



# Den nye arbeidsinnvandringen fra øst

Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidspolitiske konsekvenser

Program  
Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner – IMER



# Den nye arbeidsinnvandringen

Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser

---

Jon Erik Dølvik og Jon Horgen Friberg

---

© **Norges forskningsråd 2008**

Norges forskningsråd  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
0131 OSLO  
Telefon: 22 03 70 00  
Telefaks: 22 03 70 01  
[bibliotek@forskningsradet.no](mailto:bibliotek@forskningsradet.no)  
[www.forskningsradet.no/](http://www.forskningsradet.no/)

Publikasjonen kan bestilles via internett:  
[www.forskningsradet.no/publikasjoner](http://www.forskningsradet.no/publikasjoner)

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Grafisk design omslag: Design et cetera  
Foto/ill. omslagsside: Shutterstock  
Trykk: Forskningsrådet  
Opplag: 125

Oslo, oktober 2008  
ISBN 978-82-12-02588-2 (trykksak)  
ISBN 978-82-12-02589-2 (pdf)

## Utgivers forord

Program for internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER) har som mål å bidra til økt kunnskap om den internasjonale migrasjonen og de mulighetene og utfordringene som den gir for det norske samfunnet. Som et ledd i dette har programmet tatt initiativ til å få utarbeidet en mindre serie av kunnskapsoversikter og temanotater om bestemte emner innenfor det brede IMER-feltet. Det er programstyrets ønske at slike notater skal oppsummere og formidle tilgjengelig forskning og kunnskap om sentrale samfunnsspørsmål på en enkel og oversiktlig måte, til nytte for både forskere, politikktutviklere, andre brukere og allmennheten.

Programmet har bedt sentrale forskere om å skrive kunnskapsoversiktene, på bakgrunn av sin egen og andres forskning på de respektive feltene. Innholdet i notatene står for forfatterens egen regning. *Den nye arbeidsinnvandringen* er den første kunnskapsoversikten i en serie slike notater høsten og vinteren 2008-2009. Programstyret takker Jon Erik Dølvik og Jon Horgen Friberg ved Fafo for vel utført arbeid.

Oslo, oktober 2008

Bjørn Hvinden  
programstyreleder

1. Innledning .....	3
1.1 Gamle og nye migrasjonsmønstre .....	4
1.2 EU-utvidelsen – fra nasjonalt til europeisk arbeidsmarked.....	6
2 Bakgrunn .....	7
EUs regler for bevegelse av arbeidstakere, tjenester og overgangsordninger.....	7
Antakelser om omfanget av arbeidsutvandring fra EU-8 før utvidelsen i 2004 .....	9
3. Hovedtrender i arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene .....	11
3.1 Individuell arbeidsmigrasjon.....	13
Kjennetegn ved den individuelle arbeidsinnvandringen .....	16
Drivkrefter og konsekvenser .....	17
3.2 Utviklingen i tjenestemobilitet .....	19
Omfang og utviklingstrekk.....	20
Drivkrefter og konsekvenser .....	22
3.3. Konsekvenser av økt mobilitet for aktørene i det norske arbeidsmarkedet .....	25
4. Integrering av de nye arbeidsinnvandrerne.....	28
Gjestearbeidere, nye landsmenn eller regionale “free movers”? .....	29
Endrede behov med lengre botid .....	30
Tilgang til tjenester .....	30
Språkopplæring.....	31
Arbeidslivsintegrering, kompetanse og sosial mobilitet.....	32
5. Politiske tiltak - reguleringer, kontroll og håndheving.....	32
Utfasing av overgangsregimene – nye grep i arbeidslivsreguleringen? .....	39
Registrering – en forutsetning for effektiv kontroll og statistikk.....	40
Kontroll og håndheving – tiltakskjedens svake ledd? .....	41
Sentrale utfordringer .....	42
6. Avsluttende vurderinger .....	42

## Forfatterens forord

Dette bakgrunnsnotatet er utarbeidet på forespørsel fra IMER-programmet og er i stor grad en forkortet sammenstilling og oppdatering av materiale Fafo tidligere har produsert, men inneholder også nye elementer, bl.a. kapittel 1 og 4, samt deler av 5. Mye av stoffet bygger på Dølvik og Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden: Utviklingstrekk og konsekvenser*, TemaNord 2008: 502 som ble laget for Nordisk Ministerråd. Kapittel 4 om inklusjon og integrasjon av arbeidsinnvandrere bygger delvis videre på materiale fra Tyldum og Friberg (2007) *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo-rapport 2007:27 og er ført i pennen av Jon Horgen Friberg. Han og undertegnede har samarbeidet om redigering og oppdatering av den øvrige teksten, og har fått gode kommentarer og bistand av Line Eldring med å finne fram oppdaterte tall.

Løpende nyheter og mer utfyllende materiale om arbeids- og tjenestemobiliteten fra nye EU-land kan hentes ned på Fafo Østforums hjemmeside [www.faf.no/oestforum](http://www.faf.no/oestforum).

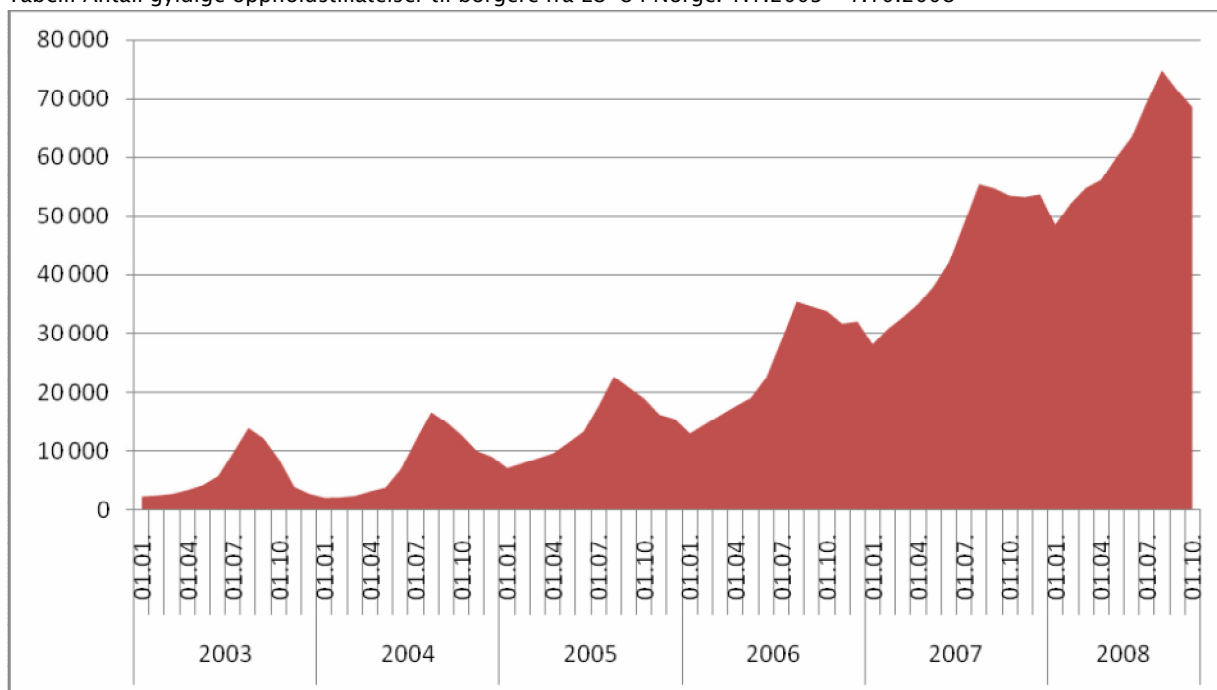
Oslo, september 2008.

Jon Erik Dølvik

# 1. Innledning

EU-utvidelsene i 2004 og 2007 utgjorde et veiskille i moderne tid, på flere måter. For det første representerte utvidelsen en politisk milepæl og den endelige slutten på den kalde krigens skille mellom øst og vest i Europa. For det andre var integrasjonen av land med betydelige forskjeller i lønns- og kostnadsnivå i et felles marked for arbeidskraft, kapital og tjenester et sosialt og økonomisk eksperiment uten sidestykke i nyere historie, med uoversiktelige konsekvenser. Debattene i de gamle medlemslandene – inkludert Norge – i forkant av utvidelsene bar preg av dette. Usikkerheten tok form av frykt for u håndterlige migrasjonsstrømmer, store belastninger på velferdsstatene og undergraving av nasjonale arbeidslivsstandarder – men også optimisme med tanke på nye muligheter for arbeidstakere, bedrifter og myndigheter til å høste gevinster gjennom friere mobilitet av arbeidskraft, kapital og tjenester mellom nye og gamle medlemsland. Fire år og tre måneder etter utvidelsen 1. Mai 2004, er det nesten 74 000 personer fra de nye EU-landene som har gyldige arbeidstillatelser i Norge i tillegg til et betydelig, men ukjent antall uregistrerte utstasjonerte og selvstendige arbeidstakere. Flertallet jobber innenfor bygg, industri, landbruk og privat tjenesteyting. I tillegg kommer omlag 50 000 arbeidstakere fra Norden og 35 000 fra de ”gamle” EU-landene, en dobling på fire år. Utenlandske arbeidstakere utgjør nå omlag 8-9 prosent av den norske arbeidsstyrken, og de siste årenes økende europeiske mobilitet representerer således en kraftig internasjonalisering av det norske arbeidsmarkedet. Mens frykten for press på velferdsytelser så langt har vist seg ubegrunnet, har debatten omkring såkalt sosial dumping og konsekvensene for arbeidslivsstandarder i utsatte bransjer vært et av de mest sentrale stridpunktene i norsk arbeidsliv. Samtidig er det i dag bred enighet om at arbeidsinnvandringen har hatt positive økonomiske virkninger for Norge og sørget for utvidet økonomisk handlingsrom i en periode med høy aktivitet og mangel på arbeidskraft i mange sektorer.

Tabell: Antall gyldige oppholdstillatelser til borgere fra EU-8 i Norge. 1.1.2003 - 1.10.2008



## 1.1 Gamle og nye migrasjonsmønstre

I historisk perspektiv er ikke arbeidsmigrasjon til Norge noe nytt fenomen. Fra middelalderens treller og geistlige, via Hansaforbundets handelsmenn, finske kvener og svenske rallare, til åpningen av det nordiske arbeidsmarkedet i 1954 og 'fremmedarbeiderne' fra Midtøsten og Asia på 1960- og 70-tallet; folk har kommet til Norge for å arbeide både som spesialister og ufaglært arbeidskraft gjennom hele Norgeshistorien (Brochmann og Kjeldstadli 2008). Mens mange har slått seg ned og blitt en del av det norske samfunnet, har andre kommet og gått i takt med skiftende konjunkturer og etterspørsel. Tidligere var Polen og Baltikum en naturlig del av handels- og migrasjonsrutene i områdene rundt Østersjøen. Ikke minst Polen har en lang historie preget av emigrasjon vestover, men under den kalde krigen var østeuropeernes muligheter til å reise betydelig innskrenket.

Sett i forhold til det nyere norske migrasjonsbildet, representerte 2004 et markant skifte i forhold til den asyl- og familie-baserte innvandringen som har dominert siden innvandringsstoppen i 1975. Stoppen ble innført bl.a. som følge av omstruktureringer i norsk økonomi og lavere etterspørsel etter arbeidskraft i typiske industrier som sysselsatte mange av de såkalte fremmedarbeidere som fra 60-tallet og utover 70-tallet kom fra Tyrkia, Marokko og særlig Pakistan. Med innvandringsstoppen skiftet migrasjonsstrømmene og innvandrerbefolkningen karakter etter hvert som de opprinnelige arbeidsmigrantene som hadde etablert seg i Norge søkte om familiegjenforening med sine koner og barn som hadde blitt igjen i hjemlandet. Fra slutten av 1970-tallet ble den humanitære porten kombinert med videre muligheter for familieinnvandring de viktigste migrasjonskanalene til Norge for flyktninger, asylsøkere og deres familier fra bl.a. Vietnam, Chile, Iran, Sri Lanka, Balkan, Irak og Somalia. Integreringen av disse migrantene i det norske samfunnet har vært et av de store – og omstridte – politiske prosjektene i nyere norsk historie.

Norge ble en del av det åpne europeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen i 1993. I tillegg ble det fra 1989 åpnet opp for et betydelig antall østeuropeiske sesongarbeidere i det norske landbruket, og sentrale destinasjonsland som Tyskland og Østerrike har hatt liknende ordninger i flere bransjer. Det er imidlertid ingen tvil om at det i forbindelse med EU-utvidelsene østover har vokst fram et til dels *nytt migrasjonssystem* mellom øst og vest i Europa, selv om utvidelsene i en del tilfeller også har bidratt til å legalisere allerede eksisterende uformelle migrasjonsstrømmer (Anghel 2008). Mens de største strømmene har gått til de britiske øyer, har Norge etablert seg som det viktigste destinasjonslandet i Norden. Foreløpig aner vi bare konturene av dette systemet, men i forskningen omkring de former denne migrasjonen har tatt er det stadig klarere at gamle teorier og forståelsesrammer knyttet til arbeids-, familie- og asylmigrasjon, der permanent innvandring og gradvis integrering/assimilering sto i fokus, kommer til kort når vi skal forstå den nye arbeidsmobiliteten. Europeiske migrasjonsforskere ser derfor i økende grad mot nordamerikanske erfaringer og teori, bl.a. knyttet til migrasjon mellom Mexico og USA (Favell 2008). Det er særlig to sider ved den nye øst-vest migrasjonen som trekkes fram:

Det første er *arbeidsmarkedenes sentrale posisjon som drivkraft for mobilitet*, og en fornyet aktualisering av teorier om *duale*, eller *segmenterte arbeidsmarkeder* hvor migranter rekrutteres til lavtlønnede jobber i bunnsjiktet av arbeidsmarkedene som vanskelig lar seg fylle med innenlandsk arbeidskraft. I mange land har dette betydd at konkurransen og gnisningene mellom arbeidsinnvandrere og innenlandsk arbeidskraft – med argumenter om at ”de stjeler jobbene våre” – har blitt mindre enn fryktet; tvert i mot så kan slike komplementæreffekter i mange tilfeller føre til økt produktivitet og



inntjening for innenlandske arbeidstakere. Samtidig skaper det bekymring for etableringen av nye etniske skillelinjer og framveksten av A- og B-lag i arbeidslivet, samtidig som en del tyder på at andre marginale grupper – som ikke-vestlige innvandrere – i større grad merker konkurransen fra de nye arbeidsinnvandrerne og dermed stenges ute fra typiske inngangsporter i arbeidsmarkedet (Favell 2008). En nylig gjennomført undersøkelse for Ugebrevet A4 i Danmark viste at en av to innvandrere frykter at det økende antallet såkalte *østarbejdere* ville ødelegge deres muligheter på arbeidsmarkedet (A4, 2.juni 2008). Med over tre ganger så mange arbeidsinnvandrere i Norge ville det ikke være rart om det samme gjorde seg gjeldende her.

Det andre aspektet som gjerne trekkes fram er nye former for *transnasjonale mobilitets- og tilpasningsmønstre* i det utvidede europeiske området. Den frie bevegeligheten i det indre markedet, den geografiske nærheten mellom avsender- og mottakerland, og framveksten av lavpris flyruter og lett tilgjengelige internettbaserte kommunikasjonstjenester har gjort det mulig å pendle mellom hjemsted og arbeidssted og leve parallelt i flere land samtidig i en grad som vanskelig har latt seg gjøre for andre grupper migranter. Den framtidige utviklingen er derfor vel så avhengig av mønstre for retur, bosetting og sirkulære bevegelser, som av tilstrømming. Så langt har åpningen av arbeidsmarkedet østover sammenfalt med høykonjunkturer og stor etterspørsel etter arbeidskraft i store deler av Vest-Europa. Det er usikkert i hvilken grad fallende konjunkturer og lavere etterspørsel, slik det nå er utsikter til både i sentrale bransjer i Norge og ellers i Europa, vil føre til økt returmigrasjon, slik erfaringer fra England kan tyde på (New York Times 26.06.08, Pollard et al. 2008). Videre aktualiserer de nye mobilitetsmønstrene behovet for nytenkning rundt spørsmål om integrering og sosial deltakelse, der nasjonalstatene ikke lenger er den eneste selvfølgelige forståelsesrammen.

Med en aldrende befolkning og strukturell mangel på arbeidskraft i hele Europa, er det ingen tvil om at arbeidsmigrasjon vil spille en betydelig rolle i framtidens arbeidsmarkeder, og konkurransen mellom ulike land om å tiltrekke seg den 'rette' kompetansen vil mest sannsynlig hardne til i årene framover. Samtidig er det ingen grunn til å tro at arbeidsinnvandring fra øst vil kunne løse de demografiske problemene knyttet til eldrebølgen, da disse landene er enda hardere rammet enn landene i vest. Samtidig er disse mobilitetsstrømmene del av en større global trend, og både i Norge (se [St.meld. nr. 18 \(2007-2008\)](#)) og EU debatteres mulighetene for en selektiv liberalisering ovenfor faglærte og spesialister også fra land utenfor EØS-området, bl.a. gjennom et såkalt 'Blue card' system etter modell av det amerikanske 'Green card'. Økt kortsiktig mobilitet av arbeidskraft og tjenester fra fattige land med mye arbeidskraft og lite kapital, til rike land med mye kapital og lite arbeidskraft, trekkes gjerne fram som en vinn-vinn situasjon for begge parter, og anbefales som utviklingsstrategi av toneangivende økonomer og internasjonale organisasjoner (Moses 2006, Global Commission on International Migration 2005). Samtidig er det nettopp den kortsiktige tjenestemobiliteten som har skapt de største institusjonelle utfordringene knyttet til regulering av lønn og arbeidsvilkår i mottakerlandene etter 2004. Spørsmålet om hvordan denne typen mobilitet kan håndteres på en måte som bidrar til økt velferd og utjamning i og mellom avsender- og mottakerland, heller enn økte klasseforskjeller, undergraving av sosiale standarder og uttapping av kompetanse og arbeidskraft, er derfor en av de mest brennbare spørsmålene i dagens Europa.

## 1.2 EU-utvidelsen – fra nasjonalt til europeisk arbeidsmarked

Utvidelsen av EU/EØS-området 1.mai 2004 til 28 land – inklusive åtte øst- og sentraleuropeiske land gav befolkningen i de nye medlemslandene frihet til å reise, søke arbeid og utføre tjenester i andre land i EU/EØS-området. For nordiske virksomheter åpnet utvidelsen nye markeder og kanaler for rekruttering av arbeidskraft og tjenesteleverandører. For de nordiske land var åpningen av arbeids- og tjenestemarkedene overfor naboland med mye lavere lønns- og velferdsnivå en ny erfaring. Riktignok hadde Norden hatt et felles arbeidsmarked siden 1954 – og fri bevegelse overfor de 'gamle' EU/EØS-landene siden 1994 – men det lave lønnsnivået og høy ledighet i de nye medlemslandene skapte frykt for ubalanser i arbeidsmarkedet, press på lønns- og arbeidsvilkår og økte velferdsutgifter. Alle de 'gamle' EU/EØS-landene – unntatt Sverige, England og Irland – innførte derfor overgangsordninger for fri bevegelse av arbeidskraft overfor de nye medlemslandene. En rekke land skjerpet også interne reguleringer og kontrollordninger for å motvirke utnyttning av tjenesteytere som ikke var omfattet av overgangsordningene.

Fire år etter utvidelsen er det arbeidslivspolitiske klimaet radikalt forandret. Mangeårig økonomisk oppsving, aldring av befolkningen og knapphet på arbeidskraft har skapt bekymring for tilgangen på arbeidskraft i de fleste EU/EØS-land. De landene som har rekruttert flest arbeidstakere fra de nye medlemslandene melder overveiende om positive virkninger for økonomien og arbeidsmarkedet, mens tilfeller av forskjellsbehandling og utnyttning av arbeidskraft i hovedsak har vært knyttet til fri bevegelse av tjenester. Stadig flere av de gamle EU/EØS-landene har derfor opphevet overgangsordningene og varslet mer offensive strategier for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. I kontrast til situasjonen i 2004 hvor de fleste vesteuropeiske landene søkte å begrense arbeidstilbudet utenfra, har de seinere årene vært preget av tiltakende konkurranse om arbeidskraften i Europa. Dette gjelder også i de nye medlemslandene hvor utvandringen av arbeidskraft – i samspill med sterk økonomisk vekst og befolkningsaldring – har bidratt til mangel på arbeidskraft og kompetanse på strategiske områder, spesielt i Polen og Baltikum.

