

4. Befolkning og arbeidsinnsats

Befolkningen av bosatte fortsatte å øke også i 2015, men saktere enn i de 8 foregående årene. Hovedårsaken var klar nedgang i innvandringen. Det kom 31 000 asylsøkere i 2015, langt flere enn årene før. Disse omfattes ikke av de offisielle befolkningstallene før de eventuelt har fått søknaden innvilget. Økende arbeidsledighet gjennom 2015 reduserte sysselsettingsandelen med 0,5 prosentpoeng fra 2014. Likevel førte veksten i den yrkesaktive aldersgruppen til høyere sysselsetting. Et viktig potensiale for økt arbeidsinnsats fremover ligger i bedre integrering av innvandrere fra blant annet Afrika og Asia.

4.1. Befolkningen

4.1.1. Et dramatisk år

En flyktningestrøm av helt uvant styrke gjorde 2015 til et dramatisk år for Norge og en rekke andre land i Europa og Midt-Østen. 31 145 personer søkte asyl i Norge i løpet av 2015, de fleste i august-november. Til sammenligning kom det 11 480 asylsøkere i 2014. Det offisielle tallet for antall innvandringer i 2015 var 67 276, men det omfatter ikke dem som søkte asyl i 2015. Innvandring og integrering ble et dominerende tema i den politiske debatten. Flere europeiske land stengte grenser, og grensekontrollene ble skjerpet, også i Norge. Mottaksapparatet var i mange tilfeller ikke dimensjonert til så store flyktningestrømmer. Flyktningestrømmen til Norge endret forutsetningene for statsbudsjettet for 2016 så mye at regjeringen i en tilleggsproposisjon økte bevilgningene til asyl- og innvandringsområdet med 9,5 mrd. kroner. De fleste europeiske land, også Norge, utreder og innfører nå tiltak med sikte på å redusere innvandringen, spesielt den som skyldes flukt.

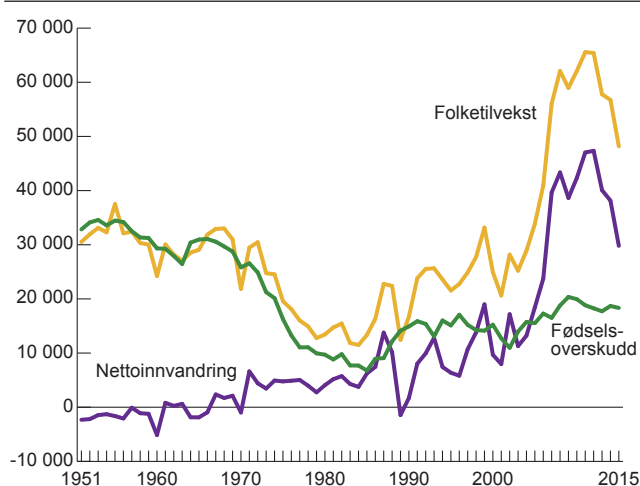
4.1.2. Endringer i folkemengden

Når man holder seg til de offisielle tallene i befolkningsstatistikken, økte Norges folkemengde med 48 183 personer i 2015. Økningen var nær 8 500 færre enn i

2014, og mer enn 17 000 færre enn i toppårene 2011 og 2012, se tabell 4.1, figur 4.1 og figur 4.2. Fortsatt er imidlertid folketilveksten meget høy, også når den ses i et langt historisk perspektiv som i figur 4.1. Denne figuren viser at variasjonene i nettoinnvandringen har hatt dominerende betydning for variasjonene befolkningsveksten, også før innvandringen skjøt fart etter 2004 og gjorde nettoinnvandring til den viktigste kilden til befolkningsvekst. Lavere folketilvekst etter 2011 skyldes både lavere innvandring og høyere utvandring. Fra 2013 til 2014 falt arbeidsinnvandringen med omtrent 9 prosent, men fra et høyt nivå. UDIs tall for oppholdstillatelser tyder på at nedgangen i arbeidsinnvandringen har fortsatt i 2015. Innvilgede opphold til arbeidsinnvandrere falt fra 8 513 i 2014 til 7 718 i 2015. Derimot steg innvilgede oppholdstillatelser begrunnet med familiegjenforening fra 11 078 i 2014 til 12 592 i 2015, etter at familieinnvandringen falt med ca. 7 prosent fra 2013 til 2014.

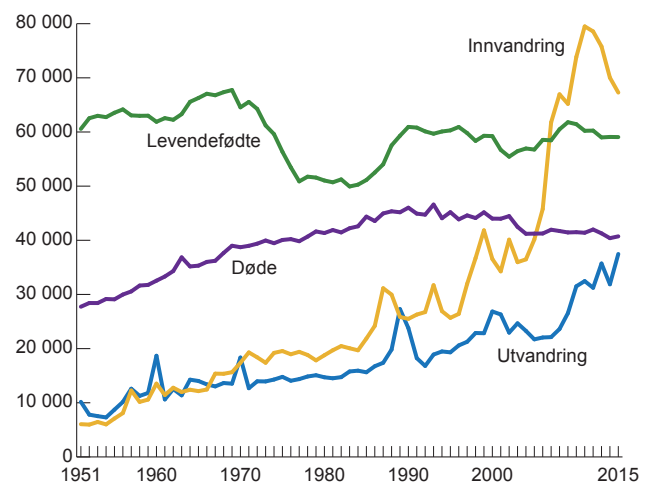
De offisielle tallene for innvandring i et år omfatter imidlertid kun de innvandrere som ble registrert som bosatte i dette året. Med unntak av dem som fikk positivt svar på søknad om opphold, omfatter tallene for 2015 derfor ikke korttidsinnvandrere og asylsøkerne som kom i 2015. På den annen side vil asylsøkerne

Figur 4.1. Bidrag til folketilvekst fra fødselsoverskudd og nettoinnvandring



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2. Fødsler, dødsfall, innvandring og utvandring



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.1. Folkemengde 1. januar i første år i hver periode, og endringer i kalenderåret. Folkemengden per 01.01.2016 = 5 213 985

	Folkemengde per 1.1.	Levende-fødte	Døde	Fødsels-overskudd	Innflyttinger	Utflyttinger	Netto-innflytting	Folketilvekst
Gj.snitt 1951-1960	3 280 296	62 749	29 931	32 818	8 620	10 604	-1 853	31 448
Gj.snitt 1961-1970	3 594 771	65 343	36 258	29 085	13 694	13 473	221	29 353
Gj.snitt 1971-1980	3 888 305	56 569	40 153	16 415	18 762	14 273	4 489	20 404
Gj.snitt 1981-1990	4 092 340	53 761	43 759	10 002	23 843	18 162	5 681	15 749
Gj.snitt 1991-2000	4 249 830	59 859	44 725	15 134	31 078	20 715	10 362	25 361
Gj.snitt 2001-2010	4 503 436	58 305	42 122	16 182	50 052	24 475	25 577	41 687
2011	4 920 305	60 220	41 393	18 827	79 498	32 466	47 032	65 565
2012	4 985 870	60 255	41 992	18 263	78 570	31 227	47 343	65 405
2013	5 051 275	58 995	41 282	17 713	75 789	35 716	40 073	57 781
2014	5 109 056	59 084	40 394	18 690	70 030	31 875	38 155	56 746
2015	5 165 802	59 058	40 727	18 331	67 276	37 474	29 802	48 183

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Rettet 11. mars 2016: Tall for Døde, Gj.snitt 1961-1970.

som kom i årene før 2015, og ble registrert som bosatt i 2015, inngå i de offisielle innvandringstallene for 2015. Innvandring er hovedtemaet i dette kapitlet, og omfanget og sammensetningen av innvandringen omtales nærmere i blant annet avsnitt 4.1.5.

Selv om fødselsoverskuddet har bidratt langt mindre enn innvandringsoverskuddet til befolkningsveksten siden begynnelsen av 1990-tallet (figur 4.1), er tallene for fødsler og dødsfall (figur 4.2) så store at det har interesse å se nærmere på hvorfor fødselsoverskuddet har ligget så vidt stabilt som det har gjort siden rundt 1991. Fra da av og frem til rundt 2008 endret tallet på kvinner i alderen 18-49 år seg lite sammenlignet med årene både før og etter denne perioden. Også fruktbarheten målt ved samlet fruktbarhetstall (SFT = antall barn som kvinner vil føde gitt dagens aldersspesifikke fødselsrater) lå relativt stabilt i disse årene. Etter 2007 har tallet på kvinner i fødedyktig alder økt markert, og lå 1. januar 2016 11,5 prosent over tilsvarende tall i 2004. Effekten av dette har imidlertid blitt nær nøytralisert av at fruktbarheten har falt markert i alle år etter 2009 da SFT var 1,98, det høyeste man har hatt siden begynnelsen av 1970-tallet. I 2015 var SFT falt til 1,73, omtrent samme nivå som i 2002. I etterkrigstiden er det bare i begynnelsen av 1980-årene at SFT var lavere. Nedgangen i fruktbarhet har vært mye studert, se bl.a. Økonomiske analyser 4/2015, men fremstår i stor grad fortsatt som et uforklart fenomen.

Antall dødsfall per år har falt fra ca. 45 000 på begynnelsen av 1990-tallet til vel 40 700 i 2015, se figur 4.2. dette kan i hovedsak føres tilbake til en fallende tendens for de aldersspesifikke dødelighetsratene for både kvinner og menn. Antall døde nå er ikke vesentlig høyere enn på begynnelsen av 1970-tallet til tross for at folkemengden er mer enn 1,3 millioner større. Fallende aldersspesifikke dødelighetsrater kan oppsummeres i økt forventet levealder. For nyfødte var den i 2015 84,4 år for kvinner, mot 82,5 og 80,8 år i henholdsvis 2005 og 1995. For menn var forventet levealder i 2015 80,4 år, mot 77,7 og 74,8 år i henholdsvis 2005 og 1995. For menn har fallet i aldersspesifik dødelighet i noen grad blitt motvirket av at det blir flere i den aldersgruppen som har høyest dødelighet, dvs. dem som er 80 år eller

eldre. Tallet på kvinner 80 år eller eldre økte lenge jevnt frem til 2006 da det stabiliserte seg. Etter 2011 har en nedgang i denne aldersgruppens antall medvirket til færre dødsfall blant kvinner.

4.1.3. Hvor mange bor i Norge?

Statistiske problemer med å måle hvor mange som bor i et land blir trivielle sammenlignet med dem som driver mennesker på flukt. Økt mobilitet av personer mellom land, har imidlertid gjort det (enda) vanskeligere enn før å besvare det grunnleggende spørsmålet: Hvor mange bor for tiden i dette landet? Ifølge SSBs befolkningsstatistikk (publisert 19. februar) utgjorde folkemengden i Norge 5, 213 millioner per 1. januar 2016. Det statistiske begrepet *folkemengden* omfatter imidlertid kun *registrert bosatte* i Norge. Hvem defineres som registrert bosatt? Hovedregelen¹ er at dette er personer som skal ha sitt faste bosted i Norge i minst et halvt år, og som har gyldig oppholdstillatelse.² Med visse unntak for flyttinger mellom de nordiske landene, omfatter statistikken dermed hverken personer som har innvandret for å arbeide i Norge i mindre enn et halvt år, uregistrerte flyttinger til eller fra Norge, ulovlige opphold, eller utlendinger som søker asyl i Norge i løpet av et år. Asylsøkere telles ikke med i folkemengden før de har fått positivt vedtak på sin søknad, og er blitt registrert som bosatt.

Tall for sysselsatte innvandrere som ikke er bosatte (arbeidsinnvandrere på korttidsopphold), er usikre. Sysselsettingsstikkens ferskeste tall er fra 4. kvartal 2014 og var 91 661, mot 85 214 i samme kvartal året før. Nær 80 prosent kommer fra andre nordiske land og østeuropeiske EU-land. For ikke bosatte selvstendig næringsdrivende er den ferskeste publiserte årsinformasjonen 2013-tallet på 2 566 sysselsatte. Januartallene fra UDI for personer som bor

¹ Hvem som regnes som bosatt i Norge (og hvor i Norge), er fastlagt i lov om folkeregistrering av 16. januar 1970. Lovens forskrifter er endret flere ganger, siste gang i 2011.

