

Jon Horgen Friberg

# Individuell arbeidsinnvandring

Utfordringer to år etter EU-utvidelsen





Jon Horgen Friberg

## **Individuell arbeidsinnvandring Utfordringer to år etter EU-utvidelsen**

Fafo Østforum

© Fafo 2006  
ISSN 0804-5135

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling  
Trykk: Allkopi AS  
Omslagsfoto © Geir Bølstad, Dagbladet:  
Polske arbeidere på vei til politiet for å hente arbeidstillatelser

*En av datakildene som dette notatet er basert på er en nylig gjennomført survey blant norske virksomheter innenfor bransjene bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring. Etter publisering av notatet ble det oppdaget en feil i trekkingen av utvalget innenfor rengjøringsbransjen. Vi har derfor gjort visse endringer i forhold til det trykte førsteopplaget. Endringene gjelder tabellene og tilhørende tekst i delkapittelet «Norske virksomheters bruk av arbeidskraft fra EU-8» på s. 26-29. Vi har samtidig benyttet sjansen til å legge inn mindre tekstendringer i andre deler av notatet.*

# Innhold

Forord .....	5
<b>Bakgrunn .....</b>	<b>7</b>
EU-utvidelsen .....	7
Innføring av overgangsordninger .....	8
Ulike former for arbeidsmigrasjon – hvem omfattes av overgangsordningene? .....	10
Drivkrefter for arbeidsmigrasjon .....	11
Behov for arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet .....	13
<b>Datakilder .....</b>	<b>15</b>
<b>Individuell arbeidsinnvandring to år etter EU-utvidelsen .....</b>	<b>17</b>
Arbeidstillatelser til innvandrere fra ny EU-land .....	17
Arbeidsinnvandrere i norsk sysselsettingsstatistikk .....	22
Norske virksomheters bruk av arbeidskraft fra EU-8 .....	26
I arbeidsmarkedets randsone? .....	29
Gjestearbeidere eller nye landsmenn? .....	29
Hva vi ikke vet .....	33
<b>Overgangsordningene så langt .....</b>	<b>34</b>
Europeiske erfaringer .....	34
Norden .....	35
Vridning mot tjenestemarkedet .....	36
Konsekvenser av å oppheve overgangsordningene .....	38
<b>Etter overgangsordningene – hvordan tette hullene i regulerings- og kontrollregimet? .....</b>	<b>39</b>
Styrket regulering av lønns- og arbeidsvilkår .....	39
Styrket kontroll- og håndhevingsregime .....	41
Strategi for utfasing av overgangsordningene .....	42
Litteratur .....	44
Vedlegg .....	46



# Forord

Dette notatet tar for seg erfaringene med individuell arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa så langt, og drøfter utfordringer i forhold til regulering av den nye arbeidsmobiliteten. Arbeidet er knyttet til Fafos strategiske instituttprogram (SIP) om arbeids- og bedriftsvandring etter EU-utvidelsen og til Fafo Østforum, som er en møteplass for organisasjoner, bedrifter, myndighetsinstanser og forskningsmiljøer med interesse for utvidelsen og de nye trendene i arbeids- og næringslivet som følger i kjølvannet av den (<http://www.faf.no/Oestforum>). Notatet skal gi en kunnskapsstatus på feltet og bygger i stor grad videre på Jon Erik Dølvik og Line Eldring sitt arbeid for Nordisk Ministerråd\*. En stor takk går til alle deltakerne i SIP-gruppa – Torunn Kvinge, Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen, Jon Erik Dølvik og Line Eldring – for faglige innspill og hyggelige møter. En ekstra takk går til sistnevnte, som med stort engasjement har lest og kommentert i den siste fasen av skrivingen.

Oslo, 1. mars 2006

Jon Horgen Friberg

\* Se for eksempel

Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005a), Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen: Nordiske forskjeller og fellestrekk. TemaNord 2005:566 København: Nordisk Ministerråd.  
<http://www.norden.org/pub/sk/showpub.asp?pubnr=2005:566>

Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2006): Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvensene i de nordiske arbeidsmarkeder. Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott  
[http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/dolvik\\_eldring\\_no\\_feb06.pdf](http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/dolvik_eldring_no_feb06.pdf)



## Bakgrunn

Da EU ble utvidet med ti nye medlemsland i mai 2004 og åtte lavkostland i det tidligere Øst-Europa ble en del av EØS-området for fri bevegelse av kapital, arbeid og tjenester, ble det i en rekke land vedtatt overgangsordninger som skulle regulere strømmen av individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. Disse overgangsordningene løper ut 1. mai 2006, og det er uklart om de vil bli videreført. Dette notatet tar for seg erfaringene med individuell arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene så langt og drøfter sentrale utfordringer knyttet til regulering av den nye arbeidsmobiliteten.

## EU-utvidelsen

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det europeiske fellesmarkedet basert på fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester. Den 1. mai 2004 ble EU utvidet med ti nye medlemsland og 75 millioner innbyggere, hovedsakelig i det tidligere Øst-Europa. De nye medlemslandene var Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Malta og Kypros. Politisk var dette en milepæl i europeisk historie, fordi det samlet en lang rekke land på tvers av det gamle jernteppet og markerte den endelige slutten på den kalde krigens skille mellom øst og vest. Det som har fått størst oppmerksomhet i vest er likevel de utfordringene dette byr på for arbeidsmarkedene i de «gamle» medlemslandene. Utvidelsen åpnet opp for en rekke ulike former for arbeidskraft- og bedriftsmobilitet mellom land med betydelige forskjeller i lønns- og kostnadsnivå. Lønnsnivået i Polen og de baltiske landene ligger på mellom 15 og 25 prosent av det norske. For norske virksomheter medførte dette et større tilbud av arbeidskraft og tjenester til potensielt lavere pris, mens for arbeidstakere i de nye medlemslandene gav dette muligheten til å søke arbeid i land med langt høyere lønnsnivå enn hjemme. Dette har lagt press på systemene for regulering av arbeidsmarkedet og har stilt politiske myndigheter og partene i arbeidslivet overfor nye og vanskelige utfordringer (Dølvik og Eldring 2005b).

Mobilitet mellom nye og gamle medlemsland kan ta ulike former. Fra individuell arbeidsinnvandring, via utstasjonering og handel med tjenester, til import

av svart arbeid, organisert kriminalitet og trafficking. Dette notatet skal ta for seg den første av disse; individuelle arbeidstakere fra de nye medlemslandene som ansettes i virksomheter basert i Norge, og erfaringer med denne typen arbeidsmigrasjon så langt. De ulike mobilitetsformene kan likevel ikke forstås uavhengig av hverandre, ettersom både drivkrefter og rekrutteringsgrunnlag er overlappende.

## **Innføring av overgangsordninger**

Før utvidelsen var det i de «gamle» medlemslandene – inkludert Norge – en utbredt frykt for konsekvensene av økt arbeidsinnvandring i form av sosial dumping, undergraving av tilkjempede rettigheter i arbeidslivet og store belastninger på velferdsordningene. I forhandlingene mellom de nye og de gamle medlemslandene i forbindelse med utvidelsestraktaten, ble det enighet om en overgangsperiode på sju år med mulighet for å legge restriksjoner på arbeidsinnvandring fra åtte av de ti nye medlemslandene. De åtte landene er Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn (heretter kalt EU-8).<sup>1</sup> Overgangsperioden er tredelt: De første to årene kunne landene fritt benytte nasjonale regler. Handlingsrommet disse reglene kunne lages innenfor spant fra å behandle de nye EU-borgerne som ikke-medlemmer, til å la de vanlige EØS-reglene om fri bevegelse gjelde fra første dag også for borgere fra de nye EU-landene. Etter utløpet av den første toårsperioden i mai 2006 kan de nasjonale overgangsreglene videreføres i tre nye år, men videreføringen og reglene må da begrunnes overfor EU-kommisjonen. De siste to årene av sjuårsperioden vil det ikke være mulighet til å videreføre de nasjonale reglene. Det vil imidlertid være adgang til å innføre beskyttelsesmekanismer ved behov. Dette betyr at regjeringen kan gripe inn og begrense innvandringen fra de åtte medlemslandene overgangsreglene gjelder for, ved «alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet innenfor en bransje eller i et distrikt eller ved fare for det» (KRD 2004b). Overgangsordningene kan avvikles når som helst innenfor disse periodene.

Bondevik II-regjeringen ønsket i forkant av utvidelsen ikke å ta i bruk mulighetene for overgangsordninger, men etter hvert som nesten alle andre EØS-land varslet at de ville innføre overgangsregler, fryktet man at Norge ville motta langt flere arbeidssøkere enn det var behov for, og at dette ville føre til press på velferdsytelsene (KRD 2004b).

<sup>1</sup> For arbeidstakere fra Malta og Kypros var det ikke adgang til å innføre overgangsordninger, og disse vil holdes utenfor i denne analysen.

De norske overgangsreglene kom som et tillegg i Utlendingsforskriften (Kap. 8, §175). EØS-borgere kan i utgangspunktet fritt søke og ta arbeid i Norge, men overgangsreglene slår fast at kravet om oppholdstillatelse videreføres for borgere av EU-8 som skal arbeide i Norge også etter at disse landene ble medlem av EU. Arbeidssøkere fra de nye medlemslandene vil ha adgang til å oppholde seg i Norge for egen regning i inntil seks måneder, men oppholdstillatelse må være innvilget før de kan starte arbeidet. Vilkåret for oppholdstillatelse for denne gruppen er

- at det foreligger et konkret tilbud om arbeid undertegnet av arbeidsgiver og arbeidstaker,
- at det som hovedregel må dreie seg om heltidsarbeid, og
- at lønns- og arbeidsvilkår ikke må være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Videre ble det innført en bestemmelse i utlendingsloven om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse følges i virksomhetene. Arbeidstakere fra de nye EU-landene er kun omfattet av overgangsreglene de første tolv månedene. Etter det skal samme regler som for andre EØS-borgere ligge til grunn. Vilkårene for oppholdstillatelse gjenspeiler de to viktigste bekymringene i forkant av utvidelsen. Kravet om et konkret arbeidstilbud og heltidsarbeid er knyttet til frykten for såkalt «velferdsturisme» – man ville sikre seg at arbeidsinnvandrerne faktisk jobbet og kunne forsørge seg selv, mens kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til frykten for sosial dumping og undergraving av lønns- og arbeidsvilkår. Formuleringen om at det «som hovedregel» skal dreie seg om heltidsarbeid, er en tilpasning til forholdene i landbruket, der behovet for arbeidskraft kan variere med vær og vekstsesong (Frisvoll, Almås og Rye 2006).

Selv om overgangsreglene innebærer restriksjoner på arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene sammenliknet med arbeidsinnvandring fra andre EU-/EØS-land, innebar de nye reglene en betydelig liberalisering av vilkårene for arbeidsinnvandring fra disse landene sammenliknet med situasjonen før EU-utvidelsen. Da ble det stilt strenge krav til både typen arbeid og arbeidstakernes kompetanse, med ulike tillatelser knyttet til disse kravene.<sup>2</sup>

Med unntak av Sverige, Irland og i praksis England, ble det innført overgangsordninger i alle de gamle EU-/EØS-landene. De fleste landenes overgangsregimer bygger på strikt arbeidsmarkedsprøving og kvoter, mens Danmark valgte liknende ordninger som Norge. De norske og danske ordningene er dermed blant de

<sup>2</sup> Sesongarbeidstillatelse, spesialisttillatelse, au pair, praktikant, arbeidende gjest etc.

Overgangsordninger i ulike gamle EU-/EØS-medlemsland etter 1. mai 2004 (Boeri og Brucker 2005)

Land	Overgangsordninger
Belgia, Finland, Tyskland, Hellas, Frankrike, Luxembourg, Spania	Restriktive immigrasjonsregler med arbeidsmarkedsprøving. EU-8-borgere behandles likt som borgere fra land utenfor EU/EØS. EU-8-borgere kan søke arbeidstillatelse som kun innvilges dersom stillingen ikke kan fylles av andre EU-borgere. I Tyskland og Østerrike gjelder ordningene også tjenestevandring.
Østerrike, Italia, Nederland, Portugal	Restriktive regler for arbeidsmigrasjon med egne kvoter for EU-8-borgere.
Danmark, Norge	Fri tilgang til arbeidsmarkedet for EU-8-borgere, men krav om full stilling og nasjonale lønnsbetingelser.
Storbritannia, Irland	Fri tilgang til arbeidsmarkedet for EU-8-borgere, men med begrenset tilgang til velferdstjenester. EU-8-borgere kan miste oppholdstillatelse ved arbeidsledighet.
Sverige	Fri flyt av arbeidskraft/ingen overgangsordninger.

mest liberale, ettersom de kun stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår på nasjonalt nivå og ellers sikrer fri bevegelse for jobbsøkere. De norske overgangsreglene legger ingen rammer for hvor mange innvandrere som kan få opphold, men fungerer derimot som en midlertidig ad hoc statlig minstelønns- og arbeidstidsregulering. Den første toårsperioden for overgangsordningene utløper i mai 2006, og innen den tid må regjeringen bestemme hvor vidt dagens overgangsregime skal videreføres i tre nye år (med en begrunnelse til EU-kommisjonen), endres eller avvikles.

## **Ulike former for arbeidsmigrasjon – hvem omfattes av overgangsordningene?**

Arbeidsvandringer over landegrensene kan skje på ulike måter som omfattes av ulikt regelverk både nasjonalt og i EU/EØS, og overgangsordningene gjelder ikke alle. I vurderingen av reguleringsmekanismene er det derfor viktig å skille mellom:

1. Individuelle arbeidssøkere som søker ansettelse i en virksomhet basert i Norge.
2. Utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser.
3. Utleide arbeidstakere fra bemanningsbyrå, leiefirma eller liknende.
4. Selvstendige næringsdrivende som kommer for å utøve egen virksomhet.

