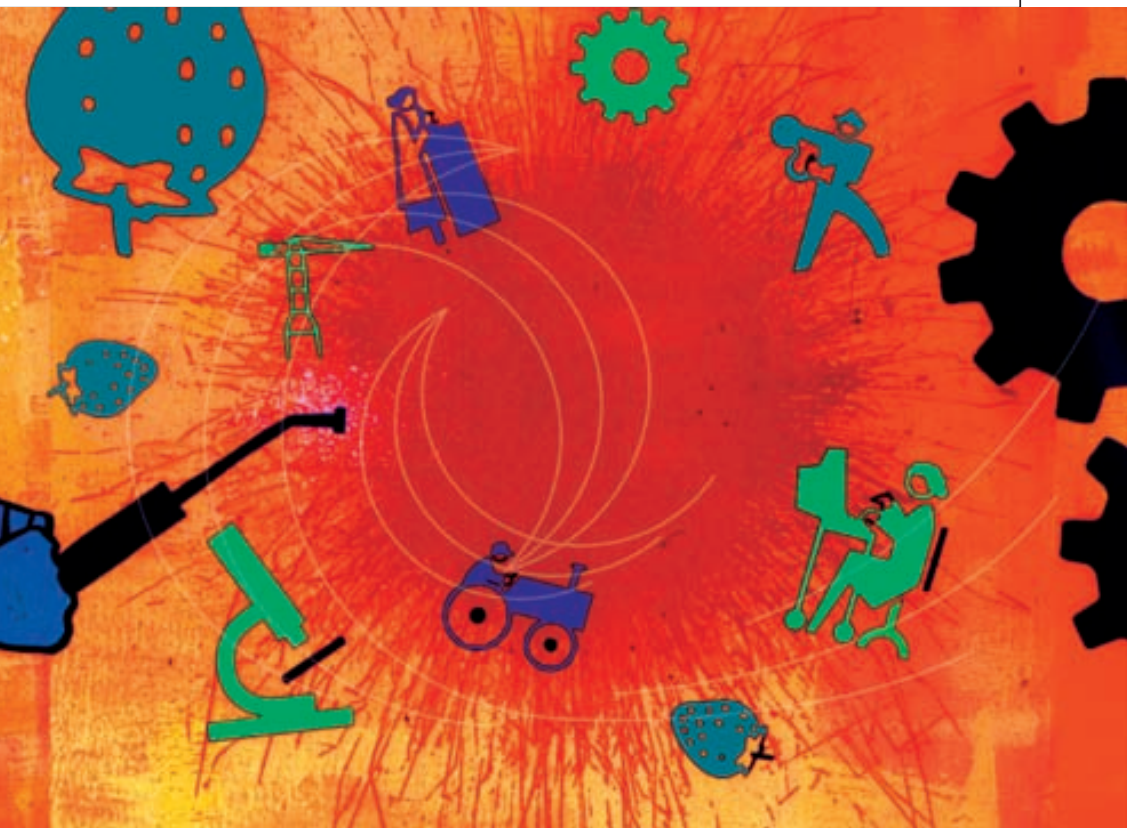




ARBEIDS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Hovedinnhold i St.meld. nr. 18 (2007–2008)

Arbeidsinnvandring



Innhold

1	Regjeringens utgangspunkt.....	5
2	Arbeidsinnvandring	8
3	Forutsetninger for en politikk for arbeidsinnvandring	10
4	Muligheter for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet	16
5	Muligheter og utfordringer som følger av arbeidsinnvandring.....	18
6	Mål og strategi for arbeidsinnvandringspolitikken..	23
7	Regjeringens forslag.....	29

Hovedinnhold i meldingen

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 velferdspolitikken 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 til-

trekke 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 migrasjonsstrømmene 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 flaskehalsen 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

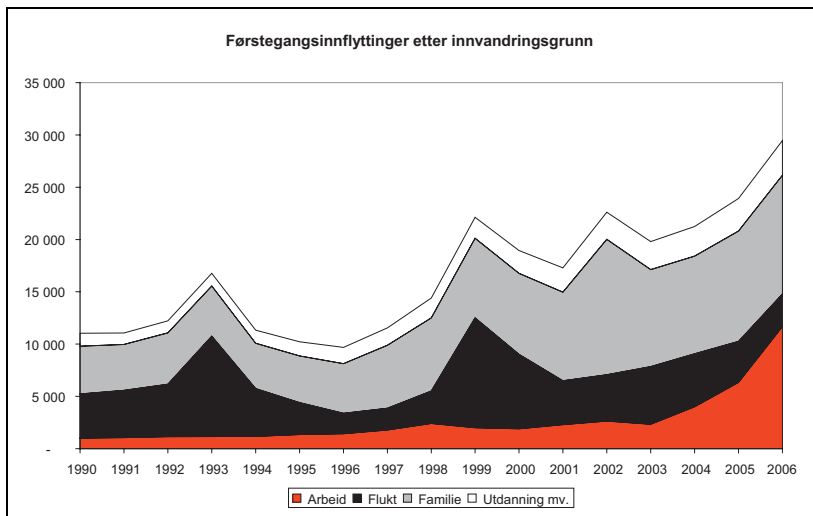
Regjeringens utgangspunkt er at den viktigste arenaen for å sikre inkludering og hindre marginalisering er deltakelse i arbeidslivet. Det gjelder for alle, både de som er født i Norge, og innvandrere. Arbeidsinnvandrerne deltar på arbeidsmarkedet fra dag én. De viktigste integreringsutfordringene er 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.