² Norsk personale ved norsk diplomati og konsulatvesen og norsk militært personell beordret til tjeneste i utlandet, regnes som bosatte i Norge. Det samme gjelder deres husstander. Tilsvarende utenlandsk personale med husstander regnes ikke som bosatte i Norge.

i asylmottak, økte fra 14 184 til 28 913 personer fra 2015 til 2016. Med et hypotetisk anslag på 90 000 ikke bosatte sysselsatte ved utgangen av 2015, blir summen av beboere i asylmottak og ikke bosatte arbeidsinnvandrere 118 913 personer, tilsvarende 2,3 prosent av det offisielle tallet på folkekemengden. Hvorvidt summen av illegale innvandrere og uregistrert netto innflytting til Norge gjør dette tallet større eller mindre, gjøres det her ikke noe forsøk på å anslå. Imidlertid har SSB satt i gang et prosjekt som skal gi et grundigere anslag på hvor mange som reelt sett oppholder seg i Norge.

4.1.4. Hvem er innvandrere? Hvem kan innvandre? Hvem har innvandrerbakgrunn?

Også begrepet *innvandrere* krever presisering for å bli statistisk operasjonelt. Ifølge den statistiske definisjonen er en innvandrere født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og har dessuten fire utenlandsfødte besteforeldre. Personer med *innvandrerbakgrunn* omfatter i det følgende i) innvandrere og ii) norskfødte med innvandrerforeldre. Sistnevnte gruppe omfatter personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, og som i tillegg har fire utenlandsfødte besteforeldre.

Utlendingers adgang til Norge reguleres av Utlendingsloven 2008, blant annet gjennom regler om innreise, visum, arbeidsinnvandring, familieinnvandring, asylsaksbehandling og studieopphold. Arbeid, familieforening og –etablering, og asyl har vært de viktigste årsakene til innvandring, og presiseringer av disse begrepene, samt tall, presenteres nedenfor. Siden 2001 har Norge vært bundet av Schengen-avtalens regler for grensekontroll og visum, og praksis på disse feltene harmoniseres med EU-landene. EU/EØS-borgere har rett til å arbeide og bo i Norge så lenge de har en jobb. Ikke-nordiske EU/EØS-borgere som skal bo i Norge i mer enn tre måneder, må registrere seg. De og deres familiemedlemmer, uavhengig av statsborgerskap, har rett til permanent opphold etter 5 års opphold i Norge.

Arbeidsinnvandrere: Utlendinger som skal arbeide i Norge, må enten være statsborger i et EU/EØS-land eller ha oppholdstillatelse. Hverken arbeidsinnvandrere fra EØS-land eller deres familiemedlemmer har rett til introduksjonsprogram og norskopplæring. Regelverk og praksis for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS er ment å ivareta det norske behovet for arbeidskraft, samtidig som det skal bidra til å hindre sosial dumping og uheldig fortrenkning av norsk arbeidskraft. Arbeidskraft fra land utenfor EØS er stort sett faglært eller spesialister. For disse gjelder en kvote på 5 000 per år med oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent opphold, en kvote som ikke er blitt fylt. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS har ifølge introduksjonsloven rett på norskopplæring. For at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS skal kunne søke om statsborgerskap eller permanent oppholdstillatelse, kreves gjennomført norskopplæring med bestått prøve, hvis ikke søkeren har fått fritak eller kan dokumentere «gode nok» kunnskaper i norsk eller samisk. For

nordområdene gjelder særskilte mobilitetsfremmende regler.

Flyktninger: Her er beslutningene om opphold i Norge bundet av både FNs flyktningkonvensjon og flere menneskerettskonvensjoner. Dette innebærer at norske myndigheter må gi en person beskyttelse gjennom oppholdstillatelse som flyktning hvis vedkommende i) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av spesifiserte personkjennetegn eller politisk oppfatning, eller ii) står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff eller umenneskelig behandling/straff hvis de må reise tilbake til hjemlandet. I tillegg til disse beskyttelseskriteriene kan man også begrunne oppholdstillatelse med sterke menneskelige hensyn knyttet til blant annet helse og sosiale forhold.

I den offentlige debatten brukes ofte begrepene *asylsøker* og *flyktning* om hverandre. De er imidlertid definert forskjellig, og forskjellen er vesentlig i mange aktuelle debatter. En *asylsøker* er definert som en person som er i en prosess der han eller hun søker om beskyttelse (og derfor kan få innvilgelse eller avslag på dette). En *flyktning* defineres som en som allerede har fått innvilget beskyttelse og har fått opphold i Norge. Han eller hun er dermed med i befolkningsstatistikken tall. De fleste *overføringsflyktningene* (ofte omtalt som kvoteflyktninger) er med i dette flyktningbegrepet. Dette er personer som vanligvis er registrert som flyktninger hos UNHCR, men som ikke kan tilbys en varig løsning i det landet de befinner seg og som derfor presenteres for overføring til et tredje land.

Familieinnvandring: Utenfor EØS-rettens område styres dette av nasjonale regler så lenge man ikke bryter folkerettslige prinsipper og regler. De som har rett til opphold med familieforening som begrunnelse, omfatter ektefeller, samboere gjennom minst to år og barn under 18 år. Det er i tillegg spesielle regler for blant annet foreldre til enslige mindreårige flyktninger i Norge, samværs- og omsorgsforeldre for barn som er norske borgere, og enslige eldre foreldre som ikke har andre omsorgspersoner i hjemlandet. For at familiemedlemmer skal kunne gjenforenes med den såkalte referanseinnvandreren i Norge, må denne i prinsippet være i stand til å gi et visst minimum av sikret underhold til de familiemedlemmene som kommer. Kontrollen med evnen til underhold opphører etter innvandring. Kravet til sikret underhold påvirker ikke vurdering av eventuelle søknader ulike typer sosialhjelp. Kravet til sikret underhold har variert over tid. Spesielt ble det skjerpet i 2003. En studie basert på koblede individdata³ finner at dette ga økt sysselsetting og arbeidsinntekt, redusert familieforening, mindre avhengighet av sosialhjelp. I dagens situasjon kan følgende unntak fra underholds kravet bli viktige: Kravet gjelder ikke hvis i) referansepersonen er flyktning, ii) søknaden gjelder gjenforening med familie som flyktningen hadde før han eller

³ Bratsberg, B. og O. Raaum (2010): Effekter av krav om forsørgelses-evne ved familieforening, Rapport 4/10, Frischsenteret.

hun kom til Norge, og iii) søknaden er fremsatt innen ett år etter at flyktningen fikk oppholdstillatelse. I tillegg kan det i en del tilfeller kreves at referansepersonen har fire års arbeid eller utdanning i Norge.

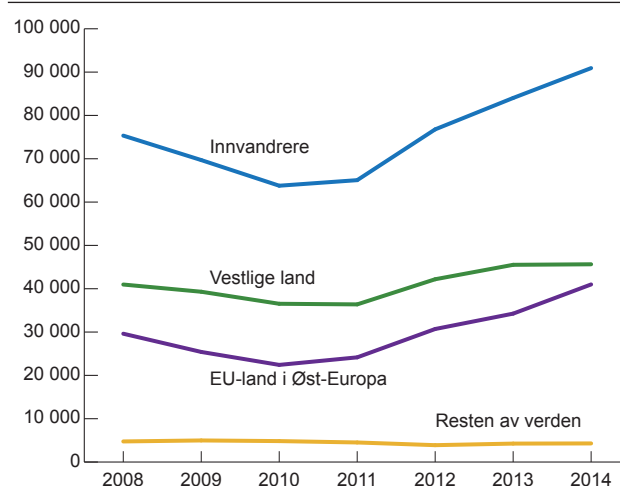
4.1.5. Innvandringens omfang og fordeling på begrunnelse og opprinnelsesland

Befolkningsutviklingen kan og bør studeres på ulike måter avhengig av problemstilling. I et makroøkonomisk perspektiv har befolkningens potensielle produksjonsevne særlig stor betydning. Det er derfor interessant å gruppere befolkningen etter kjennetegn som har betydning for arbeidsinnsats, og dermed graden av selvforsørgelse. Her er alder det mest åpenbare kjennetegnet, og endringer i alderssammensetningen omtales i avsnitt 4.1.8. I tillegg har innbyggernes landbakgrunn vist seg å ha betydning. Arbeidsinnvandrere er nærmest per definisjon yrkesaktive og selvforsørget. De vil typisk ha betalt langt mer skatt enn de mottar av skattefinansierte overføringer og tjenester, hvis man jobber i Norge uten familie i en begrenset periode. På den annen side forsørges spesielt flyktninger fra flere land i Asia og Afrika i større grad enn andre sammenlignbare innbyggere av offentlige overføringer. Dette gjelder ikke minst i de første 5-6 årene etter ankomst i forbindelse med asylbehandling og introduksjonsordningen. Disse forskjellige motiverer utsynet over innvandringens størrelse og sammensetning i dette avsnittet, og over andelen av befolkningen som har ulik landbakgrunn i avsnitt 4.1.6.

Som nevnt foran, har det i mer enn 20 år, og særlig etter 2004, vært innvandring som har gitt de store bidragene til variasjoner i folketilveksten, se figur 4.1 og 4.2. Den registrerte innvandringen til Norge i 2015 var 67 276 personer. Dette omfatter ikke bare utlendinger som ble registrert bosatt i Norge i løpet av 2015, men også norske statsborgere som flyttet hjem igjen til Norge. Fjorårets innvandring innebærer en forlengelse av nedgangen fra toppen i 2011 da 79 498 innvandret. For 2015 innebærer imidlertid strømmen av mer enn 31 000 asylsøkere at det offisielle tallet undervurderer hvor mange utlendinger som oppholdt seg i Norge ved inngangen til 2016 med ønske om å være her lenger enn et halvt år.

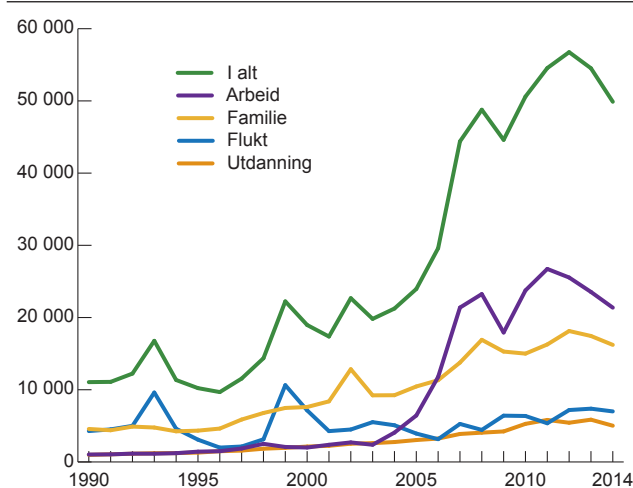
Det er vanskeligere å finne ut hvordan korttidsinnvandring slår ut. Her må man ta hensyn til at de fleste i denne gruppen etter mindre enn 6 måneder forlater Norge, i tråd med betingelsen for oppholdet. Fra 4. kvartal 2008 til 4. kvartal 2014 steg anslaget på ikke bosatte lønnskakere fra 75 836 til 91 661, etter en forbigående nedgang under finanskrisen, se figur 4.3. Årsveksten i 2013 og 2014 var henholdsvis 7 258 og 6 447 personer. Da en del arbeidsinnvandrere på korttidsopphold blir lenger enn 6 måneder, kan denne årsveksten betraktes som en nedre grense for økningen i ikke bosatte sysselsatte. (Antall ikke bosatte selvstendige næringsdrivende økte med bare ca. 400 personer fra 2008 til 2013 og betyr lite i denne sammenheng.)

