

Den nye arbeidsinnvandringen:

Trender, erfaringer og utfordringer ved utfasing av overgangsordningen

Fafo Østforum
Jon Erik Dølvik

03.09.2008



Dagbladet 2.mai 2004

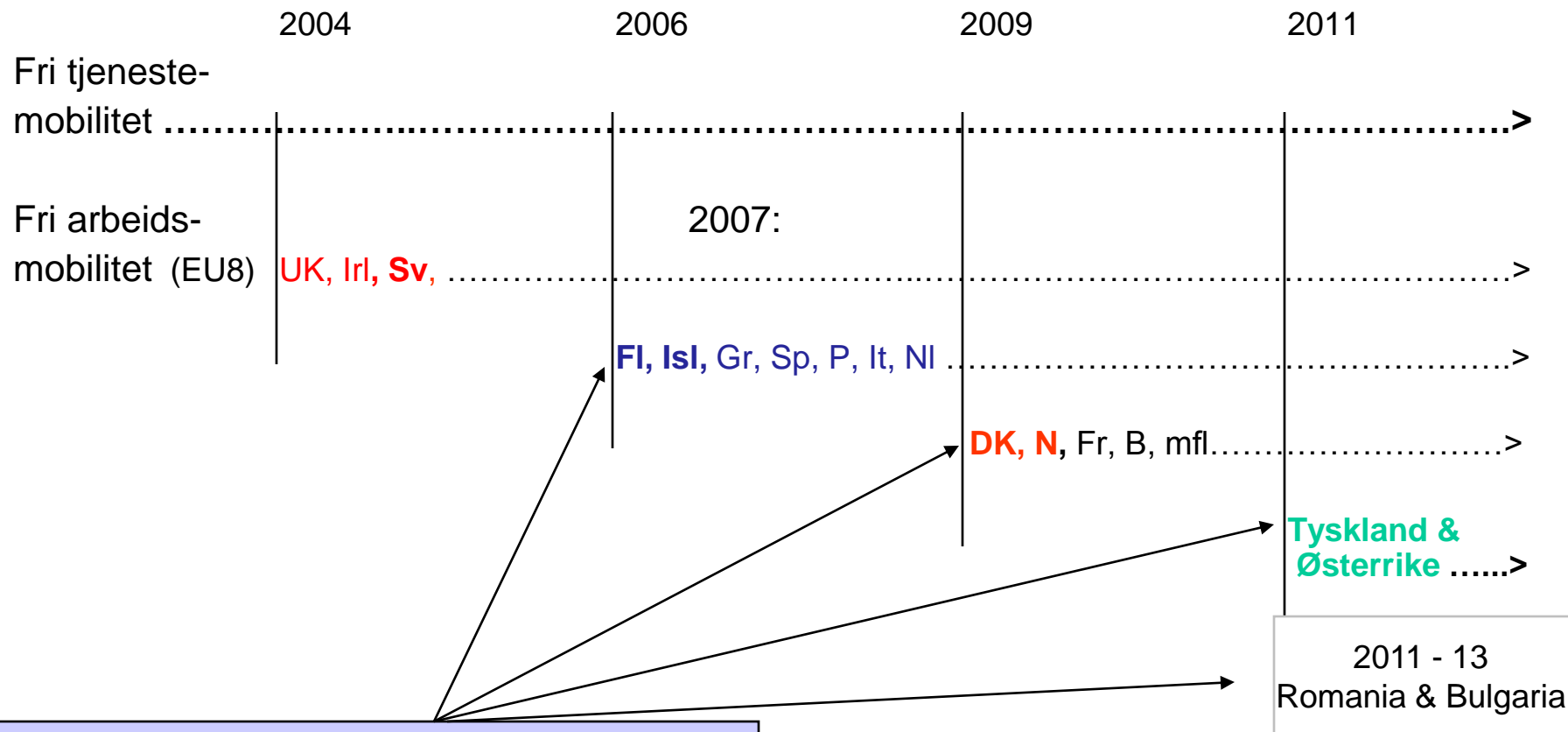
Disposisjon

- Bakgrunn – avgrensning til individuell arbeidsinnvandring
- Enkelte hovedtrekk ved de seinere års arbeidsinnvandring
- Regulering og kontroll – hva betyr utfasingen av overgangsordningen?
 - Konjunkturskift – hvordan vil det påvirke strømmene?
- Behov for tilpasninger i det norske arbeidslivsregimet for å takle fri bevegelse av arbeidskraft i det utvidete EU/EØS-området?

Arbeidsinnvandring er ikke nytt – men har fått fornyet betydning de seinere år

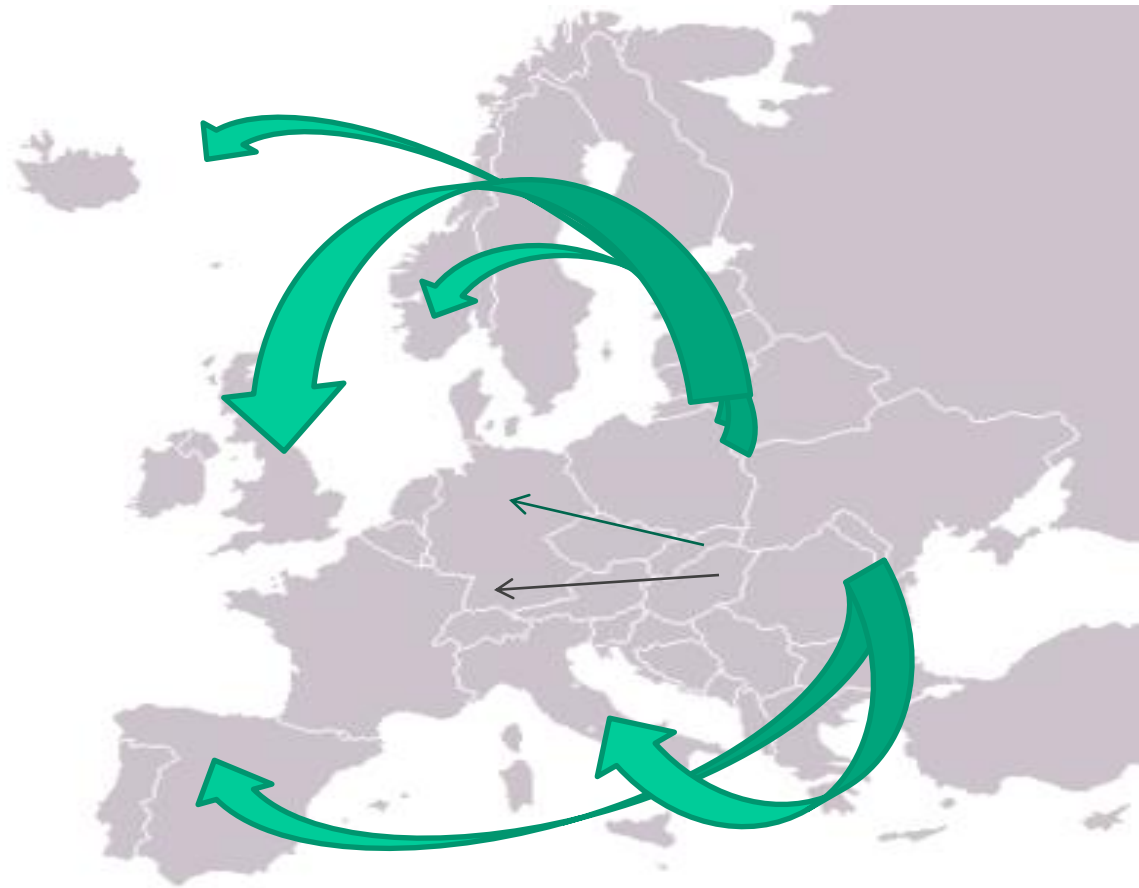
- Skiftninger i regulering, strømmer og sammensetting i nyere tid
 - Etter 1. verdenskrig – etablering av moderne grensekontroll
 - Etter 2.verdenskrig, ganske liberalt arbeidsinnvandringsregime (-> Utlendingsloven 1956)
 - Felles nordisk arbeidsmarked fra 1954
 - ”Fremmedarbeider”-bølge fra rundt 1970
 - 1975 ”Innvandringsstopp” (arbeidsmarkedsprøving, ’norske vilkår’, jf. Utlendingsloven)
 - Økt innvandring gjennom den ’humanitære porten’
 - 1994 EØS-avtalen – fri bevegelse innen EU/EØS – beskjeden tilflyt
 - 1990-årene – økende sesongmigrasjon fra Øst-Europa, utvidet ekspertkvote
 - EU-utvidelsen i 2004: Overgangsordning - kontrollert åpning ifht nye EU/EØS-land
- 1.5.2009 – overgangsordningens kontrollregime og krav om ’norsk lønn’ & heltidsarbeid opphører ifht nye EU-land (unntatt Romania/Bulgaria)
- Har det ordinære norske regulerings- og kontrollregimet virkemidler til å sikre likebehandling av arbeidsvandrere fra lavkostland i EU/EØS?

