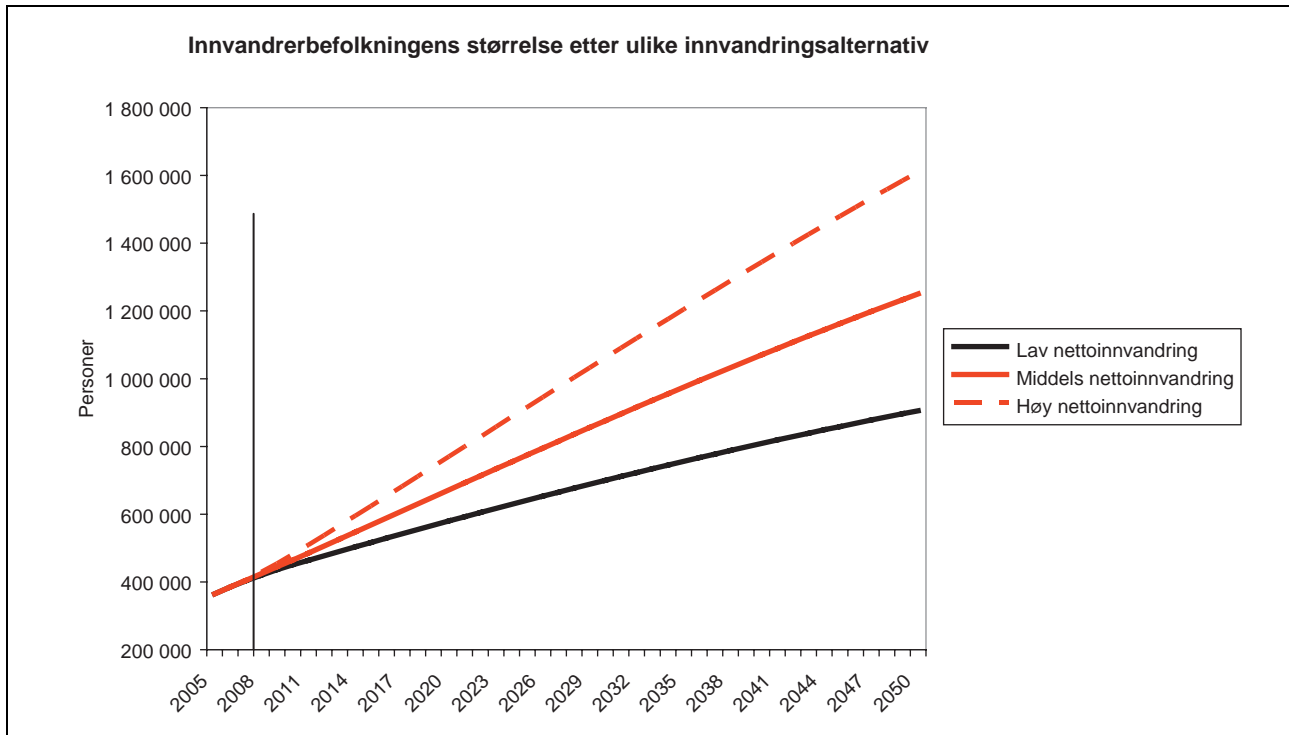
Innvandrerbefolkningen anslås å ville vokse sterkt, fra 365 000 i 2005 til mellom 900 000 og 1,6 millioner i 2050. Anslaget avhenger av forutsetninger om nettoinnvandringen, gitt en fruktbarhet og levealder som i middelalternativet, jf. figur 2.2.

Framskrivningene tar ikke hensyn til eventuelle endringer i sammensetningen av innvandrerne og årsaken til at de kom til Norge. Arbeidsinnvandrerne utgjør bare en del av den samlede innvandrerbefolkningen, men både andelen og antallet arbeidsinnvandrere har økt betydelig de siste årene, jf. kapittel 3. Statistikk over varighet av bosetting viser betydelig variasjon etter oppholdsgrunnlag. Arbeidsinnvandrere har gjennomgå-

ende vesentlig lavere andel som blir permanent boende, enn for eksempel flyktninger og familiegjenforente til disse. Omfanget av arbeidsinnvandringen betyr derfor mindre for de langsiktige framskrivningene av innvandrerbefolkningen enn de andre innvandringsårsakene.

Innvandrerbefolkningen utgjorde 8 pst. av befolkningen i 2005, men vil utgjøre mellom 17 og 26 pst. i 2050. Usikkerhet om den årlige innvandringen er den viktigste årsaken til at innvandrerbefolkningens størrelse framover er usikker. Innvandrerens barnetall betyr langt mindre. En del innvandrerkvinner har flere barn enn det kvinner født i Norge har. Den gjennomsnittlige fruktbarheten til kvinner i innvandrerbefolkningen er fallende og antas å nærme seg nivået til kvinner født i Norge. Innvandrerkvinner som kom til Norge som barn, har betydelig lavere fruktbarhet enn innvandrerkvinner som kom til Norge som voksne.⁴ Når det gjelder levealder, har SSB forutsatt det samme for innvandrere som for den samlede befolkningen, det vil si en gradvis økning av levealder for begge kjønn.

⁴ Helge Brunborg og Inger Texmon. «Hvor stor blir innvandrerbefolkningen framover?». *Samfunnsspeilet nr 4, 2006*. Oslo, Statistisk sentralbyrå



Figur 2.2 Framskrivninger av innvandrerbefolkningens størrelse under ulike forutsetninger om nettoinnvandring, 2005–2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ettersom aldersgruppen 20–30 år er overrepresentert blant nye innvandrere, kommer omfanget av nettoinnvandringen til å påvirke aldersstrukturen. Økt nettoinnvandring reduserer gjennomsnittsalderen i befolkningen. Ettersom innvandrerne også blir eldre, vil konklusjonen om at økt innvandring bidrar til å redusere gjennomsnittsalderen i befolkningen, bare være gyldig på kort og mellomlang sikt. Dersom dette ikke skal være tilfellet, må antall *nye* innvandrere øke hvert år, noe som på lang sikt synes lite realistisk.

Mange arbeidsinnvandrere blir kort tid i Norge

Den betydelige arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene har store kortsiktige konsekvenser for størrelsen og sammensetningen av innvandrerbefolkningen. De langsiktige konsekvensene avhenger i stor grad av hvor lenge innvandrerne blir i Norge. Antall familiegjenforeninger og hvor mange barn innvandrerne får påvirker også langtidsvirkningene av arbeidsinnvandringen. Erfaringer med arbeidsinnvandrere fra andre nordiske land er at en betydelig andel returnerer til sine hjemland når økonomien bedres der eller når de stifter familie.

SSB har fulgt arbeidsinnvandrerne som flyttet til Norge i 2004, dvs. i nåværende høykonjunktur,

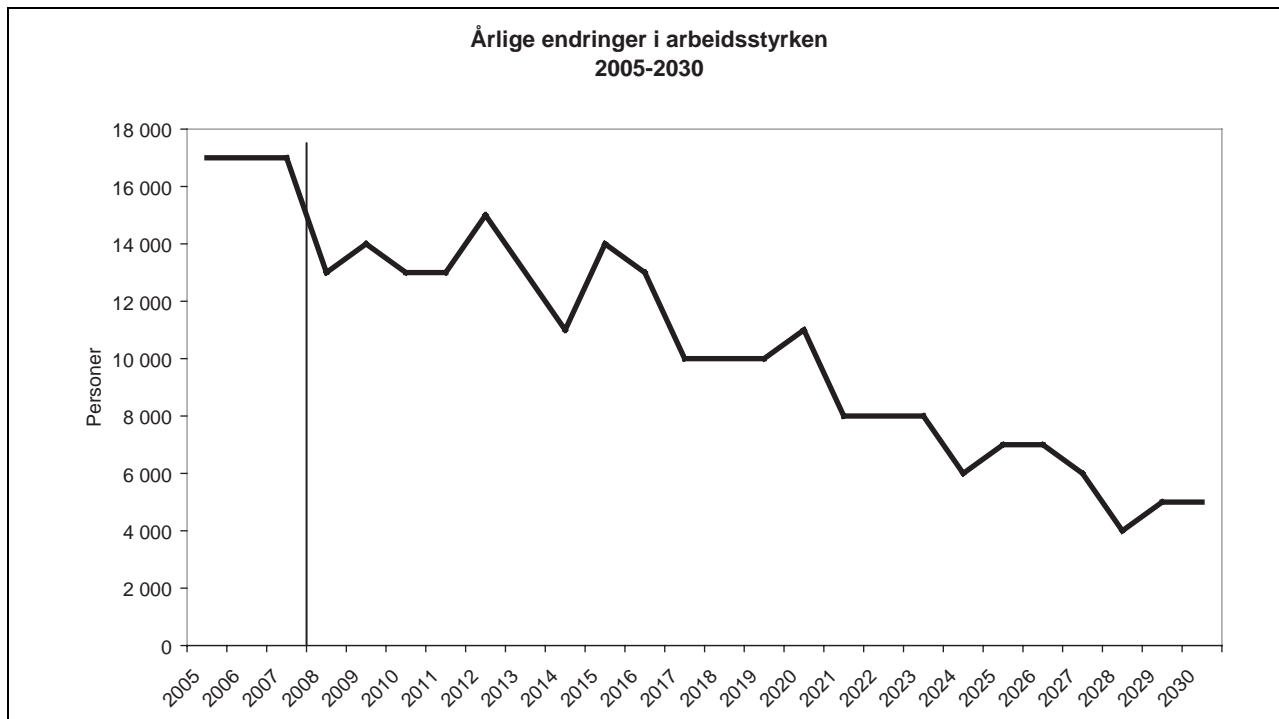
og sett på hvor mange som ikke lenger er bosatt her to til tre år senere. Blant personer fra nye EU-land som flyttet til Norge i andre halvdel av 2004 var 22 pst. ikke lenger bosatt i Norge pr. 1. januar 2007, mens det blant personer fra gamle EU-land var en tilsvarende andel på 41 pst. Blant personer fra andre land var 17 pst. ikke lenger bosatt 1. januar 2007. Disse tallene er påvirket av innvandringsårsak, mulighetene i arbeidsmarkedet og personlige forhold. Store forskjeller i levestandard og lønnsnivå mellom Norge og de nye EU-landene trekker i retning av at mange fra disse landene vil kunne ha et mer langsiktig perspektiv på å bo i Norge, enn personer fra land med mer lik levestandard.

Lav vekst i arbeidsstyrken framover

Arbeidsstyrken ventes å vokse mindre i årene som kommer. Innvandringens størrelse har stor betydning for den årlige veksten. Endret alderssammensetning forventes å føre til at andelen yrkesaktive i befolkningen blir redusert. Årsakene til dette er for det første at andelen som er i yrkesaktiv alder, vil avta. Dessuten vil gjennomsnittsalderen til personer i arbeidsstyrken øke og deltakelsen i arbeidslivet er lavere blant eldre enn blant yngre.

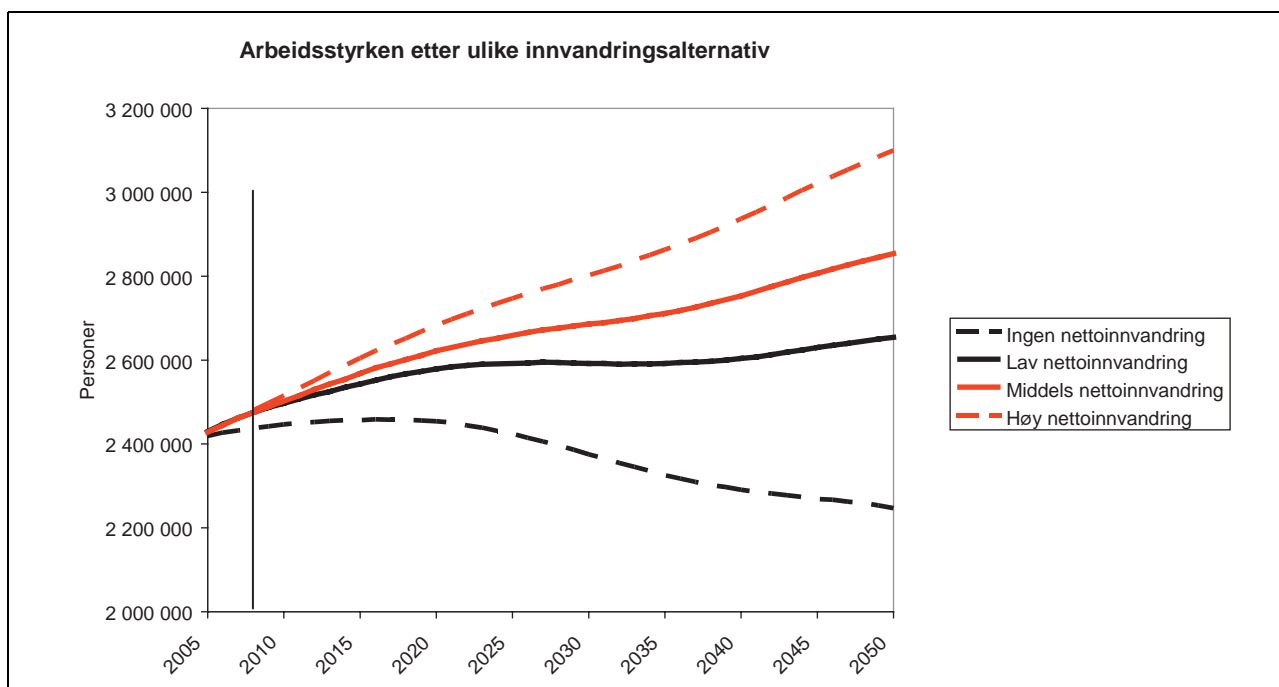
I perioden 2005 til 2030 ventes et fall i den årlige veksten i arbeidsstyrken fra 17 000 personer i starten av perioden til om lag 5000 personer i 2030, jf. figur 2.3.

Framskrivningene er basert på en videreføring av dagens pensjonssystem, mens det er et siktemål med pensjonsreformen å begrense nedgangen i veksten i arbeidsstyrken ved særlig å stimulere til



Figur 2.3 Årlig vekst i arbeidsstyrken, 2005–2030. Middelsalternativet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.4 Framskrivninger av arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om nettoinnvandring, 2005 til 2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.3 Framskrivning av arbeidsstyrken

MOSART er SSBs modell for framskrivninger og analyser av blant annet framtidig arbeidstilbud, utdanningsnivå til innbyggerne og antall pensjonister.

Modellen tar utgangspunkt i et representativt utvalg av innbyggerne i Norge og simulerer det videre livsløpet for hvert enkelt individ med hensyn til inn- og utvandring, død, fødsler, husholdningsdanning, utdanning, overganger til langtidsytelser fra folketrygden og påvirkningen av disse på arbeidstilbud og -inntekter.

Framskrivningene av arbeidsstyrken som presenteres i denne meldingen, tar utgangspunkt i befolkningen pr. 1. januar 2005, og det er lagt til grunn samme forutsetninger som i framskrivningene av befolkningen. Hovedalternativet som omtales her, er basert på middelalternativet for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Simuleringen av hvert enkelt livsløp bygger på en forutsetning om at hvert enkelt individ i hvert enkelt år har gitte sjanser avhengig av egne kjennetegn for å oppleve hendelser som er med i SSBs modell. I en referansebane vil disse forutsetningene typisk være at alle overganger mellom ulike statuser holder seg på nivået til referanseåret. Framskrivningen viser da hva som skjer dersom «alt fortsetter som nå». Rundt referansebanen blir alternative modellbaner pre-

sentert basert på endringer i forutsetningene, som for eksempel endret fruktbarhet, endret forventet levealder og endret nettoinnvandring.

Framskrivningene av arbeidsstyrken er basert på flere usikre forutsetninger. Spesielt er forutsetningene om yrkesdeltakelse for ulike grupper kritiske for konklusjonene. Det som driver utviklingen i modellen, er sammensetningseffekter, ikke effekter av atferd. Det som blir endret, er sammensetningen av de ulike gruppene med hensyn til blant annet alder og utdanning. Da det er lagt til grunn konstant yrkesaktivitet for hvert alderstrinn over tid, vil den samlede yrkesdeltakelsen falle med økt gjennomsnittsalder. Videre tar framskrivningene hensyn til at det er en positiv sammenheng mellom lengden på utdanningen og både yrkesfrekvens og hvor mange år man er sysselsatt.

I MOSART-modellen har innvandrere lavere tilbøyelighet til å gå ut i yrkesaktivitet enn nordmenn av samme kjønn og alder som følge av større andel med lav eller uoppgitt utdanning. Sysselsettingsstatistikken for innvandrere tyder på at MOSART-modellen undervurderer sysselsettingsraten til innvandrere fra EØS/EFTA-området og USA, og overvurderer sysselsettingsraten for innvandrere fra land utenfor OECD-området.

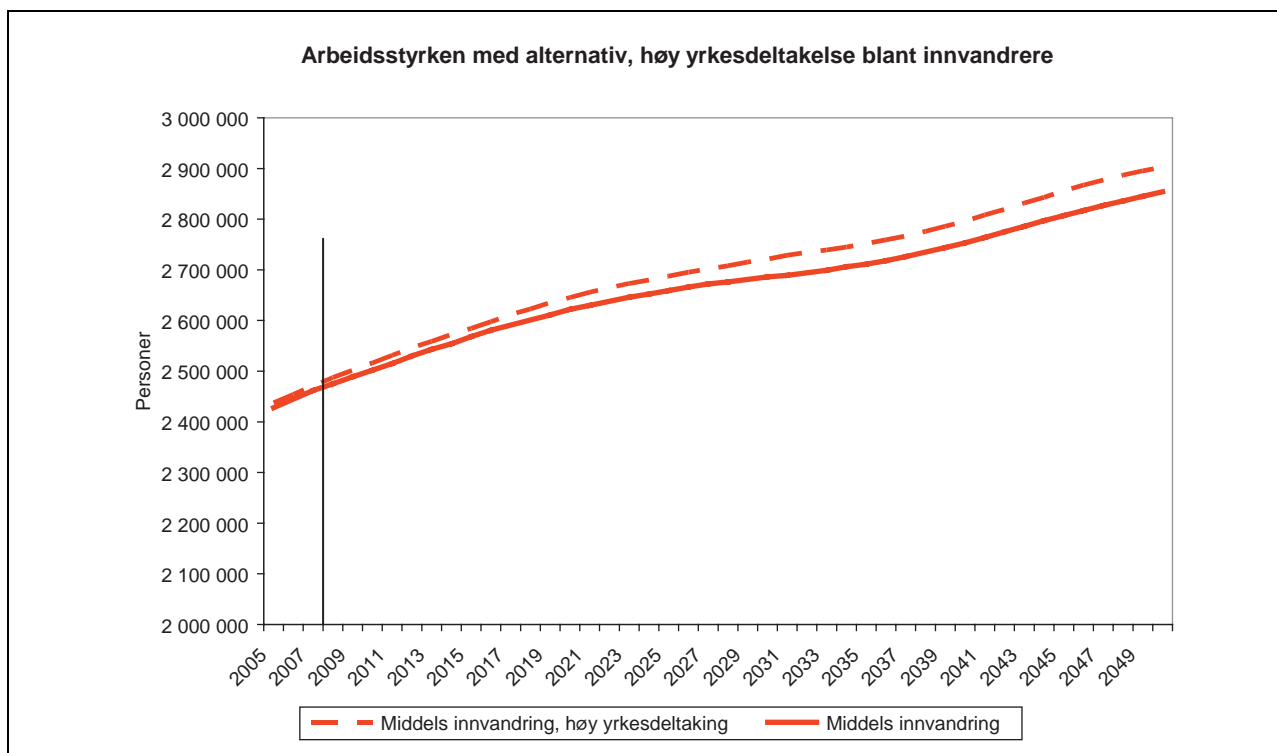
utsatt pensjonering. Framskrivningene er også basert på forutsetninger om at yrkesdeltakelse etter kjønn, alder og utdanning holdes likt som i 2001.

Alternative forutsetninger om nettoinnvandringens størrelse gir utslag i arbeidsstyrken, jf. figur 2.4. I lavalternativets forutsetning om en årlig nettoinnvandring på 9000 personer i året, blir arbeidsstyrken 200 000 personer lavere i 2050 enn i middelalternativet med nettoinnvandring på 16 000 personer i året. Med høyalternativets forutsetning om en nettoinnvandring på 24 000 personer i året, blir arbeidsstyrken i 2050 nærmere 250 000 høyere enn ved middels innvandring. Hvis innvandringen hadde stoppet opp fra og med 2005 ville arbeidsstyrken avtatt allerede fra 2017, og den ville i 2050 blitt om lag 600 000 personer lavere enn i middelalternativet. Det viser at innvandring har stor betydning for potensielt framtidig arbeidstilbud.

Yrkesdeltakelsen er i framskrivningene til SSB gjort avhengig av utdanningsnivået. Ettersom innvandrere har en større andel med lav eller uoppgitt utdanning enn nordmenn i basisåret, får innvandrere også i framskrivningene lavere tilbøyelighet til å være yrkesaktive enn nordmenn av samme kjønn og alder. En alternativ antagelse kan være å forutsette at yrkesdeltakelsen til innvandrerne tilsvarer yrkesdeltakelsen til norskfødte med samme kjønn og alder, slik det er presentert i en rapport fra Econ.⁵ Denne forutsetningen er rimelig dersom hovedtyngden av innvandrerne er arbeidsinnvandrere fra de nordiske land og Vest-Europa for øvrig, samt de nye EU-landene.

Forutsetningen om at yrkesdeltakelsen til innvandrerne er som for nordmenn gir små utslag ved

⁵ Econ. Norge 2040 – konsekvenser av ulike løp for innvandring. Oslo. Econ-rapport nr. 2008-01



Figur 2.5 Framskrivninger av arbeidsstyrken under forutsetning om middels nettoinnvandring og at yrkesdeltakelsen til innvandrerne tilsvarer yrkesdeltakelsen til norskfødte med samme kjønn og alder (høy yrkesdeltakelse), 2005 til 2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Econ.

middels nettoinnvandring, jf. figur 2.5. Sammenliknet med middelalternativets forutsetning gir denne antakelsen en arbeidsstyrke som er i underkant av 50 000 personer høyere i 2050. Forutsetningene om størrelsen på nettoinnvandringen er derfor av klart større betydning enn endringen i forutsetningen om yrkesdeltakelse.

Ettersom yrkesdeltakelsen varierer med alder, er det interessant å se på alternativer med flere unge og færre unge kombinert med ulik nettoinnvandring.⁶ Forventningen er at alternativet med flere unge skal gi noe høyere bidrag til sysselsettingen både i et langsiktig og i et kortsiktig perspektiv. Effektene av yngre og eldre aldersstruktur viser seg å være marginale, og mindre enn utslagene av endret forutsetning om yrkesdeltakelsen.

Redusert yrkesdeltakelse

Mens antall personer i yrkesaktiv alder forteller hvilke potensielle arbeidskraftressurser samfun-

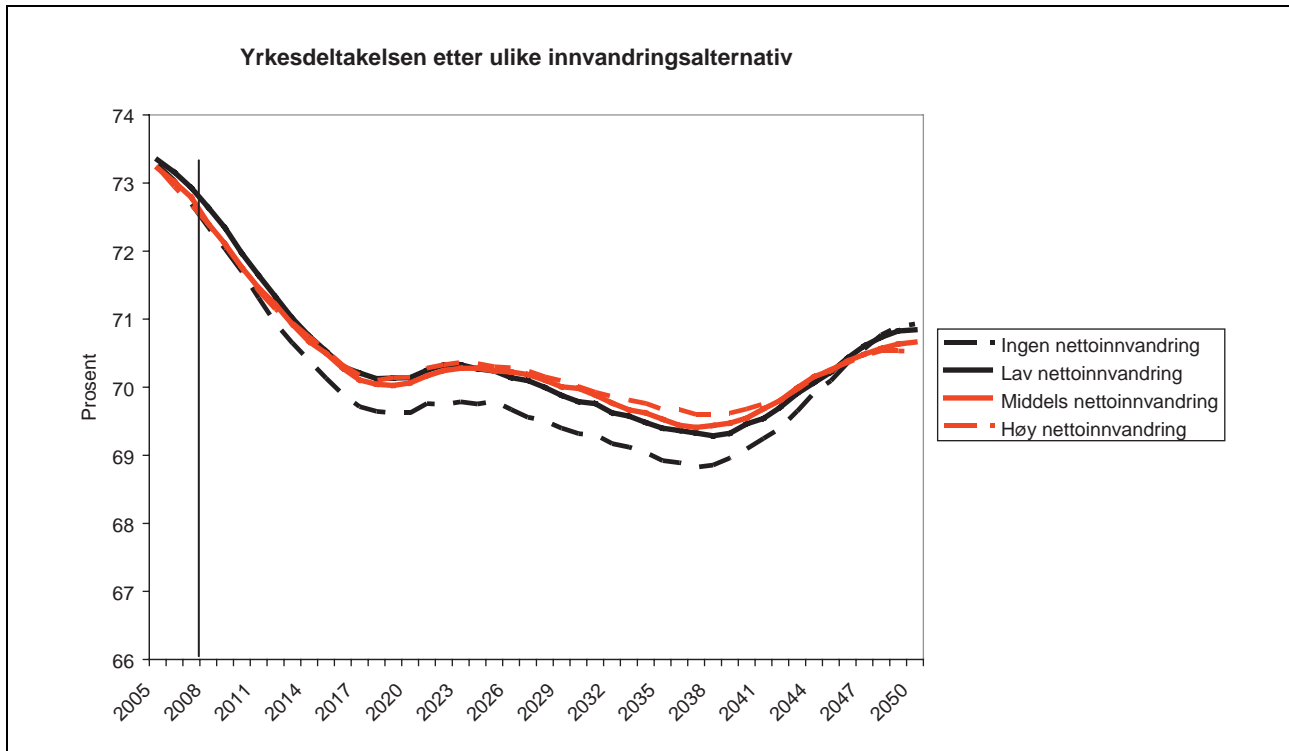
net har, angir yrkesdeltakelsen hvor stor andel av disse som tar del i inntektsgivende arbeid. Ovenfor har vi sett på alternativ yrkesdeltakelse som en forutsetning i framskrivningene av arbeidsstyrken. Nå ser vi på yrkesdeltakelsen som selvstendig størrelse ved ulike alternativ for størrelsen på nettoinnvandring. Både alder og utdanningsnivå påvirker denne.

Yrkesdeltakelsen vil avta de nærmeste ti årene i de ulike innvandringsalternativene, jf. figur 2.6.

Ifølge framskrivningene vil yrkesdeltakelsen i de forskjellige innvandringsalternativene være i underkant av 73 pst. i 2008, mens den vil være om lag 70 pst. i 2018. Deretter vil nedgangen i yrkesdeltakelsen være mindre bratt, og den vil øke noe mot slutten av framskrivningsperioden. Utviklingen skyldes sterk økning i befolkningen i alderen 60 til 66 år, og at yrkesdeltakelsen er lav i disse årskullene. Ifølge SSBs framskrivninger vil det bare være mindre forskjeller i yrkesdeltakelsen gitt de ulike forutsetningene om størrelsen på nettoinnvandringen, jf. figur 2.6.

Alternative framskrivninger av arbeidsstyrken som forutsetter at yrkesdeltakelsen til innvandrerne er som for norskfødte med samme kjønn og alder, gir bare marginale utslag i den samlede

⁶ I alternativet med flere unge er det forutsatt en forholdsvis stor andel innvandrere i aldersgruppen 20 til 34 år. I alternativet med færre unge er det forutsatt en større andel med barn og personer på 35 år og over.



Figur 2.6 Framskrivninger av yrkesdeltakelsen (arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i arbeidsdyktig alder) under ulike forutsetninger om nettoinnvandring, 2005 til 2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

yrkesdeltakelsen: Lik yrkesdeltakelse for innvandrere som for norskfødte med samme kjønn og alder og yngre gjennomsnittsalder blant innvandrerne trekker begge i retning av økt yrkesdeltakelse. Utslagene i samlet yrkesdeltakelse blir likevel små, da innvandrernes andel av samlet sysselsetting er relativt liten.

Arbeidsinnvandrernes langsiktige tilknytning til arbeidsmarkedet er usikker

Arbeidsinnvandrere har høy sysselsetting de første årene, men den langsiktige tilpasningen til arbeidsmarkedet avhenger av en rekke usikre momenter som blant annet er knyttet til langsiktig integrasjon i arbeidslivet, antallet som kommer på familiejenforening og sysselsettingsaktiviteten blant disse, og omfanget av retur til hjemlandet. Forskningsstudier viser at arbeidsinnvandrere fra fjernere land kan være sårbare for endringer i aktivitetsnivået i økonomien ved at de kan ha problemer med å finne ny varig sysselsetting hvis de blir arbeidsledige, og har høyere sannsynlighet for permanent avgang fra arbeidsmarkedet enn personer født i Norge. Velferdssystemet kan også ha trekk som stimulerer til å leve på offentlige ytelser framfor å delta i arbeids-

livet. Integreringsmessige utfordringer er drøftet i kapittel 13.

Økende forsørgelsesbyrde framover

Forsørgelsesbyrden er forholdstallet mellom antall unge og eldre i forhold til antall «voksne», her avgrenset til aldersgruppen 20 til 66 år. Med en større andel eldre i befolkningen vil det bli flere personer som ikke jobber, i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder. I 2005 forsørget én person i yrkesaktiv alder 0,64 personer utover seg selv, hvorav 0,22 eldre, jf. tabell 2.1. Ifølge middelalternativet i SSBs framskrivninger vil én person i yrkesaktiv alder i 2030 måtte forsørge 0,70 personer utover seg selv, og i 2050 0,76 personer. Av den totale forsørgelsesbyrden, både unge og eldre, utgjør de eldre en stadig større andel fram mot 2050. Økningen i Statens pensjonsfond – Utland bidrar til å lette finansieringen av framtidens pensjonsbyrde. Dette trekker i retning av at den reelle endringen i den økonomiske belastningen på de yrkesaktive kan bli mindre enn det tallene for forsørgelsesbyrden antyder. Samtidig vil eventuell redusert yrkesdeltakelse blant personer i yrkesaktiv alder bidra til å øke belastningen for de som er i jobb. Økte pensjoner for framtidens pensjonister, på grunn av lengre opp-

Tabell 2.1 Forsørgelsesbyrde, middelalternativet

	Forsørgelsesbyrde for unge og eldre. Antall personer 0–19 år og 67 år og over pr. person 20–66 år	Forsørgelsesbyrde for eldre. Antall personer 67 år og over pr. person 20–66 år
2005	0,64	0,22
2030	0,70	0,30
2050	0,76	0,37

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tjeningstid og større opptjening for kvinner gjennom økt yrkesdeltaking, trekker også i retning av høyere pensjonsforpliktelse.

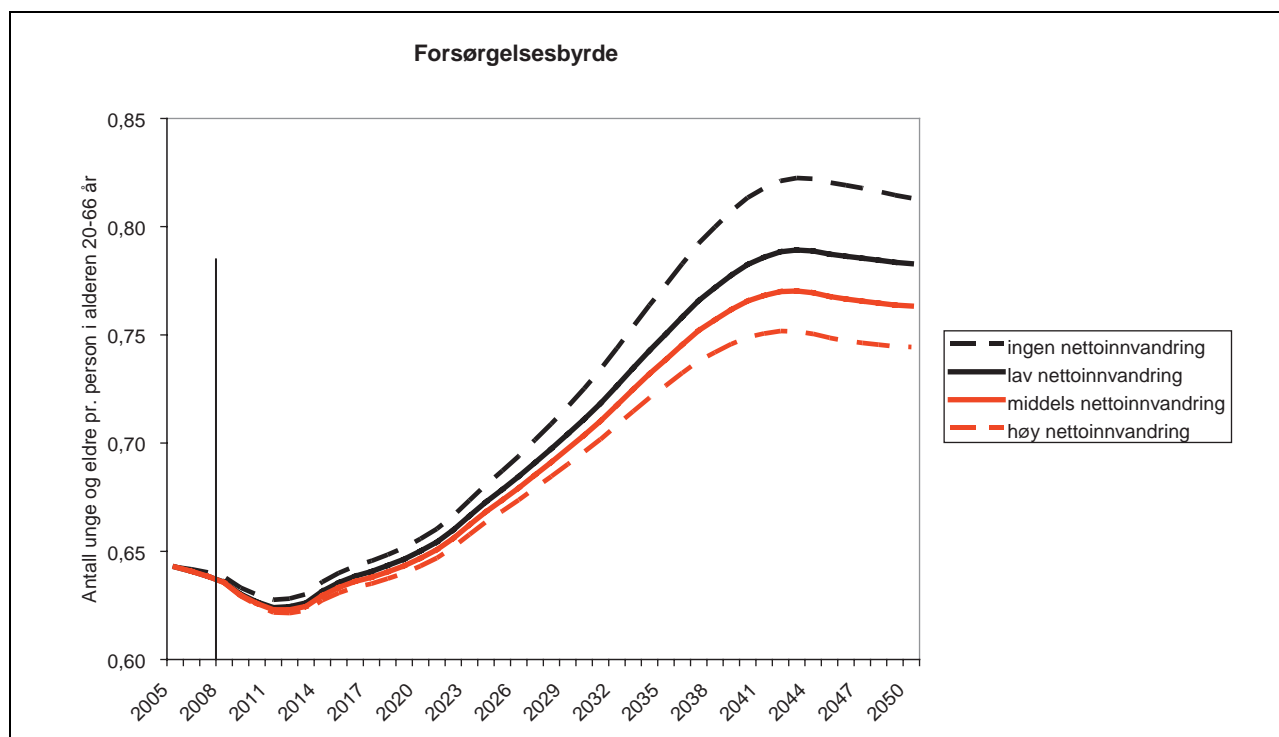
Nivå på arbeidsinnvandring betyr noe for forsørgelsesbyrden

Uavhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn om årlig nettoinnvandring, vil gjennomsnittsalderen i befolkningen øke og forsørgelsesbyrden tilta i store deler av perioden fram til 2050, jf. figur 2.7. Omfanget av årlig nettoinnvandring påvirker forsørgelsesbyrden noe: I middelalternativet vil forsørgelsesbyrden øke med 19 pst. fra 2005 til 2050 (fra 0,64 til 0,76). På grunn av at innvandrerne har lavere gjennomsnittsalder vil innvandring bidra til å dempe økningen i forsørgelses-

byrden. I alternativet med høy innvandring vil for eksempel forsørgelsesbyrden øke med 16 pst. i samme periode, dvs. tre prosentpoeng mindre enn i middelalternativet. Ettersom innvandrerne også blir eldre, vil dette ikke være en permanent demping av forsørgelsesbyrden.

Store endringer i næringsstrukturen

Den økonomiske utviklingen innebærer endringer i næringsstrukturen. Noen bransjer vokser, mens andre bransjer går tilbake avhengig av etterspørslen etter deres produkter. Det har ført til at næringssammensetningen i Norge er betydelig endret over tid. Sysselsettingen har de siste tiårene økt kraftig i tjenesteytende næringer, både i det private og i det offentlige, mens den har gått tilbake i



Figur 2.7 Forsørgelsesbyrde for unge og eldre. Antall personer 0–19 år og 67 år og over pr. person 20–66 år under ulike forutsetninger om nettoinnvandring

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

industrien og primærnæringene. I 1980 arbeidet 20 pst. av alle sysselsatte i Norge i industrien, mens andelen i 2007 hadde sunket til om lag 10 pst., dvs. om lag 285 000 personer, jf. Nasjonalregnskapet. Innen forretningsmessig tjenesteyting har antall sysselsatte tredoblet seg siden 1980, til over 290 000 i 2007. Sysselsettingen innen helse- og sosialtjenester er nesten fordoblet siden 1980. Over 485 000 personer var sysselsatt i denne næringen i 2007, hvilket vil si at én av fem av de sysselsatte nå arbeider innen helse- og sosialtjenester. I avsnitt 2.2.2 blir det framtidige sysselsettingsbehovet innen helse- og omsorgsnæringen nærmere omtalt.

De siste årenes globale økonomiske oppgang, med særlig sterk vekst i Kina og India, har påvirket prisutviklingen på mange internasjonale handelsvarer. Denne utviklingen har vært gunstig for Norge. Prisene på arbeidsintensive varer som vi importerer, har falt, mens prisene på råvarer og kunnskaps- og kapitalintensive varer som vi eksporterer, har økt. Dette har bidratt til sterk real-lønnsutvikling i Norge som igjen har gitt grunnlag for høy konsumetterspørsel.

Høy etterspørsel og god tilgang på arbeidskraft fra innvandring har bidratt til vekst i sysselsettingen i de fleste næringene, unntatt primærnæringene, de siste årene.

Econ og Menon har gjort vurderinger av hvordan næringsstrukturen vil utvikle seg fram mot 2025.⁷ De tar, i motsetning til SSBs framskrivninger, utgangspunkt i at arbeidsstyrken ikke vil vokse vesentlig framover. Sammen med vekst innen kunnskapsbaserte tjenester og helse, pleie og omsorg venter de blant annet videreføring av en trend med nedgang i sysselsettingen innen industrien. Arbeids- og velferdsdirektoratet venter, i likhet med Econ og Menon, at sysselsettingen i industrien vil avta, og at det vil bli stor vekst i kunnskapsnæringer, jf. Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport om arbeidsmarkedet 1/2006. Behovet for ingeniører og IKT-personell ventes å bli stort, noe som har sammenheng med at mange ingeniører vil gå av med pensjon i årene som kommer. Arbeids- og velferdsdirektoratet venter også økt behov for helse- og omsorgspersonell på grunn av aldringen av befolkningen. Disse vurderingene viser at omstillingsbehovet i mange næringer vil kunne bli påvirket av omfanget av arbeidsinnvandringen.

2.2.2 Framtidige sysselsettingsbehov og -utfordringer i helse- og omsorgssektoren

Den demografiske utviklingen med en aldrende befolkning vil ha stor betydning for behovet for både spesialisthelsetjenester og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. SSB har beregnet at arbeidskraftsbehovet i omsorgssektoren vil kunne øke med om lag 54 000 årsverk fra 2003 fram mot 2030, og om lag 130 000 årsverk fra 2003 fram mot 2050, jf. figur 2.8. Dette gir en vekst på 120 pst. fram til 2050. Blant annet vil gruppen eldre over 80 år med antatt behov for omfattende helse- og omsorgstjenester fordobles fra 2020 til 2050. Beregningene forutsetter konstant standard på tjenestene, konstant familieomsorg og at perioden med nedsatt funksjonsevne på slutten av livet er uendret.⁸ Dersom perioden med nedsatt funksjonsevne øker, eller innsatsen fra familie eller frivillige reduseres, vil behovet for personell bli høyere.

Behovet for spesialisthelsetjenester er i betydelig grad styrt av endringer i sykdomsbildet i befolkningen og helsevesenets mulighet til å behandle de ulike sykdommene. Utviklingen i kroniske lidelser slik som kreft, diabetes, hjerte- og lungesykdommer og psykiske lidelser vil være av stor betydning for behovet for sykehustjenester og kommunale helse- og sosialtjenester. Tilsvarende gjelder omfanget av livsstilssykdommer. Framtidig velstandsutvikling vil også være viktig for framtidig etterspørsel etter tjenester.

SSB har også framskrevet utgiftene til pleie- og omsorgssektoren som andel av BNP som følge av demografiske endringer. Framskrivningene viser at *lønnskostnadene* i pleie- og omsorgssektoren vil øke fra 3,1 pst. av BNP i 2005 til 3,8 pst. i 2025 og 6,1 pst. i 2050. *Utgiftene til alderspensjon* ventes å øke svakt fram mot 2010, for deretter å øke meget sterkt når de store barnekullene fra etterkrigstiden blir pensjonister, jf. SSB.⁹ De finansielle utfordringene er større og kommer tidligere i pensjonsområdet enn i omsorgsområdet.

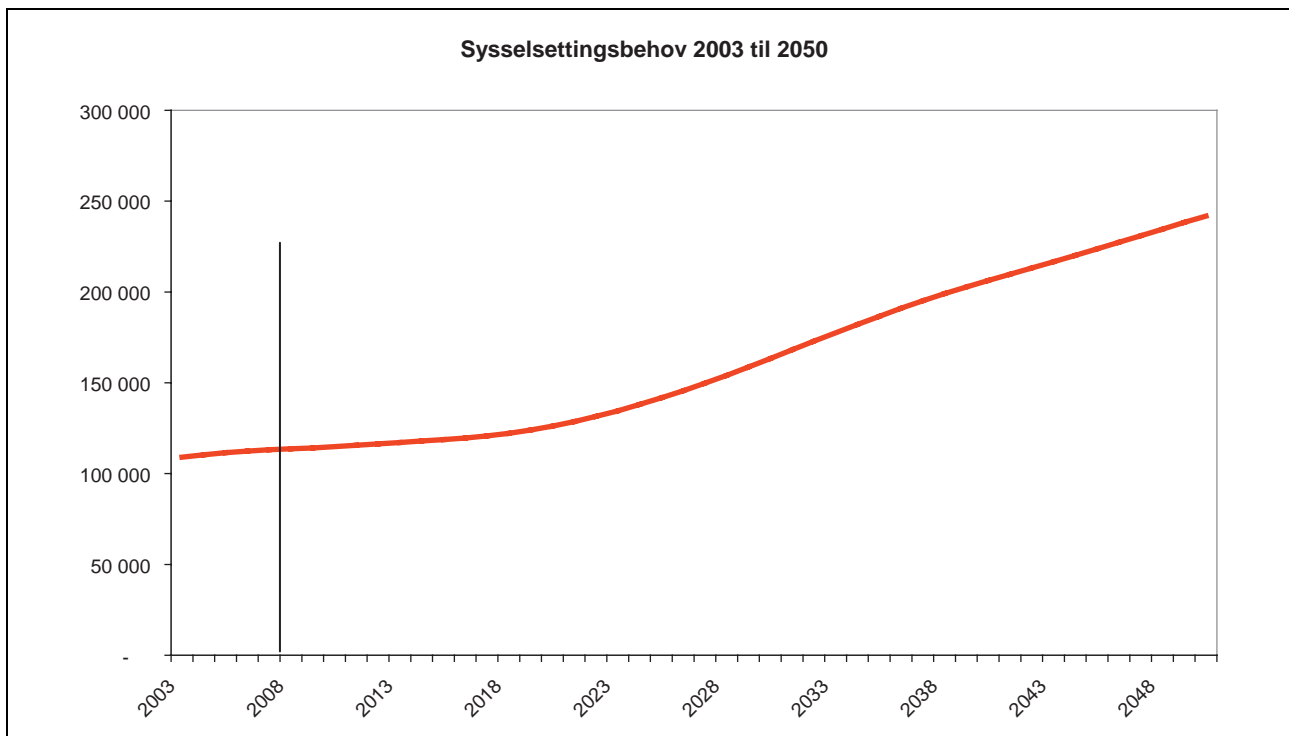
Strategier for å møte utfordringene med å skaffe nok arbeidskraft til sektoren

Regjeringens hovedstrategi for å møte framtidens omsorgsutfordringer er å utnytte de nærmeste

⁷ Econ og Menon. *Alderdom og spesialisering. Norsk næringsstruktur i 2025 i lys av eldrebølge og globalisering*. Oslo. Econ-rapport nr. 2007-042

⁸ Sterk vekst i de offentlige omsorgstjenestene har hittil ikke ført til reduksjon i familieomsorgen.

⁹ Framskrivninger fra SSB referert i St. prp. nr. 1 (2006-2007) (gul bok).



Figur 2.8 Sysselsettingsbehovet i omsorgssektoren (2003–2050) ved middelalternativet i befolkningsframskrivningen, målt i antall årsverk

Familieomsorgen er holdt konstant på 2002-nivå. Dekningsgrader og standarder er holdt konstant på 2003-nivå. Standarden er definert som antall timeverk pr. beboer (institusjon) eller pr. mottaker (hjemmetjenester). Dekningsgradene er definert som andel av befolkningen innenfor ulike kjønns- og aldersgrupper som bor i institusjon eller mottar hjemmebaserte tjenester. Endringer i sysselsettingsbehovet blir da kun drevet av demografiske endringer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (*Økonomiske analyser 4/2006*) og Helse- og omsorgsdepartementet (St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening).

årene med små demografiske endringer til en gradvis utbygging av tjenestetilbudet, og til å planlegge og forberede den raske veksten i omsorgsbehov som er ventet fra om lag 2020, jf. St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Meldingen konkretiserer fem strategier:

1. Kvalitetsutvikling, forskning og planlegging
2. Kapasitetsvekst og kompetanseheving
3. Bedre samhandling og medisinsk oppfølging
4. Aktiv omsorg
5. Partnerskap med familie og lokalsamfunn

Det vises til St.meld. nr. 25 (2005–2006) for en detaljert beskrivelse av strategiene.

Regjeringen har gjennom Kompetanseløftet 2015 igangsatt tiltak for å øke tilgangen på helsefagarbeidere samt øke kompetansen gjennom bedre muligheter til etterutdanning, herunder bidra til økt andel med høgskoleutdanning. I tillegg ligger det et arbeidskraftpotensial i bedre arbeidsmiljø, blant annet ved en mer hensiktsmessig arbeidsorganisering, lavere sykefravær og reduksjon av uønsket deltid. Helse og omsorg er nærin-

gen med flest undersysselsatte, dvs. deltidssysselsatte som ønsker mer arbeid. Mange kommuner har startet et arbeid med å redusere omfanget av uønsket deltid. Dette bør kunne bidra både til økt tilbud av arbeid og reduksjon i omfanget av uønsket deltid.

Andelen arbeidsinnvandrere innen helse- og omsorgstjenester er beskjedent. 1 pst. av de samlede arbeidstillatelsene (EØS-tillatelser og ordinnære tillatelser) ble gitt til personer som har tatt arbeid innen helse- og omsorgstjenester.

2.3 Internasjonale perspektiver

2.3.1 Demografisk utvikling i et globalt perspektiv

Verdens befolkning er ifølge FN ventet å øke fra 6,7 mrd. i 2007 til 9,2 mrd. i 2050.¹⁰ Økningen finner i stor grad sted i utviklingsland, jf. tabell 2.2. I utvik-

¹⁰ FN. *World Population Prospects, the 2006 Revision, Highlights*. Working Paper No. ESA/P/WP.202. New York. 2007

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst i prosent, 1975 til 2007, og framskrivninger fra 2007 til 2050 ifølge middelalternativet

Område	1975 til 2007	2007 til 2050
Verden	1,54	0,75
Industriland	0,48	0,04
Utviklingsland	1,84	0,88
Afrika	2,63	1,69
Asia	1,63	0,62
Europa	0,24	-0,22
Latin-Amerika og Karibia	1,77	0,69
Nord-Amerika	1,03	0,64
Oseania	1,49	0,82

Kilde: FN.

lingsland vil befolkningen ifølge framskrivningene øke fra 5,4 mrd. i 2007 til 7,9 mrd. i 2050. Befolkningstallet i industrilandene er ventet å holde seg om lag uendret på 1,2 mrd. For industrilandene ville befolkningen avtatt uten nettoinnvandring fra utviklingsland som er forutsatt å bli gjennomsnittlig 2,3 mill. personer hvert år etter 2010. Dette er noe lavere enn i perioden 1990 til 2000 hvor industrilandene årlig mottok 2,5 mill. immigranter.

Grunnet fallende fruktbarhet og økt levealder vil befolkningene i et økende antall land bli stadig eldre. I industriland forventes antall personer på 60 år og over å nær doble seg mellom 2005 og 2050, mens antall personer under 60 år vil avta. I mange av utviklingslandene vil det fremdeles være en relativt ung befolkning.

Fruktbarheten blant kvinner i verden anslås til å bli gjennomsnittlig 2,55 barn pr. kvinne i perioden 2005 til 2010, men så å bli redusert til 2,02 i 2045–2050. Majoriteten av industriland har hatt fallende fruktbarhet siden begynnelsen av 1970-tallet, og en rekke land har i dag så lav fruktbarhet at befolkningen vil avta uten innvandring.¹¹ I utviklingsland vil fruktbarheten fremdeles være høy selv om den er ventet å avta. Dette kan gi et grunnlag for økende migrasjon fra utviklingsland til industriland.

På 1900-tallet oppnådde mange land stor nedgang i dødeligheten. Det har gitt høy økning i leve-

alder. I 1950–1955 var forventet levealder på globalt nivå 46 år. I 2005–2010 vil forventet levealder ha nådd 67 år. Forventet levealder er ventet å øke videre til 75 år i 2045–2050. Den sterke økningen i levealder må ses i sammenheng med avtakende dødelighet i majoriteten av utviklingsland. Unntakene er land som er sterkt berørt av HIV/AIDS-epidemien, hvor dødeligheten har økt. Dødeligheten i industriland er lav, og fortsatt avtakende.

Det er foretatt flere generelle beregninger av innvandringens betydning for befolkningens størrelse og sammensetning både i Norge og internasjonalt. FN gjennomførte en beregning i 2000 som anslo hvilket innvandringsnivå som var nødvendig for at et utvalg av land skulle kunne nå visse befolkningsmål fra 1995 til 2050.¹² Norge er ikke inkludert separat i FNs beregninger, men inngår i samlegruppen Europa. For alle europeiske land sett under ett viser beregningene at den årlige nettoinnvandringen som er nødvendig for å opprettholde befolkningen, er 1,9 millioner, mens den innvandringen som er nødvendig for å opprettholde uendret forsørgelsesbyrde, er 14 ganger høyere, dvs. 27 millioner årlig nettoinnvandring. FN understreker at dette er helt urealistiske innvandrings-tall, og at dette alternativet bare er tatt med som en illustrasjon. Disse beregningene viser at selv om innvandring kan påvirke befolkningens størrelse, vil den ikke kunne være et virkemiddel mot aldringen i Europa.

2.3.2 Demografisk utvikling i EU

Høsten 2006 ga EU-kommisjonen ut en melding om de demografiske utfordringene i Europa.¹³ Den demografiske utviklingen preges i hovedsak av fire forhold:

For det første er fødselsraten i EU-landene lav. Blant de 25 medlemslandene i 2006 var fødselsraten på 1,5 barn pr. kvinne. Den anslås å kunne øke til om lag 1,6 barn pr. kvinne i EU innen 2030.

For det andre medfører de store fødselskullene etter andre verdenskrig at en stor andel av befolkningen er i aldersgruppen 45 til 65 år. Mange i denne gruppen er eller vil snart bli alderspensjonister.

For det tredje har forventet levealder økt med åtte år siden 1960, og forventet levealder kan ventes å øke med ytterligere fem år innen 2050. Dette gir økt andel eldre, særlig over 80 år.

¹¹ I 2005–2010 har 73 land eller områder, hvor majoriteten er industrialiserte land, fruktbarhetsnivå under 2,1 barn pr. kvinne, noe som er under nivået som trengs på lang sikt for at befolkningen ikke skal avta. 122 land eller områder, hvor alle er utviklingsland, har en fruktbarhet på eller over 2,1 barn pr. kvinne, jf. FN. *World Population Prospects, the 2006 Revision, Highlights*. New York. 2007.

¹² FN. *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York. 2000

¹³ Europakommisjonen. *The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity*. COM(2006) 571

For det fjerde er det en økende nettoinnvandring fra tredjeland til EU-landene. I 2004 kom om lag 1,8 millioner innvandrere til EU-landene. Eurostats forsiktige anslag er at om lag 40 millioner personer netto vil emigrere til EU mellom 2006 og 2050. Dette er noe lavere enn innvandringen til EU de siste årene. Etersom flertallet av innvandrerne er forholdsvis unge, vil det dempe veksten i gjennomsnittsalderen i befolkningen.

Som et resultat av disse trendene forventes det at den samlede befolkningen i EU vil bli noe mindre, og at gjennomsnittsalderen vil øke betydelig. En konsekvens er at befolkningen i arbeidsdyktig alder (15–64 år) vil falle med om lag 50 millioner mellom 2006 og 2050.¹⁴ Forsørgelsesbyrden, som Eurostat angir som antall personer i aldersgruppen 65 år og over i forhold til antall personer i aldersgruppen 15–64, forventes å øke fra dagens 0,25 til 0,40 i 2030, og til i overkant av 0,50 i 2050.¹⁵ Dette medfører at EU vil gå fra fire til to personer i arbeidsdyktig alder for hver innbygger på 65 år og over i denne perioden. Dette tilsier at befolkningsutviklingen i Norge vil være noe gunstigere enn i EU i denne perioden.

Rikdom og velfungerende samfunn i Europa trekker i retning av at Europa vil fortsette å være en attraktiv destinasjon for mange migranter blant annet fra Nord-Afrika og flere asiatiske land. Dette, sammen med økt behov for arbeidskraft, kan føre til høyere nettoinnvandring fra tredjeland enn det som er lagt til grunn i denne prognosen.

Mange migranter har høy villighet til å flytte dit det er ledige jobber. Økt omfang av tredjelandsborgere i EU kan derfor innebære økt tilgang på arbeidskraft også til Norge om etterspørselen etter arbeidskraft i Norge skulle tilsi det, og regelverket for tredjelandsborgere gir mulighet for dette. Som et lite land i Europa har Norge, med høye lønninger og enkelte andre konkurransefortrinn, gode muligheter for å tiltrekke seg arbeidskraft fra andre land i Europa, jf. nærmere omtale i kapittel 10.

2.3.3 Framtidige internasjonale migrasjonsstrømmer

Globaliseringen har blant annet medvirket til økt flyt av kunnskap og informasjon og medvirket til nedbygging av grensehindre. Rimeligere, bedre og raskere kommunikasjonsmuligheter har vært viktige drivkrefter. Dette legger grunnlaget for høyere mobilitet, også av arbeidskraft.

Arbeidsmigrasjonen har foreløpig spilt en mindre rolle i globaliseringsutviklingen enn bevegelsene av varer og kapital. Det skyldes blant annet at det er sterkere begrensninger på arbeidskraftens bevegelighet enn det er for varer og kapital.

Mange personer fra utviklingsland har ønske om å flytte til de mer utviklede landene for å forbedre sine levekår. Regelverket for arbeidsinnvandring i de enkelte landene er derfor viktig for å kontrollere innvandringsstrømmene. Mindre restriksjoner i mange land, kan bidra til høyere migrasjonstall.

Forskjellig demografisk og økonomisk utvikling i ulike deler av verden kan fremme høyere migrasjon generelt, og særlig arbeidsmigrasjon i årene framover.

Miljøendringer som klimaendringer og naturkatastrofer kan også gi økt global migrasjon, blant annet ved at mennesker tvinges til å flytte fra steder der de vanskelig kan livnære seg. Enkelte områder, som Nord-Europa, vil kunne bli mindre berørt av konsekvensene av klimaendringer. Miljøendringer i tropiske og subtropiske områder kan derfor gi økt migrasjon fra mindre utviklede områder til mer utviklede områder.

Fram mot 2050 anslår FN, i absolutte tall, særlig høy nettoutvandring fra Kina, Mexico, India, Filippinene, Pakistan og Indonesia. Landene i verden som vil ha størst nettoinnvandring, antas å bli USA, Canada, Tyskland, Italia, Storbritannia, Spania og Australia.¹⁶

2.4 Oppsummering

Arbeidsinnvandringen har de siste årene bidratt til å øke arbeidsstyrken slik at bedriftene har fått dekket behovet for arbeidskraft. SSB anslår at arbeidsinnvandringen kan tilskrives om lag en fjerdedel av sysselsettingsveksten de to siste årene. Gjennom å løse opp flaskehalsen i arbeidsmarkedet har arbeidsinnvandringen bidratt til å forlenge konjunkturoppgangen, og den har bidratt til sysselset-

¹⁴ Tall for EU25 gjengitt i Europakommisjonen, *The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity*. COM(2006) 571, anslår dette til 48 millioner, mens andre anslag fra EUROSTAT vurderer dette til 52 millioner etter et middelalternativ gjengitt i *Policy Plan on Legal Migration*. COM(2005) 669

¹⁵ Europakommisjonen. *The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity*. COM(2006) 571

¹⁶ FN. *World Population Prospects, the 2006 Revision, Highlights*. Working Paper No. ESA/P/WP.202. New York. 2007

tingsvekst i flere sektorer, særlig innen bygg og anlegg og industri.

Alderssammensetningen i Norge endres i retning av flere eldre. Ettersom eldre har lavere yrkesdeltakelse enn yngre, medvirker dette til lavere vekst i arbeidsstyrken. I tillegg vil aldringen av befolkningen gi behov for ekstra arbeidskraftressurser i helse- og omsorgssektoren.

Arbeidsinnvandring vil også framover være et viktig supplement for å avhjelpe mangelen på arbeidskraft som på kort sikt ikke kan dekkes innenlands. Framskrivninger fra SSB viser at netto-

innvandringen påvirker arbeidsstyrken positivt, men at de positive effektene for yrkesdeltakelsen og forsørgelsesbyrden er små. Høy arbeidsinnvandring er derfor ikke et alternativ til høy innenlandsk yrkesdeltakelse.

De demografiske utsiktene tilsier større endringer i befolkningssammensetningen i de fleste andre europeiske landene enn i Norge. Både demografiske utfordringer, globaliseringen og ulik velferdsutvikling i verden kan bidra til økte migrasjonsstrømmer i framtiden.

3 Omfang og utvikling

3.1 Historisk overblikk

Historisk har migrasjonsstrømmene i første rekke hatt sammenheng med muligheten for arbeid og levebrød. Senere har også flukt og ekteskap over grensene, blitt viktige årsaker til migrasjon.

Fram til rundt 1970 var utvandringen gjennomgående større enn innvandringen. Deretter har det vært nettoinnvandring til Norge hvert år, med unntak av 1989.

Nærmere 800 000 personer forlot Norge i perioden 1860 – 1930. Utvandringen gikk i bølger med to topper i 1880-årene og i det første tiåret på 1900-tallet. Landet ble tappet for 40 pst. av fødselsoverskuddet i perioden 1865–1914.¹ I Europa var det bare Irland som hadde høyere utvandring, sett i forhold til folketallet.

Parallelt med den storstilte utvandringen var det også betydelig innvandring i perioder, særlig mellom 1860 og 1920. De fleste av disse innvandrerne kom fra Sverige. Dette var typisk arbeidsinnvandring, til dels sesongbetont pendling. Svenskene jobbet blant annet som anleggsarbeidere, i jordbruket og som bygningsarbeidere under den store byggeboomen i Kristiania på 1890-tallet. Geografisk nærhet, økonomisk samkvem og den politiske unionen gjorde at forholdene lå godt til rette for arbeidsinnvandring. Denne innvandringen gikk i bølger i takt med de økonomiske konjunktorene.² Svenskene dekket opp for noe av den arbeidskraften som forsvant over Atlanterhavet, ikke minst i grenseområdene.³ Folketellingen i 1900 viste at svenske statsborgere utgjorde 2,2 pst. av befolkningen.

Den norske uavhengigheten i 1905 førte til at mange av svenskene reiste ut av landet, og i 1910 var andelen redusert til 1,3 pst. I 1910 var likevel 75 pst. av de utenlandske borgerne i Norge svenske. Andelen med svensk statsborgerskap ble gradvis mindre fram til begynnelsen av 1960-tallet

da den var 0,1 pst. Etter dette har innvandringen fra Sverige økt igjen.

I Troms og Finnmark var det i løpet av det 18. og 19. århundre, betydelig innvandring fra Finland. Disse utgjorde 13 pst. av Finnmarks befolkning i slutten av det 19. århundret. De drev i første rekke med jordbruk i kombinasjon med fjordfiske.⁴

Høykonjunktur og verdenskrig i perioden 1910–20 brakte en del arbeidsinnvandrere, flyktninger og hjemvendte utvandrere til Norge. Det kom også enkelte innvandrere fra land utenfor Norden, blant annet fra Tyskland, Russland og Italia. Samtidig vendte en god del nordmenn tilbake som følge av depresjonen i USA. Denne arbeidsinnvandringen hadde liten betydning for arbeidsmarkedet som helhet. Andel utenlandsfødte sank fra 2,9 pst. i 1900 til 1,9 pst. i 1930.

I etterkrigstida, mellom 1945–1970, var innvandringen preget av ulike flyktninggrupper, blant annet flyktninger etter annen verdenskrig, ungarske flyktninger etter 1956 og tsjekkere og slovakere etter 1968. Samtidig begynte det å komme små grupper arbeidsinnvandrere fra land i middelhavsområdet som Italia, Spania og Jugoslavia. Den nordiske arbeidsmigrasjonen fortsatte likevel å være den tallmessig viktigste, jf. omtale av det nordiske arbeidsmarkedet i avsnitt 3.4 og kapittel 9. Fra slutten av 1960-tallet og på begynnelsen av 1970-tallet var det relativt stor arbeidsinnvandring fra land som Tyrkia, Marokko, India og ikke minst Pakistan. Det var stort behov for arbeidskraft i denne perioden.

Enkelte næringer har rekruttert mye utenlandsk arbeidskraft. Etter krigen har det vært stor rekruttering til handelsflåten i utenriksfart. I 1967 utgjorde utlendinger nærmere 30 pst. av arbeidsstokken i denne sektoren.⁵ Utenlandsk arbeidskraft var også viktig for oppbyggingen og utviklingen av oljesektoren på 1970-tallet. De siste par tiårene har bruken av utenlandske sesongarbeidstakere i landbruket økt betydelig.

Vedtaket om «midlertidig innvandringsstopp» i 1975 satte mer eller mindre bom for nyrekrutte-

¹ Julie E. Backer, *Norwegian Migration 1865–1960*, International Migration no. 3–4 1966

² Fritz Hodne, *Norges økonomiske historie 1815–1970*, Cappelen, Oslo 1981

³ Hans Try, *To kulturer, én stat 1851–1884*, Norges historie vol. 11, Knut Mykland (red.), Cappelen, Oslo 1979

⁴ NOU 1973: 17 *Innvandringspolitikk*

⁵ St.meld. nr. 23 (1976–77) *Om sjøfolkenes forhold og skipsfartens plass i samfunnet*

Boks 3.1 Noen ord og uttrykk i dette kapitlet

Nye EU-land: Med dette menes for det første de 10 landene som ble medlem i 2004; Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn. Fra 2007 regnes i tillegg Romania og Bulgaria som nye EU-land. Arbeidstakere fra de nevnte landene, unntatt Malta og Kypros, er alle underlagt særlige overgangsordninger ved ansettelse hos en norsk arbeidsgiver.

Nettoinnvandring er differansen mellom innvandringen og utvandringen i en periode. Dette gir det beste uttrykket for innvandringens omfang siden mye av innvandringen er midlertidig.

Førstegangstillatelse: Noen arbeidstillatelse kan fornyes når den første tillatelsen løper ut. Den opprinnelige tillatelsen kalles førstegangstillatelse. I noen figurer og tabeller presenterer vi tall for førstegangstillatelsene uten å ta med fornyelsene.

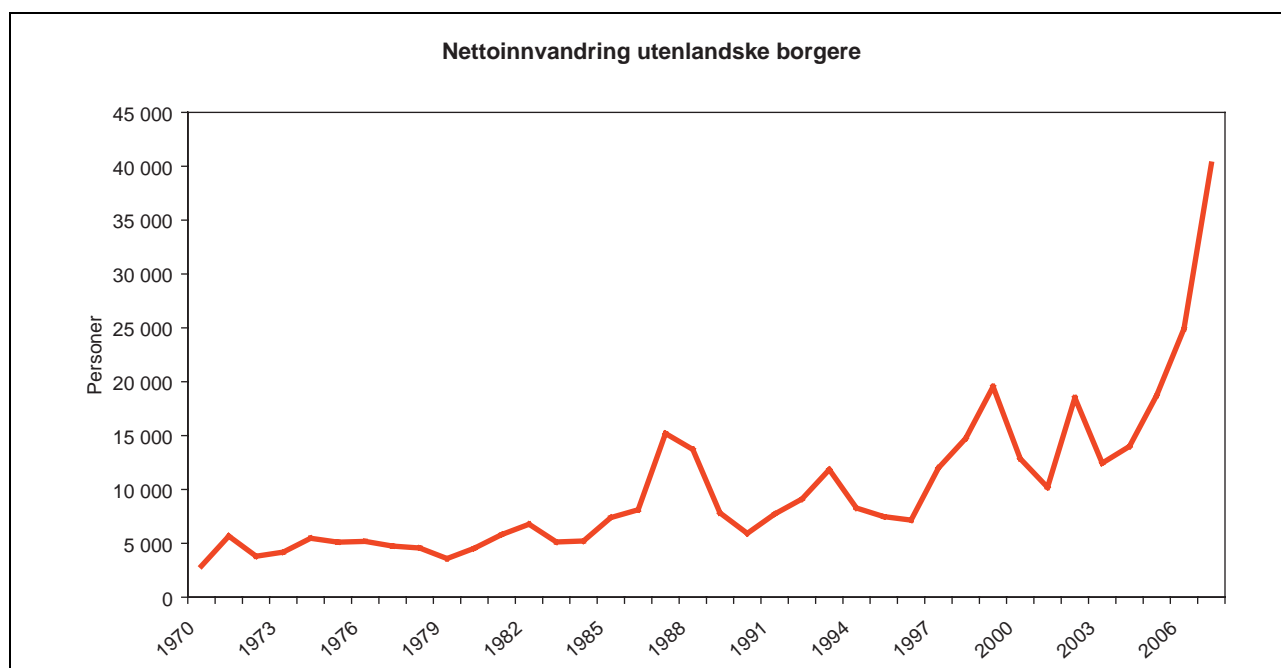
Korttidsmigrasjon/-innvandring: Arbeidsinnvandrere på opphold som er kortere enn seks måneder, kalles korttidsmigranter eller korttids arbeidsinnvandrere. Disse inngår i gruppen ikke registrert bosatte i SSBs statistikk. Seks måneders opphold er grensen for å bli registrert som bosatt i folkeregisteret.

ring av arbeidstakere fra utlandet, men innvandringen fortsatte i nye former. Etter 1975 kom innvandrerne som familiemedlemmer, studenter og etter hvert asylsøkere og flyktninger. Selv om det ofte tok tid før disse gruppene kom inn på arbeidsmarkedet, spilte de en viss rolle som arbeidskraft mot slutten av det 20. århundret.

Innvandring og utvandring av utenlandske borgere har hatt langt større betydning for folketilveksten, enn norske borgeres inn- og utflyttinger. Siden 1975 har utflyttingen av norske statsborgere fra Norge ligget mellom 7000 og 12 000 personer

årlig. Samtidig har innflyttingen ligget litt lavere, mellom 6000 og 10000 personer årlig. Totalbildet er en liten netto utvandring av norske statsborgere i de fleste årene i perioden 1975–2007. Dette skyldes først og fremst at en del innvandrere med norsk statsborgerskap velger å flytte ut av landet igjen. Om man utelukkende ser på befolkningen uten innvandringsbakgrunn, er det om lag balanse mellom innflytting og utflytting.

I perioden 1970 og fram til i dag har det vært store årlige svingninger i nettoinnvandringen, som følge av varierende mottak av asylsøkere og etter-



Figur 3.1 Nettoinnvandring i perioden 1970 til 2007. Utenlandske statsborgere

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

spørsel etter arbeidskraft i Norge, men hovedtrenden er sterk vekst, jf. figur 3.1.

Nettoinnvandringen i 2006 og 2007 var henholdsvis 23 700 og 39 700 personer. Dette er de høyeste nettoinnvandringstallene som noensinne er registrert. Det er innflyttingen til Norge som øker. 61 800 flyttet til landet i 2007 mot 45 800 i 2006. De høye innvandringstallene må blant annet ses i sammenheng med sterk etterspørsel etter arbeidskraft, jf. kapittel 4.

Ved inngangen til 2007 var det 415 000 innvandrere og etterkommere etter innvandrere i Norge, noe som tilsvarer 8,9 pst. av befolkningen. Av disse var 341 800 innvandrere og 73 500 etterkommere.

3.2 Arbeidsinnvandrernes plass i det samlede migrasjonsbildet

Av de ikke-nordiske innvandrerne som har flyttet til Norge etter 1989 og fortsatt var bosatt 1.1. 2007, var 14 pst. arbeidsinnvandrere, jf. figur 3.2. Arbeidsinnvandrernes andel av den samlede innvandringsbefolkningen er med andre ord forholdsvis liten. Det skyldes at vi bare har hatt ikke-nordisk arbeidsinnvandring i større omfang i de senere årene, jf. figur 3.3. Arbeidsinnvandrere har i tillegg hatt større tilbøyelighet til å utvandre enn andre grupper innvandrere. Andelen arbeidsinnvandrere blant ikke-nordiske innvandrere har økt raskt etter EU-utvidelsen i mai 2004. 68 pst. av de ikke-nordiske arbeidsinnvandrerne som er kommet etter 1989 og var bosatt i Norge 1.1. 2007, har flyttet hit etter 2003.

Selv om det ikke er registrert noen flytteårsak for nordiske borgere, kan vi anta at en høy andel av de som har flyttet til Norge fra andre nordiske land, har hatt arbeid som viktigste motiv.

Også blant innvandrere som har hatt et annet hovedmotiv enn å ta arbeid, deltar mange i arbeidslivet og bidrar til verdiskapingen. Det totale innvandringsbildet er derfor viktig for utviklingen av den framtidige arbeidsstyrken. I denne sammenhengen hører det også med i bildet at mange arbeidsinnvandrere søker familiegjengforening med barn og ektefeller. Erfaringen fra arbeidsinnvandringen før innvandringsstoppen i 1975 er at den indirekte effekten i form av familieinnvandring kan være betydelig.

Det mest slående med innvandringsbildet fra og med EU-utvidelsen i 2004 er den sterke veksten i arbeidsinnvandringen. Også før EU-utvidelsen økte antallet arbeidsinnvandrere, men veksten var langt mer beskjeden. Fra 1990 til 2003 økte antall førstegangsinnflyttinger med bakgrunn i arbeidsinnvandring fra noe over 1000 innflyttinger til om

Boks 3.2 Om datagrunnlaget

De viktigste kildene til data om arbeidsinnvandring er statistikken over arbeidstillatelser, skatteetatens registre over tjenesteleverandører og folkeregisterets statistikk over innflytting til Norge.

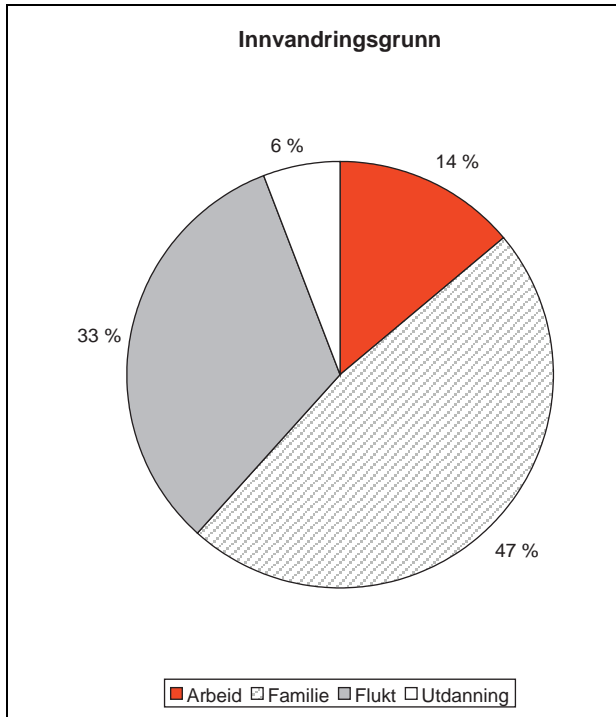
Enkelte grupper og enkelte typer arbeid kreves det ikke arbeidstillatelse for. De viktigste gruppene som ikke trenger tillatelse, er nordiske borgere og borgere av andre EØS/EFTA-stater når oppholdet er kortere enn tre måneder og landet de kommer fra ikke er omfattet av overgangsreglene. Av praktiske årsaker er det også gjort unntak for enkelte typer arbeid, for eksempel arbeidstakere i grensekryssende transport, utenlandske journalister, turistguider, eller personer som skal montere maskiner eller utstyr bestilt fra utlandet av bedrifter i Norge, jf. kapittel 5.

Ikke alle tillatelser som blir gitt, blir benyttet, og ikke alle blir benyttet for hele den perioden de gjelder. Isolert sett bidrar dette til at omfanget av arbeidsinnvandringen kan overvurderes når man bruker statistikken over gyldige arbeidstillatelser alene. I samme retning trekker at det kan gis tillatelse to eller flere ganger til samme person i løpet av ett år.

Statistisk sentralbyrå bruker de tilgjengelige offentlige registrene til å lage statistikk over antall sysselsatte arbeidsinnvandrere, både over bosatte innvandrere og innvandrere med så kortvarige opphold at de ikke blir registrert i statistikken over innflyttinger. Hvis oppholdet er forventet å vare under seks måneder, blir innvandreren ikke registrert i folkeregisteret.

Pålitelig statistikk for innvandringsgrunnlaget, dvs. grunnlaget for at en tillatelse er gitt, har vi bare for de innvandrerne som er kommet etter 1989. Opplysninger om innvandringsgrunn foreligger ikke for nordiske statsborgere, heller ikke om dem som er kommet etter 1989.

lag 2300, dvs. en økning på om lag 130 pst. Etter EU-utvidelsen har antall førstegangsinnflyttinger økt til 11 700 i 2006. Antall innflyttede arbeidsinnvandrere var dermed fem ganger så høyt i 2006 som tre år tidligere. Veksten har fortsatt i 2007. I tillegg kommer en betydelig vekst i korttidsinnvand-



Figur 3.2 Ikke-nordiske borgere flyttet til Norge etter 1989 etter innvandringsgrunn og fortsatt bosatt 1.1. 2007. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ringen. Størstedelen av veksten i arbeidsinnvandringen skyldes innvandring fra Polen, men det har

også vært sterk prosentvis vekst i arbeidsinnvandringen fra andre EØS/EFTA-land og fra tredjeland.

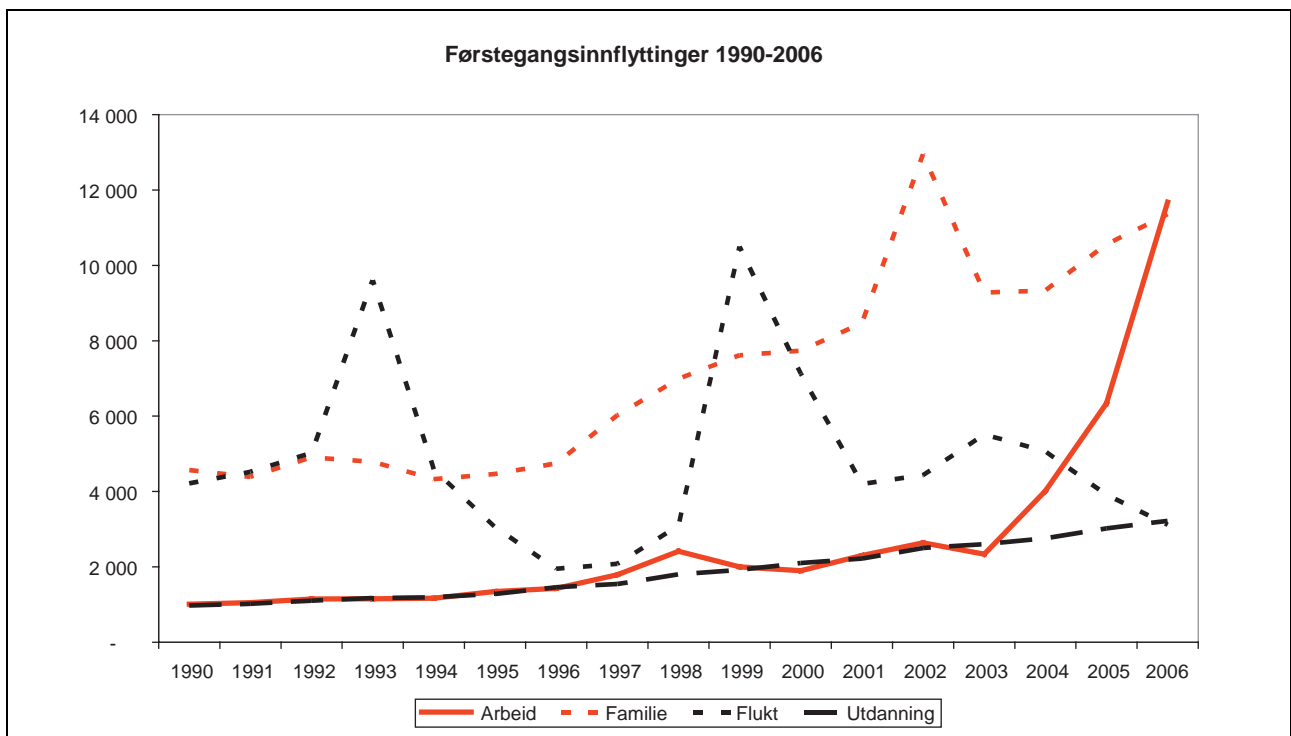
Familieinnvandring og utdanningsinnvandring har hatt en betydelig, men langt jevnere vekst enn arbeidsinnvandringen. Tradisjonelt har familieinnvandring vært den tallmessig viktigste innvandringsgrunnen og har hatt et forholdsvis høyt nivå over lengre tid.⁶

Innvandring med bakgrunn i beskyttelsesbehov varierer sterkt fra år til år og reflekterer konfliktbildet i verden. Antall personer som fikk flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag var særlig høyt under krigen i Bosnia-Herzegovina i perioden 1992–1993 og i forbindelse med Kosovo-krigen i 1999, se figur 3.3.

Antall personer som kommer til Norge for å ta utdanning, har økt, men er likevel betydelig lavere enn antall norske borgere som tar utdanning i utlandet. Det er en internasjonal trend at flere velger å studere i et annet land enn hjemlandet for en kortere eller lengre periode. Antallet som kom i utdanningsøyemed i 2006 var 3200. Det er tre ganger så mange som i 1990.⁷

⁶ Det høye antallet familieinnvandring i 2002, jf. figur 3.3 skyldes delvis et etterslep i saksbehandlingen i UDI som gjorde at mange saker som ellers ville vært innvilget i 2001, ble innvilget i 2002.

⁷ Inkluderer også personer som er her som au pair eller på andre ungdomsutvekslingsprogrammer.



Figur 3.3 Antall førstegangsinnyflyttinger blant ikke-nordiske borgere etter innvandringsgrunn og innflyttingsår

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.3 Arbeidsinnvandrere, bosatte og på korttidsopphold

Om lag 110 000 arbeidsinnvandrere hadde opphold i Norge i 4. kvartal 2006. Disse utgjorde mellom 4 og 5 pst. av arbeidsstyrken. I tillegg kommer et ukjent antall personer som arbeidet i Norge uten å være registrert i offentlige registre.

Arbeidsinnvandrerne kan deles inn i to grupper. Den første gruppen er personer registrert av folkeregisteret som bosatte i Norge. Den andre gruppen, ikke registrert bosatt, er personer som er i Norge på ett eller flere korte opphold i løpet av året for å utføre midlertidig arbeid. Statistikkgrunnlaget for disse blir noe forskjellig.

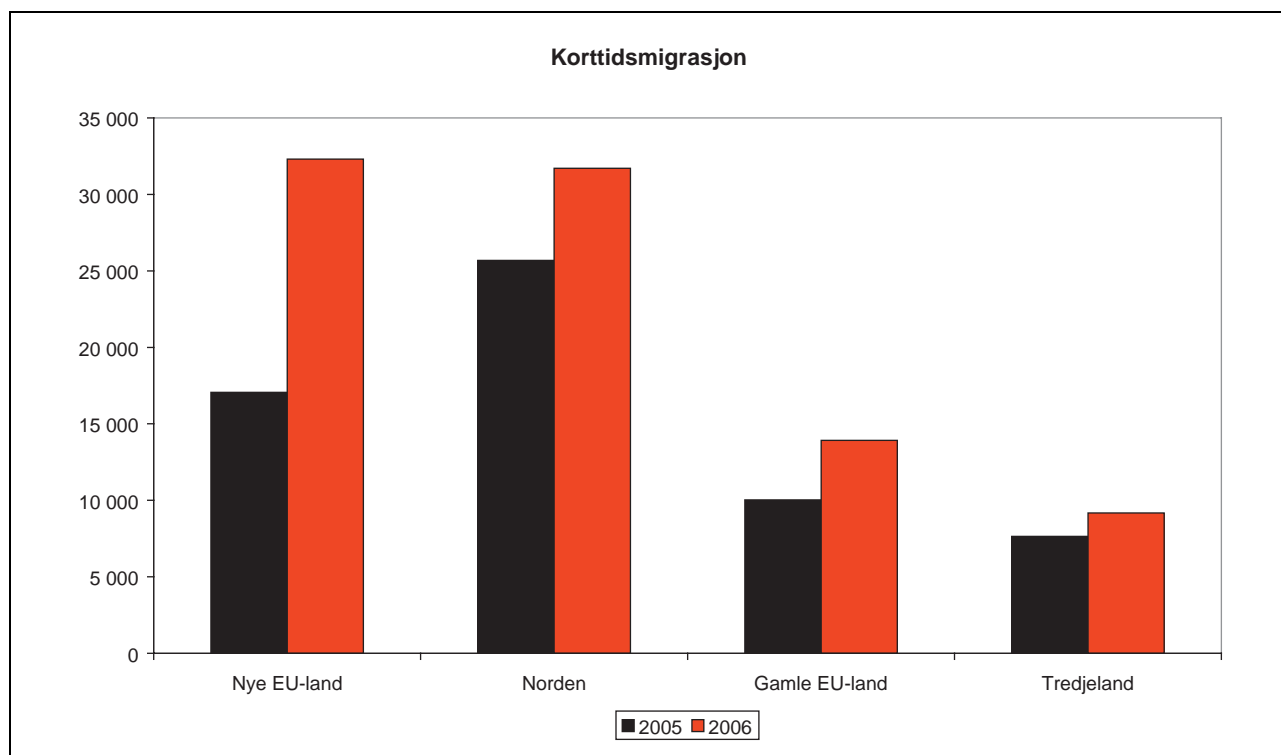
Arbeidsinnvandrere bosatt i Norge

Om lag 181 000 bosatte innvandrere var sysselsatt som lønnstakere i 4. kvartal 2006, jf. tabell 3.1. 73 000 kom fra EØS/EFTA-området og 108 000 fra tredjeland. Personer fra de nordiske landene utgjorde 33 000 av de sysselsatte lønnstakerne, mens 23 000 kom fra de gamle EU-landene og 16 000 fra de nye EU-landene. Mange fra tredje-

land er kommet til Norge på annet grunnlag enn arbeidsinnvandring, særlig gjelder dette innvandrerne med ikke-europeisk bakgrunn.

Myndighetene har ikke eksakte tall for antall personer som bor i Norge og er kommet som arbeidsinnvandrere, men følgende utgjør et rimelig anslag:

- Innvandringsgrunnen til ikke-nordiske innvandrere som bosetter seg i Norge, er registrert fra 1990. I følge folkeregisteret var 29 000 slike bosatt i Norge i 4. kvartal 2006.
- Nordiske borgere trenger ikke tillatelse, og vi vet ikke hvor mange som er kommet for å ta arbeid. Hvis en legger til grunn at tre av fire bosatte og sysselsatte nordiske borgere er arbeidsinnvandrere, vil antallet utgjøre om lag 26 000.
- Anslag for antall personer som kom som arbeidsinnvandrere før 1990 og som fortsatt bor i Norge, må bli usikkert. Det dreier seg om et lite antall personer siden arbeidsinnvandringen var liten i den perioden. Vi kan anslå at om lag 5000 personer fra denne gruppen bodde i Norge i 4. kvartal 2006.



Figur 3.4 Antall lønnstakere 16–74 år på korttidsopphold i Norge i løpet av hele året 2005 og 2006, etter landbakgrunn

Merknad: Med nye EU-land menes her de som ble medlemmer fra 1. mai 2004: Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.1 Sysselsatte innvandrere 15–74 år i Norge 4. kvartal 2006, bosatte og personer på korttidsopphold. Etter landbakgrunn

Landbakgrunn	Bosatt i Norge	Endring 4. kv. 2003–4. kv. 2006	Korttidsopphold (< 6 mnd)	Endring 4. kv. 2003–4. kv. 2006
I alt	181 444	29 298	51 140	28 873
Norden	33 497	6 042	20 218	6 448
Gamle EU-land uten Norden	23 311	5 133	7 205	3 020
Nye EU-land	16 249	9 222	18 496	17 137
Av dette:				
– Polen	11 274	6 832	13 146	12 307
– Litauen	1 848	1 288	3 508	3 248
Andre land	108 387	8 901	5 221	2 268

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Til sammen utgjør dette om lag 60 000 bosatte arbeidsinnvandrere. Langt de fleste antas å være i arbeid.

Korttidsmigrasjon/ikke registrert bosatt

I tillegg til arbeidsinnvandrere som blir registrert som innflyttet til Norge i folkeregisteret, kommer

et stort antall personer som arbeider i Norge i kortere tid. Statistisk sentralbyrå anslår at om lag 51 000 personer var i Norge på korttidsopphold 4. kvartal 2006 og mottok lønn fra en arbeidsgiver i Norge eller utlandet. I tillegg kommer selvstendig næringsdrivende på korttidsopphold.

Antallet lønnstakere på korttidsopphold er mer enn doblet fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2006. Det

Boks 3.3 Ulovlig eller uregistrert opphold og arbeid

Fafo har foretatt en spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området som kan tyde på at en høy andel arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene arbeider svart eller mangler oppholdstillatelse.

Av de polakkene som oppga at de hadde inntektsgivende arbeid i Norge, fortalte 57 pst. at de betalte skatt til Norge, mens 9 pst. betalte skatt til Polen. En av tre betalte ikke skatt, verken til Norge eller Polen. Av de som hadde oppholdt seg i Norge under seks måneder, manglet 52 pst. oppholdstillatelse. Andelen uten oppholdstillatelse gikk ned til 26 pst. for de som hadde vært i Norge i lengre tid enn dette.

Fafos vurdering er at om lag en fjerdedel av de spurte helt klart arbeidet illegalt, mens om lag 20 pst. befant seg i en gråsoner hvor det til dels var stor usikkerhet om lovligheten av oppholdet eller arbeidet.

Andelen med illegalt arbeid eller opphold henger i stor grad sammen med hvilken bransje arbeidsinnvandreren jobber i. Bygg, anlegg og

rengjøring er bransjer med en stor andel ulovlig arbeid. Fafo finner at andelen illegale arbeidsinnvandrere er betydelig høyere blant kvinner enn menn. Mange av disse kvinnene arbeider som renholdsarbeidere i private husholdninger. Det ser ut som andelen illegale er betydelig lavere blant de som har en norsk arbeidsgiver, enn blant de som er utsendte (har en arbeidsgiver i utlandet) eller er her som selvstendig næringsdrivende.

Ut fra Fafos definisjon av legal/illegal er det flest legale blant dem som jobber for norske utleiebyråer (93 pst.) eller er direkte ansatt i norske firmaer (75 pst.). Færre jobber legalt som utsendte arbeidstakere i polske firmaer (40 pst.) eller som selvstendige (16 pst.). Anslagene er basert på informasjon om arbeidstakerne betaler skatt til Norge eller Polen, har arbeidskontrakt eller et registrert firma eller er registrert hos politiet dersom de er ansatt i norske firmaer.

Kilde: Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum red. *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.

har vært særlig sterk vekst i antallet lønnstakere på korttidsopphold fra Polen.

Det er tradisjon for at mange arbeidsinnvandrere kommer for å arbeide i sesongbasert virksomhet i Norge. Denne aktiviteten er i stor grad konsentrert til sommersesongen og omfatter mange lønnstakere fra de nye EU-landene. Antall utenlandske lønnstakere med ett eller flere korte opphold i løpet av hele året er derfor betydelig høyere enn 4. kvartalstallene i tabell 3.1. I løpet av 2006 var det omlag 87 000 utenlandske lønnstakere som hadde vært på ett eller flere slike opphold, hvorav 32 000 fra de nye EU-landene.

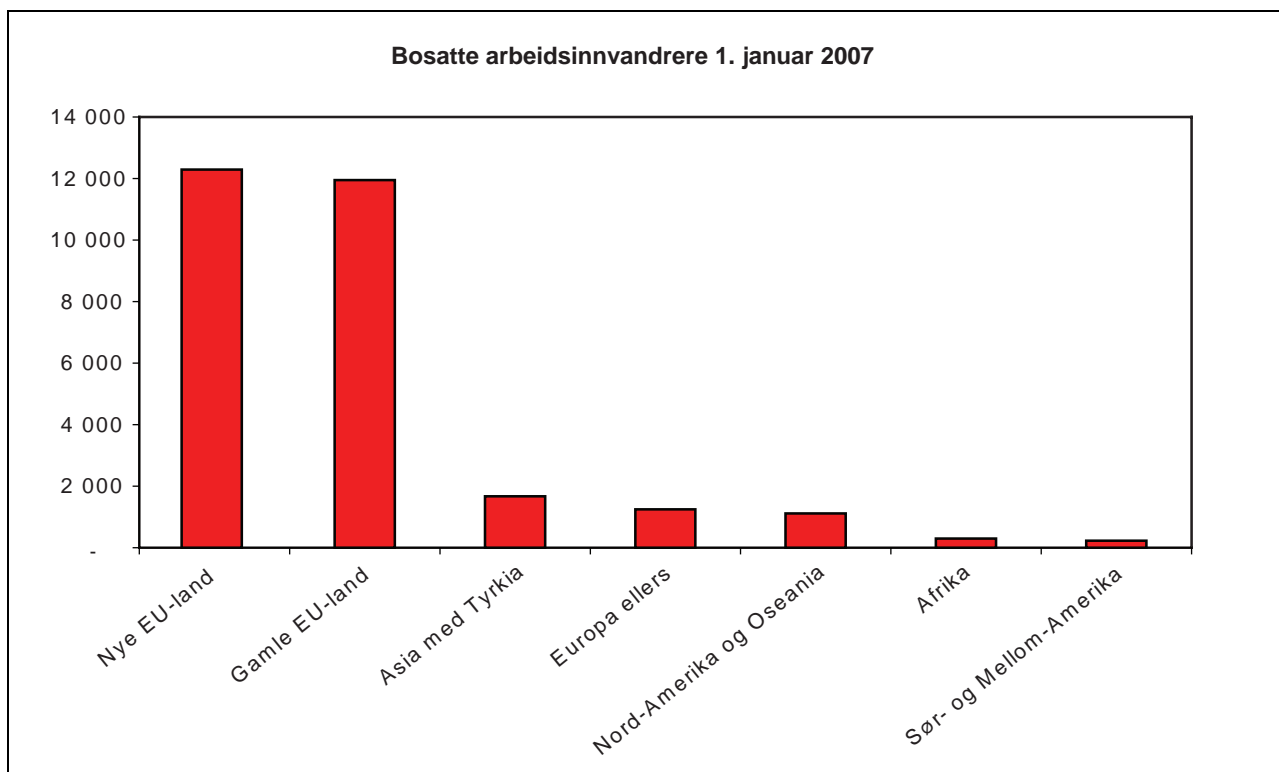
En del av de ikke-bosatte lønnstakerne ett år vil kunne være bosatt året etter. Tall for korttidsmigrasjonen etter 2004 viser at halvparten av de som ble registrert dette året, ikke ble funnet igjen i registeret året etter, 10–20 pst. var registrert bosatt og 40–30 pst. var registrert sysselsatt, men uten å være registrert bosatt. Personer fra de nye EU-landene er bosatt i større grad enn andre arbeidsinnvandrere. For eksempel var 20 pst. av de som var her på korttidsopphold i 4. kvartal 2004, bosatt to år senere. I forbindelse med bosetting vil et flertall av arbeidsinnvandrerne skifte arbeidsgiver.⁸

3.4 Arbeidsinnvandrernes opprinnelsesland

Mens flertallet av innvandrerbefolkningen, uansett innvandringsgrunn, er fra Asia, Afrika eller Latin-Amerika, er arbeidsinnvandringen sterkt dominert av innvandrere fra Europa.

Det har vært en betydelig vekst i arbeidsinnvandringen fra enkelte ikke-europeiske land, blant annet fra India, de siste årene. Likevel er arbeidsinnvandringen fra land utenfor Europa beskjeden i forhold til det totale antallet arbeidsinnvandrere. Blant ikke-nordiske arbeidsinnvandrere, innvandret i perioden 1990 til 2006 og bosatt per 1.1.2007, hadde 89 pst. bakgrunn fra et europeisk land, jf. figur 3.5. Arbeidsinnvandrere fra de gamle EU-landene utenom Norden, utgjorde i underkant av 12 000 personer eller 42 pst. av alle arbeidsinnvandrere bosatt i Norge. Etter EU-utvidelsen i 2004 har innflyttingen fra de nye EU-landene vært betydelig høyere enn innflyttingen fra EU ellers. Antallet personer fra de nye EU-landene var derfor omtrent like stort per 1.1.2007. I tillegg kommer

⁸ Birgit Østvedt og Christoffer Berge (2007) *Belyse karrieren til de som kommer til Norge på korttidsopphold*. Statistisk sentralbyrå. Notat



Figur 3.5 Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere bosatt i Norge 1.1.2007, etter opprinnelig landregion. Kun personer innflyttet etter 1989. Absolutte tall 1.1 2007

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4 pst. fra land i Europa utenfor EØS/EFTA-området.

Om innvandringen fra andre nordiske land tas med i regnestykket, er Europa-dominansen blant arbeidsinnvandrere enda større. Den sterke Europa-dominansen skyldes, foruten geografisk og kulturell nærhet, også eksistensen av et felles nordisk arbeidsmarked og et felles europeisk arbeidsmarked etablert gjennom EØS- og EFTA-avtalene.

Innvandring til Norge fra andre nordiske land

Eksistensen av et felles nordisk arbeidsmarked ble formalisert i 1954, men flytting mellom de nordiske landene for å finne arbeid hadde stor betydning lenge før dette året. For Norges del gjelder dette særlig flyttinger mellom Norge og Sverige.

Fra 1986 og fram til 2006 har vi hatt en nettoinnvandring av noe over 17 000 svenske, om lag 5 000 danske og drøye 2 500 finske statsborgere. En kan anta at flertallet av disse er arbeidsinnvandrere. Nettotallene skjuler store bevegelser i inn- og utvandringen.

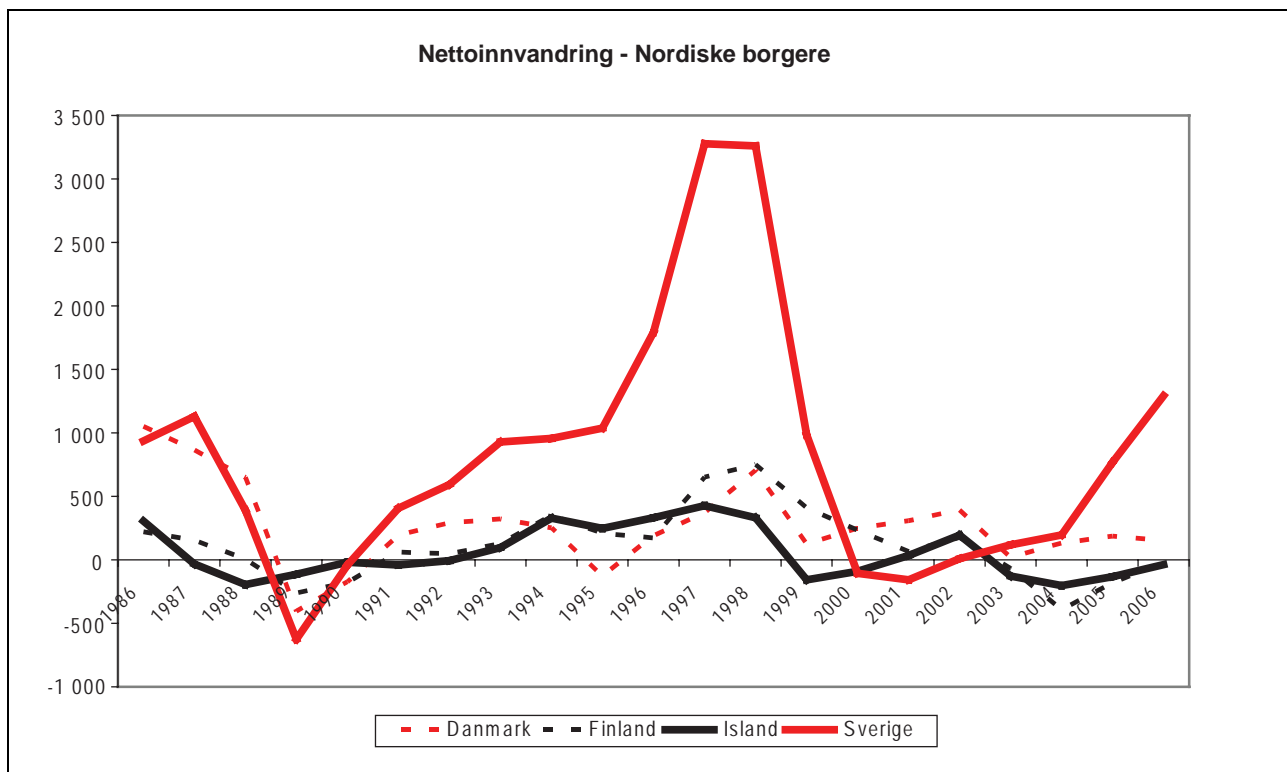
Inn- og utvandringen av svenske statsborgere har variert langt mer enn for danske borgere og er tydelig mer preget av konjunktorene. I tider hvor arbeidsmarkedet er bedre og lønningene høyere i

Norge, har vi hatt en økning i innvandringen fra Sverige. Det var stor innvandring fra Sverige under høykonjunktorene i Norge på slutten av 1980-tallet og på slutten av 1990-tallet, jf. figur 3.6. Den store tilstrømningen på 1990-tallet må ses i sammenheng med uvanlig høy arbeidsledighet i Sverige. Disse strømmene ble redusert raskt når arbeidsledigheten i det norske arbeidsmarkedet økte i 1989 og i 2000.

Det felles europeiske arbeidsmarkedet (EØS og EFTA)

Antallet innvilgede oppholdstillatelser til EØS/EFTA-borgere har økt kraftig siden 2004. Antall gyldige tillatelser før utvidelsen lå stabilt på noe over 10 000, jf. figur 3.7. EU-utvidelsen førte til at antall gyldige tillatelser økte sterkt. Det totale antallet 1.1. 2008 var om lag 69 000. 70 pst. av disse var tillatelser til borgere av de nye EU-landene, de fleste fra Polen og baltiske land.

Antallet gyldige tillatelser til nye EØS/EFTA-borgere varierer gjennom året, jf. figur 3.7. Antallet er størst om sommeren. Dette må ses i sammenheng med at en stor del av arbeidsinnvandringen fra disse landene er av kortvarig karakter knyttet til arbeid i landbruket, turistnæringen mv. Dette er en videreføring av det store antallet sesongarbeids-



Figur 3.6 Nordiske borgeres nettoinnvandring til Norge i perioden 1986–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

takere som kom fra disse landene før de ble medlem av EU, men da med sesongarbeidstillatelse, jf. figur 3.8.

Arbeidsinnvandring fra land utenfor det felles europeiske arbeidsmarkedet

Det finnes mange typer arbeidstillatelser som tredjelandsborgere kan søke om, jf. kapittel 5. De tallmessig viktigste er tillatelser til faglærte og tillatelser til sesongarbeid.

Siden 2000 har antall tillatelser til faglærte økt fra over 500 tillatelser i 2000 til om lag 2900 tillatelser i 2007. Fra og med 2004 fikk mange som ellers ville søkt arbeidstillatelse for faglært/spesialist, rett til tillatelse etter EØS-bestemmelsene. Det reduserte isolert sett antallet tillatelser til faglærte/spesialister. Etter 2004 har antall faglærttillatelser likevel fortsatt å vokse på grunn av sterk etterspørsel etter arbeidskraft.

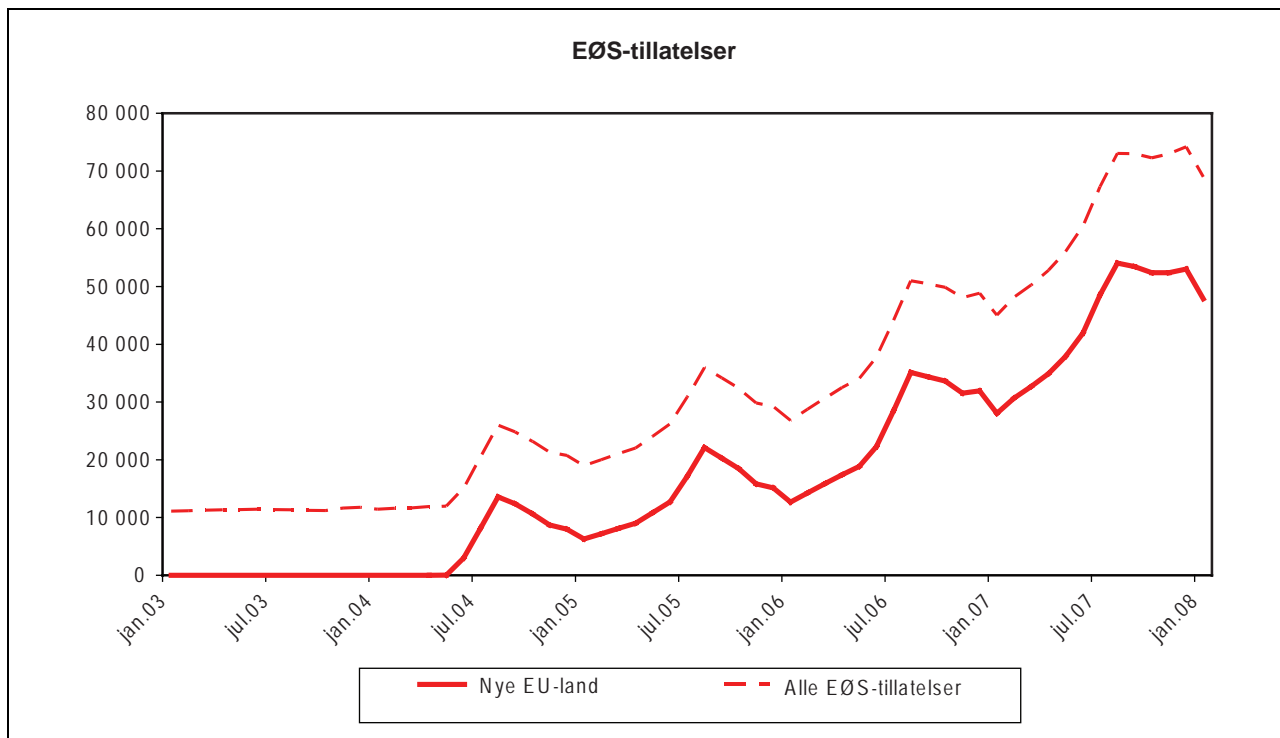
I 2007 ble det gitt i underkant av 2700 arbeidstillatelser til innvandrere fra land som ikke var med i EØS/EFTA-området ved utgangen av samme år. Om lag 150 tillatelser ble gitt til personer fra Bulgaria og Romania. Disse landene ble omfattet av EØS-avtalen fra august 2007.

De viktigste landene i 2007 når det gjelder antall tillatelser til faglærte var India, Russland, USA og Kina, jf. tabell 3.2.

Utviklingen i antall tillatelser til sesongarbeidstakere har vist et tilsvarende, men mer markert mønster enn utviklingen i tillatelser til faglærte. Det har vært en sterk vekst i antall tillatelser gjennom 1990-tallet og først på 2000-tallet. I 2003 ble det gitt 18 000 tillatelser. Veksten gjenspeiler både en redusert interesse fra norske arbeidssøkere for å ta innhøstingsarbeid og endringer i regelverket som åpnet for sesongarbeid i noe større grad enn tidligere. Etter 2003 har det vært sterk reduksjon i antall sesongarbeidstillatelser.

Det ble totalt gitt 2600 sesongarbeidstillatelser i 2007. 1800 av disse ble gitt til tredjelandsborgere. I tillegg ble det gitt vel 600 sesongarbeidstillatelser til bulgarske og rumenske borgere. Omtrent 200 ble gitt til borgere av de øvrige EU-landene.

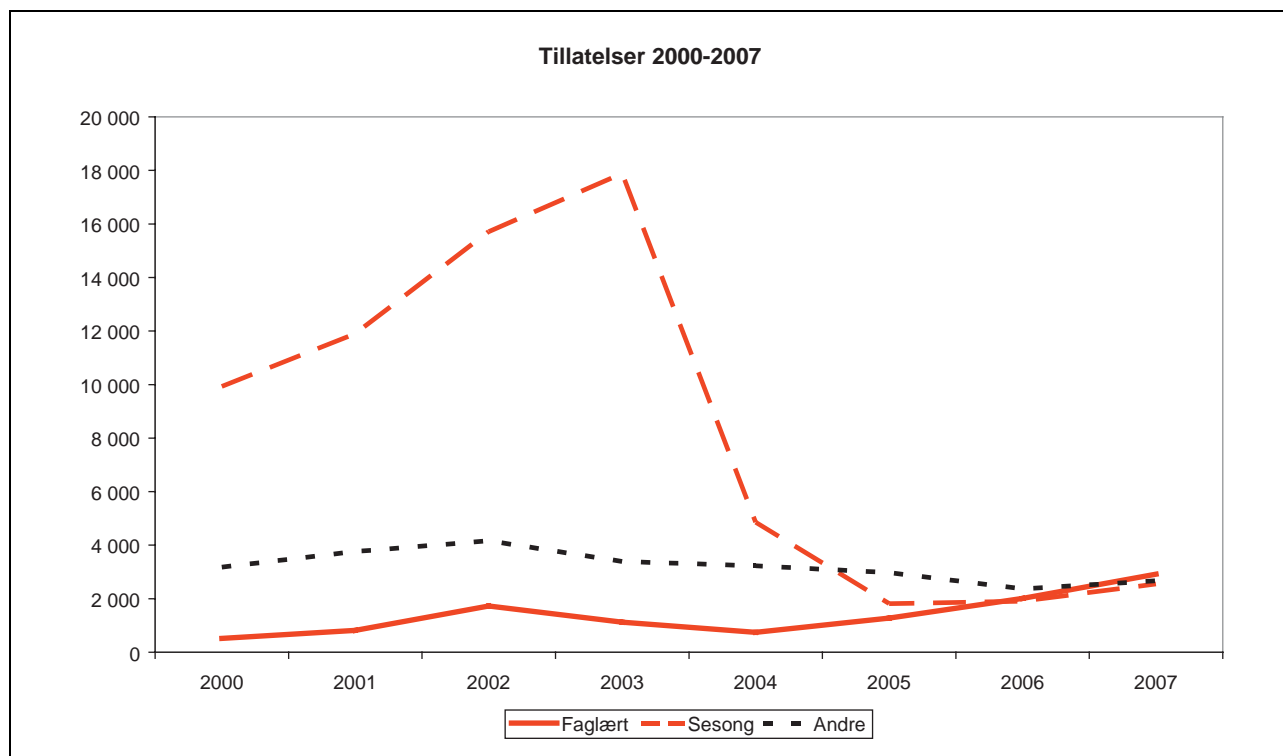
Den sterke nedgangen i bruken av sesongarbeidstillatelser fra 2004 skyldes at de fleste som ble innvilget sesongarbeidstillatelse før 2004, kom fra de nye EU-landene. Landbruket og andre næringer som bruker sesongarbeidstakere, har fortsatt å rekruttere fra de samme landene etter EU-utvi-



Figur 3.7 Utvikling i gyldige EØS-tillatelser den første i hver måned. Januar 2003 til januar 2008. Gamle og nye EU-land

Merknad: Med nye EU-land menes de 10 landene som ble medlem av EU i mai 2004: Polen, Litauen, Latvia, Estland, Ungarn, Tsjekia, Slovakia, Slovenia, Malta og Kypros. Bulgaria og Romania kom med i EØS fra august 2007 og er regnet med fra dette tidspunktet.