Figur 4.3. Ikke bosatte sysselsatte målt i 4. kvartal, etter landbakgrunn



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.4. Innvandring i alt etter innvandringsgrunn



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.2. Innvandring fra ikke-nordiske land etter innvandringsgrunn

	1990	2000	2010	2014	I alt 1990-2014
I alt	11 055	18 967	50 598	49 881	688 229
Arbeid	1 027	1 997	23 755	21 367	230 159
Familie	4 567	7 610	15 001	16 212	250 048
Flukt	4 278	7 143	6 365	6 999	131 949
Utdanning	975	2 131	5 274	5 019	71 828
Ukjent og annet	208	86	203	284	4 245

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Alle tall som fordeler innvandring på ulike begrunnelser, omfatter kun førstegangsinnvandring blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap. Her er de ferskeste tallene fra 2014. Figur 4.4 og tabell 4.2 viser at familieetablering og -gjenforening har vært den hyppigste begrunnelsen for innvandring til Norge fra ikke-nordiske land i perioden 1990-2014. 36 prosent av disse innvandringene har hatt dette som innvandringsgrunn. Arbeidsinnvandring utgjorde i samme periode 33 prosent av alle innvandringene. Som nevnt,

Boks 4.1. Hva økt innvandring vil bety for befolkningsutviklingen framover

Hva betyr 10 000 ekstra innvandringer i ett enkeltår for befolkningsutviklingen i årene etter? Og hva vil det bety for befolkningen i Norge dersom det kommer 10 000 flere innvandrere hvert eneste år framover?

Det avhenger blant annet av hvor mange av disse innvandrerne som utvandrer igjen, og hvor mange barn de ekstra innvandrerne får. Tilbøyeligheten til å utvandre igjen og til å få barn varierer mellom ulike grupper av innvandrere. Generelt er utvandringssannsynligheten ofte relativt høy blant innvandrere fra andre rike land, mens den er lavere blant innvandrere fra fattigere deler av verden. Kvinner som har innvandret fra fattigere deler av verden får også generelt litt flere barn enn de som har innvandret fra Europa og Nord-Amerika.¹

Sammenlignet med innvandrere fra rikere deler av verden setter dermed innvandrere fra fattigere land tydeligere spor etter seg i den norske befolkningen – både fordi de ikke utvandrer i like stor grad, og fordi de får noe flere barn per kvinne.

For å illustrere den langsiktige effekten av ekstra innvandring fra fattige land, har vi tatt utgangspunkt i befolkningsframskrivingene, og laget en stilisert beregning der vi har lagt til 10 000 flere innvandrere fra landgruppe 3. Landgruppe 3 omfatter Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU. Vi bruker de samme sannsynlighetene for å utvandre, få barn og dø som vi bruker på de andre som innvandrer fra landgruppe 3 i våre framskrivinger. Disse sannsynlighetene baserer seg i stor grad på observerte mønstre de siste fem år for innvandrere som allerede har kommet til Norge fra landgruppe 3. De ekstra innvandrerne er fordelt etter alder og kjønn på samme måte som den faktiske innvandringen fra landgruppe 3 siden 1990.⁴

De ekstra innvandrerne kan for eksempel delvis være flyktninger og delvis være annen type innvandring som flyktninger genererer, slik som familiegjenforening – eller det kan være annen type innvandring fra landgruppe 3.⁵

Først har vi beregnet effekten av 10 000 ekstra innvandringer i ett enkeltår, deretter har vi beregnet effekten av 10 000 ekstra hvert år. Tallet 10 000 er valgt fordi det er et rundt tall som er enkelt å regne med. Dersom man ønsker å se effekten av 20 000 ekstra innvandrere fra landgruppe 3, kan effekten av 10 000 innvandringer multipliseres med to. Nedenfor viser vi en tabell med resultater for 10, 15, 20 og 25 000 ekstra innvandringer. I alle disse tilfellene er det tatt utgangspunkt i resultatene fra mellomalternativet (MMMM) i de ordinære befolkningsframskrivingene. Den eneste endringen som er gjort, er altså at vi har plussert på ekstra innvandring fra landgruppe 3.

Resultater

Resultater fra denne stiliserte beregningen er vist i tabell 1. De fire første kolonnene viser effekten av ekstra innvandring ett enkeltår. Dersom det skulle komme 10 000 ekstra innvandrere til Norge fra landgruppe 3 i 2016, blir folketallet 1. januar 2017 i vår modell 10 000 høyere enn det ellers ville vært. Noen av disse vil utvandre igjen, noen vil få barn. Siden de fleste som innvandrer til Norge er relativt unge, er det få av de ekstra innvandrerne som vil dø de første tiårene. Det er altså fødsler og utvandring som forklarer mesteparten av effekten på folketallsutviklingen. Etter noen tiår, i 2040, er folketallet i Norge 9943 høyere enn det ville vært uten den ekstra innvandringen i 2016. Utvandringen og fødslene har altså omtrent oppveid hverandre. For innvandringer på 15 000, 20 000 og 25 000 ekstra i 2016 er effekten tilsvarende – utvandringen oppveies av fruktbarheten og effekten på folketallet er omtrent den samme som da innvandrerne nettopp hadde kommet.

Tabell 1. Effekten av ekstra innvandring fra landgruppe 3 på folketallet i Norge, framskrevet til 2040

	Ekstra innvandring ett år (2016)				Ekstra innvandring hvert år fra og med 2016			
	10.000 ekstra	15.000 ekstra	20.000 ekstra	25.000 ekstra	10.000 ekstra	15.000 ekstra	20.000 ekstra	25.000 ekstra
2017	10 000	15 000	200 00	25 000	10 000	15 000	20 000	25 000
2020	9 389	14 084	18 779	23 473	38 435	57 653	76 871	960 88
2030	9 896	14 844	19 792	24 740	135 170	20 2755	270 339	337 925
2040	9 943	14 915	19 886	24 858	234 724	35 2087	469 449	586 811

Dersom vi ser forbi 2040 og fram mot 2100, er effekten ganske lik: 10 000 ekstra innvandringer i 2016 gir en økning i folketallet i 2100 på omtrent 9 000. Dette henger delvis sammen med at fruktbarheten blant innvandrerkvinner fra landgruppe 3, som tidligere var relativt høy, nå er nede i 2,1 barn per kvinne (2013). Kort fortalt betyr 2,1 barn per kvinne at generasjonene erstatter hverandre, dersom vi ser bort fra inn- og utvandring. Og siden sannsynligheten for å utvandre er høyest de første årene etter innvandring, og siden norskfødte barn av innvandrere har lavere sannsynlighet for å utvandre enn foreldrene, betyr utvandring stadig mindre jo lenger fram i tid vi ser. På den andre siden begynner dødsfall blant de ekstra innvandrerne å bety stadig mer når vi nærmer oss 2100.

De fire siste kolonnene viser effekten når den ekstra innvandringen kommer hvert år. Med 10 000 ekstra innvandrere fra landgruppe 3 hvert år fra og med 2016 og 24 år fram i tid, blir folketallet i Norge i 2040 235 000 høyere enn det ellers ville vært. Med 25 000 ekstra hvert år blir effekten 2,5 ganger så stor: 587 000 høyere folketall i 2040 enn det ellers ville vært.

I mellomalternativet (MMMM) er folketallet i 2040 6 324 000, og 1 270 000 personer, eller 20 prosent av befolkningen, er innvandrere (fra alle deler av verden) mens 387 000 (6 prosent) er født i Norge med to innvandrerforeldre. Dersom vi legger på 10 000 ekstra innvandringer hvert år fra landgruppe 3 blir folketallet 6 558 000 i 2040, der 1 443 000 (22 prosent) er innvandrere og 432 000 (6,5 prosent) er født i Norge med to innvandrerforeldre. Med 25 000 ekstra hvert år blir folketallet i 2040 6 910 000, med 1 700 000 (25 prosent) innvandrere og 500 000 (7 prosent) norskfødte med to innvandrerforeldre, som vist i figur 1.

SSBs befolkningsframskrivinger kommer i flere alternativer, med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og innvandring. Dersom vi tar utgangspunkt i mellomalternativet (MMMM), og legger til 10 000 ekstra innvandringer fra landgruppe 3 hvert år fram til 2040, blir folketallet i 2040 litt høyere enn i alternativet med konstant innvandring (MMMMK). Dersom vi legger til 20 000, får vi en folketallsutvikling som først ligger over alternativet for høy innvandring (MMMMH), men som kommer under dette alternativet når vi nærmer oss 2040. Hvis vi legger til 30 000 ekstra innvandrere fra landgruppe 3 hvert år, gir dette et folketall som først er høyere og deretter lavere enn i alternativet for høy nasjonal vekst (HHMH) ettersom vi nærmer oss 2040.

¹ I 2013 var samlet fruktbarhetstall (SFT) blant innvandrere fra landgruppe 3 (Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU) på 2,13 barn per kvinne. For innvandrere fra Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand var SFT på 1,81 barn per kvinne, mens den var på 1,94 for innvandrere fra østeuropeiske EU-land. For resten av befolkningen var SFT på 1,74 barn per kvinne.

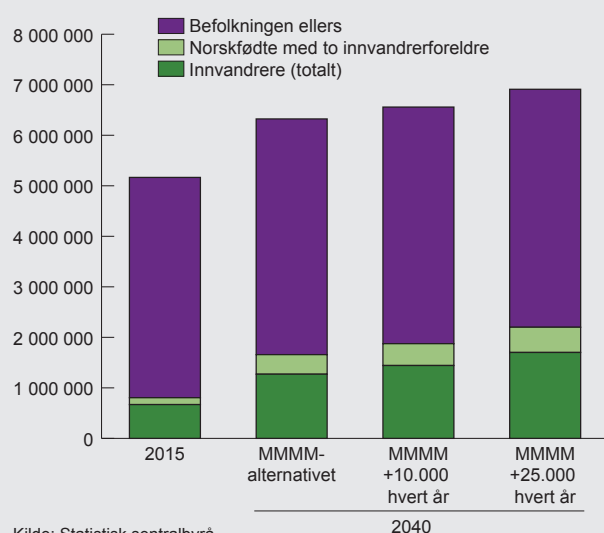
² Vi bruker de siste framskrivingene, som kom i juni 2014 (www.ssb.no/folkfram). Nye framskrivinger med oppdaterte forutsetninger kommer i juni 2016.

³ Studien er gjort på oppdrag fra Justisdepartementet

⁴ Selv om mange av de som har innvandret fra landgruppe 3 har vært flyktninger, består denne gruppen også av familieinnvandrere til flyktninger, ektefeller til andre personer i Norge, studenter, aupairer og noen arbeidsinnvandrere, som også er med på å påvirke sannsynlighetene og andelene som brukes i modellen.

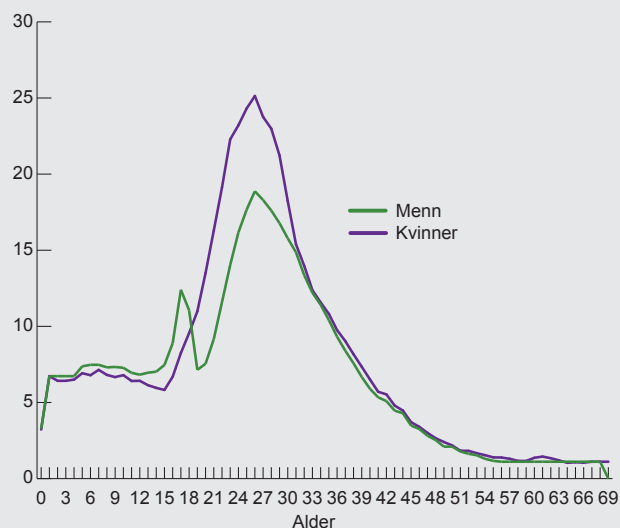
⁵ Denne analysen går altså ikke inn på spørsmålet om hvor mange ekstra innvandringer en flyktning medfører. Dersom man for eksempel antar at én flyktning genererer 0,6 ekstra innvandringer, kan man se for seg at 6250 av de 10.000 ekstra innvandringerne er flyktninger, mens 3750 er innvandring som de 6250 flyktningene har ført til.