Tre faser i overgangen til fri bevegelse 2004-2011



Gradvis åpning ->
Omdirigerings-effekter?
Økt konkurranse om arbeidskraft ?

Størst strømmer fra Polen og Baltikum til UK og Irland – og fra Romania og Bulgaria til middelhavslandene



Mangler pålitelig statistikk

UK: ca 1 mill (665 netto)

Irland: 362 000

Norden: 2-300 000

Spania, Italia: 0,5 million +

Øvrige EU-land – 0,5-1 mill

+ serviceyttere & uregistrerte

Betydelig flere enn ventet

Passert toppen?

- bedre lønn og knapphet på arbeidskraft i senderlandene
- flere returnerer fra UK

Utfasing av overgangsordningene, konjunkturskift og økt konkurranse om arbeidskraft i Europa – > vil strømmene snu eller skifte retning?

Fram til 1.5.2009:

Ulike regimer for arbeids- og tjenestemobilitet fra EU-8+2:

Individuell arbeidsmobilitet

- Overgangsordning 2004-2006-2009: Krav om heltidsarbeid og "norsk lønn" for å få arbeidstillatelse
- EU-regler om likebehandling

Gråsoner
illegalt
arbeid,
husholds-
sektoren

Tjenestemobilitet

- Ikke overgangsordning, fri flyt 1.5.04
- Fri adgang for midlertidig utstasjonerte arbeidstakere (inkl. utleid arbeidskraft og tjenesteytere)
- Norske regler for kjerne av arbeidsvilkår (AML), fri lønnsfastsettelse hvis ikke allmenngjøring

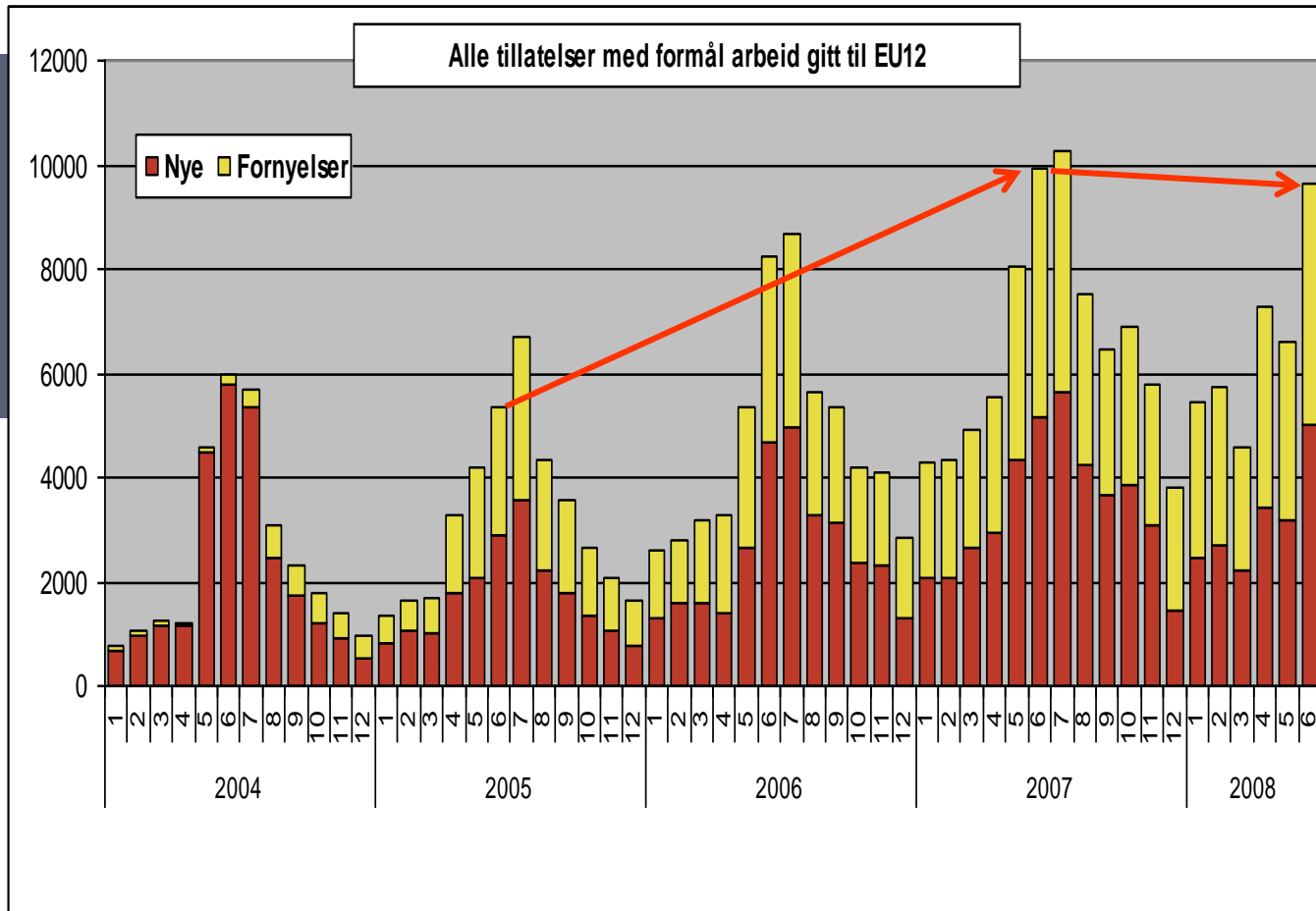
**Konkurransesvridning, gråsoner og regelomgåelser –
tjenestemarkedet definerer "alternativlønnen" / "lønnsgolvet"**

Mer todelt arbeidsmarked -

hva vil skje når overgangsordningens allmenngjøringseffekt opphører?

STRØMMEN INN – FORTSATT HØY, MEN AVTAKENDE?

Gitt 123 000 tillatelser + 103 000 fornyelser til EU 10-borgere (226 000 midlertidige jobber) siden 1.5.2004 (Kilde: UDI 2008).



Beholdning pr. 31.7.2008 –
grovt anslag:

67 000 gyldige tillatelser fra EU10 mot
56 000 samme tid 2007 - utflating?

+ ca 35 000 fra EU15, "dobla på 4 år"

