

Anne Britt Djuve

Flyktninger – krise for den nordiske modellen?

Et diskusjonsnotat med utgangspunkt
i NordMod2030

Anne Britt Djuve

Flyktninger – krise for den nordiske modellen?

Et diskusjonsnotat med utgangspunkt
i NordMod2030

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Flyktninger – krise for den nordiske modellen?

Et diskusjonsnotat med utgangspunkt i NordMod2030

Forord

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag av SAMAK, og utformet for å danne et grunnlag for diskusjon om hvilke utfordringer økningen i antall asylsøkere kan medføre for den nordiske modellen. Notatet er ført i pennen av Anne Britt Djuve, men bygger i stor grad på innspill fra to workshoper på Fafo. Fra Fafo deltok Jon Erik Dølvik, Jon M Hippe, Tone Fløtten og Magne Bråthen. SAMAKs generalsekretær Jan Erik Støstad deltok på den første workshopen. Jeg vil rette en særlig takk til Jon Erik Dølvik for grundige og gode kommentarer til en tidligere versjon av diskusjonsnotatet, og til Jan Erik Støstad for godt samarbeid.

Oslo, 01.02.2016

Anne Britt Djuve

Innhold

INNLEDNING	5
BAKGRUNN	5
DEL 1: DEN NORDISKE MODELLEN	7
DEL 2: UTFORDRINGER FOR MODELLEN	10
DEL 3: HVILKE UTFORDRINGER MØTER FLYKTNINGER I DE NORDISKE ARBEIDSMARKEDENE?.....	16
DEL 4: MULIGE TILTAK FOR ØKT INTEGRERING I ARBEIDSMARKEDET.....	17
DEL 5: NOEN REFLEKSJONER OM INNVANDRINGSPOLITISKE TILTAK.....	20
AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	21

Innledning

Den sterke økningen i flyktningeinnvandringen også til de nordiske landene i løpet av 2015, har medført betydelig oppmerksomhet omkring mulige konsekvenser for den nordiske arbeids- og velferdsmodellen. Spørsmålene er mange: Hvilket press vil flyktningstrømmen legge på velferdsstatens bærekraft? Vil man være i stand til å bosette alle flyktningene på en hensiktsmessig måte? Hvordan vil arbeidsmarkedet takle økt tilstrømming av arbeidstakere, særlig til de minst regulerte og kompetansekrevene delene av arbeidslivet? Hvilke implikasjoner har tilstrømmingen for kvalifiserings- og utdanningssystemet? De nordiske landene opplever flyktningeinnvandring av ulikt omfang, og har valgt til dels ulike politiske tilnærminger. Likevel gjør utfordringenes felles karakter og likhetene i arbeids- og velferdsmodellene i de nordiske landene at det kan være meningsfylt med en fellesnordisk diskusjon om politiske strategier og tiltak – både nasjonalt og transnasjonalt. Dette notatet er men som et innspill til videre nordisk diskusjon om integrasjon av flyktninger og håndtering av flyktningestrømmene.

Hovedproblemstillinger

Med utgangspunkt i en beskrivelse av modellen og triangelfiguren beskrevet i NordMod2030-prosjektet, vil vi gi en kortfattet drøfting av hvordan flyktningssituasjonen kan påvirke den nordiske modellen – og hvilke utfordringer flyktningene kan ventes å stå overfor i de nordiske arbeidsmarkedene. Hva er de kritiske faktorene innenfor hver av modellens grunnpilarer og i samspillet mellom dem? Hvilke prinsipper og hensyn bør en ta stilling til for å takle situasjonen på en måte som ikke underminerer modellens virkemåte, prinsipper og langsiktige bærekraft? Målet er å legge grunnlag for en felles nordisk debatt som har perspektiver utover de akutte utfordringene, og som tar opp de mer prinsipielle spørsmålene om hvordan langsiktige overordnede samfunnsmessige hensyn kan ivaretas.

Hovedproblemstillingene som drøftes i notatet er:

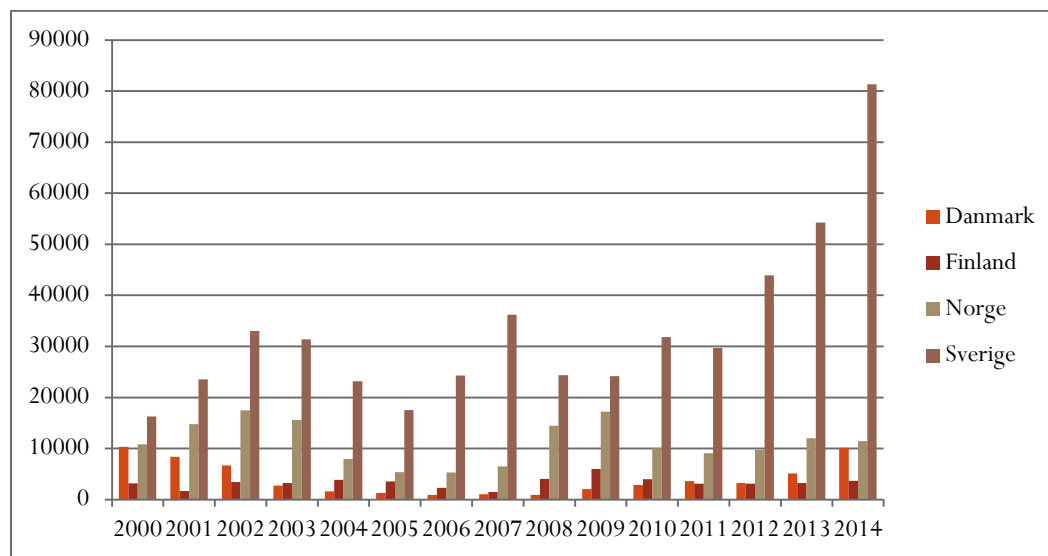
- 1) Hvilke utfordringer og muligheter skaper flyktningssituasjonen for den nordiske modellen?
- 2) Hvilke utfordringer møter innvandrere i de nordiske arbeidsmarkedene?
- 3) Hvilke handlingsalternativer kan vi se for oss når det gjelder å ivareta økonomisk styring, brede velferdsordninger og organisert arbeidsliv – og for å sikre fortsatt oppslutning om modellen hos velgere og partene i arbeidslivet? Handlingsalternativene vil drøftes både i lys av konsekvenser for modellen og i lys av konsekvenser for flyktningene.
- 4) På hvilke måter kan flyktningutfordringene og de politiske svarene på disse påvirke modellens økonomiske og politiske bærekraft, dens grunnpilarer, virkemåte og videre utvikling?

Bakgrunn

Tilstrømmingen av asylsøkere til de nordiske landene har også tidligere variert fra år til år, og gjenspeiler blant annet omfanget av konflikter i andre deler av verden. I hele perioden fra 2000 har det kommet færre asylsøkere til Danmark og Finland enn til Norge, mens Sverige skiller seg