Figur 1. Befolkningen etter innvandringsbakgrunn, registrert i 2015 og framskrevet i ulike alternativer i 2040



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Fordelingen av innvandring fra landgruppe 3 etter ettårig alder og kjønn, 1990-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

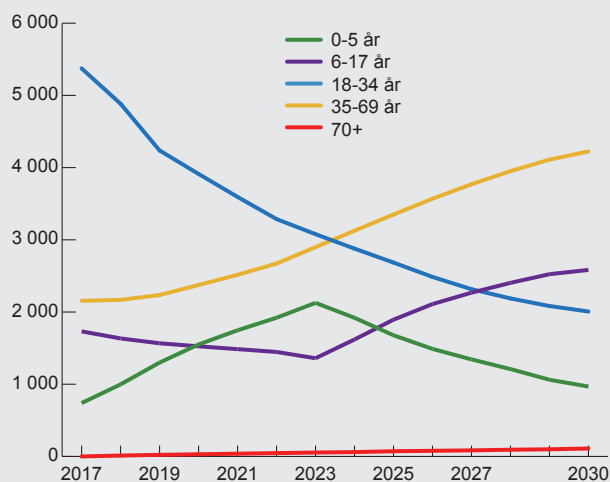
Aldersfordeling

I denne studien er de ekstra innvandrerne fordelt etter alder og kjønn på samme måte som innvandringen fra landgruppe 3 har fordelt seg siden 1990 (se figur 2). Denne aldersfordelingen ligner på typiske alders- og kjønnsfordelinger blant migranter: Relativt mange i ung voksen alder, en del barn, men få eldre. I figur 2 ser vi også en liten topp blant unge menn i alderen 16-18 år.

Når vi legger denne alders- og kjønnsfordelingen til grunn, blir effekten av 10 000 ekstra innvandrere fra landgruppe 3 følgelig særlig stor blant unge voksne – i alle fall i de første årene etter innvandringen. Etter hvert som noen av de ekstra innvandrerne får barn, vil vi se en klar økning i de yngste aldersgruppene, samtidig som en del av de unge voksne enten utvandrer igjen eller kommer over i eldre aldersgrupper. Denne effekten på ulike aldersgrupper av 10 000 ekstra innvandringer ett år er vist i figur 3.

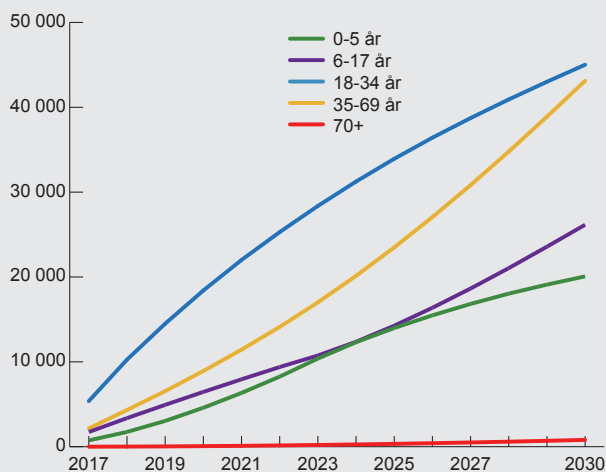
Dersom vi legger til grunn 10 000 ekstra innvandrere fra landgruppe 3 hvert eneste år i 14 år framover – altså fram til 2030 – blir det en klar økning i alle aldersgrupper (figur 4), bortsett fra for den eldste aldersgruppen, som nesten ikke blir berørt. I

Figur 3. Økning i antall personer i ulike aldersgrupper som følge av 10.000 ekstra innvandringer fra landgruppe 3 ett år (i 2016), framskrevet for 2017-2030



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Økning i antall personer i ulike aldersgrupper som følge av 10.000 ekstra innvandringer fra landgruppe 3 hvert år fra 2016, framskrevet for 2017-2030



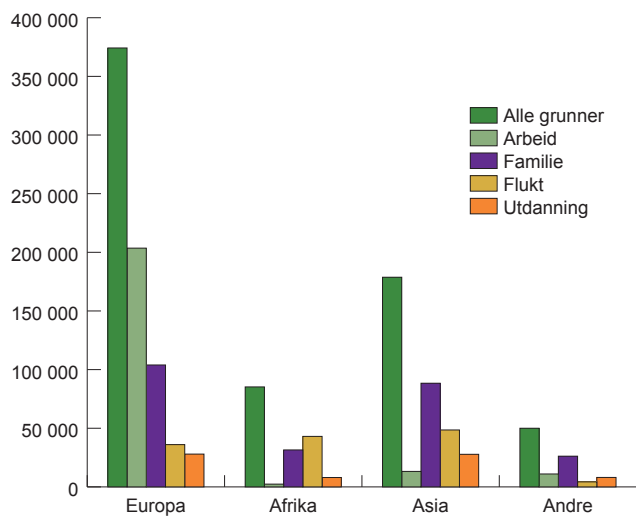
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

prosent av befolkningen i de ulike aldersgruppene er økningen fram til 2030 størst blant de aller yngste (0-5 år).

10 000 ekstra innvandringer hvert år vil gi en økning i antallet personer i det som kan kalles arbeidsfør alder (18- 69 år) på nær 90 000 personer i 2030. Antallet småbarn i alderen 0-5 år øker med 20 000, og antallet barn og unge i alderen 6-17 år øker med 26 000. Igjen kan denne effekten dobles dersom man ønsker anslag for effekten av 20 000 ekstra innvandringer hvert år fra landgruppe 3.

I denne stiliserte beregningen har vi ikke tatt stilling til hvorvidt det er rimelig eller ikke med en ekstra innvandring på 10 000 fra landgruppe 3 i tillegg til det som er framskrevet i mellomalternativet (MMMM). Målet med beregningene har vært å illustrere hva en slik ekstrainnvandring vil kunne føre til for befolkningsutviklingen i Norge, basert på modellene vi har brukt i befolkningsframskrivingene som kom i juni 2014. Nye befolkningsframskrivninger skal publiseres i juni 2016, og da vil vi presentere oppdaterte anslag for hva SSB mener mest trolig kan bli den framtidige utviklingen i både fruktbarhet, dødelighet, innvandring, utvandring og innenlandsk flytting.

Figur 4.5. Samlet innvandring fra ikke-nordiske land 1990-2014 etter landbakgrunn og innvandringsgrunn



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.3. Innvandring fra ikke-nordiske land etter landbakgrunn og hyppigste begrunnelse. 2014

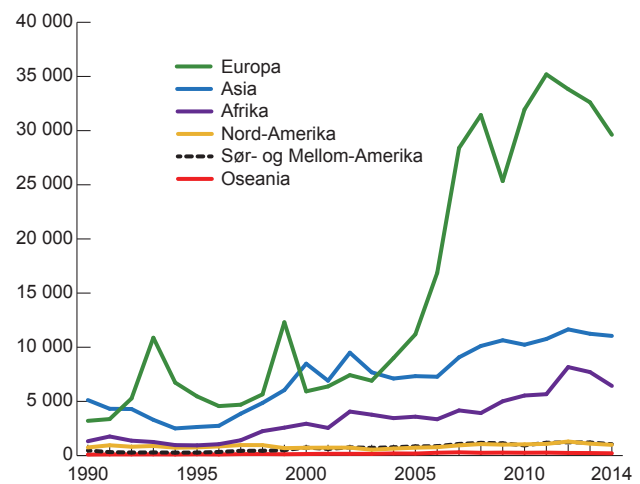
	I alt	Arbeid	Familie	Flukt
Europa unntatt Tyrkia	29 616	19 029	8 614	92
Afrika	6 431	193	2 107	3 572
Asia med Tyrkia	11 047	1 491	4 358	2 931
Nord-Amerika	990	395	395	-
Sør- og Mellom-Amerika	1 050	147	544	4
Oseania	209	106	73	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

er korttidsarbeidsinnvandring ikke med i disse tallene. Flukt har vært den tredje hyppigste begrunnelsen med 19 prosent. Antall innvandring med denne begrunnelsen har ligget mellom 5 000 og 8 000 etter 2000, med de høyeste tallene i kjølvannet av kriger og andre kriser. Arbeidsinnvandringen var meget lav i årene 1990-2003. Den sterke økningen i arbeidsinnvandring, særlig fra nye østeuropeiske EU-land, kulminerte i 2011 etter fluktuasjon etter finanskrisen. Men også etter 2011 har arbeidsinnvandringen vært over 20 000 per år.

Figur 4.5 fordeler den samlede innvandringen fra ikke-nordiske land over perioden 1990-2014 på både innvandringsgrunn og landbakgrunn. Den viser at det er europeerne som har stått for nesten hele arbeidsinnvandringen i denne perioden. Her dominerer østeuropeere. Når det gjelder flyktninger, tok Norge imot nesten 22 000 fra Balkan, spesielt Bosnia, i årene 1992-1994, samt relativt mange fra Kosovo i 1999. Fra 2000 har de fleste flyktningene kommet fra Afrika og Asia. Familieinnvandringen er i hovedsak en sekundær innvandring som kommer i ettertid av innvandring som følge av særlig arbeid og flukt. Den har økt relativt jevnt etter 1990, men prioriteringer og kapasitet i UDI kan i noen grad ha påvirket forløpet. Tabell 4.3 viser at 2014 ikke avviker kvalitativt fra disse hovedmønstrene i innvandrernes fordeling på landgrupper og innvandringsgrunn.

Figur 4.6. Innvandring fra ikke-nordiske land i alt etter landbakgrunn 1990 - 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.6 viser at dominansen av europeere i den raskt økende arbeidsinnvandringen har ført til at det er europeere som står bak den sterke veksten i den samlede innvandringen etter 2004. For 2015 vil imidlertid bildet av den reelle fluktbegrundede innvandringen fra Asia endres kraftig hvis man inkluderer et realistisk anslag på hvor mange av de mer enn 31 000 asylsøkerne som vil få innvilget opphold i Norge. Nær halvparten av disse kommer fra Syria og Afghanistan. Ved årsskiftet var det ifølge UDI 21 922 personer i mottak som ventet på oppholdsvedtak. En del av disse vil få avslag på grunnlag av Dublin-avtalen eller trygt tredjeland. Erfaring tilsier at rundt 75 prosent av søknadene blir innvilget. Av de 21 922 som ventet på vedtak, kan et 15 000 være et realistisk anslag på hvor mange som får opphold som flyktninger.

Tall for utvandring er mer usikre enn annen statistikk som bygger på folkeregisterdata. For det første melder ikke alle fra til folkeregisteret idet de flytter til utlandet. For det andre svekkes informasjonsverdien av at noen av disse blir formelt registrert utvandret først flere år etter at de faktisk flyttet fra Norge. Den statistikken man har, viser at det er flest menn blant de over 20 000 innvandrere som utvandrer fra Norge årlig, og over halvparten av utvandrerne er i aldersgruppen 18-34 år. Det reflekterer at det er flest unge menn blant alle innvandrere som bor i Norge. Men mannlige innvandrere hadde i alle årene 2000-2013 også høyere utvandring-frekvenser enn kvinnelige. For innvandrere sett under ett har utvandring-frekvensene de siste årene ligget på rundt 4-5 prosent. Det er innvandrere med kort botid som har de høyeste utvandring-frekvensene. Mer enn 10 prosent av dem som har vært i Norge i 0-2 år, utvandrer per år. Blant innvandrere fra land i Vest-Europa, USA og Canada, utvandrer nærmere 8 prosent hvert år. Her teller svenske innvandrere tungt. Blant innvandrere fra land i Afrika og Asia utvandrer knapt 3 prosent. Utvandring av innvandrere fra østeuropeiske EU-land har variert mye.