I tillegg kommer uregistrert migrasjon og svart arbeid, men det vil holdes utenfor her. De forskjellige kategoriene arbeidskraft er omfattet av ulike nasjonale regler for godtgjørelse, skatt og trygd, og kan tjene som alternative kanaler for arbeidsmobilitet, og det er derfor viktig å se utviklingen i disse migrasjonsformene i sammenheng. Overgangsordningene omfatter bare individuelle arbeidssøkere som søker ansettelse i en virksomhet basert i Norge, samt utleide arbeidstakere fra leiefirmer basert i Norge. For bevegelse av tjenester, entrepriser og selvstendig næringsdrivende var det ikke anledning til å innføre overgangsordninger. Dette gjelder ikke Østerrike og Tyskland, som i forhandlingene opp mot Utvidelsestraktaten fra 2003 fikk gjennomslag for å innføre overgangsordninger også for tjenesteyting innen visse bransjer, basert på argumentet om at de tradisjonelt har vært de viktigste mottakerlandene for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. I alle de andre gamle EU-/EØS-landene gjelder imidlertid fri flyt av tjenester. Det betyr at arbeidstakere som følger med sin utenlandske arbeidsgiver, kan arbeide etter hjemlandets lønns- og arbeidsbetingelser der dette ikke er i strid med andre bestemmelser eller avtaleforhold. For Norges del betyr det så lenge den utenlandske arbeidsgiver ikke har inngått tariffavtale med et norsk fagforbund, eller eksisterende tariffavtaler innenfor det aktuelle området har blitt allmenngjort. I Danmark, som har liknende regler som de norske, gjelder overgangsreglene også utleide arbeidstakere fra personellfirmaer i de nye medlemslandene, mens disse er ikke omfattet av overgangsreglene i Norge.

## **Drivkrefter for arbeidsmigrasjon**

Ifølge Barth et al. (2004: 97) har migrasjonsforskningen gitt tre helt klare resultater med hensyn til retningen og størrelsen på flyttestrømmene mellom land og regioner: 1) Strømmene går fra relativt fattige til relativt rike områder og øker med velferdsgapet mellom hjemland og vertsland, 2) folk flytter heller kort enn langt, og 3) sannsynligheten for å flytte til et bestemt vertsland øker jo flere landsmenn som allerede bor i dette landet.

Velferdsgapet mellom EU-8 og de nordiske landene er betydelig, noe som gir sterke insentiver for migrasjon. Lønnsnivået i Polen og Baltikum ligger som tidligere nevnt på mellom 15 og 25 prosent av det norske, og kjøpekraften ligger gjennomsnittlig på 30–40 prosent av nivået i nordiske landene, hvor velferdsytelsene også er mer romslige. Arbeidsstyrken i Polen og Baltikum utgjør omtrent 17 millioner mennesker, hvorav Polen står for rundt 14 millioner alene. Til sammenlikning utgjør den samlede arbeidsstyrken i de nordiske landene tolv millioner. De nye EU-landene har en registrert arbeidsledighet på mellom ni og 18 prosent, noe

som utgjør om lag 3,4 millioner mennesker. Modernisering av landbruket, som hittil har sysselsatt 20 prosent av arbeidsstyrken, mot fem prosent i Norden, ventes å fristille betydelige arbeidskårsressurser i de kommende årene. Tilbøyeligheten til å emigrere øker med utdanningen, og de nye EU-landene i Øst-Europa har et forholdsvis høyt utdanningsnivå, spesielt blant yngre (Dølvik og Eldring 2005a,b).

Ved utvidelsen var det altså et betydelig potensial for utvandring fra EU-8. Den framtidige situasjonen i EU-8 er imidlertid mer usikker. Den demografiske utviklingen mot en stadig eldre befolkning, som bidrar til å forsterke behovet for arbeidskraft i de gamle EU-landene, vil i framtiden gjøre seg sterkere gjeldende også i de nye medlemslandene, og allerede nå ser vi tegn til økende knapphet på arbeidskraft i Polen og Baltikum, og en skjerpert kamp om arbeidskraften i Europa. Den økonomiske utviklingen i de nye EU-landene er også en avgjørende faktor. De betydelige inntektsforskjellene mellom øst og vest vil mest sannsynlig bestå i overskuelig framtid, men det er ventet at integrasjonen i EU vil føre til en utjevning over tid og således dempe drivkreftene for migrasjon. Men det er usikkert hvor raskt denne prosessen vil gå. Konservativt anslag fra før utvidelsen har estimert at det i gjennomsnitt kan ta 30 år å fjerne halve «velferdsgapet» mellom øst og vest (Boeri og Brücker 2001), men tempoet vil selvsagt variere sterkt mellom land og regioner, og nyere data antyder at den økonomiske veksten i EU-8 så langt har vært noe sterkere enn ventet. At sannsynligheten for å flytte til et bestemt vertsland øker jo flere landsmenn som allerede bor i dette landet, tilsier at migrasjonsstrømmene vil tilta etter hvert som de første pionerene har «gått opp løypa» og transnasjonale nettverk etablerer seg mellom øst og vest. Andelen med tilknytninger i nordiske land må dessuten antas å være bredere enn størrelsen på innvandrerbefolkningen fra landene skulle tilsi, ettersom det i de senere år har vært en jevn strøm av polakker og baltere som har benyttet anledningen til ferieturer, studier, sesongarbeid, uformelt arbeid, idrettsutøvelse eller vært utstasjonert i forbindelse med tjenesteyting (Østby 2003). Selv om man i framtiden må regne med økende konkurranse om å tiltrekke seg arbeidskraft, vil tilbudet av arbeidskraft som ønsker å emigrere fra avsenderlandene på kort og mellomlang sikt derfor mest sannsynlig være større enn etterspørselen etter arbeidskraft i mottakerlandene. Omfanget og karakteren av arbeidsvandringene til Norden vil derfor i stor grad betinges av etterspørselsutviklingen i de nordiske arbeids- og tjenestemarkedene, særlig i markedene for ufaglært arbeid, hvor lønnsnivået i Norden, og Norge spesielt, er høyere enn i andre vesteuropeiske land. Når det gjelder høyt kvalifisert arbeidskraft, hvor andre europeiske markeder både lønnsmessig og språklig framstår som mer attraktive enn de nordiske, vil tilbudet fra øst trolig være mer begrenset (Barth m.fl. 2004, Røed 2005). Virksomheter basert i Norge som ønsker å rekruttere arbeidskraft fra de nye EU-landene, står da overfor ulike valgmuligheter med hensyn til hva slags arbeidskraft de vil benytte. Dagens regelverk gir sterke

incentiver til å velge arbeidskraft som ikke er omfattet av overgangsreglene, for eksempel ved å kjøpe tjenester fra selskaper som er registrert i EU-8 og bringer med seg egne ansatte som kan lønnes etter hjemlandets standard. For arbeidsinnvandrere vil derimot ansettelse i virksomheter basert i Norge framstå som økonomisk mer attraktivt, ettersom de da skal lønnes etter norske vilkår. Ifølge en av våre informanter<sup>3</sup> er det derfor vanlig at utstasjonerte arbeidstakere på tjenesteoppdrag i Norge forsøker å få en slik ansettelse mens de er i landet.

## **Behov for arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet**

Et økende behov for arbeidskraft trekkes ofte fram i diskusjonene omkring arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. Norge vil få betydelige utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen de nærmeste tiårene, med flere gamle og relativt færre i yrkesaktiv alder. Dette vil blant annet få stor betydning for pensjonssystemet og for utgiftene til helse- og omsorgssektoren. På den ene siden blir det ofte hevdet at Norge trenger arbeidskraftimport for å møte den kommende eldrebølgen. På den andre siden har det av enkelte blitt hevdet at mangel på arbeidskraft er et spørsmål om lønns- og arbeidsbetingelser, og at arbeidskraftimport vil øke klasseskillene og bidra til å holde lønningene nede. Når arbeidsgivere kan importere billig arbeidskraft, trenger de ikke justere lønningene for å tiltrekke seg den nødvendige arbeidskraften i det innenlandske markedet. Slik kan det oppstå en etnisk basert underklasse konsentrert i jobber med lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere ikke vil godta (Brox 2004).

Et nasjonalt lukket og balansert arbeidsmarked uten arbeidsinnvandring er i dag et helt urealistisk scenario, men sammenhengen mellom arbeidskraftimport og lønns- og arbeidsvilkår er likevel verdt å problematisere. Vi begynner nå å se de første sporene av økt arbeidsinnvandring i norsk lønnsstatistikk. Byggebransjen har opplevd økt aktivitet og et stramt arbeidsmarked de siste årene, noe som tilsier økt lønnsvekst. Likevel var lønnsveksten i bransjen i 2005 den laveste på ti år, noe som ifølge Teknisk beregningsutvalg mest sannsynlig skyldes økt arbeidskraft- og tjenesteimport.<sup>4</sup> Hvorvidt bedre lønns- og arbeidsbetingelser i de aktuelle bransjene kan løse problemer med mangel på arbeidskraft framfor innvandring slik det har blitt hevdet, kommer imidlertid an på hva slags arbeidskraftmangel

<sup>3</sup> Norsk-polakk ansatt i en norsk fagforening som jobber med henvendelser fra arbeidsinnvandrere fra EU-8.

<sup>4</sup> Dagens Næringsliv 22.02.06.

det er snakk om. Når det gjelder lokal mangel på arbeidskraft, kan bedre lønns- og arbeidsbetingelser vri tilbudet av arbeidskraft mot bestemte yrker eller bransjer. Hvis det for eksempel er knapphet på rengjøringspersonale, men overskudd av butikkpersonale, så kan bedre betingelser i rengjøring få flere butikkansatte til å bytte beite. Når man snakker om å importere arbeidskraft for å ta jobbene nordmenn ikke vil ha, er det dermed et spørsmål om betingelser, og arbeidskraftimport kan da gjøre at arbeidsgivere «slipper» å oppjustere disse.

Demografisk betinget mangel på arbeidskraft som følge av eldrebølge og lave fødselstall, kan derimot ikke løses ved å oppjustere lønns- og arbeidsbetingelser. For å møte denne typen mangel på arbeidskraft, vil økt arbeidsinnvandring være en reell mulighet til å øke den totale arbeidsstyrken. Men det må tas høyde for at også innvandrere blir gamle og syke, trenger omsorgstjenester, får barn som går på skole osv. Andre tiltak som kan møte problemene knyttet til eldrebølgen, kan være økt pensjonsalder/mindre bruk av førtidspensjon, raskere og mer effektivt utdanningssystem, tiltak for høyere sysselsetting og mindre deltidsarbeid, redusert sykefravær o.l.

Sesong- og konjunkturavhengig mangel på arbeidskraft er en tredje type arbeidskraftmangel som er viktig i denne sammenheng. Dette gjelder særlig byggenæringen, som opplever store konjunkturmessige svingninger, og jordbruket, som har et stort behov for ekstra arbeidskraft i sommermånedene. Denne typen arbeidskraft kan vanskelig skaffes til veie ved hjelp av justerte lønns- og arbeidsbetingelser så lenge det ikke finnes et betydelig overskudd av arbeidskraft i form av arbeidsledighet og undersyssetting.

Alle disse formene for arbeidskraftmangel gjør og vil fortsatt gjøre seg gjeldende i Norge, og det er ikke bare lett å skille dem fra hverandre. Det er i dag stor etterspørsel etter arbeidskraft i byggenæringen, og Norge vil på sikt trenge flere ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Norge vil merke effekten av den kommende eldrebølgen, selv om vi ikke er blant de landene i Europa som vil bli hardest rammet (Østby 2004). Samtidig finnes det et visst arbeidskraftpotensial blant arbeidsledige og ikke (eller under-) sysselsatte. Men mange av disse har vansker som gjør at de ikke uten videre er mobiliserbare i de aktuelle bransjene. Det er også et spørsmål om en kompetansetilpasning. Deltidsarbeidende kvinner er trolig den største ubrukte arbeidskraftreserven i Norge, men det er mange ting som gjør at de ikke uten videre trekkes til ledige fulltidsjobber i industrien, bygg- og anlegg eller går fra deltid til heltid i omsorgssektoren, og som ikke har noe med lønns- og arbeidsbetingelser å gjøre.

## Datakilder

Det finnes i dag lite data om arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i EU/EØS. UDI registrerer alle som søker om førstegangs arbeidstillatelse og fornyelser av arbeidstillatelse i Norge i henhold til overgangsreglene. Tallene angir antall gyldige tillatelser på et bestemt tidspunkt eller som har blitt innvilget i et gitt tidsrom. Det er ikke mulig å si om innehaverne av disse tillatelsene faktisk befinner seg i Norge på de angitte tidspunkt, men det er grunn til å anta at de fleste benytter seg av tillatelsene.

En annen måte å skaffe informasjon om arbeidsinnvandrere på, er å se på eksisterende arbeidstakerforhold som registreres i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken til Statistisk sentralbyrå. Den ordinære sysselsettingsstatistikken dekker bare sysselsetting blant de som er registrert bosatt i Norge. Hovedregelen er at man skal forvente å oppholde seg minst seks måneder i landet for å bli registrert som bosatt. Mange arbeidstakere fra de nye EU-landene kommer i utgangspunktet for kortere tidsperioder og registreres derfor ikke som bosatte. Mange av de som ansettes i virksomheter basert i Norge vil likevel fanges opp i statistikken, og SSB har de siste årene også laget statistikk over ikke bosatte sysselsatte. Disse dataene er basert på flere ulike registre. De viktigste er Rikstrygdeverkets arbeidstakerregister, Skattedirektoratets lønns- og trekkoppgaverregister, selvangivelsesregisteret og Enhetsregisteret/Bedrifts- og foretaksregisteret. Statistikken tar utgangspunkt i en uke i november hvert år. Tallene for 2005 er ikke klare, og vil først bli publisert i juni 2006. I dette notatet presenteres noen foreløpige tall for 2005, som kun er basert på Rikstrygdeverkets arbeidstakerregister. Dette skal fange opp de aller fleste ordinære arbeidsforhold, men det er svakheter ved materialet – på den ene siden knyttet til manglende innmelding, særlig av de minste arbeidsforholdene, og på den andre siden er det underrapportering av utmeldinger fra registeret, slik at arbeidsforhold som er avsluttet fortsatt står registrert. I den ferdige registerbaserte sysselsettingsstatistikken benyttes Lønns- og trekkoppgaverregisteret til å filtrere bort arbeidsforhold som kan være avsluttet. Dersom et arbeidsforhold står registrert som aktivt i arbeidstakerregisteret, men ikke står oppført med utbetaling av lønn for siste periode i LTO, antar man at arbeidstakerforholdet kan være avsluttet, og det filtreres bort i den ferdige sysselsettingsstatistikken. Ved å sammenlikne med tallene for 2003 og 2004 kan vi imidlertid få et inntrykk av hvor mange dette gjelder. Det er viktig å presisere at de som står oppført i syssel-

settingsstatistikken ikke er identiske med dem som har fått innvilget arbeidstillatelse. Våre sysselsettingstall gjelder kun arbeidstakere som ikke er registrert bosatte, det vil si at de ved ankomst ikke er forventet å oppholde seg i landet mer enn seks måneder. Mange av de som får innvilget arbeidstillatelse blir registrert som bosatte, noe som gjenspeiles i en betydelig økning i antall bosatte innvandrere fra de nye EU-landene. En del av de ikke registrert bosatte lønnsstakerne i statistikken er dessuten registrert som selvstendig næringsdrivende med enkeltpersonsforetak, og er dermed ikke å regne som individuelle arbeidsinnvandrere og ikke omfattet av overgangsordningene. Dette gjelder 15 prosent av de ikke bosatte registrerte sysselsatte i 2005. For 2003 og 2004 er dette tallet nesten dobbelt så høyt. Dette kan gjenspeile en reell endring, men det kan også skyldes at tallene for 2005 ikke fanger opp like mange selvstendig næringsdrivende som sysselsettingstallene fra 2003 og 2004, som er basert på noen flere kilder. For nærmere beskrivelse av sysselsettingsstatistikken, se SSB-rapporten: *Sysselsatte og registrerte arbeidsledige på korttids opphold i Norge* (Berge, Næsheim og Østvedt 2006). Når det gjelder ansatte i utenlandske virksomheter på tjenesteoppdrag, skal disse registreres i Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Man regner imidlertid med at det er betydelig underrapportering til SFU. Utstasjonerte arbeidstakere registrert i SFU er ikke med i våre tall her.