+ ca 50 000 fra Norden

+ ca 30-40 000 (?) tjenesteytere

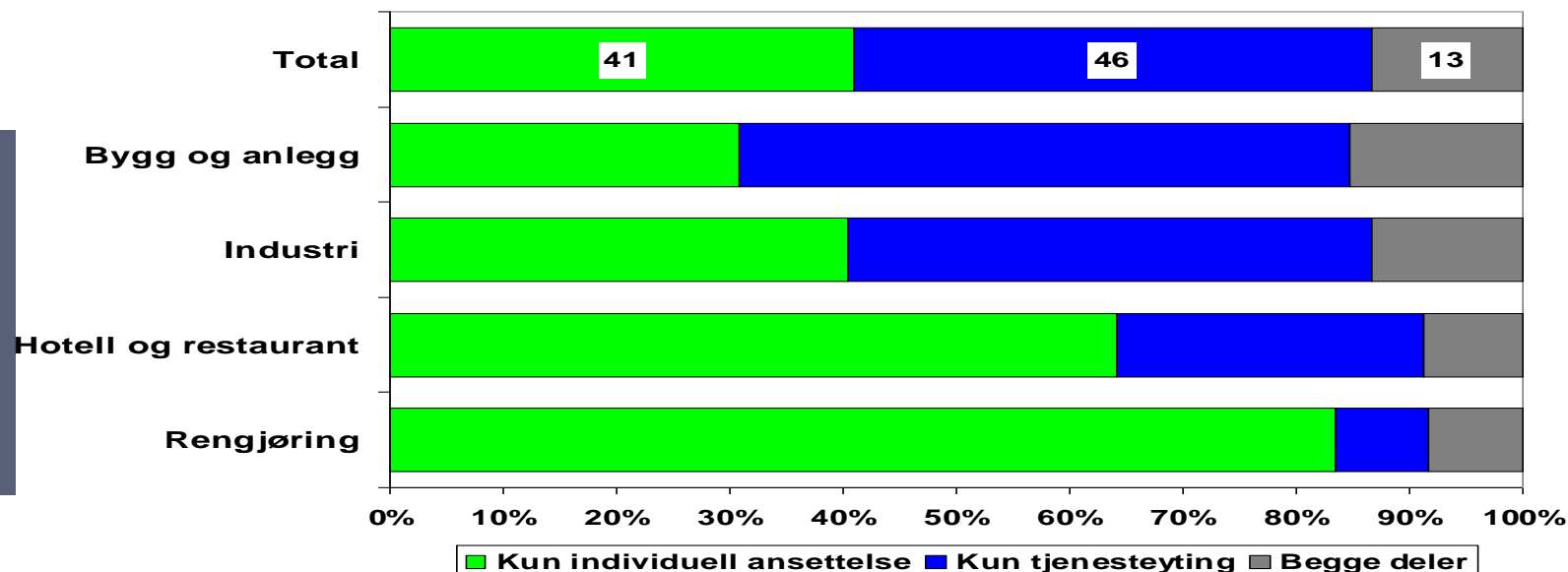
+ illegale arbeidstakere

= Rundt 200 000

= 8-10% av arbeidsstyrken

Beholdningen avhenger av tilstrømmingen, oppholdenes varighet, og retur- og transittstrømmene.

Bedriftene: Individuell ansettelse eller hyre tjenesteytere?



- Viktigste motiv - å skaffe arbeidskraft, men også lønnskostnader og arb-tidsfleksibilitet
- Behov for å 'ta topper', men også del av ordinær drift i mange bedrifter
 - Økt outsourcing, tjenestebruk og midlertidige ansatte
 - Mye fiktiv utstasjonering som omgåelse av overgangsreglene

-> Markant fleksibilitetsvekst i arbeidsmarkedet

Epokegjørende endring i norsk arbeidsliv – kjennetegn ved den individuelle arbeidsvandringen fra nye EU-land

Overraskende stort omfang, høy konsentrasjon med hensyn til

- **Senderland** (ca 3 av 4 fra Polen)
- **Bransjer** (bygg, industri, landbruk + hushold for kvinner)
 - økt spredning etter 1.5.2009 – mer privat tjenesteyting, samt helse /omsorg?
- **Kjønn** (8 av 10 er menn), mange kvinner jobber uformelt i privat reingjøring
 - kan endre seg etter overgangsordningen; legalisering og bredere jobbmuligheter – eller ?
- **Kvalifikasjoner** - de fleste arbeider i enkle jobber i 'bunnen' av arbeidsmarkedet
 - inngangsport til bedre jobber eller 'reservearme' med høy risiko for utslagning ved konjunkturskift?
- **Kortvarig, sirkulær mobilitet**, men økende varighet; flere flytter, inklusive familien
 - nye kompetanse- og integrasjonsutfordringer i arbeids- og samfunnsliv?
- **Positivt bidrag til norsk økonomi på høygir** – hva skjer når tidene skifter?
 - lav yrkesaktivitet blant 70-tallets 'fremmedarbeidere', polakkene vil kanskje dra hjem/videre?
- **Drivkrefter** – etterspørsel/jobbmuligheter, relative lønnsforskjeller, nettverk
 - Motstridende volum - og lønnsvirkninger av å oppheve overgangsordningen ?

Mer ryddig arbeidsmigrasjon og mindre fiktiv tjenestemobilitet – eller FRISLEPP som gir økt useriøsitet & lavlønnskonkurransen i det ordinære arbeidsmarkedet?

Overgangsordningens rolle (1.5.2004-1.5.2009)

- **Inntakskontroll & registrering** (av jobbsøkere, arbeidsgivere, kontrakter)
 - > oversikt, statistikk og siling -> grunnlag for tilsyn, signaleffekt -> skrellet vekk useriøse bedrifter?
 - > oppholdstillatelse og D-nummer (person-nr) -> 'adgangskort' og innslusing i samfunnet for mange
 - > de formelle adgangskravene har skjøvet en del inn i illegalitet
- **Krav om heltids arbeid** (for å sikre selvforsyning, hindre sosial turisme)
 - > Sperret av deltidsarbeidsmarkedet – barriere for kvinner
- **Lovbestemt allmenngjøring av bransjevise (minste)tariffer i hele arbeidsmarkedet**
 - > klare, tydelige, lovbasert rettigheter – > normgivende effekt, attraktivt lønnsnivå
- **Lovhjemmel for kontroll av lønn fra Arbeidstilsynet – 'ris bak speilet'**
 - Har avlastet partene men også gitt tillitsvalgte en ny 'advokatrolle'

Alt dette faller bort når overgangsordningen oppheves 1.5.2009

Antatte virkninger av overgangsordningen

Uklart hvor godt reglene er overholdt - motsetningsfylte, usikre konsekvenser:

- **Bidratt til å gjøre arbeidsinnvandring legitimt og tverrpolitisk akseptabelt**
 - > læring, holdningsdannelse, bevisstgjøring; gitt tid til å planlegge reformer – > politisk sovepute?
 - > har også legitimert radikal økning i midlertidige ansettelse i Norge – i strid med "AML §58A"?
- **Har dempet etterspørselen** - norsk lønn / polsk produktivitet (-> lange dager)
 - > hevet terskelen for ansettelse -> desto mer tjenestemobilitet
- **Stimulert tilbudet av arbeidskraft fra EU-10, attraktivt å bli ansatt i Norge**
 - > motivasjon til lange jobbsøker-perioder og aksept av 'dårlige' begynnerjobber
- **Kan ha bidratt til gap mellom tilbud og etterspørsel –'tilbudsoverskudd'**
 - > lang kø av jobbsøkere -> sterk grobunn for 'fiktiv' selvsyssetting, innleie, tjenestemobilitet mv

**Har hatt en dempende og normgivende effekt -
men trolig bidratt til økt tjenestemobilitet**

Hvilke regler vil gjelde når unntakstilstanden med lovfestet, bransjevis allmenngjøring av minstelønn for nye EU-borgere opphører?

- **EUs regler for fri bevegelse betyr at EU/EØS-arbeidstakere stiller likt med innenlandske hva gjelder rettigheter ifht arbeid og velferd.....**
 - 6 måneders opphold for å søke jobb, plikt til registrering etter 3 måneder s arbeid
 - Likebehandling ifht skatt, velferdsordninger, barnetrygd, kontantstøtte mv
 - ...men de har ikke nødvendigvis like forutsetninger for å hevde sine interesser
- **Regulering av arbeids- og lønnsvilkår som for innlendinger, dvs:**
 - Omfattes av Arbeidsmiljøloven, norsk arbeidsrett og annen lovgivning
 - Etter tariff i avtalebundne bedrifter (50-60% av det private arbeidsmarkedet ./.)
 - Forskjellsbehandling innen virksomheten er forbudt (ombud, sivil rettergang)
- **Avtaletomme rom i arbeidsmarkedet**, ofte i bransjer med mye innvandrere og 'innvandrerbedrifter' – eks. hot & rest, reingjøring, taxi, varehandel, bygg, landbruk

Forsterkede utfordringer i bransjer med mye useriøsitet – voksende sekundærmarked eller opprydding i tidligere unnlatesessynder?