Kilde: Utlendingsdirektoratet.



Figur 3.8 Antall førstegangs arbeidstillatelser til tredjelandsborgere 2000–2007

Kilde: Utlendingsdirektoratet.

delsen, men fra og med 2004 med grunnlag i EØS/EFTA-regelverket. På samme måte som for tillatelser til faglærte/spesialister har antall sesongarbeidstillatelser til tredjelandsborgere økt de siste

årene. Etter EU-utvidelsen har antall sesongarbeidstillatelser til borgere av land som i dag ikke er med i EØS/EFTA økt med 80 pst. I 2007 ble det gitt flest sesongarbeidstillatelser til borgere av

Tabell 3.2 Arbeidsinnvandring. Førstegangsarbeidstillatelser til tredjelandsborgere. 10 viktigste land og alle i 2007

	Faglærte	Sesongarbeid	Annet	Totalt
Alle	2658	1841	2229	6724
Herav:				
– India	617	149	297	1063
– Russland	254	327	229	810
– Ukraina	114	340	196	650
– USA	232	37	292	561
– Kina	205	11	54	270
– Kroatia	38	58	170	266
– Canada	84	17	156	257
– Filippinene	179	41	14	234
– Australia	65	17	137	219
– Hviterussland	17	178	12	207

Merknad: Alle EU-land, inkludert Bulgaria og Romania, er holdt utenfor.

Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Ukraina og Russland blant de landene som sto utenfor EØS/EFTA-samarbeidet ved utgangen av året, jf. tabell 3.2. I tillegg ble det gitt 455 sesongarbeidstillatelser til rumenske borgere.

3.5 Arbeidsinnvandrernes kjønn og alder

Mens det generelle innvandringsbildet viser en nokså lik fordeling av menn og kvinner, er det en betydelig overvekt av menn blant arbeidsinnvandrerne, jf. figur 3.9.

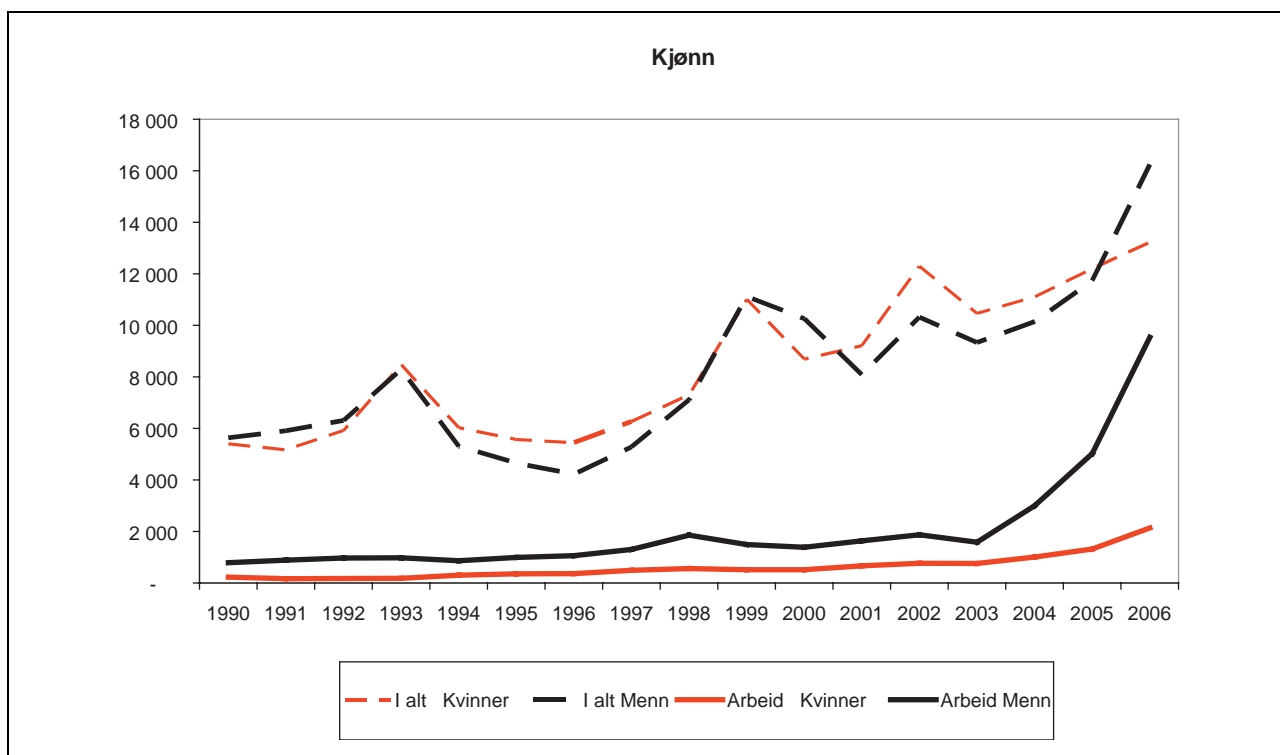
UDIs tillatelsesstatistikk viser at det i 2007 ble innvilget om lag 55 000 førstegangstillatelser til arbeidsinnvandrere. Av disse ble 44 000 eller 80 pst. gitt til menn og 11 000 eller 20 pst. gitt til kvinner. Figur 3.10 viser en oversikt over andelen førstegangstillatelser som ble gitt til kvinner fra de 10 viktigste arbeidsinnvandringslandene. For de fleste landene som er representert, ligger kvinneandelen mellom 15 og 30 pst. Indiske arbeidsinnvandrere har den laveste kvinneandelen, bare 9 pst. På bakgrunn av det store antallet arbeidsinnvandrere fra Polen er det likevel viktigere for totalen at kvinneandelen her var så lav som 15 pst. Den

høyeste kvinneandelen i denne sammenlikningen hadde Russland med 40 pst.

Det kan være flere årsaker til at de fleste arbeidsinnvandrerne er menn. Tradisjonelle kjønnsroller for yrkesdeltaking og omsorg for barn kan bidra til at menn i større grad reiser ut, mens kvinnene blir igjen. Mye av etterspørselen etter arbeidskraft i Norge har vært rettet mot yrker hvor det tradisjonelt arbeider få kvinner, for eksempel bygningsarbeidere. Samtidig er antall kvinner trolig noe høyere enn det som er registrert. Fafo skriver på bakgrunn av en spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området, at mange polske kvinner arbeider uregistrert, jf. boks 3.3.

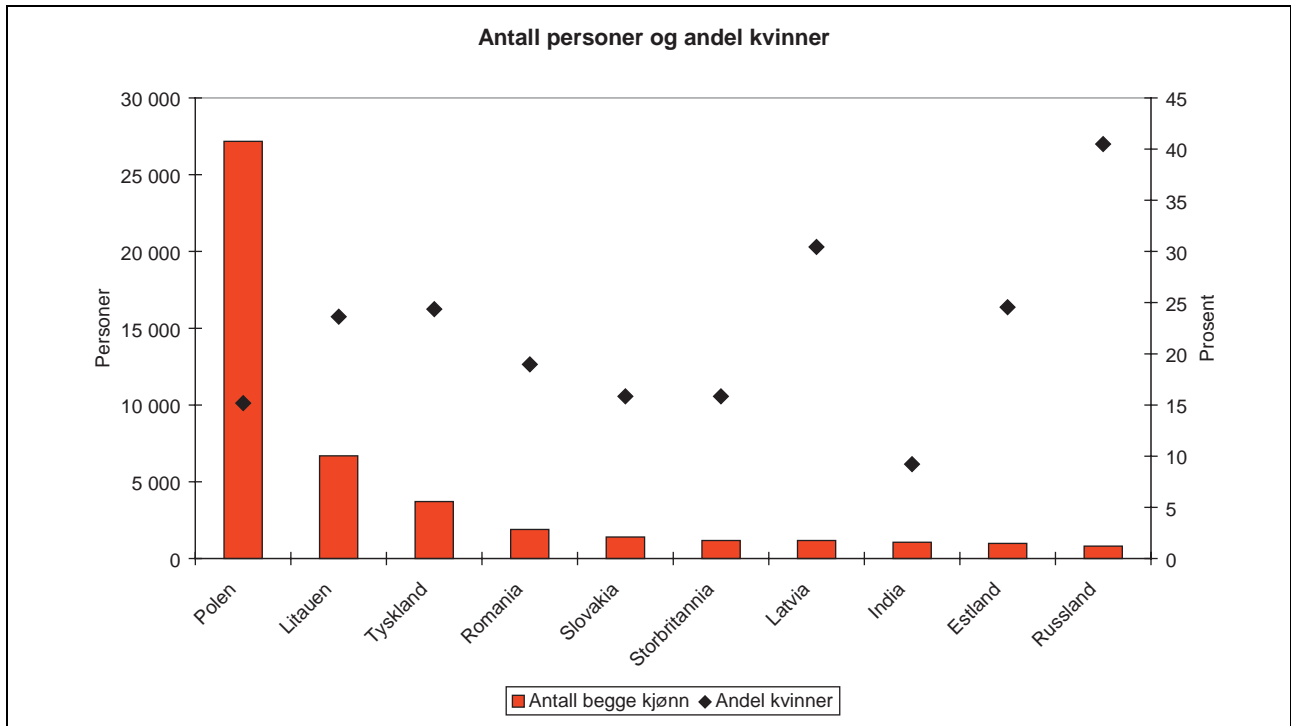
I kjølvannet av arbeidsinnvandringen har også familieinnvandringen økt. I 2007 gjaldt 45 pst. av alle familiegjennforeningstillatelsene familie til arbeidsinnvandrere. Dette utgjorde i alt 8100 tillatelser hvorav 4500 ble gitt til barn og 3600 til voksne, hovedsakelig kvinner.

Arbeidsinnvandringens betydning for familieinnvandringen illustreres av sterk vekst i familieinnvandringen fra Polen, Litauen og Tyskland, tre land med stor betydning for arbeidsinnvandringen til Norge. Antall tillatelser til familiegjennforening fra Polen økte fra om lag 250 i 2003 til 3300 i 2007. I samme periode økte antall familiegjennforeninger



Figur 3.9 Antall førstegangsinnflyttinger for ikke-nordiske innvandrere i perioden 1990–2006 etter kjønn. Arbeidsinnvandring og totalt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

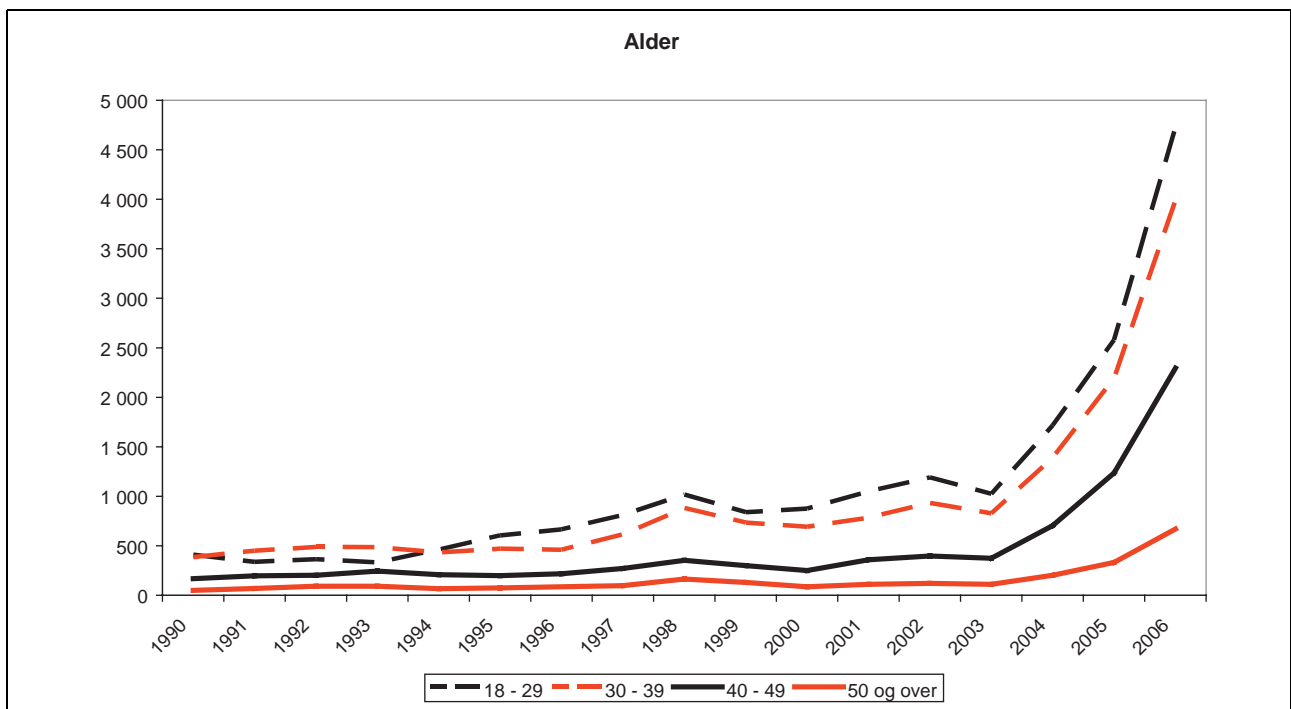


Figur 3.10 Førstegangstillatelser til arbeidsinnvandrere. Antall personer (venstre akse) og kvinneandel (høyre akse). 10 største land i 2007

Kilde: Utlendingsdirektoratet.

fra Tyskland fra om lag 400 til i underkant av 1500. Fra Litauen økte antallet fra noe over 100 tillatelser i 2003 til 640 tillatelser i 2007.

Aldersstrukturen blant arbeidsinnvandrerne er omtrent den samme som for innvandrere generelt, de fleste er yngre enn 40 år. Den viktigste forskjell-



Figur 3.11 Førstegangsinntilflyttinger av ikke-nordiske arbeidsinnvandrere etter alder. 1990–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

len fra andre innvandrer kategorier er fraværet av aldersgruppen under 18 år som er aldersgrensen for å få arbeidstillatelse.

Veksten i arbeidsinnvandringen de senere årene gjelder alle andre aldersgrupper, jf. figur 3.11. Flertallet av arbeidsinnvandrerne er i alderskategoriene 18–29 og 30–39 år. Til sammen utgjorde disse tre fjerdedeler av alle ikke-nordiske arbeidsinnvandrerne som flyttet til Norge i 2006. Andelen mellom 40 og 49 år var om lag 20 pst. og om lag 6 pst., var 50 år eller eldre. De fleste arbeidsinnvandrerne er følgelig i en alder der yrkesaktiviteten normalt er høy.

3.6 Varigheten av oppholdet

I de fleste tilfellene er varigheten av oppholdet til arbeidsinnvandrerne kortere enn seks måneder. Disse arbeidsinnvandrerne blir ikke registrert som bosatte i Norge.

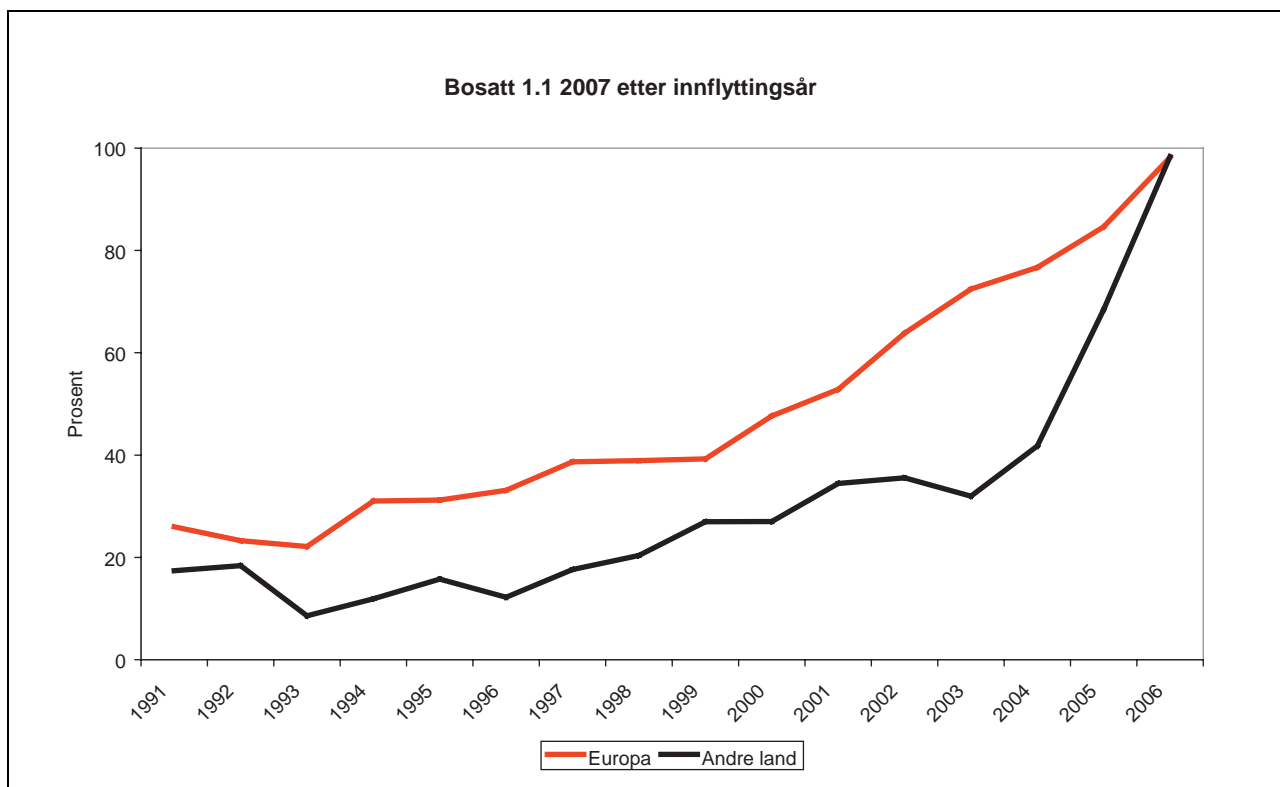
Som nevnt anslår Statistisk sentralbyrå at det i løpet av 2006 var 87 000 personer som mottok lønn i Norge og som var på ett eller flere opphold som hver hadde kortere varighet enn seks måneder. Antall arbeidsinnvandrerne som ble registrert inn-

flyttet samme år var til sammenlikning under 12 000.

Også mange arbeidsinnvandrerne som bosetter seg her, flytter fra Norge etter en tid. Bare om lag en fjerdedel av arbeidsinnvandrerne som flyttet til Norge fra europeiske land først på 1990-tallet, var registrert som bosatt ved utgangen av 2006, jf. figur 3.12. For arbeidsinnvandrerne som kom fra andre områder, var utflyttingen enda raskere.

Erfaringene fra de 15 siste årene er ikke uten videre gyldige for arbeidsinnvandringen i framtiden. I deler av den omtalte perioden har arbeidsinnvandringen vært liten og omfattet en selektert gruppe med kompetanse som ikke kunne skaffes innenlands. Hvis vi ser bort fra sesongarbeid, kom arbeidsinnvandringen før EU-utvidelsen hovedsakelig fra Vest-Europa og Nord-Amerika. Arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen har kommet fra land med vesentlig lavere levestandard enn Norge. Det er grunn til å tro at deres utdanningsnivå er noe lavere enn det de som kom på 1990-tallet hadde. Utvandringsandelene de siste årene er likevel ikke vesentlig forskjellig fra utviklingen i tidligere år.

I en undersøkelse utført på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet svarte sju av



Figur 3.12 Andel av arbeidsinnvandrerne bosatt i Norge 1.1. 2007 etter år flyttet til Norge. Innvandrerne fra Europa og fra andre land. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.3 Sysselsatte etter næring. Arbeidsinnvandrere, bosatte og ikke-bosatte, og befolkningen. 4. kvartal 2006. Absolutte tall og prosent

	Arbeidsinnvandrere bosatt		Lønnstakere ikke registrert bosatt		Sysselsatte i hele befolkningen	
	Antall	Pst.	Antall	Pst.	Antall	Pst.
Alle næringer	22 178	100	18 496	100	2 389 000	100
Jordbruk, skogbruk og fiske	559	2,5	2 055	11,1	80 131	3,4
Utvinning av råolje og naturgass	747	3,4	46	0	33 444	1,4
Industri og bergverksdrift	3 024	13,6	3 607	19,5	273 788	11,5
Kraft- og vannforsyning	41	0,2	0	0	15 541	0,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	4 002	18,0	5 671	30,7	167 717	7,0
Varehandel	1 356	6,1	574	3,1	357 980	15,0
Hotell- og restaurantvirksomhet	1 318	5,9	230	1,2	77 345	3,2
Transport og kommunikasjon	700	3,2	178	1,0	159 503	6,7
Finansiell tjenesteyting	68	0,3	0	0	46 478	1,9
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	3 176	14,3	1 360	7,4	230 561	9,7
Formidling og utleie av arbeidskraft	2 084	9,4	3 156	17,0	33 955	1,4
Offentlig adm., forsvar, sosialforsikring	154	0,7	5	0	153 449	6,4
Undervisning	1 346	6,1	25	0,1	185 199	7,8
Helse- og sosialtjenester	2 743	12,4	87	0,5	461 494	19,3
Andre sosiale og personlige tjenester	833	3,8	154	0,8	99 163	4,2
Uoppgitt	47	0,2	1 348	7,3	13 252	0,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ti arbeidsinnvandrere fra Polen eller Baltikum at de trodde de «trolig» eller «helt sikkert» kom til å bo i Norge fem år etter intervjuetidspunktet. I en annen undersøkelse blant polakker i Oslo, fant Fafo at én av fem ønsket å etablere seg permanent i Norge.⁹ Dette er i grove trekk i tråd med erfaringene fra de som kom på 1990-tallet. Hvor mange som i realiteten vil bli, vil sannsynligvis også være avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet, men

undersøkelsene peker uansett i retning av at et betydelig antall vil etablere seg i Norge.

⁹ IMDi-rapport 1-2008 *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum red. (2007) *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27. Spørsmålsstillingen og utvalgsmetodene i IMDi-rapporten og Fafo-rapporten er ulike. De kan derfor ikke sammenliknes direkte.

Tabell 3.4 Innflyttede innvandrere fra ikke-nordiske land, etter bostedskommunens sentralitet og innvandringsårsak. Bosatte 1.1 2007. Prosent

	Arbeid	Familie	Flukt	Utdanning	Annet	I alt
Minst sentrale kommuner	9	8	6	6	15	7
Mindre sentrale kommuner	4	4	6	3	5	5
Noe sentrale kommuner	17	18	25	13	15	20
Mest sentrale kommuner	71	70	63	78	65	69
I alt	100	100	100	100	100	100

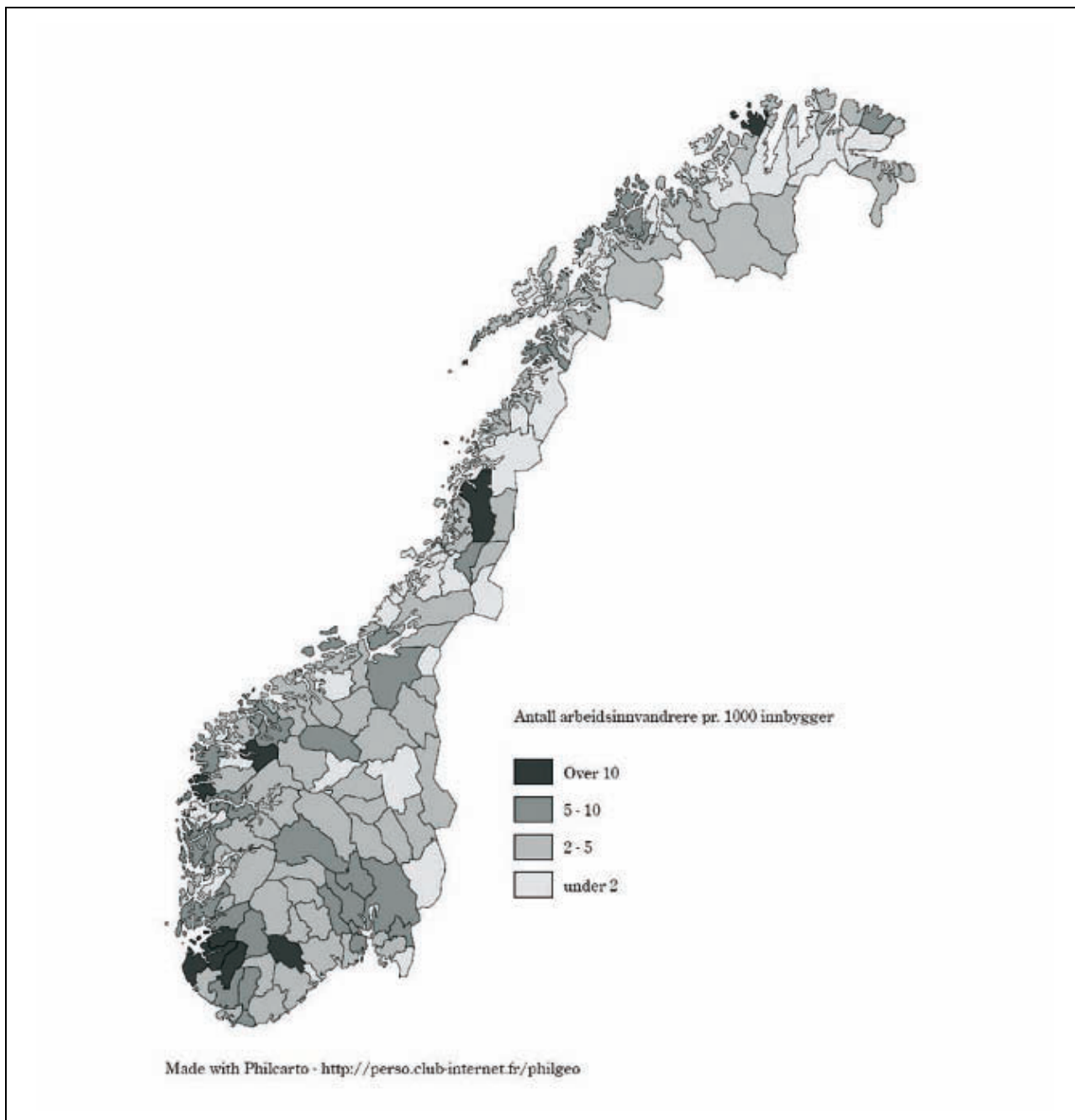
Merknad: I tabellen brukes Statistisk sentralbyrås mål for kommunenes sentralitet. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse. Reisetid brukes som grunnlag for å inndelingen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.7 Fordeling på næring og region

Arbeidsinnvandrerne er fordelt på et stort antall næringer, men de klart viktigste synes å være bygge- og anleggsvirksomhet, industri- og bergverksdrift og landbruket, jf. tabell 3.3. Arbeidsinnvandrere med korte opphold, definert som opphold under seks måneder, viser sterkere konsentrasjon til et fåtall næringer enn de som er bosatt.

Statistikk over næringstilhørigheten til arbeidsinnvandrerne som var i Norge 4. kvartal 2006, viser at arbeidsinnvandrerne er sterkt overrepresentert i byggevirksomhet. 18 pst. av de bosatte arbeidsinnvandrerne var tilknyttet bygge- og anleggsvirksomhet. Arbeid i denne næringsgrenen var enda viktigere for de med korte opphold. Hele 30 pst. av disse arbeidet i næringen. Til sammenlikning



Figur 3.13 Antall arbeidsinnvandrere pr. 1000 innbyggere pr. 1.1.2007. Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Merknad: Bo- og arbeidsmarkedsregioner er en inndeling utarbeidet av NIBR. Kommuner som anses å ha et felles arbeidsmarked, basert på omfanget av arbeidspendling mellom kommunene, betraktes som del av samme region. I tillegg er det tatt hensyn til reisetid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå / Kommunal- og regionaldepartementet.

arbeidet om lag 7 pst. av alle sysselsatte i bygg- og anlegg.

Mange arbeidsinnvandrere jobber også i industri og bergverksdrift; 13 pst. av de som er tilflyttet og nesten 20 pst. av de på korte opphold. Dette er noe høyere andel enn i samlet sysselsetting hvor andelen var 11,5 pst.

Primærnæringene (særlig landbruket) bruker mye utenlandsk arbeidskraft i vekstsesongen. I 4. kvartal 2006 var 11 pst. av arbeidsinnvandrerne på korte arbeidsopphold i landbruket. Denne andelen øker til 17,5 pst. når man bruker tall for hele året.

Over 9 pst. av de bosatte arbeidsinnvandrerne og hele 17 pst. av de på korte opphold er ansatt i virksomheter som har som hovedformål å drive utleie av arbeidskraft. Trolig er de fleste av disse utleid til byggenæringen eller industrien.

Bosettingsmønsteret for arbeidsinnvandrere er mer sentralisert enn for den øvrige befolkningen. Arbeidsinnvandrere bosetter seg i områder der det bor mange mennesker fra før og den økonomiske aktiviteten er størst. I den forstand bidrar arbeidsinnvandring til sentralisering av bosettingen.

Arbeidsinnvandrerne må likevel sies å ha stor betydning også for arbeidsmarkedene i mindre sentrale områder i landet. Om man ser på hvor stor del arbeidsinnvandrerne utgjør av folketallet i de enkelte kommunene, finner man at det i forhold til folketallet bor mange arbeidsinnvandrere også i en

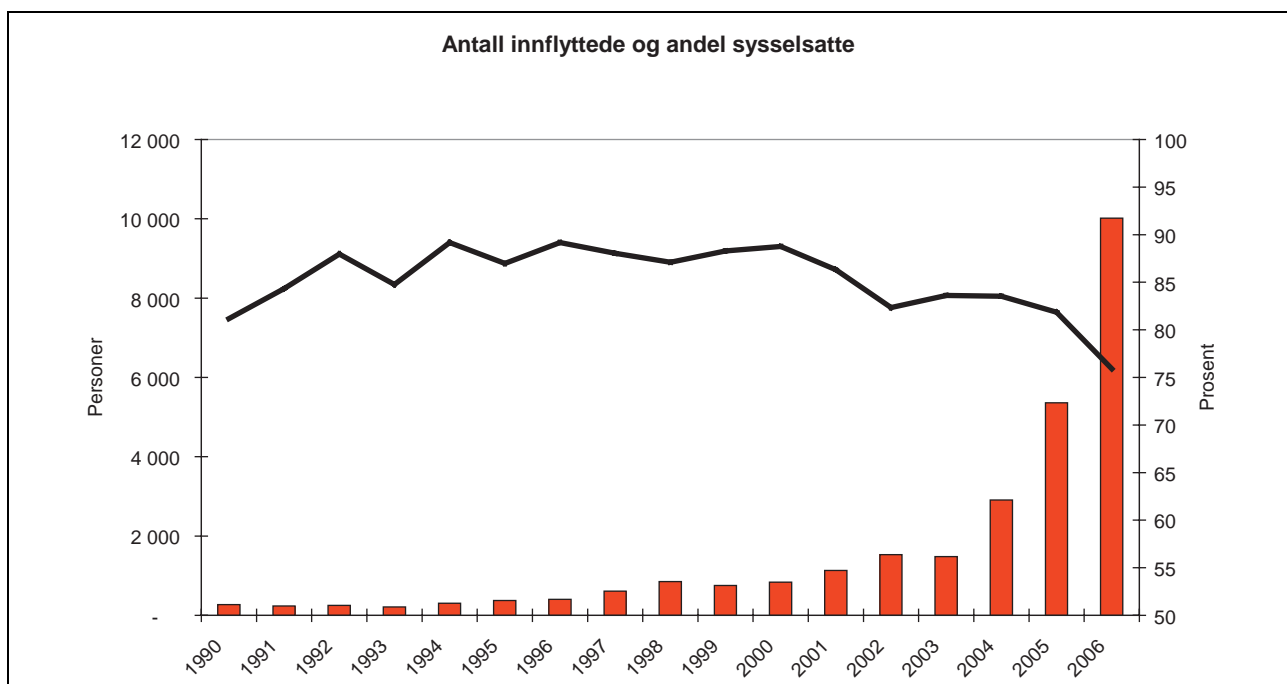
del mindre sentrale kommuner, jf. figur 3.13. Det er videre mulig at arbeidsinnvandringen bidrar til å redusere behovet for innenlandske flyttinger.

Om man sammenlikner bosettingsmønsteret til arbeidsinnvandrerne med andre innvandrergupper viser det seg at førstnevntes bosettingsmønster ligger nokså nær gjennomsnittet av innvandrerbefolkningen. Flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag er den gruppen som oftest bor i mindre sentrale kommuner. Dette har blant annet sammenheng med myndighetenes politikk for bosetting av nyankomne flyktninger. Innvandrere som kommer for å ta utdanning, bor mest sentralt, der de største utdanningsinstitusjonene ligger.

Arbeidsinnvandrere som kommer fra tredje-land, bosetter seg i Oslo-området i høyere grad enn andre arbeidsinnvandrere, men disse utgjør et lite antall personer sammenliknet med EØS/EFTA-innvandrerne.

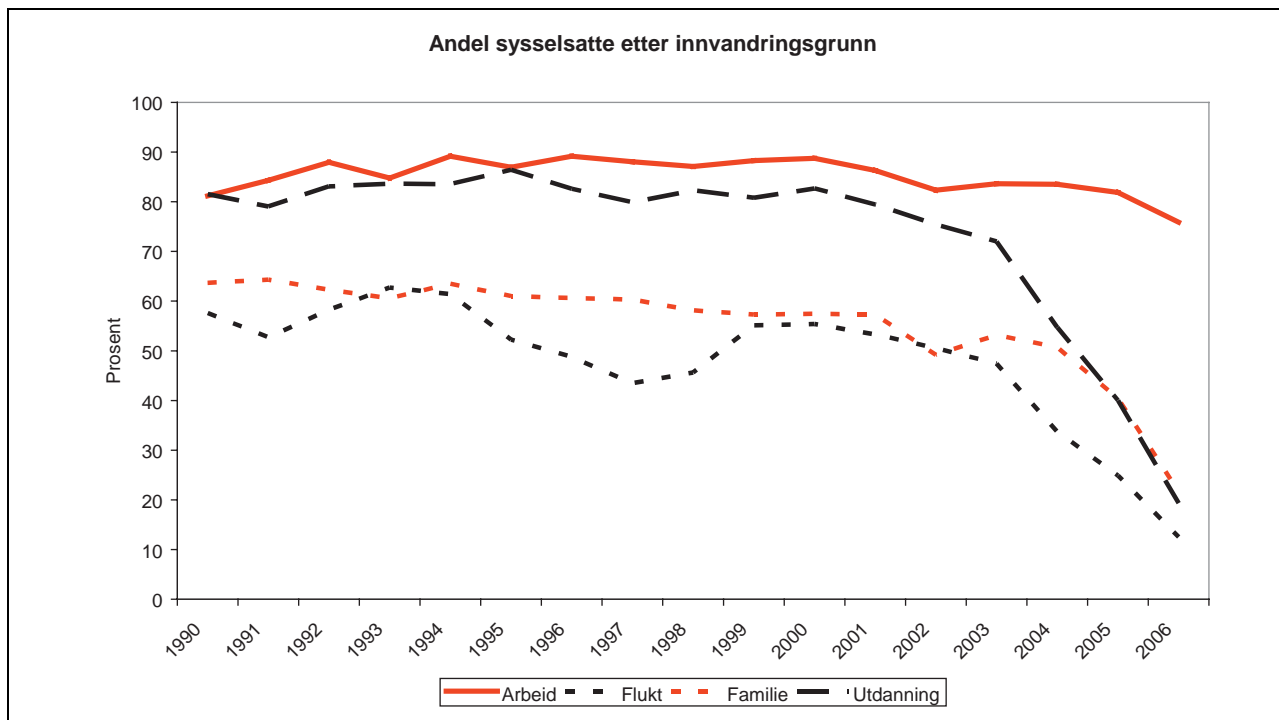
3.8 Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet

Andelen sysselsatte i hele befolkningen var 70 pst. i 4. kvartal 2006, 73 pst. for menn og 67 pst. for kvinner. De tilsvarende tallene for førstegenerasjons innvandrere var henholdsvis 60 pst., 66 pst.



Figur 3.14 Figur Antall innflyttede ikke-nordiske arbeidsinnvandrere (stolper) og andel sysselsatte 4. kvartal 2006 etter innvandringsår (graf)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



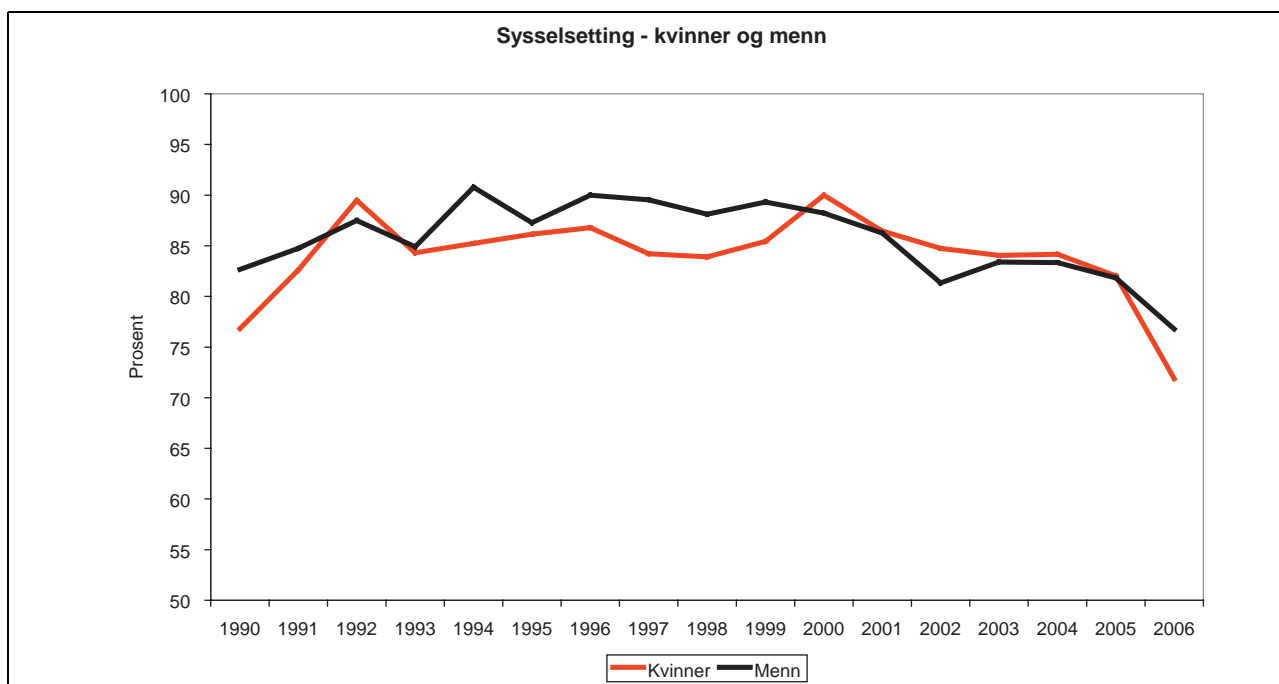
Figur 3.15 Andel sysselsatte innvandrere 4. kvartal 2006, etter innvandringsgrunn og år flyttet til Norge. Prosent

Merknad: Kategorien familie inkluderer familiegjenforente til flyktninger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og 55 pst. Innvandrerne har med andre ord lavere sysselsetting enn den øvrige befolkningen, men det er store variasjoner avhengig av landbakgrunn og innvandringsgrunn.

Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne er høy, i overkant av 80 pst., noe som er naturlig siden den viktigste årsaken til at de har kommet til Norge er at de har mottatt tilbud om arbeid.¹⁰



Figur 3.16 Andel sysselsatte arbeidsinnvandrere 4. kvartal 2006 etter innflyttingsår og kjønn. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.4 Yrkesdeltakelsen blant arbeidsinnvandrere som kom på 1970-tallet

En studie utført av Frisch-senteret for samfunnsøkonomisk forskning viser at arbeidsinnvandrerne som kom til Norge fra Pakistan, India, Tyrkia og Marokko i perioden 1971 til 1975, har hatt en svak sysselsettingsutvikling, sett over livsløpet. Arbeidsinnvandrerne som kom i denne perioden, hadde meget høy sysselsetting de første årene etter ankomst, over 95 pst. Dette er høyere enn en norsk sammenlikningsgruppe som er lik med hensyn til kjønn, alder og utdanningslengde. Etter om lag ti år begynte sysselsettingsprosenten å synke markant. I 2000 var andelen sysselsatte 50 pst. sammenliknet med 87 pst. for sammenlikningsgruppen uten innvandringsbakgrunn.

Mange familier til de aktuelle arbeidsinnvandrerne søkte familiegjenforening. Sysselsettingsandelen for ektefellene var gjennomgående svært lav, aldri over 40 pst., og den var redusert til 30 pst. i 2000. Til sammenlikning var sysselsettingsandelen noe over 80 pst. blant ektefellene til den norske sammenlikningsgruppen.

Den lave sysselsettingsandelen motsvares av en høy andel som var avhengig av overføringer fra det offentlige. 78 pst. av de ikke-sysselsatte mottok uførepensjon og ytterligere 16 pst. en annen form for velferdsytelse. Alt i alt mottok 73 pst. av disse innvandrerne en trygdeytelse eller økonomisk sosialhjelp i år 2000, mot 37 pst. av personene i sammenlikningsgruppen.

Kilder:

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed, *Opp og ned: Yrkesaktivitet og trygd over livsløpet for tidlige arbeidsinnvandrere i Norge*. I Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: IMDi. Rapport 9. 2007.

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed, *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway*. Oslo: Frischsenteret Notat juli 2006.

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed, *When Minority Labour Migrants Meet the Welfare State*. IZA-paper No, 2872. June 2007.

Forskerne forklarer den svake utviklingen i sysselsettingen blant disse innvandrerne med konjunkturforhold og økonomiske insentiver. Arbeidsinnvandrernes sysselsetting er vesentlig mer følsomt for konjunktursvingninger enn sysselsettingen blant personene i sammenlikningsgruppen. Ved arbeidsledighet hadde mange problemer med å komme i jobb igjen. Samtidig har mange av innvandrerne også hatt relativt lite å vinne rent økonomisk på å komme i jobb. Dette skyldes dels at innvandrere som regel har lavere lønn enn nordmenn, dels at de kan oppnå høyere ytelser fra trygdesystemet dersom de først kvalifiserer for slike ytelser. En årsak til det siste er at de ofte har en familiestruktur som gir høyere trygdeytelser blant annet gjennom forsørgertillegg for barn og, for uførepensjonisters del, også for ektefelle. For personer som både har hjemmeværende ektefelle og mange barn kan slike ytelser bli svært høye sammenliknet med den lønnen de ellers ville hatt.

Erfaringene fra studien er ikke uten videre overførbare til dagens arbeidsinnvandrere som gjennomgående har en annen yrkeskompetanse, annen familiestruktur og annen landbakgrunn enn de som kom til Norge på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet.

Blant de som har kommet før EU-utvidelsen ligger andelen sysselsatte på mellom 85 og 90 pst. Andelen sysselsatte blant de som kom etter EU-utvidelsen, er litt lavere, jf. figur 3.14. Det er ikke klart hva dette skyldes. En mulig forklaring kan være at EU-borgere har noe større rettigheter enn tredjelandborgere, når det gjelder opphold for å søke arbeid. En del som har hatt midlertidig arbeid, benytter antakelig muligheten til fortsatt opphold for å søke nytt arbeid når det første enga-

sjementet er over. Det også mulig at arbeidsinnvandrernes gjennomsnittlige kvalifikasjonsnivå er blitt noe lavere etter EU-utvidelsen og at en del av disse bruker en del tid på å finne jobb. Den store tilstrømmingen kan føre til at en del opplever ledighet, selv om relativt få er registrert ledige.

For andre innvandrergupper (beskyttelse, familiegjenforening) er hovedbildet at sysselsettingsandelen er betydelig lavere enn den er for arbeidsinnvandrere, jf. figur 3.15. Lavest sysselsettingsandel har flyktninger og familie til flyktninger. Det er bare ubetydelige forskjeller i sysselsettin-

¹⁰ Statistisk sentralbyrå. Tall for 4. kvartal 2006.

Tabell 3.5 Inntekt i 2005. For innvandrere år etter innvandringsgrunn og for befolkningen samlet. Alder 25 – 55 år. Kroner

	Yrkesinntekt	Kapitalinntekt	Overføringer	Samlet inntekt før skatt
Arbeid	326 100	3 000	8 800	338 000
Familie	132 400	2 300	41 400	176 200
Flukt	133 800	900	81 800	216 500
Annet	195 000	6 500	30 300	232 400
Befolkningen	292 100	42 900	37 800	372 800

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gen til kvinnelige og mannlige arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrerne skiller seg her klart fra flyktninger og familieinnvandrere. I de siste gruppene har menn betydelig høyere sysselsettingsandel enn kvinner.

Arbeidsledighet og dagpenger

Innvandrerne generelt har hatt nytte av det gode arbeidsmarkedet i de senere årene. Det er likevel slik at arbeidsledigheten blant innvandrere er to til tre ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Mens den registrerte arbeidsledigheten i befolkningen 4. kvartal 2007 var 1,6 pst., var arbeidsløsheten blant innvandrerne 4,4 pst.

På samme måte som for sysselsettingsandelen er det stor forskjell mellom ulike grupper innvan-

drere. Arbeidsledigheten blant innvandrere fra vestlige land er ikke vesentlig forskjellig fra ledigheten blant befolkningen ellers. Ledigheten for innvandrere fra «ikke-vestlige» land er langt høyere.

En sammenlikning av arbeidsinnvandrere som flyttet til landet i 2004 og fremdeles var her i 2006, viser at den registrerte ledigheten blant innvandrere fra de nye og gamle EU-landene var på omtrent samme nivå ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå. Av de registrerte helt ledige i 4. kvartal 2007 var 1 pst. fra de nye EU-landene. Noen av disse var flyttet hit før EU-utvidelsen. Det var noen flere kvinner enn menn som var registrert ledige.

Svært få nyankomne fra de nye EU-landene mottar *dagpenger ved arbeidsledighet* eller *økonomisk sosialhjelp*. Dette er naturlig siden oppholds-

Tabell 3.6 Lønnsutviklingen fra året før i prosent for alle lønnstakere og for lønnstakere med D-nummer. 2001–2006

	Arbeidstakere med D-nummer						
	Alle ansatte	Alle næringer	Industri	Bygg og anlegg	Hotell og restaurant	Forretningsmessig tjenesteyting	Helseforetakene
2002	6,7	3,9	11,3	4,2	0,9	-3,8	1,2
2003	3,4	3,6	-2,7	5,6	3,6	5,0	6,3
2004	3,6	2,3	3,2	-1,0	5,5	5,0	16,1
2005	3,2	3,7	1,6	5,4	3,8	-5,6	-12,8
2006	4,8	-0,5	6,7	-1,2	2,3	-4,5	1,9
2001–2006	23,7	13,5	21,0	13,4	17,0	-4,4	10,9
Månedslønn ¹							
1. oktober 2006	30 600	26 700	24 500	26 200	20 800	25 300	36 600
Antall D-nummer							
2006		13 081	1 687	2 560	1 113	2 580	1 353

¹ Månedslønnen består av fast avtalt lønn inkl. faste tillegg, uregelmessige tillegg og bonuser, men eksklusiv overtidsbetaling. Uregelmessige tillegg omfatter bl.a. tillegg for ubekvem arbeidstid, utkallingstillegg, skifttillegg, smusstillegg, offshoret tillegg og andre tillegg som følge av arbeidets art.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tillatelsen i utgangspunktet er knyttet til at man har arbeid og siden det tar noe tid å opparbeide dagpengerettigheter. Av de arbeidsinnvandrerne som var ledige i 4. kvartal, 2007 mottok 23 pst. dagpenger.

3.9 Lønn, inntekt og arbeidsvilkår

I 2005 var arbeidsinnvandrerne gjennomsnittlige inntekt før skatt 338 000 kr. Dette er litt lavere enn for befolkningen i alt. I aldersgruppen 25–55 år var gjennomsnittet for befolkningen om lag 372 000 kr, jf. tabell 3.5. Befolkningens inntekt reflekterer også at mange, også i denne aldersgruppen, står utenfor arbeidslivet. Til forskjell fra etniske nord-

menn eller andre innvandrergupper, der mye av samlet inntekt kommer fra overføringer, utgjør yrkesinntekten nesten hele den samlede inntekten til arbeidsinnvandrerne.

Mannlige arbeidsinnvandrere hadde noe høyere inntekt før skatt enn kvinnelige arbeidsinnvandrere, henholdsvis 350 000 og 303 000 kroner. Omfanget av arbeidsinntekt vil både påvirkes av andelen i gruppa som har arbeid og antall timer disse arbeidet i året.

Inntekt til personer med D-nummer i inntektsstatistikken (foreløpig fødselsnummer) er en annen kilde til inntektsopplysninger om arbeidsinnvandrere. Den ordinære lønnsstatistikken til Statistisk sentralbyrå har med lønnsstakere med D-nummer og legger dermed til rette for en sammen-

Boks 3.5 Spørreundersøkelser om lønn mv. blant arbeidsinnvandrere

Fafo har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomført en pilotstudie av polsk arbeidsinnvandring i Oslo-området. Prosjektet er en nettverksbasert intervjuundersøkelse, gjennomført høsten 2006. Undersøkelsen kartlegger polakkenes arbeids- og levekår.

Fafos kartlegging viser at tre fjerdedeler av polakkene i Oslo-området er menn og en fjerdedel kvinner. Kvinnene jobber hovedsakelig innenfor renhold (tre av fire). Av kvinnene jobber 61 pst. mindre enn 35 timer i uka, men mange kunne tenke seg å jobbe mer. Nesten alle mennene jobber i byggebransjen (over ni av ti). Av disse sier 53 pst. at de jobber mer enn 50 timer i uka. Det er de utsendte arbeidstakerne som oppgir å jobbe mest; 32 pst. av disse sier de jobber mer enn 60 timer pr. uke.

Selv om det i undersøkelsen bare ble bedt om opplysninger om nettolønn, mener Fafo at en betydelig andel av polakkene ble betalt under minstetariff i byggebransjen. Så mange som 27 pst. sier de har utbetalt mindre enn 80 kroner pr. time etter skatt. Det må tas i betraktning at mange betaler lite eller ingen skatt i Norge. De laveste lønningene fant Fafo blant de utsendte arbeidstakerne. Om lag 66 pst. av dem opplyste at de fikk mindre enn 80 kroner i timen når skatt var betalt. Også i de andre gruppene var det en del som mottok mindre enn 80 kr timen.

Fafo har også gjennomført en undersøkelse blant arbeidstakere fra de nye EU-landene på to petroleumsanlegg på land. Flertallet av de intervjuede var ansatt i utenlandske firmaer med oppdrag på anleggene. Rundt en fjerdedel av arbeidstakerne var innleide. Midlertidig ansettelse var den mest utbredte tilknytningsformen og omfattet halvparten av arbeidsstokken. Fast ansettelse omfattet totalt 43 pst. av arbeidstakerne fra de nye EU-landene, og det var mer vanlig med fast ansettelse i de norske enn i de utenlandske bedriftene.

Arbeidstakerne fra de nye EU-landene ble i hovedsak lønnet i henhold til de allmenngjorte satsene for ufaglærte bygningsarbeidere. De fleste arbeidstakerne fikk minstelønn uavhengig om de selv oppga å være faglærte eller ufaglærte. Kun 10 pst. av de som sa at de var faglærte, ble lønnet som faglærte. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskelig for arbeidstakere fra Øst- og Sentral-Europa å få godkjent sin fagutdanning fra hjemlandet på linje med norsk fagbrev. Manglende eller dårlige norskkunnskaper kan også ha bidratt. Arbeidstakerne fra de nye EU-landene på petroleumsanleggene fikk i hovedsak både lønns slipper og arbeidskontrakter. De fleste arbeidet i 28 dager og hadde 14 dager fri. Hovedinntrykket fra de to anleggene var at arbeidstidsbestemmelsene ble fulgt.

Kilder: Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum red. (2007) *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.

Kristin Alsos og Anne Mette Ødegård (2007), *Sikrer Norges framtid på minstelønn. Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanlegg på land*. Fafo-rapport 2007:32.

likning av lønnsnivå mellom innvandrere på korttidsopphold og lønnstakere generelt. I 2006-statistikken var det om lag 13 100 lønnstakere med D-nummer mot 9 900 i 2005 og 4 400 i 2000. Lønnsstatistikken er en utvalgsundersøkelse i privat sektor, og formålet med trekningen av utvalget har ikke vært å få en representativ dekning av D-nummer. Undersøkelsen sier derfor ikke noe om samlet sysselsetting av lønnstakere med D-nummer verken på tellingstidspunktet (1. oktober) eller for året som helhet, og det er også usikkert om den gir et representativt bilde av lønnsforholdene for lønnstakere med D-nummer for privat sektor. I staten, kommunene og helseforetakene er det totaltelling, også av lønnstakere med D-nummer.

Lønnsnivået for lønnstakere med D-nummer er gjennomgående noe lavere enn for alle lønnstakere. Lønnsveksten har de siste årene vært klart lavere enn for lønnstakere under ett, både totalt og i næringer med mange arbeidsinnvandrere, jf. tabell 3.6. Lønnsutviklingen for lønnstakere med D-nummer vil i betydelig grad være påvirket av at det er stor grad av utskifting av lønnstakere fra det ene året til det andre. At nylig tilsatte mottar lavere lønn i en gitt stillingskategori enn ansatte med lengre ansiennitet vil også kunne påvirke tallene. Månedslønnen for lønnstakere med D-nummer, var 87,5 pst. av månedslønnen for ansatte under ett i 2006, ned fra 95,5 pst. i 2001. I bygg og anlegg og hotell- og restaurantvirksomhet var andelen om lag 90 pst. i 2006. Også i disse næringene har andelen vært avtakende i 5-årsperioden 2001–2006.

3.10 Velferdsordninger

Det finnes ikke statistikk over andelen arbeidsinnvandrere som mottar ytelse fra velferdsordningene. En tilnærming er å se på bruken av velferdsordninger blant innvandrere fra ulike land og innvandringsår. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at nyankomne fra de nye EU-landene i moderat grad mottar slike ytelse. Bruken er ikke vesentlig forskjellig fra bruken blant nyankomne fra andre EU-land. Sammenlignet med nyankomne fra tredjeland, er andelen med ytelse gjennomgående lav. Bruken av offentlige stønader er videre konsentrert til et begrenset antall ordninger.¹¹

¹¹ Avsnitt 3.10 er i stor grad basert på Lars Østby (2006), *Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EU-landene i 2005*, Statistisk sentralbyrå. Rapport 2006/52 og senere oppdaterte tall fra SSB

Lite uttak av velferdsytelser

I sum ble det utbetalt i overkant av 300 mill. kroner i velferdsytelser i 2006 til de om lag 20 000 personene som flyttet til Norge i perioden 1. mai – 31. desember 2004. Under 10 pst. av disse overføringene gikk til personer fra nye EU-land, mens gruppen utgjorde nær 12 pst. av antallet innvandrere. Personer fra nye EU-land bruker altså velferdsytelser i noe mindre grad enn gjennomsnittet av innvandrerne. Sammenlignet med bruken av velferdsytelser blant befolkningen ellers, ligger denne gruppen lavt. I tillegg kommer at bare en liten andel av de personene fra de nye EU-landene som fikk arbeidstillatelse i Norge i 2004, var her over seks måneder. De som ikke flytter hit, men kommer på korttidsopphold, vil ikke ha rettigheter til velferdsytelser.

Både aldersstrukturen og høy deltakelse i arbeidslivet er med på å forklare at bruken av velferdsytelser blant personer fra de nye EU-landene er lavere enn blant personer fra tredjeland.

Ordninger knyttet til fødsel og omsorg for barn

Mange arbeidsinnvandrere er i reproduktiv alder, og dette gjør at en stor del av stønadene som utbetales til denne gruppen, er knyttet til fødsel eller omsorg for barn. Utbetalinger fra ordningene *fødselspenger, engangsstønad ved fødsel, barnetrygd og kontantstøtte* sto for om lag 2/3 av velferdsytelsene til innvandrere fra de nye EU-landene i 2006.

Barnetrygd er den ytelsen som klart flest mottar. 21 pst. av innvandrere fra de nye EU-landene som flyttet hit i 2004, mottok barnetrygd i 2006, jf. tabell 3.7. Dette er en større andel enn for personer fra øvrige EØS/EFTA-land, men på linje med nyankomne utlendinger fra tredjeland.

Kontantstøtte er en ytelse som utbetales for barn mellom ett og tre år som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass med offentlig støtte. Kontantstøtten kan, på samme måte som barnetrygd, utbetales for barn som oppholder seg i andre EØS/EFTA-land og ikke har barnehageplass med offentlig støtte. Fra Statistisk sentralbyrås analyser framkommer det at 4,9 pst. av de som flyttet hit i 2004 fra de nye EU-landene, mottok kontantstøtte i 2006. Dette var litt høyere enn for nyankomne fra øvrige EØS/EFTA-land og litt lavere enn fra tredjeland, jf. tabell 3.7

På nyankomne utlendinger mottar *fødselspenger*. Dette gjelder både nyankomne fra de nye EU-landene og fra andre områder. En viktig årsak til dette er at moren må ha vært i arbeid minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden starter.

2,3 pst. av de som flyttet hit i 2004, mottok fødsels-
penger i 2006.

Engangsstønad ved fødsel utbetales til fødende
kvinner bosatt i Norge, som ikke har krav på fød-
selspenger. 0,8 pst. av kvinner som flyttet hit i 2004
fra de nye EU-landene, mottok engangsstønad ved
fødsel i 2006.

Andre ordninger

6,2 pst. av innvandrere som flyttet hit i 2004 fra de
nye EU-landene, har mottatt *sykepenger* i løpet av
2006. Dette er på samme nivå som innvandrere fra
andre EØS/EFTA-land, men høyere enn for tredje-
landsborgere. Årsaken til at nyankomne fra nye
EU-land bruker sykepenger i større grad enn de
fra tredjeland, er blant annet at andelen sysselsatte
i sistnevnte gruppe er betydelig lavere. Bruken av
sykepenger økte klart fra 2004 til 2006, men er fort-
satt mindre enn gjennomsnittet for alle sysselsatte.

Bruken av *økonomisk sosialhjelp* blant nyan-
komne innvandrere fra de nye EU-landene er
beskjeden. 1 pst. av de som kom i 2004, fikk sosial-
hjelp i 2006. Til sammenlikning mottok 1,7 pst. av
de som innvandret fra andre EØS/EFTA-land, sosi-
alhjelp samme året og 12,4 pst. av de som var flyttet
hit fra tredjeland. Bruken av sosialhjelp øker natur-
lig nok med lengre botid. 3 pst. av alle innvandrere,
uansett ankomstår, med bakgrunn fra de nye EU-
landene var mottakere av økonomisk sosialhjelp i
2005. Dette er noe høyere enn for innvandrere fra

andre nordiske land, men betydelig lavere enn for
innvandrere fra tredjeland.

Andre offentlige støtteordninger enn de som er
nevnt over, er benyttet av svært få innvandrere fra
de nye EU-landene. Dette skyldes dels at regelver-
ket er slik at det ikke er mulig å motta disse støna-
dene for nyankomne innvandrere uten tidligere til-
knytning til Norge (gjelder rehabiliterings- og att-
føringspenger, og alders- og uførepensjon), dels at
alderssammensetningen til innvandrerne fra de
nye EU-landene tilsier at antallet mottakere vil
være lite.

Økt bruk over tid

Arbeidsinnvandrere benytter velferdsytelser i liten
grad det første året, men bruken øker i takt med
arbeidsinnvandrernes botid. Økningen over tid er
ikke forskjellig for personer fra de nye EU-landene
sammenliknet med personer fra andre EØS/
EFTA-land og personer fra tredjeland. Noe av
økningen i bruken av velferdsytelser må ses i sam-
menheng med at rettigheter ofte må opparbeides.
For eksempel øker bruken av *dagpenger* og *syke-
penger* i alle grupper med økt botid. Men økt bruk
kan også ses i sammenheng med læring: En må ha
kunnskap om at en gitt velferdsytelse eksisterer
for å kunne søke om å motta ytelsen.

En del innvandregrupper har betydelig høy-
ere sannsynlighet for å bli uførepensjonert enn den
øvrige befolkningen. Tabell 3.8 viser sannsynlighe-

Tabell 3.7 Mottakere av ulike stønader i 2004 og 2006 blant personer flyttet til Norge i 2004 (etter
1.05.04). Prosent av nyankomne

	Nye EU-land		Andre EU-land		Andre land	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Fødselspenger	0,0	2,3	0,3	2,5	0,0	1,7
Engangsstønad ved fødsel ¹	1,3	0,8	0,7	0,4	2,3	3,5
Barnetrygd	4,3	21,0	4,6	7,8	7,5	19,1
Kontantstøtte	0,7	4,9	1,3	2,4	1,3	6,3
Sykepenger	0,8	6,2	1,6	6,3	0,4	4,1
Rehabiliterings- og attføringspenger	-	-	0,3	-	0,1	0,6
Dagpenger ved arbeidsledighet	0,2	3,3	1,9	3,6	0,4	2,0
Økonomisk sosialhjelp	0,3	1,0	1,4	1,7	7,1	12,4
Alderspensjon	-	-	0,1	0,2	0,1	0,1
Uførepensjon	-	-	0,3	0,3	0,0	0,1
Bostøtte	-	0,3	-	0,6	1,2	11,0

¹ Bare kvinner bosatt i Norge har rett til engangsstønad. Tallene er prosent av kvinner fra de aktuelle landene. Få kvinner er inn-
vandret fra de nye EU-landene.

ten for at en person blir uførepensjonist basert på erfaringer fra perioden 1992 til 2003. Beregnet sannsynlighet tar utgangspunkt i en tenkt referanseperson. Dette gjøres for kunne sammenlikne ulike grupper, for eksempel innvandrere med nordmenn som i størst mulig grad har de samme bakgrunnsegenskapene når det gjelder kjønn, alderssammensetning, utdanningsnivå mv.

Personer fra Nord-Afrika og Midt-Østen har en uføresannsynlighet som ligger betydelig høyere enn for personer uten innvandringsbakgrunn. For mange andre innvandrergupper er sannsynligheten for å bli uførepensjonert på om lag samme nivå eller i noen tilfeller vesentlig lavere, enn for personer uten innvandringsbakgrunn. I denne kategorien kommer innvandrere fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, men også fra Afrika sør for Sahara, Sørøst Asia og Sør-Amerika. Blant innvandrere fra Øst-Europa er sannsynligheten for å bli uførepensjonist litt høyere enn for personer uten innvandringsbakgrunn.

Det er ikke grunnlag for å gjøre antakelser om ytelser fra velferdsordningene til arbeidsinnvandrere, på lengre sikt. Erfaringene fra tidligere peri-

oder med arbeidsinnvandring viser at en høy andel av arbeidsinnvandrerne som kom tidlig på 1970-tallet, ble uførepensjonister til tross for høy yrkesdeltakelse de første årene i Norge, jf. boks 3.4. Dette illustrerer at den langsiktige tilpassingen kan bli en annen enn den kortsiktige tilpasningen. Vi skal likevel være forsiktig med å anta at det samme vil skje med dagens arbeidsinnvandrere, da dagens arbeidsinnvandring skjer under andre rammebetingelser og på mange måter er forskjellig fra innvandringen på 1970-tallet. Både lavere yrkesfrekvenser og høyere uføretilbøyelighet for grupper av innvandrere tyder likevel på at enkelte innvandrergupper har større problemer på arbeidsmarkedet enn andre.

3.11 Oppsummering

Siden 2004 har det vært en sterk vekst i arbeidsinnvandringen til Norge. Veksten har vært dominert av innvandrere fra de nye EU-landene, særlig Polen, men det har også vært vekst i arbeidsinnvandringen fra land utenfor EØS/EFTA-området.

Om lag 90 pst. av tillatelsene er gitt til borgere av land i EØS/EFTA-området. Langt de fleste er menn. Arbeidsinnvandrere er særlig brukt i landbruket, i bygg- og anlegg, i industrien og i hotell- og restaurant.

De fleste arbeidsinnvandrere bosetter seg ikke, men er i landet i mindre enn seks måneder. Mange av disse kommer tilbake året etter. Erfaringen fra første halvdel av 1990-tallet er at mer enn 2/3 av de arbeidsinnvandrerne som bosetter seg i Norge, reiser ut av landet innen ti år.

Arbeidsinnvandrere har høy yrkesdeltakelse. Lønnsveksten for gruppen nyankomne arbeidsinnvandrere har gjennomgående vært noe lavere enn lønnsveksten for alle arbeidstakere. Lønnsnivået ser ut til å variere mye. En ikke ubetydelig andel oppgir å være betalt under tarifflønn. Bruken av velferdsytelser blant arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene er lavere enn for gjennomsnittet for nyankomne innvandrere.

Tabell 3.8 for å være uføretrygdet i 2003 gitt at personen var i jobb i 1992

	Beregnet sannsynlighet
Ikke innvandrere	11,8
Vest-Europa	9,7
Øst-Europa	15,1
Nord-Afrika	28,0
Afrika ellers	9,1
Midt-Østen	22,4
Sørøst Asia	11,5
Asia ellers	19,6
Nord-Amerika og Oseania	8,4
Sør-Amerika	11,0

Kilde: Elisabet Fevang og Knut Røed (2006), *Veier til uføretrygd i Norge*. Frisch-senteret. Rapport 10/2006.

4 Rekruttering fra utlandet

4.1 Virksomhetenes rekrutteringspraksis

4.1.1 Virksomhetenes behov for arbeidskraft

EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen innebærer at det er fri bevegelighet for arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende innenfor EØS/EFTA-området. EU-utvidelsene i 2004 og 2007 og utvidelsene av EØS-avtalen medførte at det ble mulig å rekruttere alle typer arbeidskraft fra de nye EU-landene. I tillegg kan visse typer arbeidskraft rekrutteres fra tredjeland, jf. kapittel 5. Til sammen gir dette norske bedrifter og virksomheter gode muligheter for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet.

Under høykonjunkturen de siste årene har bedriftene hatt stort behov for arbeidskraft. I Arbeids- og velferdsetatens bedriftsundersøkelse høsten 2007 oppga bedriftene at de manglet til sammen 132 400 personer, og 44 pst. av bedriftene opplevde at de hadde rekrutteringsproblemer. Spesielt ble det meldt om stor mangel på faglærte arbeidstakere innen industri og bygg og anlegg. Det oppgis også å være stor mangel på ingeniører og sivilingeniører. For øvrig melder de fleste næringene om økt behov for arbeidskraft. I denne situasjonen velger mange bedrifter å rekruttere arbeidskraft fra utlandet.

Det store flertallet av arbeidstakere som rekrutteres fra utlandet, kommer fra andre nordiske land, nye EU-land som Polen og Litauen og andre EU-land som Tyskland og Storbritannia.

Arbeidsmarkedet vil være stramt også i 2008, og interessen for å ansette utenlandsk arbeidskraft vil fortsatt være høy blant norske arbeidsgivere, selv om forventet avtakende sysselsettingsvekst vil kunne dempe behovet. I NHOs periodiske spørreundersøkelse «Næringslivets økonomibarometer» høsten 2007 svarte to av tre bedrifter at de vil benytte seg av utenlandsk arbeidskraft, mens om lag halvparten svarte dette i tilsvarende undersøkelse året før.¹ I bransjene IKT og reiseliv svarer over 80 pst. av de vil benytte utenlandsk arbeidskraft. Også i Perducos undersøkelse 4. kvartal

2007 ga arbeidsgiverne uttrykk for forventninger om økt rekruttering av arbeidskraft fra utlandet.² I en rapport fra 2006 fra Bygdeforskning anslår man at det vil bli en betydelig økning i bruken av utenlandsk arbeidskraft i landbruket de nærmeste årene.³

4.1.2 Virksomhetenes bruk av arbeidskraft fra utlandet

I spørreundersøkelsen fra Perduco ble bedrifter i alle bransjer med unntak av offentlig forvaltning spurt om sin bruk av arbeidskraft fra utlandet. 29 pst. av bedriftene hadde benyttet arbeidskraft fra ett eller flere EU-land i løpet av de siste 12 månedene. Andelen var høyest innenfor primærnæringene (49 pst.) og bygge- og anleggsvirksomhet (44 pst.), og lavest innenfor varehandel (20 pst.). Blant bedriftene som hadde benyttet arbeidskraft fra EU-land oppga flest at de hadde benyttet arbeidskraft fra Polen (44 pst.) og Sverige (33 pst.). For øvrig svarte 16 pst. av bedriftene at de i løpet av de siste 12 månedene hadde benyttet utenlandsk arbeidskraft som ikke kom fra et EU-land. Her var andelen høyest innenfor hotell- og restaurantvirksomhet (40 pst.) og primærnæringene (22 pst.). I spørsmålsstillingen ble det ikke skilt mellom utlendinger som allerede befinner seg i Norge, og personer som rekrutteres fra utlandet.

I november 2006 gjennomførte Fafo en spørreundersøkelse om bruk av utenlandsk arbeidskraft blant medlemsbedriftene i Norsk Industri.⁴ 43 pst. av bedriftene svarte at de i løpet av de siste 12 månedene hadde brukt utenlandsk arbeidskraft enten i form av ansatte arbeidstakere, innleid arbeidskraft eller underleverandører. Maritim bransje var den bransjen hvor flest bedrifter (71 pst.) oppga at de brukte utenlandsk arbeidskraft. Andre industribransjer som lå over gjennomsnittet, var olje og gass, aluminium, petroleum og landanlegg, kjemisk, teknobedriftene og møbelin-

¹ NHOs halvårsrapport. November 2007

² Perduco, *En bedriftsundersøkelse om arbeidskraft*. 4. kvartal 2007

³ Johan Fredrik Rye, *De nye landarbeiderne*. Bygdeforskning. Rapport 9, 2006

⁴ Åsmund Arup Seip, *Jakten på kompetanse*. Fafo-rapport 12, 2007

dustri. Store bedrifter bruker oftere utenlandsk arbeidskraft enn små bedrifter.

Undersøkelsen viser at når ufaglærte utlendinger rekrutteres til industrien, skjer dette først og fremst fra de nye EU-landene. Polen er største bidragsyter. Fagarbeidere rekrutteres i stor grad både fra Polen og nordiske land, men også fra øvrige EU-land og i noen grad fra land utenfor EU. Undersøkelsen viser dessuten at det innenfor industrien har vært mest vanlig å rekruttere ingeniører fra andre nordiske land. En naturlig årsak til dette kan være at de nordiske landene er naboland med lange tradisjoner for å utveksle arbeidskraft og kompetanse, og store likheter når det gjelder språk, utdanning og produksjonsmåter.

Regelverket gir også norske arbeidsgivere gode muligheter til å rekruttere faglærte og spesialister fra land utenfor EØS/EFTA-området. I 2007 ble det til sammen gitt noe under 2700 førstegangs arbeidstillatelser til faglærte og spesialister fra land som ved utgangen av året var utenfor EØS/EFTA-området. Disse utgjør likevel en relativt liten andel av utenlandske arbeidsinnvandrere på dette kompetansenivået. Flertallet kommer fra nordiske land eller fra EØS/EFTA-området ellers, jf. kapittel 3.

Arbeidsgiverne har gitt uttrykk for at saksbehandlingstiden for arbeidstillatelser er en hindring for rekruttering av fagarbeidere og spesialister fra land utenfor EØS/EFTA-området.

Arbeidstillatelser fordelt på næringer

Statistikken over arbeidstillatelser for 2007 fordelt på næringer viser at jordbruk og fiske med oppdrett var den næringen hvor det ble gitt flest tillatelser (23 pst. av tillatelsene). Deretter fulgte bygg og anlegg (20 pst.), industriproduksjon (13 pst.) og samferdsels-, handels-, hotell- og restaurantvirksomhet (11 pst.). Formidling og utleie av arbeidskraft står oppført med 12 pst. av tillatelsene. En betydelig andel av disse knytter seg til bygg- og anleggsvirksomhet og kommer i tillegg til de 20 pst. av tillatelsene som ble gitt i forbindelse med direkte ansettelser hos arbeidsgivere i den næringen. Tallene viser at arbeidsinnvandrerne arbeider i de fleste næringene, og at mange næringer har betydelige innslag av arbeidsinnvandrere. Arbeidstakere fra andre nordiske land og arbeidstakere fra de gamle EU-landene som er her for arbeidsforhold med varighet inntil tre måneder, omfattes for øvrig ikke av statistikken over arbeidstillatelser.

For mer statistikk om arbeidsinnvandring til Norge vises det til kapittel 3.

Nærmere om landbruket

I landbruksnæringen er det lang tradisjon for å rekruttere sesongarbeidstakere fra utlandet. I 2003 ble det gitt sesongarbeidstillatelse til nesten 18 000 utenlandske arbeidstakere. De fleste sesongarbeidstakerne kommer fra land som ble medlem av EU i mai 2004. Dette rekrutteringsmønsteret er i stor grad videreført etter EU-utvidelsen, jf. kapittel 3. I tillegg rekrutteres mange sesongarbeidstakere fra land utenfor EØS/EFTA-området. I 2007 ble det gitt drøye 1800 sesongarbeidstillatelser til arbeidstakere fra land som ved utgangen av året var utenfor EØS/EFTA-området.⁵

En undersøkelse utført av Bygdeforskning anslår at 14 pst. av norske gårdsbruk brukte utenlandsk arbeidskraft i 2005.⁶ Andelen som hadde benyttet utenlandsk arbeidskraft, var størst blant grønnsaksprodusentene (43 pst.) og frukt- og bærprodusentene (35 pst.). Målt i antall årsverk var bruken av utenlandsk arbeidskraft størst innenfor melkeproduksjon og annet husdyrhold. Dette kan forklares med at arbeidstakere på gårdsbruk med planteproduksjon som oftest har kortvarige ansettelsesforhold knyttet til innhøstningsarbeid. Innen husdyrhold er det derimot relativt vanlig med ansettelser av lengre varighet, for eksempel gjennom hele sommerhalvåret, og i noen tilfeller også på helårsbasis. Bygdeforskning anslår at den utenlandske arbeidsstyrken utførte om lag 4800 årsverk i landbruket i 2005.

Arbeidsinnvandrernes kompetansenivå

Flertallet av de som rekrutteres fra utlandet, er ufaglærte (f.eks. sesongarbeidere i landbruket) eller personer med fagutdanning (f.eks. håndverkere). Det er også en del virksomheter som rekrutterer arbeidstakere med universitets- eller høyskoleutdanning, f.eks. ingeniører, IT-konsulenter og helsepersonell.

Det framgår av de nevnte undersøkelsene til Fafo og Bygdeforskning, samt en tidligere undersøkelse fra Perduco⁷, at arbeidsgivere som rekrutterer arbeidskraft fra utlandet, stort sett er fornøyd med denne arbeidskraften, herunder arbeidstakernes kompetanse. Arbeidsgiveres utfordringer knyttet til de utenlandske arbeidstakerne synes hovedsakelig å være språkproblemer og manglende

⁵ En liten andel av sesongarbeidstillatelsene gjelder sesongarbeid i andre næringer enn landbruket.

⁶ Johan Fredrik Rye, *De nye landarbeiderne*. Bygdeforskning. Rapport 9, 2006

⁷ Perduco, *En bedriftsundersøkelse om arbeidskraft*. 2. kvartal 2007

kjennskap til norske HMS-regler. Det er ofte behov for noe opplæring i virksomheten etter ankomst.

4.1.3 Ulike motiver for rekruttering fra utlandet

I Fafos undersøkelse blant industribedrifter var den vanligste begrunnelsen for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft at det var vanskelig å få tak i samme type kompetanse i Norge.⁸ I Fafos bedriftsundersøkelse 2006 – som omfatter bygg og anlegg, utvalgte industribransjer, renhold og hotell og restaurant – svarte et flertall av bedriftene at mangel på norsk arbeidskraft var viktigste motiv for å rekruttere arbeidskraft fra de nye EU-landene.⁹ Mangel på arbeidskraft kan gjelde generelt innenfor visse bransjer. En del virksomheter kan dessuten ha behov for arbeidskraft med en spesiell kompetanse som det er nødvendig eller hensiktsmessig å rekruttere fra utlandet. Eksempler på dette kan være høyt kvalifisert personell som skal utføre forsknings- eller utviklingsoppgaver, eller personer med merkantil, bransje- og språkkompetanse som er viktig for bedrifter som har handelsforbindelser med bestemte land. Det kan også dreie seg om spesialister med teknisk nøkkelkompetanse knyttet til produksjonsprosesser som benyttes av bedrifter i flere land innenfor samme konsern.

Behovet for utenlandsk arbeidskraft vil ofte være midlertidig, for eksempel knyttet til tidsbegrensede oppdrag eller sesong- eller konjunkturmessige topper i produksjonen. Tilgang på utenlandsk arbeidskraft i slike situasjoner skaper økt fleksibilitet for virksomhetene og forenkler deres tilpasning til svingningene i aktivitetsvolumet. Det kan også være behov for vikarer i forbindelse med ferieavvikling, permisjoner, sykefravær mv. I Fafos bedriftsundersøkelse 2006 svarte 9 pst. at økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid var det viktigste motivet for å bruke arbeidskraft fra de nye EU-landene, mens 16 pst. svarte at dette var nest viktigste motiv.

Å sette ut oppgaver til utenlandske firmaer, eller leie inn arbeidskraft fra utenlandske bemanningsselskaper, kan være en strategi for å redusere lønnskostnadene. Dersom en norsk virksomhet benytter utenlandsk arbeidskraft gjennom kjøp av tjenester fra utenlandske underentreprenører eller leier inn arbeidskraft fra et bemanningsselskap i

utlandet, vil lønnsnivået i arbeidstakernes hjemland kunne være utgangspunkt for kostnadskalkylen med mindre det gjelder oppdrag i næringer med allmenngjorte tariffavtaler.

Det er grunn til å anta at en del arbeidsgivere som ansetter arbeidstakere fra utlandet, også har et mål om å redusere lønnskostnadene sine. I Fafos bedriftsundersøkelse fra 2006 svarte 13 pst. av bedriftene at reduserte lønnskostnader var det viktigste motivet for å bruke arbeidskraft fra de nye EU-landene, mens 18 pst. svarte at dette var nest viktigste motiv. I utgangspunktet skal arbeidstakere fra de nye EU-landene lønnes etter norske tariffavtaler. En mulig forklaring på at utenlandske arbeidstakere likevel kan bli billigere, er at disse ofte godtar tariffestet minstelønn selv om det vanlige lønnsnivået i bransjen er høyere. Dessuten kan det være en sammenheng mellom lønnsnivået og omfanget av utenlandsk arbeidskraft i bransjen. For eksempel kan det tenkes at lønnsnivået i landbruket er en medvirkende årsak til at det er vanskelig å rekruttere innenlandsk arbeidskraft til sesongarbeid i denne næringen. I rapporten fra Fafos nevnes lavt sykefravær og vilje til å jobbe overtid uten ekstra godtgjørelse blant flere mulige årsaker til at arbeidsgivere kan oppnå reduserte lønnskostnader ved å benytte utenlandske arbeidstakere.¹⁰

For utenlandske arbeidstakere som skal bruke lønn opptjent i Norge på et betydelig lavere prisnivå i hjemlandet, for eksempel i de nye EU-landene, vil også lønninger som ligger lavere enn det som er vanlig for norske arbeidstakere, kunne framstå som relativt attraktive, jf. kapittel 10. At bedrifter oppnår reduserte kostnader ved å rekruttere arbeidskraft fra utlandet kan også ha sammenheng med at bedriftene på denne måten får økte muligheter for fleksibel bruk av arbeidskraft.

4.1.4 Tilknytningsformer

Norske virksomheter har følgende muligheter dersom de ønsker å benytte arbeidskraft fra utlandet:

- Ansette arbeidstakerne, fast eller midlertidig.
- Kjøpe tjenester, enten i form av innleie fra vikarbyrå og bemanningsselskap eller bruk av utenlandsk underentreprenør.
- Benytte selvstendig næringsdrivende.

Som et alternativ til produksjon i egen regi hjemme, kombinert med behov for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, kan bedriftene også velge

⁸ Åsmund Arup Seip, *Jakten på kompetanse*. Fafos-rapport 12, 2007

⁹ Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård, *Grenseløst arbeidsliv?* Fafos-rapport 548, 2006

¹⁰ Åsmund Arup Seip, *Jakten på kompetanse*. Fafos-rapport 12, 2007

å flytte hele eller deler av virksomheten til utlandet. Dette kan skje ved kjøp av tjenester som produseres ute, f.eks. IKT-tjenester fra India, eller ved at bedriften etablerer seg med eget kontor eller datterselskap ute. Det kan være flere og sammensatte årsaker til at bedriftene velger å flytte virksomhet ut av landet, jf. kapittel 10. Noen av årsakene kan være sammenfallende med beslutningen om å rekruttere arbeidskraft fra utlandet, for eksempel mangel på arbeidskraft og kompetanse i Norge. Slik sett vil rekruttering av arbeidskraft fra utlandet og utflytting av produksjon kunne være alternative strategier for å møte utfordringene som følge av mangel på arbeidskraft.

Innleid arbeidskraft vil være omfattet av ulike regelverk avhengig av om den leies inn fra et norsk eller utenlandsk bemanningsselskap. Ved innleie fra et norsk selskap vil de utenlandske arbeidstakerne være ansatt i dette selskapet med norske lønns- og arbeidsvilkår. Ved innleie fra et bemanningsselskap som er hjemmehørende i utlandet, vil arbeidstakerne være ansatt i selskapet i sitt hjemland. Lønnsvilkår vil da følge hjemlandets regler når de innleide arbeidstakerne utfører arbeid i Norge. Det samme gjelder for arbeidstakere som er ansatt hos en utenlandsk underleverandør. I de bransjene hvor det foreligger forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler, vil minstekravene til lønns- og arbeidsvilkår (i disse forskriftene) også gjelde for arbeidstakere som er innleid fra utenlandsk bemanningsselskap eller ansatt hos en utenlandsk underleverandør. Så langt er tariffavtaler blitt allmenngjort for bygningsarbeid på byggeplasser i hele landet, elektrofag i Oslofjordområdet og arbeid på enkelte petroleumsanlegg på land. Selvstendig næringsdrivende omfattes ikke av allmenngjøring og kan prise tjenestene sine fritt, også i bransjer hvor tariffavtaler er allmenngjort. For en nærmere omtale av allmenngjøring vises det til kapittel 7.

Lønns- og prisnivået i de nye EU-landene er betydelig lavere enn i Norge. Kostnaden ved å benytte utenlandsk arbeidskraft fra disse landene vil derfor kunne variere betydelig med hvilken tilknytningsform som benyttes. Tilknytningsform er et tilleggsmoment når bedriftene skal hente inn utenlandsk arbeidskraft, jf. 4.1.3.

I industrien tilsier anslag fra 2006 at flesteparten (61 pst.) av de utenlandske arbeidstakerne da var innleid, 34 pst. var fast ansatt, mens 5 pst. var midlertidig ansatt.¹¹ Antallet utenlandske arbeidstakere med disse tilknytningsformene ble anslått

til å utgjøre mellom 8000 og 10 000 personer, dvs. 7–9 pst. av arbeidstakerne i Norsk Industris medlemsbedrifter. Bruk av utenlandsk arbeidskraft gjennom underentrepriser var ikke tatt med i disse anslagene.

I landbruket og i hotell- og restaurantnæringen er ansettelser den vanligste tilknytningsformen ved rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Det framgår av undersøkelser gjennomført av Perduco, Fafo og Bygdeforskning.¹²

4.1.5 Rekrutteringskanaler

Bedriftene kan benytte ulike rekrutteringskanaler når de rekrutterer arbeidskraft fra utlandet. Tabell 4.1 viser hvilke rekrutteringskanaler et utvalg bedrifter fra alle bransjer med unntak av offentlig forvaltning oppgir å ha brukt ved rekruttering av arbeidskraft fra EU-land.

Eget nettverk var den rekrutteringskanalen flest bedrifter oppga å ha benyttet, fulgt av stillingsannonser i aviser og på internett og rekrutteringsbyrå i Norge. EURES var den kanalen færrest bedrifter oppga å ha benyttet. Undersøkelsen gir ikke svar på hvor ofte hver enkelt rekrutteringskanal blir benyttet da bedriftene kun svarte på om de hadde benyttet de ulike rekrutteringskanalene en eller annen gang.

Undersøkelsen viser for øvrig at det er store forskjeller mellom bransjene når det gjelder bruk

Tabell 4.1 Rekrutteringskanaler ved rekruttering av arbeidskraft fra EU-land. Andel bedrifter som oppgir å ha benyttet de ulike kanalene.

	Prosent
Eget nettverk	85
Stillingsannonser i aviser og på internett	45
Rekrutteringsbyrå i Norge	36
Kjøp av tjenester av en bedrift fra de nye EU-landene	17
Rekrutteringsbyrå i utlandet	11
EURES (European Employment Services)	5

Kilde: Perduco, *En bedriftsundersøkelse om arbeidskraft*. 4. kvartal 2007.

¹¹ Perduco, *En bedriftsundersøkelse om arbeidskraft*. 4. kvartal 2007

Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne. Mette Ødegård, *Grenseløst arbeidsliv?* Fafo-rapport 548, 2006
Johan Fredrik Rye, *De nye landarbeiderne*. Bygdeforskning. Rapport 9, 2006

¹¹ Åsmund Arup Seip, *Jakten på kompetanse*. Fafo-rapport 12, 2007

av rekrutteringskanaler. Transport og kommunikasjon var den bransjen hvor flest bedrifter (98 pst.) oppga å ha benyttet eget nettverk, tett fulgt av primærnæringene (97 pst.).¹³ Innenfor samtlige bransjer oppga et flertall av bedriftene at de hadde benyttet denne rekrutteringskanalen. Transport og kommunikasjon var også den bransjen hvor flest bedrifter oppga å ha benyttet stillingsannonser i aviser og på internett (65 pst.), rekrutteringsbyrå i Norge (42 pst.) og kjøp av tjenester av en bedrift fra de nye EU-landene (25 pst.). Varehandel var den bransjen hvor flest bedrifter oppga å ha benyttet rekrutteringsbyrå i utlandet (16 pst.), mens EURES var benyttet av flest bedrifter innenfor hotell og restaurantvirksomhet (10 pst.).

Når det gjelder primærnæringene, understøtter disse resultatene antakelser Bygdeforskning gjør i sin rapport om at bruk av nettverk er den dominerende rekrutteringskanalen innenfor landbruket.¹⁴ Bruk av eget nettverk vil kunne være fordelaktig både ved at det innebærer lave transaksjonskostnader og ved at det gir ekstra trygghet for at den som ansettes er godt egnet for jobben.

Virksomhetenes valg av rekrutteringskanal vil også kunne være avhengig av stillingens karakter, herunder hvilke kompetansekrav som stilles til arbeidstakerne som skal rekrutteres. Rekrutteringsmetodene vil f.eks. kunne være forskjellige alt ettersom det dreier seg om sesongarbeidstakere i landbruket, fagarbeidere i industrien, spesialister med teknisk nøkkelkompetanse eller personer med særlig merkantil kompetanse knyttet til handel med bestemte land.

Tabell 4.2 viser resultatene fra en undersøkelse fra Fafo der de industribedriftene som hadde ansatt utenlandske arbeidstakere med universitets- eller høgskolekompetanse, fikk spørsmål om hvilken rekrutteringskanal som var viktigst.

Den vanligste rekrutteringskanalen for industribedrifter ved rekruttering av ansatte på universitets- og høgskolenivå var å henvende seg direkte til arbeidsmarkedet gjennom annonser i utlandet. Dessuten benyttet mange virksomheter rekrutteringsbyråer og intern rekruttering i konsernet. EURES og offentlig arbeidsmarkedsetat i utlandet spiller en mindre rolle. En relativt stor andel av bedriftene krysset av for svaralternativet «Andre rekrutteringskanaler». Eksempel på andre rekrut-

Tabell 4.2 Mest benyttede rekrutteringskanaler ved rekruttering av arbeidstakere med universitets- og høgskolekompetanse til industribedrifter.

	Prosent
Annonser mv. i utlandet	26
Private rekrutteringsbyråer	23
Intern rekruttering i konsernet	16
Gjennom andre utenlandske arbeidstakere	15
Ekstern rekruttering via egen virksomhet i utlandet	11
Aetat/NAV i Norge	9
EURES (European Employment Services)	4
I samarbeid med norske virksomheter	4
Offentlig arbeidsmarkedsetat i landet det rekrutteres fra	2
Andre rekrutteringskanaler	26

Hver bedrift kunne krysse av for inntil tre ulike kanaler.

Kilde: Åsmund Arup Seip, Jakten på kompetanse. Fafo-rapport 12, 2007

teringskanaler kan være at utenlandske arbeidssøkere sender en åpen søknad eller på annen måte selv tar kontakt med en norsk bedrift uten at bedriften har utlyst en ledig stilling.

Undersøkelsene gjengitt i tabell 4.1 og 4.2 er ikke direkte sammenliknbare da både spørsmålsstillingen, svaralternativene og utvalgene er ulike. Likevel er det i de to undersøkelsene kun henholdsvis 5 pst. og 4 pst. av arbeidsgiverne som oppgir at de har benyttet EURES ved rekruttering av arbeidskraft fra utlandet, noe som kan tyde på at denne rekrutteringskanalen spiller en relativt beskjeden rolle. Flere forhold kan tilsi at betydningen til EURES her undervurderes: (i) En del arbeidsgivere som har fått informasjon og hjelp til å lyse ut stillingsannonser i utlandet eller annen bistand i forbindelse med rekruttering fra utlandet, kan ha oppfattet dette som bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, også i tilfeller hvor EURES-nettverket har bistått. I Fafos undersøkelse oppgir 9 pst. av bedriftene at de har benyttet «Aetat/NAV», mens dette ikke forekommer som svaralternativ i Perducos undersøkelse. (ii) Bruk av bemanningselskaper er vanlig ved rekruttering av arbeidskraft fra utlandet, og slike selskaper samarbeider med EURES i betydelig omfang. Dette blir ikke tilstrekkelig fanget opp i de to undersøkelsene. (iii)

¹³ Resultater i undersøkelsen knyttet til disse bransjene kan være beheftet med betydelig feilmargen som følge av lavt antall respondenter.

¹⁴ Johan Fredrik Rye, *De nye landarbeiderne*. Bygdeforskning. Rapport 9, 2006

En rekruttering kan være resultat av at en utenlandsk arbeidssøker har fått stillingsinformasjon eller generell informasjon om jobbsøking og jobbmuligheter i Norge gjennom EURES uten at arbeidsgiver selv har vært i kontakt med EURES. Slik rekruttering vil ikke være fanget opp av undersøkelserne.

4.2 Vikarbyråers og bemanningsselskapers rolle

4.2.1 Norske vikarbyråer og bemanningsselskaper

Norske vikarbyråer og bemanningsselskaper spiller en betydelig rolle når det gjelder rekruttering av arbeidskraft fra utlandet.¹⁵ Vanlige grunner til at en del norske virksomheter velger å benytte bemanningsselskap framfor å administrere rekrutteringsprosessen selv, er at det oppfattes som arbeidsbesparende, at man ønsker å redusere visse typer risiko knyttet til rekruttering og at det gjør det mulig å skaffe arbeidskraft fra utlandet med den etterspurte kompetansen relativt raskt. Dessuten tilbyr bemanningsselskapene utleie av arbeidskraft, noe som innebærer at arbeidstakeren er ansatt i bemanningsselskapet mens vedkommende utfører arbeid hos en oppdragsgiver.

De fleste virksomhetene som benytter bemanningsselskap i forbindelse med rekruttering fra utlandet, leier inn den utenlandske arbeidskraften. Dette må ses i sammenheng med at mange bedrifter har behov for arbeidskraft for å avhjelpe midlertidige produksjonstopper knyttet til sesong- eller konjunkturmessige variasjoner, eller tidsbegrensede oppdrag. Det er ikke uvanlig at utenlandske arbeidstakere som har vært utleid til en oppdragsgiver, senere blir ansatt hos denne. Innleie av arbeidstakere kan således også fungere som utprøving av arbeidstakere.

Nesten all utenlandsk arbeidskraft som rekrutteres gjennom bemanningsselskaper, rekrutteres fra andre EØS/EFTA-land, og mange rekrutteres fra Polen. Den første tiden etter EU-utvidelsen rekrutterte bemanningsselskapene hovedsakelig arbeidstakere til bygge- og anleggsnæringen. Utviklingen på arbeidsmarkedet har medført at de nå rekrutterer utenlandske arbeidstakere til en rekke bransjer.

Bemanningsselskaper i Norge har som regel egne nettverk og samarbeidspartnere i andre land som benyttes når de rekrutterer arbeidskraft fra utlandet. De største bemanningsselskapene inngår gjerne i internasjonale konsern og har søsterbedrifter i andre land som kan bistå i rekrutteringsprosessen. Aktuelle arbeidstakere rekrutteres i sitt hjemland gjennom ulike former for annonsering og andre rekrutteringskanaler. Noen bemanningsselskaper samarbeider med arbeidsmarkedsetatene i andre land og med EURES, blant annet gjennom felles deltakelse på rekrutteringsmesser i utlandet.

En del arbeidstakere som bemanningsselskaper rekrutterer fra land utenfor Norden, gjennomgår forberedende aktiviteter i sitt hjemland. Det kan for eksempel være praktisk testing av yrkeskompetanse eller språkopplæring i norsk. Det er også vanlig at bemanningsselskapene tilrettelegger for de utenlandske arbeidstakerne ved å skaffe bolig i Norge eller tilby språkopplæring i norsk etter at arbeidsforholdet er påbegynt i Norge.

Arbeidstakere fra nye EU-land av 2004, samt arbeidstakere fra det øvrige EØS/EFTA-området (unntatt Norden) som er utleid ut over tre måneder, skal ha oppholdstillatelse som arbeidstaker. I 2007 ble det gitt omlag 12 000 slike tillatelser i forbindelse med formidling og utleie av arbeidskraft.

4.2.2 Utenlandske vikarbyråer og bemanningsselskaper

Norske bedrifter kan også leie inn arbeidskraft fra utenlandske bemanningsselskaper.¹⁶ Dersom de utenlandske arbeidstakerne som leies ut til norsk oppdragsgiver er ansatt hos bemanningsselskapet i hjemlandet, er selve utleietjenesten å regne som grenseoverskridende tjenesteyting. Dette innebærer at kravene i utsendingsdirektivet gjelder. Dette er implementert i norsk rett. Her stilles det krav om at vilkårene i arbeidsmiljøloven gjelder bl.a. vedrørende arbeidstid og HMS-regler. Da Norge ikke har minstelønn, legger ikke norsk regelverk føringer for avlønningen, unntatt i bransjer hvor det er truffet allmenngjøringsvedtak, jf. nærmere omtale i kapittel 7. I bransjer der allmenngjøringsvedtak ikke er truffet, kan arbeidstakere som er ansatt i et utenlandsk bemanningsselskap, bli tilbudt lønn som er vesentlig lavere enn det som følger av norske lønnsvilkår.

¹⁵ At et vikarbyrå eller bemanningsselskap i denne sammenhengen betegnes som «norsk» sier ingen ting om eierforholdene, men innebærer at byrået/selskapet er etablert her i landet og har sitt utleiepersonell ansatt i Norge.

¹⁶ Med «utenlandsk» menes i denne sammenhengen byråer/selskaper som er etablert i et annet land og som leverer sine tjenester fra hjemlandet.

4.3 Myndighetenes system og erfaringer

4.3.1 Arbeids- og velferdsetatens ordinære arbeidsformidling

EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere medfører at arbeidssøkere fra andre EØS-land fritt kan søke arbeid i Norge. De har rett til å registrere seg som arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten og få samme service på NAV-kontorene som innenlandske borgere, jf. kapittel 8.

4.3.2 EURES

Det europeiske arbeidsformidlingsnettverket EURES (EUROpean Employment Services) er et forpliktende samarbeid mellom de offentlige arbeidsmarkedsmyndighetene i EØS/EFTA-området, EU-kommisjonen og partene i arbeidslivet. EURES er EØS/EFTA-landenes praktiske verktøy for å fremme mobilitet på arbeidsmarkedet i Europa. EURES tilbyr arbeidssøkere og arbeidsgivere informasjon og veiledning om jobb- og rekrutteringsmuligheter i andre EØS/EFTA-land, og bistår med praktisk rekrutteringsbistand til arbeidsgivere.

EURES består av et omfattende nettverk av spesialutdannede EURES-rådgivere. Ved inngangen til 2008 var 732 EURES-rådgivere ansatt i de 31 landene som inngår i EURES-nettverket i Europa. EURES har en egen europeisk jobbmobilitetsportal på internett. Hovedtjenestene på denne portalen er en felles europeisk stillingsdatabase hvor arbeidssøkere kan finne aktuelle ledige stillinger i alle EØS/EFTA-land, og en CV-database for mobile arbeidssøkere hvor interesserte arbeidsgivere kan søke etter kvalifisert arbeidskraft. Stillinger som lyses ut offentlig på nav.no, blir automatisk tilgjengelige gjennom den europeiske stillingsbasen på EURES-portalen. På EURES-portalen finnes også en informasjonsdatabase om arbeids- og leveforhold i alle medlemslandene.

Den norske delen av EURES har en egen nettside hvor både arbeidsgivere og arbeidssøkere kan finne nyttig informasjon og praktiske tips, herunder brosjyrer og faktaark. Informasjon som retter seg mot utenlandske arbeidssøkere, er tilgjengelig på flere språk. EURES bistår dessuten arbeidsgivere med å finne ledig arbeidskraft i andre EØS/EFTA-land blant annet ved utforming av stillingsannonser. I tillegg kan norske arbeidsgivere delta på rekrutteringsmesser som arrangeres av EURES-nettverket i de landene som har over-

Boks 4.1 Aktiviteten i den norske delen av EURES i 2007

Antall EURES-rådgivere og -konsulenter i Norge har i løpet av 2007 økt fra 17 til 33. De finnes nå i alle fylker unntatt Finnmark.

EURES har hatt 38 500 kontakter med jobbsøkere fra EØS/EFTA-området og 11 000 kontakter med norske arbeidsgivere i løpet av 2007. Antall bekreftede registrerte formidlinger gjennom EURES er om lag 1300.

EURES har deltatt på om lag 80 rekrutteringsmesser i 2007, hovedsakelig i Sverige, Tyskland, Portugal og Polen.

Gjennom EURES Ingeniørprosjekt har 43 norske arbeidsgivere deltatt på rekrutteringsmesser i utlandet, og 85 utenlandske ingeniører har fått jobb i Norge i løpet av 2007.

Rundt 1000 norske arbeidsgivere er registrert som brukere av CV-basen på EURES-portalen www.eures.europa.eu. Disse søker etter arbeidskraft direkte blant de rundt 300 000 CV-ene som er registrert der.

EURES har utgitt en DVD, «Moving to Norway?», med informasjon om jobbsøking i Norge; muligheter, rettigheter og plikter. Filmen har engelsk tale og er teksten til tysk og polsk.

skudd på arbeidskraft. Gjennom EURES bistår Arbeids- og velferdsetaten arbeidsgivere med å finne fram til aktuelle rekrutteringsmesser, deltar på messene med generell informasjon om Norge og kan eventuelt også bistå i forbindelse med intervju av aktuelle arbeidssøkere.

EURES startet i oktober 2006 et prosjekt for rekruttering av ingeniører fra andre EØS/EFTA-land, hovedsakelig til energisektoren og byggesektoren. I løpet av 2007 har dette prosjektet fått et betydelig omfang. Ingeniørene rekrutteres blant annet gjennom målrettede rekrutteringsmesser, og de registreres i en egen CV-base. Interesserte bedrifter som tar kontakt med EURES, får tilsendt CV-er på aktuelle kandidater. En del bedrifter deltar også selv på rekrutteringsmessene.

Fra våren 2008 tilbyr EURES økt tilgjengelighet for brukere gjennom egen informasjonstjeneste for arbeidsgivere ved Arbeids- og velferdsetatens Servicesenter i Mo i Rana. Her kan arbeidsgivere få basisinformasjon pr. telefon eller e-post om utlysning av stilling i Europa, informasjon om planlagte rekrutteringsmesser og henvisning til nærmeste EURES-rådgiver.

4.3.3 Nordisk og annet regionalt samarbeid

Norden fungerer på mange måter som et naturlig felles arbeidsmarked, blant annet som følge av felles språk og kultur, og relativt korte avstander, spesielt i de grensenære områdene. Myndighetene i de nordiske landene har lagt vekt på å tilrettelegge særskilt for arbeidstakermobilitet i Norden gjennom overenskomsten om et felles nordisk arbeidsmarked. Nordiske borgere trenger ikke oppholdstillatelse for å ta arbeid i et annet nordisk land. For eksempel har Norge og Sverige gjennom flere perioder hatt god nytte av arbeidskraftsutveksling mellom landene. Ledig arbeidskraft har kunnet trekke fordel av bedre økonomiske tider på den andre siden av grensen ved å ta arbeid der, enten ved å flytte eller pendle. På begynnelsen av 1990-tallet tok mange nordmenn arbeid i Sverige, en tendens som avtok mot midten av det samme tiåret. De senere årene har strømmen gått den andre veien. Et stort antall svensker arbeider i norske bedrifter, spesielt i handels- og servicebransjen i de større byene (særlig i Sørøst-Norge) og innen sesongbetont turisme. Bygg- og anleggsbransjen og helsesektoren er også bransjer hvor arbeidstakere fra Sverige og andre nordiske land tradisjonelt har bidratt til å dekke arbeidskraftbehovet når det har vært mangel på arbeidskraft i Norge.

Flere steder i landet samarbeider Arbeids- og velferdsetaten på regionalt eller fylkesnivå med arbeidsmarkedsetatene i Sverige og Finland om formidling av arbeidskraft på tvers av grensene. I Morokulien Infocenter på den norsk-svenske grensen etablerte den norske og svenske arbeidsmarkedsetaten i 1997 et felles kontor. Dette kontoret, «NAV Indre Skandinavia» eller «Grensetjenesten», har informasjon og arbeidsformidling som sine oppgaver, og bistår både arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Det Nordre nordiske nettverket er et regionalt nettverk innad i EURES hvor arbeidsmarkedsetatene i de nordlige delene av Norge, Sverige og Finland, samt Island samarbeider for å fremme mobiliteten på arbeidsmarkedet innenfor denne delen av Norden. Deltakerne i nettverket bistår hverandre med utlysning av stillinger og søk etter aktuelle kandidater. De utveksler løpende informasjon om utviklingen på arbeidsmarkedet lokalt, regionalt og nasjonalt i de ulike landene.

Det foregår også betydelig samarbeid i nordområdene, blant annet mellom Arbeids- og velferdsetaten og sysselsettingstjenesten i Murmansk fylke. I kapittel 15 er disse samarbeidsprosjektene nærmere omtalt.

4.3.4 Erfaringer fra Aetatens helserekrutteringsprosjekt

I årene 1998–2003 hadde Aetat en egen prosjektorganisasjon som i samarbeid med arbeidsgivere rekrutterte helsepersonell (leger, sykepleiere, hjelpepleiere og tannleger) fra utlandet. I denne perioden ble det totalt rekruttert 1883 helsearbeidere, hovedsakelig fra Tyskland, Finland, Østerrike, Italia og Polen. De viktigste suksessfaktorene for dette prosjektet var at Aetat samarbeidet tett både med norske arbeidsgivere og med utenlandske arbeidsmarkedsmyndigheter, samt at de utenlandske helsearbeiderne fikk norskopplæring i hjemlandet før de kom til sin nye arbeidsplass i Norge.

En erfaring som ble gjort i forbindelse med Aetatens helserekrutteringsprosjekt, var at det kan være vanskelig og tidkrevende for helsepersonell fra land utenfor EØS/EFTA-området å få godkjent fagutdanningen fra hjemlandet slik at de oppnår norsk autorisasjon. De fleste helsearbeiderne fra tredjeland må gjennomføre tilleggskurs i Norge.

Arbeids- og velferdsetaten har også gjennomført andre mer avgrensede rekrutteringsframstøt i utlandet. Foranledningen har enten vært generelle signaler om store rekrutteringsproblemer innenfor bestemte bransjer eller konkrete rekrutteringsoppdrag fra arbeidsgivere. Etatens erfaring er at rekrutteringsframstøt i utlandet kun er hensiktsmessig dersom det gjennomføres i et forpliktende samarbeid med arbeidsgivere som først har meldt et konkret antall ledige stillinger til etaten, og det ikke har vært mulig å besette disse stillingene med innenlandsk arbeidskraft.

4.3.5 Forskerrekruttering

EU-kommisjonen har i samarbeid med de nasjonale myndighetene tilrettelagt særskilt for internasjonal rekruttering av særlig kompetent arbeidskraft ved å etablere et eget nettverk for formidling av forskere.

ERA-MORE (European Network of Mobility Centres) er et nettverk av mobilitetssentre som skal fremme mobilitet av forskere mellom europeiske land, med en tilhørende nasjonal internettportal. Den nasjonale portalen er lenket opp til en sentral europeisk portal. Store land har flere nasjonale mobilitetssentre. Norge har ett som er lokalisert i Forskningsrådet. Den norske portalen har adressen www.forskningsradet.no/eracareers.

