NOTAT 02/2018

Status för mobiliteten i Norden

Nordiska ministerrådets aktiviteter
för ökad rörlighet över de nordiska
gränserna

Status för mobiliteten i Norden

Nordiska ministerrådets aktiviteter för ökad rörlighet över de nordiska gränserna
Ulf Andreasson & Truls Stende

ANP 2018:768

ISBN 978-92-893-5629-9 (PDF)

ISBN 978-92-893-5630-5 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2018-768>

© Nordiska ministerrådet 2018

Layout: Louise Jeppesen

Omslagsfoto: unsplash.com

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och en viktig del av europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Nordens Hus

Ved Stranden 18

1061 København K

www.norden.org

Ladda ner och beställ nordiska publikationer: www.norden.org/nordpub

Status för mobiliteten i Norden

04 Inledning – integration och mobilitet

04 Ett perspektiv på mobilitet

05 Statistik

Individrelaterad mobilitet

Handel och investeringar

06 Områden där Nordiska ministerrådet arbetar för att stärka mobiliteten

Avtal, konventioner och överenskommelser

Kultur och språk

Utbildning och forskning

Näringslivsrelaterade initiativ

Digitala lösningar

Gränshinder

Arbetsliv

Kunskapsuppbyggnad om mobilitet

09 Avslutande reflektioner

Mönster

Luckor

14 Bilaga: Statistikk om mobilitet og integrasjon i Norden

Innledning

Statistikken som finnes i dag

Kommende statistikk om mobilitet – Nordic Mobility

Konklusjon

Kilder

Status för mobiliteten i Norden

Inledning – integration och mobilitet

Vid de nordiska samarbetsministrarnas möte i Helsingfors hösten 2017 beslutades att igångsätta ett arbete om att öka mobiliteten i Norden. En bakgrund till beslutet var de nordiska statsministrarnas uttalande ett år tidigare om att Norden ska vara världens mest integrerade region.

Föreliggande rapport är huvudsakligen en genomgång av det arbete som redan idag pågår inom Nordiska ministerrådet med fokus på mobilitet över de nordiska gränserna. Mobilitet har i detta sammanhang definierats som rörelse över gränser av människor, kapital, varor och tjänster. Sammanställningen bygger på en insamling av material från de olika sektorerna inom ministerrådet.

Framställningen inleds med ett perspektiv på mobilitet, följt av en genomgång av den tillgängliga statistiken. Därefter uppsummeras de olika aktiviteterna med bäring på mobilitet. Rapporten avslutas med en diskussion om de mönster man kan se bland aktiviteterna. Här kommer två dimensioner att lyftas fram; den ena gäller aktiviteternas uppdelning i dimensionen individ-näringsliv samt en indelning i underlättande- respektive understödjande initiativ. Detta kommer sedan att användas för att diskutera eventuella luckor i det nordiska mobilitetsarbetet.

Även om det nordiska samarbetet sannolikt är världens äldsta regionala samarbete har integrationen av länderna historiskt sett inte följt en linjär utveckling. Den har också drivits utifrån skiftande utgångspunkter. Från omkring mitten av 1800-talet fram mot sekelskiftet var det kulturella och idealistiska strömningar som var pådrivande, understöttade av nordiska "kulturpersonligheter" exempelvis Grundtvig och Gunnar Gunnarsson. Språk förefaller också ha varit en viktig del hur man såg på den nordiska gemenskapen. Det officiella nordiska samarbetet som byggts upp under

den senare delen av 1900-talet har haft betydande inslag av kultur och språk. Men olika samhälls-politiska områden har parallellt blivit allt viktigare. Genom att nordiska politiker, tjänstemän, organisationer och andra centrala aktörer återkommande träffats och diskuterat frågor som berör samhällsutveckling har man tagit intryck från utvecklingen i andra nordiska länder över ett brett spektrum av samhällsområden. Nordiska avtal och överenskommelser har dessutom fört de nordiska länderna tätare samman. Inte minst kom de nordiska regeringarna under årtiondena efter andra världskriget att genom avtal och överenskommelser underlätta för individer att fritt röra sig och arbeta i andra nordiska länder. Dessa har följts upp av andra inom en mängd områden som haft en gynnsam effekt på såväl mobiliteten som integrationen i Norden.

Ett perspektiv på mobilitet

När det gäller enskilda individers mobilitet kan man ibland få intryck att ju större mobilitet desto bättre. Det är givetvis inte möjligt, men heller inte önskvärt att mobiliteten över gränserna blir för omfattande. En positiv syn på den individrelaterade mobiliteten bör istället för att fokusera på volymer snarare ta utgångspunkt i några perspektiv:

- Möjligheter till personligt självförverkligande genom, i första hand, arbete och studier.
- Det finns även viktig samhällsnytta, särskilt genom att balansera de olika nationella arbetsmarknaderna; när ett land har överskott av arbetskraft, generellt eller specifikt inom några avgränsade yrken eller sektorer, finns det kanske efterfrågan i ett annat nordiskt land.
- Även kortare utbyten har ett värde genom för att exempelvis öka språklig- och kulturell förståelse i Norden, liksom för att främja en nordisk identitet. Det skapar även förutsättningar för nätverk och samarbete över gränserna.

När det gäller kapital, varor och tjänster är perspektivet något annorlunda. Det finns exempelvis inte den volymmässiga begränsning på samma sätt som man kan se inom den individrelaterade mobiliteten. I princip gäller "ju mer desto bättre" (så länge det rör sig om legala aktiviteter). På ett övergripande plan skapar handel mellan ekonomier av snarlik karaktär, för det första, ett lärande i ekonomin som kommer från en ökande grad av specialisering och uppdelning av värdekedjor samt, för det andra, skapar det stordriftsfördelar.

Statistik

I bilagan återfinns en text om den tillgängliga statistiken avseende mobilitet i Norden. Den har i nedanstående avsnitt komprimerats.¹ Beskrivningen har delats upp i två teman: Dels individuell mobilitet och dels mobilitet som berör handel och

investeringar. Det ska påpekas att statistiken i vissa stycken är bristfällig, men att det pågår arbete med att ta fram ny nordisk statistik om mobilitet, vilket vi återkommer till.