Fafo har i forbindelse med sitt strategiske instituttprogram omkring arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen, gjennomført en bedriftssurvey om arbeidskraftsstrategier i fire utvalgte bransjer. Daglig leder eller stedfortredende i 1727 virksomheter innen bygg og anlegg, 2009 virksomheter innen industrien og 1058 virksomheter innen hotell og restaurant ble intervjuet. Til sammen har representanter for 4794 virksomheter svart på spørreskjemaet. Undersøkelsen ble gjennomført i januar og februar 2006, og ble avsluttet få dager før dette notatet gikk i trykken. Resultatene vil bli utgitt i en kommende rapport, men noen få smakebiter vil bli presentert her.

## **Individuell arbeidsinnvandring to år etter EU-utvidelsen**

Etter at Norge innførte innvandringsstopp i 1975, ble det innført strenge regler for hvem som fikk anledning til å søke arbeid i Norge fra utlandet utenfor Norden. I de neste tiårene var det hovedsakelig eksperter fra USA og Vest-Europa som fikk arbeidstillatelse i Norge. Med EØS-medlemskapet i 1994 ble det åpnet opp for arbeidsinnvandring fra hele EU-området, men det var på 1990-tallet få som benyttet seg av denne muligheten. Samtidig hadde det utover 80- og 90-tallet kommet et stadig økende antall flyktninger og familieinnvandrere, som nå utgjorde den viktigste kanalen for innvandring til Norge (Kjeldstadli 2003). Reglene for sesongarbeid i jordbruket ble lempet på utover 1990-tallet, og lenge var det en spesialistkvote på 5000 i året som man ikke klarte å fylle. Da åtte lavkostland i den tidligere østblokken ble med i EUs indre marked med fri flyt av arbeidskraft, representerte det dermed en dramatisk endring av rammebetingelsene for norsk innvandringspolitikk.

Som nevnt er informasjonen om arbeidsinnvandrere fra EU-8 i Norge relativt begrenset. Her vil vi hovedsakelig benytte tre ulike kilder til å si noe om erfaringene med arbeidsinnvandring til Norge fra de nye EU-landene. Først vil vi ta for oss statistikken basert på arbeidstillatelser til innvandrere fra nye EU-land i henhold til overgangsreglene, deretter vil vi se på ikke bosatte arbeidsinnvandrere i norsk sysselsettingsstatistikk, og til slutt vil vi presentere noen foreløpige tall fra Fafos bedrifts survey omkring norske virksomheters bruk av arbeidskraft fra EU-8.

### **Arbeidstillatelser til innvandrere fra ny EU-land**

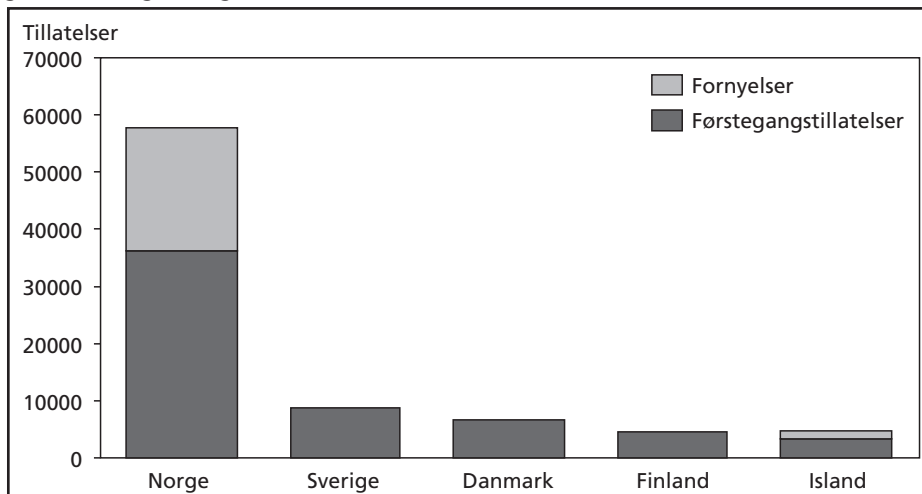
I forkant av EU-utvidelsen var det på den ene siden en utbredt bekymring for at det ville komme en uhandterlig flom av arbeidssøkere både til Norge og til andre gamle EU-/EØS-land. På den andre siden ble det advart mot at overgangsordningene var alt for strenge, og at de i praksis ville utgjøre en uoverstigelig barriere mot arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene til Norge. Ingen av disse spådommene har slått til så langt.

Det har ikke kommet noen voldsom bølge av migranter fra øst mot vest, men det er store forskjeller mellom ulike europeiske land, og tilstrømningen er økende. Av de nordiske landene mottar Norge klart flest, noe som viser at overgangsordningene ikke har utgjort noen uoverstigelig barriere. Det er ingen entydige forklaringer på forskjellene mellom ulike land, men tilstrømningen gjenspeiler forskjeller i etterspørsel, regelverk og migrasjonskanaler. Frankrike, som har en streng overgangsordning, har for eksempel bare gitt 1600 tillatelser til polske arbeidstakere siden utvidelsen, mens Irland, som ikke har overgangsordning, hadde mottatt over 125 000 arbeidssøkere fra EU-8 høsten 2005, og England over 235 000. Aller flest har likevel kommet til Tyskland, som har strenge overgangsordninger. Tyskland, som også tidligere har vært det viktigste mottakslandet for arbeidsinnvandring fra EU-8, har gitt cirka 500 000 tillatelser – hovedsakelig til korttids- og sesongarbeid. Også Østerrike har strenge overgangsordninger, men har likevel gitt rundt 125 000 tillatelser (Dølvik og Eldring 2006).

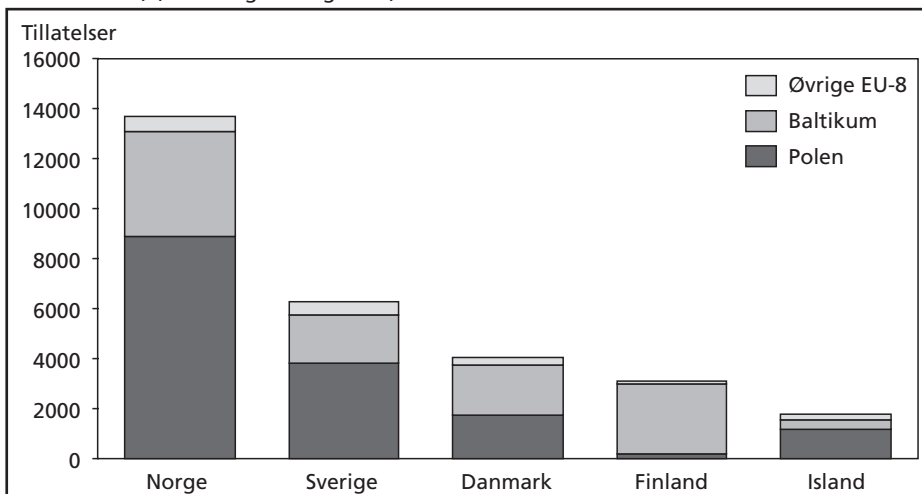
Forskjellene mellom de nordiske landene er også store. I 2005 ble det i Norden samlet utstedt nesten 34 000 førstegangstillatelser til nye EU-borgere, samt 19 000 fornyelser, hvorav Norge sto for de aller fleste. Totalt sett var det ved inngangen til 2006 i Norden innvilget 59 499 førstegangstillatelser/søknader om EØS-tillatelser fra EU-8-borgere siden 1. mai 2004, samt 22 970 fornyelser. Norge har utstedt mer enn to tredeler av tillatelsene i Norden siden 1. mai 2004 – 36 276 førstegangstillatelser og 21 460 fornyelser – til sammen 57 736. Den store forskjellen mellom Norge og Sverige antyder at migrasjonen i stor grad er etterspørselsdrevet. Norge, som har overgangsordninger, har opplevd en langt sterkere etterspørsel etter arbeidskraft og da særlig i enkelte bransjer, enn Sverige, som ikke har overgangsordninger. Dessuten kan man tenke seg at det er selvforsterkende mekanismer som gjør seg gjeldende gjennom migrasjonsnettverkene etter hvert som det knyttes stadig flere kontakter mellom avsender- og mottakerland.

Forskjeller mellom landene med hensyn til registrering gjør at tallene i figur 1 er noe misvisende. Over 60 prosent av tillatelsene gitt i Norge gjelder tillatelser til arbeid under tre måneder – noe som ikke registreres i Sverige og Finland. Hvis man kun ser på tillatelser over tre måneder, er forskjellene derfor mindre (se figur 2). Norge skiller seg likevel ut som det viktigste mottakerlandet i Norden. Av totalt 28 933 nordiske tillatelser med over tre måneders varighet som ble innvilget i perioden 1. mai 2004 – august 2005, ble nærmere halvparten, 13 701, utstedt i Norge, 6283 i Sverige, 4047 i Danmark og 1791 på Island. At en arbeidstillatelse er gyldig i kun tre måneder, betyr likevel ikke at arbeidsforholdet nødvendigvis opphører og at migranten reiser ut av landet, ettersom det ikke finnes noen data på hvor mange som forlater Norge. Som vi har sett, søker mange om fornyelser, men vi må også anta at noen fortsetter å arbeide uten å være registrert etter at

Figur 1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra EU-8 i perioden 1. mai 2004 – 31. desember 2005, etter nordisk mottakerland (se tabell A i vedlegg for kilder og presiseringer) (Dølvik og Eldring 2006)

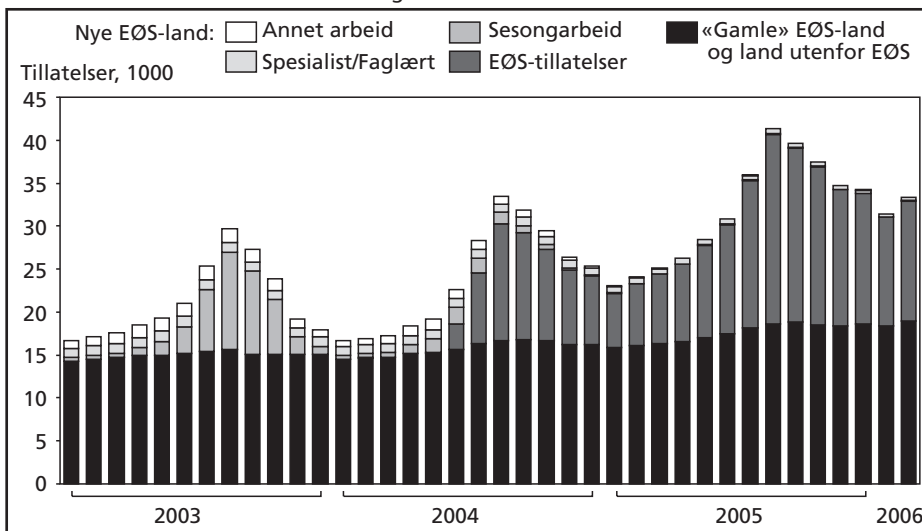


Figur 2 Antall innvilgede førstegangs EØS-tillatelser til arbeidstakere fra EU-8 i perioden mai 2004 – august 2005, etter avsender- og mottakerland. Tillatelser med varighet over 3 måneder. Kilde: Utlendingsdirektoratet, Norge (i samarbeid med utlendingsmyndighetene i de nordiske land) (Dølvik og Eldring 2006)



arbeidstillatelsen ikke lenger er gyldig, jobber som selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere, eller jobber svart.

Figur 3 Netto beholdning. Antall gyldige tillatelser i Norge den første hver måned 1. januar 2003 – 1. februar 2006. Kilde: Utlendingsdirektoratet



Til nå har vi presentert brutto antall tillatelser som er gitt over et lengre tidsrom. Det er viktig å presisere at dette ikke er et tall på hvor mange arbeidsinnvandrere som til enhver tid befinner seg i det norske arbeidsmarkedet. Da er det mer nærliggende å se på netto beholdning av arbeidstillatelser som til enhver tid er gyldige. Her er det store, men minkende sesongmessige variasjoner, som gjenspeiler det store antallet sesongarbeidere i jordbruket i sommersesongen. Et foreløpig toppunkt ble nådd 1. august 2005, med 22 777 gyldige tillatelser. Den 1. januar 2006 var det nesten 10 000 færre gyldige tillatelser enn i august, men likevel en dobling fra januar 2005. Økningen fortsatte i januar, da det ble innvilget 2478 nye tillatelser – over dobbelt så mange som i januar 2005.

Tabell 1 Innvilgede arbeidstillatelser til EU-8 borgere – førstegangs og fornyelser. Vedtak 01.01.05 – 31.12.05, etter varighet av tillatelse. Kilde: Utlendingsdirektoratet

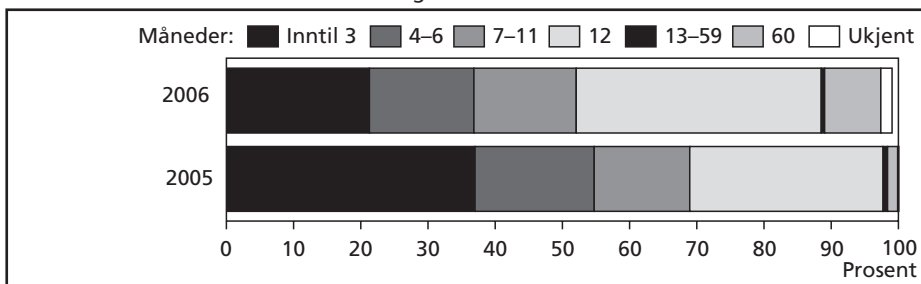
Tillatelse	Varighet							Totalt
	Inntil 3 mnd	4-6 mnd	7-11 mnd	12 mnd	13-59 mnd	60 mnd	Ukjent*	
Førstegangs	9764	2520	1410	4994	66	277	53	<b>19084</b>
Fornyelser	10016	2379	921	2283	97	1811	11	<b>17518</b>
<b>Totalt</b>	<b>19780</b>	<b>4899</b>	<b>2331</b>	<b>7277</b>	<b>163</b>	<b>2088</b>	<b>64</b>	<b>36602</b>
Andel	54,0%	13,4%	6,4%	19,9%	0,4%	5,7%	0,2%	100%
Akkumulert	54,0%	67,4%	73,8%	93,7%	94,1%	99,8%	100,0%	

\* I tillatelser hvor «gyldig fra» eller «gyldig til» dato mangler, kan ikke varighet bestemmes.

