

Lars Østby

**Bruk av velferdsordninger blant
nyankomne innvandrere fra de
nye EØS-medlemslandene**

Notater

Innhold

Sammendrag.....	2
1. Innledning og problemstilling.....	4
1.1. Innledning.....	4
1.2. Problemstilling.....	6
2. Datagrunnlag.....	7
3. Innvandringen fra de nye EU-landene de siste årene.....	9
3.1. Demografiske trekk.....	9
3.2. Innvandrene fra de nye EØS-landene i det norske arbeidsmarkedet.....	18
4. Innvandring og tillatelser i Sverige.....	19
5. Bruk av velferdsordninger.....	20
5.1. Stønader under Trygdeetaten.....	22
5.2. Stønader fra andre enn trygdeetaten.....	29
6. Konklusjoner.....	33
Referanser.....	34
De sist utgitte publikasjonene i serien Notater.....	35

Sammendrag

Det har vært reist mange spørsmål rundt hvilke effekter EØS-utvidelsen fra 1. mai har og vil få for Norge, særlig for arbeidsmarkedet og næringslivet. Foreliggende notat tar opp hvilken bruk personer ankommet fra de nye medlemslandene etter utvidelsen har av velferdsordningene. For å sette denne bruken i en sammenheng, ser vi også litt på flyttemønstre og demografiske forhold, og vi sammenlikner bruken med den bruk andre nyankomne innvandrere har.

Oppdraget er gitt av KRD for gi dem en basis for å vurdere eventuelle forslag til nye tiltak i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett som legges fram midt i mai 2005.

Vi har foreløpig ikke god nok oversikt over alle fra de nye medlemslandene som har en aktivitet i det norske arbeidsmarkedet, eller som på annet grunnlag har rettigheter i det norske velferdssystemet. Siden vi har informasjon om praktisk talt alle som gjorde bruk av en eller annen velferdsordning i 2004, vet vi nok om omfanget av bruken, men vi har ikke noe fullgodt grunnlag for å anslå hvor mange som faktisk ville vært kvalifisert for en ordning dersom behovet skulle melde seg, og bruksrater (andel brukere blant de berettigede) kan vi derfor ikke gi.

Flyttestatistikken, som bare skal fange opp dem som kommer hit med en intensjon om å bli her i minst seks måneder, viser at strømmene fra de nye medlemslandene var helt annerledes i 2004 enn i tidligere år. Omfanget av innvandringen har økt, slik det har gjort i flere år. Nå har også sammensetningen endret seg. I 2004 var det et klart mannsoverskudd, mens det alle år tidligere var et flertall av kvinner. Økningen var størst for menn i de mest yrkesaktive aldre. Tidligere var særlig Polen, men også Litauen viktige land, og deres dominans er forsterket etter utvidelsen. Innvandringen fra landene lenger sør har ikke øket noe særlig, og har vært på linje med økningen fra Bulgaria og Romania, som fortsatt ikke er EU-medlemmer. Det var en viss økning i innvandringen av statsborgere i de tidligere EØS-landene (utenom de nordiske) fra 2003 til 2004, men 2003 hadde lavere innvandring enn de nærmest foregående årene.

Hittil har innvandrerne fra Øst-Europa som ventet hatt klart mindre tilbakevandring enn innvandrere fra Vest-Europa, siden det har vært vanskeligere å komme tilbake til Norge seinere for dem. Innvandrere med bakgrunn i de nye EØS-landene vil gradvis bli behandlet etter de samme regler som andre EØS-borgere. Også når det gjelder sider ved levekårene som yrkesdeltaking, arbeidsledighet og inntekt likner borgerne fra de nye EØS-landene mer på øvrige EØS-borgere enn på andre fra Øst-Europa. Med et stort antall menn som er her for å jobbe en periode, kan det vise seg at de får like stor sannsynlighet for å flytte tilbake som innvandrere fra andre EØS-land har. I så fall blir det lite familieetablering, og ikke så stor økning i bruken av velferdsordningene. Om en like stor andel som tidligere kommer til å forbli i Norge, blir det derimot betydelig innvandring av familiemedlemmer.

Før EØS-utvidelsen var det mange fra Polen og Baltikum som fikk sesongarbeidstillatelser eller andre midlertidige tillatelser. Nå er en stor del av denne type tillatelser avløst av EØS-tillatelser, men det var i 2004 flere EØS-tillatelser enn det var sesongarbeidstillatelser tidligere.

I rapporten gjennomgås bruken av en rekke velferdsordninger, og vi sier litt om betingelsene for å få tilgang på støtte. De statsborgerne fra de nye medlemslandene i EØS som er kommet etter 1. mai 2004, sammenliknes med statsborgerne i de gamle EØS-landene og i landene i resten av verden som er kommet i samme periode. Personer fra nye EØS-land er gjennomgående i ung yrkesaktiv alder, hvor behovet for mange av velferdsordningene knyttet til høy alder er ganske begrenset, men hvor ordningene knyttet til egne barn er mer aktuelle. *Når vi vurderer bruken av velferdsordningene, er det viktig å huske at det bildet vi gir er fra de første åtte månedene etter utvidelsen.* Etter hvert som tiden går, kan bruken bli vanligere, flere kan få behov for sykepenger, bli uføre, bli gravide, oppnå alderspensjon etc.

Nyankomne statsborgere i de nye EØS-landene gjør mindre bruk av nesten alle velferdsordningene enn andre nyankomne utenlandske statsborgere. Det eneste unntaket er engangsstønad ved fødsel, som 3 prosent av begge grupper mottok i 2004. Det gis barnetrygd til 4 prosent av de nyankomne fra de nye EØS-landene, klart mindre enn gjennomsnittet for nyankomne i alt. Både for barnetrygd og for kontantstøtte er det mulig at mange ikke vet om den rett de eventuelt har, og at det er et underforbruk av disse ytelsene i forhold til regelverket. Rettigheten til disse ordningene er varierer selvfølgelig med alder, og nyankomne fra de nye EØS-landene er i større grad enn andre innvandrere i den alder hvor en har barn i de relevante aldersgruppene for disse ordningene.

Blant de nyankomne fra de nye EØS-landene er bruken av sykepenges (under 1 prosent) noe mindre enn for gjennomsnittet av nyankomne, mens bruken av dagpenger ved arbeidsledighet (0,2 prosent av de nyankomne fra EØS-land) og økonomisk sosialhjelp er betydelige mindre enn blant andre nyankomne. For de andre ordningene er det ingen (rehabiliteringspenger og støtte til yrkesrettet attføring, tidsbegrenset uførestønad, alderspensjon og uførepensjon) som bruker ordningen, eller bare inntil et par promille (fødselspenger, ytelser til enslige forsørgere, bostøtte og studiestøtte fra Statens lånekasse). Dette må ses i lys av at arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene i mindre grad enn andre innvandrere har behov for eller kvalifiserer for disse ordningene.

Det foreliggende tallmaterialet synes å indikere at bruken av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene så langt er beskjedne, og mindre enn blant andre nyankomne innvandrere. Bruken er av et visst omfang for ordninger knyttet til barn (om lag 150 personer fikk engangsstønad ved fødsel, barnetrygd og/eller kontantstøtte), men ut fra den demografiske strukturen kan det antas at det er et underforbruk av disse ordningene i forhold til rettighetene. Til sammen for de andre ordningene var det knapt 50 mottakere. Antallet tilfeller av utbetalte velferdsordninger utgjør om lag 10 prosent av de registrerte personene fra disse landene, og nesten 20 prosent av personene fra andre land. Størst forskjell mellom nyankomne EØS-borgere og andre i bruk av velferdsordningene er det for sosialhjelp og barnetrygd .

For de tre ordningene knyttet til barn ble det utbetalt vel 2 millioner kroner i 2004 til nyankomne fra nye EØS-land. For alle andre ordninger til sammen ble utbetalt vel én million, slik at nyankomne fra EØS-landene i alt fikk om lag 3,5 millioner kroner i velferdsordninger i 2004. Alle nyankomne fikk nær 100 millioner til sammen, hvorav sosialhjelp som nok i stor grad går til flyktninger, sto for bortimot halvparten.

1. Innledning og problemstilling

1.1. Innledning

Det var i perioden før EU-utvidelsen 1. mai 2004 med 10 nye medlemsland mot øst og i Middelhavet stor interesse og mye usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser denne utvidelsen ville kunne få Norge, både i form av endringer i art og omfang av strømmene av personer fra disse landene til Norge, den effekten på arbeidsmarkedet i Norge de kunne få i form av øket arbeidsledighet, lønnspress og annet, og deres bruk av norske velferdsordninger. Det var lenge før utvidelsen antatt at disse nye medlemmene også ville bli medlemmer av EØS, slik at denne utvidelsen ville få konsekvenser også for Norge.

Framover mot utvidelsen var det stadig flere europeiske land som fant det nødvendig å innføre noen former for særlige tiltak eller overgangsordninger som kunne gjøre det mulig å begrense den frie retten til bevegelse som arbeidskraften fra de nye medlemslandene ellers ville hatt, i fall konsekvensene særlig for landets arbeidsmarked skulle bli uholdbart store. Norske myndigheters holdninger syntes lenge å være at dersom det skjedde en utvidelse, skulle de nye medlemslandenes borgere nyte de samme rettigheter som de som tilhører de tidligere 15 medlemslandene. Fra mange hold, særlig fra partene i arbeidslivet sin side, var en opptatt av de konsekvensene en tilstrømning kunne få i form av sosial dumping, øket konkurranse og øket arbeidsledighet, og press på arbeidsforholdene i enkelte næringer.

Det ble de siste månedene før utvidelsen stadig flere av de tidligere medlemslandene som planla ulike former for overgangsordninger, og fra norsk side ble det argumentert med at vi ikke kunne være en "øy" med fri bevegelse omgitt av et hav med restriksjoner. Rett før utvidelsen ble det derfor vedtatt et sett med overgangsordninger for innvandrere og arbeidstakere fra de nye EØS-medlemmene, med unntak av Kypros og Malta. Kypros og Malta ville ha fulle rettigheter fra tidspunktet for utvidelsen, og ville ikke komme inn under overgangsordningene. Overgangsordningene kunne tre i kraft ved dokumentert behov, og kan virke i inntil sju år etter utvidelsen. Det betyr blant annet at dersom det kan dokumenteres at det blir for store negative effekter av utvidelsen, vil vi ha muligheter til å innføre begrensninger i den frie bevegelsen, men ikke for lenger tid enn sju år fra utvidelsen. Ett av argumentene for overgangsordningene var at også Sverige hadde planer om det, og at det å være mer liberal enn vårt naboland kunne medføre betydelig større innvandring til Norge. Nå viste det seg at Sverige til slutt ikke vedtok noen overgangsordninger, slik at de har færre begrensninger enn Norge.

Overgangsregler finnes av to typer:

"Nasjonale overgangsregler. I de to første årene etter utvidelsen kan de nåværende EU/EØS-landene benytte nasjonale bestemmelser til å regulere adgangen til arbeidsmarkedet for borgere av de nye EU-landene. Denne perioden kan utvides med tre år uten at det stilles nærmere vilkår for Norge som EØS-land. De nasjonale bestemmelsene kan forlenges med ytterligere to år, fram til sju år etter utvidelsen. Dette forutsetter imidlertid at det kan konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet, jf. betingelsene for bruk av beskyttelsesmekanismer nedenfor. I løpet av overgangsperioden kan medlemslandene når som helst, også fra første dag, innføre ordinære EU/EØS-regler om fri bevegelse for arbeidstakere.

Beskyttelsesmekanismer. Hvis de nåværende EØS-medlemslandene ved utvidelsen eller i løpet av de første sju årene åpner arbeidsmarkedet fullt ut for borgere i de nye medlemslandene i tråd med EU/EØS-reglene, kan det i løpet av denne perioden anvendes en beskyttelsesmekanisme. Vilkåret i EØS-utvidelsesavtalen for å iverksette

beskyttelsestiltak er at en medlemsstat "utsettes for eller forventer forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke". En arbeidsgruppe har vurdert spørsmålet og foreslår at det utformes en slik mekanisme for Norge. Det forutsetter bl.a. gode rutiner for registrering og informasjonsflyt, effektiv overvåking av arbeidsmarkedet og en hjemmel i utlendingsloven for å kunne begrense den fri bevegeligheten for arbeidstakere." (KRD, 2004, side 8-9)

Disse to tiltak omtales under fellesbetegnelsen "overgangsordninger" i dette notatet.

UDI (2004b) sier på side 1: "De norske overgangsreglene innebærer i korte trekk at arbeidstakere fra de nye medlemslandene må ha oppholdstillatelse før de begynner å arbeide, at lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til tariff eller regulativ der slike avtaler foreligger og tilsvarende den lønn som er normal for vedkommende sted og yrke i "uregulerte" arbeidsforhold. Tillatelse gis kun for den periode arbeidet gjelder, og maksimum for ett år om gangen. De som tildeles arbeids- og oppholdstillatelse under disse reglene, vil også kunne bringe med seg eventuell familie, på vanlig måte.

I dette notatet skal vi bare ta opp hvordan de *innvandrerne* som er kommet til Norge fra de nye medlemslandene etter EØS-utvidelsen har brukt norske velferdsordninger. Det var en omfattende interesse for disse spørsmålene i lang tid før utvidelsen, blant annet gjennom arbeidsgrupper under KRDs ledelse (KRD 2003 og KRD 2004), og de utredninger som ble satt i gang, blant annet i UDI i kjølvannet av deres arbeid. Det ble blant annet regnet som viktig å se i hvilken grad det forekom "velferdsturisme" i forlengelse av utvidelsen. I denne sammenhengen vil det være ønskelig å ha både absolutte og relative tall, det vil si at vi ideelt sett kan beskrive bruken av velferdsordningene, og se i hvilken grad den bruken avviker fra andre gruppers bruk av dem. Dermed har vi behov ikke bare for tall som beskriver bruken, men også tall for hvor mange potensielle brukere det er.

Det var trolig større interesse for konsekvensene for arbeidsmarkedet enn for velferdsordningene, og det ble lagt fram et diskusjonsnotat om dette fra daværende AAD i 2004 (AAD 2004). Alvorlige ubalanser i arbeidsmarkedet kan en lettere tenke får konsekvenser for restriksjoner på innvandringen enn bruken av velferdsordningene. Det var et utstrakt nordisk samarbeid om vurderingene av mulige fremtidige konsekvenser av utvidelsen i regi av Nordisk ministerråd, se f. eks. Madsen (2003). Nordisk Ministerråd har også fått utarbeidet en kunnskapsstatus (Brochmann og Hagelund).

