

Innvandrerens pengeoverføringer til sine opphavsland

Jørgen Carling • 20 juni 2006

Innvandrerens pengeoverføringer til sine opphavsland er et viktig aspekt ved sammenhengen mellom internasjonal migrasjon og utvikling. **På verdensbasis utgjør slike overføringer til utviklingsland om lag dobbelt så mye som offentlige bistands-overføringer.** Innvandrere i Norge sender hvert år et ukjent milliardbeløp til sine slektninger i utviklingsland.

Det finnes ikke ett norsk ord som tilsvarende det engelske 'remittances'. 'Innvandrerens pengeoverføringer til sine opphavsland' er det beste begrepet å bruke i en norsk sammenheng. Overfor det norske samfunnet gir det mening å referere til 'innvandrere', selv om det er i egenskap av 'utvandrere' at de samme menneskene foretar slike overføringer.¹ Mange av de som sender penger er godt etablerte og integrerte i Norge, og det kan være misvisende å omtale landet som de sender penger til som deres 'hjemland'. Begrepet opphavsland er derfor å foretrekke.

Man kan gjøre et grovt skille mellom småskala-overføringer til slektninger, kollektive overføringer til utviklingsprosjekter og utvandreres større investeringer.

I den internasjonale debatten om innvandreres pengeoverføringer er overføringsmekanismer viet stor oppmerksomhet. **Hvordan pengene sendes har stor betydning for hvor mye som kommer fram til mottagerne og for hvor store ringvirkningene blir.**

¹ Ordet 'migranter' er innholdsmessig det beste, men er ikke tatt opp i det norske språket og allment forstått.

Pengeoverføringer er innvandreres bruk av egne midler til private formål i sine opphavsland. Hvorfor bør en politikk for utvikling og migrasjon ha fokus på betydningen av pengeoverføringer?

Det er viktig å respektere innvandreres og deres slektingers egne økonomiske prioriteringer. **I forhold til småskala-overføringer ut av Norge bør myndighetenes fokus være på overføringsmekanismene, ikke på hvor mye som sendes eller hva pengene brukes til.** Myndighetene kan arbeide for å gi innvandrere bedre muligheter til å følge egne prioriteringer uten at store summer går tapt til overføringsselskapene, og uten at norsk lov brytes. Både utviklingspolitiske, integreringspolitiske og finanspolitiske hensyn taler for at dette er viktig. Innvandreres pengeoverføringer er et utviklingspolitisk felt der tiltak i Norge er viktige.

Innvandrerens pengeoverføringer representerer ofte et direkte bidrag til fattigdomsbekjempelse fra folk som selv har mindre enn de fleste. Disse overføringene, sammen med myndighetenes tilrettelegging, kan sees som viktige skritt på veien mot FNs Tusenårs mål nr 8, *Bygge et globalt partnerskap for utvikling*.

Mange innvandrere har et engasjement for fattigdomsbekjempelse i sine opphavsland. Kollektive overføringer til utviklingsprosjekter spiller en stadig større rolle fra land som USA og Storbritannia. Norske myndigheter kan legge til rette for at engasjement og små

midler omsettes i bistandsfaglig gode og tilstrekkelig finansierte prosjekter.

Norske myndigheter kan også samarbeide med myndigheter og frivillige organisasjoner i utviklingsland som mottar store overføringer fra utvandrere. Dette samarbeidet kan blant annet ha til formål å utvikle finanssektoren slik at en større del av overføringene kommer inn i finansinstitusjoner, deriblant mikrofinansinstitusjoner. Dette vil både kunne gi mottagerne større muligheter til økonomisk planlegging og bidra til bedre kreditttilgang for hele lokalsamfunnet.

Er det dyrere å overføre penger fra Norge enn fra andre land? Hva er årsaken til at pengeoverføringer fra Norge er så kostbare?

