



# Arbeidsmigrasjon og flyktningeintegrasjon: «Sannhetens øyeblikk» for nordiske modeller?

Jon Erik Dølvik

Fafo Østforum

03.12.2015

Snarveier til arbeid for 50.000–70.000 flyktninger kan utløse en ny omdreining i dumping-spiralen.

# Tilbudssjokket

**KRONIKK**  
Jon Erik Svobak



Mot et bakteppe av økonomisk stagnasjon, gjeldsproblemer, høy arbeidsledighet og voksende heteropopulasjoner kan flyktningkrisen sees som et «sannhetens øyeblikk» for Europa. I foretatt form må politikere og offentliggjorte plutselig ta stilling til hele spekket av muligheter som oppstår i åpningen mellom stoler om å gi betydning til det mest mulig menneskelige i et beskyttende miljø, beskytte nasjonale velferds- og arbeidsvilkår i en situasjon med åpne grenser og fri bevegelse, og ferdige hardene rettferdig innsen og mellom land.

I Norge har vi lenge kunnet skyve slike spørsmål foran oss. Nå tvinges politikerne til å ta stilling til viktige, prinsipielle prioriteringsvalg, ikke i utvilsomtlig samarbeidsforhold, men i forpliktende dragskaper her og nå om budsjett, skattesatser, arbeidstidsregler, velferdstjenester og nasjonalpolitikk.

Kanskje kan det styrke deres legitimitet og handlingsrom til å treffe nødvendige, ubehagelige valg. Når milliarder i utgifter til flyktningkrisen i statsbudsjettet må vises opp mot milliarder til beredte og flyktende og fremmede i et allerede skapanvitt budsjett med rekordtall fra oljefondet, er det mye som tilsier at både prioriteringer og koalisjonsmønstre kan skifte.

Et kjernespørsmål i håndteringen av flyktningkrisen er spørningen mellom ønsker om å sikre smidrigt arbeid, beskyttelse, likebehandling, og integrasjon gjennom meningsgivende arbeid og

aktivitet. Velferds- og Migrasjonsutvalget erde for inkludering av innvandrere var forberking av arbeidslinja gjennom kvalifisering, aktivisering og tilrettelegging – særlt en vidning fra konkurranse til konkurranse. Mange politikere har tatt til orde for å gjøre det enklere for flyktningene å komme i arbeid blant annet ved å løpse på ordinære regler og vilkår. Dette kan virke fornuftig og velmennt, og har utløst svært gode «tilk» fra Arbeiderpartiets Jonas Gahr Støre, som samtidig har advart mot å skape vevig press på standardene i et arbeidsfor hvor lavlønnskommune og prekære arbeidsvilkår allerede er et betydelig problem. Hvordan kan politikere håndtere denne muligheten hvor i viktig hensyn står mot hvesandre?

**Derom 50.000–70.000** flyktninger skal sluses inn i det ordinære arbeidsmarkedet de kommende par år, vil det norske arbeidsmarkedet i løpet av en kort periode måtte absorbere kapasiteten av tilbudssjokket av historisk omfang og kraft. Tilbudssjokket etter EU-utvidelsen kom i en periode med enestående økonomisk oppgang og rekordvekst i etterpørselen

blant bosatte innvandrere – nærke og innvandre – startet siden 2005. Absorpsjonsevnen i arbeidsmarkedet er altså ikke ubegrenset, selv i oppgangsforhold. I kontrast til EØS-innvandringen vil tilbudssjokket i kjølvannet av flyktningtilstrømmingene innføre i et konkurranse-tilbudssjokk med svekket etterpørsel, økt ledighet – ikke minst blant tidligere arbeidsinnvandrere – og flere om leinet i kampen om færre ledige jobber. Det vil svekke arbeidsmarkedets absorpsjonsevne, heve terskelen for inkludering i ordinært arbeid og øke risikoen for utrykkes fra usertige aktører.

I en slik situasjon er det liten grunn til å tro at velmennt politikerråd om «å gjøre det enklere for flyktningene å komme i arbeid» gjennom unntak fra ordinære arbeids- og lønnsvilkår kan lykkes uten at det går på bekostning av andre grupper som står med å bli fattete i arbeidsmarkedet.

Åpning av «fleksible snarveier» til ordinært arbeid for 50.000–70.000 nye innvandre flyktninger kan dermed, alt annet likt, utløse en ny omdreining i dumping-spiralen og innføre svekkete jobbmuligheter, høyere ledighet og økt trykkesvinnighet blant tidligere innvandrere, EØS-migranter, samt ungdom og andre innvandrere grupper som jobber med begrenset kvalifikasjonsnivå. Trass i rekordsterk jobbvokst har sysselsettings-



ILLUSTRASJON: ENIT UNIV. BILDRAGSMAGLUM

ring i en krisesituasjon er dette et lite lystig perspektiv.

**Har vi noe alternativ?** Gitt risikoen for at en strategi for rask innakning av 50.000–70.000 flyktninger i ordinært arbeid vil føre til «oversvømmelse», lange køer og destruktiv konkurranse i utøstede deler av arbeidsmarkedet, er det mye som tilsier for at offentlig i en overgangsperiode må ta et økt ansvar ved å tilby sær-

skilte, midlertidige sysselsettings- og kvalifiseringsprogrammer i stor skala for å sikre en godsvik, kontrollert innføring i arbeidsmarkedet. Snarveier er en oppblasing av dagens tils- og ressursrettede introduksjonsprogram – som fort vil bli en flaskehalv – vil beriget til å sikre rask, effektiv aktivisering og skjerme arbeidsmarkedet mot skutte ubalanser til et offentlig ansvar.

Ettersom man ikke kan utelukke at tilstrømmingen vil overskride myndighetenes allerede anslag, kan det etter hvert også bli et spørsmål om situasjonen kvalifiserer til å ta i bruk sikkerhetsklammere i EØS-avtalen, som gir hjemmel for å begrense den frie flyten av arbeidskraft ved store utslusser i arbeidsmarkedet. Ettersom de samarbeids- og EU-lansene ser ut til å mota relativt få flyktninger, vil et slikt grup kunne sees som en form for hybridordning i europeisk perspektiv.