ERA-MORE skal gjøre det enklere for forskere å finne arbeid i et annet land. Det skjer gjennom å gi relevant informasjon om stillinger og tips om

regelverk og administrative forhold. Samtidig hjelper mobilitetssentrene og portalen landets egne institusjoner med å tilrettelegge for mobilitet. Internasjonal forskermobilitet skal stimuleres. Derigjennom utvikles institusjonene, og de kan bedre sin konkurransevne. En av portalens viktige funksjoner er at den brukes til internasjonal utlysning av vitenskapelige stillinger. Stillingene utlyses på den europeiske portalen som har adresse <http://ec.europa.eu/eracareers>. Dette bidrar til større eksponering og gjør det enklere for utenlandske forskere å orientere seg på det norske arbeidsmarkedet.

På den norske nasjonale portalen finnes det i tillegg informasjon om blant annet arbeids- og oppholdstillatelse, skatteregler, trygderettigheter, toll og avgifter. Mye av informasjonen oppgis via lenker til de aktuelle etatenes internettsider. Portalen inneholder også mer generell informasjon om Norge som oppholdsland.

I regi av portalen og mobilitetssenteret arrangeres også kontaktmøter mellom forskningsinstitusjoner og de offentlige etatene en utenlandsk arbeidssøker må forholde seg til. Dette fremmer økt kunnskap om regelverk og prosedyrer. Slik kunnskap forenkler rekrutteringsprosessen og gjør det lettere for institusjonene å bistå utenlandske arbeidstakere. Hyppigere kontakt fører også til økt samarbeid mellom de ulike etatene, noe som også kan forenkle den prosessen en utenlandsk arbeidssøker må gjennom.

Forskningsrådet forvalter på vegne av Kunnskapsdepartementet ansvaret for portalen og mobilitetssenteret, som fram til utgangen av 2007 var finansiert av EU-kommisjonen. Arbeidet med ERA-MORE-portalen og mobilitetssenteret vil fortsatt ha høy prioritet og være et viktig bidrag til å øke rekrutteringen til norske forskningsmiljøer.

4.4 Oppsummering

Det er fri bevegelighet for alle typer arbeidskraft innenfor EØS/EFTA-området. I tillegg er det relativt gode muligheter i det norske regelverket for rekruttering også fra land utenfor EØS/EFTA-området.

Det stramme arbeidsmarkedet i Norge de siste årene har medført at norske virksomheter i stadig større grad benytter seg av muligheten til å rekruttere arbeidskraft fra utlandet. Behovet for utenlandsk arbeidskraft blir i hovedsak dekket av borgere fra andre nordiske land, nye EU-land som Polen og Litauen og andre EU-land som Tyskland og Storbritannia. Det er foreløpig relativt liten arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA-området. I landbruksnæringen er det lang tradisjon for å rekruttere sesongarbeidstakere fra utlandet. I tillegg har bygg- og anleggsbransjen fått markant innslag av utenlandsk arbeidskraft etter EU-utvidelsen i 2004. Nå rekrutteres det også utenlandsk arbeidskraft i betydelig omfang til industrien og en rekke andre bransjer. De fleste arbeidstakerne som rekrutteres fra utlandet, er ufaglærte eller faglærte, mens det er færre med høyere utdanning.

Virksomheter som skal ansette arbeidstakere fra utlandet, benytter ulike rekrutteringskanaler, for eksempel forskjellige former for annonsering, eller bruk av eget nettverk. Mange virksomheter benytter bemanningsselskaper. Enkelte bemanningsselskaper tilrettelegger i den forbindelse særskilt for de utenlandske arbeidstakerne, for eksempel ved å tilby språkopplæring i norsk i hjemlandet eller ved å bistå med å skaffe bolig i Norge. Arbeids- og velferdsetaten har en egen tjeneste, EURES, som blant annet har spesialkompetanse på rekruttering av arbeidskraft fra utlandet.

5 Regelverk for tillatelser til arbeid

5.1 Hovedlinjer i utviklingen av den regulerte arbeidsinnvandringen

5.1.1 Regulering av innvandring

Den moderne utlendingslovgivningen utviklet seg gradvis i forrige århundre. Det startet med en begrenset lov om anmeldelse av reisende og fremmede i 1901, via en rekke kontrolltiltak under første verdenskrig, fremmedloven av 1927 som blant annet innførte et generelt krav om arbeidstillatelse, fremmedloven av 1956 og forskrift om midlertidig innvandringsstopp av 1975. Ved hver store revisjon har man i noen grad bygd videre på sentrale elementer i tidligere lovgivning samtidig som det er foretatt til dels betydelige endringer.

Lovgivningen er blitt mer omfattende. Den har hatt som mål å sikre en regulert og kontrollert innvandring. Praktiseringen av reglene har variert. Fra fremmedloven av 1956 trådte i kraft fram til først på 1970-tallet var det en liberal praksis. Det var et økende behov for arbeidskraft. Som hovedregel ble arbeidstillatelse innvilget til alle som kom til Norge og skaffet seg arbeid. Det ble vanligvis ikke foretatt noen vurdering av arbeidsmarkedets behov for å rekruttere fra utlandet under behandling av søknadene. Det var heller ikke særlig mange som kom før 1970.

Med økende arbeidsinnvandring fra land som Marokko, Pakistan, Tyrkia og India tidlig på 1970-tallet ble regelverk og praksis gradvis innskjerpet fram til det ble gitt en forskrift om midlertidig innvandringsstopp i 1975.

Innvandringsstoppen hadde allerede fra starten av en rekke unntak, blant annet for å sikre tilgang til etterspurt utenlandsk arbeidskraft til oljesektoren. Hovedprinsippet for reguleringen ble at bare de som falt inn under ett av unntakene, for eksempel spesialister, og for øvrig fylte de generelle vilkårene, kunne få arbeidstillatelse. Dette førte til at arbeidsinnvandringen fra enkelte utviklingsland tok slutt siden de fleste som kom fra disse landene, var ufaglærte. Behovet for høyt utdannet utenlandsk arbeidskraft ble dekket av arbeidsinnvandrere fra Norden og andre OECD-land.

Den midlertidige innvandringsstoppen ble forlenget inntil videre i 1976 og gjort varig fra 1981.¹ Forskriften ble først opphevet da den någjeldende utlendingsloven fra 1988 med tilhørende utlendingsforskrift trådte i kraft 1. januar 1991.²

5.1.2 Utlendingsloven av 1988 – regulert og behovsstyrt arbeidsinnvandring

Utgangspunktet i lovgivningen fra 1988 var et overordnet politisk mål om regulert og kontrollert innvandring. Arbeidsinnvandringen skulle ikke styres av arbeidsgivers interesser, men «vurderes ut fra en helhetlig avveining mellom samfunnsmessige og økonomiske hensyn».³ Det skulle foretas en arbeidsmarkedsmessig vurdering av behovet for utenlandsk arbeidskraft. Dette kom blant annet til uttrykk ved krav om at ledige stillinger ikke kunne besettes av innenlandsk arbeidskraft (senere utvidet til arbeidskraft fra EØS/EFTA-området) før utenlandsk arbeidskraft kunne rekrutteres.

Videre ble det slått fast at hovedprinsippene for innvandringsreguleringen skulle behandles av Stortinget.

Utlendingsloven innførte et nytt prinsipp: Når de generelle og spesielle vilkårene for en tillatelse til opphold eller arbeid var oppfylt, hadde utlendingen *rett* til tillatelse. Tidligere kunne myndighetene gi tillatelse når vilkårene var oppfylt, men søkeren hadde ingen rett.

Regelverket videreførte den regulerte arbeidsinnvandringen ved å innarbeide de spesifikke unntakene som kom i forskriften fra 1975. Etter ikrafttreddelsen er det gjennomført en rekke lov- og forskriftsendringer og gitt supplerende retningslinjer

¹ Jf. St.meld. nr. 74 (1979-80) Om innvandrere i Norge og Innst. S. nr. 183 (1980-81). Komiteen bemerket forøvrig i innstillingen at:

(B)egrepet innvandringsstopp er uheldig og er ikke dekkende for den politikk som hittil er ført og som det legges opp til for de nærmeste år. Når det samlede antall utlendinger i Norge økte med ca. 12 000 i perioden 1976–79, innebærer ikke dette stopp i innvandringen, men derimot en regulering etter bestemte retningslinjer.

² Jf. lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 23. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

³ Se kapittel 4 i St.meld. nr. 39 (1987-88)

i form av instruksjer fra departementet og rundskriv fra Utlendingsdirektoratet.

5.1.3 Samfunns- og politikktutvikling etter 1991

Regelverket som trådte i kraft i 1991, skulle kunne praktiseres fleksibelt i forhold til etterspørselen etter arbeidskraft. Det ble fortolket og anvendt forholdsvis stramt de første årene som var preget av lavkonjunktur og relativt høy ledighet.

Mot slutten av 1990-tallet var det høykonjunktur i norsk økonomi med sterk vekst i sysselsettingen og i etterspørselen etter arbeidskraft i flere sektorer. Selv om mye av behovet fortsatt kunne dekkes innenfor Norden og andre EØS/EFTA-land, ble det fra flere hold reist krav om en betydelig oppmyking av regelverk og praksis overfor arbeidstakere fra land utenfor EØS/EFTA-området.

Bondevik II-regjeringen ga i sin tiltredelseserklæring fra 2001 uttrykk for et ønske om «en kraftig oppmyking i regelverket for arbeidsinnvandring til Norge». I 2002 ble et drøftingsnotat om behov og muligheter for å åpne for mer ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS sendt på høring. Det ble blant annet foreslått en prøveordning for ufaglært arbeidskraft fra EUs kandidatland. Landsorganisasjonen og enkelte andre organisasjoner gikk på prinsipielt grunnlag mot forslag om slik liberalisering. De fleste andre høringsinstansene var positive, så lenge slike arbeidstakere fikk samme rettigheter som andre. På bakgrunn av den nært forestående utvidelsen av EU/EØS-området ble forslaget lagt til side. Daværende regjering ønsket å avvente virkningene av denne viktige endringen i rammebetingelsene for tilgang på arbeidskraft, jf. St.meld. nr. 16 (2003–2004) Et velfungerende arbeidsmarked.

5.1.4 Regelverks- og praksisendringer for tredjelandsborgere

I 1993 ble det innført en kvote for sesongarbeidstakere i landbruket for å dekke næringens særskilte behov. Kvoten fastsettes årlig av Arbeids- og velferdsetaten i hvert fylke etter en konkret vurdering av behovet for arbeidskraft i kommende sesong. Ordningen innebærer en forenkling av behandlingen av de søknadene som faller innenfor årets kvote, samtidig som den medfører en arbeidsmarkedsmessig prøving av behovet for arbeidskraft.

Fra september 1999 ble det åpnet for at ufaglærte russere fra Barentsregionen kunne få arbeidstillatelse til å arbeide i virksomheter som

midlertidig ikke fikk dekket sitt behov for arbeidskraft på det innenlandske arbeidsmarkedet eller med arbeidskraft fra EØS/EFTA-området. Først gjaldt ordningen fiskeindustrien i Troms og Finnmark. Senere har også Nordland blitt føyd til.

Fra mai 2000 ble muligheten for å rekruttere faglærte/spesialister endret. Kravet om fagutdanning på høyere nivå, det vil si universitets- eller høyskoleutdanning eller tilsvarende utdanning, ble erstattet med krav om at søkerne måtte være faglærte med minimum treårig yrkesrettet utdanning på norsk videregående skoles nivå. Fra august 2002 ble det innført en årlig kvote for faglærte/spesialister. Ordningen innebar at det ikke lenger skulle foretas en individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering som del av søknadsbehandlingen før kvoten var fylt. Kvoten ble satt til 5000 faglærte/spesialister. Denne kvoten fungerer som et tak for hvor mange saker som kan behandles etter en forenklet prosedyre. Til nå har ikke kvoten begrenset muligheten for enkel tilgang til arbeidskraft fordi den aldri har vært fylt opp.

«Karantenebestemmelsen» ble opphevet oktober 2001. Karantenebestemmelsen medførte at utlendinger som hadde hatt oppholdstillatelse som student, normalt ikke kunne få arbeidstillatelse før etter fem års opphold utenfor Norge. Ordningen var ment som et virkemiddel for å sikre at internasjonale studenter ikke ble boende i Norge etter endt utdanning. En utdanningstillatelse skulle ikke være grunnlag for varig innvandring, men for midlertidig studieopphold. I tillegg kom bistandspolitiske mål om at studenter fra utviklingsland, som ved hjelp av gunstige låneordninger i Statens Lånekasse hadde tatt en utdanning i Norge, helst skulle vende tilbake til hjemlandet for å bruke utdanningen der. I hvilken grad slike mål ble oppnådd er vanskelig å si. En del studenter med utdanning fra Norge har antagelig reist til andre høyt utviklede land og ikke tilbake til hjemlandet, men omfanget av dette kan ikke angis nøyaktig. Karantenebestemmelsen ble derfor ansett som et lite målrettet virkemiddel i bistandspolitikken.

Da bestemmelsen ble opphevet, kunne studenter som fant relevant arbeid før studietillatelsen løp ut, bli i Norge med arbeidstillatelse som faglært/spesialist. De studentene som ikke hadde funnet arbeid, skulle reise hjem etter endt utdanning. Etter regelendringen har det vært en viss økning i antallet studenter som har fått arbeidstillatelse som faglært/spesialist etter endt utdanning. Nyere forskning viser likevel at i perioden 1991–2005 har bare i underkant av 15 pst. av de internasjonale studentene blitt boende i Norge på grunn av arbeid eller familie.⁴ Andelen er større blant studenter fra

land som Russland, India og Sri Lanka som i større grad tar hele og ikke bare deler av utdanningen her.

Adgangen til å søke om arbeidstillatelse fra Norge ble utvidet i januar 2002. Dette var for å gjøre det lettere å rekruttere etterspurt arbeidskraft fra land utenfor EØS/EFTA-området. Utvidelsen gjaldt faglærte/spesialister og de som søker om tillatelse som sesongarbeidstakere. Samtidig fikk faglærte/spesialister mulighet til å søke om arbeidssøkervisum. Et slikt visum kan gis til en som ønsker å sondere arbeidsmarkedet i Norge, eller som har en arbeidskontrakt og ønsker å reise inn i Norge før tillatelse foreligger.

Et viktig hensyn i behandlingen av søknader om arbeidstillatelser er at arbeidstakeren skal kunne starte arbeidet så raskt som mulig i tråd med arbeidsgiverens behov. For å imøtekomme dette, fikk politiet i januar 2002 adgang til å innvilge foreløpig arbeidstillatelse i påvente av den ordinære søknadsbehandlingen.

For å bedre arbeidsgivers mulighet til å bistå utenlandske arbeidssøkere og dermed være mer konkurransedyktige i kampen om ønsket arbeidskraft, fikk arbeidsgivere med forretningssted i Norge i februar 2003 mulighet til å søke om arbeidstillatelse på vegne av arbeidstakeren.

Fra oktober 2003 fikk også en rekke utenriksstasjoner adgang til å innvilge søknader om arbeidstillatelse for faglærte/spesialister når det ikke er tvil om at vilkårene for en tillatelse er oppfylt.

Fra 2008 er det satt i verk flere forenklingstiltak ved rekruttering av faglært arbeidskraft fra tredjeland. Dette gjelder følgende:

- Politiet har fått vedtaksmyndighet ved søknad om fornyelse av arbeidstillatelse for tredjelandborgere, også dersom søknaden gjelder nytt arbeid eller arbeidssted, så lenge det dreier seg om samme type arbeid. Arbeidstakeren kan tiltre hos den nye arbeidsgiveren før tillatelse er gitt.
- Fortolkningen av reglene om varig opphold (bosettingstillatelse) er myket opp, slik at vilkårene for den gitte tillatelsen anses oppfylt selv om det skjer et skifte av arbeidsgiver, så lenge søkeren har arbeidet i Norge i tre sammenhengende år.

- Visumpliktige faglærte/spesialister, kan søke arbeidstillatelse fra Norge uavhengig av om de har et arbeidssøkervisum med varighet på tre måneder eller kortere eller et ordinært visum med slik varighet.

Regjeringen ser det som viktig å hindre at arbeidsinnvandring bidrar til å undergrave norske lønns- og arbeidsvilkår. I den sammenhengen er arbeidet med å gjeninnføre krav om arbeidstillatelser for utenlandske sjøfolk på utenlandske skip i norsk innenriksfart tatt opp.

5.1.5 Forslag til ny utlendingslov i 2007

Våren 2007 la Regjeringen fram Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Forslaget viderefører prinsippene og reglene om arbeidsinnvandring i gjeldende regelverk, men med enkelte viktige endringer og presiseringer.

Det heter i lovproposisjonen:

«Utgangspunktet for reguleringen av arbeidsinnvandringen er Norges behov for arbeidskraft. Både privat og offentlig sektor skal gis mulighet til å rekruttere nødvendig utenlandsk arbeidskraft. Behovet for utenlandsk arbeidskraft må ses i forhold til målet om regulert innvandring som bidrar til stabil økonomisk og sosial utvikling. Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft skal ikke fortrenge ledig innenlandsk arbeidskraft og skal heller ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv. Det er særlig i forhold til den delen av arbeidsmarkedet hvor det rekrutteres ufaglært arbeidskraft at det er utfordringer i denne sammenhengen. Det må også legges vekt på at en del innvandrergreper som allerede har opphold i Norge, er blant de som har størst vanskeligheter med å få innpass på arbeidsmarkedet. Dersom man utvider adgangen til arbeidsinnvandring for ufaglærte utlendinger, vil dette kunne gjøre arbeidet med integreringen og inkluderingen i det norske samfunnet gjennom arbeid vanskeligere».

Forslaget legger opp til at vi fortsatt skal ha en regulert og behovsstyrt innvandring. Behovet for arbeidskraft vil variere over tid, både med hensyn til art og omfang. Lovforslaget er derfor utformet som et rammeverk hvor hovedprinsippene for arbeidsinnvandringen nedfelles direkte i loven. En utdypende forskriftsregulering forutsettes å lette tilpassingen til raske endringer i arbeidsmarkedet.

⁴ Brekke, Jan-Paul, International students and immigration to Norway, ISF report 2006: 8.

5.2 Internasjonale forpliktelser

De viktigste internasjonale forpliktelsene Norge har til å regulere arbeidsinnvandring, gjelder nordiske borgere og borgere innenfor EØS/EFTA-området.

5.2.1 Norden

Den nordiske overenskomsten om et felles arbeidsmarked ble inngått av Danmark, Finland, Norge og Sverige 22. mai 1954. Island sluttet seg til i 1982. Grunntanken var at nordiske borgere skulle ha rett til fritt å arbeide og bosette seg i et annet nordisk land, og at muligheten for fri bevegelighet av arbeidskraft mellom de nordiske landene var til gagn for den økonomiske og sosiale utviklingen. Nordiske borgere er derfor unntatt fra det generelle kravet om tillatelse for å arbeide i Norge og for å oppholde seg her utover tre måneder.

Avtalen inneholder også bestemmelser mot diskriminering når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

Den nordiske avtalen gjelder uavhengig av avtaler knyttet til EØS/EFTA-området, jf. kapittel 9. Ved inngåelsen av EØS-avtalen ble det tatt forbehold om en videreføring av de gjeldende ordningene, slik at nordiske statsborgere fortsatt kan bo og arbeide i et annet nordisk land uten krav om tillatelse.

5.2.2 EØS/EFTA-området

1. januar 1994 trådte Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) mellom EU og EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein i kraft.

EØS-avtalens siktemål er å etablere ett felles marked uten indre grenser. For å oppnå dette fastsetter avtalen prinsippet om fri bevegelighet av produkter og produksjonsfaktorer og like konkurransevilkår i hele markedet. Begrepet «de fire frihetene» viser til prinsippene om fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital som det i utgangspunktet ikke er adgang til å legge restriksjoner på.

For arbeidsinnvandring er det prinsippene om fri bevegelighet for personer og tjenester som er sentrale. Prinsippet om fri etableringsrett har også interesse fordi det innebærer at borgere av ett EØS-land har rett til å etablere seg i et annet EØS-land.

Reglene om fri bevegelighet gjelder både økonomisk aktive personer, det vil si arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere, og

Boks 5.1 Om proporsjonalitet og ikke-diskriminering

Proporsjonalitetsprinsippet krever forholdsmessighet mellom det målet man ønsker å oppnå, og de midlene som tas i bruk for å oppnå målet. Prinsippet angir i hvilken grad myndighetene kan legge begrensninger på den enkeltes handlefrihet i henhold til prinsippet om fri bevegelighet. Hovedpoenget er at restriksjonene ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre offentlige interesser. Prinsippet er ulovfestet og har klare likhetstrekk med forholdsmessighetsprinsippet som gjelder i norsk forvaltning.

Ikke-diskrimineringsprinsippet forbyr forskjellsbehandling av borgere fra de ulike EØS-landene på grunnlag av nasjonalitet. Ulovlig forskjellsbehandling kan gjelde både ulik behandling av like tilfeller og lik behandling av ulike tilfeller. Både åpenbar og skjult forskjellsbehandling rammes av forbudet. Det aksepteres likevel saklig begrunnet forskjellsbehandling i en viss utstrekning. Prinsippet kommer til uttrykk generelt i EØS-avtalen artikkel 4, men framgår også enkelte ganger uttrykkelig i EØS-avtalens spesielle forbudsbestemmelser om de fire frihetene.

personer som ikke er økonomisk aktive, men som kan forsørge seg selv. Familiemedlemmer er også omfattet uavhengig av statsborgerskap.

Andre tredjelandsborgere enn familiemedlemmer har bare begrensede rettigheter etter reglene om fri etableringsrett og fri bevegelighet av tjenester. Etableringsretten gir et foretak mulighet til å ta med seg tredjelandsborgere forutsatt at det ikke settes vilkår i strid med prinsippene om proporsjonalitet og ikke-diskriminering, se boks 5.1. Det vil si at foretaket kan tilsette tredjelandsborgere i samme utstrekning som norske foretak kan. Et selskap som yter tjenester, har rett til å bruke sine egne ansatte og kan sende tredjelandsborgere for å yte tjenester i et annet land.

I forbindelse med EØS-utvidelsen i 2004 ble det innført bestemmelser som åpner for å innføre overgangsregler i nasjonal lovgivning. Norge har benyttet seg av denne adgangen både i 2004 og 2007, jf. omtale i avsnitt 5.4.

EFTA-konvensjonen og fri bevegelighet

Norge, Island, Liechtenstein og Sveits er medlemmer av Den europeiske frihandelsorganisasjonen (EFTA). Opprinnelig var EFTAs virkeområde først og fremst å fremme frihandel med industriprodukter mellom medlemslandene. Den reviderte konvensjonen av 1999 trådte i kraft 21. juli 2001. Den utvider virkeområdet til blant annet også å gjelde fri bevegelighet av personer. EFTA-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet av personer likner mye på EØS-avtalens tilsvarende bestemmelser. De gir rett til å ta arbeid, etablere selvstendig næringsvirksomhet og rett til opphold i inntil 90 dager for å selge tjenester.

Avtalen har størst betydning overfor Sveits siden de andre EFTA-landene også er medlemmer av EØS. Den innebærer at norske myndigheter i denne sammenhengen skal behandle sveitsiske borgere på samme måte som EØS-borgere.

Fortrinnsrett for arbeidskraft innenfor EØS/EFTA-området

Det er et arbeidsmarkedspolitisk mål å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Dette innebærer at innenlandsk arbeidskraft normalt har fortrinnsrett til ledige stillinger. Med innenlandsk arbeidskraft menes her personer bosatt i Norge, enten disse er norske eller utenlandske statsborgere. Etter rådsforordning (EØF) 1612/68 om fri bevegelighet for arbeidstakere mv. skal EØS-borgere ha samme prioritet til stillinger som innenlandsk arbeidskraft. Det er derfor et prinsipp at det bare skal gis tillatelse til tredjelandsborgere når det ikke finnes tilgjengelig arbeidskraft innenfor landet eller innen-

Boks 5.2 EURES

EURES (Det europeiske arbeidsformidlingsnettverket/European Employment Services) ble etablert av EU-kommisjonen for gjennomføring av prinsippet om fri bevegelighet for arbeidstakere. EURES er et forpliktende samarbeid mellom EU-kommisjonen og de offentlige arbeidsmarkedsmyndighetene i EØS-landene og Sveits. Det er landenes praktiske verktøy for å fremme mobilitet på arbeidsmarkedet. EURES tilbyr arbeidssøkere og arbeidsgivere informasjon og veiledning om jobb og rekruttering i andre EØS/EFTA-land, og gir arbeidsgivere praktisk bistand ved rekruttering fra utlandet, jf. kapittel 4.

for EØS/EFTA-landene med den kompetansen arbeidsgiveren har behov for.

Prinsippene om fortrinnsrett er ikke rettslig bindende på en slik måte at de kan gjøres gjeldende av enkeltpersoner enten disse er arbeidstakere eller arbeidsgivere.

5.3 Utlendingsregelverket – tredjelandsborgere**5.3.1 Generelle prinsipper og vilkår for utforming av regelverket**

Nedenfor følger de generelle prinsippene i dagens regelverk, supplert med foreslåtte endringer i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

Krav om tillatelse

Borgere fra landene utenfor EØS/EFTA-området må som hovedregel ha arbeidstillatelse for å kunne arbeide i Norge. Kravet om arbeidstillatelse gjelder for både lønnet og ulønnet arbeid og for den som ønsker å drive ervervsvirksomhet.

Det er gjort unntak fra kravet om arbeidstillatelse for enkelte kategorier utlendinger som har arbeidsforhold i Norge i inntil tre måneder. I tillegg er det gjort unntak fra kravet om arbeidstillatelse for noen kategorier hvor det samtidig er innført en meldeplikt til politiet.

Felles for alle kategoriene er at oppholdstiden i Norge ikke må komme i konflikt med visumreglene og reglene for oppholdstid på Schengenterritoriet uten oppholdstillatelse. Samlet oppholdstid på Schengenterritoriet kan ikke overstige tre måneder av en periode på seks måneder. Dette gjelder både visumfrie og visumpliktige borgere.

Søknads- og innreisebetingelser

Det generelle utgangspunktet er at tredjelandsborgere skal søke om arbeidstillatelse fra utlandet, og at tillatelsen må være gitt før innreise. Det er samtidig åpnet for at faglærte/spesialister og sesongarbeidstakere, som er særlig viktige for arbeidslivet, kan fremme søknad etter innreise.

Ufaglært arbeidskraft kan som hovedregel ikke reise inn uten tillatelse med mindre de faller inn under ordningen for sesongarbeid.

Asylsøkere og personer som venter på utreise etter avslag på asylsøknad, kan ikke søke om arbeidstillatelse fra Norge.

For øvrig har Utlendingsdirektoratet hjemmel til å gi retningslinjer og gjøre unntak fra kravet om at førstegangs arbeidstillatelse og oppholdstillatelse

telse må være gitt før innreise for ulike grupper av studenter og forskere. Flere av disse vil også være faglærte/spesialister og kunne falle innenfor reglene for denne gruppen.

Familien til faglærte/spesialister kan søke om tillatelse i familieegjenforeningsøyemed enten samtidig med hovedpersonen eller senere. Etter 1. oktober 2006 kan ektefeller eller samboere til personer med tillatelse som gir grunnlag for varig opphold, ikke søke om slik tillatelse fra Norge dersom de er her på besøksvisum.

Tredjelandsborgere kan ikke begynne å arbeide før arbeidstillatelse er gitt. Søkere som ikke kan søke om tillatelse fra Norge, kan som hovedregel heller ikke reise inn til landet mens søknaden er til behandling. Se likevel avsnitt 5.1.4 om arbeidssøkervisum.

Alderskravet

Søkeren må være fylt 15 år for å få arbeidstillatelse. Når søkeren er mellom 15 og 18 år, må foreldrene eller andre som utøver foreldreansvar, samtykke til søknaden. Dette gjelder for adgangen til å arbeide generelt. Lovforslaget foreslår alderskravet satt til 18 år for tillatelser som gir adgang til å ta arbeid innenfor områder hvor det er behov for arbeidskraft, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007). Begrunnelsen er at få hensyn tilsier at næringslivet eller offentlig sektor skal ha adgang til å rekruttere utenlandske arbeidstakere som er under 18 år.

Vandelskravet

Selv om utlendingen fyller de øvrige vilkårene for tillatelse, skal det ikke gis tillatelse hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å nekte utlendingen innreise, opphold eller arbeid i medhold av andre regler i loven. Dersom det foreligger grunnlag for bortvisning eller utvisning, kan tillatelse nektes. Tilsvarende gjelder dersom det er grunnlag for å nekte innreise eller opphold av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Konkret arbeidstilbud – hovedregel om heltidsarbeid

Vilkåret om konkret arbeidstilbud betyr at søkeren enten allerede har en arbeidskontrakt eller er tilbudt arbeid. Det kan ikke innvilges arbeidstillatelse bare ut fra søkerens kvalifikasjoner. Som hovedregel skal det dreie seg om heltidsarbeid for en arbeidsgiver.

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) viderefører kravet om konkret arbeidstilbud og heltidsarbeid for en arbeidsgiver, men åpner for en viss oppmyking av både kravene til heltidsarbeid og til en arbeidsgiver etter en vurdering av hva som er normalt for ulike yrkesgrupper.

Lønns- og arbeidsvilkår

Lønns- og arbeidsvilkår må ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som er ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Kravet skal sikre at utenlandsk arbeidskraft ikke gis dårligere forhold enn innenlandsk arbeidskraft. I tillegg skal rekruttering av utenlandsk arbeidskraft ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv.

Dersom det foreligger tariffavtale innenfor vedkommende yrke eller bransje, legges tarifflønn i utgangspunktet til grunn som minste akseptable lønnsnivå. Foreligger det ikke noen tariffavtale, legges normallønn til grunn. I dette tilfellet må arbeidsgiveren dokumentere eller synliggjøre at den tilbudte lønnen er i samsvar med det som er normalt innenfor vedkommende yrke og arbeidssted.

En arbeidsgiver med forretningssted i Norge må garantere for kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsgiveren er ansvarlig overfor utlendingsmyndighetene. Hvis arbeidsgiveren ikke har forretningssted i landet, må en oppdragsgiver med forretningssted her innestå for tilbudet overfor arbeidstakeren og være ansvarlig overfor utlendingsmyndighetene.

Det norske regelverket har ingen minstelønnsbestemmelse. Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) skal forhindre at utenlandske arbeidstakere tilbys påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere og søke å unngå uheldige konkurransevridninger for virksomheter med norske arbeidstakere, jf. omtale i kapittel 7.

Ved siden av vilkåret om lønns- og arbeidsvilkår gjelder et generelt krav om underhold og bolig. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår og til underhold og bolig gjelder i prinsippet for alle typer søknader om arbeidstillatelser.

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) viderefører praksis vedrørende lønns- og arbeidsvilkår både for arbeidstakere og tjenesteytere.

Bestemt arbeid/arbeidssted – type arbeid

Etter gjeldende rett skal tillatelser til arbeid som hovedregel knyttes til ett bestemt arbeid og ett bestemt arbeidssted. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007)

foreslås det en endring av denne regelen. Forslaget går ut på at tillatelse skal gis til arbeid konkretisert ved et bestemt yrke. Dette gir arbeidstakeren en styrket rettsstilling ved å kunne skifte arbeidsgiver innenfor samme yrke uten å måtte søke ny tillatelse.

Fortrinnsrett

Det skal bare gis arbeidstillatelse til tredjelandsborgere når det ikke finnes tilgjengelig arbeidskraft i landet eller innenfor EØS/EFTA-området, jf. avsnitt 5.2.2. I praksis håndteres fortrinnsretten på to måter; enten i form av et påbud om at det skal foretas en arbeidsmarkedsmessig vurdering i den enkelte saken eller i form av kvoter for bestemte søkergrupper.

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) drøftes dette, og begge ordningene foreslås videreført for arbeidstakere. Et system med kvoteordning kan sikre en behovsstyrt arbeidsinnvandring. Det foretas en generell arbeidsmarkedsvurdering for å avgjøre på hvilke områder og i hvilket omfang det kan åpnes for utenlandsk arbeidskraft. Her legges det blant annet vekt på tilgangen til innenlandsk arbeidskraft. Kvoteordninger vil effektivisere saksbehandlingen ved at myndighetene ikke behøver å foreta en arbeidsmarkedsmessig vurdering av hver enkelt søknad. Forslaget innebærer prinsipielt at også en generell kvote kan innføres for ufaglært arbeidskraft. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt for bestemte grupper ufaglært arbeidskraft, slik tilfellet er i dag for tillatelser til sesongarbeidstakere. Dersom den opprinnelige kvoten fylles opp i løpet av året, kan det fastsettes en ny (utvidet) kvote, eller en kan foreta en individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknadene.

Etter gjeldende regelverk er det tilrettelagt for individuell prøving for følgende søkere: Faglært/spesialist når kvoten er fylt opp, ufaglærte russiske borgere og sesongarbeidskraft på områder som faller utenfor landbruket.

Retur – varig opphold

Et viktig skille i gjeldende regelverk går mellom tillatelser som ikke gir rett til varig opphold, og de som gir mulighet for å opparbeide en varig tilknytning til Norge. De førstnevnte forutsetter at utlendingen skal reise ut av Norge når grunnlaget for oppholdet bortfaller. Disse tillatelsene kan enten være slik at de ikke kan fornyes eller forlenges, eller de kan fornyes et visst antall ganger, men som hovedregel ikke utover 4 år.

Personer som har hatt lovlig opphold i medhold av tidligere tillatelse i minst de siste ni månedene, kan søke fra Norge om tillatelse på et nytt grunnlag. Søkeren kan da søke om en hvilken som helst tillatelse, for eksempel til arbeid eller familiegjengforening.

Tillatelser til faglærte/spesialister er eksempel på tillatelser som gir mulighet for å opparbeide en varig tilknytning til Norge, jf. avsnitt 5.3.6 om varig opphold.

Familieforhold – avledet tillatelse

Tillatelser til familiemedlemmer vil være underlagt de samme begrensningene som tillatelsen til hovedpersonen. Man sier at tillatelsen for familiemedlemmet er avledet av hovedpersonens tillatelse. Dette gjelder for eksempel varigheten av tillatelsen. Det samme gjelder ved fornyelse og hvorvidt tillatelsen skal danne grunnlag for bosettingstillatelse. Når hovedpersonen ikke kan få en ordinær arbeidstillatelse, men har en oppholdstillatelse med adgang til å få en såkalt «deltidstillatelse», gjelder den samme begrensningen for familiemedlemmet.

5.3.2 Ulike grupper arbeidsinnvandrere

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) foreslås det at utlendinger som skal arbeide i Norge, deles inn i gruppene arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende. Også i dagens regelverk er det spor av en slik sonndring, selv om begrepsbruken ikke er konsekvent.

Med *arbeidstaker* menes en person som er ansatt i en virksomhet i Norge. Med *tjenesteyter* menes en arbeidstaker som er ansatt i et utenlandsk firma og som kommer til Norge for å utføre et oppdrag her (utsendt arbeidstaker), eller en selvstendig oppdragstaker fra utlandet. Med *selvstendig næringsdrivende* menes en person som etablerer seg i Norge for å drive selvstendig næringsvirksomhet.

I gjeldende regelverk for tredjelandsborgere er ikke tjenesteytere en egen kategori søkere som kan gis arbeidstillatelse. Likevel kan en utlending som anses som nødvendig medarbeider for gjennomføring av kontrakter eller for utvikling av norsk næringsliv, gis arbeidstillatelse.

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) foreslås det en egen bestemmelse for tjenesteytere som både favner utsendte arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere, og en videreføring av ordningen med en egen bestemmelse for selvstendig næringsdrivende.

Tjenesteyteren og den selvstendige næringsdrivende er ikke ansatt i Norge. Det foretas derfor ikke kontroll av kompetansen, selv om det stilles visse krav.

Lovproposisjonen understreker at rekruttering av utlendinger som skal yte tjenester, ikke skal skje til fortrenghet for innenlandsk arbeidskraft. Den peker videre på at det er forskjell på rekruttering av individuelle arbeidstakere og bruk av tjenesteytere. Den foreslår en individuell arbeidskraftmessig vurdering og ingen kvoteordning ved bruk av tjenesteytere.

En annen viktig sontring i dagens regelverk er mellom faglærte og ufaglærte arbeidstakere. I utgangspunktet er det bare faglærte arbeidstakere som har tilgang til det norske arbeidsmarkedet, men det foreligger ordninger som åpner for ufaglært arbeidskraft. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) videreføres denne tilnæringsmåten. Det åpnes ikke for å rekruttere ufaglært arbeidskraft ut over de ordningene som finnes i gjeldende regelverk.

En tredje sontring vil være hvorvidt arbeidsforholdet er kortvarig eller langvarig. Arbeidstakere gis arbeidstillatelse både ved kortvarige og langvarige arbeidsforhold. Tjenesteytere vil alltid være i landet på et kortvarig oppdrag og får ikke tillatelse som danner grunnlag for varig opphold. Selvstendige næringsdrivende får en tillatelse med sikte på langvarig opphold.

5.3.3 Arbeidstillatelser

Gjeldende regler om arbeidstillatelser er tilrettelagt gjennom en rekke kategorier utformet som konkrete beskrivelser i regelverket (hjemler). Slike tillatelser gis når hovedformålet med å komme til Norge er arbeid på grunn av næringslivets eller offentlig sektors behov for arbeidskraft. Tillatelsene er i utgangspunktet begrunnet helt eller delvis i arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. Tillatelsene kan også være begrunnet med andre forhold i tillegg. For eksempel har tillatelser til musikere og artister også bakgrunn i et ønske om formidling av kultur.

Arbeidstaker – faglært/spesialist

For å få tillatelse som faglært/spesialist må søkeren være fagutdannet. Med *fagutdanning* menes at vedkommende må ha en utdanning som minimum tilsvarer treårig yrkesrettet utdanning på norsk videregående skoles nivå. Dette er å betrakte som et minstekrav. Utdanning på høyere nivå, dvs. høyskole og universitet, er derfor også omfattet av begrepet faglært/spesialist. Det er en forutsetning

at utdanningen er fullført, og at søkeren har oppnådd en akademisk grad.

For visse grupper faglærte er det et *skjerpet kompetansekrav*, dvs. at det kreves fagutdanning på høyere nivå enn videregående skole. For tiden gjelder dette religiøse ledere som imamer, og nasjonalitetskokker.

Som et alternativ til fagutdanning, kan søkeren ha såkalte *spesielle kvalifikasjoner*. Dette dekker to tilfeller:

- For det første er spesielle kvalifikasjoner aktuelt innenfor yrker der det finnes en fagutdanning, men hvor søkeren ikke har slik fagutdanning eller bare har deler av fagutdanningen. Søkeren kan da anses som faglært dersom vedkommende har ervervet tilsvarende kompetanse gjennom tilstrekkelig praktisk erfaring, eventuelt i kombinasjon med en viss opplæring, på det aktuelle fagområdet.
- For det andre er spesielle kvalifikasjoner aktuelt når det dreier seg om en kompetanse som det ikke er mulig å oppnå gjennom formell utdanning og som derfor er ervervet gjennom praktisk erfaring. Det vil bero på en konkret vurdering om søkeren kan sies å ha spesielle kvalifikasjoner.

Kompetansen som faglært/spesialist må anses nødvendig for virksomheten. Den tilbudte stillingen må kreve fagutdanning eller spesielle kvalifikasjoner, og det gjelder et krav om relevans mellom søkerens kompetanse som faglært/spesialist og de arbeidsoppgavene stillingen inneholder.

Det er et vilkår at søkeren enten er omfattet av en fastsatt kvote eller at stillingen ikke kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS/EFTA-området.

Tillatelsen knyttes til et bestemt arbeidssted og et bestemt arbeid, som hovedregel heltidsarbeid. Varigheten av førstegangs arbeidstillatelse kan settes til ett, to eller tre år avhengig av blant annet varigheten av arbeidsforholdet. Tillatelse til en faglært/spesialist kan fornyes og danner grunnlag for varig opphold.

I tillegg til hovedbestemmelsen finnes det flere andre grupper faglærte/spesialister. Dette gjelder blant annet faglærte/spesialister på korttidsopphold (under tre måneder), faglærte i gruppearbeidstillatelse, faglærte/spesialister på fast innretning på sokkelen, professorer/vitenskapelig tilsatte, idrettsutøvere/trenere på høyt nivå, forskere i utdanningsinstitusjon, ansatt i internasjonalt selskap og studenter med fullført utdanning i Norge. En del av disse bestemmelsene har utspilt sin rolle etter at kravene til faglært/spesialist ble senket i

2002. Hvilke kategorier som bør videreføres, vil være et viktig vurderingstema ved utarbeidelse av forskrift til ny utlendingslov. Se nærmere omtale i kapittel 12.

Arbeidstaker – ufaglært

Ufaglært arbeidskraft kan gis tillatelse til sesongarbeid innenfor «sesongregulert virksomhet» eller i forbindelse med «ordinær ferieavvikling». Sesongarbeidstillatelse kan benyttes hele året for til sammen inntil seks måneder. Det kan dreie seg om flere tillatelser hos samme arbeidsgiver eller flere arbeidsgivere. En arbeidstaker som har hatt tillatelse i seks måneder, kan ikke få ny tillatelse før etter seks måneders opphold utenfor landet.

Med «sesongregulert virksomhet» menes en type virksomhet som bare kan drives en begrenset del av året. Dette vil særlig forekomme i landbruksnæringen, fiskeindustrien, restaurantbransjen og turistnæringen. Det er en forutsetning at arbeidet skjer i en periode når det arbeidsmessig er topp(er) i sesongen og at arbeidsoppgavene som skal utføres, har sammenheng med den sesongpregede virksomheten.

Arbeid i forbindelse med «ordinær ferieavvikling» kan for eksempel være som vikar der en fast ansatt har ferie. Den ordinære ferieavviklingen vil for de fleste virksomhetene ligge i sommermånedene, men arbeidstillatelsen behøver ikke bare å være begrenset til å gjelde denne perioden.

Tillatelsen knyttes til et bestemt arbeidssted, et bestemt arbeid og som hovedregel heltidsarbeid. En sesongarbeidstaker kan derfor ikke ta annet arbeid uten å ha søkt og fått ny tillatelse. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for varig opphold.

Arbeids- og velferdsetaten må samtykke i at førstegangs arbeidstillatelse kan gis. Etaten vurderer blant annet om stillingen kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS/EFTA-området og om lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med gjeldende tariff, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. For sesongarbeid i landbruket er det gitt egne kvoter for hvert enkelt fylke.

Det er åpnet for enkelte andre kategorier ufaglært arbeidskraft enn sesongarbeidstakere. Russiske borgere fra Barentsregionen som skal arbeide i fiskeindustrien i fylkene Finnmark, Troms og Nordland, kan etter en individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering få tillatelse. Det samme kan ufaglærte arbeidstakere som er en del av en gruppe med faglærte/spesialister. Musikere

som ikke fyller kravene til faglært, kan for eksempel få tillatelse til å spille i danseband.

Tjenesteyter

Utlendinger som anses som nødvendige medarbeidere for gjennomføring av kontrakter, kan få arbeidstillatelse til å utføre arbeid i Norge. Den typiske «nødvendige medarbeideren» er ansatt i et utenlandsk firma som har inngått kontrakt med et norsk firma om leveranse av et produkt. Medarbeideren skal klargjøre produktet slik at kjøperen kan ta det i bruk. Det er ikke et vilkår at søkeren er fagutdannet/spesialist, men lønnen skal være i tråd med tariffavtale eller det som er vanlig for vedkommende sted eller yrke i Norge. Utveksling av «know how» over landegrensene er blitt mer vanlig. Regelverket for nødvendige medarbeidere praktiseres derfor også når leveransen ikke er en fysisk gjenstand, men den utsendte arbeidstakers kunnskap. Vedkommende må i så fall minst være fagutdannet.

Utover dette åpner ordningen med gruppearbeidstillatelser også for tjenesteytere. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) foreslås det en mer generell bestemmelse om tjenesteyting. Denne typen tillatelse kan fornyes, men vil ikke danne grunnlag for varig opphold.

Selvstendig næringsdrivende

Gjeldende regelverk har også en kategori for utlendinger som vil etablere og drive varig ervervsvirksomhet her. Da skal det foreligge tillatelse fra myndighetene til å drive virksomheten, og det må godtgjøres et økonomisk grunnlag for driften. Disse tillatelsene kan fornyes og danner grunnlag for varig opphold. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) viderefører ordningen, men med en utvidelse. Det skal ikke lenger stilles krav om «etablering» av ny virksomhet. Tillatelse kan da også gis når en allerede etablert virksomhet overtas.

5.3.4 Spesielle arbeidstillatelser

I dag gis det arbeidstillatelser i tilfeller hvor formålet med oppholdet er knyttet til annet enn arbeid, selv om det vil ligge et arbeidsforhold i bunnen og det derved har visse likhetstrekk med arbeidsinnvandring. Grunnlaget for denne typen tillatelser er et ønske om å legge til rette for kultur- og kunnskapsutvikling og ulike former for mellomfolkelig samarbeid. Det vil ofte dreie seg om ufaglært arbeidskraft. Formålet med oppholdet gjør det

ønskelig å stille mindre strenge krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Det er viktig å unngå at disse arbeidstakerne blir brukt som billig, ufaglært arbeidskraft. Det gjelder for eksempel hvis en au pair brukes som underbetalt hushjelp på heltid eller en praktikant (trainee) i en bedrift får lavere lønn enn tariff grunnet opplæring, men i realiteten jobber som de øvrige medarbeiderne.

For øvrig gis slike spesielle arbeidstillatelser til blant annet følgende kategorier søkere: Humanitær medarbeider, misjonær, journalist i utenlandsk avis eller annen medieinstitusjon, fredskorpsdeltaker, personell på utenlandsk transportmiddel, vakt- og vedlikeholdsmannskap på skip og arbeidende gjest i landbruket. Russiske borgere i Barentsregionen kan på bestemte vilkår få tillatelse til å drive torghandel i Nord-Norge. Tillatelsen må være gitt før innreise. Den kan fornyes, men danner ikke grunnlag for varig opphold.

5.3.5 Oppholdstillatelser

Grupper som i dag ikke omfattes av ordningen med arbeidstillatelser, kan få oppholdstillatelse. I tillegg til oppholdstillatelsen kan de få en begrenset adgang til å arbeide ved en *deltidsarbeidstillatelse*. Det stilles krav om underhold ved egne midler, eventuelt supplert med arbeid innenfor rammen av en deltidsarbeidstillatelse. Slike tillatelser kan eventuelt fornyes, men danner ikke grunnlag for varig opphold. Tillatelsene må som hovedregel være gitt før utlendingen reiser inn i landet. Tillatelsen gis under forutsetning av at utlendingen reiser ut når tillatelsen ikke kan fornyes, med mindre det er adgang til å søke ny tillatelse fra Norge.

Opphold i utdanningsøyemed

Utlendinger som vil studere i Norge, kan få oppholdstillatelse. Vilkåret er at de er tatt opp ved en utdanningsinstitusjon, at det dreier seg om heltidsutdanning og at de skal returnere til hjemlandet etter endt utdanning. Tillatelsen gis for ett år om gangen, men kan fornyes tilsvarende varigheten av det aktuelle studiet. Tillatelsen må som hovedregel være gitt før søkerne kommer til landet.

I tillegg legges det til rette for at utlendinger som er formidlet av Norges forskningsråd etter kulturavtale eller på stipendprogram, og utlendinger som skal gå på folkehøyskole og livssynskole, kan få oppholdstillatelse for studier.

Oppholdstillatelse gis blant annet også til forskere med egne midler, skapende kunstnere, kulturformidlere og amatøriddretsutøvere. Ot.prp. nr.

75 (2006–2007) foreslår å videreføre oppholdstillatelseter for «studier mv.»

Deltidsarbeidstillatelse

En utlending som har oppholdstillatelse og ikke kan gis vanlig arbeidstillatelse, kan eventuelt gis tillatelse til deltidsarbeid og arbeid i ferier. Som hovedregel må det foreligge et konkret arbeidstilbud. Tillatelsen til deltidsarbeid kan gis for et antall timer pr. uke som tilsvarer halv stilling i vedkommende yrke, likevel ikke utover 20 timer i uken. Det kan gis tillatelse til heltidsarbeid i de ordinære feriene.

Studenter får slik tillatelse samtidig med studietillatelsen. Da kreves det ikke et konkret arbeidstilbud. Tillatelsen gis for samme periode som studietillatelsen. Ved fornyelse av studietillatelsen, vil spørsmålet om deltidsarbeid være et tema når utdanningsinstitusjonen skal vurdere om studenten har tilfredsstillende framgang i utdanningen.

Studenter kan også få tillatelse til heltidsarbeid for et avgrenset tidsrom når arbeidet er en helt nødvendig forutsetning for opptak på videre utdanning innen samme studieretning, og det foreligger et konkret arbeidstilbud. I disse tilfellene skal tillatelsen bindes til det konkrete arbeidet.

En utlending som får familiegjenforening med en som har tillatelse til opphold på grunnlag av arbeid eller studier, får en tillatelse som ikke kan gå utover den hovedpersonen har. Tillatelsen til familiemedlemmer forutsetter konkrete arbeidstilbud og vil være underlagt de samme begrensningene som tillatelsen til hovedpersonen.

5.3.6 Varig opphold – bosettingstillatelse

En utlending som har hatt opphold i Norge i tre år med tillatelse som kan danne grunnlag for varig opphold, har rett til bosettingstillatelse.

Tillatelseter som gir grunnlag for bosettingstillatelse og varig opphold, må vanligvis fornyes årlig de tre første årene. For å kunne fornye tillatelsen, må vilkårene for den opprinnelige tillatelsen fortsatt foreligge, for eksempel at utlendingen arbeider slik som forutsatt da den opprinnelige arbeidstillatelsen ble innvilget. Når utlendingen har fått bosettingstillatelse, bortfaller kravet om årlig å fornye tillatelsen. Tillatelsen er en rett til å oppholde seg i landet på ubestemt tid, selv om vilkårene for den opprinnelige tillatelsen bortfaller.

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) viderefører ordningen med varig opphold, men betegnelsen på tillatelsen foreslås endret fra dagens «bosettingstillatelse» til «permanent oppholdstillatelse».

5.4 Retten til opphold for EØS/EFTA-borgere

5.4.1 Prinsipper

Utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, har egne regler for *oppholdsrett*. Dette gjelder i utgangspunktet statsborgere i et EØS/EFTA-land og tredjelandsborgere som er familiemedlemmer og avleder oppholdet fra dem.

Innholdet i oppholdsretten beror på om personene er arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere. Også andre som ikke er i arbeid, slik som tjenestemottakere, studenter, bemidlede, familiemedlemmer til EØS/EFTA-borgere, og personer som har avsluttet sin yrkeskarriere i Norge, kan på nærmere vilkår få oppholdstillatelse. Oppholdsretten bygger på at utlendingen på en eller annen måte er økonomisk selvstendig.

Ved opphold utover tre måneder stilles det *krav om oppholdstillatelse*. Oppholdstillatelsen er bare en formalisering av oppholdsretten som følger av EØS-avtalen. Retten faller ikke bort selv om en person ikke har tillatelse. Det avgjørende vil være om personen fyller vilkårene for oppholdsretten. Tillatelsen kan fornyes, men den kan ikke danne grunnlag for varig opphold.

Personer som er omfattet av EØS-avtalen/EFTA-konvensjonen, har rett til å fritt reise inn i Norge og ta opphold eller arbeid uten oppholdstillatelse i inntil tre måneder. Det er tilstrekkelig å legge fram gyldig identitetskort eller pass. Det er heller ingen meldeplikt.

Personer som er arbeidssøkende, men ikke har noe konkret tilbud om arbeid, har rett til innreise og opphold i inntil 6 måneder.

5.4.2 Tillatelser til opphold

Arbeidstakere

EØS/EFTA-borgere som kan dokumentere at de er arbeidstakere, har i utgangspunktet rett til tillatelse. Det kan være uklart når noen er en arbeidstaker. Selve arbeidstakerbegrepet er ikke nærmere definert verken i EØS-avtalen eller utlendingsloven, men begrepet er belyst gjennom EF-domstolens praksis. Sentrale momenter som taler for at et forhold kan regnes som et arbeidsforhold, er om en person produserer ytelser mot vederlag for en annen og om det foreligger et over-/underordningsforhold mellom partene. Et annet tolknings spørsmål er om det kan stilles visse minstekrav til arbeidets omfang for å gi oppholdstillatelse. EF-domstolen har slått fast at det bare kan kreves at personen skal utøve en faktisk og reell beskjefti-

gelse. Det er bare arbeid som framstår som marginalt, som kan falle utenfor. Arbeidstid eller inntekt er ikke avgjørende for vurderingen. Dette gjelder også når inntekten ikke er tilstrekkelig til å dekke eget underhold.

Arbeidstakere fra Estland, Litauen, Latvia, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn er underlagt overgangsordninger fram til mai 2009 og arbeidstakere fra Bulgaria og Romania ut 2008, eventuelt i ytterligere tre år. Det innebærer at det stilles krav om at fullstendig søknad om oppholdstillatelse er levert før arbeidet påbegynnes. Videre er det et vilkår å ha et konkret tilbud om heltidsarbeid. Lønns- og arbeidsvilkår skal ikke være dårligere enn etter gjeldende tariff, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Det godtas at heltidskravet oppfylles ved hjelp av arbeidstilbud fra flere arbeidsgivere. Når arbeidstakere fra disse landene har hatt lovlig opphold som arbeidstakere i 12 måneder, følges de vanlige reglene for EØS/EFTA-borgere.

Overgangsreglene får ingen betydning for retten til opphold i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder som arbeidssøkende. Det er bare retten til å ta arbeid som innskrenkes. Heller ikke adgangen til å ta med seg familiemedlemmer begrenses av overgangsordningene.

Tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende

En tjenesteyter er i praksis enten en utlending som er selvstendig etablert i en annen EØS-stat og reiser til Norge for å yte en tjeneste, eller en utsendt arbeidstaker fra et firma i en annen EØS-stat som sendes for å yte en tjeneste. Dette kan skje ved at en norsk virksomhet kjøper en tjeneste eller leier inn arbeidskraft fra en utenlandsk virksomhet, enten en produksjonsbedrift eller en bemanningsbedrift.

For å kunne fastslå om et arbeidsforhold faller inn under ordningen for tjenesteytere, må det legges fram dokumentasjon på at det foreligger et konkret oppdrag.

I følge EF-domstolen har et foretak som leverer tjenester, rett til å benytte seg av egne ansatte uavhengig av deres statsborgerskap. Tredjelandsborgere må derfor behandles på samme måte som EØS-borgere og EFTA-borgere på dette området. Retten til å yte tjenester uten tillatelse begrenses til 90 dager pr. kalenderår. For denne perioden kreves det ikke oppholdstillatelse. Det gjelder heller ingen overgangsregler for tjenesteytere eller selvstendig næringsdrivende.

Etableringsretten går ut på at borgere av EØS/EFTA-land har rett til å etablere seg i et annet EØS/EFTA-land. Etableringsretten gjelder både etablering av selvstendig næringsdrivende og etablering av juridiske personer. Det kreves en beskrivelse av virksomheten for å få oppholdstillatelse i slike tilfeller.

Et nyopprettet foretak gis samme adgang til å tilsette tredjelandsborgere som mottakerstatens egne selskaper har. I gjeldende rett er dette ivare tatt gjennom reglene om arbeidstillatelse til tredjelandsborgere.

5.4.3 Tillatelser til opphold for familiemedlemmer

Muligheten til å utøve retten til fri bevegelighet begrenses betraktelig dersom det ikke er adgang til å ta med familiemedlemmer. EØS-retten gir en slik adgang. Familiemedlemmenes statsborgerskap er underordnet i denne sammenhengen.

Oppholdstillatelse for familiemedlemmer er avledet og faller i utgangspunktet bort dersom hovedpersonens oppholdsrett bortfaller. Tillatelsen gir rett til ta arbeid og drive selvstendig ervervsvirksomhet.

5.4.4 Varig opphold – fortsatt opphold

Som en naturlig forlengelse av reglene om fri bevegelighet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, har personer i disse gruppene en viss rett til fortsatt opphold etter endt yrkesaktivitet. Tjenesteytere og tjenestemottakere omfattes ikke.

Retten til fortsatt opphold beror på grunnene til at yrkesaktiviteten er opphørt. For hovedpersonen stilles det opp tre alternative grunnlag:

- Oppnådd alder som gir grunnlag for norsk alderspensjon
- Varig arbeidsudyktighet
- Avsluttet yrkesaktivitet i Norge, samtidig med fortsatt yrkesaktivitet i en annen EØS-stat.

Retten til fortsatt opphold må som hovedregel påberopes innen to år fra det tidspunktet vilkårene er oppfylt. Retten gjelder også for familiemedlemmer.

5.4.5 Direktiv 2004/38/EF om fri bevegelighet

Direktiv 2004/38/EF om EU-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes områder samler og erstatter en rekke tidligere dokumenter om

fri bevegelighet for personer og nedfeller mye av den rettsutviklingen som er skjedd ved EF-domstolens fortolkninger.

Direktivet klargjør og forenkler regelverket og videreutvikler de rettighetene som allerede følger av EØS-avtalen, som for eksempel et noe styrket utvisningsvern. Ved iverksetting i norsk rett vil direktivet innføre nye ordninger, slik som permanent oppholdsrett for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, rettigheter for familiemedlemmer ved EØS-borgerens død eller utreise og ved opphør av ekteskap eller partnerskap.

Administrative krav er redusert sammenlignet med tidligere. Kravet om å formalisere oppholdsretten ved søknad om og innvilgelse av oppholdstillatelse bortfaller. Direktivet åpner for innføring av en registreringsordning for EU-borgere fra tre måneder etter ankomst med utstedelse av registreringsbevis. Det er også anledning til å innføre en meldepliktsordning fra samme eller et tidligere tidspunkt. For tredjelandsborgere som omfattes av direktivet på grunn av familietilknytning til EU-borgeren, innføres det en ordning med tidsbegrenset oppholdskort. Den permanente oppholdsretten formaliseres i henholdsvis et tidsbegrenset oppholdsbevis for EU-borgeren og et tidsbegrenset oppholdskort for familiemedlemmet. Oppholdsretten reguleres av vilkårene for opphold, ikke av om oppholdsretten er formalisert ved registrering.

Direktivet ble vedtatt i EU av Rådet og Parlamentet 29. april 2004 med frist for gjennomføring i EU-landene før 30. april 2006. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen 7. desember 2007 med forbehold om Stortingets samtykke. En proposisjon om dette er fremmet for Stortinget, jf. St.prp. nr. 42 Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 158/2007 av 7. desember 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium. Regjeringen tar sikte på å fremme en lovproposisjon våren 2008 om endringer i utlendingsloven slik at nye bestemmelser om EØS-borgere blir i samsvar med direktivet.

5.5 Regelverket for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og høyere utdanning

For å kunne ta arbeid i Norge med utdanning fra utlandet, kan det være nødvendig å få godkjent eller godskrevet utdanningen eller yrkeskvalifikasjonene.

5.5.1 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for regulerte yrker

I Norge er det mer enn 100 regulerte yrker som krever godkjenning, sertifisering eller autorisasjon av ulike myndigheter før søkeren kan starte utøvelsen av yrket, dvs. en godkjenning av yrkeskvalifikasjonene til søkeren. Med regulerte yrker menes at myndighetene i lov eller forskrift krever minimumskvalifikasjoner for retten til å benytte yrkestittel eller utøve yrket. Antallet regulerte yrker i Norge er på nivå med gjennomsnittet innenfor EØS-området. Danmark og Sverige har noen færre regulerte yrker.

Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innenfor EØS-området for regulerte yrker

Norge er ved EØS-avtalen bundet av direktiver for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

For yrkene lege, tannlege, sykepleier, jordmor, farmasøyt, veterinær og arkitekt, har EU harmonisert kvalifikasjonskravene slik at godkjenningen innenfor EØS-området skal gå tilnærmet automatisk. Medlemslandene er blitt enige om en «akademisk plattform» som skal sikre en gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjonene.

For andre regulerte yrker har EU ikke harmonisert kvalifikasjonskravene på samme måte. I Norge tilsvarer det om lag 90 pst. av de regulerte yrkene. Den generelle ordningen er rettet mot arbeidsmarkedet og ikke utdanningssystemet. Den vil ikke gjelde for personer som ønsker en godkjenning for å studere videre i et annet land. Bare de som er ferdig kvalifisert til å utøve det respektive yrket i hjemstaten, omfattes. En søker som blir yrkesgodkjent, får rett til å praktisere et regulert yrke i vertsstaten og rett til å benytte vertsstatens yrkestittel.

Den generelle ordningen innebærer at man som hovedregel skal få anerkjent sine yrkeskvalifikasjoner dersom man er kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten.

Direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

EU vedtok 7. september 2005 et nytt direktiv om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, direktiv 2005/36/EF. Direktiv 2005/36/EF er en modernisering av systemet for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner ervervet i en annen EU-stat. Hensikten er blant annet å forenkle prosessen slik at en borger lettere kan få godkjenning for å utøve et regulert yrke i en annen EU-stat. Direktivet omtaler bare

prosessen ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og innebærer ingen endringer i andre nasjonale krav. Direktivet forutsetter en endring av EØS-avtalen. EØS-komiteen besluttet 26. oktober 2007 å innlemme direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i EØS-avtalen. Stortinget samtykket til dette 12. februar 2008. Når EØS-landene (Norge, Island og Liechtenstein) har meldt fra om at de konstitusjonelle kravene er oppfylt, vil direktivet gjelde i Norge. Direktiv 2005/36/EF erstatter og fornyer 15 tidligere direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dette gjelder tre generelle direktiver som omfatter alle regulerte yrker unntatt de yrkene som reguleres i egne direktiver (eksempelvis sjøfartsyrkene) og 12 sektordirektiver for yrkene sykepleier, tannlege, veterinær, jordmor, arkitekt, farmasøyt og lege.

Direktiv 2005/36/EF gjelder EU-statsborgere som ønsker å praktisere et regulert yrke i en annen EU-stat enn der de har yrkeskvalifisert seg. Det vil gjelde for arbeidstakere, tjenesteytere og for personer som ønsker å etablere seg innenfor yrkesregulert virksomhet. Ved innlemmelse i norsk rett vil direktivet sikre at personer som har kvalifisert seg i en EØS-stat, ikke blir diskriminert når de søker adgang til et regulert yrke i en annen EØS-stat.

Det vil gjøre det enklere for norske statsborgere som er yrkeskvalifisert i Norge, å bli godkjent for å praktisere et regulert yrke i EØS-området, og enklere for personer som har kvalifisert seg i EØS-området, å bli godkjent for å praktisere et regulert yrke i Norge. Direktivet bidrar til å sikre rettighetene til arbeidstakere som vil utøve sitt yrke i et annet EØS-land enn der de har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner.

Norske myndigheter må som vertsstat undersøke søkerens samlede yrkesstatus. Godkjenningen skal ikke medføre en detaljert sammenlikning av eventuell formell utdanning. Det ville innebære et hinder for den frie bevegeligheten for arbeidstakere og tjenesteytere. Det kan likevel kreves mer yrkeserfaring dersom yrkesutdanningen (der dette er aktuelt) i hjemstaten er minst ett år kortere enn hva som kreves i Norge. Godkjenningmyndigheten skal se på yrkeserfaring, realkompetanse og formell utdanning (lengde) samlet, og foreta en helhetsvurdering. Den skal hele tiden ha yrkesutøvelsen for øye når den vurderer om en søker er kvalifisert. Likestilling av den formelle utdanningen er ikke formålet med den generelle ordningen. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonene som kreves i de to landene, har søkeren i utgangspunktet rett til å velge mellom en prøveperiode i yrket eller å avlegge en egnethetstest for å vise at vedkom-

mende er kvalifisert. I slike tilfeller har godkjenningsmyndigheten først plikt til å sjekke om søkerens samlede yrkeserfaring helt eller delvis kan kompensere for det aktuelle «kompetanseavviket».

Ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innenfor EØS-området er forskjellig fra og må holdes atskilt fra ordningen knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning. En generell og faglig godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer ikke rett til å praktisere i lovregulerte yrker, jf. avsnitt 5.5.3.

Midlertidig tjenesteyting av regulerte yrker

Ved innlemmelse i norsk rett vil direktiv 2005/36/EF forenkle muligheten for en person til å midlertidig kunne tilby sine tjenester innenfor et regulert yrke i en annen EØS-stat. Utgangspunktet vil være at en fritt skal kunne tilby slike tjenester uten forhåndsgodkjenning. Statene kan sette krav til forhåndsgodkjenning for yrker som har betydning for alminnelig sikkerhet og beskyttelse av folkehelsen.

Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for tredjelandsborgere

Norske myndigheter er ikke bundet av EU-direktivet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for tredjelandsborgere. Godkjenningsmyndighetene foretar som regel en grundigere kontroll av yrkeskvalifikasjonene til søkere som kommer fra tredjeland. I slike søknader kan det være vanskelig å få informasjon om yrkeserfaringen eller kravene som settes til yrket i det aktuelle landet. Det kan også være vanskelig å få verifisert papirene til søkerne. Dette innebærer at det kan være vanskeligere å oppnå godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for personer med utdanning fra tredjeland enn for personer med utdanning fra et EØS-land.

5.5.2 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell

Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell med utdanning fra utlandet gis i form av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning tilsvarende som for dem med norsk utdanning.

Vilkår for å få *autorisasjon* er at vedkommende har bestått norsk eksamen i vedkommende fag ved norsk utdanningsinstitusjon, har gjennomført eventuell praktisk tjeneste, er under 75 år og ikke uegnet for yrket. Helsepersonell som har utenlandsk eksamen jevn god med tilsvarende norsk utdanning, eller som på annen måte kan dokumen-

tere å ha nødvendig kyndighet, har også rett til autorisasjon etter søknad.

Personer som ikke har rett til autorisasjon, kan gis *lisens*. Lisens kan begrenses i tid, til bestemte typer stillinger, visse typer helsehjelp eller på annen måte. Helsepersonell som får avslag på autorisasjon på grunn av manglende yrkeskvalifikasjoner, kan gis lisens dersom disse manglende ikke er vesentlige, ofte som ledd i å kunne tilegne seg den manglende kompetansen.

Offentlig *spesialistgodkjenning* kan gis etter søknad til autorisert helsepersonell innen de tre yrkesgruppene; lege (44 spesialiteter), tannlege (7) og optiker (1) og forutsetter at vedkommende har autorisasjon. Godkjenning av spesialister er delegert til de aktuelle yrkesorganisasjonene.

Hjemmel for godkjenning av helsepersonell er lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven). Ordningen med godkjenning av utenlandske utdanninger, herunder godkjenning av akademisk grad, vil også kunne være aktuell for helsepersonell.

For enkelte helseprofesjoner er det visse likhetspunkter mellom godkjenning av akademisk grad og autorisasjon, men uten at vurderingene vil være identiske. En akademisk godkjenning vil ikke nødvendigvis være en nødvendig eller tilstrekkelig forutsetning for autorisasjon. Til forskjell fra akademisk godkjenning som vurderer de aktuelle utdanningene opp mot hverandre, vurderes autorisasjon på bakgrunn av de samlede kvalifikasjonene søkeren har ervervet seg for å utøve yrket gjennom grunn- og videreutdanning, kurs og praktisk erfaring.

Leger, tannleger, sykepleiere, hjelpepleiere, reseptarer og provisorfarmasøyter som er utdannet utenfor Norden og EØS-området, omfattes av forskrift av 24. februar 2004 nr. 460 om tilleggskrav for autorisasjon for helsepersonell.

Nærmere om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning

Hovedformålene med helsepersonellovens autorisasjonsordning er å ivareta pasientenes sikkerhet og bidra til kvalitet på helsetjenesten på en slik måte at befolkningen har tillit til helsevesenet.

Søkere har krav på godkjenning hvis de kan dokumentere at de har de nødvendige teoretiske og praktiske kvalifikasjonene for å utøve yrket og oppfyller de øvrige vilkårene gitt i lov eller forskrift. Samtidig skal autorisasjon mv. ikke gis til søkere som ikke anses skikket eller egnet. Vedtak skal fattes inne rimelig tid. Avslag skal gis en konkret begrunnelse, og det skal informeres om

adgang til å påklage vedtaket for Statens helsepersonellnemnd.

Det er søkerens utdanning og annen yrkeserfaring som er avgjørende for autorisasjon, ikke søkerens nasjonalitet. Søkere utdannet utenfor Norge har rett til norsk autorisasjon når søkerens utenlandske eksamen anses jevngod med norsk eksamen, når det foreligger internasjonal avtale eller når søkeren på annen måte har godtgjort å ha nødvendig kyndighet.

EØS/EFTA-området

Grunn- og spesialistutdanning for lege og tannlege og utdanning som sykepleier i generell sykepleie, jordmor og farmasøyt er harmonisert i medlemslandene og må tilfredsstillende visse minimumskrav (nivå, lengde og innhold). Søkere med en av disse utdanningene skal automatisk få norsk autorisasjon forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt. Søkere med utdanning/kvalifikasjoner som en av de 23 andre autoriserte personellgruppene som ikke omfattes av automatisk godkjenning, skal gis norsk autorisasjon etter en konkret vurdering av om søkerens utenlandske eksamen anses jevngod med norsk eksamen, eller når søkeren på annen måte har godtgjort å ha nødvendig kyndighet.

Tredjeland

Helsepersonell utdannet i tredjeland skal vurderes etter om utdanningen er jevngod med tilsvarende norsk utdanning eller om søkeren har nødvendig kyndighet, slik det gjøres for søkere fra EØS/EFTA-området. Det foretas en konkret jevngodhetsvurdering av søkers utdanning (nivå, lengde og innhold) sammenlignet med tilsvarende norsk utdanning. Utdanningsinstitusjoner vil her kunne bidra med denne vurderingen. Dersom utdanningen ikke anses jevngod med tilsvarende norsk utdanning, foretas en vurdering av søkerens dokumenterte tilleggskompetanse, både teoretisk og praktisk, som ledd i vurdering av om søkeren har nødvendig kyndighet.

At en utdanning er jevngod er ikke det samme som at utdanningene er identiske, og det vil måtte foretas skjønnsmessige vurderinger for å avgjøre om utdanningen er jevngod.

En sentral rettsvirkning av å ha *autorisasjon* er å kunne benytte beskyttet tittel som en av de 28 autoriserte yrkesgruppene. Personer uten autorisasjon har ikke rett til å benytte yrkestittelen eller en tittel som er egnet til å gi inntrykk av at vedkommende har autorisasjon. Statens helsetilsyn kan tilbakekalle autorisasjonen.

5.5.3 Godkjenning av høyere utdanning

Gode godkjenningsordninger er svært viktig både for å tilrettelegge for bedre bruk av innvandreres kompetanse og for internasjonaliseringsarbeidet i høyere utdanning.

Godkjenning og godskriving av høyere utdanning fra utlandet gjøres i samsvar med universitets- og høyskoleloven med tilhørende forskrifter og aktuelle internasjonale avtaler, spesielt Europarådets og UNESCOs konvensjon av 1997 om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen) med supplerende tekster. Norge ratifiserte konvensjonen i 1999. Konvensjonen pålegger landene som har tiltrådt den, å sikre rettferdige og åpne regler for saksbehandling. Den totale saksbehandlingstiden bør ikke overskride fire måneder fra fullstendig søknad er levert.

Som ledd i oppfølgingen av Lisboakonvensjonen er det utarbeidet et internasjonalt forklarende vitnemålstillegg kalt «Diploma Supplement» – utarbeidet av Europarådet, UNESCO og EU-kommisjonen i fellesskap. Det skal utstedes samtidig med det vanlige vitnemålet for fullført grad/utdanning. Det er obligatorisk for alle norske universiteter og høyskoler (for de statlige siden 2002, for de private siden 2005). Ettersom stadig flere land tar det i bruk, vil det kunne lette vurderinger av kvalifikasjoner fra utlandet både for norske arbeidsgivere og for mottakende norske høyere utdanningsinstitusjoner.

Ratifisering av/tiltredelse til Lisboakonvensjonen regnes som en nødvendig forutsetning for gode ordninger for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i seg selv og for derigjennom å tilrettelegge for internasjonal mobilitet både for studenter og forskere. Dermed kan man blant annet bidra til å få til Det europeiske rom for høyere utdanning, som er målet for den såkalte Bologna-prosessen der 46 europeiske land deltar. Arbeidet i denne prosessen gjør at det legges et visst press på land for å ratifisere Lisboakonvensjonen, og så langt omfatter den 47 land (pr mars 2008; de to siste er New Zealand og Nederland).

For søkere med høyere utdanning fra utlandet som ikke tar sikte på det regulerte arbeidsmarkedet, det vil si de som *ikke* omfattes av punktene 5.5.1 og 5.5.2 over, finnes det to ordninger for godkjenning: generell godkjenning og faglig godkjenning. Hensikten med å ha flere ordninger er at godkjenningsordningen skal være tilpasset søkerens behov.

Fordi også forutgående utdanning kan ha betydning for den totale vurderingen av et studium

fra utlandet, og fordi en del utlendinger kommer til Norge for å ta et helt studium, omtales også utenlandsk utdanning som tilfredsstillende kravene til generell studiekompetanse.

Generell godkjenning

Generelle godkjenninger er myntet på arbeidsmarkedet. Mer presist er ordningen med generell godkjenning beregnet på søkere som kommer til Norge med en fullført høyere utdanning fra utlandet, og som ønsker en dokumentasjon til bruk på det ikke-regulerte arbeidsmarkedet. Hensikten med ordningen er at den skal være til hjelp både for arbeidssøkere med høyere utdanning fra utlandet og for potensielle arbeidsgivere, slik at disse lettere kan vurdere søkeres utenlandske kvalifikasjoner.

Det er NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) som har myndighet til å avgjøre søknader om generell godkjenning. En generell godkjenning er et vedtak om at utdanning fra en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning.

Faglig godkjenning

Det kan søkes om faglig godkjenning når søkeren ønsker en vurdering av sin høyere utdanning fra utlandet i forhold til ett spesielt studium ved en norsk høyskole eller et norsk universitet. Faglige godkjenninger må gis av det aktuelle lærestedet. Faglige godkjenninger er nødvendigvis mer spesifikke og krever derfor mer omfattende saksbehandling og dokumentasjon enn den generelle godkjenningen for arbeidsmarkedet som NOKUT har myndighet til å gi. Det finnes to typer faglige godkjenninger:

- a) Jevngodhet: Dette er en godkjenningsordning som bare gjelder for fullførte studier fra utlandet; det er en slags ekvivalensordning. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittelen som er fastsatt for den norske utdanningen den er jevnført med, og det er det enkelte universitetet eller den enkelte høyskolen som avgjør om utdanningen oppfyller deres spesifikke krav til bredde og dybde i den omsøkte graden/studiet, det vil si om den er «jevngod med» denne.
- b) Godkjenning av studieperioder: Dette gjelder søkere som ønsker opptak til videre studier ved en institusjon i Norge på bakgrunn av påbegynt eller fullført høyere utdanning fra utlandet. Det

er den aktuelle institusjonen som vurderer om den utenlandske utdanningen oppfyller de faglige kravene enten for innpassing i en grad slik at studietiden kan avkortes, eller at utdanningen kan danne grunnlag for opptak til høyere studier. Godkjenning av studieperioder er også nødvendig i forbindelse med utvekslingsopphold i utlandet for norske studenter.

Søknader om generell studiekompetanse på bakgrunn av utenlandsk utdanning

Målgruppen for denne ordningen er søkere med fullført videregående (studieforberedende) opplæring fra utlandet, eventuelt også med påbegynt, men ikke fullført høyere utdanning. Slike søknader vurderes og avgjøres av Samordna opptak, enten søknaden gjelder opptak til høyere utdanning i Norge eller en søker bare ønsker et vedtak om at vedkommende har en utdanning som tilfredsstillende kravet til generell studiekompetanse i Norge. Til hjelp i dette arbeidet er det utarbeidet en egen oversikt, «Generell studiekompetanse og tilleggskrav for søkere med utenlandsk utdanning», forkortet GSU-listen.

I 2006 ble det satt i gang arbeid med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning, jf. kapittel 13.

5.5.4 Godkjenning av yrkesrettet videregående opplæring

En relativt stor gruppe i praksis har fagutdanning fra utlandet som ikke omfattes av regulativene fordi yrkene ikke er regulerte. Vi finner mange slike yrker innen byggenæringen. Selv om mange ikke trenger yrkesgodkjenning for å utøve yrket i Norge, ønsker flere å få godkjent sin utdanning som den tilsvarende norske ved å få godkjent utenlandske fagbrev eller mesterbrev fordi dette kan ha betydning for arbeids- og lønnsforhold. Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne utenlandsk yrkesutdanning.

For søkere der EØS-direktivene ikke kan komme til anvendelse, er *yrkesprøving* en ordning som kan benyttes. Fylkeskommunene har ansvar for å gjennomføre vurderingen som blant annet innebærer prøving av kunnskaper med sikte på godkjenning av hele eller deler av en utdanning. Yrkesprøving er en metode som er spesielt utviklet med tanke på at yrkesutøvere som ikke behersker norsk, skal få godkjent sin kompetanse uten å måtte gå opp til norskspråklige prøver.

5.6 Oppsummering

Hovedtrekkene i utviklingen av politikken og av kravene som gjelder for at tredjelandsborgere og EØS/EFTA-borgere skal kunne arbeide i Norge, fra innvandringsstoppen i 1975 via utlendingsloven fra 1988 og Norges internasjonale forpliktelser til regelverket slik det er i dag, viser en klar oppmyking eller liberalisering.

Det er samtidig klart at ønsket om å ha en regulert og kontrollerbar innvandring videreføres. Utviklingen viser at det er viktig at innvandringsreguleringen gjennomføres raskt og smidig og at det ikke settes krav via regler som skaper hindre det ikke er grunnlag for.

Regler som ikke nødvendigvis er knyttet direkte til de konkrete arbeidstilbudene, må også hele tiden vurderes. Det kan gjelde regler knyttet til familiens situasjon eller til godkjenning av kompetanse slik at arbeidsgivere forstår hva søkerens utdanning tilsvarer i Norge. Dette er viktig for arbeidsgivere, for at arbeidssøkerne skal kjenne seg verdsatt og for at Norge skal oppleves som et attraktivt land å arbeide og bo i for arbeidstakere og familiene deres.

For å kunne dekke det behovet for arbeidskraft som ikke kan dekkes innenlands eller i EØS/EFTA-området, er det aktuelt å videreføre denne utviklingen og vurdere endringer. Regelverket for tillatelser til arbeid blir diskutert nærmere i kapittel 12.

6 Søknadsprosessen for en arbeidsinnvandrer

En arbeidstaker eller arbeidsgiver som ønsker informasjon om mulighetene for å få en arbeidstillatelse, kan kontakte ulike instanser i *utlendingsforvaltningen*. For arbeidstakere i utlandet vil en *norsk utenriksstasjon* være en aktuell instans å ta kontakt med. Her i landet vil *politiet* eller *Utlendingsdirektoratet* være de riktige instansene å henvende seg til. Både utenriksstasjoner og politiet mottar søknader og fatter vedtak, eller forbereder saken for Utlendingsdirektoratet. Når utenriksstasjonene og politiet ikke har vedtaksmyndighet, er det Utlendingsdirektoratet som fatter vedtak. *Utlendingsnemnda* behandler en eventuell klage etter avslag i direktoratet.

Alle instanser i utlendingsforvaltningen har alminnelig informasjons- og opplysningsplikt. Denne plikten tilligger i praksis i første rekke dem som mottar og behandler søknader, slik som politiet, utenriktjenesten og Utlendingsdirektoratet.

Under behandlingen av søknader kan det være behov for å involvere andre myndigheter for å få nødvendig vurdering, dokumentasjon eller godkjenning. Eksempelvis gir *Statens autorisasjonskontor for helsepersonell* autorisasjon, mens *Arbeids- og velferdsetaten* forestår individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering for ufaglærte og sesongarbeidstakere utenom landbruket. Et positivt vedtak innebærer også samarbeid med andre organer, slik som *Det sentrale folkeregisteret*.

6.1 Informasjon

En utlending som vil søke arbeid i Norge, eller en arbeidsgiver som ønsker å rekruttere utenlandsk arbeidskraft, har mange muligheter for å innhente informasjon om arbeidsmarkedet, reglene for arbeidstillatelse og søknadsprosedyrer.

De viktigste informasjonskanalene på området er

- norske utenriksstasjoner,
- nettsteder,
- personlige nettverk/kontakter,
- formidlingsbyråer,
- offentlige kontorer (for dem som søker fra Norge).

Utenriksstasjonene skal ha generell oversikt over alle typer informasjon om Norge og det norske samfunnet og distribuere informasjonsmateriell. De skal også ha spesiell kunnskap om regelverk og prosedyrer for søknad om arbeidstillatelse og visum siden de mottar og kan behandle noen typer søknader. I land som det kommer mange arbeidssøkere eller tjenesteytere fra, vil de ha god oversikt over informasjon som er spesielt nyttig for søkerne.

Det finnes flere ulike nettsteder som gir informasjon om ledige stillinger, reglene og prosedyrene for arbeidstillatelse mv., og også generell informasjon om forholdene i Norge, jf. boks 6.1. Hovedutfordringen for personer som ønsker å arbeide i Norge, og for arbeidsgivere er å finne fram til den mest relevante og oppdaterte informasjonen de trenger. Denne finnes ikke samlet på ett nettsted.

For mange arbeidssøkere vil venner og bekjente være den viktigste kilden til informasjon, både om arbeidsmuligheter og søknadsprosedyrer. De vil ha erfaringsbasert kunnskap som det er vanskelig eller umulig å finne fram til på nettsteder eller i brosjyrer. Også arbeidsgivere vil kunne benytte seg av bekjente som har erfaring med rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Ulempen ved dette er at slik informasjon noen ganger kan være mangelfull eller – i verste fall – feilaktig.

En annen informasjonskanal er virksomheter som er ansvarlige for formidling av utenlandsk arbeidskraft, jf. kapittel 4 om vikarbyråer og bemanningsselskaper. Enkelte av disse driver kurs-/opplæringsvirksomhet i aktuelle land. I tillegg til språkoplæring gis det informasjon om norsk arbeidsliv, kultur og samfunnsforhold. Disse virksomhetene benyttes av arbeidsgivere for å innhente informasjon, primært om tilgang på utenlandsk arbeidskraft.

For arbeidssøkere som allerede befinner seg i Norge og kan søke herifra, vil ulike offentlige etater ha betydning som informasjonskanaler, for eksempel de lokale NAV-kontorene, politiet, Utlendingsdirektoratet, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell eller skattekontorene. Et hovedproblem er at informasjonen er spredd mellom ulike etater og kontorer, i tråd med gjeldende ansvarsde-

Boks 6.1 Aktuelle nettsteder

www.norway.no under Fornyings- og administrasjonsdepartementet er en mye brukt og innholdsrik startside. Fra den kan man enkelt komme videre til sider med mer detaljert informasjon. Aktuelle sider vil for eksempel være EURES og Utlendingsdirektoratet eller sidene til den norske ambassaden i det aktuelle landet. Nettsiden har også lenker til Skatteetaten og Tollvesenet.

www.eures.no er Arbeids- og velferdsetatens EURES-nettside hvor man blant annet kan finne brosjyren «Living and working in Norway». Brosjyren retter seg i hovedsak mot arbeidssøkere fra EØS/EFTA-området. Denne brosjyren er den mest relevante informasjonskilden for en arbeidssøker som vil orientere seg om de generelle arbeidsmulighetene i Norge.

http://eures.europa.eu er EU-kommisjonens nettside. Her kan man lettest finne den tilgjengelige informasjonen om ledige stillinger i Norge. Alle offentliggjorte norske stillinger er overført dit, og stillingsannonsene som er merket med et EU-flagg, er ofte på engelsk/tysk. Informasjon om ordningene i ulike land er tilgjengelig på flere språk.

www.udi.no er Utlendingsdirektoratets nettside. Her finnes mye informasjon på engelsk beregnet på alle typer søkere som har tenkt seg til Norge. Informasjonen finnes i tillegg på de øvrige, mest aktuelle søkerspråkene. Her gis informasjon om vilkår og søknadsprosess for ulike kategorier arbeidsinnvandrere.

www.nyinorge.no er en annen nettside som Utlendingsdirektoratet er ansvarlig for. Her er det mye informasjon om rettigheter på ulike samfunnsområder, også når det gjelder arbeid. Informasjon som er spesielt relevant for denne gruppen, foreligger foreløpig bare på norsk og engelsk.

www.imdi.no er Integrerings- og mangfoldsdirektoratets nettside. Her er informasjon blant annet om kvalifisering, bosetting og arbeidsliv med lenker til andre nettsteder. Det gis informasjon på norsk og engelsk.

www.eracareers.no er den norske internettportalen innenfor nettverket ERA-MORE (European Network of Mobility Centres). Det er et nettverk av såkalte mobilitetssentre for forskere. Denne nasjonale portalen er lenket til en sentral europeisk portal. Nettsiden inneholder mye praktisk informasjon om søking og etablering i Norge for utenlandske forskere.

www.safh.no er nettsiden for Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Her finnes informasjon om hvordan man skal søke om godkjenning og lisens for ulike kategorier helsepersonell.

www.nokut.no er nettsiden til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, NOKUT. Her finner man informasjon om godkjenning av ulike typer utenlandsk utdanning.

www.arbeidstilsynet.no er Arbeidstilsynets nettside med informasjon om regler knyttet til helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet og regler om ferie og feriepenger, arbeidstid, permisjon og oppsigelse. Det gis informasjon på norsk, engelsk og polsk.

www.skatteetaten.no er Skatteetatens nettside. Den har informasjon om skattemessige forhold og tilgang til skjemaer for lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og øvrige virksomheter, og også informasjon om folkeregistrering og fødselsnummer. Informasjonen gis på norsk og engelsk.

www.toll.no er Tollvesenets nettside med informasjon om hva det generelt er tillatt å innføre til Norge og spesiell informasjon for dem som flytter til Norge. Denne informasjonen finnes på norsk og engelsk.

www.altinn.no driftes av en sentralforvaltning ved Brønnøysundregistrene som er felles for de over 20 deltakende statsetatene som deltar i samarbeidet. Altinn gir enkel tilgang til etatenes elektroniske skjemaer og skal gjøre det lettere å fylle ut og levere skjemaer til offentlige etater. Her finnes også arkiv over egne innsendte skjemaer.

ling i det offentlige. Et servicesenter med samordnet informasjon er opprettet i Oslo for å gjøre det enklere å etablere seg som utenlandsk arbeidstaker og lettere å rekruttere utenlandske arbeidstakere ved å kunne henvende seg ett sted, jf. boks 6.2.

Utlendingsdirektoratet har særskilte informasjonstiltak rettet mot arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeidsgiverservice, både telefon- og e-post-tjeneste, blir mye brukt. Utlendingsdirektoratets brukerråd for arbeidsgivere og arbeidslivsrepresentanter er også et tilbud.

6.2 Søknadsprosessen ved tillatelser

Søknadsprosessen for EØS/EFTA-borgere og tredjelandsborgere er foreløpig ganske lik. Det er en vesentlig forskjell, nemlig at *EØS/EFTA-borgere* kan starte i arbeidet før vedtak om tillatelse foreligger. Det er også slik at politiet i praksis avgjør langt de fleste søknadene fra disse borgerne. Når overgangsordningene for søkere fra 10 av EU-landene bortfaller, vil rekrutteringen fra disse landene bli enklere. Ved gjennomføring av direktiv 2004/38/EF om fri bevegelighet for arbeidstakere og deres familiemedlemmer, vil dagens ordning for EØS-borgere bli enda enklere ved at kravet om oppholdstillatelse bortfaller. Det vil eventuelt bli innført en registreringsordning for EØS-borgere og ordning med søknad om oppholdskort for familiemedlemmer som er tredjelandsborgere, jf. kapittel 5.

Tredjelandsborgere skal ha tillatelse før de starter i arbeidet.

Levering av søknad

Det er ulike måter å søke om arbeidstillatelser på:

- Søkere som er utenfor Norge, kan fremme søknaden gjennom den norske utenriksstasjonen i hjemlandet eller et annet land hvor søkeren har hatt arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse de siste seks månedene.

- Søkere kan velge å la sin arbeidsgiver søke på vegne av seg. Det er da et vilkår at søkeren har gitt arbeidsgiveren skriftlig fullmakt, og at arbeidsgiveren har forretningssted i Norge.
- De som kan søke fra Norge, fremmer søknaden til politiet der de bor. Søkerne kan bli bedt om å møte personlig ved framsettelse av søknaden.
- Ved søknad om arbeidstillatelser skal det betales et søknadsgebyr som for tiden er satt til 1100 kr for tredjelandsborgere, enten søknaden leveres hos politiet eller ved norsk utenriksstasjon.

Arbeidssøkernes familiemedlemmer må som utgangspunkt søke om tillatelse til familiegjenforening og vente på svar, før de reiser inn i Norge. Barn til faglærte/spesialister kan som hovedregel søke fra Norge. Det kan også den faglærtes/spesialistens ektefelle eller samboer, men ikke dersom grunnlaget for opphold i Norge er besøksvisum eller nasjonalt visum.

Innreise og informasjon om vedtaket

Søkere som er faglærte/spesialister, kan reise til Norge før tillatelse foreligger, eventuelt med et arbeidssøkervisum. Dersom søkerne befinner seg

Boks 6.2 Servicesenter for utenlandske arbeidstakere

Et felles servicesenter for utenlandske arbeidstakere og deres arbeidsgivere, enten disse er norske eller utenlandske, ble høsten 2007 etablert i Oslo. Senteret skal betjene henvendelser på norsk, engelsk og polsk. Selv om senteret er plassert i Oslo, vil det være landsdekkende i den forstand at det også skal kunne betjene den aktuelle personkretsen uavhengig av hvor de arbeider eller oppholder seg.

Senteret er dels et sted for *informasjon og veiledning*, dels et sted hvor det blir utført enklere *saksbehandling* av de respektive etatene.

Senteret er en samlokalisering med medarbeidere fra Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet, politiet og Arbeidstilsynet.

Personkretsen som blir betjent av senteret, avgrenses dels ut fra statsborgerskap, dels ut fra grunnlaget for opphold i Norge. Alle EØS/EFTA-borgere kan betjenes av servicesenteret. Det samme gjelder tredjelandsborgere som får eller søker opphold som arbeidstakere. I tillegg

kommer familiemedlemmene til disse gruppene.

Det som oppsøker senteret, skal kunne få:

- Førstegangs arbeids- eller oppholdstillatelse.
- Fornyet arbeids- eller oppholdstillatelse.
- Skattekort.
- D-nummer (foreløpig fødselsnummer).
- Melde innvandring eller flytting til folkeregisteret, inkludert tildeling av fødselsnummer.
- Informasjon og veiledning om lover og regler i norsk arbeidsliv.

Når en henvendelse ikke kan saksbehandles ved senteret, blir den sendt til rette sted i den aktuelle etaten. For personer som trenger både tillatelse og skattekort, er det lagt opp til en saksbehandling som sikrer et kontaktpunkt for mottak av søknadene og en etterfølgende informasjonsutveksling mellom etatene.

Boks 6.3 Elektronisk saksbehandling

Innføring av nye elektroniske saksbehandlingsløsninger i utlendingsforvaltningen vil erstatte dagens papirbaserte system. Dette vil medføre at utlendingsforvaltningen får vesentlig kortere svartid enn i dag. Det er igangsatt et utviklingsprogram hvor nye løsninger forutsettes gjennomført og gradvis tatt i bruk i perioden 2008 til 2010. Arbeidstillatelse er særskilt prioritert. Innføring av felles elektronisk arkiv og saksbehandlingssystemer som støtter differensiert saksbehandling, er sentrale faktorer i utviklingsarbeidet. Etter hvert som systemet tas i bruk, vil det bety mer effektiv saksbehandling, redusert administrasjon, hurtigere dokumentflyt, bedret samordning, enklere kontakt med offentlige etater og samarbeidspartnere og ikke minst bedre brukerservice.

I 2007 ble det satt i gang et pilotprosjekt for visumsøkere ved generalkonsulatet i Edinburgh. Dette innebærer at visumsøkere får anledning til å søke og betale visumgebyret på internett samt sjekke status i saken.

i Norge, vil politiet der de bor underrette dem om vedtaket.

Søkere som avventer behandlingen av søknaden i utlandet, får beskjed gjennom nærmeste utenriksstasjon. Vedtak fattes i utgangspunktet på norsk, eventuelt engelsk.

Dersom søkeren befinner seg i utlandet, sendes avslag på engelsk til utenriksstasjonen. Unntak gjøres dersom søkeren har fullmektig i Norge som behersker norsk. Dersom søknaden fører til en innvilgelse, sendes vedtaket på norsk til politiet, og en orientering om vedtaket sendes på engelsk til utenriksstasjonen. Ved visumplikt utsteder utenriksstasjonen innreisevisum. Da skal søkeren melde seg for politiet innen 7 dager etter ankomst til Norge. Der vil vedtaket på norsk bli utlevert. Tillatelsen blir anmerket i søkerens reisedokument (pass). Tillatelse anmerkes ikke utover reisedokumentets gyldighetstid. Eventuelle begrensninger og vilkår i tillatelsen skal framgå av anmerkningen.

Krav til dokumentasjon

Kravet til dokumentasjon varierer. Følgende dokumentasjon kreves ved søknad om tillatelse som faglært/spesialist:

- Utfylt og undertegnet søknadsskjema med fotografi av søkeren.
- Kopi av pass eller annet legitimasjonspapir utstedt av offentlig myndighet.
- Arbeidstilbudsskjema utfylt av arbeidsgiveren med beskrivelse av bl.a. arbeidets art, kvalifikasjonskrav og lønns- og arbeidsvilkår, eller eventuelt en arbeidskontrakt som inneholder samme opplysninger som dette.
- CV og dokumentasjon på utdanning hvor det gis opplysninger om utdanningens varighet, innhold og utdanningsinstitusjonens nivå.
- Det skal eventuelt legges ved dokumentasjon på yrkeserfaring med detaljerte opplysninger fra tidligere arbeidsgivere om varighet, arbeidsoppgaver og virksomhetens art.
- Eventuelle yrkesgodkjenninger.

Alle dokumenter skal være oversatt til engelsk eller norsk. Den instansen som mottar søknaden, skal påse at den er nøyaktig utfylt og at nødvendige vedlegg følger med.

Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og utdanning vil i utgangspunktet ikke være en del av behandlingen av søknader om arbeidstillatelse. Når Utlendingsdirektoratet vurderer arbeidstillatelse til faglært/spesialist, vil det være avgjørende om søkeren har slik godkjenning på forhånd hvis dette er nødvendig, jf. kapittel 5.

Dersom søknaden ikke er fullstendig opplyst når den kommer til Utlendingsdirektoratet, vil søkeren få beskjed om hvilke dokumenter som eventuelt mangler. Ofte vil det være praktisk å ta kontakt via arbeidsgiveren i Norge. Det settes i utgangspunktet en frist på to uker for å levere manglende dokumentasjon. Blir ikke manglende dokumentasjon sendt inn, og søkeren eller arbeidsgiveren forholder seg passive til henvendelsen, vil søknaden bli avslått. Noen opplysninger kan innhentes uten at søkeren eller arbeidsgiveren kontaktes. Da gjør Utlendingsdirektoratet det. Har søkeren fødselsnummer, opplyses det for eksempel på hjemmesidene til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell om vedkommende har autorisasjon eller lisens.

Vedtaksmyndighet

Vedtak om arbeidstillatelse til tredjelandsborgere treffes i utgangspunktet av Utlendingsdirektoratet.

Når det søkes fra Norge og ikke er tvil om at vilkårene for en tillatelse er oppfylt, kan politiet innvilge blant annet søknad om sesongarbeidstillatelse. Politiet har også myndighet til å gi foreløpig arbeidstillatelse i påvente av behandling av første-

Boks 6.4 Noen eksempler på saksgang

Faglært/spesialist fra tredjeland

En kanadisk mann med femårig ingeniørutdanning har inngått arbeidskontrakt og skal jobbe som ingeniør i et stort oljeselskap i Oslo. Årslønnen er 800 000 kr.

Søkeren befinner seg i Canada og får fra sin arbeidsgiver beskjed om hvilken dokumentasjon som skal vedlegges søknaden. Ambassaden i Ottawa har vedtaksmyndighet i søknader fra faglærte/spesialister når det ikke er tvil om at vilkårene for tillatelse er oppfylt. Søkeren har mulighet til å velge om søknaden skal fremmes fra Norge eller fra Ambassaden i Ottawa. Arbeidsgiveren kan også søke på hans vegne, og han kan få foreløpig tillatelse hos politiet i påvente av at søknaden blir behandlet ferdig hos Utlendingsdirektoratet dersom han reiser til Norge før søknaden er ferdigbehandlet. I dette tilfellet velger søkeren å la arbeidsgiveren ordne det praktiske og sender en skriftlig fullmakt og nødvendig dokumentasjon. Søknaden blir så levert inn til Oslo politidistrikt siden det er i Oslo søkeren skal ansettes.

Politiet forbereder saken, men har ikke vedtaksmyndighet når søknaden fremmes på denne måten. Søknaden blir derfor sendt videre til behandling i Utlendingsdirektoratet. Etter at søknaden er registrert i Utlendingsdirektoratet, blir den gjennomgått og innvilget. Vedtaket blir så sendt sammen med sakspapirene til Oslo politidistrikt. Kopi av vedtaket blir også sendt til arbeidsgiveren.

Det er ikke visumplikt for kanadiere, så søkeren kan fritt velge innreisetidspunkt innenfor fristen som er angitt i vedtaket. Fristen for å reise inn i Norge settes normalt til seks måneder etter vedtaksdato. Etter ankomst til Norge må søkeren melde seg for Oslo politidistrikt innen 7 dager for å få tillatelsen anmerket i passet.

Familiemedlem til faglært/spesialist

Kanadierens ektefelle og tre barn i skolealder ønsker å reise sammen til Norge og bosette seg her. Arbeidsgiveren i Norge kan ikke fremme søknad på vegne av familien. Siden det ikke er visumplikt, kan familien velge om den ønsker å fremme søknaden fra Norge eller via utenriksstasjonen. For å være sikre på å kunne reise sammen som familie til Norge, velger søkerne å fremme søknaden etter ankomst til Norge. De leverer derfor nødvendig dokumentasjon ved Oslo politidistrikt. De har fått hjelp av hovedper-

sonens arbeidsgiver til å klargjøre fullstendige søknader, men må selv stå som formelle søkere.

Saksgangen fra politiet til Utlendingsdirektoratet blir den samme som for hovedpersonen. Den samme enheten i Utlendingsdirektoratet som behandlet arbeidstakerens sak, behandler familiens sak. Saksbehandlingsrutinene er de samme som i eksempelet over. Vedtaket blir sendt Oslo politidistrikt som underretter søkerne.

EØS-borger søker tillatelse som arbeidstaker

Søkeren er en flislegger fra Polen som har inngått arbeidskontrakt med et mindre firma i Oslo med tilbud om lønn i henhold til tariff. Som EØS-borger kan søkeren velge å søke fra hjemlandet eller etter ankomst til Norge. Søkeren kan også velge å la arbeidsgiveren søke på vegne av seg. Søkeren velger å reise til Norge og fremme søknaden ved Oslo politidistrikt. Dersom det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt, kan politiet fatte vedtak. Flisleggeren kan starte arbeidet når fullstendig søknad om tillatelse er innlevert.

Når vedtak er fattet, blir søkeren underrettet av politiet og må møte hos politiet for å få sin tillatelse.

Ufaglært russisk arbeidstaker i fiskeindustrien

Søkeren er en ufaglært arbeidstaker fra Murmansk med erfaring fra produksjonsarbeid i fiskeindustrien. Hun har arbeidstilbud fra en fiskeforedlingsbedrift i Finnmark hvor arbeidsoppgavene består i å filetere fisk som hovedsakelig skal eksporteres til Japan.

Søknaden må settes fram ved utenriksstasjonen i Murmansk. Søknaden sendes Utlendingsdirektoratet til avgjørelse. Som ledd i saksbehandlingen oversender Utlendingsdirektoratet saken til Arbeids- og velferdsetaten, som bl.a. skal vurdere om stillingen kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS/EFTA-området. Dersom det finnes innenlandsk arbeidskraft tilgjengelig, blir søknaden avslått. Er det ikke tilgjengelig arbeidskraft, kan søknaden innvilges.

Utlendingsdirektoratet sender vedtaket til utenriksstasjonen som meddeler utfallet av søknaden til søkeren. Er det en innvilgelse, utsteder utenriksstasjonen visum. Etter ankomst til Norge må søkeren melde seg for politiet innen 7 dager for å få tillatelsen anmerket i passet.

gangs søknad om arbeidstillatelse når det er sannsynlig at søknaden vil bli innvilget.

I tillegg har 16 utenriksstasjoner myndighet til å innvilge søknader om arbeidstillatelse som faglært/spesialist når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt, jf. vedlegg 12 til utlendingsforskriften.

Tillatelsen

Arbeidstillatelse gis som hovedregel for ett til tre år. Tillatelse gis likevel ikke utover arbeidskontraktens varighet eller det tidsrommet det er søkt om tillatelse for.

Arbeidstillatelse gir rett til opphold og arbeid i hele landet, med mindre noe annet framgår av tillatelsen. Eventuelle begrensninger og vilkår skal framgå av tillatelsen. Arbeidstillatelse gir adgang til gjentatte innreiser til Norge.

En søker som ønsker å klage på et vedtak, leverer klage til politiet eller utenriksstasjonen som oversender klagen til Utlendingsdirektoratet. Direktoratet vurderer spørsmålet om omgjøring av eget vedtak. Omgjøres ikke vedtaket, sendes saken til Utlendingsnemnda for klagebehandling.

Fornyelser og oppfølging av tillatelser

Søknad om fornyet tillatelse settes fram overfor politiet der utlendingen bor. Vedtak om fornyelse av tillatelse til faglært/spesialist treffes av politiet. Fra 1. januar 2008 kan politiet fornye arbeidstillatelser for faglærte/spesialister også når søknaden gjelder nytt arbeid eller nytt arbeidssted.

Søknad om bosettingstillatelse settes fram overfor politiet der utlendingen bor. Vedtak om bosettingstillatelse treffes av Utlendingsdirektoratet.

Utlendinger som har bosettingstillatelse, skal gi skriftlig melding til politiet ved flytting ut av eller inn i Norge. Utlendinger som har bosettingstillatelse og som ønsker å oppholde seg i utlandet mer enn to år, kan etter søknad få tillatelse til dette slik at bosettingstillatelsen ikke bortfaller. Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i slike saker.

Høsten 2007 ble det satt i gang et tverrdepartementalt prosjekt «SVAR – solid, veldrevet, akseptert, rask» som skal foreta en bred gjennomgang av saksflyten på utlendingsfeltet, jf. St.prp. nr. 56 (2006–2007) Tilleggsbevilgning til utlendingsforvaltningen. Se også kapittel 12.

6.3 Saksbehandlingstid

Flere forhold påvirker saksbehandlingstiden for tillatelse til arbeid. Hvilken instans i utlendingsforvaltningen som har vedtaksmyndighet, og hvilken framgangsmåte som er brukt, har betydning. Ulike aktuelle framgangsmåter er:

- Utenriksstasjonen mottar søknad og avgjør saken.
- Utenriksstasjonen forbereder saken og sender den til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse.
- Politiet mottar søknad og avgjør saken.
- Politiet forbereder saken og sender den til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse.

Videre har følgende forhold betydning for saksbehandlingstiden:

- Hvor godt saken er opplyst, korrekt utfylt søknadsskjema mv.
- Om de vedlagte dokumentene har tilstrekkelig notoritet, herunder om identitet og kompetanse er tilstrekkelig avklart.
- Om søkeren fyller vilkårene i regelverket.

Dersom søknadene gir gode opplysninger og beskrivelser og inneholder korrekte dokumenter, slipper forvaltningen å bruke tid på for eksempel å avklare om det dreier seg om en fulltidsstilling, hva som er normalt lønnsnivå for vedkommende sted og yrke, om det er samsvar mellom fagutdanningen arbeidssøkeren har og arbeidet som skal utføres, og å vurdere den utenlandske utdanningen mv. I tillegg til disse individuelle forholdene som søkeren selv kan påvirke, spiller ressursituasjonen i utlendingsforvaltningen inn. Arbeidsorganiseringen i utlendingsforvaltningen, samhandlingen mellom de ulike instansene og muligheten for elektronisk saksbehandling har også betydning for saksbehandlingstidene.

Ved behandlingen i Utlendingsdirektoratet vil søkere som fyller vilkårene for tillatelse og har levert nødvendig dokumentasjon, få behandlet sin søknad fortløpende. Dersom søknaden ligger an til avslag eller ytterligere dokumentasjon må innhentes, vil dette forlenge saksbehandlingstiden. Tabell 6.1 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i saker behandlet i 2007 for EØS/EFTA-borgere og tredjelandsborgere og hvor det er fattet vedtak av henholdsvis politiet, en utenriksstasjon eller Utlendingsdirektoratet. Saksbehandlingstid regnes fra datoen søknaden ble mottatt i utlendingsforvaltningen til første vedtak er fattet. I tillegg kommer tid som går med til å informere søkeren om vedtaket.

Tabell 6.1 Antall saker og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om tillatelse til arbeid for EØS/EFTA-borgere og tredjelandsborgere (inkludert fornyelser), etter hvilken instans som har fattet vedtak i saken. 2007

Søkere fra	Politiet		Utenriksstasjon		Utlendingsdirektoratet	
	Antall saker	Antall dager	Antall saker	Antall dager	Antall saker	Antall dager
EØS/EFTA	81170	18,4	3	10,3	8074	85,2
Tredjeland	4516	30,9	134	3,1	8086	64,4

Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Utenriksstasjonene fatter vedtak i få saker om arbeidstillatelser. Politiet fatter vedtak i 9 av 10 søknader fra EØS/EFTA-borgere, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid er i disse tilfellene drøyt 18 dager. Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i hver tiende søknad fra EØS/EFTA-borgere, og disse tar i gjennomsnitt 85 dager. Politiet fatter vedtak i noe over hver tredje søknad om tillatelse fra tredjelandsborgere, og bruker i gjennomsnitt om lag en måned på disse sakene. Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i nesten to av tre søknader om tillatelse fra tredjelandsborgere og bruker i gjennomsnitt noe mer enn to måneder på disse sakene.