Interessen i den offentlige opinion har i noen grad vært knyttet til arbeidsmarkedsforhold, både til øket nasjonal arbeidsledighet, særlig innenfor enkelte bransjer, og til hva slags arbeidsbetingelser innvandret arbeidskraft blir gitt og om disse kommer under betegnelser som "sosial dumping". Mange har vært opptatt av om de som opererer sine selskaper i de nye landene og leier ut arbeidskraft fører til at norske arbeidstakere og bedrifter presses ut av næringen, eller må arbeide under betingelser som ellers ville vært uakseptable. Det har også vært antydning at arbeidstakere fra de nye EØS-landene arbeider under betingelser som gjør det umulig å ivareta tradisjonelle sikkerhetsnormer. Den empirien som brukes for å underbygge disse negative erfaringene er kasustikk og ikke representative data, men kan likevel være indikasjoner på hvordan forholdene er. Vi har ikke data som kan belyse noen av disse problemstillingene. Siden dette oftest vil være forhold knyttet til tjenesteleverandører og underentreprenører vil i all hovedsak slike arbeidstakere ikke bli registrert som bosatte i Norge, og dermed kommer de ikke med blant innvandrerne. Datagrunnlag som kan inkludere også disse personene og deres aktivitet i det norske arbeidsmarkedet er under utvikling, blant annet i et prosjekt SSBs seksjon for Arbeidsmarkedsstatistikk utfører for ASD. Dette prosjektet beskriver blant annet arbeidsmarkedsaktiviteten i Norge til *alle* personer fra de nye EØS-landene, ikke bare de som skal registreres som flyttere. Prosjektet ventes avsluttet innen

utgangen av juni 2005. Også andre institusjoner, blant andre Fafo, har prosjekter som tar opp konsekvenser av utvidelsen for arbeidsmarkedet i videre forstand.

Disse bredere perspektivene på problemstillinger knyttet til EU-utvidelsen, og konsekvenser for andre områder enn bruk av velferdsordningene blir ikke tatt opp i foreliggende rapport. Det arbeidet som er og blir utført i denne forbindelsen i ulike sammenhenger har likevel betydning for foreliggende arbeid, og dersom vårt arbeid blir fulgt opp i årene som kommer vil de andres resultater kunne påvirke også dette arbeidet med velferdsordningene. Særlig vil det være av betydning å få vite det samlede innslaget av arbeidskraft (inkludert tjenesteytere og selvstendige) fra disse landene i Norge.

I 2003 gjorde SSB et prosjekt for AAD hvor vi beskrev på ganske bred basis innvandringen fra de antatt nye EU-landene (Østby 2003). Dette er et bakteppe for den innvandringen som skjer etter utvidelsen 1. mai 2004. Det er vanskelig å identifisere og forstå hva som kan være effekten av utvidelsen om en ikke har en godt nok bilde av situasjonen før utvidelsen skjedde. I foreliggende rapport skal vi derfor oppdatere en del av nøkkeltabellene og de viktigste analysene i den tidligere rapporten for å se hvilke endringer fra den tidligere situasjonen som skjer rundt utvidelsen.

Rapporten som følger bærer preg av å være skrevet under et visst tidspress fordi datagrunnlaget er blitt klart utover til siste uke i april. En foreløpig utgave av denne rapporten ble gitt oppdragsgiver ved utgangen av april, og i forhold til den har vi nå kunnet ta hensyn til KRDS og ASDs reaksjoner, og til kommentarer fra de kollegaer i SSB.

Det vil først gis en ganske grundig gjennomgang av datagrunnlaget, hvor også andre prosjekter i SSB omtales. Deretter skal vi i kap. 3 gjennomgå noen demografiske trekk ved innvandringen fra de nye EØS-landene, med særlig vekt hva som er skjedd etter notatet om innvandringen fra nye EU-land ble skrevet i 2003. Vi gjør også en meget kortfattet sammenlikning med utviklingen i Danmark og Sverige. Hoveddelen av notatet er gjennomgangen i kap. 5 av bruken av de ulike velferdsordningene, primært blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene, men vi må sammenlikne med andre nyankomne innvandrere, fra de gamle EØS-landene og fra andre land. Det skjeles også noe til den bruken som hele innvandrerbefolkningen har av slike ytelser. Vi avslutter med å trekke noen konklusjoner om bruken blant innvandrerne etter 1. mai fra de nye EØS-landene.

1.2. Problemstilling

KRD trenger nå et grunnlag for å vurdere i hvilken grad bruken av velferdsordningene har endret seg som følge av at fri bevegelse er innført for statsborgere fra de nye EØS-landene fra 1. mai 2004. Dette skal vi illustrere ved å ta fram tall fra Rikstrygdeverkets og SSBs kilder som kan beskrive hvor mange nyankomne som har fått tilgang til velferdsordninger, og hvor store beløp de har fått. Nyankomne fra de nye EØS-landene vil bli sammenliknet med nyankomne fra de gamle EØS-landene og fra resten av verden.

Det har ikke vært en del av oppdraget å vurdere det tilskuddet som nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene har til finansieringen av velferdsordningen gjennom de skatter og avgifter som de bidrar med.

2. Datagrunnlag

På det nåværende tidspunkt er det betydelige problemer knyttet til datagrunnlaget for å vurdere konsekvensene av EØS-utvidelsen for det norske arbeidsmarkedet, særlig når det gjelder personer med kortere opphold, de som tildeles såkalte d-nummer. Det prosjektet Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk ved SSB har for ASD går ut på å vurdere hvilke mangler det er, utvikle rutiner for å rette opp de det er mulig å gjøre noe med, og beskrive hvilken rolle personer fra de nye EØS-landene har i det norske arbeidsmarkedet.

Befolkningsstatistikken er det vanlige grunnlaget for analyse av inn- og utvandring i Norge, men i noen sammenhenger greier ikke de generelle reglene for folkeregistreringen å fange opp alle de bevegelsene som er relevante. Normalt skal en føres inn i Det sentrale folkeregisteret (DSF) om en har til intensjon å bli i Norge i minst seks måneder. UDI sine tall viser at bare om lag en av fire arbeidstillatelser gis med så lang varighet (UDI 2004b), slik at det flertallet av dem som har tillatelse til å komme for å ta arbeid her ikke skal inn i DSF, og dermed heller ikke skal fanges opp i flyttestatistikken. De som ikke er innvandrere er likevel en gruppe som lett kan tenkes å gi konsekvenser for arbeidsmarkedet, og under gitte betingelser vil de også kunne få rett til å bruke noen velferdsordninger. Mange av disse som ikke skal inn i DSF vil få tildelt såkalt d-nummer, for eksempel for å få skattekort etc. I den utredningen som SSB gjør for ASD står tildelingen av d-nummer sentralt, og det blir forsøkt utviklet rutiner for at de med d-nummer inkluderes i deler av den registerbaserte arbeidsmarkedsstatistikken. Dette er avhengig av at melderutinene i forhold til Sentralskattekontoret for utenlandssaker blir tilpasset dette behovet. Jeg viser til utredningene fra Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk for nærmere redegjørelse av problemstillinger knyttet til d-nummer. Alle som er her som arbeidstakere skal ha oppholdstillatelse, og skal registreres selv om de ikke skal være innvandrere.

Ytterligere usikkerhet er knyttet til omfanget av personer som kommer til Norge som ansatte i firmaer som er underleverandører til bedrifter i Norge, eller som leverandør av tjenester. Det er en betydelig interesse knyttet til denne delen av arbeidsmarkedet, og det gis nå i april 2005 mange eksempler på hvordan slike aktører kan underby de vanlige oppdragstakerne i det norske arbeidsmarkedet. Dette kan komme til å bli et nøkkelpunkt i vurderingen av konsekvensene av EØS-utvidelsen mot øst, men vil ha liten betydning for nærværende kartlegging av bruk av velferdsgoder. De som kommer til Norge for å arbeide en kortere periode for et firma som leier ut tjenester skal under normale omstendigheter ikke inn i noen av våre registre, men det utvikles rutiner knyttet til Sentralskattekontoret for utenlandssaker for å dekke også denne gruppa. Disse arbeidstakernes rettigheter i forhold til bruk av velferdsordninger er begrenset, slik at problemer med dette datagrunnlaget får få konsekvenser for det arbeidet som rapporteres her. Dersom de får utbetalt en velferdsytelse vil de det gjelder måtte få opprettet i det minste et d-nummer, slik at den ytelsen de får blir registrert på en identifiserbar person som har dokumentert rett til ytelsen. Foreliggende rapport bør ses i sammenheng med avrapporteringen fra prosjektet om arbeidsinnvandring, og en eventuell oppfølging av analysene av bruk av velferdsordninger i 2006, vil trolig kunne trekke fordeler av det arbeidet som gjøres for å få bedre oversikt over personer fra de nye EØS-landene, og hvordan de deltar i arbeidsmarkedet.

Hovedhensikten med foreliggende notat er å rapportere bruken av velferdsordningene i 2004 på basis av det datagrunnlaget som finnes i skrivende stund. De ordinære kildene for beskrivelse av velferdsordningene foreligger vanligvis ikke på et så tidlig tidspunkt det påfølgende kalenderåret. Siden hensynet til den politiske behandlingen tilsier at en rapport måtte være klar til 1. mai, er vi avhengig av å få tilgang til data på et tidligere tidspunkt enn det ordinære, enten fra andre kilder enn de vanlige eller ved en fremskynding av foreløpige data fra de vanlige kildene. Det er altså ikke offisiell statistikk som er grunnlaget for denne rapporten. Dette

foreløpige datagrunnlaget kan vise seg å avvike noe fra det endelige, men det antas ikke å være et så omfattende problem at det kan få stor betydning for våre konklusjoner. De aller fleste ordninger forvaltes av Rikstrykdeverket (RTV), og de har vist stor velvilje ved å overføre dataene til SSB tidligere enn det som er vanlig, og hovedtallene er publisert av dem tidligere i år. Seksjon for levekårsstatistikk har tilrettelagt dataene for mine analyser på en meget kjapp og effektiv måte. Det er også andre kilder, som for bostøtte, studiestøtte og dagpenger ved arbeidsledighet som kommer inn via grunnlaget for inntektsstatistikken. Der har Seksjonen for inntektsstatistikk vært meget imøtekommende for dels å påskynde dataleveransene, og dels ved å ta i bruk andre kilder (Lønns- og trekkoppgaveregisteret) som foreligger allerede i mars året etter stønadsåret. Også disse kildene regnes som gode nok for analyser av problemstillingene i foreliggende notat, selv om det vil være avvik fra den offisielle statistikken. Disse to hovedkildene (personene som er mottakere, og de beløpene som registres enten i RTVs reskontro eller i Lønns- og trekkoppgaveregisteret) har et noe ulikt grunnlag, og det vil være noen forskjeller mellom dem. Noen problemer oppstår ved at bare RTVs personfiler kan plukke opp når på året en stønad gis, mens tildelte beløp gjelder for hele året. Dette er et lite problem for de nyinnvandrede, siden de i alle fall skal være ankommet landet etter 1. mai. Materialet for bruk av velferdsordningene har heller ikke gjennomgått den omfattende kvalitetskontroll som er vanlig før resultater publiseres som offisiell statistikk. Tallene må derfor oppfattes som foreløpige tall og er ikke offisiell statistikk. Det vil komme endringer, som jeg ikke tror vil forrykke konklusjonene i dette notatet.

Selv om det tas mange forbehold knyttet både til målpopulasjonen og til bruken av velferdsordningene, er min vurdering at dataene likevel er egnet til å gjøre de beskrivelsene som foreliggende notat inneholder. Den viktigste grunnen til dette er at for å få ta del i en av velferdsordningene, må en melde seg til det offentlige kontoret som forvalter denne, og i kontrollene av om betingelsene for å få del i ordningen er oppfylt, vil det også ligge en kontroll av om vedkommende er registrert på riktig måte. I det datasettet som RTV sendte SSB over mottakere av de ulike ordningen, ble nesten samtlige mottakere funnet igjen i våre registre, enten med d-nummer eller fødselsnummer. Når slike uavhengige registre koples på individnivå, vil det ofte være problemer med å gjenfinne enkelte individer fra ett register i de andre. Dermed vil det være ytterst få mottakere av velferdsordninger som vi ikke får med. Våre problemer er knyttet til risikopopulasjonen – til den gruppen som faktisk ville hatt mulighet til å få ta del i en ordning om behov skulle oppstå, og som derfor skal stå som nevner i beregninger av hyppighet eller sannsynlighet for bruk. Denne rapporten vil derfor måtte legge større vekt på å beskrive bruken i absolutte tall enn relative tall. Om vi kommer til å følge opp dette arbeidet seinere, vil tilgangen på relative tall og beskrivelser av den totale bestand av personer med rettigheter bli bedre fordi de nye registreringsrutinene da vil være på plass.

For å kunne sammenlikne ulike grupper, har vi likevel valgt å se tildelingene i forhold til antall personer med innflyttingsdato etter 1. mai 2004. De fleste som er kommet og bare har fått d-nummer (slike som ikke uten videre skal registres som innvandrere) har ikke en slik dato, men de som har fått tilgang på en velferdsordning har det. Om vi hadde tatt med *alle* med d-nummer i beregningen av relative tall, ville andelene som har fått en ordning blitt mye mindre fra de nye EØS-landene, men trolig blitt lite påvirket for de andre landene siden d-nummer ikke tildeles relativt sett like mange derfra.

De flyttetallene vi bruker er endelige tall for 2004-årgangen, publisert 30. mars 2005, mens bruken av velferdsordningene som nevnt baserer seg på foreløpige tall. Den populasjonen som ville hatt rett til bruk av en eller annen velferdsordning om behovet skulle oppstått, er som vi har understreket ikke godt nok dekket. Det er heller ikke alle som har fått en velferdsytelse som skulle vært registrert som innvandret. Særlig gjelder det deler av den populasjonen som skal ha d-nummer, som foreløpig ikke er godt nok dekket i sentrale registre.

3. Innvandringen fra de nye EU-landene de siste årene

3.1. Demografiske trekk

I Østby (2003) gis en beskrivelse av befolkningsstrukturen i de nye landene, og den sammenliknes med Vest-Europa, og særlig med Norden. Som vi har forklart i foregående kapittel er det bare en del av den arbeidskraften som kommer fra de nye EØS-landene som skal inn i Personregisteret og regnes som innvandrere. Det er også sannsynlig at det blant dem som skal registreres også er noen som av ulike grunner ikke blir registrert. Vi har ingen anslag på hvor mange som faller utenfor systemet ved at deres opphold i Norge er uregistrert, eller hvor mange som oppholder seg her og som i henhold til regelverket heller ikke skal registreres som innvandrere. De demografiske analysene som presenteres her kan altså fange opp bare en del av de personene som kommer, men det er trolig bedre dekning jo lenger oppholdet varer, og jo mer etablerte de som kommer er. Til tross for disse klare begrensningene i materialet, er det overraskende mange trekk i statistikken over innvandringen i 2004 som er relevante for å få et bilde av endringene som skjer ved EØS-utvidelsen. Vi skal derfor oppdatere en del nøkkeltabeller fra Østby (2003), og vi gir en liten beskrivelse av hva tilsvarende kilder i Sverige og Danmark viser.