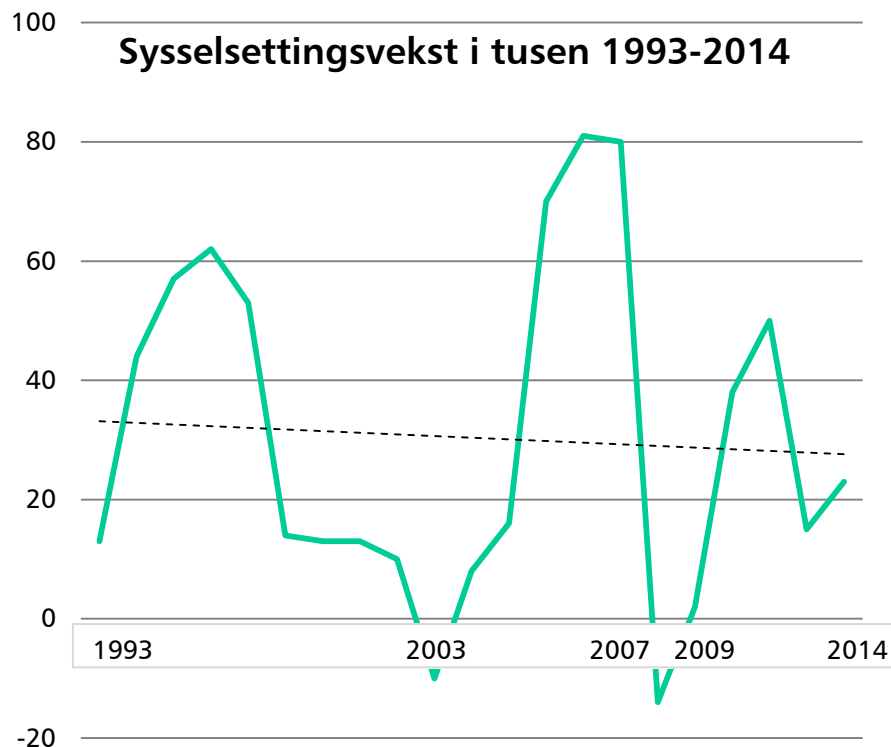
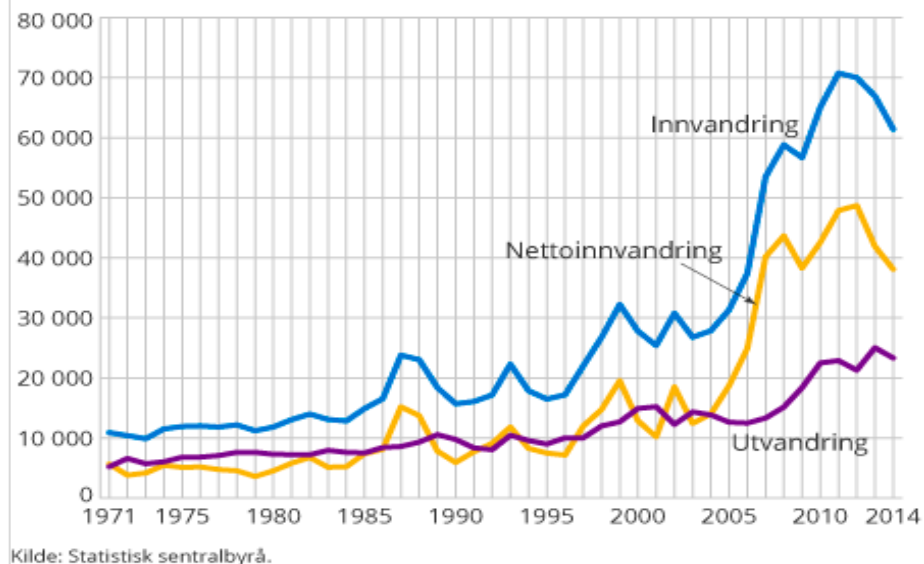
**Uansett, i denne** skattemarknads situasjonen synes det lite realistisk at det ordinære arbeidsmarkedet på kort tid skal klare å absorbere rekordstøte, nye grupper arbeidstakere uten norsk-kapasitet og med begrenset kvalifikasjon. Svarere en liberaliseringspolitikk som kan skape nye etniske skillelinjer og er vanskelige å rovere, er det derfor mye som tilsier at det offentlige i en overgangsperiode må ta et ansvar for å utvikle budsjett og kontrollmekanismer som gjør at tilbudssjokket i arbeidsmarkedet kan fordeles over tid og øke i forutligbare, anstendige former.

**Jon Erik Svobak,** koordinator for flyktning og europeisk arbeidsforhold, Fafo  
jon.erik.svobak@fafo.no

Se også side 14 og 15

# Innvandring og sysselsettingsvekst siden 90-tallet

Figur 2. Innvandring, utvandring og nettoinnvandring, utenlandske statsborgere

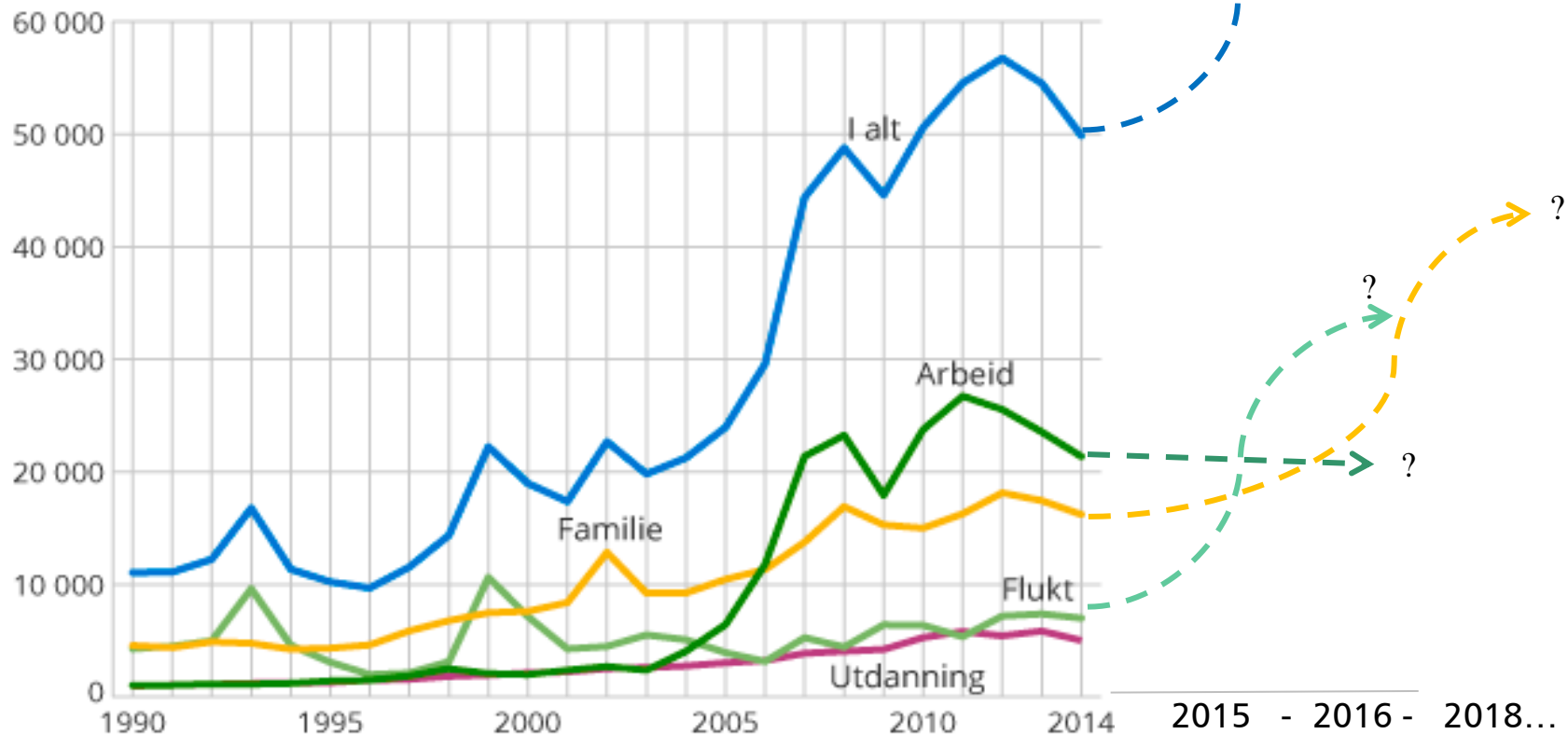


1990-2005: jobb-vekst (snitt 36 tusen pr år) = 3 x netto innvandring  
 2006-2008: ..... ( 70-80 tusen pr år) = 2 x netto innvandring  
 2010-2014: ..... ( < 30 tusen pr år) = 0,7-0,8 x netto innvandring  
 2015-2020 = → ??????????????????