En av årsakene til at Utlendingsdirektoratet bruker vesentlig lengre tid enn politiet er at de vanskelige sakene og tvilstilfeller skal behandles av Utlendingsdirektoratet. I tillegg kommer at selve oversendelsen av sakene tar tid. Oversendelsestiden vil kunne bli vesentlig redusert når elektronisk saksbehandling er innført, jf. boks 6.3

Organiseringen av arbeidet ved Det felles servicesenteret vil også medføre kortere saksbehandlingstid, jf. boks 6.2. Servicesenteret har som mål at saksbehandlingstiden skal komme ned i fem dager. Dette skal inkludere hele prosessen, unntatt registrering i Folkeregisteret. Det vises også til det igangsatte saksflytprosjektet, jf. kapittel 12.

6.4 Det sentrale folkeregisteret

Utlendinger som kommer til Norge for å bosette seg her, skal innen 8 dager etter ankomst melde seg for skattekontoret og vise fram pass eller annet legitimasjonsdokument. Personer som tar opphold i landet i minst seks måneder, regnes som bosatt i Norge. Dersom skattekontoret kommer til at vilkårene for bosetting er til stede, tildeles utlendingen et fødselsnummer. Utlendingen registreres deretter i Det sentrale folkeregisteret.

Utlendinger som oppholder seg i Norge uten at de oppfyller vilkårene for bosetting etter folkere-

gisterloven, dvs. de som er her inntil seks måneder, kan få utstedt et såkalt D-nummer. D-nummer er et foreløpig fødselsnummer som utstedes til dem som har behov for nummeret fordi de for eksempel skal få utstedt skattekort og tas opp i skattemanntallet, opprette bankkonto i Norge, registreres i Brønnøysundregistrene, eller de er omfattet av norsk trygdeordning. Utlendinger som tildeles D-nummer, registreres i Det sentrale folke-registeret.

6.5 Godkjenningsordningene

Søknad om arbeidstillatelse og yrkesgodkjenning er uavhengige prosesser. Arbeidstakere innenfor regulerte yrker trenger en godkjenning eller autorisasjon før de kan starte utøvelsen av yrket. Andre yrker forutsetter ingen formell godkjenning før en starter utøvelsen av yrket, jf. kapittel 5.

Godkjenning etter direktiv 2005/36/EF – etablering

Direktiv 2005/36/EF forutsetter at søkerne fullt ut er kvalifisert i hjemlandet før de kan søke om godkjenning i en annen stat. Direktivet har ingen regler om når en må søke eller om personen må ha jobbtilbud for å kunne søke.

Godkjenningsmyndigheten har plikt til å behandle saken innen fire måneder. Dersom søkeren får avslag og ikke får en begrunnelse eller vil påklage begrunnelsen, kan saken bringes inn for norske domstoler eller klages inn for EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

Godkjenning etter direktiv 2005/36/EF – midlertidig tjenesteyting

Direktiv 2005/36/EF åpner for at søkere som midlertidig skal tilby sine tjenester i Norge, kan gjøre dette uten at det skal være en forhåndsgodkjenning. Dersom det er i regulerte yrker, jf. kapittel 5,

kan godkjenningsmyndighetene kreve at søkerne skal godkjennes før de kan starte å tilby sine tjenester i Norge. Godkjenningsmyndighetene har da en plikt til å behandle sakene innen en til to måneder, avhengig av om alle opplysninger er sendt inn. Dersom godkjenningsmyndighetene ikke har behandlet en sak innen fristen, kan søkeren tilby sine tjenester uten godkjenning.

Godkjenning for tredjelandsborgere

Tredjelandsborgere trenger også godkjenning eller autorisasjon, men er ikke omfattet av direktivet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Reguleringsmyndighetene er ikke bundet av tilsvarende regler som i direktivet og heller ikke av saksbehandlingsreglene der. En godkjenningsprosess vil avhenge av det enkelte departementets og respektive godkjenningsmyndighets regler.

Instanser for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

11 ulike departementer er for tiden forskriftsmyndighet for ett eller flere regulerte yrker under den generelle ordningen og har utpekt godkjenningsmyndighet for hver enkelt sektor. De respektive departementene og godkjenningsmyndighetene har ansvar for yrkesgodkjenningen. Søknad om

godkjenning, saksbehandling og prosedyrer varierer mellom yrkene. Informasjon om godkjenningsmyndigheter for ulike yrker finnes blant annet på EUs nettside over regulerte yrker: <https://webgate.ec.europa.eu/regprof/index.cfm>.

6.6 Oppsummering

Det er utarbeidet mye og god informasjon knyttet til forskjellige sider ved arbeidsinnvandring. Fortsatt er informasjonen likevel for fragmentert og mangelfullt samordnet. Det er derfor en viktig oppgave å etablere en mer helhetlig presentasjon av relevant informasjon.

Saksbehandlingstiden for tillatelser til arbeid er i gjennomsnitt under en måned for de tillatelsene som behandles av politiet, men den er fortsatt for lang for enkelte grupper. Arbeidet med forenklet saksgang og innføring av elektronisk saksbehandling vil bedre situasjonen for arbeidsinnvandrerne og deres familier.

Søknad om arbeidstillatelse og yrkesgodkjenning er uavhengige prosesser. Arbeidstakere innenfor regulerte yrker trenger en godkjenning eller autorisasjon før de kan starte utøvelsen av yrket. Søknad om godkjenning, saksbehandling og prosedyrer varierer mellom yrkene.

7 Arbeidsrettslige regler, lønns- og arbeidsvilkår

Utenlandske arbeidstakere kan komme til Norge som individuelle arbeidsinnvandrere som skal ansettes i norske virksomheter på vanlig måte, eller som utsendte arbeidstakere på tjenesteoppdrag.

Det fleste og mest sentrale arbeidsrettslige reglene gjelder for alle arbeidstakere som arbeider i Norge. Lønnsfastsettelse er som hovedregel overlatt til partene i arbeidslivet som regulerer denne gjennom tariffavtaler og/eller individuelle avtaler. Et unntak er ordningen med allmenngjøring av tariffavtale, se nærmere om dette i avsnitt 7.1.4.

Kravet om arbeidstillatelse for tredjelandsborgere og for arbeidstakere fra de EØS-landene som er omfattet av overgangsordningene, innebærer blant annet krav om norske lønns- og arbeidsvilkår, jf. kapittel 5.

7.1 Rettigheter og plikter for utenlandske arbeidstakere i Norge

7.1.1 Innledning

Den ufravikelige delen av lovgivningen for norsk arbeidsliv skal sikre alle arbeidstakere et godt vern og et minimum av rettigheter. Det mest sentrale og omfattende regelverket på området er arbeidsmiljølovgivningen. Tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler er også viktige arbeidsrettslige reguleringsmekanismer.

For individuelle arbeidsinnvandrere som blir ansatt i norske virksomheter, gjelder den norske arbeidsrettslige lovgivningen fullt ut på vanlig måte.

Der arbeidstakeren er utsendt fra en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting, må det trekkes et skille mellom de privatrettslige og offentligrettslige reguleringene. De offentligrettslige reguleringene omfatter krav som skal ivareta arbeidstakernes helse-, arbeidsmiljø- og sikkerhet og krav til ordnet arbeidstid. Disse bestemmelsene gjelder for alle arbeidstakere i Norge, også de som kommer i forbindelse med tjenesteyting. Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet håndhever reglene, og overtredelser er straffesanksjonert.

De privatrettslige reglene gjelder rettsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Eksempler her er stillingsvernsregler, permisjonsregler og regler om utbetaling av lønn. En arbeidstaker må selv håndheve reglene overfor arbeidsgiveren, eventuelt ved hjelp av domstolene. I utgangspunktet avgjør norske lovvalgsregler om norske eller utenlandske privatrettslige regler kommer til anvendelse. Hovedregelen er at partene kan avtale hvilket lands lovgivning som skal gjelde. I mangel av avtale er utgangspunktet at lovgivningen i det landet som arbeidsforholdet har nærmest tilknytning til, skal gjelde. Den særlige reguleringen av arbeids- og ansettelsesvilkår for arbeidstakere som er midlertidig utsendt til Norge i forbindelse med tjenesteyting, kan anses som et unntak fra dette utgangspunktet, jf. avsnitt 7.1.3.

Tradisjonelt fastsetter arbeidslivets parter lønn gjennom tariffavtaler og/eller individuelle avtaler. Vi har ingen alminnelige lovbestemmelser om lønn. Regler om lønn er i hovedsak begrenset til bestemmelser om lønnsutbetaling og overtidsbetaling og til krav om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. Unntatt er, som nevnt, allmenngjøringsloven, jf. avsnitt 7.1.4.

7.1.2 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven inneholder regler som blant annet skal sikre likebehandling av utenlandske arbeidstakere. Loven gjennomfører direktiv 2000/43/EF om etnisk diskriminering i arbeidslivet og samfunnslivet for øvrig. Direkte og indirekte diskriminering og diskriminering i form av trakassering på bakgrunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt. En arbeidsgiver kan for eksempel ikke gi utenlandske arbeidstakere dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere i virksomheten bare fordi de har en annen nasjonalitet. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles, skal ikke anses som diskriminering etter loven. Unntaksbestemmelsen skal tolkes snevert.

Likestillings- og diskrimineringsombudet gir veiledning og konkrete uttalelser om reglene.

Ombudets uttalelser kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Eventuelle erstatningskrav fra en arbeidstaker må behandles i de vanlige domstolene.

7.1.3 Forskrift om utsendte arbeidstakere

Arbeids- og ansettelsesvilkår for utsendte arbeidstakere reguleres av en egen forskrift hjemlet i arbeidsmiljøloven. Forskriften gjennomfører direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (utsendingsdirektivet). Direktivets formål er å fremme tjenesteyting over landegrensene, sikre arbeidstakernes rettigheter og fremme rettfærdig konkurranse.

Reglene skal sikre at utsendte arbeidstakere omfattes av vertslandets regler om nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår. Blant annet følger det uttrykkelig av forskriften at kravene i arbeidsmiljøloven om fullt forsvarlig arbeidsmiljø, arbeidstids- og hviletidsbestemmelsene, skriftlig arbeidskontrakt, bestemmelser om barn og unge, stillingsvern og permisjonsrettigheter i forbindelse med svangerskap og fødsel, regler om feriepenger og feriefritid etter ferieloven og forbudet mot forskjellsbehandling på bakgrunn av kjønn også gjelder for utsendte arbeidstakere.

Dersom arbeidsforholdet til en utsendt arbeidstaker omfattes av en allmenngjøringsforskrift, skal de allmenngjorte bestemmelsene om lønn eller arbeids- og ansettelsesvilkår gjelde for arbeidsforholdet. Se nærmere i avsnitt 7.1.4.

En forutsetning for at utsendingsreglene skal komme til anvendelse er at arbeidstakeren ikke er omfattet av gunstigere arbeids- og ansettelsesvilkår ved avtale eller etter det landets rett som ellers gjelder for arbeidsforholdet.

7.1.4 Allmenngjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven

Formålet med allmenngjøring er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har, og samtidig unngå uheldig konkurransevriddinger for norske virksomheter og arbeidstakere.

Ordningen kommer til anvendelse for alle arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. Den gjelder også for arbeidsforhold om bord på skip under norsk flagg, med unntak av NIS-skip, og som hovedregel for arbeidsforhold i petroleumsvirksomhet i norsk farvann, sjøterritorium og på norsk sokkel.

Vedtak om lønns- og arbeidsvilkår

Tariffnemnda kan treffe vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Tariffnemndas vedtak, som regel en forskrift, vil gjelde uavhengig av om arbeidstakeren er norsk eller utenlandsk, organisert eller uorganisert. Vedtaket kan bare omfatte de delene av en tariffavtale som regulerer individuelle lønns- og arbeidsvilkår. I særlige tilfeller kan nemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av avtalen. Nemnda er gitt en viss fleksibilitet når hele eller deler av tariffavtalen ikke egner seg for allmenngjøring, for eksempel der avtalen ikke har bestemmelser om lønn eller lønnsbestemmelsene i avtalen ligger vesentlig høyere enn gjennomsnittsnivået i en bransje. Nemnda kan også treffe vedtak om minstelønn.

Lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjøringsforskrift, vil gjelde som ufravelige minstevilkår i de arbeidsforholdene som omfattes. Dersom arbeidstakerne allerede er bundet av en tariffavtale, vil denne avtalens vilkår bare måtte vike i den grad vilkårene som følger av allmenngjøringsforskriften samlet sett er gunstigere. Forskriften kan gjelde en hel bransje, eller avgrenses til deler av en bransje, dvs. at den kan være geografisk avgrenset eller avgrenset til bestemte arbeidstakergrupper. Det er en forutsetning at en forskrift ikke begrenses så mye at den i realiteten bare omfatter en enkelt virksomhet.

Krav om allmenngjøring må framsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen, og som har innstillingsrett etter lov om arbeidstvister, dvs. er av en viss størrelse. Dersom allmenne hensyn tilsier det, kan Tariffnemnda også treffe vedtak om allmenngjøring av eget tiltak. Denne muligheten tar blant annet sikte på tilfeller der organisasjonene ikke kan eller vil fremme krav om allmenngjøring i en bransje der det faktisk utføres arbeid med lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som følger av tariffavtalen.

Sanksjon

Partene har utvidet adgang til å iverksette boikott med sikte på å framtinge etterlevelse av en allmenngjøringsforskrift. Loven inneholder videre en bestemmelse om straffesanksjonering med offentlig påtale. Berørte arbeidstakere eller deres organisasjoner kan dessuten anlegge privat straffesak.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring, blir overholdt. Etatene har siden 1. desember 2006 hatt fullmakt til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing på samme måte som ved tilsyn etter arbeidsmiljøloven.

Påseplikt og innsynsrett

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett trådte i kraft 14. mars 2008. Forskriften avløser den tidligere bestemmelsen i byggherreforskriften som påla byggherre å informere oppdragstakere om lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter. Etter gjeldende forskrift påhviler denne informasjonsplikten både bestillere, entreprenører og leverandører som inngår kontrakter med underleverandører.

Etter forskriften har også hovedleverandør plikt til å påse at arbeidstakere hos oppdragstakere/underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i overensstemmelse med allmenngjøringsforskrifter. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal føre tilsyn med at påseplikten etterleves. Dersom det avdekkes brudd, kan etatene benytte sine ordinære virkemidler, dvs. pålegg, tvangsmulkt og stansing.

Videre har tillitsvalgte hos hovedleverandør fått rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene til arbeidstakere som arbeider hos oppdragstakere/underleverandører. Innsynsretten kan bare benyttes til å undersøke om allmenngjøringsforskrifter etterleves med sikte på å overlevere opplysninger til Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet. Den tillitsvalgte skal ha taushetsplikt om opplysningene unntatt overfor tilsynsmyndighetene.

Gjeldende allmenngjøringsforskrifter

I dag gjelder det allmenngjøringsforskrifter for byggebransjen i hele landet, for elektrofagene i Oslo og Akershus, og for enkelte petroleumsanlegg på land. Landsorganisasjonen i Norge over sendte 27. september 2007 to nye begjæringer om allmenngjøring av tariffavtaler til Tariffnemnda. Begjæringene gjelder krav om allmenngjøring av Landsoverenskomsten for elektrofagene for hele landet og Verkstedsoverenskomsten i skips- og verftsindustrien.

7.2 EØS-rett

7.2.1 Generelt

Etter EØS-avtalen artikkel 36 skal det ikke være noen «restriksjoner» i adgangen til å yte tjenester i et annet EØS-land enn der virksomheten er etablert.

For virksomheter fra andre EØS-land som kommer til Norge for å yte tjenester, må det vurderes om de reguleringene som iverksettes for å sikre utenlandske arbeidstakere akseptable lønns- og arbeidsvilkår, vil utgjøre en restriksjon i EØS-rettslig forstand. Gjør norsk regelverk det mindre attraktivt å eksportere en tjeneste fra et annet EØS-land til Norge, vil reguleringen antakelig måtte anses som en restriksjon.

Etter EF-domstolens praksis kan restriksjoner likevel tillates hvis de er begrunnet i tvingende allmenne hensyn. EF-domstolen har i en rekke saker godkjent vern av arbeidstakere som et slikt hensyn.

I tillegg til at restriksjonen må være begrunnet i tvingende allmenne hensyn, må den gjelde både for norske og utenlandske virksomheter og være egnet til å oppnå formålet. Hensynene som begrunner restriksjonen, må ikke allerede være ivaretatt ved bestemmelser i virksomhetens hjemstat. Tiltaket må også tilfredsstillende det alminnelige EØS-rettslige proporsjonalitetskravet som innebærer et krav om å anvende minst mulig inngripende midler for å oppnå formålet med restriksjonen, jf. boks 5.1.

7.2.2 EF-domstolens avgjørelser i sakene om Viking Line og Laval

Rett før jul 2007 falt det avgjørelser i EF-domstolen i sakene om Viking Line og Laval (Växholm). Begge sakene gjelder avveiningen mellom virksomheters adgang til å etablere seg og yte tjenester i andre EØS-land, og arbeidstakernes adgang til å forsvare sine interesser ved bruk av kollektive kampmidler som streik og boikott.

I Viking Line-saken varslet arbeidstakerorganisasjonen, støttet av ITF (internasjonal sammenlutning av transportarbeiderforbund), boikottaksjoner mot rederiet Viking Line dersom de flagget ut fergen Rosella til Estland med det formålet å betale arbeidstakerne estiske lønninger framfor finske. I Laval-saken iverksatte det svenske bygningsarbeiderforbundet blokade mot det latviske selskapet Laval, da virksomheten ikke ville inngå svensk tariffavtale for sine latviske arbeidstakere i forbindelse med byggearbeider i den svenske kommunen Växholm.

EF-domstolen anerkjenner i begge dommene retten til å bruke kollektive kampmidler som en grunnleggende rettighet. Samtidig legges det til grunn at disse rettighetene må balanseres i forhold til reglene om de fire frihetene. Arbeidskamp kan utgjøre en restriksjon på etableringsretten og retten til å yte tjenester, og er dermed underlagt kravet om å kunne begrunnes i tvingende allmenne hensyn, kravet til egnethet og proporsjonalitet, se avsnitt 7.2.1. Domstolen fastslår at beskyttelse av arbeidstakernes arbeid og arbeidsvilkår er et tvingende allment hensyn som kan begrunne restriksjoner. I Viking Line-saken overlot domstolen til den nasjonale domstolen å avgjøre hvorvidt aksjonen i den konkrete saken er å anse som formåls-tjenlig og proporsjonal.

I Laval-dommen fastslår EF-domstolen at de svenske arbeidstakernes boikottaksjon var ulovlig. Sentrale momenter i domstolens vurdering var at kravene fra den svenske fagforeningen gikk lenger enn det som følger av utsendingsdirektivet og den svenske gjennomføringslovgivningen, og at det i svensk rett ikke finnes tilstrekkelig presise og tilgjengelige bestemmelser om lønn. For norsk rett kan det legges til grunn at domstolens konklusjoner ikke innebærer noen begrensning i adgangen til å iverksette arbeidskamp. Adgangen til å bruke kollektive kampskritt er i hovedsak allerede avgrenset i samsvar med hva EF-domstolen legger til grunn som lovlige hensyn. Vår norske ordning med allmenngjøring av tariffavtaler innebærer, som nevnt, at det fastsettes forskrifter om at tariffavtalenes minstelønn skal gjelde likt for alle, både for norske og utenlandske arbeidstakere. Denne ordningen rammes ikke av avgjørelsene.

7.2.3 Tjenestedirektivet

Tjenestedirektivet er et sektorovergripende direktiv som skal regulere tjenestevirksomhet i EU. Direktivet ble vedtatt 12. desember 2006 og skal gjennomføres i EU-landene innen 28. desember 2009. I Norge og i de øvrige EØS-landene er det foreløpig ikke tatt noen beslutning om direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen.

Bakgrunnen for tjenestedirektivet er at EF-traktatens prinsipp om fri tjenesteyting ikke fungerer tilfredsstillende. Tjenestedirektivet skal gjøre det enklere å etablere seg i EU-området og å tilby tjenester over landegrensene. Målet er at direktivet skal bidra til økonomisk vekst og skape flere arbeidsplasser. Om lag 70 pst. av de sysselsatte i EU-området jobber i tjenestesektoren, og ca. 95 pst. av alle nye arbeidsplasser er i tjenestesekto-

ren, mens handel med tjenester utgjør 20 pst. av all grenseoverskridende handel.

Direktivet gjelder for tjenesteytere, det vil i denne sammenhengen si foretak og selvstendig næringsdrivende som yter tjenester mot vederlag. Direktivet kommer ikke til anvendelse på områder som er omfattet av utsendingsdirektivet. Det er også gjort unntak for andre arbeidsrettslige regler, inkludert regler om helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. Forholdet mellom partene i arbeidslivet berøres ikke, heller ikke retten til å forhandle og inngå kollektive avtaler eller retten til å streike.

Fafo har i samarbeid med Universitetet i Oslo utredet hvilke konsekvenser tjenestedirektivet har for Regjeringens arbeid mot sosial dumping.¹ Utredningen konkluderer med at tjenestedirektivets regler ikke vil ha noen direkte eller selvstendig betydning for noen av tiltakene i Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping som er omtalt i avsnitt 7.3.

Direktivet har videre unntak for og berører ikke organisering og finansiering av offentlige tjenester, trygdlovgivningen, utøvelse av offentlig myndighet og skatteregler. Flere sektorer er også unntatt fra direktivet, blant andre helsetjenester, de fleste sosiale tjenestene, spillevirksomheter, transport- og havnetjenester og vikarbyråer.

Tjenestedirektivet har regler om administrativ forenkling og administrativt samarbeid mellom myndighetene i EU i tillegg til bestemmelser om opprettelse av nasjonale kontaktpunkter for tjenesteytere. Det er regler for etableringsprosedyrer og tillatelsesordninger i medlemsstatene og for tjenester som utføres på midlertidig basis i andre medlemsstater enn yterens etableringsstat. Disse reglene er dels en stadfesting av reglene i EF-traktaten og rettspraksis fra EF-domstolen, dels innføres noen nye begrensninger på hvilke typer regler vertsstaten kan gjøre gjeldende overfor tjenesteytere etablert i andre EU-stater.

Direktivet har også bestemmelser om informasjon, tvisteløsning og samarbeid mellom medlemsstatene når det føres tilsyn med tjenesteytere som utfører tjenester på midlertidig basis. Grunnprinsippet for tilsyn er at hver medlemsstat skal føre tilsyn med at en tjenesteyter overholder de reglene som medlemsstaten kan gjøre gjeldende overfor tjenesteyteren.

¹ Kristin Alsos, Stein Evju og Anne Mette Ødegård, *Tjenestedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*. Oslo: Fafo. Notat 2008:05

7.3 Arbeid mot sosial dumping

7.3.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 3 foreligger det en rekke eksempler på at utenlandske arbeidstakere har fått uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, ikke minst i byggebransjen. Problemene synes først og fremst å være knyttet til utsendte arbeidstakere, dvs. ved tjenesteyting. Det er i denne sammenhengen også pekt på utfordringer i forbindelse med et voksende marked for inn- og utleie av arbeidskraft fra utlandet.

Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både ved brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidete rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører.

Et sentralt hensyn bak overgangsordningene, jf. kapittel 5, er å bidra til ryddige og gode arbeidsforhold og å hindre useriøse aktører i arbeidsmarkedet. Dette er viktig for å forhindre utviklingen mot et todelt arbeidsmarked.

Innsatsen for å sikre utenlandske arbeidstakere gode vilkår i Norge og for å motvirke sosial dumping må ses i nær sammenheng med arbeidet mot skatteunndragelser, svart arbeid og annen økonomisk kriminalitet. I denne sammenhengen er samarbeidet med arbeidslivets parter og mellom involverte myndigheter særlig viktig.

7.3.2 Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets erfaringer

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere er i samsvar med kravene i allmenngjøringsforskrifter og med utlendingslovens vilkår for arbeidstillatelse. I 2007 gjennomførte Arbeidstilsynet om lag 1 900 tilsyn på arbeidsplasser som sysselsetter arbeidsinnvandrere. Arbeidstilsynet måttet iverksette reaksjoner i over 60 pst. av tilsynene. Tallene viser at omfanget av brudd på reglene om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere fortsatt er utbredt i deler av arbeidslivet. Arbeidstilsynets erfaring er at forholdene for

arbeidsinnvandrere ansatt hos norske arbeidsgivere er blitt noe bedre i løpet av 2007, mens det fortsatt synes å være særlig risiko for ulovlige lønns- og arbeidsvilkår blant utsendte og utleide arbeidstakere. Tendensen styrkes av Arbeidstilsynets tilsynstall som viser at Arbeidstilsynets reaksjonsbruk viste en noe synkende tendens gjennom 2007. Mens det ble gitt reaksjoner i over 7 av 10 tilsyn på nyåret, viste tilsvarende tall ved slutten av året at reaksjonene var redusert til om lag 6 av 10 tilsyn. Samtidig melder Arbeidstilsynet at flere arbeidsgivere og arbeidstakere kjenner til hvilke regler som gjelder, og konsekvensene dersom alvorlige lovbrudd blir oppdaget.

Arbeidstilsynet peker på at det er en noe høyere ulykkesfrekvens for utenlandske enn for norske arbeidstakere i sammenliknbare jobber. I tilsyn som er særlig rettet mot sosial dumping, inngår derfor ikke bare kontroll med etterlevelsen av allmenngjøringsforskrifter. Etterlevelsen av HMS-regelverket er også en viktig del av tilsynsarbeidet. I tilsynet med byggebransjen er det særlig ulykkesforebyggende tiltak som er vektlagt. På byggeplasser med arbeidsinnvandrere har Arbeidstilsynet måttet stanse arbeid over 530 ganger i 2007 med begrunnelse i akutt fare for liv og helse.

Tilsynet med allmenngjøringsforskriften på landanleggene i petroleumsvirksomheten har vist at selskapene stort sett etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår for utenlandsk arbeidskraft. Petroleumstilsynet arbeider med forebygging av sosial dumping gjennom ulike typer aktiviteter. Informasjon og ansvarliggjøring av byggherre/operatør er en viktig del av tilnærmingen. Dette har ført til at byggherrene/operatørene på landanleggene har fulgt opp allmenngjøringsforskriften blant annet gjennom informasjons- og tilsynsaktiviteter og gjennom kontraktsfesting av innsynsrett.

En undersøkelse gjennomført av Perduco på oppdrag fra Arbeidstilsynet viste at 22 pst. av ansatte i privat sektor og 6 pst. i offentlig sektor har opplevd eller har mistanke om at det foregår sosial dumping i sin bransje. Tre av fire som svarte mener at østeuropeiske arbeidstakere får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn sine norske kolleger, og seks av ti frykter økte klasseforskjeller i Norge som følge av dette.

Det er stor forskjell på forholdene for ansatte i privat og offentlig sektor. I privat sektor har 9 pst. opplevd at østeuropeiske arbeidstakere utnyttes ved at de har dårligere lønns- eller arbeidsbetingelser enn norske arbeidstakere i den sektoren de jobber i. Ytterligere 14 pst. har mistanke om slike forhold. Tilsvarende tall for offentlig sektor er 2 og 5 pst. Det er innenfor primærnæringene at flest har

opplevd sosial dumping, med 23 pst. Nest høyest kommer sysselsatte i bygg og anlegg, med 19 pst. Legger vi til også de som har mistanke om at det foregår sosial dumping, kommer bygg og anlegg høyest med 45 pst., fulgt av primærnæringene med 33 pst.

I 2007 gjennomførte Fafo på vegne av Petroleumstilsynet en kartlegging av lønns- og arbeidsvilkår og HMS-forhold for utenlandske ansatte på to petroleumsanlegg.² Studien viser at allmenngjøringsforskriftene stort sett følges, men at det fremdeles er utfordringer – spesielt når det gjelder språk. Rapporten bekrefter i stor grad det inntrykket Petroleumstilsynet selv rapporterer fra egen tilsynsvirksomhet.

For sektorer hvor det ikke gjelder allmenngjøringsforskrifter, er det overgangsordningene som gir hjemmel for å stille krav om norsk lønn for arbeidstakere fra nye EØS-land, og som gir hjemmel for Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets tilsyn med at arbeidstakerne tilbys skikkelige vilkår. Både verftsindustrien og annen industri, rengjøringsbransjen og landbruket mottar et stort antall utenlandske arbeidstakere.

Når overgangsordningene avvikles, vil det samme regelverket gjelde både for individuelle og utsendte arbeidstakere. Før avvikling har derfor Regjeringen lagt vekt på å iverksette tiltak som på best mulig måte kan sikre likeverdige og ordnede forhold på det norske arbeidsmarkedet. Dette var en viktig begrunnelse for at det ble lagt fram en handlingsplan mot sosial dumping i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Flesteparten av tiltakene i handlingsplanen er gjennomført, selv om flere av tiltakene ennå ikke har fått full effekt.

7.3.3 Status for handlingsplanen mot sosial dumping

I det følgende redegjøres kort for status for tiltakene som er omtalt i handlingsplanen mot sosial dumping.

Styrke Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets sanksjonsmidler

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fikk med virkning fra 1. desember 2006 adgang til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing ved tilsyn etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Det er lagt opp til en rask reaksjonskjede overfor virksomhe-

tene, og stansing brukes offensivt og ikke utelukkende der det avdekkes fare for liv og helse.

Økte ressurser til tilsynsetatene

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fikk 4 mill. kroner ekstra til tilsyn i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006. Bevilgningen ble videreført med helårsvirkning i 2007. Ytterligere ressurser ble bevilget i Revidert nasjonalbudsjett 2007 og i budsjettet for 2008, slik at det totalt er bevilget 27 mill. kroner til forsterket innsats mot sosial dumping.

Sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie av arbeidskraft og forbedre ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler

I tillegg til lovendringene som omtales ovenfor, arbeides det videre med å se på andre deler av den norske allmenngjøringsordningen, jf. 7.1.4.

Stortinget vedtok i juni 2007 en innstramming i adgangen til innleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter og en godkjenningsordning for vikarbyråer. Inn- og utleie mellom produksjonsvirksomheter ble strammet inn ved å tillate innleie mellom produksjonsbedrifter på samme vilkår som før, men slik at ikke begge vilkårene må være oppfylt, men ble alternative. Det innebærer at det innføres et krav om avtale med tillitsvalgte i innleievirksomheten ved innleie som enten overstiger 10 pst. av arbeidstakerne i innleiebedriften eller varer mer enn ett år. Dersom innleien har et mindre omfang, skal det være tilstrekkelig med drøftinger. Endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie mellom produksjonsbedrifter er vedtatt og vil tre i kraft 1. juli 2008.

Det er videre utarbeidet en forskrift som pålegger alle virksomheter som leier ut arbeidskraft, både utenlandske og norske, å søke offentlige myndigheter om godkjenning for å drive utleievirksomhet i Norge. Godkjenningsordningen er basert på allerede etablerte registreringsplikter. Forskrift om obligatorisk melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak trer i kraft våren 2008, og ordningen forventes gjennomført høsten 2008.

Stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbudsprosesser

ILO-konvensjon nr. 94 som omhandler arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter ble gjennomført i norsk rett i 2005 gjennom et rundskriv rettet mot statlige virksomheter. Rundskrivet påla disse å ta inn klausuler i bygge- og tjenestekontrakter om at oppdragstakeres arbeidstakere skal ha

² Kristin Alsos og Anne Mette Ødegård, *Sikrer Norges framtid på minstelønn. Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanlegg på land*. Oslo: Fafo. Rapport 2007:32

lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med norske tariffavtaler eller det som ellers er vanlig for vedkommende sted og yrke.

Fra 1. mars 2008 ble rundskrivet erstattet av et nytt regelverk som utvider kretsen av virksomheter som må stille krav til lønns- og arbeidsvilkår. Lov om offentlige anskaffelser ble endret i desember 2007, og med hjemmel i denne lovendringen ble en ny forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter vedtatt. Forskriften gjelder statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Den får anvendelse når disse skal tildele tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,05 mill. kroner ekskl. mva. for statlige myndigheter og 1,65 mill. kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere.

Forskriften pålegger oppdragsgiver å ta inn en kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten. Lønns- og arbeidsvilkårene må ikke være dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også for arbeid som skal utføres i utlandet.

Oppdragsgiver skal ta inn informasjon om kontraktsklausulen i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver skal kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten. Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografisk område mv.

Oppdragsgiver skal også forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kontraktsklausulen om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle kontraktsklausulen.

Innføre utvidet oppdragsgiveransvar og id-kort i byggenæringen

Utvidet byggherreansvar for informasjon om rettigheter og plikter etter allmenngjøringsforskrifter ble innført fra 1. januar 2007. Bestemmelsen er avløst av en ny, utvidet bestemmelse i forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, se avsnitt 7.1.4.

Krav om id-kort i bygge- og anleggsbransjen ble innført fra 1. januar 2008. Produksjon av id-kort

er i gang, og innen sommeren 2008 skal alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, være utstyrt med id-kort.

Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket

Forskrift med krav om arbeidstillatelse for sjøfolk på utenlandske skip i trafikk mellom norske havner er under utarbeiding.

Landbruksnæringen er opptatt av å drive seriøst og satser mye på holdningsskapende arbeid. Arbeidstilsynet Midt-Norge har gjennomført en kampanje rettet mot å avdekke eventuelle ulovligheter ved bruk av sesongarbeidskraft i landbruket.

Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget

Statistisk sentralbyrå har i løpet av de siste årene framskaffet en bedre oversikt over omfanget av arbeidsinnvandringen. Blant annet har det begynt å produsere statistikk over ikke bosatte arbeidstakere, dvs. personer på kortidsopphold. Dette gjelder både den individuelle innvandringen og tjenesteinnvandringen. Statistisk sentralbyrå har i tillegg styrket sine informasjonssider om utenlandsk arbeidskraft.

Særlig tjenesteinnvandringen er fortsatt et felt der mangelfulle registre gjør det vanskelig å få en god, kontinuerlig oversikt. Det bør derfor legges vekt på tiltak som kan bidra til å øke andelen som oppfyller sine rapporterings- og registreringsplikter overfor skattemyndighetene og Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. Sentralskattekontoret for utenlandssaker er blitt styrket de siste årene med dette formålet for øye. Når det gjelder byggebransjen, vil kravet om id-kort føre til at flere virksomheter og arbeidsgivere oppfyller sine registreringsplikter. Det vil også gi økte muligheter for statistisk informasjon.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har satt i gang flere forskningsprosjekter. For eksempel har Fafo etter initiativ fra departementet gjennomført en undersøkelse om arbeidsmiljøet og arbeidsvilkårene for polske arbeidsinnvandrere i Oslo-området. Undersøkelsen er en del av Fafos omfattende arbeid om EU/EØS-utvidelsen og arbeids- og bedriftsvandringer. Videre har ECON foretatt en gjennomgang av mulige effekter ved bruk av allmenngjøring av tariffavtaler.

Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet

Problemstillinger knyttet til sosial dumping, herunder spørsmål om overgangsordningene, settes

jevnlig på dagsorden i Arbeidslivspolitisk råd. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og tilsyns-etatene har jevnlig kontakt med partene i arbeidslivet både i forbindelse med utarbeiding av tiltak på området og i forbindelse med oppfølging av innførte tiltak blant annet gjennom Arbeidslivspolitisk råd, gjennom høringsrunder og i Arbeidstilsynets faglige råd.

Det framgår av handlingsplanen mot sosial dumping at det skal foretas en vurdering av ordningen med regionale verneombud i bygg- og anleggsbransjen. Det er gjennomført en undersøkelse av ordningen som viser bred enighet om at ombudene gjør en viktig jobb. Departementet arbeider med forslag til oppfølging av undersøkelsen og med spørsmålet om eventuell utvidelse av ordningen til andre bransjer.

Om informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere

Erfaringer viser at god og tilgjengelig informasjon til de utenlandske arbeidstakerne og arbeidsgiverne om hvilke plikter og rettigheter de har er et viktig tiltak for å motvirke sosial dumping og bidra til seriøse og gode forhold.

For lettere å kunne nå arbeidsinnvandrerne og deres arbeidsgivere og dermed kunne drive forebyggende arbeid, arbeider Arbeidstilsynet kontinuerlig for å utvikle en helhetlig informasjonstjeneste, jf. også Stortingets anmodningsvedtak om utvikling av et informasjonskontor. Deler av etatens økte ressurser er benyttet til å ansette polskspråklige og russiskspråklige tolker og inspektører. Disse er også involvert i informasjonsarbeidet.

Arbeidstilsynet har opprettet en svartjeneste for polskspråklige arbeidstakere hvor spørsmål besvares over telefon og via e-post. I samarbeid med partene i byggebransjen har Arbeidstilsynet laget en kortfattet og enkel publikasjon på flere språk rettet mot utenlandske arbeidstakere i byggebransjen.

For at virksomheter, arbeidsinnvandrere og utenlandske tjenesteytere skal få helhetlig og lett tilgjengelig informasjon om regelverket, har også

en rekke andre etater både i samarbeid og hver for seg utviklet informasjonsmateriale til norske virksomheter som skal rekruttere arbeidskraft fra EØS/EFTA-området, til virksomheter fra EØS/EFTA-området som driver næringsvirksomhet i Norge, og arbeidstakere fra dette området som skal arbeide i Norge.

Se nærmere omtale av arbeidet med informasjon og utviklingen av en informasjonsstrategi i kapittel 12.

7.4 Oppsummering

Arbeidsinnvandrere har i all hovedsak rettigheter og plikter som øvrige arbeidstakere i det norske arbeidslivet. Lønn er som hovedregel partenes ansvar, selv om allmenngjøring de senere årene er blitt et viktig unntak fra dette. Den store økningen i antall arbeidsinnvandrere innebærer et behov for å forsikre seg om at lønnsforholdene for arbeidsinnvandrerne er akseptable.

De arbeidsrettslige reglene og arbeidet mot sosial dumping er viktig både for å sikre arbeidsinnvandrerne akseptable lønns- og arbeidsvilkår og for å beskytte andre arbeidstakere og virksomheter mot urettferdig konkurranse. God behandling og gode arbeidsforhold er også en vesentlig del av det som skal til for at arbeidsinnvandrerne skal ønske å komme til Norge og bli godt integrert i det norske arbeidslivet.

Det er bred enighet blant arbeidslivets parter og myndighetene om at arbeidsinnvandringen de siste årene har bidratt positivt til norsk økonomi ved å avhjelpe mangel på arbeidskraft i mange bransjer, men det er også eksempler på at utenlandske arbeidstakere har fått uakseptable lønns- og arbeidsvilkår. Problemene synes først og fremst å være knyttet til utsendte arbeidstakere. Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping har som formål å motvirke dette. Virkningene av arbeidsinnvandring for norsk økonomi, arbeidsmarkedet og for den norske arbeidslivsmodellen er nærmere drøftet i kapittel 11.

8 Rettigheter og plikter i velferdsstaten

De fleste velferdsordningene i Norge er tilgjengelige for alle som er bosatt i landet, uansett om de er norske statsborgere eller ikke. Arbeidsinnvandrere som bosetter seg, vil komme inn under de generelt gjeldende ordningene, men personer med kortvarige arbeidsopphold vil som hovedregel ikke være dekket.

I mange tilfeller vil tilgangen til velferdsytelser eller nivået på ytelsene være avhengig av størrelsen på nåværende eller tidligere arbeidsinntekt. Tilgangen kan også være avhengig av botid i Norge.

Myndighetene kan stille krav om aktivitet hos mottakerne av ytelsene. Eksempler på dette er krav til dagpengemottakere om å søke arbeid eller krav om å delta i bestemte kurs eller programmer. Pliktene for den enkelte omfatter også å bidra til finansieringen av velferdsytelsene. Det skjer gjennom skattleggingen.

8.1 Integrering og deltakelse på arbeidsmarkedet

Integreringspolitikken skal legge til rette for at nyankomne innvandrere skal kunne delta i samfunnet og i størst mulig grad forsørge seg selv. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og rett og plikt til norskopplæring er viktige virkemidler i integreringspolitikken. Et sentralt mål for disse virkemidlene er å gi grunnleggende kvalifisering til nyankomne innvandrere fra tredjeland, slik at de kan få innpass i arbeidslivet.

De fleste arbeidsinnvandrerne har et arbeidsforhold allerede fra starten av oppholdet og forutsettes å kunne forsørge seg selv og sin familie gjennom egen inntekt. Behovet for tiltak som skal kvalifisere for arbeidslivet blir følgelig mindre. Arbeidsinnvandrere er derfor ikke omfattet av introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 13.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) og forbudet mot diskriminering i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) er viktige virkemidler for å motvirke forskjellsbehandling. I tillegg til å sikre enkeltindividets rettigheter er det også et mål med diskrimineringslovgiv-

ningen å påvirke holdninger. Arbeidsinnvandrere vil kunne ha særlig nytte av diskrimineringsvernet. Mens diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven bare gjelder diskriminering i arbeidslivet, gjelder diskrimineringsloven på alle samfunnsområder, herunder arbeidslivet og boligmarkedet.

Rett og plikt til norskopplæring

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området og deres familiemedlemmer har plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De har ikke rett til gratis opplæring. Arbeidsinnvandrere som får opphold i Norge etter EØS/EFTA-regelverket kan på grunn av EØS-avtalen ikke pålegges en plikt til å delta i norskopplæringen. Arbeidsinnvandrere fra EØS/EFTA-området og deres familiemedlemmer omfattes således verken av rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Familiegjennforente til norske og nordiske borgere, samt flyktninger og deres familiegjennforente har rett og plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Gjennomført 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et vilkår for å få bosettingstillatelse (permanent opphold) for de som har plikt til å delta. For å få norsk statsborgerskap gjelder et vilkår om gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk for alle som søker etter 1. september 2008. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i introduksjonsloven.

Arbeidsmarkedstjenester

Arbeidsinnvandrere som ønsker å registrere seg som arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten, må være registrert bosatt i Norge. Hvis de har hatt tilstrekkelig lønnsinntekt foregående kalenderår, vil de ha opptjent rettigheter til dagpenger. EØS/EFTA-borgere kan ta med seg rettigheter til dagpenger til et annet EØS-land etter EF-forordning 1408/71 dersom de før ledigheten har utført fulltids arbeid i minst 8 uker innenfor en periode på 12 uker.

Registrerte arbeidssøkere har rett til å få vurdert sine behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Vurderingen skal som hovedregel ta utgangspunkt i arbeidssøkerens real- og formalkompetanse og mulighetene på arbeidsmarkedet. Dette legges til grunn for etatens vurdering av vedkommendes behov for tjenester. Aktuell bistand kan blant annet bestå i informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger, om rettigheter og plikter som arbeidsledig, om overføring av arbeidsledighetstrygd til Norge, tips og bistand i forbindelse med jobbsøking, tilvisning til aktuelle arbeidsgivere, tilbud om arbeidsmarkedstiltak og annen veiledning ut fra individuelle behov. Arbeids- og velferdsetaten har også tilgang på tolketjenester.

Arbeidssøkere fra land utenfor EØS/EFTA-området som ikke er bosatt i Norge, har i utgangspunktet ikke krav på ordinær service fra Arbeids- og velferdsetaten og blir ikke registrert som arbeidssøkere. Arbeidssøkere i denne gruppen har ikke generell adgang til å arbeide i Norge, men vil kunne få arbeidstillatelse, for eksempel som sesongarbeider eller faglært/spesialist dersom det foreligger et konkret arbeidstilbud. Arbeidssøkere fra land utenfor EØS/EFTA-området som lovlig oppholder seg midlertidig i Norge uten å være bosatte her, kan likevel få en viss bistand fra NAV-kontorene. Kontorene vil for eksempel kunne gi informasjon om ledige stillinger som er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og velferdsetaten har et bredt spekter av virkemidler som skal bidra til å styrke den enkeltes muligheter til å få eller beholde arbeid. Tiltakene omfatter blant annet arbeidspraksis, opplæring, lønnstilskudd samt ulike avklarings- og oppfølgingstjenester. Tiltakene skal innrettes etter den enkeltes behov og styrke den enkeltes muligheter til å komme raskt i arbeid.

Tilbud om arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet for den enkelte, men tilbys skjønnsmessig etter en vurdering av den enkeltes behov og situasjonen på arbeidsmarkedet. For å sikre at tiltaksressursene innrettes mot de som trenger det mest, gis det styringssignaler om hvilke målgrupper som skal prioriteres ved tildeling av tiltak og tjenester. Innvandrere er en sammensatt gruppe med ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. Sett under ett har innvandrere betydelig lavere sysselsetting og høyere ledighet enn befolkningen i alt. Innvandrere vil derfor være prioriterte ved inntak på arbeidsmarkedstiltak.

Målet er å øke sysselsettingen blant innvandrere som allerede er bosatt i landet. EØS/EFTA-borgere og andre som bare oppholder seg midlertidig i Norge mens de søker arbeid vil normalt ikke bli prioritert som deltakere på arbeidsmarkedstiltak.

8.2 Arbeidsinnvandrere og ytelser fra folketrygden

Rettigheter etter folketrygdloven

Generelt er retten til ytelser fra folketrygden betinget av at man er eller har vært medlem i folketrygden. Hovedvilkårene for medlemskap er at man må være bosatt i Norge eller at man er arbeidstaker i Norge eller på norsk kontinentalsokkel. Personer som kommer til Norge blir regnet som bosatt etter folketrygdens regler dersom oppholdet er ment å vare i minst ett år.

Arbeidstakere er omfattet av norsk trygdelovgivning når de kommer i arbeid i Norge. Unntak kan gjelde for arbeidstakere som sendes til Norge for å utføre oppdrag for en arbeidsgiver i et annet EØS/EFTA-land eller et land som Norge har inngått trygdeavtale med.

Som hovedregel har alle som er bosatt i Norge plikt til å være medlem i folketrygden, uansett om de er norske eller utenlandske statsborgere. Også personer som er arbeidstakere i Norge uten å være bosatt her, er pliktige medlemmer i folketrygden. Plikten til medlemskap i folketrygden gjelder ikke utenlandske statsborgere som er arbeidstakere hos en fremmed stat eller i en mellomfolkelig organisasjon, samt deres ektefeller og barn. Personer som er trygdet etter utenlandsk lov kan etter særlige regler unntas fra plikt til medlemskap i folketrygden.

Arbeidsinnvandrere og selvstendig næringsdrivende som omfattes av EØS-reglene, har generelt lettere adgang til de fleste trygdeytelser, idet de kan benytte opptjeningstid/trygdeperioder i et annet medlemsland for å oppfylle nasjonale vilkår om minste kvalifiseringsperiode (inngangsvilkår) for rett til en ytelse. For eksempel kan en arbeidsinnvandrere som omfattes av EØS-reglene få sykepenger etter å ha vært i arbeid her bare én dag, og det er tilstrekkelig å ha vært medlem i trygden i ett år for å få rett til pensjon. Et viktig vilkår er at man har tilsvarende opptjeningstid i et annet medlemsland slik at minstekravene om 4 ukers arbeid for rett til sykepenger og 3 års medlemskap for rett til pensjon er oppfylt.

I de aller fleste tilfellene vil en arbeidsinnvandrere som omfattes av EØS-reglene også kunne ta

med seg en ytelse uavkortet til hjemlandet siden EØS-reglene i prinsippet opphever ethvert bostedsvilkår knyttet til en ytelse. Av samme grunn har EØS/EFTA-arbeidstakere også rett til barnetrygd og kontantstøtte, selv om familiemedlemmene ikke oppholder seg i Norge. Videre er Norge i utgangspunktet forpliktet til å dekke helse-tjenesteutgifter for familiemedlemmer til en arbeidsinnvandrer fra et annet EØS-land, også når de er i hjemlandet.

For arbeidsinnvandrere som ikke er EØS/EFTA-borgere gjelder folketrygdens alminnelige regler for rett til en ytelse og for å kunne få utbetalt en ytelse under opphold utenfor Norge. Dette innebærer vesentlig strengere vilkår for tredjelandsborgere idet kvalifiseringsperioder for rett til en ytelse må fylles ved medlemskap i folketrygden. Denne gruppen arbeidsinnvandrere må arbeide i Norge i minimum 4 uker for å få rett til sykepenger, og de må normalt ha vært medlem i folketrygden i minst 3 år for å få pensjon. Personer som omfattes av en bilateral trygdeavtale (Australia, Canada, Chile, Israel, USA) kan få medregnet trygdeperioder i avtalelandet for å fylle inngangsvilkår for rett til pensjon.

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området har som hovedregel ikke adgang til å få utbetalt sykepenger ved opphold utenfor Norge. Når det gjelder pensjoner, vil en få med seg opptjent tilleggspensjon og grunnpensjon etter samme antall år som tilleggspensjonen er beregnet etter, så lenge minstekravet til medlemstid er oppfylt. Uten tilleggspensjonsrettigheter, må man ha bodd her i minimum 20 år for å få med seg pensjon (grunnpensjon/sært tillegg) til utlandet.

At flere opparbeider rett til ulike trygdeytelser vil medføre en økning i antall utbetalinger både til brukere i og utenfor Norge. I tillegg til økt innvandring er det også et økende antall nordmenn som i perioder tar arbeid i utlandet. Ved pensjonering vil disse normalt ha opptjent rettigheter både i Norge og i andre land. Særlig er dette aktuelt ved arbeid i andre EØS/EFTA-land.

Samlet sett stiller den økende internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet krav til kontinuerlig kompetanseutvikling i Arbeids- og velferdsetaten. Dette omfatter både behov for kunnskap som følge av brukernes tilknytning til et annet land enn Norge og kunnskap om samhandling og informasjonsutveksling med andre nasjonale og internasjonale myndigheter. Mye av kommunikasjonen vil foregå på et annet språk enn norsk. Effektivitet i saksbehandlingen stiller krav til gode IKT-løsninger for registrering og behandling av medlemskapsopplysninger, samt fastsettelse og beregning

av medlemsavgifter. Både det økte omfanget og kompleksiteten i stadig flere av sakene medfører et økt press på den operative virksomheten i Arbeids- og velferdsetaten.

Nærmere om dagpenger under arbeidsløshet

Dersom en person blir helt eller delvis arbeidslødig, kan vedkommende ha rett til dagpenger under arbeidsløshet etter vilkårene i folketrygdloven.

Et hovedvilkår for rett til dagpenger er at en må være reell arbeidssøker. Det innebærer blant annet plikt til aktivt å søke arbeid og som hovedregel ta ethvert arbeid hvor som helst i landet. Det stilles krav til minsteinntekt fra tidligere arbeid og at arbeidsledigheten må innebære tap av minst 50 pst. arbeidstid.

Tiltaksdeltakere som ikke mottar dagpenger, lønn fra arbeidsgiver eller andre trygdeytelser, kan få stønad til livsopphold (såkalt individstønad).

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland vil normalt ikke ha rett til dagpenger ved arbeidsløshet før de har fått en permanent oppholdstillatelse. Årsaken er at deres arbeidstillatelse vanligvis bare gjelder arbeid for en bestemt arbeidsgiver eller type arbeid. Dette er ikke forenlig med vilkåret i folketrygdloven om å kunne ta ethvert arbeid hvor som helst i landet.

Arbeidssøkere fra EØS/EFTA-land kan i inntil tre måneder motta dagpenger mens de søker arbeid i Norge, med grunnlag i dagpengerettigheter opptjent i hjemlandet. Arbeidssøkere fra ti av de nye EU-landene får tillatelse etter en særlig overgangsordning det første året med arbeid i Norge. Vilkåret om å kunne ta ethvert arbeid oppfylles ikke uten videre av personer som blir ledige mens de er omfattet av overgangsreglene. Det skyldes at overgangsreglene forutsetter at man kan dokumentere tilsetting i heltidsstilling, eventuelt i to halve stillinger som til sammen utgjør full sysselsetting. Det er derfor etablert en praksis hvor personer som er omfattet av overgangsreglene, først kan få dagpenger etter at de har vært sammenhengende sysselsatt i heltidsstilling her i landet i 12 måneder og forøvrig fyller de vanlige vilkårene.

Nærmere om sykepenger

Sykepenger erstatter bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Utenlandske arbeidstakere i Norge er likestilte med norske arbeidstakere når det gjelder retten til sykepenger. Sykepenger ytes som hovedregel ikke til personer som oppholder seg i utlandet. EØS/EFTA-borgere som oppholder

seg i et annet EØS/EFTA-land har på visse vilkår likevel rett til å beholde sykepengene.

Nærmere om rehabiliteringspenger og attføringspenger

Rehabiliterings- og attføringspenger gis til personer som har fått sin arbeidsevne/inntektsevne nedsatt med minst 50 pst. Rehabiliteringspenger gis mens vedkommende er under aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen. Attføringspenger gis mens vedkommende gjennomfører nødvendige attføringstiltak for å bli i stand til å få eller beholde arbeid. Det kreves videre at vedkommende har vært medlem av folketrygden i minst tre år umiddelbart før kravet om stønad fremmes, eller har vært medlem av folketrygden i minst ett år før kravet fremmes dersom vedkommende i denne perioden har vært normalt arbeidsdyktig. For personer som omfattes av EØS-reglene kan minstekravet om tre års forutgående trygdetid oppfylles ved å legge sammen trygdetid opparbeidet i Norge med tilsvarende trygdeperioder i annet EØS-land. Som hovedregel kan man ikke motta rehabiliteringspenger/attføringspenger hvis man oppholder seg i utlandet, men etter søknad kan man få ytelsene i en begrenset periode i utlandet. For EØS/EFTA-personer gjelder samme regler som for sykepenger med hensyn til å motta rehabiliteringspenger ved opphold i utlandet.

Nærmere om uføreytelse

Uføreytelsene skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. For å ha rett til uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad kreves det som hovedregel at man har vært medlem av folketrygden i de siste tre årene før arbeidsuførheten inntrer. Ytelsen gis ved minst 50 pst. arbeidsuførhet. Ved utvidelse av arbeidsinnsatsen for motakere av uførepensjon kan det ytes stønad med en uføregrad ned til 20 pst. Det kreves 40 års trygdetid/poengopptjening for å få full uførepensjon, men slik at antatt tid fram til pensjonsalderen medregnes etter nærmere regler. Lengden av arbeidsinnvandrers periode med arbeid i Norge vil inngå i den samlede utmålingen og utbetalingen av uførepensjonen. For personer som omfattes av EØS-reglene, kan kravet om tre års forutgående trygdetid oppfylles ved perioder som medlem av trygdeordning i andre EØS/EFTA-land. Slik sammenlegging forutsetter at vedkommende har vært medlem i trygden i minst ett år og har hatt et

arbeidsforhold dette året, men ikke nødvendigvis gjennom hele året.

Nærmere om yrkesskade

Personer som blir rammet av en yrkesskade eller yrkessykdom har visse særfordeler i folketrygden. Blant annet gjelder ikke kravet om tre års forutgående medlemskap for rett til uførepensjon eller etterlattepensjon. Vilkåret om fortsatt medlemskap (opphold i Norge) gjelder heller ikke, og en trenger ikke ha tre års trygdetid for å ha rett til grunnpensjon/tilleggspensjon.

Nærmere om foreldrepenger, barnetrygd, kontantstøtte og barnepensjon

Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon. Det er en forutsetning at den som mottar foreldrepenger har omsorgen for barnet og ikke er i arbeid. For å ha rett til foreldrepenger må moren ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før stønadperioden tar til. Foreldrepenger blir beregnet på samme måte som sykepenger. Det stilles ikke krav om opphold i Norge for å kunne få utbetalt foreldrepenger. Kvinner som ikke har rett til foreldrepenger, får utbetalt engangsstønad. Arbeidsinnvandrere fra EØS/EFTA-området opparbeider rett til foreldrepenger og kan få disse utbetalt uavhengig av om de oppholder seg i Norge eller i et annet EØS/EFTA-land.

Barnetrygden er den største og viktigste overføringsordningen til barnefamiliene. Den skal bidra til å dekke kostnadene ved å forsørge barn. Rett til barnetrygd gjelder fra måneden etter fødselen og til og med måneden før barnet fyller 18 år. Barnetrygden utbetales for hvert enkelt barn. Arbeidsinnvandrere som er borgere av land i EØS/EFTA-området har rett til barnetrygd uavhengig av om barnet bor i Norge eller i utlandet.

Retten til kontantstøtte gjelder fra måneden etter at barnet er fylt ett år og inntil 23 måneder framover. Arbeidsinnvandrere som er borgere av et EØS/EFTA-land har rett til kontantstøtte uavhengig av om barnet bor i Norge eller i utlandet.

Arbeidsinnvandrere som ikke er borgere av et EØS/EFTA-land har ikke rett til barnetrygd eller kontantstøtte med mindre barna er bosatt i Norge. Folketrygden dekker heller ikke utgifter til helse tjenester til familiemedlemmer som oppholder seg i utlandet med mindre familiemedlemmene er medlemmer i folketrygden eller forsørgeren oppholder seg i utlandet og er medlem. Dette kan for

eksempel gjelde personer som arbeider i utenriks-tjenesten.

Til barn under 18 år ytes det barnepensjon dersom én eller begge foreldrene er døde. Det er et vilkår at den avdøde faren eller moren var medlem i trygden i minst tre år fram til dødsfallet.

Nærmere om alderspensjon

Formålet med alderspensjon er å sikre inntekt til livsopphold fra fylte 67 år. Retten til alderspensjon er avhengig av at man har minst tre års trygdetid etter fylte 16 år og fram til og med det året man fyller 66 år. Det kreves 40 års trygdetid/40 år med pensjonspoeng for å få full alderspensjon. For å få alderspensjon må man i utgangspunktet være medlem i folketrygden. Den som ikke lenger er medlem i trygden, får likevel pensjon dersom vedkommende har minst 20 års botid i Norge. Den som har opptjent pensjonspoeng i minst tre år får tilleggs-pensjon og grunnpensjon beregnet etter det samme antall år som tilleggs-pensjonen er beregnet etter, selv om vedkommende ikke har 20 års botid.

For personer som er omfattet av EØS-reglene, kan minstekravet til tre års botid eller tre års poengopptjening for retten til pensjon, oppfylles ved sammenlegging med tilsvarende tid eller opptjening i andre EØS-land, men man må ha minst ett år i Norge. I praksis vil det derfor kunne gis ned til 1/40 av full alderspensjon. EØS-reglene gir ikke adgang til å gjøre gjeldende krav om at man skal oppholde seg i Norge eller fortsatt være medlem i folketrygden for å få pensjon. I praksis er det derfor fri eksport av alderspensjon innenfor EØS/EFTA.

Sosialtjenesten skal gjennom forebyggende virksomhet, råd, veiledning, økonomisk stønad og sosiale tjenester arbeide for at den enkelte settes i stand til å klare seg selv. Hovedansvaret for sosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp ligger i kommunene. For å ha krav på sosiale tjenester må innvandreren ha rett til permanent opphold, dvs. minimum tre år for tredjelandsborgere og fem år for EØS/EFTA-borgere.

Alle som leier bolig underlagt husleiereguleringslovens kapittel II har rett til statlig bostøtte dersom de oppfyller forskriftens krav til husholdstype og inntektsnivå. Det stilles ikke krav til boligens størrelse, standard eller finansieringsmåte.

8.3 Barnehage og skole

Barnehager og skoler spiller en viktig rolle gjennom å bidra til at barn og foreldre får økt kjennskap

til det norske samfunnet og fremmer sosial kontakt med norske familier.

Barnehageplass

Barnehager er ofte en viktig forutsetning for foreldrenes yrkesdeltakelse. Det er innført maksimalgrense for foreldrebetalingen for et ordinært heldagstilbud i barnehage som innebærer at prisen på barnehageplasser er subsidiert av det offentlige. Barnehageloven inneholder per i dag ingen individuell rett til barnehageplass for det enkelte barnet, men pålegger kommunene en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i den enkelte kommunen. Utenlandske borgere har samme rettigheter som innenlandske borgere.

Kunnskapsdepartementet arbeider for tiden med et forslag om å innføre en individuell rett til barnehageplass. Her vil det bli fastsatt nærmere kriterier for hvilke barn som skal omfattes av retten.

Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Etter opplæringsloven har barn og unge rett og plikt til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder. Dette innebærer at alle barn som følger arbeidsinnvandrere til Norge og blir her i mer enn tre måneder, har rett og plikt til grunnskoleopplæring.

Opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger slik at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom elevene ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, har de etter en sakkyndig vurdering rett til spesialundervisning. Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har også rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Retten til tilpasset opplæring, spesialundervisning og særskilt norskopplæring vil hjelpe barn av arbeidsinnvandrere til å få tilfredsstillende utbytte av grunnskoleopplæringen.

Muligheter til å få utdanning ved internasjonale skoler i Norge

Barn av arbeidsinnvandrere har også muligheten til å gjennomføre grunnopplæring ved offentlige og private internasjonale skoler der opplærings-

språket i hovedsak er engelsk. Internasjonale tilbud finnes blant annet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Til sammen er det 10 internasjonale skoler i Norge. I tillegg til dette tilbyr flere offentlige videregående skoler opplæring i henhold til læreplaner utarbeidet av International Baccalaureate Organization (IBO) der undervisningen foregår på engelsk. Private skoler er delvis finansiert ved egenbetaling. Private internasjonale skoler som er godkjent etter privatskoleloven, mottar statstilskudd tilsvarende 85 pst. av driftsutgiftene ved skolen.

Rett til grunnskole- og videregående opplæring for voksne

Arbeidsinnvandrere og deres ektefeller har rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring så fremt de tilfredsstillende vilkårene som stilles i opplæringsloven.

Alle som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så lenge de ikke har rett til videregående opplæring. Grunnskoleopplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte og inneholder opplæring i de fagene som trengs for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne.

Alle under 24 år som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Voksne som er født før 1978 og som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men ikke videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Det er i St.prp. nr. 1 (2007–2008) varslet at Regjeringen vil foreslå en endring i regelen om rett til videregående opplæring for voksne, slik at den ikke begrenses til voksne født før 1978, men til voksne over 25 år. Endringen foreslås for å forhindre at en økende gruppe faller utenfor voksenretten.

Mulighet for støtte gjennom Lånekassen

Utdanningsstøtteleven gjelder for norske statsborgere og EØS/EFTA-borgere som har arbeidstilknytning til Norge. Loven gjelder også for utenlandske statsborgere som på grunn av arbeid, utdanning, ekteskap, slektskap eller andre forhold har en særlig tilknytning til Norge, eller slike som har kommet til landet av politiske eller humanitære grunner, eller som deltar i særskilte utdanningsprogram som er godkjent av Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet har gitt nærmere forskrifter om hvem som er omfattet. For arbeidstakere fra land utenfor EØS/EFTA er det

for eksempel et krav om at de skal ha vært bosatt i Norge og har hatt sammenhengende fulltidsarbeid i 24 måneder før oppstart av utdanningen.

EØS/EFTA-borgere med status som arbeidstakere i Norge og medlemmer av deres familie, har utvidet rett til støtte. For disse gjelder ikke kravet om varighet av opphold i Norge før de oppnår støtterett for utdanning i landet, men utdanningen må ha faglig sammenheng med arbeidet. Kravet om sammenheng mellom arbeid og utdanning gjelder ikke for EØS/EFTA-borgernes familiemedlemmer og faller også bort for arbeidstakeren om denne blir ufrivillig arbeidsløs. Videre kan EØS/EFTA-borgere og deres familiemedlemmer få støtte til en hel gradsutdanning i utlandet etter at de har oppholdt seg minst to år i Norge. Øvrige utenlandske statsborgere kan bare få støtte til studieopphold av inntil ett års varighet i utlandet i forbindelse med utdanning de er i gang med i Norge.

Alle utenlandske statsborgere som omfattes av støtteordningen, kan få støtte til både videregående opplæring og høyere utdanning i Norge på linje med norske statsborgere.

Studenter fra Sentral- og Øst-Europa, Sentral-Asia og utviklingsland kan få utdanningsstøtte etter en kvoteordning. Universitetene og høyskolene i Norge tar opp et visst antall studenter i særskilte programmer og studentene får rett til utdanningsstøtte. Utdanningslånene blir ettergitt når motakeren flytter til hjemlandet og bosetter seg varig der. For kvotestudentene gjelder ikke kravet om tilknytning til Norge.

8.4 Norsk statsborgerskap

En del arbeidsinnvandrere og deres familier vil velge å bli norske statsborgere. Norsk statsborgerskap kan erverves på tre forskjellige måter: Automatisk, ved melding eller ved søknad.

Erverv av statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon skjer automatisk.

Borgere av EØS/EFTA-land må minst ha oppholdt seg i Norge de siste tre årene med en oppholdstillatelse som er gitt for fem år, for å ha rett til norsk statsborgerskap.

Ved erverv av statsborgerskap ved søknad, stilles det krav til at søkeren må klarlegge sin identitet, være fylt 12 år, være bosatt og forbli bosatt i Norge, fylle kravene til bosettingstillatelse, ha tilstrekkelig oppholdstid i landet, fylle kravene til norskopplæring og fylle kravene om å være løst fra annet statsborgerskap. Det stilles også krav til vandel. Dersom en person fyller lovens vilkår, har vedkommende krav på statsborgerskap med mindre

hensynet til Norges sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler imot det. Kravet til norskopplæring innebærer at søkere mellom 18 og 55 år som hovedregel må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller at de må kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

8.5 Arbeidsinnvandrernes skattemessige stilling

Det er ingen skattemessige særregler for arbeidsinnvandrere i norsk rett, men det finnes særregler som gjelder generelt når personer tar opphold og etablerer skatteplikt her.

At en person er skattemessig bosatt i landet innebærer at vedkommende i utgangspunktet har plikt til å svare skatt hit av all formue og inntekt opptjent i landet og i utlandet. Skattemyndighetene regner en arbeidsinnvandrer som skattemessig bosatt på grunnlag av antall dager med opphold i Norge. Når man først er skattemessig bosatt i Norge etter norsk rett, kan bostedstilknytningen bare opphøre ved utflytting.

Man kan også være skattepliktig til Norge selv om man ikke er bosatt her. Personer med lønnsinntekt fra Norge er i utgangspunktet skattepliktige hit for denne inntekten, selv om de bor i utlandet. For utenlandske sokkelarbeidere, sjøfolk og artister gjelder egne regler om skatteplikt for inntekt fra Norge.

Har Norge skatteavtale med arbeidsinnvandrerens hjemland, avgjør skatteavtalen hvilket land arbeidsinnvandreren skal betale skatt til. Som regel er det avtalt at arbeidsinnvandrere med kortvarige og midlertidige opphold i Norge, skal betale skatt til hjemlandet. For arbeidsinnvandrere som skal være medlem av folketrygden, men som på grunn av skatteavtaler ikke skal betale skatt til Norge, skal Arbeids- og velferdsdirektoratet beregne og kreve inn trygdeavgiften.

Arbeidsinnvandrere som skattemessig bosettes i Norge midt i et inntektsår, får samtidig alminnelig skatteplikt hit. De beskattes da etter de generelle reglene for skattepliktige for resten av året. For tiden før bosettingstidspunktet beskattes de etter reglene for skattytere bosatt i utlandet.

For arbeidsinnvandrere som er skattemessig bosatt i Norge bare en del av året, er det den inntekten som er opptjent i den aktuelle tiden som er skattepliktig. Kostnader knyttet til inntektsposter som er skattepliktige til Norge, kan trekkes fra inntekten. Kostnader som gjelder hele året og som ikke har tilknytning til inntekt, kan trekkes fra ut fra antall måneder de har vært bosatt i Norge, uav-

hengig av når betalingen skjer. Rentekostnader fordeles normalt etter hvor lenge man har vært skattemessig bosatt i Norge. Personfradrag, særfradrag og fribeløp ved beregning av toppskatt blir beregnet og utmålt i forhold til antall måneder arbeidsinnvandreren har vært skattepliktig bosatt i Norge. Også minstefradrag avkortes når arbeidsinnvandreren har vært bosatt i Norge bare en del av året.

Særlige fradragsregler

En arbeidsinnvandrer som blir skattepliktig som bosatt, kan få standardfradrag på 10 pst. av inntekten for de to første årene som bosatt, selv om vedkommende tidligere har fått standardfradrag på grunnlag av begrenset skatteplikt. Arbeidsinnvandrere som er skattepliktig som bosatt i Norge, kan velge mellom standardfradrag og fradrag for de faktiske kostnadene som inngår i standardfradraget.

I tillegg til standardfradraget kan bosatte arbeidsinnvandrere få minstefradrag, fradrag for sjøfolk, fradrag for tilskudd til pensjonsordning i arbeidsforhold, fradrag for fagforeningskontingent, framførbart godtgjørelsesfradrag i skatt på aksjeutbytte og kredittfradrag i norsk skatt for skatt betalt til utlandet når vilkårene for disse fradragene for øvrig er oppfylt. Andre fradrag anses omfattet av standardfradraget og bortfaller derfor når standardfradrag gis.

Personer med begrenset skatteplikt kan også kreve fradrag for kostnader knyttet til lønnsinntekten som beskattes i Norge, i stedet for standardfradrag. Dette omfatter fradrag for arbeidsreise, fradrag for merkostnader ved opphold utenfor hjemmet, gjeldsrenter på lån knyttet til fast eiendom i Norge, samt faktiske kostnader som inngår i minstefradraget.

Personlige skatteyttere bosatt innenfor EØS/EFTA-området med begrenset skatteplikt kan på visse vilkår kreve fradrag som om skatteplikten gjaldt all inntekt og formue. I så fall må hele eller tilnærmet hele skatteyterens inntekt av arbeid, virksomhet eller pensjon beskattes i Norge. Fradragsretten etter denne regelen omfatter i utgangspunktet alle ordinære fradrag etter skattelovens alminnelige regler med unntak av fradrag for gjeldsrenter.

Arbeidstakere i Norge som pendler til bolig i utlandet

Arbeidsinnvandrere som pendler til sitt virkelige hjem i et annet EØS/EFTA-land kan kreve fradrag

for kostnader til kost, losji og besøksreiser til hjemmet i det andre landet. Overskudd av eventuell godtgjørelse som arbeidsgiver yter til dekning av merkostnadene er da skattepliktig som lønn.

Arbeidsinnvandrere som pendler til bolig utenfor EØS/EFTA-området kan i utgangspunktet ikke trekke fra merkostnadene ved dette. Dekker arbeidsgiver merkostnader til kost og losji under arbeidsopphold i Norge og kostnader til besøksreiser hjem, blir dette beskattet som lønn.

Arbeidsinnvandrere som er pendlere og har begrenset skatteplikt til Norge kan enten velge standardfradrag og beskatning av brutto utgiftsgodtgjørelse, eller velge å ikke bruke standardfradrag og beskatte eventuelt overskudd av utgiftsgodtgjørelsen.

8.6 Oppsummering

På de fleste områdene som gjelder skatt og velferdsytelser, blir arbeidsinnvandrerne behandlet på lik linje med landets innbyggere med hensyn til rettigheter og plikter når de bosetter seg. EØS/EFTA-borgere har noe bedre rettigheter enn tredjelandsborgere, særlig knyttet til at de kan ta med seg ytelser over landegrensene eller bruke oppjente rettigheter i et annet EØS/EFTA-land som

grunnlag for mottak av ytelser i Norge. De har også noe sterkere diskrimineringsvern enn tredjelandsborgere.

Arbeidsinnvandrere som flytter hit, vil kunne velge et særlig skattefradrag på 10 pst. (standardfradrag) i inntekten de to første årene.

Barn av arbeidsinnvandrere vil ha samme rett som andre til barnehager, grunnskole og videregående skole. Det finnes private engelskspråklige skoler i de største byene, samt enkelte videregående skoler med linjer hvor engelsk er opplæringspråket.

Arbeidsinnvandrere som er her på kortvarige arbeidsoppdrag, vil generelt ikke ha tilgang til norske velferdsytelser. Denne gruppen har andre skatteregler enn bosatte. Skattereglene kan variere avhengig av om de er borgere av land som Norge har skatteavtale med eller ikke.

Større omfang av arbeidskraftbevegelser over landegrensen, både av norske og utenlandske borgere, innebærer at flere opptjener rettigheter til ytelser i flere land, blant annet sykepenger og pensjonsytelser. Omfanget av søknader om ytelser med grunnlag fra et annet land øker, og mange av sakene er komplekse. Dette øker den administrative belastningen og ressursbruken blant annet i Arbeids- og velferdsetaten.

9 Aktuelle utviklingstrekk og reformer i andre land

9.1 Internasjonale migrasjonsstrømmer

9.1.1 Det globale migrasjonsbildet

I 2005 ble det anslått å være nærmere 200 millioner migranter i verden.¹ Dette er mennesker som har krysset en internasjonal grense og har oppholdt seg minst ett år i et annet land enn fødelandet. De utgjør 3 pst. av jordas befolkning på 6,5 milliarder. I 1960 var det tilsvarende tallet 75 millioner, 2,5 pst. av jordas befolkning på den tid.

60 pst. av de internasjonale migrantene befinner seg i Europa, Nord-Amerika og Oseania. I disse verdensdelene har antallet migranter blitt fordoblet fra 1980 til 2005. Den største veksten skjedde i de mest utviklede landene i perioden 1985–1995. Der er omtrent én av ti innbyggere født i utlandet, mens det i utviklingsland bare er én av sytti. Om lag en femtedel av verdens migranter, i underkant av 40 millioner, bodde i USA. Andre land med mange migranter i 2005 var Russland (13,3 millioner), Tyskland (7,3 millioner), Ukraina (6,9 millioner), Frankrike (6,5 millioner), Saudi-Arabia (6,4 millioner) og Canada (6,1 millioner).

Det har vært en betydelig økning i migrasjonen til Europa og Nord-Amerika for perioden 1960–2005 sett under ett. USA og Tyskland, som samlet utgjør omkring 40 pst. av befolkningen i «høyinntektsland», sto i denne perioden for nærmere 70 pst. av veksten i mottaket av innvandrerne til denne gruppen land.² En betydelig andel av innvandrerne til Tyskland var personer av tysk avstamning fra ulike land i Sentral- og Øst-Europa.

Nærmere halvparten av de internasjonale migrantene er kvinner, og de utgjør et flertall blant migrantene i store deler av Europa, Nord-Amerika,

Oseania og Sørøst-Asia. Generelt utgjør kvinner en større andel av innvandrerbefolkningen i industrialiserte land enn i utviklingsland. Dette har delvis sin årsak i at førstnevnte gjerne tillater familiegjenforening, mens flere betydelige innvandringsland blant utviklingslandene i hovedsak slipper inn arbeidsinnvandrere, hvorav de fleste er menn. Det er også mange kvinner som migrerer for å arbeide, ofte som midlertidig og ufaglært arbeidskraft. En del flytter også som faglært arbeidskraft, og da særlig til jobber i helse- og omsorgssektoren.

Det er mange og sammensatte årsaker til at mennesker flytter over landegrenser. Flukt fra krig, forfølgelse og katastrofer, dvs. tvungen migrasjon, er én årsak. Det store flertallet drar mer eller mindre frivillig for å forbedre sine egne og familiens levekår. De forsøker, lovlig eller ulovlig, å komme seg til steder hvor det er lettere å finne arbeid, eller hvor arbeidet er bedre betalt. En del søker også utdanningsmuligheter. For mange er det både elementer av flukt og ønske om arbeid og tryggere levekår som ligger bak. En betydelig andel av flyttebevegelsene har sitt utspring i familieforhold. I tillegg til familiegjenforening med arbeidsmigranter, utdanningssøkende og flyktninger, er etablering av nye familieforhold gjennom ekteskap over landegrenser en viktig form for internasjonal migrasjon.

Det er anslått at om lag 86 millioner er arbeidsmigranter, noe som utgjør om lag 45 pst. av alle internasjonale migranter. Denne andelen er forventet å vokse i årene framover. Om lag 14 millioner av de internasjonale migrantene er flyktninger.³ Vel 4 millioner av disse er palestinske flyktninger. To tredjedeler av flyktingene befinner seg i utviklingsland. Jordan, Pakistan og Iran er vertsland for de største flyktinggruppene med mer enn 1 million i hvert av landene. Hvis vi holder de palestinske flyktingene utenfor, var det etter år 2000 en nedgang i antall flyktninger på om lag 25 pst., men de siste par årene har det igjen vært en viss økning.

Om lag en tredjedel av de internasjonale migrantene har flyttet fra et utviklingsland til et annet. Like mange har flyttet fra et utviklingsland

¹ Opplysningene i dette avsnittet er basert på ulike FN-publikasjoner, bl.a. *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Report of the Global Commission on International Migration, Oktober 2005, *International Migration 2006*, UNDESA – Population Division, 2006. *A Passage to Hope. Women and International Migration*. UNFPA State of the World Population 2006.

² Kjetil Bjorvatn; Victor Norman, Linda Orvedal, Stig Tenhold, *Globetrotterne. Norsk økonomi i en verden med fri handel, arbeidsvandring og internasjonaliserte bedrifter*. Centre for Advanced Studies in Economics, SNF, 2007

³ Antall internt fordrevne, om lag 25 millioner, er ikke inkludert i dette tallet.

til et land i Nord-Amerika, Europa eller Oseania. I løpet av perioden 2000–2005 var nettoinnvandringen fra utviklingsland til disse verdensdelene i overkant av 13 millioner, i gjennomsnitt 2,6 millioner årlig: 1,4 millioner årlig bare til Nord-Amerika, 1,1 millioner til Europa og 0,1 millioner til Oseania.

9.1.2 Migrasjonstrender i OECD-land

OECD-land sett under ett har opplevd økende innvandring i en lengre periode. Det er betydelig variasjon mellom landene i omfang og sammensetning av migrasjonen.⁴ Noen land har en høy andel lovlig og antatt varig innvandring (New Zealand, Australia, Canada). Andre har relativt lav lovlig innvandring, men opplever omfattende irregulær migrasjon (Portugal, Spania, Italia). Norge er blant de landene som har hatt høy økning i andel utenlandsfødte de siste årene, med en vekst på 9 pst. fra 1995 til 2005. I denne perioden var det bare Spania, Italia og Irland som hadde høyere årlig vekst i andel utenlandsfødte i befolkningen blant de europeiske OECD-landene, mens økningen i USA lå om lag på samme nivå som i Norge.

Arbeidsmigrasjonen øker både gjennom ulike ordninger som legger til rette for tidsbegrenset, midlertidig bruk av utenlandsk arbeidskraft og ordninger for varig opphold. Innvandrere utgjør samtidig en voksende del av arbeidsstokken i mange OECD-land med en vekst på over 20 pst. på fem år i størsteparten av landene. For varig innvandring dominerer fortsatt familieinnvandring i de fleste OECD-landene, men andelen varierer en del. Antallet asylsøkere og flyktninger har gått ned i de fleste landene de senere årene. Antallet internasjonale studenter viser en klart økende tendens.

Det er relativt stabilt hvilke opprinnelsesland som er viktigst blant OECD-landene. Innenfor Europa dominerer land som Romania, Polen, Marokko og Bulgaria. Utenfor Europa er land som Kina, Mexico, Filippinene og India viktigst, med særlig stor økning i antallet fra Kina og India. En stor del av innvandringen fra disse landene er arbeidsinnvandring, både regulær og irregulær.

Andelen utenlandsfødte i befolkningen varierer mye mellom OECD-landene, fra over 33 pst. i Luxembourg og om lag 24 pst. i Sveits og Australia til under 2 pst. i Polen og Mexico i 2005. I fire av ti land var andelen utenlandsfødte over 10 pst., mens den i Norge var vel 8 pst.⁵

⁴ Fakta i dette avsnittet er hentet fra OECD, *International Migration Outlook 2007*

⁵ Utenlandsfødte er ikke det samme som innvandrere. I tallene over utenlandsfødte inkluderes også personer født i utlandet med en eller to norskfødte foreldre.

9.1.3 Arbeidsmobilitet innen Norden og EØS/EFTA-området

Nordiske borgere har siden 1954 kunnet bosette seg og arbeide i et annet nordisk land uten oppholds- og arbeidstillatelse. Arbeidsmobilitet er den dominerende formen for mobilitet innen Norden. En del flytter også på grunn av utdanning eller familietilknytning til arbeidsmigranter. Både omfanget av og retningen til flyttestrømmene har endret seg markant over de siste tiårene. Endringene har dels vært en respons på ulike konjunkturutvikling i disse landene, illustrert for eksempel ved migrasjonen fra og til Sverige på 1990- og 2000-tallet. En betydelig andel av de intra-nordiske migrantene vender tilbake til hjemlandet etter få år.

Per 2004 var Sverige nettomottager av migranter fra Danmark og Norge, mens Danmark var nettomottager av migranter fra Island og Norge.⁶ Andelen bosatt i de ulike nordiske landene som er født i et annet nordisk land ligger mellom 0,6–0,7 (Island, Finland og Danmark) og 1,1 pst. (Norge), med unntak av Sverige, hvor andelen er 3 pst.⁷

Innen EØS/EFTA-området er det en betydelig variasjon mellom land for andelen utenlandske statsborgere og andelen av disse som er arbeidsinnvandrere. Dersom vi ser på de landene som i 2004 inngikk i EØS/EFTA-området, utgjorde utenlandske statsborgere i perioden 2000–2004 mindre enn 1 pst. av befolkningen i Slovakia, mot 39 pst. i Luxembourg. Det var tredjelandsborgere som utgjorde flertallet av utenlandske statsborgere i de fleste europeiske landene. Av landene som i 2004 var medlem av EU, var det i perioden 2000–2004 bare Belgia, Irland, Kypros og Luxembourg som hadde en høyere andel av utenlandske EU-borgere enn av tredjelandsborgere bosatt. Med unntak for Kypros gjelder dette også når man bare ser på befolkningen i arbeidsdyktig alder (15–64 år).⁸ Samlet sett er det anslått at om lag 25 millioner, eller noe over 5 pst. av samlet befolkning i EU, har sin opprinnelse utenfor EU-området.⁹

Retten til fri mobilitet av arbeidskraft innad i EU nevnes ofte som en sentral del av det å være EU-borger. Den faktiske mobiliteten ligger likevel på et relativt lavt nivå, med om lag 2 pst. av EUs

⁶ Peder Pedersen, Marianne Røed og Eskil Wadensjö: *The Common Nordic Labor Market at 50*. Vil bli utgitt som rapport av Nordisk Ministerråd i løpet av våren 2008.

⁷ Tallene er hentet fra de respektive lands statistikkmyndigheter, og gjelder 2006. For Island refererer tallet til andelen personer med statsborgerskap fra annet nordisk land, og gjelder 2005.

⁸ Europakommisjonen, *Employment in Europe 2006*

⁹ Beregninger fra Eurostat basert på nasjonale tall i 2004 gjen-gitt i Europakommisjonen, *Employment in Europe 2006*

borgere for tiden bosatt i et annet EU-land enn sitt hjemland. Dette nivået har vært stabilt de siste 30 årene. I tillegg kommer en del arbeidstakere som bor i ett EU-land men jobber i et annet, såkalte grensearbeidere. Denne andelen har økt de senere årene, men utgjør for EU15¹⁰ bare om lag 0,2 pst. av arbeidsstyrken. For tjenesteytere, anslår Europakommisjonen at antall utsendte arbeidstakere ligger på om lag 1 million, men registerkvaliteten gjør det vanskelig å fastslå dette antallet nøyaktig.

Utvidelsene av EU på 1960- og 1980-tallet ble møtt med forventninger om betydelige økninger i arbeidsmigrasjonen innad i Europa, men disse slo ikke til. I forbindelse med utvidelsen av EU med ti nye medlemsland i 2004 var derfor forventningene justert. Hittil har man sett betydelige variasjoner mellom landene. Særlig Polen og de baltiske landene har hatt stor utvandring. De største mottakerlandene er Storbritannia, Irland og Tyskland. Der som innvandringen ses som andel av befolkningen, er også Norge et av de viktigste mottakerlandene, jf. kapittel 3.

9.2 Demografisk utvikling og arbeidskraftsbehov i Europa

Som vist i kapittel 2 står Europa overfor store demografiske utfordringer. Det forventes at den samlede størrelsen på befolkningen i arbeidsdyktig alder i EU vil falle med om lag 50 millioner fra 2006 til 2050. Dette tilsier at EU vil gå fra fire til to personer i arbeidsdyktig alder for hver innbygger over 65 år. Samtidig forventes en betydelig økning i de offentlige utgiftene knyttet til pensjon og helse.

9.2.1 Tiltak for å møte den demografiske utfordringen i Europa

Europakommisjonen mener at de demografiske utfordringene kan møtes på en konstruktiv måte gjennom de rette tiltakene på EU- og nasjonalt nivå. Kommisjonens melding om den demografiske utfordring i Europa konkretiserer dette gjennom følgende fem tiltaksområder:¹¹

- Politikken må innrettes slik at fødselsratene økes. Tiltak for å fremme økte fødselsrater omfatter blant annet bedre omsorgstilbud for barn og reformer i arbeidslivet for å fremme bedre

muligheter til å kombinere arbeidsliv og familieliv.

- Yrkesdeltakelsen må økes. EUs sysselsettingsstrategi og de øvrige delene av EUs strategi for vekst og sysselsetting inneholder retningslinjer som skal bidra til å øke antallet jobber og fremme et lengre arbeidsliv, blant annet gjennom å øke kvaliteten på jobbene. Dette omfatter et mer tilpassningsdyktig arbeidsliv og at helse, miljø og sikkerhet fremmes på arbeidsplassen.
- Produktivitetsveksten må øke. Tiltak for å bedre funksjonen til det indre markedet kan bidra i denne retningen. Samtidig må man utnytte de mulighetene som ligger i å tilby tjenester som i økende grad vil bli etterspurt av en aldrende befolkning.
- En samlet politikk for å motta og integrere innvandrere kan bidra til å dempe utfordringene fra demografisk endring. Migranternes bidrag til det europeiske arbeidsmarkedet settes her i sammenheng med å øke mobiliteten internt i EU for å skape et mer fleksibelt arbeidsmarked i Europa.
- Virkningene av den demografiske utfordringen på sosialbudsjettene må møtes gjennom reformer som skaper bærekraftige systemer for sosiale overføringer og pensjoner.

I meldingen fra Europakommisjonen om en plan for lovlig migrasjon sies det at innvandring i seg selv ikke på lang sikt kan motvirke den demografiske utviklingen med fallende fødselsrater og en aldrende befolkning, men at dette er ett av de tilgjengelige virkemidlene innen en bredere ramme. Tatt i betraktning den lave sysselsettingen og høye ledigheten i mange av EUs medlemsland, må det gis prioritet til å styrke integreringen i arbeidsmarkedet av de innvandrerne som allerede oppholder seg der. På kort til mellomlang sikt kan arbeidsinnvandring bidra positivt til å møte de demografiske utfordringene, og den vil bli et sentralt virkemiddel for å møte nåværende og framtidige arbeidsmarkedetsbehov og sikre økonomisk bærekraft og vekst.¹²

9.3 Det åpne europeiske arbeidsmarkedet

Nedbygging av grensehindre for arbeidskraftsmobilitet til og fra Norge har skjedd i flere

¹⁰ EU15 refererer til EU slik det var før 2004, da det hadde 15 medlemsland, jf. boks 9.1.

¹¹ Europakommisjonen, *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*. COM(2006) 571

¹² Europakommisjonen, *Communication from the Commission: Policy Plan on Legal Migration*. COM(2005) 669

etapper. Utviklingen i norsk politikk for arbeidskraftsmobilitet er omtalt i kapittel 5. Grensehindringene for arbeidskraftsmobilitet har også i stor grad blitt bygget ned gjennom internasjonale avtaler. I all hovedsak gjelder dette arbeidskraftsmobilitet for borgere av land i Norden eller i EØS/EFTA-området. I tillegg kommer internasjonale avtaler og konvensjoner som påvirker rammevilkår for tjenestehandel med personbevegelser eller som skal sikre de utenlandske arbeidstakernes rettigheter.

9.3.1 Det nordiske arbeidsmarkedet

Siden 1954 har det nordiske samarbeidet på arbeidsmarkedsområdet vært basert på Avtalen om et felles nordisk arbeidsmarked, jf. kapittel 5. I avtalen framhever de nordiske regjeringene blant annet at det er en grunnleggende rettighet for de nordiske borgerne å fritt ta arbeide og bosette seg i et annet nordisk land. Dertil legger denne og senere avtaler grunnlag for samarbeid mellom de nordiske landene for å oppnå mål innen arbeidsmarkedspolitikken.

Fri bevegelse av arbeidskraft mellom de nordiske landene er nedfelt i EØS-avtalen. Dette betyr at de nordiske borgerne fortsatt kan bosette seg og arbeide i et annet nordisk land uten oppholds- og arbeidstillatelse.

9.3.2 EØS-avtalen og fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere

Fri bevegelse av arbeidskraft er et av de grunnleggende prinsippene i EU. EUs borgere skal i prinsippet ha de samme mulighetene til å ta arbeid i hele EU-området som de har i sine hjemland. Videre er det et formål at fri bevegelse av personer vil bidra til å danne en sterkere europeisk identitet og styrke den europeiske integrasjonen. EUs program for å støtte mobilitet av studenter har tilsvarende formål. Fra et økonomisk perspektiv kan fri bevegelse av arbeidstakere ses som et middel til å styrke arbeidsmarkedets effektivitet gjennom å bedre koble tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Større arbeidskraftsmobilitet både geografisk og mellom ulike jobber blir sett som bidrag til å gjøre arbeidsstyrken og økonomien mer tilpassningsdyktig til endringer som følge av globaliseringen.

Retten til fri bevegelse av arbeidskraft har fra 1968 vært regulert gjennom en forordning som definerer arbeidstakerens rettigheter nærmere. Denne friheten omfatter retten til å søke og ta arbeid i et annet medlemsland, samt retten til å

oppholde seg der med det formålet å finne arbeid. Arbeidstakeren er beskyttet gjennom felleskapslovgivning mot diskriminering på grunnlag av sin nasjonalitet.

Også reglene om fritt varebytte og fri bevegelse av tjenester kan medføre personbevegelser. Varebytte vil for eksempel kunne medføre behov for medreisende montør. Bevegelse av tjenester vil kunne innebære personbevegelser knyttet til at tjenesteyter begir seg til vertslandet for å yte tjenester, for eksempel bygningsoppdrag i et annet land. Tjenester forstås i EØS-avtalen som aktivitet som ytes mot vederlag, så lenge den ikke faller inn under bestemmelsene om varer, personer eller kapital. Tjenestebegrepet vil kunne omfatte industriell virksomhet, handels- og håndverksvirksomhet, virksomhet innenfor frie yrker, for eksempel arkitekttjenester og ulike konsulenttjenester, samt noen offentlige tjenester.

EUs utsendingsdirektiv¹³ skal sikre at utsendte arbeidstakere får sosiale rettigheter på like vilkår med nasjonale arbeidstakere, dvs. en lønn som minst tilsvarende vertslandets minimumslønn eller allmenngjorte tariffavtale, samt overtidsbetaling, krav til arbeidstid, ferie, HMS osv. Utsendingen skal ikke vare lenger enn 12 måneder, men perioden kan utvides til 24 måneder i spesielle tilfeller. Utsendingsdirektivet er nærmere omtalt i kapittel 7.

EUs tjenstedirektiv¹⁴ inneholder regler om etablering, midlertidig tjenesteyting, administrativ forenkling og samarbeid mellom myndigheter. Formålet er å gjøre rettstilstanden mer forutsigbar og å forenkle administrative prosedyrer. Tjenesteytere som ønsker å etablere seg i en EU-stat, må følge reglene som gjelder i den staten. Etableringsregler skal være ikke-diskriminerende og proporsjonale, begrunnet i allmenne hensyn, jf. boks 5.1. På dette punktet kodifiserer tjenstedirektivet gjeldende EF-rett. For midlertidig tjenesteyting er hovedregelen, på samme måte som i henhold til EF-traktatens og EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester, at man fritt skal kunne yte slike tjenester i andre EU-land. Tjenstedirektivet presiserer at vertslandet kan stille krav som er ikke-diskriminerende og proporsjonale, begrunnet i hensynet til offentlig orden, helse, miljø eller sikkerhet. Direktivet gjelder i utgangspunktet alle kommersielle tjenester, men det er gjort en rekke unntak.

Tjenstedirektivet berører ikke lønns- og arbeidsvilkår, og heller ikke forholdet mellom par-

¹³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF

¹⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF

Boks 9.1 Utvidelsene av EU

Det felles europeiske arbeidsmarkedet har vokst gjennom flere etapper. Romatraktaten ble signert av Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland. Siden har EU vært gjennom en rekke utvidelser. I januar 1973 ble EU utvidet med Danmark, Irland og Storbritannia, i 1981 med Hellas, i 1986 med Spania og Portugal, og i 1995 med Finland, Sverige og Østerrike. Disse landene utgjør EU15.

I senere tid har EU blitt utvidet først med ti nye medlemsland i 2004: Polen, Ungarn, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia, Malta, Kypros, Estland, Latvia og Litauen. Disse landene utgjør, sammen med de opprinnelige 15, EU25. I 2007 ble EU ytterligere utvidet med Bulgaria og Romania, til EU27.

Med dette omfatter Den europeiske union 27 medlemsland med en samlet befolkning på nær en halv milliard mennesker. Gjennom EØS-avtalen er Norge del av dette felles europeiske arbeidsmarkedet som har en befolkning i arbeidsdyktig alder (15–64 år) på nesten 327 millioner og en arbeidsstyrke, dvs. summen av sysselsatte og ledige, på mer enn 236 millioner personer for EU27.

tene i arbeidslivet. Kommer direktivet i konflikt med andre EØS-rettsakter, herunder utsendingsdirektivet, viker tjenestedirektivet. Se nærmere omtale i kapittel 7.

9.3.3 EUs politikk for å møte økt konkurranse om arbeidskraft i Europa

Ikrafttredelsen av Amsterdamtraktaten i mai 1999 og møtet i Det europeiske råd i Tampere i oktober samme år representerte et vendepunkt for EUs samarbeid innenfor retts- og innenrikspolitikken for innvandrings- og asylpolitikk. Dette ble presisert til å omfatte tiltak innenfor fire områder av EUs felles innvandrings- og asylpolitikk: partnerskap og samarbeid med opprinnelseslandene, en felles asylpolitikk i EU, rettfærdig behandling av tredjelandsborgere og håndtering av migrasjonsstrømmene.

I årene etter Rådsmøtet i Tampere er innvandringspolitikken blitt videreutviklet. I Haag samlet Det europeiske råd seg om et nytt flerårig program, kjent som Haag-programmet, som blant annet inne-

holder initiativer for å jobbe videre med arbeidsmigrasjonsfeltet sammen med tilstøtende områder som mobilitet innenfor fellesskapet, integrering av tredjelandsborgere og kampen mot svart og irregulært arbeid. Europakommisjonen la i desember 2005 fram forslag til en plan for lovlig migrasjon.¹⁵ Forslaget bygger på den eksisterende politikken innenfor området og gjelder oppfølgingen av Haag-programmet fram til 2009. Planen inneholder forslag til tiltak og regelverksutvikling for å skape en helhetlig og samlet oppfølging av politikkområdet. Tiltakene som er nevnt i handlingsplanen, er rettslige instrumenter for å regulere arbeidsmigrasjon, kunnskapsutvikling og informasjon, integreringstiltak og samarbeid med avsenderland.

Kommisjonen prioriterer et felles regelverk for oppholds- og arbeidstillatelser for høyt utdannede arbeidsinnvandrere og for sesongarbeidere. Utgangspunktet i disse forslagene er at antallet tredjelandsborgere som skal gis innreise og arbeidstillatelser i et medlemsland, skal bestemmes av det berørte medlemsland, og at det såkalte prinsippet om fortrinnsrett for fellesskapsborgere i arbeidsmarkedet fortsatt skal gjelde.

Ifølge en studie bestilt av Europakommisjonen ser høyt utdannede spesialister fra tredjeland USA og Canada som mer attraktive land å flytte til enn EU-landene, mens Europa er mer attraktivt blant de med lavere utdanning. De demografiske trendene i EU samt behovet for å øke konkurransevnen og den økonomiske veksten, gjør at EU ønsker å bli mer attraktivt som arbeidsmarked for høyt kvalifisert arbeidskraft. På denne bakgrunnen la Europakommisjonen i oktober 2007 fram et forslag til en såkalt «EU Blue Card-ordning», samt et direktivforslag for enklere prosedyre for tredjelandsborgere som søker arbeidstillatelse og opphold.¹⁶

Blue Card-ordningen er en tillatelse for høyt kvalifiserte arbeidstakere som skal gjøre det lettere og mer attraktivt for denne gruppen å ta jobb i EU. Arbeidssøkeren må ha en arbeidskontrakt med varighet på minimum ett år og må vise til lønn som ikke er lavere enn vertslandets «normallønn» på fagfeltet eller tre ganger vertslandets minstelønn. Arbeidstillatelse gis for inntil to år og kan for-

¹⁵ Europakommisjonen, *Communication from the Commission: Policy Plan on Legal Migration*. COM(2005) 669

¹⁶ Europakommisjonen, *Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. COM (2007) 637
Europakommisjonen, *Proposal for a Council directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*. COM (2007) 638

nyes. Etter to år kan arbeidstakeren flytte til et annet EU-land dersom vedkommende fyller vilkårene for å få jobb hos en arbeidsgiver der. Etter fem år i et EU-land skal arbeidstakerne få rett til varig opphold i hele EU-området. Det er foreslått gunstige vilkår for å ta med familie. Medlemslandene skal selv få bestemme omfanget av ordningen i eget land, dvs. hvor mange som får komme inn på Blue Card-ordningen.

Foreløpig er det for tidlig å si hvordan forslagene vil bli fulgt opp. Særlig forslaget om å gi en EU-arbeidstillatelse som kan gi grunnlag for arbeid for tredjelandsborgere i alle medlemsland, møter motstand. Nye medlemsland har pekt på at det er galt å gi tredjelandsborgere slike rettigheter mens fem medlemsland fortsatt har begrensninger rettet mot nye EU-land. Tyskland har vist til sine 3,5 millioner arbeidsledige og ment at bedriftene kan finne arbeidskraft blant dem.

For sesongarbeidstakere i jordbruk, bygg- og anlegg og turistsektoren, har Kommisjonen meldt at forslag til direktiv vil komme høsten 2008 sammen med to andre direktiver om bedriftsinternt utstasjonert personell og lønnede praktikanter. De aktuelle sektorene er bl.a. valgt på grunn av den store andelen svart arbeid som utføres i disse sektorene i EUs medlemsland. Formålet er å regulere dette arbeidet og gjøre det enklere å rekruttere arbeidskraft. Et tiltak som kan være aktuelt i denne forbindelsen, er å gi sesongarbeidstakerne arbeidstillatelser som gir adgang til sesongarbeid et visst antall måneder per år innenfor en periode på fire til fem år.

9.3.4 WTOs tjenesteavtale

Tjenesteavtalen, GATS (General Agreement on Trade in Services), inngår i regelverket for Verdens handelsorganisasjon (WTO). GATS ble framforhandlet gjennom Uruguay-runden og setter rammer for den internasjonale handelen med tjenester. Siden avslutningen av Uruguay-runden i 1994 har WTO gjennom en såkalt innebygd dagsorden hatt en intensjon om å forhandle videre om blant annet handel med tjenester. Ved ministerkonferansen i Doha i Qatar i 2001 ble det nødvendige mandatet og grunnlaget for en ny runde med forhandlinger etablert. Den nye forhandlingsrunden fikk navnet «Doha Development Agenda». Det framheves at utviklingsaspektene og utviklingslandenes rolle skal tillegges vekt i denne runden. Erklæringen fra Doha setter rammene for den pågående forhandlingsrunden om handelsliberalisering der en rekke områder inngår, herunder videre forhandlinger innen handel med tjenester.

Ved inngangen til 2008 diskuteres det hvordan forhandlingene skal komme videre etter at de stoppet opp i fjor. Diskusjonene dreier seg særlig om videre prosess blant annet når det gjelder tjenesteforhandlingene, og ikke om konkrete tilbud eller forpliktelser.

Etter rammeverket for GATS kan tjenester leveres internasjonalt på fire ulike måter:

1. Levering av tjenester på tvers av landegrensener, dvs. at tjenesten leveres direkte fra utlandet.
2. Forbruk i utlandet, dvs. at tjenesten leveres og forbrukes i utlandet.
3. Etableringer, f.eks. at tjenesten leveres i Norge gjennom et lokalt kontor.
4. Tilstedeværelse av personer på midlertidig basis, dvs. at en utenlandsk person leverer tjenester i Norge på basis av en midlertidig arbeidstillatelse.

Kun den fjerde leveringsmåten medfører personbevegelse i forbindelse med tjenesteleveransen. En viktig avgrensing er at dette bare berører den aktuelle tjenesteleveransen og ikke gir generell adgang til det ordinære arbeidsmarkedet. Personen må ha fått arbeid før innreise. Selv om et land påtar seg forpliktelser knyttet til leveringsmåten, er det full anledning til å regulere hvem som skal få adgang til landet, for eksempel i visumbestemmelser.

WTO-avtalen inneholder et sett av «kjøreregler» for internasjonal handel, der landene har påtatt seg visse forpliktelser og fått visse rettigheter. Gjennom det løpende arbeidet i WTO påses det at medlemmene følger opp sine forpliktelser.

9.3.5 EFTAs tredjelandsavtaler

Norges arbeid gjennom EFTA for å forhandle fram handelsavtaler er et supplement til Norges arbeid i WTO. Avtalene bygger på det multilaterale regelverket og går lenger enn WTO-regelverket på enkelte områder.

Et sentralt mål for EFTAs handelsavtaler har vært å hindre at EFTAs eksportbedrifter diskrimineres i forhold til eksportører fra andre land. Etter som EU har inngått handelsavtaler med en rekke land, har EFTA prioritert å hindre at eksportbedrifter fra EFTA-statene blir diskriminert sammenlignet med EUs eksportbedrifter. I de senere årene har EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land av økonomisk betydning, uavhengig av EUs prioriteringer. Dette innebærer at de landene som antas å kunne gi det største bidraget til økt handel og verdiskaping, prioriteres som forhandlingsmotparter.

Handelsavtalene omfatter ikke bestemmelser om individuell arbeidsinnvandring, men på samme måte som for GATS-rammeverket kan noe av tjenestehandelen medføre personbevegelser.

9.3.6 Internasjonale konvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO (International Labour Organisation) er en del av FN-systemet. ILOs hovedoppgave er å arbeide for arbeidstakeres grunnleggende rettigheter, og arbeidsinnvandreres rettigheter utgjør her en viktig del. Et bærende prinsipp er at arbeidsinnvandrere ikke skal diskrimineres i forhold til vertslandets egne innbyggere. ILOs konvensjoner innebærer ikke rett til opphold, men er relevante for de vilkårene som gis arbeidsinnvandrere når de først er innvilget arbeidstillatelse.

ILO-konvensjon 97 om arbeidssøkende inn- og utvandreres vilkår inneholder også bestemmelser om rekruttering. Den offentlige arbeidsmarkedsetaten skal ikke ta betalt av arbeidsinnvandrere ved rekruttering. Videre skal hvert medlemsland påse at arbeidsmarkedsetatene og andre etater som arbeider med migrasjon i vertslandet og avsenderlandet, samarbeider når dette er hensiktsmessig.

Den europeiske konvensjon om fremmedarbeideres rettstilling ble undertegnet innenfor rammen av Europarådet i 1977. Konvensjonen har til formål å bedre arbeidsinnvandreres rettsstilling, og å fremme likebehandling med vertslandets arbeidstakere innenfor en rekke samfunnsområder.

9.4 Ulike modeller for arbeidsinnvandring i andre land

9.4.1 Noen prinsipper for arbeidsinnvandringspolitikk i andre land

Noe forenklet kan man si at den delen av innvandringspolitikken som handler om å håndtere migrasjonsstrømmer, har tre hovedformål:

- Gi beskyttelse til dem som etter internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning har rett til det.
- Åpne for familieinnvandring ut fra en avveining mellom ulike hensyn.
- Gi tillatelse til dem man ønsker skal komme.

Arbeidsmigranter tilhører tradisjonelt den gruppen man ønsker å gi adgang til for at de skal bidra til å dekke etterspørselen etter arbeidskraft, selv om man ikke kan se arbeidsinnvandring isolert fra andre kategorier innvandring.

Arbeidsmigrasjon har forskjellige tradisjoner og innretninger i ulike land. Kultur og språksfærer bestemmer i stor grad mønsteret i migrasjonsstrømmene. For tidligere kolonimakter er de gamle koloniområdene ofte viktige avsenderland. Som tradisjonelle innvandringsland regnes blant annet USA, Canada, Australia og New Zealand der en stor del av befolkningen har innvandret eller er etterkommere av innvandrere i en eller flere generasjoner bakover i tid.

I de fleste landene spiller naboland en sentral rolle i migrasjonsutvekslingen, jf. betydningen av det felles nordiske arbeidsmarkedet siden 1954. Etter EU-utvidelsen i 2004 har de økende arbeids- og tjenestevandringene i Europa medført betydelige endringer av migrasjonsstrømmene i Europa.

Arbeidsinnvandring har generelt som utgangspunkt at innvandringen skal komme mottakerlandet til gode gjennom innvandrernes deltakelse og aktivitet i arbeidslivet. Det finnes to ulike typer hovedformål for arbeidsinnvandring:

- Kortsiktige mål om å bidra til å dekke det innlandske arbeidsmarkedets umiddelbare behov for arbeidskraft, for eksempel over sesong eller konjunkturer.
- Langsiktige økonomiske mål, for eksempel å bidra til å øke folketallet.

Landene i Europa har lagt stor vekt på det kortsiktige målet ved arbeidsinnvandring. Også i USA har det primære målet for arbeidsinnvandringspolitikken vært å bidra til å dempe presset og å løse flaskehalsene i arbeidsmarkedet, mens Australia, Canada og New Zealand i større grad har vektlagt langsiktige mål.¹⁷ I lys av den demografiske utviklingen med aldrende befolkning foregår det nå også en diskusjon i mange europeiske land om hvilken rolle arbeidsinnvandring kan ha i et langsiktig perspektiv. Flere europeiske land har allerede gjennomført endringer i politikken, eller er i ferd med å gjøre det. Endringene tar ofte sikte på å tiltrekke seg særlig kvalifisert arbeidskraft, jf. beskrivelsen av enkeltland under.

Med utgangspunkt i den rollen arbeidsinnvandring skal spille foreligger en rekke strategiske valg ved utforming av politikk for arbeidsinnvandring, herunder spørsmål som:

- Hvordan skal man velge ut arbeidsinnvandrene?
- Hvor lenge skal arbeidsinnvandrere få opphold?

¹⁷ Demetrios G. Papademetriou og Kevin O'Neill, *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants*. Hamburg Migration Research Group, juli 2004

- Hvordan skal man regulere antallet som slipper inn?