Den demografiske strukturen endres såpass langsomt at det ikke er nødvendig å lage omfattende slike beskrivelser bare to år etter den forrige. Flyttestrømmene forandrer seg mer fra år til annet, men det er små muligheter til å fange opp det som er skjedd i 2004. Tabell 2.3.1 i Østby (2003) viser flyttingen mellom EØS-landene og søkerlandene i 2001, men det er mulig å oppdatere den bare til 2003. Dette er neppe særlig interessant. Den tabellen (2.3.2) som viser flyttingen mellom de nordiske landene og søkerlandene er derimot mulig å oppdatere i noen grad, i hvert fall for de skandinaviske landene, og en forenkling av den sammen med tall for 2004 er gitt i tabell 3.1. Vi holder Kypros og Malta utenfor beskrivelsene hele veien, dels fordi overgangsreglene ikke vil gjelde for dem, og dels fordi tallene er svært små. I perioden 2002-2004 har det flyttet tre maltesiske statsborgere hver vei mellom Malta og Norge, mens det er flyttet seks kyprioter til Norge, og fem den andre veien.

Tabell 3.1. Inn-, ut- og nettoflytting mellom de nordiske land og søkerlandene av deres statsborgere. 2001 og 2004

Tilflyttings-land	Statsborgerskap											
	I alt	Europa	Tsjekkia	Estland	Ungarn	Latvia	Litauen	Polen	Slovakia	Slovenia	Bulgaria	Romania
A. 2001												
Norge												
Innflytting	34 264	19 834	62	143	79	130	216	483	58	7	107	179
Utflytting	26 309	19 015	56	42	39	51	41	121	21	7	20	26
Nettoflytting	7 955	819	6	101	40	79	175	362	37	0	87	153
Danmark												
Innflytting	55 984	39 500	144	233	164	445	831	730	64	21	109	250
Utflytting	43 980	38 750	97	191	97	325	565	435	67	22	45	101
Nettoflytting	12 004	750	47	42	67	120	266	295	-3	-1	64	149
Sverige												
Innflytting	60 795	40 265	80	271	167	157	213	809	48	21	119	287
Utflytting	32 141	28 889	25	51	64	34	45	140	16	7	19	47
Nettoflytting	28 654	11 376	55	220	103	123	168	669	32	14	100	240

B. 2004

Tilflyttings-land	Statsborgerskap											
	I alt	Europa	Tsjekkia	Estland	Ungarn	Latvia	Litauen	Polen	Slovakia	Slovenia	Bulgaria	Romania
Norge												
Innflytting	36 482	14 695	100	142	61	131	526	1 573	126	-	103	228
Utflytting	23 271	9 024	37	74	39	81	119	237	43	-	33	94
Nettoflytting	13 211	5 671	63	68	22	50	407	1 336	83	-	70	134
Danmark												
Innflytting	49 860	32 528	249	161	228	394	941	1 263	101	33	138	265
Utflytting	45 017	29 914	178	136	154	324	623	656	76	28	66	134
Nettoflytting	4 843	2 614	71	25	74	70	318	607	25	5	72	131
Sverige												
Innflytting	62 028	35 321		421			444	2 521				332
Utflytting	36 586	23 610		125			40	299				50
Nettoflytting	25 442	11 711		296			404	2 222				282

Kilde: Statistisk sentralbyrå: Befolkningsstatistikk.

Det kan synes noe overflødig å gi data også for Bulgaria og Romania i mange av tabellene som følger i dette avsnittet som beskriver flyttingene. De er tatt med for å vise hvordan situasjonen har utviklet seg for land som har en del til felles med de nye medlemslandene, men som foreløpig ikke er blitt medlemmer. På den måten kan en komme på sporet av mulige effekter av utvidelsen. Ikke alle endringer i flyttetall for de nye medlemslandene skal tilskrives medlemskapet, tallene ville i alle fall endret seg fra år til annet. Det kan derfor være nyttig å vise endringer for noen land som ikke er kommet med i EØS i denne omgang.

I 2004 var den samlede innvandringen til Norge og til Sverige litt høyere enn i 2001, mens den til Danmark var lavere. Alle tre landene hadde betydelig lavere innvandring fra Europa i 2004 enn i 2001. Alle landene har sentrale folkeregistre, som føres etter mange av de samme reglene. Den viktigste forskjellen er kanskje knyttet til hvor lenge en har tenkt å bli i landet for å skulle inkluderes. I Danmark er det nok om en har intensjon om å bli i landet i 3 måneder, i Norge er grensen 6 måneder, og i Sverige ett år.

For alle tre landene er det Polen av de nye EØS-landene det kommer flest innvandrere fra. Antallet innvandrere fra Polen er mye større i 2004 enn i 2001 i alle tre landene. Norges tall er nå høyere enn Danmarks, mens i 2004 var innvandringen fra Polen til Sverige nesten like stor som summen til Danmark og Norge. Også utvandringen til Polen er økt, men mye mindre enn innvandringen. En kan tenke seg at utvandringen vil bli større når det etter hvert er blitt lettere å komme tilbake om en engang velger å ta et kortere opphold i opprinnelseslandet, og den store økningen i innvandringen i 2004 vil under normale omstendigheter føre til en betydelig økning i utvandringen i 2005-2007. I 1999 og 2001 var det mye større innvandring til Danmark enn til Sverige og Norge fra Litauen (Østby 2003). Dette var tilfelle også i 2004, men nettoinnvandringen fra Litauen var nå mindre til Danmark enn til de to andre landene. Fra Estland er veksten mindre til de skandinaviske landene, men for dem har Finland alltid vært det viktigste landet. En skal ellers være forsiktig med å tolke for mye inn i enkeltårs observasjoner for enkeltland, her er det rom for store tilfeldige variasjoner.

Ved sammenlikningen kan det være interessant å se om det er noen forskjeller mellom Sverige på den ene siden og Norge og Danmark på den andre, siden Sverige ikke har de samme restriksjoner som de andre landene har. Oppgangen i innvandringen fra de nye landene har vært mye større til Norge enn til Sverige og Danmark, noe som kanskje kan ha sammenheng med at arbeidsmarkedet i Norge nok har en atskillig større etterspørsel i hvert fall etter visse typer arbeidskraft. Det kan også tenkes at datagrunnlaget (flyttestatistikken) ikke er egnet til å fange opp så kortsiktige forskjeller som det her vil være snakk om. Vi kommer i avsnitt 4 tilbake til en sammenlikning mellom Norge og Sverige basert på arbeidstillatelser.

For de andre landene er det stort sett små tall som er involvert, og økningen i antallet innvandring til Danmark og Norge har ikke vært særlig stor, i hvert fall ikke i absolutte tall. Økningen i innvandringen fra Bulgaria og Romania, hvor reglene for innvandring i hovedsak er

uendret, er på samme nivået som for økningen fra de nye medlemsland minus Litauen og Polen. Det er åpenbart bare i Polen og Litauen hvor Norden er blitt et mye mer aktuelt flyttemål etter EU-utvidelsen.

I utredningen fra 2003 la vi en viss vekt på å vise den fremtidige befolkningsutviklingen i Norden og de nye EU-landene, ved å bruke resultater fra FNs befolkningsframskrivninger (Østby 2003, tabell 2.6). Nå foreligger nye framskrivninger fra 2005 (UN 2005). For tiden har ingen av de nye medlemslandene befolkningsvekst, og nedgangen ventes å bli større framover mot 2050. Da er den årlige nedgangen anslått til å ligge mellom 0,5 og 1 prosent, mens de skandinaviske landene forventes å få en tilvekst på rundt 0,1 prosent i året, mens Finland ventes å få en årlig nedgang på 0,1 prosent. Det ser altså fortsatt ut til at den langsiktige demografiske utviklingen vil være preget av sterk nedgang i folketallet i de nye EØS-landene, og at det slik sett ikke vil være noe stort demografisk potensial for innvandring herfra. Forskjellen i demografisk vekstpotensial mellom gamle og nye EØS-land er større i den forrige framskrivningen fra FN enn den er i den nye.

I perioden 1997-2001 utgjorde innvandringen til Norge av statsborgere fra de nye medlemslandene en stabil og ganske beskjeden andel av den samlede innvandring. I tabell 3.2 ser vi at innvandringen har tatt seg betydelig opp, mens økningen i utvandringen har vært langt mer beskjeden. Landene hadde i 2004 om lag 15 prosent av samlet nettoinnvandring av utenlandske statsborgere til Norge. I 2001 var andelen under 10 prosent. Oppgangen i innvandringen i løpet av 2000-tallet har vært stor, med en viss nedgang i 2003. Nedgangen i

Tabell 3.2. Brutto inn- og utflytting mellom Norge og søkerlandene av deres statsborgere. 1997-2004

	Sum	Estland	Latvia	Litauen	Polen	Slovakia	Tsjekkia	Ungarn	Bulgaria	Romania
1997										
Innflytting	772	74	92	56	243	-	31	73	80	123
Utflytting	321	55	44	35	94	-	22	29	16	26
1998										
Innflytting	794	61	78	65	231	-	51	75	80	153
Utflytting	379	50	68	46	103	-	22	38	25	27
1999										
Innflytting	896	76	103	97	260	43	53	58	77	123
Utflytting	309	39	55	38	76	11	27	25	12	24
2000										
Innflytting	979	100	125	129	240	63	51	68	96	107
Utflytting	359	62	58	35	81	15	22	24	20	40
2001										
Innflytting	1 339	131	116	207	440	58	49	51	104	180
Utflytting	434	43	58	42	108	29	48	37	28	36
2002										
Innflytting	1 817	151	154	284	661	117	67	54	121	203
Utflytting	442	56	58	56	101	28	37	14	20	69
2003										
Innflytting	1 550	90	142	264	564	95	62	38	100	190
Utflytting	797	84	82	124	276	35	45	39	34	77
2004										
Innflytting	2 998	142	131	526	1 573	126	100	61	103	228
Utflytting	760	74	81	119	237	43	37	39	33	94

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2003 kan skyldes at mange lot være å søke om å komme til Norge i 2003 fordi de visste at mulighetene ville bli mye bedre i 2004. Det lave tallet i 2003 kan også ha å gjøre med varierende prioriteringer av arbeidsoppgavene hos innvandringsmyndighetene. Den relative betydning som Polen har som tilflyttingsland for Norge har økt gjennom hele perioden, slik at langt over halvparten av innvandrerne fra de nye medlemslandene i 2004 hadde polsk statsborgerskap. Vi ser at økningen i innvandringen fra Bulgaria og Romania også er stor, men ikke på nivå med tilveksten fra medlemslandene, og slett ikke så rask som fra Polen. En kan altså tenke seg at også uten EØS-utvidelsen 1. mai 2004 kunne det blitt en viss økning i innvandringen fra Øst-Europa, slik vi ser det har vært fra 1993 (tabell 3.3).

Oslo politidistrikt opplyser (UDI 2004, side10) at antallet søknader om arbeidstillatelser fra de opprinnelige EØS-landene har fordoblet seg etter 1. mai. Når vi ser på statistikken over innvandring etter statsborgerskap fra de siste årene, er det ikke slike utslag der. Det har nok vært en viss økning i innvandringen fra disse landene fra 2003 til 2004, men tallene i 2003 var uvanlig lave, og tall tilbake til 2000 viser at den langsiktige oppgangen ikke er særlig stor. Den er av betydning for Tyskland og Nederland, trolig knyttet til spesiell rekruttering fra disse landene, men ellers ikke.

Vi kan ikke nå si eksakt når i 2004 økningen i innvandringen fra de nye EØS-landene kom, men kvartalstallene tyder på at den store endringen skjedde fra første til annet kvartal, slik at EØS-utvidelsen blir merkbar også på denne måten. Vi ser i tabell 3.2 at Litauen er det landet som likner mest på Polen, både i nivå og utvikling. Også i Østby (2003) var det langs flere dimensjoner at Litauen og Polen liknet på hverandre. Siden det er gjort en god del norske investeringer i Litauen, kan en tenke seg at utvekslingen mellom disse to landene vil øke i framtida, både når det gjelder inn- og utvandring og begge lands statsborgere.

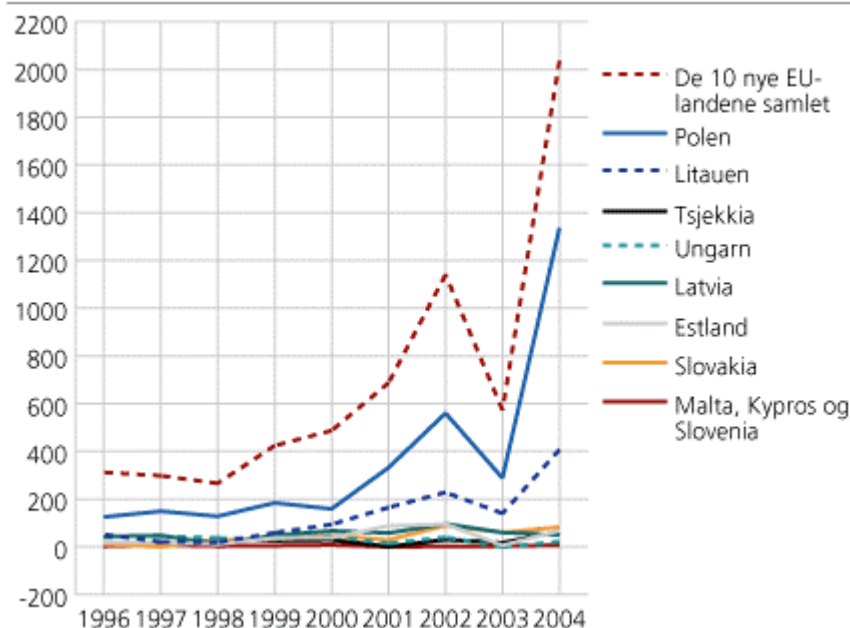
Tabell 3.3. Nettoflytting til Norge av statsborgere i de nye medlemslandene. 1993-2004

	Sum	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Estland	509	40	40	48	19	19	11	37	38	88	95	6	68
Latvia	573	19	44	30	43	48	10	48	67	58	96	60	50
Litauen	1 204	17	27	34	52	21	19	-	94	165	228	140	407
Polen	3 676	92	179	144	125	149	128	184	159	332	560	288	1 336
Slovakia	341							32	48	29	89	60	83
Slovenia	15	-	-	-	-	-	-	5	-1	0	2	4	5
Tsjekkia	255			33	18	9	29	26	29	1	30	17	63
Tsjekkoslovakia	-29	-16	-13										
Ungarn	340	14	14	39	40	44	37	33	44	14	40	-1	22
Sum 8 land	6 884	166	291	328	297	290	234	365	478	687	1 140	574	2 034
Bulgaria	660	15	21	16	35	64	55	65	76	76	101	66	70
Romania	1 209	86	29	82	98	97	126	99	67	144	134	113	134
Sum 10 land	8 753	267	341	426	430	451	415	529	621	907	1 375	753	2 238
Samlet netto- innvandring	135 262	12 808	7 436	6 366	5 817	10 700	13 823	18 999	9 688	7 955	17 174	11 285	13 211

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 3.3 har vi trukket ut bare nettotallene for flytting av søkerlandenes statsborgere for de siste 12 år. For hvert enkelt land unntatt Polen er det så små tall at endringer fra ett år til et annet neppe kan ha særlig relevans. Summen for nettoinnvandring av alle utenlandske statsborgere viser et ganske varierende forløp, med høye tall for spesielle enkelt år som 1993 (Bosnia), 1998-99 (Irak og Kosovo) og 2002 (Irak). Den underliggende trenden er økning i nettoinnvandringen. Summen for de ti søkerlandene (Bulgaria og Romania inkludert), viser en svak økning på 1990-tallet og en sterkere økning fra 2000. Nedgangen fra 2002 til 2003 er klar for praktisk talt alle landene, men om en ser en grafisk fremstilling (figuren hentet fra publiseringen av befolkningsstatistikken, <http://www.ssb.no/emner/02/02/20/innvutv/>) ligger tallene for 2004 omtrent der en kunne vente ut fra kurven fram til 2002, mens 2003 er det klare avviket fra en ellers stabil utvikling.