Organisasjonsgrad blant private arbeidsgivere i utvalgte EU/EØS-land (andel av sysselsettingen)

- Ikke særlig høy norsk arbeidsgiverorganisering
- Særnorsk valgfrihet for medlemmene til å stå utenfor tariffavtalene -> ujevn avtaledekning

Under 50%:

- Great Britain

Mellom 50 og 70%:

- Norge (53-55%)
- Finland
- Danmark
- Italy

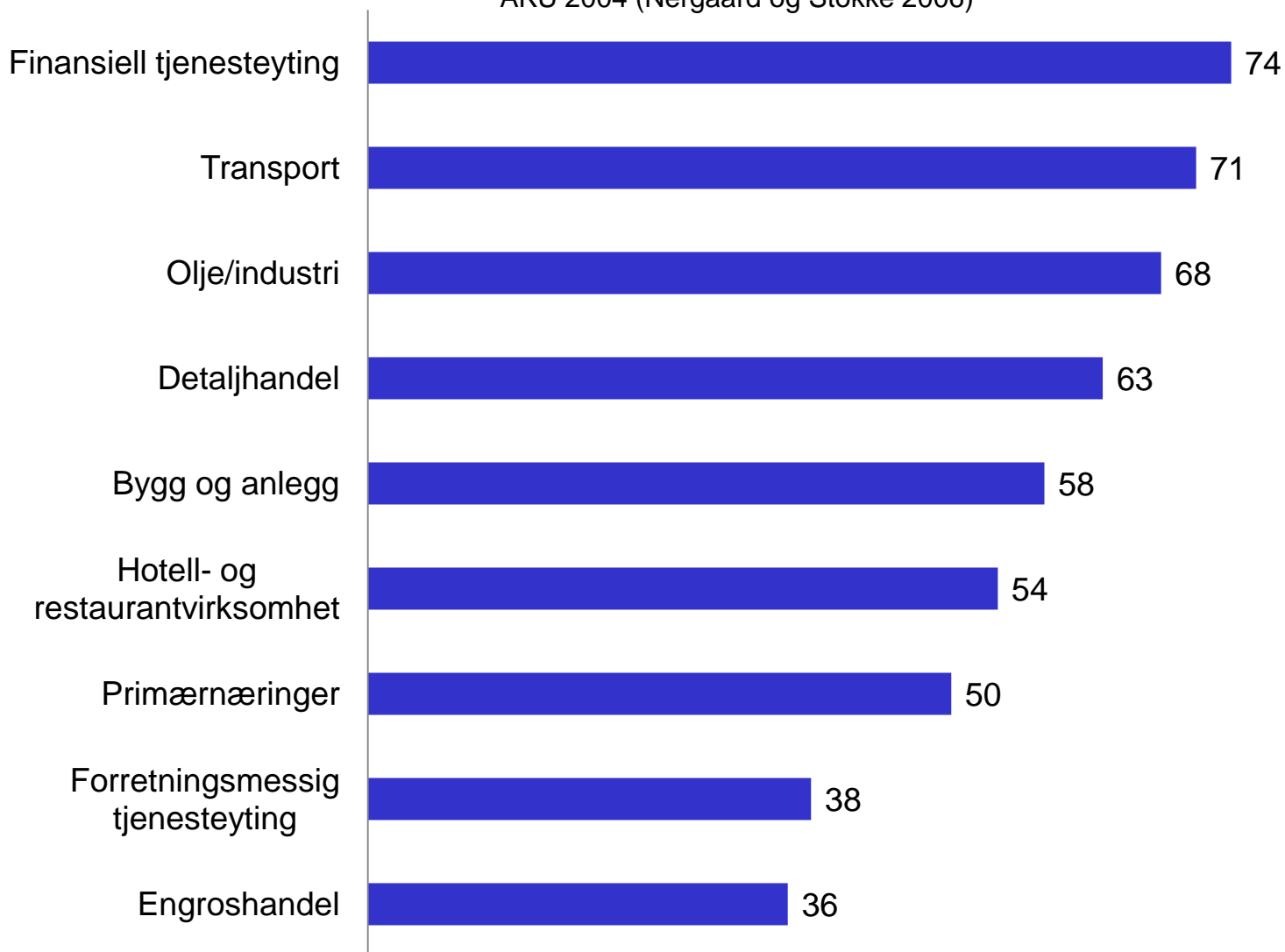
Over 70%:

- Sweden
- Belgium
- Austria
- Netherlands
- Germany
- Spain
- France

Kilde: Stokke 2003

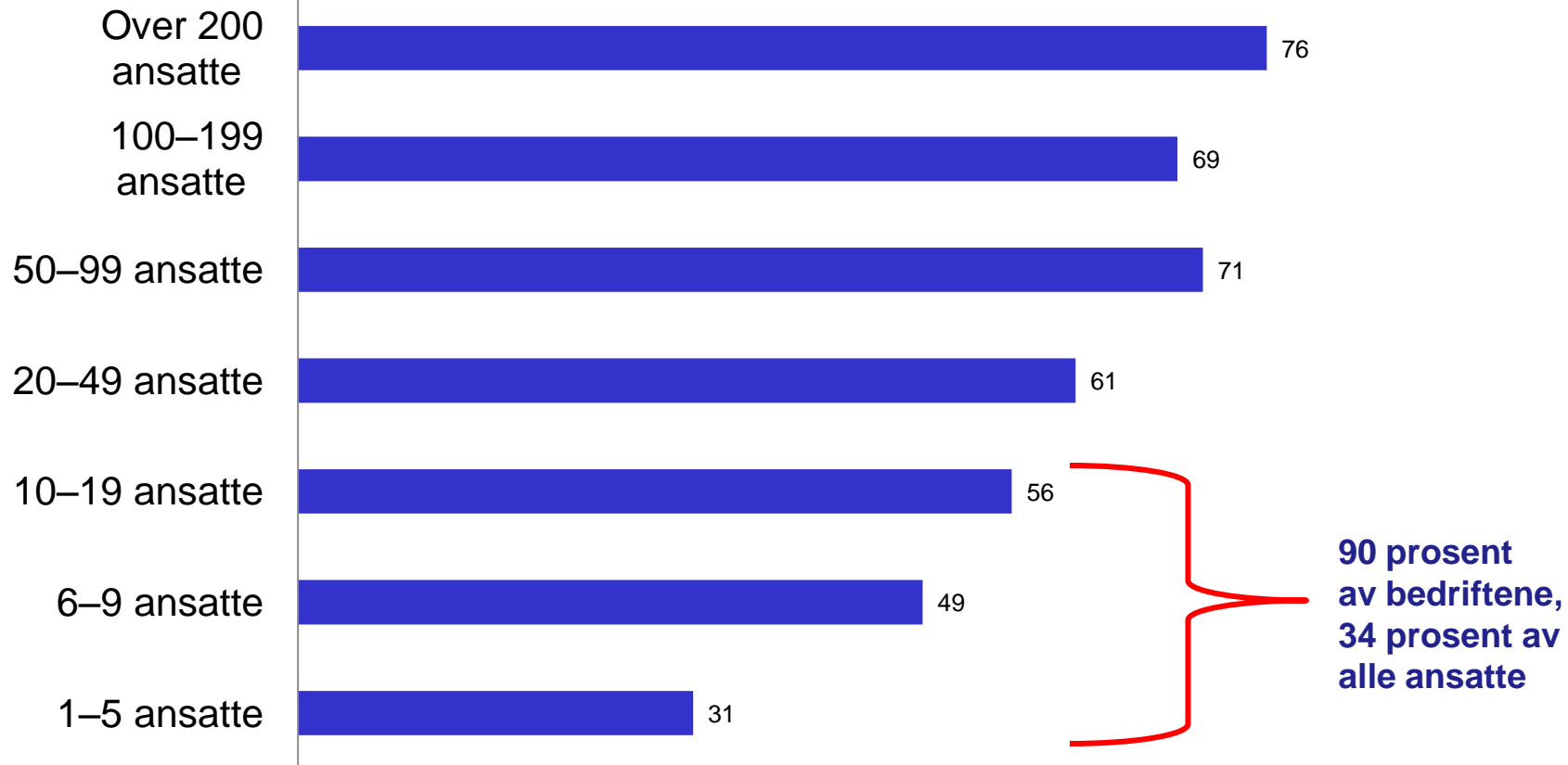
Tariffavtaledekning privat sektor – 58-60 prosent oppgir at deres lønn /arbeidsvilkår er helt/delvis regulert av tariffavtale

AKU 2004 (Nergaard og Stokke 2006)