De fleste tillatelsene som ble gitt i 2005 var til kortvarig arbeid under seks måneder, og tillatelser under tre måneder utgjør over halvparten av alle innvilgede tillatelser. Andelen kortvarige tillatelser er enda høyere blant fornyelser enn førstegangstillatelser. Sesongarbeid til jordbruket i sommermånedene utgjør mest sannsynlig en stor del av de kortvarige tillatelsene. Hvis vi derimot kun ser på tillatelser som er innvilget i januar, og sammenlikner tillatelser innvilget den første måneden i 2006 med tilsvarende tall for 2005, er det noen interessante forskjeller. På denne tiden av året er det ingen som søker tillatelse til sesongarbeid i jordbruket, og andelen korttidstillatelser er derfor langt lavere. I januar 2006 ble det innvilget 2478 tillatelser – mer enn det dobbelte enn året før, da 1224 tillatelser ble gitt i januar. Økningen var særlig sterk for tillatelser med en varighet på tolv og 60 måneder. Økningen i tillatelser av 60 måneders varighet gjenspeiler at man etter tolv måneders oppholdstillatelse ikke lenger er omfattet av overgangsordningene og får rett til fem års EØS-tillatelse på samme vilkår som andre EØS-borgere. Det er imidlertid en viss usikkerhet omkring hvordan tolv månedersregelen skal tolkes i forhold til kravet om norsk lønn. Man kan anta at de færreste vil gå ned i lønn etter å ha jobbet for norske vilkår i ett år. Andelen tillatelser med en varighet på inntil seks måneder har gått ned fra 55 prosent i januar 2005 til 38 prosent i januar 2006. Dette tyder på en viss glidning mot arbeid av lengre varighet.

Polen er det viktigste avsenderlandet for arbeidsmigranter fra EU-8, med Litauen som nummer to et godt stykke bak. Fra landene utenom Polen og Baltikum har det bare kommet begrensede antall arbeidsinnvandrere. Syttifem prosent av de individuelle arbeidsinnvandrerne er menn. Det er ikke store variasjoner i kjønnsfordelingen mellom de ulike avsenderlandene. Andelen kvinner er minst blant polakkene, med 22 prosent, og størst blant latvierne, med 37 prosent.

Figur 4 Andel innvilgede arbeidstillatelser til EU-8 borgere i januar etter varighet. 2005 sammenliknet med 2006. Kilde: Utlendingsdirektoratet



Tabell 2 Tillatelser til arbeid 2005, etter kjønn og avsenderland. Totaltall

Land	Kvinner	Menn	Totalt
Polen	5321	18510	23831
Litauen	2522	6301	8823
Latvia	553	942	1495
Estland	266	705	971
Slovakia	252	528	780
Tsjekkia	174	239	413
Ungarn	82	176	258
Slovenia	8	18	26
Total	9178	27419	36597
Total %	25%	75%	100%

## Arbeidsinnvandrere i norsk sysselsettingsstatistikk

Hittil har vi sett på antall arbeidstillatelser som blir innvilget av Utlendingsdirektoratet. En annen måte å finne informasjon om individuelle arbeidsinnvandrere på, er å gå til sysselsettingsstatistikken og finne de som blir registrert som ansatte i det norske arbeidsmarkedet. SSBs sysselsettingsstatistikk for 2005 vil ikke være ferdig før i juni, men her vil vi presentere foreløpige tall basert på arbeidstakerregisteret, som er den viktigste kilden. Man regner med at en del utmeldinger ikke blir rapportert til arbeidstakerregisteret, og at det derfor står oppført en del arbeidsforhold som i realiteten er avsluttet. I den ferdige sysselsettingsstatistikken for 2003 og 2004 har man brukt oppføringer i Lønns- og trekkoppgaverregisteret (LTO) til å filtrere bort arbeidsforhold der det ikke er innrapportert utbetaling av lønn over en viss periode og som man derfor tror kan være avsluttet. Tallene for 2005 er ikke filtrert på denne måten, men ved å se hvor stor andel som ble filtrert bort i 2003 og 2004, har vi estimert det tilsvarende antallet for 2005.

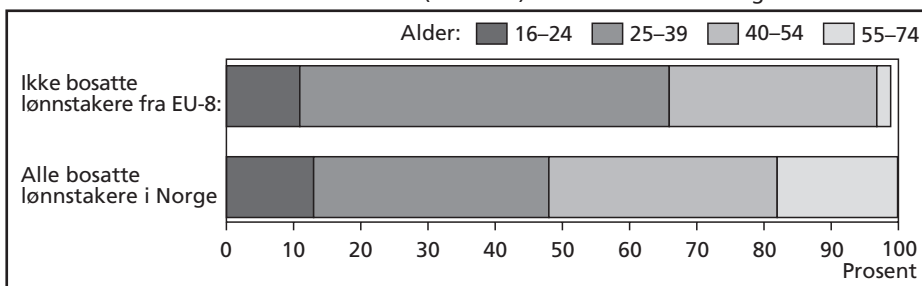
Tabell 3 Lønnstakere ikke registrert bosatt, fra nye EU-land, i alderen 16–74 år. Kilde: SSB/Fafo

	4. kvartal 2003	4. kvartal 2004	4. kvartal 2005 (Estimert)	4. kvartal 2005 (Ikke filtrert)
Polen	744	2148	4170	6836
Litauen	188	757	1457	2389
Andre EU-8-land	185	380	806	1321
EU-8 totalt	1117	3285	6433	10546

I november 2005 sto 10 546 ikke bosatte arbeidstakere fra EU-8 oppført i arbeidstakerregisteret. SSB har tidligere filtrert bort i underkant av 40 prosent av de registrerte, fordi de ikke er oppført i LTO og derfor kan ha avsluttet arbeidsforholdet. Når vi estimerer antallet i 2005 ved å trekke fra like mange, får vi 6433 personer. Dette er likevel nesten en dobling i forhold til sysselsettingstallene fra året før. Det er likevel fortsatt et misforhold mellom antall gyldige arbeidstillatelser – i november 2005 var det over 15 000 gyldige tillatelser – og hvor mange individuelle arbeidstakere som fanges opp i sysselsettingsstatistikken. Dette kan bety tre ting: Det kan være at mange ikke benytter seg av arbeidstillatelsen, men det er lite trolig at dette gjelder så mange. Det kan hende at mange aktive arbeidsforhold ikke blir innrapportert til lønns- og trekkoppgaverregisteret, og at det dermed filtreres bort for mange i sysselsettingsstatistikken. Det betyr i så fall at de ikke filtrerte tallene er mer reelle enn de estimerte. Eller det kan være at mange arbeidsgivere ikke rapporterer inn arbeidsforholdet i det hele tatt, selv om man er rapporteringspliktig for alle arbeidsforhold fra dag én. Ifølge SSB gjelder dette antakelig særlig kortvarige arbeidsforhold (Berge, Næsheim og Østvedt 2006). Uansett ser det altså ut til at mange arbeidsgivere unnlater å rapportere arbeidsforholdet til Rikstrykdeverkets arbeidstakerregister og/eller Lønns- og trekkoppgaverregisteret. Manglende overholdelse av reglene for innrapportering kan gi grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt overgangsreglene knyttet til lønn og arbeidstid også brytes, men det finnes ikke data som kan si noe mer om dette.

Arbeidstakerregisteret registrerer informasjon om arbeidstakernes alder, kjønn, næring, hvor de er sysselsatt og antall ansatte i virksomheten der de jobber. Aldersmessig skiller arbeidsinnvandrerne seg fra den øvrige arbeidsstyrken i Norge ved at det er relativt flere unge voksne mellom 25 og 39 år, og langt færre over 55 år.

Figur 5 Sysselsatte 16–74 år, etter alder. Alle lønntakere i Norge og ikke bosatte lønntakere fra EU-8. 4. kvartal 2005. Ikke filtrerte tall (N=10546). Kilde: Arbeidstakerregisteret/Fafo



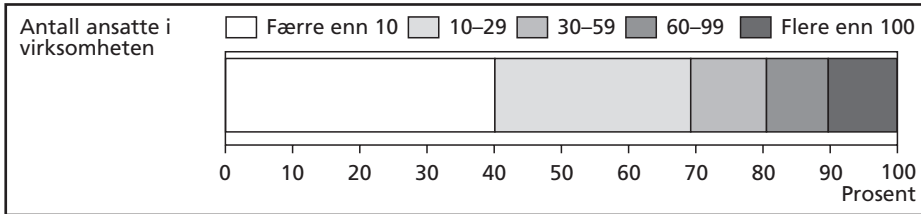
Tabell 4 Andel ikke bosatte lønnstakere fra EU-8, etter næring. 4. kvartal 2005. Ikke filtrerte tall (N=10546). Kilde: Arbeidstakerregisteret/Fafo

Næring	Prosent
Bygg og anlegg	27
Forretningsmessig tjenesteyting	20
Jordbruk, skogbruk, fiske	16
Industri	11
Varehandel	3
Helse- og sosialtjenester	2
Andre sosiale og personlige tjenester	2
Hotell- og restaurantvirksomhet	1
Transport og kommunikasjon	1
Annet	1
Uoppgitt/ selvstendige	15
<b>Totalt</b>	<b>100</b>

Over en fjerdedel av de registrerte ikke bosatte lønnstakerne fra EU-8 er ansatt i bygge- og anleggsvirksomhet. I tillegg er om lag en femtedel ansatt innenfor forretningsmessig tjenesteyting, noe som inkluderer bemanningstjenester. Vi kan regne med at nesten alle disse jobber som utleid arbeidskraft, og at mange jobber innen bygg- og anlegg, samt en del innen industrien. Seksten prosent er registrert ansatt i jordbruket. Disse tallene er basert på en uke i slutten av november, og vi må regne med at dette tallet ville vært langt høyere om sommeren. Sesongarbeidere fra Polen og Litauen har vært et fast innslag i norsk landbruk siden begynnelsen av 1990-tallet. Før utvidelsen var det strenge krav til type arbeid som skulle utføres, og de fleste jobbet med typisk sesongarbeid, som høsting av frukt og bær. Med EU-utvidelsen og overgangsreglene kan arbeidsinnvandrere bli så lenge de vil, forutsatt at de skaffer seg arbeid, og det stilles ingen krav om hva slags arbeid som utføres. Arbeidsinnvandrerne fra EU-8 til jordbruket, som tidligere kun jobbet med sesongarbeid, kan nå melke kyr, vedlikeholde bygninger, rydde skog, kappe ved, jobbe som håndlangere og leies ut som arbeidskraft til andre oppdragsgivere. Man kan se de første tendensene til en kvalitativ endring av bruken av østeuropeisk arbeidskraft i landbruket, fra rent sesongarbeid til arbeid av ulik art og lengre varighet (Frisvoll, Almås og Rye 2006). Kilder i byggenæringen kan blant annet fortelle om bønder som har arbeidstakere fra EU-8 som bor på gårdene, og som leies ut til bygningsarbeid utenom sesongen.

Femten prosent av de ikke bosatte sysselsatte fra EU-8 er ikke oppført med næring. Dette gjelder i første rekke selvstendig næringsdrivende med enkeltper-

Figur 6 Antall ansatte i virksomheten der ikke registrert bosatt lønntaker fra EU-8 er sysselsatt. Ikke filtrerte tall. Kilde: Arbeidstakerregisteret/Fafo



sonsforetak. Disse kan være engasjert innenfor en rekke ulike bransjer, men vi vet at bruk av denne typen arbeidskraft er utbredt innen bygg- og anlegg og håndverksfag. Industrien sysselsetter elleve prosent av de registrerte arbeidstakerne fra EU-8, og dette gjelder særlig næringsmiddel- og trelastindustrien. De øvrige er ansatt innenfor varehandel (3%), helse- og sosialtjenester (2%), andre sosiale og personlige tjenester (2%), hotell- og restaurantvirksomhet (1%), transport og kommunikasjon (1%) og annet (1%).

Kvinneandelen er enda lavere i sysselsettingsstatistikken enn i statistikken over innvilgede arbeidstillatelser – kun tolv prosent av de registrerte ikke bosatte lønntakerne fra EU-8 er kvinner, mot 25 prosent av de som har fått innvilget oppholdstillatelse. Det kan tyde på at kvinnene i enda større grad enn menn jobber i det uformelle arbeidsmarkedet. Vi kan for eksempel anta at mange jobber svart i private husholdninger. Av de som er registrert, jobber de fleste innenfor jordbruk (35%), forretningsmessig tjenesteyting, inkludert vikarbyråer (14%), lønnet arbeid i private husholdninger (10%), industrien – hovedsakelig næringsmiddelindustrien (8%), helse- og sosialtjenester (6%), varehandel (6%), hotell- og restaurantvirksomhet (5%) og bygg- og anleggsvirksomhet (5%).

Enhetsregisteret har opplysninger om antall ansatte i virksomheten der arbeidstakerne er ansatt. For de ikke bosatte registrerte lønntakerne fra EU-8, mangler det imidlertid informasjon om bedriftstørrelse for hele 43 prosent av de ansatte. Når vi ser på de øvrige, finner vi at 41 prosent jobber i små bedrifter med under ti ansatte, og hele 70 prosent i virksomheter med under 30 ansatte. Kun ti prosent jobber i store bedrifter med mer enn 100 ansatte. Ikke bosatte arbeidssinnvandrere fra EU-8 skiller seg dermed fra resten av arbeidsstyrken. Blant alle lønntakere i Norge er det bare 23 prosent som jobber i småbedrifter med under ti ansatte, mens 33 prosent er ansatt i store bedrifter med mer enn 100 ansatte (Arbeidskraftundersøkelsen 2005).

Arbeidstakerregisteret registrerer også avtalt arbeidstid. Tallene herfra viser at de aller fleste jobber heltid. Under fire prosent av ikke registrert bosatte lønntakerne fra EU-8 har avtalt mindre enn 30 timers ukentlig arbeidstid. Dette er i tråd med overgangsreglene, som krever avtale om fulltids arbeid for å få arbeidstillatelse.