Spørsmålet myndigheter, arbeidsgivere og organisasjoner i Norden stiller seg er derfor om arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene vil avta, og hvilke strategier som kan bidra til å utvikle et bærekraftig mobilitetsmønster som er til nytte både for sender- og mottakerland i Østersjøregionen og Norden. For å belyse disse spørsmålene vil vi i dette notatet kort se litt nærmere på følgende hovedpunkter:

- *Utviklingen i arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene siden 1.mai 2004;*
- *Drivkrefter og konsekvenser for arbeidsmarkedene;*
- *Integrasjon/inkludering*
- *Politiske tiltak og tilpasningsstrategier;*
- *Utfordringer, framtidsutsikter og vilkår for å utvikle strategier for arbeidsinnvandring som er bærekraftig både for mottaker- og senderland i EU/EØS.*

## 2 Bakgrunn

Arbeidsvandringer over landegrensene i EU/EØS-området kan skje på forskjellige måter, som omfattes av ulikt regelverk både nasjonalt og på europeisk plan. Det er vanlig å skille mellom:

- individuelle arbeidstakere som søker ansettelse i en vertslandsvirksomhet,
- utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser mv.,
- utleide arbeidstakere fra personalbyrå, leiefirma eller liknende,
- selvstendige næringsdrivende som kommer for å utøve eller etablere egen virksomhet,

Disse kategoriene er omfattet av ulike regler for lønnsdannelse, skatt, trygd og ansettelsesvilkår (se Dølvik et al. 2006) og kan tjene som alternative kanaler for arbeidsmobilitet. Mens tiltredelsestraktaten ga medlemslandene rett til overgangsordninger som begrenser den frie flyten av arbeidsinnvandrere, var det ikke adgang til å legge begrensninger på den frie flyten av tjenester. Med EØS-avtalen (art 36), har Norge vært en del av det frie tjenestemarkedet i EU siden 1994. Det er derfor viktig å se utviklingen i disse mobilitetsformene i sammenheng. Fram til 1. mai 2004 hadde alle de vest-europeiske land ganske restriktive regler for arbeidsinnvandring fra kandidatlandene i Øst-Europa,<sup>1</sup> selv om vilkårene for sesong- og spesialistarbeidskraft i flere av landene var lempet på de seinere år, bl.a. har Norge siden begynnelsen av nittitallet innvilget et betydelig antall tillatelser for sesongarbeid i jordbruket og man har hatt en egen spesialistkvote på 5000 personer i året. I tillegg har et ukjent antall østeuropeiske arbeidstakere jobbet illegalt opp mot husholdsmarkedet, bl.a. med renholds-, bygg og vedlikeholdstjenester. Overgangen til EUs regime for fri bevegelse av arbeid og tjenester innebar følgelig en markant liberalisering av vilkårene for arbeidsvandring fra de nye medlemslandene.

### EUs regler for bevegelse av arbeidstakere, tjenester og overgangsordninger

EU-regimet for *fri bevegelse av arbeidskraft* gir rett til å søke arbeid i et annet EU/EØS-land for egen regning i 6 måneder (EØF 1612/68 artikkel 1-6), samt rett til oppholdstillatelse, familiegjenforening og lik tilgang til velferdsytelser for dem som finner arbeid (jfr. Rådsforordning EØF 1408/71). De som finner arbeid av et visst omfang og varighet har krav på oppholdstillatelse i inntil 5 år, med rett til forlengelse dersom man fortsatt er i arbeid, er blitt ufrivillig arbeidsledig, eller er gått i gang med yrkesrelevant utdanning. Utenlandske ansatte er pliktige til å betale skatt og trygdeavgifter på linje med nasjonalt ansatte. Under visse vilkår kan oppholdstillatelsen for EU/EØS-borgere også forlenges om man er havnet på trygd, attføring, i pensjon eller liknende. Opphold og arbeidsforhold inntil 90 dager forutsetter ikke oppholdstillatelse. Reglene for fri bevegelse av *personer* ble oppdatert i Direktiv 2004/38/EF, som blant annet definerer vilkårene for bevegelsesfrihet for familiemedlemmer og tredjelandsborgere og deres familie. Direktivet knesetter også hvilke reisedokumenter som kan kreves (Pass eller ID-kort), samt regler for registrering etter 3 måneders opphold.

---

<sup>1</sup> I tråd med reglene for arbeidsinnvandring fra tredjeland (utenfor EU/EØS) stilte alle landene tidligere krav om arbeidstillatelse. I tillegg til å forutsette et konkret tilbud om heltids arbeid til nasjonalt lønnsnivå har utstedelsen av tillatelser i Norge vært underkastet en vurdering av behovet i arbeidsmarkedet.

EUs utvidelsesavtale gav som nevnt anledning til å innføre *overgangsordninger* for fri bevegelse av arbeidstakere. Sverige, Storbritannia og Irland innførte fri bevegelse for arbeidstakere fra 1.mai 2004, mens de andre vesteuropeiske landene innførte ulike typer overgangsordninger. Slike ordninger kan videreføres til 1. mai 2009 og kan forlenges til 1. mai 2011 ved tilfeller av alvorlige ubalanser i arbeidsmarkedet. Tyskland og Østerrike, som grenser mot sentrale avsenderland, har signalisert at de vil videreføre overgangsordningene til 2011. I likhet med Spania, Portugal og Hellas opphevet Island og Finland sine overgangsordninger 1.mai 2006, Italia opphevet sine i juli samme år og Nederland fulgte etter 1.1.2007. Frankrike og Belgia valgte den gangen å videreføre sine ordninger inntil videre, selv om reglene i Frankrike ble liberalisert for enkelte yrkesgrupper. Norge og Danmark videreførte også sine relativt liberale overgangsordninger, som gir anledning til 6 måneders opphold for å søke arbeid og rett til oppholdstillatelse og velferdsytelser for alle som finner heltids arbeid til gjengs eller overenskomstmessig lønn. Danmark opphevet i 2007 kravet om oppholdstillatelse for ansatte i overenskomstbundne virksomheter, samt for høyt kvalifisert arbeidskraft. De norske overgangsordningene for borgere fra EU-8 skal fases ut innen 1. mai 2009, med mindre myndighetene og arbeidslivets parter blir enige om en tidligere dato. Våren 2008 foreslo regjeringen at det skal drøftes med partene om overgangsordningene kan avvikles allerede fra 1. januar 2009 (St.meld. nr. 18 2007-2008). Så langt tyder signalene fra arbeidstakerorganisasjonene på at en slik framskynding ikke er ønsket fra deres side.

Mens de fleste land gradvis har liberalisert reglene for borgere fra EU-8, har de fleste EU-landene, inklusive Storbritannia, Irland og enkelte EU-8 land, gjort overgangsordninger gjeldende for Bulgaria og Romania, da disse ble EU-medlemmer i 2007. Finland, Island og Sverige valgte å ikke innføre midlertidige restriksjoner i forhold til disse landene.

Retten til *fri bevegelse av tjenester* er forankret i EUs traktat (artikkel 49) og betyr at utenlandske leverandører av tidsbegrensede tjenester fritt kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdraget.). Tjenester omfatter i denne sammenheng tilbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og vikarbyråer. Adgangen til levere tjenester over landegrensene er ytterligere presisert i det såkalte tjenstedirektivet (2006/123/EF), som når det gjelder vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere viser til utstasjoneringdirektivet (Alsos, Ødegaard og Evju, 2008). Med unntak for Tyskland og Østerrike var det ikke mulig å innføre overgangsrestriksjoner for tjenstemobilitet. Utsendte arbeidstakere har i hovedsak krav på samme arbeidsvilkår som nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (EØF 1408/71, Direktiv 96/71EC om utstasjonering). Med unntak for innleide arbeidstakere, skal de derfor ikke betale trygdeavgift, men skal i henhold til nasjonale skatteavtaler vanligvis betale inntektsskatt til vertslandet etter 6 måneder (12 måneder i byggenæringen). Utenlandske tjenestefirma skal betale moms på linje med nasjonale virksomheter, men ikke arbeidsgiveravgift og selskapskatt. Utsendte arbeidstakere skal i henhold til direktivet om utstasjonering (96/71EC) sikres likebehandling når det gjelder en sentral kjerne av arbeidsvilkår og skal avlønnes etter vertslandets regler, forutsatt at disse er nedfelt i lovfestet nasjonal minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler eller allment gyldige tariffavtaler.

Den *frie etableringsretten* er knesatt i EUs traktater (artikkel 43) og betyr at borgere fra de nye medlemslandene har rett til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet på varig basis i samsvar med vertslandets lover og regler. Virksomheter som driver permanent tjenesteyting i vertslandet har plikt til å etablere seg og vilkårene for registrering, skatt, sosiale avgifter og lønnsdannelse er de samme som for virksomheter med innenlandsk eierskap.

Skillet mellom *fri bevegelse av tjenester* og *fri etableringsrett* har fått ny oppmerksomhet etter utvidelsen. En del utenlandske firma som tilbyr tjenester i Norge ser ut til å ha dette som sin eneste

virksomhet og driver denne på varig basis uten å ha aktivitet i hjemlandet. I slike tilfelle faller virksomheten ikke under reglene for fri bevegelse av tjenester, men under reglene for fri etableringsrett, og skal dermed registreres i vertslandet og være underlagt vertslandets lover og regler på lik linje med andre selskap. Likeledes har det vist seg at skillet mellom *fri bevegelse av arbeidstakere* og *tjenester* ofte er vanskelig å trekke for virksomhetene. Dette gjelder for eksempel ved hyring av enmannsfirma – hvor arbeidskraften i mange tilfelle i realiteten er å betrakte som ansatt hos oppdragsgiver – eller ved innleieforhold hvor arbeidstakerne ofte ikke har et reelt ansettelsesforhold hos utleiefirmaet og det handler om rein formidling av arbeidskraft. I begge tilfelle vil framstilling av arbeidsytelsen som ledd i en tjenestekontrakt dermed kunne fungere som en omgåelse av vilkårene for fri bevegelse av arbeidstakere og vertslandets lover og regler for ansatte arbeidstakere. Ettersom disse ulike rettslige formene for arbeidsmobilitet er omfattet av forskjellige regler for skatt, sosiale avgifter, lønnsdannelse og ansvarsforhold (se tabell 1.1 nedenfor), kan oppdragsgiver og oppdragstaker ha sterke incentiver til å velge den tilpasningen som er mest økonomisk gunstig for dem. Den svake og tapende part i slike triangulære relasjoner vil ofte være den enkelte arbeider, samt fellesskapet.

**Tabell 1.1 Oversikt over regelverk for lønnsfastsettelse, skatt og trygdeavgifter for ulike kategorier vandrende arbeidstakere fra nye EU-land til Norge**

Arbeidskraftsstrategi	Regelverk og lønnsfastsettning	Vanlig lønnsnivå	Skatt	Trygd og sosiale avgifter
1. Ansette EU-10-arbeidere i egen bedrift	EU-regler om fri bevegelse og ikke-diskriminering; a) Uten overgangsordning: Lønn etter tariffavtale, allmenngjort avtale eller personlig avtale (ikke-diskriminerende) b) Med overgangsordning: Nasjonal lovgiving	a) Fri lønnsdannelse b) Gjengs nasjonal lønn	Vertslandets skatteregler	Vertslandet
2. Tjenestekjøp fra EU-10-firma med ansatte	EU-regler om utstasjonering av arbeidskraft a) hvis allmenngjort tariffavtale (Bygg) b) hvis fagforening får opprettet tariffavtale (vanlig i Sverige og Danmark – ikke i Norge ) c) hvis ikke opprettet tariffavtale eller allmenngjort avtale	a) Nasjonal minstetariff b) Minstetariff c) Fri lønnsdannelse	Moms i vertslandet Annen skatt i hjemland (1/2-1 år)	Hjemlandet
3. Leie av arbeidskraft fra EU-10-firma	Som for utstasjonerte	Som over	Ikke moms Annen skatt i vertsland	Vertslandet
4. Leie av EU-10-arbeidskraft fra nasjonalt firma	a) Uten overgangsordning: Samme regler som for andre ansatte i firmaet b) Med overgangsordning:	a) Fri lønnsdannelse b) Gjengs nasjonal lønn	Vertslandet	Vertslandet
3. Tjenestekjøp fra EU-10-enmannsfirma	EU-regler om fritt tjenestemarked og etableringsrett a) Utenlandsk firma uten fast driftssted i Norden b) Utenlandsk firma med fast driftssted i Norge	<i>Markedspris</i>	a) Moms i vertsland, skatt hjemme b) Moms og skatt i vertsland	Hjemlandet Vertslandet

## Antakelser om omfanget av arbeidsutvandring fra EU-8 før utvidelsen i 2004

På samme måte som ved tidligere EF-utvidelser og etter Murens fall tidlig i 1990-årene, var det før EU-utvidelsen i 2004 stor usikkerhet om omfanget av arbeidsmigrasjonen fra Øst og det manglet ikke på spådommer om store folkevandringer. De fleste offisielle beregningene anslo imidlertid at migrasjonen ville bli moderat. Med en befolkning på rundt 70 millioner i EU-8, ville folketallet i EU øke med om lag 1/5, mens BNP kun ville øke med 5 prosent.

Tabell 1.2 Befolkning, sysselsetting og ledighet i Polen og Baltikum 2003 (I tusen)<sup>2</sup>

Land	Befolkning	Sysselsetting		Arbeidsledige
Polen	37 637	13 617	51,2%	3 323 (19,5%)
Estland	1 350	592	62,9%	66 (10,0%)
Latvia	2 330	997	61,8%	119 (10,5%)
Litauen	3 445	1 430	61,0%	203 (12,4%)
Sum	44 763	16 636		3 711

Kilde: Eurostat

Arbeidstyrken i nabolandene i Baltikum og Polen utgjorde i overkant av 20 millioner, hvorav nesten 4 millioner var registrert arbeidsledige, sammenliknet med arbeidstyrken i Norden i 2003 på snaut 12 millioner (Norge ca 2,2 mill). Som det klart største landet stod Polen for en vesentlig del av både arbeidstyrken og de ledige i regionen. Mange av disse var bosatt i landdistriktene hvor primærnæringene sysselsatte opptil 20 prosent av arbeidsstyrken, en indikasjon på betydelige arbeidskraftsreserver.

Det er mange forhold som påvirker arbeidskraftsvandringer – enten ved å 'skyve' arbeidstakere ut fra hjemlandet eller ved å 'trekke' dem til et bestemt vertsland. I et prosjekt for Nordisk Ministerråd før utvidelsen sammenfattet Kongshøj Madsen (2003: 5) forskningen i følgende hovedpunkter:

- Forskjeller i økonomiske vilkår, herunder lønnsnivå og levekostnader, mellom hjemlandet og vertslandet;
- Sysselsettingsmuligheter i hjemlandet og vertslandet;
- Geografisk nærhet og transportkostnader;
- Tradisjoner og sosiale nettverk;
- Etniske og politiske forhold;
- Kultur og språk;
- Rettslig og institusjonell regulering av arbeidsinnvandring;
- Forskjeller i sosiale ytelser mellom hjemlandet og vertslandet.

Flere av disse forholdene kunne trekke i retning av økt arbeidsvandring fra de nye EU-landene rundt Østersjøen. I felles valuta var lønnsnivået i Baltikum og Polen ikke mere enn 10-20 prosent av norsk nivå, og enda lavere for ufaglært arbeid. Gjennomsnittlig kjøpekraft utgjorde 30-40 prosent av nivået i nordiske land. Likeledes var velferdsytelsene og sysselsettingsnivået lavere og arbeidsledigheten høyere enn i Norden. Det forholdsvis høye formelle utdanningsnivået i de nye EU-landene, spesielt blant de yngre (Barth et al. 2004: 103ff), ble også antatt å øke interessen for å arbeide utenlands for kortere eller lengre tid.

Forut for utvidelsen ble det laget en rekke beregninger og anslag for den mulige arbeidsmigrasjonen i EU-25. Den mest siterte studien ble gjort av Boeri og Brücker (2001, oppdatert 2003) som på oppdrag fra Europakommisjonen anslo en samlet netto utvandring på 3,9 millioner i løpet av en 30-årsperiode (hvorav rundt 180 000 til Norden). Dette tilsvarte snaut 4 prosent av befolkningen i EU-8, hvorav 40-45 prosent ble antatt å ville være yrkesaktive. Analysene indikerte at strømmene til Vest-Europa ville bli sterkest de første årene (netto over 300 000 årlig, drøyt 10 000 til Norden) for deretter å avta. Selv om brutto-

<sup>2</sup> Bulgaria og Romania som ble medlemmer i 2007 hadde til sammenlikning 29 millioner innbyggere (Bulgaria 7,7 millioner og Romania 21,6 millioner) og en samlet arbeidsstyrke på rundt 13 millioner i 2005 (Eurostat 2007).

strømmene bak slike nettotall ville være høyere, framstod dette som beskjedne tall. Usikkerheten i offentligheten var likevel betydelig, både når det gjaldt omfanget av strømmene og hvor mange som ville bosette seg i Norden.

### 3. Hovedtrender i arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene

Fire år etter utvidelsen begynner vi å se et visst mønster i arbeidsmigrasjonen fra de nye medlemslandene, men data- og statistikkgrunlaget er fortsatt mangelfullt. Både sender- og mottakerland har ganske god oversikt over ut- og innflytting, men de fleste landene mangler pålitelige data både når det gjelder strømmene og beholdningene av personer som har midlertidig opphold for å arbeide eller utføre tjenester.<sup>3</sup> Opphevingen av overgangsordningene betyr også at flere land slutter å registrere korttidsopphold, samtidig som innvirkningen av disse ordningene på retningen av strømmene vil avta. Det er derfor usikkert om det geografiske mønstret vi har sett i mobiliteten de første tre-fire årene vil fortsette.

De første tre-fire årene har utviklingen i den individuelle arbeidsmobiliteten hatt følgende geografiske hovedtrekk:

- Polen og de baltiske land har framstått som den fremste avsenderregionen, og har stått for over 80 prosent av arbeidsinnvandringen til de britiske øyer og Norden. Arbeidsutvandringen i andre EU8 land som Tsjekia og Ungarn har vært begrenset, mens Romania og Bulgaria har opplevd økende utvandring, først i forbindelse med opphevelsen av visumkravet i EU/EØS-området i 2002, deretter med innlemmelsen i EU i 2007.
- De dominerende strømmene fra EU-8 har gått til England og Irland, hvor arbeidsinnvandringen har overgått alle anslag fra før utvidelsen. Første kvartal 2008 hadde England mottatt 812 000 registrerte arbeidstakere fra EU-8 siden 1.mai 2004, hvorav 43 prosent kvinner (Home Office 2008). Dette tilsvarer nesten 1,8 prosent av arbeidstyrken i England (World Bank 2007). I tillegg kommer over 292 000 registrerte fornyelser. Institute for Public Policy Research (Pollard et al. 2008) estimerer at det totalt har ankommet omlag én million arbeidstakere fra EU-8 siden 2004 når man regner med uregistrerte personer. Videre regner de med at omlag 665 000 av disse oppholdt seg i England ved inngangen til 2008. Irland hadde i juni 2007 registrert 362 000 oppholdstillatelser fra EU-8, tilsvarende over 6 prosent av arbeidstyrken i landet (Hughes 2007, World Bank 2007). Majoriteten har søkt om kortvarig opphold og man antar i begge landene at beholdningene av arbeidstakere fra EU-8 er betydelig lavere enn bruttostrømmene (ibid, Gilpin et al. 2006).
- I de kontinentale landene i Vest-Europa, som inntil nylig hadde strikte overgangsordninger, har strømmene av arbeidssøkere fra EU-8 landene vært mer beskjedne. Økningen har vært sterkest i Østerrike som mottok drøyt 50 000 årlig i 2004-2005, særlig fra Slovakia (Tamar og Münz 2006), og arbeidstakere fra EU-8 tilsvarte 1,4 prosent av arbeidstyrken i 2005 (EU-kommisjonen 2006). Tyskland har videreført sine bilaterale kvoteordninger for sesongarbeid, som omfatter flere hundre

---

<sup>3</sup> Mottakerlandene registrerer utstedte oppholdstillatelser, men slike bruttostrømtall omfatter i mange tilfelle verken arbeidstakere med opphold under 3 måneder eller tjenesteutøvere, samtidig som manglende exit-registrering gjør statistikk over gyldige tillatelser usikker. Labour Force Surveys er dårlig egnet til å fange opp arbeidsmigranter, dels fordi de bare omfatter personer med minst 6 måneders opphold, dels på grunn av langsom rulling av utvalget. Arbeidsgiver- og arbeidstakerregistrene i de nordiske land bør etter hvert fange opp en økende andel av den individuelle arbeidsmigrasjonen, men fortsatt er det betydelig sprik mellom statistikken over gyldige oppholdstillatelser for arbeid og antallet registrerte arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

tusen arbeidstakere fra EU-8 årlig. Spania og Nederland opplevde en viss tilstrømming, mens de øvrige kontinentale landene meldte om liten økning i arbeidstillatelser til EU-8-borgere fram til 2006/7.