# Bølgepregete migrasjonsstrømmer siste 20 år

... flukt, familie, arbeid, familie og nå - arbeid & flukt & familie...

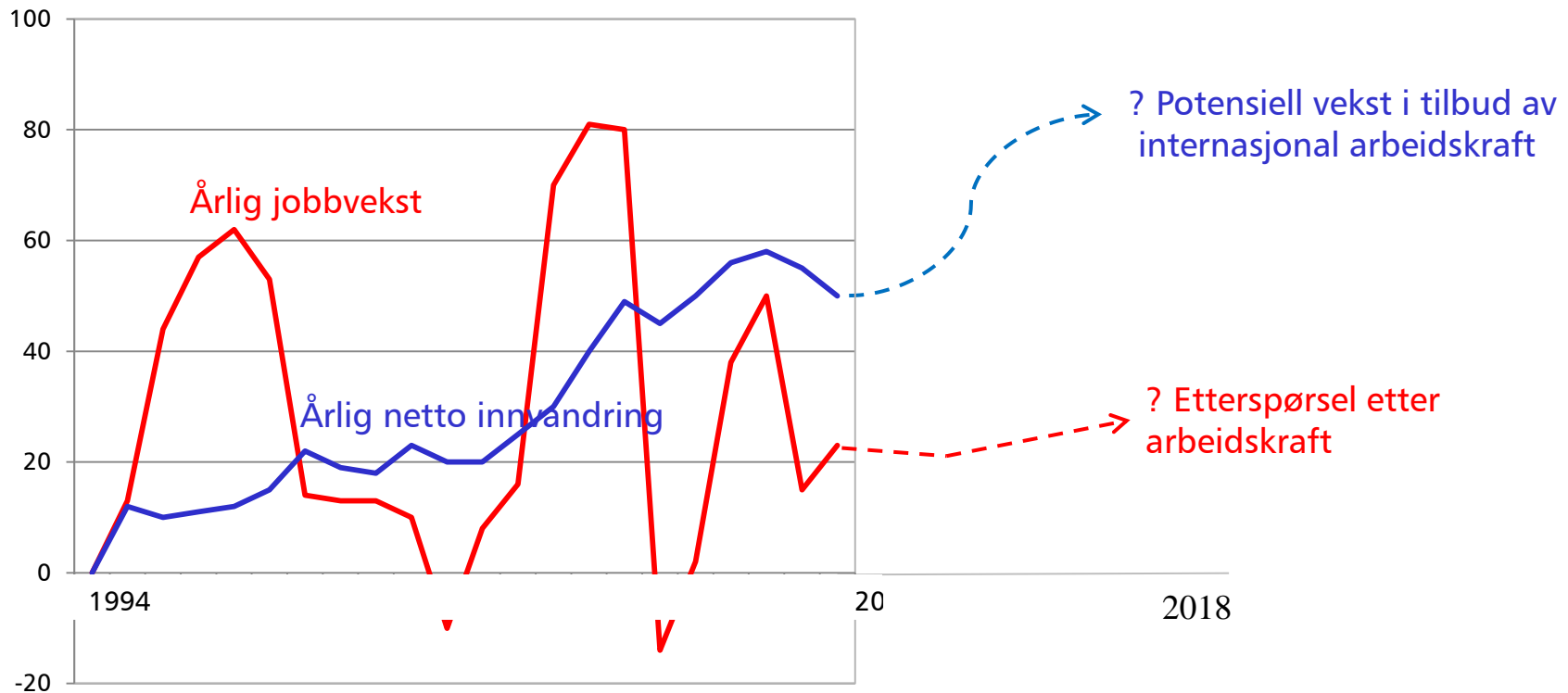
Figur 3. Innvandringsgrunn. Ikke-nordiske innvandringer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

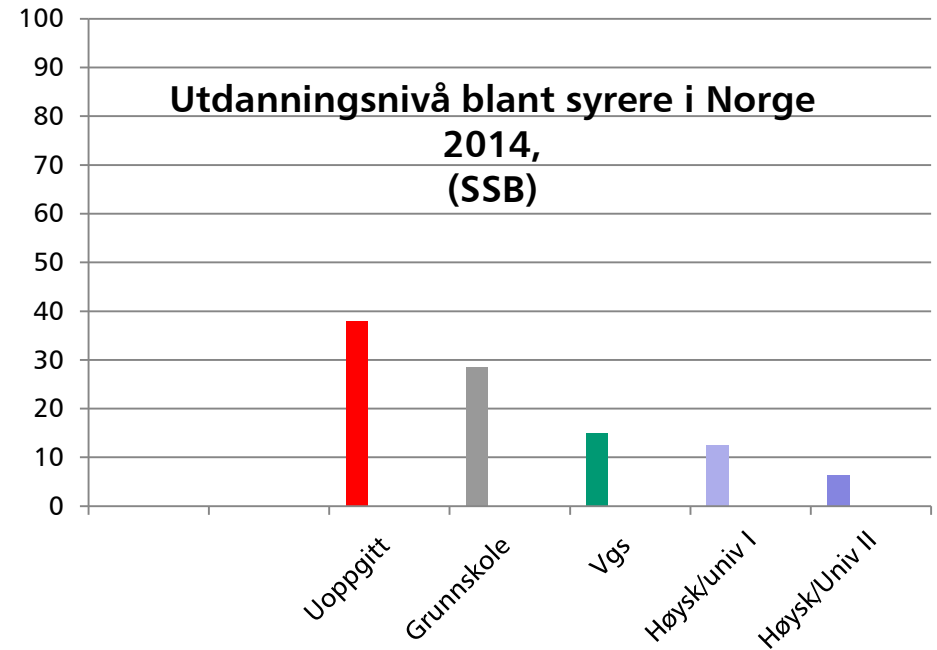
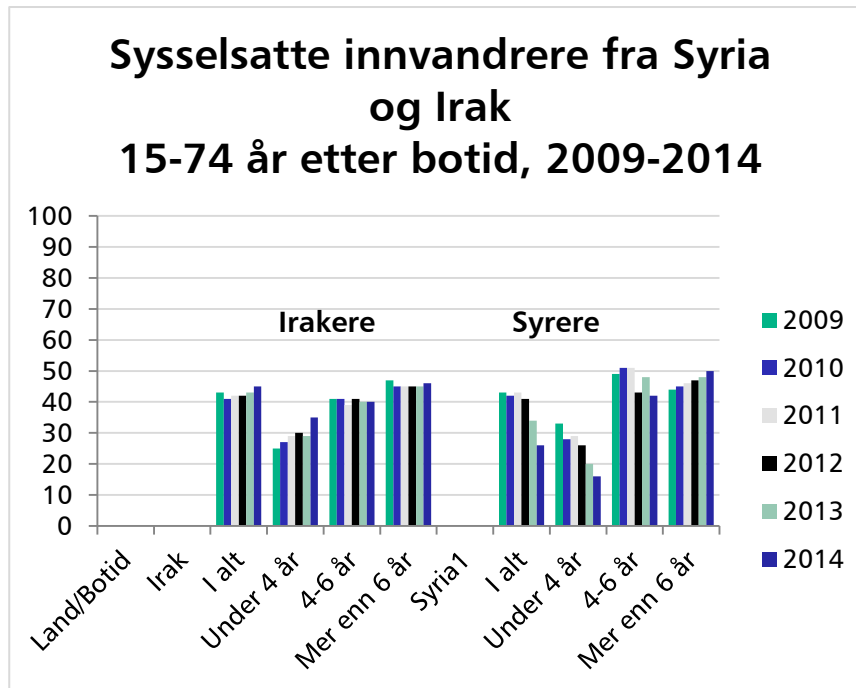
**Nøkternt scenario 2015-2020 .... innvandring 2-3 ganger jobbveksten ?**