I litteraturen skilles det ofte mellom to hovedtyper av utvelgingsstrategier. Den første er basert på arbeidsgiveres etterspørsel etter arbeidskraft, dvs. såkalt *etterspørselsdrevet strategi*. I disse tilfellene er det arbeidsgiverne som initierer prosessen gjennom å identifisere personer fra utlandet som de ønsker å ansette. Det kan også være arbeidsgiverne som søker om tillatelse til å rekruttere. Ofte kreves det at arbeidsgiverne dokumenterer at det ikke er mulig å besette stillingene med innenlandsk arbeidskraft eller med arbeidskraft fra EØS/EFTA-området. Denne strategien forhindrer ikke at arbeidsgiveres handlinger og valg kan kombineres med ulike reguleringer fra myndighetene, for eksempel at arbeidsinnvandrerene skal tilfredsstillende visse minimumskrav til utdanning, erfaring, inntekt eller liknende. Dette har vært vanlig i de fleste europeiske landene, og samsvarer med målet om at arbeidsinnvandring skal bidra til å dekke det innenlandske arbeidsmarkedets kortsiktige behov for arbeidskraft.

Alternativt kan migranten selv initiere prosessen, dvs. såkalt *tilbudsdrevet strategi*, noe som for eksempel er utgangspunktet for poengsystemene i Australia, Canada og New Zealand. I slike systemer søker potensielle migranter om arbeids- og oppholdstillatelse på bakgrunn av veldefinerte kriterier. Egenskapene som det legges vekt på i slike systemer, er ment å bidra til å lette integreringen i vertslandet og å fremme økonomiske mål, som for eksempel utdanning, yrkeserfaring, alder, kunnskap i vertslandets språk osv. Innvandrerene vil vanligvis ikke ha en arbeidsavtale på forhånd, selv om en slik avtale kan gi ekstrapoeng i noen systemer.

Mange land har i praksis en kombinasjon av tilbudsdrevet og etterspørselsdrevet strategi. De to hovedtypene av utvelgingsstrategier kan også lett gli over i hverandre og er ikke bestandig så rendyrket i virkeligheten som i teorien. For eksempel kan initiativet komme fra utlendingen som aktivt søker etter en jobb og deretter om arbeidstillatelse på grunnlag av et arbeidstilbud.

Tilbudsdrevet utvelging benyttes gjerne når hovedformålet med arbeidsinnvandringen er langsiktig. I disse tilfellene tillates som oftest arbeidsinnvandrerene å ta med familie, fordi formålet som regel er permanent innvandring. Under et etterspørselsdrevet regime kan det være vanligere å betrakte innvandrerne som midlertidig arbeidskraft, og arbeidstillatelser gis i større grad for en tidsbegrenset periode. I noen tilfeller må arbeids-

migranten forlate landet når arbeidstillatelsen opphører, mens det i andre tilfeller vil være mulig å fornye tillatelsen mange ganger og etter et visst antall år få mulighet til å søke permanent oppholdstillatelse. På dette området er det store forskjeller mellom land, og det kan også være forskjeller mellom ulike grupper. Høyt utdannet arbeidskraft vil for eksempel kunne ha større muligheter for fornyelse eller for å søke permanent opphold med én gang, mens mange land er restriktive med å gi ufaglærte eller lavt kvalifiserte arbeidstakere varig opphold.

Selv om mange europeiske land i utgangspunktet har benyttet seg av en etterspørselsstyrt utvelgingsstrategi, har det til dels vært en viss skepsis til midlertidig arbeidsinnvandring ut over sesongarbeidskraft. Skepsisen bunner i erfaringene med tidligere innvandringspolitikk, for eksempel gjestearbeiderprogrammer i Tyskland hvor det viste seg at det som i utgangspunktet var ment som midlertidig migrasjon, endte i varig innvandring.¹⁸ I praksis har det også vært en tendens til at mange land rekrutterer utenlandsk arbeidskraft på midlertidig basis gjennom å introdusere nye ordninger eller ved å utvide eksisterende ordninger for midlertidig arbeidsmigrasjon. Dette kan også ses som del av en strategi for å legge bedre til rette for sirkulær migrasjon, jf. kapittel 14.

Uansett type strategi oppstår spørsmålet om hvordan man skal regulere antall arbeidsmigranter som årlig skal slippe inn i landet. En etterspørselsdrevet strategi kan for eksempel kombineres med årlige kvoter basert på en vurdering av de kortsiktige behovene i arbeidsmarkedet. Slike kvoter kan være generelle eller spesifiseres mot enkeltgrupper, for eksempel etter en vurdering av behov i arbeidsmarkedet. Bare unntaksvis rettes kvotene mot enkeltland, for eksempel som del av bilaterale avtaler.

I noen tilfeller setter landene måltall – eller målintervaller – for årlig innvandring. De tradisjonelle innvandringslandene Australia, Canada, New Zealand og USA bruker dette som styringsinstrument, gjerne i kombinasjon med poengsystemer eller «grønt kort»-ordninger som gir enkeltpersoner rettigheter til å innvandre og bosette seg i landet.

¹⁸ Martin Ruhs, *The potential of temporary migration programmes in future international policy*. Centre on Migration, Policy and Society. Oxford, 2005
Grete Brochmann, *Arbeidsinnvandring og velferdsstatsdilemmaer i en europeisk kontekst*. Notat til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo, 2007

9.4.2 Danmark

Inntil 1950 hadde Danmark netto utflytting og høy arbeidsledighet. Mot slutten av 1950-tallet bedret den økonomiske situasjonen seg, etterspørselen etter arbeidskraft økte, og Danmark fikk arbeidsinnvandring i første rekke fra Tyrkia og Jugoslavia. Danmark hadde en jevn tilgang av utenlandsk arbeidskraft, særlig mot slutten av 1960-tallet. Som mange andre europeiske land innførte Danmark en form for innvandringsstopp for utenlandsk arbeidskraft i 1973. I 1983 reviderte Danmark sin utlendingslovgivning og bedret gjennom dette den legale situasjonen for innvandrerne, blant annet når det gjaldt familiegjennforening. Siden har det vært økende innvandring til Danmark, hovedsakelig på grunnlag av familiegjennforening og innvandring av humanitære årsaker. Fra midten av 1980-tallet har dette medført at innvandrerbefolkningen har endret sammensetning. Nå er hovedtyngden fra land utenfor OECD-området. Andelen utenlandsfødte på mindre enn 7 pst. av den samlede befolkningen er lav sett i forhold til andre land i Vest-Europa.¹⁹

Utlendingspolitikken har i de senere årene vært mye debattert i Danmark, og ble lagt om i 2002.²⁰ Det er lagt vekt på å begrense antallet utlendinger som kommer til Danmark, bl.a. gjennom å skjerpe krav til selvforsørgelse. Videre er det vektlagt at flyktninger og innvandrere som bor i Danmark, skal integreres bedre og komme raskere i arbeid.

¹⁹ OECD, *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 50, 2007

²⁰ Den danske Regjering, *En ny utlendingspolitikk*. Rapport 12. januar 2002

Ved EU-utvidelsen i 2004 innførte Danmark som de fleste andre EU-landene overgangsordninger for arbeidstakere fra åtte av de nye medlemslandene. Ved utgangen av 1. halvår 2007 var det i Danmark 12 500 aktive arbeidstillatelser²¹ for arbeidstakere fra disse EU-landene, mot 47 000 i Norge på samme tid.

Adgang for utenlandsk arbeidskraft fra tredjeland gis ut fra arbeidsmarkedets behov. Arbeidstillatelser gis bare etter en vurdering av om det allerede er tilstrekkelig med kvalifisert personell i Danmark som kan utføre den aktuelle jobben, eller om jobben krever spesiell kompetanse. Forutsetninger er uansett at lønns- og arbeidsforhold tilsvarende danske standarder og at det er inngått en arbeidskontrakt mellom arbeidsgiveren og den utenlandske arbeidstakeren.

Jobbkortordning

Danskene innførte 1. juli 2002 en «jobbkortordning» som gjør det lettere å få oppholdstillatelse for personer som har fått jobb innenfor sektorer der det er mangel på kvalifisert arbeidskraft. Ordningen gir særskilte profesjoner der Danmark har behov for arbeidskraft, lettere tilgang til arbeidsmarkedet. Disse profesjonene, for eksempel innen forskning og teknologi, er beskrevet i en såkalt positiv liste. Denne listen oppdateres kontinuerlig. Utlendinger som har tilbud om jobb innen de profesjonene som er gjengitt i listen, blir umiddelbart gitt oppholds- og arbeidstillatelse uten individuell arbeidsmarkedstest.

Arbeidsinnvandrere som faller under jobbkortordningen, gis oppholdstillatelse for opp til tre år

²¹ Arbeidsmarkedsstyrelsen: <http://overvaagningssystem.ams.dk/>

Tabell 9.1 Noen nøkkeltall for Danmark og Norge

	Danmark	Norge
Befolkning (1000) ^{1,5}	5431	4620
Befolkningstetthet (befolkning per km ²) ^{2,6}	126	12
Sysselsettingsrate (pst.) ^{3,6}	76,9	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.) ^{3,6}	3,9	3,5
Antall utenlandsfødte (1000) ^{4,5}	350,4	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning) ^{4,5}	6,5	8,2

Kilde: 1: World Migrant Stock: The 2005 Revision Population Database, FN

Kilde: 2: World Population Prospects: The 2006 Revision Population Database, FN

Kilde: 3: OECD Employment Outlook 2007

Kilde: 4: OECD International Migration Outlook 2007

Noter:

5: 2005

6: 2006

med mulighet for forlengelse. I disse tilfellene krever ikke de danske utlendingsmyndighetene uttalelse fra den relevante fagorganisasjonen som ledd i en individuell arbeidsmarkedstest, men utsteder arbeids- og oppholdstillatelse dersom kravene om arbeidstilbud med lønns- og arbeidsvilkår etter danske standarder er oppfylt. I ukompliserte tilfeller skal tillatelser gis innen 30 dager.

I 2005 ble det gitt 941 tillatelser etter jobbkortordningen. I 2006 var dette økt til 1352 tillatelser.

I avtalen om den framtidige innvandringen til Danmark som ble inngått mellom den danske regjering og det danske Folkepartiet i 2006, ble det bestemt at den eksisterende ordningen med jobbkort skulle bli utvidet til å omfatte flere profesjoner på den positive listen. I avtalen ble det også lagt inn et forslag om at oppholdstillatelse skulle bli gitt til alle som hadde et arbeidstilbud med en avlønning på mer enn 450 000 danske kroner i året. Dette ble innført 1. mai 2007. Videre ble det lansert et forslag om å gi anledning til opphold i Danmark som arbeidssøkende. Dette innebærer å gi oppholdstillatelse for 6 måneder for utlendinger uten arbeidstilbud, men med gode sjanser for å finne jobb i Danmark.

Handlingsplan

På bakgrunn av en tiltakende mangel på arbeidskraft i Danmark la den danske regjeringen 3. oktober 2007 fram en handlingsplan for internasjonal rekruttering. Handlingsplanen er ledd i regjeringens arbeid med å skaffe arbeidskraft til Danmark. Som et supplement til å øke yrkesdeltakelsen i den innenlandske befolkningen legges det opp til å gjøre det enklere for virksomhetene å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft utenfra.

Handlingsplanen består av til sammen 26 initiativer og skal bidra til følgende mål:

1. Bedre markedsføring av Danmark som et godt sted å arbeide.
2. Det skal bli lettere å få adgang til å arbeide i Danmark.
3. Virksomhetene skal få bedre tjenester og bistand til rekruttering.
4. Det skal innrettes tiltak for å beholde og bedre integrere utenlandske arbeidstakere.
5. Det skal være målrettet rekruttering til offentlig sektor.
6. Det skal være bedre overvåking og dokumentasjon av området.

Forslagene for å lette adgangen til å arbeide i Danmark omfatter blant annet en ytterligere utvidelse av positivlisten for ordningen med jobbkort. For de

som får jobbtillbud med høy avlønning, skal beløpsgrensen senkes fra 450 000 danske kroner til 375 000 danske kroner, samtidig som lengden på opphold harmoniseres med lengden på blant annet oppholdstillatelse under jobbkortordningen og forlenges til tre år av gangen. Det skal etableres en ny konsernarbeidstillatelse som gir utlendinger anledning til å flytte mellom et konserns filialer i Danmark og tredjeland uten å søke ny arbeids- og oppholdstillatelse hver gang.

Handlingsplanen legger også opp til å styrke markedsføringen av Danmark som arbeidsland blant annet gjennom bredere medieomtaler og bedre informasjon på internett. Virksomhetene skal få bedre tjenester blant annet gjennom enklere saksbehandling og kortere saksbehandlingstid. For å styrke rekrutteringen av helsepersonell fra utlandet legges det opp til rekrutteringskampanjer og å forenkle adgangen til å søke dansk autorisasjon for slikt personell. Det legges videre opp til å styrke integreringen av arbeidsinnvandrerne gjennom et tilbud for hele familien og styrket danskundervisning gjennom internettbaserte løsninger.

Språkopplæring

I Danmark har alle som har oppholdstillatelse og er folkeregistrerte, rett til danskundervisning. Et opplæringsløp består av seks moduler, og samlet er opplæringen normert til 1,2 år på fulltid. Opplæring er gratis for personer som er omfattet av integrasjonsloven, dvs. flyktninger og deres familie-gjenforente, samt andre familiegjenforente fra land utenfor EØS/EFTA-området. For personer som er selvforsørget og ikke er omfattet av integrasjonsloven, kan kommunene kreve en egenandel for opplæringen. Dette gjelder blant annet borgere fra EØS/EFTA-land og arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Størrelsen på egenandelen varierer, men ligger mellom 500 og 5 000 kroner per opplæringsmodul.

9.4.3 Sverige

Sverige hadde en sterk økonomisk vekst etter den andre verdenskrigen med en gjennomsnittlig vekstrate på 4 pst. i perioden 1950 til 1973 og mer enn 7 pst. i perioden mellom 1959 og 1965. Denne høye aktiviteten medførte et stort behov for arbeidskraft, og det var få restriksjoner for utlendinger som ønsket å ta seg arbeid i Sverige. I 1965 var nettoinnvandringen på 34 000 personer. Innvandringen kom i økende grad fra land utenfor Norden, slik som Jugoslavia, Hellas og i noen grad Tyrkia.

I løpet av 1966 og 1967 ble innvandringen regulert, og et vilkår om at arbeids- og oppholdstillatelsen skulle være ordnet før innreise til Sverige ble nedfelt i utlendingsloven av 1969. Til tross for dette fortsatte en aktiv rekruttering av arbeidskraft fra andre land. I tillegg mottok Sverige et betydelig antall finske innvandrere i 1969 og 1970 på grunn av den økonomiske krisen i Finland og en fortsatt sterk økonomisk utvikling i Sverige. Arbeidsinnvandringen fortsatte fram til oljekrisen i 1973. Etter 1973 ble arbeidsinnvandringen til Sverige begrenset. Hovedgrunnen for innvandring ble etter hvert familieforhold og ønske om asyl. Antallet asylsøkere til Sverige har økt gradvis siden 1960-tallet, men har tidvis variert betydelig fra år til år. For eksempel lå antallet asylsøkere på mellom 20 000 og 30 000 årlig på 1980-tallet, mens på 1990-tallet har det variert mellom 84 000 søknader i 1992 til bare 5 700 søknader i 1996.²²

Sammen med Storbritannia og Irland lot Sverige være å innføre overgangsordninger for arbeidstakere fra nye medlemsland i EU fra 2004. Sverige innførte heller ingen etter utvidelsen i 2007. Etter EU-utvidelsen i 2004 har det likevel ikke vært noen stor tilstrømning av arbeidstakere fra disse EU-landene til Sverige. I 2003 flyttet om lag 2300 personer fra de nye EU-medlemslandene til Sverige. Dette økte til henholdsvis 4200 i 2004 og 5600 i 2005, noe som fortsatt utgjorde en liten del av den totale innvandringen til Sverige. Av den totale registrerte arbeidsinnvandringen i 2005 var over to tredjedeler fra land utenfor EØS/EFTA-området.²³

I Sverige er det anledning til å gi arbeids- og oppholdstillatelse uten tidsbegrensing for perso-

ner med spesielle kvalifikasjoner som har tilbud om arbeid, og der dette behovet ikke kan fylles av innenlandsk arbeidskraft eller fra EØS/EFTA-området. Det kan gis tidsbegrenset arbeidstillatelse for opp til 18 måneder med mulighet for seks måneders forlengelse for personer med yrkesutdanning der det er behov for disse i det svenske arbeidsmarkedet. Videre kan sesongarbeidstakere ta arbeid i Sverige i opptil tre måneder. Ledere eller spesialister i internasjonale konsern og praktikanter og au pair får også tidsbegrenset arbeids- og oppholdstillatelse.

Nye forslag

I oktober 2006 la en komité av parlamentarikere fram SOU 2006:87 «Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser». Komiteen foreslo blant annet følgende:

- Arbeidsinnvandring fra tredjeland til Sverige skal fortsatt være regulert, blant annet med den hovedregelen at det skal foreligge et arbeidstilbud og at oppholds- og arbeidstillatelse skal være gitt før innreise til Sverige.
- Midlertidig arbeidstillatelse kan gis for en periode på inntil to år med mulighet for utvidelse i inntil nye to år, når behovet for arbeidskraft ikke kan dekkes av innenlandsk arbeidskraft eller i EØS/EFTA-området. Etter fire år kan det gis permanent arbeids- og oppholdstillatelse.
- Det kan gis mulighet for å oppholde seg i Sverige i inntil tre måneder for å søke arbeid. Det må være behov for arbeidskraft i Sverige innen den sektoren der arbeidssøkeren har sitt yrke.
- Utenlandsstudenter som har gjennomført deler av sine studier eller fullført et semester som gjestestudent ved forskerutdanning, skal kunne søke arbeids- og oppholdstillatelse fra Sverige.

²² OECD, *The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden*. OECD Social Employment and Migration Working Papers no. 48, 2007

²³ Jon Erik Dølvik og Line Eldring, *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk*. Tema-Nord 2005:566. København: Nordisk Ministerråd. Dessuten: SOU 2006:87

Tabell 9.2 Noen nøkkeltall for Sverige og Norge

	Sverige	Norge
Befolkning (1000)	9014	4620
Befolkningstetthet (befolkning per km ²)	20	12
Sysselsettingsrate (pst.)	74,5	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.)	7,0	3,5
Antall utenlandsfødte (1000)	1125,8	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning)	12,4	8,2

Den nye regjeringen fra september 2006 mente at en del av forslagene fra komiteen ikke ga ønsket fleksibilitet og effektivitet og har kommet med forslag til ytterligere endringer.²⁴ Av de mest sentrale endringsforslagene er at den myndighetsbaserte arbeidsmarkedsvurderingen oppheves. Forslaget vil medføre at arbeidsmarkedsmyndighetene ikke skal vurdere behovet i arbeidsmarkedet før arbeids- og oppholdstillatelse innvilges. Dette skal erstattes av et krav om at stillingen skal ha vært utlyst i EØS/EFTA-området før den kan besettes av en tredjelandsborger. Videre vil tillatelser for sesongarbeidstakere forsvinne som egen kategori. Disse skal nå kunne gis arbeidstillatelse innenfor det ordinære systemet for lengden av arbeidskontrakten. Det foreslås også at asylsøkere med avslag som har arbeidet i Sverige i minst seks måneder, skal kunne søke arbeids- og oppholdstillatelse fra Sverige dersom vedkommende oppfyller de alminnelige vilkårene.

Samlet er regjeringens formål med de foreslåtte endringene å skape et etterspørselsdrevet system for arbeidsinnvandring der den enkelte arbeidsgiveren selv skal vurdere hvorvidt det er behov for å rekruttere fra tredjeland uten at den offentlige arbeidsmarkedsetaten skal overprøve dette. Lønn, sosiale rettigheter og andre arbeidsvilkår skal være på samme nivå som for arbeidstakere bosatt i Sverige. De foreslåtte endringene medfører også at regelverket gir samme rammer for arbeids- og oppholdstillatelser for alle kategorier arbeidsinnvandrere uavhengig av kompetansenivå.

Den svenske regjeringen la 27. mars fram en «lagrådsremiss» som bygger på disse forslagene, med sikte på senere i år å legge fram en proposisjon for Riksdagen hvor endringene foreslås å tre i kraft 15. desember 2008.

Språkopplæring

Arbeidsinnvandrere og deres familier har i Sverige rett til gratis språkopplæring dersom de mangler grunnleggende kunnskaper i svensk. Opplæringen tilbys innvandrere som er folkeregisterte, noe man blir når man har en oppholdstillatelse på minst ett års varighet. Omfanget av opplæringen er maksimalt 525 timer, men timer til eventuell alfabetisering kommer i tillegg.

9.4.4 Nederland

Tradisjonelt har Nederland ført en restriktiv innvandringspolitikk der innvandring må ha sin grunn i internasjonale forpliktelser, vektige interesser for Nederland eller humanitære forhold. Som mange andre vestlige land hadde Nederland en betydelig arbeidsinnvandring i perioden 1960–1973.

Hovedelementene i innvandringspolitikken de senere årene har vært basert på utlendingslovgivning fra 1965 med senere oppdateringer og en større revisjon i 2000. I den reviderte utlendingslovgivningen ble det lagt vekt på å gjøre saksbehandlingen av asylsaker enklere og raskere. Dertil ble det innført et klart skille mellom innvandring med grunnlag i humanitære forhold og innvandring med andre grunnlag.

Nederland innførte overgangsordninger for arbeidstakere fra nye medlemsland i EU i 2004. Etter å ha vurdert situasjonen på arbeidsmarkedet bestemte den nederlandske regjeringen i september 2006 å åpne gradvis opp ved å tillate fri bevegelse innenfor 16 sektorer. I disse sektorene var det enten behov for arbeidskraft, eller de var preget av mye svart arbeid. Våren 2007 bestemte den nederlandske regjeringen å fjerne overgangsreglene fra 2004 ut fra en vurdering av at det var ønskelig med fri bevegelse av arbeidskraft fra disse landene. Nederland har beholdt overgangsordninger for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania som ble medlemmer av EU i 2007.

En restriktiv og selektiv politikk

I de senere årene har det vært en utvikling i Nederland mot at innvandringspolitikken ovenfor tredjeland i tillegg til å være restriktiv også skal være selektiv. Dette betyr at man søker mer fleksible ordninger for de innvandrerne som Nederland selv ønsker, i hovedsak med grunnlag i arbeidsmarkedets behovene. Som et første ledd i dette ble det fra 1. oktober 2004 introdusert lettere adgang for høyt kvalifiserte innvandrere til Nederland.

For å rekruttere høyt kvalifiserte innvandrere etter denne ordningen må arbeidsgiveren først har etablert en avtale med immigrasjonsmyndighetene. Innvandrere som kommer på denne ordningen, må tjene minst 45 000 euro årlig eller 32 600 euro hvis vedkommende er under 30 år.²⁵ Inntektskriteriet gjelder ikke dersom personen vil bli ansatt som doktorgradsstipendiat ved en forsknings- eller læreinstitusjon eller tilknyttet undervisning ved et universitet. Tillatelsen for de høyt

²⁴ En utredning av regjeringspartiernes merknader til SOU 2006:87 er gjort i DS 2007:27

²⁵ Inntektsgrensen ble satt i 2006 og blir indeksregulert årlig.

Tabell 9.3 Noen nøkkeltall for Nederland og Norge

	Nederland	Norge
Befolkning (1000)	16 299	4620
Befolknings tetthet (befolkning per km ²)	393	12
Sysselsettingsrate (pst.)	72,4	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.)	3,9	3,5
Antall utenlandsfødte (1000)	1734,7	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning)	10,6	8,2

Kilder og noter: Se tabell 9.1.

kvalifiserte innvandrerne gis for lengden på arbeidskontrakten og opptil en periode på fem år. Tillatelsen kan fornyes, og etter fem år kan innvandreren gis varig oppholdstillatelse.

Inntektskriteriet som ble innført i 2004 innebærer at arbeidsgiveren fungerer som en sponsor for arbeidsinnvandrer med garanti om arbeid og en fast inntekt over en viss størrelse. Dette har gitt grunnlag for rask og effektiv saksbehandling. Nederland ønsker å videreutvikle systemet med partnerskap med arbeidsgivere (sponsorer) for å sørge for fleksibel arbeidsinnvandring av høyt kvalifiserte også for kortere oppdrag.

Nye forslag

I mai 2006 lanserte den daværende nederlandske regjeringen en rekke forslag for å videreutvikle en restriktiv og selektiv innvandringspolitikk.²⁶ Forslagene er blant annet fundert på at Nederland i større grad ønsker å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft og samtidig kunne gi midlertidig adgang for arbeidsinnvandrere med lavere kvalifikasjoner. Den nye regjeringen vil videreføre hovedlinjene i forslagene. Dette innebærer blant annet å gruppere innvandringen i fem ulike kategorier.

1. Midlertidig oppholdstillatelse på inntil ett år med arbeid, opphold som au pair eller kulturell utveksling som formål.
2. Adgang til opphold for studenter eller arbeidstakere med lavere kvalifikasjoner dersom det er behov i arbeidsmarkedet.
3. Adgang for høyt kvalifisert arbeidskraft i inntil fem år dersom de har arbeid, eller to år for personer med spesielle kvalifikasjoner.
4. Adgang for familiegjengenforening etter nærmere bestemmelser.

5. Opphold for innvandrere på humanitære årsaker etter internasjonale forpliktelser eller etter nærmere bestemmelser av det nederlandske justisdepartementet.

De ulike typene oppholdsgrunnlag gir til dels ulike rettigheter og plikter. Arbeidsinnvandrere kommer inn under kategoriene 1–3. Saksbehandlingen av søknader fra denne gruppen skal forenkles. Forslaget til ny innvandringspolitikk hviler på et prinsipp om delt ansvar, hvor organisasjoner og bedrifter skal spille en større rolle i å legge til rette for innvandring og sørge for hurtig og fleksibel tilgang til utenlandsk arbeidskraft. Det vektlegges i tillegg at et robust kontrollsystem er en absolutt nødvendighet for å hindre misbruk av ordningene.

Nyorienteringen i den nederlandske innvandringspolitikken gir klart uttrykk for at de ønsker en åpen dørs politikk mot arbeidsinnvandrere med høye kvalifikasjoner, og at de ser at det vil bli konkurranse mellom land for å tiltrekke seg disse arbeidstagerne.

I tillegg til å gi oppholds- og arbeidstillatelser for høyt kvalifiserte med arbeidskontrakt vurderes det også å gi tillatelser gjennom et poengsystem for det som kalles spesielle talenter. For disse vil det ikke bli stilt krav om at de har arbeid ved ankomst fordi formålet med denne ordningen vil være å åpne opp for særskilt kvalifiserte som ønsker å etablere egen virksomhet. Kriteriene for å gi oppholdstillatelse til disse vil kunne være alder, utdanning, arbeidserfaring mv. Nederland har allerede fra 2007 innført et slikt system for entreprenører der disse gis poeng etter de nevnte kriteriene samt vurderinger av bedriftsplanen. I tillegg vurderes det også å utvide ordningen for forskere eller spesielle talenter for øvrig. Dette vil bli utviklet gradvis ettersom man gjør seg erfaringer med et slikt system.

For arbeidsinnvandrere med midlere eller lavere kvalifikasjoner vil Nederland fortsatt basere

²⁶ Det nederlandske justisdepartementet, *Towards a modern Migration Policy: Memorandum on the review of the policy on managed migration to the Netherlands*. 2006

seg på det grunnleggende prinsippet om arbeidsmarkedsbehov. Det vil si at det bare vil bli gitt adgang til rekruttering av personell med midlere eller lavere kvalifikasjoner fra tredjeland dersom de ledige stillingene ikke kan fylles opp med arbeidskraft fra det innenlandske arbeidsmarkedet eller fra EØS/EFTA-området. Det kan også tas andre hensyn, slik at for eksempel religiøse ledere eller lærere kan bli gitt tillatelse.

Gjennom å åpne også for en viss arbeidsinnvandring av personer med midlere eller lavere kvalifikasjoner ønsker Nederland å bidra til en fleksibel modell for arbeidsinnvandring. Samtidig vil det være klare skiller mellom de ulike kategoriene arbeidsinnvandrere som gis midlertidig opphold av kortere varighet, og de som gis opphold av lengre varighet med mulighet for fast bosetting.

For arbeidsinnvandrere med midlere eller lavere kvalifikasjoner vil Nederland introdusere en ikke fornybar oppholdstillatelse på maksimum ett år, med begrensede rettigheter. Dette skal blant annet sørge for å tilfredsstille næringslivets behov for sesongarbeidstakere. Samtidig vil restriksjonene for denne ordningen sørge for at innenlandsk arbeidskraft med midlere eller lavere kvalifikasjoner gis mulighet til å bli integrert i arbeidsmarkedet. Det skal også sørge for at arbeidskraft innen EØS/EFTA-området gis bedre anledning til å ta arbeid i Nederland enn tredjelandsborgere. Restriksjonene skal videre bidra til å tilrettelegge for en viss grad av sirkulær migrasjon fra utviklingsland som en del av politikken rettet mot å unngå hjerneflukt fra disse.

Forslagene til denne nyorienteringen vil bli diskutert med det nederlandske parlamentet våren 2008, og forslagene til lovendringer er forventet mot slutten av 2008.

Språkoplæring

Som hovedregel stilles det krav om kjennskap til nederlandsk språk og kultur før ordinær midlertidig oppholdstillatelse innvilges. En del nasjonaliteter er unntatt fra dette kravet, slik som borgere fra EU-land (unntatt Bulgaria og Romania), samt borgere fra EFTA-land og noen andre vestlige land, som eksempelvis USA og Australia. Slik kunnskap dokumenteres ved å bestå en prøve. Nederlandske myndighetene har utarbeidet en informasjonspakke som inneholder en film om Nederland, en CD og eksempler på hvordan prøven kan se ut. Utover dette er det ikke knyttet noen form for opplæring til prøven.

Det foreligger ikke noe tilbud om gratis språkoplæring for arbeidsinnvandrere. Imidlertid til-

byr private aktører opplæring i nederlandsk, men dette må bekostes av innvandrerne selv.

9.4.5 Irland

Irland har tradisjonelt vært et land preget av stor utflytting helt siden andre halvdel av 1800-tallet og fram til slutten av 1980-årene. Tidlig på 1990-tallet snudde dette, og Irland ble som det siste landet i daværende EU et nettoinnvandringsland. I de senere årene har innvandringen vært betydelig. I 15-årsperioden fra 1991 til 2006 har den samlede nettoinnvandringen vært på om lag 339 000 personer, mens det i perioden 1981–1991 var en nettoutvandring på 20 000 personer.²⁷

De senere årenes innvandring har hatt stor betydning for arbeidsmarkedet. Antallet utlendinger som er sysselsatt i Irland, ble mer enn firedoblet over en åtteårsperiode, fra 47 400 sysselsatte utlendinger i andre kvartal 1998 til 198 100 i andre kvartal 2006. Sysselsettingsveksten blant utlendinger har vært særlig sterk etter utvidelsen av EU i 2004. Personer fra EU utgjorde om lag 88 pst. av sysselsettingsveksten blant utlendinger i Irland i perioden etter EU-utvidelsen og fram til andre kvartal 2006. Mange av disse kommer fra de nye EU-landene.

Irland innførte ikke overgangsregler overfor de nye medlemslandene i EU i 2004. Derimot begrenset de tilgangen til det sosiale velferdssystemet for innvandrere gjennom å kreve to års sammenhengende bosetting i landet før eventuell innvilgelse av visse velferdsytelser, herunder dagpenger til arbeidsledige. Irland har innført overgangsregler for Bulgaria og Romania fra 2007.

I de siste årene har Irland vært avhengig av spesialisert arbeidskraft for å bidra til den økonomiske utviklingen i landet. Etter 2004 har andelen innvandrere med jobb innenfor sektorer med relativt lave kvalifikasjonskrav vokst mye. I 2006 var over halvparten av migrantene knyttet til service-sektoren eller det lavt kvalifiserte segmentet av arbeidsmarkedet, sammenliknet med 36 pst. på midten av 1990-tallet.²⁸ I samme periode har andelen innvandrere med jobb som funksjonærer og høyt kvalifiserte blitt redusert fra 54 til 32 pst.²⁹

Inntil februar 2007 baserte Irland seg på et etterspørselsbasert system med arbeidstillatelser til tredjelandsborgere. Arbeidsgiverne måtte søke

²⁷ Philip J. O'Connell og Nicola Doyle, *OECD Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) Ireland 2006*. Dublin: The Economic and Social Research Institute, november 2006

²⁸ Sektoren dekker *Service, Semi-skilled og Unskilled*.

²⁹ Sektoren dekker *Managers, Professionals og Clerical*.

Tabell 9.4 Noen nøkkeltall for Irland og Norge

	Irland	Norge
Befolkning (1000)	4148	4620
Befolkningstetthet (befolkning per km ²)	59	12
Sysselsettingsrate (pst.)	68,1	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.)	4,4	3,5
Antall utenlandsfødte (1000)	486,7	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning)	11,0	8,2

Kilder og noter: Se tabell 9.1.

om arbeidstillatelse for å besette stillinger som det var vanskelig å fylle med arbeidskraft fra Irland eller EØS/EFTA-området. Slike arbeidstillatelser kunne gis for ett år av gangen med mulighet for forlengelse. Systemet med arbeidstillatelser gitt til arbeidsgiverne ble kritisert blant annet fra organisasjoner i arbeidslivet og fra FN fordi det kunne sette arbeidstakerne i et for sterkt avhengighetsforhold til arbeidsgiverne.³⁰

Fram til 2000 ble slike arbeidstillatelser lite brukt. Deretter vokste omfanget sterkt fra 6 300 tillatelser og fornyelser i 1999 til 47 600 i 2003. Etter 2003 er omfanget igjen redusert som følge av den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene som ikke lenger behøver arbeidstillatelser. I 2006 ble det gitt om lag halvparten så mange arbeidstillatelser som tre år tidligere. De fleste arbeidstillatelsene er knyttet til stillinger i servicesektoren (86 pst.). De største avsenderlandene er Filippinene (15 pst.), India (8 pst.) og Sør-Afrika (7 pst.).

Innføring av grønt kort

I februar 2007 innførte Irland et nivådelt system for arbeidstillatelser hvor lønnen brukes som indikator på kvalifikasjonsnivå. Arbeidstillatelser gitt gjennom dette systemet karakteriseres som «grønt kort». Grønt kort kan utstedes til spesialiserte grupper av arbeidstakere som oppnår en lønn på 60 000 euro eller mer pr. år. Disse spesialiserte gruppene kan være personer med høy kompetanse for eksempel knyttet til forskning, finanssektoren, utdanning mv. Det kan også utstedes grønne kort til personer som oppnår en lønn på mellom 30 000 og 59 000 euro innenfor enkeltsektorer dersom det er mangel på arbeidskraft i det gjeldende området.

³⁰ Se boks VI.10 i OSCE, *Handbook of Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. 2006; eller Mikkel Forslund, *Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft*. København: FaOS. Notat, juni 2007

Listen over områder hvor det kan gis grønt kort på det laveste lønnsnivået, vil bli vurdert og endret etter behov.

Både arbeidsgivere og arbeidstakere kan søke om å få grønt kort, men de utstedes til arbeidstakeren. Kortene utstedes for en periode på inntil to år. Etter at perioden er utløpt, vil arbeidstaker normalt kunne få varig opphold i Irland. Arbeidstakere med grønne kort kan ta med seg sin familie som automatisk får oppholdstillatelse.

I tillegg til grønt kort vil det også kunne gis arbeidstillatelser til arbeidsinnvandrere som har tilbud om jobb med en lønn på mellom 30 000 og 59 000 euro, men som ikke er i de gruppene som kvalifiserer for grønt kort. I disse tilfellene må det foretas individuell arbeidsmarkedsvurdering ved å utlyse stillingen i Irland og i EØS-området gjennom EURES. Slike arbeidstillatelser kan gis for to år med mulighet til forlengelse i ytterligere tre år.

Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har hilst ordningen med grønt kort velkommen, noe som kan bety at arbeidsinnvandringen utenfra EØS/EFTA-området kommer inn i mer ordnede forhold. Dersom for eksempel en arbeidsgiver omgår ordningen med grønt kort, risikerer vedkommende en bot på opp til 50 000 euro eller opp til fem års fengsel.

Færre enn 3000 innvandrere benyttet seg av ordningen med grønt kort i løpet av det første året etter at den ble innført, og antallet månedlige søkere var fallende det siste halvåret.

Systemet med grønt kort inngår som en del av en mer generell politikk som innebærer at arbeidsmarkedets behov først og fremst dekkes gjennom tilgangen på innenlandsk arbeidskraft og utenlandsk arbeidskraft fra EØS/EFTA-området. Lavt kvalifisert arbeidskraft søkes i all hovedsak dekket innenfor EØS/EFTA-området, mens rekruttering fra tredjeland rettes mot høyt kvalifiserte og spesialiserte grupper arbeidstakere.

Tabell 9.5 Noen nøkkeltall for Storbritannia og Norge

	Storbritannia	Norge
Befolkning (1000)	59 668	4620
Befolkningstetthet (befolkning per km ²)	248	12
Sysselsettingsrate (pst.)	72,5	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.)	5,3	3,5
Antall utenlandsfødte (1000)	5841,8	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning)	9,7	8,2

Kilder og noter: Se tabell 9.1.

Språkopplæring

Språkopplæring til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer er ikke organisert eller finansiert på myndighetsnivå, men er tilgjengelig gjennom tilbud i private skoler, institusjoner og en del fagforeninger. Arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer er hovedsakelig henvist til selv å dekke utgiftene til eventuell opplæring og velger selv omfanget på opplæringen.

Irske nasjonale myndigheter har igangsatt et arbeid med å vurdere språkopplæring for arbeidsinnvandrere.

9.4.6 Storbritannia

Gjennom sin lange historie som kolonimakt har Storbritannia en tradisjon for innvandring, først og fremst fra samveldelandene i tillegg til Irland.³¹ I de senere årene har de politiske diskusjonene omkring innvandringsspørsmål hardnet til. Tiltak er blitt innført for å favorisere migranter som kommer lovlig til Storbritannia for å arbeide eller studere, redusere ankomsten av asylsøkere og å bekjempe ulovlig innvandring.³²

Data fram til 2005 viser at Storbritannia fortsetter å tiltrekke seg et stort antall innvandrere. Den sterke veksten i økonomien kombinert med innvandring fra de nye EU-landene etter 2004 er faktorer som trekkes fram for å forklare veksten i innvandring de siste årene. I likhet med Irland og Sverige innførte ikke Storbritannia overgangsregler overfor de nye medlemslandene i EU i 2004. Derimot ble det innført krav om registrering ved arbeid og visse begrensninger i tilgangen til velferdsytelser for personer fra disse landene. Storbritannia

ble raskt en populær destinasjon for migranter fra de nye medlemslandene, særlig fra Polen. I 2006 var de tre største gruppene av utenlandsfødte som lever og arbeider i Storbritannia fra Irland, Polen og India.

På bakgrunn av den store tilstrømmingen fra de nye medlemslandene i EU etter 2004 bestemte Storbritannia seg for å innføre overgangsordninger for borgere fra Bulgaria og Romania da disse landene ble medlemmer av EU i januar 2007.

Høyt kvalifiserte innvandrere

Storbritannia har i mange år tiltrukket seg en relativt stor andel høyt kvalifiserte innvandrere, deriblant et betydelig innslag ansatte i internasjonale konserner. Gjennom de siste to tiårene har innvandrerne i gjennomsnitt hatt et høyere kvalifikasjonsnivå enn den innenlandske befolkningen. Innvandring har derved bidratt til å heve arbeidsstyrkens kompetanse i Storbritannia. Dette mønsteret har endret seg etter 2004. 2006 var det første året hvor utlendingene i arbeidsstyrken var overrepresentert i det lavere kvalifikasjonssegmentet i arbeidslivet. Dette skiftet i innvandrernes kvalifikasjoner skyldes i hovedsak den sterke tilveksten av migranter fra de nye medlemslandene i EU hvor nesten halvparten går til yrker med lave kvalifikasjonskrav.

Arbeidsinnvandrere som kommer utenfra EØS/EFTA-området, må ha arbeidstillatelse. Etter fire år med arbeidstillatelse kvalifiserer man for permanent opphold i landet. I perioden 1995–2004 vokste antallet arbeidstillatelser hvert år, men det gikk noe ned i 2005 som følge av at personer fra de nye medlemslandene i EU ikke lenger behøver arbeidstillatelse. I 2005 ble flest arbeidstillatelser gitt til innvandrere fra India og USA, og de mest berørte sektorene er helse- og omsorg og IT. Det er et generelt mønster at innvandrere fra høyt utviklede land ofte er ansatt i internasjonale konserner

³¹ Mye av dette avsnittet er basert på: John Salt, *Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD. London: University College, 2006*

³² Will Sommerville, *The immigration Legacy of Tony Blair. Migration Information Source. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2007*

og jobber innenfor ledende administrative og akademiske yrker. De som kommer fra utviklingsland, er i større grad helsearbeidere. Over halvparten av innvandrerne fra India er innenfor tekniske og vitenskapelige yrker. Storbritannias tiltak for å motvirke hjerneflukt fra utviklingsland er omtalt i kapittel 14.

Nytt system

Systemet for arbeidsinnvandring fra tredjeland har vært meget komplisert med mer enn 80 forskjellige kategorier av tillatelser for å arbeide eller studere i Storbritannia. Dette systemet har utviklet seg gradvis over flere tiår. Det innføres nye regler for innvandring til Storbritannia i 2008–2009. Innvandringen skal delvis baseres på et poengsystem der høyt kvalifiserte og arbeidstakere innenfor sektorer med mangel på arbeidskraft favoriseres. Hensikten er å skape et mer effektivt og oversiktelig system som skal bidra til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland. De nye reglene vil samtidig gjøre det vanskeligere for lavkvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland å få adgang til Storbritannia. Denne typen arbeidskraft skal først og fremst rekrutteres innenlands og fra EØS/EFTA-området. Dette gir blant annet økte muligheter for arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU.

Storbritannia vil dermed gå fra et system overfor tredjelandsborgere som i utgangspunktet er etterspørselsdrevet, til et system som i større grad er tilbudsdrivet ved at det i større grad er den potensielle innvandrerens som tar initiativet til prosessen. Som erstatning for de tidligere over 80 ulike kategoriene, vil det nå bli tatt i bruk fem hovedkategorier:³³

1. Høyt kvalifiserte (*Highly skilled*). Disse kvalifiseres gjennom et poengsystem som er ment å tiltrekke arbeidstakere som generelt kan bidra til økt produktivitet og vekst. Denne gruppen vil få automatisk innpass til Storbritannia uten at det foreligger et konkret jobbtilbud.
2. Kvalifiserte med jobbtilbud (*Skilled with job offer*). Disse kvalifiseres også gjennom et poengsystem hvor det tas sikte på å imøtekomme behov i arbeidsmarkedet gjennom å gi ekstrapoeng til innvandrere som har tilbud om arbeid innenfor sektorer hvor det er mangel på arbeidskraft.
3. Lavt kvalifiserte (*Low skilled*). Personer med lave kvalifikasjoner som fyller konkrete midlertidige arbeidskraftsbehov. Denne kategorien

vil ikke bli benyttet før overgangsordningene overfor Bulgaria og Romania er opphevet, og det eventuelt er påvist et behov i arbeidsmarkedet.

4. Studenter.
5. Midlertidig arbeid, ungdom. Denne kategorien vil inkludere blant annet profesjonelle idrettsutøvere og musikere som kommer for bestemte arrangementer, og ungdom som deltar i kulturutveksling (inntil to år).

Arbeidsinnvandrere i kategori 1 og 2 kan ha med familie og kan etter fem år søke om permanent oppholdstillatelse. Systemet innføres gradvis med den første kategorien fra begynnelsen av 2008, etterfulgt av en sekvensiell innføring av de øvrige kategoriene med kategori 4 som den sist implementerte tidlig i 2009. Det er usikkert om, og eventuelt når, kategori 3 vil bli benyttet. Det vil avhenge av behovet i arbeidsmarkedet og er ikke aktuelt så lenge det er overgangsordninger for Bulgaria og Romania.

Det nye poengsystemet bygger på en forsøksordning, innført i 2002, som gir de høyst kvalifiserte arbeidstakerne muligheter til å migrere til Storbritannia uten at det er dokumentert et umiddelbart behov i arbeidsmarkedet. Forøvrig er det nye systemet i hovedsak innrettet mot å dekke landets behov for arbeidskraft på kort sikt ved å prioritere sektorer hvor det er mangel på arbeidskraft og stillinger som ikke kan besettes med personer fra EØS/EFTA-området. Det innebærer blant annet at opplysninger om sektorer med mangel på arbeidskraft, som vil gi ekstrapoeng i systemet, må oppdateres regelmessig.

Språkopplæring

Arbeidsinnvandrere tilbys språkopplæring både av offentlige og private aktører, som høyskoler og universiteter, voksenopplæringsssentre og frivillige organisasjoner. Deltakerne må betale en egenandel for opplæringen med mindre de er arbeidsledige eller får bidrag til økonomisk underhold fra det offentlige. Satsene for egenandelene varierer. Eksempelvis kan egenandelen for et engelskkurs på fulltid være på om lag 10 000 kr (£ 990).

En omlegging av finansieringsordningen for engelskopplæringen er under vurdering. Det er signalisert at det er ønskelig å kanalisere midlene til opplæring for dem som trenger det mest, slik som personer med dårlige engelskkunnskaper som har fått innvilget varig oppholdstillatelse.

Gjennom poengsystemet for arbeidsinnvandring vil det for øvrig bli stilt krav om engelskkunn-

³³ <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/aboutus/newsarchive/newpointsbasedsystem>

Tabell 9.6 Noen nøkkeltall for Canada og Norge

	Canada	Norge
Befolkning (1000)	32 268	4620
Befolkningstetthet (befolkning per km ²)	3	12
Sysselsettingsrate (pst.)	72,9	75,5
Arbeidsledighetsrate (pst.)	6,3	3,5
Antall utenlandsfødte (1000)	5895,9	380,4
Andel utenlandsfødte (i pst. av befolkning)	19,1	8,2

Kilder og noter: Se tabell 9.1.

skaper. For personer som søker varig oppholdstillatelse i Storbritannia eller britisk statsborgerskap, er det i dag krav til å dokumentere kunnskap om det britiske samfunnet.

9.4.7 Canada

Canadas befolkning består i all hovedsak av innvandrere og deres etterkommere, og en rekke forskjellige minoriteter danner til sammen et multikulturelt samfunn. Dette utgangspunktet preger innvandringsdebatten og forutsetningene for Canadas politikk på området. Landet fører en offensiv innvandringspolitikk. Ulike regjeringer har hatt som målsetning at landet skal vokse i folketall. Det har vært et langsiktig mål om å ta inn 1 pst. innvandrere i forhold til eget folketall i året, dvs. om lag 320 000 personer. Antallet innvandrere som er innvilget permanent opphold, har de siste årene ligget mellom 225 000 og 265 000 årlig. I tillegg kommer midlertidige arbeidstillatelser og et betydelig antall utenlandske studenter, i 2006 hhv. 113 000 og 61 000. Nesten 18 pst. av Canadas arbeidsstyrke er født i utlandet.

Innvandringspolitikkenes rolle er å underbygge Canadas sosiale, økonomiske og kulturelle behov og å møte landets humanitære forpliktelser. Videre blir innvandring sett på som en viktig driver for økonomisk vekst. Innvandringspolitikken har stor legitimitet i befolkningen. Undersøkelser viser at en større andel av befolkningen i Canada er positiv til innvandring enn i noe annet land hvor tilsvarende målinger er gjennomført.

Økonomiske innvandrere

Innvandrerne som kommer for permanent opphold, deles inn i tre kategorier:

- Økonomiske innvandrere / arbeidsinnvandrere (*Economic Class*)
- Familieinnvandrere (*Family Class*)

- Asylsøkere og flyktninger (*Protected Persons Class*)

Andelen økonomiske innvandrere har de siste årene ligget på mellom 55 og 60 pst. av den samlede innvandringen.³⁴ I 2006 ankom i underkant av 140 000 innvandrere i denne kategorien. Alle disse innvandrerne kan ta med ektefeller, barn, foreldre og besteforeldre, gitt at de helsemessige og sikkerhetsmessige kriteriene er oppfylt.³⁵

Det føres en aktiv innsats for å rekruttere flere arbeidsinnvandrere, og Canada driver informasjonskampanjer i flere land for å markedsføre landet. Det er bygget opp et stort apparat i utlandet for å administrere innvandringspolitikken, noe som er godt synlig på ambassader og konsulater med nesten 100 servicestasjoner rundt omkring i verden. Her drives rekruttering og det gis råd til potensielle innvandrere, søknader vurderes og kriterier for helse og sikkerhet, rettigheter og behov blir sjekket.

Poengsystemet

Et poengsystem ble innført i kanadisk innvandringspolitikk allerede i 1967, og dette er senere utviklet videre.³⁶ Systemet brukes som en rangeringsordning for å sikre landet høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere og en sammensetning i befolkning som er forenlig med målet om langsiktig økonomisk vekst. I tillegg bidrar poengsystemet til en objektiv, forutsigbar og lett forståelig søknadsprosedyre for potensielle arbeidsinnvandrere. Poeng-

³⁴ Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration*. Ottawa, 2006

³⁵ Anslagsvis 40 pst. i *Economic Class* er prinsipale søkere, mens 60 pst. er medfølgende familiemedlemmer (ektefelle og barn). I tillegg kommer etterfølgende familiemedlemmer gjennom familiegjenforening (herunder foreldre og besteforeldre).

³⁶ Don J. DeVoretz og Samuel A. Laryea, *Canadian Immigration Experience: Any Lessons for Europe?* Bonn. IZA Discussion Paper nr. 59, 1999

systemet vektlegger faktorer som utdanningsnivå, kunnskap i de kanadiske språkene (engelsk og fransk), antall års arbeidserfaring, alder og noen indikatorer for integreringsmulighetene i Canada, slik som foreliggende arbeidsavtale, kanadisk utdanning, partners utdanning, familie i Canada. Det gis dessuten ekstrapoeng til utenlandske studenter som ses på som en kilde til talent og innovasjon og vurderes å kunne bli gode innvandrere. Arbeidsinnvandrere kreves å kunne forsørge seg selv og eventuelt sin familie de første månedene gjennom å medbringe tilstrekkelig egenkapital. Deretter er de forventet å være etablert i arbeidsmarkedet og selvforsørget gjennom egen arbeidsinntekt. Det er ingen returordning for dem som ikke etablerer seg i arbeidsmarkedet.

Den potensielt permanente arbeidsinnvandringen som i hovedsak velges ut gjennom poengsystemet, har først og fremst et langsiktig økonomisk og befolkningsmessig formål. Dette understrekes blant annet ved at utdanning og språkkunnskap teller tyngst blant kriteriene i systemet, og at det gis poeng for antall års arbeidserfaring helt generelt uten tillegg for visse sektorer eller yrker.

Midlertidige arbeidstillatelser

På kort sikt spiller midlertidige arbeidstillatelser en viktigere og mer målrettet rolle når det gjelder å dekke arbeidsmarkedets umiddelbare behov. Det tas årlig inn over 100 000 personer på midlertidige arbeidstillatelser i tillegg til arbeidsinnvandrerne som kommer inn på permanent opphold. Mange av migrantene som får midlertidig arbeidstillatelse, kommer fra USA og Mexico. Midlertidig arbeidstillatelse gis for inntil 1 år for lavt kvalifiserte og 2–3 år for høyt kvalifiserte. Arbeidsmigranter som kommer inn på slike tillatelser, kan ikke bringe med familie og må som hovedregel returnere når arbeidstillatelsen går ut, men kan returnere til Canada igjen etter fire måneder.

Samlet bidrar permanent og midlertidig arbeidsinnvandring til å dekke Canadas behov for arbeidskraft på kort og lang sikt. Det foregår en kontinuerlig vurdering og avveining mellom de langsiktige vekstbehovene og de kortsiktige arbeidsmarkedsbehovene og forholdet mellom de to typene innvandring.

Språkopplæring

I Canadas poengsystem for arbeidsinnvandrere er kravet til språkkunnskaper blant de kriteriene i systemet som teller tyngst. Mange arbeidsinnvandrere vil generelt ha kunnskap i engelsk og/eller

fransk ved innvandring til Canada. I tillegg har nyankomne voksne innvandrere rett til gratis språkopplæring, organisert og finansiert på føderalt nivå. Omfanget av opplæringen varierer med den enkeltes behov. Provinsene og territoriene er ansvarlige for språkopplæringen for innvandrernes barn, og tilbudet vil derfor variere.

9.5 Virkninger for avsenderland

Arbeidsmigrasjon vil kunne ha en rekke både positive og negative virkninger for avsenderlandene. Hvilke virkninger som gjør seg gjeldende, og hvordan det samlede bildet framstår, vil kunne variere med omfanget av migrasjonen, kvalifikasjonene til de som emigrerer, andelen som returnerer og en rekke kjennetegn ved avsenderlandet.

9.5.1 Norges viktigste avsenderland

De senere årene har de viktigste avsenderlandene for arbeidsmigrasjon til Norge vært Polen, Sverige, Tyskland og Litauen. Mens arbeidsmigrasjonen innen Norden anses å være ledighetsutjevner både for avsender- og mottakerland, og en stor andel av migrantene returnerer til hjemlandet etter få år, er de langsiktige konsekvensene av de siste årenes arbeidsmigrasjon for Polen og Baltikum mer usikre.

Arbeidsinnvandringen til Norge er de senere årene rent antallsmessig dominert av innvandrere fra Polen, men målt som andel av befolkningen i avsenderlandet, er innvandringen fra Baltikum, og da i særdeleshet fra Litauen, også betydelig. Det samme gjelder samlet utvandring fra de enkelte landene. Slik statistikk er svært mangelfull, men for Polens del er det anslått at om lag 1 million, dvs. 5–6 pst. av arbeidsstyrken, i 2006 arbeidet utenlands i EØS/EFTA-området.³⁷ Fra Litauen og Latvia forlot hhv. 3,3 og 2,4 pst. av arbeidsstyrken hjemlandet i løpet av perioden mai 2004–desember 2005.³⁸

Omfanget og det faktumet at migrantene gjennomgående er unge og arbeidsmotiverte kan indikere betydelige konsekvenser for arbeidsmarkedene i Polen og Baltikum. Den første tiden etter EU-utvidelsen kan det argumenteres for at de posi-

³⁷ Tallet omfatter tjenestemobilitet og innslag av uformell mobilitet. Se Jon Erik Dølvik og Line Eldring, *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. Rapport fra arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2008:502

³⁸ World Bank EU8 Quarterly Economic Report, September 2006

tive virkningene dominerte fordi arbeidsutvandringen innebar en velkommen mulighet til å redusere overskuddet av arbeidskraft, dempe strukturelle ubalanser og legge grunnlag for økt mobilitet og tilpasningsevne i det innenlandske arbeidsmarkedet. I tillegg bidro den til økte sysselsettingsmuligheter i hjemlandet og inntekter både fra hjemsendte og oppsparte midler som så kunne brukes til forbruk og investeringer i hjemlandet.

Den senere tiden er det pekt på flere problematiske virkninger for disse avsenderlandene. Siden 2004 har det vært markant vekst i sysselsettingen og kraftig fall i arbeidsledigheten både i Polen og Baltikum. Dette har delvis sammenheng med økonomisk vekst, men framfor alt at veksten er blitt mer sysselsettingsintensiv.³⁹ Sysselsettingsøkningen har primært kommet i bygg- og servicenæringene. Knappheten på arbeidskraft innebærer både en skranke for vekst og utvikling i mange virksomheter og sentrale bransjer, men den har også utløst lønnsøkninger som er langt høyere enn produktivtetsveksten. Ved siden av at kostnadspress bidrar til økt inflasjon og svekket konkurranseevne, vil det påvirke valutakursen og betingelsene for den makroøkonomiske politikken, noe som igjen vil kunne føre til en oppbremsing i landenes økonomiske opphøningsprosess.

Det er dessuten lite som tyder på at arbeidsmigrasjonen fra Polen og Baltikum hittil har bidratt til særlig kompetanseutvikling i hjemlandene. Brorparten av migrantene derfra har fått lite kvalifikasjonskrevende arbeid. Dette kan innebære sløsing med kompetanse, spesielt for de stadig flere høykvalifiserte migrantene. Det er dessuten mye som tyder på at en økende andel av migrantene planlegger å bli værende i mottakerlandet. En slik trend vil forsterke befolkningsutviklingen i Polen og de baltiske landene som preges av en langt kraftigere eldrebølge enn i Norden. Samtidig er ledigheten i Polen fortsatt høy, med 13,8 pst. i 2006, og sysselsettingen er blant de laveste i Europa, med 54,5 pst. i 2006.

For å møte det økte behovet for arbeidskraft er både Polen og landene i Baltikum opptatt av å legge til rette for returmigrasjon. Myndighetene i Litauen har for eksempel vært i Irland for å informere litauere om bedre jobbmuligheter i hjemlandet. De økte lønningene i alle landene ser ut til å allerede ha bidratt til større returandel blant bygningsarbeiderne.

³⁹ World Bank, *EU8+2, Regular Economic Report, Part II: Special Report, 2007*. Dette avsnittet er delvis hentet herfra, og delvis fra Dølvik og Eldring (2007) som referert over.

9.5.2 Positive og negative virkninger

Den internasjonale diskusjonen og forskningen rundt virkninger i avsenderland er gjerne konsentrert om *fattige* avsenderland, og særlig uttrykkes det bekymring for såkalt hjerneflukt. Denne problematikken direkte relevans for Norge kan øke dersom tredjeland vil spille en større rolle som avsenderland.

Også for fattige avsenderland vil det kunne være både positive og negative virkninger av arbeidsmigrasjon. Migrantene sender hjem penger som kan brukes til økt innenlandsk konsum og sparing, import av kapitalvarer og investeringer i hjemlandet. I 2006 utgjorde hjemsendte midler fra vestlige land til utviklingsland mer enn tre ganger den samlede offentlige bistanden.⁴⁰ Pengeoverføringer fra migranter er således en viktig inntektskilde for mange land og utgjorde i år 2000 mer enn ti prosent av bruttonasjonalproduktet i land som Albania, Bosnia og Herzegovina, Kapp Verde, El Salvador, Jamaica og Nicaragua.⁴¹ I tillegg kommer oppsparte midler som mange migranter bringer med seg ved retur. Videre vil bekymringer knyttet til demografiske utfordringer være mindre relevante siden fattige avsenderland gjennomgående står overfor en ganske annen demografisk utvikling enn EØS/EFTA-området med forventet vekst i befolkningen de neste tiårene. Arbeidsledigheten i avsenderlandet kan synke dersom arbeidskraften til de som drar, kan erstattes av de som fortsatt er i landet, eller de som drar var arbeidsledige i utgangspunktet. Samtidig er det et problem dersom emigrantene har kompetanse som ikke kan erstattes av dem som blir igjen. Avsenderlandet kan tilføres ny kompetanse gjennom tilbakevendte migranter, men også dette hviler på en rekke forutsetninger.

Hjerneflukt og sirkulær migrasjon: Begreper og konsekvenser

Det finnes ulike definisjoner av begrepet hjerneflukt, men en som er mye brukt, er «betydelige tap av høyere utdannet arbeidskraft i utviklingsland, grunnet emigrasjon til land med gunstigere geografiske, økonomiske eller faglige arbeidsbetingelser».⁴² Slik arbeidskraft kan være personer med

⁴⁰ The International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Sending Money Home: Worldwide Remittance Flows to Developing Countries*, 2007

⁴¹ United Nations, *International Migration Report 2002*

⁴² Arno Tanner, *Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants*. Global Migration Perspectives, 2005

universitets- og høyskoleutdanning, inkludert nøkkelpersonell som lærere og sykepleiere. Hjerneflukt innebærer at migrasjon av kvalifisert arbeidskraft får negative konsekvenser for avsenderlandet. Kvalifisert arbeidskraft kan også være faglærte på videregående skoles nivå.

Mangel på kvalifisert arbeidskraft innen et yrke eller en sektor vil kunne medføre negative virkninger for den økonomiske og samfunnsmessige utviklingen i avsenderlandet. Land med betydelig hjerneflukt risikerer å komme inn i en ond sirkel hvor synkende arbeidsstyrke og svekket arbeidsmarked gjør det mindre attraktivt å vende hjem, i tillegg til at det kan redusere muligheten til å bygge framtidige arbeidsplasser for emigranter som måtte ønske å vende tilbake.⁴³ I tillegg vil mangel på personell innen enkelte yrkesgrupper, for eksempel helsepersonell, kunne føre til kritiske situasjoner for enkeltmennesker i det berørte landet eller distriktet. Videre innebærer hjerneflukt at avsenderlandet bærer kostnadene til grunnutdanning, videregående utdanning og i mange tilfeller også høyere utdanning i tillegg til det som er investert i helsestell og andre utgifter, mens mottakerlandet nyter godt av disse investeringene til lave eller ingen kostnader.

Emigrasjonen har dessuten betydning for den enkelte familien, også for emigrantenes barn.⁴⁴ Når emigrantene ikke har mulighet til å ta barna sine med seg, kan konsekvensene være alvorlige. Barn kan få psykiske problemer av at foreldre er fraværende. I tillegg kan det være fare for at de i mindre grad enn sine jevnaldrende blir sendt på skolen. På den annen side kan pengeoverføringene fra mor eller far gi dem en bedre materiell levestandard.

Generelt er de fattigste landene mest sårbare for hjerneflukt. De har lavere andel utdannede personer enn rikere land, og insentivene til å utvandre, i form av høyere lønninger og bedre arbeidsbetingelser generelt, kan være meget sterke. Dessuten har de fattigste landene færre ressurser til å bøte på den oppståtte personellmangelen med gjennom selv å rekruttere eller gjennom å kjøpe tjenester fra andre.

Når en høyt kvalifisert person for en periode tar seg arbeid i et annet land for deretter å returnere til avsenderlandet, brukes ofte begrepet sirkulær migrasjon i stedet for hjerneflukt, jf. kapittel 14. Migranter kan gjennom å arbeide i andre land få

erfaringer, kvalifikasjoner og kunnskap som ikke kan tilegnes i hjemlandet, og som vil være til nytte når vedkommende returnerer. Gjennom et arbeidsopphold i utlandet kan de også knytte kontakter som kan bidra til å videreutvikle arbeidsplassen i hjemlandet eller danne grunnlag for forretnings samarbeid over landegrensene, eventuelt også tiltrekke seg investeringskapital. I slike sammenhenger kan et arbeidsopphold i et annet land ikke bare tjene den enkelte arbeidstakeren, men også gi en merverdi for hjemlandet. Hvorvidt merverdien for avsenderlandet vil overstige den midlertidige negative effekten av tapet mens arbeidstakeren er i et annet land, vil blant annet avhenge av hvor langt utenlandsoppholdet er, og i hvilken grad økt kompetanse og nettverk for den enkelte gir avsenderlandet en form for merverdi.

Omfanget av hjerneflukt

Hjerneflukt foregår først og fremst fra utviklingsland til industrialiserte land. Det vil ikke alltid være åpenbart hvilke land i de internasjonale flyttestrømmene som til slutt vil merke virkningene av migrasjonen av kvalifisert arbeidskraft. Migrasjon fra et utviklet land til et annet kan føre til at avsenderlandet vil måtte rekruttere eller ta imot tilsvarende arbeidskraft fra et mindre utviklet land. Dette kan medføre en kjede av mobilitet der den virkningen vi omtaler som hjerneflukt, blir mest merkbar i det avsenderlandet som ligger lengst bak i kjeden, og som kun avgir og ikke kan rekruttere denne type kvalifisert arbeidskraft.

Omfanget av hjerneflukt i et gitt avsenderland beskrives gjerne ved andelen personer med høyere utdanning som har flyttet ut. Selv om muligheten for kjedemigrasjon innebærer at dette ikke i seg selv gir et fullgodt bilde av graden av hjerneflukt fra det enkelte landet, vil mange av landene som er hardest rammet av utflytting, også være blant dem som tiltrekker seg færrest migranter fra andre fattige land. Land der minst 20 pst. av den høyt utdannede arbeidsstyrken har flyttet ut, anses å være hardest rammet.⁴⁵ Dette har særlig skjedd i Afrika sør for Sahara, blant annet i Nigeria, Ghana, Zambia, Tanzania og Malawi. I Gambia har tre av fem med akademisk utdanning emigrert, og i Jamaica har så mange som fire av fem akademikere flyttet til et OECD-land.⁴⁶ Tiltak for å snu

⁴³ Arno Tanner, *Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants*. Global Migration Perspectives, 2005

⁴⁴ Rosalia Cortés, *Remittances and Children's Rights: An Overview of Academic and Policy Literature*. UNICEF, 2007

⁴⁵ Michael Beine, *Brain Drain and LDCs' Growth: Winners and Losers*. Discussion Paper 819. Bonn: Institute for the Study of Labour, 2003

⁴⁶ Simon Commander m.fl., *The Brain Drain: Curse or Boon?* Discussion Paper 809. Bonn: Institute for the Study of Labour, 2003

Tabell 9.7 Prosentandelen av antall leger og sykepleiere som er født i et gitt land utenfor OECD som i år 2000 arbeidet i et OECD-land. Antallet emigrerte i parentes.

Leger		Sykepleiere	
Fødeland	Pst.andel emigrert	Fødeland	Pst.andel emigrert
Haiti	94 (13 001)	Antigua og Barbuda	89 (100)
Jamaica	88 (31 186)	Grenada	73 (109)
Grenada	88 (2131)	Guyana	72 (949)
Belize	82 (1365)	Mosambik	65 (935)
St. Vincent og Grenadinene	82 (1228)	Angola	63 (1512)
Guyana	81 (7450)	Dominica	60 (58)
Barbados	78 (3496)	Fiji	59 (382)
St. Kitts og Nevis	77 (711)	Sierra Leone	58 (236)
Antigua og Barbuda	74 (678)	Tanzania	55 (1018)
Trinidad og Tobago	73 (9808)	Trinidad og Tobago	55 (1206)
Liberia	67 (1240)	Liberia	54 (122)
Dominica	66 (620)	Cookøyene	53 (16)
Samoa	62 (566)	St. Vincent og Grenadinene	53 (115)
Tonga	58 (449)	Haiti	53 (2209)
Sierra Leone	56 (2057)	Guinea-Bissau	49 (182)

Kilde: OECD, *International Migration Outlook 2007*, Tabell III.A2.1.

denne trenden og oppmuntre migranter til å flytte tilbake er nå iverksatt i en rekke land, deriblant India, Kina og Litauen. De landene som er hardest rammet av hjerneflukt, vil på grunn av lønnsnivå, sosial stabilitet mv. ofte ha mindre nytte av slike tiltak.

Hjerneflukt rammer særlig følgende tre sektorer: Grunn- og videregående utdanning, forskning og høyere utdanning og helsesektoren.

Grunnskoler og videregående skoler i fattige land utsettes i økende grad for hjerneflukt ved at lærere rekrutteres til økonomisk sterkere naboland og til land i Europa og Nord-Amerika. Dette skjer i størst grad innen Commonwealth, blant annet som følge av felles utdanningsstruktur, undervisningsspråk og til dels også felles pensum og lærebøker. Den tidligere sørafrikanske ministeren for utdanning hevder at det bare i London til enhver tid arbeider rundt 5000 nyutdannede lærere fra Sør-Afrika.⁴⁷

Innenfor høyere utdanning og forskning kan det både for avsender- og mottakerland være et gode at enkeltpersoner flytter ut. Særlig gjelder dette innenfor academia der høyere utdanning og fors-

kning fordrer internasjonalt samarbeid. Samtidig rammes mange universiteter og høyskoler i utviklingsland hardt av denne hjerneflukten. I Afrika flytter akademikere raskere fra kontinentet enn landene greier å utdanne nye. En av tre afrikanske forskere emigrerer, og per i dag er det flere afrikanske naturvitere og ingeniører i USA enn i hele Afrika.⁴⁸ For å kompensere for tap av arbeidskraft i Afrika går det med 26 milliarder dollar i året til å lønne utenlandsk ekspertise.⁴⁹ Alternativet til de utenlandske ekspertene er ofte at stillingene står ubemannet. Også land i Midtøsten er rammet av hjerneflukt fra universitets- og høyskolesektoren, men her oppgis lønns- og arbeidsforhold å ha mindre betydning for utvandningsbeslutningen enn sosiale og politiske forhold.⁵⁰

Hjerneflukten i helsesektoren er antallsmessig størst for Filippinene og India. For eksempel utgjør sykepleiere født i Filippinene og leger født i India 15 pst. av sine respektive yrkeskategorier i OECD, med hhv. 110 000 og 56 000 migranter.⁵¹ Konse-

⁴⁷ Kader Asmal, South Africa's brain drain dilemma. *BBC News World Africa*, 19. april 2004. Nettutgave: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3629657.stm>

⁴⁸ International Migration Organization, i G. Mutume, *Reversing Africa's 'Brain Drain'*. Africa Recovery, 2003

⁴⁹ Gumisai Mutume, *Reversing Africa's 'brain drain'*. *New initiatives tap skills of African expatriates*. Africa Recovery, vol 17, no 2, 2003

⁵⁰ Khalid Louhichi, *Arab nations hit by brain drain*, The Peninsula, 20. april 2007

kvensene av hjerneflukten oppleves likevel som langt større i andre land, avhengig av antallet gjenværende helsearbeidere, dekningsgraden det medfører, og hvem som betaler for helsearbeidernes utdanning.

Tabell 9.7. viser andelen leger og sykepleiere som i år 2000 arbeidet i et OECD-land og var født i et land utenfor OECD, for de 15 landene med størst emigrasjonsandel. De fleste landene som har en emigrasjonsandel på over 50 pst., hvilket vil si at mer enn halvparten av legene eller sykepleierne født i disse landene hadde migrert til OECD-land, ligger i Karibia, med unntak av Fiji, Mosambik, Angola, Sierra Leone, Tanzania og Liberia.

Land med høy emigrasjonsandel for leger har ofte også svært lav legetetthet målt som antall leger per 1000 innbyggere. Dette gjelder spesielt franskspråklige afrikanske land. Mer generelt viser beregninger fra WHO at behovet for helsearbeidere i utviklingsland langt overgår det antallet helsearbeidere som har emigrert herfra. I Afrika er det for eksempel anslått at 36 av 46 land har et kritisk underskudd på helsearbeidere, og at det i gjennomsnitt i disse landene er behov for en økning på nesten 140 pst., dvs. nærmere 820 000 helsearbeidere. Antallet helsearbeidere som har emigrert fra Afrika til OECD-land, er anslått å utgjøre 12 pst. av dette underskuddet.

Utviklingsland har gjennom mange år underinvestert i helsesektoren generelt og i helsepersonell spesielt. Dette skyldes bl.a. svak offentlig økonomi som er et resultat av generell fattigdom. Bistanden til utvikling av helsesystemer har økt de siste årene, men ikke nok til å kompensere for dette. I tillegg er de generelt dårlige leve- og arbeidskårene for helsearbeidere, spesielt på landsbygda, en viktig grunn til at mange helsearbeidere søker seg til andre land. Hiv/aids-pandemien har økt arbeidsbyrden for helsevesenet i mange utviklingsland, noe som blir ytterligere forsterket av at sykdommen også rammer helsearbeiderne selv.

Det synes å være en økende bevissthet i industrialiserte land rundt problemstillingene knyttet til hjerneflukt. I Norge har Regjeringen forpliktet seg til å føre en politikk som ikke tømmer fattige land for deres få kvalifiserte helsearbeidere, jf. St. meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening.

Sammenhengen mellom utviklingspolitikk og arbeidsmigrasjon drøftes nærmere i kapittel 14.

9.6 Oppsummering

Antallet migranter i verden har økt betydelig de senere tiårene. I Europa har mobiliteten av arbeidskraft gjort det mulig for arbeidsmarkedene å tilpasse seg konjunkturutviklingen. I tillegg har det gitt den enkelte arbeidstakeren rettigheter og muligheter. Med de demografiske utfordringene som de fleste europeiske landene nå står overfor, er det økt oppmerksomhet om det mulige bidraget arbeidsinnvandring kan gi. EU har derfor begynt å se på politikken som regulerer arbeidsinnvandring som et område av felles interesse for EUs medlemsland, og Europakommisjonen er i ferd med å utarbeide forslag til fellesskapsregelverk for å ivareta arbeidsmigranternes muligheter og rettigheter innenfor det indre markedet.

Flere land i Europa har i senere tid planlagt og til dels gjennomført reformer for å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft fra andre land. For arbeidskraft med lavere eller midlere kvalifikasjoner legger de fleste landene opp til at dette skal dekkes av ledige innenlandske arbeidskraftsressurser eller av arbeidskraft fra EØS/EFTA-området. For de høyt kvalifiserte legges det opp til flere ulike systemer som skal lette adgangen for arbeidskraft fra tredjeland til det innenlandske arbeidsmarkedet.

Samtidig er det en økende bevissthet om virkningene som utflytting av høyt kvalifisert arbeidstakere kan ha for avsenderlandene. Spesielt møter mange utviklingsland store utfordringer med å opprettholde et velfungerende helsevesen eller utdanningssystem. I tillegg kan utflyttingen medføre at avsenderlandenes økonomiske vekst bremses.

⁵¹ OECD, *International Migration Outlook*. Sopemi 2007, OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy. Avsnittene om hjerneflukt i helsesektoren er i stor grad hentet herfra.

Del III
Drøftende del

10 Forhold som påvirker arbeidsinnvandring

En rekke forhold påvirker arbeidsmigrasjonen til og fra Norge. Det gjelder både internasjonale forhold som påvirker de generelle migrasjonsstrømmene og ulike nasjonale forhold som påvirker arbeidsmigrasjonen til og fra Norge spesielt. Hvorvidt Norge blir sett på som et attraktivt land å bo og jobbe i, vil avhenge av den enkeltes oppfatning av fortrinn og ulemper ved Norge i forhold til andre land. En god integreringspolitikk kan ha betydning i denne sammenhengen. Integreringspolitikken diskuteres nærmere i kapittel 13. I tillegg til de mulighetene som oppmuntrer den enkelte til å flytte til Norge for å ta seg arbeid, vil det være en del hindringer som må overkommes, herunder forhold hvor offentlige myndigheter har et ansvar slik som søknadsprosedyrer og muligheten til å få nødvendig informasjon om vilkårene for å ta arbeid i Norge. Slike forhold drøftes nærmere i kapittel 12.

10.1 Internasjonale forhold

10.1.1 Økende globalisering

Økende arbeidsmigrasjon er en del av den globaliserte verden. Globalisering kan ses som en prosess der verden knyttes tettere sammen gjennom reduksjon av hindringer for samkvem mellom mennesker og gjennom en rask og omfattende flyt av varer, tjenester, kapital, personer og informasjon. Drivkreftene bak globaliseringen er til dels teknologiske, dels politiske og dels økonomiske.

For Norges del er integrasjonsprosessene i EU en svært viktig del av den økende globaliseringen, blant annet gjennom utviklingen av et indre marked for varer, tjenester, personer og kapital. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det felles europeiske arbeidsmarkedet og sterkt påvirket av de stadig mer vidtgående harmoniseringene av regelverket og den økonomiske politikken i EU. Politikktutviklingen i EU framover vil derfor være av avgjørende betydning for det norske regimet for arbeidsinnvandring, jf. kapittel 9.

Graden av internasjonalisering og dermed mobilitet er ikke like stor i alle markeder. Generelt er den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedene mindre enn i kapital- og produktmarkedene. Dette skyldes delvis at globale arbeidsinnvandringer

ger fortsatt blir regulert av lov og regelverk. Selv innen EØS/EFTA-området hvor regelhindringer stort sett er fjernet, har arbeidsmobiliteten mellom landene hittil vært liten.

Den økende globaliseringen har særlig vært tydelig for omfanget av investeringer og kapitalbevegelser over landegrensene de siste tiårene. Beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer er nær tidoblet siden 1980. Formålet med utenlandsk direkteinvestering er i de fleste tilfellene å utøve aktivt eierskap over produksjon i utlandet. I tillegg er ulike forvaltere av pensjonskapital fra Norge og andre land blitt betydningsfulle investorer utenfor hjemlandet med formål å skape størst mulig avkastning av fondsmidlene.

Der aktivt eierskap er formålet, kan investeringene deles i de som er markedssøkende og de som er faktorsøkende. Gjennom *markedssøkende* investeringer flyttes produksjonen utenlands for å komme nærmere kundene ute, og dermed redusere transport- og andre markedsrelaterte kostnader. *Faktorsøkende* investeringer er motivert av å få tilgang til produksjonsfaktorer i utlandet, for eksempel et annet lands arbeidskraft. Dette kan være fordi arbeidskraften er relativt rimelig eller fordi den er høyt kvalifisert. Typisk vil arbeidsintensiv produksjon settes ut til bedrifter i land med lave lønnskostnader. Mens nyetableringer spilte en sentral rolle for utenlandske direkteinvesteringer på 1970-tallet, er fusjoner og oppkjøp senere blitt den klart største delen av de samlede investeringene.

De markedssøkende investeringene har bidratt til at de samme produktene og varemerkene er blitt tilgjengelig i flere land. Framveksten av globale varemerker medfører at man kan reise til ulike land og kjøpe det produktet man har preferanse for eller kjennskap til fra sitt hjemland. I tillegg gjør utviklingen av internasjonale standarder det mulig å kunne nyttiggjøre seg samme produktet, for eksempel elektroniske produkter, på tvers av landegrensene. Slike faktorer bidrar til at det blir enklere å flytte til et annet land.

De faktorsøkende investeringene kan være et alternativ til arbeidsmigrasjon. Dersom innsatsfaktoren arbeidskraft er en knapp ressurs for produksjonen i et land, kan utflytting av produksjonen

være en alternativ strategi til import av arbeidskraft. Dette kan også gjelde visse typer tjenesteyting. Men for tjenester som må produseres der de forbrukes, vil ikke utflytting av produksjon være en alternativ strategi til å rekruttere arbeidskraft.

Tilgangen av utenlandsk arbeidskraft, særlig fra Polen og de baltiske landene siden 2004, har bidratt til å øke tilbudet av arbeidskraft i Norge, jf. kapittel 3. Uten denne tilgangen av utenlandsk arbeidskraft kunne knapphet på arbeidskraft i Norge medført at enkelte bedrifter ville ha vurdert å flytte deler av sin produksjon ut av landet. På samme måte som utflytting av produksjonen kan være en alternativ strategi til import av arbeidskraft, kan import av arbeidskraft være en alternativ strategi til utflytting av produksjon.

Endringene i innenlandsk produksjonsmønster de siste tiårene reflekterer blant annet virkningen av faktorer som påvirker hva som blir produsert innenlands og hva som blir produsert i utlandet. Arbeidsintensive varer produseres i større grad i andre land, på grunn av det høye lønns- og kostnadsnivået i Norge. Tilsvarende trend gjelder for de fleste andre OECD-land. Dette har blant annet dannet bakgrunn for utviklingen av raskt voksende økonomier, for eksempel i Asia.

Antallet migranter har siden 1960-tallet økt i takt med veksten i verdens befolkning, jf. kapittel 9. Økende økonomisk integrasjon over landegrensene har påvirket arbeidsmigrasjonen. Framveksten av multinasjonale konserner har medført en økende andel arbeidstakere som forflytter seg innen samme konsern. Dette kan være eksperter som utfører prosjektrelatert arbeid for kortere tidsperioder, eller personer som blir utsendt fra hovedkontoret for å etablere produksjon eller tilknyttede kontorer i andre land.

Forbedrede kommunikasjonsmuligheter bidrar til en mer integrert verden og reduserer informasjonskostnader og sosiale kostnader for migranter. Informasjon om andre land og regioner er blitt lettere tilgjengelig gjennom blant annet fjernsyn og internett. Ikke minst internett bidrar til bedre muligheter for den enkelte til å framskaffe informasjon om mulighetene til å ta seg arbeid i et annet land og hva en flytteprosess vil innebære. Økt tilgang til informasjon bidrar til reduserte kostnader i forbindelse med jobbsøking og en eventuell flytteprosess. Dette kan bidra til å påvirke den enkeltes beslutning om ta arbeid utenfor hjemlandet.

Økt tilgjengelighet og lavere priser for telefoni og internett, selv i mange fattige land, gjør det mulig for en migrant å holde bedre kontakt med

Boks 10.1 Den globale handelen i varer og tjenester

Endringene i produksjonsmønster mellom land gir seg utslag i internasjonal varehandel. Den globale handelen i varer var i volum nærmere 30 ganger høyere i 2005 enn i 1950. Til sammenlikning var produksjonen i underkant av åtte ganger større. Samtidig med den kraftige økningen i verdenshandelen har det vært store endringer i varesammensetning og ulike regioners produksjon både med hensyn til type varer og kvantum.

Handel med tjenester skiller seg fra handel i varer på to sentrale områder. For det første vil ofte produksjon og forbruk av tjenesten skje samtidig. For det andre kan tjenester vanskelig bli målt etter tradisjonelle kvantitative mål for volum. Det er beregnet at tjenester sto for om lag 2/3 av all økonomisk aktivitet i OECD-landene i 2000, og at andelen av tjenester av total eksport fra OECD-landene økte fra 17 pst. i 1974 til 26 pst. i 2001. Tjenesteleveranser som innebærer forflytning av personer over landegrensene utgjør en relativt liten del av den totale handelen. Denne type tjenesteleveranser omfatter for eksempel forretningsmessige tjenester som konsulentoppdrag, installasjon av maskiner eller at utenlandsk selskap får byggeoppdrag i landet. Beregninger viser at dette kan utgjøre om lag 1,4 pst. av den samlede handelen i tjenester på verdensbasis. En betydelig del av tjenestehandelen er knyttet til transport, for eksempel skipsfart.

Kilde: Leo A. Grünfeld og Andreas Moxnes, *The Intangible Globalization. Explaining the Patterns of International Trade in Services*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt. NUPI paper 657, 2003.

familie og venner i hjemlandet mens vedkommende arbeider i utlandet. Bedre og billigere transportmuligheter bidrar også til at kontakten lettere kan opprettholdes gjennom jevnlig besøk. De økte kommunikasjonsmulighetene gjør at de sosiale kostnadene ved å migrere blir lavere, selv om geografisk avstand fra hjemlandet fortsatt spiller en viktig rolle. Kostnadene ved bruk av de elektroniske kommunikasjonsmediene er blitt redusert over tid, og til dels utliknet når det gjelder geografisk avstand, mens de økonomiske og tidsmessige kostnadene ved fysisk forflytning fortsatt henger sammen med geografisk avstand. Som

del av de sosiale kostnadene ved migrasjon kan forskjeller i miljø og kultur fra avsenderland til mottakerland ha betydning for hvor enkelt en migrant vil finne seg til rette i mottakerlandet.

10.1.2 Betydningen av europeisk integrasjon

For Norges del medfører EØS-avtalen at integrasjonsprosessene i EU er avgjørende for graden av internasjonalisering. Samarbeidet mellom medlemslandene i EU har ført til at det er etablert et omfattende reguleringsregime for spørsmål som angår det indre markedet og flyten av varer, tjenester, personer og kapital over landegrensene i Europa. De europeiske integrasjonsprosessene er karakterisert av deregulering og fjerning av restriksjoner for blant annet handel og borgernes muligheter til å ta arbeid i andre land innenfor EØS/EFTA-området. Samtidig har europeisk integrasjon medført betydelig reregulering på overnasjonalt nivå. Formålet med det siste er blant annet å sørge for harmonisering av standarder og minimumskrav i nasjonal lovgivning for å sikre aktørene like konkurransevilkår, samt at visse grunnleggende rettigheter ivaretas, ved at de er sikret de samme felles offentlige ramme og reguleringsregime.

Gjennom EØS-avtalen er Norge i stor grad forpliktet til å følge de samme prinsippene og reglene som gjelder innenfor EU. Fri bevegelse av arbeidskraft er ett av de grunnleggende prinsippene i EU. Som det framgår av kapittel 5 medfører EØS-avtalen at EØS/EFTA-borgere med visse unntak har rett til å fritt reise inn i Norge og ta arbeid uten tillatelse i inntil tre måneder.

10.1.2.1 Motiver for migrasjon og mobilitet innen Europa

Selv om en person har fått tillatelse til arbeid, er det ikke sikkert at arbeidsmulighetene har vært hovedmotivasjonen for at arbeidstakeren er kommet til Norge. Det kan være andre motiver som har vært styrende for flyttebeslutningen. Det å ta arbeid kan ha vært et middel for å få adgang til et annet land eller en nødvendighet for å skaffe seg inntekt til livsopphold.

En undersøkelse blant europeiske innflyttere i fem EU-land, viser at arbeidsmuligheter ble nevnt av 25 pst. av respondentene som viktigste grunn til at de flyttet.¹ Andre årsaker enn arbeid var samlet sett langt viktigere slik som familierelaterte grunner (30 pst.), mulighet for økt livskvalitet (24 pst.) og studier (7 pst.). Generelt sett har migrasjon av

pensjonister fått en økende betydning. Dette har blant annet innvirkning på alderssammensetningen av migrantene.

I en annen undersøkelse framgår det at blant personer fra de 15 landene som var medlem av EU før 1. mai 2004 (EU15) og som hadde flyttet til et annet land, oppga 30 pst. at ny jobb eller jobbforflytning var hovedmotivasjon for å flytte.² Blant personer fra de 10 landene som ble medlemmer av EU 1. mai 2004 (EU10) og senere hadde flyttet, var jobbmuligheter viktigere. 36 pst. oppga dette som hovedmotivasjon for flyttingen. Etter jobbmessige årsaker var familierelaterte årsaker den viktigste motivasjonsgrunnen, jf. boks 10.2.

Generelt har globaliseringen, også innenfor Europa, i forholdsvis begrenset grad betydd økt migrasjon. Mange har trolig sterke preferanser for å forbli i sitt hjemland. Fordeler knyttet til det å ha lokal kunnskap kan også ha betydning.³ Alle personer har kunnskap som er knyttet til et sted eller en kultur. Denne kompetansen vil gå tapt ved flytting. Lokalkunnskap kan være relatert til en spesiell arbeidsplass, slik som kjennskap til karrieremuligheter internt i virksomheten. Den kan også være relatert til det geografiske området, for eksempel kjennskap til tilgang til fritidsaktiviteter, offentlige tjenester og velferdstilbud. I tillegg er det flere andre forhold som kan skape barrierer for geografisk mobilitet, blant annet knyttet til økonomiske og sosiale kostnader.

Over tid har man sett eksempler på at migrasjonsstrømmene endrer seg. For eksempel minsket migrasjonsstrømmene mellom vesteuropeiske land etter oljekrisen tidlig på 1970-tallet da etterspørselen etter arbeidskraft også falt. Senere har økonomisk utjevning mellom ulike land og regioner i Europa bidratt til å redusere migrasjonen.⁴ Det er også ulike erfaringer med hensyn til hvordan arbeidskraft har forflyttet seg etter de ulike utvidelsene av EU. EUs utvidelse sørover til å omfatte Hellas (1981) og Portugal og Spania (1986) medførte ikke på langt nær de samme flyttestrømmene av arbeidskraft i Europa som EUs utvidelse med 10 nye medlemsland i 2004. Det er også stor

¹ PIONEUR, *Pioneers of European Integration «from below»: Mobility and the emergence of European identity among national and foreign citizens in the EU. Executive Summary*; Ettore Recchi, University of Florence. Notat til EU-US Seminar «Labour mobility in the EU and the US: Trends and Challenges ahead», Brussel, 6–7 April 2006

² *Eurobarometer survey on geographic and labour market mobility*. September 2005. Norge var ikke med i undersøkelsen.

³ Peter A. Fischer, Einar Holm, Gunnar Malmberg, og Thomas Straubhaar, *Why do people stay? Insider Advantages and Immobility*. Hamburg Institute of International Economics. HWWA Discussion Paper 112, 2000

⁴ Europakommisjonen, *Employment in Europe 2006*

Boks 10.2 Nærmere om undersøkelsen om europeisk arbeidstakermobilitet

I forbindelse med det europeiske året for arbeidstakermobilitet i 2006, ble det gjennomført en større undersøkelse blant europeiske arbeidstakere om blant annet flyttemotivasjon. Da respondentene ble spurt om hva som skulle til for å oppmuntre til geografisk mobilitet, var ønsket om høyere inntekt og bedre arbeidsvilkår de viktigste motivasjonsgrunnene, særlig blant borgere fra de 10 EU-landene som ble medlemmer i 2004. Om lag en tredjedel oppga utsiktene til økt inntekt og bedre arbeidsforhold som en viktig motivasjonsgrunn. Til sammenlikning, var det i underkant av 20 pst. av borgerne fra de 15 «gamle» EU-landene som oppga dette som viktigste motivasjonsgrunn. For borgerne fra de gamle medlemslandene var ikke-økonomiske faktorer viktigere motivasjonsgrunner, slik som et bedre klima, å bli kjent med nye mennesker og å bli kjent med et nytt land, språk og kultur.

Undersøkelsen tar også for seg potensialet for framtidig geografisk mobilitet. I gjennomsnitt uttrykte om lag 3 pst. av de europeiske borgerne at de kunne være åpne for å være geografisk mobile i løpet av de neste fem årene. Undersøkelsen avdekker også store forskjeller mellom landene når det gjelder tilbøyeligheten

til å være mobil. Særlig borgere fra de baltiske landene og Polen ga uttrykk for forventning om framtidig mobilitet. Over 7 pst. fra disse landene oppga at de hadde som intensjon å flytte til et annet land i løpet av de kommende fem årene. Borgere fra de nordiske landene og Irland var også klart over det europeiske gjennomsnittet.

30 pst. av dem som besvarte mobilitetsundersøkelsen, oppga at det ikke fantes noen forhold som ville oppmuntre dem til å være geografiske mobile. Den klart viktigste grunnen til at borgere fra EU-landene ikke ønsket å være mobile, var de sosiale kostnadene ved å flytte. Mer enn 40 pst. oppga tapet av direkte kontakt med og støtte fra familie og venner som en viktig grunn til ikke å være mobile. Utfordringene ved å lære et nytt språk ble også framhevet som en viktig årsak til å ikke være mobil, fulgt av frykten for dårligere boforhold, lavere inntekt og dårligere arbeidsforhold. Frykten for at den ene personen i husholdningen skulle miste jobben eller ikke få ny jobb var også en viktig hindring.

I undersøkelsen oppga 60 pst. at språkferdighetene ville bli den største utfordringen dersom de flyttet til et annet land.

Kilde: *Eurobarometer survey on geographic and labour market mobility*. September 2005.

forskjell mellom de nye medlemslandene i EU i andel arbeidsmigranter som har tatt seg arbeid i andre land. Dette illustrerer at migrasjonsstrømmer ikke bare avhenger av de barrierene som finnes og eventuelle endringer av disse, men også av mange andre faktorer som for eksempel familieforhold, personlige nettverk, jobbmuligheter og muligheter for økt livskvalitet.

I en studie fra Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) presenteres to mulige årsakssammenhenger som kan påvirke migrasjonen på forskjellige måter. Disse årsakssammenhengene hviler på to forutsetninger: For det første, at den enkelte har preferanse for å bli i hjemlandet. For det andre, at migrasjonskostnadene er konstante og at migranten har begrensede økonomiske ressurser.⁵ Virkningen av preferansen for å forbli i hjemlandet innebærer at man kan ta seg råd til å bli hjemme når inntekten hjemme er relativt høy, selv om lønnsnivået ute er enda høyere. Virkningen av

faste migrasjonskostnader og begrensede økonomiske ressurser trekker i motsatt retning. Fattige mennesker kan ha lyst til å emigrere, men har ikke råd til de kostnadene som dette medfører. Denne effekten tilsier at i de fattigste landene vil økt inntekt i hjemlandet kunne gi økt utvandring, fordi økte inntekter gjør fattige mennesker i stand til å betale de faste flyttekostnadene. Summen av de to effektene tilsier at utvandringen vil være minst for de med minst eller størst inntekt i hjemlandet.

Hypotesen om disse årsakssammenhengene er prøvd ut på data fra Hellas, Portugal, Spania og Tyrkia i tidsperioden 1960–1988, og resultatene gir støtte til antakelsen om at en økning i inntektsnivået kan gi en positiv effekt på migrasjon for

⁵ Kjetil Bjorvatn, Victor D. Norman, Linda Orvedal og Stig Tenhold, *Globetrotterne. Norsk økonomi i en verden med fri handel, arbeidsvandring og internasjonaliserte bedrifter*. Bergen: CASE-Centre for Advanced Studies in Economics, Samfunns- og næringslivsforskning, 2007

grupper med lavt inntektsnivå, og en negativ effekt på migrasjon for grupper med høyere inntektsnivå. Ut fra dette kan man tenke seg at dagens nivå av arbeidsinnvandring til Norge fra noen av de nye EU-medlemslandene, særlig Polen og de baltiske landene, kan avta ettersom disse landene nærmer seg et europeisk gjennomsnitt i inntektsnivå og kjøpekraft. Samtidig kan det også være at nivået på arbeidsinnvandring vil holde seg på et relativt høyt nivå over tid, men at det vil være et skifte i hvem som migrerer. Motstridende effekter kan inntreffe samtidig dersom de med høyere inntekt i større grad får svekkede insentiver til å migrere mens de med lavere inntekt får tilstrekkelig inntekt til at migrasjon blir et reelt alternativ til å forbli hjemme.

Samtidig må det presiseres at internasjonaliseringsprosessene både i og utenfor EU er komplekse. Sammensatte årsaker og usikre virkninger gjør det krevende å forutsi hvordan verden vil se ut på dette området noen år fram i tid.

10.1.3 Andre internasjonale reguleringer av handel og arbeidsmigrasjon

Gjennom bilaterale og multilaterale handelsavtaler er barrierer for internasjonal handel blitt gradvis redusert. Dette har bidratt til økt handel og velferd. Verdens handelsorganisasjon (WTO) og de forutgående forhandlingene om fjerning av handelshindre (GATT) har spilt en betydelig rolle for utviklingen av verdenshandelen. Gjennom den såkalte Uruguay-runden i WTO ble det også etablert en avtale om reduksjon av handelshindringer for tjenester (GATS). Videreføring av denne er tema under den pågående Doha-runden. Disse forhandlingene angår også reduksjon av handelshindre av tjenester som medfører økt personbevegelse over grenser.

I framtiden vil internasjonale avtaler knyttet til miljø og klimautslipp kunne påvirke migrasjonsstrømmene. I den grad transport blir dyrere vil det kunne øke behovet for arbeidsmigrasjon da det vil øke lønnsomheten av lokal produksjon framfor import. Samtidig vil økte transportkostnader øke migrantens økonomiske og sosiale kostnader ved å flytte på seg. I den grad klimaendringer fører til forverring av levekår i enkelte områder, kan det også gi økt immigrasjonstrykk på områder som vil være mindre berørt, blant annet Nord-Europa.

10.2 Konkurransefortrinn og -ulemper for Norge

10.2.1 Nærmere om beslutningen om migrasjonsland

Årsakene til at en person ønsker å migrere til et annet land er ofte sammensatte. Et stort antall faktorer kan spille inn og påvirke den endelige beslutningen om å flytte. Beslutningen omfatter to sentrale forhold; beslutningen om å migrere, jf. avsnitt 10.1, og beslutningen om *hvor* man ønsker å migrere. Det siste vil bli påvirket av at internasjonal migrasjon er regulert og at den enkelte ikke står fritt til å flytte hvor man vil. Sistnevnte gjelder i norsk sammenheng særlig for arbeidstakere fra land utenfor EØS/EFTA-området.

Samtidig vil det være en rekke forhold knyttet til aktuelle migrasjonsland og den enkeltes vurderinger av fordeler og ulemper knyttet til mulighetene i de respektive landene. Muligheten til arbeid, gode lønns- og arbeidsvilkår, gode boforhold og andre muligheter til å gi seg selv og sin familie et bedre liv, vil virke positivt. Administrative og sosiale barrierer som må overvinnes for å få tillatelse og bli inkludert, eller direkte økonomiske kostnader ved å flytte bosted til et annet land, vil slå negativt ut.

Forhold som kan gjøre at arbeidsmigranter skal velge å reise til Norge framfor andre land, vil bli omtalt som *konkurransefortrinn* for Norge. Det kan også være forhold som gjør at Norge virker mindre attraktivt sammenliknet med andre land. Disse vil bli omtalt som *konkurranserulemper* for Norge. Disse konkurransefortrinnsene og -ulempene vil også påvirke om en migrant velger å bli i Norge over tid.

10.2.2 Konkurransefortrinn for Norge

Norges omdømme internasjonalt

I en stadig mer globalisert verden er det økende konkurranse om oppmerksomhet. Dette gjelder også mulighetene for å trekke til seg ønsket arbeidskraft fra utlandet. Norges omdømme i utlandet vil ha betydning i denne sammenheng. For å konkurrere effektivt må et land være kjent for noe positivt; dets verdier, folk, natur, handlinger og liknende

En rekke ulike markedsundersøkelser av Norges omdømme blant utvalgte utenlandske målgrupper er gjennomført siden midten av 1980-tallet. Felles for disse er at de har vist at kunnskapsnivået om Norge er lavt, men at i de tilfellene utlendinger har et bilde av Norge, er det ganske

positivt, om enn nokså diffust.⁶ Mangelfull kunnskap om Norge vil også være en utfordring i konkurransen om arbeidskraften internasjonalt.

Samtidig rangerer FN Norge som ett av verdens beste land å bo i. Dette framgår av Human Development Index som FN utarbeider i sin årlige publikasjon Human Development Report. Her måler FN medlemslandenes utvikling på et sett av sentrale variabler.⁷ Det er flere forhold som samlet sett bidrar til at Norge kommer godt ut, blant annet enkelte demografiske trekk, et høyt bruttonasjonalprodukt pr. innbygger, lav arbeidsledighet, generelt sett lav kriminalitet og en lav andel av befolkningen under fattigdomsgrensen, større grad av likestilling mellom kjønnene enn i mange andre land og relativt høyt forbruk av offentlige tjenester som for eksempel helsetjenester.

Dette bildet understøttes også av en studie utført av Oxford Research, hvor Norge framstår som et relativt attraktivt land for høykompetent arbeidskraft på flere områder sammenliknet med ni andre europeiske land.⁸

Nedenfor drøftes enkelte forhold som kan bidra positivt til Norges omdømme når det gjelder å trekke til seg utenlandsk arbeidskraft.

Lav arbeidsledighet og høy etterspørsel etter arbeidskraft

Sammenliknet med de fleste andre europeiske landene har Norge lav ledighet og høy sysselsetting. Høy etterspørsel etter arbeidskraft, dvs. at det er jobb å få, blir sett på som en av de viktigste grunnene til at en relativt stor andel fra de nye EU-medlemslandene har valgt å reise til Norge for å arbeide sammenliknet med hvor mange som har reist til andre nordiske land.⁹ Etterspørselen etter arbeidskraft i Norge varierer mellom sektorer og yrkesgrupper. Tiltrekkingskraften vil være størst der det er stor mangel på arbeidskraft. Innpass av arbeidsinnvandrere i enkelte sektorer og yrker kan bidra til at arbeidsmulighetene gjøres kjent i avsenderlandet, og flere kan trekkes med. Det kan

⁶ Omdømmeutvalgets sluttrapport, *Nyskapende i samspill med naturen*. 2006

⁷ FN, *Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, 2007

⁸ Skaar, Mahncke, Espegren, Stiberg-Jamt og Brunk, *Få kommer, mange blir – En sammenligning mellom ulike europeiske land om forhold som kan påvirke arbeidsinnvandring for høykompetent arbeidskraft, og en kvalitativ analyse av grunner til at slike Global Professionals kommer til Norge*. Kristiansand. Oxford Research 2007

⁹ Joanna Napierala, *Myter og fakta om migrasjon fra Polen til Norge*. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. IMDi-rapport 9-2007

Tabell 10.1 Gjennomsnittlig timefortjeneste pr. arbeidet time i norske kroner for voksne industriarbeidere i 2005

	Timefortjeneste
Norge	169
Danmark	164
Tyskland	125
Nederland	122
Finland	117
Storbritannia	113
Sverige	111
Irland	111
Belgia	100
Frankrike	86
Italia	72
Spania	64
Portugal	28
Tsjekkia	23
Polen	17

Omregning til norske kroner ved årlig gjennomsnittlige valutakurser.

Kilde: Bureau of Labor Statistics, USA.

bidra til å forklare den høye konsentrasjonen av for eksempel polske arbeidere innen bygg- og anleggssektoren i Norge.

Et generelt høyt lønnsnivå og høy levestandard

Nivået på lønn og levestandard er også viktig. Lønnsnivå er vanskelig å sammenligne direkte mellom land, blant annet på grunn av forskjellene i bruttolønn og nettolønn for arbeidstakerne etter ulike skattesystemer. I tillegg vil ikke lønnsnivået direkte la seg oversette i kjøpekraft, blant annet på grunn av ulikheter i avgiftssystem og kostnadsnivå.

Tabell 10.1 viser gjennomsnittlig timefortjeneste pr. arbeidet time i norske kroner for voksne industriarbeidere i 2005.¹⁰ Dette viser at Norge og Danmark utpeker seg med høy timefortjeneste, også sammenliknet med de øvrige nordiske landene. Sammenliknet med Portugal, Den Tsjekiske republikk og Polen er det særlig stor avstand i gjennomsnittlig timefortjeneste for industriarbeidere.

Denne oppstillingen gir kun tall for industriarbeiderlønninger. Det er spesielt innenfor sektorer

¹⁰ NOU 2007:3: *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007*, tabell 3.8 s. 63

Tabell 10.2 Kjøpekraft i 15 utvalgte OECD-land i 2006. Gjennomsnittlig heltidslønn etter skatt, i norske kroner og etter indeks. Enslig uten barn

	Heltidslønn etter skatt.	Heltidslønn etter skatt. Indeks: Norge=100
1. Storbritannia	234 838	128
7. Norge	182 947	100
8. Nederland	175 211	96
11. Tyskland	165 613	91
12. Irland	163 019	89
13. Finland	160 844	88
15. Frankrike	159 668	87
17. Belgia	157 682	86
18. Sverige	155 575	85
20. Danmark	147 263	80
22. Spania	138 008	75
23. Italia	129 120	71
24. Portugal	105 972	58
26. Tsjekkia	80 501	44
27. Polen	69 337	38

Omregning til norske kroner ved årlig gjennomsnittlige valutakurser. 15 av 30 OECD-land inkludert.

Kilde: OECD Taxing Wages 2005–2006.

og yrker som domineres av lavt til middels utdannede, at lønningene i Norge er høye i forhold til lønnsnivået i andre land, jf. avsnitt 10.2.3.

Målt ved kjøpekraft er også arbeidsinntektene høye i Norge. Tabell 10.2 viser gjennomsnittlig arbeidsinntekt etter skatt for en enslig person uten barn som er heltidsansatt i privat sektor for de samme landene som i tabell 10.1.¹¹ Arbeidsinntekten er justert for ulikt kostnadsnivå i ulike OECD-land. Justeringen for kostnadsnivå er gjort med OECDs kjøpekraftsparitetsindeks. Tabellen illustrerer dermed kjøpekraften for en heltidsarbeidstaker med gjennomsnittlig lønnsinntekt i ulike land.

I 2006 var det seks land i OECD-området hvor heltidsarbeidstakere i privat sektor hadde en høyere kjøpekraft etter skatt enn i Norge. Ingen av disse landene er nordiske, slik at en arbeidstaker i Norge har høyest kjøpekraft i Norden etter denne målingen. De landene hvor kjøpekraft etter skatt er høyere enn i Norge er i tillegg til Storbritannia følgende land: Korea, Sveits, Luxembourg, Japan og Australia.

Bakgrunnstall for tilsvarende sammenlikninger for industriarbeidere, hvor det ikke er justert for forskjellige kostnadsnivå, viser at brutto gjennomsnittslønn for en industriarbeider i Norge var

den høyeste i OECD-området i 2006. Når det tas hensyn til skatt, faller Norge til andreplass, bak Sveits. Skattenivået på arbeidsinntekt bidrar derfor i liten grad til å påvirke rangeringen. Det er kostnadsnivået i Norge som er hovedårsaken til at Norge faller til syvende plass i rangeringen av kjøpekraft for gjennomsnittlig lønn etter skatt. I henhold til OECDs kjøpekraftsparitetsindeks hadde Norge det høyeste kostnadsnivået i OECD-området i 2006.

Det høye kostnadsnivået i Norge vil isolert sett kunne ses på som en konkurranseulempe for Norges muligheter til å tiltrekke seg utenlandsk arbeidskraft, men tross dette er altså kjøpekraften i Norge sterk, og den høyeste i Norden. Dette avspeiler det høye lønnsnivået i Norge. Studien fra Oxford Research, hvor Norge sammenliknes med enkelte andre europeiske land, understøtter dette bildet.

At Norge ligger høyere på rangeringen for lønnsinntekt enn for kjøpekraft kan tenkes å ha innvirkning på hvilken type arbeidskraft Norge tiltrekker seg. En del arbeidsmigranter kommer til Norge for kortere tid, for eksempel for å utføre sesongarbeid, og holder sine bo- og levekostnader i Norge lave. En stor del av lønningene blir spart til forbruk på et senere tidspunkt i hjemlandet, eventuelt sendes hjem til familien. For disse vil det høye lønnsnivået i Norge være en sterkt motiverende

¹¹ OECD Taxing Wages 2005–2006.

faktor siden inntekten de sparer eller sender hjem gir høy kjøpekraft i hjemlandet. I tillegg til god økonomisk avkastning av et kort arbeidsopphold i Norge vil et opphold over kortere tid heller ikke ha samme sosiale kostnader som et lengre opphold. Arbeidsmigranter som kommer til Norge med en lengre tidshorison og som etablerer seg i Norge, vil i hovedsak ha sitt forbruk her. For disse er kjøpekraften av større betydning.