Nettoinnvandring av de nye EU-landenes statsborgere. 1996-2004



Vi ser også i tabell 3.3 at tallene for Polen og Litauen har fått en økende relativ betydning det siste tiåret. I 2004 var 85 prosent av innvandringen fra de nye medlemslandene fra disse to, men andelen var 50-60 prosent midt på 1990-tallet.

Ved å sammenlikne nettoinnvandringens fordeling på alder og kjønn i 2004 med 2001, ser vi betydelige forskjeller (tabell 3.2.2 i Østby 2003 sammenliknet med tabell 3.4 her). Omfanget av nettoinnvandringen er blitt 3 ganger større fra de åtte medlemslandene, fra 700 til 2 000. Enda større er endringen i kjønnsfordelingen, i 2001 var nettoinnvandringen blant menn 25 prosent av samlet nettoinnvandring, i 2004 var nesten 70 prosent menn. Aldersfordelingen har ikke endret seg like mye, det er fortsatt hovedvekt på unge voksne. Oppgangen har særlig skjedd blant menn mellom 16 og 44 år (950 av samlet økning på 1 300), men det er også en stor relativ oppgang for menn mellom 45 og 66 år, en tidobling fra 17 til 190. Blant kvinner er det oppgang primært for barn, ikke blant voksne.

Denne endringen i innvandringens sammensetning tyder på at den innvandringen som i noen år var preget av ektefelleinnvandring ved at mange norske menn giftet seg med kvinner fra Polen og Baltikum, er i omfang i 2004 blitt klart forbigått av innvandring av mannlig arbeidskraft. Denne demografiske endringen som svært viktig, og den viser at flyttetallene selv for det året endringen trådte i kraft gir et tydelig uttrykk for endringer i flyttingenes bakgrunn. Det kan derfor synes naturlig å gjøre mer bruk av demografiske data i disse analysene enn det som har vært tanken tidligere, og dette vil bli fulgt opp i en eventuell videreføring.

I den tidligere analysen så vi (tabell 3.3.2 i Østby 2003) at familiegjenforening med personer fra de nye medlemslandene ikke utgjorde særlig stor andel av det samlede antallet familiegjenforeninger i Norge, gjerne 4-5 prosent. Etter 2002 har antallet gjenforeninger vært noe mindre enn det var i 2002, og andelen fra de nye medlemslandene har holdt seg temmelig konstant. Det betyr at i en periode hvor innvandringen fra disse landene har hatt en betydelig vekst, har familiegjenforeninger fått en redusert betydning. Om den innvandringen vi har sett i 2004 leder til en permanent mye større befolkning fra de nye medlemslandene i Norge, er det *mulig* en må regne med en oppgang også i tallet på familiegjenforente. Dette vil i sin tur også kunne få konsekvenser for bruken av velferdsordningene, men som det framgår i kap. 5 har familiene en del rettigheter i forhold til velferdsordningene om de ikke flytter med.

Innvandrerne som kom i 2004 har ennå ikke rukket å kunne få familien med seg, slik at det er foreløpig for tidlig å si om familien kommer etter, og eventuelt hvor omfattende deres bruk av

Tabell 3.4. Nettoinnvandring til Norge av statsborgere i de nye medlemslandene, etter kjønn og alder. 2004

Samlet antall innvandrere	Netto innvandring													
	Menn					Kvinner								
	I alt	0-15 år	16-44 år	45-66 år	67+ år	I alt	0-15 år	16-44 år	45-66 år	67+ år				
Estland	142	68	39	-1	36	4	0	0	0	29	8	13	7	1
Latvia	131	50	21	7	14	0	0	0	0	29	4	22	3	0
Litauen	526	407	221	24	184	13	0	0	0	186	29	144	13	0
Polen	1 573	1 336	1 002	56	783	165	0	0	0	334	55	261	18	0
Slovakia	126	83	44	4	33	7	0	0	0	39	6	28	5	0
Slovenia	8	5	3	0	2	1	0	0	0	2	0	2	0	0
Tsjekkia	100	63	32	2	29	1	0	0	0	31	4	29	-2	0
Ungarn	61	22	10	-3	12	1	0	0	0	12	1	7	4	0
Sum 8 land	2 667	2 034	1 372	89	1 093	190	0	0	0	662	107	506	48	1
Bulgaria	103	70	11	2	9	0	0	0	0	59	4	54	3	-2
Romania	228	134	32	4	28	0	0	0	0	102	7	90	1	4
Sum 10 land	2 998	2 238	1 415	95	1 130	190	0	0	0	823	118	650	52	3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

velferdsordningene blir. Det vil imidlertid være interessant å se hvor lenge flertallet av de innvandrerne som kommer etter EØS-utvidelsen kommer til å bli i Norge. Dersom de følger det tidligere mønsteret for innvandrere fra disse landene kommer en betydelig andel til å bli her, og trolig utløse familiegjenforening. Om de derimot kommer til å følge det mønsteret som innvandrere fra de 15 tidligere EU-medlemslandene har, vil mange returnere etter noen år, og det vil ikke bli noen betydelig familieinnvandring. Vi har lagt fram for ASD et forslag til prosjekt hvor vi skal vurdere hva vi kan si om dette basert på tidligere observasjoner. Disse perspektivene vil det selvfølgelig også være mulig å følge empirisk, men det vil trolig gå minst ett par år før en kan anslå noe om hvilket mønster som faktisk blir fulgt.

Tabell 3.5. Familiegjenforeninger i alt 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004
					I alt	herav: familie- gjenforening med norsk			
Alle tillatelser	8 015	8 285	9 931	6 435	11 811	5 642	14 200	10 500	12 800
Estland	35	31	37	31	57	42	65	54	67
Latvia	28	29	33	24	44	32	64	58	53
Litauen	21	43	50	27	81	55	138	107	162
Polen	197	183	174	98	232	130	290	248	391
Slovakia	3	6	14	13	29	11	21	26	45
Slovenia	1	4	4	-	2	1	4	2	2
Tsjekkia	17	24	9	15	21	8	22	24	31
Ungarn	36	42	30	32	40	27	40	19	24
Sum 8 land	338	362	351	240	506	306	644	538	775
Bulgaria	52	68	81	58	76	50	77	63	74
Romania	74	65	72	43	102	78	98	74	98
Sum 10 land	464	495	504	341	684	434	819	675	947

Kilde: UDIs internettsider, <http://www.udi.no>.

For arbeidstillatelser av forskjellig art har det vært langt større endringer enn for familierelaterte tillatelser. Vi så i Østby 2003 at personer fra de nye medlemslandene var til dels enerådende når det gjaldt bruken av visse av disse tillatelsene. I dette notatet er tallene ført fram til 2004 (tabell 3.6). Personer fra de nye medlemslandene er de viktigste brukerne av alle disse tillatelsene nevnt i tabell 3.6, med minst dominans blant brukerne av spesialisttillatelsene. For året 2004 er det blitt en betydelig nedgang for sesongarbeidstillatelser, fra nesten 18 000 i 2003 til nesten 5 000 i 2004. Selv om det nå er blitt langt lettere for personer fra de nye EØS-landene å få ordinær arbeidstillatelse, er likevel 70 prosent av sesongarbeidstillatelsene i 2004 tildelt denne gruppen, fortsatt med Polen og Litauen som de store.

For de andre typene arbeidstillatelser er det mindre endringer i omfang og fordeling. Spesialisttillatelsene fortsetter å gå ned i antall, til tross for det behovet mange mener å se for øket arbeidskraftsinnvandring til Norge. I 2004 var Polen nummer 2 og Litauen nummer 8 på listen over de landene det kom flest med spesialisttillatelse fra. Dette er ingen store endringer fra 2003. Tallet på tildelte au pair tillatelser har steget marginalt, mens antallet tildelt personer fra de nye medlemslandene har sunket litt. I 2004 ble nesten 25 prosent av tillatelsene gitt til filippinere, mens Ukraina og Romania kom i antall på linje med Polen og Litauen. For arbeidende gjest og praktikanter er det også bare små endringer.

Det synes altså som om EU-utvidelsen har fått en stor betydning for nedgangen i antallet sesongarbeidstillatelser, og det kan virke overraskende at det er så mye som 70 prosent av

tillatelsene, eller 3 000 tillatelser som selv i år 2004 ble tildelt personer fra de nye medlemslandene. For de andre tillatelsene er det små endringer i art og omfang av deres bruk etter 1. mai 2004. Nedgangen i spesialisttillatelser begynte før utvidelsen, og kan neppe forklares av den.

Tabell 3.6. Tildelte arbeidstillatelser 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Arbeidende gjester i alt	198	189	161	170	130
Litauen	88	65	42	48	29
Slovakia	-	-	21	18	17
Bulgaria	15	21	29	25	23
Au pair i alt	277	666	743	946	1 021
Liauen	33	120	136	111	77
Polen	30	100	107	93	94
Latvia	25	58	56	59	31
Estland	18	67	53	27	16
Romania	12	34	57	92	86
Praktikanter i alt	643	726	601	540	473
Polen	286	364	304	236	238
Latvia	116	107	74	56	50
Sesongarbeidere i alt	9 894	11 920	15 721	17 660	4 690
Polen	7 177	8 006	9 724	10 492	1 888
Litauen	1 378	2 048	3 143	4 005	956
Latvia	378	506	712	797	218
Slovakia	202	218	325	377	56
Estland	107	146	240	249	76
Tsjekkia	139	180	191	182	38
Romania	-	72	166	263	274
Bulgaria	-	76	122	147	136
Spesialister i alt	305	777	1 676	1 127	734
Polen	26	183	516	331	91
Litauen	-	-	111	43	26
Estland	-	20	76	37	8
Slovakia	11	29	71	57	3
Latvia	-	-	26	9	3
Romania	-	-	85	38	19
Bulgaria	-	-	28	19	16

Kilde: UDIs internettsider, <http://www.udi.no>.

Vi sa innledningsvis at tall som beskriver innvandrerbefolkningen fra disse (eller andre) land endres lite fra år til år. Vi skal derfor ikke gi noen omfattende oppdateringer av kapittel 5 fra Østby 2003. En viktig grunn til det er også at data for innvandrerbefolkningen per 1. januar 2005 ikke publiseres før i slutten av mai. Ut fra det som er sagt tidligere om den betydelige endringen i innvandrernes kjønnsfordeling, må vi vente at allerede disse tallene vil avbilde slike endringer i sammensetning. Vi har sammenliknet fordelingen av innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn, kjønn og alder i tabell 5.1.1 i Østby 2003 med hvordan situasjonen ved inngangen til 2004 var (tabell 3.7). Som vi kunne vente er antallet økt, i absolutte tall mest fra Polen (fra 6 760 til 7 590), relativt mest fra Litauen, med en vekst på 70 prosent på to år, fra 550 til 940 personer. En betydelig del av veksten for de fleste land kommer blant kvinner i alderen 16-44 år. Bare for Polen og Litauen er det også en tilvekst blant yngre menn, som en begynnelse på den prosessen vi har beskrevet på basis av flyttemønsteret i 2004.

Tabell 3.7. Innvandrere etter kjønn, alder og landbakgrunn. 1. januar 2004. Alle nye medlemsland

	Statsborgerskap									
	Bulgaria	Estland	Latvia	Polen	Romania	Litauen	Slovenia	Ungarn	Slovakia	Tsjekkia
Begge kjønn										
Alle aldre	1 095	596	657	7 590	1 466	937	158	1 670	435	938
0-19 år	165	121	117	1 195	203	147	41	116	54	77
20-44 år	624	397	454	3 674	985	720	59	551	283	356
45-66 år	263	53	52	2 291	220	58	50	678	81	360
67-79 år	28	16	23	304	42	11	6	280	14	106
80 år og over	15	9	11	126	16	1	2	45	3	39
Menn										
Alle aldre	494	141	166	2 718	497	203	81	864	215	418
0-19 år	74	62	53	604	96	73	20	54	32	31
20-44 år	245	54	83	1 156	275	121	28	205	130	128
45-66 år	164	13	16	731	99	6	29	416	45	191
67-79 år	9	7	8	154	19	3	4	172	7	51
80 år og over	2	5	6	73	8	0	0	17	1	17
Kvinner										
Alle aldre	601	455	491	4 872	969	734	77	806	220	520
0-19 år	91	59	64	591	107	74	21	62	22	46
20-44 år	379	343	371	2 518	710	599	31	346	153	228
45-66 år	99	40	36	1 560	121	52	21	262	36	169
67-79 år	19	9	15	150	23	8	2	108	7	55
80 år og over	13	4	5	53	8	1	2	28	2	22

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Til sist i denne beskrivelsen skal vi også se på det regionale mønsteret. Da vi i 2003 beskrev den regionale fordelingen av innvandrerbefolkningen og innvandringen i 2001, var konsentrasjonen av denne gruppen mindre om Oslo-området og det var færre i Nord-Norge enn blant andre ikke-vestlige innvandrere. I 2004 var det dobbelt så stor innvandring fra de nye medlemslandene som i 2001, og det var blitt særlig stor vekst i innvandringen til Oslo. I 2001 var innvandringen lik til Oslo og Akershus, i 2004 var Oslos andel økt fra 18 til 25, Akershus' andel var redusert fra 18 til 13, se tabell 3.8. Det er fortsatt en liten andel som flytter til Nord-Norge. Det er fortsatt relativt mange i de jordbruksområdene som sysselsetter sesongarbeidere sammenliknet med annen innvandring til disse områdene, men det at Oslos andel for 2004 har øket såpass mye, viser nok en gang at innvandringen i 2004 allerede har fått en noe bredere basis enn det mønsteret preget av sesongarbeid og ektefelleinnvandring hadde. Fortsatt er det likevel slik at de aller fleste *tillatelser* (en mye videre gruppe enn innvandrerne) for borgere av de nye EU-landene tildeles av politiet i de største jordbruksområdene, med litt flere tillatelser gitt av politidistriktene Søndre Buskerud, Hedmark og Vestfold enn av Oslo, som kom på fjerde plass (UDI 2005, side 8). Også UDI 2004b sier om EØS-tillatelsene at "... også i år er en meget stor andel av de tillatelsene som er innvilget trolig knyttet til sesongarbeid i landbruket" (side 5). Når forskjellene blir såpass store mellom flyttemønsteret og det mønsteret tillatelsene gir, viser det at hovedtyngden av dem som får tillatelser ikke blir registrert/ikke skal registreres som innvandrere.