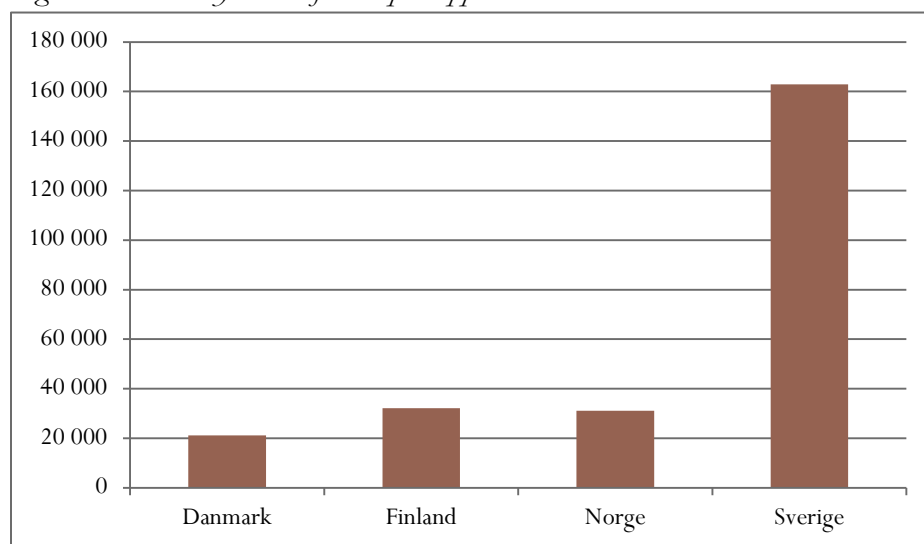
ut med til dels langt flere asylsøkere, også relativt til folketallet. Forskjellene mellom landene har tiltatt de siste fire årene, med en sterk vekst i antall asylsøkere til Sverige. I 2015 kom det over 160 000 asylsøkere til Sverige, noe som tilsvarer en dobling av antallet som kom i (inntil da) rekordåret 2014. Også de andre landene har opplevd en svært sterk økning i antall asylsøkere fra 2014 til 2015. En indikasjon på hvilke utfordringer dette kan innebære for de respektive landenes arbeidsmarkeder kan vi få ved å sammenholde antallet asylsøkere med størrelsen på de ulike landenes arbeidsmarkeder. Antallet asylsøkere til Sverige i 2015 tilsvarer 3,5 prosent av antall sysselsatte, i Danmark noe under en prosent, og i Finland og Norge drøye en prosent.

Figur 1. Antall asylsøkere fordelt på rapporterende land, 2000-2014



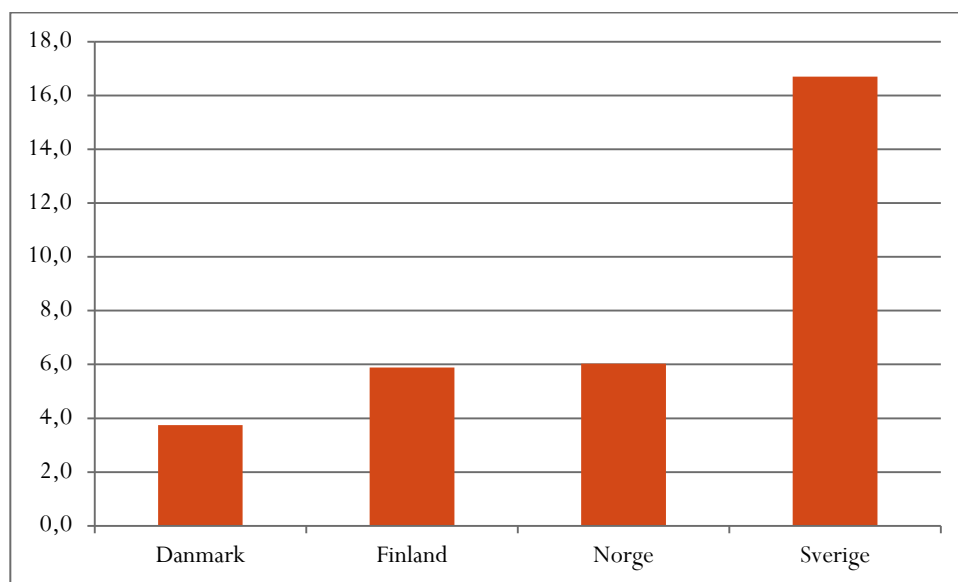
Kilde: Nordisk ministerråd

Figur 2: Antall asylsøkere fordelt på rapporterende land, 2015



Kilder: Migrationsverket i Sverige, Migrationsverket i Finland, Utlendingsdirektoratet, Utlendingestyrelsen og Fyens.dk

Figur 3: Antall asylsøkere per 1000 innbygger, fordelt på rapporterende land. 2015.



Kilder: Migrationsverket i Sverige, Migrationsverket i Finland, Utlendingsdirektoratet, Utlændingestyrelsen og Fyens.dk, Nordisk ministerråd

Tabell 1:

Personer i alderen 15 - 64 år etter status på arbeidsmarkedet. 2014

	Syssetning Antall	Syssetning Prosent	Arbeidsledige Antall	Arbeidsledige Prosent	Utenfor arbeidsstyrken Antall
Danmark	2 640 100	72,8 %	191 200	6,8 %	795 000
Finland	2 386 000	68,3 %	231 000	8,8 %	874 000
Island	167 100	81,8 %	9 700	5,5 %	27 400
Norge	2 548 000	75,3 %	96 000	3,6 %	740 000
Sverige	4 595 600	74,9 %	406 000	8,1 %	1 134 900

Kilde: Nordisk ministerråd

Del 1: Den nordiske modellen

I dette avsnittet beskriver vi – svært kortfattet – hovedtrekkene i den nordiske modellen. For en grundigere gjennomgang, se Dølvik 2013. De nordiske modellene har hver sine særtrekk – men har også viktige fellestrekk som skiller dem fra andre arbeids- og velferdsmodeller. Noen av de viktigste fellestrekkene er høy sysselsetting, høy produktivitet, sammenpresset lønnsstruktur og sjenerøse, universelle velferdsordninger.

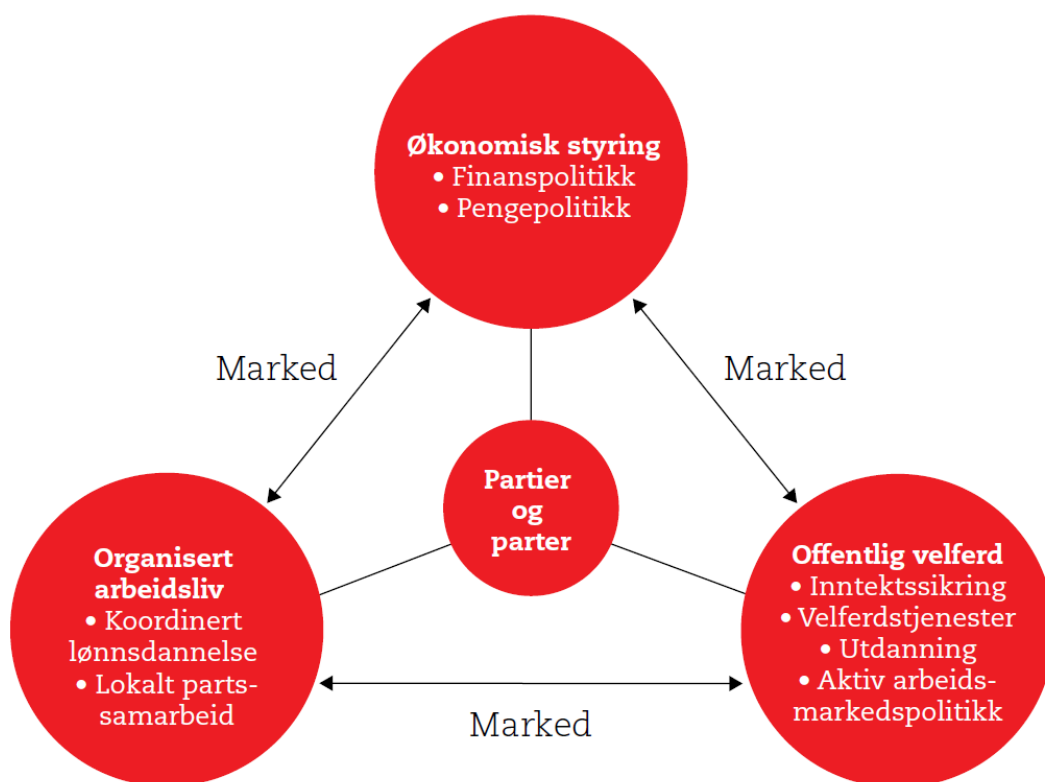
I NordMod-rapportene (Dølvik 2013, osv) beskrives hvordan de små, åpne nordiske markedsøkonomienes evne til å forene likhet og effektivitet sprang ut av samspillet mellom tre grunnpilarer:

Økonomisk styring: De nordiske landene har i etterkrigstiden vært kjennetegnet av sterke, aktive stater som har hatt vilje og evne til å drive en økonomisk politikk innrettet mot full sysselsetting og sosial utjevning.