Frykten for «velferdsturisme» var en viktig begrunnelse for innføring av overgangsordningene. Denne frykten har i ettertid vist seg lite berettiget. Det rapporteres i dag ikke om økt belastning på velferdsytelser, og andelen arbeidsledige blant innvandrere fra EU-8 er svært lav. I tredje kvartal 2005 var det i gjennomsnitt kun registrert 316 helt ledige i denne gruppen (Langeland 2005).

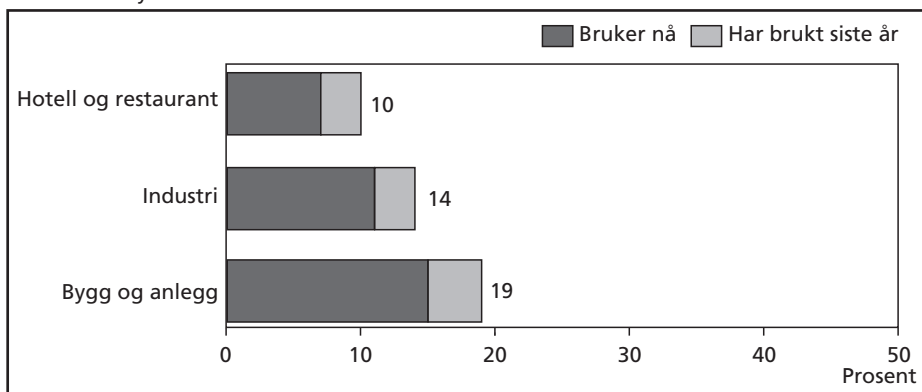
## Norske virksomheters bruk av arbeidskraft fra EU-8

I januar og februar 2006 gjennomførte Fafo i samarbeid med Norstat en bedrifts-urvey i fire utvalgte bransjer omkring bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene. Totalt ble daglig leder ved 4794 virksomheter intervjuet. De fire bransjene var bygg og anlegg (N=1727), industri (N=2009) og hotell og restaurant (N=1058).

Alle virksomhetene ble spurt om de benyttet arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra de nye EU-landene. Flest brukere var det innen bygg og anlegg, der 19 prosent svarte at de benytter eller har benyttet arbeidskraft fra EU-8. I industrien var det elleve prosent som svarte ja, mens ti prosent innen hotell og restaurant svarte at de benytter eller har benyttet arbeidskraft fra EU-8.

De som svarte bekreftende på at de benyttet denne typen arbeidskraft fikk deretter en lang rekke spørsmål omkring motiver for, erfaringer med og vurderinger omkring bruken av ulike typer arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Spørsmålene knyttet an til ulike temaer, som virksomhetsstrategier, økonomi, kompetanse, språk, konkurransesituasjon og organisering. De som svarte negativt på om de

Figur 7: Andel virksomheter som nå benytter eller i løpet av siste år har benyttet arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra EU-8 i Norge (N=4794) Kilde: Fafos bedriftssurvey 2006



benyttet denne typen arbeidskraft ble spurt om årsakene til dette. Undersøkelsen tok også for seg direkteinvesteringer og outsourcing til EU-8. De første foreløpige svarene ble klare få dager før dette notatet gikk i trykken, og noen smakebiter fra disse presenteres her. En grundig analyse av resultatene vil bli publisert som en egen rapport i løpet av året.

Bygg og anlegg er den bransjen der flest bruker arbeidskraft i form av innleide, utstasjonerte og selvstendige arbeidstakere, med industrien på en god andreplass. Innen hotell og restaurant er det en større andel av de som benytter EU-8-arbeidskraft som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere. Andelen (av de som benytter) som har fast ansatte arbeidsinnvandrere, er relativt lik for alle bransjene – rundt 40 prosent. Forskjellen går på at virksomhetene innen bygg og anlegg og til dels også industrien i større grad benytter innleid og utstasjonert arbeidskraft, mens hotell og restaurant i større grad benytter midlertidige ansettelse. Når vi sammenlikner bruken av individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere, må vi huske at det antakelig er flere i sistnevnte gruppe ettersom disse kommer i grupper, mens de førstnevnte kommer som enkeltpersoner.

Det kan være rimelig å anta at fast ansatte arbeidsinnvandrere i stor grad går inn i virksomhetenes ordinære drift, mens midlertidig ansatte, innleide, utstasjonerte og selvstendige arbeidstakere i større grad benyttes for å dekke arbeidskraft-behovet i perioder med høy belastning. Dette stemmer også rimelig godt overens med hva respondentene svarte på spørsmålet om hvorvidt arbeidskraften fra de nye EU-landene har blitt en del av den ordinære driften, om den bare brukes i perioder med høy belastning eller begge deler.

Tabell 5 Andel av de virksomheter som benytter EU-8-arbeidskraft, som bruker ulike typer arbeidskraft fra EU-8, etter bransje. Prosent. (Flere svar mulig dersom man benytter flere typer arbeidskraft.) Kilde: Fafos bedriftssurvey 2006

	Bygg og anlegg (N=324)	Industri (N=276)	Hotell og restaurant (N=108)
Fast ansatt ***	37	36	40
Midlertidig ansatt ***	12	21	37
Innleid **	46	37	17
Ansatt hos underleverandører *	31	29	18
Selvstendig næringsdrivende/ enkeltmannsforetak *	4	3	3
Ingen av de nevnte	2	3	5

\*\*\* Omfattet av overgangsordningene

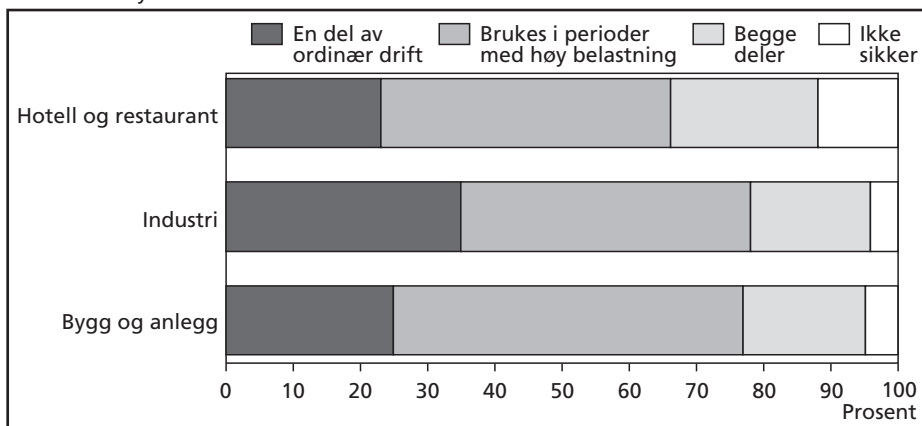
\*\* Hvis innleid fra norsk bemanningsbyrå: omfattet av overgangsordningene. Hvis innleid fra utenlandsk bemanningsbyrå: ikke omfattet av overgangsordningene

\* Ikke omfattet av overgangsordningene

Vi ser at over halvparten (52%) av respondentene innen bygg og anlegg, som er den bransjen som er preget av de største konjunkturmessige svingningene, oppgir at de kun benytter arbeidskraft fra EU-8 i perioder med høy belastning. Industrien er også utsatt for konjunktursvingninger, mens hotell og restaurant er preget av store sesongmessige variasjoner i arbeidskraftbehovet. I begge bransjene oppgir 43 prosent at de kun benytter EU-8-arbeidskraft i perioder med høy belastning. Om lag en fjerdedel innen hotell og restaurant og bygg og anlegg svarer at arbeidskraften har blitt en del av den ordinære driften, men 35 prosent innen industrien svarer det samme. Sammen med de som svarer «begge deler» utgjør det fra 43 prosent i bygg og anlegg til 53 prosent i industrien. Arbeidskraften fra de nye EU-landene utgjør altså ikke bare en fleksibel reserve som kan settes inn for å «ta toppene», men utgjør også et permanent innslag i driften i mange virksomheter.

Dette er relevant med hensyn til hva slags innvandring vi kan vente oss fra de nye EU-landene i årene framover. Vil vi se en strøm av personer som bosetter seg permanent i Norge og inngår i den ordinære norske arbeidsstyrken? Eller vil vi se økt flyt i form av svingdørsmobilitet, der personer fra de nye EU-landene utgjør en reservearmé i det norske arbeidsmarkedet, med ulike former for midlertidig tilknytning til arbeidslivet. Resultatene antyder at dersom etterspørselen i arbeidsmarkedet er det styrende for migrasjonsstrømmene, så vil begge typer migrasjon gjøre seg gjeldende, med en overvekt av den siste.

Figur 8 Har arbeidskraften fra de nye EU-landene blitt en del av den ordinære driften, brukes den bare i perioder med høy belastning eller begge deler? Etter bransje (N=708) Kilde: Fafos bedriftssurvey 2006



## **I arbeidsmarkedets randsoner?**

Etter arbeidsmiljølovens bestemmelser er midlertidige ansettelser ikke lov annet enn ved vikariater og «når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften» – for eksempel i forbindelse med sesongarbeid (Nergaard 2004). I dag er ni–ti prosent av lønnstakerne i Norge midlertidig ansatt. Dette utgjør mellom 206 000 og 230 000 ansatte i det norske arbeidsmarkedet. Av 36 000 førstegangstillatelser som hittil er gitt til EU-8–borgere, gjelder 70 prosent midlertidig arbeid under seks måneder, og 56 prosent gjelder under tre måneder. De siste seks månedene har netto gyldige tillatelser den første i hver måned i snitt ligget over 15 000. Regnet i antall personer som til enhver tid jobber midlertidig i det norske arbeidsmarkedet, representerer disse altså en økning på over fem prosent. Regnet i antall personer som i løpet av et år jobber midlertidig, er økningen dobbelt så stor. I tillegg kommer et ukjent, men antakelig minst like høyt antall tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende som også jobber på midlertidige oppdrag. Resultatene fra Fafos bedriftsundersøkelse viser også at et flertall av de virksomhetene som benytter arbeidskraft fra EU-8, bruker denne som reservearbeidskraft som settes inn i perioder med høy belastning. Den økte arbeidskraftmobiliteten etter EU-utvidelsen representerer altså ikke bare et ekstra tilfang til arbeidsstyrken, men også en betydelig fleksibilisering av arbeidsmarkedet. Foreløpig ser det ut til at størstedelen av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene har gått inn i randsonene av det norske arbeidsmarkedet. Det er for tidlig å si noe om utviklingen på sikt, men et avgjørende spørsmål er hvorvidt de i framtiden vil utgjøre en reservearmé i periferien, eller om de vil integreres i det mer ordinære arbeidslivet.

## **Gjestearbeidere eller nye landsmenn?**

Spørsmålet om arbeidsinnvandrernes posisjon i arbeidsmarkedet er nært forbundet med hvor varig og stabil migrasjonen er. Dels henger dette sammen med etterspørselen i det norske arbeidsmarkedet. Dels avhenger det av motiver og vurderinger hos arbeidsinnvandrere selv. Mange legger ut med den hensikt å arbeide hardt en avgrenset periode og vende hjem med oppsparte midler, mens andre reiser ut med tanke på å slå seg ned permanent i et nytt land. Når det gjelder arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, finnes det ingen systematisk kunnskap om deres hensikter. Det er ikke gitt at det er sammenfall mellom arbeidsinnvandrernes ønsker og norske bedrifters behov. Til slutt henger det også sammen med institusjonelle forhold og politikk i vertslandene. Tradisjonelle innvandrings-

land som USA, Canada og Australia, samt Frankrike som med sin republikanske arv har ført en offensiv «forfranskningspolitikk», anser i stor grad nye innvandrere som fullverdige medborgere med alle de rettigheter det innebærer, fra de får opphold i landet. Andre land har ført en mer eksklusiv rettighetspolitikk, der innvandrere anses som gjestearbeidere som forventes å reise tilbake til sine hjemland etter avsluttet arbeid. I Europa er det særlig Tyskland, Sveits og Østerrike som har stått for gjestearbeiderpolitikken, mens internasjonalt er det gulfstatene i Midt-østen som har gått lengst i sin gjestearbeiderpolitikk. Flere av landene baserer mye av sin økonomi på såkalte «contract workers» fra fattigere land i Asia, som jobber på tidsavgrensede kontrakter til arbeidsvilkår langt under nasjonale standarder, med få rettigheter i vertslandene. I Kuwait utgjør for eksempel slike contract workers over 80 prosent av arbeidsstyrken.<sup>5</sup>

De europeiske erfaringene har vist at arbeidsmigrasjon har en tendens til å bli langt mer stabil enn hva både migrantene selv og myndighetene i vertslandene gjerne har tenkt på forhånd. I dag bor nesten 2,4 millioner såkalte gjestearbeidere (gastarbeiter) fra Tyrkia og deres barn og barnebarn i Tyskland. De pakistanske arbeidsinnvandrere som kom til Norge før innvandringsstoppen i 1975, hadde i liten grad planlagt å slå seg ned permanent, men i dag utgjør de og deres familier den største minoritetsgruppen i Norge. De nordiske landene har på den annen side hatt et åpent arbeidsmarked i etterkrigsperioden, men arbeidsinnvandrere fra nordiske land har i mindre grad etablert seg permanent i Norge. Til gjengjeld har vi fått et større innslag av midlertidig mobilitet over grensene. Disse erfaringene antyder at migrasjonen blir mer stabil, med økende geografisk og økonomisk avstand mellom avsender- og mottakerland. De nye medlemslandene i EU står både økonomisk og geografisk i en mellomposisjon mellom de nordiske landene og tradisjonelle avsenderland i den tredje verden.

Det er for tidlig å si noe om hvor varig og stabil innvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa vil være. Foreløpig er det i stor grad snakk om kortvarig «svingdørsmobilitet», men vi kan se tendenser til en utvikling i retning av mer stabil arbeidsinnvandring. Samtidig som flertallet av arbeidstillatelser er av kortere varighet, ser vi av figur 3 at de fleste tillatelsene gis i sommermånedene. Sesongarbeid – som var omfattet av liberale regler for arbeidstillatelse også før EU-utvidelsen – utgjør altså fortsatt en dominerende andel av den individuelle arbeidsmigrasjonen til Norge. Som tidligere nevnt er det mye som tyder på en glidning mot opphold av lengre varighet, og overgang fra typisk sesongarbeid til annen sysselsetting som i større grad fordeler seg over hele året. Dette reflekteres i en kraftig økning i antallet fornyelser (fra 3558 i 2004 til 17 902 i 2005), og i at antallet gyldige tillatelser i hver måned viser langt sterkere vekst enn bruttotallene. I desem-

<sup>5</sup> [http://www.pstalker.com/migration/mg\\_types.htm](http://www.pstalker.com/migration/mg_types.htm)

ber 2005 var antallet gyldige tillatelser rundt 14 000 – mer enn 60 prosent over nivået ett år tidligere, og høyere enn sommersesongen 2004. Andelen kortvarige tillatelser er imidlertid enda høyere for fornyelser (73%) enn for førstegangstillatelser (67%). På samme tid har vi også sett en økning i antallet langvarige tillatelser (tabell 1). Det er altså usikkert hvorvidt glidningen mot opphold av lengre varighet har blitt ledsaget av en overgang til mer stabile ansettelsesformer.