- Strømmene både til England, Irland og Norden var økende de første tre årene, men etter en topp i 2006 har man sett en reduksjon i strømmene til de britiske øyer. I 2007 ble det innvilget 7 prosent færre tillatelser og nedgangen fortsatte i første kvartal 2008. Samtidig har man sett økende returnigrasjon fra England til Polen og Baltikum. –Årsaken knyttes bl.a. til endringer valutakurser og konjunkturer (Pollard et al. 2008). Svekkelsen av pundet kombinert med kurs- og prisstigning i Polen har omtrent halvert realverdien av en britisk timelønn i Polen<sup>4</sup>. I Norden var det beskjedne tilstrømming til Sverige, Finland og Danmark de første årene, mens det kom langt flere enn antatt til Norge og Island. Fra 2006 er det også registrert markant økning i Danmark. Samlet hadde Norden sommeren 2008 gitt over 200 000 nye arbeidstillatelser til borgere fra EU-8 siden 1.mai 2004 – klart flere enn beregnet for utvidelsen. Foreløpig har Norden ikke opplevd den samme reduksjonen i tilstrømming som de britiske øyer, men det er antydninger til at denne tendensen også begynner å gjøre seg gjeldende her. Mens tilstrømmingen til Sverige og Island flatet ut mellom 2006 og 2007, fortsatte veksten i Norge. Tallene for 2008 viser fortsatt vekst, men veksten er noe avdempet i forhold til tidligere år. Utviklingen i Danmark er det vanskelig å vurdere etter at overgangsordningene og registreringsplikten ble opphevet for ansatte i bedrifter med tariffoverenskomst.
- På tross av at de fleste vest-europeiske land innførte overgangsordninger for Bulgaria og Romania, meldes det om stor utvandring, særlig fra Romania til Italia og Spania. I Italia hevdet innenriksministeren høsten 2007 at det hadde ankommet over 500 000 rumenere bare i 2007, og selv om tallene seinere er avkrefte/modifisert har den store tilstrømmingen skapt uro i befolkningen, som særlig har rettet seg mot rumenske romafolk. Sommeren 2008 la den italienske regjeringen blant annet fram et forslag om å registrere fingeravtrykkene til romafolk i Italia som har møtt massiv kritikk fra europeisk hold. Etter at rumenere fikk visa-fri adgang til EU/EØS i 2002, har arbeidsstyrken i Romania sunket med 12 prosent og det antas at 2 millioner rumenere arbeider utenlands.<sup>5</sup> Samme tendens gjør seg gjeldende i Bulgaria. Spania har siden 2005 rekruttert rumensk arbeidskraft innenfor et bilateralt kontraktarbeidersystem, særlig i landbruket, og spanske kommuner hadde i september 2007 registrert over 500 000 rumenske gjestearbeidere (*Financial Times* 9.11.2007).
- Også i Norden er det registrert økende innvandring fra Romania og Bulgaria etter den siste utvidelsen. I Sverige ble en femtedel av tillatelsene (registrerade uppehållsrätter) til borgere fra EU-10 i 2007 gitt til bulgarere og rumenere (1690 tillatelser). I Norge var det 31. juli 2008 gitt 3916 EØS-tillatelser til arbeidstakere fra Bulgaria og Romania, med en jevn økning i beholdningstallene fra mellom 500 og 1000 i 2006 til nesten 3500 1.august 2008.

Selv om det er vanskelig å vurdere den samlede arbeidsmobiliteten til Vest-Europa i forhold til de offisielle framskrivningene før utvidelsen, er det klart at arbeidsmigrasjonen fra Polen og de baltiske land har vært langt høyere enn offisielt antatt. De viktigste mottakerlandene England og Irland har med til sammen godt over en million registrerte arbeidinnvandrere mottatt titalls ganger flere enn antatt. Til gjengjeld har de kontinentale landene mottatt færre enn beregnet. Også i Norden er beholdningstallene

---

<sup>4</sup> Vekslingskursen mellom engelske pund og polske zloty gikk ned fra 5,9 i 2006 til 4.10 i 2008.

<sup>5</sup> *Financial Times* FT.com 9.11.2007, se også FT 7.11.2007 og *New York Times* 8.11.2007.



usikre, men med nesten 74 000 gyldige tillatelser bare i Norge per 1. august 2008, flere titusen i de øvrige landene og et betydelig antall tjenesteytere og uregistrerte arbeidstakere, utgjør dette klart flere enn de 40-50 000 som feks Boeri og Brücker (2003) anslo for Norden de første årene.

Det man trygt kan fastslå er at de landene som fra dag én åpnet for fri bevegelighet for arbeidstakere – eller tilnærmet fri bevegelighet, som Danmark og Norge – til sammen har mottatt langt flere arbeidsinnvandrere fra EU8+2 enn antatt. Med unntak for Sverige, har denne gruppen av land utvilsomt trukket til seg mobilitetsstrømmer som uten restriksjoner i andre land ville tatt en annen retning – det vil si en omdirigerings-effekt (Boeri og Brücker 2005). I hvilken grad de pågående opphevingene av overgangsordningene i ulike europeiske land vil føre til at strømmene skifter retning er for tidlig å si. En viss reduksjon av bruttotilstrømmingen behøver imidlertid ikke bety at beholdningen av arbeidstakere fra EU8+2 i vertslandene synker. Det avhenger av hvor lenge arbeidsmigrantene oppholder seg i vertslandet, og dermed hvor mange som drar hjem.

Parallelt med veksten i registrert individuell arbeidsmobilitet har man i de fleste EU/EØS-land sett en markant vekst i arbeidsvandring knyttet til *tjenestemobilitet*, som i stor grad er uregistrert. De ulike regimene for skatt, sosiale avgifter og lønnsfastsettelse knyttet til arbeids- og tjenestemobilitet har – i samspill med overgangsordningene – gitt økonomiske incentiver til å organisere arbeidsvandring som tjenestemobilitet, som også gir langt større fleksibilitet for oppdragsgiver. I en del bransjer har dette resultert i vridninger fra ordinær arbeidsmobilitet til tjenestemobilitet, og i en del tilfeller omgørelser av lov- og regelverk forbundet med 'fiktiv' utstasjonering, utleie og arbeid utført av enmannsbedrifter. Ikke sjelden blir den fri bevegelsen av tjenester brukt som en alternativ kanal for ren arbeidsmigrasjon og formidling av arbeidskraft, og i en del tilfelle favner den aktivitet som egentlig omfattes av reglene for fri etableringsrett. Organiseringen av mobiliteten og dens rettslige former varierer sterkt mellom bransjer og gjenspeiler forskjeller i virksomhetenes tradisjonelle arbeidskraftsstrategier og deres konkurransesituasjon etter EU-utvidelsen. Tjenestemobilitet synes således mest utbredt i næringer med tradisjon for prosjektarbeid og mange underentreprenører – typisk bygg – og i industribransjer med mobile produkter, flyttbar produksjon og sterk internasjonal konkurranse (Dølvik m.fl. 2006).

Samlet sett, kan det fastslås at *arbeidsmobiliteten* fra de nye EU-landene har vært klart høyere enn ventet før utvidelsen og at den reelle mobiliteten har vært langt mer omfattende enn de registrerte tallene for individuelle arbeidssøkere fra EU8+2. Det er flytende grenser mellom arbeids- og tjenestemobilitet og man må derfor se disse formene for mobilitet i sammenheng når man skal bedømme drivkreftene og virkningene av arbeidsvandringene. I de neste avsnittene skal vi likevel først diskutere hovedtrender og virkninger av de to mobilitetsformene hver for seg, for deretter å drøfte tiltak og virkemidler i en samlet vurdering.

### 3.1 Individuell arbeidsmigrasjon

Samlet sett er det altså registrert over 200 000 arbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene i Norden i perioden fra mai 2004 til juli 2008, i tillegg til over 110 000 fornyelser. Over halvparten av alle førstegangstillatelser i Norden er gitt i Norge – 122 667 – og en knapp femtedel er utstedt i Danmark. Samtidig er det viktig å være klar over at andelen som registrerer seg i land uten overgangsordninger –, som Sverige, Island og Finland – er lavere enn i Norge.

Arbeidsinnvandringen til Norge, og Norden samlet, har vært økende i hele perioden fram til 2006-2007, men med store variasjoner mellom landene (se Tabell 2.1 nedenfor). Mye kan imidlertid tyde på at

toppen er nådd. Det siste året er det registrert en viss reduksjon i tilstrømming også til Norden, men med tendens til økende varighet på oppholdene fortsetter beholdningen av arbeidstakere fra EU-8+10 å øke. Arbeidstakere fra Polen dominerer fortsatt, og utgjør omtrent 70 prosent av de registrerte individuelle arbeidsinnvandrene både i Danmark, Norge og Sverige. Den nest største gruppa kom tidligere fra Litauen, men siden 2007 er rumenere den nest største gruppen som kommer til Norge.

I Norge har det vært en jevn økning i antall tillatelser/registreringer til og med 2007, men tallene for 2008 tyder på en viss utflating. Samlet sett var det i Norge registrert over 122 000 førstegangstillatelser og over 100 000 fornyelser i perioden mai 2004-juli 2008. I juli 2008 var det nesten 67 000 gyldige arbeidstillatelser i Norge, mot cirka 35 000 i 2006 og 17 000 i 2004, det vil si nesten en firedobling på fire år. Selv om korttids- og sesongarbeid fortsatt utgjør en vesentlig andel, er en økende andel av tillatelsene av lenger varighet. Mens 25 prosent av tillatelsene som ble gitt i januar-juni 2008 var for opphold kortere enn 3 måneder, gjaldt dette 32 prosent av tillatelsene i samme periode i 2007, 47 prosent i 2006, og 59 prosent i 2005. Dette skyldes delvis en forskyvning mellom ulike bransjer. Mye tyder på at antallet korttids sesongarbeidere i landbruket har holdt seg relativt konstant, mens migrasjon for mer langvarig arbeid i for eksempel byggebransjen har økt kraftig.

Det er vanskelig å si om samme tendenser gjør seg gjeldende også i de andre nordiske land. *Danmark* opplevde en dobling i antall tillatelser fra 2005 til 2006, og økningen fortsatte i 2007, men tallene for 2008 er ikke sammenliknbare etter oppmykingen av de danske overgangsordningene i 2008. *Finland* har ikke noen samlet statistikk etter utfasingen av overgangsordningen i mai 2006, men det første halvannet år etter utvidelsen var tallene svært moderate; I *Sverige* (hvor det kun registreres opphold over 3 måneder) har den registrerte tilstrømningen vært forholdsvis lav gjennom hele perioden, og det siste året har det vært en viss nedgang. Totalt er det registrert litt over 23 000 tillatelser i perioden 1. mai 2004 - 30. mai 2008. Ser man på totaltallene for 'upphållsretter og tillstånd' (som også inkluderer studenter, familiegjengforening m.v.) var det en nedgang på 27 prosent fra 2006 til 2007.<sup>6</sup> *Island* utmerket seg i perioden 2005-2006 med en kraftig vekst i den individuelle arbeidsinnvandringen; i 2006 utgjorde utenlandske statsborgere nesten 10 prosent av arbeidsstyrken. I 2007 avtok tilstrømningen noe, og etter finanskrakket høsten 2008 meldes det at mange av gjestearbeiderne fra Sentral-Europa vender hjemover.

---

<sup>6</sup> Tall fra den polske Labour Force Survey indikerer imidlertid at andelen polakker som har reist til Sverige for å arbeid i minst 2 måneder er høyere enn til Norge (Kaczmarczyk og Okolski 2007, se kapittel 3). Hvis dette stemmer kan det tilsi at den uregistrerte arbeidsmigrasjonen til Sverige er høyere enn hittil antatt.

**Tabell 2.1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra EU-8 (+2) i perioden 1. mai 2004 – 31. juli 2007, etter nordisk mottakerland (Kilde: Dølvik og Eldring 2008)**

	2004 (1.mai-31.desember)	2005 Hele året	2006 Hele året	2007 Hele året	SUM 1. mai 2004 - 1.januar 2008 (ekskl. Finland)	Foreløpige tall 2008
Danmark (Meddelte oppholds- og arbeidstillatelser)	2 097	4 923	10 353	13 773	<b>31 146</b> (inkl. fornyelser)	1.jan-30.juni: 3667
Finland (Arbetskraftsbyråns beslut)	2 169	2 633	-	1.jan-31.juli: (6 273)	-	-
Island (Innvilgete arbeidstillatelser/ registrering fra arbeidsgiver)	515 (+666 fornyelser)	2 764 (+844 fornyelser)	6 004 (+1 496 fornyelser)	1.jan-31.juli: 3 091 (+1 136 fornyelser)	<b>12 374</b> (+4 fornyelser)	<b>142</b>
Norge (Innvilgete EØS-tillatelser)	16 975 (+3 558 fornyelser)	19 301 (+17 fornyelser)	29 275 (+25 fornyelser)	38 117 (+36 fornyelser) (ikke inkl. Bulgaria og Romania)	<b>103 668</b> (+83 fornyelser)	30.06.08: 18 999 (+20 202 fornyetelser)
Sverige (Innkomne nye EES- ansøkninger arbete)	3 963 (+128 fornyelser)	4 805 (+2 133 fornyelser)	5 692 (+289 fornyelser jan-apr)	5305	<b>19 765</b> (+mer enn 2 550 fornyetelser)	Jan-mai: 3 553 (+fornyetelser)
Total	25 719 (+4 352 fornyelser)	34 426 (+20 fornyelser)	51 324 (+27 fornyelser)	66 559 (+37 fornyelser)	<b>178 028</b> (+90 fornyelser)	<b>281</b>

**Kilder og presiseringer til tabellen**

Danmark: Arbejdsmarkedsstyrelsen/Udlændingesservice. Det foreligger ikke nøyaktige tall for antall fornyelser, men Udlændingesservice anslår at 20 prosent av tillatelsene er utstedt til personer som også tidligere har fått arbeidstillatelse (Pedersen & Andersen 2007). Fra 1.jan 2008 ble kravet om oppholdstillatelse i tråd med overgangsordningene opphevet for ansatte i bedrifter med overenskomst, og det er dermed vanskelig å si noe med utgangspunkt i tallene for 2008.

Finland: Arbetsministeriet. Arbeid med under 3 måneders varighet i landbruket ble ikke registrert etter 1.5.2004. Etter at overgangsordningen ble utfaset 1.5.2006 foreligger ikke fullgod statistikk. I følge Utlänningsverket ble det gjort 6 273 registreringer av "uppehållsritt av EU-medborgere i kategori arbetstagare" for (opphold over 3 måneder) i perioden 1.1. - 30.9.2007. Før 30.4.2007 var det ingen sanksjoner knyttet til å ikke registrere seg, noe som kan ha ført til underregistrering. I følge Arbetsministeriet er det også uklart i hvilken grad EU-borgere er klar over registreringsplikten.

Island: Arbejdsmarkedsstyrelsen Island (Vinnumalastofnun). Etter at overgangsordningen ble utfaset 1.5.2006 utstedes ikke arbeidstillatelser, men arbeidsgiver har plikt til å registrere arbeidstakere fra de nye medlemsstatene.

Norge: Utlendingsdirektoratet (UDI). Det ble gitt 3 558 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. I perioden 1.5.2004-31.12.2005 hadde 40 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. I 2006 hadde 58 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. I perioden 1. januar til 31. juli 2007 hadde 62 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. Angående kategorien "fornyetelser": Fornyelse innebærer ikke nødvendigvis en sammenhengende forlengelse. Dersom en person reiser tilbake til hjemlandet en periode, og deretter søker om ny arbeidstillatelse, vil dette bli kategorisert som "fornyetelse" på lik linje som om personen hadde oppholdt seg sammenhengende i Norge.

Sverige: Migrationsverket. Inkluderer ikke arbeid med under 3 måneders varighet etter 1.5.2004. Tallene på fornyelser/ förlängningar inkluderer alle grupper av søknader, men antas hovedsaklig å dreie seg om arbeidstakere og foretakere. 1.5.2006 innførte Sverige reglene i EU-direktiv 38 (rörlighetsdirektivet), og EU-borgere behøver ikke lenger tillatelse for å oppholde seg i Sverige mer enn 3 måneder, men skal registrere seg for oppholdsrett. Tallene fram til 1.5.2006 omfatter søknader, ikke innvilgede tillatelser. Cirka 95 prosent av alle som søkte fikk innvilget tillatelse. Personer med en ansettelse som gjaldt inntil videre eller som gjaldt ett år eller lenger, fikk en 5-årig tillatelse. De som hadde ansettelse for kortere enn ett år, fikk tillatelse med samme gyldighetstid som ansettelsen.

For alle landene: Tillatelsene har litt ulike navn, men regnes som sammenliknbare. 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.

## Kjennetegn ved den individuelle arbeidsinnvandringen

Foreliggende statistikk gir begrenset informasjon om arbeidsinnvandrerne og deres opphold og virke i mottakerlandene, men det er mulig å peke på noen hovedtrender:

*Bransjekonsentrasjon.* Tilgjengelige data tyder på at arbeidsinnvandringen har vært konsentrert til enkelte bransjer som bygg, renhold, landbruk og enkelte industrigrener. Undersøkelsen blant polske migranter i Oslo dokumenterte at de aller fleste jobber innenfor noen få bransjer og yrker der de ikke er avhengige av å kunne språket. I første halvår 2008 ble 27 prosent av de norske arbeidstillatelsene gitt til bygg- og anleggsrelatert virksomhet, 13 prosent til landbruket og 15 prosent til industrien. 18 prosent av tillatelsene ble gitt til formidling og utleie av arbeidskraft, og flertallet av disse leies antagelig ut til bygg og industri (UDI 2008).

*Lavt utdannet arbeidskraft.* Ufaglært eller lavt utdannet arbeidskraft dominerer; Norske data viser at de fleste har utdanning på lavt nivå eller er ufaglærte (Dølvik m.fl. 2006, Friberg og Tyldum 2007). Og selv om 70 prosent av bygningsarbeiderne i Oslo-undersøkelsen hadde fagutdanning fra Polen, ble de fleste ansatt og lønnet som ufaglærte.

*Mannsdominans.* Hovedtyngden av de individuelle arbeidsinnvandrerne til Norge er menn. Under 20 prosent av tillatelsene som ble innvilget første halvår 2008 ble gitt til kvinner. Liknende mønstre ser ut til å gjøre seg gjeldende i de andre nordiske landene. Den reelle kvinneandelen er antagelig høyere enn de registrerte tallene tilsier. Undersøkelsen blant polakker i Oslo-området høsten 2006 viste at de fleste kvinnene arbeidet med renhold i private hushold, mens nesten alle mennene arbeidet innen byggebransjen. Flertallet av kvinnene arbeidet illegalt uten oppholdstillatelse og uten å betale skatt. Mange var dessuten undersysselsatt og jobbet kun deltid. Sammenligner man dette bildet med situasjonen i Irland og Storbritannia, finner man interessante forskjeller. For det første er det rekruttert klart flere kvinner til disse landene, og for det andre arbeider flere av migrantene i et bredere sett av bransjer, særlig innenfor servicesektoren, samtidig som andelen unge med høyere utdanning er større, spesielt i England. En viktig årsak til disse forskjellene er antagelig at språkbarrierene – som er viktige i mange tjenestebansjer – er lavere for arbeidsinnvandrere i engelskspråklige land, men også at det åpner arbeidsmarkedet ikke legger skranker knyttet til arbeidstid o.l.