2 Arbeidsinnvandring

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

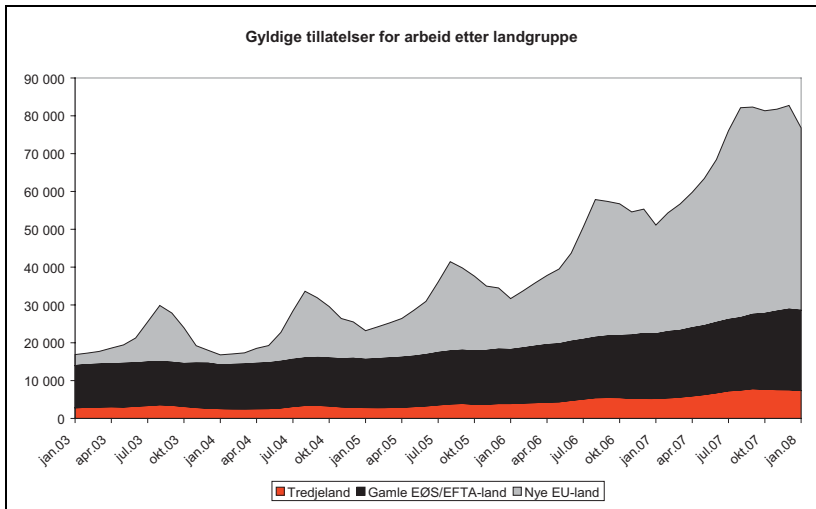


Figur 1 Antall førstegangsinflyttinger blant ikke-nordiske borgere etter innvandringsgrunn og innflyttingsår. 1990–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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. 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, innvandrernes 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



Figur 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.

vi har slik statistikk for, hvor arbeidsinnvandring var den viktigste innvandringsgrunnen, jf. figur 1.

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 arbeidsinnvandrerne 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 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.

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 arbeidsgiveres 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 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.

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 utdanningskapasiteten 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 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 motatt 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 avsenderlandene. 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 arbeidsinnvandrerne ikke skal arbeide under uakseptable vilkår og for å beskytte arbeidstakere og seriøse virksomheter mot urettferdig konkurranse. Gode arbeidsforhold bidrar til at arbeidsinnvandrerne 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. Måltrettede 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 arbeidsinnvandrerne som ønsker å bli her, kan delta i arbeids- og samfunnsliv over tid, vil variere med den enkeltes kulturelle, språklige og utdanningsmessige bakgrunn. Både for den enkelte arbeidsinnvandrer og for samfunnet samlet, er det viktig at arbeidsinnvandrerne og deres familie-medlemmer som bosetter seg permanent i landet, har høy yrkesdel-takelse 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.

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 arbeidskraftteterspørsel 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 varierer 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 landegrenser 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 jobbmuligheter 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.

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 samfunnsniv. Arbeidsledighet og avhengighet 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 beskjeden. 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 personbevegelsene over landegrensene.

Muligheter og utfordringer for avsenderlandet

Arbeidsmigrasjon 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 arbeidsmigrasjon bidratt til en mer bærekraftig og produktiv økonomi.

I tillegg bidrar arbeidsmigrasjon 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 flaskehals 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 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. 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 flaskehalsen 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 arbeids-

innvandrere. 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 velferds-samfunnets 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.

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 samfunnsnivå 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 nettstedet 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 arbeidsinnvandrernes 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 arbeidsinnvandrernes 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 resurspersonell for norske bedrifter og virksomheter. Både saksbe-

handlingssystemer 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.

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 familiegjenforening 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 familiegjenforening 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 familiegjennomføring 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 familiegjennomføring 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 saksbehandlingstider. I tillegg foreslås blant annet følgende tiltak:

- 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 mottatt 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 oppga-

vedelingen 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 landene 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. Inntil 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.

Utgitt av:
Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Publikasjonen finnes på Internett:
www.publikasjoner.dep.no

Omslagsillustrasjon: Morten Malvin Myhrvold

Trykk:
Departementenes servicesenter - 04/2008 - 500