Tidligere år har det vært tilfeller med svært mange asylsøkere fra de landene som nå er medlemmer i EØS, seinest i 2002 var det 700 asylsøknader fra disse landene, 500 av dem fra Tsjekkia og fra Slovakia. I 2003 og 2004 var det henholdsvis 300 og 100 søkere fra de nye EØS-landene. I 2004 ble det ikke gitt asyl til noen fra disse landene.

Tabell 3.8. Innvandring fra de viktigste nye medlemsland og de 10 etter fylke. 2004. Antall i alt og prosent i fylkene

	Statsborgerskap									
	Sum ¹	Bulgaria	Estland	Latvia	Polen	Romania	Litauen	Ungarn	Slovakia	Tsjekkia
Antall i alt	3 078	108	155	135	1 576	228	523	90	138	115
Andel, prosent:										
Østfold	5,3	:	3,9	4,4	6,5	4,0	3,8	8,9	2,9	3,5
Akershus	12,9	6,5	8,4	16,3	13,6	15,4	12,2	11,1	10,9	13,0
Oslo	24,7	27,8	23,9	13,3	27,8	21,9	21,2	25,6	13,8	25,2
Hedmark	2,9	3,7	3,9	:	3,1	4,0	0,6	4,4	2,2	7,0
Oppland	2,2	:	1,9	4,4	1,7	:	1,7	:	:	13,9
Buskerud	6,0	3,7	5,8	11,9	6,3	4,0	5,7	5,6	4,4	5,2
Vestfold	3,6	3,7	2,6	:	4,4	1,8	5,0	:	0	0
Telemark	2,1	3,7	:	:	1,1	3,1	4,4	3,3	2,9	:
Aust-Agder	1,7	4,6	0	3,7	1,5	1,3	2,3	:	:	:
Vest-Agder	1,6	2,8	1,9	:	0,6	7,5	1,2	6,7	2,2	:
Rogaland	7,8	8,3	10,3	7,4	6,1	8,8	15,1	:	2,9	3,5
Hordaland	8,2	13,9	6,5	5,9	7,8	11,0	8,4	10,0	5,1	8,7
Sogn og Fjordane	3,7	2,8	2,6	3,7	2,0	:	2,5	:	37,7	:
Møre og Romsdal	4,6	7,4	6,5	8,2	3,9	4,4	4,8	:	4,4	4,4
Sør-Trøndelag	6,9	3,7	10,3	7,4	9,0	2,6	4,4	4,4	4,4	2,6
Nord-Trøndelag	1,4	0	5,8	:	1,1	:	1,9	:	0	:
Nordland	2,1	:	1,9	5,2	2,0	:	2,3	4,4	:	0
Troms	1,8	2,8	:	:	1,1	6,6	1,0	:	2,9	6,1
Finmark	0,6	0	:	0	0,3	:	1,5	0	0	:

¹ De ni landene i tabellen pluss Slovenia.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.2. Innvandrerne fra de nye EØS-landene i det norske arbeidsmarkedet

Det har i noen år vært produsert ganske detaljert statistikk om arbeidsmarkedsatferden til personer fra de nye EØS-landene, noe publisert i den løpende arbeidsmarkedsstatistikken, og noe i Grunntabellene (SSB 2004). Det har også vært skrevet noe om deres yrkesdeltaking og arbeidsledighet, blant annet i Østby (2003), og i (2004) kap 8. Denne innvandrergруппens rolle i arbeidsmarkedet gjennomgås i det prosjektet som Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk utfører for ASD. I vårt notat skal vi likevel si litt om arbeidsledigheten i denne gruppen slik den var registrert siste kvartal 2004. Sysselsettingstall for dette tidspunktet foreligger i slutten av juni.

Arbeidsledigheten sank noe fra november 2003 til november 2004 i alle hovedgrupper. Vi ser i tabell 3.9 at ledigheten blant personer fra de nye EØS-landene skiller seg lite fra ledigheten blant vestlige innvandrere, og at ledigheten i november 2004 er lavere enn den var i november 2003. Den nye tilstrømmingen av arbeidstakere fra de nye EØS-landene har derfor ikke ført til noen øket ledighet i denne gruppen fram til november 2004. Tall referert fra AETAT i UDI 2004b viser samme bilde, men der (side 11) står at Arbeidsdirektoratet mot slutten av desember 2004 melder om en økning i antallet registrerte arbeidssøkere, spesielt fra Polen.

Tabell 3.9. Registrert arbeidsledighet november 2003 og november 2004. Prosent av arbeidsstyrken 16-74 år

	November 2003	November 2004
Helt arbeidsledige i alt	3,7	3,5
Førstegenerasjons innvandrere	9,6	9,4
Vestlige innvandrere	4,6	4,3
Ikke-vestlige innvandrere	12,6	12,2
Øst-Europa	10,2	9,7
Nye EØS-land	5,6	5,4
Polen	6,1	5,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4. Innvandring og tillatelser i Sverige

Sammenlikninger med våre naboland er det nesten ikke mulig å gjøre på det nåværende tidspunkt, fordi dataene ikke er gode nok eller godt nok sammenliknbare til å gjøre dette på en holdbar måte. Vi skal likevel trekke noen få paralleller til vårt naboland Sverige, i tillegg til de tallene for Sverige og Danmark som ble presentert i kap. 3. Vi gjør dette vel vitende om at virkeligheten kan vise seg å være annerledes enn slik vi kan beskrive den nå.

Som vi har sagt tidligere, innførte ikke Sverige noen form for overgangsordninger ved utvidelsen, men det kan nok være mulig å komme tilbake til slike om utviklingen krever det. Overgangsordningene i Norge betyr blant annet at *alle arbeidstakere* fra de nye EØS-landene skal ha en tillatelse før de begynner å arbeide, og ikke bare de som skal være i landet lenger enn tre måneder som i Sverige. Det skal det være arbeid av tilnærmet heltid, og lønnsbetingelsene skal være som normalt i denne sektoren av arbeidsmarkedet. For Sverige vil det ikke være et eksplisitt krav om nasjonal likelønn, og det er mange som kan reise inn med bare et deltidsarbeid som grunnlag, og dermed ikke uten videre kunne være i stand til å forsørge seg selv.

Følgene av disse forskjellene kan være flere og ulike. Viktigst er at alle arbeidstakere som oppholder seg i Norge skal ha en "EØS-tillatelse", og ikke bare dem med intensjon om å oppholde seg i tre måneder. Derfor er det mange flere tillatelser utstedt i Norge. UDI 2005 viser at det ble gitt 20 500 EØS-tillatelser til borgere fra de nye medlemslandene, og ytterligere 4 500 andre arbeidstillatelser, hvorav sesongarbeidstillatelser utgjorde 80 prosent. Av disse 20 500 EØS-tillatelsene ble 7 400 gitt for en lenger periode enn tre måneder (UDI 2005). UDI 2005 har også en sammenlikning av tillatelser for lenger enn tre måneders varighet gitt av de nordiske landene i perioden mai-september 2004 (side 8). Nesten 60 prosent av disse tillatelsene i Norden ble gitt av Norge, og antallet fra hvert av landene som fikk tillatelse til Norge var større enn for de andre nordiske landene, med unntak av estere til Finland.

Disse sammenlikningene mellom arbeidstillatelser dekker bare en begrenset del av arbeidskraften fra de nye EØS-landene siden tjenesteleverandører ikke er med. Det er ikke grunn til å tro at forskjellen mellom Norge og Sverige skulle blitt mindre om vi hadde kunnet inkludere også dem i sammenlikningene.

Tall for hele 2004 som Migrationsverket har sendt oss, gir noe mindre forskjeller mellom Norge og Sverige. Sverige gav i alt 5 600 EØS-tillatelser til borgere fra disse landene, men ikke alle disse vil være knyttet til arbeidsmarkedet.

En viktig forklaring på det for mange overraskende faktum at arbeidsinnvandringen til Norge er større enn til Sverige, er selvfølgelig at det norske arbeidsmarkedet nok er atskillig strammere enn det svenske slik at det er større etterspørsel etter arbeidskraft her, og at lønnsnivået er høyere, særlig i det midlere og lavere betalte sjiktet. Dessuten kan det nok spille en rolle at de fra de nye landene som får oppholdstillatelse i Norge skal ha fulltids arbeid til normal lønn, mens dette altså ikke er et krav i Sverige. Om en først skal til Norden for å arbeide en periode, er det noen gode grunner til å velge Norge framfor Sverige, selv om det bare Norge som har noen restriksjoner på den fri bevegelseheten. Dersom dette arbeidet skal følges opp, virker det rimelig å bruke noe ressurser på å analysere komparative nordiske data.

5. Bruk av velferdsordninger

Selv om vi ikke har full oversikt over antallet personer fra de nye EØS-landene (eller for den del fra andre land) som oppholder seg i Norge, viser det seg at praktisk talt alle som har mottatt en velferdsytelse gjenfinnes i våre registre. Det betyr at ingen mottar slike ytelser uten at det er klart hvilken person det er, hvor vedkommende kommer fra etc. Det er nok mange som dersom forholdene blir slik (f. eks. at de får rett til sykepenger, uførtrygd, fødselspenger m.v.) vil ha rett til velferdsytelser, ikke står innmeldt i våre registre, men de kommer dit når ytelsen kreves. Dermed er ikke statistikken egnet til å regne sannsynligheter for å få en ytelse, eller relative tall for hyppigheten av bruk av en ytelse, fordi vi ikke har en stor nok nevner i slike beregninger. Bruken av d-nummer blant arbeidstakere fra de nye EØS-landene er slik at det særlig er blant dem at nevneren burde vært større (se kap. 2). Tellerne i disse beregningene regner vi som gode nok. Omfanget av bruken av ytelsene mener vi at vi har et godt nok materiale til å beskrive.

Den primære beskrivelsen tar utgangspunkt i personer som er registrert ankommet til Norge fra 1. mai til utgangen av 2004 med statsborgerskap i de nye EØS-landene. Det er bare disse som er interessante for analysen av bruk av velferdsordninger som konsekvens av EØS-utvidelsen. Denne gruppen må sammenliknes med relevante andre grupper, fordi det ellers ikke er mulig å vurdere om deres faktiske forbruk av velferdsytelser er stort eller lite. Vi gir tall for bruk av velferdsordninger blant innvandrere samme periode for de som kommer fra de øvrige EØS-landene, og for innvandrere fra alle andre land under ett. Det er viktig å avgrense populasjonene til personer som har ankommet i samme periode, siden det nok er mange ytelser som kan bli mye vanligere etter hvert som tiden man har oppholdt seg i Norge blir lenger.

For å belyse dette aspektet knyttet til øket bruk av velferdsytelser med økende oppholdstid, kommer vi også til å trekke inn bruken av velferdsytelser blant *hele* innvandrerbefolkningen som var registrert i Norge ved inngangen til 2004. Tall som refererer til inngangen til 2005 ville vært bedre, men slike bestandstall foreligger først i slutten av mai 2005, og forskjellen mellom de to årgangene er i antall neppe mer enn 5 prosent. Ved å se på slike tall kan en få et bilde av hvordan den framtidige bruken av ytelsene kan bli, dersom de som kommer i 2004 og seinere har den samme sammensetning og den samme atferd som tidligere ankomne. Det er nok grunn til å vente betydelige endringer langs begge dimensjoner, men disse dataene kan likevel være et nyttig grunnlag for å vurdere hvordan utviklingen framover kan bli.

For de fleste ordningene har vi også informasjon om utbetalte beløp, og der vi synes det er relevant skal vi trekke inn også utgiftene, og ikke bare antallet mottakere. Det som kan ha betydning for vurderingen av konsekvensene av EØS-utvidelsen er trolig mest det antallet som faller inn under reglene. Beløpene som utbetales følger deretter som resultat av hvordan den enkelte ordningen er utformet. Der det er svært få brukere av en ytelse, vil vi ikke gi beløp av hensyn til ikke å gi tall for grupper som er for små. Slike tall kan ikke offentliggjøres, men de kan stilles til departementenes rådighet dersom det nødvendig for planleggingsformål. I vår sammenheng er det trolig tilstrekkelig å vise at et antall er lite, eksakt *hvor* lite er ikke relevant.