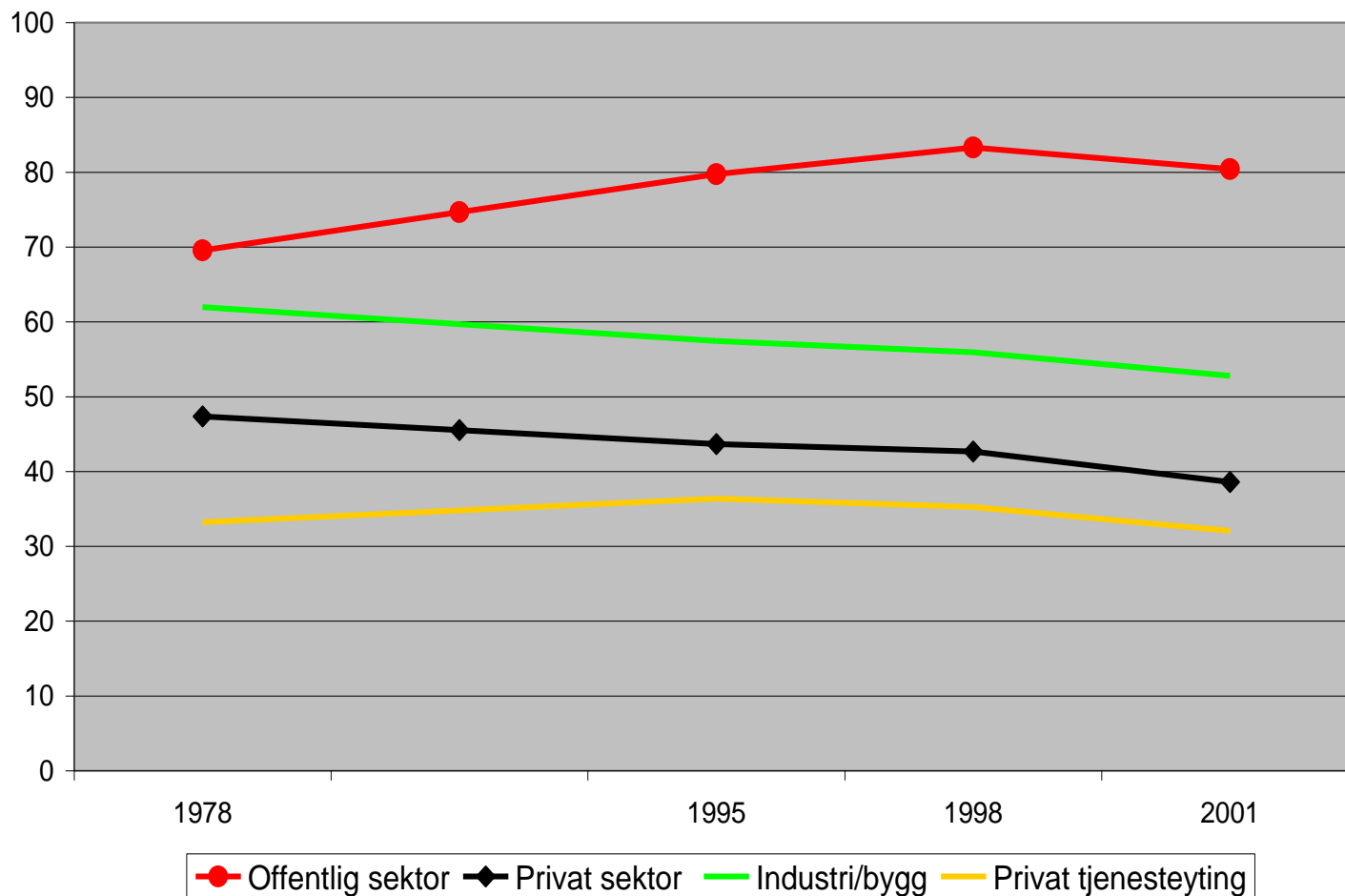


Tariffavtaledekning privat sektor

AKU 2004 (Nergaard og Stokke 2006)



Forskjellene gjenspeiles i den faglige organisasjonsgraden i ulike sektorer/bransjer (AKU)



Hvilke regler vil gjelde når unntakstilstanden med lovfestet, bransjevis allmenngjøring av minstelønn for nye EU-borgere opphører?

- **EUs regler for fri bevegelse betyr at EU/EØS-arbeidstakere stiller likt med innenlandske hva gjelder rettigheter ifht arbeid og velferd.....**
 - 6 måneders opphold for å søke jobb, plikt til registrering etter 3 måneder s arbeid
 - Likebehandling ifht skatt, velferdsordninger, barnetrygd, kontantstøtte mv
 - ...men de har ikke nødvendigvis like forutsetninger for å hevde sine interesser
- **Regulering av arbeids- og lønnsvilkår som for innlendinger, dvs:**
 - Omfattes av Arbeidsmiljøloven, norsk arbeidsrett og annen lovgivning
 - Etter tariff i avtalebundne bedrifter (50-60% av det private arbeidsmarkedet ./.)
 - Forskjellsbehandling innen virksomheten er forbudt (ombud, sivil rettergang)
- **Avtaletomme rom i arbeidsmarkedet**, ofte i bransjer med mye innvandrere og 'innvandrerbedrifter' – eks. hot & rest, reingjøring, taxi, varehandel, bygg, landbruk

Forsterkede utfordringer i bransjer med mye useriøsitet – voksende sekundærmarked eller opprydding i tidligere unnlattelsessynder?

Endringer i arbeidsmarkedsatferd og tilpasninger?

”Hvis vi forutsetter alt annet likt, hva kan vi forvente

- **Økt etterspørsel etter arbeidsinnvandrere?**

- Fleksibel lønn og arbeidstid kan gjøre det mer attraktivt å ansette arbeidsinnvandrere
- Men avmatning i norsk økonomi vil dra i motsatt retning

- **Endring i arbeidskraftstilbudet fra EU10 - økt jobbkonkurransen?**

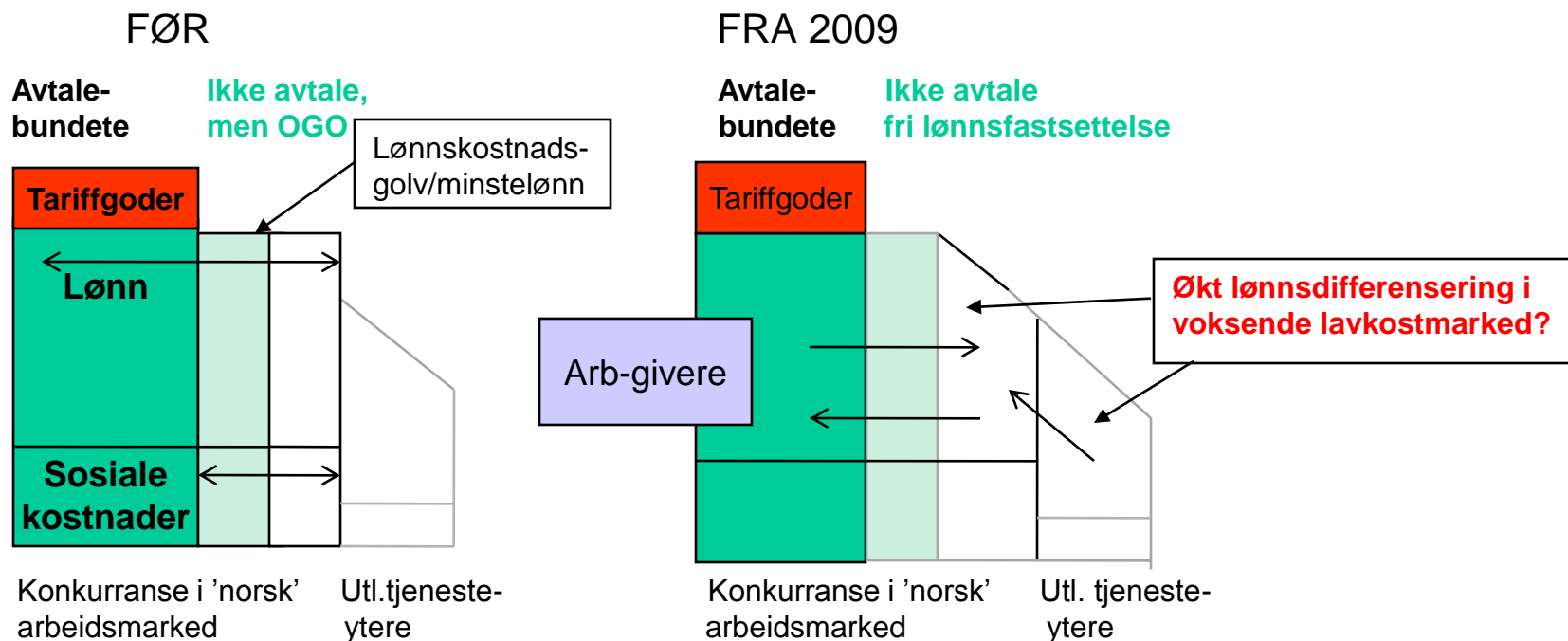
- Flere grupper kan søke jobb og konkurrere ved å 'underby' lønn og arbeidstid
- Læring, legalisering, bevegelsesfrihet og kamp om arbeidskraft kan gi økt forhandlingsstyrke