# «Tilbudssjokket» → Periode med økende gap mellom utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen



- Økt overskudd av jobbsøkere ... med begrenset kompetanse
  - flere om beinet i kamp om færre ledige jobber
  - tøffere integreringsutfordringer
  - risk for synkende yrkesdeltakelse og økt trygdeavhengighet

# Hva vet vi om arbeid og sysselsetting blant tidligere ankomne syrere og irakere?



- **Lav sysselsettingsrate og lavt utdanningsnivå** – SSB spår økende overskudd på ufaglærte og mangel på faglærte mot 2030
- **Den enkeltes jobbsjanser synker med antall ankomne**
  - Eks Sverige 2014: 16% syrere i jobb etter 0-4 år, 40% etter 4-6 år
- **Risk for voksende «utenforskap» og C-lag i arbeidsmarkedet**

# «Livet på vent» eller «rask innslusing» i arbeidslivet - valg mellom pest og kolera?

- **«Brakkesjuka»** → tapt arbeidsevne som akutt utfordring
  - Mottaksapparat på bristepunktet - flaskehalser → 4-6 år «på vent»?
  - Oppskrift på høy varig velferdsavhengighet → velferdssjåvinisme og politisk press for striktere og mer «tosporet» velferdssystem ....
  
- **«Rask innslusing» i arbeidslivet**
  - a) «Fleksible snarveier» - «fortrengnings»-risiko og økende C-lag
  - b) «Generell liberalisering» – adjø norsk modell....
    - Synes lite aktuelt Nå, men hvis antallet «utestengte» på sikt vokser kan det politiske presset for slike løsninger ventes å øke – «jf tysk gjenforening» ...
  
- Økt press på grunnpilarene i norsk/nordisk modell...
- Finnes det noe alternativ....?

03.12.2015

# Krisetid som besøkelsetid?

- Samtidig som arbeidsstyrken eldes/stagnerer, har Norge betydelige grupper som trenger langsiktige løft for å få fotfeste i arbeidsmarkedet...
- Men vi mangler institusjoner, redskap & kapasitet for å få det til ...

→ Tid for å lære av historien, tenke utenfor boksen, og ta djerpe grep ...

- Markedet aleine er ikke i stand til å takle oppgaven

→ Det offentlige må ta et strategisk hovedansvar i en overgangsperiode ...



## Milliard-spørsmålet:

Hvordan utvikle en strategi for integrering & kompetansebygging som kan løfte nye & gamle grupper med utenforskrisk inn i arbeid?

- Mer effektiv bosettingsmodell
  - Rask kartlegging av erfaringer, kompetanse og ferdigheter
  - Gafling av folk dit ferdighetene kan tas i bruk vha
  - Mer skreddersydd opplæring og lengre utdanningsløp for noen
  - Raskere aktivering, arbeidstrening og sysselsetting
  - Tettere kopling med bedriftene, partene, AL-sentrene og utdanningssystemet
  - Motvirke fremvekst «tiltaksghettoer» – treffe andre jobbsøkere....
  - Krever investeringer og styrket regional samordningskraft
- Hvordan fremme samarbeid over kommunegrenser og støtte fra regionale aktører som kan kople NAV, utdanningsvesen, næringsliv, parter og inkluderingsmiljø landet over til «samlende integrasjonsløft»?

# Krisetid som besøkelsetid?

- Samtidig som arbeidsstyrken eldes/stagnerer, har Norge betydelige grupper som trenger langsiktig løft for å få fotfeste i arbeidsmarkedet...
- Men vi mangler institusjoner, redskap & kapasitet for å få det til ...
- Tid for å lære av historien og tenke utenfor boksen...
- Trengs djerpe institusjonelle & politiske grep for å investere i langsiktig AK-mobilisering og kompetanseopprusting som ikke løses av markedet
- Eks 30-tallet «nødsarbeid» og «New Deal», 90-tallet – nesten 60 000 på AM-tiltak -- i dag ca 15 000 + ca 1000 nye plasser i St.budsjettet )
- Det offentlige må ta et hovedansvar i en overgangsperiode ...
- Tid for å «slå to fluer i ett smekk» og ruste opp «A»-en i NAV og gi etaten ressurser & armslag til å bli en drivende kraft i å samordne arbeidet for å ruste utsatte grupper – flyktninger, drop-outs, arb-migranter mv – til arbeid?

03.12.2015

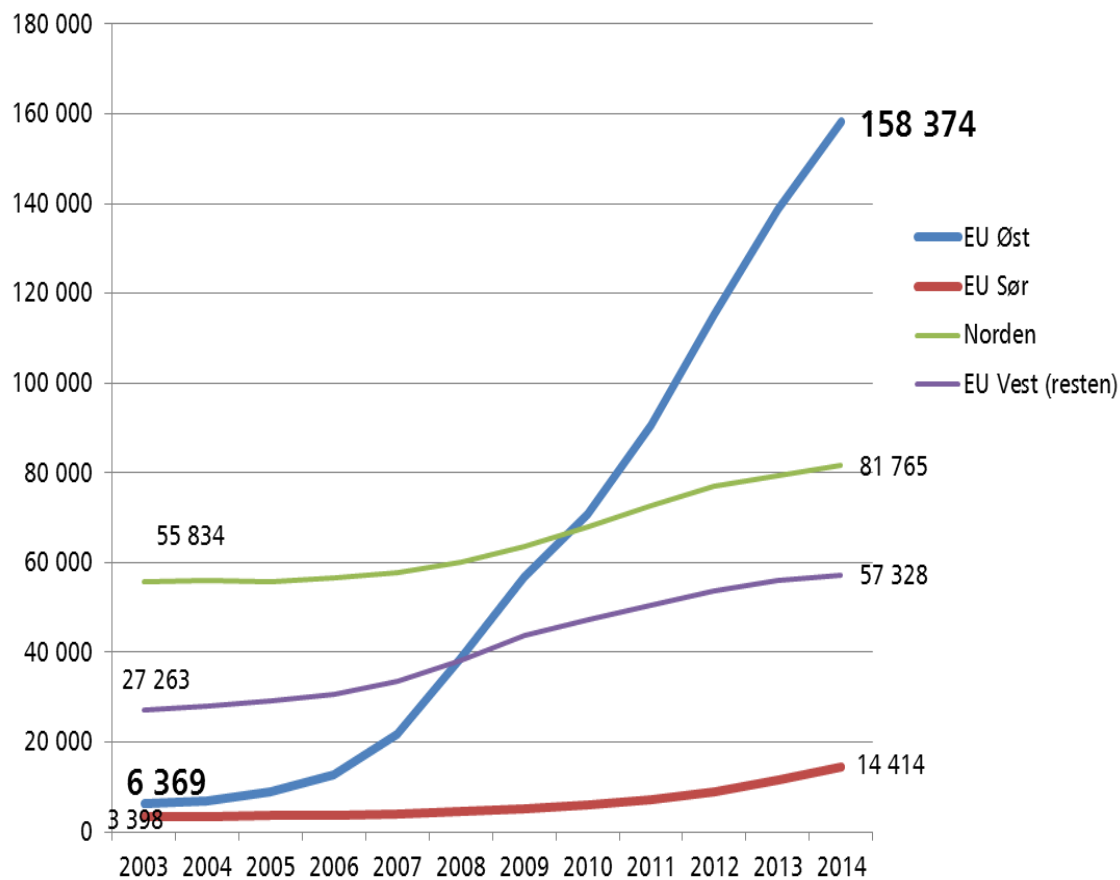
## Ingen enkle sesam-løsninger...