Brede velferdsstatlige ordninger: Landene har også utviklet universelle velferdsordninger som har sikret befolkningen gratis adgang til utdanning, i hovedsak gratis helsetjenester, og sjenerøse inntektssikringsordninger for dem som faller utenfor arbeidsmarkedet. Det har blitt aktivt tilrettelagt for kvinners deltakelse i arbeidslivet. I sum har disse ordningene medført høyt utdanningsnivå, høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn, og stor sosial mobilitet.

Regulerte arbeidsmarkeder: Sterke partsorganisasjoner har i samarbeid med statlige myndigheter etablert effektiv arbeidsmarkedsregulering bygd på samspill mellom lov- og avtaler, fredsplikt i avtaleperioden og partssamarbeid om produktivitet og omstilling på virksomhetsnivå. Koordinert lønnsdannelse har vært et sentralt virkemiddel for å bygge opp konkurransedyktige næringsliv og bærekraftige offentlige finanser.

Figur 4: Den nordiske modellen



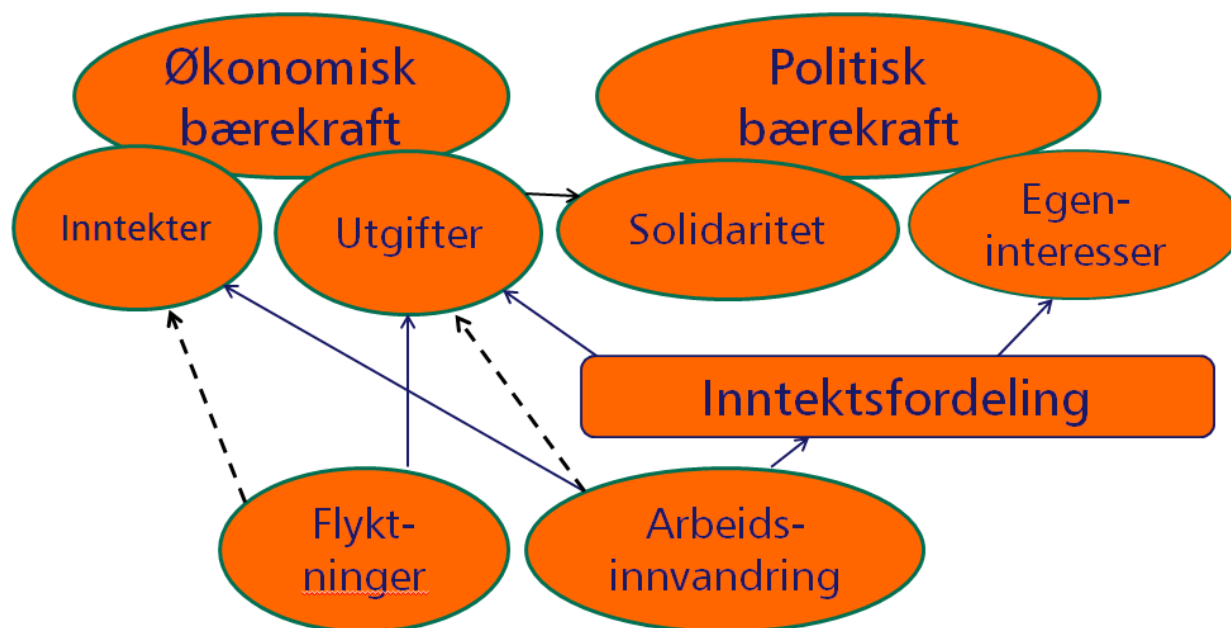
Kilde: Dølvik, Fløtten, Hippe og Jordfald, 2014

Disse tre pilarene har vist seg å gi en rekke gunstige samspillseffekter: Gratis utdanning gir god tilgang til kvalifisert arbeidskraft, som gir et godt grunnlag for effektiv produksjon. Inntektssikringssystemer og lokalt partssamarbeid gir grunnlag for mobilitet og omstilling. Sterke fagforeninger og koordinert lønnsdannelse bidrar til både små inntektsforskjeller og konkurransedyktige økonomier. Høy sysselsetting, små inntektsforskjeller og gode velferdsordninger gir stor oppslutning om og tillit til modellen, fordi en stor andel av befolkningen opplever å ha nytte av velferdsordningene og finansieringen av ordningene fordeles på mange bidragsyttere. Høy sysselsetting gir gode skatteinntekter og begrenser utgiftene til inntektssikring. Solide statsfinanser har gitt økonomiske muskler til å sette i verk motkonjunkturpolitikk når det er nødvendig – og dermed redusere uheldige sysselsettings- og fordelingsvirkninger av konjunktursvingninger. Pilarene er med andre ord gjensidig avhengige av hverandre – og av noen særskilte politiske forhold. Spesielt vil vi framheve følgende forutsetninger:

- a) *De sentrale aktørene* – partiene og arbeidslivspartene – må ha tilstrekkelig makt og legitimitet til å sørge for en helhetlig samordning og iverksetting av politikken på de tre feltene. Modellen kjennetegnes av – og hviler på – høy grad av tillit til de sentrale institusjonene. Dette illustrerer også at modellen ikke uten videre kan vedtas – eller at resultatene som har vært oppnådd følger automatisk av institusjonelle løsninger.
- b) Finansiering av modellen krever høy sysselsetting (både blant menn og kvinner), noe som igjen krever likestilling hjemme, i arbeidslivet og i utdanningssystemet – og godt kvalifisert og produktiv arbeidskraft. Mindre lønnsforskjeller og en mer sammenpresset lønnsstruktur enn det markedet ville ha produsert på egen hånd betyr at de laveste lønningene i arbeidsmarkedet er relativt høye. Dette øker produktivetskravene også til de som konkurrerer om de enkleste jobbene.
- c) Velferdsordningene må utformes slik at de ikke bare bidrar til mobilitet, omstilling og utjevning, men også gir incentiver og muligheter til arbeid, utdanning og kompetanseutvikling.

Disse forutsetningene vil være sentrale i den videre drøftingen av hvilke utfordringer den økte flyktningestrømmen vil kunne medføre for de nordiske modellene - og for flyktningene som skal integreres i arbeidsmarkedet og samfunnslivet i Norden.

Figur 5: Skjematisk framstilling av sammenbenger mellom innvandring og velferdsmodellens økonomiske og politiske bærekraft



Del 2: utfordringer for modellen

Vil betydelig økning i flyktningeinnvandringen kunne true den nordiske modellen? I så fall – hvilke deler av modellen er/vil komme under press, og hvorfor?

Virkningene av økt flyktningeinnvandring på arbeidsmarkedet, velferdsordningene og den nordiske modellens oppslutning og bærekraft vil avhenge av

- Hvor stor økningen viser seg å bli – hvor mange vil komme og hvor raskt?
- Kjennetegn ved de flyktningene som kommer – hvor godt kvalifisert er de for å delta i arbeidsmarkedet og samfunnslivet i Norden?
- Hvor godt vi lykkes med å sørge for at de som har et vanskelig utgangspunkt for å delta i arbeidsmarkedet kan bli integrert i hverdags- og samfunnsliv.
- Det foregående punktet vil være svært avgjørende for hvor godt vi lykkes med å integrere flyktingenes etterkommere.