Det finnes ikke systematiske studier av kostnadene ved overføringer fra Norge. I andre land har prisene på innvandreres overføringer falt betraktelig som resultat av konkurranse mellom mange aktører i markedet. **I Norge er barrierene for markedsadgang spesielt høye, og konkurransen på overføringsmarkedet spesielt liten.** Situasjonen skiller seg fra Storbritannia, USA og andre ladd der forbrukerne som oftest har valget mellom de globale overføringsselskapene (eksempelvis Western Union og MoneyGram) og mindre aktører som tilbyr spesialiserte tjenester til ett eller noen få land. Konkurransen vil nok alltid være mindre i Norge fordi markedet er relativt lite, men det er på det rene at blant annet velfungerende somaliske overføringsselskaper har ønsket å etablere seg i Norge men ikke fått muligheten. UNDP har påpekt at Norges restriktive linje slår uheldig ut for overføringer til Somalia.

Utilstrekkelig konkurranse skaper to typer problemer: 1) mangel på lovlige overføringstjenester til enkelte områder; 2) unødig høye overføringskostnader. Det er verd å merke seg at straffeforfølgelsen av ureglementerte overføringstjenester i Norge har vært knyttet til overføringer til områder med liten eller ingen infrastruktur for lovlige overføringer fra Norge (Somalia og Nord-Irak).

Den manglende konkurransen rammer de minst ressurssterke hardest.

- Man betaler mer jo mindre og oftere man sender. Mange innvandrere sender lite og ofte på grunn av en presset husholdningsøkonomi i Norge.
- Man betaler mer jo mindre utviklet landet man sender penger til er.² Konkurransesituasjonen er langt bedre for overføringer til industrialiserte land enn til utviklingsland. Overføringer med de globale selskapene har som regel likt gebyr til de fleste land, men valutatapet varierer. Den reelle kostnaden ved å sende 1000 kroner med Western Union fra Norge er for eksempel 14,1 % til USA og 19,3 % til Etiopia.³
- De som du kommer fra et spesielt fattig og krigsherjet land kan måtte risikere å (medvirke til å) bryte loven for i det hele tatt å få overført penger.

Hva kan norske myndigheter foreta seg for å styrke utviklingsdimensjonen av innvandreres pengeoverføringer?

Det er tre mulige innfallsvinkler til norske initiativer knyttet til småskala-overføringer:

- Tiltak rettet mot overføringer fra innvandrere i Norge generelt
- Tiltak rettet mot overføringer fra bestemte innvandrergupper i Norge
- Tiltak rettet mot overføringer til bestemte utviklingsland (uavhengig av hvor pengene overføres fra).

Tiltak rettet mot *overføringer fra innvandrere i Norge generelt* har potensial til å 1) frigjøre store beløp som nå går tapt i overføringskostnader; 2) sette innvandrere bedre i stand til å foreta egne økonomiske prioriteringer uten å pådra seg urimelige kostnader; 3) forebygge ureglementert og/eller ulovlig økonomisk aktivitet blant innvandrere. Dette er også viktig i et integreringsperspektiv: **når sentrale deler av familieøkonomien**

² Dette er et foreløpig inntrykk som krever grundigere undersøkelser for å dokumenteres systematisk.

³ Differansen mellom innbetalt beløp og det utbetalte beløps reelle verdi i prosent av sistnevnte, juni 2006.

skyves ut av den formelle sfæren kan det bidra til å svekke forståelsen av, og respekten for, norske lover og regler generelt. Konkurransesituasjonen kan bedres ved å lette markedsadgangen parallelt med konkurransestimulerende informasjonstiltak. Dette har vært vellykket i Storbritannia.⁴

Initiativer rettet mot *overføringer fra bestemte innvandrergupper i Norge* kan være nødvendige fordi ulike grupper står overfor spesielle utfordringer, for eksempel knyttet til manglende overføringsmekanismer i den formelle sfæren. Dessuten kan målrettede initiativer gi muligheten til tiltak både på sender- og mottagersiden. Markedene for overføringer må forstås som 'korridorer' der begge ender påvirker egenskapene ved markedet. Korridoren Norge-Somalia påvirkes for eksempel av samspillet mellom det norske reguleringsregimet og av den finansielle infrastrukturen i Somalia. Derfor er utfordringene annerledes enn i korridorene Storbritannia-Somalia eller Norge-Pakistan.