- men uten evne og vilje til politisk lederskap og til å ta strategiske grep, kan en langvarig flyktninge- og migrasjonskrise lett bli et avgjørende vendepunkt i historien om de nordiske modellene...
- En slik krise kan ikke takles uten felles europeiske løsninger og byrdefordeling, men utfallet vil uansett stå og falle med kapasiteten til ta samlende grep nasjonalt
- I et slikt perspektiv kan man heller ikke utelukke at sikkerhetsklausulen i EØS-avtalen kan bli aktuell, men norsk «alenegang» er neppe særlig smart her...

03.12.2015

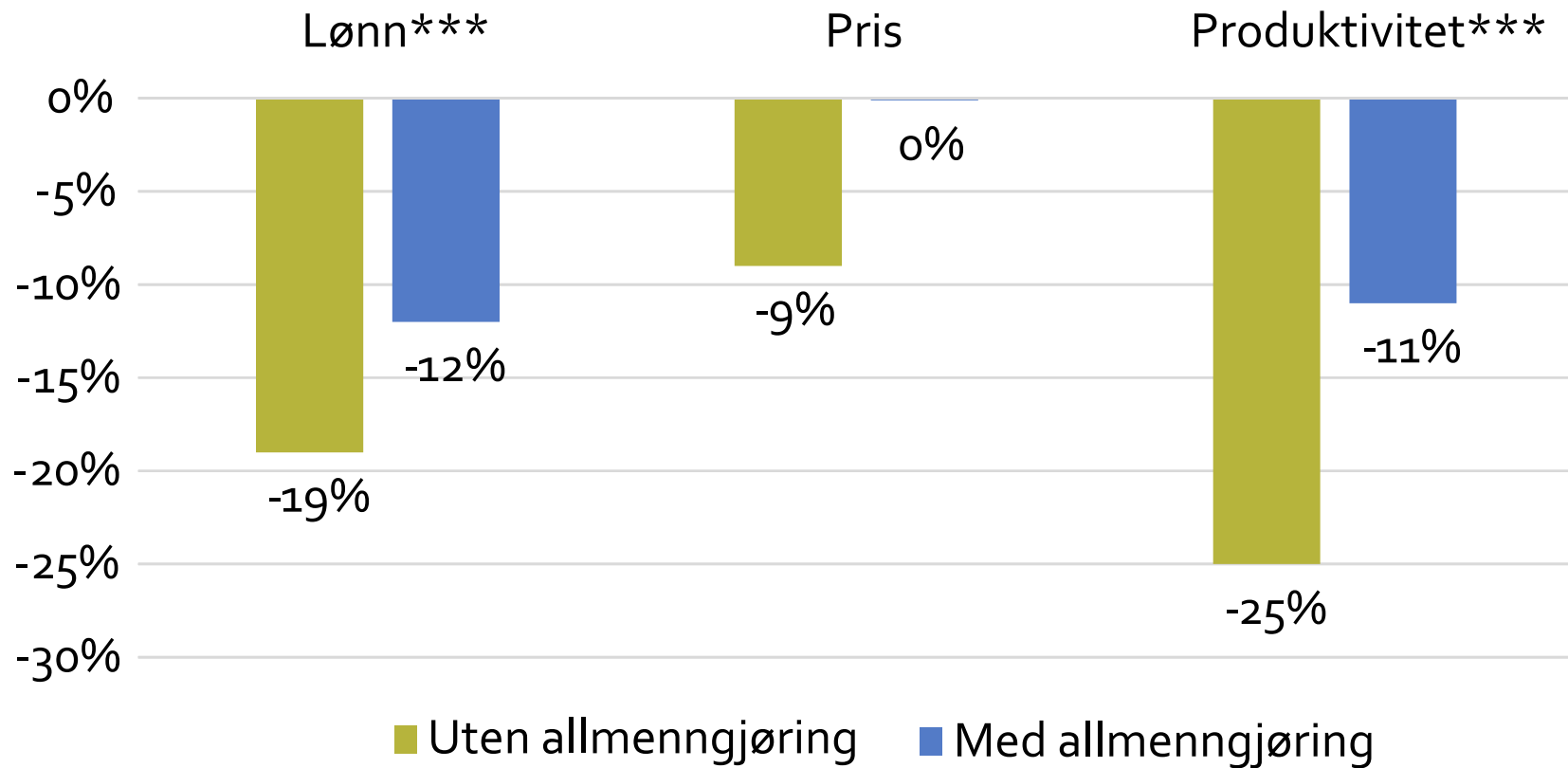
# Tilbakeblikk: Tilbudssidesjokk I

EU/EØS-innvandring 2003-14 - fra 89.000 til 310.000

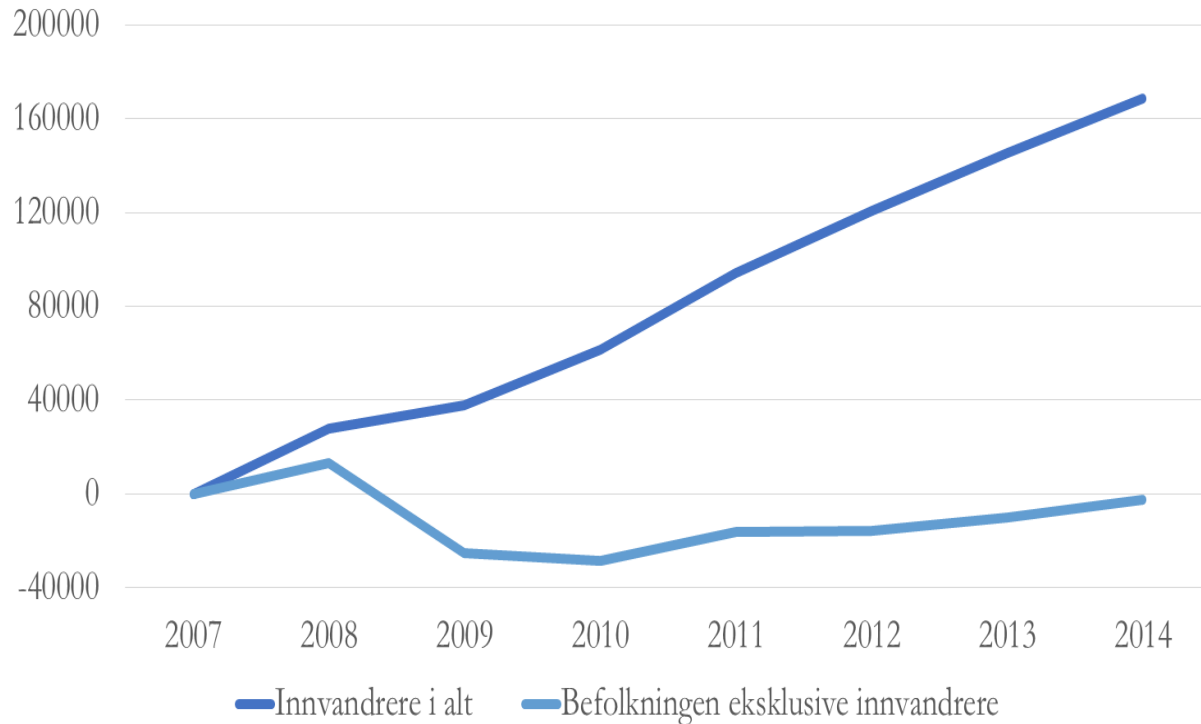


Kilde: SSB

## Direkte effekter av innvandringen i bygg og anlegg – uten og med allmenngjøring (i bygg)



## Syssestetingsvekst kun blant (arbeids)innvandrere – fall i syssestetingsraten blant innlendinger

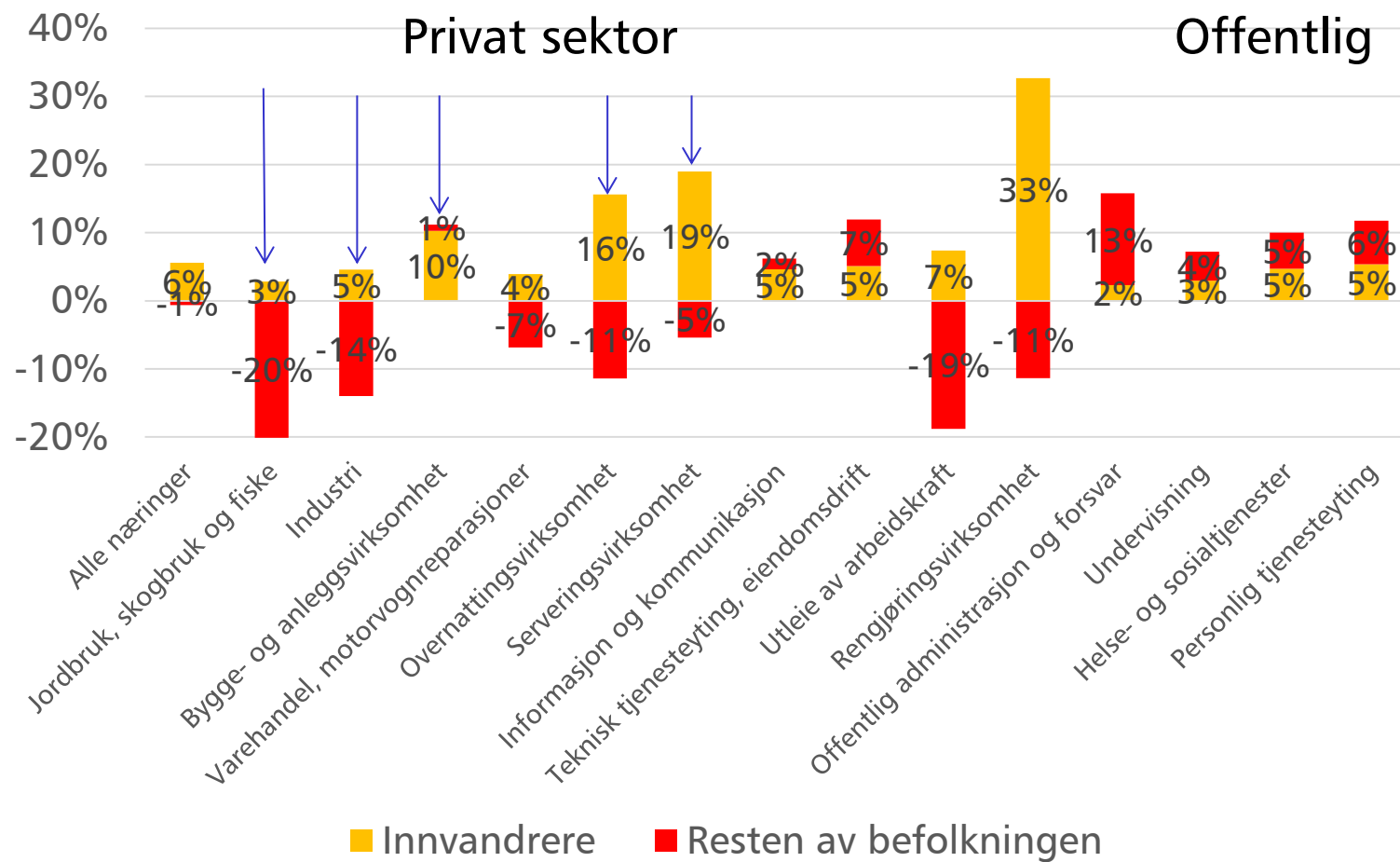


Kilde: SSB, Bjørnstad mfl 2015

→ Vridning i sammensetningen av arbeidsstyrken – økt andel (arbeids)innvandrere, færre tidligere bosatte