Tabell 6 Bosatte første generasjons innvandrere fra EU-8 1. januar 2003, 2004, 2005 og 2006.\*  
Kilde: SSB

Opprinnelsesland	2003	2004	2005	2006
Polen	6536	6797	8096	10989
Litauen	789	909	1310	1904
Ungarn	1332	1302	1295	1337
Tsjekkia	829	829	858	916
Latvia	589	623	674	753
Estland	568	567	629	759
Slovakia	333	401	488	572
Slovenia	114	126	111	118
<b>Totalt</b>	<b>11090</b>	<b>11554</b>	<b>13461</b>	<b>17348</b>

\* SSBs befolkningstall for 2006 er ikke klare. Våre tall er basert på tallene for 2005 + antall nettoinnflyttinger, og tar dermed ikke hensyn til dødsfall.

Tabell 7 Avsenderland for familieinnvandring til Norge i 2005. Kilde: Utlendingsdirektoratet

10 på topp familiegjenforening	2003	2004	2005
Thailand	780	1099	1015
Irak	940	909	933
Somalia	652	689	928
Polen	247	390	748
Russland	797	742	654
Tyskland	401	563	558
Afghanistan	387	318	509
Pakistan	518	496	462
Filippinene	396	437	435
Storbritannia	330	454	421
<b>Totalt</b>	<b>10469</b>	<b>12750</b>	<b>13057</b>

Et tegn på en mer permanent innvandring er den markante økningen i antall bosatte innvandrere fra Polen og Litauen, som er de to viktigste avsenderlandene,<sup>6</sup> og økningen i antallet familiegjengforeninger fra Polen har blitt doblet, fra 358 i 2004 til 748 i 2005. Dersom økningen fortsetter i samme tempo, vil Polen gå forbi Somalia, Irak og Thailand som det viktigste avsenderlandet for familieinnvandring til Norge i 2006.

Litteraturen om ulike regimer for innvandring har i stor grad fokusert på rettigheter knyttet til statsborgerskap og velferdstjenester, men har en parallell i arbeidslivet. Arbeidskraftmobilitet basert på utstasjonerte og innleide arbeidstakere som jobber på tidsavgrensede kontrakter til arbeids- og lønnsvilkår regulert etter hjemlandenes standarder, vil være tilpasset kortvarig «svingdørsmobilitet», mens ansettelse i norske selskaper til norske vilkår vil være tilpasset til en mer permanent innvandring. I hvilken grad stabiliteten i migrasjonen kan «styres» av regelverk og institusjonelle forhold i arbeidslivet, er usikkert.

Debatten om hva som er et rimelig lønnsnivå, er nært knyttet til spørsmålet om hvor varig og stabil mobiliteten er. Argumentene for at arbeidsinnvandrere skal jobbe for norske lønnsvilkår er – foruten hensynet til den innenlandske lønnsdannelsen – basert på at migrasjonen er relativt stabil og varig, og at migrantene derfor vil ha mange av sine utgifter i Norge. Argumentet for lønn etter hjemlandets standard baserer seg i større grad på at mobiliteten er kortvarig og at pengene skal brukes i hjemlandet. Mistilpasning mellom lønnsvilkår/reguleringer og type mobilitet vil uansett være uheldig, for eksempel dersom man får arbeidsmigranter som bor og jobber nærmest permanent i Norge som utstasjonerte eller innleid arbeidskraft til hjemlandets vilkår.

En relativt permanent befolkning av personer fra de nye EU-landene vil på sikt reise spørsmål knyttet til integrering og deltakelse i det norske samfunnet. Dette vil særlig bli aktuelt dersom disse befinner seg i randsonene av det norske arbeidsmarkedet, enten som tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende, eller som ansatte på midlertidige kontrakter i virksomheter basert i Norge. Norsk integreringspolitikk har i hovedsak vært rettet mot flyktninger, samt familiegjengforente med flyktninger, og deltakelse i arbeidsmarkedet har vært både det sentrale virkemiddelet og målet i denne politikken. Arbeidsinnvandrere har av opplagte grunner ikke rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, og de har heller ikke rett til norskopplæring. Mer permanent arbeidsinnvandring og økt familieinnvandring fra EU-8 vil imidlertid reise spørsmål om hva slags integreringspolitikk som bør føres overfor denne gruppen. Dette vil blant annet være knyttet til boligsituasjon, språkopplæring og sosial integrering.

<sup>6</sup> Flertallet av arbeidsinnvandrere fra EU-8 kommer for mindre enn 6 måneder og blir dermed ikke registrert som bosatte i Norge.

## Hva vi ikke vet

Vi har relativt begrenset kunnskap om hvem og hvor mange arbeidsinnvandrere som har kommet, hvor de jobber og hva de jobber med, samt norske arbeidsgiveres behov og vurderinger med hensyn til bruk av arbeidskraft fra EU-8, og her har vi presentert en oversikt over det som finnes av tilgjengelig data. Det vi derimot ikke vet noen ting om, er *hvordan de har det*. Det er et stort behov for kunnskap om arbeidsinnvandrernes vurderinger, motiver og planer for oppholdet i Norge, hva slags lønns- og arbeidsbetingelser de faktisk har, hva slags boligforhold og generelle levekår de har, og hvilke utfordringer de møter i form av språkproblemer og i møtet med det norske samfunnet. Overgangsordningene legger til grunn at individuelle arbeidsinnvandrere skal lønnes etter norske vilkår, og ellers gjelder arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og overtidsbetaling. Vi vet imidlertid ikke om disse reglene faktisk overholdes. Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet i henhold til overgangsbestemmelsene i utlendingsloven, men de har få ressurser og sanksjonsmuligheter til å håndheve regelverket. Inspeksjoner har avdekket brudd på lønnsbestemmelsene, selv om tilsynet melder om at de største utfordringene gjelder innleid og utstasjonert arbeidskraft. Det meldes imidlertid ofte om brudd på arbeidstids- og overtidsbestemmelsene, samt dårlige boforhold. Det er dessuten usikkert hvordan bestemmelsene om lønn skal tolkes etter tolv måneder, da arbeidsinnvandrere fra EU-8 kun er omfattet av overgangsregler det første året de oppholder seg her. I byggenæringen har Fellesforbundet avdekket en rekke alvorlige forhold både når det gjelder lønn, arbeidsmiljø og sikkerhet, hovedsakelig med hensyn til innleide og utstasjonerte arbeidstakere. Når det gjelder boforhold er det lite kunnskap både om de gjeldende reguleringsbestemmelsene om boforhold for (særlig midlertidige) arbeidsinnvandrere og om de faktiske boforholdene arbeidsinnvandrere har. Mange arbeidsgivere stiller bolig til sine ansatte, og for disse arbeidsgiverne er det kostnader knyttet til å besørge innkvartering, og kvaliteten på det som tilbys kan bli et konkurranseelement – på samme måte som lønn og andre arbeidsvilkår. Koblingen mellom lønn og boforhold er også usikker. Arbeidsgivere som besørger innkvartering til sine arbeidstakere kan trekke husleie fra lønna, og dette kan benyttes for å redusere lønnsutgiftene.

## Overgangsordningene så langt

Erfaringene med overgangsordningene i de gamle medlemslandene er blandede. Mye tyder på at overgangsordningene bidrar til en viss oversikt og relativt ordnede arbeidsvilkår for individuelle arbeidsinnvandrere, men samtidig fører de til konkurransevridning mot tjenestemarkedet og til innleie av arbeidskraft som ikke er omfattet av ordningene.

### Europeiske erfaringer

I februar 2006 utgav EU-kommisjonen en rapport om erfaringene med overgangsordninger i medlemslandene så langt. Rapporten tegner et hovedsakelig positivt bilde av den økte arbeidsmobiliteten fra de nye til de gamle medlemslandene. Kommisjonen konkluderer med at arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene ikke har påvirket arbeidsmarkedene i de gamle medlemslandene negativt, men bidratt til økonomisk vekst. Rapporten legger vekt på at arbeidsinnvandrere fra EU-8 utgjør en liten andel av den totale arbeidsstyrken i EU-15, og at statsborgere fra de nye medlemslandene har like høy eller høyere sysselsetting enn den øvrige arbeidsstyrken (Commission of the European Communities 2006). Rapporten tar imidlertid kun for seg bruttotallene i de nasjonale arbeidsmarkedene, og tar ikke hensyn til utslag i lokale og bransjespesifikke markeder. Det statistiske grunnlaget for analysene er dessuten av så dårlig kvalitet at det er vanskelig å konkludere basert på dem. Det var ventet at rapporten ville komme med en sterk anbefaling om at de gamle medlemslandene skulle oppheve overgangsordningene i mai, noe den dels også gjorde, men kommisjonen var på forhånd splittet i synet på hvor sterke disse anbefalingene skulle være. Den østerrikske kommisjonæren leder fløyen som ønsket å tone ned anbefalingene om å oppheve overgangsordningene. Østerrikes ambassadør til EU har tidligere uttalt at Wien ligger i pendleravstand til Tsjekia og Slovakia, som har et lønnsnivå på om lag 20 prosent av Østerrikes. En full åpning mot øst ville ifølge ambassadøren føre til et sammenbrudd i landets arbeidsmarked. I forkant hadde den europeiske sammenslutningen av fagforeninger ETUC gått inn for å oppheve overgangsordningene. Forutsetningen er blant annet at det settes i verk tiltak for å sikre lønns- og arbeidsbetingelser i

tråd med mottakerlandenes standarder. Uoffisielt har også Spania og Portugal foreslått å oppheve overgangsordningene. Tyskland og Østerrike har på sin side bekræftet at de vil forlenge overgangsordningene i tre eller eventuelt fem nye år (Euobserver.com desember 2005, ETUC 2005). Belgia har nylig besluttet å videreføre overgangsordningene, mens Luxembourg har signalisert at de vil gjøre det samme.

## Norden

De nordiske landene valgte i forkant av utvidelsen ulike tilpasninger med hensyn til overgangsordninger. Erfaringene med arbeidsmobilitet er nokså sprikende, og signalene så langt tyder på at landene vil velge ulike ordninger også etter at den første toårsperioden løper ut i mai. Ingen av de nordiske landene rapporterer om vesentlige forstyrrelser eller ubalanser i arbeidsmarkedet, men den relativt lave registrerte individuelle arbeidsinnvandringen har i enkelte av landene ført til en diskusjon om hvorvidt ordningene virker u hensiktsmessig begrensende på rekrutteringen av ønsket arbeidskraft.

I Sverige blir den relativt lave tilstrømmingen tatt til inntekt for at det var riktig å ikke innføre overgangsordninger, selv om det er liten oversikt over arbeidsforhold under tre måneder. Partene legger vekt på at tidligere ulovlig arbeid har blitt legalisert, og at den høye avtaledekningen sikrer ordnede forhold, samtidig som tjenestemobiliteten synes lavere enn i de andre nordiske landene med overgangsordninger.

I Danmark er den foreløpige konklusjonen at overgangsordningene har vært en suksess, og at de har bidratt til å skape ordnede forhold for arbeidsinnvandrerne. Det er foreløpig ikke tatt noen endelig beslutning om hva som skjer etter 1. mai, men det vurderes å forkorte behandlingstiden på søknader, forenkle forlengelsesbeslutninger og forsterke rekrutteringsinnsatsen fra arbeidsmarkedsetaten for å gjøre regimet mer fleksibelt, og gjøre det enklere for arbeidsgivere å rekruttere arbeidskraft fra EU-8.

Island har i perioden hatt et stort behov for arbeidskraft, og overgangsreglene har blitt forenklet underveis, men det er ennå ikke blitt fremmet noen forslag om hva som skal skje med overgangsordningene etter 1. mai.

Finland signaliserte allerede i desember 2005 at de ikke vil videreføre overgangsordningene etter 1. mai 2006. Dette knyttes blant annet til at Finland inntar formannskapet i EU i andre halvdel av dette året. I februar kom regjeringen og partene fram til en avtale om at overgangsordningene oppheves, samtidig som lovverket styrkes for å beskytte lønns- og arbeidsbetingelser. Den finske fagbevegelsen var tidligere tilhengere av overgangsordningene, men har snudd etter at det

har vist seg å være mobilitet i form av innleie og utstasjonering av arbeidskraft – hovedsakelig fra nabolandet Estland – som har bydd på de største utfordringene.

Norge står den 1. mai 2006 overfor en situasjon hvor Sverige ikke har overgangsordninger og Finland opphever sine, mens Danmark mest sannsynlig viderefører ordningene. Det er ennå ikke tatt noen beslutning om hva som vil skje i Norge etter 1. mai. Den relativt store tilstrømningen av arbeidsinnvandrere tas til inntekt for at overgangsordningene ikke har hindret mobiliteten, samtidig som de sikrer mot lønnsdumping i arbeidsmarkedet som har langt lavere avtaledækning enn våre naboland. Det er imidlertid stor usikkerhet omkring hvordan ordningene virker inn på nivået av annen mobilitet i form av uregistrert arbeid, tjenesteyting, innleie og utstasjonering. Fellesforbundet var tidlig ute med å kreve fortsatt overgangsordninger, og vil gjøre tiltak mot sosial dumping til en hovedsak i lønnsoppgjøret for 2006. I februar 2006 vedtok LOs representantskap hovedlinjene for årets hovedoppgjør. Representantskapet går inn for en rekke tiltak mot sosial dumping, deriblant videreføring av overgangsordningene. Andre krav som ble fremmet var innsynsrett i arbeidsforhold og arbeidsavtaler for tillitsvalgte, at bortsetting av arbeid skal forhandles med tillitsvalgte, godkjenningsordning og bedre kontroll med bemanningstjenester og sanksjonsmidler til Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i form av bøtelegging og stansing av firmaer som grovt bryter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.<sup>7</sup> NHO har ikke gått ut med noe offisielt standpunkt i saken, men foreløpig ser det ikke ut til at det vil bli et sterkt press om å oppheve ordningene i denne omgang.