Individrelaterad mobilitet

Den individrelaterade statistiken om mobilitet i Norden kan övergripande delas upp i flyttning samt pendling över gränser.

Vad gäller flyttning mellan nordiska länder, så har den varierat över tid som framgår av diagrammet nedan.

Figur 1 visar flyttning från ett nordiskt land till ett annat från 2007 fram till 2016. Störst var den ändå tidigare, under den period då många från Finland flyttade till Sverige, pådrivna av skillnader på arbetsmarknaden, främst sysselsättnings-

Figur 1. Flyttning till ett nordiskt land från något annat nordiskt land per år

Kilde: Nordic Statistics, MIGR01.

¹ Det ska tilläggas att det pågår ett arbete inom Nordic Mobility, se "Statistikk om mobilitet og i Norden", med syfte att utöka den kvantitativa kunskapen om mobilitet i regionen. Omfattningen av den tillgängliga statistiken är ännu så länge något begränsad.

nivåer och löner. Under de tio senaste åren har den varierat på runt omkring 50 000 personer per år. Det var den nivå den låg år 2007. Därefter steg den fram till år 2011, då antalet personer som flyttade mellan de nordiska länderna nådde omkring 55 000 personer. Därefter sjönk antalet för att år 2016 omfatta ca. 45 000 personer. Under tioårsperioden 2007–2016 har inte överraskande inflyttningen till Norge varit överrepresenterad av det totala antalet flyttningar i Norden.

En särskild del av flyttningen mellan de nordiska länderna utgörs av studenter. Sedan början av 2000-talet har trenden varit att antalet nordiska studenter som läser hela sin utbildning i ett annat land i Norden ökar, från omkring 9 000 studenter år 2003/2004 till lite under 11 000 år 2015/2016. Eftersom antalet nordiska studenter som söker sig till utbildningar utanför Norden ökat ännu mer är dock andelen i stort sett densamma 2015/2016 som den var 2003/2004.

Pendlarstatistiken har brister som gör det svårt att ge en heltäckande bild, men det kan förutsättas att den enskilda region som volymmässigt har mest pendling är Öresundsregionen. Pendlingen i regionen omfattade år 2012 omkring 17 000 personer, framför allt från Malmö till Köpenhamn, men har sedan dess gått ned. Inte minst har gränskontrollerna haft inverkan. Totalt sett förefaller, utifrån den tillgängliga statiken, pendlingen från Sverige till Norge vara mest omfattande, åtminstone var det fallet för några år sedan.

Handel och investeringar

Andra nordiska länder återfinns i Norden som några av de allra viktigaste handelspartnerna för samtliga länder. Den handel som pågår mellan de nordiska länderna har väldigt stor betydelse för de nationella ekonomierna. Det är utifrån den tillgängliga handelsstatistiken uppenbart att de nordiska länderna är väldigt djupt integrerade i

varandra ekonomiskt. För respektive nordiskt land ligger exempelvis importen från övriga Norden på omkring 20 procent.

När det gäller utländska direktinvesteringar (FDI) har en studie delat upp Norden i 74 regioner. Av dessa visade det sig att i 55 av dem hade investeringar från andra nordiska länder störst betydelse.²

Områden där Nordiska ministerrådet arbetar för att stärka mobiliteten

Nedanstående bygger på underlag från de olika sektorerna inom Nordiska ministerrådet. Underlagen har delats in i områden eller teman för att åskådliggöra strukturen på mobilitetsarbetet. Uppdelningen är inte exakt. Alla inrapporterade initiativ är exempelvis inte inkluderade i framställningen. De som nämns är snarast exempel på aktiviteter och initiativ. Några av initiativen passar dessutom in under flera rubriker, vilket gör att det kan vara svårt att ge en exakt beskrivning av de olika områdenas omfång. Det är vidare svårt att göra den här typen av översikter heltäckande då det inom det nordiska samarbetet också försiggår hel del aktiviteter av mobilitetskaraktär inom exempelvis de nordiska institutionerna liksom inom andra delar av det nordiska samarbetet. Information från detta lyfts fram vid några tillfällen i sammanställningen, men inte systematiskt.

Framställningen bygger på pågående aktiviteter och initiativ inom det nordiska samarbetet. Tidigare aktiviteter och initiativ har utelämnats. Ett undantag är inom *avtal, konventioner och överenskommelser* där dessa många gånger går långt tillbaka i tiden, men fortfarande är giltiga.

Framställningen syftar i första hand till att ge ett helikopterperspektiv på insatserna, för att på så vis kunna bilda sig en uppfattning om vilka områden som är aktuella, dess inriktning och ungefärliga omfattning, samt vilka typer av områden som

² Nordregio, *State of the Nordic Region* (2018).

eventuellt saknas – eller åtminstone är under-representerade.

Avtal, konventioner och överenskommelser

Som ett sätt att stärka och sätta ramar till det nordiska samarbetet har de nordiska regeringarna undertecknat en rad avtal, konventioner och överenskommelser. Dessa spänner över många områden. Det saknas en metodisk överblick över dessa – många av dem sträcker sig också ganska långt tillbaka i tiden.

Några av de tidigaste och fortfarande mest centrala avtalen nordiska avtalen berör möjligheterna att fritt kunna röra sig och arbeta i andra nordiska länder. Här kan nämnas avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad och passunionen från 1950-talet. Även avtal inom socialförsäkringsområdet undertecknades under de första åren. Dessa var nödvändiga för att understötta den fria arbetsmarknaden i Norden.

Andra avtal som har tillkommit under senare tid som också har beröring på individers mobilitet är exempelvis skatteavtal, men också avtal som exempelvis språkkonventionen som ska ge möjligheter att kunna använda sitt egna språk (av de fem statsbärande nordiska språken) i så stor utsträckning som möjligt i ett annat nordiskt land i kontakt med myndigheter och andra offentliga organ, samt gymnasieöverenskommelsen som möjliggör att ta en gymnasieutbildning i ett annat nordiskt land. Gemensamt för många av dessa avtal är att de syftar till att understötta och förenkla flyttning eller pendling för individer över gränserna i Norden.