4.1.6. Befolkningen med innvandrerbakgrunn

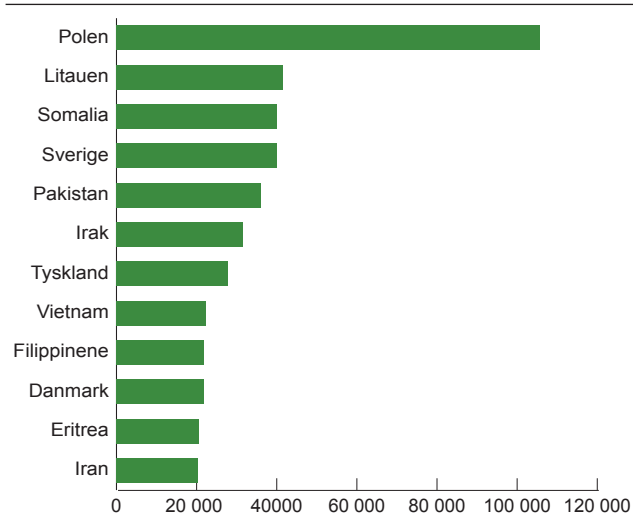
Tabell 4.4 og figur 4.7 viser hvordan den historiske inn- og utvandringen nå preger sammensetningen av Norges befolkning med hensyn til utenlandsk versus norsk bakgrunn. Per 1. januar 2016 utgjorde summen av innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre (etterkommere) vel 848 000. Det tilsvarte 16,2 prosent av folkemengden, mot 11,3 prosent ved inngangen til 2010. Andelene ved inngangen til 2016 for innvandrerne og etterkommerne hver for seg var henholdsvis 13,3 og 2,9 prosent. Personer med europeisk bakgrunn utgjorde da 8,6 prosent av samlet befolkning og over halvparten av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Arbeidsinnvandrere dominerer denne gruppen. Gruppert på hvert enkelt opprinnelsesland, har polakene i flere år utgjort den største gruppen med innvandrerbakgrunn. Polakkene med etterkommere utgjorde 105 725 personer, tilsvarende 2 prosent av folkemengden per 1. januar 2015. Dette er over det dobbelte av de nest høyeste andelene som har Sverige og Litauen som landbakgrunn.

4.1.7. Nærmere om asylsøkere og flyktninger

Strømmen av asylsøkere til Norge og andre europeiske land var et dominerende tema i den politiske debatten i fra sommeren 2015. Intensiteten i strømmen skapte i seg selv store problemer knyttet til registrering og mot-takskapasitet. Debatten om hvor mange asylsøkere som bør få opphold, og en strengere praksis med hensyn til innvilgelse av opphold, skyldes dessuten at flyktninger i svært stor grad er avhengig av offentlig forsørgelse, ofte i mange år etter bosetting. I Norge førte den plutselige og sterke økningen i asylsøkere til at det måtte utarbeides et nytt statsbudsjett som økte bevilgningene til flyktningefeltet i 2016 med 9,5 milliarder (Prop. 1S Tillegg 1 (2015-2016)). Boks 2.1 i Økonomiske analyser 4/2015 inneholder en analyse av virkningene over de kommende fire årene av at flyktningestrømmen øker utover det normale. Disse momentene motiverer en mer enn vanlig detaljert beskrivelse av omfanget og sammensetningen av asylsøkerne i et økonomisk utsyn over 2015.

I årene 2010 – 2014 lå det årlige tallet på asylsøkere til Norge relativt stabilt med variasjoner mellom vel 9 000 i 2011 og nær 12 000 i 2013. Flyktningestrømmen høsten 2015, særlig fra Syria, men også Afghanistan, førte til at tallet på asylsøkere gikk fra 11 480 i 2014 til 31 145 i 2015. Antall beboere i asylmottak økte fra 14 525 ved inngangen til 2015 til en topp på 31 987 i uke 49. I første uke av 2016 var beoertallet falt noe, til 30 477, se figur 4.9. Figur 4.9 og tabell 4.5 viser asylsøkerne som kom i 2015 var dominert av voksne. I desember 2015 var det 20 982 voksne beboere i asylmottak, som utgjorde 69 prosent av alle beboere. 9 500 av beboerne hadde syrisk statsborgerskap, mens nesten 6 000 kom fra Afghanistan. 3 588 og 2 950 beboere kom fra henholdsvis Eritrea og Irak. Andelen mindreårige, dvs. yngre enn 18 år, er klart størst for afghanerne med 60 prosent. Den tilsvarende andelen for syrerne er 24 prosent.

Figur 4.7. **Viktigste opprinnelsesland for innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre per 1. januar 2016**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.4. **Viktigste opprinnelsesland for innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre per 1. januar 2015. Andel av folkemengden per 1. januar 2010 og 2016. Prosent**

	Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre		Innvandrere	
	2010	2016	2010	2016
Totalt	11,3	16,2	9,4	13,3
Polen	1,1	2,0	1,0	1,8
Litauen	0,2	0,8	0,2	0,7
Sverige	0,6	0,8	0,6	0,7
Somalia	0,5	0,8	0,4	0,5
Pakistan	0,6	0,7	0,4	0,4
Irak	0,5	0,6	0,4	0,4
Tyskland	0,5	0,5	0,4	0,5
Vietnam	0,4	0,4	0,3	0,3
Danmark	0,4	0,4	0,4	0,4
Filippinene	0,3	0,4	0,3	0,4
Eritrea	0,1	0,4	0,1	0,3
Europa	5,6	8,6	5,0	7,3
Asia	3,7	4,7	2,8	3,4
Afrika	1,4	2,2	1,0	1,5
Amerika	0,6	0,7	0,5	0,6
Oseania	0,0	0,0	0,0	0,0

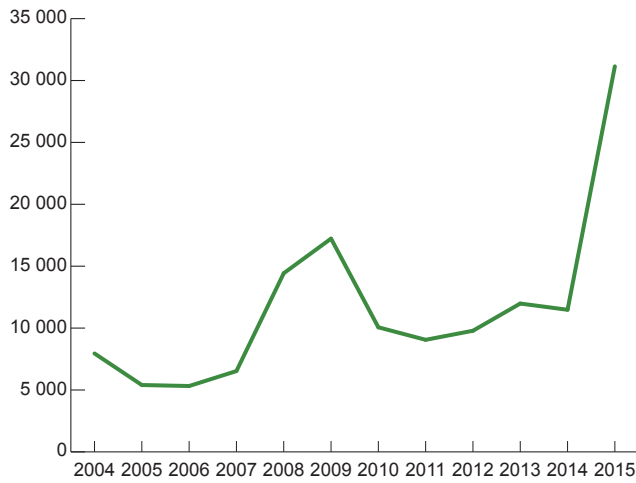
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.5. **Antall beboere i asylmottak i desember 2015 etter alder og statsborgerskap for land med størst asylsøking til Norge**

	0-5 år	6-10 år	11-17 år	Voksen	Totalt
Totalt	2 510	1 501	5 203	20 982	30 196
Herav, etter statsborgerskap					
Syria	958	531	836	7 175	9 500
Afghanistan	377	309	2 895	2 395	5 976
Eritrea	150	48	535	2 855	3 588
Irak	273	247	237	2 193	2 950
Iran	113	79	122	1 284	1 598
Etiopia	127	35	127	1 097	1 386
Statsløs	114	73	115	920	1 222

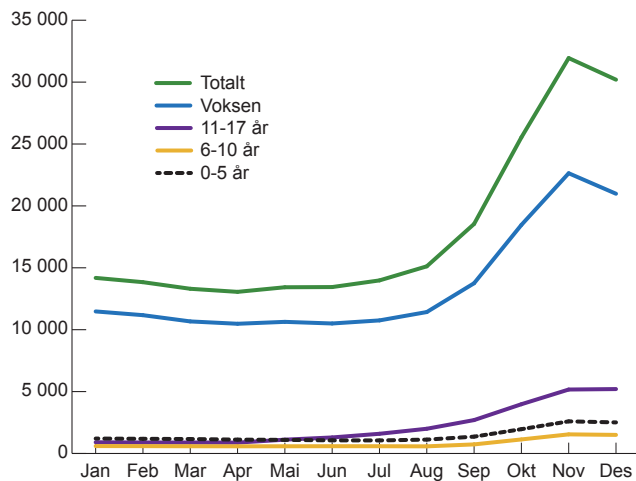
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Figur 4.8. Asylsøkere til Norge. Personer



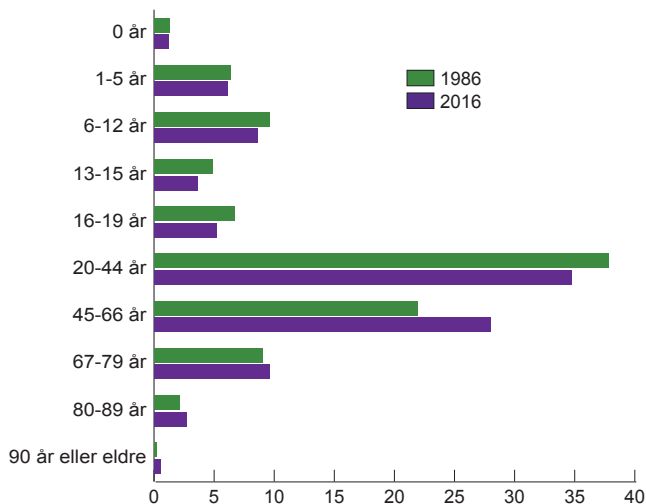
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Figur 4.9. Beboere i asylmottak etter alder hver måned i 2015



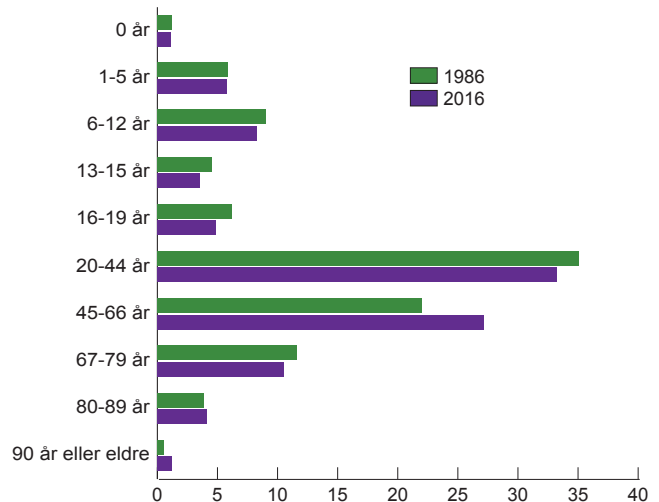
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Figur 4.10. Andel av mannlig befolkning i ulike aldersgrupper per 1. januar 1986 og 2016. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.11. Andel av kvinnelig befolkning i ulike aldersgrupper per 1. januar 1986 og 2016. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

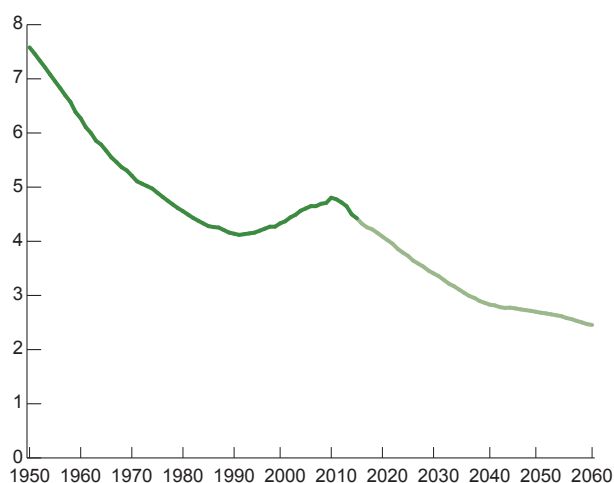
Kostnadene knyttet til asylsøkerne består for det første av mottakskostnader før eventuell bosetting. Dette omfatter registrering, saksbehandling, drift av asylmottak og omsorgssentere for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 18 år. For det andre kommer det flyktningrelaterte kostnader etter innvilget opphold og bosetting som følge av introduksjonsordningen. For EMA gjelder spesielle regler for behandling både før og etter bosetting som slår ut i langt høyere kostnader enn for voksne asylsøkere, se tabell 2.3 i Prop. 1S Tillegg 1 (2015-2016). Ifølge UDI koster en vanlig plass i et asylmottak i ett år ca. 152 000 kroner. Tilsvarende plass for EMA koster i gjennomsnitt ca. 462 000 kroner i året. I samme tabell anslås den årlige kostnaden per asylsøker etter bosetting til 253 000 kroner for voksne, dvs. eldre enn 18 år. For EMA under 15 år er anslaget 1 416 000 kroner, og for EMA mellom 15 og 18 år er det 769 000 kroner.