*Økende oppholdsvarighet.* Det antas at mye av arbeidsmigrasjonen til Norge har vært av kortvarig, sirkulær karakter, men UDI-tallene viser en klar vridning mot mer varige opphold og markant vekst i *innflytting* og familiejenforeninger fra de nye medlemslandene (UDI 2008). Polakker er nå den største bosatte innvandrergruppen i Norge, med over 32 000 registrert bosatte 1.1.2008 (SSB 2008). Fafo's undersøkelse i Oslo viste at flertallet av både individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte tjenesteytere hadde et relativt langt tidsperspektiv på sitt opphold. For de aller fleste var tidsperspektivet på oppholdet i Norge flere år – ikke måneder – og det store flertallet kunne ikke betegnes som reelle korttidsmigranter (Friberg og Tyldum 2007). I IMDis undersøkelse blant polakker og baltere som er registrert bosatt i Norge var mønsteret enda klarere. Blant polakkene svarte tre av fire at de trolig eller helt sikkert kommer til å bo i Norge om fem år, mens tallet var noe lavere blant balterne. Dersom dette funnet reflekterer et mer generelt bilde, betyr dette at det fortsatt vil være mange arbeidstakere fra de nye medlemslandene i det norske arbeidsmarkedet framover, uavhengig av utviklingen i tilstrømningen av nye migranter. Mer langvarige opphold vil by på muligheter og utfordringer for både arbeidsinnvandrerne og mottakerlandene. Så langt tyder alt på at språket utgjør en stor barriere både når det gjelder karrieremuligheter og integrasjon i samfunnet ellers (se avsnitt 2.5 om integrering).

Det er imidlertid grunn til å tro at det er store forskjeller mellom ulike bransjer når det gjelder både sammensetning og tidsperspektiv. I landbruket er det fortsatt hovedsakelig snakk om kortvarig sesongarbeid, mens arbeid i byggenæringen ofte har mer varig karakter. Studier tyder på at det er liten mobilitet mellom arbeid i landbruket og andre bransjer (Rye 2007). Og mens byggebransjen er fullstendig mannsdominert, og tjenestenæringer som renhold først og fremst sysselsetter kvinner, jobber både kvinner og menn som sesongarbeidere i landbruket. (Friberg&Tyldum 2007, Rye 2007)

## Drivkrefter og konsekvenser

Etter moderat tilstrømming av arbeidstakere fra nye EU-land det første året, har altså strømmene siden økt kraftig og utgjør nå et markant tilskudd til arbeidstyrken i Norge. Den økende tilgangen på arbeidskraft fra Polen og de baltiske statene gjenspeiler dels at arbeidsmarkedet i avsenderlandene lenge har vært preget av ubalanser og overskudd på arbeidskraft, dels at migrasjonen er etterspørselssensitiv og sterkt påvirket av relative forskjeller i lønn, kjøpekraft og sysselsettingsmuligheter. Voksende migrasjonsnettverk, agentledd, læring, informasjon og bedre kjennskap til arbeidsmarkedet og levekår i Vest har bidratt til at migrasjonsdynamikken til Norge hittil har vært selvforsterkende. Det er ingen enkle, entydige forklaringer på den store variasjonen i tilstrømming mellom ulike destinasjonsland, men følgende faktorer ser ut til å ha stor betydning:

1) Forskjeller i etterspørsel og behov for arbeidskraft. Mens ulike valg med hensyn til overgangsordninger ser ut til å ha hatt liten effekt, har ulikhet i etterspørsel og behov for arbeidskraft hatt avgjørende betydning for retningen på migrasjonsstrømmene etter EU-utvidelsen. Dette illustreres blant annet av situasjonen i Sverige, hvor man åpnet arbeidsmarkedet fra første dag, men med en langt lavere etterspørsel etter arbeidskraft i de første årene etter utvidelsen enn i for eksempel Norge. Ettersom overgangsordningene i Danmark og Norge i hovedsak er sammenliknbare, kan årsaken til de markante forskjellene i tilstrømming til disse landene ikke ligge i selve kriteriene for å få tillatelse – de må ligge på etterspørselssiden og/eller i selve utøvelsen av adgangsprøvingen og signaleffektene av denne på søkertilgangen. Det er lite som tyder på at rekrutteringsinitiativ fra de nasjonale myndigheter har spilt noen avgjørende rolle for tilstrømmingen (Mailand 2007). Uformelt arbeid opp mot det private husholdsmarkedet kan også fungere som en migrasjonskanal og inngangsport til annen type arbeid, og undersøkelser tyder på at etterspørselen etter denne typen tjenester er større i Norge enn i nabolandene.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Fafo gjennomførte i samarbeid med Norstat en kartlegging av bruk av arbeidskraft fra EU-8 innenfor privatmarkedet/husholdssektoren i Norden i november 2006. Landsrepresentative utvalg på cirka 1000 husstander i Danmark, Finland, Norge og Sverige fikk spørsmål om de i løpet av det siste året hadde kjøpt arbeid eller tjenester utført av personer fra de nye medlemslandene. De som svarte ja på dette spørsmålet fikk oppfølgingsspørsmål om hva slags arbeid, hvilket ansettelsesforhold den som utførte arbeidet hadde, og om omfanget av arbeidet. I følge undersøkelsen hadde følgende prosentandeler av husstandene kjøpt slike tjenester det siste året:

Norge: 7 prosent Finland: 3 prosent Sverige: 2 prosent Danmark: 1 prosent

Andelen var høyest i Norge, noe som samsvarer med at tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere har vært høyere dit enn til de andre nordiske landene. Flertallet av husstandene som hadde brukt arbeidskraft fra EU-8, hadde fått utført byggarbeid (68 prosent) eller rengjøring/husarbeid (31 prosent).

2) Lønnsnivået har stor betydning for lands evne til å tiltrekke seg/ rekruttere migrant-arbeidskraft. Her må man også ta hensyn til valutaforhold, som får ekstra betydning ved sirkulær migrasjon. Det viktigste utreisemotivet for arbeidsinnvandrerne er utsiktene til å tjene mer penger enn i hjemlandet (Friberg og Tyldum 2007), og slik sett vil variasjoner i lønnsnivå trolig ha stor betydning for hvor man velger å jobbe. Tariffavtalenes minstelønnsnivå og gjennomsnittlig lønnsnivå er høyere i Norge og Danmark enn i Norden – og vest-europa – forøvrig. Når man i tillegg tar hensyn til velferdsordninger og støtteordninger som barnetrygd og kontantstøtte framstår Norge samlet sett som en økonomisk attraktiv destinasjon.

3) Migrasjonsnettverk og læringseffekter ser ut til å være en tredje viktig drivkraft, som bidrar til at mobilitetsmønstrene hittil synes å ha vært selvforsterkende. Internasjonal migrasjonsforskning har vist at sannsynligheten for å flytte til et bestemt vertsland øker jo flere landsmenn som allerede bor i det landet (Massey et al. 2003, Barth et al. 2004). At andre har «gått opp løypa» bidrar til å senke transaksjonskostnader og risiko ved å flytte, og det at det finnes et etablert miljø av andre landsmenn kan gjøre tilpasningen til et nytt land betydelig enklere. Gjennom familie, venner og bekjente som allerede befinner seg i vertslandet, kan migrantene få tilgang til informasjon om jobbmuligheter, bolig og liknende. Under den politiske krisen i Polen på 1980-tallet fikk mange forfulgte medlemmer av Solidaritet-bevegelsen politisk asyl i Norge, og deres familier fikk etter hvert opphold på grunnlag av familiegjenforening. Derfor var det allerede et nettverk av polakker i Norge da man på 1990-tallet åpnet opp for sesongarbeidere fra Øst-Europa i jordbruket. Da polakkene fikk mulighet til å søke permanent arbeid i Norge som en del av det indre felles europeiske arbeidsmarkedet, var det allerede mange polakker i Norge, og enda fler hadde erfaring med å jobbe i Norge. Det er derfor ikke overraskende at så mange som 71 prosent av de polske mennene og 89 prosent av de polske kvinnene i Oslo-undersøkelsen oppga at de i forkant av reisen til Norge kjente noen som hadde vært i her før. Videre sa 60 prosent av mennene og 80 prosent av kvinnene at de kjente noen som befant seg i Norge da de ankom første gang. For de som ikke hadde et etablert nettverk i Norge, har rekrutteringsfirmaer spilt en viktig rolle. Av de som ikke kjente noen i Norge fra før, var det 38 prosent som kom via et rekrutteringsfirma, mot 16 prosent av de resterende. De aller fleste som kom via rekrutteringsfirmaer, kom fra regionen Zachodniopomorskie, der blant annet Adecco har drevet aktivt rekrutteringsarbeid (Friberg og Tyldum 2007).

Det er bred enighet om at den økte arbeidsmobiliteten fra EU-8 (10) har medvirket til *høyere vekst, lavere rente, pris- og kostnadsvekst og større spillerom i den økonomiske politikken i mottakerlandene* enn det som ellers hadde vært mulig i en periode med langvarig høykonjunktur og økt knapphet på arbeidskraft.<sup>8</sup> Arbeidsvandring har uten tvil bidratt til å løse opp flaskehalsen og smøre norske arbeidsmarkeder i perioden etter 2004.<sup>9</sup> Det foreligger ikke indikasjoner på at arbeidsinnvandringen har ført til fortrengning av innenlandsk arbeidskraft under de siste års høykonjunktur. Snarere ser det ut til at arbeidsinnvandrerne har fylt opp i "bunnen" av arbeidsmarkedet, og tatt jobber som det er vanskelig å rekruttere innenlandsk arbeidskraft til. Innvandring av såkalt komplementær arbeidskraft kan dermed ha bidratt til økt sysselsetting for innenlandske arbeidstakere. Dette har vært en typisk situasjon i landbruksnæringene også i årene før EU-utvidelsen, men ser nå ut til å gjøre seg sterkere gjeldende i flere sektorer. Et relevant

---

<sup>8</sup> Se for eksempel Home Office (2007), Gilpin et al. (2006), SSB (2007), IAB mfl (2007), GDISC (2007), EU Kommisjonen (2006), Tamas og Münz (2006).

<sup>9</sup> LO i Norge har imidlertid pekt på at arbeidsledigheten sank langsomt de første årene med sterk vekst etter utvidelsen og har sett dette i sammenheng med økt arbeidstilbud fra EU-8. I Danmark er det også observert en viss økning i ledigheten blant steinleggere.

spørsmål som vi ikke har data til å besvare, er om økt arbeidstilbud fra EU8+2 har gjort det vanskeligere for andre innvandrere og andre svakere stilte grupper å hevde seg i kampen om de ledige jobbene.<sup>10</sup>

Analysen fra SSB peker på at arbeidsinnvandringen har resultert i lavere lønnsvekst i Norge enn det som ellers hadde vært tilfelle i et stramt arbeidsmarked (Bjørnstad/SSB 2007). I Irland og England har analyser så langt ikke vist noen reduksjon i lønnsveksten blant innenlandske arbeidstakere (Hughes 2007, Gilpin et al. 2006, Coats 2008), selv om lønnsnivået blant de fleste arbeidsinnvandrerne er lavt; i 2005 fikk de fleste arbeidsinnvandrerne fra EU8 en timelønn i England på 4,5 - 6 pund, i følge en nyere studie var gjennomsnittslønnen i 2007 steget til 7,30 pund, sammenliknet med drøyt 11 pund for briter (*New York Times* 18.10.2007). Eventuelle substitusjonseffekter vil imidlertid antagelig først gjøre seg gjeldende på lengre sikt, når konjunkturerne faller. Dette gjelder særlig innenfor de næringene som har rekruttert mange arbeidsinnvandrere for å ta unna store ordremengder og topper, som i byggebransjen. En nedgangskonjunktur vil føre til at konkurransen mellom bedriftene skjerpes, og lave lønnskostnader kan bli et viktigere element i konkurransen enn i dag, noe som kan favorisere bedrifter som sysselsetter arbeidsinnvandrere på minstelønn. Spørsmålet er imidlertid hvordan hardere lønnskonkurranse og reduserte utsikter til avansement og inntjening eventuelt vil påvirke arbeidsinnvandrenes ønske om å bli værende over tid.

De største politiske utfordringene knyttet til den nye arbeidsinnvandringen har vært knyttet til veksten i tjenestemobilitet og utstasjonering, hvor det i de fleste land har vært eksempler på urimelig lav lønnskonkurranse og omgørelser av regelverk knyttet til skatt, HMS, lønn, arbeidstid, bolig mv, særlig i forbindelse med arbeidsutleie, mellommenn og enmannsbedrifter. For å sikre likebehandling, motvirke konkurransevridning og ta vare på de nasjonale arbeidslivsmoellene har Norge og de andre nordiske landene forsøkt å tilpasse reguleringer og styrke evnen til kontroll og håndheving. Dette behovet aksentueres ved at utfasingen av overgangsordningene innen mai 2009 vil gi økt legalt spillerom for å ansette arbeidsinnvandrere fra EU8+2 til lavere lønn enn vanlig i det norske arbeidsmarkedet.

### 3.2 Utviklingen i tjenestemobilitet

Midlertidig arbeidsmobilitet i forbindelse med fri bevegelse av tjenester har, som nevnt i avsnitt 2.1, vært en av grunnpillarene i Europa-samarbeidet siden Romtraktaten og utgjør i dag en av de fire frihetene i EUs indre marked som er innarbeidet i EØS-avtalen (art. 36) som Norge tiltrådte i 1994. Veksten i tjenestemobilitet – og de særegne utfordringene som følger i kjølvannet av denne formen for tidsbegrenset arbeidsmobilitet – har kommet i fokus i den offentlige debatten om sosial dumping og politiske myndigheters arbeid for sikre likeverdige vilkår for arbeidskraft fra EU-8 (se Dølvik, Eldring og Løken 2003, Dølvik et al. 2006, St.meld. nr. 18 (2007-2008)). Samtidig som de nordiske arbeidslivsregimene ikke har vært innrettet mot å håndtere omfattende tjenestemobilitet fra lavkostland, setter EU-retten grenser for hvilke tiltak mottakerlandene kan ta i bruk uten å støte mot det indre markedets prinsipper for fri bevegelse. Dette har stilt myndighetene og partene i arbeidslivet overfor nye utfordringer når det gjelder å motvirke forskjellsbehandling av utstasjonert tjenestearbeidskraft. De nordiske land har fulgt ulike strategier når det gjelder å gjennomføre EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71EC). Dette fastslår at

---

<sup>10</sup> I Norge er arbeidsledigheten fortsatt høyere blant tredjelandsinnvandrere enn blant nordmenn, men den har sunket betydelig de siste årene. Andelen funksjonshemmete og uføre som kommer i arbeid har imidlertid endret seg lite (Fløtten 2007), men det kan ha helt andre og mer sammensatte årsaker.

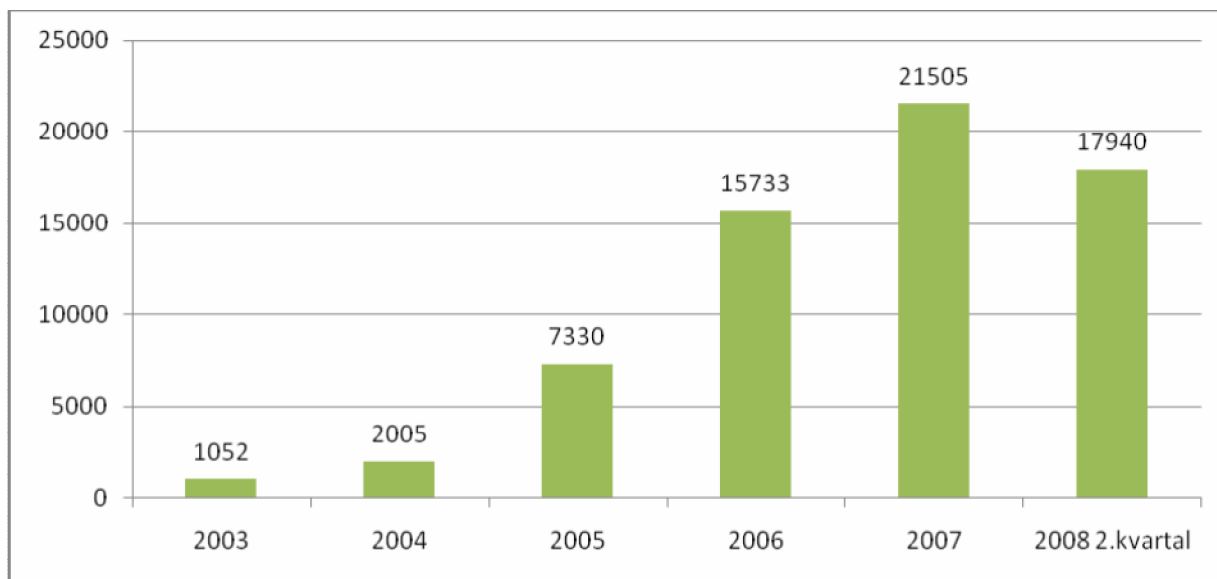
vertslandet skal sikre utstasjonerte arbeidstakere de samme rettigheter som innenlandsk arbeidskraft når det gjelder en kjerne av arbeidsvilkår som inkluderer minstelønnsatser fastsatt i lov, allmengjort tariffavtale, eller avtaler som er allment gjeldende i den aktuelle bransjen i området (se Evju 2008 og Graver 2008).

Mens Sverige og Danmark har basert seg på fagforeningenes evne til å inngå tariffavtaler med utenlandske tjenesteforetak, har Finland, Island og i økende grad Norge tatt i bruk lovgivning og allmenngjøring av sentrale vilkår i tariffavtaler for å knesette minstestandarder og sikre muligheter til offentlig kontroll. Uansett strategi har det vist seg krevende å registrere, kontrollere og håndheve at lov- og avtaleverk blir fulgt. I dette avsnittet skal vi kort se på noen hovedtendenser når det gjelder utviklingen i tjenestemobilitet og drøfte mulige konsekvenser for arbeidsmarkedets virkemåte.

### Omfang og utviklingstrekk

EU-regelverket gir føringer for adgangen til registrering av utenlandske tjenestefirma og deres ansatte (se kapittel 5 om registrering). I kombinasjon med flyktige markeder og komplekse kjeder av underleverandører, har det derfor vist seg svært vanskelig å anslå omfanget av tjenestemobiliteten i Europa (EU-Kommisjonen 2007). Mottakerlandene har ulike ordninger med hensyn til registrering av tjenesteytere, for eksempel hos selskaps, skatte- og trygdemyndighetene. Der hvor statistikk finnes, er den grovkornet, og undervurderer sannsynligvis omfanget. Det vi har av tall, tyder imidlertid på at tjenestemobiliteten har vært økende og særlig er utbredt i byggenæringen og industrien.

**Figur 3.1. Registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen, Litauen, Latvia, Estland, Romania og Bulgaria ansatt i utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge, 2003 - mars 2008 (Kilde: Sentralskattekontoret for utenlandssaker)**



I Norge er alle oppdragsgivere pålagt å registrere bruk av utenlandske underleverandører og deres ansatte hos Skattekontoret for utenlandssaker (SFU). I følge SFU's statistikk ble antallet registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene mer enn tredoblet fra 2004 til 2005 (fra 2 000 til drøye 7 000) og ytterligere fordoblet i 2006 (til over 15 000 personer). I 2007 ble det registrert over 21 000 (inkludert rumenere og bulgarere) og i første kvartal 2008 ble det registrert 13 000. Antallet registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene har altså mer enn tyvedoblet seg fra



2004. I følge SFU har det vært og er fortsatt betydelig underrapportering til registret. Selv om en del av veksten trolig gjenspeiler økt rapportering, er det mye som tyder på at økningen i tallene gjenspeiler en reell vekst.

Tall fra *Danmark* gir et lignende bilde, med en sterk økning i antall registrerte østeuropeiske virksomheter i skattemyndighetenes register, og på ettersommeren 2007 ble det anslått at det arbeidet om lag 17 000 arbeidstakere fra EU-8+2 i bygge- og anleggsnæringen, hvorav 11 000 var utstasjonerte arbeidstakere. I tillegg kom et ukjent antall illegale arbeidere (Hansen og Andersen 2007). Dansk LO karakteriserte seinhøsten 2007 situasjonen i byggebransjen som kaotisk og uoversiktlig, og meldte om store problemer med lave lønninger og uorganisert arbeidskraft ([www.ugebrevetA4.dk/2007/43](http://www.ugebrevetA4.dk/2007/43)). Også i de andre nordiske land meldes om liknende utviklingstrekk.

*Island* hadde en kraftig vekst i tjenestemobiliteten i forbindelse med utbygging av flere store kraft-og aluminiumsverk i 2005-7 – og innførte en rekke strikte lovregler for registrering og kontroll av tjenesteleverandører – og på samme måte som i *Finland* var vridningen mot tjenestemobilitet en viktig del av begrunnelsen for å oppheve overgangsordningen i 2006. I *Sverige* har omfanget av tjenestemobiliteten vakt mindre oppmerksomhet, men til gjengjeld har Laval/Vaxholmsaken satt spørsmålet om rettigheter, likebehandling og faglige stridstiltak overfor utenlandske tjenesteytere på toppen av debatten om forholdet mellom svensk kollektiv arbeidsrett og EU-retten (se kapittel 5 lenger bak).