Vi vet foreløpig lite om hvor mange flyktninger som vil komme, og hvilke kjennetegn de har. Vi vet imidlertid en del om hvordan det har gått med andre flyktninger i de nordiske arbeidsmarkedene. Erfaringene er sammensatte: mens enkelte grupper har hatt en rask

integrering i arbeidslivet, har andre grupper vedvarende lavere – og til dels svært mye lavere – yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen. Uansett landgruppe er det nokså gjennomgående slik at flyktninger har lav yrkesdeltakelse den første tiden i det nye landet. Når tilstrømmingen i tillegg øker kraftig i en periode med svake konjunkturer, kan vi med stor grad av sikkerhet si at økt flyktningeinnvandring, alt annet likt, vil medføre lavere sysselsettingsrater, økt bruk av velferdsordninger, større fattigdom og ulikhet i befolkningen, og lavere skatteinntekter per innbygger – i hvert fall på kort sikt. Dette vil likevel ikke i seg selv være et nederlag for modellen eller føre til dens sammenbrudd. Den store testen for modellen vil være i hvilken grad de nordiske land på sikt er i stand til å utjevne den nye, importerte ulikheten i inntekt og sysselsetting. I hvor lang tid vil flyktningene forbli fattigere enn resten av befolkningen? Hvor mye fattigere vil de være? I hvilken grad vil man lykkes med å integrere dem i arbeidsmarkedet – til tilsvarende vilkår som det andre arbeidstakere med tilsvarende kvalifikasjoner har? Hvilken tillit vil flyktningene få til myndigheter og til arbeidslivets parter? Vil de bli fagorganisert på lik linje med majoritetsbefolkningen? Og kanskje aller viktigst – i hvilken grad vil flyktningenes barn få samme muligheter til utdanning og arbeid som det barn med majoritetsbakgrunn har? Svarene på disse spørsmålene vil avhenge av hvilke strategier og tiltak landene utvikler, og i hvilken grad disse bidrar til raskere integrering enn erfaringen har vært for tidligere ankomne flyktninger.

Dersom det tar like lang tid å få flyktningene i arbeid – og andelen som ikke kommer i arbeid forblir like høy som for tidligere ankomne flyktningegrupper - vil dette medføre en sterk økonomisk ekstrabelastning spesielt for velferdsordningene: de som står utenfor arbeidslivet må få tilgang til en form for offentlig inntektssikring, og de vil ikke bidra til statskassen med skatteinnbetalinger. Sammen med en demografisk utvikling som i seg selv innebærer en forverring av omsorgsbrøken, vil dette utgjøre en økonomisk belastning som innebærer at de nordiske landene (alt annet likt) vil måtte redusere offentlige ytelser eller øke skattene. Det vil følgelig være av kritisk betydning å legge til rette for en rask integrering av flest mulig i arbeidslivet. Mulige strategier for å få til dette er behandlet i del 3 nedenfor.

Økte utgifter – i en tid med mindre økonomisk handlingsrom

Fortsatt stor tilstrømming av flyktninger over en lengre periode, vil selv med god arbeidsintegrering medføre en del ekstra offentlige utgifter for de nordiske landene. Noen av utgiftene vil være knyttet til selve mottaket, behandling av søknader, bosetting i kommunene og integreringstiltak. Andre vil være knyttet til inntektssikring, helseutgifter og skolegang. En usikker andel flyktninger vil også komme mer eller mindre ferdig utdannet, og vil kunne bidra til statens inntekter. Tidligere beregninger av økonomiske effekter av flyktningeinnvandring, har likevel pekt i retning av at utgiftene overstiger inntektene. Som med alle andre økninger i offentlige utgifter må disse dekkes inn enten gjennom en generell økning i produktiviteten og verdiskapingen i økonomien (i så fall vil altså flyktningeinnvandring ikke gi redusert levestandard men en lavere vekst i levestandard enn vi ellers ville ha hatt), eller gjennom reduksjon i andre

offentlige utgifter og/eller økte skatter. Hvor mye skattene vil måtte øke eller offentlige ytelser må reduseres, vil avhenge av omfanget av flyktningeinnvandringen og hvor godt man lykkes med arbeidsintegreringen.

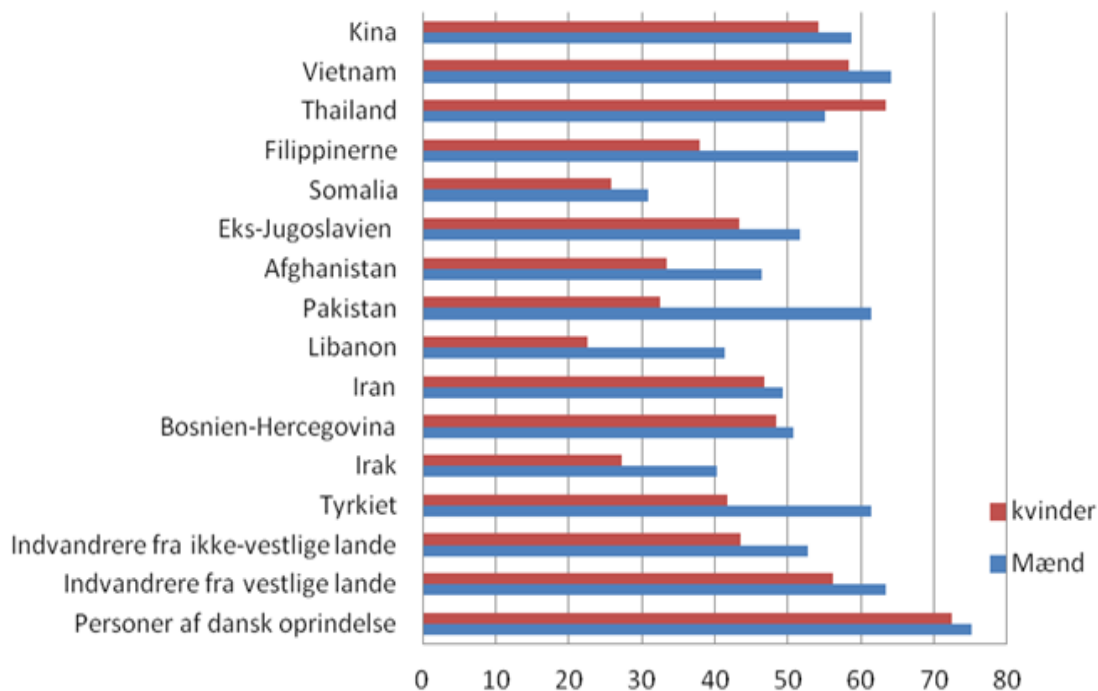
De økte utgiftene kommer i en periode med innsnevret handlingsrom i den økonomiske politikken, dels som følge av finanskrisen og høyere ledighet, dels som følge av den kommende aldersbølgen (som begge har slått særlig hardt ut i Finland). EUs økonomiske regime legger også visse bindinger på den økonomiske politikken, spesielt i landene som er knyttet til euroen og finanspakten. Riktignok er det forventet fortsatt produktivitetsvekst i de nordiske økonomiene, men med utsikter til svakere økonomisk vekst internasjonalt, kostbare klimaomstillinger, skjerpet skattekonkurransen - og for Norges del utfasing av oljeøkonomien – er det grunn til å forvente at endringer i handlingsrommet i den økonomiske politikken vil stille tøffere krav til omprioritering av offentlig ressursbruk i de kommende år (Dølvik, Fløtten, Hippe & Jordfald Nordmod-2014).

Man kan selvsagt reise problemstillingen om hvorvidt det er relevant å regne på utgifter og inntekter knyttet til å ta i mot flyktninger. Det å ta imot flyktninger er en humanitær oppgave – ikke noe man gjør for å tjene penger på det. Hvor mye man er villig til å betale for å ivareta humanitære forpliktelser, er åpenbart et politisk spørsmål – og svært relevant i dagens flyktningssituasjon, og med et innsnevret handlingsrom i den økonomiske politikken som bakteppe. Jamfør sammenhengene mellom innvandring, utgifter og den økonomiske og politiske bærekraften til den nordiske velferdsmodellen er det vanskelig å komme utenom at økte utgifter er et relevant tema å drøfte i denne sammenheng. Den åpenbare koblingen mellom utgifter og manglende yrkesdeltakelse, illustrerer også med stor tydelighet den avgjørende betydningen av å lykkes med å integrere flyktningene i arbeidslivet.

Redusert yrkesdeltaking, økt ulikhet – og mere lavlønnskonkurransen?