- **Friere tilpasning i arbeidsmarkedet kan, hvis alt annet likt, gi lavere lønnsnivå og høyere sysselsetting blant arbeidsmigrantene i Norge**

- avhenger av alternative jobb- og lønnsmuligheter hjemme og i andre land...

Virkningene avhenger av hvordan konjunkturskiftet slår ut i senderland og andre mottakerland, samt av eventuelle reguleringsreformer ...

Fri bevegelse og fri lønnsfastsettelse: Konsekvenser i utsatte bransjer (dvs lav org- og avtaledekning, ikke allmenngjøring og mye ufaglærte jobber)



- Relativt flere bedrifter ønsker å ansette billige/villige arbeidsmigranter -> økt etterspørsel?
- Relativt flere jobbsøkere kan/vil konkurrere ved å senke timelønna -> endret tilbud?
- Mer attraktivt å drive business utenfor avtaleverket - det organiserte arbeidslivet krymper?
- Videre oppsmuldring av lønns-golv i arbeidsmarkedet – utvidet 'kjellerinngang'?

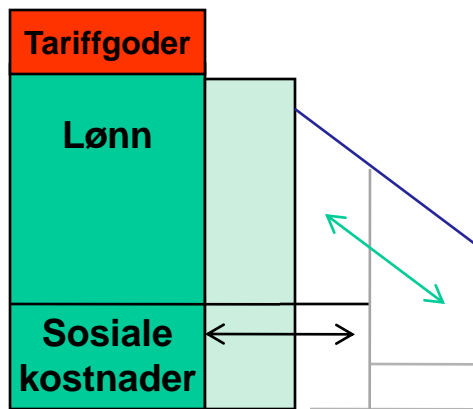
Kan gi ytterligere forvitring av tariffavtalenes konkurranseregulerende rolle og partenes påvirkningskraft -> økt useriøsitet og vekst i sekundærarbeidsmarkedet?

Fri bevegelse med minstelønnsregime / allmenngjøring av lønn: Konsekvenser i utsatte bransjer

Uten minstelønn/AGAT

Med minstelønn/AGAT

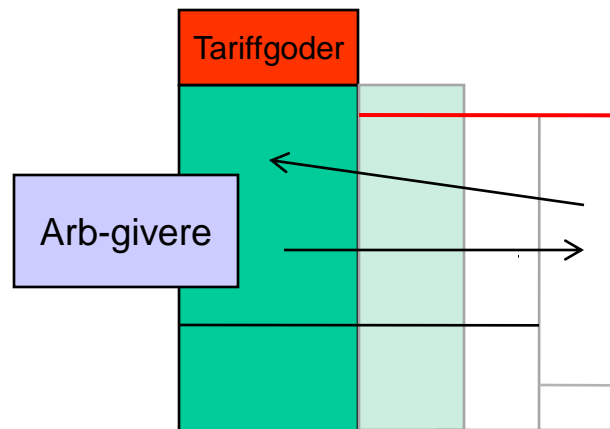
Avtale-
Bundete



Konkurransen i 'norsk'
arbeidsmarked

Utl. tjenesteytere

Avtale-
bundete



Konkurransen i 'norsk'
arbeidsmarked

Utl. tjenesteytere

Minstelønn/AGAT

- Høye standarder gjør Norge attraktivt for arbeidsinnvandrere og seriøse tjenesteytere
 - Bedre betingelser for integrasjon og mobilitet oppover i norsk arbeidsliv ?
- Bedriftene – likelønn sperrer for kortsiktige lavkoststrategier -> dempet etterspørsel
 - Økt vekt på kompetanse, kvalitet & produktivitet -> bedre utnyttelse av skruppende arbeidsstyrke?
- Incentiv for bedriftene til å organisere seg og påvirke avtaleverket -> mer seriøsitet

**Styrking av tariffavtalenes konkurranseregulerende rolle og partenes påvirkningskraft
– økt ryddighet i markedet for lavkvalifisert arbeid?**

Hvis intet gjøres:

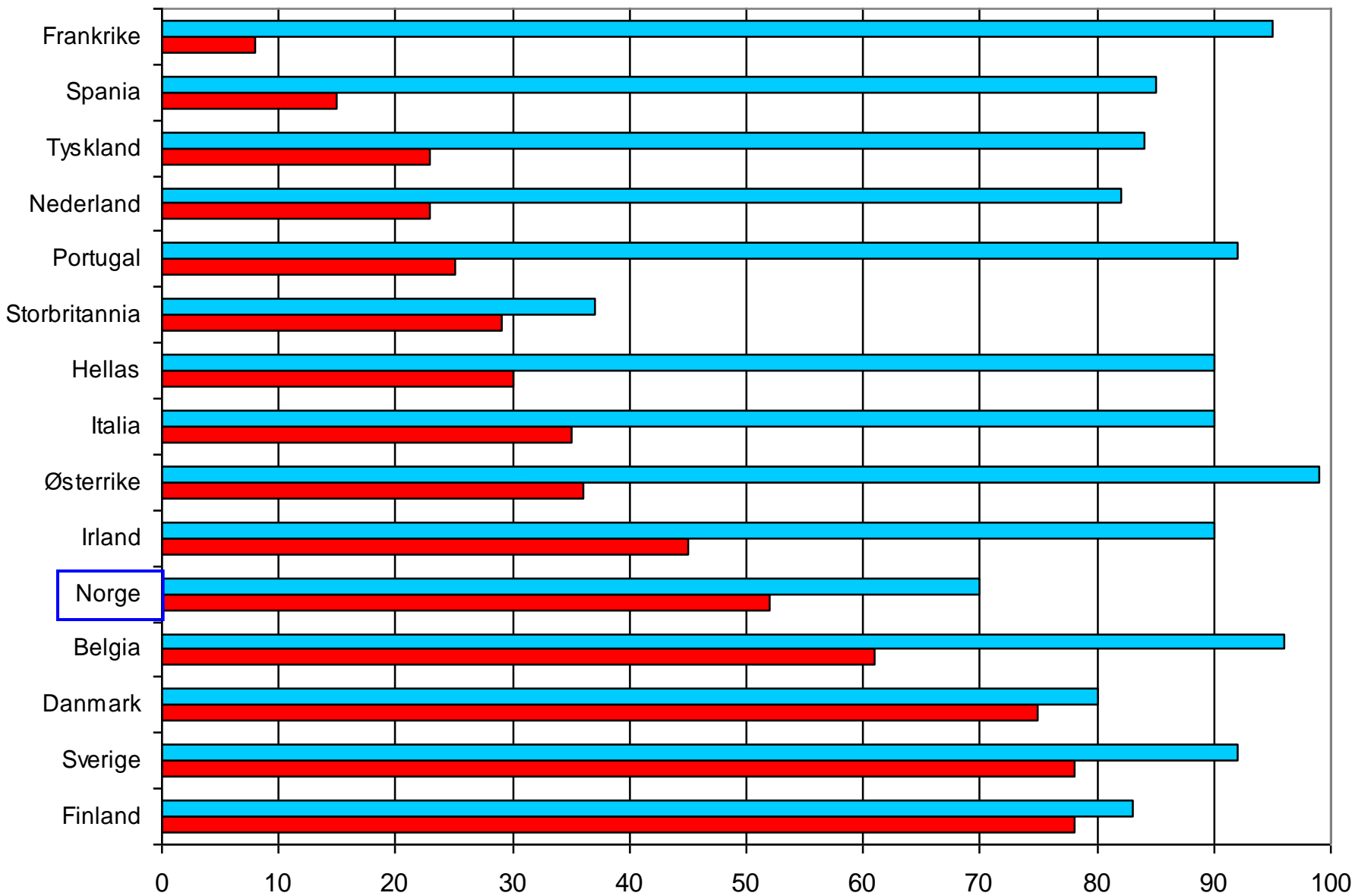
Økt variasjon i bransjetilknytning og lønns – og arbeidsvilkår - risiko for økt polarisering og trengsel i bunnen av arbeidsmarkedet