I mange tilfeller vil lengden på arbeidsoppholdet i Norge avhenge av arbeidstilbudet og gi begrenset mulighet til strategisk tilpasning for hvor forbruket av norsk lønn vil finne sted. Likevel vil det være riktig å si at både det høye lønnsnivået og den høye kjøpekraften i Norge vil være viktige faktorer som kan tiltrekke arbeidskraft fra andre land. Et eksempel på dette er at reallønnen i den norske byggebransjen er fem ganger så høy, og kanskje mer, enn tilsvarende i Polen.¹²

Gitt at hovedmotivasjonen for å reise til Norge er å tjene mer penger på kort og mellomlang sikt, vil avstanden mellom lønningene i Norge og avsenderlandet være av betydning. Dette vil særlig gjelde ufaglært og lavt kvalifisert arbeid, hvor lønnsnivået i Norge er gunstig. Hvor lenge Norge vil kunne nyte godt av arbeidskraften fra Polen og de andre landene i Øst-Europa vil blant annet være avhengig av hvordan institusjonelle og markedsmessige forbedringer, EU-samarbeidet og den generelle integreringen i den internasjonale økonomien påvirker hastigheten i Øst- og Sentral Europas innhenting av Vest-Europa. Den økonomiske utviklingen i Polen, Estland, Latvia, Litauen og Russland er preget av sterk sysselsettings- og lønnsvekst som har gitt utslag i sterk kjøpekraftutvikling. Dersom denne utviklingen fortsetter, kan det skape utfordringer for norske virksomheter å rekruttere arbeidskraft fra disse landene.¹³

Det er likevel grunn til å tro at også i mange år framover vil lønnsnivået i Norge være høyt sammenliknet med mange andre land. Den norske staten har, blant annet som følge av oljeinntektene, en svært sterk finansiell posisjon. Det gir oss unike muligheter, også i perioder med svake internasjonale konjunkturer, til å holde den innenlandske etterspørselen oppe og dermed å ha en høy etterspørsel etter arbeidskraft. Høy etterspørsel etter arbeidskraft kombinert med høye lønninger i forhold til mange andre land vil bidra til å opprettholde migrasjonsstrømmene. Det nominelle lønns-

gapet mellom Norge og de mest aktuelle avsenderlandene er såpass stort at det i følge en rapport fra en arbeidsgruppe i regi av Nordisk Ministerråd «vil ta mange år, og for mange yrkesgrupper trolig tiår, før drivkreftene bak denne typen økonomisk motivert migrasjon vil opphøre».¹⁴ Særlig gjelder dette for lavt kvalifisert arbeid hvor lønnsnivået i Norge er spesielt gunstig. Dette kan understøttes med at landene, for eksempel Polen, har lave sysselsettingsrater og slik sett har potensial for å kunne kombinere fortsatt vekst nasjonalt samtidig med høy arbeidsmigrasjon.

Det er med andre ord liten grunn til å vente at disse strømmene brått vil snu eller opphøre med det første.¹⁵ På lang sikt må det legges til grunn at demografiske endringer, økt vekst og høyere lønninger fører til at migrasjonspotensialet fra disse landene kan svekkes. Samtidig vil konkurransen om å trekke til seg denne arbeidskraften skjerpes i takt med at flere europeiske land åpner sine arbeidsmarkeder ytterligere, for eksempel når Tyskland opphever overgangsordningene og får økende behov for arbeidskraft.

Ryddige arbeidsforhold og meningsfylt arbeid

I tillegg til lønnsforhold er regulert arbeidstid, god arbeidsorganisering og gode helse-, miljø- og sikkerhetsstandarder på arbeidsplassen forhold som tillegges mest vekt av arbeidstakere for valg av arbeidssted.

Arbeidsforholdene i norsk arbeidsliv er gode, og bedre enn arbeidslivet i mange andre land, også for andre forhold enn lønn. I byggenæringen i Polen tilbys det for eksempel oftere løse og korte kontraktsforhold, og helse-, miljø- og sikkerhetsforholdene på arbeidsplassen er ofte dårligere. Det polske arbeidslivet er også i større grad enn i Norge preget av hierarkiske strukturer og forskjeller mellom grupper av arbeidstakere.¹⁶ Bedre arbeidsforhold i Norge enn i hjemlandet kan derfor være en viktig medvirkende grunn for mange utenlandske arbeidstakere til å søke arbeid i Norge.

Arbeidsinnvandrere har ofte mindre kunnskap om hvilke rettigheter de har på arbeidsplassen og

¹² Joanna Napierala, *Myter og fakta om migrasjon fra Polen til Norge*. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. IMDi-rapport 9-2007

¹³ Nordea Markets, *Baltic Rim Outlook*. November 2007

¹⁴ Jon Erik Døvik og Line Eldring, *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. København. Sluttrapport fra en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2008:502

¹⁵ Marianne Røed og Pål Schøne, *Virkninger av arbeidsinnvandring – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2007:12

¹⁶ Line Eldring, *Utviklingen i polsk byggenæring etter EU-utvidelsen*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Søkelys på arbeidsmarkedet: Rapport 2/2007

hvilke krav de kan stille til arbeidsgiver enn innenlandske arbeidstakere. Det er eksempler på at enkelte arbeidsgivere søker å utnytte dette. De tiltak som blant annet ligger i regjeringens handlingsplan mot sosial dumping, jf. kapittel 7, skal sammen med tiltak fra arbeidslivets parter medvirke til at det opprettholdes ryddige arbeidsforhold i det norske arbeidsmarkedet, også for arbeidsinnvandrere. At norsk arbeidsliv blir kjent som ryddig og med gode betingelser, kan bidra til å gjøre Norge attraktivt. Med fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS/EFTA-området vil ryddige og gode lønns- og arbeidsforhold kunne være et viktig fortrinn for Norge i konkurransen om arbeidskraft.

Gode arbeidsforhold handler også om trivsel på jobben og muligheten til å utøve meningsfylt arbeid. Dette er sammensatte faktorer som i høy grad handler om den enkeltes subjektive vurderinger. I studien gjennomført av Oxford Research framgår det at Norge plasserer seg på topp når det gjelder forhold som motivasjon blant ansatte og vilje til fleksibilitet og tilpasninger til nye oppgaver sammenliknet med enkelte andre europeiske land. Deltakelse i et stimulerende fagmiljø kan være av betydning for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Norsk næringsliv er ledende i verden innenfor enkelte sektorer. Her vil en kunne finne spennende og utviklende jobber. Et kortere eller lengre arbeidsopphold i ledende norske virksomheter innenfor disse sektorene kan gi verdifull faglig utvikling som kan virke karrierefremmende i andre land.

Gode sosiale ordninger og trygderettigheter

I sammenlikningen av kjøpekraft mellom land må det også tas hensyn til tilbudet av offentlige velferdsgoder. Offentlige tjenester, som utdanning og helse- og omsorgstjenester og bidrag som offentlige subsidierte barnehageplasser mv. har betydning for den enkeltes økonomiske situasjon, og for fordelingen av inntekt og levekår i befolkningen. Barnefamilier er en gruppe som bruker mange offentlige tjenester. Godt utbygde velferdsordninger i Norge kan dermed spille inn på den samlede vurderingen av kjøpekraft i Norge sammenliknet med andre land.

I Norge er andelen personer med lav inntekt relativt liten i forhold til andre land i Europa, særlig når en sammenlikner arbeidsinntekt inklusive overføringer. Dette viser at de sosiale ordningene i Norge gir god inntektssikring. I tillegg gir gode sosiale ordninger den enkelte en verdifull trygghet i hverdagen, for eksempel når det gjelder tilgjeng-

lighet av helsetjenester mv. Selv om det er vanskelig å sammenlikne helsetjenester på tvers av land, viser studien fra Oxford Research at Norge scorer høyt når det gjelder utgifter til helsevesen pr. innbygger og antall innbyggere pr. lege og sykepleier.

Trygderettigheter i Norge kan ha betydning for om arbeidsmigranter fra tredjeland velger å jobbe her. Det kan også ha betydning for om de etter en periode i Norge reiser tilbake til hjemlandet eller til andre land for kortere eller lengre tid og på den måten bidrar til sirkulær migrasjon. I den forbindelsen vil reglene for medlemskap i folketrygden, enten man oppholder seg i Norge eller utlandet, og mulighetene for få med seg en trygdeytelse til utlandet (eksport), kunne være av betydning for de valgene den enkelte gjør, jf omtalen av dette i kapittel 8.

Hovedregelen er at arbeidstakere i Norge er pliktige medlemmer i folketrygden. Med medlemskapet følger også plikten til å betale trygdeavgift, og arbeidsgiver må betale arbeidsgiveravgift. Motsatt opphører medlemskapet straks dersom en tar arbeid i utlandet. Det finnes enkelte unntak fra hovedreglene. Det gjelder spesielt utsendte arbeidstakere og norske statsborgere som arbeider i utlandet i statens tjeneste, på norskregistrert skip o.l.

For mange arbeidsinnvandrere må det antas at adgangen til ulike trygdeordninger som følger av medlemskapet i folketrygden, er et gode som kan ha betydning for om man velger Norge som arbeidsland. For enkelte vil det pliktige medlemskapet kunne være en ulempe. Trolig vil dette særlig være tilfelle for personer som relativt ofte skifter arbeidssted, og som har gode forsikringsordninger gjennom arbeidsgiver.

Muligheten for eksport av en trygdeytelse til utlandet er i stor grad avhengig av om man oppholder seg innenfor eller utenfor EØS/EFTA-området. Innenfor EØS/EFTA-området er det i prinsippet fri eksport av de fleste ytelser, mens det er betydelige restriksjoner på eksport utenfor EØS.

Et familievennlig arbeidsliv, likestilling og jobbmuligheter for ektefelle

Norge har en av de høyeste sysselsettingsratene for kvinner både i OECD- og EØS-området. I følge EUs indikatorer var sysselsettingsraten for kvinner i 2006 på 72 pst. i Norge mens den var 57 pst. i EU. Det er mange forhold som har bidratt til den høye yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge. En lang tradisjon for å utvikle et mer likestilt samfunn, en velferdspolitik som baserer seg på opparbeidede rettigheter i arbeidslivet og familievennlige

ordninger innenfor velferdspolitikken og arbeidsorganiseringen har bidratt til dette. Produksjonen av velferdstjenester har gitt høy etterspørsel etter en kompetanse som mange kvinner har.

I en familie med to arbeidsmigranter som ønsker å finne arbeid på samme sted, vil et arbeidsmarked med høy etterspørsel etter arbeidskraft gjøre det enklere for begge å finne jobb. I tillegg vil kvinnelige arbeidsmigranter enklere finne arbeid i et arbeidsmarked der kvinner utgjør en naturlig del av arbeidslivet.

De ordningene man har i Norge for et familievennlig arbeidsliv kan være tiltrekkende for barnefamilier. Organiseringen av arbeidslivet i Norge med kortere arbeidsdager uten lange avbrekk gjør at familien kan tilbringe mer tid sammen enn i mange andre land der arbeidsdagene er organisert annerledes. Godt utbygde ordninger for pass av barn gjennom barnehager og skolefritidsordninger der åpningstider er tilpasset en normalarbeidsdag, bidrar til at begge foreldre kan delta i arbeidslivet. Samlet danner dette grunnlag for at familien som helhet kan føre en annen livsstil i Norge enn i land der slike tilbud er dårligere utbygd og der den ene av foreldrene i større grad må ta omsorgsansvaret alene. En høy grad av likestilling mellom menn og kvinner i samfunnslivet for øvrig kan også ha betydning for at noen arbeidsmigranter vil ønske å flytte til Norge.

Godt miljø og trygghet

Et godt bomiljø er også et av de hensynene som kan spille inn for valget av hvor en arbeidsmigrant ønsker å bosette seg. Et godt bomiljø vil for mange blant annet være forbundet med at det er rent, lite forurensing og gode rekreasjonsmuligheter.

Generelt sett kan Norge karakteriseres som et land med lite forurensing og gode rekreasjonsmuligheter, selv om det er lokale variasjoner. Den norske naturen er også viktig for mange arbeidsmigranter. Flere norske kommuner, mange som i senere år har vært fraflyttingskommuner, har sett mulighetene i å markedsføre sin natur og sitt bomiljø for å tiltrekke seg utlendinger som kan ønske å bosette seg i kommunene. Mange av disse arbeidsmigrantene har gjerne et ønske om å få en ny livsstil og opplever Norge som eksotisk. Selv for utlendinger som velger å bosette seg i mer urbane strøk av Norge, kan miljø og tilgjengelighet til norsk natur inngå som en del av totaliteten.

Videre kan manglende trygghet påvirke beslutningen om å etablere seg i et annet land. Norge kommer relativt godt ut sammenliknet med enkelte andre europeiske land når det gjelder for-

hold som kriminalitet og trafikksikkerhet, jf. Oxford Research studien. Trygge og gode oppvekstvilkår for barn vil kunne bidra positivt til at arbeidsmigranter velger Norge som migrasjonsland.

10.2.3 Konkurransulempes for Norge

Relativt sett lave lønninger for høyt utdannede

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt gjennomsnittlig velferdsnivå og en jevn lønnsfordeling. Den sammenpressede lønnsstrukturen kan påvirke sammensetningen av arbeidsmigrasjonen til Norge. De som ligger nederst i lønnsfordelingen, vil tjene bra i Norge sammenliknet med tilsvarende grupper i andre land, og dermed ha størst økonomisk insentiv til å ta arbeid i Norge. De yrkene som ligger nederst i lønnsfordelingen er typisk yrker som ikke krever høyere utdanning. I en studie av verdien av kjøpekraftskorrigert netto timelønn i vesteuropeiske land er Norge sammenliknet med 12 andre vesteuropeiske land for ulike utdanningsgrupper.¹⁷ Samlet viser tallene at kjøpekraften i Norge er spesielt god for lønsmottakere med lavere eller middels utdanningsnivå sammenliknet med andre vesteuropeiske land. Tallene viser også at det høye lønnsnivået i Norge gir god kjøpekraft for gjennomsnittet av gruppene med høy utdanning, men at de best lønnede kan oppnå en relativt sett høyere kjøpekraft i flere andre land enn hva de kan forvente å få i Norge. Den sammenpressede lønnsstrukturen i Norge kan dermed bidra til at norske lønninger ikke er konkurransedyktige for de best betalte med høy utdanning. Dette kan gjøre det vanskelig å rekruttere denne gruppen arbeidstakere.

De eksakte virkningene av de relativt sett lave norske lønningene for høyt utdannede for rekrutteringsmulighetene til Norge er vanskelig å anslå. Det er variasjoner både mellom sektorer og for enkelte stillinger. Innenfor visse stillingskategorier som stipendiat eller postdoktorstillinger har Norge attraktive lønsvilkår. Virksomhetene kan også ut fra sine systemer for lønnsfastsettelse i varierende grad velge å tilby utenlandske arbeidstakere med spesiell kompetanse internasjonalt konkurransedyktige lønninger. Den sammenpressede lønnsstrukturen vil likevel generelt sett bidra til å redusere insentivene for mange høyt utdannede fra andre land til å ta arbeid i Norge.

¹⁷ Marianne Røed, *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2005:4

Høye levekostnader

Det høye kostnadsnivået i Norge kan isolert sett ses på som en konkurranseulempe for Norges evne til å tiltrekke seg utenlands arbeidskraft. Mål for kjøpekraft, som tar hensyn til det høye kostnadsnivået, viser likevel at denne er relativt god i Norge, jf. omtalen foran i dette kapitlet. Dette synes i liten grad kjent i utlandet og kommer ikke fram i mange av de internasjonale undersøkelsene som sammenlikner levekostnader i ulike land og byer.¹⁸ Selv om kjøpekraften er relativt god i Norge vil kostnadsnivået likevel ha betydning, særlig i etableringsfasen, for arbeidsmigranten. Dersom ikke vedkommende kommer til Norge med oppsparte midler, vil det kunne være en utfordring å skulle dekke alle kostnadene en flytting medfører. Det høye kostnadsnivået innebærer også at det er dyrt å komme til Norge for å se seg om etter et arbeid før man har tilbud om jobb, for eksempel gjennom et arbeidssøkeravisum.

Med høye levekostnader vil det også kunne være krevende å opprettholde en høy levestandard, for eksempel når det gjelder forbruk som går utover grunnleggende behov. Ifølge studien gjennomført av Oxford Research kan dette for eksempel gjelde kostnader knyttet til kulturelle aktiviteter og hjemreiser for arbeidsmigranter. Dersom arbeidsmigranten må endre sitt forbruksmønster eller livsstil vesentlig for å oppholde seg i Norge, vil dette kunne redusere ønsket om å ta arbeid i Norge.

Norge som global periferi

Hva som oppfattes som sentrum eller periferi når det gjelder jobbmuligheter, vil avhenge av ståstedet til den enkelte. For noen yrkesgrupper vil fagmiljøene i Norge være små sammenliknet med andre land. Dette kan ha innvirkning på både deres faglige og karrieremessige utviklingsmuligheter. På enkelte samfunnsområder og innen enkelte bransjer og sektorer vil Norge kunne være blant de ledende i verden. Dette gjelder blant annet maritime næringer og teknologi relatert til energisektoren. Likevel vil mange i det globale samfunnet kunne oppfatte Norge som en periferi ut fra Norges geografiske plassering og størrelse. For arbeidsmigranter som søker karriere i større inter-

nasjonale selskaper i et utpreget urbant miljø, er norske virksomheter og byer relativt små av størrelse. Tilbudet i de største globale metropolene vil ofte kunne framstå som mer attraktivt.

Lite kunnskap om Norge vil også ha betydning for hvor en potensiell arbeidsmigrant først vil undersøke mulighetene for å finne arbeid. Norsk deltakelse i Det europeiske arbeidsformidlingsnettverket EURES (EUROpean Employment Services), som er beskrevet i kapittel 4, bidrar til at Norges deltakelse i det felles arbeidsmarkedet i EFTA/EØS-området gjøres kjent blant jobbsøkere og arbeidsgivere i disse landene. EURES har erfaringer fra et nylig gjennomført rekrutteringsprosjekt for ingeniører som viser stor respons fra ingeniører i flere land for å søke arbeid i Norge.

Norsk som et lite språksamfunn

Språk blir av mange sett på som en av de største utfordringene ved å flytte til et annet land. Etter som norsk er et lite språksamfunn, er det få utlendinger som har kjennskap til språket før de kommer hit. For arbeidsmigranter fra nærliggende språkområder, slik som Sverige og Danmark, er språkbarrierene i de fleste tilfellene av mindre betydning. Å lære seg norsk vil være en utfordring og en investering for andre arbeidsmigranter. Dersom vedkommende etter en stund velger å forlate Norge, vil de tilegnede norskkunnskaper kunne bli av mindre nytteverdi enn kunnskaper til større og mer utbredte språk som engelsk, tysk, fransk eller spansk.

Behovet for å beherske godt norsk i arbeidssituasjonen varierer mellom arbeidsplassene. Noen steder fungerer engelsk godt som arbeidsspråk. Andre steder skaper manglende språkkunnskaper problemer i utførelsen av arbeidet. I en spørreundersøkelse blant utenlandske arbeidstakere med høy utdanning framkom det at de språklige barrierene var det viktigste uformelle hinderet de møtte da de flyttet til Norge.¹⁹ Samlet oppga to tredjedeler at språket utgjorde en hindring. Mange gårdbrukere opplever at manglende språkkunnskaper blant sesongarbeidstakere og øvrig utenlandsk arbeidskraft er et betydelig problem for en effektiv gårdsdrift.²⁰ Manglende språkkunnskaper bidrar også til at helse-, miljø- og sikkerhetstiltak risikerer å ikke bli godt nok fulgt opp.²¹

¹⁸ Skaar, Mahncke, Espegren, Stiberg-Jamt og Brunk, *Få kommer, mange blir – En sammenligning mellom ulike europeiske land om forhold som kan påvirke arbeidsinnvandring for høykompetent arbeidskraft, og en kvalitativ analyse av grunner til at slike Global Professionals kommer til Norge*. Kristiansand. Oxford Research 2007

¹⁹ Lars Nerdrum, Inge Ramberg og Bo Sarpebakken, *Inngående forskermobilitet til Norge*, Oslo: NIFU Skriftserie nr. 10/2003

²⁰ Jon Fredrik Rye, *De nye landarbeiderne. En kvantitativ kartlegging av utenlandsk arbeidskraft i det norske landbruket*. Trondheim: Bygdeforskning. Rapport 9/2006

Språk har også betydning for den sosiale integrasjonen i landet. Språklige barrierer kan være medvirkende årsak til at det er vanskelig å bli sosialt integrert. Dette bildet støttes av iakttakere av polske arbeidstakere i Norge der det oppgis at språkvansker synes å være den viktigste barrieren for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet.²² For migranter som har planer om et kort opphold, er engelskkunnskaper tilstrekkelig til å kunne leve tilnærmet normalt, ettersom de aller fleste nordmenn kan en del engelsk.

Klima

Ønsket om bedre klima kan innvirke på spørsmålet om hvor arbeidsmigranten velger å flytte. Klimamessige forhold kan vektlegges ulikt avhengig av hvilket land vedkommende kommer fra og i hvor stor grad vedkommende ønsker å flytte på grunn av jobbmessige og økonomiske forhold. Mens noen setter pris på norsk natur, rent miljø og et klima med fire årstider, er det likevel grunn for å tro at det norske klimaet også kan være en ulempe. Mange av arbeidsinnvandrerne i Norge kommer fra områder med tilsvarende klima, slik som de baltiske statene og Polen. For dem vil ikke forskjellen være så stor.

I den grad klimaendringer fører til forverring av levekår i enkelte områder, kan det på lengre sikt gi økt immigrasjonstrykk mot områder som vil være mindre berørte, blant annet Nord-Europa.

10.2.4 Øvrige forhold som kan påvirke arbeidsmigrasjon til Norge

I tillegg til de generelle konkurransefordelene og -ulempene for Norge vil det også være andre forhold som innvirker på hvor attraktivt Norge framstår for den enkelte utenlandske arbeidstaker. En spørreundersøkelse fra 2003 blant utenlandske personer med høy utdanning fant at omtrent en tredjedel av personene kom til Norge på grunn av arbeidsforhold, -betingelser og karrieremuligheter.²³ Omtrent like mange kom fordi en person de var følelsesmessig nært knyttet til, var i Norge eller

skulle flytte dit, og den siste tredjedelen kom av andre og sammensatte årsaker.

Betydningen av sosiale nettverk

Eksistensen av et internasjonalt miljø kan være viktig for mange arbeidsmigranter. Et internasjonalt miljø eller nettverk blant egne landsmenn kan for eksempel utnyttes som ledd i en tilpasning til et nytt bostedsland. Nettverk er også en viktig rekrutteringskanal der informasjon om jobbmuligheter og arbeidsvilkår i Norge spres fra arbeidsinnvandrere i Norge til bekjente i hjemlandet. Slike migrasjonsnettverk ser ut til å være en viktig drivkraft for mobilitetsmønstrene fra de nye EU-landene, og har bidratt til at disse hittil synes å ha vært selvforsterkende.²⁴

Et internasjonalt miljø kan også være viktig som det primære sosiale nettverket for de som ikke har planer om å bli værende over lengre tid, slik som sesongarbeidstakere.²⁵ Viktigheten av et internasjonalt miljø for et sosialt nettverk kan isolert sett tale for at mange arbeidsinnvandrere vil trekke til bysamfunn der slike nettverk eksisterer. Det er også tilfeller der det etableres internasjonale miljø i landkommuner.

For enkelte nasjonaliteter er eksistensen av nettverk av personer fra samme land særlig viktig, både for beslutningen om å komme til Norge og for beslutningen om å bli. Analyser av polske folketellingsdata fra 2002 viser at utvandringen av polaker til Norge i tidsrommet mellom 1990 til 2002 var regionalt betinget og at migrasjonsbevegelser først og fremst oppsto i visse regioner i Polen. Dette kan tyde på at etablerte nettverk kan være viktig for denne migrasjonen. Familierelasjoner synes også å være av betydning. Slike nettverk kan bidra til å lette forflyttingen til Norge og redusere de sosiale kostnadene.

Holdninger til arbeidsinnvandrere

Holdninger i det norske samfunnet til arbeidsinnvandrere vil også kunne ha betydning for i hvilken grad Norge blir sett på som et attraktivt land å reise til for å jobbe. Signalene til arbeidsinnvandrerne fra offentlige myndigheter, arbeidsgivere og

²¹ Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring, *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Oslo: Fafo. Rapport 2007:03

²² Joanna Napierala, *Myter og fakta om migrasjon fra Polen til Norge*. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Rapport 9-2007

²³ Lars Nerdrum, Inge Ramberg og Bo Sarpebakken, *Inngående forskermobilitet til Norge*, Oslo: NIFU Skrifserie nr. 10/2003

²⁴ Jon Erik Døvik og Line Eldring, *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. København. Sluttrapport fra en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2008:502

²⁵ Jon Fredrik Rye, *De blir nesten som familiemedlemmer*. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. IMDI-rapport 9-2007

befolkningen for øvrig om hvor velkomne de er, vil påvirke deres ønske om å bli i Norge. I tillegg vil rekrutteringen av nye arbeidsinnvandrere bli påvirket av andres erfaringer fra Norge. For eksempel har debatten i Norge om arbeidsinnvandring ifølge observatører i senere år vært mer positiv enn i Danmark. Dette blir framholdt som en tilleggsforklaring til at Norge har tiltrukket seg langt flere arbeidstakere fra de nye EU-landene enn Danmark har gjort, trass i høy etterspørsel etter arbeidskraft.²⁶ I tillegg har mange kommuner lang erfaring med utenlandsk arbeidskraft, blant annet som sesongarbeidere. Dette har bidratt til at mange i disse kommunene ser på innslag av utenlandsk arbeidskraft som en naturlig del av lokalsamfunnet, og at de lett blir integrert i lokalsamfunnet. På den annen side viser studien fra Oxford Research at Norge ligger omtrent midt på treet når det gjelder åpenhet for andre kulturer sammenliknet med enkelte andre europeiske land.²⁷

Forhold som påvirker utstrømming

Forhold som påvirker tilstrømmingen av arbeidskraft til Norge, vil også ha betydning for utstrømming av arbeidskraft fra Norge til andre land. Mange arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, velger å returnere til sitt hjemland eller å reise videre til andre land. For eksempel hadde 7 av 10 personer med ikke-nordisk statsborgerskap som innvandret til Norge for arbeid i perioden 1990–2000, utvandret igjen innen utgangen av 2005. Dette kan ha sammenheng med at de forholdene som ble vektlagt ved immigrasjonen, kan få en annen betydning over tid. Arbeidsoppholdet i

Norge kan også ha vært ledd i en karriereplan der den opparbeidede kompetansen vil gi god uttelling i det hjemlige arbeidsmarkedet eller i andre land. De sosiale kostnadene ved å flytte til et annet land kan også endre seg. Atskillelse fra slekt i hjemlandet og savnet av hjemlig kultur kan bli forsterket over tid. Likevel kan det antas at jo sterkere en arbeidsinnvandrer blir integrert i Norge, jo høyere sannsynlighet er det for at vedkommende vil forbli i Norge i lengre tid.

10.3 Oppsummering

Høy etterspørsel etter arbeidskraft er en av de viktigste grunnene til at mange arbeidsinnvandrere har kommet til Norge de senere årene. Et generelt høyt lønnsnivå, ryddige arbeidsforhold og gode sosiale ordninger er også avgjørende.

Et godt omdømme internasjonalt er viktig for Norges framtidige muligheter til å tiltrekke arbeidskraft fra utlandet. FN rangerer Norge som ett av verdens beste land å bo i. Det er flere forhold som samlet sett bidrar til at Norge kommer godt ut, blant annet enkelte demografiske trekk, et høyt bruttonasjonalprodukt pr. innbygger, lav arbeidsledighet, generelt sett lav kriminalitet og lite fattigdom, større grad av likestilling mellom kjønnene enn i mange andre land og relativt høyt forbruk av offentlige tjenester, som for eksempel helsevesen.

Andre forhold gjør at Norge ikke framstår like attraktivt for alle arbeidsinnvandrere. Språket kan være en hindring for at arbeidsmigranter flytter til Norge eller blir godt integrert i norsk arbeidsliv og samfunnsliv. Selv om Norge har et gunstig klima ut fra sin geografiske plassering, kan enkelte utlendinger se på Norge som en geografisk utpost med et ugjestmildt klima. Den sammenpressede lønnsstrukturen og det høye kostnadsnivået medfører at grupper av høyt kvalifiserte arbeidstakere kan oppnå bedre materiell levestandard i andre land.

²⁶ Mikkel Mailand, «Rekruttering av udenlandsk arbejdskraft». København: Faos. Notat 080, juni 2007

²⁷ Skaar, Mahncke, Espegren, Stiberg-Jamt og Brunk, *Få kommer, mange blir – En sammenligning mellom ulike europeiske land om forhold som kan påvirke arbeidsinnvandring for høykompetent arbeidskraft, og en kvalitativ analyse av grunner til at slike Global Professionals kommer til Norge*. Kristiansand: Oxford Research 2007

11 Konsekvenser for arbeidsmarked og økonomi

11.1 Virkninger for økonomisk vekst

De siste årene har norsk økonomi vært i en oppgangskonjunktur med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen har økt kapasiteten i arbeidsmarkedet og bidratt til å dempe kostnadspresset samtidig som produksjonen har økt. Dette har blant annet skjedd gjennom at arbeidsinnvandringen har bidratt til å avhjelpe flaskehalsproblemer, særlig i bygg og anlegg og industrien.

Arbeidsinnvandring gir større arbeidsstyrke og økt produksjon og kan dermed også bidra til økt vekst i brutto nasjonalproduktet (BNP). Når en vurderer effektene av innvandring på velstandsnivået, er det imidlertid først og fremst interessant å se på utviklingen i BNP pr. innbygger. Arbeidsinnvandring kan innebære en økning i velstandsnivået for den opprinnelige befolkningen bare dersom de som kommer bidrar mer til produksjonen enn det de selv forbruker. Tilpasningen i arbeidsmarkedet vil derfor stå sentralt, både når det gjelder arbeidsinnvandrerer selv og for eventuelle familiemedlemmer som følger med.

Arbeidsinnvandring innebærer at aldersstrukturen i befolkningen endres i retning av flere i yrkesaktiv alder. Da arbeidsinnvandrerer, i det minste de første årene etter ankomst, i svært stor grad vil være sysselsatte, bidrar de til at yrkesaktiviteten i befolkningen øker. Det gir økt produksjon pr. innbygger. Denne effekten kan gjøre seg gjeldende i lang tid.

En del arbeidsinnvandrerer vil hente familien fra hjemlandet når de bosetter seg. Hvis ektefellen har lavere yrkesdeltakelse enn generelt i befolkningen, svekkes den positive effekten på yrkesaktiviteten. Endringen kan bli negativ hvis for eksempel ektefellen ikke jobber. Med familie i landet øker bruken av varer og tjenester, slik at produksjonen må deles på flere.

Ved vurdering av effektene på lang sikt må det også tas hensyn til at arbeidsinnvandrerer som blir i landet, vil bli eldre og etter hvert tre ut av arbeidslivet. Under forutsetning av at disse arbeidsinnvandrerer og deres etterkommeres fruktbarhet og levealder på lang sikt vil nærme seg det innenlandske nivået, vil arbeidsinnvandringen på riktig lang

sikt bare påvirke befolkningens størrelse og ikke dens alderssammensetning. Arbeidsinnvandring er derfor lite egnet til å løse langsiktige utfordringer som er drevet av demografiske endringer.

Utviklingen i det langsiktige forholdet mellom antall forsørgede og antall forsørgere avhenger først og fremst av hvordan sysselsettingen utvikler seg i den befolkningen som til enhver tid bor her. Arbeidsinnvandring vil over tid bare redusere forholdet mellom antallet forsørgede og antallet forsørgere dersom arbeidsinnvandrerne over livsløpet har høyere sysselsetningsgrad enn befolkningen for øvrig. Ettersom Norge allerede har en av verdens høyeste sysselsetningsrater, er det lite sannsynlig at arbeidsinnvandrerer og eventuelt medfølgende familiemedlemmer over tid vil ha enda høyere yrkesdeltakelse. Spesielt kan dette gjelde for arbeidsinnvandring fra en del tredjeland, hvor erfaringen vi hittil har hatt, er at innvandringen samlet sett har bidratt til å øke forsørgelsesbyrden i Norge, jf. kapittel 3.

Det som er avgjørende for utviklingen i et lands velferd på lang sikt, er evnen til å utnytte egne ressurser, herunder arbeidskraftsressursene. Økt arbeidsinnvandring vil gi en økning i befolkningen, men høyere folketall gir ikke økt velstand i seg selv. Høyere befolkning innebærer at flere må forsørges og har behov for varer og tjenester, samt at det blir flere som skal dele petroleumsformuen. Virkningen vil kunne bli mer positiv for innbyggerne dersom arbeidsinnvandrerne i stor grad flyttet tilbake til hjemlandet som pensjonister. Selv om disse skulle ta med seg trygdeytelser, vil de ikke bruke tjenester i eldreomsorg og helsevesen på samme måte. Så langt er det ikke mye som tyder på at slik utvandring vil bli omfattende.

Arbeidsinnvandring øker de tilgjengelige ressursene i form av økt arbeidstilbud, men på lengre sikt vil det være den samlede sysselsetningsraten over livsløpet til alle som kommer, både arbeidsinnvandrerer selv og medfølgende familiemedlemmer, som er avgjørende for utviklingen i forsørgelsesbyrden. Arbeidsinnvandring kan likevel være viktig på kort og mellomlang sikt for å skaffe oss den arbeidskraften vi har behov for, bidra til å fjerne flaskehals, og for å jevne ut sesongmes-

siges og konjunkturrelle variasjoner i etterspørselen etter arbeidskraft.

Vi har foreløpig ikke erfaringer med hvordan et mer integrert arbeidsmarked i Europa vil virke i perioder med mindre gunstige konjunkturer. Det vises til den mer utdypende drøftingen av virkningene på sysselsettingen over tid senere i dette kapitlet.

Virkingen av innvandring på den økonomiske veksten vil avhenge av innvandrernes kompetanse og den kapitalen de bringer med seg.¹ Høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere vil gjennomgående bidra til høyere yrkesdeltakelse og produktivitet i samfunnet. Det fremmer økonomisk vekst. Gjennom god tilpasningsevne ved endrede arbeidsoppgaver kan yrkesdeltakelsen forbli høy slik at dette blir en langsiktig positiv virkning.

Høyt kvalifiserte kan også bidra til vekst i en sektor ved at de gjennom høyere produktivitet eller ideer til innovasjon, fremmer høyere investeringer.

Arbeidskraft med lave kvalifikasjoner inngår ofte i avanserte, kapitalintensive produksjonsprosesser. Da blir arbeidskraftproduktiviteten også til disse høy, slik den vanligvis måles. Arbeidsinnvandrere med lavere kvalifikasjoner kan gi et positivt tilskudd til økonomisk vekst, selv med nedgang i den samlede arbeidsproduktiviteten. Det kan skje gjennom at de tar jobber som det ellers er vanskelig å få folk til.

Arbeidsinnvandring styrker næringslivet og legger dermed til rette for økonomisk vekst. Det kan skje gjennom innvandrere som bringer med seg kapital som gir grunnlag for høyere investeringer. En viktigere effekt er arbeidsinnvandrernes bidrag til større arbeidskraftfleksibilitet både med hensyn til antall og kompetansesammensetning i arbeidsstyrken. Samtidig kan svakere forhandlingsstyrke og lavere organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrerne påvirke den lønnen de får og tilretteleggingen av det fysiske arbeidsmiljøet. Det kan gi behov for flere offentlige reguleringer og kontroll. Det vises til nærmere drøfting av disse effektene senere i kapitlet.

Globaliseringen, herunder bedre og billigere kommunikasjon over landegrensene har fremmet verdenshandelen. Det har gitt grunnlag for flytting av arbeidsintensive produksjoner fra høykostnadsland til lavkostnadsland. Dette har bidratt til økt import av varer og tjenester blant annet til Norge.

Etterspørselen etter tjenester øker sterkere enn etter varer når velstanden øker. Behovet for import av tjenester er derfor blitt sterkere. Dette kan skje ved at utenlandske selskaper kommer til Norge for å utføre arbeid, at nordmenn reiser til utlandet og får utført tjenestene der, eller at tjenester utføres i utlandet for norske firmaer.

Kortsiktig arbeidsinnvandring likner på mange måter på tjenesteimport. Dersom arbeidsinnvandreren både har bosted, familie og hoveddelen av sine utgifter i hjemlandet, vil hoveddelen av inntektene opptjent i Norges føres ut. I Nasjonalregnskapet defineres arbeid utført av utsendte arbeidstakere som tjenesteimport.

Som omtalt i kapittel 3 har mye av arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene vært knyttet til personer som er her på korttidsoppdrag uten å bosette seg. Slik rullering av arbeidsinnvandringen kan være et kortsiktig trekk knyttet til siste års høykonjunktur, men en kan også tenke seg at denne formen for «import» som varierer med behovet, blir et mer eller mindre permanent trekk ved norsk økonomi. Det nordiske arbeidsmarkedet har på mange måter fungert slik i mange år.

Dersom arbeidsinnvandreren etablerer seg med familie og bolig i Norge, blir ikke parallellen til tjenesteimport lenger så relevant. Arbeidsinnvandreren vil da ha det meste av sine utgifter i Norge, og de vil benytte velferdstjenestene på samme måte som nordmenn. Dette blir i så fall mer å sammenlikne med en økning i befolkningen.

11.2 Konsekvenser for sysselsetting, lønn og effektivitet i arbeidsmarkedet

Arbeidsinnvandring gir økt arbeidstilbud. Virkningene av arbeidsinnvandring i det norske arbeidsmarkedet avhenger av en rekke faktorer, herunder i hvilken grad arbeidsinnvandringen bidrar til å skape et mer effektivt arbeidsmarked, hvordan lønnsdannelsen og sysselsettingen for innlandsk arbeidskraft påvirkes over tid, og hvordan den langsiktige tilknytningen til arbeidslivet blant arbeidsinnvandreren selv og eventuelle medfølgende familiemedlemmer vil bli.

11.2.1 Arbeidsmarkedsvirkninger på kort sikt

Generell økonomisk teori sier at økt arbeidstilbud i en situasjon der det ikke er overskuddsetterspørsel eller knapphet på arbeidskraft, vil føre til høyere ledighet og lavere lønn. Lavere lønn gir grunnlag

¹ Rainer Münz, Thomas Strabhaar, Florin Vadean og Nadia Vadean, *The Costs and Benefits of European Immigration*. Hamburg Institute of International Economics. 2006

for vekst i sysselsettingen, men denne vil i første rekke komme innvandrerne til gode. Ulike institusjonelle ordninger i samfunnet bidrar til å moderere utslagene slik at virkningen først vil kunne vise seg over noen tid.

Arbeidsmarkedet er imidlertid preget av at det er delt inn i en rekke delmarkeder, blant annet som følge av en utstrakt arbeidsdeling med bakgrunn i kompetanse. Selv om det ikke er generell knapphet på arbeidskraft, kan det likevel være mangel på arbeidskraft med særskilt kompetanse i enkelte sektorer. I slike tilfeller kan arbeidsinnvandring av personer som har den kompetansen det er mangel på, bidra til å løse opp flaskehalsen i arbeidsmarkedet og slik bidra til økt etterspørsel også av grupper hvor det kan være ledighet. Hvis arbeidsinnvandrerne har kompetanse som bidrar til å øke produktiviteten og lønnsomheten i virksomheten hvor de blir ansatt, vil det kunne gi en ekstra stimulans til den økonomiske veksten, som vil kunne komme hele samfunnet til gode.

I situasjoner der det generelt sett er overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft, kan tilgang på arbeidsinnvandrere føre til høyere sysselsetting og uendret eller lavere ledighet også blant innenlandsk arbeidskraft. Dette kan skje ved at flaskehalsen fjernes, slik at etterspørselen etter arbeidskraft øker med mer enn antallet sysselsatte arbeidsinnvandrere.² I oppgangskonjunkturperioder hvor det er ulik vekst i ulike deler av økonomien, kan sterk lønns- og kostnadsvekst i den eller de næringene med høyest aktivitet bidra til å hemme konjunkturoppgangen. I slike tilfeller vil arbeidsinnvandring kunne føre til at konjunkturoppgangen forlenges slik at den kan omfatte flere næringer. Arbeidsinnvandrerne har på denne måten bidratt positivt til den siste konjunkturoppgangen i Norge.

Forholdene i det norske arbeidsmarkedet vil påvirke hvilken type arbeidskraft som ønsker å søke jobb her, jf. kapittel 10. Norges sammenpresede lønnstruktur, sammen med et progressivt skattesystem, kan gjøre det vanskeligere å rekruttere særlig høyt utdannet arbeidskraft i det internasjonale markedet.

Den kompetansemessige sammensetningen i den innenlandske arbeidsstyrken, vil ha betydning for hvilken type arbeidskraft som arbeidsgivere etterspør fra utlandet. I Norge er andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning høy i inter-

nasjonal sammenheng, og økende. Dette kan skape relativt større etterspørsel etter arbeidstakere med fagutdanning eller lavere kvalifikasjoner.

Det er i mange tilfeller kostnadskrevende å rekruttere fra utlandet. Det skjer derfor helst i perioder med stor knapphet på innenlandsk arbeidskraft, selv om arbeidsgivere også kan se reduserte lønnskostnader som en grunn til å bruke utenlandsk arbeidskraft. Usikkerheten ved utenlandsrekruttering kan i tillegg være stor, for eksempel når det gjelder å vurdere utenlandsk kompetanse. Rekruttering fra utlandet vil derfor i mange tilfeller framstå som en alternativ strategi som først prøves ut etter at det har vist seg vanskelig å besette en ledig stilling innenlands. I tråd med dette oppgir flertallet av norske bedrifter, 62 pst., som deltok i en spørreundersøkelse i regi av Fafo, at det viktigste motivet for å bruke østeuropeisk arbeidskraft var mangel på norsk arbeidskraft. En mindre del, 13 pst., svarte at den viktigste grunnen var for å redusere lønnskostnadene, jf. kapittel 4.³

Rekruttering av arbeidskraft fra utlandet varierer fra bransje til bransje. I noen bransjer rekrutterer arbeidsgivere mange fra utlandet, mens andre næringer knapt har noen arbeidsinnvandrere. Dette vil i stor grad avhenge av konkurransesituasjon og tilgjengeligheten av innenlandsk arbeidskraft, men også av hvor lett det er å erstatte innenlandsk kompetanse med utenlandsk kompetanse i den aktuelle bransjen. I jobber der det ikke kreves særskilt fagkompetanse, kan innenlandsk arbeidskraft som regel lettere erstattes med utenlandsk arbeidskraft. Også innenfor enkeltsektorer kan det være enkelt å erstatte innenlandsk arbeidskraft, for eksempel når arbeidsspråket er engelsk. Men i mange yrker, særlig innenfor tjenesteyting, er mulighetene for dette mindre ettersom gode norskkunnskaper ofte er et krav.

Noen erfaringer fra senere år

De senere årene har det vært rekordhøy arbeidsinnvandring til landet. Stor tilstrømming av arbeidskraft fra de nye EU-landene har skjedd samtidig med en kraftig vekst i innenlandsk sysselsetting og sterk reduksjon i arbeidsledigheten. Til tross for lav arbeidsledighet holdt lenge pris- og lønnsstigningen seg lavere enn i foregående oppgangskonjunkturer. Enkelte observatører mener at arbeidsinnvandringen trolig har bidratt til å redusere likevektsledigheten slik at lønnsveksten ikke har tatt

² De teoretisk forventede virkningene av arbeidsinnvandring er diskutert bl.a. i Marianne Røed, *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 4, 2005

³ Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård, *Grenseløst arbeidsliv?* Fafo-rapport 548, 2006

seg så mye opp selv om arbeidsledigheten har vært rekordlav. Lønnsveksten har imidlertid vært tiltakende fra 2006.

Arbeidsinnvandringen har bidratt til at rekrutteringsproblemene i bygg og anlegg og industrien har vært mindre enn tilfellet ville vært uten innvandringen, og mange flaskehalsproblemer er blitt redusert. Byggesektoren har dermed kunnet ha en høyere produksjon enn hva som ellers ville vært mulig. Uten arbeidsinnvandringen ville det både vært vanskeligere og dyrere å få igangsatt nye byggeprosjekter.

Arbeidsinnvandringen har på denne måten bidratt til å forlenge den økonomiske vekstperioden i landet ved å utvide kapasitetsgrensene og fjerne flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet. Veksten i den siste konjunkturoppgangen har vært bredt basert med høy aktivitet i de fleste næringene. Arbeidsledigheten har falt for alle aldersgrupper, i alle fylker og for alle yrkesgrupper de siste årene. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener den høye arbeidsinnvandringen har bidratt til at arbeidsledigheten er på et lavere nivå enn den ellers ville vært.⁴ Statistisk sentralbyrå (SSB) gjorde imidlertid en beregning i 2007 som viste at arbeidsledigheten ville vært enda lavere uten den markante veksten i arbeidsinnvandring vi har hatt de senere årene.⁵

Norge kan bli utsatt for konjunkturtilbakeslag og stigende arbeidsledighet. Det er foreløpig uklart hva som vil skje med tilstrømmingen av innvandrere, og om de som er kommet til Norge, vil returnere til hjemlandet i en slik situasjon. En relativt stor del av arbeidsinnvandringen består av personer på korttidsopphold, herunder tjenesteleverandører. Denne delen av arbeidstilbudet må antas å være fleksibelt også i en nedgangskonjunktur. Erfaringstall fra arbeidsinnvandrere de siste 15 årene kan tyde på at også mange av de som etablerer seg med familie i Norge, vil velge å utvandre igjen etter en periode i Norge. Konjunktursituasjonen vil kunne påvirke når utvandringen skjer.

11.2.2 Mer effektive arbeidsmarkeder

Arbeidsmigrasjon bidrar til større effektivitet i arbeidsmarkedene først og fremst gjennom at ledige stillinger besettes raskere eller med bedre tilpasset arbeidskraft enn det som ellers ville vært tilfelle. Mobilitet over landegrensene, fra områder med arbeidsledighet til områder med knapphet på

arbeidskraft, og fra mindre produktive til mer produktive jobber kan føre til utjevning av konjunkturer på tvers av land.

Gjennom deltagelse i EØS kan norske virksomheter som opplever midlertidig knapphet på arbeidskraft, rekruttere fra et stort geografisk område. Utvidelsen av arbeidsmarkedene i EØS har ført til mer effektive arbeidsmarkeder fordi flere arbeidstakere relativt raskt har flyttet dit det har vært størst behov for dem. Det må ses i sammenheng med at det til dels var svært høy ledighet i flere av de nye EU-landene.

Arbeidsinnvandrere kan også kompensere for eventuell manglende mobilitet innenlands. Den innenlandske arbeidsstyrken kan være mer bundet til lokale arbeidsmarkeder enn den utenlandske, for eksempel på grunn av boligeiendom, familie og sosialt nettverk. Den utenlandske arbeidskraften som kommer hit for første gang, eller som ikke har etablert seg fast i landet, vil enklere kunne flytte til lokale arbeidsmarkeder med økonomisk vekst og mangel på arbeidskraft. Dermed vil ledige stillinger bli raskere besatt.

Alle sektorer som opplever sterk variasjon i etterspørselen etter arbeidskraft, som for eksempel sesongarbeid innenfor landbruket, turistnæringen og hotell- og restaurantnæringen, er tradisjonelt avhengige av arbeidsinnvandring. Raskt voksende områder, som for eksempel IKT-sektoren, kan oppleve knapphet på kvalifisert arbeidskraft som på kort sikt ikke kan dekkes fra det innenlandske utdanningssystemet. Her kan arbeidsinnvandring bidra til å fylle et gap mellom innenlandsk tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft innenfor ulike kompetansegrupper.

Videre kan arbeidsinnvandring føre til økt produktivitet i virksomheter som har vært hemmet av mangel på arbeidskraft med særlige kvalifikasjoner. Dette kan utløse vekstimpulser som øker produktiviteten i større deler av økonomien. Tilskudd av en type arbeidskraft kan føre til økt etterspørsel og produktivitet for en annen type arbeidskraft. Eksempler på dette kan være at flere bygningsarbeidere gir økt etterspørsel etter tekniske tegnere og arkitekter, mens flere sveisere i visse produksjonsprosesser kan gjøre ingeniørene mer produktive.

Mange empiriske studier viser at migrasjon virker positivt på arbeidsmarkedets funksjonsmåte.⁶ For Europas del har Europakommisjonen konkludert

⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Arbeid og velferd*, Oslo. Rapport nr. 1, 2007

⁵ Statistisk sentralbyrå, *Økonomiske analyser 3/2007*

⁶ For en oversikt, se Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean og Nadia Vadean, *The Costs and Benefits of European Immigration*. Hamburg Institute of International Economics. 2006

dert med at arbeidskraftsmobiliteten fra de nye medlemslandene har vært bra for de gamle medlemslandene.⁷ Arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene har bidratt til å skape vekst i økonomien og ført til en generell forbedring av arbeidsmarkedets funksjonsmåte i Europa. De landene som ikke innførte overgangsordninger (Irland, Storbritannia og Sverige) har opplevd økonomisk vekst og økt sysselsetting.⁸ Også land med overgangsordninger, som Norge, har opplevd betydelig arbeidsinnvandring og sterk økonomisk vekst i samme periode.

11.2.3 Virkninger på lønn og lønnsdannelse

Arbeidsmarkedenes funksjonsmåte setter grenser for hvor langt ned en kan få ledigheten på varig basis. Dersom en sterk oppgangskonjunktur eller kraftig makroøkonomisk stimulans presser ledigheten ned til et lavt nivå, vil resultatet normalt bli høy og økende lønnsvekst. Arbeidsinnvandring kan påvirke disse grensene, og kan på kort sikt bidra til et høyere og mer fleksibelt arbeidstilbud slik at eventuelle pressproblemer kan reduseres i oppgangstider. Dette kan virke lønnsdempende.

I det norske regelverket for arbeidsinnvandring er det regler som skal motvirke at arbeidsinnvandrere blir betalt dårligere enn avtalte norske lønninger. I regelverket for arbeidsinnvandring fra tredjeland gjelder det et hovedprinsipp om at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. kapittel 5. Tilsvarende gjelder for arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU i en overgangsperiode. I tillegg legger tariffavtaler klare begrensninger for hvilke lønninger som arbeidsinnvandrerne kan tilbys i områder med tariffavtaledekning. I byggesektoren, elektrofaner i Oslo og Akershus, og for enkelte petroleumsanlegg på land, er tariffavtalene allmenngjort. Det er i hovedsak overenskomstenes minstelønnsatser som er allmenngjort. Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes, jf. kapittel 7.

Departementet er ikke kjent med at det er foretatt noen empiriske undersøkelser av hvordan arbeidsinnvandringen de senere årene har påvirket lønnsnivå og lønnsvekst i Norge. Perioden med

betydelig arbeidsinnvandring har til nå vært for kort til å gi et godt nok datamateriale. Derimot er det i en rekke andre land gjennomført analyser som søker å beregne effekten av generell innvandring på den opprinnelige befolkningens lønnsituasjon.⁹ Inntil for få år siden var det bred enighet blant forskerne om at empiriske studier i høyden indikerte at innvandring har en liten negativ effekt på den gjennomsnittlige lønns- og sysselsettingsutviklingen i mottakerlandene. Nyere analyser, basert på data fra USA, Canada og Mexico viser at innvandringen har dempet den gjennomsnittlige lønnsutviklingen i mottakerlandene. Samtidig viser enkelte europeiske studier motsatt resultat.

Et problem med mange av disse undersøkelsene er imidlertid at de i liten grad skiller klart mellom arbeidsinnvandring og andre typer innvandring. En del av de generelle resultatene vil likevel kunne ha relevans for arbeidsinnvandring.

Et robust resultat i disse studiene er at tidlige ankomne innvandrere er mer utsatt for negative lønns effekter av innvandring enn andre innenlandske grupper. Dette er i overensstemmelse med forventningen om at de gruppene som har kompetanse på linje med arbeidsinnvandrerne, vil være mest utsatt for lønnskonkurransen.

11.2.4 Virkninger på sysselsetting over tid

De langsiktige sysselsettingsvirkningene av arbeidsinnvandring avhenger blant annet av om innvandringen er midlertidig eller varig, tilknytningen til arbeidsmarkedet over tid blant arbeidsinnvandrerne selv og eventuelt medfølgende familiedlemmer og eventuelle virkninger i arbeidsmarkedet for den opprinnelige innenlandske befolkningen.

Midlertidig eller varig innvandring

Erfaringene med det felles nordiske arbeidsmarkedet er at det har vært betydelig arbeidsinnvandring til Norge under høykonjunktur, men at flertallet har returnert til hjemlandet når høykonjunkturen er over. Også flertallet av arbeidsinnvandrerne med ikke-nordisk statsborgerskap har returnert etter noen år. Tall fra SSB viser for eksempel at sju av ti personer med ikke-nordisk statsborgerskap

⁷ Europakommisjonen, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty*. Com(2006) 48 final

⁸ Europakommisjonen, *Employment in Europe 2006*. Kapittel 5

⁹ For oversikt se:

- Marianne Røed, *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 4, 2005
- Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean og Nadia Vadean, *The Costs and Benefits of European Immigration*. Hamburg Institute of International Economics. 2006

Boks 11.1 Lønnsnivå og lønnsutvikling til lønnstakere som ikke er registrert som bosatt i Norge

Utenlandske arbeidstakere på korttidsopphold i Norge (under seks måneder) blir ikke registrert som bosatt i Det sentrale folkeregisteret, men tildeles i stedet et D-nummer. Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider statistikk over sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge. Statistikken vil i praksis omfatte individuelle arbeidstakere i norske bedrifter, utstasjonerte arbeidstakere fra utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge og utleide arbeidstakere fra bemanningsbyråer. Den siste publiserte statistikken er fra 4. kvartal 2006. På dette tidspunktet var vel 50 pst. av arbeidstakerne på korttidsopphold tilknyttet til en bedrift innen bygg og anlegg, industri eller utleie av arbeidskraft.

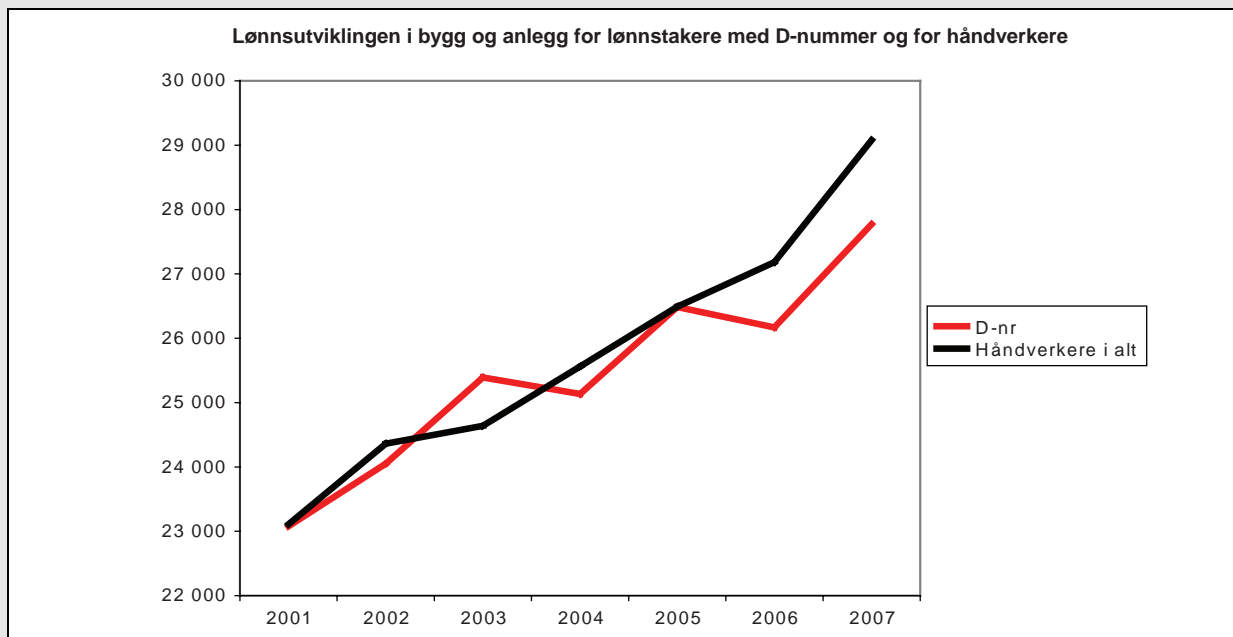
Informasjon om lønnsforholdene for utenlandske arbeidstakere med D-nummer finnes i SSBs lønnsstatistikk og i Skattedirektoratets Lønns- og trekkoppgaveregister (LTO). Til LTO ble det i 2006 innberettet kontantlønn for 99 000 arbeidstakere med D-nummer. I 2006 var gjennomsnittslønnen 123 700 kroner. LTO gir ikke opplysninger om arbeidstimer slik at det ikke er mulig å beregne en eksakt timelønn ut fra dette kildegrunnlaget. Forutsettes det at alle som registreres med D-nummer i LTO jobber i seks måneder uten overtid, blir timelønnen i 2006 om lag 125 kroner. Dersom de i gjennomsnitt jobber fem måne-

der uten overtid, blir timelønnen om lag 150 kroner. Gjennomsnittlig timelønn (eksklusive overtid) for lønnstakere under ett var knapt 190 kroner i 2006.

SSBs lønnsstatistikk gir månedslønn (eksklusive overtid) og kan slik sett være enklere å sammenlikne. Lønnsstatistikken viser i hovedsak samme nivå og utvikling i månedslønnen for personer med D-nummer innen bygg og anlegg som for håndverkere i næringen, selv om utviklingen var litt svakere i 2006 og 2007, jf. figur 11.1. Lønnsnivået for lønnstakere med D-nummer i lønnsstatistikken for bygg og anlegg indikerer en timelønn pr. oktober 2007 på om lag 170 kroner. Dette er klart høyere enn de minstelønnsattsene som ble allmenngjort i byggevirksomhet for hele landet fra 1. januar 2007.¹

Det er vanskelig å vurdere resultatene fra denne statistikken blant annet fordi utvalget til lønnsstatistikken ikke er trukket med hensyn på å få et representativt bilde av lønnsutviklingen for arbeidstakere med D-nummer. Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet viser at en del av arbeidsinnvandrerne betales dårligere enn fastsatte minstelønsatts. Erfaringene er likevel at arbeidsinnvandrere som er ansatt i norske virksomheter gjennomgående har bedre arbeidsbetingelser enn innleide, ansatte i utenlandske underentreprenører mv.

¹ Kr 134,75 pr. time for faglærte og kr 120,50 pr. time for ufaglærte fra 1. april 2007.



Figur 11.1 Utviklingen i månedslønn for lønnstakere i bygg og anlegg 2001–2007. Lønnstakere med D-nummer og håndverkere

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som innvandret til Norge for arbeid i perioden 1990–2000, hadde utvandret igjen innen utgangen av 2006.

Det er grunn til å tro at mye av arbeidsmigrasjonen innenfor det nordiske og det felles europeiske arbeidsmarkedet fortsatt i stor grad vil være av midlertidig art. Det innebærer at mange arbeidsinnvandrere vil forlate det norske arbeidsmarkedet når etterspørselen etter arbeidskraft går ned. Disse vil således bare være et midlertidig tilskudd til arbeidsstyrken i Norge og bidra til å «ta toppene» over sesonger og konjunkturer. Arbeidsinnvandring vil på denne måten utvide arbeidskraftsreserven og gjøre arbeidstilbudet mer fleksibelt over konjunkturane.

Samtidig vil det være noen som slår seg ned i Norge for en lengre periode eller for godt, jf. kapittel 3. Disse vil kunne inngå i den permanente arbeidsstyrken i Norge. Om en arbeidsinnvandrer bosetter seg permanent i Norge vil avhenge av en rekke faktorer, herunder sysselsettingsmuligheter og velferdsnivå i Norge og i hjemlandet, integreringen i det norske samfunnet og flyttekostnader mellom Norge og hjemlandet.

I hvilken grad arbeidsmigranter fra tredjeland blir her på midlertidig eller varig opphold, vil også avhenge av hvorvidt arbeidstillatelsen gir grunnlag for å opparbeide varig tilknytning til Norge. I dagens regelverk for tredjelandsborgere får faglærte tillatelse med grunnlag for varig opphold, mens sesongarbeidstillatelse ikke gir det, jf. kapittel 5.

Langvarig sysselsetting blant arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandrere har gjennomgående helt fra starten av et betraktelig høyere sysselsettingsnivå enn andre innvandrergrupper. Grunnlaget for å bli i Norge er at de har jobb, og sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne er derfor minst på høyde med den innenlandske befolkningen, i hvert fall de første årene de er i landet, jf. kapittel 3.

Sysselsettingen på lang sikt avhenger av i hvilken grad arbeidsinnvandrere som blir værende her over konjunktursyklusene, kommer seg tilbake i sysselsetting om de blir arbeidsledige i lavkonjunkturperioder. Studien fra Frischsenteret som er nærmere omtalt i kapittel 3, viser at erfaringene med arbeidsinnvandringen fra Pakistan, Tyrkia, India og Marokko på begynnelsen av 1970-tallet ikke er gode i så måte. Mennene som kom hadde meget høy sysselsetting de første årene etter ankomst, men etter om lag ti år sank sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne markant, og i 2000 var bare

om lag halvparten av arbeidsinnvandrerne fortsatt sysselsatte.

Denne studien er basert på yrkesaktiviteten blant en gruppe innvandrere som kom til Norge før innvandringsstoppen ble innført i 1975. Det er usikkert i hvilken grad denne gruppens erfaringer er overførbare til dagens arbeidsinnvandrere. Generelt er det klare forskjeller mellom yrkesaktiviteten for innvandrere fra ulike regioner av verden. Innvandrere fra Europa har høyere yrkesdeltakelse enn for eksempel innvandrere fra Afrika og mange land i Asia. Studien fra Frischsenteret viser at den langsiktige yrkesdeltakelsen blant arbeidsinnvandrerne er avhengig av at de er godt integrert i arbeidsmarkedet og at velferdspolitikken er tilrettelagt på en slik måte at den oppmuntrer til arbeid.

Sysselsetting blant familiemedlemmer

Arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge, har ofte ønske om å bli gjenforent med sin familie. Sysselsettingen blant familiemedlemmer vil være av stor betydning for hvordan arbeidsinnvandring i sum påvirker den samlede yrkesaktiviteten i befolkningen. Det er derfor viktig å legge til rette for at også arbeidsinnvandrernes ektefeller kan delta i arbeidslivet. Det er dessuten avgjørende for høy yrkesdeltakelse over generasjoner at barna integreres godt i det norske samfunnet.

Et tradisjonelt migrasjonsmønster som fortsatt er gjeldende i mange land, er at menn reiser som arbeidsmigranter, mens kvinner følger etter med resten av familien og i første omgang prioriterer familieomsorg. Dette skyldes blant annet at mange arbeidsmigranter er i en aldersgruppe hvor det er vanlig med familieetablering og å ha små barn. I tillegg kommer mange migranter fra land hvor det er vanlig for kvinnene å være hjemmeværende. I den grad kultur og tradisjoner fra hjemlandet er med på å bestemme yrkesaktiviteten blant medfølgende familiemedlemmer, vil sysselsettingen deres ofte være lavere enn den gjennomsnittlige yrkesaktiviteten i Norge.

Ulike tradisjoner for kvinnelig sysselsetting er en sterkt medvirkende årsak til at kvinner som er familiegjennforente med arbeidsinnvandrende menn fra en del land i Asia og Afrika, for eksempel Pakistan, Tyrkia og Marokko, i liten grad er etablert i arbeidsmarkedet.¹⁰ Blant innvandrere fra Pakistan, som er den største ikke-vestlige innvan-

¹⁰ Bjørn Olsen, *Manns- og EU-dominert arbeidsinnvandring*. I Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. Oslo: IMDi. Rapport 9. 2007

drergruppen i Norge, ser det ut til at man i særlig grad fastholder tradisjonene fra hjemlandet. Kvinner fra land som India, Kina, Filippinene og Thailand har betydelig høyere yrkesaktivitet.

Arbeidsinnvandringen til Norge fra de nye EU-landene har vært svært mannsdominert og har særlig skjedd med bakgrunn i sterk etterspørsel i mannsdominerte yrker. Kvinner i de fleste av disse landene har relativt høy yrkesdeltakelse. Informasjon fra en Fafo-undersøkelse tyder på at kvinnene som har kommet til landet fra disse landene, kan ha problemer med å finne heltidsjobb, og mange arbeider uregistrert i husholdssektoren.

Virksomheter på den innenlandske sysselsettingen

Forskere har også vært opptatt av i hvilken grad arbeidsinnvandrere fortrenger innenlandske arbeidere i arbeidsmarkedet. Slik fortrengning kan øke over tid. Utenlandsk arbeidskraft kan være komplementær til innenlandsk arbeidskraft på kort sikt, ettersom de gjerne kommer i en periode med høykonjunktur og mangel på arbeidskraft, mens de i større grad kan konkurrere med innenlandsk arbeidskraft over tid.

Empiriske studier som har sett på innvanderens virkning på sysselsetting for innfødte, tyder på at virkningen er liten, men ulike arbeidstakergrupper kan rammes ulikt. De gruppene som likner mest på arbeidsinnvandrerne vil være mest utsatt for muligheten for fortrengning.

Det er særlig i den delen av arbeidsmarkedet hvor det rekrutteres ufaglært arbeidskraft at det kan være utfordringer knyttet til å unngå fortrengning av ledig innenlandsk arbeidskraft. På samme måte kan også stor tilgang på arbeidskraft fra utlandet gjøre det vanskeligere å finne jobb for utsatte grupper i den innenlandske befolkningen som står utenfor arbeidslivet, når disse konkurrerer i de samme delene av arbeidsmarkedet.

På den annen side har det vært argumentert for at et høyere innslag av arbeidsinnvandring kan føre til at arbeidslivet får mer erfaring i å ta i bruk arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn. Dette kan virke som en brekkstang også for andre innvandrergupper i arbeidslivet.¹¹ Sysselsettingsraten blant innvandrere er generelt lavere enn blant etniske nordmenn. Vi har likevel sett en økning i yrkesdeltakelsen blant innvandrere i de siste par årene.

11.3 Virkninger for næringslivet

Arbeidsinnvandring vil kunne ha en rekke konsekvenser for næringslivet både på kort og lang sikt. Mange av disse er sammenfallende med virkningene på arbeidsmarkedet mer generelt, som for eksempel når det gjelder lønnsnivå og lønnsdannelse, jf. avsnitt 11.2. Samtidig vil det være virkninger som er mer spesifikt relevante for næringslivet.

11.3.1 Fleksibilitet i arbeidskrafttilgangen

Mange bedrifter har vekslende ordretilgang avhengig av etterspørselen. Dette har betydning for arbeidskraftsbehovet. Ved høykonjunkturer vil den innenlandske konkurransen om arbeidskraft være så stor at det kan være vanskelig å finne arbeidskraft hjemme.

Virksomheter som er sterkt etterspørselsstyrte ønsker å kunne tilpasse arbeidsstokken i takt med ordretilgangen. Muligheten for bruk av utenlandsk arbeidskraft medvirker til å gjøre norske virksomheter mer fleksible overfor svingninger i økonomien. Eksempler på dette har vi innen bygg og anlegg og industri, herunder verftsindustrien. Av totalt 76 700 gyldige arbeidstillatelser ved utgangen av 2007 var 23 pst. innenfor bygg- og anleggsvirksomhet og 12 pst. innenfor industrivirksomhet.

Behov for fleksibilitet i arbeidsstokken foreligger også innen næringer som preges av sesongvariasjoner. Både i jordbruksnæringen og fiskerinæringen er man avhengig av å bruke utenlandsk arbeidskraft når det er høysesong og vanskelig å skaffe innenlandsk arbeidskraft som er villig til å ta denne typen arbeid.

Bedriftene kan velge ulike måter å knytte til seg arbeidskraft. Disse vil kunne innebære ulik grad av fleksibilitet for bedriften. Tradisjonelt har fast ansettelse vært det vanligste i Norge. Fast ansettelse gir mer sikkerhet for arbeidstakere som bor her over lengre tid, og større stabilitet for arbeidsgivere. Mange utenlandske arbeidstakere er her for å jobbe kun i en kort periode, og har derfor ikke samme ønske om fast ansettelse som norske arbeidstakere. Samtidig vil løsere tilknytningsformer som tjenesteleveranser og innleie gi større fleksibilitet for bedriftene. Bedriften har ikke samme arbeidsgiveransvar overfor denne type arbeidskraft som overfor fast ansatte, og dermed heller ikke ansvar når kontraktperioden er over. Dessuten vil innleie ofte forenkle rekrutteringsprosessen av utenlandsk arbeidskraft for bedriftene. Ved å benytte slike tilknytningsformer for deler av

¹¹ SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring til Sverige – förslag och konsekvenser*, Slutbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinvandring, Stockholm 2006

arbeidsstokken kan bedriftene i større grad endre bemanningen i takt med ordretilgangen.

SSBs statistikk viser sterk vekst i sysselsatte på korttidsopphold i Norge. Fra 4. kvartal 2005 til 4. kvartal 2006 økte antall personer på korttidsopphold i Norge med 46 pst. Dette er personer som har et opphold i Norge på under seks måneder. Tilknyningsformen til det norske arbeidsmarkedet kan være alt fra ansettelse i en norsk bedrift til utleie fra en utenlandsk virksomhet.

I bygg- og anleggsnæringen har andelen sysselsatte på korttidsopphold økt fra 4 pst. av totalt antall sysselsatte i næringen registrert bosatt i Norge i 2003 til 8 pst. i 2006. I industri og bergverksdrift har andelen økt fra 1,1 pst. til 3,1 pst. i samme periode. Bruken av utleie av arbeidskraft har samtidig økt sterkt. Det er grunn til å anta at store deler av denne gruppen fordeler seg innen bygg og anlegg og industri, hvor det er utbredt med innleid arbeidskraft fra tjenesteleverandører. Innen jordbruk, skogbruk og fiske har andelen sysselsatte på korttidsopphold økt fra om lag 1 til 3 pst. fra 2003 til 2006.

11.3.2 Omstilling og behov for spisskompetanse

På lengre sikt tar bedriftene hensyn til en del underliggende forhold i økonomien når de utformer sine strategier og valg. Muligheten for arbeidsinnvandring og dermed fleksibel tilgang til arbeidskraft kan spille en betydelig rolle for de valgene som tas. Dette gjelder beslutninger om hva bedriften skal produsere og hvordan produksjonen skal gjennomføres, men også hvorvidt produksjonen fortsatt skal foregå hjemme, eller om hele eller deler av den skal flyttes ut. Hvordan bedriftene tilpasser seg, vil kunne gi endringer i nærings- og bedriftsstruktur.

Ved knapphet på kvalifisert arbeidskraft på hjemmemarkedet kan bruk av høykompetent arbeidskraft fra utlandet gi norske virksomheter større muligheter til å videreutvikle og omstille seg for fremtiden, samt til å møte den økte internasjonale konkurransen. Mange av de norske virksomhetene som etterspør høyt utdannet arbeidskraft fra utlandet, finner at det innenlandske arbeidstilbudet ikke er tilstrekkelig, og de ser det som nødvendig å kunne hente kompetent arbeidskraft fra utlandet. Hittil har dette vært spesielt relevant innenfor næringer som har behov for kvalifisert arbeidskraft som ingeniører, IT-medarbeidere og forskere.

I tillegg til rent faglig spisskompetanse har de utenlandske arbeidstakerne med seg en interna-

sjonal kompetanse som kan være viktig for bedriftene. Bruk av arbeidskraft fra ulike deler av verden innebærer at bedriftene får et fortrinn i form av økt forståelse for internasjonale forhold og andre lands kulturer. Bedrifter som orienterer seg internasjonalt har behov for kompetanse både for å forholde seg til internasjonale kunder, kontakter og konkurrenter, og ved eventuelle etableringer i utlandet.

I seg selv kan mangfold og impulser fra utenlandske arbeidstakere være med på å fremme nyskaping, innovasjon og næringsutvikling. En illustrasjon av dette er at 80 pst. av bedriftene i Silicon Valley er etablert av gründere som ikke er født i USA.¹² Ved at norsk næringsliv kan tiltrekke seg personer med høy kompetanse fra utlandet styrkes mulighetene for innovasjon og verdiskaping i norske bedrifter i årene framover.

11.4 Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og den norske arbeidslivsmodellen

Arbeidstilsynet har avdekket flere eksempler på lav lønn, svart arbeid og useriøse virksomheter på arbeidsplasser med et betydelig innslag av arbeidsinnvandrere de siste årene. Regjeringen har vært opptatt av å unngå at arbeidsinnvandringen fører til en todeling eller segmentering av arbeidsmarkedet hvor det utvikler seg et eget arbeidsmarked for utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn det som gjelder i resten av arbeidslivet. Myndighetene samarbeider med partene i arbeidslivet for å redusere uheldige følger av arbeidsinnvandringen. Arbeidsrettslige regler og arbeidet mot sosial dumping er nærmere omtalt i kapittel 7.

11.4.1 Sosial dumping

Med sosial dumping menes at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Det innebærer altså ikke bare at utenlandske arbeidstakere settes til arbeid for lavere lønn enn norske arbeidstakere for samme type arbeid, men også at de får vesentlig dårligere arbeidsvilkår for øvrig, for eksempel i form av belastende arbeidstidsordninger, dårlig ivaretagelse av arbeidstakernes sikkerhet under arbeidet, dårlige boforhold mv.

¹² ECON og MENON, *Alderdøm og spesialisering. Norsk næringsstruktur i 2025 i lys av eldrebølge og globalisering*. ECON-rapport nr. 2007-042

Omfanget av ulike former for sosial dumping er vanskelig å anslå. Arbeidstilsynet har gjennom sitt tilsynsarbeid avdekket flere tilfeller der utenlandske arbeidstakere er blitt utsatt for utnyttning i form av vesentlig lavere lønninger og dårligere arbeidsmiljøstandard enn det som er akseptabelt på det norske arbeidsmarkedet, jf. kapittel 7. En del av disse erfaringene er fra en periode med færre tiltak mot sosial dumping enn det som nå er etablert i norsk arbeidsliv.

Fafo har gjennomført en undersøkelse av EU-utvidelsens konsekvenser for virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft i fire næringer: bygg- og anlegg, hotell- og restaurant, rengjøringsvirksomhet og utvalgte industribransjer, jf. nærmere omtale i kapittel 4.¹³ Undersøkelsen viser at en stor andel av virksomhetene innen alle de fire undersøkte bransjene benytter eller har benyttet arbeidskraft fra de nye EØS-landene. Den viser også at en stor andel av denne arbeidsinnvandringen skjer ved inn- og utleie og ved bruk av underentreprenører. Samtidig framgår det av en undersøkelse om polske arbeidsmigranter i Oslo at en betydelig andel av polakkene ble betalt under minstelønn i byggebransjen. Så mange som 27 pst. sa de fikk utbetalt mindre enn 80 kroner pr. time etter skatt. De laveste lønningene ble funnet blant de utsendte arbeidstakerne der om lag 66 pst. oppga at de fikk mindre enn 80 kroner i timen når skatt var betalt.¹⁴

Informasjon fra Arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet og ulike forskningsrapporter har dannet grunnlaget for Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Gjennom en rekke tiltak har en gradvis forsterket virkemidlene, herunder kontrollen med arbeidsgivere. Oppdragsgivere er også pålagt større ansvar for å motvirke en uønsket utvikling på arbeidsplassene. Disse tiltakene vil bli videreført og de vurderes som en nødvendig del av rammeverket for det norske arbeidsmarkedet når arbeidskraftstrømmene over landegrensene øker.

11.4.2 Helse, miljø og sikkerhet

Arbeidsinnvandring kan også ha betydning for virksomhetenes evne og mulighet til å drive systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. For eksempel kan manglende språkkunnskaper gjøre opplæring i sikkerhet og arbeidsmiljø vanskelig. I

en undersøkelse gjennomført av Fafo om forholdene i bygg- og anleggsnæringen oppga over to tredjedeler av virksomhetene at bruk av arbeidskraft fra nye EU-land skapte språkproblemer på arbeidsplassene. En omtrent like stor andel oppga at arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet.¹⁵ Videre oppga 35 pst. at bruk av underentreprenører fra nye EU-land hadde medvirket til farlige situasjoner og gjort koordineringen av HMS-arbeidet vanskeligere. Studier i skipsindustrien har likeledes pekt på utfordringer knyttet til samordning, arbeidsledelse og opplæring. Særlig økt bruk av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra nye EU-land har gitt utfordringer for kvalitets- og produktivitetsutviklingen.¹⁶

Manglende språkkunnskaper gjør også at informasjon om arbeidstakeres rettigheter og muligheter i Norge blir vanskelig tilgjengelig. Kunnskaper i norsk språk er viktig for at den enkelte skal kunne utøve sine rettigheter til medbestemmelse og tilrettelegging på arbeidsplassen.

11.4.3 Organisasjonsgrad og den norske arbeidslivsmodellen

Den norske arbeidslivsmodellen innebærer blant annet et omfattende sosialt sikkerhetsnett, relativt høy organisasjonsgrad og forholdsvis koordinert lønnsdannelse. Norge har tradisjon for en bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet. Dette bidrar til felles forståelse av den økonomiske politikken og lønnsdannelsens betydning for norsk økonomi.

Det er store forskjeller mellom de ulike landenes organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Andelen organiserte i Polen er for eksempel anslagsvis under 10 pst.,¹⁷ mens om lag 42 pst. av arbeidstakerne i privat sektor i Norge er organisert¹⁸. Dekningsgraden for tariffavtaler, dvs. andelen av alle arbeidstakere som har lønn i henhold til tariffavtalen, i Norge er anslått til om lag 59 pst. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold er lav.

¹³ Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård, *Grenseløst arbeidsliv*. FAFO-rapport 548, november 2006

¹⁴ Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum (red.), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. FAFO-rapport 27, 2007

¹⁵ Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring, *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Oslo: Fafo-rapport 2007:03

¹⁶ Sigmund Aslesen, *EU-utvidelsen. Mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft*. Oslo: Fafo-notat 2005:07

¹⁷ Line Eldring og Paulina Trevena, *Polsk byggenæring i bevegelse*. Fafo-notat 2007:05

¹⁸ Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke, *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518, 2006

Blant polske arbeidstakere i Oslo-området var om lag 14 pst. organisert i følge en spørreundersøkelse.¹⁹ Nesten alle arbeidet i byggebransjen. Selv om dette er klart lavere enn organisasjonsgraden i byggebransjen som helhet, kan det indikere at blant arbeidsinnvandrerne som blir her over noe tid, vil det kunne skje en tilpasning til norske forhold, med økende organisasjonsgrad.

11.5 Langsiktige konsekvenser for offentlige finanser

De fleste vestlige land står overfor en markert aldring av befolkningen de nærmeste tiårene, jf. kapittel 2. Aldringen av befolkningen vil medføre betydelige utfordringer for offentlige finanser, i form av pensjoner og omsorgsutgifter knyttet til eldre. I lys av dette har mange stilt spørsmål om arbeidsinnvandring vil kunne lette problemene med en aldrende befolkning. En drøfting av dette vil måtte gå inn på de langsiktige konsekvensene av arbeidsinnvandring, der hensyn tas både til at arbeidsinnvandring i mange tilfeller innebærer familiegjenforening, og at også innvandrerne blir eldre.

Konsekvensene av arbeidsinnvandring på offentlige finanser, vil påvirkes av en rekke ulike mekanismer:

- Innvandring endrer alderssammensetningen av befolkningen, og fra en statsfinansiell innfallsvinkel som regel i en gunstig retning. Mange innvandrere er unge voksne som er ferdig med utdanningen og står ved starten av yrkeskarrieren.
- Det er en tendens til at arbeidsinnvandrere i større grad enn andre innvandrere emigrerer når arbeidsforholdet eller den yrkesaktive perioden er avsluttet. Dette kan lette presset på offentlige finansierte velferdstjenester selv om innvandrerne skulle ta med seg opparbeidede pensjonsrettigheter.
- Innvandrerens yrkesaktivitet er avgjørende for omfanget av skatteinnbetalinger. Lav yrkesdeltagelse gir ofte både mottak av offentlige stønadsordninger og lave skatteinnbetalinger. Yrkesaktiviteten i Norge er blant den høyeste i verden, og det er lite trolig at den kan økes betydelig ved arbeidsinnvandring annet enn på kort og mellomlang sikt eller ved vedvarende arbeidsinnvandring av midlertidig karakter.

- Yrkesaktiviteten til innvandrere vil bli påvirket av omfanget av familiegjenforeninger. Ektefeller til arbeidsinnvandrere vil ofte ha lavere yrkesaktivitet.
- Arbeidsinnvandring tar ulike former. Kortsiktige arbeidsforhold vil kunne ha mer positive effekter på statsfinansene enn innvandrere som bosetter seg permanent, da de førstnevnte innvandrerne direkte og indirekte bidrar med skatteinntekter uten å belaste det offentlige med vesentlige utgifter.
- For et land som har betydelig offentlig formue slik som Norge, vil det bli flere å dele formuen på.
- Høyere fruktbarhet blant arbeidsinnvandrere enn blant de som allerede er bosatt i landet, ville isolert sett bidra til å dempe utfordringene for offentlige finanser i et langsiktig perspektiv, selv om det på kortere sikt øker nasjonens forsørgelsesbyrde. Muligheten av en slik effekt må ses i lys av at fruktbarhetsnivået i Norge er blant de høyeste i Europa, og betydelig høyere enn for eksempel i Polen.

Beregninger og erfaringer

Det foreligger en rekke modellbaserte beregninger og empiriske studier av sammenhengen mellom innvandring og langsiktig bærekraft i statsfinansene. Sondringen mellom arbeidsinnvandring og mer generell innvandring har imidlertid ikke vært særlig framtreddende, verken i de modellbaserte eller de empiriske undersøkelsene.²⁰

Schou drøfter konsekvenser for offentlige finanser av innvandring til Danmark, med utgangspunkt i simuleringer på en generell likevektsmodell.²¹ Økt innvandring viser seg her å forverre de langsiktige statsfinansielle utfordringene, hovedsakelig på grunn av lavere sysselsettingsandel blant innvandrere enn blant innfødte dansker. Denne konklusjonen snus når innvandrerne forutsettes å ha samme yrkesaktivitet som innfødte dansker.

Roodenburg m.fl. har gjennomført en liknende analyse for Nederland og kommer til samme

¹⁹ Line Eldring, i Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum (red.), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27. Kapittel 8

²⁰ For en oversikt over litteraturen, samt en redegjørelse for empiriske resultater for Danmark, se Poul Schou, *Immigration, Integration and Fiscal Sustainability*. Journal of Population Economics 19: 671-689. 2006

²¹ DREAM, *Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed*. Rapport til det danske Ministeriet for Flyktninge, Indvandrere og Integration. 2005. Se også Lars H. Pedersen, *Indvandring og integration – Betydning for samfundsøkonomi og det offentlige budget*. København: Samfundsøkonomen 2004:1

hovedkonklusjon som Schou: Innvandring svekker de offentlige finansene på lang sikt.²²

I en artikkel fra Storesletten presenteres simuleringresultater fra en modell ment å beskrive konsekvensene for offentlige finanser av innvandring til USA.²³ Han finner at dagens innvandring ikke gir noen netto gevinst for de offentlige finansene, men hvis innvandringen forutsettes å bestå av personer med særskilt gunstig faglig bakgrunn og alder, bedres likevel statsfinansene på lang sikt.

I en annen artikkel presenterer Storesletten en modellbasert beregning av de langsiktige virkningene på offentlige finanser i Sverige, der det legges til grunn at inntekt og sysselsetting for framtidige innvandrere er som for dagens innvandrere.²⁴ Konklusjonen er at den gjennomsnittlige innvandrerer koster det offentlige mye, mens enkelte grupper, særlig innvandrere som kommer til landet som 20–30 åringer, gir et positivt netto bidrag til de offentlige finansene. I en sammenlikning av studiene fra Sverige og USA konkluderes det med at innvandring til en velferdsstat som Sverige er mer kostbar for offentlige finanser enn tilfellet er i USA. I tillegg til større utgifter knyttet til velferdsordninger, må det også ses i sammenheng med at sysselsettingen blant innvandrere i USA er om lag på samme nivå som befolkningen for øvrig, mens den er klart lavere i Sverige.

Coleman og Rowthorn gir en gjennomgang av litteraturen om innvandring med vekt på Storbritannia.²⁵ De finner at de aller fleste studiene viser liten eller ingen langsiktig gevinst ved innvandring, snarere tvert i mot. Nettovirkningen kan bli positiv kun dersom innvandrerne har høyere yrkesaktivitet enn de som i utgangspunktet bor i landet. Eventuelle positive effekter svekkes når det tas hensyn til medfølgende ektefelle og barn.

Münz m.fl. finner på bakgrunn av en litteraturoppgjennomgang at virkningen på offentlige finanser er sterkt avhengig av typen innvandring, og av innvandrernes muligheter til å få innpass på arbeidsmarkedet.²⁶ I land der innvandringen har vært dominert av asylsøkere og familiegjenforening, slik som i Skandinavia, er innvandrerne mer

avhengige av offentlige stønader enn befolkningen for øvrig. Det samme skjer i land der innvandrerne har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på grunn av diskriminering eller dårlige språkkunnskaper, som synes å være tilfellet for eksempel i Nederland. Land som har en høy andel økonomisk motivert innvandring med en hurtigere adgang til arbeidsmarkedet, slik som Storbritannia, Italia, Hellas, Portugal og Spania, opplever positive bidrag fra innvandring på offentlige finanser.

SOU 2006:87 er sluttrapporten fra et svensk utvalg som blant annet har beregnet inntekter og kostnader for staten ved arbeidsinnvandring.²⁷ Beregningene er basert på en rekke forutsetninger om yrkesaktivitet, familiegjenforening og retur. Man finner at arbeidsinnvandringen bidrar til at gjennomsnittsalderen i befolkningen reduseres, og dette letter offentlige finanser, i hvert fall de første 30–40 årene. Gevinstene reduseres over tid ettersom arbeidsinnvandrerne opptjener pensjonsrettigheter. Effekten av en arbeidsinnvandring på 5 000 personer tallfestes til en lettelse i statsfinansene på ti års sikt på 4–5 mrd. SEK, mens dette halveres på 40 års sikt.

For Norges del har SSB laget beregninger som metodemessig likner på de svenske.²⁸ SSB finner at arbeidsinnvandring kan lette presset på folketrygden de neste tiårene. SSBs beregninger er basert på en arbeidsinnvandring på 24 000 personer pr. år. Det svarer til høyalternativet for innvandring i befolkningsframskrivingene fra 2005, og det er forutsatt at innvandrerne har samme yrkesaktivitet som innfødte nordmenn. Dersom en sammenlikner et slikt høyalternativ med et lavalternativ på 9 000 innvandrere pr. år som har en yrkesaktivitet på linje med den innvandrere historisk har hatt, bidrar høyalternativet isolert sett til å redusere økningen i bidragsraten til folketrygden med 3 prosentpoeng i 2060. Bidragsraten kan tolkes som den skattesatsen som er nødvendig (og tilstrekkelig) for å finansiere folketrygdens utgifter, gitt at finansieringsbyrden plasseres på samlet arbeids- og pensjonsinntekt.

Forskjellen mellom de to alternativene er relativt stabil fra rundt år 2035. På lang sikt vil arbeidsinnvandrerne også eldes, og det positive bidraget fra arbeidsinnvandring vil da reduseres. Det er også sett på et alternativ med høy innvandring,

²² Hans Roodenburg, Rob Euwals og Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*. Study Report CFB. 2003

²³ Kjetil Storesletten, *Sustaining Fiscal Policy Through Immigration*. Journal of Political Economy 108(2). 2000

²⁴ Kjetil Storesletten, *Fiscal Implication of Immigration – A Net Present Value Calculation*. Scandinavian Journal of Economics 105(3). 2003

²⁵ David Coleman og Robert Rowthorn, *The Economic Effects of Immigration into the United Kingdom*. Population and Development Review 30(4). 2004

²⁶ Rainer Münz, Thomas Strabhaar, Florin Vadean og Nadia Vadean, *The Costs and Benefits of European Immigration*. Hamburg Institute of International Economics. 2006

²⁷ SOU 2006:87 *Arbetskraftsinnvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*, Slutbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinnvandring, Stockholm 2006.

²⁸ Statistisk sentralbyrås beregninger er presentert i Econ, *Norge 2040 – konsekvenser for ulike løp for innvandring*. Econ-rapport 2008-012

men med mindre gunstige forutsetninger om yrkesaktiviteten for arbeidsinnvandrerne. Dette alternativet er basert på en yrkesaktivitet som innvandrere i Norge har hatt historisk. Også i dette alternativet bedres økonomien i folketrygden fordi innvandrerne er yngre enn gjennomsnittet i den norske befolkningen. Man trenger ikke en like sterk økning i bidragsraten til folketrygden som uten arbeidsinnvandring. Effekten anslås til anslagsvis to tredeler av effekten i det mer gunstige alternativet.

Konklusjoner om virkninger på offentlige finanser

På kort til mellomlang sikt er det grunn til å tro at arbeidsinnvandring påvirker offentlig finanser positivt. Dette skjer i hovedsak fordi flertallet av arbeidsinnvandrerne er unge voksne ved ankomst og i stor grad vil være sysselsatt i mange år etter ankomst, eller eventuelt at de utvandrer igjen etter en del yrkesaktive år.

På lengre sikt vil den kritiske forutsetningen være nivået på yrkesaktiviteten for de som blir, samt deres familier, sammenliknet med yrkesaktiviteten i den opprinnelige befolkningen. Yrkesaktiviteten er viktig for offentlige finanser fordi den genererer skatteinntekter, men også fordi manglende yrkesaktivitet gjerne går hånd i hånd med behov for velferdsytelser. Innvandrerne yrkesaktivitet vil blant annet avhenge av deres alder og kvalifikasjoner og hvilken jobb de går inn i.

Virkningen på de offentlige finansene vil også påvirkes av hvor lenge arbeidsinnvandrerne blir i landet, antallet som kommer på familiegjenforening, og hvor mange barn de får. Etter hvert vil de arbeidsinnvandrerne som blir her, bli eldre. De kortsiktige positive virkningene av arbeidsinnvandring på offentlige finanser vil derfor avta over tid.

11.6 Oppsummering

Arbeidsinnvandring bidrar til at vi kan øke produksjonen ut over det de innenlandske arbeidskraftressursene gir grunnlag for. Når arbeidsinnvandring bidrar til å dekke et udekket behov for arbeidskraft, generelt eller innen spesielle yrkesgrupper, vil den bidra positivt til den økonomiske veksten. Arbeidsinnvandring vil over tid bare kunne redusere forholdet mellom antallet forsørgede og antallet forsørgere dersom arbeidsinnvandrerne over livsløpet har høyere sysselsettings-

grad enn befolkningen for øvrig. Arbeidsinnvandring er lite egnet til å løse de riktig langsiktige utfordringene som er drevet av demografiske endringer, da arbeidsinnvandrere som bosetter seg permanent med tiden vil tilpasse seg som den innenlandske befolkningen med hensyn til yrkesdeltakelse, konsum mv.

Erfaringene gjennom de siste årene i Norge er at arbeidsinnvandringen har vært en klar fordel for norsk økonomi. Arbeidsinnvandringen har bidratt til å dempe pressproblemer i arbeidsmarkedet, økt vekstevnen i norsk økonomi og styrket offentlige finanser. På den annen side har vi ikke observert de fulle effektene av denne arbeidsinnvandringen. Den langsiktige effekten vil blant annet avhenge av hvor mange av arbeidsinnvandrerne som blir værende i Norge, om de tar med seg familien eller om de vil reise tilbake i en nedgangskonjunktur. Videre er det usikkert om atferden vil endres etter hvert som de som er kommet får rettigheter til norske trygde- og velferdsordninger.

Arbeidsinnvandring bidrar til at vi får mer effektive arbeidsmarkeder, både kompetansemessig, næringsmessig og geografisk, gjennom at arbeidsinnvandrerne ofte er mobile og reiser dit det er størst behov for arbeidskraft. Arbeidsinnvandrere kan også gi den innenlandske arbeidskraften økt konkurranse om jobbene. Erfaringer er at den arbeidskraften som har samme kompetanse som arbeidsinnvandrerne, gjerne ufaglærte, ofte vil være mest utsatt for konkurranse. På den annen side vil den arbeidskraften som er kompetansemessig komplementær til arbeidsinnvandrerne, oftest faglærte eller med høyere kompetanse, kunne bli mer produktiv og etterspurt.

Virkningene på offentlige finanser av arbeidsinnvandring vil særlig avhenge av yrkesaktiviteten for de som kommer sammenliknet med den opprinnelige befolkningen. Det er grunn til å tro at den arbeidsinnvandringen Norge har hatt de siste årene har bedret offentlige finanser. For samme type innvandring vil dette trolig være konklusjonen også på kort og mellomlang sikt, dvs. 5–10 år framover. På lang sikt, dvs. 40–50 år fram i tid, er det rimelig å anta at arbeidsinnvandrere vil ha samme yrkesaktivitet som nordmenn og at de derfor ikke i vesentlig grad påvirker offentlige finanser. Antall personer oljeformuen skal deles på blir imidlertid flere. I et langsiktig perspektiv kan ikke arbeidsinnvandring ventes å kunne avhjelpe de statsfinansielle utfordringene knyttet til befolkningens aldring, da også arbeidsinnvandrerne blir eldre.

12 Regulering, informasjon og saksbehandling

12.1 Mål og perspektiver

Arbeidsmigrasjon er i utgangspunktet et gode, både for individer og for samfunn. Det gir enkeltmennesker muligheter til å tilby sin arbeidskraft over et stort område og å søke seg til steder hvor de på best mulig måte kan få utnyttet sine arbeids-evner. Det gir arbeidsgiverne muligheter til å søke etter kompetent arbeidskraft over landegrensene. Det bidrar til mer effektive arbeidsmarkeder og økt verdiskaping. Globalisering og verdenshandel forutsetter bevegelse over landegrensene. I tillegg kan arbeidsinnvandring bidra til mangfold i samfunnet og fremme fellesskap og forståelse over landegrensene.

Siden 1954 har Norge vært del av et felles nordisk arbeidsmarked og siden 1994 deltatt i det åpne europeiske arbeidsmarkedet innenfor EØS/EFTA-området. Dette har kommet både arbeidsmigran- tene og vårt eget land til gode. Gjennom EØS-avta- len har Norge gitt sin tilslutning til målet om økt mobilitet over landegrensene mellom disse lan- dene. Ved inngangen til 2008 var ni av ti gyldige til- latelser til arbeid gitt til personer som kommer fra EØS/EFTA-området. I tillegg kommer et stort antall nordiske borgere og EØS/EFTA-borgere uten krav om tillatelse. Hver tiende tillatelse er gitt til borgere av tredjeland.

Norske myndigheter er bundet av internasjonale avtaleforpliktelser når det gjelder arbeidsinn- vandring innenfor EØS/EFTA-området. Innenfor dette området vil arbeidsmigrasjon i årene fram- over i hovedsak påvirkes av økonomiske forhold, som lønnsdifferanser, kostnadsforhold og etter- spørsel etter arbeidskraft i mottaker- og avsender- land. Rekruttering innenfor EØS/EFTA-området kan påvirkes, blant annet gjennom informasjon, rekrutteringskampanjer og andre tiltak med sikte på å gjøre Norge kjent som et attraktivt sted å jobbe.

Arbeidsinnvandring fra tredjeland påvirkes av de samme grunnleggende faktorene. Kulturelle og språklige forskjeller og geografiske avstander vil på den andre siden kunne dempe både tilbudet av og etterspørselen etter denne arbeidskraften. Nor- ske myndigheter kan påvirke omfang og sammen- setning av arbeidsinnvandringen fra land utenfor

EØS/EFTA-området direkte gjennom fastsettelse av nasjonale regler.

Hovedmålet for arbeidsinnvandringspolitikken er å legge til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte når de måtte ha behov for det. Samtidig skal rammer og tiltak utformes slik at de gevinstene som følger av arbeidsinnvandring, kan realiseres på en balansert måte for arbeids- giver, individ og samfunn. Hver enkelt arbeidsinn- vandrer skal sikres gode forhold i arbeid og sam- funnsliv for øvrig.

Bestemmelsene om arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA-området skal fortsatt ha Norges behov for arbeidskraft som utgangspunkt. Behovet for utenlandsk arbeidskraft må ses i sam- menheng med målet om stabil økonomisk og sosial utvikling. Reguleringene skal balansere målene om å sikre virksomhetene god tilgang på arbeidskraft og ønsket om å ha samfunnsmessig kontroll på det samlede nivået på arbeidsinnvand- ringen. Under normale forhold er det ikke grunn til å tro det vil være noen motsetning mellom virk- somhetenes behov for arbeidskraft og myndighe- tenes behov for å regulere tilgangen. Med dagens regelverk utgjør arbeidsinnvandringen fra tredje- land en svært liten del av den totale innvandringen.

Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft skal ikke bidra til å fortrenge ledig innenlandsk arbeidskraft eller svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv. I denne sammenhengen står inn- satsen mot sosial dumping sentralt. Gjennomfø- ring og videreutvikling av handlingsplanen mot sosial dumping er viktig for å bevare elementene ved det norske arbeidsmarkedet som bidrar til å gjøre Norge attraktivt for arbeidsinnvandrere: Gode og trygge arbeidsforhold, et godt arbeids- miljø med gode samarbeidsforhold og høy grad av medvirkning, og konkurransedyktig lønn, jf. kapitel 7. Det må unngås at arbeidsinnvandring bidrar til utilbørlig utnyttelse av velferdsordninger, et langsiktig press på velferdssystemet eller uheldige konsekvenser i fattige land.

Internasjonal mobilitet av arbeidskraft kan skje ved arbeidsmigrasjon som arbeidstaker eller ved tjenesteleveranser. Tjenesteyting innenfor EØS/ EFTA-området bygger på prinsippet om fri konkur-

ranse, men innenfor vedtatte reguleringer, blant annet utsendingsdirektivet. Tjenesteleveranser fra tredjeland er i hovedsak begrenset til medarbeidere som er nødvendig for å gjennomføre kontrakter.

En strategi for framtidig regulering av arbeidsinnvandring skal ikke bare være tilpasset dagens situasjon, men også framtidige situasjoner med et endret arbeidsmarked og et endret innvandringsbilde. Med dette som utgangspunkt foreligger flere muligheter. Viktige avklaringer bør blant annet gjøres langs følgende tre dimensjoner:

- Tidsdimensjonen: Skal tilrettelegging for arbeidsinnvandring tjene et kortsiktig og/eller et langsiktig behov i arbeidsmarkedet?
- Kompetansedimensjonen: Er det en bestemt type arbeidskraft vi har behov for?
- Geografidimensjonen: Fra hvilke områder bør vi rekruttere?

Disse tre dimensjonene er ikke uavhengige. De bør derfor ses i sammenheng når man skal utarbeide prinsipper for framtidig reguleringspolitikk. I de tre følgende avsnittene vil derfor de ulike dimensjonene kunne gli noe over i hverandre, selv om avsnittene tar utgangspunkt i dimensjonene hver for seg.

12.1.1 Tidsdimensjonen

Arbeidsinnvandring dekker deler av arbeidskraftbehovet og har bidratt til å dempe presset i norsk økonomi. Den markante veksten i arbeidsinnvandring vi har hatt de senere årene har muliggjort en sterk sysselsettingsvekst i flere bransjer og dempet den generelle lønns- og kostnadsveksten. Arbeidsinnvandringen har økt kapasiteten i arbeidsmarkedet og fått økonomien til å fungere mer fleksibelt, noe som har hindret lønnspress og gjort at veksten er blitt høyere enn det som ellers ville ha vært mulig. På denne måten forlenges konjunkturoppgangen, sysselsettingen holdes oppe og flere personer får muligheten til å delta i arbeidslivet, jf. kapittel 11.

Arbeidsmigrasjon har tradisjonelt spilt en betydningsfull rolle gjennom å bidra til å dekke svingninger i behovet for arbeidskraft over sesonger og konjunkturer. Det må ses i sammenheng med at etterspørselen etter arbeidskraft er den viktigste drivkraften for arbeidsmigrasjon. Det gjelder særlig for den arbeidsmigrasjonen som har skjedd innenfor det felles nordiske arbeidsmarkedet og i de siste årene fra de nye medlemslandene i EU. Arbeidsvandring mellom de nordiske landene har bidratt til mer fleksible arbeidsmarkeder i Norden.

Det har for eksempel vært betydelig arbeidsinnvandring, særlig fra Sverige, under høykonjunkturer i Norge. Flertallet av disse arbeidstakerne har returnert til hjemlandet når høykonjunkturen er over, selv om mange borgere fra andre nordiske land også har bosatt seg i Norge, jf. kapittel 3.

Mye tyder på at det vil være stort behov for arbeidskraft også i årene framover. Den demografiske utviklingen tilsier at vi i de neste 10–15 årene vil få en kraftig vekst i antall personer i arbeidsstyrken som når en alder som gir dem mulighet til å gå av med tidligpensjon eller alderspensjon i folketrygden. Samtidig vil de aldersgruppene som kommer inn i arbeidsstyrken, være betydelig mindre enn de årskullene som forlater arbeidslivet, jf. kapittel 2.

Effekten av de demografiske endringene på yrkesdeltakelsen vil være særlig sterk de kommende 10–15 årene. I denne perioden øker forsørgelsesbyrden markert, jf. kapittel 2. Etter dette, fra 2020 til 2040, vil vridningen i aldersstrukturen i mindre grad påvirke arbeidstilbudet, men først og fremst innebære at gjennomsnittsalderen i befolkningen øker. Dette vil føre til et økende personellbehov i helse- og omsorgssektoren.

De økonomiske virkningene av arbeidsinnvandring over tid avhenger av om arbeidsinnvandrerne bare blir her midlertidig eller om de bosetter seg permanent og eventuelt sammen med familie. Midlertidig arbeidsinnvandring som følger konjunkturerne og som bidrar til å fylle kortsiktige behov i arbeidsmarkedet, bidrar til økt fleksibilitet og økt kapasitet i arbeidsmarkedet. Avgjørende for de langsiktige samfunnsmessige effektene av permanent arbeidsinnvandring er først og fremst utviklingen i langsiktig yrkesaktivitet og produktivitet hos arbeidsinnvandrerne som velger å bli her, samt graden av familiegjenforening og yrkesfrekvensen til eventuelle familiemedlemmer, jf. kapittel 11. Beregninger både fra Statistisk sentralbyrå og fra FN viser at arbeidsinnvandring i liten grad påvirker forsørgelsesbyrden på lang sikt, jf. kapittel 2.

Arbeidsinnvandring øker de tilgjengelige ressursene i form av økt arbeidstilbud, men på sikt vil det være den samlede sysselsettingsraten over livsløpet til alle som kommer, både arbeidsinnvandrene selv og medfølgende familiemedlemmer, som er avgjørende for utviklingen i forsørgelsesbyrden. Arbeidsinnvandring vil likevel være viktig på kort og mellomlang sikt for å skaffe oss den arbeidskraften vi har behov for, bidra til å fjerne flaskehalser, og for å jevne ut sesongmessige og konjunkturrelle variasjoner i etterspørselen etter arbeidskraft.

12.1.2 Kompetansedimensjonen

Det er vanskelig å framskrive det langsiktige behovet for arbeidskraft innenfor detaljerte utdannings- eller kompetansegrupper på en pålitelig måte. Behovet for arbeidskraft varierer over tid både med hensyn til art og omfang. På et par år kan arbeidsmarkedet forandres uten at det fanges opp i beregningene. Jo lenger fram i tid framskrivningene strekker seg, desto større blir usikkerheten. Det vil derfor være store problemer knyttet til å utforme en langsiktig politikk for arbeidsinnvandring basert på å lage spesielle ordninger for spesifikke arbeidstakergrupper, for eksempel bestemte stillings- eller faggrupper. Når behovet for en bestemt type arbeidskraft oppstår, må regelverket være utformet på en fleksibel måte, slik at nødvendig arbeidskraft kan rekrutteres fra utlandet når det ikke finnes tilstrekkelig innenlandsk arbeidskraft tilgjengelig.

Et viktig utgangspunkt er at det er bedrifter og virksomheter som etterspør og rekrutterer arbeidskraft. Myndighetenes rolle er å legge til rette et rammeverk som gjør at de får tak i arbeidskraft når behovet oppstår. Det taler for å utarbeide et generelt rammeverk som ikke diskriminerer mellom ulike yrkesgrupper eller faggrupper, men som i størst mulig grad gir virksomhetene adgang til å rekruttere den arbeidskraften de til enhver tid etterspør. I denne sammenhengen er det særlig to forhold som det kan være aktuelt å vurdere; i hvilken grad Norge evner å konkurrere om den internasjonalt mobile arbeidskraften innenfor ulike kvalifikasjonsnivåer, og virkningene for ulike arbeidstakergrupper i Norge.

Som beskrevet i kapittel 10 er erfaringene at Norge stiller relativt sterkt i konkurransen om lavt og middels kvalifisert arbeidskraft, mens vi kan ha større problemer med å tiltrekke oss arbeidstakere med høyest kompetanse. Dette skyldes først og fremst at Norge har en sammenpresset lønnsstruktur.

Behovet for kvalifisert arbeidskraft øker. Den teknologiske utviklingen og internasjonaliseringen av arbeidslivet og samfunnet for øvrig bidrar blant annet til dette. Strukturendringer innebærer også at kunnskapsinnholdet i produksjonen øker. Samtidig fører en liknende utvikling i andre land til at etterspørselen etter denne arbeidskraften kommer til å øke på det globale arbeidsmarkedet. Selv med høy innenlandsk utdanningskapasitet vil tilgang til høyt kompetent arbeidskraft fra utlandet kunne styrke norsk næringsliv. Det har blant annet sammenheng med at norsk næringsliv vil ha behov for økt kunnskap om internasjonale forhold, språk,

kultur mv. for å klare seg på den internasjonale arenaen. I tillegg kan mangfold i seg selv skape dynamiske miljøer og fremme utvikling på den enkelte arbeidsplassen. Dette tilsier at man bør vurdere regelverket for høyt kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland for å legge til rette for økt rekruttering av denne gruppen.

Virkningene for ulike arbeidstakergrupper i Norge vil kunne bli forskjellige avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet og yrkesbakgrunnen til arbeidsinnvandrerne. Etterspørselen etter visse arbeidstakergrupper kan øke dersom arbeidsinnvandring bidrar til å løse flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet. På den annen side kan arbeidsinnvandring bidra til å fortrenge innenlandsk arbeidskraft. Særlig i de delene av arbeidsmarkedet hvor det rekrutteres ufaglært arbeidskraft, kan innvandring føre til at ledig innenlandsk arbeidskraft fortrenses og til å svekke avtaler og regelverk, jf. kapittel 11. Det må også legges vekt på at en del innvandrere som allerede har opphold i Norge, er blant dem som har størst vanskeligheter med å få innpass på arbeidsmarkedet. Dersom man utvider adgangen til arbeidsinnvandring fra tredjeland for ufaglærte, vil dette kunne gjøre arbeidet med integrering og inkludering i det norske samfunnet gjennom arbeid vanskeligere. Ufaglærte utlendinger vil også kunne være mer utsatte for langvarig ledighet i perioder med lavkonjunktur. Disse forholdene taler for en begrenset mulighet for arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra tredjeland. Arbeidsinnvandring av ufaglærte vil trolig i stor grad kunne dekkes opp gjennom EØS/EFTA-arbeidsmarkedet. I tillegg er det betydelig innvandring fra tredjeland basert på beskyttelsesbehov og familieinnvandring.