Tiltak rettet mot *overføringer til bestemte utviklingsland* bør inngå i et helhetlig utviklingssamarbeid med disse landene. Av og til vil det være hensiktsmessig med tiltak som ikke er rettet spesifikt mot utvandrere eller deres familier. Derimot kan man dra større nytte av utvandreres pengeoverføringer gjennom tiltak på områder som mikrokreditt og SMB-rammevilkår. På samme måte kan det være virkningsfullt med tiltak rettet mot sektorer som er sentrale i spredningen av overførte midler til fattigere befolkningsgrupper, slik som byggebransjen. Fraværet av migrasjon i de fleste utviklingslands PRSP'er viser at det er et potensial for mainstreaming av migrasjonstematikk.

I tillegg til tiltak rettet mot småskala-overføringer er det mulig å tenke seg tilrettelegging av utviklingsprosjekter i regi av innvandrerorganisasjoner. Dette kan baseres på eksisterende modeller for støtte til frivillige organisasjoner. Nederland og Belgia er land

som har kommet langt i utviklingen av rådgivning og støtteordninger for slik virksomhet.

Utviklingsland med en stor befolkning i utlandet står overfor en utfordring med å forvalte en nasjonal ressurs. Dette dreier seg om å skape et tillitsforhold til det nasjonale statsapparatet og legge til rette for varige bånd til opphavslandet. Slike strategier kan være politisk sensitive og vanskeligere for norske myndigheter å gå inn i. Støtte til en uavhengig og profesjonell presse som også retter seg mot utvandrere, kan imidlertid være viktig for å styrke diaspora-relasjonene.

Hvilke land bør velges dersom Utenriksdepartementet skulle starte ett eller flere pilotprosjekter for å styrke utviklingsdimensjonen av pengeoverføringer?

Valget av land for pilotprosjekter avhenger av tiltakenes vinkling i henhold til punktene overfor. Initiativer i utviklingsland som mottar overføringer bør etableres i land som Norge allerede har et bredere utviklingssamarbeid med. Tiltak som er rettet mot innvandrerbefolkningen i Norge bør knyttes til grupper av en viss størrelse. Dessuten vil det være enklest å utvikle tiltak i land der overføringer fra utvandrere har en relativt stor nasjonaløkonomisk betydning. Tabell 1 viser en oversikt over aktuelle land i henhold til disse tre variablene.

Utvandreres overføringer kan være avgjørende for sivilbefolkningens overlevelse i løpet av en konflikt og i en gjenoppbyggingsfase etterpå. Det er derfor viktig å ikke skygge unna konfliktområder. Samtidig vil det være vanskelig å utvikle gode pilotprosjekter i uavklarte eller politisk betente situasjoner. Dette tilsier at Sri Lanka og Det palestinske området er mindre egnet enn for eksempel Afghanistan og Bosnia-Hercegovina. **I et land som Afghanistan, som har en stor diaspora og er i ferd med å bygge opp mange samfunnsinstitusjoner fra grunnen av, kan det gi stor gevinst å planlegge ut fra at overføringer fra utvandrere vil være en viktig inntektskilde.**

⁴ Nettstedet www.sendmoneyhome.org er støttet av DFID og gir forbrukere muligheten til å sammenlikne ulike tilbydere, på sammemåte som for eksempel www.telepriser.no.

Tabell I. Mulige land for pilotprosjekter.