- To hovedscenarier:
 - (1) **Frislepp** – markedsdrevet lønnstilpasning ned mot nivået for utstasjonerte (**Siv-sporet?**)
 - (2) **Lovreform** -> felles (bransjevis) regime for minstelønn for **ALLE** m/kontroll (**Jens-sporet?**)
- For å motvirke vridningseffekter og voksende B-lag trengs et mest mulig symmetrisk regulerings –og kontrollregime for arbeidsinnvandrere, tjenesteytere, og innlendinger
 - Utfordringer ifht EU-retten når det gjelder utstasjonerte jf Laval, Rüffert, Luxemburg mv
- Holdnings- og ansvarsmobilisering blant virksomhetene (CSR), partene og forbrukerne
- **Reformgrep og ryddesjau for å skape et seriøst arbeidsliv for ALLE - konkurransefortrinn i kampen om kompetent arbeidskraft i Europa?**

Frislepp eller djerpe grep for å ivareta det norske arbeidslivsregimets idealer om likebehandling i et åpent arbeids- og tjenestemarked ...?

- Behov for å tenke utover eksisterende virkemidler – noen aktuelle reformspor:
 - **Dagens allmenngjøringsmodell** - tungrodd, innlendingsdiskriminerende, 'ex-post'
 - **HSH-modellen**: generell lovfestet minstelønn - 'nytt alternativt lavlønnsgolv', lite treffsikkert
 - **Italiensk / Islandsk modell** - lovforbud mot å betale under minstelønna i tariffavtalen ('KAD-93')
 - **Generell adgang til allmenngjøring** av bransjevisе minstelønninger og kjernestandarder
 - koplet med klare vikepliktsbestemmelser i Arbeidsmiljøloven – 'avtaler gis forrang'?
 - evt også bruk av artikkel 3.8 i utstasjoneringdirektivet (jf 'dansk løsning')?
- **Kan partene bli enige – eller tør de la være foran et Stortingsvalg som kan innsette en arbeidsminister fra Frp og gi de rød-grønne en joker i valgkampen?**
- **Hvilket spor velger Regjeringen for å 'dytte' på partene? Og hvilke løsning velger den om de likevel ikke finner en felles løsning?**

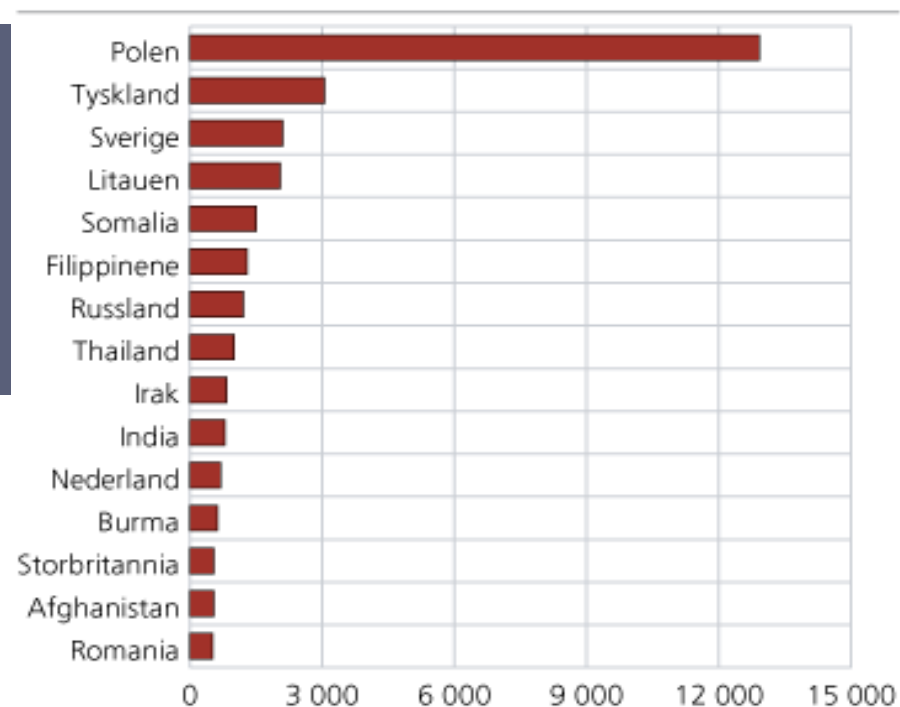
Organisasjonsgraden og avtaledekningen i EU og Norge



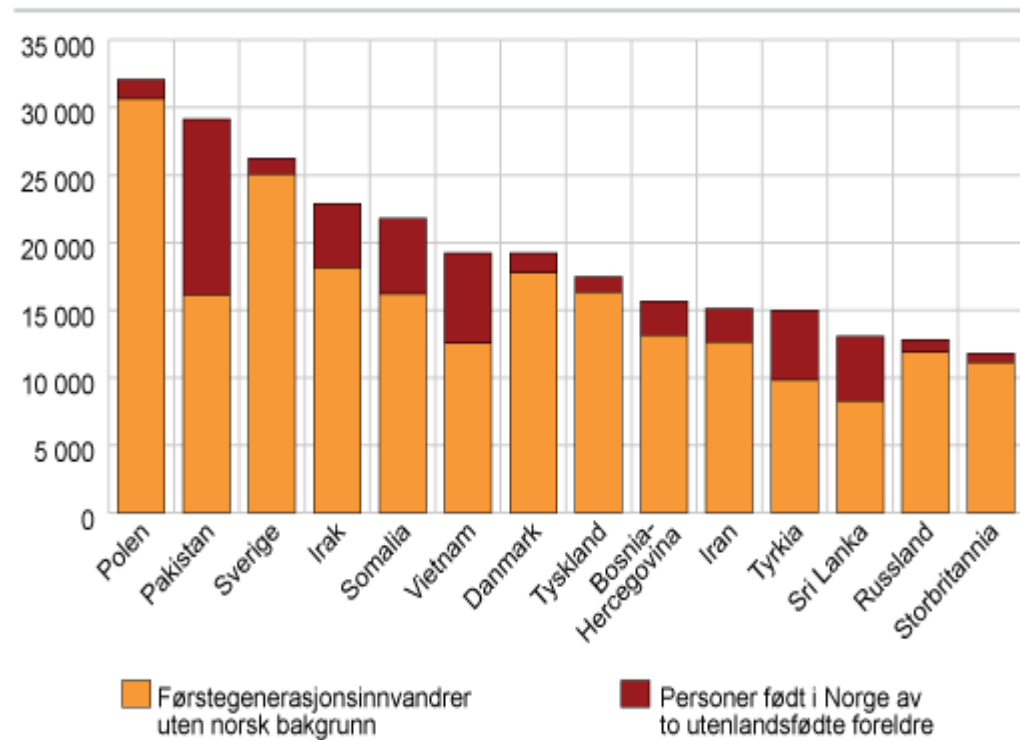
Arbeidsinnvandrere står nå for den høyeste netto-innflyttingen til Norge

(www.ssb.no)