Andre kilder til anslag over omfanget av tjenestemobiliteten er bedriftene som bruker arbeidskraft fra EU-8, samt arbeidsinnvandrerne selv. En undersøkelse Fafo gjorde blant norske virksomheter våren 2006 viste at det blant bedrifter i bygg og industri var langt vanligere å benytte arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenestekjøp (innleie, underentrepriser, enmannsbedrifter), enn å ansette direkte. Disse næringene sysselsetter, som nevnt over, en forholdsvis stor andel av de individuelle arbeidsinnvandrerne. Selv om mange av de som sysselsettes som innleid arbeidskraft eller hos underleverandører, er ansatt i norskregistrerte virksomheter – og dermed er å regne som arbeidsinnvandrere - tilsier omfanget av denne måten å organisere arbeidet på at antallet arbeidstakere som kommer tjenesteveien er betydelig og i viktige bransjer trolig høyere enn antallet regulære arbeidsinnvandrere (Dølvik m.fl. 2006).<sup>11</sup> I deler av norsk skipsindustri er det ikke uvanlig at bedriftene har flere hundre innleide polske arbeidstakere sysselsatt, som lønnes til andre satser enn innenlandsk arbeidskraft.<sup>12</sup> Etter at forhandlinger mellom Norsk Industri og Fellesforbundet om vilkår for bruk av innleid arbeidskraft strandet, utløste dette høsten 2007 krav fra LO og Fellesforbundet om allmenngjøring av en del minimumsbestemmelser i verksteds-overenskomsten. I undersøkelsen blant polakker i Oslo-området var en snau tredjedel av bygningsarbeiderne ansatt i norske byggbedrifter. En knapp tredjedel var utleid fra norske bemanningsbyråer, mens nesten fire av ti var ansatt i utenlandske bedrifter eller var selvstendig næringsdrivende (Friberg og Tyldum 2007).

---

<sup>11</sup> Seinere norske studier indikerer at andelen bedrifter som brukte tjenesteytere og ansatte fra EU-8 vokste kraftig i 2006-7, spesielt i industrien hvor aktører i næringen meldte om et 'take-off' (Seip 2007).

<sup>12</sup> I en artikkel i *New York Times* (28.8.2007) om krisen ved Lenin-skipsverftet i Gdansk, forteller en representant for arbeiderne således at svært mange av hans tidligere fagarbeiderkollegaer er forsvunnet til Norge.

## Drivkrefter og konsekvenser

Tjenestemobilitet er de senere årene framhevet av blant andre Den Internasjonale Organisasjonen for Migrasjon (IOM), FNs Globale Kommissjon for Migrasjon, OECD og WTO, som et attraktivt Vinn-Vinn-alternativ for økt arbeidsmobilitet og økonomisk utveksling mellom fattige og rike land. Tilsvarende ble EUs tjenstedirektiv lansert som et virkemiddel for å stimulere økt vekst og sysselsetting i Europa, ikke minst for virksomheter i de nye medlemslandene. Vurdert som en kanal for arbeidsmobilitet er fordelene med tjenestemobilitet at den i prinsippet kan øke sysselsettingen, inntektene (skatter, sosiale avgifter, remittances) og kompetansen i hjemlandet, samtidig som den bidrar med etterspurt arbeidskraft, lavere kostnader og minimale velferds- og inkluderingskostnader i vertslandet. Hvis disse vilkårene innfris, er dette således en oppskrift på markedstilpasset arbeidsmobilitet som kan være økonomisk gunstig for både sender- og mottakerland. I Norden har man lang erfaring for at slik mobilitet – særlig i byggebransjen – kan være et fleksibelt bidrag til økt sysselsetting og produksjon som også kan tjene som støtpute for konjunktursvingninger i arbeidsmarkedene. Konsekvensene av tjenestemobiliteten er imidlertid betinget av vilkårene den foregår under.

Det er ingen tvil om at den økte tjenestemobiliteten fra EU-8 har vært et viktig bidrag til å øke produksjonskapasiteten, dempe kostnadene og løse opp flaskehalser i arbeidsmarkedene. Samtidig har det vært trekk ved deler av denne mobiliteten som har hatt mindre heldige virkninger. Dette har rettet søkelyset mot hvilke forutsetninger som må være tilstede for at tjenestemobiliteten skal fungere etter hensikten for alle parter og hvilke tiltak som trengs for å skape hensiktsmessige rammer for den.

## Aktører og motiver

Det særegne ved tjenestemobiliteten er at den bygger på et trekantforhold – en triangulær relasjon – mellom oppdragsgiveren som kjøper tjenesten, oppdragstakeren som skal levere tjenesten, og den ansatte utstasjonerte arbeidstakeren.<sup>13</sup> Arbeidstakeren er den svakeste og mest sårbare parten i slike trekantforhold, og kan lett ende som 'svarteper' i spillet om fordeling av fortjeneste, kostnader og risiko.

*Oppdragsgiverbedriftene* har sammensatte motiver for å hyre tjenesteleverandører fra EU-8. I følge en studie blant norske brukerbedrifter våren 2006, var det viktigste og klart mest utbredte motivet å skaffe arbeidskraft. Videre oppgav nesten halvparten at ønsker om større fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og/eller lavere lønnskostnader spilte en rolle (Dølvik m.fl. 2006). Lavere lønnskostnader tillegges større betydning i industribransjer som konkurrerer internasjonalt – som for eksempel i norsk skipsindustri<sup>14</sup> hvor utflagging er en aktuell mulighet – enn i byggenæringen hvor lønnsforholdene for utstasjonerte arbeidstakere i hovedsak påvirker konkurranseforholdene i hjemmemarkedet. Videre kan det tenkes at en del ser på bruk av innleid og utstasjonert arbeidskraft som en rekrutteringskanal med tanke på framtidig ansettelse som innebærer mindre risiko enn direkte rekruttering.

For *oppdragstakerne – underentreprenørene og utleiefirmaene fra EU-8*, er det ved siden av lønnsomhet og fortjeneste, rimelig å anta at ønsket om å erobre markedsandeler, kontrakter og nettverk har vært en viktig drivkraft. Gapet mellom nordiske markedspriser og østeuropeiske produksjonskostnader, spesielt for arbeidsintensive tjenester med små krav til kompetanse og språkferdigheter, åpnet

---

<sup>13</sup> Unntaket fra dette er enmannsfirma som leverer tjenester.

<sup>14</sup> I Finland og Danmark legger man derimot til grunn at utstasjonert/innleid arbeidskraft i skipsverftene skal lønnes på like vilkår med nasjonal arbeidskraft.

for betydelige ekstrafortjenester. Selv om slike gevinster vanligvis vil splittes mellom oppdragstaker, oppdragsgiver og ansatte, kunne det dermed være store gevinster å hente. Ordninger for regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår vil kunne ha sterk innvirkning på forhandlingsstyrken og fordelingen mellom aktørene. Men så lenge arbeidskraft er et knapt gode – og oppdragsgivernes kostnader ved forsinkelser og anbudsoverskridelser er store – er det grunn til å anta at betalingsviljen er betydelig. Dette har skapt incentiver for nye aktører til å prøve seg i markedet og gitt etablerte aktører incentiver til å forsterke rekrutteringen av arbeidskraft i avsenderlandet.

Det er denne typen tilbuds- og etterspørselsdynamikk som etter alt å dømme ligger bak den raske veksten i tjenestemobiliteten. Det transnasjonale markedet for omsetning av arbeidskraftstjenester har skapt grunnlag for en voksende flora av organiserte aktører, agenter, mellommenn og nettverk hvis økonomiske interesse og rasjonale er knyttet til å rekruttere og formidle arbeidskraft. Norske aktører har også gått inn i dette markedet. Nye kommunikasjonskanaler, som internett, har bidratt til hurtig informasjonsspredning og effektive formidlingsnettverk. I avsenderlandene har konsekvensen vært en effektiv støvsuging av arbeidsmarkedet for blant annet byggearbeidere (Eldring 2007) og framvekst av røffe metoder for å sikre at arbeidstakerne er lojale mot sine agenter. I mottakerlandene har kampen om oppdrag og fortjenester i en del tilfelle ført til omgåelse av lover, underbying av lønninger og former for justis overfor arbeidstakere som kan grense mot trafficking.

I et uoversiktlig marked hvor konkurransen er tøff, betalingsbetingelsene til mellommenn kan være strenge, og myndighetenes kontrollmuligheter er begrensede, kan fristelsen være stor til å unndra skatter og sosiale avgifter eller betale de ansatte mindre enn lover, regler og eventuelle kontrakter med oppdragsgiver tilsier.<sup>15</sup> I Fafos undersøkelse blant polakker i Oslo-området kom det fram at det særlig blant utstasjonerte arbeidstakere var stort innslag av skatteunndragelser og ulovlige arbeidsvilkår (Friberg og Tyldum 2007). Andre måter å øke fortjenesten på kan være å registrere arbeidstakerne som selvstendig næringsdrivende, eller omgå bestemmelser om arbeidstid og HMS slik at oppdraget blir raskere ferdig og arbeidskraften kan formidles til nye eller parallelle oppdrag. I den grad oppdragstaker og oppdragsgiver har felles interesser i å krympe kostnader og sikre raskest mulig ferdigstilling, vil arbeidstakeren ha små muligheter til å sette seg imot. Og i mange tilfelle vil arbeidstakeren selv også ha interesse av å arbeide mest mulig for å øke inntjeningen. Med andre ord, i et grenseoverskridende marked hvor kjernen i tjenesteproduktet er levering av arbeidskraft – ofte uten spesielle kvalifikasjoner – og arbeidstakerne er prisgitt agenten for å sikre inntekt og framtidige oppdrag, kan incentivene til utnyttelse av arbeidskraften og omgåelse av lover og regler være uforholdsmessig sterke.

#### *Utstasjonerte arbeidstakere – Europas nye omreisende tjenesteproletariat?*

Veksten i tjenestemobilitet kan ikke forklares uten å trekke inn *arbeidstakernes motiver, interesser og handlingsbetingelser*. Hva kan være grunnen til at så mange arbeidstakere fra EU-8 velger å arbeide for et tjeneste- eller utleiefirma fra hjemlandet framfor å søke arbeid hos en arbeidsgiver i vertslandet som vanligvis vil tilby bedre lønns- og arbeidsvilkår?

For det *første*, kan vansker med informasjon, språk og kostnader forbundet med søking etter arbeid i utlandet gjøre at det framstår som enklere, tryggere og mer effektivt å søke arbeid gjennom et tjeneste- eller utleiefirma fra hjemlandet. Gjennom bedre oversikt over markedet og kjennskap til språk, regler,

---

<sup>15</sup> Under inspeksjoner foretatt av det norske Arbeidstilsynet er det fremkommet at det i byggenæringen ikke er uvanlig med tre sett av arbeidskontrakter; en som vises for skattemyndighetene i hjemlandet (med lavest mulig lønn), en som vises for kontrollmyndigheter i Norge (med allmenngjort minstelønn) og en reell kontrakt som ofte ligger rundt halvparten av den allmenngjorte minstelønna (se også Magasinet for fagorganiserte, [www.magasinet.no](http://www.magasinet.no))

transport og andre praktiske forhold kan disse fylle en viktig rolle som koplings- og matchingsinstanser i forhold til utenlandske oppdragsgivere. Rekruttering til slike firma bygger ofte på lokale bekjentskaper og nettverk og vil kunne tilby en organisert, kollektiv ramme rundt mobiliteten, hvor fellesskapet med arbeidskollegaer fra hjemlandet bidrar til å redusere usikkerheten ved å ta arbeid utenlands. Sammenliknet med å måtte ordne alt selv, kan pakkøløsninger av denne typen dermed ikke bare være et attraktivt alternativ, men for mange en nødvendig forutsetning for at migrasjonen i det hele tatt finner sted.

For det *andre*, kan det – på tross av sterk etterspørsel etter arbeidskraft – ofte være vanskelig for utenlandske arbeidstakere å få ansettelse hos en arbeidsgiver i vertslandet til ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Usikkerhet om søkerens kompetanse, språkkunnskaper og produktivitet, gjør at en del arbeidsgivere er tilbakeholdne med å ansette utlendinger. Ønsker om å minimere risiko ved ansettelsesbeslutninger kan gi opphav til statistisk diskriminering (Rogstad 2001), som gjør at nye kategorier arbeidssøkere havner bakerst i køen. Slike utestengningsmekanismer er ikke minst sannsynlig dersom det foreligger et alternativt tilbud om å hyre arbeidskraft fra EU-8 gjennom tjenestefirma, som for oppdragsgiveren er forbundet med mindre ansvar, risiko og transaksjonskostnader, større fleksibilitet og vanligvis lavere arbeidskostnader. I tillegg til at individuelle arbeidssøkere fra EU-8 kan stå svakt i jobbkonkurransen, kan de nye valgmulighetene føre til at en del arbeidsgivere har valgt ikke å ansette folk fra EU-8 og heller satse på å hyre inn arbeidskraft i tjenestemarkedet. Slike mekanismer har gjort seg gjeldende i deler av byggenæringen og industrien i Norge. Med andre ord: For en del kategorier arbeidstakere fra EU-8 er valget av tjenesteveien som mobilitetskanal trolig et resultat av at dette er den eneste måten de kan klare å skaffe seg arbeid i nordiske land.

For noen kan en midlertidig jobb som utstasjonert tjenesteyter inngå i en valgt strategi for å kombinere videreføring av yrkeskarriere, familie, tilknytninger og status i hjemlandet med opptjening av økte inntekter utenlands. Tjenestemobilitet kan være en rasjonell, og kostnadseffektiv måte å organisere pendlerarbeid i utlandet på uten å bryte opp fra jobb og andre aktiviteter i hjemlandet. Arbeidstakeren slipper også å bære investeringene og de sosiale omstillingene det innebærer å etablere seg som arbeidstaker i et fremmed land. I følge Kaczmarczyk og Okolski (2005) er slike tilpasninger, som har fått økende utbredelse i EU-8, også en måte å håndtere de doble identitets- og lojalitetsutfordringene som arbeidsmobilitet over landegrenser medfører (Stark 1991, World Bank 2006). I tillegg kommer at skatt og sosiale avgifter vil være lavere, og at levekostnadene under uteoppholdet gjerne vil være mindre enn ved selvorganisert individuell mobilitet.

I praksis vil man finne varianter – og ofte kombinasjoner – av alle disse motivene og hensynene. Samtidig som terskelen for å ta arbeid ute gjennom et firma fra hjemlandet er lavere, tyder mye på at erfaringer høstet gjennom tjenestemobilitet inngår i lengre lærings- og beslutningsprosesser som over tid kan føre til mer langsiktig migrasjon. Studien blant polakker i Oslo viste at en del polske arbeidstakere opprinnelig hadde kommet som tjenesteytere, men etter hvert hadde opparbeidet kompetanse, kontakter og erfaringer som gjorde at de kom seg inn i ordinære jobber (Friberg og Tyldum 2007). Arbeid som utstasjonert tjenesteyter kan dermed for noen tjene som 'inngangsport' til det regulære arbeidsmarkedet, og mange av de utstasjonerte hadde et ganske langsiktig tidsperspektiv på arbeidsoppholdet..

Det foreligger lite informasjon om *situasjonen for utstasjonerte arbeidstakere* i Norge. Studien blant polakker i Oslo viste at bygningsarbeidere i tjeneste- og utleiefirma fra EU-8 gjennomgående hadde lavere netto timelønn og lengre arbeidstid enn landsmenn som var ansatt i innenlandske firma. En vesentlig andel hadde lønn og arbeidstid som var i strid med de nasjonale minimumsvilkårene (Friberg og Tyldum 2007). Det var også en klart høyere andel i denne gruppa enn blant andre polske arbeidsinnvandrere som hadde opplevd dårlige boforhold, svart arbeid, manglende utbetaling av lønn, risikofylt arbeid, usikkerhet, tvang og trusler, samt manglet tilgang på helsetjenester med videre. De fleste oppgav at de hadde liten kontakt med nordmenn og stort sett bare arbeidet sammen med landsmenn. Ødegård

m.fl. (2007) fant videre at ansatte i byggefirma fra EU-8 ofte ble brukt til å utføre særskilt belastende eller risikofylt arbeid som det var vanskelig å få innenlandske oppdragstakere/ arbeidstakere til å påta seg. I den grad arbeidstilsynet og media har rapportert om utnyttelse og dårlige forhold blant østeuropeiske arbeidstakere, er det som regel blant utstasjonerte arbeidstakere.<sup>16</sup> Selv om myndighetene og partene i arbeidslivet har trappet opp innsatsen for å motvirke regelbrudd og sosial dumping, synes det klart at denne kategorien vandrende arbeidstakere er mer sårbar og utsatt for utnyttelse og misbruk enn andre grupper.

Men studien viste også at arbeid som utstasjonert byggearbeider for en del av polakkene hadde blitt en langvarig tilpasning med lav inntekt og dårlige sosiale vilkår, som verken ble kombinert med arbeid i hjemlandet eller førte over i bedre jobber i Norge – til tross for stort behov for ansatte blant norske firma. For noen kan oppdragsmulighetene i tjenestemarkedet være så gode at lav nominell timelønn kompenseres med mange oppdrag og lange dager, for andre kan mulighetene til svarte inntekter være medvirkende. Mye tyder likevel på at mange utstasjonerte arbeidstakere ønsker seg ansettelse i innenlandske firmaer, men at dette oppleves som vanskelig, dels på grunn av informasjons- og språkbarrierer, dels på grunn av bedriftenes preferanser for bruk av underleverandører framfor direkte ansettelser (Friberg og Tyldum 2007). I en del av tjenestefirmaene fra EU-8 er det åpenbart også utviklet former for lojalitet, indre justis og sanksjoner som gjør at det kan være vanskelig å søke arbeid hos andre arbeids- eller oppdragsgivere.<sup>17</sup>

### 3.3. Konsekvenser av økt mobilitet for aktørene i det norske arbeidsmarkedet

For *oppdrags- og arbeidsgiverbedriftene* ser det ut til at den økte bruken utenlandsk arbeidskraft i form av individuelle ansettelser, tjenesteleverandører og utleiefirma fra EU-8 gjennomgående har hatt positive økonomiske konsekvenser: Lavere kostnader, økt produksjonskapasitet og fleksibilitet. Samtidig er konkurransen i hjemmemarkedet skjerpet og blant en del norske underleverandørbedrifter er økt innslag av lavkostkonkurranse og useriøse aktører fremholdt som et problem. I en studie blant norske virksomheter som benyttet arbeidskraft fra EU-8 ble lave lønnskostnader, stor arbeidsvilje og lavt sykefravær trukket fram som sentrale fortrinn (Dølvik m.fl. 2006). Likevel ble ikke bruken av arbeidskraft fra EU-8 ansett som helt problemfri. Over to tredjedeler av virksomhetene oppgav at det skapte språkproblemer på arbeidsplassene, og omtrent like stor andel oppgav at arbeidstakere fra nye EU land mangler kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet. I en studie i byggenæringen oppgav 35 prosent at bruk av underentreprenører fra EU-8 hadde medvirket til farlige situasjoner og gjort koordineringen av HMS-arbeidet vanskeligere (Ødegård et al. 2007). Studier i skipsindustrien har pekt på utfordringer knyttet til samordning, arbeidsledelse og opplæring, og at økt bruk av tjeneste/utleiefirma fra EU-8 kan ha negative virkninger for kvalitets- og produktivitetsutviklingen (Aslesen 2005, Herzberg & Kvinge 2008).

---

<sup>16</sup> Under inspeksjoner utført av det norske arbeidstilsynet i 2006 ble det funnet feil og mangler enten ved arbeidsmiljøforhold, HMS, lønn eller ansettelsespapirer i svært mange virksomheter med utstasjonerte arbeidstakere (Arbeidstilsynet 2006).

<sup>17</sup> I flere saker som har kommet fram i norske media og fått politi- og rettsmessig etterspill har det vist seg at tjeneste/leiefirmaene har operert med kontrakter som forbyr arbeidstakerne å skifte oppdragsgiver, fagorganisere seg, eller fortelle om lønns-, arbeids- og kontraktsforhold, og i noen tilfelle har slike bestemmelser vært understøttet av trusler om inndragning av innbetalte gebyrer, depositum, lønn og sanksjoner mot familie og venner i hjemlandet dersom arbeidstakerne bryter lojalitetspålegget (se <http://www.fafu.no/Oestforum/nyheter/Nyhetsarkiv/nyhetsarkiv.htm>) I Fafos undersøkelse i Oslo var det også en del utstasjonerte som rapporterte at de hadde opplevd vold og trusler (Friberg og Tyldum 2007). Også de større seriøse utleiebyråer opererer med kontraktsklausuler som skal hindre kundene sine i å ansette innleide arbeidstakere innenfor et gitt tidsrom.