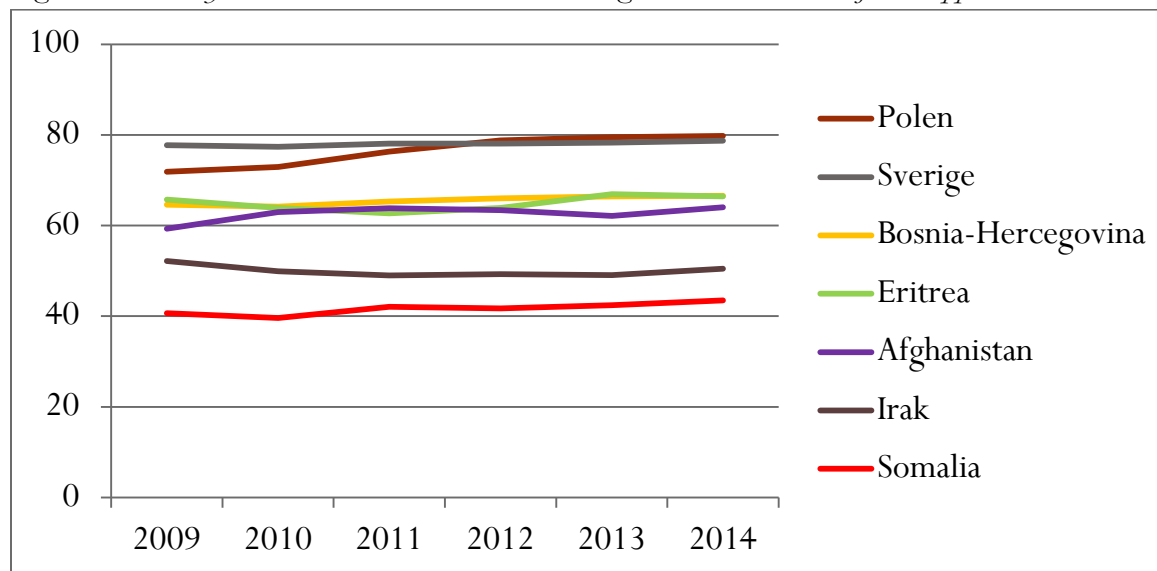
Stor flyktningeinnvandring vil med stor sannsynlighet på kort sikt innebære flere personer utenfor arbeidsstyrken i de nordiske landene. I tidligere flyktningekull har yrkesdeltakelsen typisk vært lav den første tiden etter ankomst, for deretter å stige. Etter fem, seks år flater stigningen ut, og stabiliserer seg, riktignok på veldig ulike nivåer i ulike flyktninggrupper. Enkelte grupper oppnår en yrkesdeltakelse som er på linje med den nordiske befolkningen, mens betydelige grupper selv etter mange års opphold har en betydelig og vedvarende lavere yrkesdeltakelse enn de nordiske befolkningene. Samlet sett har innvandrerbefolkningen i de nordiske land 25-30 prosentpoeng lavere yrkesdeltaking enn den nasjonale befolkningen – og den er gjerne lavere blant flyktninger enn blant arbeidsinnvandrere (Nordmod 2014). De nordiske land står altså overfor en betydelig uløst oppgave med å styrke integrasjonen også blant tidligere ankomne flyktninger - en oppgave som må antas å bli mere krevende jo flere nye flyktninger som får opphold.

Figur 6: Prosent sysselsatte innvandrere 16-64 år i Danmark, 2013.



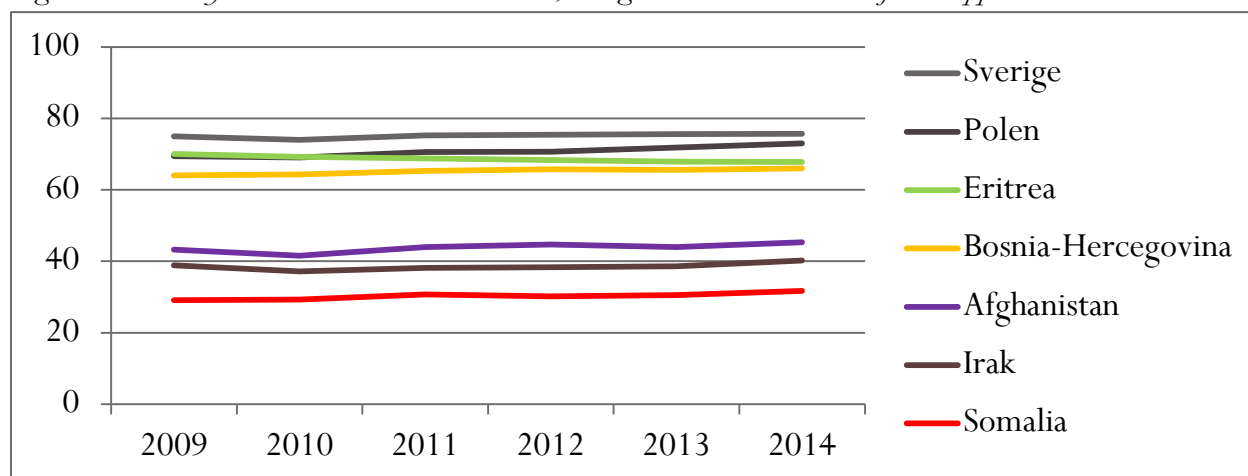
Kilde: Emerek og Jørgensen, i Djuve og Grødem 2013.

Figur 7: Prosent sysselsatte innvandrere 15-74 år, Norge. Menn med minst sju års oppholdstid



Kilde: SSB Statistikkbanken

Figur 8: Prosent sysselsatte innvandrere 15-74 år, Norge. Kvinner med minst sju års oppholdstid



Kilde: SSB Statistikkbanken

Når det gjelder sysselsettingseffekter for befolkningene i de nordiske land samlet sett, vil økte utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i noen grad kunne fungere som et slags motkonjunkturtiltak – en del nye jobber vil skapes som en direkte følge av innvandringen. På sikt kan det imidlertid tenkes at skjerpet jobbkonkurransen i deler av arbeidsmarkedet som resultat av flere flyktninger kan gjøre det vanskeligere å få innpass og øke ledigheten også blant tidligere ankomne flyktninger, europeiske arbeidsmigranter, og nasjonale arbeidstakere med svake kvalifikasjoner – særlig ungdom.

I hvilken grad den økte flyktningeinnvandringen vil forsterke de senere års tendenser til lavlønnskonkurransen og press på lønningene i deler av arbeidsmarkedet vil avhenge av hvilken type kvalifikasjoner flyktningene bringer med seg, hvilke kvalifikasjoner de får tilgang til å skaffe seg i de nordiske landene, i hvilken grad sosialhjelp og andre inntektssikringsordninger vil fungere som et lønnsolv – og hvilken forhandlingsmakt og institusjonelle løsninger det økte arbeidstilbudet og jobbkonkurransen møtes med. I tillegg til at avtaledekningen varierer betydelig i Norden – med Sverige på topp og Norge på bunn – har de nordiske land valgt ulike institusjonelle løsninger for å motvirke lønnsdumping. Bjørnstad et al (2015) finner at de seinere års arbeidsinnvandring har medført betydelig lavere lønns- og produktivitetsvekst i enkelte bransjer i det norske arbeidsmarkedet. De fant videre at ordningen med allmenngjøring av tariffavtalenes minstelønninger har bidratt til å dempe effektene, men ikke vært tilstrekkelig til å oppveie dem. Er det grunn til å tro at en rask økning i antallet flyktninger vil ha tilsvarende konsekvenser for utviklingen av lønninger og produktivitet?