## Vridning mot tjenestemarkedet

Mye tyder på at de norske overgangsreglene har bidratt til å skape oversikt og ordnede forhold for individuell arbeidsmigrasjon fra de nye EU-landene. Men kombinasjonen av strikte regler for ansettelse av individuelle arbeidsinnvandrere og åpne dører for arbeidsmobilitet via tjenesteyting, der medbrakte ansatte kan lønnes etter hjemlandets standard, har skapt sterke insentiver for strategiske omgåelser av overgangsreglene. Resultatet kan være vridningseffekter i mange av de aktuelle markedene, bort fra fulltids ansettelser, mot kjøp av tjenester fra selskaper som er registrert i EU-8 og som har med seg egne ansatte, eller innleie av arbeidstakere fra selskaper som er registrert i EU-8. Det rapporteres også om omgåelser ved hjelp av såkalte «postkassefirmaer» og ansatte som tvinges til å registrere seg som selvstendig næringsdrivende for å unngå krav om norsk lønn. De aller fleste rapporter i media om sosial dumping og arbeidsinnvandrere som jobber for luselønn på norske byggeplasser, gjelder selvstendig næringsdrivende og

utstasjonert eller innleid arbeidskraft, noe som dermed er fullt lovlig så lenge arbeidet ikke er omfattet av en allmenngjort tariffavtale.

Det finnes i dag ingen pålitelige tall over omfanget av tjenesteytere som arbeider i det norske arbeidsmarkedet. Skattemyndighetene registrerte i 2005 760 virksomheter og 7330 arbeidstakere fra EU-8 på oppdrag i Norge, noe som henholdsvis er en fordobling og tredobling fra 2004. Her må det regnes med betydelig underrapportering, og det reelle antallet kan være det dobbelte eller firedobbelte. I byggenæringen alene regnes det med at dagens produksjonsnivå forutsetter minst 15 000–20 000 arbeidstakere i utenlandske leverandør- og utleiefirmaer. Mellom 35 og 50 prosent av bedriftene i byggenæringen og verkstedindustrien oppgir at de møter konkurrenter som benytter lavlønnen arbeidskraft fra Øst-Europa, mens 20 til 25 prosent oppgir at de har benyttet utenlandsk arbeidskraft – mest innleide arbeidstakere og underentreprenører. I bygg- og anleggsbransjen var det i perioden 2002 til 2005 en produksjonsvekst på 33 prosent, men bare én prosent sysselsettingsvekst. Samtidig viser en fersk survey fra NHO at 42 prosent av virksomhetene i byggenæringen planlegger å benytte arbeidskraft fra EU-8 i 2006 – en økning på 25 prosent fra 2005, mens 35 prosent av virksomhetene i verkstedindustrien planlegger det samme, også en klar økning fra året før, og langt flere enn de som benytter denne typen arbeidskraft i dag (Dølvik og Eldring 2005b).

Å kjøpe tjenester av utenlandske firmaer som betaler sine ansatte etter hjemlandets standarder, er fullt lovlig etter dagens regler. EUs utstasjoneringsdirektiv legger til grunn at det er vertslandets lønns- og arbeidsvilkår som skal følges. Men ettersom Norge ikke har minstelønnsregulering, kan utstasjonerte arbeidstakere lønnes etter hjemlandets standard, med mindre arbeidet er omfattet av en allmenngjort tariffavtale. Det utenlandske selskapet skal da ha både arbeidsgiveransvar og ansvar for å lede arbeidet som utføres. Det meldes imidlertid også om at det i utstrakt grad foregår såkalt fiktiv utstasjonering gjennom innleie av arbeidskraft fra utenlandske bemanningsselskaper, som i realiteten er å regne som ansettelsesforhold i norske virksomheter. Hensikten er å omgå overgangsreglene ved at de ansatte er registrert i et utenlandsk bemanningsselskap i stedet for hos den norske arbeidsgiveren. I Danmark er innleid arbeidskraft fra utenlandske bemanningsselskaper også underlagt overgangsordningene, og det er i dag enighet blant partene i det norske arbeidslivet om at det er nødvendig å se nærmere på vilkår og kontroll i markedet for bemanningstjenester, for å unngå denne typen omgåelser av regelverket. Man kan også anta at strenge overgangsregler kan øke bruken av uregistrert/svart arbeidskraft, men dette er det vanskelig å anslå omfanget av.

## Konsekvenser av å oppheve overgangsordningene

I Norge reguleres lønn etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, eller mellom partene i arbeidslivet, der det er inngått tariffavtaler, og inntil det første allmenngjøringsvedtaket i 2004 var det ikke tradisjoner for statlig innblanding i og lovregulering av selve lønnsdannelsen. Tariffavtaler virker ikke på samme måte som lovbestemmelser. De må håndheves av partene, bedrifter må bindes og ansatte må organiseres. Dagens lovgiving er begrenset til regler mot usaklig forskjellsbehandling, regler om utbetaling av lønn samt en grunnregel om at det ved overtid skal ytes minst 40 prosent tillegg til ordinær lønn. Samtidig er tariffavtaledekningen i privat sektor relativt lav i forhold til nabolandene – 55 prosent i Norge, mot 90 prosent i Sverige og Finland, og 70 prosent i Danmark (Lismoen og Stokke 2005). Dermed er det store «hull» i regimet for reguleringen av lønn. Økt tilgang til billig arbeidskraft gir da en risiko for framvekst av lavlønnsegmenter i utsatte deler av arbeidslivet der lønnsdannelsen ikke er avtaleregulert. Dette gjelder i stor grad jordbruksarbeid, deler av hotell- og restaurantbransjen, rengjøringsbransjen og enkelte deler av byggenæringen. Dette er bransjer som også før EU-utvidelsen har hatt store utfordringer når det gjelder sikkerhet, arbeidsmiljø, svart arbeid og useriøse aktører. Uten overgangsregler vil det være mulig å ansette arbeidsinnvandrere fra EU-8 til langt lavere lønnsbetingelser enn hva som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Så lenge loven bare forbyr usaklig forskjellsbehandling, kan man tenke seg at enkelte virksomheter vil spesialisere seg på å ansette arbeidsinnvandrere som er villige til å arbeide for lave lønninger. Samtidig har dette vært situasjonen på tjenestemarkedet siden utvidelsen, og overgangsordningene har dermed bare delvis beskyttet mot lønnsdumping, samtidig som de har presset arbeidsmobiliteten over i andre former som ikke er underlagt noe tilsvarende regelverk. De største utfordringene for det norske arbeidsmarkedet i forbindelse med EU-utvidelsen så langt har vært knyttet til arbeidsmobilitet i form av utstasjonering, innleie og tjenestekjøp. Vurderingene av om overgangsordningene for fri bevegelse av arbeidskraft i EU/EØS skal videreføres noen år til, mykes opp, eller avvikles, bør derfor ses i sammenheng med utviklingen i mobiliteten av tjenester og innleid arbeidskraft. Diskusjonene om hva som skal erstatte dagens overgangsordninger, enten det blir i mai 2006 eller senere, må ta sikte på å finne løsninger som også omfatter disse formene for arbeidsmigrasjon.

## **Etter overgangsordningene – hvordan tette hullene i regulerings- og kontrollregimet?**

EUs Utvidelsesavtale fra 2003 ga de gamle EU-/EØS-landene mulighet til å iverksette overgangsordninger i maksimalt sju år etter en 2+3+2 års modell beskrevet innledningsvis. Innen utgangen av den første perioden plikter medlemslandene å rapportere til EU-kommisjonen hvorvidt ordningene vil videreføres i en periode til. Ordningene kan fases ut når som helst i løpet av denne treårsperioden. De siste to årene er det ikke mulig å videreføre overgangsordningene, men det kan innføres beskyttelsestiltak ved behov. Etter utgangen av den siste toårsperioden i 2011 vil regelen om likebehandling og fri flyt av arbeidskraft gjelde i hele området, uten mulighet for nasjonale unntak. Det er altså ikke et spørsmål om hvorvidt overgangsordningene skal oppheves, men om når dette skal skje. Dagens regelverk må uansett oppheves i 2009, og det er usikkert hva slags eventuelle beskyttelsestiltak som vil være aktuelle å benytte i den påfølgende toårsperioden.

Reguleringen og håndhevingen av vilkårene for arbeidsmigrasjon vil da måtte forskyves fra adgangskontroll ved grensene til det innenlandske regulerings- og kontrollregimet i arbeidsmarkedet.

### **Styrket regulering av lønns- og arbeidsvilkår**

EU-utvidelsen har synliggjort svakheter ved det norske regimet for regulering av lønn og arbeidsvilkår slik det er i dag. Som tidligere nevnt er det store «hull» innenfor markedet for utstasjonert og innleid arbeidskraft, og overgangsordningene har bare midlertidig kunnet regulere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere ansatt i virksomheter basert i Norge. Når disse en gang oppheves, vil det oppstå huller også i reguleringen av dette markedet. Å tette disse hullene vil sannsynligvis innebære endringer i det norske systemet for lønnsregulering. Dette systemet er basert på kollektive avtaler mellom partene. Tariffavtaledekningen i privat sektor er relativt lav sammenliknet med andre nordiske land, men avtalene virker normdannende for de deler av arbeidslivet som ikke er dekket av slike avtaler.

Spørsmålet er om tariffavtalenes normdannende effekt er tilstrekkelig i møtet med en langt friere flyt av tjenester og arbeidskraft fra land med et betydelig lavere lønnsnivå enn vårt eget. En målsetning om å opprettholde dagens standarder for lønn og arbeidsvilkår vil derfor kreve stor innsats fra partene i arbeidslivet, i form av rekruttering og holdningsarbeid rettet mot arbeidstakere, arbeidsgivere og ikke minst oppdragsgivere som leier inn tjenester fra utenlandske selskaper. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad disse kan ansvarliggjøres for arbeidsforhold lenger ned i produksjonskjedene. Samtidig kan det også bli nødvendig med et større statlig ansvar, i form av minstelønnsregulering basert på lov og/eller avtaleverk. Minstelønnsregulering kan enten ta form av lovfestet minstelønn eller allmenngjøring av eksisterende tariffavtaler.

Verken Norge eller noen av de andre nordiske landene har lovfestet minstelønn, i stedet er tariffavtalene normdannende for lønnsnivået i arbeidslivet. Utenfor Norden har derimot mange europeiske land tatt i bruk dette virkemiddelet. I Europa ligger den lovfestede minstelønnen rundt eller noe under halvparten av gjennomsnittslønnen i de aktuelle landene. I Norge ville dette tilsvare en minstelønn på maksimalt cirka 85 kroner i timen i 2004. Lismoen og Stokke (2005) har konkludert med at lovfestet minstelønn *kan* være et egnet virkemiddel overfor lavlønsproblemer der fagbevegelsen ikke er tilstrekkelig sterk.

En annen form for minstelønnsregulering som er tatt i bruk i Norge er allmenngjøring av eksisterende tariffavtaler. Det betyr at bedrifter som ikke er bundet av tariffavtalene likevel pålegges å følge individuelle bestemmelser i avtalene, blant annet med hensyn til lønn. Tariffavtalene er da bindende også for utenlandske virksomheter på oppdrag i Norge. Dette ligger nedfelt i EUs utstasjoneringdirektiv, som viser til at lønns- og arbeidsvilkår nedlagt i allment gjeldende tariffavtaler også skal gjelde tjenesteytelser innenfor angitte geografiske områder og bransjer. Den norske allmenngjøringsloven trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen i 1994, men ble ikke tatt i bruk før ti år senere. Det må dokumenteres at det foregår sosial dumping innenfor det aktuelle området, og allmenngjøringsvedtak blir kun gjort gjeldende for bestemte bransjer, fylker og steder. I dag er tariffavtaler allmenngjort i bygningsbransjen i Hordaland og i oslofjordregionen, samt sju petroleumsanlegg på land. I februar oversendte Fellesforbundets lokale fagforeninger i Sør-Trøndelag en søknad til forbundet sentralt om å begjære allmenngjøring av fellesoverenskomsten for byggfag i fylket, for å bekjempe sosial dumping. Allmenngjøringsvedtakene har ført til ulike standarder i ulike regioner, men vi vet lite om de faktiske virkningene. Nye begjæringer om allmenngjøring må behandles i Tariffnemnda, men behandlingstiden er lang, og dokumentasjonskravene er strenge. Det vanlige i Europa er at man vedtar allmenngjøring for hele landet og hele bransjer. Tradisjonelt har de norske partene i arbeidslivet vært skeptiske til statlig lønnsregulering, men EU-utvidelsen har for alvor satt dette på dagsordenen.

Både lovbasert minstelønn og allmenngjøring av tariffavtaler er former for minstelønnsregulering som ville dekke både individuelle arbeidsinnvandrere, innleide og utstasjonerte arbeidstakere, så vel som norske arbeidstakere. Selv med minstelønnsregulering i form av lovbestemt minstelønn eller allmenngjorte tariffavtaler vil det imidlertid være rom for omgåelser av regelverket ved omregistrering til selvstendig næringsdrivende med enkeltmannsforetak, som fritt kan forhandle pris med oppdragsgiver. Man ser tendenser til dette allerede nå i oslofjordregionen. Kontroll og håndheving av vilkårene for denne typen arbeid vil derfor også være nødvendig for å hindre omgåelser.

## **Styrket kontroll- og håndhevingsregime**

EU-utvidelsen har gitt friere spillerom og sterkere insentiver for useriøse aktører i arbeidsmarkedet som ønsker å utnytte situasjonen. Et avtale- og regelverk mot lønnsdumping er ikke nok i seg selv, det må også kontrolleres og håndheves. I dag har vi statlig minstelønnsregulering i form av overgangsreglene for individuelle arbeidsinnvandrere, og allmenngjøringsloven som er blitt anvendt i noen utvalgte bransjer og områder, og de foreløpige erfaringene har synliggjort betydelige svakheter ved det eksisterende kontroll- og håndhevingsregimet. Tariffavtaler håndheves av partene, men poenget med statlig minstelønnsregulering er nettopp å dekke områder i arbeidslivet der arbeidstakere og arbeidsgivere i liten grad er organisert. Dersom en styrking av det statlige ansvaret for å regulere lønn skal ha en reell effekt, vil det måtte ledsages av et styrket statlig ansvar for å kontrollere og håndheve at reglene følges.