4.1.8. Alderssammensetning

Andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder bestemmer sammen med produktivitet og graden av ressursutnyttelse forbruksmulighetene per innbygger. Offentlige finanser, særlig på lang sikt, avhenger i sterk grad av befolkningens arbeidsinnsats. En meget stor del av offentlige utgifter, både kontantoverføringer og skattefinansierte tjenester, går til personer som er yngre eller eldre enn dem som er i yrkesaktiv alder. Utenom statens inntekter fra salg av olje og gass og avkastning av Statens pensjonsfond – Utland, bestemmes de aller fleste skattegrunnlagene direkte eller indirekte av arbeidsinnsats i den formelle delen av økonomien.

Yrkesaktiv alder defineres ulikt. I Norge går kjerneintervallet fra og med 20 til og med 66 år, og dette brukes som grenser i det følgende. Tallene i figur 4.10 viser at 62,7 prosent av den mannlige delen av folkemengden befant seg i den yrkesaktive aldersgruppen per 1. januar 2016. For kvinner var den tilsvarende andelen 65,4 prosent (figur 4.11). Sammenlignet med aldersfordelingen 30 år tidligere (1986), har det skjedd en

Figur 4.12. Antall i yrkesaktiv alder (20-66 år) i forhold til antall 67 år eller eldre. Historisk utvikling 1950-2014 forlenget med middelalternativet (MMMM) i befolkningsfremskrivningene fra 2014



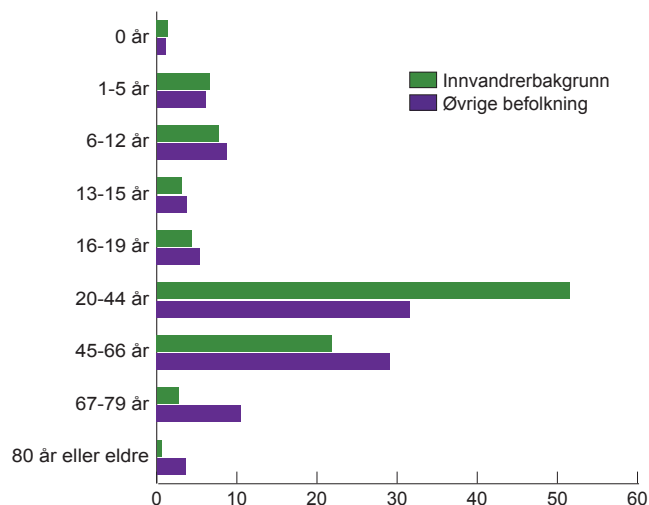
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

klar økning i 45-60 åringeres andel. For menn økte denne fra 21,9 til 28 prosent, for kvinner fra 22 til 27,2 prosent. Dette er en forsmak på den sterke økningen Norge vil oppleve i den demografiske forsørgelsesbyrden i tiårene fremover. I forhold til 1986 har andelen 67 år eller eldre foreløpig økt relativt lite, fra 13,7 til 14,3 prosent. Figur 4.12 viser at dette skyldes at Norge relativt nylig har lagt bak seg en yngre bølge fra 1990 til rundt 2010.

Figur 4.13 og 4.14 viser at innvandringen har bidratt til å forsinke aldringen av Norges befolkning. Slik vil det være i mange år fremover. Hvorvidt den økonomiske byrden av å forsørge de eldre påvirkes av innvandring, avhenger imidlertid også av innvandrerens evne til å forsørge seg selv gjennom arbeid. Blant bosatte med innvandrerbakgrunn (innvandrere pluss norskfødte med innvandrerforeldre) var det ved inngangen til 2015 et langt sterkere innslag av 20-44-åringene enn i aldersfordelingen for den øvrige befolkningen som domineres av dem de fleste vil si har norsk bakgrunn. For menn med innvandrerbakgrunn var andelen 51,5 prosent mot 31,6 prosent for menn med norsk bakgrunn. For kvinner var de tilsvarende andelen 51,6 og 30,1 prosent. For barn og ungdom var det for begge kjønn relativt små forskjeller mellom befolkningsandelene for de to gruppene. Forholdsmessig er det derimot klart flere i gruppen 44 år eller eldre blant dem som har norsk fremfor utenlandsk bakgrunn.

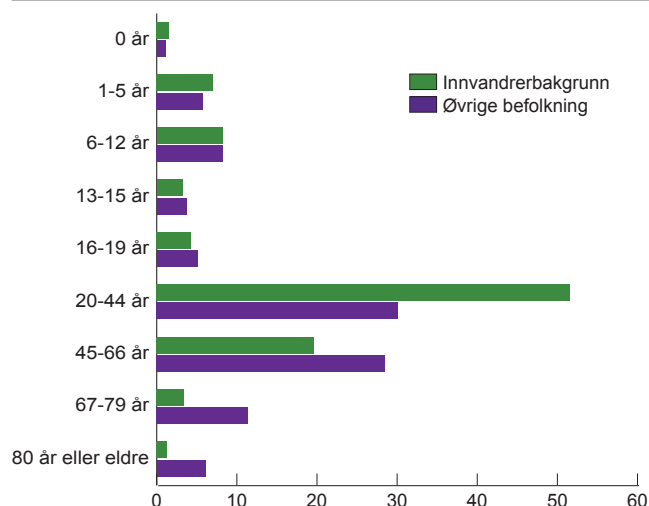
Den sterke arbeidsinnvandringen etter 2005 bidro til at andelen 20-44-åringene økte fra 2001 til 2015. Økningen var vel 3 prosentpoeng for menn og nær 4 prosentpoeng for kvinner. Også i gruppen 45-66 år økte befolkningsandelen blant bosatte med innvandrerbakgrunn i denne perioden. For både kvinner og menn med norsk bakgrunn var utviklingen mindre entydig fra 2001 til 2015. For begge kjønn falt andelen i gruppen 20-44 år, mens andelen i gruppen 45-66 år økte.

Figur 4.13. Aldersfordeling for bosatte menn med henholdsvis innvandrerbakgrunn og norsk bakgrunn (øvrige befolkning). Prosent av samlet folkemengde i ulike aldersgrupper per 1. januar 2015. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.14. Aldersfordeling for bosatte kvinner med henholdsvis innvandrerbakgrunn og norsk bakgrunn (øvrige befolkning). Prosent av samlet folkemengde i ulike aldersgrupper per 1. januar 2015. Prosent



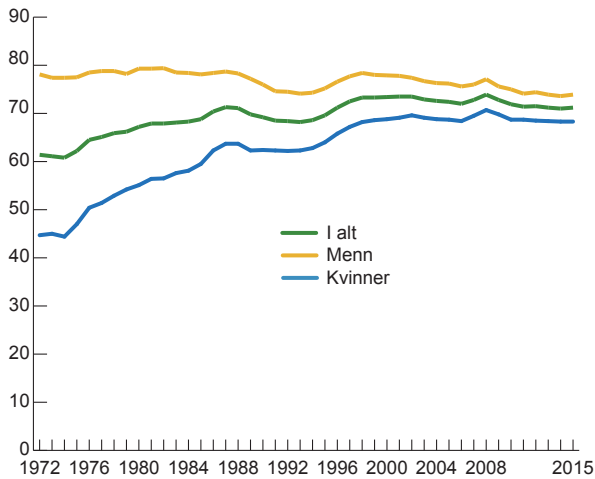
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.2. Arbeidsinnsats

4.2.1. Yrkesdeltaking og sysselsetting

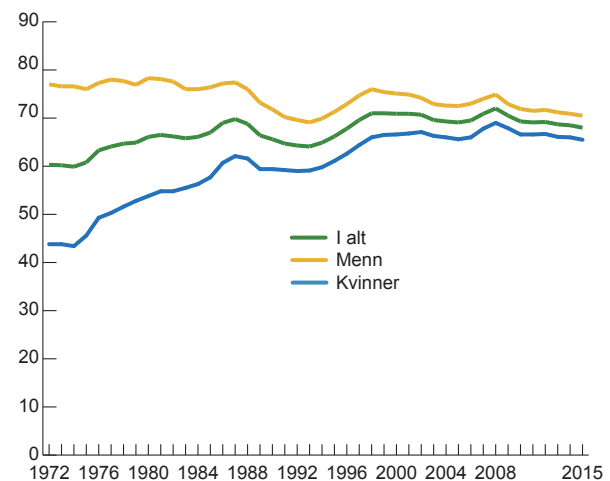
Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og de arbeidsledige. I forhold til året før økte arbeidsstyrken med 38 000 og 30 000 i henholdsvis 2015 og 2014. Økningen fra 2014 til 2015 var tilnærmet den samme for menn som for kvinner. Siden 2000 har arbeidsstyrken økt med 322 000. Dette skyldes i all hovedsak vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder med 695 000 personer, se tabell 4.6, mye som et resultat av høy arbeidsinnvandring etter 2004. Yrkesdeltakingen, dvs. andelen av en befolkningsgruppe som er i arbeidsstyrken, falt svakt med i alt 2,3 prosentpoeng fra 2000 til 2015 når man ser menn og kvinner i aldersgruppen 15-74 år under ett, se tabell 4.6 og figur 4.15. For denne gruppen var yrkesdeltakingen vel 71 prosent i 2015. Bortsett en

Figur 4.15. Yrkesdeltaking i befolkningen 15-74 år. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.16. Sysselsettingsandeler for befolkningen 15-74 år. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.6. Fordeling av personer i alder 15-74 år på arbeidsstyrke, etter kjønn. Prosent der intet annet angitt

	1990	2001	2010	2014	2015
Kvinner og menn 15-74 år, 1000 personer	3 094	3 201	3 618	3 850	3 896
I arbeidsstyrken	69,2	73,4	71,9	71,0	71,1
Sysselsatte	65,6	70,9	69,3	68,5	68,0
Arbeidsledige (AKU)	5,2	3,4	3,6	3,5	4,4
Utenfor arbeidsstyrken	30,8	26,6	28,1	29,0	28,9
Menn 15-74 år, 1000 personer	1 554	1 614	1 836	1 964	1 989
I arbeidsstyrken	76,0	77,9	75,1	73,6	73,9
Sysselsatte	71,8	75,1	71,9	70,9	70,5
Arbeidsledige (AKU)	5,6	3,7	4,1	3,7	4,6
Utenfor arbeidsstyrken	24,0	22,1	25,0	26,4	26,1
Kvinner 15-74 år, 1000 personer	1 540	1 587	1 781	1 886	1 907
I arbeidsstyrken	62,4	68,8	68,7	68,2	68,3
Sysselsatte	59,4	66,6	66,6	66,0	65,5
Arbeidsledige (AKU)	4,8	3,2	3,0	3,3	4,1
Utenfor arbeidsstyrken	37,6	31,2	31,3	31,7	31,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen.

midlertidig topp i yrkesdeltakingen i 2008 som følge av høykonjunktur og sterkt press i arbeidsmarkedet, har den samlede yrkesdeltakingen for kvinner holdt seg tilnærmet konstant siden århundreskiftet, mens det har vært en svakt synkende tendens for menn.

Ifølge nasjonalregnskapet ble det utført 2,44 millioner heltidsekvivalente årsverk i norsk økonomi i 2015. Til sammenligning var dette tallet 2,43 i 2014 og 2,29 i 2010. Sysselsettingsandelen måler antall sysselsatt per person i en gitt befolkningsgruppe. Den er lavere enn forholdet mellom arbeidsstyrken per person, fordi arbeidsledige inngår i arbeidsstyrken. Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser at sysselsettingsandelen var 68 prosent for aldersgruppen 15-74 år i 2015 når menn og kvinner ses under ett. Det er tilnærmet 4 prosentpoeng lavere enn i toppåret 2008. Fallet i denne perioden var noe sterkere for menn enn

for kvinner, jf. figur 4.16. Forskjellen mellom menns og kvinners sysselsettingsandel har likevel endret seg relativt lite etter 2008. For både menn og kvinner har fallet skjedd i aldersgruppen som er yngre enn 55 år, mens sysselsettingsandelen for gruppen 55-74 år har holdt seg tilnærmet uendret. Et unntak er aldersgruppen 60-64 år hvor andelen har økt. Pensjonsreformen er sannsynligvis en av årsakene til dette, da den har styrket incentivene til å stå i arbeid for mange i privat sektor. Avsnitt 4.2 går litt nærmere inn på dette.