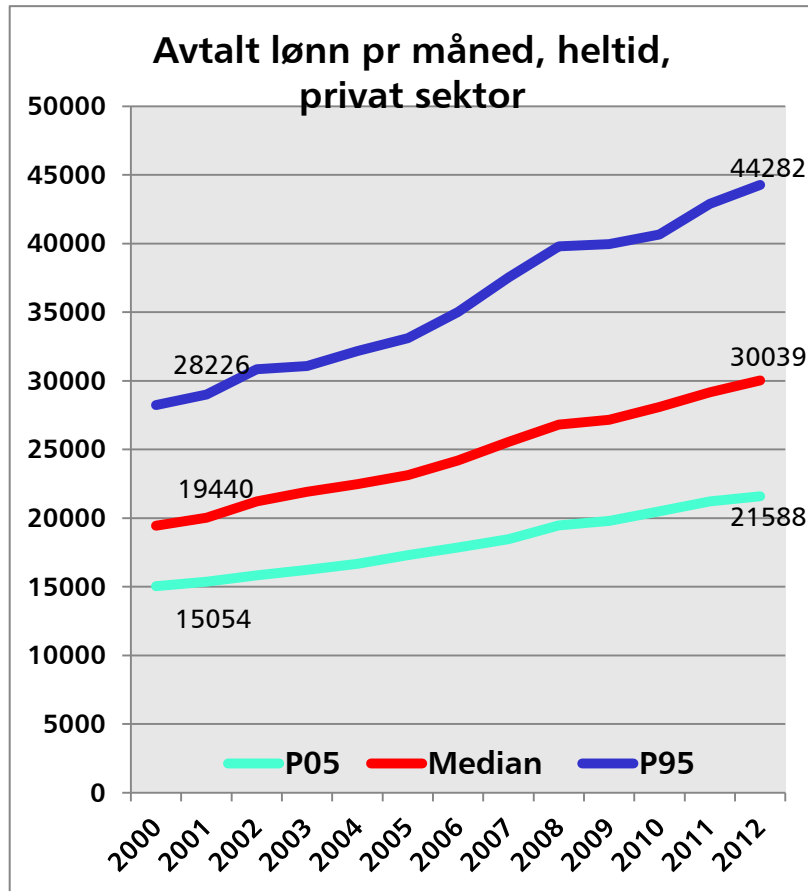
# Endring i arbeidsstokken 2008-14

## - etter landbakgrunn

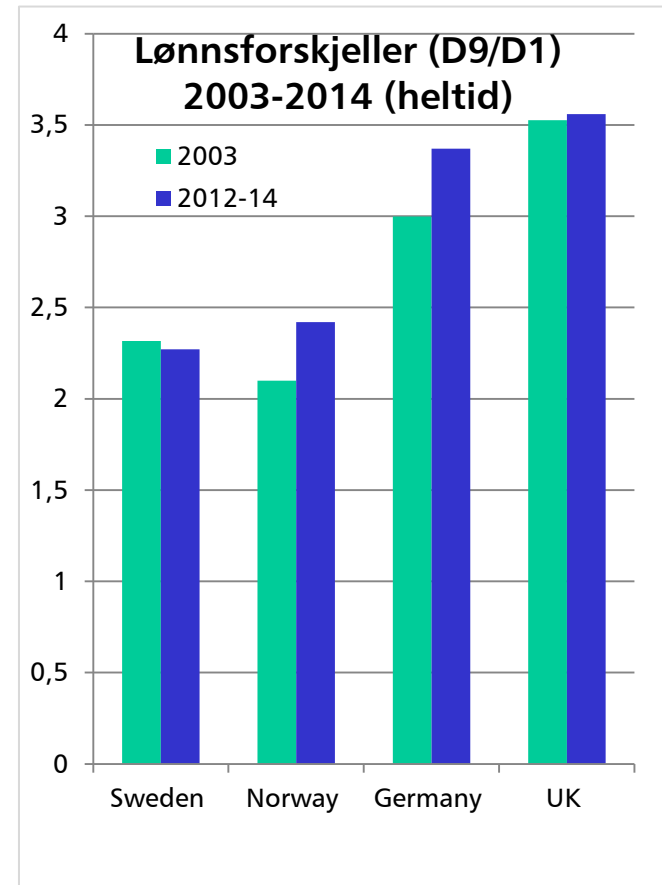


Økt rekruttering av arbeidsmigranter går ofte på bekostning av grupper som sliter i arbeidsmarkedet

# Økte lønnsforskjeller



Kilde: SSB Lønnsstatistikk, Bjørnstad mfl (2015)



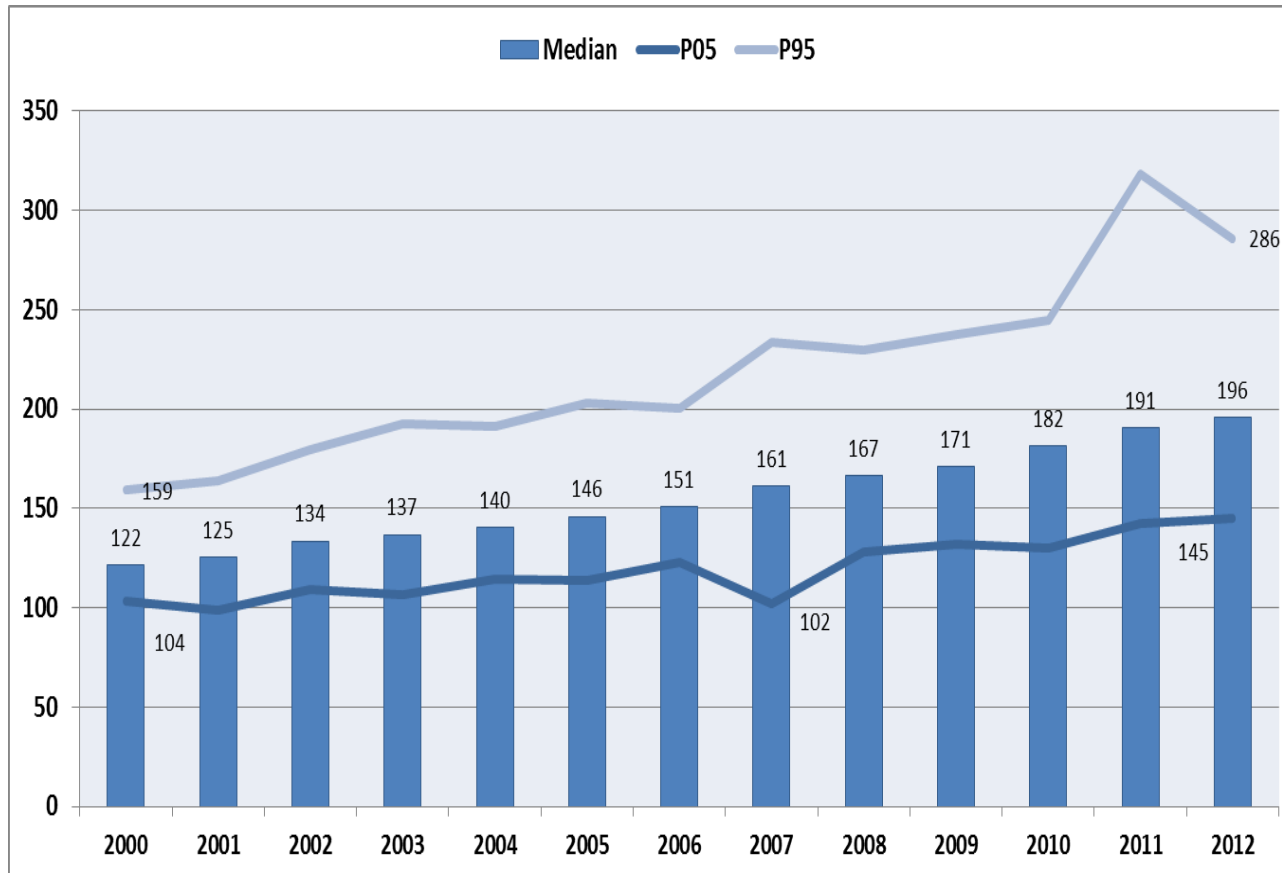
Kilde: OECD Lønnsstatistikk.

- Gapet mellom høyest og lavest lønte økte fra 13 til 23,000 i perioden 2000-12, ulikhetsratioen økte fra 1,86 til 2,06 (11 prosent)
- Vekst i lønnsulikhet blant de sterkeste i Europa