Det er noen ulikheter mellom flyktningeinnvandring og arbeidsinnvandring samt kjennetegn ved de velferdsordningene de møter, som kan tilsi at effektene ikke nødvendigvis blir det samme. For det første vil flyktningenes innvirkning på arbeidstilbudet antakelig bli fordelt utover i tid –

siden de fleste vil trenge en periode med språkopplæring og/eller annen kvalifisering. For det andre har flyktninger så langt antakelig blitt rekruttert til flere og andre bransjer enn det arbeidsinnvandrerne har gjort, til dels bransjer med høyere organisasjonsgrad og dermed større forhandlingsmakt. For det tredje har flyktninger tilgang til inntektssikringsordninger [sosialhjelp/kontanthjelp] som arbeidsinnvandrere ikke har tilgang til, og som kan fungere som en form for reservasjonslønn. I Danmark er starthjelpen til flyktninger så lav at dette ikke vil gjelde i samme grad, og det er dessuten knyttet krav til at alle må arbeide et visst antall timer også for å ha rett til starthjelp. I de andre landene kan forskjellen mellom sosialhjelpssatsene og de laveste lønningene i arbeidsmarkedene i noen tilfeller være så liten at arbeidsinsentivene er små. For barnefamilier kan det i noen tilfeller være slik at det er mindre penger å hente ut av arbeidsmarkedet enn fra inntektssikringsordningene. Dette gjør at flyktninger så langt antakelig i mindre grad enn arbeidsinnvandrere har bidratt til å presse ned lønningene i de dårligst betalte jobbene: For arbeidsinnvandrere kan lønninger langt under sosialhjelpsnivå være attraktive ettersom de ikke har tilgang til sosialhjelp som dermed ikke fungerer som reservasjonslønn; i tillegg er arbeid for dem inngangsbillett til en rekke andre velferdsytelser, deriblant barnetrygd/kontantstøtte (børnechecken), som kan spore til å godta meget lav lønn.

Men hvis det for flyktningene følger andre og viktigere goder (rettigheter) med yrkesdeltakelse (enn lønn) kan det også for dem bli attraktivt å arbeide til lønninger under sosialhjelpssatsene. Eksempler på slike goder kan være at rett til permanent oppholdstillatelse og/eller familiegjening knyttes til en viss periode med lønnsarbeid, slik det nå er foreslått i Norge. Spesielt er det grunn til å tro at strenge krav til lønnsinntekt for å få rett til familiegjening kan bety at flyktninger blir villige til å jobbe for lave lønninger – særlig fordi de i mange tilfelle må forventes å konkurrere med arbeidsmigranter om slike jobber. Dersom kravene knyttes til dokumenterbar inntekt (og ikke til for eksempel fravær av sosialhjelp) vil imidlertid det svarte arbeidsmarkedet være lite attraktivt. For å oppnå tilstrekkelig inntekt gjennom lavt betalt arbeid kan det også bli nødvendig for flyktningene å jobbe lange dager eller ha flere jobber samtidig – hvilket ikke styrker mulighetene til integrasjon på andre felt.

Økt useriøsitet og svekket tillit?

Som nevnt over kan flyktnings tilgang til offentlige ordninger for inntektssikring gjøre dem mindre sårbare for å bli rekruttert inn i de useriøse deler av arbeidsmarkedet, mens strenge krav til arbeid for å kvalifisere til videre opphold eller familiegjening kan virke sterkt i motsatt retning – særlig fordi de i mange tilfelle må ventes å konkurrere med andre utsatte grupper om stadig knappere tilgjengelige lavlønsjobber. Dagens flyktningsituasjon gir videre grunn til bekymring for en økning i antall papirløse innvandrere. Flyktninger blir nå sittende svært lenge i mottak i påvente av å bli avhørt. Mange av dem som får avslag nekter å reise frivillig, og må vente lenge på tvangsretur. I denne situasjonen er det ikke usannsynlig at en del vil velge å gå under jorden. For useriøse arbeidsgivere kan både flyktninger i mottak og flyktninger som har

forsvunnet fra mottak bli en attraktiv rekrutteringsbase til svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet. En slik utvikling vil kunne undergrave avtaleverkets stilling og forsterke det seriøse arbeidslivets problemer med priskonkurranse fra lavlønsfirmaer.

Kombinasjonen av voksende velferdsutgifter, ledighet/utenforskap, lønnsforskjeller, inntektsulikhet og useriøsitet i kjølvannet av økt flyktningetilstrømming kan få negative konsekvenser for oppslutningen om den nordiske modellen og dens institusjoner. Dersom utfordringene blir så omfattende at de må møtes med betydelig reduserte ytelser og/eller økt skattenivå, vil det igjen kunne redusere oppslutningen. Det betyr ikke at modellen ikke kan tåle en viss økning i ett eller flere av disse forholdene – men at det på sikt vil være av stor betydning å motvirke at en slik dynamikk utløser en «ond sirkel» hvor tillitten til institusjonene og politikerne gradvis undermineres.

Del 3: Hvilke utfordringer møter flyktninger i de nordiske arbeidsmarkedene?

Den demografiske utviklingen i alle de nordiske landene går i retning av flere eldre i forhold til yrkesaktive – den såkalte omsorgsbrøken øker. Med et forbehold om Finland er den demografiske utviklingen i de nordiske landene likevel langt gunstigere enn i Tyskland, der folketallet allerede nå er synkende. Med en økende befolkning av eldre vil behovet for arbeidskraft i helse og omsorg øke. På kort sikt vil innvandring kunne bidra til å avhjelpe et økt arbeidskraftsbehov. På lengre sikt blir imidlertid også innvandrere eldre – og vil også trenge omsorgstjenester.

De nordiske arbeidsmarkedene er kjennetegnet av høye krav til formell kompetanse. For at de nye migrantene skal kunne absorberes i de nordiske arbeidsmarkedene må de ha en type kompetanse som er etterspurt. Når det gjelder Norge viser framskrivinger at det i årene framover vil bli fallende etterspørsel etter og dermed økende overskudd på ufaglært arbeidskraft (og samfunnsvitere), og underskudd på fagarbeidere, lærere og sykepleiere (SSB 2014). Det er grunn til å tro at også de andre nordiske landene vil oppleve fallende etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft. Vi vet også at konkurransen om ufaglært arbeid i en del bransjer har økt kraftig de siste årene, blant annet som følge av stor arbeidsinnvandring.

Flyktninger er en svært sammensatt gruppe. Noen har høy utdanning, andre er analfabeter. Noen er ved god helse, andre er krigsskadde eller på andre måter traumatiserte. Noen kommer alene, andre har hele familien med. Tidligere nordiske erfaringer med integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet tilsier at de som møter de største utfordringene med å få arbeid er de som kommer med lite eller ingen utdanning. Mange kvinner med store omsorgsoppgaver har også utfordringer både med å delta i kvalifisering, og med å komme over i ordinært arbeid. I noen flyktninggrupper kan også kulturelt betingete oppfatninger om hva som er passende arbeidsoppgaver for kvinner og menn, utgjøre en barriere for yrkesdeltakelse.

Vi vet foreløpig ikke så mye om hvilke kvalifikasjoner de nye flyktningene har med seg. Med utgangspunkt i utdanningsnivået til tidligere ankomne flyktninger er det grunn til å tro at det er et mindretall som har høyere utdanning – og at mange av dem som har noe utdanning vil trenge en form for videreutdanning for å kunne bruke utdanningen sin i de nordiske arbeidsmarkedene. Språk vil også utgjøre en vesentlig barriere i store deler av arbeidsmarkedet.

Stor tilstrømming av flyktninger som ikke har gått veien via de nordiske utdanningsystemene kan medføre en sterk vekst i tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft. Slik integreringstilbudene hittil har vært organisert, får flyktningene tilgang til inntektssikrings- og aktiveringsdelene av velferdspilaren. De har også formell tilgang til utdanningsdelen, men vansker med finansiering og usikkerhet omkring avkastning av utdanning har i praksis forhindret dette fra å tas i bruk i noen særlig omfattende grad. Samspillet mellom regulerte arbeidsmarkeder og inntektssikringsordninger har bidratt til at mange flyktninger er blitt stående varig utenfor arbeidsmarkedet – de er ikke konkurransedyktige gitt det relativt høye lønnsnivået også i de dårligst betalte jobbene i de nordiske arbeidsmarkedene. Diskriminering i arbeidsmarkedet er en viktig tilleggsdimensjon – men selv om man skulle lykkes i å fjerne all diskriminering vil det gjenstå utfordringer knyttet til at noen flyktninger ikke er tilstrekkelig produktive til at det vil være lønnsomt for arbeidsgivere å ansette dem til de lønningene som gjelder i de nordiske arbeidsmarkedene. Produktivitetsutfordringene kan være knyttet til forhold som manglende relevant utdanning, lite relevant arbeidserfaring, lite kunnskap om nordisk arbeidsliv, manglende språkkunnskaper og helseproblemer.