Den samlede sysselsettingsandelen falt også i forhold til 2014. Nedgangen på 0,5 prosentpoeng reflekterer i hovedsak økningen i arbeidsledigheten fra 3,5 i 2014 til 4,4 prosent i 2015, målt ved AKU-tall. Ledighetstall basert på AKU er noe høyere enn tallene for registrert ledighet fra NAV, vesentlig fordi SSBs tall også fanger opp dem som søker arbeid på andre måter enn via NAV. Det gjelder særlig ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet uten krav på dagpenger. Ved internasjonale sammenligninger er det SSBs tall som brukes.

Et mål på arbeidsinnsats som fanger opp både sysselsettingsandel og arbeidstid, er timeverk utført av en gruppe omregnet til heltidsjobber per person i gruppen. Med heltidsjobb menes her 37,5 timeverk per uke. Tabell 4.7 viser at antall heltidsjobber tilsvarte 85,3 prosent av antall sysselsatte i 2014 for menn og kvinner sett under ett. Dersom alle hadde jobbet full tid, ville dette forholdstallet vært 100 prosent. Deltidsarbeid har med andre ord redusert de sysselsattes samlede arbeidsinnsats med tilnærmet 15 prosent sammenlignet med den hypotetiske situasjonen der alle jobber heltid. For kvinner er den tilsvarende reduksjonen 21,7 prosent, for menn 8,5 prosent. Sammenlignet med sysselsettingsandelen ligger heltidsjobber per person vel 10 prosentpoeng lavere for kvinner.

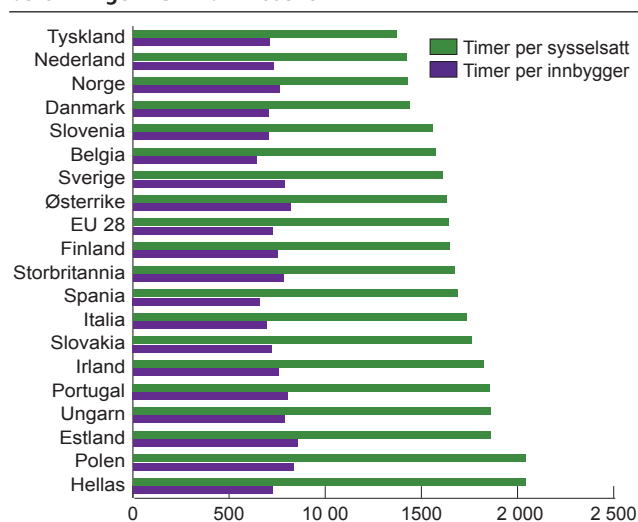
Norge er blant landene i OECD med høyest yrkesdeltaking. 80 prosent av befolkningen mellom 16 og 66 år er sysselsatt. Merk at denne aldersavgrensningen avviker

Tabell 4.7. Personer i alderen 15-74 år, sysselsatte og heltidsjobber etter kjønn og landbakgrunn. 2014. 1000 personer og jobber

	Befolkning	Syssel-satte	Heltids-jobber	Sysselsettings-andel, % av befolkning	Heltidsjobber, % av befolkning	Heltidsjobber, % av sysselsatte
Menn	1975	1408	1288	71,3	65,2	91,5
kvinner	1896	1242	973	65,5	51,3	78,3
Totalt	3871	2650	2261	68,5	58,4	85,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.17. Utførte timeverk per innbygger og per sysselsatt i utvalgte OECD-land. 2014 Figur 4.16. Sysselsettingsandeler for befolkningen 15-74 år. Prosent



Kilde: OECD.

fra den som brukes i AKU og som er brukt ellers i dette kapitlet. Det gir ulik tallfesting av gitte begreper. I gjennomsnitt jobber en sysselsatt i Norge vel 1400 timer per år, mens et fullt årsverk utgjør drøyt 1700 timer. Figur 4.17 viser at den gjennomsnittlige arbeidstiden er blant de lave i OECD-området. I 2014 lå antall utførte timer per sysselsatt på nivå med Tyskland, Nederland og Danmark, og klart under gjennomsnittet for EU (28 land). Derimot ligger arbeidsinnsatsen målt ved timeverk per innbygger på linje med gjennomsnittet for OECD. Høy sysselsettingsandel for kvinner er hovedårsaken til at disse to målene spriker. I tillegg jobber relativt mange ved siden av studier i Norge. Høy sysselsettingsandel for kvinner i Norge reflekterer blant annet at mer av omsorgen for barn og eldre er flyttet fra husholdningene til den formelle økonomien, spesielt kommunene. Når husholdningsproduksjon utelates, kan man si at man undervurderer befolkningens, spesielt kvinnes, samlede arbeidsinnsats. Undervurderingen er trolig størst for land med lav kvinnelig yrkesdeltakelse, altså mindre for Norge enn for de fleste andre land.

4.2.2. Arbeidskraftreserver

Selv i den hypotetiske situasjonen der den enkelte selv fritt velger sin arbeidstid, vil det være lønnsomt for samfunnet dersom arbeidsinnsatsen øker fra det selvvalgte nivået. Dette gjelder selv om den samfunnsøkonomiske vurderingen verdsetter hvert individs fritid like høyt som individene selv. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av mer arbeid skyldes at direkte og

indirekte skatter på arbeidsinnsats fører til at en ekstra arbeidstime koster mer av seg for samfunnet enn for den enkelte arbeidstilbyder. Skattebeløpet representerer en ekstra verdi som – via det offentlige – tilfaller andre enn arbeidstilbyderen. For det første finansierer det forbruket til dem som ikke er fullt ut selvforsørget via trygder og andre overføringer. For det andre finansierer det kostnadene knyttet til kollektive goder og offentlig tjenesteproduksjon.

Gevinsten for samfunnet av en gitt økning i arbeidsinnsatsen er større dersom økningen kommer blant dem som selv gjerne vil arbeide mer. For disse koster en ekstra arbeidstime mer av seg i form av økt inntekt og forbruk enn den gjør som fritid. I tillegg kommer den ekstra verdiskapingen som tilsvarer skattebetalingene. Arbeidsledige er kanskje det beste eksempelet på dette.

Som nevnt foran, er sysselsettingsandelen relativt høy i Norge. De lettest tilgjengelige arbeidskraftreservene er derfor langt på vei høstet. Det er særlig innenfor fire grupper hvor det er gode grunner til å regne med en stor gevinst for samfunnet dersom man lykkes med å stimulere den enkeltes arbeidstilbud. Dette gjelder:

- Eldre arbeidskraft som har muligheten til å gå av med alderspensjon;
- En del uføre og andre mottakere av helserelaterte offentlige stønader som egentlig er i stand til å utføre en del jobber, da ofte også med positiv helseeffekt.
- Ungdom som faller fra under videregående og høyere utdanning, eller bruker lenger tid enn den normerte på fullføring;
- Innvandrere i yrkesaktiv alder som ikke er integrert i arbeidsmarkedet;

Når det gjelder *utsettelse av alderspensjonering*, har pensjonsreformen av 2011 gitt en relativt sterk økning i insentivene til å stå i arbeid, men foreløpig gjelder det i all hovedsak bare ansatte i privat sektor som før reformen hadde adgang til subsidiert førtidspensjonering fra 62 år gjennom AFP-ordningen. En SSB-analyse av den norske pensjonsreformen⁴ argumenterer det for at reformen vil øke sysselsettingen gradvis fremover forbi et nivå i 2016 som ligger 7,1 prosent høyere enn i et scenario med det tidligere pensjonssystemet. Grundigere empiriske analyser av de observerte

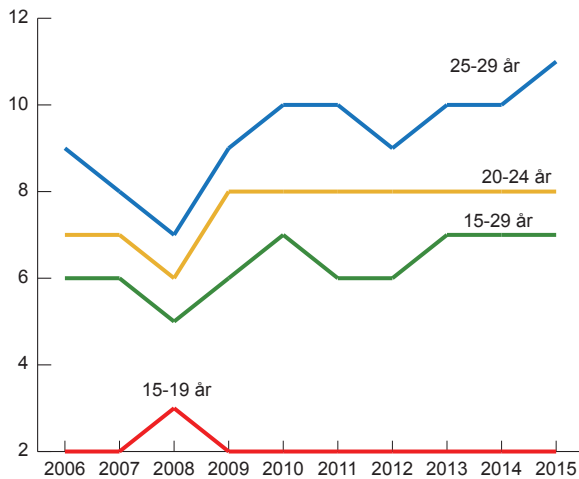
⁴ Fredriksen, D., E. Holmøy, B. Strøm og N. M. Stølen (2015): Fiscal effects of the Norwegian pension reform. A micro-macro assessment, Discussion paper 821, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.8. Gjennomstrømning i videregående opplæring, etter studieretning og fullføringsgrad. 2009-2014. Andel elever. Prosent

Studieretninger	Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fortsatt i videregående opplæring etter 5 år	Avbrutt videregående opplæring	Gjennomført VKII/gått opp til fagprøve, ikke bestått	Sluttet underveis
Alle	56	14	6	0	8	16
Allmennfaglig	73	10	2	0	7	7
Yrkesfaglig	39	19	9	0	8	25

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.18. Personer i alderen 15-29 år som hverken er sysselsatt eller under utdanning. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

endringene i løpende timeverkstilbud og avgang tyder på at arbeidstilbudet reagerer enda kraftigere på de styrkede arbeidsincentivene enn det som ble forutsatt i den nevnte SSB-analysen.⁵ En analyse utført av NAV⁶ anslår at yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 62-66 år har økt med 7 prosentpoeng fra 2008 til 2014. Gevinstene for samfunnet vil være store hvis man får realisert ønskene om økt arbeidstilbud, først og fremst gjennom utsatt avgang. Dette krever imidlertid at arbeidsgiverne er villig til å beholde og/eller ansette eldre arbeidskraft. Effektene av pensjonsreformen vil kunne forsterkes betydelig dersom man harmoniserer reglene for offentlig tjenstepensjon med de nye prinsippene i folketrygden.

NAV har anslått at ca. 656 000 årsverk, tilsvarende 18,8 prosent av folkemengden i alderen 16-67 år, går tapt som følge av *dårlig helse* eller mangel på ordinært arbeid. Gjennomstrømningen i de relaterte trygdeordningene innebærer at det står vel 1,5 millioner personer bak de 656 000 tapte årsverkene. Dette er et rent hypotetisk tap. Mange uføre og syke kan ikke jobbe selv om de vil. Men det er også grunn til å tro at mange uføre er i stand til å utføre meningsfullt arbeid, ofte med en helsegevinst for dem selv. I 2014 var rundt 8 prosent av befolkningen uføretrygdete, en andel som er høyere

enn i de fleste andre OECD-land. Også sykefraværet er høyere i Norge enn i de fleste andre land.

En gruppe som vies spesiell oppmerksomhet i arbeidsmarkedspolitikken, er de såkalte «NEETene» som er unge mellom 15 og 29 år (av og til settes øvre grense til 24 år) som hverken er sysselsatt, under utdanning eller i opplæring. Oppmerksomheten skyldes at ledighet i ung alder kan sette seg fast. Da går mange, kanskje alle, arbeidsår tapt, man forsørger livet ut av det offentlige, samtidig som ledighet reduserer helse og livskvalitet. NEET-andelen av Norges befolkning i alderen 15-29 år har variert mellom 6 og 7 prosent siden 2009, se figur 4.18. Dette er beregnet på grunnlag av AKU-tall som gir noe lavere NEET-andeler enn man får ved å bruke registertall som ikke fanger opp like mange former for utdanning. I de tre siste årene har andelen vært 7 prosent, hvilket tilsvarer 70 000 personer. Ved siden av Nederland har Norge den laveste NEET-andelen i Europa. I motsatt ende av skalaen hadde Hellas, Italia og Spania NEET-andeler mellom 20 og 30 prosent i 2013. Gjennomsnittet for EU var ca. 16 prosent i 2013. Ikke overraskende øker NEET-andelen i Norge med alder. For aldersgruppen 25-29 år var den i 2015 11 prosent, mens den var 8 prosent for gruppen 20-24 år. Utover hva man kan forvente som følge av graviditet og fødsler, er det ingen klare kjønnsforskjeller i norske NEET-andeler. En SSB-analyse viser at 42 prosent av dem som var i NEET-gruppen i 2008, var sysselsatt i 2012. 7 prosent var da i utdanning, 8 prosent var arbeidsledige, 15 prosent mottok en helserelatert ytelse, og de resterende hadde ukjent status. Av dem som var i NEET-gruppen i 2008, var det 28 prosent som var det i kun ett år, 8 prosent var sammenhengende NEET i to år, 5 prosent var NEET i tre år, 4 prosent i fire år, og 20 prosent var fortsatt NEET fem år etter første måling. OECD påpeker i sin *Skills Outlook* fra 2015 at NEET-gruppen har svakere arbeidsmarkedstilknytning i Norge enn tilsvarende gruppe i andre land. En relativt høy andel av den norske NEET-gruppen søker ikke aktivt arbeid, og mange faller fra under utdanning, spesielt innenfor yrkesfagene. Antall unge på trygdeytelser øker, selv om nivået fortsatt er lavt. I aldersgruppen 25-29 år var 2 prosent menn og 1,8 prosent kvinner uføretrygdete ved utgangen av 2015.