Arbeidstilsynet har tilsynsrolle både når det gjelder utlendingsloven (overgangsreglene) og allmenngjøringsloven.<sup>8</sup> Tilsynet har avdekket flere brudd på overgangsreglene med hensyn til lønn. I tillegg har de avdekket mange brudd på arbeidsmiljøloven knyttet til innkvartering, arbeidstid og sikkerhetsbrudd. Inspeksjoner som ble gjennomført på større byggeplasser sommeren 2005 viste imidlertid at de fleste overholdt bestemmelsene i utlendingsloven, men at de største problemene var knyttet til innleide og utstasjonerte arbeidstakere ansatt hos utenlandske arbeidsgivere. Når det gjelder disse, er det et problem for Arbeidstilsynet at de ikke kan holde oppdragsgiver ansvarlig for brudd på bestemmelsene hos underleverandører. Lange leverandørkjeder, mange utenlandskregistrerte selskaper og uklare ansettelses- og ansvarsforhold skaper store hindre for kontroll og håndheving av regelverket. Tilsynet har dessuten begrensede ressurser til å gjennomføre kontrol-

<sup>8</sup> Petroleumstilsynet har tilsynsmyndighet på de landbaserte petroleumsanleggene.

ler, og loven gir dem ingen sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgivere dersom de avdekker ulovligheter. Arbeidstilsynets sanksjoner er knyttet til brudd på arbeidsmiljøloven, ikke utlendingsloven eller allmenngjøringsloven. De har anledning til å stanse arbeidet på en arbeidsplass, men dette skal kun brukes ved fare for liv og helse, og ikke som straff for regelbrudd. Oppfølging av brudd på utlendings- og allmenngjøringsloven må overlates til politiet. Foreløpig har det vært en stor utfordring for Arbeidstilsynet å få politiet til å prioritere denne typen saker, og de fleste ender med henleggelse. Tilsynet har derfor bedt om å få flere sanksjonsmuligheter. Fra 1. februar 2006 trådte det i kraft endringer i utlendingsloven som gir Utlendingsdirektoratet hjemmel til å sette arbeidsgivere som bryter reglene for lønns- og arbeidsvilkår i karantene i to år, slik at de ikke får mulighet til å ansette arbeidsinnvandrere i denne perioden. Det er imidlertid ikke sikkert om bestemmelsen vil gjelde arbeidstakere fra EU-8, og når overgangsordningene oppheves, vil det kun være aktuelt i forhold til arbeidsinnvandring fra tredjeland (KRD 2004c).

Når overgangsreglene oppheves og reguleringen av arbeidsmigrasjon overlates til det innenlandske regulerings- og kontrollregimet, vil det avgjørende spørsmålet ikke bare være hvordan lønn og arbeidsvilkår skal reguleres, men også hvorvidt man har avklarte ansvarsforhold mellom oppdragsgivere og underleverandører, nok ressurser til å kontrollere at avtale- og regelverk overholdes, og effektive sanksjonsmuligheter overfor de som bryter bestemmelsene.

## **Strategi for utfasing av overgangsordningene**

Dagens overgangsregler i de gamle medlemslandene hadde, da de ble innført, blant annet som formål å demme opp for en mulig flom av billig arbeidskraft som truet med å undergrave de innenlandske lønnsmarkedene. De framtidige utfordringene knyttet til arbeidsmobilitet i det nye Europa vil antakelig se helt annerledes ut. Med sterk økonomisk vekst og mangel på arbeidskraft i de nye EU-landene, samtidig som eldrebølgen gjør seg stadig sterkere gjeldende i hele Europa, vil vi mest sannsynlig i årene framover se en tiltakende kamp om arbeidskraft i det europeiske arbeidsmarkedet. Med et økt behov for arbeidskraft også i det norske arbeidsmarkedet, vil det sentrale spørsmålet for fremtiden være hvordan man tiltrekker seg stabil innvandring av kvalifiserte arbeidstakere i et stadig strammere europeisk arbeidsmarked. Et relativt høyt lønnsnivå vil da være et konkurransefortrinn. Dette bør være bakteppet for diskusjonene om utfasing av dagens overgangsordninger. Sentrale spørsmål i denne diskusjonen vil bli tidsplan og rekke-

følgen i tilpasningen av virkemidler, samt muligheten for nordisk samordning for å unngå konkurransevridning og «svarteper»-effekter. Selv om det skulle bli besluttet å videreføre overgangsordningene etter 1. mai 2006, innebærer det ikke nødvendigvis at spørsmålet legges på vent i tre nye år. Overgangsordningene kan avvikles når som helst innen 2009. Med økende europeisk konkurranse kan det være en fordel å posisjonere seg tidlig, samtidig som tilpasninger og atferdsmønstre hos arbeidsgivere og arbeidstakere som følge av skjevhetene i dagens regime vil bli vanskeligere å endre jo lenger tid de får på å sette seg i markedet. Utfasing av overgangsordningene må ses i sammenheng med innføringen av nye virkemidler for lønnsregulering, og ved å veie liberaliseringene i utlendingsloven opp mot styrkingen av det innenlandske reguleringsregimet, kan man bidra til å sikre oppslutning og legitimitet i den politiske prosessen. Økt statlig innblanding i lønnsdannelsen er kontroversielt både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og det vil mest sannsynlig være nødvendig med en konkret tidsplan for utfasing av overgangsordningene, for å skape det nødvendige moment i den politiske prosessen og presse fram enighet mellom partene i vanskelige spørsmål.

Konsekvensene av de valg et land gjør med hensyn til hvilke politiske løsninger man velger og når man iverksetter dem, vil avhenge av hva andre land gjør. En koordinering av strategiene vil kunne hindre uønskede vridningseffekter og spre risikoen ved avviklingen av ordningene. I og med at Tyskland, Østerrike og Belgia har meldt at de vil videreføre overgangsordningene, mens Spania, Portugal og Finland vil oppheve ordningene, ser det ut til at toget har gått for samordning på europeisk plan innen 1. mai. Heller ikke på regionalt nivå i Norden ser det ut til at landene vil velge en samordnet løsning i denne omgang. Island har ikke signalisert hva de vil gjøre etter 1. mai, Sverige står uten overgangsordninger og Finland opphever sine, mens Danmark mest sannsynlig vil videreføre overgangsordningene. Det er antakelig for kort tid og for mange innenrikspolitiske hindringer i veien for at de norske overgangsreglene kan avvikles til 1. mai. Ved å ta i bruk de erfaringene som nå gjøres i Finland og som allerede er gjort i Sverige, burde det i løpet av den nærmeste tiden være rom for å utarbeide en samordnet strategi for hvordan de nordiske landene kan møte utfordringene i framtidens åpne europeiske arbeidsmarked.

# Litteratur

- Accession Monitoring Report. May 2004 – June 2005.* A joint online report by the Home Office, the Department for Work and Pensions, the HM Revenue & Customs and the Office of the Deputy Prime Minister. 23 August 2005
- Barth, E., M. Røed, P. Schöne og H. Torp (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF Rapport 2004:9
- Berge, C., H. Næsheim og B. Østvedt (2006), *Sysselsatte og registrerte arbeidsledige på korttids opphold i Norge*. SSB Rapport 2006/4
- Boeri, T. og H. Brücker (2001), *Eastern Enlargement and EU-Labour-Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*. Bonn: IZA Discussion Paper 256 (2005), *Migration, Co-ordination Failures and EU-enlargement*, Bonn: IZA Discussion Paper 1600
- Brox, O. (2005), *Arbeidskraftimport: velferdsstatens redning – eller undergang?* Gardum Libris
- Commission of the European Communities (2006), *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006)* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005a), *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen: Nordiske forskjeller og fellestrekk*. TemaNord 2005:566 København: Nordisk Ministerråd. <http://www.norden.org/pub/sk/showpub.asp?pubnr=2005:566>
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005b), «Etter EU-utvidelsen: Arbeidsmigrasjon gjennom bakdøra skaper nye utfordringer i det norske arbeidsmarkedet.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2, årgang 22 Dølvik, J.E. og L. Eldring (2006), *Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvensene i de nordiske arbeidsmarkeder*. Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott

- ETUC (2005), *Towards free movement of workers in an enlarged European Union – Review of the transitional measures applicable to the free movement of workers from the new member states*. Resolution adopted by the ETUC executive committee in their meeting held in Brussels on 5-6 dec. Frisvoll, S., R. Almås og J. F. Rye (2005), *Om arbeidsinnvandring til det norske landbruket etter EU-utvidelsen*. Rapport nr 6/05. Norsk senter for bygdeforskning
- Kjeldstadli, K. (2003), *Norsk innvandrings historie – Bind 3 I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax forlag
- KRD (2004a), *Orientering om EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet (nettpublikasjon)
- KRD (2004b), *EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring. OSS – ofte stilte spørsmål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (nettpublikasjon).
- KRD (2004c), *Om lov om endringer i utlendingsloven (beskyttelse mot tvangsekteskap og mishandling i ekteskap og vern av utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår mv.)*. Ot.prp.nr 109 (2004-2005)
- Langeland, S. (2005), *Individuelle arbeidssøkere fra nye EU-land – bevegelser i det norske arbeidsmarkedet*. Aetat. Presentasjon i Fafo Østforum 21.10.
- Lismoen, H. og T.AA. Stokke (2005), *Lovfestet minstelønn i Norge?* Fafo-notat 2005:13
- Nergaard, K. (2004), «Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 2
- Røed, M. (2005), *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: ISF rapport 2005:4
- Traser, J., M. Byrska & B. Naioieralski (2005), *Who's afraid of EU-enlargement?* European Citizen Action Service: Report on the free movement of workers in EU-25. September
- Ødegård, A.M. (2005), *Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS*. Oslo: Fafo-notat 2005:1
- Østby, L. (2004), «Den norske eldrebølgen: Ikke blant Europas største, men dyrt kan det bli». I *Samfunnsspeilet* 01. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200401/01/art-2004-03-04-01.html>
- Østby, L. (2003), *Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/44

# Vedlegg

Tabell VA Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra de nye EU-/EØS-landene, etter nordiske mottakerland. Antall og prosent. Kilde: Dølvik og Eldring 2006

Kategori tillatelser/søknader	2003 (1. mai – 31. desember)	2004 (1. mai – 31. desember)	2005 Hele året	1.5.2004 – 31.12.2005 SUM Antall
Danmark Meddelte oppholds- og arbeidstillatelser	776	2097	4594	6691
Finland Arbetskraftsbyrås beslut	6747	2169	2316	4485
Island Innvilgete arbeidstillatelse (Temporary work permits)	230	515 (+666 fornyelser)	2764 (+844 fornyelser)	3279 (+1510 fornyelser)
Norge Innvilgete EØS-tillatelser	12404 (+784 fornyelser)	16975 (+3558 fornyelser)	19301 (+17902 fornyelser)	36276 (+21460 fornyelser)
Sverige Innkomne nye EES-ansøkingar arbete	2096	3963	4805	8768
<b>Total</b>	<b>22253 (+784 fornyelser)</b>	<b>25719 (+4224 fornyelser)</b>	<b>33780 (+18746 fornyelser)</b>	<b>59499 (+22970 fornyelser)</b>

## Kilder og presiseringer

Danmark: Arbejdsmarkedsstyrelsen/Udlændingestyrelsen. Tallet for 2003 gjelder hele året. For 2003 kan man ikke skille ut selvstendige næringsdrivende, men det antas at de ikke utgjør mange. Tallet for 2005 er per november. Tallene inkluderer ikke fornyelser. Finland: Arbeitsministeriet. Arbeid med under 3 måneders varighet i landbruket registreres ikke etter 1.5.2004. Etter at saksbehandlingen hos de finske arbeidskraftsbyråene ble overført til utlendingsmyndighetene har den statistiske oppfølgingen blitt vesentlig vanskeligere. 2005-tallene inkluderer «positive beslut» (2187) og «delvis positive beslut» (129). Tallene inkluderer ikke fornyelser. Island: Arbejdsmarkedsstyrelsen i Island (Vinnumalastofnun). Tallet for 2003 er for hele året. Norge: Utlendingsdirektoratet (UDI). Det ble gitt 784 fornyelser i 2003 og 3558 fornyelser i 2004, vi vet ikke hvor mange av disse som ble gitt før 1.mai, men har her valgt å anta at de ble gitt etter 1.mai. 7493 av tillatelsene i 2004 hadde varighet over 3 måneder, for hele perioden (1.5.2004-31.12.2005) hadde 40 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. Sverige: Migrationsverket. Inkluderer ikke arbeid med under 3 måneders varighet etter 1.5.2004. Inkluderer ikke fornyelser; totalt i perioden 1.5.2004 til 31.12.2005 ble det gitt 2 261 «förlängningar» til alle grupper av søknader (inkl. bl.a. studenter, familie osv.). Søknader til «arbete» utgjorde 46 prosent av alle søknadene fra EU-8. Hvis vi antar at antall fornyelser er proporsjonalt fordelt mellom ulike typer søknader, gir det et estimat på 1040 søknader om fornyelser av arbeidstillatelse i den aktuelle perioden. Tallene omfatter søknader, ikke innvilgede tillatelser. I 2004 fikk cirka 90 prosent av alle som søkte innvilget tillatelse (SOU 2005:50, s. 131). For alle landene: Tillatelsene fra 2003 har andre navn, ikke gjengitt her, men regnes som sammenliknbare med det som nå faller inn under EØS-kategorien (som har litt ulike betegnelser i de ulike landene). Sesongarbeid og arbeid under 3 måneder er inkludert der det er registrert. Ulikheter i registrering av arbeid under 3 måneder gir antakelig en del ukontrollerbare utslag. For alle tall tas det forbehold om at det kan være litt forskjell på kategoriene på grunn av ulike kilder.



# Individuell arbeidsinnvandring

Da EU ble utvidet med ti nye medlemsland i mai 2004 og åtte lavkostland i det tidligere Øst-Europa ble en del av EØS-området for fri bevegelse av kapital, arbeid og tjenester, ble det i en rekke land vedtatt overgangsordninger som skulle regulere strømmen av individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. Disse overgangsordningene løper ut 1. mai 2006, og det er uklart hva slags ordninger som eventuelt vil erstatte dem. Dette notatet tar for seg erfaringene med individuell arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene så langt og drøfter sentrale utfordringer knyttet til regulering av den nye arbeidsmobiliteten.

Fafo Østforum er en forskningsbasert arena og en møteplass som samler kunnskap og utveksler erfaringer i forbindelse med EUs utvidelse østover. Utvidelsen skaper nye rammebetingelser og konkurranseforhold for norske virksomheter og arbeidstakere.

Fafo Østforum omfatter:

- seminarer med formidling av forskning og kunnskap fra Fafos egne prosjekter og andre nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer
- nettverk til andre organisasjoner, bedrifter, myndigheter og forskningsmiljøer
- notatserie
- egen nettside med daglige oppdateringer og elektronisk nyhetsbrev som sendes deltakerne jevnlig <http://www.fafo.no/Oestforum/index.html>

Vil du vite mer om Fafo Østforum, ta kontakt med prosjektleder Line Eldring, tlf 22 08 87 01 [line.eldring@fafo.no](mailto:line.eldring@fafo.no)



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2006:07  
Bestillingsnummer 796  
ISSN 0804-5135