Med begrenset flyktningeinnvandring har ikke den noe lavere yrkesdeltakelsen blant flyktningene enn i resten av befolkningen representert noen stor utfordring for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen – landene har hatt råd til at en del flyktninger har blitt stående varig utenfor arbeidslivet. En eventuell betydelig økning i flyktningeinnvandringen kombinert med utsikter til lavere vekst, vil imidlertid kunne forrykke dette. Økning i antall fattige og voksende økonomisk ulikhet i kjølvannet av økt flyktningeinnvandring vil også kunne utfordre den politiske bærekraften til modellen.

Del 4: Mulige tiltak for økt integrering i arbeidsmarkedet

Oppsummerende kan vi si at flyktnings utfordringer i de nordiske arbeidsmarkedene er knyttet til:

- Manglende relevant kompetanse/kompetansemismatch
- Diskriminering
- Fallende etterspørsel etter arbeidskraft (med lite formell kompetanse)
- Økt konkurranse som følge av arbeidsinnvandring
- Den sammenpressede lønnsstrukturen tilsier høye krav til produktivitet

Disse faktorene har implikasjoner for hver av grunnpilarene i arbeidslivet. Fallende etterspørsel kan i noen grad møtes med tradisjonelle motkonjunkturtiltak. I en situasjon med

kompetansemismatch og betydelig arbeidsinnvandring til de mest konjunkturutsatte bransjene er dette likevel et virkemiddel med begrenset treffsikkerhet – man risikerer at de nye jobbene som skapes går til arbeidsinnvandrere, og at flyktningene dermed i liten grad vil nyte godt av tiltakene. Diskriminering av innvandrere i arbeidsmarkedet er et problem som har implikasjoner for alle pilarene: det er negativt for makroøkonomien fordi ressursene ikke utnyttes optimalt, det reduserer verdien av velferdstjenestene fordi noen ikke får uttelling for sine kvalifikasjoner, og det undergraver tilliten til arbeidslivets institusjoner. Det tilsier tiltak på bred front. Hvilke alternativer står de nordiske landene overfor?

Manglende relevant kompetanse er en oppgave for utdanningspolitikken og den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Stor tilstrømming av flyktninger vil medføre et stort behov for språkopplæring, arbeidsmarkedskvalifisering og kartlegging og godkjenning av medbrakt kompetanse. Her vet vi at det er store utfordringer. I de fleste nordiske landene finnes det varianter av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger/innvandrere. Evalueringer av det norske introduksjonsprogrammet tyder på at ordningen fungerer noenlunde godt for flyktninger som har noe utdanning fra før, men at det er store utfordringer knyttet til å sette sammen et godt program for deltakere som har lite eller ingen utdanning.

Introduksjonsprogrammet ser ut til å være et godt rammeverk – men byggesteinene i form av gode kvalifiseringstiltak mangler ofte. Her ligger det et stort forbedringspotensial i å utforme tiltak som ser språkundervisning og arbeidskvalifisering i sammenheng, og i å etablere opplæring som gir formell kompetanse. Det kan innebære behov for samordning og avklaring av ansvar mellom inntektssikringsordninger, kvalifiseringsordninger og det ordinære utdanningsapparatet.

Utover introduksjonsordningene vil flyktninger på samme måte som andre ha tilgang til virkemidler som er del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Felles for både introduksjonsprogrammene og arbeidsmarkedstiltakene er imidlertid at de vanligvis ikke resulterer i formell kompetanse. Introduksjonsprogrammene gir tilgang til språkopplæring, samfunnskunnskap og i noen grad arbeidsrettede tiltak. Mangelen på mulighet til å tilegne seg formell kompetanse er sannsynligvis mest alvorlig for de som mangler grunnskole og videregående opplæring. Mange av disse kommer ut av introduksjonsprogrammene og opplever at det er små muligheter i arbeidsmarkedet, samtidig som de ikke er kvalifisert for videre utdanning. Offentlig inntektssikring er gjerne knyttet til krav om deltakelse i en form for kvalifisering – men ikke ordinær utdanning. I mange tilfeller skjer kvalifiseringen i form av kortsiktige kurs som ikke er tilstrekkelig til å fylle gapet mellom hva flyktningene har av kompetanse og hva som kreves i arbeidsmarkedet. For å delta i ordinær utdanning må man finne midler til livsopphold på annet vis – for eksempel gjennom studielån. Dette er jo den vanlige måten å finansiere utdanning på - men for flyktninger kan dette framstå som et svært kostbart og risikofylt prosjekt. Mange vil dessuten ikke være formelt kvalifisert for høyere utdanning, og vil måtte starte utdanningsløpet med å ta grunnskole eller videregående opplæring.

Dersom det viser seg at hovedproblemet er at mange flyktninger mangler nødvendige kvalifikasjoner for at nordiske arbeidsgivere skal være villige til å ansette dem til de lønningene som gjelder i de nordiske landene - hvilke handlingsalternativer står så de nordiske landene overfor?

- a) La flyktningene stå utenfor arbeidslivet, og betale for deres livsopphold. Dette er en løsning som et stykke på vei har vært fulgt fram til nå – i og med at en betydelig andel flyktninger har blitt stående varig utenfor arbeidslivet. Med det volumet av flyktninger vi har hatt så langt har dette vært mulig å finansiere uten altfor store problemer. Med de volumene vi nå eventuelt står overfor, kan det tenkes å bli svært dyrt – så dyrt at det kan få konsekvenser for oppslutningen om modellen.
- b) Tilføre kvalifisering i et omfang som gjør at flyktningene kan komme inn i arbeidsmarkedet på ordinære vilkår. Dette er den modellen som har vært forsøkt fulgt fram til nå – men måloppnåelsen har vært varierende, og enkelte landgrupper har hatt svært lav yrkesdeltakelse. Skal man lykkes med kvalifiseringsstrategien vil det være behov for omfattende omlegginger av dagens regimer. Langsiktig integrering i arbeidslivet vil kreve at flyktningene får tilstrekkelig og riktig kompetanse. Det vil antakelig kreve langt mer langsiktige tiltak, og en annen finansiering enn det som hittil har vært tilgjengelig. Kanskje vil dette forutsette nye løsninger i grenseflatene mellom de etatene som driver arbeidsmarkedskvalifisering og det ordinære utdanningsapparatet. En substansiell investering i flyktningenes utdanningsnivå vil åpenbart koste penger. På den annen side vil det også koste mye penger å ikke investere, dersom det resulterer i lav yrkesdeltakelse. Uansett strategi kan en mulig vei å gå være å trekke arbeidslivets parter og virksomhetene langt mer aktivt inn i kvalifiseringsarbeidet. Dette vil kreve at partene er villige – og kompetente – til å gjøre denne innsatsen.
- c) Redusere arbeidskraftskostnadene for arbeidsgiver. Dette kan enten skje ved å subsidiere lønningene, eller ved å redusere dem. En generell reduksjon av lønnsnivået vil åpenbart være kontroversielt. Betydelig økte lønnsforskjeller vil innebære et brudd med den nordiske modellen. Det vil gi en direkte levekårsforverring for de som blir berørt, og det vil kunne bidra til en generell reduksjon av produktiviteten i de nordiske økonomiene. På den annen side vil det kunne gjøre det lettere for enkelte grupper å finne arbeid. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis løse arbeidsmarkedsintegreringen for alle flyktninger. Det er tre hovedårsaker til dette. For det første vil mismatchen mellom den kompetansen flyktningene har og det som etterspørres i de nordiske arbeidsmarkedene i en del tilfeller være så stor at flyktningene ikke vil få arbeid selv til sterkt reduserte lønninger. For det andre vil det bli en økende strukturell ubalanse i tilbud og etterspørsel etter lavkvalifisert arbeidskraft – det er altså et behov for et ytterligere kompetanseløft. For det tredje er lønningene i deler av de nordiske arbeidsmarkedene allerede så lav at avstanden til sosialhjelpssatsene er liten. For noen barnefamilier går den feil vei. En ytterligere reduksjon av lønnsnivået vil dermed kunne føre til en reduksjon i yrkesdeltakelsen hos

både flyktninger og andre innbyggere med lave lønninger og store familier. Disse jobbene vil likevel fortsatt kunne være attraktive for arbeidsinnvandrere fra land med vesentlig lavere lønnsnivå enn det nordiske, siden sosialhjelp ikke er et aktuelt alternativ for disse.