Jämfört med de avtal och överenskommelser som berör den individrelaterade mobiliteten finns det färre avtal och överenskommelser med bäring på handels- och näringslivsfrågor, det vill säga mobilitet som har med kapital, varor och tjänster att göra.

Ett särskilt område inom handels- och näringslivsområdet är standarder. Det finns vissa standarder som framarbetats inom det formella nordiska samarbetet, exempelvis vissa byggstandarder. Just nu pågår också ett initiativ för att ta fram gemensamma nordiska 5G-standarder.

Kultur och språk

Flertalet aktiviteter inom kultur- och språkområdet handlar om medel för att stärka samarbetet inom Norden på området och bygga upp nätverk mellan individer och organisationer i de olika länderna. Det rör sig många gånger om medel för kortare eller längre utbyten mellan länderna; framför allt till resor men också nätverksbyggande och ibland boende och uppehälle. Här kan nämnas Volt, Nordiskt-baltiskt mobilitetsprogram för kultur och Kultur- och konstprogrammet.

Om man inkluderar Nordbuk som syftar till att stödja projekt och nätverk där barn och unga upp till 30 år möts relaterat till kulturella, politiska och/eller sociala aktiviteter uppgår den samlade årliga budgeten från Nordiska ministerrådet med bäring på mobilitet rörande kultur och språk till en bit över 40 miljoner DKK. De olika programmen omfattar på årsbasis tusentals personer.

Därutöver tillkommer Nordisk film- och TV-fond som har en budget på 80 miljoner DKK samt de nordiska kulturinstitutioner som har verksamhet på flera platser i Norden och som ofta framvisar nordisk kultur.

Det ska påpekas att språkområdet inom Nordiska ministerrådet är uppdelat mellan utbildnings- och kultursektorerna, vilket gör att indelningen här inte helt överensstämmer med den som är gällande inom ministerrådstrukturen. Exempelvis är 7 miljoner av Nordplus budget – som återfinns inom utbildningssektorn – öronmärkta för språkaktiviteter, varav två miljoner till utbyte med språk

som huvudfokus mellan skolklasser inom nordplus Junior.

Utbildning och forskning

Aktiviteter av olika slag inom forskning- och utbildningsområdet utgör tillsammans med Språk- och kultur de som får mest uppmärksamhet och tilldelning av medel. Återigen handlar det till stor del om möjligheter till kortare eller längre vistelser i andra länder. Några av de större är Nordplus och Program för språkkurs. Till förfogande för mobilitets- och nätverksarbete har utbildningssektorn en årlig budget på över 80 miljoner DKK, varav den övervägande delen hanteras av Nordplus och en mindre del av Nordic Master Programme. Dessutom tilldelas Nordforsk årligen 100 miljoner DKK (samt dessutom ytterligare medel direkt från länderna).

Det finns också viktiga avtal inom området, exempelvis överenskommelsen om tillträde till högre utbildning.

En viktig aktivitet som är av mer strukturell karaktär inom detta fält är arbetet med erkännande av varandras utbildningar i syfte att kunna arbeta över de nordiska gränserna. Reykjavikdeklarationen, som avser kvalifikationer och utbildningar inom högre utbildning, har exempelvis existerat sedan 2004.

Näringslivsrelaterade initiativ

De initiativ som samlats under denna rubrik är sinsemellan något disparata, men har gemensamt att det i första hand *inte* handlar om individrelaterad mobilitet utan snarare om att stödja innovationer, globala marknader där det finns nordiska intressen (och samordningsvinster) eller handelsutbyte mellan de nordiska länderna.

Det kanske viktigaste nordiska samarbetet på detta område är den gemensamma nordiska

elmarknaden som framvisar stor ekonomiska vinster för samhälle, näringsliv och individer. Men det kan även handla om att ta fram en handbok för så kallade *angel investerare* så att de får information om nordiska start up ekomiljöer. På så vis visas information om vad den nordiska marknaden har att erbjuda på området för internordiska investerare. Ett annat exempel är den gemensamma turismplan som håller på att utarbetas, bland annat för att gemensamt marknadsföra Norden på fjärrmarknader. Ett ytterligare initiativ är NORA som särskilt vill stötta näringslivssamarbete i Nordatlanten. Statsministerinitiativet "Nordic Solutions to Global Challenges" och satsningen på internationell profilering och positionering kan i någon mån också ses i detta perspektiv.

Det är ändå sammantaget mindre fokus på aktiviteter som berör näringslivsrelaterad mobilitet jämfört med den individrelaterade.

Till detta ska tilläggas att det finns andra delar av det officiella nordiska samarbetet som tar fasta på den mer näringslivsrelaterade mobiliteten. Tydligast är detta för Nordic Innovation som arbetar med att stimulera innovationer och handel mellan de nordiska länderna och har en budget på 70 miljoner DKK.

Digitala lösningar

Gemensamt för de olika initiativen under denna rubrik är att de är relativt nystartade – ett särskilt ad hoc ministertråd för digitalisering startade 2017 – och att de uppfattas ha hög potential för att kunna främja mobiliteten i regionen framöver. De initiativ som ingår i "Digitala lösningar" är bland annat ett projekt om elektroniskt ID (e-legitimation) som ska säkerställa att de nordiska medborgarna får tillgång till digitala tjänster tvärs över gränserna. Ett annat projekt ska säkerställa gemensamma standarder för offentliga digitala inköp, och därmed även främja e-handel

över gränserna. Ett tredje projekt ska utarbeta standarder för utrullning av 5G i regionen, vilket ska bidra till att användare och leverantörer kan röra sig fritt över gränserna. Ett ytterligare projekt ska understötta ett samarbete om data- och informationsutveckling (exempelvis hälsodata) mellan de nordiska och baltiska länderna, så att digitala tjänster blir tillgängliga för medborgare, företag och myndigheter tvärs över gränserna.