Tabell 5.1 viser at det etter 1. mai 2004 er kommet 2251 personer med statsborgerskap i de nye medlemslandene etter 1. mai. Dette er tall konsistente med de samlede tall for innvandringen som presenteres i kapittel 3, og utgjøres av de personene vi har eksakt innvandringsdato for (innvandrere og personer med dato for tildeling av d-nummer etter 1.mai). Nesten alle som har mottatt en velferdsordning gjenfinnes i denne gruppen. Menn utgjør vel 60 prosent av personene fra disse landene, mot 54 prosent av dem fra "gamle" EØS-land, og bare 44 prosent av den øvrige innvandringen. Tabell 5.2 gir aldersfordelingen blant de nyankomne. Vi gir også aldersfordelingen i den samlede innvandrerbefolkningen til sammenlikning. Bruken av mange

Tabell 5.1. Utenlandske statsborgere innvandret til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Antall og prosent

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	19 471	9 467	10 004	100,0	100,0	100,0
Nye EØS-land	2 251	1 389	862	11,6	14,7	8,6
Øvrige EØS-land	5 680	3 044	2 636	29,2	32,2	26,3
Andre land	11 540	5 034	6 506	59,3	53,2	65,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.2. Aldersfordeling for nyankomne innvandrere, innvandrerbefolkningen 1.1. 2004 og befolkningen bosatt Norge 1.1. 2004

a. Innvandrere ankommet i perioden 1. mai-31. desember 2004

Alder	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	19 471	9 467	10 004	100,0	100,0	100,0
0-14 år	3 234	1 597	1 637	16,6	16,9	16,4
15-29 år	9 076	3 950	5 126	46,6	41,7	51,2
30-44 år	5 437	2 984	2 453	27,9	31,5	24,5
45-64 år	1 511	839	672	7,8	8,9	6,7
65+ år	213	97	116	1,1	1,0	1,2

Alder	Fra 8 nye EØS-land						Andre EØS-land		Andre land	
	I alt			Prosent			Antall	Prosent	Antall	Prosent
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner				
Sum	2 251	1 389	862	100,0	100,0	100,0	5 680	100,0	11 540	100,0
0-14 år	195	89	106	8,7	6,4	12,3	615	10,0	2 424	21,0
15-29 år	993	483	510	44,1	34,8	59,2	2 802	49,3	5 281	45,8
30-44 år	816	620	196	36,3	44,6	22,7	1 644	28,9	2 997	25,8
45-64 år	240	196	44	10,7	14,1	5,1	574	10,1	697	6,0
65+ år	7	1	6	0,3	0,1	0,7	45	0,8	161	1,4

b. Innvandrerbefolkningen 1.1. 2004. Prosent

	Totalt	Menn	Kvinner	Antall i alt	Fra de 8 nye	Fra andre EØS-land	Fra andre land
Sum	100,0	100,0	100,0	348 940	100,0	100,0	100,0
0-14 år	20,2	20,9	19,5	70 452	9,6	7,8	25,2
15-29 år	24,0	22,9	25,0	83 730	27,4	15,9	26,7
30-44 år	29,9	30,6	29,2	104 449	27,4	31,2	29,6
45-64 år	19,7	20,6	18,8	68 668	26,4	31,8	15,0
65+ år	6,2	4,9	7,5	21 641	9,2	13,4	3,4

c. Befolkningen i Norge 1.1. 2004. Prosent

	Totalt	Menn	Kvinner	Antall i alt
Sum	100,0	100,0	100,0	4 577 457
0-14 år	19,9	20,6	19,2	910 536
15-29 år	18,6	19,0	18,1	850 709
30-44 år	22,3	23,0	21,7	1 022 408
45-64 år	24,5	25,0	24,0	1 119 445
65+ år	14,7	12,5	17,0	674 359

Kilde: Statistisk sentralbyrå

av velferdsytelsene henger nært sammen med brukergruppens aldersfordeling, og det vil være nyttig for tolkningen av bruken seinere i dette kapitlet å ha den demografiske sammensetningen i minne.

I gjennomgangen av bruken som følger i dette kapitlet skal vi ikke gå i detalj inn på hvordan rettighetene til de ulike ordningene er, men bare gi en kort beskrivelse basert på utredningene for å kartlegge dette (KRD, 2003 og 2004, og særlig UDI 2004b). Rekkefølgen av tiltakene er slik at vi beskriver Trygdeetatens først, deretter de som ligger under Aetat, så de aktørene som bare forvalter enkelte ordninger, og til slutt sosialhjelpen, som hver kommune er ansvarlig for.

5.1. Stønader under Trygdeetaten

Sykepenger

For å få sykepenger kreves at en har vært i arbeid i minst fire uker før syketilfellet, og at en har vært i arbeid i Norge minst en dag. Resten av arbeidsperioden kan oppfylles ved arbeid i et annet EØS-land. De fleste arbeidsinnvandrere vil trolig kvalifisere for sykepenger om behovet melder seg. I alt er bruken av sykepenger oppfattet som svært omfattende i Norge, og i 4. kvartal 2004 utgjorde de legemeldte sykefravær 5,5 prosent av de avtalte dagsverk, en nedgang fra så høyt som 7,4 prosent ett år tidligere (se <http://intranett/emner/06/02/sykefratot/>, og Østby 2004, kap. 12.3). Gjennomsnittlig sykefravær for den perioden i 2004 (etter 1. mai) som vi ser på, vil være om lag 6 prosent.

Sykepenger ytes av fra folketrygden etter 16 dagers sykemelding, og gjelder derfor bare de langvarige syketilfellene. Det er ikke nyankomne innvandrere som er de største brukerne av sykepenger. I tabell 5.3 ser vi at det bare er under en prosent av de nyankomne fra de nye medlemslandene som er bruker av sykepenger. Nyankomne fra andre EØS-land ligger betydelig høyere, mens andre nyankomne innvandrere praktisk talt ikke bruker sykepenger. Dette skyldes trolig ikke bedre helse i denne siste gruppen, men at mange er flyktninger, og svært få av dem er i arbeid så kort etter ankomst. Dermed er også andelen som kan ha rett på sykepenger liten.

Tabell 5.3. Mottakere av sykepenger blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	155	97	58	0,8	1,0	0,6
Nye EØS-land	17	10	7	0,8	0,7	0,8
Øvrige EØS-land	91	58	33	1,6	1,9	1,3
Andre land	47	29	18	0,4	0,6	0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

For innvandrere som gruppe er bruken av sykepenger svært varierende, men gjennomsnittet ligger over det som gjelder personer som ikke tilhører innvandrerbefolkningen. Om vi kaster et blikk på bruken av sykepenger etter 1. mai 2004 blant de innvandrerne som var i Norge ved inngangen til året, (tabell 5.4) ser vi at andelen blant de fra nye EØS-land ikke avviker mye fra gjennomsnittet for alle innvandrere.

Samlet brukes vel en milliard kroner til sykepenger for de 22 000 i innvandrerbefolkningen som hadde rett til slike ytelser. De som ankom etter 1. mai 2004 bruker bare en halv prosent av dette beløpet, og de som kom fra de nye EØS-landene mottok 10 prosent av summen til nyankomne. Sykepenger er altså et velferdstiltak som koster store beløp, men det benyttes i

meget beskjeden grad av nyankomne innvandrere, og særlig lite blant nyankomne fra de nye EØS-landene. Dette altså til tross for at en stor andel av de nyankomne er yrkesaktive, og ville hatt rett til sykepenger om behov hadde oppstått. Etter hvert som oppholdstiden øker kan nok bruken bli vanligere.

Tabell 5.4. Mottakere av sykepenger¹ i mai-desember 2004 blant innvandrerbefolkningen. Absolutte tall og i prosent av alle bosatte innvandrere per 31.12 2003

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	25 888	12 206	13 682	7,4	7,1	7,7
Norden	4 868	1 951	2 917	9,0	7,7	10,2
Øvrige EØS-land	2 422	1 256	1 166	6,9	6,6	7,3
Nye EØS-land	994	265	730	7,7	5,5	8,9
Andre europeiske land	3 676	1 682	1 994	8,3	8,2	8,4
Nord-Amerika, Oseania	465	202	263	4,9	4,7	5,1
Asia med Tyrkia	9 926	5 087	4 839	7,1	7,3	7,0
Afrika	2 189	1 210	979	5,4	5,4	5,4
Sør- og Mellom-Amerika	1 348	554	794	10,2	9,0	11,3

¹ Det er tatt med alle syketilfeller som løper inn i perioden mai-desember.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Rehabiliterings- og attføringspenger

Det får en rett til om en har vært medlem i folketrygden i året umiddelbart før kravet fremsettes, og en må ha mottatt sjukepenger eller vært arbeidsuføre minst ett år.

Arbeidsperioder i andre EØS-land før innvandring til Norge regnes med dersom en har arbeidet i Norge minst én dag. Det er altså vanskelig for en nyinnvandret å få denne rettigheten, i alle fall dersom en er førstegangsinnvandrer. Tabell 5.5 viser at *ingen* nyankomne fra de nye medlemslandene har fått en slik ytelse, men den er tilstøtt i alt 32 nyankomne innvandrere fra andre deler av verden. Dette vil nok i stor grad være personer som har bodd i Norge tidligere.

Tabell 5.5. Mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	32	25	7	0,2	0,3	0,1
Nye EØS-land	-	-	-	-	-	-
Øvrige EØS-land	18	:	:	0,3	0,5	:
Andre land	14	:	:	0,1	0,1	:

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Beløpet som gikk til nyankomne innvandrere for dette formålet i 2004 er 3 millioner kroner, mens den innvandrerbefolkningen som bodde i Norge ved inngangen til 2004 fikk 1,6 milliarder kroner. Vi har ikke noen naturlig referansegruppe for å vurdere om dette er mye eller lite, men ytelsen er en rettighet for alle medlemmer av folketrygden. Om lag 15 prosent av de som mottar rehabiliteringspenger tilhører innvandrerbefolkningen.

Tidsbegrenset uførestønad

Også denne gis med mulighet til å regne med opptjente rettigheter i andre EØS-land. Ytelsen krever 3 års medlemskap i folketrygden. Dermed er det *ingen* som har innvandret til Norge

etter 1. mai 2004 som har fått denne ytelsen. Innvandrerbefolkningen og de som ikke er innvandrere har omtrent samme andel mottakere av tidsbegrenset uførestønad.

Fødselspenger

Reglene her er som ved sykepenger, en må ha arbeidet i Norge minst en dag, og resten av opptjeningsperioden kan oppfylles ved arbeid ellers i EØS-området. En må ha vært i arbeid i minst 6 av de siste 10 månedene før stønadsperioden starter. Blant nyankomne innvandrere er det svært få som får fødselspenger, men mange ville nok hatt rett til det om de øvrige krav i ordningen var oppfylt. De eneste blant nyankomne som får fødselspenger av noe omfang, er de som er kommet fra de gamle EØS-landene. I innvandrerbefolkningen i Norge er det vanligere med mottak av fødselspenger. Det gjelder 1 prosent av mennene i innvandrerbefolkningen og 3,3 prosent av kvinnene. De fra nye EØS-land ligger litt lavere enn andre innvandrergrupper.

Tabell 5.6. Mottakere av fødselspenger blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	25	7	18	0,1	0,1	0,2
Nye EØS-land	:	:	:	0,0	:	:
Øvrige EØS-land	19	6	13	0,3	0,2	0,5
Andre land	:	:	:	0,0	:	:

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De beløpene som nyankomne får, blir selvfølgelig små. Det utbetales 1,2 millioner kroner, inkludert eventuelle omsorgspenger ved adopsjon, praktisk talt ingenting til nyankomne fra nye EØS-land. Innvandrerbefolkningen er relativt ung og har gjennomgående noe høyere fruktbarhet enn gjennomsnittet for Norge. Derfor blir det samlede utbetalte beløp i fødselspenger relativt høyt. Bare 3-4 prosent av utbetalt beløp går til personer fra de nye EØS-landene, siden de har lavere fruktbarhet enn de fleste andre innvandrergrupper.

Engangsstønad ved fødsel.

Dette utbetales til kvinner bosatt i Norge og føder barn, og som ikke har krav på fødselspenger. Siden det er nesten ingen nyankomne innvandrere som kan ha opptjent rett til fødselspenger, vil denne engangsstønaden være mye vanligere for denne gruppen enn for andre, uansett fra hvilket land de er kommet. Den ble gitt til knapt 4 000 kvinner i innvandrerbefolkningen i 2004, og til vel 300 nyankomne etter 1. mai 2004, se tabell 5.7. Om lag 3 prosent av alle nyankomne innvandrerkvinner mottok engangsstønad ved fødsel i 2004, omtrent den samme andelen blant dem fra de nye EØS-landene som for alle nyankomne. Det gjennomsnittlige beløpet er på vel 30 000 for alle grupper, slik at samlet beløp til nyankomne er på 10 millioner kroner, og av dette mottok nyankomne kvinner fra de nye EØS-landene 1 million kroner.

Tabell 5.7. Mottakere av fødselsengangsstønad¹ i 2004 blant personer ankommet Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

Ankommet fra	Befolkningen i alt			Med fødselsengangsstønad		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
I alt	333	.	333	1,7	-	3,3
Øvrige EØS-land	42	.	42	0,7	-	1,6
Andre land	262	.	262	2,3	-	4,0
Nye EØS-land	29	.	29	1,3	-	3,4

¹ Fra Rikstrygdeverkets utbetalingsreskonto.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ytelser til enslige forsørgere

Dette er en type ytelser som ikke faller inn under EØS-avtalens koordineringsregler (UDI 2004a), men siden de også gis til noen innvandrere er det rimelig å ta dem med i vår gjennomgang. De omfatter utdanningsstønad, overgangsstønad og stønad til barnetilsyn. Antallet mottaker for hver ordning er summert, til tross for at den samme personen *kan* ha mottatt mer enn en ytelse. Eventuelt overlapp er for lite til å kunne influere på våre konklusjoner. For å unngå problemet med små tall, er tabell 5.8 gitt uten fordeling på kjønn, og overgangsstønad og stønad til barnetilsyn er slått sammen. Det er ingen nyankomne innvandrere som har mottatt denne ordningens utdanningsstønad. Få menn er mottakere av ytelser til enslige forsørgere, og det er også få nyankomne fra de nye EØS-landene.

Tabell 5.8. Enslige forsørgere ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 som mottar overgangsstønad og stønad til barnetilsyn etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt	Prosent
Sum	31	0,2
Nye EØS-land	3	0,1
Øvrige EØS-land	10	0,2
Andre land	18	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I den samlede innvandrerbefolkningen er det langt vanligere å motta ytelser som enslig forsørgere. Vel 800 (0,2 prosent) mottar slik utdanningsstønad, 4 000 (1,2 prosent) mottar overgangsstønad og vel 3 000 (0,9 prosent) mottar stønad til barnetilsyn. Innenfor hver gruppe er det bare 2-4 prosent av mottakerne som er menn. Innvandrerbefolkningen med bakgrunn i de nye EØS-landene har et mottak av ytelser til enslige forsørgere som resten av innvandrerbefolkningen. Den eneste gruppen som kommer systematisk høyere ut enn gjennomsnittet på alle slike ytelser, er innvandrerkvinner fra Afrika, hvor kvinner fra Somalia nok er den viktigste gruppen siden det derfra er kommet mange enslige kvinner med barn.

Beløpene til utdanningsstønad spesielt til enslige forsørgere kan ikke identifiseres i mitt grunnlag, men summen av de to andre ordningene (overgangsstønad og stønad til barnetilsyn) utgjør i overkant av 350 millioner kroner i 2004. De nyankomne får bare vel 1 million av dette. To tredeler av den samlede stønaden går til innvandrere fra Afrika og Asia.

Barnetrygd

utbetales for barn under 18 år. Som hovedregel skal de være bosatt i Norge, men utbetales også til barn bosatt i andre land i EØS-området om foreldrene har krav på slik trygd gjennom sin tilknytning til Norge. En betydelig andel av alle nyankomne innvandrere er mottakere av barnetrygd, som vi kan vente ut fra aldersfordelingen i tabell 5.2. Tabell 5.9 viser at andelen er om lag 6 prosent av dem alle, noe mindre for dem fra de nye EØS-landene enn fra andre land. Det er ti ganger flere kvinner enn menn som er mottakere, men blant de nyankomne fra EØS-landene er det "bare" tre ganger flere kvinner. Dette har trolig sammenheng med hvor mange menn som er kommet til Norge uten at familien har fulgt med, og at barnet det mottas trygd for blir tilbake i hjemlandet. Barnetrygd tildeles mange nyankomne innvandrere, men blant dem fra de nye EØS-landene er den mindre vanlig enn blant andre. Det er mulig at det er noen som vil ha rett til barnetrygd for barn i hjemlandet som ikke er klar over denne rettigheten, og at dette kan være med på å forklare hvorfor andelen mottakere blant nye innvandrere fra nye EØS-land er såpass lav til å være en gruppe med så stor andel i reproduktiv alder.