Subsidiering av arbeidskraftkostnader kan enten skje som et tilskudd til arbeidsgivere som ansetter flyktninger, eller som en in-work benefit til flyktningene, altså en stønad som gis til flyktninger i (lavtlønnet) arbeid. Lønnstilskudd er allerede i bruk som et arbeidsmarkedstiltak, men i nokså begrenset omfang. Subsidiering i et stort omfang og over lang tid er krevende å designe, og vil kunne medføre betydelige fortrenningseffekter. Dersom in-work benefits skal anvendes i stort omfang vil det også kunne ha negative konsekvenser for produktiviteten, og dessuten kunne medføre at partene mister innflytelse over lønnsutviklingen, siden det er lønn pluss ytelse som vil utgjøre den effektive lønna.

- d) Det offentlige som 'employer of last resort'. De som ikke kommer i ordinært arbeid kan for eksempel ansettes i kommunene – som jo uansett vil ha ansvar for å sørge for inntektssikring. Det vil i så fall kunne bli en utfordring å utforme disse jobbene slik at de ikke fortrenger ordinær arbeidskraft. Foreløpig framstår dette alternativet mer som en teoretisk enn en realistisk mulighet.

Alternativ a) og c) vil kunne være vanskelig å kombinere med en videreføring av den nordiske modellen. Alternativ b) vil kunne bli kostbart og ha usikre resultater, men det er en fordel at de Nordiske landene allerede har utbygde velferds- og utdanningsystemer som er rustet for sosiale investeringer, og at de har økonomisk ryggrad til å bære slike investeringer. De har også tradisjon for samarbeid og samordning; noe som vil være nødvendig for å få til løsninger der tiltak i økonomisk politikk, arbeidsliv og velferds- og utdanningspolitikken virker sammen.

Del 5: Noen refleksjoner om innvandringspolitiske tiltak

Økningen i flyktningeinnvandring har medført at mulige tiltak for å redusere tilstrømmingen av flyktninger har kommet høyt på den politiske dagsordenen i de nordiske landene.

Grensekontroller er innført både mellom Tyskland og Danmark, og mellom Danmark og Sverige. I flere av de nordiske landene har regjeringene foreslått også andre endringer i asylpolitikken, for eksempel å gjøre det vanskeligere for flyktninger å få permanent oppholdstillatelse, og å stramme inn på flyktningers mulighet for å få familiegjenforening.

Det er usikkert hvilken effekt det vil ha på flyktningetilstrømmingen til Norden å innføre begrensninger på mulighetene til å få permanent opphold. Men dersom reglene for eksempel er strengere i Finland enn i Sverige, vil dette isolert sett gjøre at flere flyktninger trolig vil velge å reise til Sverige framfor til Finland. Det å framstå som mest restriktiv kan dermed bli et

virkemiddel i et slags svarteperspill der målet er å få færrest mulig flyktninger. Det kan tilsi at det kan bli behov for en nordisk samordning av regelverkene.

Innskrenking av muligheten for familiegjenforening vil antakelig være mer avskrekkende enn redusert mulighet til permanent opphold. De nylig foreslåtte regelendringene i Norge vil kunne medføre rundt åtte års ventetid på familiegjenforening for de som oppfyller kravene – og at de som ikke oppfyller kravene aldri vil kunne få familiegjenforening. Det er mulig at disse regelendringene vil være i strid med menneskerettighetene (rett til familieliv). Det er også usikkert om slike regelendringer vil redusere tilstrømmingen, eller snarere medføre at flere tar med seg familien når de flykter.

Sammenhengene mellom integreringspolitikk og attraktivitet som innvandringsland bidrar til å komplisere problemstillingene – dersom det er politisk ønskelig å redusere tilstrømmingen. Tiltak som virker avskrekkende vil samtidig kunne virke negativt for integreringen av de som likevel kommer. Samtidig vil gode integreringstiltak kunne gjøre det mer attraktivt å komme.

Dersom det kommer svært mange flyktninger vil det åpenbart utgjøre en økonomisk belastning for de nordiske landene. Samtidig er det ikke mulig å avgjøre hvor grensen går for hvor mange flyktninger det er økonomisk bærekraftig å ta imot – eller når flyktningeinnvandringen blir så stor at den kan bli en trussel mot den nordiske modellen. Det finnes åpenbart en grense, men vi vet lite om hvor den går, og den vil uansett avhenge av en rekke politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle forhold, og den vil påvirkes av øvrig innvandring. Hvilket antall som er økonomisk bærekraftig vil selvsagt også påvirkes sterkt av hvordan det går med flyktningene etter at de har kommet hit. Hva som er bærekraftig er dessuten også et politisk spørsmål. Hvor mye er vi for eksempel villige til å betale i skatt for å kunne hjelpe flest mulig?

Noe av det som framstår som mest sikkert, er at det vil fortsette å komme flyktninger til Norden. Jo mer prekære forhold de flykter fra, jo vanskeligere vil det bli å finne tiltak som hindrer dem i å komme. Mennesker som er så desperate at de tar med seg barna sine i synkeferdige farkoster over Middelhavet, lar seg neppe avskrekke av at de for eksempel må søke fornyet oppholdstillatelse hvert år. Slik situasjonen er nå er det lite som tyder på at de nordiske landene vil oppfordre flere til å komme. Samtidig er det svært usikkert i hvilken grad de vil lykkes med å redusere flyktningetilstrømmingen. Desto større grunn er det til å tenke igjennom hvordan de som kommer kan integreres på best mulig måte.

Avsluttende kommentarer

Vi har pekt på tre hovedalternativer i håndteringen av flyktningssituasjonen. For å klare å oppnå alternativ b), altså en solid oppkvalifisering av de nye flyktningene, vil det være nødvendig å gjøre noen bevisste og kunnskapsbaserte politiske valg. Det å investere betydelig i flyktningenes kompetanse vil være kostbart, og resultatene vil måtte være usikre. Hvis man ikke investerer vil man imidlertid i stor grad uansett havne i alternativ a): å betale for at en stor andel av

flyktningene blir stående varig utenfor arbeidslivet. Alternativ b) vil kunne kombineres med ulike former for lønns subsidier og arbeidslivsbasert opplæring; det er en flytende overgang mellom rene utdannings- og kvalifiseringstiltak og subsidierte opplæringsløp i arbeidslivet. Det vil rimeligvis forutsette at de subsidierte opplæringsløpene er reelt kvalifiserende, noe som ikke alltid er tilfelle.

Utfordringene knyttet til å integrere flyktninger i de nordiske arbeidsmarkedene er ikke av ny dato. Noen av de sentrale utfordringene er knyttet til høye kompetanseterskler inn i de nordiske arbeidsmarkedene, og til mismatch mellom den kompetansen flyktningene bringer med seg, og det som etterspørres i de nordiske arbeidsmarkedene. Men det er også betydelige utfordringer knyttet til innholdet i og kvaliteten på integrerings- og kvalifiseringstilbudene, og til samordning mellom de sentrale aktørene i integreringsarbeidet, herunder flyktningspesifikke tiltak, inntektssikringsordninger, arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene. Disse utfordringene har vært kjent lenge. Kanskje kan dagens flyktnings situasjon skape tilstrekkelig moment til at det nå tas grep for å få etablert opplærings- og utdanningsmuligheter som gir vesentlig raskere innpass i de nordiske arbeidsmarkedene.

Kanskje kan situasjonen også inspirere til forsterket nordisk samarbeid, erfaringsutveksling og læring – både med hensyn til nasjonale integreringsstrategier og tiltak for å utvikle transnasjonale ordninger som kan sikre en bærekraftig håndtering og fordeling av flyktninger i Europa.

Flyktninger – krise for den nordiske modellen?



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:02
ISSN 0804-5135