For *innenlandske arbeidstakere* vil konsekvensene av økt bruk av arbeidskraft fra EU-8 variere mellom ulike grupper. For firma og arbeidstakere som utfører samme typen oppgaver som de utenlandske arbeidstakere og tjenestefirmaene kan økt bruk – alt annet likt – føre til press på pris- og lønnsnivå og redusert sysselsetting. Hittil ser det ut til at veksten i markedet stort sett har motvirket denne typen effekter, samtidig som det økte arbeidskraft- og tjenestetilbudet har bidratt til økt aktivitetsnivå og høyere etterspørsel også etter innenlandsk arbeidskraft. Dette kan imidlertid endre seg når konjunktorene snur. Internasjonal forskning viser at det er konkurrerende, substituerbar innenlandsk arbeidskraft – vanligvis i de lavest betalte og minst kompetansekrevende sjiktene i arbeidsmarkedet – som risikerer å tape på økt arbeidskraftsimport (Borjas 2003, Freeman 2007, Røed og Schøne 2007). Firma og arbeidstakere med kompetanse som er komplementær til den typen oppgaver den utenlandske arbeidskraften bidrar med, vil derimot normalt oppleve økt etterspørsel og inntjening. Et typisk eksempel på dette er norske skipsverft, hvor økt produksjonskapasitet og lønnsomhet som følge av import av arbeidsintensive tjenester har styrket sysselsettingen og lønnsutviklingen blant de fast ansatte i verftene (Dølvik m.fl. 2006). Når internasjonale studier vanligvis viser at effektene av arbeidsinnvandring for sysselsetting, lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidstakere i vertslandet er ubetydelige – selv om innvandrerne gjennomgående får klart dårligere betalt – tyder det på at utenlandsk arbeidskraft hyres til å utføre andre oppgaver enn innenlandsk arbeidskraft slik at direkte konkurranse derfor i praksis sjelden forekommer. Økt arbeidskraftimport utløser ofte endringer i arbeidsorganiseringen som resulterer i en mer differensiert arbeids- og oppgavedeling i virksomheter og bransjer (Piore 1986, Freeman 2007). Når utenlandske firmaer og arbeidstakere hyres til å utføre bestemte oppgaver, omdisponeres den innenlandske arbeidskraften til andre oppgaver som gjerne er mer produktive og bedre betalt. Enten slike prosesser bygger på vurderinger av forskjeller i kompetanse, kommunikasjonsevne og kostnader, eller skyldes (statistisk) diskriminering, kan slike tilpasninger i virksomhetene føre til nye former for lagdeling i arbeidstokken.

I Norge er det ikke rapportert om særlige problemer knyttet til fortregning, utstøting eller redusert lønnsnivå for innenlandsk arbeidskraft. Samtidig har omsetning av tjenester og utstasjonert arbeidskraft i enkelte bransjer vært forbundet med langt lavere pris- og lønnsnivå enn det som er vanlig i det norske markedet ('sosial dumping'). Også mange norskregistrerte firmaer opererer i lavprismarkedet for underleverandører og arbeidskraftformidling.

Omsetning av lavkosttjenester og billig arbeidskraft har i mange tilfelle sammenheng med omgåelse av lover og regler knyttet til skatt, avgifter, lønn, HMS, bolig og andre forhold. Ved siden av de direkte virkningene dette kan ha for den enkelte arbeidstaker, oppdragsgiver og for samfunnet som tredjepart – i form av ulykker, tapte skatteinntekter, økonomisk kriminalitet mv – fører dette til urimelig konkurransevridning og underminering av respekten for lover og regler i deler av arbeidslivet. I visse tilfeller kan imidlertid omsetning av lavkosttjenester og arbeidskraft med godtgjørelse under tariffestede minstelønninger være helt lovlig, fordi de aktuelle virksomhetene ikke er omfattet av allmenngjøring eller tariffavtale. Når overgangsordningene oppheves innen mai 2009 vil dette ikke bare gjelde utenlandske tjenesteytere, men også norskregistrerte firmaer som spesialiserer seg på å ansette arbeidsinnvandrere. Mye tyder på at firmaer som betaler svært lav lønn etter norsk målestokk ofte tilhører kategorien useriøse bedrifter som også opererer på kanten av skatteregler og andre bestemmelser.

I bransjer hvor omsetning av lavkosttjenester og billig arbeidskraft fra EU8+2 får et betydelig omfang, kan det føre til endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og struktur. Selv om innenlandske oppdragsgivere og arbeidstakere på kort sikt kan tjene på dette, kan det bidra til en omstrukturering av deler av arbeidsmarkedet som resulterer i økt segmentering og lagdeling langs etniske/nasjonale skillelinjer. Enkle, rutinemessige oppgaver settes ut til firmaer fra EU8+2 og mer kompetansekrevende oppgaver

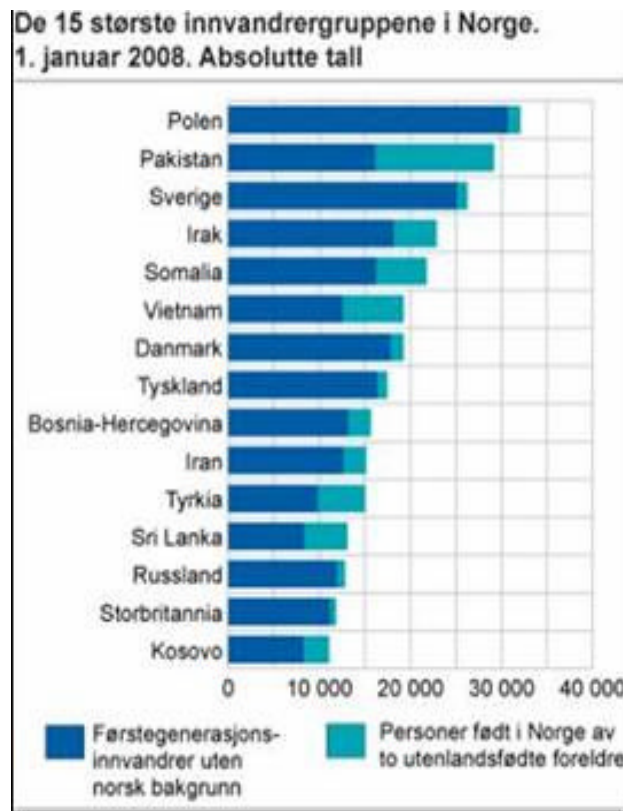
forbeholdes innenlandske ansatte og aktører. Slike seleksjonsprosesser kan ha utilsiktede konsekvenser for rekruttering, kompetanseutvikling, kvalitet og produktivitet i virksomhetene på lengre sikt. Hvis for eksempel stadig flere enkle begynneroppgaver overlates til lavkostfirma fra utlandet kan tradisjonelle rekrutteringskanaler tørke ut, den hjemlige knappheten på arbeidskraft øke, og behovet for arbeidskraftsimport bli selvforsterkende. Mer rigid arbeidsdeling i produksjonen kan også virke hemmende på produksjonsflyt, informasjons- og kunnskapsoverføring, og bremse utviklingen av mer kompetanseintensiv kvalitetsproduksjon. Vekst i virksomhet som er avhengig av arbeidsintensiv lavkostproduksjon kan i tillegg bidra til en innelåsning av innenlandsk arbeidskraft som hindrer mobilitet og omstilling til mer produktiv virksomhet, hvilket er lite ønskelig i en situasjon med knapphet på arbeidskraft.

Tendenser til segmentering og lagdeling langs nasjonale skillelinjer kan gi grunnlag for sosiale ulikheter som er vanskelige å rette opp. Erfaring fra mange land indikerer at sekundære arbeidsmarkeder dominert av utenlandske gjestearbeidere vanligvis er preget av systematisk dårligere lønnsutvikling og arbeidsvilkår enn de øvrige delene av arbeidslivet og ofte danner grunnlag for utvikling av varige levekårsproblemer, parallellsamfunn og sosiale inkluderingsvansker (McGovern 2007). De viktigste virkemidlene for å motvirke en slik utvikling er å utforme reguleringer og kontrollordninger som sikrer at arbeidstakere og tjenesteytere fra EU-8 tilbys likeverdige vilkår med andre arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet.

## 4. Integrering av de nye arbeidsinnvandrerne

Å integrere innvandrere i det norske samfunnet har vært et av de store *politiske* prosjektene i nyere norsk historie med en klar målsetning at nykommerne skal bli ”gode samfunnsborgere”, med statsborgerlige rettigheter og plikter på linje med innfødte borgere (Kjeldstadlie 2003). Den nasjonale politikken for innkorporering av flyktninger har utspring i folkeretten og asylinstituttet slik det ble utarbeidet etter den 2. Verdenskrig. I kontrast både til flyktningepolitikken og til arbeidsinnvandringen på 1960- og 70-tallet – som i stor grad kom fra utviklingsland – er den nye arbeidsinnvandringen et resultat av det overnasjonale EU- og EØS-samarbeidets *økonomiske* prosjekt basert på den frie flyt av varer, kapital, arbeidskraft og tjenester i det indre markedet (COM(2002)). I et slikt perspektiv har det vært mer vanlig å se arbeidsinnvandrere som en mobil innsatsfaktor i produksjonen som flytter seg der det er størst etterspørsel etter deres arbeidskraft, heller enn innvandrere som skal innlemmes i vertslandet.

I tråd med internasjonal praksis er det forventet at arbeidsgiver tar ansvar for nødvendig integrasjon og tjenester, og Norge har derfor ingen offentlig *integreringspolitikk* rettet mot arbeidsinnvandrere fra EØS-området.<sup>18</sup> Spørsmålet har likevel blitt satt på dagsorden de siste årene, blant annet fordi stadig flere arbeidsmigranter slår seg ned mer permanent og en del også får med seg familiene sine. Polakker er i dag den største innvandrergruppen i landet, selv når vi kun regner med de som er registrert bosatt i Norge. På bakgrunn av erfaringene fra 1970-tallets arbeidsinnvandring, der høy sysselsetting ble avløst av utstøting og velferdsavhengighet i takt med endrede konjunkturer (Bratsberg, Raaum & Røed 2006), har man ønsket å være bedre forberedt på framtidige utfordringer for dagens arbeidsinnvandrere. Det er imidlertid mye som skiller den nye arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa fra den innvandringen som har vært dominerende de siste tiårene; for det første når det gjelder avsenderland, migrasjonsmotiver, rekrutterings- og seleksjonsmekanismer; for det andre når det gjelder hva som møter dem i det norske samfunnet; og ikke minst når det gjelder varighet på oppholdet og livstilpasning mellom avsender og destinasjonsland. Etter hvert som et nytt europeisk migrasjonssystem tar form er det stadig tydeligere at tradisjonelle perspektiver på innvandring og integrering kommer til kort når det gjelder å forstå nye



<sup>18</sup> Flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag har i motsetning til arbeidsinnvandrere fra EØS-området rett og plikt til å gjennomgå 2 årig introduksjonsprogrammer med bl.a. omfattende språkopplæring som skal gjøre dem i stand til å delta i det norske samfunnet.



mønstre for mobilitet mellom øst og vest (Favell 2008), og det er behov for å utvikle nye begreper for *transnasjonale* former for tilpasning og inkludering.

### Gjestearbeidere, nye landsmenn eller transnasjonale pendlere?

Østeuropeere kan komme for kortvarige engangsopphold, for sesong og/eller sirkulær migrasjon, de kan pendle mellom arbeid i Norge og familieliv i hjemlandet for kortere eller lengre perioder, eller de kan bosette seg mer permanent. Foreløpig vet vi lite om utviklingen på sikt og eventuelle forskjeller mellom ulike bransjer og destinasjonsland, men de ulike mulighetene reiser sentrale spørsmål om tilpasning og inkludering: hvor skal pengene de tjener brukes og investeres; hvor skal familiene bo og hvor skal barna gå på skole; i hvilke land vil de føle størst tilhørighet og ha behov for sosial deltakelse; hvor skal de bli gamle og eventuelt syke; hvilke land skal ta ansvaret for helse- og sosiale tjenester de etterspør?

<b>Familieinnvandrere 2007</b>	
Polen	3293
Tyskland	1455
Thailand	1090
Somalia	1005
Russland	687

I de første årene etter EU-utvidelsen ble det hovedsaklig innvilget arbeids- og oppholdstillatelser av kortere varighet (3-6 måneder), men mye tyder på at i hvert fall deler av migrasjonsstrømmene fra de nye EU-landene er mer permanent enn hva man forventet i begynnelsen. Oppholdstillatelsenes varighet gjenspeiler arbeidskontraktenes varighet og sier derfor lite om migrantenes egne perspektiver. Fire år etter utvidelsen har det blitt innvilget nesten like mange fornyelser som originale oppholdstillatelser, og det er dessuten en klar tendens til at det innvilges tillatelser av lengre varighet. Samtidig har Polen blitt det desidert viktigste avsenderlandet for familieinnvandrere. Undersøkelser blant arbeidsinnvandrere viser ingen entydige svar når det gjelder varighet på oppholdet og framtidsplaner, men mye tyder på at en betydelig andel ser for seg langvarige opphold. I Oslo-undersøkelsen svarte flertallet at de trolig ville reise hjem til Polen, men at de ikke hadde noen konkrete planer om når, mens over 20 prosent hadde bestemt seg for ikke å reise tilbake til Polen (Friberg & Tyldum 2007). Kun et lite mindretall regnet med å returnere i løpet av de nærmeste par årene. Videre svarte fire av ti av de med ektefeller i Polen at de regnet med at disse ville komme etter til Norge i framtida. Denne tendensen gjaldt til dels også utstasjonerte og selvstendige arbeidstakere på tjenesteoppdrag. I IMDis undersøkelse blant polakker og baltere som er registrert bosatt i Norge var mønsteret enda klarere (IMDi 2008). Blant polakkene svarte tre av fire at de trolig eller helt sikkert kommer til å bo i Norge om fem år, mens tallet var noe lavere blant balterne. Selv om det er vanskelig å spå om utviklingen framover, og mye avhenger av konjunkturer og arbeidsmarkedsutvikling i både Norge og avsenderregionene, kan vi regne med at denne prosessen har en selvforsterkende effekt; jo sterkere tilknytning man får til det norske arbeidslivet, jo høyere vil terskelen være for å reise tilbake til dårligere betalte jobber eller eventuelt arbeidsledighet i hjemlandet. På den andre siden – med tanke på den geografiske nærheten mellom Norge og Polen og Baltikum og de relativt enkle og billige transport- og kommunikasjonsmulighetene som gjør det mulig å nyte godt av *både* høyt lønnsnivå i Norge og lavt kostnadsnivå i hjemlandet, i tillegg til utsikter til økonomisk vekst i avsenderlandene, må man regne med betydelige innslag av returnmigrasjon, og større grad av sirkulære og transnasjonale flyttemønstre enn i tradisjonelle innvandrergreper fra andre deler av verden.

## Endrede behov med lengre botid

Så langt har de fleste arbeidsinnvandrere relativt kort botid i Norge. Mange bor i arbeidsbrakker eller andre boliger skaffet til veie av arbeidsgiver, ettersom ikke språkopplæring, har ikke med seg familie eller barn som trenger barnehage- eller skoleplass og har ikke behov for så mye sosialt fellesskap utenom arbeidsplassen. Det er utbredt med arbeidstidsordninger som gjør at arbeidsmigranter kan jobbe lange dager mot jevnlig avspasering for å besøke familiene i hjemlandet. For mange er dette en ønsket måte å organisere arbeidet på, men samtidig kan det oppstå spenninger mellom arbeidsgiveres forventninger om arbeidstidsfleksibilitet og lange dager på den ene siden, og endret livssituasjon dersom familien kommer til Norge på den andre. Arbeidsinnvandrere oppleves av arbeidsgivere som mer arbeidsvillige og mer fleksible (Dølvik et al. 2006), og det er uklart hvordan et ønske om mer normale arbeidstider vil påvirke deres posisjon på arbeidsmarkedet. Med økende familieinnvandring og varig bosetting endres også kravene til boliger, noe som igjen skaper nye behov for finansiering og lån. Høye terskler fra brakketilværelsen og inn i det norske boligmarkedet kan også virke som en barriere mot bosetting.

Integreringsutfordringene for arbeidsinnvandrere kan derfor forstås trinnvis, der nye utfordringer oppstår i takt med økende botid. På kort sikt kan illegalitet, språkproblemer og mangel på informasjon være barrierer mot å få tilgang til nødvendige tjenester og tilbud mens man oppholder seg i Norge. På lengre sikt vil spørsmål knyttet til sosial inkludering, kompetanse- og karriereutvikling, sosial mobilitet og deltakelse, være avgjørende for å hindre utstøting og sikre varig yrkesdeltakelse blant de som bosetter seg mer permanent i landet.

## Tilgang til tjenester

Mens man før EU-utvidelsen var bekymret for såkalt velferdsturisme og økte belastninger på velferdsstaten, er det i dag et mer aktuelt spørsmål om arbeidsinnvandrerne har tilgang til tjenester de har rett på i den norske velferdsstaten. Dels handler dette om ekskludering som følge av arbeid og opphold på illegale vilkår eller i gråsonene av loven. Dels handler det om språkbarrierer, kvalitet og kapasitet i det offentlige tjenesteapparatet.

Skjevhetene i regulering av arbeids- og tjenstemobilitet, samt framveksten av et arbeidsmarked i gråsonene av loven med betydelig illegale innslag har gitt opphav til et delt arbeidsmarked for arbeidsinnvandrere. Mens noen inkluderes i det ordinære arbeidslivet med tilhørende rettigheter i velferdsstaten, jobber andre i periferien av det legale arbeidsmarkedet i firmaer som opererer i gråsonene av loven. Disse er langt mer utsatt for utnyttning og dårlige arbeidsvilkår, og har begrenset tilgang til helse- og velferdstjenester. Mange risikerer å stå helt uten rettigheter dersom de blir syke eller noe går galt under oppholdet. Kun halvparten av polakkene i Oslo har for eksempel personnr eller D-nr i Norge, som er en forutsetning for tilgang til mange av velferdsstatens tjenester, så vel som private bank- og forsikringstjenester. I deler av helsesektoren har man begynt å merke disse utfordringene. De færreste arbeidsinnvandrere er for eksempel omfattet av fastlegeordningen, noe som kan medføre økt press på de kommunale legevaktkontorene som igjen får problemer med å henvise pasienter videre. At arbeidsinnvandrere er mer utsatt for skader på arbeidsplassene enn andre arbeidstakere (Ødegård 2007) forsterker dette presset. Jobber i det illegale eller i gråsonene av det legale arbeidsmarkedet kan fungere som en inngangsport til det ordinære arbeidslivet, men det er usikkert hvor mange som blir værende i denne delen av arbeidsmarkedet. Kvinner har dårligere tilgang til det formelle jobbmarkedet så lenge de ikke kan norsk, og mange er henvist til illegalt arbeid for private hushold.

Samtidig som useriøse arbeidsgivere og illegale vilkår kan være et hinder for formell tilgang, kan også manglende kjennskap til egne rettigheter og evne til å orientere seg i det norske byråkratiet utgjøre en

reell barriere mot å benytte seg både av velferdsordninger og private tjenester. Arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse har i utgangspunktet like rettigheter til offentlige tjenester som andre, men mange opplever det norske byråkratiet som relativt ugjennomtrengelig i spørsmål om for eksempel omregistrering av biler og søknader om barnetrygd eller barnehageplasser. Mye tyder på at det er et underforbruk av støtteordninger som barnetrygd og kontantstøtte blant arbeidsinnvandrere (Østby 2006, Friberg og Tyldum 2007). Språkproblemer og mangel på informasjon kan også være en barriere mot å oppsøke legehjelp, og mange i Oslo-undersøkelsen oppgav at de ville reise hjem til Polen dersom de trengte medisinsk behandling, selv om de hadde alle papirer i orden og formell tilgang til norsk helsevesen. Opprettelsen av Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere på Tøyen i Oslo i oktober 2007, med felles førstelinjetjeneste for Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI, har vært et forsøk på å lette tilgjengeligheten på informasjon og offentlige tjenester for nyankomne arbeidsinnvandrere. Litt over et halvt år etter opprettelsen hadde senteret mottatt 29 384 besøkende, og den store pågangen tyder på at behovet for tilrettelagt informasjon og tjenester er betydelig.