Gränshinder

Under denna rubrik är den enskilt mest centrala instansen Gränshinderrådet, som arbetar med att strukturellt åtgärda de problem som nordbor upplever i samband med pendling eller flytt över gränser. Vid sidan av Gränshinderrådet finns även andra initiativ som har betydelse – till exempel så understötts de gränsregionala kommittéerna som arbetar med att bidra till ett välfungerande regionalt samarbete tvärs över nationella gränser.

Inom Livsmedelssektorn har man bildat en särskild grupp som i anslutning till EU-direktiv samordnar detta på nordisk nivå för att undvika skapandet av nya gränshinder. Liknande initiativ finns även i andra sektorer.

Inom socialsektorn kan arbetet inom den Nordiska socialförsäkringsgruppen lyftas fram. Där försöker man strukturellt undanröja gränshinder inom socialområdet.

Arbetsliv

Några av de viktigaste historiska överenskommelserna och avtalen för att främja mobiliteten mellan de nordiska länderna hör hemma inom arbetslivsområdet. Det är också tydligt att många av de aktiviteter som pågår inom andra sektorer på många sätt syftar till att öka den arbetsrelaterade mobiliteten. Här kan bland annat nämnas elektroniskt ID, arbetet med yrkeskvalifikationer och en stor del av att arbetet med att undanröja gränshinder.

Vad gäller pågående initiativ tilldelas Nordjobb, som framförallt förmedlar sommarjobb till nordiska ungdomar, medel från sektorns budget, närmare bestämt en bit över 3 miljoner DKK. (Nordjobb har även ett starkt fokus på kultur och språk). En intressant aspekt med Nordjobb är att till skillnad från många av de övriga program som fokuserar på mobilitet i Norden ger Nordjobb också möjlighet för personer utan högskole- eller universitetsutbildning att prova på vistelse i ett annat nordiskt land.

Det finns också ett särskilt nordiskt tjänstemannautbyte som hanteras av Nordiska ministerrådet.

Kunskapsuppbyggnad om mobilitet

Det finns även två aktiviteter som har till syfte att öka den samlade kunskapen om mobilitet inom Norden. Den ena är NordRegion, som bland annat följer regionernas utveckling och ger ut State of the Nordic Region. Den andra är Nordic Mobility som under 2018 ska ta fram statistik om mobilitet i Norden. (Nordic Mobility kommer att producera statistik om rörlighet för människor och sociala förmåner betalda över de nordiska gränserna.) Det utarbetas även viss nordisk statistik med bäring på mobilitet inom NOMESKO og NOSOSKO.

Dessutom beställs en del mobilitetsinriktade underlag inom det nordiska samarbetet, exempelvis av Gränshinderrådet.

Avslutande reflektioner

Den statistiska genomgången visade att mobiliteten i Norden redan idag är hög, och att länderna uppvisar hög grad av integration. Därefter genomgicks på en övergripande nivå några av de initiativ för att öka mobiliteten som för närvarande sker genom Nordiska ministerrådet. Avslutningsvis ska vi se på några mönster som kan observeras bland aktiviteterna, vidare ska vi se över eventuella luckor bland aktiviteterna.

Mönster

Aktiviteterna inom Nordiska ministerrådet med bäring på mobilitet kan delas in i två dimensioner. En första gäller relationen *individ-relaterad* mobilitet kontra mobilitet av *kapital, varor och tjänster*. (Det senare kallas även "Näringsliv och handel"). En andra dimension är mellan initiativ som syftar till att *underlätta* mobilitet och initiativ som ska *understödja* mobilitet.

Man kan konstatera att primärt riktar sig Nordiska ministerrådets nuvarande aktiviteter mot individer, och i mindre uträkning mot mobilitet rörande kapital, varor och tjänster. Det är anmärkningsvärt ur ett internationellt perspektiv där de flesta regionala samarbeten har störst fokus på handel jämfört med mobiliteten för individer.

Det nordiska samarbetet är i betydligt högre utsträckning uppbyggt "underifrån" jämfört med andra regionala samarbeten som ofta uppfattas som "elitistiska" projekt bland befolkningen. Detta är sannolikt ett viktigt delsvår till det starka folkliga stöd som det nordiska samarbetet åtnjuter. Samtidigt innebär tyngdpunkten mot individmobilitet att det varit mindre fokus på mobilitet rörande kapital, varor och tjänster.

En annan uppdelning är mellan initiativ som syftar till att underlätta mobilitet och initiativ som ska understötta densamma. Detta är kanske tydligast i relation till den individrelaterade mobiliteten. Initiativ som ska underlätta flyttning över gränser är exempelvis avtal och överenskommelser samt i någon mån även gränshinderarbetet. Det kan även röra sig om fysisk infrastruktur så som väg eller järnväg. Gemensamt för dem är att de bildar ett slags fysisk, juridisk eller administrativ infrastruktur för möjligheterna att flytta över gränser. Dessa typer av åtgärder betyder mest för den långsiktiga mobiliteten.

De flesta av de aktiviteter som sker inom ramen för Nordiska ministerrådet är dock av den senare typen, alltså understödjande. Här återfinns man främst de olika utbytesprogrammen. Trots att dessa troligen inte har samma långsiktiga betydelse fyller de ändå en viktig funktion. Sannolikt skulle färre nordbor som skulle överväga att flytta längre tid över en nationsgräns om de inte fått möjligheten att först pröva under kortare tid. Dessutom stöttar de olika mobilitetsprogrammen uppbyggnaden av en nordisk identitet, samt skapar nätverk och samarbeten runt om i Norden.