Tabell 4.8 viser at bare 56 prosent av de 62 800 elevene som startet i videregående opplæring høsten 2009, hadde fullført på normert tid. 14 prosent fullførte på mer enn normert tid. Resten – 30 prosent – fortsatt er i videregående opplæring (6 prosent), ikke bestått fagprøve (8) eller sluttet (16). Frafallet er betydelig større

⁵ Hernæs, E., S. Markusen, J. Piggot og K. Røed (2015): Pension Reform and Labor Supply: *Flexibility vs. Prescription*, IZA DP No. 8812.

⁶ Dahl, E. H. og O. C. Lien (2013): Pensjonsreformen – flere i arbeid, NAV Arbeid og velferd, 1/2013.

Tabell 4.9. Gjennomstrømning i høyere utdanning etter utvalgte 5-årige masterutdanninger. Andel studenter som fullfører på normert tid, etter 7 år, eller gjør noe annet. Prosent

	2006-2013	2007-2014
Fullføringsstatus i alt	100	100
Fullført innen 5 år	51,3	51,8
Fullført innen 7 år	20,2	19,5
Fortsatt i et av studiene som inngår i utvalget	4,6	6,6
Fullført lavere grad	8	7,4
Fullført annen høyere grad enn de som inngår i utvalget	1	0,5
I gang med annet studium	4,4	5,1
Avbrutt i løpet av 1. år	3,6	3,3
Avbrutt senere	6,9	5,7

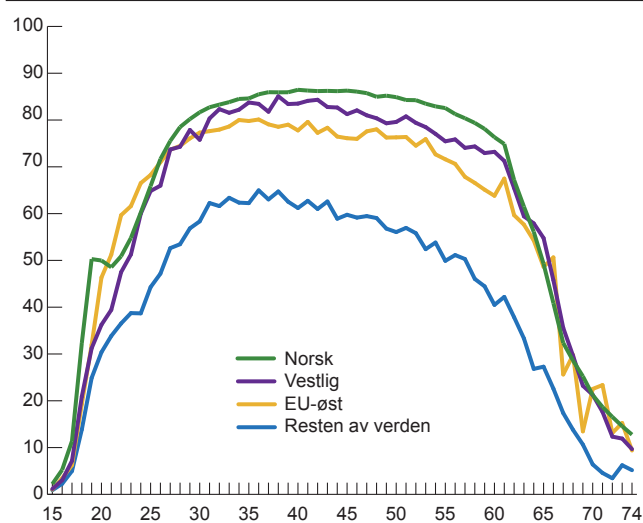
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

for yrkesfag enn allmennfag. Fullføringsprosenten har variert lite rundt 70 siden 1994, det første kullet som omfattes av denne statistikken. Fullføringsprosenten etter 5 år for menn i 2009-kullet var 76 prosent, mot 66 prosent for kvinnene. Andelen som sluttet underveis er redusert de siste årene, fra 18 prosent i 2004-kullet til dagens nivå på 16 prosent, men andelen som strøk til avsluttende prøve har økt fra 7 til 8 prosent.

Tabell 4.9 viser at også gjennomføringen av 5-årige masterutdanninger ofte tar lenger tid enn normert. Av dem som startet i 2007, fullførte bare 52 prosent på normert tid. Rundt 20 prosent hadde fullført etter 7 år. Fullføringsandelene endret seg lite mellom de to startårene. Andelen som avbrøt studiet var 9 prosent av dem som startet i 2007, 1 prosentpoeng lavere enn tilsvarende andel for dem startet året før.

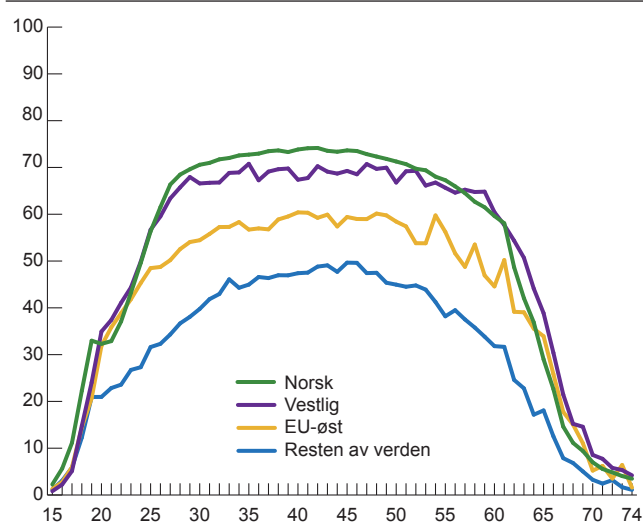
Innvandrerne sysselsetting varierer mye, og variasjonen kan skyldes flere forhold som ikke har noe med landbakgrunn å gjøre. Figur 4.19 og 4.20 viser antall heltidsjobber per person i hver befolkningsgruppe. Antall heltidsjobber beregnes som i tabell 4.7, det vil si at faktisk antall timeverk utført av en befolkningsgruppe divideres på antall timer i et heltårsverk som er definert som 37,5 timer per uke. Beskrivelsen heltidsjobbandelere i 2014 i Figur 4.19 og 4.20 gjør det mulig å kontrollere for kjønn og alder (horisontal akse). Avhengig av opprinnelsesregion, har innbyggerne en av fire land(gruppe)bakgrunner: 1) Norsk; 2) Vestlig (Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand); 3) EU-øst (østeuropeiske EU-land); 4) Resten (Afrika, Asia, Latin-Amerika mm.). Uavhengig av kjønn og landbakgrunn følger heltidsjobbandelene en klokkeform når man beveger fra ung til gammel langs den horisontale aldersaksen. For menn ligger heltidsjobbandelene for menn med norsk, vestlig, og EU-øst nær hverandre, men med noe lavere arbeidsinnsats blant menn fra EU-øst mellom 35 og 60 år. Menn med bakgrunn fra gruppen med blant annet Afrika og Asia, jobber vesentlig mindre enn de tre andre gruppene. Forskjellen er relativt konstant nær 20 prosentpoeng i alderstrinnene fra 35 til nesten 65 år. Den tilsvarende sammenligningen for kvinner i figur 4.20 viser svært liten forskjell på kvinner med norske og vestlig

Figur 4.19. Andel heltidsjobber blant menn, etter ettårig alder og landbakgrunn i 2014. Prosent



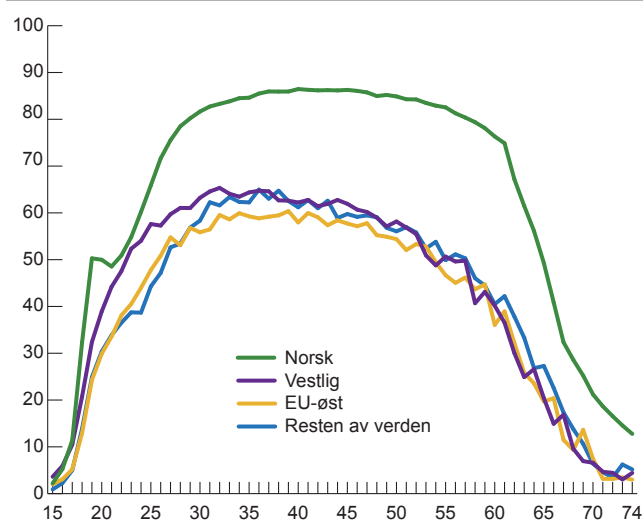
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.20. Andel heltidsjobber blant kvinner, etter alder og landbakgrunn i 2014. Prosent



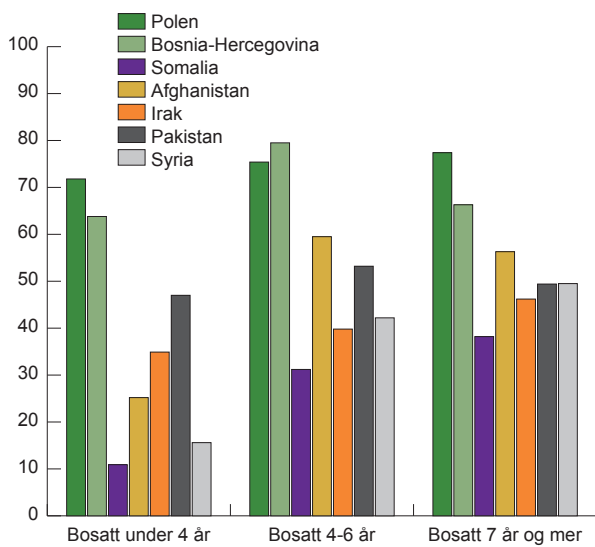
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.21. Andel heltidsjobber blant menn fra blant annet Afrika og Asia i 2008, 2010 og 2014, samt menn med norsk bakgrunn i 2014, etter alder. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.22. Sysselsettingsandeler etter land og botid i 2014. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

landbakgrunn. Heltidsjobbandelene for kvinner fra landgruppen med blant annet Afrika og Asia lå nær 25 prosent lavere enn andelene for kvinner med norsk bakgrunn for middelaldrende kvinner. Arbeidsinnsatsen hos kvinner fra EU-øst ligger ca. 15 prosentpoeng under norske kvinners innsats.

Har det skjedd noen endring over tid i posisjonen og formen på aldersprofilen for landgruppen med blant annet Afrika og Asia? På dette kan man i stor grad svare nei med støtte i figur 4.21. Den tydeligste endringen er heltidsjobbandelene falt noe fra 2008 til 2010 og 2014 i alderstrinnene 20-30 år. Dette kan reflektere økt omfang av utdanning i denne gruppen. Avstanden opp til norske menns arbeidsinnsats er omtrent uendret når man sammenligner like alderstrinn. For kvinner finner man langt på vei de samme mønstrene som for menn, når man justerer for nivåforskjellene mellom menn og kvinner.

Av naturlige grunner spiller botid en svært viktig rolle for sysselsettingen blant innvandrere fra landgruppen med blant annet Afrika og Asia. Det er her man finner de fleste flyktingene, kompetansenivået er ofte lavt, og deltakelse på introduksjonsprogrammet i de første årene etter bosetting kan redusere yrkesdeltakingen i disse årene. Figur 4.22 viser at sysselsettingsandelen øker klart med botid for flyktingelandene Syria, Afghanistan, Irak og Somalia, men det er få av disse som når over 60 prosent sysselsatte for begge kjønn. Blant menn fra Sri Lanka er sysselsettingen 76 prosent. Lavest sysselsetting er det blant flyktinger med kortest botid, fra Somalia, Eritrea og Irak. Disse andelene vil nok øke med økende botid, men selv blant somaliere med mer enn 10 års botid er sysselsettingen knapt 50 prosent.

Mannlige flyktinger kommer raskere i arbeid enn flyktingkvinner. Blant dem med en botid på 4 år og

der mange har avsluttet introduksjonsprogrammet, er menn allerede oppe i 57 prosent sysselsatte, mens kvinnene ligger på 34 prosent. Kjønnsdifferansene må anses som betydelige helt opp til gruppene med en botid på 8 år og mer. En tydelig tilnærming skjer ikke før botid passerer 12 år.