Behovet for informasjon og tjenester øker etter hvert som arbeidsinnvandrere over tid i større grad må forholde seg til det norske samfunnet også utenfor arbeidsplassene, og for kommuner med mange arbeidsinnvandrere kan dette by på utfordringer både for kapasiteten og kvaliteten i tjenestetilbudet. Vi ser for eksempel i dag stor pågang av polske barn i norske skoler og barnehager, med påfølgende økt behov for morsmåls lærere og tilrettelagt undervisning.

## **Språkopplæring**

Kjennskap til norsk språk oppleves av mange som en forutsetning for å lykkes i det norske samfunnet, men de aller færreste østeuropeiske arbeidsinnvandrere behersker norsk. Manglende språkkunnskaper gjør det vanskelig å skaffe seg kunnskap om rettigheter og muligheter i Norge, samtidig som det øker avhengigheten av arbeidsgivere og mellommenn. I motsetning til flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag har som nevnt ikke arbeidsinnvandrere rett til offentlig språkopplæring. Det er forventet at arbeidsgiver skal sørge for nødvendige tjenester, men i Fafos kartlegging av arbeids- og levekår blant polakker i Oslo-området var det bare en av fire som hadde mottatt noen form for språkopplæring. Kun fem prosent hadde tatt norskkurs for egen regning. Blant de som har etablert seg mer permanent i Norge er etterspørselen etter opplæring større, men kursene som tilbys lar seg ofte ikke kombinere med lange arbeidsdager (IMDi 2008). Det er ikke gitt at alle arbeidsmigranter på korttids opphold vil ønske eller ha behov for å lære norsk, men det er behov for ordninger som i større grad legger til rette for at de som har behov for det får muligheten. For den økende gruppen familier som kommer, er utfordringene kanskje størst. Andelen polske kvinner i Norge med høyere utdanning er høyere enn blant mennene, men de har langt mindre muligheter til å benytte sin kompetanse i Norge så lenge de ikke behersker norsk (Friberg&Tyldum 2007). Et fungerende og tilgjengelig tilbud om språkopplæring også for familiene vil derfor være et viktig tiltak for utnytte deres ressurser og gjøre det lettere for arbeidsmigranter å bosette seg og integreres i Norge. Regjeringen utreder nå tilbud om opplæring i norsk for alle arbeidsinnvandrere, både fra EØS-/ EFTA-området og andre land (St.meld. nr 18 (2007-2008)). Men allerede høsten 2008 gikk et offentlig nedsatt utvalg inn for at alle utenlandske borgere – inkludert arbeidsinnvandrere og deres familier – skal ha rett til 300 timer opplæring i språk og samfunnsfag (NOU 2008: 18). Det er imidlertid fortsatt uavklarte spørsmål knyttet til valg av modell og finansiering av et slikt tilbud.

## Arbeidslivsintegrering, kompetanse og sosial mobilitet

Østeuropeiske arbeidsinnvandrere i Norge jobber ofte i egne arbeidslag sammen med andre landsmenn, og kontakten med kolleger, arbeids- og oppdragsgivere håndteres av egne tospråklige arbeidsledere. Mens deltakelse i arbeidslivet tidligere har vært ansett nærmest som synonymt med integrering, ser vi her konturene av et segregert arbeidsmarked. På den ene siden gjør dette det mulig for østeuropeere å klare seg i manuelle yrker i det norske arbeidsmarkedet uten å kunne norsk – noe som har vært en forutsetning for de siste årenes store tilstrømming. På den andre siden kan det være et hinder for læring og sosial integrering mellom ulike nasjonaliteter på arbeidsplassene, og for deres muligheter til å utnytte og videreutvikle egen kompetanse. Tidligere grupper arbeidsinnvandrere som tok de tyngste jobbene i bunnsjiktet av norsk industri på 70-tallet, har som nevnt vært sårbare for utstøting og velferdsavhengighet etter omstruktureringer og konjunkturskifter. Med utsikter til redusert aktivitet i byggebransjen er det grunn til å spørre seg hvor godt rustet østeuropeiske arbeidstakere vil være til å klare seg i et tøffere jobbmarked. Utstøting fra arbeidslivet kan for noen gjøre at de velger å reise tilbake til hjemlandet, men etter hvert som flere opparbeider seg formelle rettigheter og sosial tilknytning til Norge vil trolig en del velge å bli. I dag konkurrerer de fleste arbeidsinnvandrere i et marked der lave lønninger og arbeidstidsfleksibilitet er deres sentrale fortrinn i kampen om jobbene. Hvorvidt arbeidsinnvandrerne forblir et permanent B-lag med løs tilknytning til bunnsjiktet i arbeidslivet, eller om det legges til rette for kompetanse- og karriereutvikling og sosial mobilitet på linje med innenlandske arbeidstakere, vil antakelig være avgjørende for å sikre varig yrkesdeltakelse for denne gruppen på sikt.

## 5. Politiske tiltak - reguleringer, kontroll og håndheving

De nordiske land har som nevnt fulgt ulike strategier for å sikre likebehandling og integrasjon i arbeidsmarkedet.<sup>19</sup> Mens Finland, Island, og til en viss grad Norge, bygger på lovhjemlet allmenngjøring av tariffavtaler og forsterket myndighetskontroll, bygger Danmark og Sverige på at fagforeningene, om nødvendig ved boikott og sympatiaksjoner, skal sikre at tariffavtalene også omfatter utenlandske firma og arbeidstakere. En felles utfordring er å utforme ordninger for registrering eller deklarerings av utstasjonert arbeidskraft som er i samsvar med EU-retten og kan sikre effektiv kontroll. En annen utfordring er knyttet til floraen av bemannings- og utleiefirma, hvor flere av de nordiske land nå har gjeninnført ordninger for registrering og autorisasjon, samtidig som EU-landene våren 2008 ble enige om et direktiv om vikar- og bemanningsbyråer som legger til grunn at innleid arbeidskraft skal likebehandles med de ansatte i oppdragsbedriften (eventuelt etter en nasjonalt vedtatt karenperiode på inntil 3 måneder). Tilpasningen av de nasjonale regulerings- og kontrollordningene er krevende fordi slike tiltak er politisk omstridte, lett skaper strid mellom partene, og fordi EU-reglene for fri bevegelse av tjenester (artikkel 49 i Traktaten, 36 i EØS-avtalen) legger føringer for hvilke virkemidler som kan benyttes. Samtidig er EUs regeltolkning og politikk på feltet i bevegelse. I tillegg kommer at verken Norge eller andre europeiske land har utviklet noen klar strategi for integrasjon av de nye arbeidsinnvandrerne fra EU8+2.

Det er som vi har sett flytende grenser mellom arbeids- og tjenestemobilitet, som i stor grad framstår som alternative kanaler for arbeidsmigrasjon. Likevel har reguleringsregimene for de to mobilitetsformene bygget på ulike logikker og virkemåter. Arbeidsvandring tjenesteveien ble underlagt fri

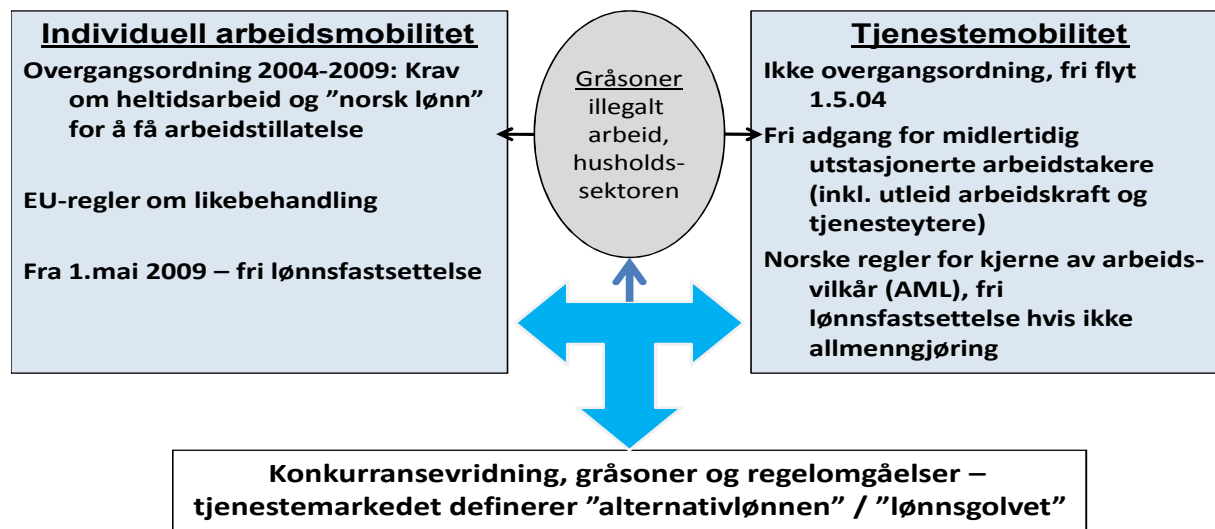
---

<sup>19</sup> Siden dette avsnittet i stor grad bygger på en rapport vi har laget for Nordisk Ministerråd (Dølvik og Eldring 2008), drøftes tiltak og strategier her i et sammenliknende nordisk perspektiv.

bevegelse fra 1.mai 2004, mens overgangsordningene for individuelle arbeidstakere innebar innskrenkninger i bevegelsesfriheten. De utilsiktete konsekvensene og vridningene som fulgte av denne asymmetrien bidro til at Finland og Island i 2006 fulgte Sveriges eksempel og innførte fri bevegelse, mens Danmark myket opp sitt overgangsregime. Uansett, når overgangsordningene oppheves innen 1.mai 2009 – og innen 2013 for Romania og Bulgaria – vil Norge og de andre nordiske landene ha et åpent, felles arbeids- og tjenestemarked med de nye medlemslandene rundt Østersjøen. Skiftet til fri bevegelse i både arbeids- og tjenestemarkedet reiser nye problemstillinger når det gjelder regulering, kontroll, håndheving og registrering som kan sikre symmetri og likebehandling mellom ulike kategorier arbeidstakere, arbeidsvandrere og virksomheter. I dette avsnittet skal vi kort oppsummere noen sentrale tiltak og erfaringer så langt, og drøfte enkelte sentrale utfordringer framover.

Overgangsordningen i Norge innebar en ad-hoc-innføring av en lovfestet ordning for å sikre de individuelle arbeidsinnvandrernes lønn i tråd med tariffavtalene eller gjengs lønn i de aktuelle sektorene dvs en form for allmenngjort minstelønn for arbeidstakere fra nye EU-land. Med utfasingen av ordningene opphører de lovfestede minstekravene til lønn og heldags arbeid (som vilkår for oppholdstillatelse), slik at arbeidsgiverne – innenfor rammen av gjeldende lover, tariffavtaler og EUs likebehandlingskrav – fritt kan ansette arbeidstakere fra nye medlemsland til den lønn og arbeidstid de blir enige om. Ved siden av at administrative barrierer forsvinner, kan det, alt annet likt, etter alt å dømme føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft fra de nye medlemslandene, samtidig som arbeidssøkerne kan konkurrere om jobbene ved å tilby arbeid for lavere timelønn enn det som er vanlig på området. Dette vil trolig føre til større variasjon i arbeidsvandrernes lønns- og arbeidsvilkår, samtidig som en del arbeid som tidligere ble utført illegalt, blir synliggjort.

Figur 3.1 Ulike regimer for arbeidsmobilitet fra EU 8+2



Mens myndighetene og partene i arbeidslivet i stor grad har fokusert på tiltak for å sikre ordnede forhold for tjenesteytere fra EU8 i tråd med EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71EC), understreker den forestående utfasingen av overgangsordningen for individuelle arbeidsmigranter behovet for en integrert og helhetlig strategi for regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved ulike former for arbeidsmobilitet. Dette gjelder ikke bare vilkårene for arbeidsvandrerne, men like mye konkurranseforholdene mellom bedriftene og mellom arbeidstakere med ulik nasjonal bakgrunn og/eller tilknytningsform.

#### Reguleringsmekanismer for lønn i de nordiske landene

Lønnsdannelsen i de nordiske landene baseres i stor grad på forhandlinger og kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet, men *Norge* har i likhet med *Finland* og *Island* i tillegg tatt i bruk lovbaserte virkemidler for å sikre minstelønn i tråd med tariffavtalenes satser. Slik allmenngjøring eller lovfestet minstelønn omfatter både individuelle arbeidsmigranter og utstasjonert arbeidskraft og er dermed symmetriske reguleringsredskap som definerer et generelt lønngolv i arbeidsmarkedet. Dette skaper like konkurransevilkår mellom bedrifter og arbeidstakere uansett nasjonalitet og gir hjemmel for at myndighetene (Arbeidstilsynet) kan kontrollere og håndheve lønnsforhold.

I *Sverige* og *Danmark* har verken partene eller myndighetene ønsket lovregulert minstelønn eller allmenngjøring. Lovgivning i lønsspørsmål har vært sett som en trussel mot avtalesystemet og på sikt mot oppslutningen om organisasjonene. I stedet har man ønsket å videreføre tradisjonene med at fagforeningene inngår tariffavtaler med utenlandske tjenestefirma, om nødvendig ved bruk av boikott og sympatiaksjoner, slik Laval/Vaxholm-konflikten var et eksempel på (se nedenfor). Den svenske og danske modellen bidrar til ansvarsmobilisering blant aktørene i arbeidslivet, men legger også store byrder

på fagforeningene som – i mangel av offentlig tilsyn med lønn – må påta seg store oppgaver med å inngå og overvåke avtaler med utenlandske tjenesteytere.

*Island* har siden tidlig i 80-årene hatt lovgivning som knesetter at alle lønnstakere minst skal ha lønn i tråd med minstelønnsattsene i den relevante tariffavtale. *Finland* har siden tidlig i 70-årene hatt en lov om allmenngjøring av landsomfattende tariffavtaler, og innførte i 2006 en bestemmelse i utstasjoningsloven som skal sikre utstasjonerte arbeidstakere som ikke er omfattet av allmenngjort avtale lønn i tråd med den mest relevante tariffavtalen. Begge landene har altså et lovbasert system, hvor minstesattsene i tariffavtalene definerer et lønnsnivå i arbeidsmarkedet. Systemet virker uomstridt blant de sosiale partene og sikrer i prinsippet mot uønsket konkurransevridning i arbeidsmarkedene.

**Figur 5.2 Regulering av lønn og arbeidsvilkår for arbeidstakere fra EU-8+2 i Norden**

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Lønn individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8+2 <sup>20</sup>	77 prosent avtaledekning i privat sektor  Til 2009: Overgangsordning; "danske vilkår"	90 prosent avtaledekning  Utbredt allmenngjøring	90 prosent avtaledekning  Lovgivning sikrer minimum avtalesfestet minstesats	53 prosent avtaledekning privat sektor Til 2009: Overgangsordning; "norske vilkår"  Allmenngjøring (mest i byggfag)	90 prosent avtaledekning privat sektor
Lønn utstasjonerte fra EU/EØS	Tilrædelsesavtaler med lokale forhandlinger, eller innmelding i arbeidsgiverorg med bindende avtale	Allmenngjøring Utstasjoningslovens krav om tarifflønn	Allmenngjøring Utstasjoningslovens krav om tarifflønn	Fri lønnsdannelse hvis ikke allmenngjøring (som i byggfag)	Hengeavtaler Lex Britannia

*Norge* befinner seg altså i en mellomstilling i Norden på dette feltet. Lavere organisasjonsgrad og avtaledekning, samt lov- og avtalesfestede skranker mot stridstiltak, gjør at svensk/danske strategier er lite realistiske. I kjølvannet av EU-utvidelsen har Norge for første gang tatt i bruk loven om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1994. I kontrast til de fleste andre europeiske land med tradisjon for å allmenngjøre tariffavtaler, er formålet i den norske loven å beskytte utenlandske arbeidstakere mot forskjellsbehandling, ikke å motvirke innenlandsk lavlønnskonkurranse eller øke utbredelsen av tariffavtaler i arbeidsmarkedet. På tross av tidligere skepsis har fagforeningene i byggebransjen vært førende i å ta i bruk allmenngjøring for å innføre et regime for minstelønn og andre minimumsvilkår. Fra 1. januar 2007 ble deler av byggfagsoverenskomsten allmenngjort på landsbasis, hvilket innebærer at det nå er en lovfestet minstelønn for alle bygningsarbeidere i Norge. Det samme gjelder på en del petrokjemiske landanlegg og i deler av elektrobransjen. I fravær av en generell minstelønnsnorm i de fleste bransjene har det imidlertid i all hovedsak vært helt legalt og sedvanlig praksis å hyre underentreprenører fra EU8 med arbeidskraft som godtgjøres under gjengs norsk nivå, for eksempel i skipsverft, næringsmiddel- og tekstilindustri. Når overgangsordningen opphører innen 1.mai 2008, vil det også bli fri lønnsfastsettelse for ordinære arbeidsmigranter. EU-krav til likebehandling som er nedfelt i norsk lov innebærer imidlertid at arbeidsinnvandrere vil ha krav på samme lønn som andre ansatte i samme virksomhet og stilling. Det forhindrer ikke at det kan bli en vekst i useriøse bedrifter som baserer seg på å bruke underbetalt

<sup>20</sup> Tall på tariffavtaledekning i privat sektor er hentet fra: Lismoen, H. (2006), Low-wage regulation in Scandinavia. I: Schulten, T. et al (ed.), Minimum wages in Europe. Brussels: ETUI-REHS og <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>

arbeidskraft fra EU8+2 og/eller blant innenlandske grupper med svak konkurranseevne i det norske arbeidsmarkedet.

### *Regulering av arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere*

EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71EC) slår fast at utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenestemobilitet skal likebehandles med nasjonale arbeidstakere med hensyn til en kjerne av arbeidsvilkår. Dette inkluderer lønn dersom vertslandet har lovfestet minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler eller viser til allment gyldige tariffavtaler i henhold til artikkel 3.8 i direktivet. I Norge er gjennomføringen av direktivet hjemlet i arbeidsmiljøloven og utformet i forskrift til denne, som viser til loven om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993 for fastsetting av eventuelle minstelønninger - og standarder i bestemte bransjer eller områder. Dette har som nevnt skjedd innen en del landfaste petroleumsanlegg (2004), hele den nasjonale byggenæringen (2007), samt i deler av elektrobransjen. Partene i de fleste bransjer har vært skeptiske til statlig regulering i lønns spørsmål og dermed også overfor bruk av allmenngjøring som et generelt virkemiddel for å motvirke illegitim lavlønnskonkurranse. Høsten 2007 begjærte imidlertid LO og Fellesforbundet allmenngjøring av deler av overenskomstene for skips- og verftsindustrien, men kravene møtte sterke innsigelser fra arbeidsgiversiden. NHOs bransjeforening Norsk Teknologi har tidligere brakt ordningen inn for EFTAs overvåkningsorgan ESA. Tariffnemnda stilte i juni 2008 begjæringene om allmenngjøring i bero inntil Justisdepartementets lovavdeling hadde vurdert om praktiseringen av loven var i samsvar med EØS-retten. Utgangspunktet for striden var en serie kjennelser i EF-domstolen som rokket ved hevdvunne oppfatninger om tolkningen av hvilket handlingsrom utstasjoneringsdirektivet gir medlemslandene i slike spørsmål.



## EF-domstolen: Laval, Viking Line, Rüffert og Luxemburg

I desember 2007 felte EF-domstolen to dommer som dreide seg om forholdet mellom EUs indre markedsregler og nasjonale arbeidslivstiltak som påvirker vilkårene for fri bevegelse over landegrensene.

Den såkalte *Viking-saken*, som dreide seg om det finske ferjerederiet Viking Line, handlet om retten til å gå til arbeidskamp for å hindre utflagging av en ferge til Estland hvor kostnadene er langt lavere. Dommen slo fast at fagbevegelsen har en grunnleggende rett til å aksjonere dersom det er nødvendig for å beskytte arbeidstakerne, men dommen vakte oppsikt fordi den påpekte at retten til å gå til arbeidskamp må ses i lys av EU-retten, det vil si at den må utøves på en måte som ikke er i strid med traktatens bestemmelser og rettspraksis som angir hvilke restriksjoner i de fire friheter som kan tillates. Denne konkrete vurderingen ble overlatt til den finske arbeidsretten å avgjøre, og seinere har partene inngått et forlik.