Nettoinnvandring fra utlandet. Utenlandske statsborgere. 2007



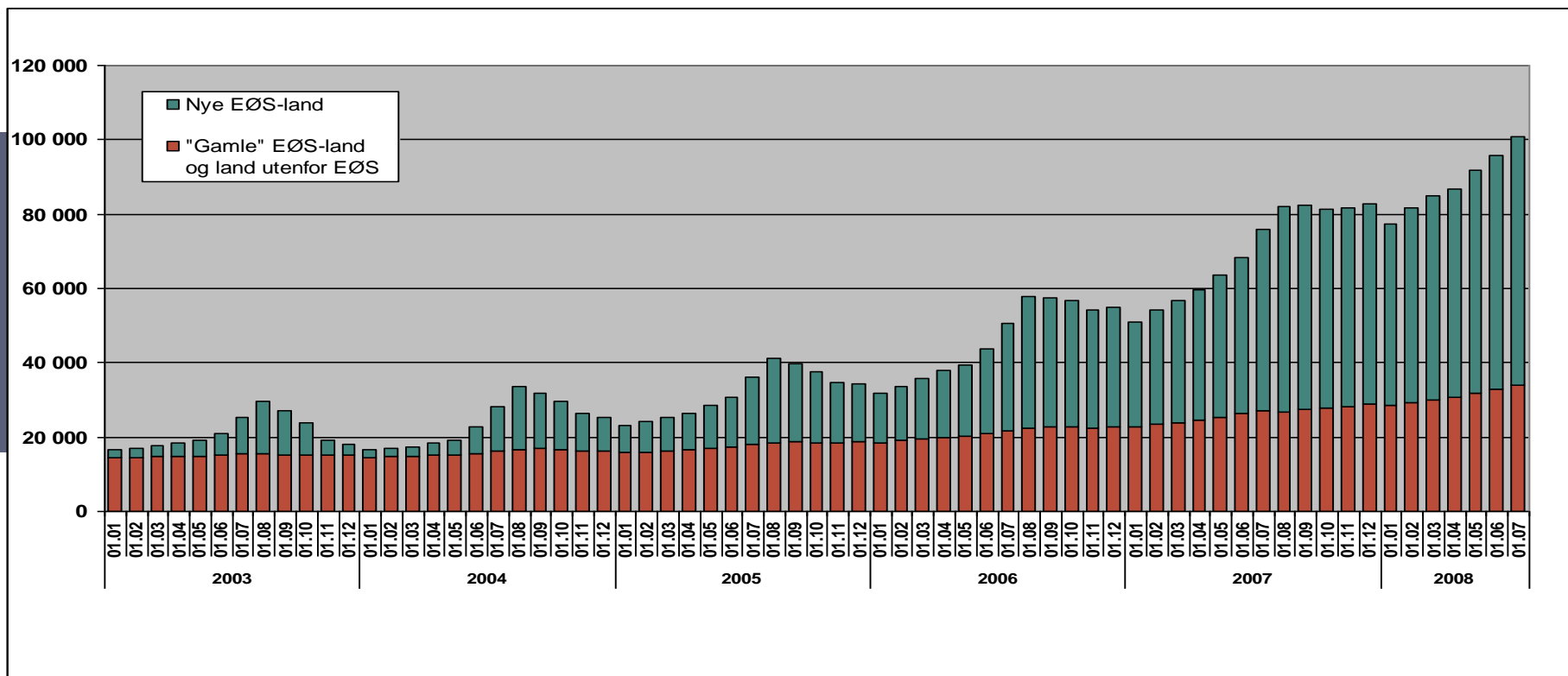
De 15 største innvandrergroperne i Norge. 1.1.2008. Absolutte tall



- Polsk nettoinnvandring – 300 i 2003 - 6800 i 2006 – 13 400 i 2007,i 2008?

HVOR MANGE FRA EU/EØS ARBEIDER I NORGE?

Antall gyldige arbeids/oppholdstillatelser til borgere fra nye og gamle EU-land Norge (UDI 2008)



Beholdning (medio 2008):

Gyldige tillatelser fra 'nye EU' - fra 10-15 000 i 2004 til 67 000 1.7.2008

+ ca 35 000 fra 'gamle' EU/EØS

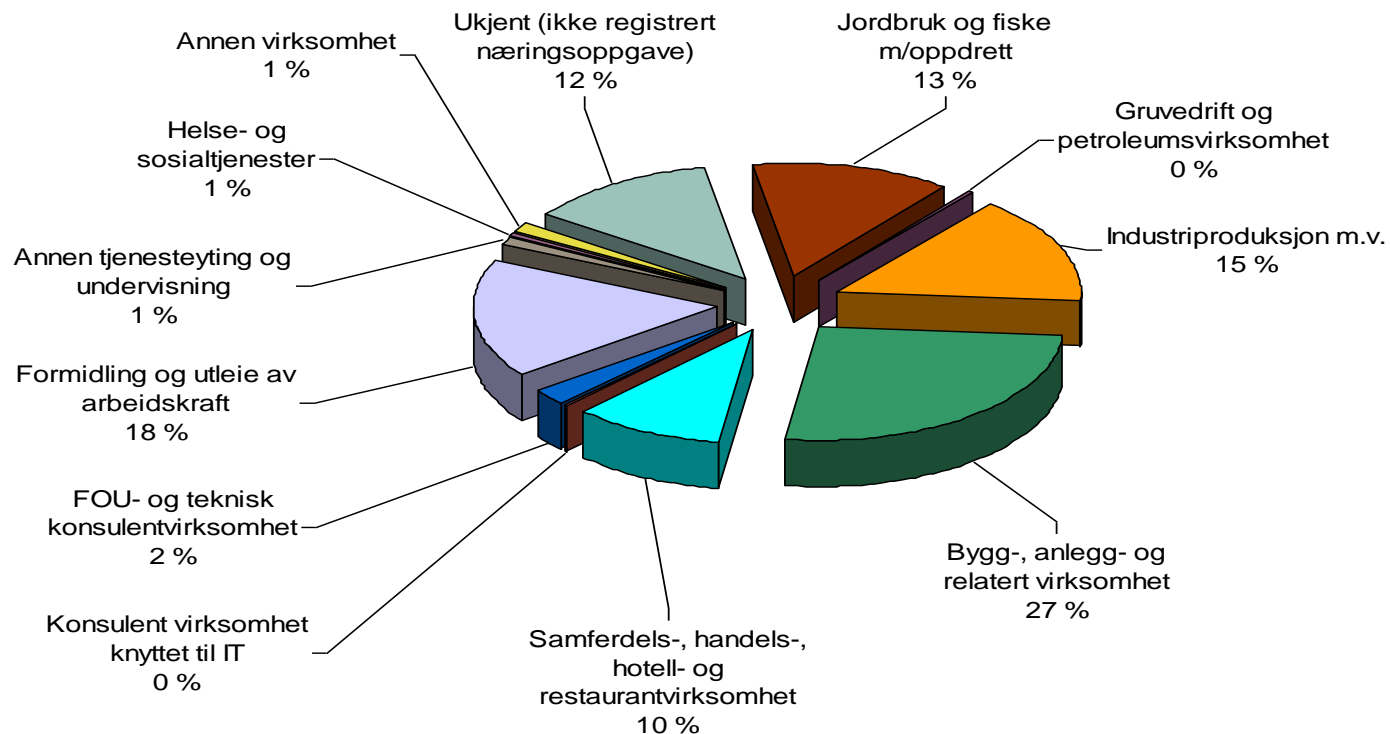
+ over 50,000 nordiske (iflg SSB)

+ 30-40,000 tjenesteytere + illegale

⇒ Rundt 200,000 internasjonale arbeidstakere - tilsvarer 8-10% av arbeidsstyrken

Bransjekonsentrasjon; bygg, industri, landbruk, hushold

Antall gyldige arbeidstillatelser til borgere av EU12, pr 1. juli 2008. Fordelt på næring. (UDI 2008)



Vendepunkt i registrert tjenstemobilitet?

Kilde: SFU 31.07.2008

Registrerte utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge

Nasjonalitet	01.01.07 - 31.07.07	01.01.08 - 31.07.08	Endring
Estland	51	71	20
Latvia	44	44	0
Litauen	177	261	84
Polen	1319	946	-373
Bulgaria	3	8	5
Romania	8	13	5
Sum	1602	1343	-259

Registrerte arbeidstakere i utenlandske virksomheter

Nasjonalitet	01.01.07 - 31.07.07	01.01.08 - 31.07.08	Endring
Estland	754	1062	308
Latvia	421	479	58
Litauen	2806	3938	1132
Polen	10073	11430	1357
Bulgaria	90	139	49
Romania	382	892	510
Sum	14526	17940	3414