Sammantaget kan man utifrån nedanstående figur konstatera att de flesta av Nordiska ministerrådets nuvarande aktiviteter avseende mobilitet ligger i den övre högra kvadranten; alltså understödjande aktiviteter för individer i Norden. Dit räknas framför allt de olika utbytesprogrammen. Intressant att notera är att under det moderna nordiska samarbetets första årtionden var det snarast i den nedre högra kvadranten som det pågick mest aktivitet; genom olika avtal och överenskommelser som skulle underlätta individers möjlighet att arbeta och studera i ett annat nordiskt land. Minst aktiviteter inom Nordiska ministerrådet i dagsläget kan man se i den nedre vänstra kvadranten, det vill säga underlättande aktiviteter inom handel och näringsliv. Några aktiviteter pågår så som att skapa nordiska standarder inom olika områden. I en jämförelse med samarbetet inom BeNeLux-området så har ändå frågor som berör standarder betydligt lägre prioritet inom det nordiska samarbetet. Det område som kanske uppvisar störst potential (vilket vi återkommer till) gäller digitalisering, som kan placeras i de två nedre kvadranterna, alltså underlättande men berör både individ samt handel och näringsliv.

Luckor

Några luckor som kan observeras i det pussel som de olika aktiviteterna utgör genomgås nedan.

Kapital, varor och tjänster

En lucka gäller den mobilitet som har mer med näringslivet att göra, det vill säga mobilitet rörande kapital, varor och tjänster. Inom det formella nordiska samarbetet är det betydligt mer fokus på den individrelaterade mobiliteten. För möjligheterna till folklig förankring kan man se fördelar med det fokus som varit på individers möjligheter till mobilitet. Å andra sidan kan det riskera att de nordiska länderna på samma gång går miste om den potentiella ekonomiska tillväxt som finns i ökad mobilitet av varor, kapital och tjänster. Poängen här är att det ena inte på något sätt utesluter det andra.

En reflektion i sammanhanget är att det finns en tendens att de aktuella aktiviteterna är "nedströms", alltså med den uppmärksamhet på gränsöverskridande handel och att understödja nordiska marknader. Detta är givetvis viktigt; i statistiken framgick exempelvis den stora betydelse som handeln mellan de nordiska länderna har. Det är också svårt att överskatta exempelvis den nordiska el-marknadens betydelse. Samtidigt är frågan om den viktigaste potentialen på området snarare ligger uppströms, det vill säga inom sådant som berör exempelvis innovation, kapitaltillförsel och ägarskap.

Man kan också fråga sig om det finns outnyttjade möjligheter till avtal, överenskommelser eller annan juridiskt underlättande infrastruktur inom detta område.

Figur 2. Schematisk beskrivning av inriktning de olika mobilitetsfrämjande aktiviteter som sker inom NMR, samt exempel på sådan.

Fysisk infrastruktur

En annan lucka berör fysisk infrastruktur, huvudsakligen inom väg och järnväg. Som nämnts är inte underlättande initiativ av den här typen något som Nordiska ministerrådet generellt ägnar särskilt mycket kraft åt.³

Stora mobilitetsvinster skulle garanterat uppnås om transportnätet i högre grad utvecklades utifrån ett nordiskt perspektiv. Planeringen av detsamma är dock till väldigt stor del, nästan uteslutande, en nationell angelägenhet. En svårighet med en starkare nordisk dimension av den fysiska infrastrukturen är att den kräver enormt stora och koordinerade investeringar på åtminstone två sidor av en gräns.

Arbetslivsområdet

Under lång tid var arbetslivsområdet juvelen i den nordiska kronan vad gäller mobilitet över gränserna. Ett stort antal nordbor har sedan 1950-talet provat på att under längre eller kortare tid arbeta i ett annat nordiskt land. De nordiska avtalen på området har dock inte uppdaterats, vilket sannolikt är svårt i relation till rådande EU-lagstiftning. Man kan till och med säga att EU tagit över större delen av mobilitetsframdriften inom arbetslivsområdet i Norden. (Detsamma kan för övrigt hävdas på flera områden).

Det är viktigt att inse att en stor del av mobiliteten inom arbetslivsområdet drivs av skillnader i konjunkturfluktuationer mellan länderna, exempelvis har den starka norska arbetsmarknaden under senare år lockat till sig nordisk arbetskraft, inte minst från Sverige. Med andra ord så är mobiliteten inom arbetslivsområdet till stor del avhängig av den makroekonomiska utvecklingen och hur den inverkar på arbetsmarknaden.

Dessutom varierar mobiliteten mellan sektorer, där vissa sektorer, exempelvis hälso- och sjukvård samt bygg- och anläggningssektorerna, har hög mobilitet medan andra uppvisar betydligt lägre, så som exempelvis delar av utbildningssektorn samt tjänstemän inom offentlig verksamhet.

Ett förstärkt mobilitetsarbete inom arbetslivsområdet skulle exempelvis kunna undersökas vidare inom ramen för partssamarbetet i Norden.

Digitalisering

Det står uppenbart att ett område som kan skapa ökad mobilitet är digitalisering. Nordiska ministerrådets sekretariat kartlade nyligen digitala gränshinder i Norden.⁴ En stor del av de inrapporterade exemplen pekar på att det är kravet på nationell e-legitimation för att använda digitala tjänster som skapar de största utmaningarna. Kartläggningen visade att det troligtvis uppstår flest problem i samband med arbetspendling eller tillfällig flytt, men även personer som har rätt till pension från ett annat nordiskt land kan stöta på utmaningar. Kartläggningen visade vidare att det möjligtvis rör sig om tiotusentals pendlare och möjligen ännu fler personer som som mottar pension från ett annat nordiskt land. Den viktigaste konklusionen, även på bakgrund av den bristfälliga statistiken, är att det uppstår många problem på digitaliseringsområdet, och att ländernas strävan mot mera digitala samhällen möjligtvis har skapat nya hinder som inte existerade tidigare.

Om man skulle kunna använda ett elektroniskt ID i hela Norden skulle det innebära ett betydande steg mot ökad mobilitet. Både individer och företag skulle få enklare att kunna etablera sig i andra nordiska länder.

³ Det fanns tidigare ett nordiskt samarbete om detta men det upphörde en bit in på 2000-talet.

⁴ De regionala informationstjänsterna, gränskommittéerna och Hallå Norden ombads inrapportera exempel på digitala gränshinder som de hade kännedom om att invånare stöter på.