# Verft og skipsindustrien:

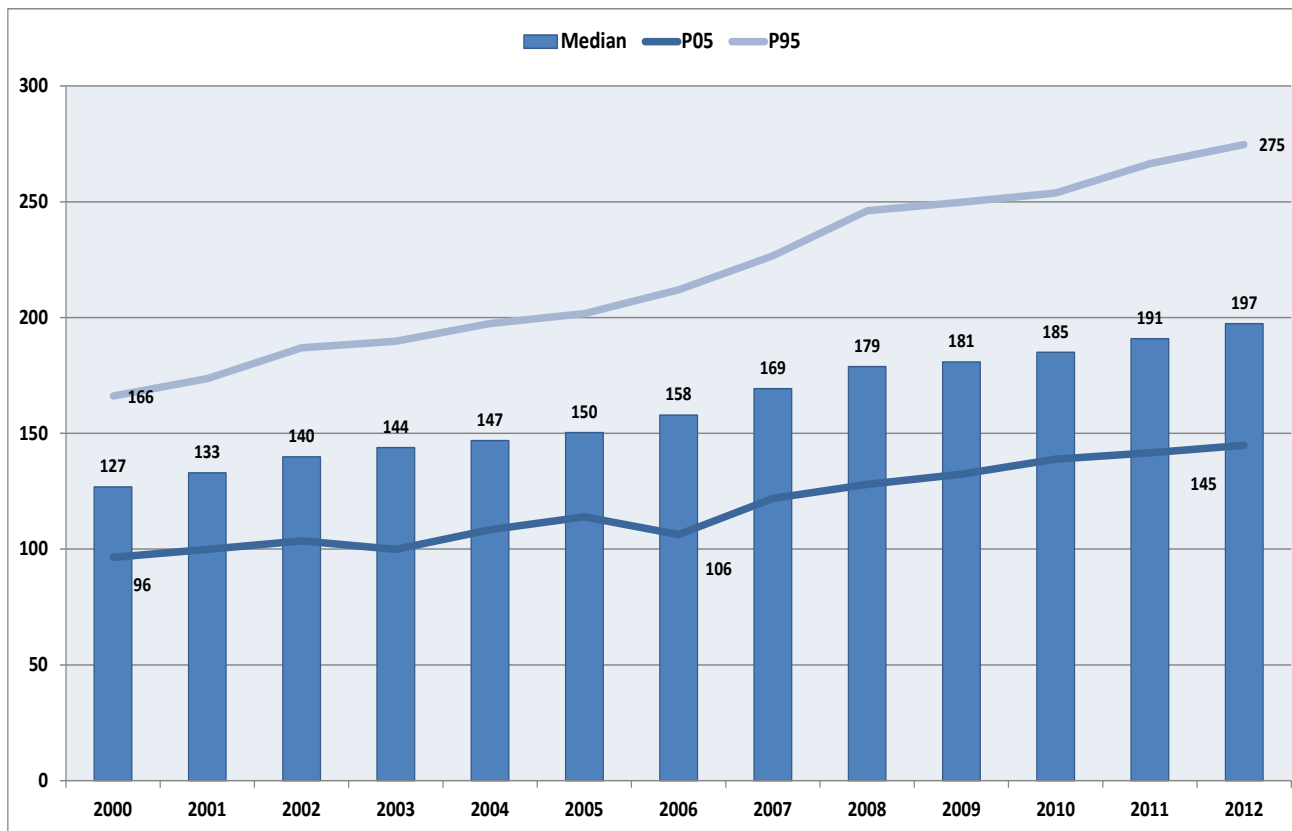
## Timelønn for ansatte i manuelle yrker 2000-2012. Heltid. Høyest lønte (P95), Median og lavest lønte (P05).



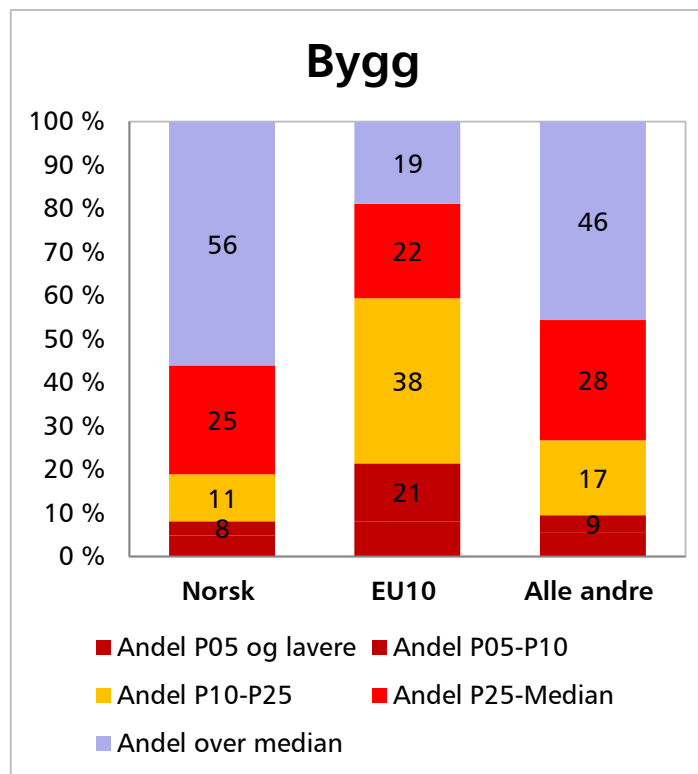
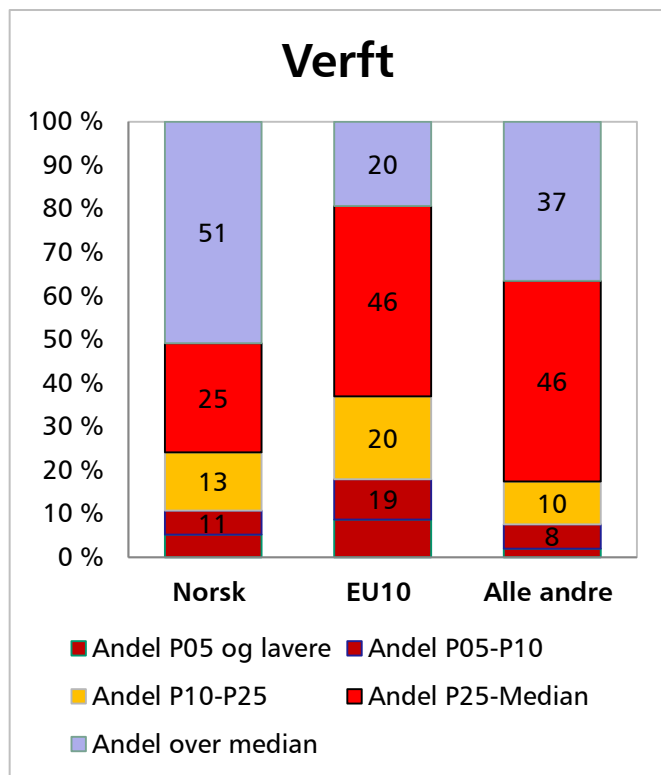
Kilde: SSB lønnsstatistikk, Bjørnstad mfl, 2015

# Byggenæringen:

Timelønn for ansatte i manuelle yrker, heltid.  
Høyest lønnete (P95), medianlønn og lavest lønnete (P05). 2000-2012.



# Lønnsfordeling i manuelle yrker etter landbakgrunn. 2012.



Kilde:  
Bjørnstad mfl 2015

- Arbeidsinnvandrerne klumper seg nederst i lønnsfordelingen (81-85% < medianlønn), 40-60% i nederste firedelen....

# Resultater fra analysene av næringsdata (NR)

- Sterke virkninger av innvandring i **bygg og anlegg, vakt- og eiendom (inkl renhold)** på lønns- og prisdannelsen og sysselsetting/produktivitet
- **Fant ikke** klare effekter i **verftsindustri og jordbruk** (trolig pga sammenlikning med industrien) men tidligere studier viser klare lønnseffekter (Gjelsvik mfl 2015)



# Sammenfatning: Tilbudssjokk I -- i oppgangstider....

- Arbeidsinnvandringen har redusert veksten i lønn, priser og produktivitet og ført til økt lønnsbredning (polarisering)
- Allmengjøring har bidratt til å dempe effektene blant ansatte i nasjonale bedrifter, men ikke vært tilstrekkelig til å oppveie dem
  - Kontrollutfordringer
  - Lave allmenngjorte satser
  - Vet ikke hva realitetene er blant utstasjonerte og innleide....
- Følgefagene sakker akterut ift industrien - arbeidstakernes forhandlingsmakt er svekket – tegn til dualisering
- Utfordring for frontfagsmodellen?