	Overføringer fra utvandrere viktige i nasjonaløkonomien ¹	Stor innvandrerbefolkning i Norge ²	Samarbeidsland i norsk utviklingsamarbeid ³
Afghanistan	●	●	●
Bangladesh	●		●
Bosnia-Hercegovina	●	●	
Eritrea	●	●	●
Irak	●	●	
Libanon	●	●	
Nepal	●		●
Nicaragua	●		●
Pakistan	●	●	●
Filippinene	●	●	
Serbia og Montenegro	●	●	
Somalia	●	●	
Sri Lanka	●	●	●
Uganda	●		●
Vietnam	●	●	●
Det palestinske området	●		●

Noter: 1) Overføringer fra utvandrere utgjør mer enn hhv 10 % (●) og 2.5 % (●) av bruttonasjonalproduktet; 2004; kilde: Verdensbanken Opplysninger for Afghanistan, Eritrea, Irak Somalia og Det palestinske området er grove anslag. 2) Innvandrerbefolkningen i Norge utgjør mer enn hhv 10 000 (●) og 1000 (●) personer; 2006; Kilde: Statistisk sentralbyrå. 3) Hovedsamarbeidsland (●) og andre samarbeidsland (●). Tabellen omfatter land som skårer på minst to av de tre variablene.

Konflikter mellom utvandrerbefolkningen og myndighetene i opphavslandet kan også gjøre det vanskeligere å utvikle gode pilotprosjekter. Dette forholdet er tildels anspent i Eritrea og Vietnam.

Afrika sør for Sahara har vært viet relativt lite oppmerksomhet i debatten omkring innvandreres pengeoverføringer. Ny statistikk viser imidlertid at slike overføringer er svært viktige i en rekke land. Norge kan spille en viktig overfor afrikanske land spesielt. **Uganda er det eneste afrikanske hovedsamarbeidslandet der utvandreres pengeoverføringer har en stor nasjonal betydning.** I Malawi og Mosambik er overføringer fra utvandrere i Sør-Afrika viktige i enkelte områder.

Når det gjelder tiltak i forhold til spesifikke innvandrergupper i Norge er Somaliere i en særstilling. De utgjør en stor gruppe, kommer fra et land som sannsynligvis er mer avhengig av utvandreres pengeoverføringer enn noe annet, og lider mer enn andre grupper under de dårlige konkurransevilkårene for overføringer fra Norge. Overføringer til Somalia foregår nesten utelukkende gjennom uformelle kanaler. Irakere er tildels i samme situasjon, selv om overføringsmekanismene der fungerer bedre.

Tabellen viser hvilke land som er sterkest representert med innvandrere i Norge. Bosnia-Hercegovina, Somalia og Serbia (og Montenegro) peker seg i tillegg ut ved at de har en stor innvandrerbefolkning i Norge *i forhold til landets egen befolkning*. Det er med andre ord i disse landene at overføringer fra Norge må antas å ha størst nasjonal betydning. **I Pakistan er overføringene fra Norge svært viktige i enkelte områder.**

Basert på en samlet vurdering peker fire land seg ut som spesielt interessante:

- *Afghanistan*: Integrering av utvandreres overføringer i samfunnsplanleggingen.
- *Pakistan*: Den beste muligheten for tiltak innenfor en bestemt overførings-korridor mellom Norge og et utviklingsland.
- *Somalia*: Påtrengende behov for tiltak i Norge ut fra både integreringspolitiske og utviklingspolitiske hensyn.
- *Uganda*: Godt utgangspunkt for utviklingen av tiltak i Afrika sør for Sahara. Utvandrernes overføringer er nå større enn inntekter fra eksport av kaffe, og temaet vies stadig mer oppmerksomhet.

De fire landene representerer muligheter for ulike tilnærminger. Tiltak i Afghanistan og Uganda avhenger i stor grad av hvordan de kan integreres i bredere utviklingsamarbeid. I forhold til Somalia og Pakistan vil samarbeid med innvandremiljøene i Norge være viktigere. Disse to gruppene er interessante både i forhold til småskala-overføringer til slektninger og med tanke på utviklingsprosjekter i regi av innvandrersorganisasjoner.

Hvilke modeller med en sterk fattigdomsorientering bør Utenriksdepartementet satse på i startfasen av dette arbeidet?