Samarbetet inom detta område har nyligen påbörjats inom Nordiska ministerrådet.

Erkännande av utbildningar

En annan lucka gäller utbildningsområdet. De nordiska länderna har länge arbetat för att utbildningar från länder i Norden ska erkännas i hela regionen och för att myndigheterna ska samarbeta och byta information om erkännandep Praxis. Tiden kan möjligen nu tänkas vara mogen för att ta nästa steg i arbetet med automatiskt erkännande av utbildningar och kvalifikationer i Norden.

Behov av indikatorer för integration och mobilitet

En övergripande iakttagelse i samband med författande av denna rapport är att det vore nyttigt att genom indikatorer kunna bedöma hur integrationen i Norden framskrider. Sådana indikatorer är förvisso komplexa att ta fram, men det finns tidigare studier på området att bygga vidare på. Indikatorer för integration i regionen skulle bidra till att strukturera ett konstruktivt och framåtriktat samtal på politisk nivå. Sådana indikatorer borde iakttas de olika dimensioner som lyftes fram i "Mönster".

BILAGA

Statistikk om mobilitet og integrasjon i Norden

Statistikk om mobilitet og integrasjon i Norden

Innledning

I dette vedlegget har vi undersøkt hvilken statistikk som finnes om mobilitet og integrasjon i Norden. En slik statistikk kan antyde nivået på integrasjonen og mobiliteten i Norden i dag.

Statistikken som finnes i dag

Migrasjon

Vi har lagt sammen antall personer som har immigrert til et nordisk land fra et annet nordisk land årlig i løpet av de siste ti årene. Det gir et uttrykk for hvordan migrasjonen i Norden har utviklet seg over tid. Se figur 1.

Figur 1 viser at immigrasjonen innad i Norden steg fra 2007 til 2011, da den nådde et toppunkt på 54 757 personer. Etter 2011 har den sunket for hvert år. I 2016 var det 44 377 personer som immigrerte til et nordisk land fra et annet nordisk land.

De sterke svingningene i immigrasjonen fra andre nordiske land til Norge har relativt mye å si for variasjonene i den totale immigrasjonen i Norden. Immigrasjonen til Norge økte fra 10 453 i 2007 til en topp på 15 958 i 2011. Så sank den til 8178 i 2016. Forklaringen på svingningene til Norge kan være at arbeidsmarkedet der ble minst berørt av finanskrisen i 2008, noe som førte til at folk immigrerte til Norge på jakt etter jobb.⁵

Pendling over grensene

Det finnes ikke noen fullverdig statistikk for pendling eller flyten av arbeidskraft mellom de nordiske landene. Databasen StatNord viste bevegelsen av arbeidskraft på tvers av grensene, men den ble sist oppdatert i 2010.

Figur 1: Immigrasjonen til de nordiske landene fra et annet nordisk land per år

Kilde: Nordic Statistics, MIGR01. Statistikken omfatter ikke-nordiske borgere som får en oppholds- eller arbeidstillatelse lengre enn tre måneder, og nordiske borgere som flytter permanent til et annet nordisk land. Registreringsmetodene varierer fra land til land.

⁵ Nørgaard og Rønning (2013): "Er det arbeid til alle i Norden?", Samfunnsspeilet 4/2013, Statistisk Sentralbyrå.

Pendling og sysselsetting inngår i Nordic Mobility-prosjektet som skal produsere mobilitetsstatistikk. Vi kommer tilbake til dette prosjektet.

Det finnes statistikk for pendlingen mellom Sverige og Danmark i Øresundsregionen. Ifølge statistikken har antall pendlere i regionen falt fra 17 053 i 2012 til 15 182 i 2015.⁶ Personer bosatt i Sverige utgjør de aller fleste pendlerne. En kvartalsvis statistikk over pendlere fra Sverige til Danmark, som er oppdatert for første kvartal 2017, viser at pendlingen fortsatt å falle i 2016 og i første kvartal 2017. Den kvartalsvise statistikken synes også å omfatte pendlere utenfor Øresundsområdet.⁷

En årsak til at pendlingen har falt siden 2012, er at arbeidsmarkedet ble dårligere i Danmark etter finanskrisen i 2008–2009. Dermed ble det færre

som pendlet fra Sverige til Danmark. Da arbeidsmarkedet ble bedre i Danmark, ble mange av de nye stillingene fylt av danske arbeidstakere. Det har også vært mangel på den samme arbeidskraften på begge sider av grensene i Øresundsregionen, så da arbeidsmarkedet i Danmark bedret seg, var det ikke så stor mulighet for å hente de arbeidstakere fra Sverige man hadde behov for. Grensekontrollene kan også ha påvirket pendlingen negativt.

Videre finnes det statistikk for pendlingen mellom Norge og Sverige frem til 2014. Statistikken for perioden 2010–2014 viser at antall pendlere fra Sverige til Norge har gått opp og ned i denne perioden, fra nærmere 28 000 i 2010 til litt under 30 000 i 2014. Pendlingen fra Norge til Sverige var mye mindre, på litt under 1000 personer.

FOTO: SCANPIX/DK

⁶ Nordic Statistics: OEPEN12S.

⁷ Nordic Statistics: OEPEN60S.

Studentmobilitet

Det finnes også statistikk for hvor mange nordiske studenter som studerer i utlandet. Statistikken omfatter bare studenter som tar en hel grad, og ikke utvekslingsstudenter. Studenter som ikke mottar studiestøtte inngår heller ikke i statistikken.