Tabell 5.9. Mottakere av barnetrygd blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	1 229	115	1 114	6,3	1,2	11,1
Nye EØS-land	97	24	73	4,3	1,7	8,5
Øvrige EØS-land	264	24	240	4,6	0,8	9,1
Andre land	868	67	801	7,5	1,3	12,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Blant alle mottakere av barnetrygd i Norge, er 10 prosent innvandrere. Denne andelen er større enn innvanderandelen i totalbefolkningen, og skyldes til en viss grad at det er flere kvinner i reproduktiv alder blant innvandrerne enn det er i befolkningen ellers, men også at andelen som har barn blant noen innvandrergupper er høyere enn blant gjennomsnittet. Hver tredje innvandrerkvinne er mottaker av barnetrygd (se tabell 5.10). Mennene utgjør bare 5 prosent av mottakerne. Andelen blant kvinner fra de nye EØS-landene er noe høyere enn andelen blant kvinner fra Norden og de gamle EØS-landene, men betydelig lavere enn andelen blant grupper fra den tredje verden.

Tabell 5.10. Mottakere av barnetrygd i mai-desember 2004 blant innvanderbefolkningen. Absolutte tall og i prosent av alle bosatte innvandrere per 31.12 2003

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	64 286	3 197	61 089	18,4	1,9	34,6
Norden	9 220	520	8 700	17,1	2,1	30,3
Øvrige EØS-land	4 769	361	4 408	13,6	1,9	27,5
Nye EØS-land	2 724	76	2 648	21,0	1,6	32,4
Andre europeiske land	8 506	307	8 199	19,2	1,5	34,5
Nord-Amerika, Oseania	1 465	78	1 387	15,5	1,8	26,8
Asia med Tyrkia	27 725	1 131	26 594	19,9	1,6	38,2
Afrika	6 939	580	6 359	17,1	2,6	35,1
Sør- og Mellom-Amerika	2 938	144	2 794	22,3	2,3	39,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barnetrygden til nyankomne innvandrere utgjør en snau prosent av barnetrygden som hele innvanderbefolkningen får. De som kom fra de nye EØS-landene etter 1. mai 2004 mottok en snau million i barnetrygd det året, et beløp som kan tenkes å være mindre enn de har rett til, ut fra antakelsen om at kanskje ikke alle har kjennskap til rettighetene til barnetrygd til barn som bor i hjemlandet.

Kontantstøtte

Dette er en ytelse som utbetales for barn mellom ett og tre år som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass med offentlig støtte. Den kan som barnetrygd også utbetales for barn som oppholder seg i andre EØS-land og som ikke har barnehageplass med offentlig støtte, men det er mulig at dette er lite kjent blant potensielle mottakere. Det er 16 personer blant de 2251 innvandrerne som ankom fra de nye EØS-landene etter 1. mai i 2004 som mottar kontantstøtte (tabell 5.11). Dette er klart mindre enn for andre nyankomne grupper, og som for barnetrygd er det relativt stor andel menn blant mottakerne fra denne regionen. Forklaringen er fortsatt at det er mange menn som har flyttet hit og som har familie og barn i hjemlandet.

Tabell 5.11. Kontantstøttemottakere blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	236	24	212	1,2	0,3	2,1
Nye EØS-land	16	7	9	0,7	0,5	1,0
Øvrige EØS-land	72	10	62	1,3	0,3	2,4
Andre land	148	7	141	1,3	0,1	2,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Blant innvandrerbefolkningen ved inngangen til 2004 var det vel 4 prosent som var mottakere av kontantstøtte, langt større andel fra Afrika og Asia enn resten av verden. Innvandrere fra de nye EØS-landene har en relativt lav andel stønadsmottakere, den ligger klart under andelen fra andre ikke-vestlige land, men noe over andelen fra de vestlige landene (Norden, Øvrige EØS og Nord-Amerika og Oseania).

Siden innvandrerbefolkningen i gjennomsnitt har en større andel i reproduktiv alder enn gjennomsnittet er i Norge, fordi fruktbarheten er høyere og fordi kvinners yrkesdeltaking er lavere, er det grunn til å tro at innvandrebevolknigen i gjennomsnitt mottar mer i kontantstøtte enn resten av befolkningen. Innvandrene mottok ½ milliard kroner i kontantstøtte.

Nyankomne etter 1. mai 2004 mottok bare en prosent av dette beløpet, og de fra de nye EØS-landene hadde bare vel en ¼ million kroner. Dette kan som nevnt nok være et underforbruk i forhold til rettighetene. For analyse av innvanderes bruk av kontantstøtte, se Kavli 2001.

Alderspensjon

For å motta alderspensjon må en være fylt 67 år, og ha minst tre års trygdetid mellom 16 og 66 år. Det kreves minst ett års arbeid i Norge, resten av trygdetiden kan opptjenes i et annet EØS-land. Under slike betingelser er det ikke overraskende at tabell 5.12 viser at det ikke er noen nye innvandrere fra de nye EØS-landene som mottok alderspensjon i 2004. Det var noen få nyankomne fra resten av verden som fikk alderspensjon, men antallet er forsvinnende lavt. For å oppfylle kravene i regelverket vil dette være personer som har hatt tilknytning til Norge tidligere. Av de nyankomne innvandrene etter 1. mai 2004, var vel 200 personer over 65 år, men av disse var bare 7 fra de nye medlemslandene. Antallet som mottok alderspensjon i 2004 blant disse nyankomne var bare 19 personer, som utgjør knapt 10 prosent av alle over 65 år.

Tabell 5.12. Mottakere av alderspensjon blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	19	9	10	0,1	0,1	0,1
Nye EØS-land	-	-	-	-	-	-
Øvrige EØS-land	6	:	:	0,1	0,1	0,2
Andre land	13	:	:	0,1	0,1	0,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Antallet alderspensjonister i innvandrerbefolkningen er i all hovedsak en følge av denne befolkningens aldersfordeling, men noen få i rett alder har likevel for kort botid i Norge til å fylle kravene. Trygdestatistikken viser at 2,5 prosent av mottakerne av alderspensjon tilhører innvandrerbefolkningen, noe som tilsvarer omtrent deres andel av den eldre befolkningen i Norge. De største gruppene er fra Norden, de gamle EØS-landene og USA, både i absolutte og

relative tall. I relative tall kommer borgere fra de nye EØS-landene mellom disse og de ikke-vestlige innvandrere. Det vil være flest alderspensjonister fra de nye EØS-landene som er flyktninger fra Polen og Ungarn, og som kom til Norge særlig på 1940- og 1950-tallet. Til forskjell fra de fleste andre grupper, er det et flertall av menn blant disse alderspensjonistene.

Innvandrere mottar store beløp i alderspensjon, og 75 prosent av de 2 milliarder som utbetales går til innvandrere med bakgrunn i Norden, Vest-Europa og Nord-Amerika/Oseania. I tillegg til aldersfordelingen innen hver gruppe, spiller det også en rolle at ikke-vestlige innvandrere i gjennomsnitt får utbetalt lavere beløp enn vestlige innvandrere fordi de har dårligere opptjening.

Uførepensjon

En må ha vært medlem av folketrygden minst 3/1 år før uføretidspunktet, men denne tiden kan opptjenes med trygdeperioder i andre EØS-land. Sannsynligheten for at noen av dem som kom i 2004 skal ha rukket å få tildelt uførepensjon er svært liten. I tabell 5.13 ser vi at dette gjelder ingen fra de nye EØS-landene, og heller ikke mange fra resten av verden. De det gjelder har nok hatt en viss tilknytning til Norge tidligere.

Tabell 5.13. Mottakere av uførepensjon blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	21	13	8	0,1	0,1	0,1
Nye EØS-land	-	-	-	-	-	-
Øvrige EØS-land	16	:	:	0,3	0,3	0,3
Andre land	5	:	:	0,0	0,1	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er en høyere andel innvandrere blant mottakere av uførepensjon (5,3 prosent) enn blant mottakerne av alderspensjon (2,5 prosent). Dette er en følge av at innvandrerdelen er mye høyere i de aldersgrupper hvor uførepensjonistene befinner seg enn i befolkningen over 66 år. Regnet i forhold til alle innbyggere er det likevel en mindre andel uføre i innvandrerbefolkningen enn i resten av befolkningen. Dette er primært en følge av at innvandrerne gjennomgående er i yngre aldersgrupper, eller har vært i Norge for kort til å ha rett til uføretrygd. Vi ser i tabell 5.14 at andelen uføretrygdde varierer mellom de ulike regionene, og at andelen er noe høyere for dem som har kommet fra de nye EØS-landene enn fra andre steder i verden. Østby 2004 kap. 13 ser på uføretrygd etter alder for en rekke innvandrergupper. Av de nye EØS-landene er det bare gruppen med bakgrunn fra Polen som er stor nok til å bli identifisert separat. De har innenfor hver aldersgruppe betydelig lavere andel uføretrygdde enn gjennomsnittet for innvandrere og for dem uten innvandrerbakgrunn.

Det samlede forbruk av uførepensjon i innvandrerbefolkningen var 2 milliarder kroner i 2004. Det gjennomsnittlige beløpet var noenlunde likt i alle grupper. Beløpet blir null for nyankomne fra de nye EØS-landene, og bare 2 millioner går til nyankomne i alt.

Tabell 5.14. Uførepensjonister i mai-desember 2004 blant innvandrerbefolkningen. Absolutte tall og i prosent av alle bosatte innvandrere per 31.12 2003

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	15 815	8 280	7 535	4,5	4,8	4,3
Norden	2 942	1 171	1 771	5,5	4,6	6,2
Øvrige EØS-land	1 906	891	1 015	5,4	4,7	6,3
Nye EØS-land	748	275	473	5,8	5,7	5,8
Andre europeiske land	1 298	682	616	2,9	3,3	2,6
Nord-Amerika, Oseania	324	104	220	3,4	2,4	4,2
Asia med Tyrkia	6 603	3 925	2 678	4,7	5,6	3,8
Afrika	1 347	954	393	3,3	4,3	2,2
Sør- og Mellom-Amerika	647	278	369	4,9	4,5	5,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

5.2. Stønader fra andre enn trygdeetaten

Dagpenger ved arbeidsledighet

For å få dagpenger ved arbeidsledighet kreves generelt at en er reell arbeidssøker (må kunne ta ethvert tilbud om arbeid), og har hatt en inntekt på minst 1,5 G siste kalenderår eller 3 G siste tre år. For å ha rett til dagpenger må en ha vært heltidsarbeidende i minst 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker i løpet av de siste tre årene. Dessuten må en ha vært i heltidsarbeid i Norge minst 8 uker innenfor en 12-ukers periode. For personer som er omfattet av overgangsreglene er ikke disse vilkårene uten videre oppfylt idet oppholdstillatelsen som arbeidstaker forutsetter at vedkommende kan dokumentere tilsetning i en heldagsstilling. Dermed kan personer omfattet av overgangsreglene først få dagpenger etter å ha vært sammenhengende sysselsatt i en heltidsstilling i landet i 12 måneder og for øvrig fyller de vanlige vilkårene. (Reglene beskrevet av Anne Jorun Børmark, ASD i e-post 6. mai 2005).

Når det likevel er fire nyankomne personer fra de nye EØS-landene som mottok dagpenger i løpet av 2004 (tabell 5.15), viser det at reglene nok tolkes eller praktiseres noe forskjellig. Av hensyn til ikke å publisere tall om for små grupper, gir vi ingen fordeling på kjønn av disse fire. Det beløpet de fikk utbetalt henger i stor grad sammen med stønadsperiodens lengde, og tilsvarende gjennomsnittet for andre nyankomne. Den økningen i arbeidssøkere som Arbeidsdirektoratet meldt om helt i slutten av 2004 (se kap 3.2), har ikke i noe fall kunnet gi utslag i utbetalte dagpenger i 2004.

Tabell 5.15. Personer ankommet Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Mottakere av dagpenger ved arbeidsløshet utbetalt fra folketrygden¹ i 2004. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

Ankommet fra	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
I alt	162	112	50	0,8	1,2	0,5
Øvrige EØS-land	109	71	38	1,9	2,3	1,4
Andre land	49	:	:	0,4	0,8	0,2
Nye EØS-land	4	:	:	0,2	:	:

¹ Fra lønns- og trekkoppgaveregisteret (kode 147).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi vet fra andre kilder at arbeidsledigheten er stor blant mange innvandrergupper, og at innvandrere fra de nye EØS-landene ligger nær innvandrere fra de gamle EØS-landene i arbeidsledighet, og langt lavere enn andre innvandrere fra land i resten av Øst-Europa og fra den tredje verden (Østby 2004, kap. 8, og kap. 3.2 i dette notatet). Tabeller som gir antallet mottakere av dagpenger uten å kontrollere for gruppenes alderssammensetning er ikke egnet å sammenlikne arbeidsledigheten mellom grupper fordi en befolkning med mange barn og gamle selvfølgelig vil ha relativt færre arbeidsledige enn en befolkning med få barn og gamle. Innvandrerbefolkningen ved inngangen til 2004 fikk utbetalt 1,6 milliarder kroner i dagpenger ved arbeidsledighet, slik at det er et stort samlet beløp det er snakk om. Nyankomne EØS-borgeres 200 000 kroner, eller alle nyankomnes 7,5 millioner blir av svært liten betydning her.

Bostøtte

Bostøtte gis til husstander med minst én person under 18 eller over 65 år, eller som har trygder eller stønader, som sosialhjelp, over en lengre periode. Det vil neppe være mange nyankomne innvandrere som ikke er flyktninger eller har opphold på humanitært grunnlag som oppfyller kravene. Nyankomne fra nye EØS-land som omfattes av overgangsreglene vil sjelden fylle disse kravene. Tabell 5.16 viser at det er i all hovedsak er nyankomne innvandrere fra gruppen andre land som er mottakere, trolig er de fleste flyktninger. I sum fra gamle og nye EØS-land er det bare seks mottakere. Samlet sum utbetalt til nyankomne er knapt 1,5 millioner kroner. Innvandrerbefolkningen i alt mottok 18 prosent av de vel 2 milliarder kr som gikk til bostøtte i 2003. Dette er altså en ytelse som tilfaller innvandrerbefolkningen, men ikke de nyankomne.