Helsepersonell

Veksten i behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren vil trolig utgjøre en av de mest markante strukturelle endringene i arbeidsmarkedet over de neste tiårene, jf. kapittel 2. Den sterke veksten i behovet for denne typen arbeidskraft brukes av og til som begrunnelse for en betydelig internasjonal rekruttering av slik arbeidskraft til Norge.

Det er tre grunner som taler for at Norge i størst mulig grad bør satse på egen rekruttering av helsepersonell framfor rekruttering fra tredjeland:

- Den globale situasjonen: De demografiske utfordringene er både nasjonale og transnasjonale. Aldring i befolkningen vil utløse økt behov for omsorgstjenester i mange land. Samtidig er det mangel på helsepersonell i mange

land og den er prekær i mange utviklingsland, jf. kapittel 9.

- Det planleggingsmessige aspektet: Behovet for helsepersonell er drevet av kjente demografiske utviklingstrekk, behovsøkningen kommer gradvis og hovedutfordringen ligger flere år fram i tid. Vi har derfor både tid og muligheter til å legge til rette for innenlandsk rekruttering til denne sektoren.
- Det varige behovet: Når behovet i denne sektoren først inntreffer, vil det være varig. Vi bør unngå å komme i en situasjon hvor et varig behov for en yrkesgruppe må dekkes fra utlandet.

Regjeringen vil derfor satse på tilstrekkelig innenlandsk utdanningskapasitet og egen rekruttering av helsepersonell i tråd med St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Samtidig bør individuelle arbeidssøkere fra utlandet innenfor helse- og omsorgssektoren gis samme mulighet til å komme til Norge som andre arbeidsinnvandrere når de tilfredsstillt kravene til å få arbeidstillatelse. Det er ikke aktuelt å innføre spesielle restriksjoner i de individuelle mulighetene for å søke og få arbeidstillatelse. Regjeringen vil likevel understreke at det ikke er aktuelt med en aktiv rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland, jf. kapittel 14.

12.1.3 Geografidimensjonen

Tradisjonelt har det nordiske arbeidsmarkedet spilt en viktig rolle for Norge. Overenskomsten om et felles nordisk arbeidsmarked ble inngått i 1954. Arbeidsvandring i Norden har bidratt til å utjevne konjunkturforskjeller mellom de nordiske landene og skapt mer fleksible arbeidsmarkeder, jf. kapittel 3. Det nordiske arbeidsmarkedet innebærer at nordiske borgere ikke trenger tillatelse for å ta arbeid i et annet nordisk land.

Det felles europeiske arbeidsmarkedet, som Norge ble en del av i 1994, innebærer at borgere i de tilsluttede landene kan ta arbeid i de andre landene i inntil tre måneder uten tillatelse. Det gjelder både arbeidstakere og tjenesteytere. Borgere av de EU-landene som er omfattet av overgangsregler, må ha tillatelse dersom de skal ta arbeid hos en arbeidsgiver i Norge. De kan likevel starte arbeidet når fullstendig søknad om tillatelse er levert. Regelverket er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Det nordiske arbeidsmarkedet har gitt oss tilgang til et arbeidsmarked som er tre til fire ganger så stort som vårt eget. EØS/EFTA-arbeidsmarkedet gir oss tilgang til et arbeidsmarked som er om-

lag hundre ganger så stort som vårt eget. Dette gir rike muligheter for arbeidssøkere til å søke etter jobber og for bedrifter til å rekruttere arbeidskraft innenfor et stort område. Arbeidsvandring vil påvirkes av variasjoner i etterspørselen etter arbeidskraft og bidra til å glatte ut konjunkturforskjeller mellom landene i EØS samt Sveits, som er det området som omfattes av det felles europeiske arbeidsmarkedet. Målet er at dette skal bidra til mer effektive og fleksible arbeidsmarkeder i hele det aktuelle området.

EØS/EFTA-området og tredjeland

EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen legger viktige rammer for EØS/EFTA-borgernes mobilitet over landegrensene, herunder mulighetene for arbeidsinnvandring til Norge. Det er derfor innvandring av tredjelandsborgere myndighetene har anledning til å styre gjennom fastsettelse av nasjonale regler. Også rekruttering innenfor EØS/EFTA-området kan påvirkes, blant annet gjennom informasjon, rekrutteringskampanjer og andre tiltak med sikte på å gjøre Norge kjent som et attraktivt sted å jobbe.

Det meste av arbeidsinnvandringen til Norge kommer fra EØS/EFTA-området. Også i framtiden er det grunn til å tro at det meste av arbeidsvandringen som berører Norge, vil foregå innenfor det nordiske og det stadig mer betydningsfulle, åpne europeiske arbeidsmarkedet. Det er grunn til å anta at dette området vil være hovedarena for rekruttering av arbeidskraft fra utlandet i mange år framover, jf. kapittel 10.

Tilgangen på arbeidskraft fra EØS/EFTA-området må ses i sammenheng med det arbeidet som foregår internt i EU for å skape et mer fleksibelt arbeidsmarked i Europa med høyere mobilitet mellom landene, jf. kapittel 9. Dessuten kommer mulighetene for ytterligere framtidige utvidelser av EU. Det betyr at tilbudet av arbeidskraft som har tilgang til det norske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen, kan komme til å øke.

Behovet for arbeidsinnvandring fra tredjeland vil likevel avhenge av hvordan mobiliteten i det europeiske arbeidsmarkedet utvikler seg. Selv om EØS/EFTA-området utvides, vil språklige og kulturelle forskjeller og geografiske avstander motvirke mobilitet og innebære at den neppe vil kunne bli like høy som den tradisjonelt har vært innenfor det nordiske arbeidsmarkedet, eller som den har vært de siste årene fra noen av de nærliggende, nye EU-landene til Norge. Etter hvert som de nye medlemslandene nærmer seg de gamle EU-landenes økonomiske nivå, vil også mobiliteten kunne

avta, selv om relative forskjeller i inntektsnivå og levestandard trolig fortsatt vil kunne være et insentiv til arbeidsvandring i mange år framover, jf. kapittel 10. Aldringen av befolkningen i Europa vil også påvirke migrasjonspotensialet til Norge, ikke minst fra de nye EU-landene.

Regulert arbeidsinnvandring fra tredjeland bør derfor være en viktig del av strategien for at norske arbeidsgivere skal kunne tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft fra utlandet, spesielt kvalifisert arbeidskraft. Konkurransen om den kvalifiserte arbeidskraften antas å øke på det globale arbeidsmarkedet etter hvert som behovet for spesielle grupper arbeidskraft med høy utdanning og kompetanse øker. Med økt utdanningskapasitet i mange tredjeland som Norge rekrutterer fra, vil tilgangen på godt utdannet mobil arbeidskraft kunne øke i årene framover. Dessuten forutsetter globalisering og verdenshandel bevegelse over landegrensene.

Nøytralitet mellom tredjeland

Utenfor EØS/EFTA-området er det ønskelig at regelverket i størst mulig grad utformes med henblikk på nøytralitet mellom land. I dette ligger at det ikke er noe ønske om særbehandling av arbeidskraft fra enkeltland, for eksempel gjennom bilaterale avtaler. På denne måten sikrer en at mobile arbeidssøkere behandles mest mulig likt uavhengig av opprinnelsesland og at arbeidsgivere selv kan bestemme hvilke land den enkelte virksomheten skal rekruttere fra. Dette sikrer likebehandling av enkeltindivider og bidrar til å legge til rette for en etterspørselsstyrt arbeidsinnvandring.

Tre unntak fra nøytralitetsprinsippet kan tenkes. For det første må Norge ta hensyn til sine handelspolitiske interesser. Regulering av personbevegelser over landegrensene er ett av flere elementer i de pågående forhandlingene i verdens handelsorganisasjon (WTO). Bevegelse av fysiske personer over landegrensene er særlig viktig i den delen av forhandlingene som gjelder handel med tjenester (GATS). Slik bevegelse gjelder tradisjonelle forretningsreisende og ansatte i flernasjonale selskaper, men også arbeidsmigrasjon av kortere varighet, for å levere tjenester.

Parallelt med den multilaterale prosessen i WTO forhandler mange land og grupper av land om handelsavtaler. Norge forhandler primært gjennom EFTA som allerede har inngått flere avtaler. Foreløpig innebærer disse avtalene få forpliktelser av relevans for innvandringspolitikken. Det vurderes som sannsynlig at man i framtidige forhandlinger vil bli møtt med krav også på dette

området. I en slik situasjon må Norges interesser på migrasjonsområdet veies mot de fordelene som avtalene gir. Eventuelle krav i forhandlingene vil mest sannsynlig gjelde tjenester som ytes av personer med høy utdanning under relativt kortvarige opphold.

For det andre kan det være aktuelt å legge spesielt til rette for god mobilitet i våre nærområder. Siden alle våre naboland med unntak av Russland omfattes av det nordiske arbeidsmarkedet og EØS/EFTA-arbeidsmarkedet, vil det særlig være tiltak som kan stimulere mobiliteten mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland som her kan være aktuelle, jf. kapittel 15.

For det tredje kan det tenkes at forholdet til målene i utviklingspolitikken tilsier at arbeidsinnvandringsstrategien i enkelte sammenhenger bør ta spesielle hensyn til arbeidskraftsbehovene i fattige land, jf. kapittel 14. Dette gjelder blant annet muligheten for å legge inn migrasjon som et moment i utviklingssamarbeidet med enkelte land. Det kan både gjelde økt rekruttering av arbeidskraft som enkelte land gjerne ser reiser ut, utvekslingsavtaler med sikte på sirkulær migrasjon eller bevisst ikke-rekruttering av nøkkelpersonell som landene vil beholde selv.

12.1.4 Premisser for politikktutforming

Med utgangspunkt i de overordnede målene og drøftingene foran legges følgende premisser til grunn for en framtidig politikk for regulering av arbeidsinnvandring:

- Framtidige arbeidskraftsbehov skal først og fremst dekkes ved mobilisering av innenlandske arbeidskraftsressurser.
- Arbeidsmigrasjon er i utgangspunktet et gode. Det bidrar til å utjevne kortsiktige svingninger i behovet for arbeidskraft, løser opp flaskehalser og utvider arbeidstilbudet på kort og mellomlang sikt.
- Norge er en del av et stort åpent europeisk arbeidsmarked. Dette gir rike muligheter for arbeidssøkere til å søke arbeid og for å rekruttere arbeidskraft innenfor et stort område.
- Rekruttering fra tredjeland er en supplerende strategi.

Hovedstrategien for å møte den framtidige etterspørselen etter arbeidskraft er å mobilisere de innenlandske arbeidskraftsressursene. Mobilisering av innenlandske ressurser kan blant annet skje gjennom tiltak for å redusere arbeidsledighet, sykefravær, uføre- og tidligpensjonering, ufrivillig deltid mv. Videre må utdanningskapasiteten gene-

relt legges til rette for på best mulig måte å møte de ulike behovene for kvalifisert arbeidskraft som oppstår innenfor ulike næringer og bransjer.

Det europeiske arbeidsmarkedet vil trolig kunne være hovedarena for rekruttering av arbeidskraft fra utlandet i mange år framover. EØS/EFTA-avtalene legger et godt grunnlag for dette.

Arbeidsinnvandring fra tredjeland bør likevel være en viktig del av strategien for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet, spesielt kvalifisert arbeidskraft. I utformingen av politikken overfor tredjeland legges følgende premisser til grunn:

- Regulert arbeidsinnvandring fra tredjeland skal ta utgangspunkt i behovet for arbeidskraft og skal legge til rette for at virksomhetene har adgang til å rekruttere nødvendig arbeidskraft innenfor rammer fastlagt av myndighetene.
- Regelverket for rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland bør i størst mulig grad utformes med henblikk på nøytralitet mellom land.
- Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft skal ikke være så høy at den fortrenger ledig innenlandsk arbeidskraft og skal heller ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv.
- Arbeidsinnvandring må ikke bidra til utilbørlig utnyttelse av velferdsordninger.
- Rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland må skje innenfor en global ramme som ikke fører til at fattige land tappes for nøkkelpersonell.

På bakgrunn av vurderingene over legges følgende strategi til grunn for regulering av arbeidsinnvandring etter kompetanse:

- Behovet for ufaglært arbeidskraft vil trolig i hovedsak kunne dekkes innenfor EØS/EFTA-området, samt fra tredjeland gjennom sesongarbeid innenfor fastsatte kvoter. I tillegg er det betydelig innvandring fra tredjeland basert på beskyttelsesbehov og familieinnvandring.
- Behovet for fagarbeidere, dvs. personer med yrkesutdanning på videregående skoles nivå eller høyere, vil trolig i hovedsak kunne dekkes innenfor EØS/EFTA-området, samt fra tredjeland gjennom en faglærtbestemmelse som legger til rette for en mer effektiv og enklere rekruttering.
- Det bør legges bedre til rette for rekruttering av høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell fra tredjeland.

Gitt de perspektivene og strategiene som er trukket opp ovenfor, er det en betydelig utfordring å legge et helhetlig grunnlag for rask og effektiv saksbehandling, en mer offensiv norsk rekrutte-

ringsprofil og en forvaltning som understøtter dette. Det gjelder både informasjon og tiltak rettet mot aktuelle land og arbeidsvandrere, og det tilbudet de får når de kommer til Norge. Under drøftes og foreslås aktuelle tiltak knyttet til henholdsvis regelverk, informasjon og saksbehandling.

12.2 Generelle prinsipper og vilkår i utlendingsregelverket – nye initiativ og forslag

Regelendringene som drøftes og foreslås i dette avsnittet, er basert på hovedprinsippet om at det kreves tilbud om arbeid før tillatelse gis. Lovgivningen skal gi grunnlag for tilstrekkelig tilgang til arbeidskraft for arbeidsgivere med behov. Regelendringene bør samtidig bidra til at saksbehandlingstiden går ned. Tid er i seg selv et betydelig poeng i kampen om høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell. For det første stilles virksomheter generelt overfor krevende leveranser fra kunder som setter korte frister. Det kan da være avgjørende å få tilgang til nødvendig kompetanse raskt. For det andre gir enklere regler og kort saksbehandling i seg selv et signal om at enkeltpersoner er ønsket i Norge. Det kan være avgjørende for om Norge velges framfor et annet land.

Et hovedgrep i et endret regelverksregime er å la arbeidsgiverne få en mer avgjørende innflytelse. Det gjelder primært det som er arbeidsgivernes ansvar uansett, nemlig å vurdere søkerens kompetanse. Forvaltningen bør få en mindre rolle på dette området enn i dag. Forvaltningens vurderinger bør først og fremst komme inn for å avgjøre om vilkår knyttet til faglært arbeidskraft er oppfylt. Med arbeidsgivernes økte ansvar kan en aktuell person begynne å arbeide tidligere enn i dag ved at selve tillatelsen gis i ettertid, innen bestemte frister.

Det kriteriet som er best egnet til å presisere arbeidsgivernes rolle, er lønnstilbudet. Det vil være et nytt kriterium i regelverket for å la arbeidsgivere ansette nøkkelpersonell og spesialister. Samtidig videreføres krav om lønnstilbud i tråd med landsomfattende tariff og overenskomster som grunnlag for å kunne ansette på faglært nivå.

På denne måten sikres at arbeidsgiverne håndterer de økte fullmaktene i tråd med regelverkets intensjoner. Ved å anvende lønn som et gjennomgående vilkår for arbeidsgivers økte rolle, bygges det videre på den norske modellen med ansvarlige parter som samarbeider til virksomhetenes beste. Det sikrer også arbeidstakerne innsikt og innflytelse for å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår.

12.2.1 Vurdering av sentrale elementer i regelverket for tredjelandsborgere

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) viderefører i hovedsak dagens prinsipper for tillatelser til arbeidsinnvandring og forutsetter nærmere regulering i forskrift. Dagens regler om arbeidsinnvandring går fram av utlendingsforskriften. Den oppleves som uoversiktlig. Lovforslaget legger grunnlag for en mer oversiktlig forskriftsregulering ved å synliggjøre at det er tre hovedgrupper arbeidsinnvandrere: arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende. En nærmere vurdering av prinsippene og vilkårene for arbeidstakere åpner muligheter for ytterligere forenklinger og bedre tilpassing til en framtidig innvandringspolitikk for tredjelandsborgere. Endringene vil gjøre det enklere for søkerne, effektivisere saksbehandlingen og derved oppnå at rekrutteringen av arbeidskraften kan skje vesentlig raskere. Det skal bidra til et mer effektivt fungerende arbeidsmarked og styrke norske bedrifter i den globale konkurransen om kompetent arbeidskraft.

Som det framgår av kapittel 5, finnes det en rekke ulike grupper tillatelser for arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Regjeringen ønsker å forenkle ytterligere etter de linjene som Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) la opp til, og redusere antallet grupper vesentlig. Regelverket for arbeidstakere inndeles i få og oversiktlige grupper. Samtidig gis det god informasjon til de arbeidssøkerne det er viktig å legge til rette for.

Et hovedskille går mellom de to gruppene som i dag er mest aktuelle:

1. Faglærte og spesialister som får tillatelse med grunnlag for varig opphold i landet og mulighet for å ta med seg sine familier.
2. Sesongarbeidstakere som forutsettes å reise tilbake til hjemlandet når grunnlaget for tillatelsen bortfaller, og som ikke får familiegjenforening under oppholdet.

Det vil være nødvendig med enkelte suppleringer for at personer som ikke naturlig eller nødvendigvis faller inn i den ene av disse gruppene, lett skal finne ut hva som gjelder for dem, og for å muliggjøre forenklinger i saksbehandlingen. Regeltekniske tilpasninger kan for eksempel være aktuelt for spesialister som skal kunne rekrutteres særlig raskt, eller for arbeidstakere som ikke fyller kravene for tillatelse som faglærte, men som bør få tillatelser som varer lenger enn sesongarbeid.

Aktuell informasjon rettet mot ønsket arbeidskraft sammen med et forenklet regelverk vil gi en situasjon hvor søkerne finner fram blant et fåtall

oversiktlige alternativer. Det vil innebære en vesentlig lettelse for den enkelte og for arbeidsgiverne. Det forenkler også for forvaltningen og gir godt grunnlag for mer effektiv behandling av søknadene og dermed raskere rekruttering for arbeidsgiverne. Samlet styrker dette bildet av Norge som et land åpent for arbeidsinnvandring.

Krav om tillatelse

Et grunnleggende vilkår er at utlendinger må ha tillatelse for å kunne oppholde seg og arbeide i Norge med mindre det er gjort unntak i regelverket. Det er gjort unntak for arbeidstakere med kortvarige arbeidsforhold i Norge. I enkelte tilfeller er unntaket kombinert med en meldeplikt til politiet. Unntakene omfatter blant annet forskere og tekniske eksperter som skal reparere maskiner mv. Ønske om kontroll for eksempel for å unngå svart arbeid og sosial dumping, gjør at Regjeringen vil holde fast ved hovedprinsippet om tillatelse, men fortsatt med klart angitte unntak. Tidspunktet for når tillatelsen må foreligge, er derimot aktuelt å vurdere.

Flere arbeidsgiverorganisasjoner har foreslått å gi større ansvar til arbeidsgivere ved rekruttering av arbeidstakere og la dem starte i arbeidet uten at utlendingsmyndighetene gir tillatelse på forhånd. Regjeringen ønsker å utvikle en slik ordning, særlig ved rekruttering av høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell. Det vil gi mulighet for rask rekruttering.

En slik ordning kan innebære at arbeidsgiveren kan ansette en faglært arbeidstaker fra et tredjeland når søkeren har slik kompetanse, men at kompetansen ikke prøves på forhånd. Den kan også bygge på at arbeidsgiveren skal tilby lønn over et visst nivå som minst bør tilsvare lønn etter tariff for faglærte/spesialister. For å sikre at ordningen brukes av seriøse arbeidsgivere og for eksempel ikke for å omgå reglene for ufaglært arbeidskraft, kan den gjennomføres ved å stille særlige krav til arbeidsgiverne eller virksomhetene. Alternative krav som kan være aktuelle å vurdere er at virksomhetene

- er bundet av norsk, landsomfattende tariffavtale,
- er av en viss størrelse, for eksempel tilsvarende bedrifter med plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg, dvs. minst 50 ansatte,
- er tilsluttet en norsk arbeidsgiverforening som har attestert at bedriften har kollektive og individuelle avtaler i samsvar med norsk lov,
- fyller vilkårene etter lov om offentlige anskaffelser, det vil si at de kan legge fram attester

for merverdiavgift og skatt og overholder lovbestemte krav innen helse, miljø og sikkerhet.

Det er mulig å gjennomføre en slik ordning ved å forhåndsgodkjenne aktuelle virksomheter. Da vil det ikke være tvil om hvem som kan foreta slike ansettelser før de gjennomføres, og det vil være notoritet over forholdet når Utlendingsdirektoratet skal instruere en utenriksstasjon til å gi visum. Samtidig vil selve forhåndsgodkjenningen innebære saksbehandling og kunne bli et forsinkende ledd. Et alternativ som bør utredes, er å stille de samme vilkårene uten at det foretas en formell godkjenning av arbeidsgiveren eller virksomheten på forhånd. I dette tilfellet foretas den reelle kontrollen av arbeidsgiver/virksomhet og om arbeidstakeren fyller vilkårene, etter at arbeidsforholdet er startet.

Utlendingsmyndighetens etterkontroll kan skje etter innlevering av søknad, om det er aktuelt for arbeidstakeren å skifte arbeidsgiver, ved fornyelse av tillatelsen eller på andre tidspunkter dersom det er grunn til å tro at vilkårene ikke etterleveres. Dersom arbeidsgiveren/virksomheten ikke fyller vilkårene for å rekruttere på denne måten, vil arbeidsforholdet måtte opphøre og arbeidstakeren forlate landet. Arbeidsgiveren kan miste en framtidig mulighet til å rekruttere på en slik måte. I tillegg vil arbeidsgiveren kunne ilegges straff etter utlendingslovens straffebestemmelser dersom ordningen åpenbart misbrukes. Fyller arbeidsgiveren vilkårene for å rekruttere, vurderes om øvrige vilkår til arbeidskontrakten eller arbeidstakeren er til stede. Er kravene oppfylt, vil utlendingen få en tillatelse. Er vilkårene ikke oppfylt, blir tillatelse ikke gitt, og utlendingen må forlate landet.

Internasjonale selskaper

En annen gruppe arbeidstakere som Regjeringen mener ikke trenger tillatelse på forhånd, er ansatte i internasjonale selskaper hvor arbeidsoppholdet i Norge er av avgrenset varighet – for eksempel to år, og den ansatte etter oppholdet reiser tilbake eller til en annen virksomhet innen samme konsern. I slike tilfeller bør det være tilstrekkelig med forenklede saksbehandlingsrutiner ved den første tillatelsen og mulighet for arbeidstakeren til å starte arbeidet før vedtak foreligger. Dette kan gjelde både ordinære arbeidstakere og andre som for eksempel hospiterer i virksomheter innenfor samme konsern som ledd i opplæring, erfaringsutveksling eller liknende.

Ansatte i internasjonale selskaper vil stort sett ikke slå seg ned i Norge, men ta med seg sin kom-

petanse enten hjem eller videre til andre land. Selv om Norge ikke får varig kompetansetilførsel ved enkeltpersonene som oppholder seg og arbeider her en periode, er slike utvekslingsordninger viktige for selskapene og deres vilje til å etablere seg i landet. Enkle ordninger som letter utvekslingen, kan styrke kompetansen innen fagmiljøet generelt i Norge, bidra til viktige arbeidsplasser også for innenlandsk arbeidskraft og generelt bidra til et positivt omdømme av Norge som et godt sted å arbeide.

Søknads- og innreisebetingelser

Faglærte/spesialister og sesongarbeidere fra tredjeland kan søke om første gangs oppholdstillatelse fra hjemlandet eller fra Norge hvis de ellers oppholder seg lovlig her. Det at søkerne kan orientere seg nærmere om arbeidstilbudene letter rekrutteringen.

Faglærte kan også få innvilget arbeidssøker-visum i tre måneder for å undersøke mulighetene for arbeid i Norge. Regjeringen foreslår at det åpnes for å innvilge oppholdstillatelse i inntil seks måneder for dette. Det vil gi borgere fra tredjeland samme søkeperiode som EØS/EFTA-borgere har, og som foreslås for nyutdannede, jf. nedenfor.

Det er viktig å legge til rette for at faglærte/spesialister kan få med seg familien til Norge så snart som mulig etter at tillatelse er gitt. Departementet vil derfor se på mulighetene for fleksible løsninger i denne forbindelsen når man utformer forskrifter til den nye utlendingsloven.

For asylsøkere er det gjort et viktig unntak fra den adgangen faglærte/spesialister har til å søke fra Norge. De som leverer søknad om asyl ved ankomst til Norge, kan ikke fremme søknad om arbeidstillatelse under samme opphold. I Sverige er det foreslått å åpne for at asylsøkere skal gis mulighet til å fremme søknad om arbeid på nærmere bestemte vilkår.¹ Også i andre land er det visse muligheter for at asylsøkere med avslag kan søke om og få innvilget arbeidstillatelse på gitte vilkår.

Det er flere hensyn som taler mot at asylsøkere med avslag på asylsøknaden skal kunne søke om tillatelse til arbeid fra Norge:

- Dersom man åpner for at asylsøkere skal kunne søke om tillatelse som arbeidsinnvandrere, vil det kunne føre til økte ankomster av

¹ DS 2007:27, *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring*. Stockholm: Justitiedepartementet.
Lagrådsremiss, 27. mars 2008, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, Stockholm: Justitiedepartementet.

asylsøkere, herunder betydelig økte ankomster av søkere med grunnløse asylsøknader. For arbeidssøkere vil det bli mulig å skaffe seg kost og losji på et asylmottak mens man søker jobb. For publikums tillit og oppslutning om asylinstituttet er det av stor betydning at man unngår ordninger som kan stimulere til en økning i antallet grunnløse asylsøknader og misbruk av systemet.

- De markedsmessige fordelene ved å tillate at faglærte asylsøkere kan søke om tillatelse fra Norge, må veies opp mot de betydelige kostnadene som vil være knyttet til en sannsynlig økning i antallet asylsøkere.
- Dersom man tillater at asylsøkere med avslag på asylsøknaden fremmer søknad om tillatelse fra Norge, må man regne med at det også er mange som ikke fyller vilkårene for slik tillatelse, som vil fremme søknader. Søknadsbehandlingen vil i seg selv være ressurskrevende.
- Det vil også kunne åpne for forsøk på å trenere avslagsvedtak og svekke innsatsen for å sikre at utlendinger uten lovlig opphold forlater landet. Det vil kunne gjøre det vanskeligere å motivere til frivillig retur og øke belastningen på politiet som har ansvar for å gjennomføre tvangsreturer.

Regjeringen vil derfor fastholde hovedprinsippet om at asylsøkere med endelig avslag ikke kan søke om tillatelse til å arbeide fra Norge. Gjennom arbeidet med forskriftene til ny utlendingslov er det likevel grunn til å se på muligheten for å utforme regler som gir et visst rom for fleksibilitet for å unngå helt urimelige utslag. En slik mulighet måtte være reservert for asylsøkere som minimum er faglærte, har kjent identitet og ikke har skjult viktige forhold eller medvirket med gale opplysninger i asylsaksbehandlingen.

Konkret arbeidstilbud, alder, vandel og lønn

Grunnlaget for en tillatelse er at søkeren skal arbeide i Norge. Innvandringen skal dekke behovet for arbeidskraft. For at tillatelse skal kunne innvilges etter dagens regelverk, må søkeren som hovedregel ha et konkret tilbud om heltidsarbeid. Dette hovedprinsippet, som er diskutert og stadfestet i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), vil Regjeringen videreføre. Det er heller ikke aktuelt å foreslå endringer i alderskravet ved å åpne for at arbeidsinnvandrere under 18 år skal gis selvstendig tillatelse til arbeid i Norge.

Videre følger det av både gjeldende regelverk og Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) at det ikke skal gis tillatelse hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å nekte utlendingen innreise, opphold eller arbeid i medhold av andre regler i loven. Et annet viktig prinsipp i gjeldende regelverk er at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. kapittel 5. Regjeringen ønsker å videreføre praksis etter disse bestemmelsene, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

Ikke aktuelt med poengsystem

For å sikre at arbeidsinnvandring først og fremst fyller behovene i arbeidsmarkedet, er det naturlig å videreføre hovedprinsippet i dagens regelverk om at det skal foreligge et konkret arbeidstilbud før tillatelse innvilges. Av samme grunn er det ikke grunn til å innføre tilbudsdrevne ordninger av typen poengsystem, lotteriordning eller liknende. Slike systemer er vanskelig å rette inn mot kompetansebehovene i norsk arbeidsliv. Det er dessuten forbundet med betydelige kostnader å oppholde seg lenge i landet uten inntekt fra arbeid. Tilbudsdrevne ordninger benyttes gjerne når hovedformålet med arbeidsinnvandringen er langsiktig, for eksempel ut fra et ønske om å vokse i folketall, jf. kapittel 9. Slike ordninger benyttes særlig til å rangere en kø av potensielle innvandrere som ønsker seg til landet. Det er mindre aktuelt for Norge hvor den årlige kvoten for faglærte/spesialister utenfor EØS/EFTA-området på 5000 tillatelser hittil ikke har begrenset tilgangen. Dessuten er slike tilbudsbestemte ordninger administrativt krevende.

For å sikre at arbeidsinnvandring bidrar til å fylle arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft, ønsker Regjeringen å videreføre den etterspørselsdrevne strategien som har vært ført i Norge så langt, altså at det er bedriftenes og virksomhetenes behov for arbeidskraft som danner grunnlaget for å innvilge tillatelser.

Bestemt arbeid/arbeidssted – type arbeid

Etter gjeldende regelverk skal tillatelser til arbeid som hovedregel være knyttet til et bestemt arbeid og et bestemt arbeidssted. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) foreslås det at tillatelser til faglærte/spesialister skal konkretiseres ved en bestemt type arbeid, jf. kapittel 5. I en ordning hvor arbeidsgivere skal kunne hente arbeidskraft uten at myndighetene foretar en vurdering av kompetansen, er det fortsatt grunn til å kreve at arbeidstakeren blir

hos denne bestemte arbeidsgiveren inntil kontroll er foretatt. Det bør være en slik tilknytning for å unngå overgang til ufaglært eller underbetalt arbeid hos en annen arbeidsgiver etter kort tid.

Fortrinnsrett – kvoteordninger for arbeidstakere

Med utgangspunkt i målet om å sikre høy sysselsetting og lav ledighet har den innenlandske arbeidskraften fortrinnsrett til ledige stillinger. Videre gjelder det et prinsipp om fortrinnsrett for EØS/EFTA-borgere innenfor det felles europeiske arbeidsmarkedet.

Det er ikke utformet noe generelt krav til hvordan fortrinnsretten skal håndteres i praksis. Dette kan enten skje gjennom påbud om at det skal foretas en arbeidsmarkedsmessig behovsvurdering fra myndighetenes side i hver enkelt sak eller i form av kvoter for bestemte søkerkategorier. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) videreføres begge ordningene for arbeidstakere. To typer kvoteordninger praktiseres i dag; den generelle nasjonale kvoten for faglærte/spesialister og en spesiell fylkesbasert kvoteordning for sesongarbeid i landbruket, jf. kapittel 5.

Ved bruk av generelle kvoteordninger for faglærte eller spesielle kvoteordninger for en bransje som sesongarbeid i landbruket, stilles ingen krav om utlysning av aktuelle stillinger gjennom Arbeids- og velferdsetaten eller EURES (Det europeiske arbeidsformidlingsnettverket). Begrunnelsen for bruk av disse kvoteordningene er at man generelt har vurdert og konkludert med at det foreligger et behov innenfor det aktuelle kompetansenivået eller bransjen og at rekruttering av utenlandsk arbeidskraft kan skje innenfor de fastlagte rammene uten at dette generelt kommer i konflikt med fortrinnsretten.

Andre land har valgt eller vurderer ulike løsningsalternativer. Erfaringer viser at arbeidsgivere generelt prioriterer innenlandsk arbeidskraft hvis slik arbeidskraft med riktig kompetanse er tilgjengelig. EØS/EFTA-borgere som er i landet, kan registrere seg som arbeidssøkere og på den måten være tilgjengelige for arbeidsgivere. Regjeringen legger til grunn at praksis på dette området videreføres. Kvotenes størrelse vil bli gjenstand for kontinuerlig vurdering ut fra behovene i arbeidsmarkedet, tilgangen på innenlandsk arbeidskraft og tilgangen på arbeidskraft fra EØS/EFTA-arbeidsmarkedet. I den sammenhengen er det viktig å følge utviklingen med hensyn til fortrinnsretten.

Returforutsetning – varig opphold

En tillatelse kan enten gi grunnlag for varig opphold i Norge eller forutsette at utlendingen skal reise ut av Norge hvis grunnlaget for oppholdet bortfaller. Personer som får tillatelse som faglært/spesialist, får en tillatelse som danner grunnlag for varig opphold, jf. kapittel 5.

Tillatelser som gis til andre grupper som sesongarbeidstakere, ufaglærte fra Barentsregionen og tjenesteytere, danner ikke grunnlag for varig opphold. Personer med slike tillatelser skal forlate Norge når tillatelsene løper ut. Ved vurderingen av søknader om slike tidsbegrensete arbeidsopphold blir det foretatt en vurdering av sannsynligheten for at søkeren vil returnere etter endt tillatelse. Da er det både relevant å legge vekt på søkerens individuelle forhold og de generelle forholdene i det landet eller området søkeren kommer fra.

Regjeringen vil videreføre gjeldende politikk på dette området. De som får tillatelse, må fylle lovens intensjon om retur dersom de ikke har et oppholdsgrunnlag her. Returforutsetningen for den enkelte søkeren må derfor fortsatt prøves dersom søknaden gjelder en tillatelse som ikke danner grunnlag for varig opphold i Norge.

Tilrettelegging for arbeid etter studier

Regjeringen vil gi større mulighet for utenlandske studenter i Norge til å søke arbeid og få tillatelse etter endt utdanning. Nyutdannede fyller vilkårene for å få en tillatelse som minst faglært. Det er ønskelig at deres mulighet til å benytte utdanningen her blir mer reell enn etter gjeldende regelverk.

Søknad om arbeidstillatelse må etter dagens regelverk leveres inn senest en måned før studietillatelsen utløper. Dersom søkeren ikke har skaffet seg et jobbtilbud innen dette tidspunktet, må vedkommende forlate Norge ved tillatelsens utløp og eventuelt søke om ny tillatelse fra hjemlandet. I enkelte bransjer er det stor rift om de flinkeste studentene, slik at noen får tilbud om arbeid før studiet er avsluttet. For mange studenter vil det være naturlig å intensivere jakten på fast arbeid etter siste eksamen. I et rekrutteringsperspektiv vil derfor en tillatelse etter studiet for å søke etter arbeid, kunne øke antallet nyutdannede som blir igjen etter utdanningen.

Regjeringen mener at nyutdannede som kan dokumentere at de har ervervet en kompetanse minst som faglært under oppholdet i Norge, skal kunne få tillatelse i inntil seks måneder mens de

søker relevant arbeid (arbeidssøkerperiode). Tillatelsen skal gi utlendingen anledning til å arbeide full tid som ufaglært samtidig som vedkommende får tid til å søke arbeid i tråd med utdanningen. De som ikke skaffer seg slikt arbeid i løpet av arbeidssøkeperioden, må forlate landet. En slik ordning vil gjøre muligheten til å søke kvalifisert arbeid etter endte studier mer reell enn etter gjeldende regelverk og synliggjøre at Norge ønsker at flest mulig kvalifiserte nyutdannede skal kunne bli boende som arbeidsinnvandrere.

En slik endring av regelverket vil utvide rekrutteringsmulighetene for arbeidsgivere. Disse arbeidssøkerne har gjennom studietiden opparbeidet en tilknytning til Norge og har hatt mulighet til å etablere nettverk her. De har økt sine muligheter på det norske arbeidsmarkedet fordi de kjenner norske forhold og har lært seg norsk.

Utenlandske studenter er en sammensatt gruppe, også når det gjelder finansiering av studiene. Noen er selvfinansierte, mange kommer på ulike utvekslingsprogrammer, gjennom kulturavtaler eller med andre typer stipend. En spesiell gruppe er studenter omfattet av den såkalte kvoteordningen som har stipend fra Statens lånekasse for utdanning. Kvoteordningen har flere formål. Den skal

- tilføre utenlandske studenter fra visse land kompetanse,
- knytte institusjoner og næringsliv i studentenes hjemland til det globale kunnskapssamfunnet,
- styrke norske institusjoners internasjonale samarbeid.

Kvoteordningen omfatter 1100 plasser pr. år. Av disse er 800 for studenter fra utviklingsland og 300 for studenter fra landene på Vest-Balkan og land i Øst-Europa og Sentral-Asia. Det betyr at det til enhver tid kan oppholde seg inntil 1100 studenter innenfor ordningen ved norske utdanningsinstitusjoner. De fleste plassene gjelder studier på masternivå eller høyere.

Studenter omfattet av kvoteordningen, som reiser til hjemlandet etter endt utdanning og har nødvendig dokumentasjon, kan etter ett år der søke om å få lånet ettergitt. Dersom de kommer tilbake til Norge før det har gått ti år etter endt utdanning, vil lånet bli «gjenopplivet». Norske myndigheter forsøker ikke å følge med på om de reiser til andre land etter at lånet er ettergitt. Hittil har om lag halvparten av studentene på kvoteordningen dokumentert opphold i hjemlandet etter ett år, størst andel fra utviklingsland.²

Denne ordningen med ettergivelse av lån vil fortsatt være et insitament til sirkulær migrasjon. Dersom nyutdannede kvotestudenter likevel ønsker å bli i Norge for å arbeide, bør de få samme mulighet som andre utenlandske studenter til å søke arbeid etter endt utdanning. Også de som finansierer studiet via kulturavtaler eller stipend fra Norges forskningsråd, bør kunne få den muligheten.

En tilsvarende ordning til å søke arbeid bør også omfatte forskere, kulturformidlere mv. som kan regnes som faglærte når de søker slikt arbeid etter endt opphold på opprinnelig grunnlag, i utgangspunktet gjerne finansiert med egne midler, eventuelt supplert med inntekt fra deltidsarbeid.

Forbedringer for familier

Når arbeidstakere tar med seg sin familie eller familien kommer senere, oppstår spørsmålet om hva slags tillatelse familien skal gis. I gjeldende regelverk eksisterer et prinsipp om avledet status, det vil si at familien ikke skal gis mer vidtgående rettigheter enn hovedpersonen. Får hovedpersonen en oppholdstillatelse med adgang til å arbeide deltid, begrenses familiens rettigheter til arbeid tilsvarende. I praksis slår dette særlig uheldig ut for studentfamilier. Regjeringen mener det er grunn til å endre dette. Familiemedlemmer som ikke skal bruke tid på studier og som derfor har anledning til å arbeide full tid, bør få mulighet til det. De kan da delta i større grad i arbeidslivet, noe som vil være positivt både for samfunnet og den enkelte. Det kan også bedre den økonomiske situasjonen for studentfamilien og bidra til at Norge oppfattes som et mer attraktivt land å studere i.

12.2.2 EØS-regelverket

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) inneholder ikke forslag til nye bestemmelser om EØS/EFTA-borgere. Bakgrunnen for dette er arbeidet knyttet til direktiv 2004/38/EF som gir EU-borgere og deres familiers rett til å bevege seg fritt i EU-området, jf. kapittel 5.

Ved gjennomføringen av direktivet vil det ikke lenger være aktuelt med oppholdstillatelser for EØS-borgere, men det vil eventuelt bli innført en registreringsordning og en ordning med oppholdskort for familiemedlemmer. I tillegg til disse administrative forenklingene vil også ordningen med permanent opphold etter fem år innebære forenk-

² Ingebjørg Birkeland, *Gjennomgang av kvoteordningen*. Bergen: Senter for internasjonal utdanning 2007

linger både for de personene det gjelder og for forvaltningen.

Overgangsordningen for arbeidstakere fra Estland, Litauen, Latvia, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn løper fram til 1. mai 2009. Tilsvarende overgangsordninger for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania løper fram til 1. januar 2009 med mulighet for forlengelse i inntil tre år. Hovedbegrunnelsen også da Bulgaria og Romania skulle innlemmes i EØS, var å bidra til ryddige og gode arbeidsforhold og hindre useriøse aktører i arbeidsmarkedet. Mange av tiltakene mot sosial dumping er iverksatt, mens enkelte fortsatt er under gjennomføring, jf. kapittel 7. Ved utgangen av 2008 vil handlingsplanen mot sosial dumping ha vært virksom så lenge at de fleste tiltakene vil være på plass. Det drøftes derfor med partene i arbeidslivet å avvikle overgangsordningene med alle EØS-land fra 1.1.2009. Bulgaria og Romania vil bli gitt en særskilt vurdering.

Nytt regelverk i samsvar med direktiv 2004/38/EF og opphevelse av overgangsordningene vil innebære langt enklere rutiner for borgere fra EØS-området. Disse vil ikke lenger trenge tillatelse, men kan reise inn i landet og begynne å arbeide med en gang de har en arbeidsavtale. Det vil gjøre rekrutteringen av arbeidskraft i EØS-området enklere enn i dag.

Tredjelandborgere som har fast opphold i et EØS/EFTA-land, kan arbeide i Norge som ledd i en tjenesteyting. Trenger de individuell arbeidstillatelse, må de søke etter regelverket for tredjelandborgere. En forenkling av tredjelandborgerens tilgang til arbeid i Norge, vil også komme denne gruppen til gode.

I EU skjer det også en drøfting av arbeidskraftinnvandring fra tredjeland, jf. nærmere omtale i kapittel 9. Innvandring fra tredjeland er ikke en del av EØS-avtalen. EU-landenes regulering vil likevel ha stor betydning når Norge utformer egne regler. Regjeringen vil derfor følge nøye med i utviklingen i EU på dette feltet.

12.2.3 Forslag knyttet til regelverket

Regjeringen vil etablere et mer oversiktlig regelverk for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA-området og vil redusere antallet arbeidstakergrupper i regelverket vesentlig. Det vil også i framtiden være arbeidstakere på minst faglært nivå som gis rett til tillatelse som kan danne grunnlag for varig opphold. Adgangen til arbeidsmarkedet for ufaglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland vil bare gjelde begrensede grupper som sesongarbeidstakere og enkelte grupper i særlige

geografiske områder innenfor enkelte næringer eller eventuelt som ledd i bistandsprosjekter. For øvrige vil det eventuelt også gjelde en nærmere regulert adgang til arbeidsmarkedet for tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende.

De viktigste gruppene

De viktigste gruppene fra land utenfor EØS/EFTA-området som regelverket skal legge til rette for er følgende:

- a) Høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell defineres som personer med tilbud om lønn over et visst beløp. Det kan settes et beløp eller knyttes til tariff lønn. Dette vil bli drøftet med partene i arbeidslivet. Arbeidsgivere som oppfyller visse vilkår, skal kunne rekruttere direkte og la arbeidstakerne starte i arbeidet før tillatelse foreligger. Tillatelsen bindes til den aktuelle arbeidsgiveren for å unngå at det oppstår rene rekrutteringsselskaper hvor arbeidstakerne overføres til andre arbeidsgivere og andre arbeidsvilkår etter kort tid. Tillatelsen gir grunnlag for familiegjenforening og varig opphold. Det foretas kontroll av lønnsnivået, men ikke av formell kompetanse. Det skjer ingen arbeidskraftsmessig vurdering når rekrutteringen skjer innenfor den fastsatte kvoten.
- b) Faglærte defineres som arbeidstakere med minst yrkesutdanning på norsk videregående skoles nivå eller tilsvarende realkompetanse og personer med spesielle ferdigheter. Arbeidsgivere som oppfyller samme vilkår som under a, kan rekruttere disse direkte og la arbeidet starte før tillatelse foreligger. Kontroll av vilkår for tilsetning som faglært, herunder søkerens kompetanse og lønnsnivå, skjer ved søknad om tillatelse. Ved tilsetning hos andre arbeidsgivere eller når arbeidsgivere ikke ønsker å rekruttere direkte i gruppene a og b, følges dagens ordning for faglærte/spesialister hvor tillatelse må foreligge før arbeidets start. Tillatelsene gir grunnlag for familiegjenforening og varig opphold. Det foretas ingen arbeidskraftsmessig vurdering for tillatelse innenfor den fastsatte kvoten.
- c) Nyutdannete: Utlendinger fra tredjeland med avsluttet utdanning i Norge skal kunne få arbeidstillatelse i inntil 6 måneder, uansett type jobb, mens de søker relevant arbeid for å komme i gruppe a eller b. Nyutdannete innenfor den såkalte kvoteordningen for studenter fra utviklingsland mv. får samme mulighet dersom de ønsker å bli boende i Norge for å arbeide. De må da betale tilbake lånet i Statens lånekasse

for utdanning på vanlige vilkår. Forskere, kulturarbeidere mv. på minst faglært nivå som har avsluttet opprinnelig opphold og som søker arbeid som faglært eller spesialist, vil også bli omfattet av denne arbeidssøkerordningen

- d) Sesongarbeidstakere må ha tillatelse før arbeidets start, som i dag. Den gis for inntil seks måneder og gir ikke grunnlag for familiegjeningforening eller varig opphold. For søkere omfattet av kvote foretas ingen arbeidskraftsmessig vurdering.
- e) Ufaglærte: Her stilles ingen krav til kompetanse. Ufaglærte omfatter i dag i første rekke sesongarbeidstakere. I tillegg kan borgere fra Barentsregionen på visse vilkår ta arbeid. Det foreslås å innføre ufaglærte som egen generell gruppe som kan gis midlertidig tillatelse etter at departementet har gitt retningslinjer for hvilke geografiske områder eller næringsområder dette skal gjelde.

Regjeringen vil innføre en ordning som gir større ansvar for arbeidsgiver og mulighet til å ansette arbeidskraft fra gruppene a og b uten myndighetenes tillatelse på forhånd. Regelverket må åpne for å stille vilkår til arbeidsgiverne, eventuelt også for godkjenningsordninger, muliggjøre reelle etterkontroller og gi sanksjonsmuligheter ved brudd på vilkår og misbruk av ordningen.

Tabell 12.1 oppsummerer hvordan grunnlaget for familiegjeningforening og varig opphold fordeler seg mellom de fem hovedgruppene. Gruppe a og b får tillatelse som gir grunnlag for familiegjeningforening og varig opphold, mens gruppe d og e ikke får det.

Øvrige forslag til endringer i utlendingsregelverket er følgende:

- Ansatte arbeidstakere og hospitanter i internasjonale selskaper kan få første tillatelse for inn-

til to år og starte i arbeidet før tillatelsen foreligger.

- Perioden arbeidssøkere på minst faglært nivå kan oppholde seg i Norge for å søke arbeid utvides fra dagens arbeidssøkerervisum for inntil tre måneder til oppholdstillatelse i seks måneder. Det gir disse tredjelandsborgerne samme mulighet som EØS/EFTA-borgere og som her foreslås for nyutdannede.
- Tiltak for raskere behandling av familiegjeningforening med arbeidsinnvandrere vil bli vurdert.
- Regjeringen ønsker å gi familie til studenter mulighet for heltidsarbeid og ikke bare tilsvarende tillatelse til arbeid som studenten har (deltid).
- Det drøftes med partene i arbeidslivet å avvikle overgangsordningene med alle EØS-land fra 1.1.2009. Bulgaria og Romania vil bli gitt en særskilt vurdering.

12.3 Informasjon, søknadsprosedyrer og organisering

12.3.1 Informasjon

Bedre tilgjengelig og mer samordnet informasjon om forhold som berører alle former for arbeidsinnvandring er et prioritert område for Regjeringen. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet slås det fast at:

«(D)epartementet vil utvikle en strategi for å samordne og gjøre bedre tilgjengelig informasjon knyttet til rettigheter og plikter for utenlandske arbeidstakere og virksomheter som skal jobbe i Norge, og for norske arbeidsgivere som ønsker å benytte utenlandsk arbeidskraft.»

Departementet vil arbeide videre med utviklingen av en slik strategi, blant annet basert på de for-

Tabell 12.1 Grunnlaget for varig opphold og familiegjeningforening i de fem hovedgruppene

	Grunnlag for	
	varig opphold	familiegjeningforening
a) Høyt kvalifiserte og nøkkelpersonell	JA	JA
b) Faglærte	JA	JA
c) Nyutdannede arbeidssøkere	NEI ¹	JA ²
d) Sesongarbeidstakere	NEI	NEI
e) Ufaglærte	NEI	NEI

¹ Selve tillatelsen til å søke arbeid gir ikke grunnlag for varig opphold, men en overgang til gruppe a eller b vil gi det.

² Det forutsettes at familier som allerede er her, kan få bli i søkeperioden, men tillatelsen til å søke arbeid gir ikke grunnlag for familiegjeningforening for familie som ikke er i Norge.

slagene og tiltakene som omtales i dette kapitlet. Det vil danne grunnlaget for den videre oppfølging og konkretisering av strategien. Bedre og mer samordnet informasjon i tilknytning til alle former for arbeidsinnvandring forutsetter innsats på flere områder, også utover det som gjelder rettigheter og plikter for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Informasjonsbehov og -kanaler

Behovet for informasjon varierer mellom ulike grupper og situasjoner:

- Utenlandske arbeidstakere som søker arbeid i Norge.
- Arbeidsgivere i Norge som søker arbeidskraft i utlandet.
- Arbeidstakere med jobb og tillatelse, som befinner seg her.
- Arbeidsgivere som har rekruttert og ansatt utenlandsk arbeidskraft.

Tilsvarende behov for informasjon gjelder også for utenlandske tjenesteytere som får oppdrag i Norge, og for dem som kjøper tjenester av disse.

Før en arbeidstaker begynner en søknadsprosess om arbeidstillatelse, vil de trenge informasjon om Norge, jobbmuligheter og aktuelle arbeidsgivere, lønn og arbeidsvilkår, mv. Slik informasjon om arbeidsmarkedet er grunnleggende for en vellykket rekruttering av ønsket arbeidskraft. I tillegg etterspørres gjerne informasjon om tilbudet av ulike typer offentlige tjenester, skatt, om boligmarkedet og andre sentrale rammebetingelser for et liv i Norge, jf. kapittel 13.

Videre har både arbeidstakere og eventuelt arbeidsgivere som ønsker å rekruttere utenlandsk arbeidskraft, behov for informasjon om blant annet vilkår for arbeidstillatelse og søknadsprosedyrer, godkjenning av utdanning, og rettigheter og plikter generelt, mv. Tilsvarende vil langt på vei også gjelde for utenlandske tjenesteytere og for dem som kjøper tjenester av disse.

Informasjon om vilkår og søknadsprosess for arbeidstillatelse er spesielt viktig i en tidlig fase. Informasjonsinnhenting om slike forhold løper parallelt med at man orienterer seg om situasjonen på arbeidsmarkedet. Dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker konkluderer med at kostnadene ved å søke er for høye, eller at det eksisterer barrierer som vil gjøre det vanskelig å skaffe arbeidstillatelse, kan det bety at de ikke går videre i prosessen. Mangelfull informasjon kan også bidra til at arbeidssøker eller arbeidsgiver oppfatter prosessen som mer kompleks enn den faktisk er, eller at den tar lengre tid enn nødvendig.

Som omtalt i kapittel 6 finnes det i dag mange ulike kanaler eller kilder som tilbyr informasjon til de forskjellige aktørene. Samlet tilbys det mye informasjon, og på noen felter er denne tilstrekkelig. Mange opplever at det kan være vanskelig å orientere seg i den tilgjengelige informasjonen, spesielt med tanke på hvor man finner den og hvilken type informasjon som er relevant i det enkelte tilfellet. I tillegg er det ønskelig med mer informasjon på andre språk enn norsk.

Dette kommer klart fram i en brukerundersøkelse om nyankomne innvandreres informasjonsbehov utført av Statskonsult.³ Arbeidstakere fra land innenfor EØS/EFTA-området bruker egne nettverk som den viktigste informasjonskanalen for arbeid og arbeidsbetingelser i Norge ifølge undersøkelsen. De ønsker mer informasjon tilgjengelig i skriftlig form på offentlige kontorer, gjerne på eget språk, og på internett. Systemet i Norge oppleves som byråkratisk og lite rasjonelt. Til tross for god service, kan det være mangel på relevant kunnskap i offentlige etater.

Faglærte/spesialister fra land utenfor EØS/EFTA bruker i større grad internett som informasjonskilde enn andre arbeidsinnvandrere. De etterlyser blant annet lettere tilgjengelig offentlig informasjon og en samlet oversikt over hele søknads- og etableringsprosessen i Norge. Informasjonen bør finnes på engelsk. I tillegg til internett spiller ulike typer rekrutteringsfirma og formidlingsagenter, både i hjemlandet og i Norge, en viktig rolle som informasjonskilde.

Arbeidsgivere opplever mye av det samme: Offentlig informasjon er for fragmentert og lite tilgjengelig. For lite er oversatt til aktuelle språk, og systemet oppfattes som uoversiktlig og komplisert. De etterlyser ordninger hvor flere tjenester kan utføres på samme sted, for eksempel hos Arbeids- og velferdsetaten. Videre er det ønske om egen nettportal for arbeidsgivere som ansetter utenlandsk arbeidskraft.

Sentrale offentlige etater som Utlendingsdirektoratet, politiet, Arbeids- og velferdsetaten, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Tollvesenet satser alle på internett som hovedkanal for sin informasjonsvirksomhet. De fleste har også en form for direkte informasjonsvirksomhet til publikum via spesielle svartjenester (telefon, e-post) og «over skranken». Etatene gir uttrykk for at det er rom for betydelige forbedringer, ikke minst når det

³ Statskonsult, *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandregrupper*. Statskonsult rapport 2007: 1

gjelder oversettelse til ulike språk og generell tilgjengelighet.

I sin oppsummering av brukerundersøkelsen anbefaler Statskonsult følgende tiltak:

- Berørte offentlige etater, og i særdeleshet ledelsen i disse, må gi høyere prioritet til informasjon, kommunikasjon og service til nyankomne arbeidsinnvandrere.
- Mer informasjon på flere språk.
- Bedre informasjon om språkopplæring.
- Økt vekt på helhetlig informasjon.
- Mer informasjon om tillatelser, lønn og skatt.
- Større variasjon i bruk av informasjonskanaler, ikke bare internett.
- Videreutvikling av internettportaler.
- Styrket førstelinjetjeneste.

For noen av disse tilrådingene er det allerede iverksatt konkrete tiltak, jf. beskrivelsen av nytt servicesenter for arbeidsinnvandrere i kapittel 6.

Utlendingsdirektoratet har igangsatt et prosjekt for å kartlegge hvilken informasjon potensielle arbeidstakere trenger for å velge Norge som arbeidssted, og gjennom hvilke kanaler de ønsker denne informasjonen. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI – tidligere Statskonsult) gjennomfører prosjektet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet.

Generelt kan informasjon om arbeidsinnvandring grovt sett deles i to. Første del gjelder søkeprosessen både for arbeidstakere og arbeidsgivere, eventuelt også tjenesteytere. For disse er det særlig aktuelt å bruke utenriksstasjonene, EURES, rekrutteringsfirmaer og ulike nettportaler. Andre del gjelder rettigheter og plikter for dem som arbeider i Norge, og arbeidsgivere og oppdragsgivere som har rekruttert fra utlandet. Her er det en spesiell utfordring å skaffe seg oversikt over regelverk og ordninger. I det følgende drøftes mulige tiltak på begge områder.

Utenriksstasjonene som informasjonskanal

Utenriksstasjonene er en viktig del av førstelinjetjenesten i utlendingsforvaltningen. Utenriksstasjonene mottar i mange tilfeller søknader om arbeidstillatelse, og enkelte stasjoner har også kompetanse til å innvilge søknader om arbeidstillatelse som faglært/spesialist når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Tilbakemeldinger fra flere arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner viser at det kan være behov for å vurdere om norske myndigheter bør være mer aktive for å informere utenlands om mulighetene for arbeid i Norge. Det etterlyses bl.a. en informasjonsstrategi som kan

bidra til å framheve Norges komparative fortrinn, vårt behov for arbeidskraft og hvordan man går fram dersom man ønsker seg til Norge. En slik strategi vil ikke frata norsk næringsliv det selvstendige ansvaret det har for å markedsføre jobbmuligheter i Norge ved behov.

På bakgrunn av den viktige rollen utenriksstasjonene allerede spiller, er det naturlig å vurdere om de bør tillegges en enda mer framtrædende rolle. Det kan legges mer ressurser i informasjonsarbeidet som utføres, spesielt i særlig aktuelle land, slik det allerede er gjort i land som Polen og Tyskland. Det kan for eksempel vurderes om de i større grad skal være en rådgivningskanal for arbeidssøkere som ønsker å arbeide i Norge og norske arbeidsgivere som har behov for kvalifisert arbeidskraft. Erfaringer viser at en slik strategi bør kobles mot arbeidsgivernes behov og ledige stillinger i Norge. Strategien bør derfor samordnes med annen Norgesinformasjon og med det som gjøres via EURES.

Som grunnlag for det videre arbeidet kan det være hensiktsmessig med et pilotprosjekt, hvor enkelte aktuelle ambassader tillegges et særlig ansvar for å fremme Norge som et godt land å bo og arbeide i. I denne sammenhengen er det aktuelt å starte opp med ambassader i land som allerede har mange arbeidsinnvandrere i Norge, og land med stort arbeidsmigrasjonspotensial.

EURES og Arbeids- og velferdsetatens rolle

Det europeiske arbeidsformidlingsnettverket, EURES, er viktig for spredning av informasjon om situasjonen på nasjonale arbeidsmarkeder, ledige stillinger i alle EØS-land og CV-er fra mobile arbeidssøkere. Informasjon gjøres gjennom dette systemet tilgjengelig på alle EØS/EFTA-språk, jf. kapittel 4.

Erfaringene fra EURES er at generell informasjon om arbeidsmuligheter i Norge ikke er tilstrekkelig for å tiltrekke seg ettertraktet arbeidskraft. Informasjon om reelle stillinger og praktiske råd og veiledning er viktig for arbeidssøkere som sier de gjerne vil til Norge for å jobbe.

EURES satser målrettet på informasjon og veiledning til både arbeidsgivere og arbeidssøkere. Videre bruker EURES media systematisk for å gjøre arbeidsgivere oppmerksom på EURES sine rekrutteringstjenester. Formidlingsbistanden gjennom EURES til norske arbeidsgivere er styrket gjennom flere EURES-konsulenter, jf. kapittel 4. Personell fra EURES er også mye brukt som foredragsholdere og eksperter.

I Norge driver Arbeids- og velferdsetaten EURES. Arbeids- og velferdsetaten er myndighetenes organ for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken både nasjonalt og internasjonalt innenfor EØS. Etaten har et generelt koordineringsansvar for informasjon om arbeidsformidling til arbeidssøkere og arbeidsgivere. En informasjons- og rekrutteringsstrategi for utenlandsk arbeidskraft med utgangspunkt i Arbeids- og velferdsetatens rolle er et godt utgangspunkt siden europeiske land trolig vil være hovedarena for rekruttering av slik arbeidskraft i mange år. En forankring av et samlet overordnet ansvar i Arbeids- og velferdsetaten markerer også at arbeidsinnvandringspolitikken er en integrert del av Regjeringens strategi for arbeid og velferd. Dette vil gi Arbeids- og velferdsetaten god mulighet til å balansere hensyn mellom det innenlandske arbeidsmarkedet på den ene siden og arbeidsinnvandringen på den andre siden. Flere arbeidsgivere har også uttrykt et ønske om økt ansvar til Arbeids- og velferdsetaten, jf. Statskonsults brukerundersøkelse som er omtalt ovenfor.

I lys av det ansvaret Arbeids- og velferdsetaten allerede har for informasjon om arbeidsformidling innenfor EØS/EFTA-området, er det naturlig å gi etaten et koordineringsansvar for informasjon også overfor innvandring fra tredjeland. De konkrete arbeidsoppgavene knyttet til koordineringsansvaret og arbeidsdelingen med andre sektorer vil bli vurdert nærmere. Det er behov for å avklare nærmere samspillet med andre aktører for å sikre at det tas et totalgrep som også omfatter oppdragsgivere og oppdragstakere for tjenesteleveranser. Uklare ansvarsforhold når det gjelder koordineringen av informasjon som gjelder alle former for arbeidsinnvandring, må unngås.

Informasjonsbasen i EURES kan også benyttes av personer fra tredjeland. Behovet for nye målrettede tiltak, som også skal bidra til at EURES i større grad kan brukes av søkere fra tredjeland, vil bli vurdert nærmere.

Nettbasert informasjon

Som nevnt i kapittel 6, inneholder mange nettsteder informasjon om norske samfunnsforhold og det norske arbeidsmarkedet, og om søknadsprosessen. Det er et mål å presentere informasjonen på en mer helhetlig og brukervennlig måte. Bedre samordning og forenkling av informasjonen som ulike instanser har lagt ut på nettet, er et aktuelt tiltak for å lette rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft.

Regjeringens mål er å skape et informasjonssamfunn for alle, jf. St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle. I meldingen vises det bl.a. til Soria-Moria-erklæringen der det er en uttalt ambisjon å gjøre Norge til en ledende kunnskaps- og IKT-nasjon. Det blir framhevet at « det skal satses på «universell utformet teknologi og en offensiv IKT-politikk i offentlig sektor.»

Den viktigste nettsiden for å informere utenlandske arbeidstakere om jobbmuligheter i Norge og norske arbeidsgivere om rekruttering av utenlandsk arbeidskraft fra EØS/EFTA-området er www.eures.no. Innbyggerportalen Minside, www.norge.no, og næringslivsportalen Altinn, www.altinn.no, er eksempler på portaler som bl.a. har som mål å gi brukerne enkel og samordnet tilgang til offentlig informasjon og offentlige elektroniske tjenester. Den engelskspråklige, utadrettede versjonen av innbyggerportalen er Norgesportalen, www.norway.no. Innholdet er tilpasset brukere som ønsker informasjon om norske samfunnsforhold og informasjon om offentlige etater på engelsk. Utlendingslovgivning og søknadsprosedyrer er i første rekke omtalt på www.udi.no. Det vises for øvrig til kapittel 6 for andre relevante nettsider.

Internett har gjort terskelen for å rendyrke budskap fra det offentlige på egne nettsteder og portaler meget lav. Dette er positivt så lenge brukeren vet hvilken portal som innehar den informasjonen en søker. Samtidig kan det være en kilde til frustrasjon og forvirring når det gjelder å finne fram til hvilken nettportal som inneholder den informasjonen brukeren søker etter. Nettportalene har dessuten navn og design av svært ulik karakter. Det er ingen standarder for utforming av offentlige nettsteder. Konsekvensene av dette er blant annet at den offentlige informasjonen kan framstå som fragmentert og vanskelig å finne fram i. Regjeringen vil derfor utrede muligheten for å utvikle en helhetlig og overordnet nettportal rettet mot utenlandske arbeidssøkere og arbeidsgivere som ønsker å rekruttere fra utlandet. Nettportalen bør tilsvarende rettes mot utenlandske tjenesteytere som får oppdrag i Norge, og for dem som kjøper tjenester av disse.

En særskilt portal for arbeidsinnvandring rettet mot både arbeidstakere og arbeidsgivere, herunder forhold som gjelder tjenesteytere, bør være en portal som primært er en oversiktlig og dekkende veiviser til de ulike nettstedene hvor den mest oppdaterte og utfyllende informasjonen til enhver tid befinner seg. I tillegg bør nettportalen inneholde informasjon levert av andre aktuelle instanser, men mer kortfattet og generell informa-

sjon enn det som er å finne under de aktuelle nettstedene som driftes av andre faginstanser. Informasjonen bør også tilrettelegges slik at den er tilpasset søkerens varierende kunnskapsnivå om regelverk mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet ta initiativ til at det utredes nærmere hvilken organisering en slik nettportal skal ha, herunder hvem som bør ha ansvaret for utvikling og drift av en felles nettportal. De viktigste faginstansene og bidragsyterne vil være:

- Arbeids- og velferdsetaten
- Utlendingsdirektoratet
- Politiet
- Arbeidstilsynet
- Skatteetaten
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Tollvesenet
- Brønnøysundregistrene/Altinn
- Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og andre godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner mv.
- NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Ansvaret for at det faglige innholdet i informasjonen er korrekt, oppdatert og foreligger på flere språk, bør følge faginstansen i tråd med det generelle sektoransvaret. Hvordan dette kan ivaretas på en hensiktsmessig måte vil bli vurdert videre i samarbeid med de berørte faginstansene. Utredning av en felles nettportal for informasjon bør også ses i sammenheng med en eventuell etablering av et kontaktpunkt for tjenestetilbydere, jf. omtale nedenfor.

Mest mulig utadrettet informasjon om Norge og om mulighetene til å kunne arbeide og bosette seg her bør også finnes på www.norway.no, med lenker til den nye nettportalen og eventuelt andre aktuelle sider. I tillegg vil det være aktuelt å gi noen etater et samleansvar for relevant informasjon på nivået under den nye nettportalen. Dette kan for eksempel gjelde Integrerings- og mangfoldsdirektoratets ansvar for koordinering av informasjon om bo og levekår generelt, samt informasjon om relevante offentlige tjenester i et integreringsperspektiv for nyankomne innvandrere, jf. nedenfor.

Etter hvert som mulighetene til å søke om tillatelse elektronisk utvides, vil det være nærliggende å se informasjonsbehov og portal for elektronisk søknad i sammenheng, jf. avsnitt 12.3.2.

Informasjon til nyankomne arbeidsinnvandrere

I tillegg til det ansvaret arbeidsgiverne har til å gi informasjon og opplæring til nyankomne arbeidsinnvandrere, er det viktig å sikre at de får ytterligere nødvendig informasjon om rettigheter og plikter i arbeidslivet generelt, for eksempel informasjon knyttet til velferdsordninger mv. For å sikre at informasjonen gis uavhengig av internettgang, språkkunnskaper i norsk og engelsk, eller kjennskap til offentlige etater og ulike nettportaler, kan det være hensiktsmessig med en egen startpakke med skriftlig informasjon om nøkkelspørsmål ved arbeid og opphold i Norge. En slik startpakke vil også kunne inneholde en oversikt over og veiledning i hvor interesserte kan finne mer detaljert informasjon. Videre bør den oversettes til aktuelle språk som arbeidsinnvandrere forstår, oppdateres årlig og også finnes på Internett. Det vil være aktuelt å trekke organisasjonene i arbeidslivet og andre frivillige organisasjoner inn i informasjonsarbeidet. Startpakken bør også ses i sammenheng med en felles nettportal for informasjon. Tiltaket er nærmere omtalt i kapittel 13.

Kontaktpunkt for tjenesteytere

Gjennom lover og regler stiller myndighetene ulike krav om registreringer og rapporteringer til virksomheter.

Regjeringens handlingsplan for elektroniske tjenester til næringslivet har som mål at alle relevante tjenester rettet mot næringslivet skal gjøres tilgjengelige i Altinn-portalen i løpet av 2008. EUs tjenstedirektiv stiller krav om at hvert land oppretter ett eller flere elektroniske kontaktpunkt der all nødvendig informasjon og prosedyrer for å søke om tillatelser gjøres tilgjengelig for nasjonale og utenlandske tjenesteytere.

Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til om direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen. Dersom tjenstedirektivet innlemmes, vil et eventuelt kontaktpunkt bygge på Altinn-portalen. Intensjonen med kontaktpunktet er at alle prosedyrer og formaliteter skal kunne utføres elektronisk.

Kontaktpunkt for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

EU-direktivet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (direktiv 2007/36/EF) legger opp til et tettere samarbeid mellom godkjenningsmyndighetene i landene. I tillegg skal det utpekes et nasjonalt kontaktpunkt. Kontaktpunktet skal gi all nødvendig informasjon om godkjenning av yrkes-

kvalifikasjoner etter direktivet, spesielt informasjon om nasjonal lovgivning for de regulerte yrkene. Videre skal det veilede arbeidstakerne i utøvelse av deres rettigheter og, ved behov, koordineres med de øvrige kontaktpunktene i EØS/EFTA-området. Direktivet gjelder ikke for søknader fra borgere utenfor EØS/EFTA-området.

12.3.2 Søknadsprosedyrer og organisering

Uavhengig av regelverkets innretting vil det være behov for å vurdere enklere og mer effektive søknadsprosedyrer ved rekruttering av utenlandsk arbeidskraft.

Brukerundersøkelsen blant nyankomne innvandrere, jf. avsnitt 12.3.1, og synspunkter fra ulike arbeidslivsorganisasjoner viser at det er utbredt misnøye med prosedyrer og saksbehandlingstider i forvaltningen, spesielt for arbeidstakere fra land utenfor EØS/EFTA-området. Generelt etterlyses en effektivisering for å gjøre søknadsprosedyrer – både når det gjelder arbeidstillatelser, personnummer og godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner – enklere og raskere. Flere forslag er lagt fram for å bedre på situasjonen, blant annet:

- Rask overgang til elektroniske saksbehandlingssystem i utlendingsforvaltningen og elektroniske søknadsprosedyrer.
- Forbedre samhandlingen og informasjonsflyten mellom ulike offentlige myndigheter og instanser, spesielt mellom utlendingsforvaltningen og skattemyndighetene.
- Tidsgaranti, for eksempel en måned, for behandlingen av arbeidstillatelsessaker.
- Alle vedtak, også innvilgelser, må foreligge på engelsk.

På disse områdene er noen tiltak allerede iverksatt, mens andre vurderes og foreslås iverksatt.

Elektronisk søknad og saksbehandling

Dagens saksflyt og organisering av saksbehandlingen av søknader om arbeidstillatelser er basert på at søknadene sendes i papirform mellom instansene. Et viktig bidrag til enklere og raskere saksbehandling er innføring av elektronisk søknad og saksbehandling. Dette betyr økt service for brukerne gjennom raskere saksbehandling fordi informasjon sendes mellom etatene med minimal bruk av tid. I tillegg vil systemet i praksis gjøre det mulig for søkere å registrere informasjon i saken selv.

Regjeringens overordnede mål om effektivitet, kvalitet og service i offentlig sektor ligger til grunn for arbeidet. De nye løsningene skal ivareta nød-

vendig sikkerhet knyttet til de kravene som stilles i personopplysningsloven. Det legges opp til tett samarbeid med Datatilsynet ved valg og innføring av løsninger. Fleksibilitet er også viktig fordi det innebærer større grad av uavhengighet når det gjelder organisatorisk og geografisk plassering for saksbehandlere, søkere og samarbeidspartnere.

Arbeidet ble påbegynt i 2007, og en rekke tiltak og prosjekter er allerede gjennomført. Innføring av nye elektroniske løsninger for utlendingsforvaltningen vil etter planen bli implementert og tatt i bruk gradvis i perioden 2008 til 2010. Utviklingsprogrammet er modulbasert og arbeidssaker er gitt prioritet.

En elektronisk løsning for innlevering av søknad vil også kunne legge til rette for at det settes krav til fullstendig søknad før søknaden kan leveres. Hvordan slike løsninger eventuelt kan utformes på en formålstjenlig måte, vil kunne bli aktuelt å vurdere nærmere i arbeidet med nytt elektronisk saksbehandlingssystem.

Bedre samhandling: Felles informasjons- og saksbehandlingsskontorer

Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere i Oslo etablert 2007 innebærer en samlokalisering av medarbeidere fra Skattetaten, Utlendingsdirektoratet, politiet og Arbeidstilsynet. Senteret gir informasjon og veiledning og utfører enklere saksbehandling av de respektive etatene, jf. nærmere omtale i kapittel 6. Dette gjør det enklere å følge norsk lov, for eksempel når det gjelder skattereglene, og norske lønns- og arbeidsbetingelser. Samtidig styrkes førstelinjetjenesten i utlendingsforvaltningen med sikte på et enklere og mer oversiktlig system. De samarbeidende etatene har satt i gang en gjennomgang av oppgavene i kontoret og behandlingen av disse, med sikte på ytterligere forbedringer av oppgaveløsningen.

På bakgrunn av de gode erfaringene fra Oslo så langt er det grunnlag for å vurdere om en skal etablere flere felles informasjons- og saksbehandlingsskontorer med sikte på en videre regionalisering av mer integrerte løsninger. Flere slike kontorer vil sikre et felles kontaktpunkt for informasjon og skrankebehandling av søknadene også utenfor Oslo-området. Det er grunn til å forvente at et slikt felles kontaktpunkt vil bidra til en betydelig enklere og raskere søke- og etableringsprosess for utenlandsk arbeidskraft. I tillegg vil det legge grunnlag for bedre service overfor målgruppen. I denne sammenhengen bør det blant annet vurderes nærmere hvordan det er mulig å ivareta større grad av skrankebehandling av kurante saker, enn

innenfor dagens samlokaliseringsmodell. I kapittel 15 er det foreslått at ett av disse kontorene eventuelt etableres i Kirkenes som del av Regjeringens nordområdesatsing.

Saksflyt og angivelse av maksimal saksbehandlingstid for arbeidstillatelse

Politiet kan i enkle saker foreta skrankebehandling og innvilge foreløpige arbeidstillatelser og EØS-tillatelser. Enkelte utenriksstasjoner er også gitt anledning til å fatte vedtak for arbeidstillatelser etter bestemmelsene om faglært arbeidskraft. Mer krevende saker behandles av Utlendingsdirektoratet, men det kan ofte være behov for å innhente informasjon fra andre instanser. God saksbehandlingsskapasitet og gode saksbehandlingsrutiner sikrer at de som fyller vilkårene for en tillatelse, kan begynne å arbeide så raskt som mulig. Som vist i kapittel 6, er det mange ulike instanser arbeidsinnvandrere må forholde seg til for å tilfredsstille de ulike kravene knyttet til et arbeidsforhold, både fra utlendingsforvaltningen og andre etater. Dette er med på å gjøre systemet komplisert og uoversiktlig, og fører til at det noen ganger tar lang tid før man får levert all dokumentasjon som er nødvendig for å kunne begynne i arbeid.

Når elektroniske løsninger er iverksatt for søknader om arbeidstillatelse og forslagene til nytt regelverk som er foreslått er på plass, jf. avsnitt 12.2, bør søker kunne påregne en maksimal saksbehandlingstid på 4 uker fra fullstendig søknad er mottatt til vedtak er fattet. En forutsetning for dette er at søkerens identitet er kjent og at dokumentasjonen er verifiserbar. En ytterligere forenkling av prosedyrer og kortere behandlingstid for det store flertallet av de arbeidsrelaterte utlendingssakene vil skje når overgangsordningene er opphevet og det ikke lenger er krav om å søke om tillatelse fra borgere av ulike EØS/EFTA-land. Det er foreslått å formalisere oppholdsretten for EØS/EFTA-borgere ved en registreringsordning. En ren registreringsordning vil innebære at det bare skal sjekkes at nødvendige identifikasjonspapirer foreligger og for arbeidstakere at det er en bekreftelse på ansettelsesforholdet.

Høsten 2007 ble det igangsatt et tverrdepartementalt prosjekt for effektiv ressursbruk og raskere saksgang med tilfredsstillende kvalitet og god service i utlendingsforvaltningen i samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet.⁴ Prosjektet har som mål å legge grunnlag for tiltak som skal sikre bedre saksflyt, også for saker som gjelder arbeidsinnvandring.

På bakgrunn av arbeidet som er utført så langt, vil ansvars- og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen gjennomgås med sikte på å vurdere løsninger som kan bidra til redusert saksbehandlingstid og økt brukerretting for utlendingssaker inklusive arbeidsinnvandringssaker. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i en vurdering av hva som er den beste oppgavedelingen for utlendingsforvaltningen sett under ett, med vekt på de enkelte aktørenes komparative fortrinn.

Spørsmålet om hvilke instanser som skal ha vedtakskompetanse må vurderes i sammenheng med innføring av elektronisk saksbehandling. Ved nye elektroniske løsninger kan innlevering av søknad i større grad løsrives fra hvor søknaden behandles. Hvordan en kan sikre størst mulig brukernærhet samtidig som en sikrer nødvendig spesialisering og kompetanse, herunder ivaretar kontrollmessige hensyn og legger til rette for stor driftsfordeler, vil bli vurdert nærmere.

Formidling av vedtak til søkeren

Personer som søker om arbeidstillatelse, kan fremme denne enten gjennom norsk utenriksstasjon i hjemlandet, eventuelt et annet land hvor søkeren har en fastere tilknytning, eller til politiet (i Norge) der vedkommende bor, jf. kapittel 6. Når vedtak om arbeidstillatelse treffes i Utlendingsdirektoratet, sendes vedtaket på norsk til politiet ved positivt vedtak, med en eventuell orientering om vedtaket på engelsk til utenriksstasjonen dersom søkeren befinner seg i utlandet. Når søkeren kommer til Norge og melder seg for politiet, vil vedtaket på norsk bli utlevert. Avslag på søknad sendes på engelsk til utenriksstasjonen. Det bør legges til rette for at alle vedtak formidles på engelsk.

Utlendingsdirektoratet vil fra og med inneværende år sende egne vedtak direkte til arbeids-/oppholdssøkere som har adresse i Norge, og til arbeidsgivere som søker på vegne av arbeidstakere, som ledd i arbeidet med å gi bedre service til brukerne.

12.3.3 Forslag knyttet til informasjon, søknadsprosedyrer og organisering

Undersøkelser gjort blant arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere viser at mange ønsker raskere saksbehandling og bedre tilgjengelig og mer hel-

⁴ På bakgrunn av St.prp. nr. 56 (2006-2007) *Tilleggsbevilgning til utlendingsforvaltningen – økt saksbehandlingsskapasitet, nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket.*

hetlig informasjon på flere språk og gjennom flere kanaler.

En rekke igangsatte eller foreslåtte tiltak vil bidra til å forbedre situasjonen. Av igangsatte tiltak kan følgende nevnes:

- Det er gitt prioritet til arbeidsinnvandringssaker i implementeringen av elektroniske løsninger og elektronisk saksbehandlingssystem for utlendingsforvaltningen.
- UDI er bedt om å sende svar direkte til arbeids-/oppholdssøkere som har adresse i Norge, og til arbeidsgivere som søker på vegne av arbeidstakere, for å spare tid før vedtak kommer fram til søkerne.
- Saksflyten i utlendingsforvaltningen går gjennom i et helhetsperspektiv med sikte på mer effektive løsninger og økt brukerservice.

I tillegg foreslås følgende i denne meldingen:

Informasjonstiltak

- Arbeids- og velferdsetatens koordineringsansvar for informasjon utvides til også å omfatte arbeidsinnvandring fra tredjeland. Arbeids- og velferdsetatens rekrutteringsservice til arbeidssøkere og arbeidsgivere skjer med utgangspunkt i EURES. De konkrete arbeidsoppgavene knyttet til koordineringsansvaret og arbeidsdelingen med andre sektorer vil bli vurdert nærmere.
- Det settes i gang et arbeid for å vurdere en egen nettportal som inngang til all relevant informasjon som gjelder arbeidsinnvandring og tjenesteimport. Dette vil bli gjort i samråd med berørte faginstanser.
- Det vurderes nærmere hvordan utenriktjenesten kan brukes på en bedre måte for å markedsføre jobbmuligheter i Norge. I denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig med et pilotprosjekt, hvor enkelte aktuelle ambassader tillegges et særlig ansvar for arbeidet med å fremme jobbmuligheter i Norge.
- Det vurderes å utarbeide en egen startpakke med skriftlig informasjon om spørsmål ved arbeid og opphold i Norge til nyankomne arbeidsinnvandrere, jf. kapittel 13.
- I tillegg pågår det et arbeid med å utvikle nye nasjonale kontaktpunkter for tjenesteytere og for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lovregulerte yrker.

Tiltak rettet mot søknadsprosedyrer og saksbehandling

- Det vurderes å etablere flere felles informasjons- og saksbehandlingkontorer med representanter fra de mest berørte instansene, basert på erfaringer med det felles servicekontoret som er etablert i Oslo.
- Søkere skal kunne påregne en maksimal saksbehandlingstid på 4 uker for søknader om arbeidstillatelse fra fullstendig søknad er tatt til vedtak er fattet, når nytt regelverk er på plass og når elektronisk saksbehandling er implementert. Det er en forutsetning at søkerens identitet er kjent og at dokumentasjonen er verifiserbar.
- I lys av innføringen av elektroniske løsninger for utlendingsforvaltningen vil det kunne bli aktuelt å vurdere om det skal settes krav til fullstendig søknad før søknaden kan leveres.
- Det legges til rette for at alle vedtak formidles til brukerne på engelsk
- Gå gjennom ansvars- og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen med sikte på å vurdere løsninger som kan bidra til redusert saksbehandlingstid og økt brukerretting for utledningssaker inklusive arbeidsinnvandringssaker. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i en vurdering av hva som er den beste oppgavedelingen for utlendingsforvaltningen sett under ett.

12.4 Oppsummering

Hovedstrategien for å møte framtidige etterspørsel etter arbeidskraft er å mobilisere innenlandske arbeidskraftsressurser. I tillegg vil trolig det europeiske arbeidsmarkedet kunne være hovedarena for rekruttering av arbeidskraft fra utlandet i mange år framover. EØS/EFTA-avtalene legger et godt grunnlag for dette. Rekruttering fra tredjeland er en supplerende strategi.

Regjeringen ønsker å etablere et mer oversiktlig regelverk for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA-området, og redusere antallet arbeidstakergrupper i regelverket vesentlig. Det vil også i framtiden være arbeidstakere på minst faglært nivå som gis rett til tillatelser som kan danne grunnlag for varig opphold. Adgangen til arbeidsmarkedet for ufaglærte arbeidsinnvandrere vil gjelde begrensede grupper som sesongarbeidstakere og enkelte grupper knyttet til særlige geografiske områder, næringer mv.

Regjeringen ønsker enklere søknadsprosedyrer og betydelig raskere saksbehandling i arbeidsinnvandringssaker og vil på visse vilkår åpne for at arbeidstakerne kan starte i arbeidet før tillatelse foreligger. Saksbehandlingstiden bør være så kort som mulig, for alle typer arbeidstillatelser. Innføring av nye elektroniske løsninger for saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen vil legge til rette for mer effektiv saksgang. Regjeringen vil gjennomgå ansvars- og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen med sikte på å vurdere løsninger som kan bidra til redusert saksbehandlingstid og økt brukerretting.

Bedre tilgjengelig og mer samordnet informasjon om alle forhold som berører arbeids- og tjenesteinnvandring er et prioritert område for Regjeringen. Det er et mål å presentere relevant informasjon på en mer helhetlig og brukervennlig måte. Det er behov for å utvikle en strategi for samordnet og utvidet informasjon til utenlandske arbeidstakere eller tjenesteytere som ønsker seg til Norge, og til norske arbeidsgivere eller oppdragsgivere som ønsker å benytte utenlandsk arbeidskraft eller tjenesteleverandører. En egen nettportal med felles inngang til all relevant informasjon som gjelder arbeidsinnvandring og tjenesteimport, utredes.

13 Arbeidsinnvandrernes deltakelse i samfunnet – spesielle utfordringer

13.1 Innledning

Siden arbeidsinnvandringen på 1970-tallet har Norge endret seg i retning av et mer flerkulturelt samfunn. I samme periode har myndighetene gjennomført en omfattende og bevisst integreringspolitikk. Integreringspolitikken skal bidra til å sikre en stabil samfunnsutvikling gjennom å legge til rette for at innvandrerbefolkningen gis like muligheter som befolkningen for øvrig til å bidra og delta i samfunnet. Målrattede integreringstiltak skal gi viktig «starthjelp» for at innvandrere som bosetter seg her, raskt skal få kjennskap til rettigheter og plikter, lære norsk og bidra på ulike samfunnsarenaer.

Erfaringen fra tidligere arbeidsinnvandring til Norge viser at behovet for særskilte tiltak for å sikre arbeidsinnvandrernes deltakelse i yrkes- og samfunnslivet over tid, varierer med arbeidsinnvandrernes kulturelle, språklige og utdanningsmessige bakgrunn samt deres utsikter og motiver for langvarig opphold i Norge.

De viktigste statlig finansierte integreringstiltakene, som opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram, har flyktninger og familiegjenforente til disse som hovedmålgruppe. Arbeidsinnvandrere har ikke tilgang til særskilte statlig finansierte ordninger. De omfattes, som befolkningen for øvrig, av det norske velferdssamfunnets generelle ordninger, slik som helsevesen, skole og barnehage. Kommunene på sin side vil i ulik grad også følge opp de som ikke har rett til statlig finansierte ordninger med spesifikke integreringstiltak.

Arbeidsinnvandrere er en heterogen gruppe. Det viktigste de har felles er at de har kommet til Norge for å arbeide. Retten til varig opphold kan opparbeides over tid, avhengig av hva slags arbeidstilknytning den enkelte har, jf. kapittel 5.

Internasjonaliseringen av arbeidsmarkedene fører til økt konkurranse om arbeidskraften på tvers av land. Norge stiller i utgangspunktet med et handikap sammenliknet med en del andre land ettersom norsk er et lite språksamfunn og det er få utlendinger som har kjennskap til språket. Et fortrinn er at vi har et stabilt og forutsigbart samfunn

med få sosiale konflikter, et velutbygd velferdssystem og relativt ordnede forhold i arbeidslivet, jf. drøftingene i kapittel 10.

13.2 Samfunnsmessige muligheter og utfordringer

13.2.1 Betydningen av omfang og sammensetning av arbeidsinnvandring

Omfanget av arbeidsinnvandring har økt betydelig de senere årene. Hvis arbeidsinnvandringen, i tillegg til annen innvandring, holder seg på et høyt nivå, vil det på lengre sikt ha betydning for befolkningens størrelse og sammensetning, jf. kapittel 2, og for samfunnsutviklingen for øvrig.

Størrelsen på innvandringen, og dermed den samlede befolkningen, vil ha betydning for strukturelle forhold som for eksempel planlegging av infrastruktur for kommunikasjon, boliger osv. Den vil også ha betydning for utbyggingen av sentrale tjenesteområder som barnehager, skole, helse og pleie- og omsorg. Dette er utfordringer som kommunene i stor grad vil stå overfor. Det er samtidig grunn til å anta at håndteringen av den konjunkturbestemte innvandringen vil påvirke nivået på den samlede innvandringen over tid.

Sammensetningen av arbeidsinnvandringen etter kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og opprinnelsesland er med på å bestemme hvilken innvirkning innvandringen vil ha på Norge som samfunn. Uansett er det sannsynlig at den økte innvandringen også vil endre Norge kulturelt og sosialt. Dagens arbeidsinnvandrere kommer i all hovedsak fra EØS/EFTA-området. Det er grunn til å tro at europeisk arbeidsinnvandring fortsatt vil være dominerende de nærmeste årene, supplert av et begrenset antall fra andre deler av verden. Selv om etterspørselen etter arbeidskraft fra norske arbeidsgivere er den viktigste drivkraften bak arbeidsinnvandringen, vil inn- og utvandring også kunne påvirkes av ytre drivkrefter vi ikke har kontroll over, ikke minst befolknings- og levekårsutviklingen i Europa og EUs utvidelsespolitikk. I forbindelse med denne stortingsmeldingen fikk

ECON i oppdrag å lage ulike scenarier som kan inntreffe fram til 2040. Slike scenarier er ikke noe mer enn en strukturert spekulasjon om framtiden, men kan likevel gi verdifulle innspill til langsiktig politikkkutforming. I boks 13.1 gis en oppsumme-

ring basert på scenarieprosjektet gjennomført av ECON.

Scenariene viser at Norge kan se forskjellig ut på lang sikt, avhengig av hvem arbeidsinnvandrerne er og om integreringen lykkes. Det er også

Boks 13.1 Ulike scenarier for framtidig arbeidsinnvandring

ECON har utarbeidet tre scenarier for å illustrere konsekvenser av ulike typer framtidig arbeidsinnvandring som kan inntreffe fram til 2040.

I det *første* scenariet tenker ECON seg at arbeidsinnvandringen i hovedsak vil komme fra EØS-området samt andre europeiske land og land i Europas nærområder, bl.a. Tyrkia. Dette kan for eksempel skje gjennom flere EU-utvidelser. I dette scenariet ser man for seg at innvandringen til Norge er høy fram til 2040. De relative forskjellene i lønnsnivå mellom Norge og utvandringslandene holder seg, noe som bidrar til at arbeidsinnvandrere tar med familien og bosetter seg i Norge. De fleste, herunder etterkomere av dagens innvandrere, er bosatt i de største byene. En del arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og europeiske klimaflyktninger er bosatt i distriktene slik at avfolkningen av landsbygda er stoppet opp. I dette scenariet ser man for seg eksistensen av noen store innvandrergupper, herunder en stor andel med muslimsk opphav, og en annen med betydelig innslag av katolikker. Gruppene er store nok til å ha en godt synlig samfunnsrolle og verdimotsetningene er blitt sterkere. Så vel de religiøse gruppene som nye grupper innvandrere som forfekter antimaterialistiske verdier står blant annet for konservative holdninger til familiens stilling i samfunnet. Arbeidsinnvandrerne er i stor grad på middels utdanningsnivå (fagutdannede) og i liten grad en byrde for velferdssamfunnet. Samfunnet er egalitært, med en sammenpresset lønnsstruktur, og sterke fagforeninger.

I det *andre* scenariet er arbeidsinnvandringspolitikken først og fremst betinget av at innvandringen fra EØS-området har tørket ut. EU har ikke utvidet sine grenser og har i tillegg begrenset innvandringen fra øst og sør. Arbeidsinnvandringspolitikken er innrettet på å trekke til landet arbeidstakere med høy kompetanse fra fattigere områder i verden med økonomisk vekst

og et godt utbygd utdanningssystem. Den internasjonale konkurransen om arbeidskraft er sterk, og de best kvalifiserte arbeidsinnvandrerne krever høye lønninger for å komme til Norge. Prisen for å kunne lokke arbeidsinnvandrerne til Norge er å tillate større lønnsforskjeller. I 2040 har vi et samfunn med vesentlig større sosiale ulikheter, men forskjellene følger ikke skillet mellom innvandrere og «nordmenn». Innvandrerne finnes både blant de mest velstående og blant de med størst levekårsproblemer. Norge er sterkt urbanisert, og i storbyene finnes områder med store sosiale problemer, vold og ungdomskriminalitet. Mange religioner er representert.

I det *trede* scenariet er arbeidsinnvandringspolitikken betinget av at innvandringen fra EØS-området avtar. Afrika-politikken står høyt på dagsorden. Det er et ønske om å bidra til vekst og stabilitet i regionen. Samtidig har norsk næringsliv sterke interesser i flere av de fattige landene og vil vise samfunnsansvar. Arbeidsinnvandringspolitikken er basert på bilaterale avtaler om import av arbeidskraft for begrensede perioder. Norge bidrar med finansiering av utdanningsinstitusjoner og sykehus i aktuelle land, mot at de som blir utdannet skal arbeide i Norge i 5 år. Norge er fremdeles ganske egalitært. Det er et ønske om at arbeidsinnvandring ikke skal føre til permanent bosetting. Siden systemet bare åpner for kortvarige arbeidsopphold, utgjør arbeidsinnvandringen ingen belastning på velferdssystemet og har liten betydning for befolkningsstørrelsen. Integrering er ikke noe mål, tvert imot er målet å opprettholde insentiver for retur. Arbeidsinnvandrerne er derfor lite integrert i det norske samfunnet. Dette skaper noe friksjon mellom dem og befolkningen ellers. Det har vært en økende strøm av illegal arbeidsinnvandring til Norge, og det har dannet seg et segment i arbeidslivet hvor arbeids- og lønsvilkår er dårligere enn ellers.

mulig å trekke opp en rekke andre scenarier som kan være vel så realistiske i beskrivelsen av hvordan Norge vil se ut. Det vesentlige i denne sammenhengen er å vise at usikkerheten er stor, men at det likevel kan være noen sentrale fellestrekk som har betydning for politikktutviklingen, herunder for hvordan man vurderer betydningen av integreringstiltak.

I meldingen er det lagt til grunn at arbeidsinnvandringen til Norge skal være styrt av behovene for arbeidskraft i ulike næringer. Hvordan ulike virksomheter i privat og offentlig sektor utnytter de mulighetene innvandringen gir har stor betydning for deres og samfunnets kortsiktige og langsiktige gevinster.

13.2.2 Arbeidslivets tilpasninger

Økt arbeidsinnvandring gjør det norske arbeidslivet mer sammensatt med hensyn både til kunnskap og kompetanse samt kulturelt mangfold. Arbeidsinnvandring vil kunne bidra til at den samlede produksjonen og velferden øker, gjennom at de enkelte virksomhetene blir mer produktive. Tilsvarende vil økt etnisk mangfold i arbeidslivet gi både utfordringer og muligheter for virksomhetene.

Økt arbeidsinnvandring gir et bedre grunnlag for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Det gir også muligheter for å ha en arbeidsstyrke med kunnskaper om et marked som i økende grad består av heterogene konsumentgrupper med ulike preferanser, oppfatninger, kulturer og identiteter. Møtet mellom mennesker med ulik bakgrunn og livserfaring på arbeidsplassen gir større muligheter for at det utvikler seg nye tanker, ideer og skaperkraft. Dette vil kunne styrke konkurranseevnen i en globalisert verden, og det vil springe ut av mangfoldet i seg selv, ikke den enkeltes spesialkompetanse.

Gevinstene ved økt mangfold forutsetter et arbeidsliv som vet å verdsette personer med ulik kompetanse og bakgrunn. I tillegg til myndighetenes arbeid med å legge til rette for integrering vil det derfor være av stor betydning hvordan bedrifter, fagforeninger og samfunnet generelt forholder seg til innvandrerne.

13.2.3 Utfordringer for velferdssamfunnet

Verdimessige utfordringer

På lengre sikt er det grunn til å tro at ulikheter med hensyn til forhold som familieideologi, holdninger til kjønnslikestilling og religiøs praksis vil kunne øke som følge av økt innvandring, jf. boks 13.1.

Konkurrerende verdisyn vil kunne få økt grad av legitimitet og oppslutning i større deler av befolkningen. Det kan i neste omgang påvirke oppslutningen om dagens velferdssamfunn. Oppslutningen om og bærekraften i dagens velferdssamfunn vil også avhenge av at holdninger til bruk og misbruk av sentrale velferdsordninger ikke endres. På kort og mellomlang sikt (5–10 år) er det liten grunn til å tro at den økte arbeidsinnvandringen vil ha konsekvenser for dagens oppbygning og organisering av velferdssamfunnet.

Sosial dumping, svart arbeid og illegal innvandring

Arbeidsinnvandringspolitikken bygger på en grunnforutsetning om at innvandrerne skal ha de samme lønns- og arbeidsvilkår som befolkningen ellers. Dette vilkåret er viktig for å unngå at arbeidsinnvandring bidrar til å undergrave standarder og avtaler i norsk arbeidsliv. Å bidra til ryddige arbeidsvilkår, herunder norsk lønn, kan virke positivt for å trekke arbeidsinnvandrere til landet. Det gjør også at innvandrerne får mulighet til ha en tilfredsstillende levestandard, herunder kunne betale for en tilfredsstillende bolig. Tiltakene i handlingsplanen mot sosial dumping er derfor av vesentlig betydning for å unngå en opphoping av dårlige levekår i enkelte grupper og for å hindre en todeling av arbeidslivet hvor det utvikler seg et eget segment for utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn de som gjelder i resten av arbeidslivet. Arbeidsrettslige regler og arbeidet mot sosial dumping er nærmere omtalt i kapittel 7 og drøftet i kapittel 11.

Det er spesielt tre forhold som gjør det påkrevd å rette oppmerksomhet mot svart arbeid og illegal innvandring i tilknytning til arbeidsinnvandring. For det første viser erfaring at det i tilknytning til store legale arbeidskraftsstrømmer også vil kunne følge en illegal innvandringsstrøm. For det andre vil de illegale innvandrerne være villige til å ta arbeidsoppgaver til en lavere lønn enn nordmenn. For det tredje vil det, dersom svart arbeid og illegal arbeidsinnvandring får lov til å utvikle seg over tid, kunne skapes grunnlag for annen kriminalitet.

Antall anmeldte forhold for vinningskriminalitet hvor den mistenkte eller siktede er en statsborger fra et land i Øst Europa, har økt betraktelig de siste årene. Det bidrar til å understreke behovet for å bekjempe svart arbeid og illegal innvandring. Innvandrere som oppholder seg illegalt i landet, forsørger seg som regel innenfor den svarte økonomien. Gjennom handlingsplanen mot sosial dumping arbeides det på bred front for å motvirke slike mulige utviklingstrekk. Tiltak for å motvirke

og avsløre svart arbeid er også en viktig del av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, med vektlegging av samarbeid mellom de berørte etatene.

Betydelige arbeidskraftstrømmer

De framskrivingene som er gjort, tilsier at det vil være store strømmer av arbeidsinnvandrere ut og inn av landet. Det er grunn til å tro at en stor del av arbeidsinnvandringen fortsatt vil være av kort varighet. Uavhengig av varighet er det to utfordringer som er spesielt relevante. For det første gir den økte tilstrømmingen et behov for en forsterket informasjonsinnsats overfor den enkelte, ikke minst om rettigheter og plikter. For det andre vil antallet som har krav på og omfattes av de norske velferdsordningene, bli langt større. Det siste er blant annet en utfordring for den kapasiteten arbeids- og velferdsforvaltningen har til å følge opp på en rask og effektiv måte.

Økt behov for boliger

Økt tilflytting til landet skaper nødvendigvis økt behov for boliger. Arbeidsinnvandrerne vil, som de gjør i dag, søke til de områdene av landet der tilbudet av arbeid er størst. Dette er ofte i sentrale strøk hvor det også er størst press på boligmarkedet. Arbeidsinnvandringen vil kunne føre til noe mer press på boligmarkedet, særlig i leiemarkedet, i enkelte områder.

Økt arbeidsinnvandring til Norge kan i noen grad bidra til å forsterke tendensene til sentraliseringen i landet ved at innvandrere synes å bosette seg i noe større grad i sentrale kommuner enn befolkningen ellers, jf. kapittel 3. Det er behov for å få et bedre grunnlag for å vurdere hvilke spesielle boligpolitiske utfordringer økt arbeidsinnvandring kan medføre. Det er i dag i liten grad foretatt kartlegging av arbeidsinnvandreres boforhold mens de arbeider her. Det er behov for mer systematisert kunnskap om boligstandard, boutgifter og hvordan arbeids- og boforhold er koplet sammen.

Bruk av velferdsordningene

De fleste som kommer som arbeidsinnvandrere, er i en alder hvor det er vanlig å få eller ha barn. Det er derfor ikke overraskende at de velferdsytelsene som i dag brukes i størst grad, er knyttet til omsorg for barn, for eksempel barnetrygd og kontantstøtte. EØS-avtalen innebærer at arbeidsinnvan-

drere som er EØS-borgere, har rett til disse ytelsene også når familien befinner seg i hjemlandet.

Arbeidsinnvandringens virkning på velferds-systemet vil blant annet være avhengig av den gjennomsnittlige varigheten av arbeidsoppholdet. De som er på kortvarige opphold, enten som lønns-takere ansatt i en norsk bedrift eller som tjenesteleverandører ansatt i en bedrift i hjemlandet, har i mindre grad behov for velferdsstatens ytelser og nytter i liten grad tilgjengelige ordninger i dag.

Bruken av velferdsordninger henger også i stor grad sammen med i hvilken grad arbeidstakere opprettholder sin yrkesdeltakelse fram til ordinær pensjonsalder, jf. kapittel 11. Forskning viser at enkelte grupper som kom tidlig på 1970-tallet, er blitt uførepensjonister i større grad enn andre arbeidstakere, jf. kapittel 3. Slike erfaringer innebærer at det er viktig å være oppmerksom på eventuelle trekk ved arbeidsinnvandrerne, deres arbeids- og levekår, som tilsier økt risiko for at de får en spesielt kort yrkeskarriere.

Offentlige tjenester

Det offentlige tjenesteapparatet skal sørge for at også arbeidsinnvandrere og deres familier kan benytte velferdsordninger som arbeidsmarkedstjenester, helsetjenester, barnehage og skole på lik linje med den øvrige befolkningen. En betydelig del av disse tjenestene er kommunale tjenester. Arbeidsinnvandringen kan bidra til økt press på enkelte tjenester, slik som barnehage og skole, særlig fordi det kan ta tid for barna til arbeidsinnvandrerne å lære seg språket så godt at de får godt læringsutbytte. En annen utfordring kan være at det til enkelte kommuner kan komme mange nye innbyggere i løpet av kort tid og at kommunens tjenesteapparat ikke er dimensjonert for dette.

13.2.4 Integreringspolitikkenes plass

Det er åpenbart at gevinstene ved økt arbeidsinnvandring vil variere sterkt, ikke minst avhengig av hvordan samfunnet takler en del av de utfordringene som er diskutert foran. I hvilken grad nye innvandrere blir integrert i arbeidslivet og samfunnet har stor betydning for at økt mangfold ikke skal føre til sosiale spenninger mellom majoritet og minoriteter og mellom minoritetene. Arbeidsinnvandrere stiller i utgangspunktet med dårligere forutsetninger enn norske arbeidstakere når det gjelder språk og kulturell og sosial innsikt i det norske samfunnet. Integreringspolitikkenes oppgave i den sammenhengen er å bidra til å sikre at arbeidsinnvandrerne får de samme mulighetene til delta-

kelse i arbeidslivet og samfunnet som befolkningen for øvrig. Dette vil bidra til å hindre en utvikling av store levekårsforskjeller i befolkningen langs etniske skillelinjer.

Størrelsen på den illegale innvandringen og omfanget av svart arbeid kan angripes fra to sider. For det første er det viktig å endre norske bedrifter og husholdningers holdninger til svart kjøp av tjenester. Dette er ikke tema for denne meldingen, men i forlengelsen av allerede igangsatte tiltak mot sosial dumping er det Regjeringens mål å intensivere innsatsen på dette feltet. For det andre er det viktig å sørge for at tilbudet av svart arbeid reduseres. Innvandrernes egen holdning til dette er viktig. En antagelse er at legale arbeidsinnvandrere som er godt integrerte, vil kunne påvirke landsmenn som «søker lykken» i det illegale markedet, til heller å gå inn i ordnete forhold. For eksempel er det et velkjent fenomen at nyankomne innvandrere gjerne bosetter seg i nærheten av egne landsmenn, noe som blant annet letter den uformelle informasjonsflyten.

Det er ikke grunnlag for å si at dagens legale arbeidsinnvandrere utgjør en trussel mot velferds-samfunnets ordninger. Tvert imot viser erfaringene så langt at forbruket av midlertidige ytelser fra folketrygden er lavt i gruppen. Det er ikke noe som tyder på at holdningene til å utnytte velferds-samfunnets inntektssikringsordninger er annerledes i denne gruppen enn i befolkningen for øvrig. Det er ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt utnyttelsen av slike ordninger vil øke over tid. Det er grunn til å tro at godt integrerte arbeidsinnvandrere med lønns- og arbeidsvilkår som resten av befolkningen vil være den beste garantien for at dette problemet ikke vil oppstå.

Det er grunn til å tro at integrering av arbeidsinnvandrere også har betydning for hvordan samfunnet er i stand til å ivareta innvandrere generelt. Hvis arbeidsinnvandrere lærer språket, deltar i samfunnet og oppleves å bidra positivt i samfunnsutviklingen, vil det være av betydning for hvordan vi klarer å inkludere innvandrerbefolkningen i stort.

13.3 Utfordringer ved arbeidsinnvandrernes deltakelse i yrkes- og samfunnslivet

Arbeidsinnvandrere har arbeid som grunnlag for oppholdet i Norge. Sysselsettingen i denne gruppen er derfor høy, i hvert fall i begynnelsen av oppholdet. I Integrerings- og mangfoldsdirektoratets

(IMDi) undersøkelse av et utvalg arbeidsinnvandrere fra Polen og Baltikum som er folkeregistrert i Norge, svarer ni av ti at de er i arbeid. Åtte av ti er i fast jobb. Nesten alle menn, om lag 97 pst., og 78 pst. av kvinnene er i arbeid.¹ Ettersom undersøkelsen ikke inkluderer arbeidsinnvandrere som ikke er bosatte, og har en svarprosent på 43, kan den ikke tas til inntekt for hele gruppen av arbeidsinnvandrere som kommer fra disse landene.

I undersøkelsen fra IMDi, svarer syv av ti at de helt sikkert eller trolig kommer til å bo i Norge om fem år. Seks av ti som fortsatt har familie i hjemlandet, ønsker å få familien til Norge. Det er også registrert en sterk økning av tillatelser til familiegjenforening fra Polen fra 2006 til 2007. En annen undersøkelse utført av Fafo finner en tilsvarende tendens som IMDi.² Samtidig viser erfaringene så langt at mye av arbeidsinnvandringen er midlertidig, og at mange reiser ut av landet etter noen år, jf. kapittel 3.

Et flertall av dem som kommer på familiegjenforening med arbeidsinnvandrerne, er kvinner. Det norske samfunnet er i stor grad basert på toinntektsfamilier for å sikre en normal levestandard. Det er viktig å bygge opp under og legge til rette for at kvinnene som kommer som familiegjenforente med arbeidsinnvandrere, deltar i arbeidslivet og får mulighet til å bidra i samfunnet. Det vil blant annet være viktig for å hindre at disse husholdningene gjennomgående får lavere inntekt enn resten av befolkningen.

Både for den enkelte arbeidsinnvandreren og for samfunnet samlet er det viktig at de arbeidsinnvandrerne og medfølgende familiemedlemmer som bosetter seg permanent i landet, har høy yrkesdeltakelse over livsløpet. Det er avgjørende at vi unngår en utvikling der mange faller ut av arbeidsstyrken og blir stønadsmottakere etter en tid i Norge, jf. kapittel 3. Svak integrering i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig kan føre til utstøtning fra arbeidsmarkedet på lengre sikt.