Figur 2 viser utviklingen i det totale antallet nordiske utenlandsstudenter (inkludert de som studerer i et annet land i Norden) og hvor mange av disse som studerer i de nordiske landene. Figuren omfatter studenter fra de nordiske landene, Grønland og Åland. Tall for studenter fra Færøylene finnes bare for 2015/2016. Studentene derfra inngår derfor ikke i figur 2, og heller ikke i den neste figuren, figur 3.⁸

Figur 2 viser at antall nordiske studenter som studerer i de fem nordiske landene økte ganske jevnt fra litt over 9000 studenter i 2003/2004 til litt under 11000 i 2015/2016. Videre analyser av statistikken, som ikke fremgår av figuren, viser at Norge hadde flest studenter i Norden i 2015/2016, litt over 3000, mens antallet finske studenter i Norden nesten har fordoblet seg i løpet av de siste årene, fra 1172 i 2011/2012, til 2210 i 2015/2016. Antallet svenske, islandske og norske studenter har samtidig falt. Antallet studenter fra Åland og Grønland til Norden har økt siden 2003/2004.

Figur 2: Nordiske studenter som studerer i utlandet (inkludert Norden) og i Norden

⁸ I 2015/2016 var det 1435 studenter fra Færøylene i andre nordiske land.

Vi har også regnet ut andelen nordiske studenter som studerer i et annet nordisk land av alle utenlandsstudentene. Se figur 3.

Figuren viser at denne andelen nådde et toppunkt i 2007/2008, med 25,4 prosent. Deretter har den falt til 21,7 prosent i 2015/2016. Det skyldes at det totale antallet fra Norden som studerer i utlandet har økt kraftig.

Årsakene til svingningene i antall utenlandsstudenter til hele verden og Norden kan være mange. For eksempel kan nasjonale støtteordninger, valutakurser, politiske prioriteringer og historiske tradisjoner påvirke hvor mange studenter som ønsker å studere i utlandet og hvor de ønsker å studere.⁹

Figur 3: Andelen nordiske utenlandsstudenter som studerer i Norden, andel studenter/år

Kilde: Nordic Statistics, EDUC05.

⁹ Mobilitetsrapport 3/2016 - Elev og studentmobilitet til og fra Norge, side 19.

Økonomi

Nordregio skrev om handelen mellom de nordiske landene, Baltikum, Tyskland og Russland i State of the Nordic Region 2016.¹⁰ Ifølge Nordregio har nærhet ganske stor betydning for handelen mellom land. Analysen viste at Sverige, Danmark og Tyskland var viktige handelspartnere for Norge, mens både Finland, Danmark, Norge og Tyskland var viktige for Sverige. For Finland var Sverige, Russland og Tyskland viktige.

Det finnes statistikk for størrelsen på eksporten og importen av varer mellom nordiske land og utlandet. Vi har regnet ut hvor stor andel eksporten av varer fra de nordiske landene til Norden utgjorde av den totale eksporten av varer til utlandet. Se figur 4.

Figuren viser at andelen av vareeksporten til Norden har holdt seg ganske stabil i de fleste landene mellom 2000 og 2016. Sveriges andel av eksport til Norden har økt siden 2002, mens Norges andel har sunket.

Det finnes også tall for Grønland. Disse skiller seg ut kraftig ut. Grønlands andel av eksport og import til Norden ligger, ifølge statistikken, jevnt over på rundt 85 prosent. Det meste av eksporten går til Danmark. Vi har derfor ikke inkludert Grønland i figur 4 eller 5.

Figur 4: Prosent av den totale eksporten som går til Norden

Kilde: Nordic Statistics, FOTR44

¹⁰ Grunfelder, Julian, Linus Rispling og Gustaf Norlén (eds) "State of the Nordic Region 2016", side 84.

Vi har også sett på hvor stor andel importen av varer til de nordiske landene fra Norden utgjorde av den totale importen av varer fra utlandet. Se figur 5.

Andelen av importen til Færøyene som kom fra Norden, lå på rundt 60 prosent i perioden 2000–2016. Ettersom dette skiller seg såpass kraftig ut, inngår ikke Færøyene i figuren.

Figuren viser at for de fleste nordiske landene ligger andelen av import fra Norden på rundt 20 prosent i 2016.

Figur 5: Prosent av den totale importen som kommer fra Norden

Prosent av total import

Kilde: Nordic Statistics, FOTR 43.

Vi har også sett på eksporten og importen mellom de nordiske landene. Figur 6 viser verdien av vareimporten til hvert enkelt nordisk land fra de andre nordiske landene i 2016. Tabellen inkluderer også egne tall for Grønland og Færøylene. Det finnes ikke egen statistikk for Åland fordelt på land.

Figuren viser at både Danmark, Finland og Norge importerte mest varer fra Sverige. Sverige importerte mest varer fra Norge og Danmark. Grønland importerte mest fra Danmark.

Figur 6: Vareimporten til de nordiske landene fra andre nordiske land, 2016

Verdi av vareimport i 1000 euro

Kilde: Nordic Statistics, FOTR 49.

Figur 7 viser eksporten fra hvert enkelt nordisk land til de andre nordiske landene i 2016. Også denne figuren inkluderer egne tall for Grønland og Færøylene. Det finnes ikke egen statistikk for Åland fordelt på land.

Figuren viser at Danmark, Finland og Norge eksporterte mest varer til Sverige, mens Sverige eksporterte mest varer til Norge. Grønland eksporterte mest til Danmark.

En annen analyse av økonomien i Norden finnes i Nordregios State of the Region 2018. Der står det at den nordiske regionen er ganske sammen-

hengende økonomisk område, hvor ingen regioner ligger langt bak, sammenlignet med andre deler av Europa. Analysen viser at de økonomiske forskjellene innad i Norden er mindre enn i større kontinentale økonomier som Frankrike, Tyskland og Spania.¹¹

State of the Region 2018 viste også at det var mange utenlandske direkteinvesteringer (Foreign Direct Investments) mellom de nordiske landene. 55 av 74 regioner i Norden mottok det høyeste antallet utenlandske direkteinvesteringer fra en region i et annet nordisk land. Det største antallet prosjekter kom fra Sverige. Nordregio mener dette

Figur 7: Eksporten fra de nordiske landene til andre nordiske land, 2016

Verdi av vareeksport i 1000 euro

Nordic Statistics, FOTR49.