Innvandrerens pengeoverføringer til sine opphavsland reflekterer ofte en situasjon der hele det globale utviklingsgapet er brakt inn i familiesfæren. Mennesker som står hverandre nær opplever enorme ulikheter i levestandard. Dette er noe av drivkraften bak overføringene. Samtidig vil innvandrere som sender penger ofte være blant de fattigste i landet der de bor, mens deres slektninger i opphavslandet er mer velstående enn gjennomsnittet. Denne situasjonen kompliserer spørsmålet om fattig og rik.

Tiltak i Norge som bidrar til lavere overføringskostnader og økte valgmuligheter vil gagne de fattigste i samfunnet.

Det rådende innvandringsregimet i rike land er slik at de fattigste menneskene i utviklingsland ofte ikke har noen mulighet til å utvandre. I mange tilfeller bidrar pengeoverføringene derfor til å bedre levestandarden for folk som er fattige, men ikke blant de aller fattigste. Noen mottagere er imidlertid svært sårbare. **De mest ressursvake mottagerne er blant andre flyktninger i nærområdene, som somaliere i Kenya og afghanere i Pakistan.**

Tiltak som retter seg mot å øke utviklingseffekten av eksisterende overføringer vil ikke alltid kunne ha en sterk fattigdomsorientering i første ledd. Tiltak rettet mot kollektive overføringer fra innvandrerorganisasjoner til utviklingsformål vil kunne gis de samme føringer med hensyn til fattigdomsorientering som utviklingssamarbeid for øvrig.

Hva er åpenbare fallgruver som Utenriksdepartementet bør være oppmerksom på i arbeidet med migrasjon og utvikling?

Det er mulig å peke på fire utfordringer:

1) *Utilstrekkelig samarbeid med andre departementer i Norge.* Vellykkede tiltak for å øke innvandreres mulighet til å gjøre egne økonomiske valg — innenfor lovens grenser

og med lavest mulige kostnader — forutsetter medvirkning fra departementer med ulike agendaer og prioriteringer. **Under forutsetning av et godt samarbeid vil det være mulig å forene finanspolitiske, integreringspolitiske og utviklingspolitiske hensyn.** Uten et slikt samarbeid vil prosessen kunne stoppe opp eller gi utilfredsstillende resultater.

2) *Uklarhet omkring statens rolle overfor privatpersoner.* Staten må respektere innvandreres og deres slektingers egne valg med hensyn til hvor mye som sendes og hva pengene brukes til.⁵ Tilrettelegging av kollektive utviklingsprosjekter kan sees i sammenheng med småskala-overføringer til slektinger, men det angår ikke staten om de private midlene til disse kollektive prosjektene er friske midler eller midler som tas fra familie-overføringene.

3) *Urealistiske forsøk på å påvirke privatøkonomisk atferd.* Tiltak i utviklingsland som mottar store overføringer bør ha realistiske ambisjoner om atferdsendring. **Dersom en større del av pengene finner veien inn i den formelle finanssektoren vil dette være en viktig seier selv om det ikke umiddelbart fører til økte investeringer.**

4) *Feiltrinn i det sosiale og politiske landskapet.* Forholdet mellom utvandrere på den ene siden og staten, byråkratiet, og folk flest i opphavslandet på den andre siden kan være komplisert og tildels anstrengt. Utvandrerens rolle i utviklingsprosessen påvirkes av disse relasjonene. Velmente tiltak kan mislykkes fordi de ikke reflekterer realitetene i disse relasjonene og/eller påvirker dem på en uheldig måte.

Det er begrenset hva myndighetene kan foreta seg overfor innvandreres pengeoverføringer. Men små endringer kan gi store resultater fordi det kommer tusenvis av mennesker til gode.

⁵ Denne innenrikspolitiske nøytraliteten kan utfordres i samarbeid med myndigheter i mottagerland som har et legitimt ønske om å øke overføringene. Burde Utenriksdepartementet for eksempel hjelpe det Bosniske statsapparatet til å legge til rette for økte overføringer fra bosniere i Norge?