Tabell 5.16. Personer ankommet Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Mottakere av bostøtte fra Husbanken i 2004. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

Ankommet fra	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
I alt	144	87	57	0,7	0,9	0,6
Øvrige EØS-land og nye EØS-land	6	:	:	0,1	:	:
Andre land	138	:	:	1,2	:	:

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også for denne ytelsen er andelen mottakere blant innvandrere fra de nye EØS-landene litt høyere enn fra de vestlige landene, men langt lavere enn fra andre øst-europeiske land eller fra land i den tredje verden.

Studiestøtte fra Statens lånekasse

Det er betydelig antall personer som kommer til Norge for å studere, og som har rett til både stipend og studielån fra Statens lånekasse. For nyankomne gjelder dette særlig fra land i den tredje verden, både flyktninger og andre, men også andre kan ha slike rettigheter. Arbeidsinnvandreres familiemedlemmer som følger med til Norge vil ha rett til studiestøtte. Tabell 5.17 gir oversikt over mottakere av stipend fra Statens lånekasse, og viser at det gjelder få personer fra de nye EØS-landene, mens antallet er av en viss betydning for innvandrere fra øvrige land. Samlet beløp i stipend for dem fra nye EØS-land er 200 000 kroner, og 400 000 i lån. Totalt for alle nyankomne i perioden er det 2,7 millioner i stipend og 20 millioner i lån. Det er trolig i hovedsak de samme personene som får lån og stipend, i hvert fall er totaltallene for mottakere av lån innenfor hver gruppe bare litt større enn tallet på stipendmottakere.

Tabell 5.17. Personer ankommet Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Mottakere av stipend fra Statens Lånekasse i 2004. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

Ankommet fra	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
I alt	455	236	219	2,3	2,5	2,2
Øvrige EØS-land	34	12	22	0,6	0,4	0,8
Andre land	409	218	191	3,5	4,3	2,9
Nye EØS-land	12	6	6	0,5	0,4	0,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utdanningshyppigheten i innvandrerbefolkningen er høy i mange grupper, og den er økende (se Østby 2004, kap. 7 og utdanningsstatistikken, <http://www.ssb.no/emner/04/02/30/vgogjen/>). Derfor er det rimelig at innvandrerne også er store brukere av Lånekassens ordninger.

Økonomisk sosialhjelp

Slik hjelp utbetales til personer som har lovlig opphold i riket, og som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom andre kilder, som arbeidsinntekt, trygd etc. Ved søknad fra en frisk og arbeidsfør person skal vedkommende normalt henvises til å søke arbeid. Sosialhjelpen kan nok være en av de ytelsene en har fryktet kunne trekke innvandrere av en type noen kaller velferdsturister til Norge. Tabell 5.18 viser at bare seks personer som ankom fra de nye EØS-landene etter 1. mai mottok slike ytelsene i løpet av året. Selv om tallene er svært små, kan det synes litt overraskende at alle mottakerne var kvinner. For andre nyankomne er bruken av sosialhjelp mye vanligere, både blant dem fra andre EØS-land og særlig blant innvandrere fra andre deler av verden. Her spiller det trolig en vesentlig rolle at mange nyankomne innvandrere fra resten av verden er flyktninger som kommer til å være avhengige av overføringer i lang tid framover. En del bidrag til flyktninger føres åpenbart som sosialhjelp, men det meste kommer nok under andre typer tilskudd og overføringer. For innvandrere fra de nye EØS-landene etter utvidelsen synes ikke en mulig tilgang på sosialhjelp i Norge å ha spilt noen rolle for flyttingen.

Tabell 5.18. Mottakere av økonomisk sosialhjelp blant personer ankommet til Norge i perioden 1. mai til 31. desember 2004 etter statsborgerskap. Absolutte tall og i prosent av alle nyankomne

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	904	543	361	4,6	5,7	3,6
Nye EØS-land	6	-	6	0,3	-	0,7
Øvrige EØS-land	79	49	30	1,4	1,6	1,1
Andre land	819	494	325	7,1	9,8	5,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bruk av sosialhjelp i innvandrerbefolkningen er beskrevet nærmere i Østby (2004) og Gaasø (2005). Tabell 5.19 viser også at det er mange mottakere av sosialhjelp blant innvandrerne. Nesten 20 prosent av stønadsmottakerne er innvandrere, mot en innvandrerandel på 7,5 prosent i befolkningen under ett. Andelen innenfor de ulike grupper som er mottaker av sosialhjelp, varierer svært mye. Blant innvandrere fra Norden og fra gamle EØS-land ellers er det nær 2 prosent som mottar sosialhjelp, mens andelen blant dem med bakgrunn i Asia, Afrika og Latin-Amerika ligger mellom 8 og 18 prosent. Her kommer innvandrere fra de nye EØS-landene med sine 4 prosent atskillig nærmere de vestlige enn de ikke-vestlige innvandrere. Mens det

gjennomgående er en større andel menn enn kvinner som står som mottakere av sosialhjelp, er andelen størst blant kvinnene fra de nye EØS-landene. Noen forklaring på dette synes ikke å ligge i disse enkle datasettene.

Tabell 5.19. Mottakere økonomisk sosialhjelp i mai-desember 2004 blant innvandrerbefolkningen. Absolutte tall og i prosent av alle bosatte innvandrere per 31.12 2003

	I alt			Prosent		
	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner
Sum	28 205	17 294	10 911	8,1	10,0	6,2
Norden	1 204	718	486	2,2	2,8	1,7
Øvrige EØS-land	575	353	222	1,6	1,9	1,4
Nye EØS-land	485	163	322	3,7	3,4	3,9
Andre europeiske land	4 672	2 526	2 146	10,5	12,3	9,0
Nord-Amerika, Oseania	143	72	71	1,5	1,7	1,4
Asia med Tyrkia	12 894	8 551	4 343	9,2	12,2	6,2
Afrika	7 249	4 438	2 811	17,9	19,8	15,5
Sør- og Mellom-Amerika	983	473	510	7,5	7,7	7,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6. Konklusjoner

Gjennomgåelsen her gir oss et ganske klart bilde av at de som er kommet til Norge fra de nye EØS-landene etter utvidelsen, har gjort det for å jobbe. De som kommer derfra er i mye større grad enn før utvidelsen unge og voksne menn. Polen og Litauen er de dominerende landene. De som kom etter utvidelsen i 2004 har i liten utstrekning benyttet seg av norske velferdsordninger i løpet av 2004. Mange av ordningene vil det være ytterst vanskelig å få tilgang til i løpet av det første oppholdsåret, og det gjelder selvfølgelig for alle nyankomne innvandrere.

Selv om mange som er her på arbeid ikke blir registrert som innvandrere, så tyder våre data på at praktisk talt alle som får tilgang på velferdsgoder faktisk blir registrert. Samlet opptrer omtrent 200 av de nyankomne innvandrerne fra de nye EØS-landene som mottakere av en eller annen velferdsordning. Data er ikke slik organisert at vi kan kontrollere for om det er noen som får mange ordninger, eller om de gjennomgående bruker én hver. Antallet tildelinger utgjør knapt 10 prosent av antallet nyankomne. For alle nyankomne etter 1. mai, utgjør antallet tildelinger nesten 20 prosent av antallet nyankomne. Når nyankomne fra de nye EØS-landene har mindre bruk av velferdsordningene enn andre nyankomne innvandrere, skyldes det særlig at færre mottar sosialhjelp og barnetrygd, men bruken er mindre også for de andre ordningene.

Noen ordninger brukes i noen grad, som barnetrygd, engangsstønad ved fødsel og kontantstøtte. Dette er rettigheter som under gitte betingelser tilfaller de som føder eller har barn. Med såpass stor andel av de nyankomne fra nye EØS i reproduktiv alder, kan det være mulig at det er færre som bruker disse ordningene enn antallet som har rett til dem.

Andre ordninger brukes i liten grad, eller praktisk talt ikke. Én prosent av de nyankomne fra de nye EØS-landene fikk sykepenger, om lag som andre nyankomne, men mindre enn blant dem fra de gamle EØS-landene. Det var få som fikk dagpenger ved arbeidsledighet, som er naturlig slik regelverket er, og økonomisk sosialhjelp brukes betydelige mindre enn blant andre nyankomne. Sosialhjelp tildeles et betydelig antall nyankomne innvandrere, men altså ikke fra de nye EØS-medlemslandene. For de andre ordningene er det ingen (rehabiliteringspenger og støtte til yrkesrettet attføring, tidsbegrenset uførestønad, alderspensjon og uførepensjon) som bruker ordningen, eller bare inntil et par promille (fødselspenger, ytelser til enslige forsørgere, bostøtte og studiestøtte fra Statens lånekasse).

På lengre sikt vil selvfølgelig dette bildet måtte endre seg, og bruken av mange velferdsordninger vil bli vanligere som følge av at rettighetene blir annerledes når oppholdstiden blir lenger. Så langt virker det som om innvandrere fra de nye EØS-landene likner i sin atferd atskillig mer på innvandrere fra de gamle EØS-landene enn de likner på andre fra Øst-Europa. Dette kan vise seg å bli enda tydeligere når innvandringen i framtida vil kunne skje på samme grunnlag som for andre EØS-borgere.

Referanser

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004): EU-utvidelsen. Beskyttelse ved alvorlige ubalanser i arbeidsmarkedet. Diskusjonsnotat

Brochmann, G og A. Hagelund (u.å.): Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser - nordisk kunnskapsstatus. Institutt for samfunnsforskning, Oslo

Gaasø, K. (2005): Sosialhjelp til innvandrere: Mest hjelp til å etablere seg. Samfunnsspeilet 1/2005, side 17-23.

Kavli, H. (2001): En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): Rapport om EU-utvidelse og velferdsordninger

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): EU-utvidelsen og velferdsordninger – Oppfølgingsrapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

Madsen, P.K. (2003): En sammenligning af de nordiske og øst-europæiske arbeidsmarkeder. Drivkræfter og barrierer for migration i forhold til Østeuropa. Arbeidspapir

Statistisk sentralbyrå (2004): Grunntabeller 4/2004. Arbeidsledighets- og tiltaksstatistikk for innvandrere. Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk

UN(2005): http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/2004Highlights_finalrevised.pdf

Utlendingsdirektoratet (2004a): Registreringssystemer for norske velferdsordninger: Rapport med vurderinger om mulighetene for å håndtere og overvåke virkningene av EØS utvidelsen. Notat til KRD, 8. oktober 2004.

Utlendingsdirektoratet (2004b): Evaluering av foreløpige konsekvenser av EØS-utvidelsen – 1. rapport. Avdeling for faglig strategi og koordinering, 21.12.2004

Utlendingsdirektoratet (2005): Tall og fakta 2004

Østby, L. (2003): Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid. Notater 2003/44. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Østby, L. (red. 2004): Innvandrere i Norge - Hvem er de, og hvordan går det med dem? Del I Demografi og del II Levekår. Notater 2004/65 og 66. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- | | | | |
|---------|---|---------|--|
| 2004/77 | A. Rolland: KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester. 32. | 2005/3 | M. Steinnes, J. Monsrud, E. Engelién og V.V. Holst Bloch: Samferdsel og miljø. Utvikling av et norsk indikatorsett tilpasset et felles europeisk sammenligningsgrunnlag. 80s. |
| 2004/78 | J.A. Osnes: Beregningsutvalget. Dokumentasjon av SAS-systemet. 98s. | 2005/4 | E. Falnes-Dalheim og A. Falnes-Dalheim: Dokumentasjon av FoB2001. Spesifikasjoner, bearbeiding, flytdiagram for spørreskjemadelen av tellingen. Del I. 117s. |
| 2004/79 | T. Eika og T. Skjerpen. Hvitvarer 2005. Modell og prognose. 18s. | 2005/5 | E. Falnes-Dalheim, A. Falnes-Dalheim: J. Sjørbotten og B. Østvedt: Dokumentasjon av FoB2001. Spesifikasjoner, bearbeiding, flytdiagram for spørreskjemadelen av tellingen. Del II Vedlegg. 146s. |
| 2004/80 | A.K. Johnsen og T. Nøtnes: Biblioteket i fokus? Rapport fra fokusgrupper for bibliotek og informasjonssenteret i Statistisk sentralbyrå. 26s. | 2005/6 | E. Falnes-Dalheim: Bearbeiding av prøvetellingen i Stange 2000. Folke- og bolig tellingen 2001. 126s. |
| 2004/81 | H. Tønseth: Årsrapport 2003. Kontaktutvalget for helse- sosialstatistikk. 12s. | 2005/7 | S. Kwesi Baateng og S. Ferstad: Dokumentasjonsnotat for FylkesKOSTRA vidregående opplæring. Publisering av 2003-tallene. 221s. |
| 2004/82 | I. Håland og G. Næringsrud: Kontantstøtte og Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). 28s. | 2005/8 | Ø. Linnestad og O.K. Lien: SM08 Prisindekser. Fraktindeks på utenriks sjøfart. 56s. |
| 2004/83 | L. Vågane: Omnibusundersøkelsen juli /august 2004. Dokumentasjonsrapport. 45s. | 2005/9 | E. Cometa Rauan og R. Johannessen: Forventningsindikator - konsumprisene. November 2004 - mai 2005. 18s. |
| 2004/84 | D. Spilde: Statistikk over energibruk i industrien. Dokumentasjon og brukerveiledning. 53s. | 2005/10 | A.S. Abrahamsen: Analyse av revisjon - Feilkoder og endringer i utenrikshandelstatistikken. 71s. |
| 2004/85 | L. Haakonsen: KVARTS i paksis III. Systemer og rutiner i den daglige driften. 72s. | 2005/11 | A-K. Mevik: Usikkerhet i ordrestatistikken. 22s. |
| 2004/86 | L-C. Zhang og A. Vedø: Omlegging av utvalgsplan for (AKU). 15s. | 2005/12 | A. Akselsen, S. Lien, Ø. Sivertstøl: FD - Trygd. Variabelliste. 56. |
| 2004/87 | F. Strøm: Personer uten registrert inntekt eller formue. En gjennomgang av SSBs datagrunnlag for registerbasert inntekts- og formustatistikk 30s. | 2005/14 | O. Villund: Kvalitet på yrke i registrertbasert statistikk. Resultater og utfordringer. 48s. |
| 2004/88 | G. Daugstad og B. Lie: Kvalitativ forstudie til levekårsundersøkelse blant ikkevestlige innvandrere. 138s. | 2005/15 | E. Engelién, M. Steinnes og V.V. Holst Bloch: Tilgang til friluftsområder. Metode og resultater 2004. 38s. |
| 2004/89 | S. Lien og Ø. Sivertstøl: Langtidsmottakere av sosialhjelp 1997-1999. 64s. ISSN 0806-3745 | | |
| 2005/1 | S. Hansen og T. Skoglund: Sysselsetting og lønn i historisk nasjonalregnskap. Beregninger for 1949-1969. 36s. | | |
| 2004/2 | FoU og innovasjonstatistikk 2001 og 2002-dokumentasjon. 82s. | | |