Behovet for informasjon og kunnskaper i norsk og om samfunnet

Undersøkelsen fra IMDi tyder på at flere arbeidsinnvandrere og deres familie opplever utfordringer med å finne fram til viktig informasjon om lover og regler, skaffe seg nødvendige norskkunnskaper, delta i organisasjonsliv og lokalmiljø og skaffe seg

¹ IMDi-rapport (1-2008), *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*

² Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum red. (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27

norske venner. Arbeidsinnvandrere skal være i arbeid, men både de og deres familie skal også kunne fungere og delta i samfunnet. Det er derfor viktig å ta tak i de spesielle utfordringene arbeidsinnvandrerne har.

God tilgang til informasjon og gode muligheter for norskopplæring er viktig for at arbeidsinnvandrere raskt skal få kjennskap til rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Det vil også bidra til å forhindre dårlige bo-, arbeids- og lønnsvilkår og sosial dumping. På lengre sikt vil det bidra til å legge grunnlaget for en mer stabil utnyttelse av arbeidskraften til arbeidsinnvandrere som blir i landet.

I dag finnes det ikke en oversiktlig, samlet og lett tilgjengelig informasjon tilpasset nyankomne arbeidsinnvandreres behov. Mange etterspør lettere tilgjengelig informasjon om norske skatteregler, regler for oppholdstillatelse, om helsevesenet mv. Mange finner at informasjon fra det offentlige ofte er vanskelig å forstå, blant annet fordi deler av informasjonen bare finnes på norsk, og det er vanskelig å orientere seg om hvor i det offentlige systemet informasjonen kan finnes.

Fram til 1. januar 2004 kunne arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer få inntil 850 timer gratis norskopplæring. I dag har arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området etter introduksjonsloven plikt til å delta i 300 timers norskopplæring, og de må selv bekoste opplæringen. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge på grunnlag av EØS/EFTA-regelverket, har verken rett eller plikt til norskopplæring. De må også bekoste en eventuell opplæring selv.

Selv om arbeidsinnvandrerne har et ansettelsesforhold ved ankomst til Norge, vil gode norskkunnskaper være av betydning blant annet for deltakelse i kompetansehevende tiltak og for karrieremessig utvikling. Gode norskkunnskaper vil fremme deltakelse i yrkes- og samfunnslivet for arbeidsinnvandrernes ektefeller. Ikke minst norskkunnskaper er nødvendig for å kunne følge opp barns skolegang og eventuelle fritidsaktiviteter.

IMDis undersøkelse blant arbeidsinnvandrere viser at om lag 42 pst. ikke hadde gjennomført norskopplæring. Andelen synker med økende botid, men også blant personer med 6 år eller lengre botid var det nesten 30 pst. som verken hadde fullført norskopplæring eller bestått en norskprøve. 71 pst. av dem som var i jobb, var helt eller delvis enig i utsagnet «jeg har behov for bedre norskkunnskaper for å fungere godt i jobben». Viktige barrierer mot å gå på norskopplæring oppgis å være manglende tilgjengelighet til opplæringen, problemer med å kombinere norskopplæring med

lange arbeidsdager og kostnader ved opplæringen.³

Sosialt nettverk

Arbeidsinnvandrerne er også samfunnsmedlemmer. Deres muligheter til å delta i ordinære sosiale sammenhenger varierer fra person til person. De aller fleste mener kontakten med det ordinære norske samfunnet er viktig. I IMDis undersøkelse blant arbeidsinnvandrere svarer 90 pst. av respondentene at de er helt eller delvis enig i påstanden «det er viktig for meg å ha norske venner». Til tross for dette ser det ut til at de fleste har få eller svake relasjoner til nordmenn. Mange opplever at det er vanskelig å få kontakt med nordmenn utenom arbeidstiden. Delvis skyldes dette manglende språkkunnskaper.

At arbeidsinnvandrere inkluderes i sosiale nettverk på arbeidsplassen og i lokalsamfunnet er viktig for deres integrering i samfunnet. Noen nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familier vil kunne ha tilgang til nettverk av egne landsmenn som blant annet kan benyttes i tilpasningen til Norge. Dette vil ikke være tilfelle for alle, og det er heller ikke gitt at den informasjonen som gis gjennom slike nettverk alltid er korrekt. Ut fra integreringshensyn og for å øke den enkeltes valgmuligheter, er det viktig å vurdere hvordan en kan legge til rette for at arbeidsinnvandrerne utvider sine nettverk i det norske samfunn. Bedrifter som ansetter arbeidsinnvandrere, bør også ut fra egeninteresse vurdere tiltak for å inkludere arbeidsinnvandrere i sosiale nettverk på arbeidsplassen. Frivillige organisasjoner har også mye å bidra med i dette arbeidet, blant annet med å etablere møteplasser for arbeidsinnvandrere og lokalbefolkningen.

Situasjonen for barn i skolen

I et flergenerasjonsperspektiv er det avgjørende at barna til arbeidsinnvandrere som blir i landet, lykkes i å tilegne seg kunnskaper gjennom det norske skolesystemet og får en god overgang fra skole til arbeidsliv.

Det kan by på utfordringer for alle deler av skolesystemet å ta imot barn av arbeidsinnvandrere med forskjellige forutsetninger og forkunnskaper, herunder språkkunnskaper. Manglende norskkunnskaper kan føre til at de får problemer med å henge med i undervisningen. Dette er ikke en ny problemstilling, og det er mye kompetanse i utdan-

³ IMDi-rapport (1-2008) *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*

ningssektoren om hvordan elever med innvandrerbakgrunn lettere kan følge undervisningen. Det er likevel en utfordring å sikre at skolen i praksis klarer å følge opp elevene på en god måte. Utfordringen er særlig stor i perioder med store endringer i antall innvandrerbarn i kommunene.

Elever som kommer sent i skoleløpet, innebærer en spesiell utfordring fordi de har liten tid til å oppnå kompetanse som grunnlag for videre utdanning eller arbeid i Norge. Kunnskapsdepartementet har fått gjennomført en kartlegging av rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Resultatene av kartleggingen vil offentliggjøres våren 2008. Kunnskapsdepartementet har våren 2008 fremmet forslag om å innføre rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Bestemmelsen skal tilsvare bestemmelsen om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen.

Ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Mange innvandrere, særlig fra land utenfor EØS-området, kan oppleve vanskeligheter med å få godkjent sine universitets- og høyskolegrader. Dette kan være et problem for den enkelte, som ikke kan få utnyttet sine faglige kvalifikasjoner. Det kan samtidig være et problem for samfunnet, fordi den enkeltes kompetanse ikke tas i bruk fullt ut. 1. april 2006 ble Utredningsutvalget for godkjenning og godskrivning av høyere utdanning i Norge (Brauta-setutvalget) oppnevnt for å blant annet foreslå tiltak for å gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig. Bakgrunnen for oppnevningen var tredelt:

- Et anmodningsvedtak fra Stortinget (nr. 384 (2004–2005)) der regjeringen blir bedt om å utarbeide retningslinjer for raskere kartlegging av kompetanse slik at denne kan benyttes som grunnlag for hel eller delvis godkjenning av fagkrets.
- Departementets varsel om at det ville bli satt i gang et arbeid for å etablere bedre rutiner for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i Ot.prp. nr. 79 (2004–2005) om ny lov om universiteter og høyskoler.
- Soria Moria-erklæringens formuleringer om å bedre innvandreres muligheter for inkludering og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved at Regjeringen vil gjøre det enklere og raskere å få godkjent utdanning tatt i andre land.

Rapporten fra utvalget forelå i januar 2007. De viktigste forslagene var:

- Opprettelse av et nasjonalt informasjonssenter for godkjenning av utdanning fra utlandet med et eget lett gjenkjennelig navn og eget domene på internett. Senteret skal være tilknyttet NOKUT.
- Styrking av arbeidet med GSU-lista⁴ ved å gi den en formell og tydelig status, og ved å øke ressursene til arbeidet med vedlikehold og oppdatering av lista.
- I saker om generell godkjenning skal NOKUT i godkjenningsbrevet gi mer utfyllende informasjon om utdanningen fra utlandet enn det som gjøres i dag, for å øke arbeidsgivers forståelse av hva utdanningen tilsvarer.
- Avklaring av ansvar for kapasitet og opplegg for norskopplæring for innvandrere som har, eller ønsker å ta, høyere utdanning, da dagens tilbud for disse gruppene er uoversiktlig og utilstrekkelig.
- Opprettelse av en arbeidsgruppe for å gjennomgå Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG) slik at den kan fungere etter hensikten, som et redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet.
- Gjennomgang av universitets- og høyskoleloven med utgangspunkt i ny gradsstruktur med sikte på klarere terminologi.

Forslagene fikk gjennomgående tilslutning i høringen våren 2007.

Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er viktig fordi både utdannings- og arbeidsmarkeder internasjonaleseres. Dette er også et felt som er i rivende utvikling på grunn av annet internasjonalt utdanningssamarbeid, især når det gjelder kvalitetssikring og utviklingen av kvalifikasjonsrammeverk i Europa. Kort innebærer kvalifikasjonsrammeverk at et lands ulike utdanninger skal forklares med utgangspunkt i (forventet) læringsutbytte. Arbeid med kvalifikasjonsrammeverk er nå viktig både i Bolognaprosessen (46 europeiske land) og i EØS-sammenheng, og det vil også bidra til fortsatt utvikling av systemet for godkjenning av høyere utdanning i tiden framover.

⁴ GSU-lista er en oversikt over kvalifikasjonene fra utlandet som tilfredsstiller kravene til generell studiekompetanse – med navn på utdanning og eventuelle tilleggskrav, og den er svært viktig både ved opptak av utenlandske søkere til høyere utdanning i Norge og ved godkjenning av høyere utdanning fra utlandet.

13.4 Tiltak overfor arbeidsinnvandrere

Regjeringen ønsker å fremme og styrke arbeidsinnvandrernes og deres familiemedlemmers tilpassning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnet. Språkkunnskaper og informasjon om norske samfunnsforhold er viktig for at dette skal være mulig. Regjeringen ser behovet for tiltak som kan legge til rette for at arbeidsinnvandrere blir kjent med sine plikter og kan bruke sine rettigheter på lik linje med befolkningen for øvrig. Det arbeides med følgende tiltak:

Startpakke med systematisk informasjon om rettigheter og plikter

Regjeringen mener at et av de viktigste tiltakene for å lette arbeidsinnvandrernes integrering i norsk arbeids- og samfunnsnivå er systematisk informasjon om rettigheter og plikter ved arbeid og opphold og de generelle ordningene knyttet til barn, skole og helse. Regjeringen vil derfor vurdere å utarbeide en *startpakke* med informasjon om nøkkelspørsmål ved arbeid og opphold i landet for alle nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer.

Denne startpakken vil ses i sammenheng med øvrige informasjonstiltak for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, jf. kapittel 12. Språk og tilgjengelighet knyttet til startpakken vil være et viktig vurderingstema. IMDi bør ha ansvar for en startpakke.

Utrede innføring av norskopplæring

Regjeringen vil utrede et tilbud om opplæring i norsk for alle arbeidsinnvandrere (både de fra EØS/EFTA-området og de fra andre land) og deres familiemedlemmer over 16 år, som er registrert bosatte. Dette vil i praksis si de som oppholder seg i Norge i minst seks måneder. Sesongarbeidstakere vil ikke inngå i målgruppen. Utredningen vil se nærmere på spørsmålet om avgrensning av målgruppen, opplæringens organisering og innhold, finansiering og eventuell egenandel.

Norskopplæring i utlandet for personer som skal tiltre en jobb i Norge kan være hensiktsmessig for arbeidsinnvandrere. Enkelte rekrutteringsfirmaer har et slikt tilbud hvor minstekunnskap i norsk vil være en betingelse for å kunne arbeide i Norge. Ofte kombineres norskopplæringen med testing av yrkeskvalifikasjoner. Aetat hadde på 1990-tallet et opplegg med norskopplæring i utlandet knyttet til rekruttering av helsepersonell. Slike opplegg krever god samhandling med arbeidsgi-

vere slik at de som deltar i et slikt opplegg, faktisk får tilbud om jobb i tråd med forutsetningene. Opp-læringen vil også kunne bli kostnadskreven. Hvis norskopplæringen ikke skal brukes som en utvelgelsesmekanisme, vil ofte opplæring i norsk i Norge være mer effektivt. Det er for tiden ikke aktuelt for staten å lage opplegg for norskopplæring i utlandet.

Frivillig sektors arbeid med å støtte arbeidsinnvandrere

Regjeringen ser behov for innsats for å inkludere arbeidsinnvandrere i et sosialt nettverk i lokalmiljøet og i organisasjonslivet. Frivillige organisasjoner har mye å bidra med i dette arbeidet, blant annet med å etablere møteplasser og relasjoner mellom arbeidsinnvandrere og lokalbefolkningen. IMDi har lyst ut tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner for å stimulere til iverksetting av informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsordningen, herunder arbeidsinnvandrere og deres familier.

Regjeringen vil videreføre dette arbeidet slik at de frivillige organisasjonene stimuleres til å bidra aktivt i arbeidet med å styrke arbeidsinnvandrernes sosiale nettverk og med å gi informasjon.

Sent ankomne elever i skolen

Utdanningssystemet er avgjørende for integrering også av barna til arbeidsinnvandrere, både i samfunnet og senere i arbeidslivet. Elever som kommer sent i skoleløpet, innebærer en spesiell utfordring fordi de har liten tid til å oppnå norskkompetanse som gir grunnlag for videre utdanning eller arbeid. Regjeringen vil vurdere tiltak for å styrke integreringen av disse elevene.

Bedre ordninger for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å effektivisere og forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning. Som en oppfølging av Brautasetutvalgets forslag legger Kunnskapsdepartementet fram forslag til endring av universitets- og høyskoleloven våren 2008. Arbeidet med revisjon og oppgradering av NAG-databasen startet sent på høsten 2007. Av de øvrige tiltakene vil de fleste bli satt i gang i løpet av 2008. Det gjelder styrkingen av arbeidet med GSU-lista, at NOKUT skal gi mer utfyllende informasjon i de generelle godkjeningsbrevene og, ikke minst, opprettelse av infor-

masjonscenteret om godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner.

Kartlegge autorisasjonsordningene

For en del yrker kreves det særskilt autorisasjon for yrkesutøvelse i Norge, jf. kapittel 5. Som en oppfølging av stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid velferd og inkludering vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet sette i gang et arbeid for å kartlegge hvordan autorisasjonsordningene for lovregulerte yrker fungerer slik at det ikke skapes unødige barrierer for innpass på arbeidsmarkedet.

Legge til rette for gode flerkulturelle arbeidsplasser

Etnisk mangfold i arbeidslivet byr på store muligheter for bedriftene i Norge og vil kunne styrke det norske næringslivets konkurransekraft i en globalisert verden. Realisering av gevinstene som følger av det økte mangfoldet, forutsetter at bedriftene har kunnskap om hvordan gode, flerkulturelle arbeidsplasser kan utvikles og videreutvikles.

IMDi har i dag ansvar for å legge til rette for informasjon og veiledning til arbeidsgivere som vil utvikle gode, flerkulturelle arbeidsplasser. IMDis arbeid på dette feltet videreføres.

Utrede tilbakevendingsordninger

I lavkonjunkturperioder vil arbeidsledighet kunne ramme innvandrere hardere enn andre grupper, blant annet fordi de er overrepresentert i konjunkturfølsomme bransjer. En del arbeidsinnvandrere vil selv om de har vært lenge i Norge, kunne overveie å returnere til hjemlandet. Dette valget kan fortone seg vanskelig særlig om støtteordningene i Norge oppleves som gode. Det kan derfor være behov for å utrede hvordan det kan lages insentiver eller ordninger som gjør det attraktivt for den enkelte eventuelt å fortsette en yrkeskarriere i hjemlandet.

13.5 Oppsummering

Omfanget av arbeidsinnvandring har økt betydelig de senere årene. Hvis arbeidsinnvandringen i tillegg til annen innvandring holder seg på et høyt nivå, vil det på lengre sikt ha betydning for samfunnsutviklingen.

God tilgang til informasjon og gode muligheter for norskopplæring er viktig for at arbeidsinnvandrere raskt skal få kjennskap til rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Det vil også bidra til å forhindre dårlige bo-, arbeids- og lønnsvilkår og sosial dumping. På lengre sikt vil det bidra til å legge grunnlaget for en mer stabil utnyttelse av arbeidskraften til arbeidsinnvandrere som blir i landet.

Et godt opplegg som støtter arbeidsinnvandrere som blir i landet og deres ektefeller og barn til å fungere godt i samfunnet, vil også kunne gi norske bedrifter ytterligere fortrinn i den internasjonale konkurransen om arbeidskraft og bidra til å gjøre Norge til et attraktivt land også for høyt kvalifiserte.

Det arbeides med følgende tiltak for å fremme og styrke arbeidsinnvandrere og deres familiermedlemmers tilpasning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnet:

- Innføring av norskopplæring vil bli vurdert.
- Systematisk informasjon om rettigheter og plikter. Det vurderes å utarbeide en startpakke.
- Videreføre støtte til frivillige organisasjoners arbeid for arbeidsinnvandrere.
- Følge situasjonen til elever som kommer sent i skoleløpet.
- Videreføre arbeidet med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kartlegge autorisasjonsordningene for lovregulerte yrker.
- Legge til rette for gode, flerkulturelle arbeidsplasser.
- Utrede tilbakevendingsordninger.

14 Arbeidsmigrasjon og utviklingspolitikken

14.1 Arbeidsmigrasjon fra utviklingsland

Med økt globalisering er migrasjonsbevegelsene blitt mer komplekse. Det ligger en økende utfordring i migrasjonsstrømmene fra utviklingsland til Europa og Nord-Amerika. I tillegg til det generelle arbeidet med å styre migrasjonen bedre har det internasjonale samfunnet de senere årene derfor begynt å arbeide fram en helhetlig tilnærming til migrasjon og utvikling.

I Europa leder EU og enkelte EU-land an i arbeidet med å utforme planer, forsøk og konkrete tiltak.¹ FN satte temaet migrasjon og utvikling på sin dagsorden under høynivådialogen i september 2006. Dette indikerer at det internasjonale samfunnet nå er på vei mot en bedre og felles forståelse av utfordringene knyttet til sammenhengene mellom migrasjon og utvikling. Sommeren 2007 møttes FNs medlemsland til et globalt forum om migrasjon og utvikling. Dette vil trolig bli en årlig begivenhet, og neste møte skal avholdes i Manila høsten 2008. Norge er en aktiv støttespiller i dette.

Historisk har arbeidsmigrasjon vært et viktig element i utviklingen av innvandringslandenes økonomi. I mange tilfeller har det også gagnet opprinnelseslandet gjennom redusert fattigdom, redusert press på begrensede ressurser og tilbakeføring av kompetanse og penger. Både opprinnelsesland og mottakerland kan legge forholdene bedre til rette for å utnytte ressursene som egne borgere i utlandet utgjør. Det kan skje både gjennom tiltak som retter seg mot migrasjon og mot utvikling, og ved tiltak som ligger i skjæringspunktet mellom innvandrings- og utviklingspolitikken.

Selv om fattigdommen reduseres på verdensbasis, er forskjellene mellom fattige og rike land fortsatt betydelige. Arbeidsmigranter blir i mange land betraktet som såkalt reservearbeidskraft. De arbeider på kortvarige kontrakter og kan hentes inn og sendes ut av landet i takt med konjunkturene. For mange av arbeidstakerne betyr likevel muligheten til å ta arbeid i andre land at de kan for-

bedre sine levekår. Fra norsk side er oppmerksomheten også rettet mot at mange arbeidsinnvandrere i en del land lever og arbeider under dårlige forhold og har mindre rettsbeskyttelse enn vertslandenes egne borgere. Norge arbeider aktivt i internasjonale fora for å sikre og forbedre arbeidsmigranternes rettigheter.

Kunnskapen om effekter av migrasjon for utviklingsland er mangelfull og fragmentert. Utflytting påvirker utvikling på ulike måter og gjennom mange kanaler. Det er uklart hvor sterke disse virkningene er under ulike forhold. Dessuten er det komplisert å skille ut effekten av arbeidsmigrasjon, for eksempel på veksten i bruttonasjonalproduktet, fra andre faktorer.

Det er heller ikke klart hvilke krefter i utviklingslandene som er viktigst for å fremme ulike former for migrasjon. En reduksjon i inntektsforskjellen mellom fattige og rike land, for eksempel som følge av økte eksportinntekter, vil i det lange løpet kunne redusere det økonomiske insentivet for utvandring. På kort sikt derimot, kan en inntektsøkning føre til økt migrasjon ved at personer som lenge har ønsket å ta arbeid i rikere land, men ikke har hatt økonomi til det, reiser ut fordi de får råd, jf. drøfting av dette i kapittel 10. Politiske og sosiale forhold virker dessuten sterkt inn i samspill med de økonomiske.

Det er viktig å være oppmerksom på at mange utviklingsland lenge har hatt migrasjon som en del av sin utviklingsstrategi. Filippinene har i en årrekke utdannet både helsearbeidere og sjøfolk i større antall enn det hjemlige arbeidsmarkedet etterspør. Mange av disse har fått arbeid i OECD-land og om bord på for eksempel norskregistrerte båter. De har bidratt og bidrar til betydelige overføringer av penger til sine hjemland og til høyere levestandard for sine familier. India utdannet gjennom mange år langt flere IKT-ingeniører og akademikere enn de hadde behov for. Etter hvert som landets økonomi er blitt modernisert, har behovet for folk med IKT-utdanning økt, færre emigrerer og mange av de utflyttede kommer hjem. Disse bringer ikke bare med seg de formelle kunnskapene de dro ut med, men også nyttige erfaringer av faglig, organisasjonsmessig og kulturell art.

¹ Europakommisjonen, *Communication from the Commission on Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005) 390 1. September 2005

Boks 14.1 Målene for utviklingspolitikken og relasjonen til arbeidsmigrasjon

Norsk utviklingspolitikk er en integrert del av norsk utenrikspolitikk. FNs første tusenårsmål om å halvere andelen ekstremt fattige i verden innen 2015 er et hovedmål for norsk utviklings-samarbeid. Norsk bistand så vel som andre deler av norsk politikk mobiliseres for å nå dette målet. Realisering av tusenårsmålene vil kunne bidra til en mer balansert økonomisk utvikling mellom verdens regioner og færre konflikter mellom land, og dermed bidra til redusert behov for migrasjon fra sør til nord. I siste instans handler dette om å redusere gapet i levestandard mellom sør og nord og dermed om utvikling generelt.

Utviklingspolitikk er langt mer enn bistands-politikk og går lengre enn til å oppfylle tusenårs-målene. Den har en utenrikspolitisk dimensjon når den griper inn i utviklingslands styresett, forhold til omverdenen og levekår som over tid kan gjøre utviklingsland til likeverdige økonomiske partnere. Tilsvarende har utenrikspolitikken en utviklingspolitisk dimensjon når den bidrar til å bedre sikkerhet og levekår for folk i fattige land. Også politikk som føres i Norge på områder som for eksempel energi, klima, handel og helse, har betydning for bekjempelse av fattigdom i utviklingsland.

Gjennom påvirkning av sikkerhet og økonomiske og sosiale levekår i utviklingsland har norsk politikk betydning for et bredt spekter av forhold som motiverer folk til å utvandre for å finne arbeid.

I lys av at fred og sikkerhet er en viktig forutsetning for varig utvikling og omvendt, engasjerer Regjeringen seg sterkt for å bidra til å blegge konflikter og stimulere til økonomisk vekst og sosial utvikling i utsatte land og regioner. Slik innsats skjer dels gjennom støtte til FNs

fredsinnsetts, dels bilateralt i områder hvor FN er mindre aktiv. Krig og uro forringer og ødelegger livs- og arbeidsvilkårene der de rammer og bidrar dermed også til å fremme utvandring for å finne arbeid.

Bedre helse og utdanning er viktige forutsetninger for en positiv utviklingsprosess i utviklingslandene. Utryddelse av farlige sykdommer blant annet ved vaksinasjon av barn er viktig i denne sammenhengen. Dårlig helse- og utdanningsforhold i utviklingsland gir insentiver for folk flest til å søke seg dit de kan få bedre helsetjenester og utdanning. For helsepersonell stimulerer dårlige arbeidsvilkår og lønnsforhold til å søke arbeid utenlands.

Dårlig styresett med korrupsjon, svak offentlig finansforvaltning, usosial bruk av over-skuddet fra utvinning av naturressurser og manglende håndhevelse av private og kontraktsmessige rettigheter, er faktorer som virker negativt på tilgangen på arbeid og stimulerer til utflytting. Norge skal bekjempe korrupsjon både ute og her hjemme. Norge er vertskap for EITI (det internasjonale Extractive Industries Transparency Initiative) som skal sikre åpenhet og etterprøvbare inntekter fra olje, gass og gruvevirksomhet.

Reduksjon av skadelige klimaendringer, bedre miljø og bærekraftig utvikling er også sentrale mål for norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Forsvarlig forvaltning av ressursene og inntektene fra dem, samt bruk av miljøvennlig teknologi, kan bedre både inntektsforholdene til befolkningen i utviklingsland og miljøet, og dermed redusere insentivene til å flytte fra for eksempel områder hvor det drives petroleums- eller mineralutvinning.

Situasjonen vil selvsagt være ulik i ulike avsenderland, avhengig av hvor stort behovet for folk med ulike utdanninger er og hvor effektivt arbeidsmarkedet fungerer. Land som India og Filippinene med en relativt stor tjenesteytende sektor og mange mennesker med høyt utdanningsnivå, vil takle slik utflytting bedre enn fattige land med få høyt utdannede, for eksempel land i Afrika sør for Sahara. I tillegg er det betydelige forskjeller mellom land med hensyn til hvem som finansierer utdanningen. I noen land, for eksempel India og

Filippinene, skjer utdanningen av helsearbeidere for en stor del ved private utdanningsinstitusjoner, slik at kostnadene bæres av den enkelte. I en del fattige land, spesielt i Afrika sør for Sahara, skjer utdanningen først og fremst i offentlig regi.² Det er særlig situasjonen i den sistnevnte gruppen land som gjør at hjerneflukt kan omtales som et betydelig problem.

² OECD, *International Migration Outlook. Annual Report 2007*

14.2 Tap av kvalifisert arbeidskraft

Stor utvandring av kvalifiserte personer fra nøkkelsektorer virker negativt inn på fattige lands evne til å fremme og vedlikeholde økonomisk vekst og sosial utvikling. Dette er vel dokumentert blant annet i helsesektoren. Personellbehovene er store både i fattige og rike land, men de rike landene har store konkurransefortrinn både når det gjelder arbeidsforhold og lønn. For mange fattige land gjør mangelen på kvalifiserte leger og sykepleiere det umulig å møte utfordringene fra hiv/aids-pandemien og fattigdomsrelaterte sykdommer. Omfang og virkninger av hjerneflukt er nærmere beskrevet i kapittel 9.

I enkelte land hvor det fra før av er generell mangel på høyt utdannet arbeidskraft, er det grunn til å frykte at arbeidsmigrasjon kan føre til at en ikke lenger makter å opprettholde livsviktige tjenester. Enkelte rike land har iverksatt tiltak for å hindre aktiv rekruttering av slikt personell fra fattige utviklingsland.

I tillegg til utvandringen av personer med høyere utdanning og kvalifikasjoner, er det mange studenter fra utviklingsland, som har tatt høyere utdanning i Europa, Nord-Amerika og Oseania, som ikke vender hjem etter endt utdanning. Dette er ofte ressurssterke personer fra relativt velstående familier. Utvandringslandet mister dermed ytterligere kunnskapsressurser og potensielle gründertalenter.

Arbeidsinnvandring av kvalifisert arbeidskraft fra utviklingsland til Norge har så langt vært svært begrenset i omfang, jf. kapittel 3.

14.2.1 Tiltak for å motvirke hjerneflukt

Arbeidsmigrasjon drives av behovet for arbeidskraft i mottakerlandene, forskjeller i lønn, arbeidsforhold og generelle levekår mellom land og overskudd på ulike typer arbeidskraft i avsenderlandene. Å flytte for å bedre sine kår gjennom å finne bedre betalt arbeid bør være et frivillig valg. Å begrense den enkeltes valgfrihet kan ikke være et mål. Flyttestrømmene kan imidlertid påvirkes og i noen grad reguleres. Tiltak med dette for øye må ta hensyn til både hvilke faktorer som virker tiltrekkende i mottakerland, og hvilke faktorer som medvirker til at man flytter fra avsenderland.

I den internasjonale debatten har det vært foreslått å redusere og kompensere for hjerneflukten gjennom å øke utdanningskapasiteten i utviklingsland når det gjelder ulike typer personell det er stor knapphet på, for eksempel visse typer akademikere, uten at utviklingslandene selv skal dekke

kostnadene. Norsk utviklingspolitikk sikter blant annet mot å utvikle rammevilkår i avsenderland som kan gjøre det mer attraktivt for høyt utdannede og velkvalifiserte fagfolk å bli værende. Generelt bidrar Norge til utvikling av bedre styresett, både politisk og administrativt. Spesielt gjøres det en betydelig bistandsinnsats for å styrke rammevilkårene for helse- og utdanningssektoren i utviklingsland. Samarbeidet mellom norske utdanningsinstitusjoner og deres samarbeidspartnere innen universitets- og høyskolesektoren støttes også.

Blant andre tiltak for å hindre hjerneflukt finner vi ordninger som krever at studenter fra utviklingsland som får sin utdanning på nøkkelfelter i et OECD-land, må reise tilbake til hjemlandet og arbeide der en viss tid etter endt utdanning. Et vanlig problem i slike tilfeller er at kandidatene i stedet reiser til et tredjeland hvor utdanningen deres gir betydelig større inntekt enn i hjemlandet. Dette kan også skje i samband med den norske kvoteordningen i Statens lånekasse for utdanning, jf. kapittel 12. For dem som vender hjem etter endt utdanning i Norge, omgjøres studielån til stipend.

Tatt i betraktning behovet for høyt utdannet arbeidskraft og høy arbeidsledighet i utviklingsland og de mange andre faktorene som får folk til å flytte, er økt utdanningskapasitet en riktig strategi. Fra norsk side kan det i bilaterale avtaler med utviklingsland som har særlige problemer med utvandring av akademikere, være aktuelt å legge økt vekt på tiltak for å motvirke eller kompensere for hjerneflukt. I tillegg til utdanningsprogrammer kan støtte til nettverksbygging over landegrensene for å øke utvekslingen av erfaring og kunnskap, samt bidrag til internasjonale fondsordninger være aktuelle tiltak i slike avtaler.

På sikt er antakelig den eneste bærekraftige løsningen for å oppnå mer balansert arbeidsmigrasjon, også for folk med høyere utdanning, at sysselsettingsmulighetene, lønns- og arbeidsbetingelser og levevilkårene i disse landene forbedres betydelig og nærmer seg vårt nivå. Dette oppnår vi best gjennom å bidra til å fremme utvikling på bred basis.

Rike land bør på kort sikt unngå aktivt å bidra til utarming av fattige lands knappe faglige ressurser. Både Norge og Storbritannia har forpliktet seg til å avstå fra aktiv rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland. På norsk side utredes det nå hvordan en generelt kan unngå å undergrave utviklingslands store behov for utdannet helsepersonell.

Norge bør vise vei og bidra til internasjonal konsensus om en rekrutteringspraksis som ikke tømmer utviklingsland for fagfolk. Selv om vi

representerer et lite arbeidsmarked, vil rekruttering av fagpersonell til Norge også kunne få indirekte virkninger på etterspørselen etter arbeidskraft fra utviklingsland. Vi bør derfor generelt sikre at Norge, slik vi gjør i helsesektoren, ikke bidrar til å tappe utviklingsland for nøkkelpersonell de selv har for få av. Virkningene av regelverket for arbeidsinnvandring må derfor følges nøye, spesielt med henblikk på eventuelt uheldige konsekvenser for fattige land.

EU er i ferd med å utvikle europeiske standarder for forsvarlig rekruttering av nøkkelpersonell. For Norge er det fornuftig med felles standard med EU ettersom vi har et felles arbeidsmarked. Det vil være aktuelt å foreslå dette både som et mulig element i et etisk regelverk for internasjonal rekruttering som ulike land kan slutte seg til, og overfor næringslivets organisasjoner nasjonalt og internasjonalt som element i deres arbeid for økt samfunnsansvar.

Et internasjonalt etisk regelverk for rekruttering kan eventuelt forankres i en internasjonal konvensjon mot aktiv rekruttering av nøkkelpersonell fra utviklingsland. Storbritannias regler for rekruttering av helsepersonell kan være én modell i arbeidet med en slik konvensjon, jf. boks 14.2. EUs «European Charter for Researchers and the Code of Conduct for their Recruitment» og samveldeministrenes «Commonwealth Teacher Recruitment Protocol» er initiativer med lignende formål som også kan tjene som modeller.

Regjeringen vil bidra til at det etableres internasjonale standarder for å motvirke aktiv rekruttering av arbeidstakere med høyere utdanning og kvalifikasjoner som utviklingsland har stor mangel på. Slik regulering skal likevel ikke begrense disse arbeidstakeres rett til å søke arbeid i andre land. I påvente av internasjonale standarder vil Regjeringen utarbeide nasjonale retningslinjer med bakgrunn i grunnlagsarbeid fra helse- og omsorgssektoren.

14.2.2 Sirkulær migrasjon

Med sirkulær migrasjon menes at en person reiser ut for å arbeide i kortere eller lengre tid og deretter, midlertidig eller permanent, vender tilbake til opprinnelseslandet. Å legge til rette for sirkulær migrasjon framheves i det internasjonale ordsiftet om migrasjon og utvikling som en god strategi som kan motvirke hjerneflukt og ha positive effekter for opprinnelsesland, innvandringsland og for migrantere selv.³

Mange innvandringsland ønsker å utvikle bedre systemer for sirkulær migrasjon som et vir-

kemiddel for tidsbegrenset inntak av arbeidskraft etter behov og samtidig regulere migrasjonsstrømmene og begrense varig innvandring. Bruken av asiatiske arbeidsmigranter i flere stater i Midtøsten er et eksempel på denne typen sirkulær migrasjon. Fra norsk side har man et bevisst forhold til at større fleksibilitet og økt vekt på midlertidighet krever at man kan sikre at arbeidstakernes lønns- og arbeidsforhold og rettigheter ikke blir dårligere enn hva nasjonale standarder tilsier.

Generelt vil Regjeringen framheve at det parallelt med utviklingen av slike systemer må utarbeides internasjonale avtaler som sikrer arbeidstakere mot å bli utnyttet. Norge er engasjert i Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, for å se på internasjonale standarder for verdige arbeidsforhold («decent work»). Regjeringen vil bidra til studier i ILO-regi for å få bedre oversikt over sammenhengene mellom arbeidsvilkår i det enkelte landet og arbeidsmigrasjon.

Kunnskapen om hvordan man best skal legge til rette for sirkulær migrasjon, er begrenset, men problematikken drøftes i mange internasjonale fora.⁴ Blant tiltak som blir vurdert som potensielt virkningsfulle, er bedre muligheter for å ta med seg pensjonsrettigheter og andre rettigheter opparbeidet under oppholdet i vertslandet ved hjemreise. Et annet eksempel på mulige tiltak er å innvilge arbeidstillatelse som gir rett til gjentatte oppholdsperioder uten søknad om fornyelse. Dette vil gjøre det enklere å reise tilbake til hjemlandet uten å risikere å miste arbeidstillatelsen eller retten til varig opphold. Muligheten for dobbelt statsborgerskap blir også sett som et virkemiddel i denne sammenheng.

Større mulighet for dobbelt statsborgerskap er ikke aktuelt i Norge, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) og Innst.O. nr. 86 (2004–2005). Spørsmålet om utvidet anledning til eksport av trygderettigheter drøftes kort i kapittel 10. Muligheten for tredjelandsborgere til å oppholde seg utenlands i perioder uten konsekvenser for retten til varig opphold i Norge, er godt ivarettatt i dag. Utgangspunktet for dem som har tillatelse til å arbeide i Norge, er at de skal være i landet. Det er likevel mulig å oppholde seg utenlands i inntil sju måneder i den treårsperioden man opparbeider rett til bosettingstillatelse/permanent tillatelse. Dersom arbeidsgiveren ønsker at utlendingen skal arbeide for virksomhe-

³ Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, 2005

⁴ Sirkulær migrasjon er et tema på svært mange konferanser, seminarer og liknende om migrasjon og utvikling, enten det er i regi av EU, ulike FN-organer eller uavhengige instanser som Global Forum on Migration and Development.

ten i utlandet, kan utenlandsoppholdet utvides til 15 måneder uten at dette går utover retten til varig opphold i Norge.

Mange personer med innvandrers- og flyktningbakgrunn ønsker å gjøre en innsats for å forbedre forholdene i eget eller foreldrenes opprinnelsesland. Det finnes ulike programmer, blant annet i regi av International Organization for Migration (IOM), som gir mulighet for et slikt engasjement. I tillegg er det et uttalt politisk mål å bedre involvere personer med innvandrersbakgrunn i utviklingspolitikken. Det er også ønskelig at bistandsorganisasjoner i større grad skal bruke deres kompetanse i sine prosjekter og annen virksomhet i utviklingsland. Denne typen tiltak vil kunne bidra til sirkulær migrasjon, enten det skjer på midlertidig eller mer varig basis.

Økt adgang for utviklingslandenes innbyggere til tjenesteyting i rike land gjennom rett til midlertidig opphold der, er et sentralt tema også i forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon, WTO, om handel med tjenester, jf. kapittel 9. Dette er utviklingslandenes viktigste krav i forhandlingene. Disse landene framhever salg av tjenester utført av personer som beveger seg over landegrensene, som ett av de få fortrinn de har. Denne adgangen er per definisjon midlertidig og skal ikke kunne konverteres til permanente oppholdstillatelser og dermed bli en bakdør til det øvrige arbeidsmarkedet. Slike tjenesteleveranser vil eventuelt måtte skje etter at arbeidstillatelse er gitt. Det forutsetter bl.a. norske lønns- og arbeidsvilkår.

Forslag i denne meldingen om å vurdere å åpne noen flere muligheter for midlertidig ufaglært arbeidsinnvandring fra tredjeland innenfor rammen av bistandsprosjekter, kan bidra til å fremme sirkulær migrasjon, jf. avsnitt 14.5. Slike ordninger passer godt inn i mange utviklingslands ønske om at migrasjon skal tilføre landet verdifulle erfaringer, kompetanse og pengeoverføringer og på den måten bidra til utvikling.

14.3 Spesielle tiltak i helsesektoren

Helsesektoren i utviklingsland er sterkt utsatt for hjerneflukt både gjennom individuelt motivert utvandring og gjennom aktiv rekruttering fra privat og offentlig helsevesen i rike land. Den er særlig sårbar på grunn av svak bemannings-, medisins- og utstyrssituasjon i de fleste utviklingslandene, hiv/aids-pandemien og fattigdomssykdommer som krever stor innsats og tar mange liv, også blant helsepersonell. Det vises til St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening, til rappor-

ten «En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell»⁵ og til nærmere omtale i kapittel 9.

14.3.1 Helse på den utenrikspolitiske dagsorden

Strømmen av helsearbeidere, særlig fra mange land i Afrika, gjør det nødvendig å sikre at utviklingslandene ikke unødig rammes av tiltak vi setter inn for å dekke våre behov. Med et integrert europeisk og delvis globalisert arbeidsmarked er dette en oppgave som krever internasjonalt samarbeid. Underskudd på helsepersonell i ett EØS/EFTA-land som følge av rekruttering til blant annet Norge, kan få etterspørselsmessige ringvirkninger i land utenfor EØS/EFTA-området. I siste instans kan dette ramme utviklingslandene negativt. Norge vil bidra til å hindre at det skjer. Også internasjonale retningslinjer og avtaler må til for å sikre de svakeste leddene i denne kjeden mot å bli tappet for kvalifisert arbeidskraft. Samtidig må slike avtaler ivareta interessene til personer som ønsker å søke arbeid i andre land.

Et felles initiativ fra Norges og Frankrikes utenriksministre om helse og utenrikspolitikk ble lansert i New York i september 2006, med tilslutning fra utenriksministrene fra Brasil, Indonesia, Senegal, Sør-Afrika og Thailand. Initiativet omfatter blant annet styrking av kapasitet og beredskap ved epidemier, helse som en viktig faktor i økonomisk og sosial utvikling, internasjonale handelsforbindelser, og helsetiltak under kriser og konflikter, gjenoppbygging og fredsbygging.

Etter forslag fra en ekspertgruppe vedtok et ministermøte i Oslo i 2007 en erklæring: «The Oslo Ministerial Declaration: Global Health – a Pressing Foreign Policy Issue of Our Time» og en handlingsplan: «Foreign Policy taking up the Challenges of Global Health: Agenda for Action». Der pekes det blant annet på at beredskap mot og kontroll med smittsomme sykdommer og evnen til å møte trusler mot helse, relatert til konflikt, kriser, hiv/aids og helse og miljø, krever god tilgang på helsepersonell i alle land. Initiativet understreker viktigheten av å unngå aktiv rekruttering av helsepersonell i utviklingsland.

14.3.2 Initiativer og samarbeid for forsvarlig rekruttering

En rekke land og internasjonale organisasjoner trapper nå opp arbeidet for å motvirke hjerneflukt

⁵ Sosial- og helsedirektoratet, *En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell*. Rapport 15-1490, 2007

fra helsesektoren i utviklingsland. Norge deltar aktivt i dette arbeidet og vil bidra til å skape god sammenheng mellom norsk og internasjonal politikk for rekruttering av helsepersonell.

Storbritannia er blant de europeiske OECD-landene som har rekruttert flest helsearbeidere fra utlandet, blant annet fra afrikanske land. Samtidig arbeider svært mange britiske leger og sykepleiere i andre OECD-land. I følge OECD har landet spilt en ledende rolle i arbeidet med å utvikle etisk forsvarlig rekruttering av heldepersonell. De første retningslinjene for den statlige helsetjenestens internasjonale rekrutteringsvirksomhet ble publisert i 2001 og ytterligere presisert og strammet inn i 2004.⁶

Verdens helseorganisasjon, WHO, har oppfordret medlemsstatene til å inngå stat-til-stat-avtaler som en strategi for å håndtere utvandringen av helsepersonell.⁷ Storbritannia og Sør-Afrika inngikk

en slik avtale i oktober 2003. De skal utveksle ekspertise og informasjon samt gi muligheter for tidsavgrensede utplasseringer for å oppnå arbeidserfaring i hverandres land.

På bakgrunn av de økende problemene som særlig små land opplever på grunn av utvandring av helsepersonell, vedtok helseministrene i de 53 samveldelandene i 2003 felles retningslinjer for internasjonal rekruttering av helsearbeidere. Dette er den første multilaterale avtalen av sin art. Den er et sett av frivillige retningslinjer som blant annet fraråder målrettet rekruttering av helsearbeidere fra land med mangel på helsepersonell. Samtidig skal den sikre personers rett til å flytte til og arbeide i det landet de selv måtte ønske.

I OECD-land som Australia, Storbritannia, New Zealand og USA er andelen leger med utdanning fra utlandet mellom 25 og 40 pst. Mange er utdannet i utviklingsland som India, Filippinene og Kina. OECD har et eget helsepersonell- og migrasjonsprosjekt med sikte på å lage en oversikt over internasjonale helsearbeidere i OECD-landene. Pro-

⁶ OECD, *International Migration Outlook, Annual Report 2007*

⁷ WHO-resolusjon 57.19

Boks 14.2 Storbritannias sjekkpunkter ved rekruttering av helsepersonell

Storbritannia har en relativt streng praksisdeks for rekruttering av helsepersonell til den offentlige helsetjenesten, National Health Service (NHS). Her er et utdrag av reglene:

- All internasjonal rekruttering fra helsevesenet skal følge god rekrutteringspraksis og ha en klar etisk tilnærming.
- Det skal ikke rekrutteres fra de utviklingsland som Helsedepartementet til enhver tid har på sin liste.
- Rekruttering internasjonalt skal ikke destabilisere lokale helsebehov.
- Rekrutteringsfirma både i Storbritannia og i utlandet skal avstå fra å rekruttere helsepersonell dersom det ikke foreligger en stat til stat avtale om slik rekruttering. NHS-ledere skal bare forholde seg til rekrutteringsfirma som følger retningslinjene. Disse er gjengitt på Helsedepartementets hjemmeside.
- Helsedepartementet skal lede an i rekrutteringskampanjer.
- Helsearbeidere skal ikke avkreves avgifter for å få arbeid i Storbritannia, og søkere skal ikke betale honorar til noe rekrutteringsfirma eller annet organ for å få arbeid. Alle slike kostnader, inkludert kostnader til arbeidstillatelse men ikke visum, skal belastes arbeidsgiver.
- Helsearbeidere skal ha tilgang til all relevant informasjon om stillingen de søker, inkludert arbeidsbeskrivelse, personlige egenskaper, lønnsstruktur, lønn og arbeidssted, nødvendig informasjon om kravene for å praktisere i Storbritannia og hvordan de kan få autorisasjon.
- Alle internasjonale søkere må ha nødvendige engelskkunnskaper til å utføre arbeidet effektivt og tilfredsstillende kravene til den aktuelle registreringsmyndighet, så de kan praktisere trygt og kommunisere med pasienter og kolleger.
- Helsearbeidere kan søke arbeid i Storbritannia på egen hånd utenom rekrutteringsfirma. Disse bør få dekket reisekostnader til jobbintervju.
- Alle ansettelser av helsepersonell i Storbritannia skal skje på samme betingelser som for de som rekrutteres fra Storbritannia. Alle skal få tilfredsstillende introduksjon, støtte og nødvendige kurs og få vite hvor de kan få den hjelp de trenger. Dette gjelder også bistand til å finne seg til rette i Storbritannia mht. bolig, lønn, fastlege og tannlege, informasjon om fagorganisasjoner og sosiale nettverk.

sjektet skal analysere migrasjonsstrømmer og migrasjonspolitik i medlemslandene, beskrive og analysere politikutformingen og planleggingen av rekruttering av helsepersonell og formulere en politikk for å øke fordelene ved internasjonal mobilitet av profesjonelle helsearbeidere, både i utvandrings- og innvandringslandene, jf. kapittel 9.

Verdens helseforsamling vedtok i 2004, 2005 og 2006 resolusjoner om helsepersonell.⁸ WHO's generaldirektør ble her bedt om å utvikle etiske retningslinjer for internasjonal rekruttering av helsepersonell. Forslag til slike retningslinjer vil trolig bli lagt fram under Verdens helseforsamling i mai 2009. I WHO's Europaregion har medlemslandene bedt regionaldirektøren legge fram forslag til regionale retningslinjer for etisk rekruttering av helsepersonell. Disse vil bli presentert for regionalkomiteen høsten 2009. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

«The Global Health Workforce Alliance» (GHWA) fra 2006 er en samarbeidsplattform for å håndtere helsepersonellkrisen som støttes av nasjonale, regionale og globale ledere. GHWA involverer både myndigheter, det sivile samfunn, globale helseinitiativer, profesjonenes fagforbund, akademia, FN og andre internasjonale instanser. Norge spilte en sentral rolle i etableringen av GHWA og sitter i styret for alliansen. På Det globale forum for helsearbeidere i Kampala i mars 2008 ble det vedtatt et veikart som skal veilede innsatsen både i det enkelte land og globalt. Videre er spørsmål knyttet til personellressurser del av arbeidet med å styrke helsesystem i flere sammenhenger der Norge sitter i ulike arbeidsgrupper og styrende organer.

Høynivå-arbeidsgruppen «The Health Worker Global Policy Advisory Council» (HWGPAC) med utspring i WHO, vektlegger behovet for internasjonale retningslinjer for rekruttering av helsepersonell. Gruppen består av nøkkelaktører på tvers av sektorer, disipliner, nasjoner og regioner. Med basis i resolusjoner om migrasjon av helsepersonell fra Verdens helseforsamling i 2004 og 2005, ønsker den å synliggjøre personellkrisen innen helsesektoren i utviklingsland og finne internasjonale løsninger på den. Under det første møtet i 2007 drøftet man nasjonale erfaringer rundt helsepersonellkrisen, behovet for en praksiskodeks samt en internasjonal konvensjon om helsearbeidermigrasjon.

I 2007 vedtok EUs Ministerråd «The European Programme of Action to Tackle Critical Shortage

of Health Workers in Developing Countries». Ministerrådet forutsetter i sitt vedtak at medlemslandene og EU-kommisjonen skal rapportere om gjennomføring av planen. Første rapport ventes framlagt i 2008.

14.4 Samarbeid med EU

EUs asyl- og innvandringspolitikk er sterkt preget av de siste tiårenes betydelige innvandring til Europa. Den illegale innvandringen av personer som ønsker arbeid i Europa, ser heller ikke ut til å avta. EU ønsker partnerskap med både opprinnelses- og transitland for om mulig å finne varige løsninger på problemet i disse landene. EU erkjenner at en i sterkere grad må rette oppmerksomheten mot årsakene til at de store migrasjonsstrømmene oppstår, dvs. nød, usikkerhet, mangel på utdannings- og arbeidsmuligheter og vanskelige levekår generelt.

EU er også opptatt av hvordan man skal kunne tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft uten å bidra til hjerneflukt fra utviklingsland. Sirkulær migrasjon ses som et virkemiddel når det gjelder midlertidig arbeidskraft, herunder sesongarbeid. EU ser i denne sammenhengen også på muligheter for å lette innvandrernes pengeoverføringer til sine opprinnelsesland.

Norge har innledet et samarbeid med EU om migrasjon og utvikling. Målet er å finne fram til samarbeidsprosjekter med aktuelle utvandrings- og transitland som kan bidra til bedre levekår og sysselsettingsmuligheter, og som kan forebygge uønsket migrasjon. I første omgang er det snakk om å utvikle og delta i pilotprosjekter i ett eller noen få land for å vinne erfaringer før man går videre med samarbeidet.

14.5 Arbeidsmigrasjon og ufaglært arbeidskraft

Som nevnt er utviklingslandene ikke bare opptatt av hjerneflukt, men også av at personer med lavere utdanning og ufaglærte får anledning til å ta arbeid i andre land. Disse gruppene utgjør ofte en langt større andel av befolkningen i utviklingsland enn de gjør i rikere land. For fattige land gir utvandring av ufaglærte flere netto positive virkninger enn når personer med høyere utdanning reiser ut. Begge grupper sender penger hjem, men når det gjelder de ufaglærte er hjemlandets motpost i form av tap av kompetanse mindre. Denne gruppen og deres etterkommere representerer også et visst poten-

⁸ Det gjelder følgende World Health Assembly resolusjoner: WHA 57.19 (2004) WHA 58.17 (2005) og WHA 59.23 (2006).

sial for netto gevinst av kompetanse når de eventuelt vender hjem med økt utdanning og kvalifikasjoner.

Utvandring av ufaglært arbeidskraft kan også gi positive virkninger for dem som er igjen, slik man blant annet så ved utvandringen fra de nordiske landene til Nord-Amerika på 1800-tallet. Begrenset jordbruksland til fordeling førte den gangen til utflytting fra mange bygder, og resultatet ble mer jord for de gjenværende. Tilsvarende kan dagens utvandring fra områder i utviklingsland med overskudd av arbeidskraft skape bedre balanse i arbeidsmarkedet og dermed øke inntektene både for dem som reiser ut, og for dem som blir igjen. Utviklingslandene er derfor interessert i at forholdene legges til rette for migrasjon også for denne gruppen.

For rike land kan en viss innvandring av ufaglærte arbeidstakere virke positivt. I en situasjon med stramt arbeidsmarked og mangel på ufaglært arbeidskraft, skapes det muligheter for at ufaglærte innvandrere kan fylle disse jobbene. Dersom utviklingsland, utviklede land og den enkelte migranten skal høste fordeler av dette, må slik innvandring skje under forhold som tar hensyn til virkningene både i avsenderlandet og mottakerlandet, og sikrer den enkeltes rettigheter som arbeidstaker. Særlig når det gjelder rekruttering av ufaglært arbeidskraft, kan det oppstå problemer knyttet til å fortrenge innenlandsk arbeidskraft og å svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv, jf. kapittel 11.

Regjeringen vil utrede muligheten for å åpne for noe større midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland innenfor rammen av bistandsfinansierte prosjekter i enkelte land. Det vil blant annet være ledd i en videreutvikling av ordninger som legger til rette for sirkulær migrasjon. Utredningen vil ta utgangspunkt i behovene både i det nasjonale arbeidsmarkedet og i fattige lands behov. Integreringsmessige utfordringer må også vurderes.

14.6 Bidrag til økonomisk utvikling i utvandringsland

14.6.1 Private pengeoverføringer og investering

Pengeoverføringer fra arbeidsmigranter spiller en stor rolle i økonomien til mange opprinnelsesland og bidrar til etterspørsel etter både utdanning, bedre helse, konsumgoder og investeringer, jf. omtale i kapittel 9. Dette er private midler, og mottakernes personlige preferanser avgjør hvordan de

blir brukt. For å fremme utvikling er det ønskelig å legge til rette tiltak som kan gjøre det enklere å overføre penger og foreta investeringer i nærings tiltak og infrastruktur i opprinnelseslandet, og som kan redusere risikoen ved å investere ut over den nærmeste familiekretsen. I mottakerlandene kan dette blant annet stimuleres ved at det legges til rette for at mer av pengeoverføringene kanaliseres gjennom kredittinstitusjoner.

Arbeidsmigranter som ønsker å sende deler av inntekten tilbake til opprinnelseslandet, finner i enkelte tilfeller at kostnadene ved dette er relativt høye i Norge.⁹ Det henger til dels sammen med at vårt regelverk for å etablere virksomhet for pengeoverføringer er relativt restriktivt sammenlignet med en del andre OECD-land. De økonomiske kostnadene pr. transaksjon blir også av andre grunner ofte uforholdsmessig høye når migranter sender hjem småbeløp. Slike transaksjoner skjer derfor oftest gjennom pengeformidlingsbyråer, uformelle systemer¹⁰ og private forsendelser. Når transaksjonskostnadene senkes til et rimelig nivå, vokser volumet av overføringer. Slike overføringer er lønnsomme for finansnæringen. Økt aktivitet fra norsk finansnæring på dette området kunne bli et nyttig supplement til bedrifter som spesialiserte seg på rene pengeoverføringer.

I denne sammenhengen trengs det dialog med så vel samarbeidspartnere i Norge som med finanssektoren og myndighetene i mottakerlandene. Både skattemessige forhold og tradisjonene innen sektoren i de enkelte landene er avgjørende for hvor enkelt og billig det er å foreta private pengeoverføringer. Forekomsten av lokale nettverk av sparebanker, postbanker og lignende desentraliserte finansinstitusjoner som kan formidle pengeoverføringer og tilby spare- og lånemuligheter til både private og selskaper i mottakerlandene, er avgjørende. Med bakgrunn i kostnadene ved pengeoverføringer fra Norge, vil en se nærmere på hvordan slike overføringer til utviklingsland kan bli enklere og billigere. En dialog med innvandrermiljøer, finansnæring og statlige myndigheter er i gang.¹¹

Problemstillingene må også ses i lys av at det er vesentlig å hindre at det etableres et system der foretak med konsesjon fra norske myndigheter i

⁹ Jørgen Carling m.fl. *Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway*. PRIO-rapport 3/2007

¹⁰ Det meste kjente kalles hawalasystemet. Dette er utbredt i mange land, blant i Somalia og land i Midtøsten. Nærmere omtale finnes i Carling m.fl., jf. noten over.

¹¹ Websiden «www.sendmoneyhome.org» er et eksempel på hvordan et bredt spekter av praktiske råd om pengeformidling kan formidles til publikum.

praksis benyttes som mulig kanal for finansiering av terrorisme og til å føre ut av landet utbytte fra profittmotivert kriminalitet, blant annet fra narkotikaomsetning, menneskehandel, hallikvirksomhet, korrupsjon og svart arbeid. Å utforme regelverk og kontrollsystemer som ivaretar disse hensynene, og som også kan ivareta behovet for enkle og billige overføringskanaler for migranternes pengeoverføringer til hjemlandet, kan være utfordrende. Økokrim utarbeidet høsten 2007 en analyse av «uformelle verdioverføringssystemer» (herunder såkalte «hawala»-systemer). Finansdepartementet har gitt Kredittilsynet i oppdrag å vurdere rapporten, og å vurdere mulige tiltak som på forsvarlig måte kan legge bedre til rette for at innvandrere kan sende penger til hjemlandet.

Godt styresett er en forutsetning for et godt investeringsklima, og dette gjelder også private investeringer med basis i pengeoverføringer. En betydelig del av norsk bistand går til å styrke styresett og forvaltning i samarbeidsland og bidrar dermed generelt til å fremme investeringer, også fra pengeoverføringer.

I mange tilfeller går migranter på frivillig basis sammen om prosjekter som kan bidra til å redusere fattigdom i sine lokalsamfunn. Slike opplegg som kan innbefatte utvikling av vannforsyning, vanningsystemer og andre fellestjenester for landsbyer og lokalsamfunn, har status av utviklingsprosjekter. Norge utvikler nå et pilotprosjekt basert på at norske myndigheter bidrar med like mye bistandsmidler som man vil overføre privat. Målet er at noen deler av migrantenes pengeoverføringer gjennom kobling til utviklingssamarbeidet skal bidra til mer bærekraftig utvikling i migrantenes opprinnelsesregioner.

Pengeoverføringer til arbeidsinnvandrernes opprinnelsesland kan komme flere til gode dersom en del av midlene overføres gjennom lokale spare- og postbanker. Dette vil kunne danne grunnlag for økte lånerammer, og det lokale bankvesenet vil da kunne bidra med mer midler til lokale utviklingsprosjekter. Fra norsk side vil en drøfte med myndighetene i mottakerlandene og i regionene som pengeoverføringene oftest går til, hvordan dette best kan skje.

Regjeringen vil fortsette dialogen med finanssektoren både her og i utviklingsland, med innvandrergupper i Norge og med myndigheter i deres opprinnelsesland med sikte på at private pengeoverføringer til utviklingsland skal bli enklere og billigere, samtidig som kontrollhensyn ivaretas.

14.6.2 Handel

Arbeidsinnvandrere bidrar til økt handel mellom vertslandet og sine opprinnelsesland. De kjenner muligheter, potensielle markeder og distribusjonskanaler, har kontakter, kjenner språket og eksporterer varer fra sine nye hjemland til sine opprinnelsesland. Mange har også sett potensialet som ligger i etterspørsel etter varer fra hjemlandet og importerer disse. De bidrar dermed til økonomisk vekst også gjennom de inntektene denne handelen gir hjemlandet. Den norske ordningen med generelle preferanser for utviklingsland, som nettopp er blitt utvidet til å gjelde flere land, samt støtteordninger basert på bistand, stimulerer til slik import fra utviklingsland.

14.7 Oppsummering

Det er viktig å begrense hjerneflukt. For å oppnå det trengs det både positive insentiver som gjør det attraktivt for dyktige fagfolk å fortsette å bo og arbeide i hjemlandet, og nasjonale og internasjonale regler som hindrer at nøkkelpersonell blir aktivt rekruttert til rikere land. Regjeringen ønsker at Norge skal bidra aktivt i dette arbeidet, blant annet gjennom tiltak på følgende områder:

- Det er innledet et samarbeid med EU om migrasjon og utvikling. Målet er å finne fram til samarbeidsprosjekter med aktuelle utvandrings- og transitland som kan bidra til bedre levekår og sysselsettingsmuligheter, og som kan forebygge uønsket migrasjon.
- Norge vil bidra til at det etableres internasjonale standarder for å motvirke aktiv rekruttering av arbeidstakere med høyere utdanning og kvalifikasjoner som utviklingsland har stor mangel på. Slik regulering skal ikke begrense disse arbeidstakernes rett til å søke arbeid i andre land. I påvente av internasjonale standarder vil Regjeringen utarbeide nasjonale retningslinjer med bakgrunn i grunnlagsarbeid fra helse- og omsorgssektoren.
- Det kan ta tid å få på plass internasjonale standarder. Parallelt må derfor Norge og andre OECD-land med mangel på arbeidskraft samarbeide om internasjonale tiltak som kan redusere presset på utviklingslandene. Det kan for eksempel være målrettede tiltak for utdannings- og helsesektoren i utvandringslandene og bedre tilrettelegging for sirkulær migrasjon.
- I bilaterale avtaler med utviklingsland som har særlige problemer med utvandring av akade-

mikere, kan det fra norsk side være aktuelt å legge økt vekt på tiltak for å motvirke eller kompensere for hjerneflukt.

Migrasjon kan også ha klart positive virkninger for fattige land. Særlig gjelder det hvis utvandrerne er ufaglærte. Slik arbeidskraft er det et stort overskudd av i mange fattige land. Arbeidsmigrasjon betyr bedre inntektsmuligheter for de som drar, og større sjanse for å finne arbeid for dem som blir igjen. I tillegg innebærer utvandring mulighet for at betydelige private pengeoverføringer finner veien til opprinnelsesland, noe som kan gi positive økonomiske ringvirkninger. Følgende tiltak er relevante i denne sammenhengen:

- Muligheten for å åpne for noe større midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland innenfor rammen av bistandsprosjekter i enkelte land vil bli utredet. Det vil blant annet være ledd i en videreutvikling av ordninger som legger til rette for sirkulær migrasjon.

- Dialogen med finanssektoren både her og i utviklingsland, med innvandrergupper i Norge og med myndigheter i deres opprinnelsesland vil bli videreført med sikte på at private pengeoverføringer til utviklingsland skal bli enklere og billigere.

Et mer balansert internasjonalt migrasjonsbilde vil antakeligvis først finnes når forskjellene mellom levekår i ulike land er klart redusert. Dette er en langsiktig oppgave. Politikk på en rekke andre områder hvor Norge spiller en aktiv rolle, må trekkes inn. Det gjelder for eksempel bistand, handel, næring og kommunikasjon, investeringer i utviklingsland, klima- og miljøtiltak, innsats mot korrupsjon, suverenitetsutøvelse og innsats for fred og sikkerhet i verden. Et sentralt mål for Regjeringen er å sikre bedre sammenheng mellom hva vi gjør på de ulike områdene, også for å nå migrasjonspolitiske og utviklingspolitiske mål.

15 Arbeidskraftsbevegelser mellom Russland og Norge

15.1 Innledning

Det er et mål for Regjeringen å legge til rette for god tilgang til og god mobilitet av arbeidskraft i nordområdene. Siden alle våre naboland med unntak av Russland omfattes av det nordiske arbeidsmarkedet og EØS/EFTA-arbeidsmarkedet, er det særlig aktuelt å vurdere tiltak som kan stimulere mobiliteten mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland.

Regjeringen ønsker å intensivere Nordområde-samarbeidet med Russland på bred basis. Større mulighet for personbevegelser over grensen mellom Russland og Norge er en forutsetning for dette. Å legge bedre til rette for arbeidskraftsbevegelser over landegrensen er et viktig virkemiddel for å oppnå et mer omfattende samarbeid.

Tiltak som kan bidra til grensenedbygging, vil i mange tilfeller kreve gjensidige tiltak fra norsk og russisk side, for eksempel felles åpningstider på grensekontrollstasjonene. Enkelte tiltak kan gjennomføres ensidig fra norsk side, blant annet hvilke krav som stilles for å gi tillatelser. Regjeringen er innstilt på å iverksette tiltak som på kort sikt kan gi lettelse i personbevegelsen over grensen mellom Russland og Norge. I denne stortingsmeldingen omtales flere tiltak som vil gjøre det lettere for russere i Barentsregionen å få innreise eller søke arbeid i Norge. Disse lettelsene vil også komme befolkningen i Nord-Norge, og særlig nordnorske arbeidsgivere, til gode. I dette kapitlet brukes nordområdene og Barentsregionen som synonyme betegnelser.

15.2 Regjeringens nordområdestrategi

Regjeringen la ved utgangen av 2006 fram sin nordområdestrategi.¹ Det overordnede målet med strategien er å bidra til å skape bærekraftig vekst og utvikling i nordområdene. Et sentralt element er å styrke samarbeidet med Russland. Forholdet til Russland som nabo og som det landet vi deler

Barentshavet med, er den sentrale tosidige dimensjonen i nordområdepolitikken. Et godt russisk-norsk samarbeid kan bidra til å bedre levekårene og fremme bærekraftig ressursutnyttelse og ansvarlig miljøutvikling i nordområdene.

Samarbeidet med Russland er i sterk utvikling, og samhandelen øker raskt. Stadig flere norske bedrifter er aktive i Nordvest-Russland, og kontakten over grensen er større enn noen gang. På stadig flere områder inngår norske og russiske bedrifter et nært og omfattende samarbeid. Mynighetene vil legge til rette for at den positive næringsutviklingen i nordområdene kan fortsette, herunder fremme norske næringslivsinteresser i Russland. En åpnere grense vil kunne gi en ekstra stimulans til utviklingen i Finnmark.

I Regjeringens nordområdestrategi ble flere virkemidler for å fremme Norges samarbeid med Russland lansert. Ett var å etablere en økonomisk og industriell samarbeidssone som omfatter både russisk og norsk territorium i grenseområdene. Norge har siden framleggelsen av strategien lansert idéen om en slik sone overfor Russland. Det er enighet mellom landene om å utrede mulighetene videre. Et annet forslag var å etablere et utviklingsprogram for russiske studenter ved norske læresteder. De første stipendene ble delt ut i 2007. Programmet løper i tre år.

Det er framforhandlet en ny visumavtale med Russland. Denne avtalen vil forenkle visumprosedyrene for mange kategorier av reisende nordmenn og russere. Avtalen gir visumsøkere bedre muligheter til å få innvilget flerreisevisum. Avtalen er ikke trådt i kraft fordi den ennå ikke er ratifisert på russisk side. Det er videre oppnådd enighet mellom Russland og Norge om å utvide åpningstidene ved Storskog grensestasjon ved Kirkenes. Regjeringen har lagt til rette for snarlig gjennomføring av dette og avventer tilsvarende tiltak på russisk side.

En interdepartemental arbeidsgruppe har foretatt en gjennomgang av mulighetene for å lette grensepasseringer mellom Russland og Norge over Storskog grensestasjon innenfor rammene av Schengen-avtalen. Blant annet har den sett på tiltak for enklere og raskere søknadsbehandling og kontroll av visum. Arbeidsgruppen har også kommet

¹ *Regjeringens nordområdestrategi*, Utenriksdepartementet, desember 2006

med forslag til å fremme arbeidskraftsmobiliteten. Flere av forslagene er omtalt i dette kapitlet.

15.3 Arbeidsmarkedet i Finnmark

Høykonjunkturen i Norge har gitt økt etterspørsel etter arbeidskraft i hele landet, også i Finnmark. I landets nordligste fylke har andel sysselsatte og andel ledige nærmet seg landsgjennomsnittet. Til tross for god vekst er deltakelsen i arbeidslivet i Finnmark fremdeles i den laveste tredjedelen blant landets fylker, og arbeidsledighetsraten i fylket er med god margin den høyeste i landet. I 2007 var gjennomsnittlig registrert ledighet i Finnmark 3,3 pst., mot 1,9 pst. som gjennomsnitt for Norge. Tilpasningen for kvinner er om lag som for landsgjennomsnittet, mens menn både har lavere sysselsettingsandel og høyere ledighet enn for landet som helhet.

15.3.1 Et lite arbeidsmarked med ulike strukturelle utfordringer

Arbeidsmarkedet i Finnmark er relativt lite, med store geografiske avstander og mer ensidig nærings sammensetning enn i mange andre fylker. Det bidrar til at sysselsettingen varierer noe mer over tid enn i fylker med høyere befolkningskonsentrasjon og bredere næringsgrunnlag. Næringsstrukturen i Finnmark er mer ensidig enn i de fleste andre fylkene. I en analyse gjennomført av NIBR² deles fylket inn i tre arbeidsmarkedsregioner som på ulike måter har strukturelle utfordringer. Region *Indre Finnmark* er kjennetegnet ved vedvarende strukturelle utfordringer knyttet til omstillingsproblemer i reindriftsnæringen, utflytting av kvinner og personer med høyere kompetanse og relativt høy arbeidsledighet. Region *Sør-Varanger* har vært utsatt for store omstillinger knyttet til nedleggelsen av selskapet AS Sydvaranger, men har senere opplevd vekst og utvikling blant annet med grunnlag i en åpnere grense mot Russland. Region *Kyst-Finnmark* har gjennomlevd både perioder med knapphet på arbeidskraft og arbeidsledighet. Utviklingen i regionen påvirkes i stor grad av utviklingen i fiskeindustrien. Fiskeindustrien er utsatt for store variasjoner i aktiviteten etter ressurstilgangen. I perioden 2000 – 2004 ble sysselsettingen i fiskeindustrien mer enn halvert.³

² Elisabeth Angell og Ivar Lie, *Arbeidsmarkedet i tre Finnmarksregioner*. Oslo: NIBR. NIBR-rapport 2002:2

³ Trine Kvidal, Ivar Lie og Vigdis Nygaard, *Russisk arbeidskraft i Finnmark*. Alta: Norut. Notat 2008

15.3.2 Liten arbeidsinnvandring til Finnmark

Av den registrerte sysselsettingsveksten som har funnet sted i Finnmark de seneste tre årene (2004–2006), skyldes om lag halvparten økt sysselsetting blant finnmarkinger. Den andre halvparten er om lag likt fordelt mellom pendling fra andre fylker og innflytting av utlendinger. Innvandrere utgjør knapt 7 pst. av de sysselsatte i Finnmark, litt lavere enn landsgjennomsnittet (2006). Innvandrerkvinner utgjør 9 pst. av de sysselsatte og menn 5 pst. Lønnstakere på korttidsopphold, dvs. ikke-bosatte, kommer i tillegg til dette. Disse har vært relativt mange de siste årene, blant annet knyttet til utbyggingen av Snøhvit.

Arbeidsinnvandringen til Finnmark er relativt liten, jf. kapittel 3. Den største innvandrergruppen i Finnmark er fra Finland (1,7 pst. av befolkningen, 20 – 66 år), dernest følger russere (1,5 pst.). Av de 2 400 sysselsatte innvandrerne som var bosatt i Finnmark i 2006, hadde noe mindre enn halvparten vestlig bakgrunn. Det var sysselsatt noe over 500 russere i Finnmark i 2006. Disse utgjør vel 20 pst. av sysselsatte innvandrere. Hele 82 pst. av de russiske innvandrerne til Norge etter 2000 har vært kvinner. Den høye kvinneandelen har sammenheng med at det store flertallet av russiske innvandrere har fått opphold på grunnlag av ekteskap. Kvinner er i første rekke sysselsatt i hotell- og restaurantbransjen, privat tjenesteyting, industri og helse- og sosialtjenester. De russiske mennene er særlig sysselsatt innen industri og hotell- og restaurantbransjen. Finnmark har i motsetning til Sør-Norge hatt liten vekst i sysselsettingen som følge av innvandring av personer fra de nye EU-landene.

15.3.3 Stor etterspørsel etter arbeidskraft

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører regelmessig undersøkelser blant arbeidsgivere i alle fylker for å skaffe informasjon om sysselsettingsutsikter og rekrutteringsproblemer. Undersøkelsen fra høsten 2007 viser forventninger om videre sysselsettingsvekst i 2008. Det rapporteres om rekrutteringsproblemer i mange områder, også i Finnmark. Etterspørselen etter arbeidskraft i Finnmark er størst i bygg- og anleggsbransjen og i forretningsmessig tjenesteyting. Etterspørselen er også stor i varehandel, i helse- og sosialtjenester og i offentlig forvaltning. Noe av etterspørselen må ses i sammenheng med utbyggingen av Snøhvit anlegget ved Hammerfest. Planlagt gjenoppstart av gruvedrift ved Sydvaranganlegget i Kirkenes vil de

nærmeste par årene kunne gi behov for om lag 200 personer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at rekrutteringsproblemer først og fremst gjør seg gjeldende i de større kommunene. Problemene skyldes i stor grad manglende samsvar mellom bedriftenes behov og arbeidssøkernes kompetanse. Arbeidssøkere bor ofte i andre kommuner enn der det er ledige stillinger. Arbeidssøkere som er mobile, reiser ofte til et annet fylke hvis de først må flytte, snarere enn til en annen kommune i fylket. Dette har igjen sammenheng med store avstander som vanskeliggjør dagpendling.

Flere forhold trekker i retning av at behovet for arbeidskraft vil øke også i et lengre perspektiv. Oppbygging av petroleumsaktivitet i nordområdene og i Barentshavet, og ringvirkninger av denne, vil kunne gi betydelig behov for arbeidskraft. Mye av arbeidskraftsbehovet Finnmark står overfor i årene som kommer, vil vanskelig kunne la seg dekke ved egne arbeidskraftsressurser. Mange må trolig rekrutteres fra andre fylker, fra EØS/EFTA-området og fra Russland. Arbeidsgivere framhever Russland som et særlig aktuelt rekrutteringsområde med begrunnelse at russerne i Barentsregionen er vant til samme klimatiske forhold som i Finnmark.

15.4 Kontakten mellom Norge og Russland

Etter at grensen til Russland ble åpnet på slutten av 1980-tallet, har det vært mulig å ha mer ordinær trafikk mellom landene. Dagens restriksjoner er knyttet til visumkrav og krav til arbeidstillatelse. Det er mange som krysser grensen både i forbindelse med næringsvirksomhet og turisme. Det er betydelig kontakt mellom ulike myndigheter på begge sider av grensen.

Barentsregionen i Russland opplever også en positiv arbeidsmarkedsutvikling som følge av rask økonomisk utvikling. Dette bidrar til å redusere de økonomiske forskjellene mellom landene i Barentsregionen.

15.4.1 Russisk innvandring til Norge

Den årlige innvandringen fra Russland til Norge har økt jevnt fra 1992 (166 personer) til 2003 (1 835 personer). Etter 2003 har innvandringen avtatt noe, mens utvandringen av russere har økt. Nettoinnvandringen av russiske statsborgere har dermed gått noe ned etter 2003. I 2006 var det en nettoinnvandring på 926 fra Russland til Norge.

En mindre del av de russiske borgerne som kommer til Norge, bosetter seg i Finnmark. Sett i forhold til folketallet er innvandringen fra Russland til Finnmark likevel viktig. På landsbasis utgjør russere (i alderen 20 – 66 år) 0,3 pst. av befolkningen, mens de i Finnmark utgjør 1,5 pst.

Russiske innvandrere til Finnmark kommer primært fra den russiske delen av Barentsregionen, særlig Murmansk fylke. Geografisk nærhet gjør det mulig å opprettholde kontakten med familie og nettverk i Russland. Russisk innvandring til resten av Norge (utenfor Nord-Norge) kommer primært fra de store byene i Sentral-Russland.

15.4.2 Visum

Trafikken ved Storskog grensestasjon i Kirkenes gir en indikasjon på samkvem mellom landene. I 2006 reiste om lag 107 000 personer over den norsk-russiske grensen ved Storskog. Vel halvparten av disse var visumpliktige russere, mens vel 20 000 var sjøfolk med sjømannsbok. I 2006 ble det behandlet 39 000 visumsøknader til Norge ved utenriksstasjonene i Russland. Borgere fra Russland står for mer enn 1/3 av alle visumsøknader til Norge.

Tall over visumutstedelser fra Det norske generalkonsulatet i Murmansk viser at interessen for å få visum til Norge, har økt betydelig i perioden etter at grensen ble åpnet. Generalkonsulatet i Murmansk står for om lag 30 pst. av alle innvilgede visa til russiske borgere. Av de vel 12 000 visa utstedt av generalkonsulatet i Murmansk i 2007 var forretningsformål begrunnelsen i om lag en fjerdedel av tillatelsene. Turisme var den nest største gruppen. Familiære formål utgjorde vel 10 pst.

15.4.3 Arbeidstillatelser

Mange arbeidsinnvandrere i Norge har oppdrag av kort varighet. Dette er tilfelle også for russere. Antall gyldige arbeidstillatelser på ett tidspunkt utgjør derfor bare en mindre del av alle utstedte tillatelser i løpet av et år.⁴ Av antallet gyldige arbeidstillatelser til russere i 4.kvartal 2006 utgjør tillatelser til arbeid i *petroleumsvirksomhet* den største andelen. Når vi betrakter antallet utstedte arbeidstillatelser i løpet av 2006, er *jordbruk og fiske* den største sektoren. Dette må ses i sammenheng med at det innen jordbruk og fiske er stort innslag av kortvarig sesongarbeid.

⁴ For russiske borgere utgjør den gjennomsnittlige beholdningen av arbeidstillatelser om lag 15 pst. av alle utstedte tillatelser i 2007.

Russere bosatt i Barentsregionen kan også få arbeidstillatelse uten krav til kvalifikasjoner til midlertidig arbeid i fiskeindustrien i de tre nordligste fylkene. Omfanget av slike tillatelser er lavt. De seneste årene er det bare gitt mellom 20 og 30 arbeidstillatelser årlig med bakgrunn i dette regelverket, hovedsakelig til arbeidsgivere i Nordland. Liten bruk av ordningen i Troms og Finnmark må ses i sammenheng med omstillingsproblemene i fiskeindustrien.

15.4.4 Enkelte samarbeidsprosjekter

Arbeids- og velferdsetaten i Finnmark har siden 1992 hatt et samarbeid med Den statlige sysselsettingstjenesten i Murmansk fylke (SST). I de første årene var dette et bistandsprosjekt, men fra 2000 har det vært et samarbeid mellom to likeverdige parter, under navnet *Prosjekt Russland*. Prosjektet skal blant annet bidra til lettere flyt av arbeidskraft over den norsk-russiske grensen. En viktig del av prosjektet er å kvalifisere arbeidskraft i Murmansk fylke innen yrker som er etterspurt på det russiske eller norske arbeidsmarkedet i dette området. Det skjer blant annet i et opplæringscenter for yrker innenfor olje- og gassindustri i Murmansk.

Prosjektet samarbeider med norske bedrifter. Bedriftene deltar i opplæringen, bidrar med utstyr, utarbeidelse av materiell og fagplaner. Deltakerne lærer språk (norsk og engelsk) og HMS (helse, miljø og sikkerhet) i tillegg til at de kurses i sine faglige disipliner for å kvalifisere for nødvendige sertifikater for arbeid i Norge. Et utvalg norske bedrifter tar etter kurssets slutt imot russiske arbeidstakere gjennom en hospitantordning. Først ut var en gruppe sveisere, videre kom servicearbeidere innenfor kantine- og vaktmesterfag og deretter industrialere. Russiske instruktører blir også lært opp i Norge innen forskjellige yrkesdisipliner. De skal kunne overta opplæringen i Murmansk og vil kunne være bindeledd mellom rusere og norske bedrifter.

Det foregår et samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene i Nord-Norge, Norrbotten, Nord-Finland og Murmansk fylke, samt foretaksorganisasjoner⁵ i deltakerlandene. Samarbeidet har fått navnet *Prosjekt Barents Arbeidsmarked*. Hensikten med prosjektet er å framskaffe kunnskap om blant annet utviklingen i arbeidsmarkedet, arbeidskraftsbehovet og å fremme godkjenning av likeverdig utdanning mellom landene.

⁵ Bedriftsforbundet i Norge og tilsvarende organisasjoner i de øvrige deltakerlandene

Artic Jobnet er en felles internettside for arbeidsmarkedsetatene på Nordkalotten, dvs. den nordlige delen av Norge, Sverige, Finland og Kola-halvøya i Russland. Denne nettsiden søker å fremme arbeidskraftens mobilitet på Nordkalotten gjennom å tilby aktuell informasjon om arbeidsmarkedet og arbeidslivet i regionen, herunder informasjon om ledige stillinger.

15.5 Dagens regelverk for personbevegelser mellom Russland og Norge

15.5.1 Visumkrav

Norge tar del i Schengensamarbeidet, og den norsk-russiske grensen er en Schengengrense mot et tredjeland. Det er visumplikt mellom Russland og Schengenområdet. I Norge har politiet ansvaret for å foreta inn- og utreisekontroll av reisende som krysser Schengenområdets yttergrense. Øst-Finnmark politidistrikt utfører grensekontroll ved Storskog grenseovergang i henhold til utlendingsloven og Schengenregelverket.

Utlendingsregelverket om visum er utformet og praktiseres i samsvar med Norges forpliktelser gjennom Schengensamarbeidet. For å få visum er det et vilkår at de oppsatte innreisevilkårene er oppfylt. Den felles konsulære instruksjonen angir felles retningslinjer for visumutstedelse. Dette er implementert i norsk regelverk og praksis. Blant annet stilles det krav om at den reisende framlegger en rekke dokumenter for utenriksstasjonen før visum kan utstedes. Det er videre et vilkår at visumsøkeren har midler til å dekke fram- og tilbakereisen, krav om reisesykeforsikring og dokumentasjon av reisens formål.

Kravet til dokumentasjon kan variere avhengig av innvandringsregulerende hensyn og lokale forhold. Dokumentasjonskravet, for eksempel invitasjon i forbindelse med søknad om visum og grensepassering, kan reduseres og eventuelt frafalles. Likeledes kravet om å dokumentere reisens formål. Videre åpner Schengenregelverket for et system med forenklet grensepassering uten visum for personer bosatt i en sone på 30–50 km på begge sider av grensen. Dette forutsetter at det inngås en bilateral avtale mellom de to landene som godkjennes av EU-kommisjonen. En slik avtale vil blant annet innebære at man kan krysse grensen med et særskilt grenseboerbevis. Regjeringen har satt i gang et arbeid med å utrede muligheten for å inngå en avtale med Russland om dette.

Med virkning fra sommeren 2007 har EU og Russland inngått avtaler om visumlettelse og tilba-

ketakelse. Avtalen om visumlettelse stadfester intensjonen om på lang sikt å innføre visumfrie reiser mellom Russland og EU. Sommeren 2007 signerte Russland og Norge tilsvarende avtaler. Avtalen om visumlettelse innebærer at prosedyrene for utstedelse av visum forenkles. Avtalen åpner også for innvilgelse av flerreisevisum med gyldighet opp til fem år for bestemte grupper så som medlemmer av nasjonale og lovgivende forsamlinger og visse dommere, ektefeller og barn under 21 år eller som blir forsørget, deltakere i offisielle delegasjoner, næringslivsfolk, yrkessjåfører, togpersonell, personer som deltar i vitenskapelig/kulturell/kunstnerisk program, deltakere på internasjonalt idrettsarrangement, journalister og deltakere i offisielle utvekslingsprogrammer organisert av vennskapsbyer. Videre er visumgebyret fastsatt til 35 euro, mot 60 euro for ordinært Schengenvisum. I henhold til avtalen skal flere kategorier av reisende fritas for visumgebyr. Dette gjelder blant annet nære slektninger, elever/studenter, funksjonshemmede og politikere. Avtalen inneholder også bestemmelser om en øvre grense på saksbehandlingstiden på 10 kalenderdager i normale saker og 30 dager for saker som krever særskilte undersøkelser.

Fra norsk side er avtalen fulgt opp med endringer i utlendingsforskriften med virkning fra 15. januar 2008. Denne endringen og en nærmere angivelse av andre personkategorier som gis mulighet for flerreisevisum med inn til fem års gyldighet, er gjort kjent gjennom rundskriv. Avtalen vil tre i kraft når Russland meddeler at deres ratifikasjonsprosess er gjennomført.

Utlendingsforskriften hjemler mulighet for å innvilge utvidet flerreisevisum også der det ikke er foreliggende noen bilateral avtale, forutsatt at søkerne er omfattet av en av følgende personkategorier: forretningsreisende, yrkessjåfører, sjømenn, deltakere i offisielle besøk, nærmeste familiemedlemmer til person med lovlig opphold i Norge, nærmeste familiemedlemmer til norsk borger bosatt i utlandet, familiemedlemmer til EØS/EFTA-borgere som utøver sin rett til fri bevegelse etter EØS/EFTA-regelverket og har lovlig opphold i Norge, og personer som deltar i vitenskapelige, kulturelle eller idrettsrelaterte programmer/arrangementer. Russiske borgere som omfattes av de personkategoriene forskriften omhandler, kan således allerede i dag, uavhengig av den norsk-russiske avtalen, søke om flerreisevisum med gyldighet i flere år.

15.5.2 Krav for å få arbeidstillatelser

Arbeidsinnvandring fra Russland til Norge reguleres av regelverket for borgere fra land utenfor EØS/EFTA-området, tredjelandsborgere. Hovedregelen er at tredjelandsborgere må ha arbeidstillatelse for å kunne arbeide i Norge. Arbeidssøkere fra Russland kan, som arbeidssøkere fra andre land utenfor EØS/EFTA-området, søke om arbeidstillatelse med grunnlag i tilbud om arbeid. Dette gjelder arbeidstillatelser til søkere som er *faglærte/spesialister* og tillatelser til *sesongarbeid*. Reglene for dette er redegjort for i kapittel 5 og nærmere vurdert i kapittel 12.

For russere i Barentsregionen er det, som nevnt foran, i tillegg en egen tillatelse for midlertidig arbeid hvor det ikke stilles kvalifikasjonskrav. Russiske borgere fra Barentsregionen kan få tillatelse til å arbeide i virksomhet som har behov for ufaglært arbeidskraft som midlertidig ikke kan dekkes innenlands eller fra EØS/EFTA-området. I dag gjelder dette bare fiskeindustrien i Finnmark, Troms og Nordland. Arbeidstillatelsen kan gis for inntil to år og gir ikke grunnlag for varig opphold eller familiegjenforening. Det kan gis ny tillatelse etter samme bestemmelse etter ett års opphold utenfor Norge. Arbeids- og velferdsdirektoratet foretar en arbeidsmarkedsmessig vurdering som grunnlag for utlendingsmyndighetenes behandling av hver søknad.

15.6 Erfaringer

Russisk arbeidskraft er viktig for Finnmark i dag og kan ved økt økonomisk samkvem med Russland bli enda viktigere i årene framover. Mange aktører i Finnmark har erfaring med rekruttering og bruk av arbeidskraft fra Russland. Det gjelder både myndighetene, interesseorganisasjoner og ikke minst private arbeidsgivere. Arbeidsgivere framhever at russiske arbeidstakere har høy klimakompetanse og fungerer godt i Finnmark både på arbeidsplassene og i lokalsamfunnene. Det bidrar til høyere stabilitet i sysselsettingen. Det pekes likevel på at kompetansen til mange av de bosatte russerne kan utnyttes bedre. Bedre kunnskaper i norsk språk, faguttrykk og HMS (helse, miljø og sikkerhet) kan bidra til å styrke arbeidsinnvandrerens posisjon både på arbeidsmarkedet og i samfunnet forøvrig.

Arbeidsgivere peker på at søknadsprosessen for å få arbeidstillatelse føles tungvint og ofte tar lang tid. Noe av problemet med lang saksbehandlingstid i dag er knyttet til tidkrevende samhand-

ling mellom utlendingsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten. Det er også en rekke praktiske problemer knyttet til selve grensepasseringene som gjør at disse kan ta lang tid.⁶

Mange arbeidsgivere uttrykker ønsker om at det bør bli enklere for russere å få arbeidstillatelse. Det kan tyde på at det er et potensial for økt arbeidsinnvandring, både permanent og midlertidig, samt grensependling, om forholdene legges bedre til rette for dette. En positiv økonomisk utvikling på begge sider av grensen gir mulighet for at arbeidskraftutveksling kan skje på likeverdige vilkår.

15.7 Forslag til endringer

I Regjeringens nordområdestrategi er det et mål å legge til rette for vekst og utvikling i nordområdene. Økt samarbeid over den norsk-russiske grensen og økt arbeidskraftmobilitet vil bidra til å fremme dette målet. De foreslåtte forenklingene i reglene for tredjelandsborgere, jf. omtale i kapittel 12, vil komme arbeidssøkere fra Russland og norske arbeidsgivere i Nord-Norge til gode. Regjeringen mener det er grunn til å vurdere spesielle tiltak for å fremme arbeidskraftmobilitet i nordområdene. Russland er vårt eneste naboland som ikke inngår i EØS/EFTA-arbeidsmarkedet. Nedenfor omtales særlige tiltak Regjeringen vil arbeide videre med.

15.7.1 Tiltak for å fremme bedre utveksling av arbeidskraft

Midlertidig arbeidstillatelse uten krav til kompetanse

Regjeringen legger til grunn at regelverket for rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland som hovedregel bør utformes med henblikk på nøytralitet mellom land. Det vil på best mulig måte tjene norske arbeidsgiveres behov. Russland er, som nevnt, det eneste landet utenfor EØS/EFTA-området Norge deler grense med. Det er derfor grunn til å rette spesiell oppmerksomhet mot forholdene for arbeidsmigrasjon i grenseområdet mellom Russland og Norge. Regjeringen legger vekt på at økt samkvem mellom grenseregionene på norsk og russisk side skal bidra til å fremme den økonomiske utviklingen på begge sider av grensen. Dette begrunner enkelte særregler for arbeidsinnvandring fra Nordvest-Russland.

Regjeringen ønsker å utvide muligheten for russere fra Barentsregionen uten dokumentert kompetanse til å kunne arbeide i alle næringer i de tre nordligste fylkene. Ordningen for ufaglært arbeidskraft gjelder i dag bare fiskeindustrien, men her har behovet de senere årene vært lite, særlig i Finnmark.

Ved utvidelse av ordningen til flere sektorer vil det bli opp til arbeidsgiveren å avklare at russerne de ansetter har tilstrekkelige ferdigheter for de aktuelle jobbene. Lønns- og arbeidsvilkår må ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Forslaget kan innebære at flere ufaglærte vil få tillatelse. Dette skal fortsatt være en midlertidig tillatelse på inntil to år som gjelder for arbeid i Nord-Norge og som ikke gir grunnlag for varig opphold. Dessuten vil kravet om en arbeidsmarkedsmessig vurdering fra Arbeids- og velferdsetaten bli opprettholdt. Dette gjøres for å skjerme lokale arbeidssøkere fra å bli utkonkurrert av russiske arbeidssøkere. Den økte tilgangen på arbeidskraft som forslaget legger opp til, kan bidra til en bredere kontaktflate over grensen. Det kan igjen stimulere den økonomiske aktiviteten i regionen i form av økt handel.

Økt mulighet til arbeid for pendlere

For å få arbeidstillatelse kreves det i utgangspunktet heltidsarbeid. Regjeringen ønsker å fjerne dette kravet for søkere som ønsker å pendle fra Russland. Kravet om heltidsarbeid er satt for å sikre at innvandrerne skal ha tilstrekkelig inntekt til å kunne ha mulighet for god levestandard, herunder tilfredsstillende bolig. En slik bekymring er ikke relevant for pendlere som bor på den russiske siden av grensen. Opphevelse av kravet for grensependlere fra Russland kan synes særlig viktig i en periode hvor en ønsker å øke samhandlingen over grensen. I en del sammenhenger er det ikke tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å kunne tilby russiske arbeidssøkere heltidsstillinger. Endringen vil kunne bidra til å dekke en etterspørsel som på kort sikt er av mindre omfang.

Opprettelse av felles informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes

Arbeidsgiverne i regionen mener at lang saksbehandlingstid for arbeidstillatelser bidrar til å hemme kontakten mot Russland. Sist høst ble det etablert et servicekontor på Tøyen i Oslo med medarbeidere fra flere etater for å dekke behovet hos arbeidsinnvandrere. Servicekontoret gjør at

⁶ Trine Kvidal, Ivar Lie og Vigdis Nygaard: *Russisk arbeidskraft i Finnmark*. Alta Norut, 2008

arbeidssøkere og arbeidsgivere har fått ett sted å forhold seg til. Tilbakemeldinger om dette kontoret er meget positive. Regjeringen ønsker å opprette et felles informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes etter mønster av servicekontoret i Oslo.

Et slikt felleskontor vil gi russiske arbeidssøkere og norske arbeidsgivere lettere og smidigere tilgang til informasjon om regelverk og søknadsprosedyrer. Kontoret vil gjennom samlokalisering av de aktuelle etatene legge til rette for at søknader om arbeidstillatelser, skattekort mv. kan behandles raskt. Servicekontoret i Oslo omfatter en samlokalisering av medarbeidere fra Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet, politiet og Arbeidstilsynet. Kontoret i Kirkenes bør i hovedsak bygges over samme modell, men med lokal tilpasning. Et felles informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes bør ha et tett samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.

15.7.2 Tiltak for å lette reisevirksomhet og grensepassering

Norge kan ikke innføre visumfrihet for russiske borgere grunnet våre Schengenforpliktelser. For å sikre at en fra norsk side i størst mulig grad benytter den fleksibilitet som Schengenregelverket gir, vil visumpraksis bli gjennomgått, og det vil bli gitt opplæring av personell ved norske utenriksstasjoner i Russland. Grensepasseringen vil forenkles blant annet ved at nødvendig dokumentasjon for visumkontroll gjøres tilgjengelig elektronisk på grensekontrollstedet.

Det er grunn til å anta at de problemene som påberopes, til dels skyldes manglende informasjon om regelverk, praksis og søknadsprosedyrer. Det foreslåtte felles informasjons- og saksbehandlingskontoret i Kirkenes vil bli bemannet med ekspertise som er kompetent til å gi informasjon og praktisk veiledning om visumforhold og andre regler, for eksempel for familiegjenforening.

Det vil videre bli åpnet for at flerreisevisum for inntil fem år kan gis etter at visumsøkere har overholdt vilkårene for et tidligere visum, og at persongruppen som kan få flerreisevisum utvides. Dagens regelverk gir mulighet til å innvilge utvidet flerreisevisum for nærmere angitte persongrupper. Russiske borgere innenfor disse persongruppene kan allerede i dag søke om flerreisevisum gyldig for flere år.

Et ytterligere tiltak for forenklet grensepassering kan være å inngå bilateral avtale med Russland om «grenseboerbevis» for deler av befolkningen i grensenære områder hhv. i Norge og i Russland, jf. EU-forordning 1931/2006. En utredning om dette vil bli påskyndet.

15.8 Oppsummering

Arbeidskraftsbevegelsene over grensen mellom Russland og Norge er beskjeden. Samtidig er deler av arbeidsmarkedet i Nord-Norge, og i særlig grad i Finnmark, preget av liten mobilitet og til dels kompetansemessige flaskehalsar. Stillinger kan være vanskelig å besette, og på noen områder er det betydelig utskifting av arbeidskraft. Mens resten av Norge geografisk ligger nær EØS/EFTA-arbeidsmarkedet og har hatt betydelig arbeidskraftsutveksling med EØS/EFTA og Norden, er dette ikke på samme måte tilfelle for Finnmark. Tilgangen på arbeidskraft fra Finland synes mindre enn tidligere. På denne bakgrunn ønsker Regjeringen å stimulere utviklingen i Nord-Norge ytterligere ved å utnytte fordelene som ligger i nærheten til Russland.

Regjeringen presenterer i denne meldingen forslag til flere tiltak som vil gjøre arbeidsinnvandring til Norge enklere for personer utenfor EØS/EFTA-området. Disse tiltakene vil også komme russiske arbeidssøkere til gode. I tillegg vil Regjeringen innføre særlige tiltak som vil lette arbeidskraftsmobiliteten i nordområdene over den norsk-russiske grensen. Regjeringen foreslår følgende:

- Midlertidig tillatelse til russere fra Barentsregionen med muligheter til å kunne arbeide i alle næringer i de tre nordligste fylkene uten at tillatelsen stiller krav til kompetanse.
- Mulighet til deltidsarbeid for grensependlere fra Russland.
- Opprettelse av et felles informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes som skal gi informasjon til arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere og praktisk veiledning om visumforhold mv.
- Legge til rette for enklere grensepasseringer ved å gjennomgå og endre praksis ved behandling av visumsøknader og innreisekontroll ved grensestasjonene.
- Utrede tiltak for forenklet grensepassering i form av en bilateral avtale mellom Russland og Norge om grenseboerbevis.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

16.1 En helhetlig og robust arbeidsinnvandringspolitikk

Hovedmålet for arbeidsinnvandringspolitikken er å legge til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte når de måtte ha behov for det. Samtidig bør rammer og tiltak utformes slik at de gevinstene som følger av arbeidsinnvandring kan realiseres på en balansert måte for arbeidsgiver, individ og samfunn. Hver enkelt arbeidsinnvandrer skal sikres gode forhold i arbeid og samfunnsliv for øvrig. Politikken bør utformes slik at arbeidsinnvandring bidrar til en bærekraftig utvikling av velferdssamfunnet.

Regjeringens arbeidsinnvandringspolitikk legger til rette for en arbeidsinnvandring som bidrar positivt til produksjonen av varer og tjenester. Arbeidsinnvandringen skal ikke føre til at innenlandske arbeidssøkere blir fortrenget eller til økte utgifter for våre velferdsordninger. Politikken skal motvirke at avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv blir svekket. Regjeringen ønsker heller ikke en rekrutteringspolitikk som fører til alvorlige konsekvenser for fattige avsenderland gjennom å rekruttere deres nøkkelpersonell. Rammene for arbeidsinnvandringspolitikken som blir lagt i denne meldingen, bør både bidra til å styrke norske arbeidsgivere som mangler kompetanse, og være til gagn for det norske samfunnet, jf. nærmere vurderinger av arbeidsinnvandringens konsekvenser for norsk økonomi i kapittel 11.

I dette kapitlet presenteres noen foreløpige vurderinger av økonomiske konsekvenser av de hovedgrepene og tiltakene som varsles i meldingen. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved en bedre tilrettelegging for arbeidsinnvandring vil blant annet komme som følge av raskere tilgang på arbeidskraft og kompetanse som ikke er tilgjengelig innenlands, kortere ventetid for arbeidsgivere ved rekruttering som følge av redusert ressursinnsats gjennom forenklet saksbehandling. De samfunnsøkonomiske gevinstene vil være avhengige av omfang og atferd og er derfor usikre og ikke mulig å gi konkrete anslag for.

Meldingens overordnede karakter gir grunnlag for en generell vurdering av økonomiske og

administrative konsekvenser for de mest sentrale forslagene i meldingen. Mer konkrete økonomiske og administrative konsekvenser av de enkelte forslagene må vurderes nærmere. Dette vil skje som ledd i arbeidet med konkretiseringen av forslagene.

16.2 Forslag om regelendringer

Meldingen har en rekke forslag til regelendringer på utlendingsfeltet, herunder at:

- Regelverket for arbeidsinnvandrere inndeles i få og oversiktlige grupper.
- Arbeidsgivere får større ansvar ved rekruttering og kan la arbeidsinnvandrerene starte i arbeid før tillatelse foreligger.
- Ansatte i internasjonale selskaper kan starte i arbeid før tillatelse foreligger når de forflytter seg mellom bedrifter i konsernet.
- Arbeidssøkere på minst faglært nivå fra tredjeland får mulighet til å søke arbeid i Norge i 6 måneder.
- Familiemedlemmer til studenter får mulighet til heltidsarbeid.
- Nyutdannede fra norsk lærested får oppholdsgrunnlag i 6 måneder for å søke arbeid i samsvar med utdanningen. Tilsvarende gjøres gjeldende for forskere og kulturarbeidere mv. på minst faglært nivå.
- Det drøftes med partene i arbeidslivet å utvikle overgangsordningene med alle EØS-land fra 1.1.2009. Eventuell avvikling av overgangsordningene for Bulgaria og Romania vil bli vurdert særskilt.

Forslagene skal bidra til å forenkle søknadsbehandlingen. Det innebærer mindre ressurser brukt på behandlingen av hver enkelt søknad, når endringene er iverksatt. Forslaget vil gi arbeidsgivere store muligheter til å sette arbeidsinnvandrere som er minst fagutdannet i arbeid før tillatelsen er behandlet. Det vil bidra positivt til produksjonen. På grunn av det store antallet søknader, antas avviklingen av overgangsordningene å være den viktigste regelendringen sett fra et administrativt synspunkt. Et enklere regelverk og andre for-

slag i denne meldingen kan samtidig føre til økt tilgang av søknader om tillatelse for arbeid fra tredjelandsborgere. Budsjettmessige konsekvenser av eventuelle tiltak vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

16.3 Forslag knyttet til informasjon, søknadsprosedyrer og organisering

Regjeringen ser mer og bedre samordnet informasjon som en viktig del av arbeidsinnvandringspolitikken. Alle etatene som har informasjon av relevans for arbeidsinnvandrere, bør gjøre den lett tilgjengelig på internett, helst også på flere språk. Dette er en naturlig del av den enkelte etatens ansvar.

Meldingen skisserer en utvidet innsats på informasjonsområdet for å fremme mer helhetlig informasjon. Det foreslås satt i gang et arbeid for å vurdere en egen nettportal som inngang til all relevant informasjon om arbeidsinnvandring og tjenesteimport. Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet skal utarbeide et mandat for en arbeidsgruppe bestående av de mest sentrale faginstansene for å utrede rammene for portalen. Arbeidsgruppens utredning bør foreligge innen utgangen av 2008. Ressursbruk og form på samarbeidet må også vurderes. Kostnaden ved denne satsingen vil først foreligge når utredningen er ferdig.

Det vurderes å etablere flere felles informasjons- og saksbehandlingskontorer med representanter fra de mest berørte offentlige etatene. Ressursbruk og form på samarbeidet utredes nærmere. Hensikten med slike kontorer er å yte bedre service til arbeidssøkere fra utlandet med tilbud om arbeid i Norge og til arbeidsgivere som rekrutterer fra utlandet. Slike kontorer bidrar også til redusert belastning på moderetatene og fremmer ryddige arbeidsforhold, herunder lovlydighet, når personer raskt kan motta arbeidstillatelse, skattekort mv.

Arbeids- og velferdsetatens koordineringsansvar for informasjon til arbeidssøkere og arbeidsgivere foreslås utvidet til også å omfatte arbeidsinnvandring fra tredjeland. Det vil bli vurdert nærmere hvordan en kan nyttiggjøre seg utenriks tjenesten på en bedre måte for å markedsføre jobbmuligheter i Norge. Budsjettmessige konsekvenser av eventuelle tiltak vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

Meldingen omtaler en rekke prosesser og arbeid som foregår i utlendingsforvaltningen med sikte på raskere søknadsbehandling av arbeids- og oppholdstillatelser. Meldingen foreslår flere endringer i regelverket som skal bidra til raskere og enklere saksbehandling, men foreslår ingen nye kostnadskrevende tiltak. Regjeringen legger til grunn at søkere kan påregne en maksimal saksbehandlingstid på 4 uker for søknader om arbeidstillatelse fra fullstendig søknad er mottatt til vedtak er fattet, når nytt regelverk er på plass og elektronisk saksbehandling innført. Det er en forutsetning at søkerens identitet er kjent og at alle papirer er i orden.

16.4 Forslag for å lette integreringsutfordringer

Integreringspolitikken er en sentral del også av arbeidsinnvandringspolitikken. Viktige elementer er informasjon, språkopplæring og tiltak for integrering i samfunnet.

Meldingen påpeker behovet for informasjonstiltak og tiltak for å styrke arbeidsinnvandrernes sosiale nettverk. Flere mulige ordninger omtales.

Regjeringen ønsker å utrede innføring av tilbud om norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Kostnadene av et slikt tiltak vil avhenge av en rekke forhold, herunder tilbudets omfang, hvem som får dette og eventuelle egenandeler. Utnyttelsen av tilbudet vil også kunne variere med hvordan det er utformet. Mulige ordninger for arbeidsinnvandre som blir arbeidsledige og ønsker å vende tilbake til hjemlandet, vil også bli utredet. Budsjettmessige konsekvenser av eventuelle tiltak vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

16.5 Forslag om tiltak for å begrense hjerneflukt, fremme sirkulær migrasjon og forenkle hjemsending av penger

Regjeringen vil bidra til at det etableres internasjonale standarder for regulering av aktiv rekruttering av arbeidstakere med høyere utdanning og kvalifikasjoner som utviklingsland har stor mangel på. Slik regulering skal ikke begrense den enkelte arbeidstakerens rett til å søke arbeid i andre land.

Inntil internasjonale standarder foreligger vil Regjeringen utarbeide egne standarder med bakgrunn i grunnlagsarbeid fra helse- og omsorgssektoen. Dette arbeidet vil skje i samarbeid med

berørte departementer, herunder Utenriksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Regjeringen vil utrede muligheten for at ufaglærte arbeidstakere fra utviklingsland kan søke midlertidig arbeid i Norge innenfor bistandsprosjekter, blant annet som ledd i videreutvikling av ordninger for sirkulær migrasjon.

Regjeringen vil ha en dialog med finanssektoren både her og i utviklingsland, med innvandrergupper i Norge og med myndighetene i deres hjemland om hvordan hjemsending av penger fra Norge kan gjøres enklere og billigere.

De foreslåtte tiltakene forutsettes finansiert innenfor gjeldende budsjetttrammer.

16.6 Tiltak for å styrke nordområdene

Regjeringen ønsker å stimulere det økonomiske samkvemmet over den felles grensen mellom Norge og Russland. En effektiv grensekontroll er et viktig tiltak for å fremme økt kontakt. Justisdepartementet vil i 2008 foreta enkelte utbedringer av grensestasjonen ved Storskog, som kan gi grunnlag for enklere og raskere grensepassering. Ytterligere tiltak vurderes som ledd i de årlige budsjettene.

Stortingsmeldingen omtaler følgende nye tiltak:

- Dagens særordning for ufaglærte russere fra Barentsregionen med mulighet for tillatelse til arbeid i fiskeindustrien i de tre nordligste fylkene utvides til å gjelde alle næringer.

- Kravet om fulltidsstilling oppheves for russiske grensependlere med tilbud om arbeid.
- Det opprettes et informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes for å betjene arbeidskraft fra utlandet og gi veiledning og informasjon om visumforhold og andre regler.
- Gjennomgang av praksis med sikte på oppmyking av dokumentasjonskrav ved søknad om visum for russiske borgere og grensepasse- ring ved Storskog igangsettes.
- Det åpnes for at flerreisevisum med inntil fem års varighet kan gis søkere som har overholdt vilkårene for tidligere visum, samt utvidelse av persongruppen som kan få flerreisevisum.
- Regjeringen vil ta initiativ overfor Russland til en utredning av muligheten for å inngå avtale om «grenseboerbevis».

Opprettelse av et informasjons- og saksbehandlingskontor i Kirkenes vil dekkes innenfor budsjetttrammene for de etatene som deltar. Budsjettmessige konsekvenser av en eventuell avtale med Russland om grenseboerbevis vil en eventuelt komme tilbake til på et senere tidspunkt. De øvrige tiltakene antas ikke ha vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 18. april 2008 om Arbeidsinnvandring blir sendt Stortinget.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Morten Malvin Myhrvold
Trykk: 07 Gruppen AS - 04/2008



241 379
Trykksak