¹¹ Grunfelder, Julian, Linus Rispling og Gustaf Norlén (eds), "State of the Nordic Region 2016", side 107.

viser at nærhet, både geografisk, i regelverk og i kultur, er en viktig drivkraft for utenlandske direkteinvesteringer. Nærheten reduserer risikoen og kostnadene ved å investere i et annet land og gjør ofte et annet land mer attraktivt.¹² Heller ikke denne analysen viste utviklingen over tid.

Helse

Av forskjellige årsaker er det vanskelig å beregne omfanget av behandlinger som nordiske borgere mottar i andre nordiske land. Statistikken som finnes på området i dag anses som utilstrekkelig.

En forstudie gjennomført i 2017 av viste at antallet pasienter som behandles i andre nordiske land maksimalt dreier seg om "a few tens of thousands".¹³ Sammenlignet med det totale antallet pasienter som behandles i hvert nordisk land, står dermed grenseoverskridende helsebehandling i Norden kun for en fraksjon av en prosent.

Det finnes en naturlig forklaring på det lave antallet pasienter som behandles i andre nordiske land, og det er at de nordiske velferdsstatene har lyktes med å tilby innbyggerne i landene behandling av god kvalitet. Videre viser studien at selv om flere faktorer hindrer behandling av pasienter på tvers av grensene, så kan et samarbeid organiseres mellom spesialisthelsetjenestene i land eller regioner hvis det er et virkelig behov for det.

Kommende statistikk om mobilitet – Nordic Mobility

Nordisk ministerråd finansierer prosjektet Nordic Mobility. Det skal i 2018 produsere og publisere statistikk om mobiliteten av mennesker og sosiale stønader som utbetales over de nordiske grensene. Statistikken skal være relevant for ministerrådets arbeid med å fjerne grensehindre mellom de nordiske landene. Prosjektet skal omfatte disse områdene:

- pendling (sysselsetting) på tvers av nordiske grenser
- flytting på tvers av nordiske grenser
- studier på tvers av nordiske grenser
- utdannelser tatt i andre nordiske land
- inntekter og sosiale stønader utbetalt til et annet nordisk land

Prosjektet finansieres av Nordisk ministerråd, koordineres av Statistikcentralen i Finland og gjennomføres i samarbeid med de nordiske nasjonale statistikkbyråene. Prosjektet skal etter planen bli ferdig i løpet av 2018. En videre sammenstilling av statistikk utover 2018 er foreløpig ikke finansiert.

Konklusjon

Statistikken vi har funnet for mobilitet og integrasjon i Norden er i beste fall en indikasjon på hvor integrert Norden er på disse områdene. Man skal være forsiktig når man tolker den. Det synes som om det ofte er økonomi, for eksempel arbeidsmarkedet, valutakurser, osv. som påvirker mobiliteten mellom landene. Et tilsynelatende fall i mobiliteten i statistikken som vi har presentert, kan derfor like gjerne være et resultat av økonomiske svingninger eller andre faktorer vi ikke kjenner til, som at man har lyktes eller mislyktes i å integrere de nordiske landene i hverandre.

Hvis vi skal forsøke oss på en forsiktig tolkning, så indikerer statistikken at Norden er en integrert region, selv om tendensen er litt fallende på noen områder. Av alle studenter som reiser til utlandet for å studere, reiser 22 prosent til et annet nordisk land. De fleste nordiske land importerer rundt 20 prosent av sine varer fra resten av Norden. Norden henger ganske godt sammen som en økonomisk region, og de nordiske landene investerer i hverandres land i mange prosjekter.

Statistikken som utarbeides i regi av Nord-Mobility-prosjektet kan gi flere indikasjoner på hvordan mobiliteten og integrasjonen er i Norden.

¹² I side 136.

¹³ NOMESCO (2017), Statistics on patient mobility in the Nordic Countries, side 57.

Kilder

Utover statistikken i Nordic Statistics, har vi brukt:

Nørgaard og Rønning (2013): *Er det arbeid til alle i Norden?*,
Samfunnsspeilet 4/2013, Statistisk Sentralbyrå

Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU),
Mobilitetsrapport 3/2016 – Elev og studentmobilitet til og fra Norge

Grunfelder, Julian, Linus Rispling og Gustaf Norlén (eds),
State of the Nordic Region 2016, Nordregio Report 2016: 1, Nordregio

Grunfelder, Julian, Linus Rispling og Gustaf Norlén (eds),
State of the Nordic Region 2018, Nordregio

NOMESCO (Nordic Medico Statistical Committee (2017),
Statistics on patient mobility in the Nordic Countries

Nordiska ministerrådet
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Rapporten ger en överblick över Nordiska ministerrådets aktiviteter och initiativ med bäring på mobilitet över de nordiska gränserna. Mobilitet definieras i rapporten som rörelse av människor, arbete, tjänster och kapital.

Framställningen innehåller en genomgång av den tillgängliga statistiken (som även finns i en mer omfattande version som bilaga) samt en uppsummering av de olika mobilitetsrelaterade aktiviteterna och initiativen. Rapporten avslutas med en diskussion om eventuella mönster. Här kommer två dimensioner att lyftas fram: den ena gäller aktiviteternas uppdelning i dimensionen individ-näringsliv samt en uppdelning i underlättande- respektive understödjande initiativ. Sist diskuteras luckor som finns bland de nuvarande aktiviteterna.

Man kan konstatera att primärt riktar sig ministerrådets aktiviteter mot individer, och i mindre uträkning mot mobilitet rörande kapital, varor och tjänster. Det är inte förvånande utifrån den historiska utvecklingen av det nordiska samarbetet. Det är mer anmärkningsvärt ur ett internationellt perspektiv, där de flesta regionala samarbeten i första hand har fokus på handel, snarare än mobiliteten för individer. Vidare är aktiviteterna mer av understödjande karaktär, det vill säga de försöker ge extra stöd för mobilitet, exempelvis via olika utbytesprogram. Det är färre aktiviteter som kan ses som underlättande, alltså sådana som försöker bilda ett slags fysisk, juridisk eller administrativ infrastruktur för möjligheterna att flytta över gränser.