*Laval-dommen* har vært langt mer omstridt i europeisk arbeidsliv, ikke minst i de nordiske landene. Saken dreide seg om et latvisk firma som fikk i oppdrag å bygge en skole i Vaxholm utenfor Stockholm i 2004. Det latviske firmaet nektet å signere den avtalen som svensk fagbevegelse krevde, under henvisning til at de hadde signert en tariffavtale i hjemlandet. Dette førte til en blokade fra det svenske Byggnadsarbeiderforbundet. Det svenske Elektrikerforbundet deltok også i aksjonen i form av sympatiaksjon, noe som medførte at alt arbeid på skolen stanset. Saken endte i den svenske arbeidsdomstolen, som ba EF-domstolen om råd, fordi den dreide seg om regelverket for det indre markedet. Laval mente at de svenske fagforbundenes aksjoner var i strid med EUs regler om fri flyt av tjenester. EF-domstolens kjennelse gikk i korte trekk ut på at Byggnadsarbeiderforbundets aksjon var i strid med EU-retten, dels fordi deres krav gikk ut over de minstekrav som framgår av den svenske utstasjoneringsloven og dels fordi tariffavtalen ikke inneholdt noen klare, forutsigbare minstelønnsseter. Sverige hadde heller ikke benyttet artikkel 3.8 i direktivet til å lovfeste at lønnsseter i allment gjeldende tariffavtaler skal gjøres gjeldende for utstasjonerte. Dommen underkjente dermed måten EUs utstasjoneringsdirektiv er gjennomført på i svensk rett. Medbeståmmandelagen som gir svensk fagbevegelse aksjonsrett overfor firmaer med utenlandsk tariffavtale, den såkalte Lex Britannia, men ikke overfor innenlandske firma med tariffavtale, ble også underkjent av EF-domstolen fordi den diskriminerer mellom innen - og utenlandske selskap. I Sverige ble dommen av mange sett som et angrep på den svenske modellen for å sikre utstasjonerte arbeidstakere basert på autonome tariffavtaler og vidtgående rettigheter til boikott og sympatiaksjon. Denne ordningen er svært forskjellig fra den norske modellen for allmenngjøring av minimumskrav i tariffavtalene.

Det elementet i Laval-dommen som har skapt størst oppmerksomhet er domstolens vurdering av retten til arbeidskamp. Selv om dommen fastslår at dette er en grunnleggende rettighet som er beskyttet av traktaten, fastslår den at denne grunnrettigheten må veies mot – og i dette tilfellet måtte vike for – retten til fri bevegelse av tjenester. Selv om EU ikke har noe mandat til å regulere vilkårene for arbeidskamp, som er beskyttet av ILO-konvensjoner, og i mange av EU-landene er nedfelt i landenes konstitusjoner (som i Sverige), framholdt dommen at arbeidskamp rettet mot utenlandske tjenestefirma er en restriksjon på den frie tjenesteflyten som kun er tillatt om formålet med aksjonen er i samsvar med domstolens krav til proporsjonalitet. Beskyttelse av arbeidstakere mot sosial dumping er i følge dommen et formål som kan legitimere slike restriksjoner, men i dette tilfellet mente domstolen at aksjonene ikke var proporsjonale fordi kravene gikk ut over de minimumsvilkårene som var knesatt i den svenske loven for gjennomføring av utstasjoneringsdirektivet. Kritikere har pekt på at denne tolkningen innebærer en kraftig begrensning i retten til arbeidskamp for å verne interessene til utstasjonert arbeidskraft og dermed betyr at denne rettigheten i praksis defineres ulikt i forhold til faglige aksjoner på vegne av innenlandske og utenlandske arbeidstakere (Evju 2008). Ved siden av at dette bidrar til en uthuling av den internasjonalt anerkjente retten til arbeidskamp, kan dette oppfattes som en begrensning av fagbevegelsens mulighet til å hindre diskriminering av utenlandske arbeidstakere og sosial dumping som direktivet har til formål å bekjempe.

Den såkalte *Rüffert-saken* dreide seg om at Niedersachsen i tråd med den tyske delstatens regelverk for offentlige anskaffelser hadde krevd at en polsk underentreprenør skulle betale sine ansatte på et byggeoppdrag lønn i samsvar med den lokale tariffavtalen i bransjen. EF-domstolen konkluderte i sin kjennelse 4 april 2008 at kravet om å følge en lokal tariffavtale var i strid med EUs utstasjoneringsdirektiv, dels fordi avtalebestemmelsene ikke var allmenngjort, dels fordi det allerede fantes andre nasjonalt allmenngjorte minstelønnsseter for byggebransjen, og dels fordi bestemmelsene kun gjaldt for offentlige oppdrag og ikke privat sektor, og dermed kunne oppfattes som forskjellsbeholdende. Tyskland har i motsetning til Norge ikke ratifisert ILO-konvensjon 94 om sosial klausuler ved offentlige anbud. Den siste i rekken av nye dommer på dette området kom 19. juni 2008, hvor det slås fast at Luxemburg har gjennomført utstasjoneringsdirektivet på en måte som går langt ut over direktivets kjerne av minimumskrav, ved blant annet å inneholde krav om arbeidskontrakt og indeksregulering av lønningene for utstasjonerte arbeidstakere.

EF-domstolens kjennelser har utløst bred europeisk debatt om forholdet mellom EU/EØS-retten og kollektiv nasjonal arbeidslivsregulering. EU har ikke mandat til å regulere spørsmål knyttet til den kollektive arbeidsretten, og kjennelsene berører i utgangspunktet ikke medlemslandenes innenlandske regulering av arbeidsvilkår og retten til arbeidskamp. De gjelder kun vilkårene for regulering og arbeidskamp i forhold til utenlandske virksomheter som leverer midlertidige tjenester og deres utstasjonerte arbeidstakere. Konkurransforholdene i arbeids – og produktmarkedene gjør imidlertid at dette kan få betydelig innvirkning også på vilkårene i de nasjonale arbeidsmarkedene og for styrkeforholdene mellom partene. Ved siden av at politiske krefter i EU og europeisk fagbevegelse har tatt til orde for politiske tiltak for å endre vilkårene for EF-domstolens vurderinger i slike spørsmål, for eksempel ved å revidere utstasjoneringsdirektivet, har flere medlemsland satt i gang arbeid for å vurdere hvordan de kan tilpasse sine ordninger for å utnytte det handlingsrommet som fortsatt finnes innenfor det nåværende utstasjoneringsdirektivet.

I *Danmark* har et enstemmig trepartsutvalg lagt fram forslag til en endring i den danske utstasjoneringsloven (Beskæftigelsesministeriet 2008), som i korthet innebærer at man med henvisning til artikkel 3.8 i direktivet vil utvikle en ordning som sikrer at fagbevegelsen kan gå til arbeidskamp for å opprette tariffavtale med utenlandske tjenesteleverandører bygd på klare, forutsigbare minstelønnsbestemmelser. Forslaget viser også til at begrepet 'minimumslønn' i tråd med direktivet skal bygge på nasjonale definisjoner og legger til grunn at lik lønn for likeartet arbeid kan inkludere mer enn timelønnen, og for eksempel kan omfatte ytelser knyttet til kost og losji, overtidsgodtgjørelse, akkordlønn, personlige tillegg, ferie, barsel mv – forutsatt at vilkårene er gjennomskuelige for utenlandske firma. Hvorvidt kravene som ligger til grunn for arbeidskamp er proporsjonale skal kunne prøves av den danske Arbeidsretten som historisk har lang praksis for å vurdere forholdsmessigheten ved anvendelse av stridstiltak. I Danmark mener partene og myndighetene at en slik ordning vil være i samsvar med EU-retten og ivareta den danske tradisjonen med at partene autonomt fastsetter lønn og andre økonomiske vilkår. Sett i forhold til den norske debatten om sosial dumping, er det verdt å merke seg at de danske arbeidsgiverorganisasjonene tilsynelatende har sluttet seg til at prinsippet om lik lønn for likt arbeid også bør omfatte utstasjonert arbeidskraft bl.a. for å beskytte den danske modellen mot undergravende lavkostkonkurranse.

I *Sverige* er det også nedsatt et trepartsutvalg som drøfter ulike måter å tilpasse svensk praksis, samtidig som en offentlig utreder høsten 2008 vil legge fram et forslag til hvordan dette kan gjøres. Signaler fra de svenske partene indikerer at flere ulike måter å justere den svenske modellen kan være aktuelle for å sikre en lovmessig forankring som gir grunnlag for fortsatt avtalebasert regulering av lønn for utstasjonert arbeidskraft.

Den *norske allmenngjøringsordningen* for å sikre likeverdig lønn og andre minimumsvilkår for utstasjonerte er som nevnt helt annerledes enn tradisjonen i Sverige og Danmark. Allmenngjøring av minimumsvilkår i tariffavtaler er i utgangspunktet en metode som er anerkjent av EF-domstolen i en rekke kjennelser opp gjennom årene (se Evju 2006, 2008). Etter at NHO med henvisning til ulike juridiske betenkninger våren 2008 (Kolstad 2008) ønsket utredet om praktiseringen av den norske allmenngjøringsloven var i samsvar med EU-retten og de nye kjennelsene fra EF-domstolen, har lovavdelingen i Justisdepartementet fastslått at den norske ordningen som sådan er i samsvar med EU-retten, men at Tariffnemnda som forvaltningsinstans har et selvstendig ansvar for å treffe beslutninger som ikke går ut over EU/EØS-retten (Justisdepartementet 8.9.2008). Nemnda må følgelig sørge for at vilkårene som allmenngjøres er proporsjonale i forhold til formålet om å sikre utstasjonerte likeverdig behandling i tråd med utstasjoneringsdirektivet. Samtidig er det verdt å peke på at det i henhold til EU-

retten og utstasjoningsdirektivet er et legitimt formål å beskytte norske arbeidstakere og norsk arbeidslivsregulering mot sosial dumping (Graver 2008). Det faktum at Arbeidsmiljøloven knesetter minimumsvilkår for eksempel når det gjelder arbeidstid og overtid, er etter alt å dømme altså ikke til hinder for at Tariffnemnda kan allmenngjøre strengere bestemmelser i en tariffavtale for å sikre likebehandling av utstasjonerte arbeidstakere. Tariffnemnda vedtok i oktober å allmenngjøre deler av Verkstedoverenskomsten, inklusive vilkårene for overtidsgodtgjørelse, men NHO tok dissens og har antydnet at det kan være aktuelt å prøve avgjørelsen i rettsapparatet.

### Utfasing av overgangsregimene – nye grep i arbeidslivsreguleringen?

I Sverige har ifølge myndighetene den frie bevegelsen for individuelle arbeidstakere ikke gitt opphav til synlig vekst i omgørelser av lov- og avtalereguleringer i arbeidsmarkedet. Med 90 prosent avtaledækning antas de fleste å bli ansatt på like vilkår i avtalebundne virksomheter. Heller ikke i Finland og Island har utfasingen av overgangsordningene skapt vesentlige problemer. Landenes generelle ordninger for allmenngjøring av tariffavtaler sikrer et minstelønnsnivå for de fleste arbeidstakere, samtidig som landene i tråd med direktivet om fri bevegelighet (2004/38/EF) har innført ordninger for registrering av individuelle arbeidsinnvandrere. Fra Island rapporteres likevel om noe økte lønnsforskjeller ved at mange av arbeidstakere fra de nye medlemslandene kun tilbys lønn etter tariffavtalenes minstesatser, som gjerne er betydelig lavere enn det faktiske lønnsnivået i tilsvarende arbeid.

I Norge vil utfasingen av overgangsordningene fram mot 1.mai 2009 medføre noe større utfordringer når det gjelder å sikre likebehandling. Dette fordi avtaledækningen er lavere enn i de øvrige nordiske land, samtidig som allmenngjøring av avtalenes minstelønninger kun er tatt i bruk i enkelte bransjer. Som nevnt kan det være grunn til å vente økning i den individuelle arbeidsmigrasjonen i en del områder – ikke minst i kvinnedominerte bransjer og virksomheter som anvender mye deltidsarbeid og/eller ikke følger gjengs lønnsnivå, som vil få mulighet til å ansette arbeidskraft fra EU8+2.<sup>21</sup> Man kan heller ikke utelukke vekst i bedrifter som søker å omgå kravene om likebehandling ved å spesialisere seg på bruk av utenlandsk arbeidskraft for å oppnå billigere produkter/større fortjeneste ved hjelp av lavere lønnsnivå. EU8+2-arbeidssøkere kan også ha en interesse i å tilby arbeid til lavere lønn enn vanlig for å konkurrere om jobbene. Større spredning på bransjer og bredere variasjon i lønns- og arbeidsvilkår (inklusive deltidsarbeid) tilsier at det derfor kan bli mer krevende å sikre alle arbeidstakerne likeverdige lønsvilkår og en inntekt som gir mulighet til fullverdig deltakelse og integrasjon i vertslandet.<sup>22</sup> Det synes å være ganske bred enighet om at det i utsatte bransjer derfor kan bli behov for utvikling av et minstelønnsregime – enten ved lovregulering, allmenngjøring av avtaler, eller en kombinasjon – ikke minst fordi lovfesting er en forutsetning for videreføring av Arbeidstilsynets kontroll av lønnsforhold. Partene er imidlertid uenige om valg av virkemidler, hvilket nivå eventuelle minstelønninger skal ligge på og hvilke andre arbeidsvilkår som bør omfattes.<sup>23</sup> Mens HSH har foreslått innføring av en generell statlig minstelønnsatts,

<sup>21</sup> I hvilken grad dette vil innebære en legalisering av migrasjon som allerede har funnet sted i illegale former – for eksempel i rengjøringsbransjen, jf Fafo-rapporten *Polonia i Oslo* (Friberg og Tyldum 2007) – eller vil utløse ny migrasjon er vanskelig å vurdere. Det er likevel grunn til å anta at forbudet i overgangsordningen mot å rekruttere deltidsansatte fra EU-8+2 har gjort at mange bedrifter, særlig i kvinnebransjer, har unnlatt å ansette arbeidstakere fra disse landene.

<sup>22</sup> Dette er ikke noe nytt problem – i hvert fall ikke i Norge – hvor det allerede er velkjent i bransjer med høy andel innvandrere, typisk rengjøring, hotell- og restaurant, taxikjøring og detaljhandel.

<sup>23</sup> Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon foreslo nylig en lovfestet generell minstelønn i Norge, men arbeidstakerorganisasjonene synes å være imot en slik nyordning <http://www.faf.no/Oestforum/141107/foiler.htm>.

har myndighetene signalisert at allmenngjøringsordningen bør forenkles, mens lovfestet minstelønn basert på bransjevis avtaler diskuteres i deler av fagbevegelsen.

Ettersom individuelle arbeidsinnvandrere i hovedsak ansettes i innenlandske bedrifter, som er omfattet av forbud mot diskriminering etter nasjonalitet og ofte vil være avtalebundet, vil opphevingen av overgangsordningen neppe skape nye problemer i arbeidsmarkedet utover de som allerede finnes. Disse kan imidlertid bli forsterket og øke i omfang. Norge har, i likhet med de fleste vestlige land, en rekke yrker, virksomheter og bransjer som i hovedsak sysselsetter innvandrere, ofte til dårlige lønns- og arbeidsvilkår. I enkelte bransjer har det for eksempel vært en oppblomstring av mindre underleverandørfirmaer som spesialiserer seg på bruk og formidling av utenlandsk arbeidskraft – en del av disse er utenlandske tjenestebedrifter som etablerer seg i Norge. Økt etterspørsel etter legal lavlønnet arbeidskraft og en økning i tilbudet av arbeidstakere som er villig til å arbeide for lavere timelønn enn det som er gjengs, vil bidra til økt konkurranse om de dårligste jobbene i samfunnet og kan svekke den relative lønnsutviklingen for de som er henvist til denne typen jobber – spesielt i nedgangstider. Vekst i antallet arbeidsinnvandrere med lav inntekt vil også øke utfordringene knyttet til inkludering av disse gruppene og kunne gi økt etterspørsel etter sosiale stønader (IMDI 2007, Friberg og Tyldum 2007). Utfasingen av overgangsordningene stiller derfor ikke bare nye krav til regulering, men også til bredden og slagkraften i kontrollordningene i arbeidslivet.

### **Registrering – en forutsetning for effektiv kontroll og statistikk**

For å skape likeverdige forhold for alle kategorier arbeidsvandrere er mulighetene og kapasiteten til håndheving og kontroll en kritisk faktor. Dette er krevende i flyktige tjenestemarkeder med lange, uoversiktlige underleverandørkjeder, men blir også vanskeligere i forhold til individuelle arbeidstakere når overgangsordningens ad-hoc-lovgivning opphører. Erfaringene har vist at det innen enkelte sektorer er problemer knyttet til arbeidsmiljø, sikkerhet og useriøse forhold i en del virksomheter som hyrer arbeidstakere fra EU-8+2. Disse gruppene er gjerne mer sårbare enn nasjonale arbeidstakere, både på grunn av språkproblemer og fordi de oftere er ansatt i virksomheter som opererer på kanten av lovverket. Mange kvinner som arbeider i private hushold har også vært utsatt for utnyttning, et problem som kan spre seg til andre bransjer med innføring av fri bevegelse.

En viktig forutsetning for å kunne utøve effektiv kontroll og håndheving er kjennskap til hvor de utsatte gruppene arbeidsinnvandrere befinner seg. Dette har gjort spørsmålet om registrering til et kjernepunkt i debatten om vilkårene for å drive effektiv kontroll i samsvar med EU-retten. Mulighetene til kontroll av for eksempel lønnsvilkår, skatteinnbetaling eller om en utstasjonering faktisk er lovlig, avhenger av mulighetene til *registrering* eller *deklarerer* av innkommende tjenesteforetak og deres ansatte. Her støter man raskt mot skranker i *EU-retten*, som setter strenge vilkår og grenser for registrering av utenlandske arbeidstakere og foretak. Liknende skranker gjelder i forhold til individuelle arbeidstakere. Enhver registrering krever et allment lovformål som gjøres gjeldende på like vilkår overfor innenlandske firma og arbeidstakere, og pålegg av informasjonsplikt må ikke virke som et uproporsjonalt hinder for den frie bevegelse. Denne utfordringen er aksentuert ved at Kommisjonen i sine 2007-retningslinjer for utstasjonering hevdet at enhver forhåndsregistrering er uproporsjonal og varslet forføyningstiltak mot land med slike registre (EU-Kommisjonen 2007). Kommisjonen har også sådd tvil om flere av de andre nordiske landenes krav om en stedlig representant for utenlandske tjeneste-

leverandører er i samsvar med EU-retten.<sup>24</sup> Registre knyttet til skatteinnkreving – som alle de nordiske land har opprettet – er uproblematiske, men disse kan ikke brukes til ulovfestet kontroll av lønn eller arbeidsvilkår. Flere av de nordiske land har i forbindelse med gjennomføringen av direktivet om fri bevegelighet (Dir 2004/38/EF) – som åpner for visse typer registrering – vurdert å innføre generelle regler om registrering av utenlandsk arbeidskraft ut fra statistikk og kunnskapsformål. I stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring som kom ut våren 2008 ble det foreslått å innføre en slik registreringsordning i forbindelse med at overgangsordningene – og dermed kravet om oppholdstillatelse – løper ut i mai 2009 (St.meld.18(2007-2008)). I land med lovfestede reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår vil slike registre kunne være til en viss hjelp i tilsynsmyndighetenes arbeid.

### **Kontroll og håndheving – tiltakskjedens svake ledd?**

Som følge av liberaliseringen og den økte arbeidsinnvandringen har alle de nordiske landene skjerpet kontroll- og håndhevingssystemene i arbeidslivet, bla. ved å styrke samarbeidet mellom enheter i skatteetaten, politiet, utlendingsmyndighetene, arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet og andre berørte instanser.

I Norge har Arbeidstilsynet fått utvidete fullmakter til å sanksjonere bedrifter som bryter bestemmelser i allmenngjorte avtaler. En rekke nye regler og ordninger er i ferd med å gjennomføres. Det gjelder blant annet godkjennings- og registreringsplikt for utleie- og bemanningselskaper, innstramming av reglene for utleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter og regler om bestillere/oppdragsgiveres ansvar for å 'påse' at underleverandører følger bestemmelser i allmenngjorte avtaler og at utleiebedrifter er lovlig registrert. Regjeringen har også foreslått at fagforeninger i virksomheter som er bundet av allmenngjøring vil få en taushetsbelagt rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår.

Mens lovgivningsstrategiene i land som Finland, Island og delvis Norge gir Arbeidstilsynet en nøkkelrolle i kontrollarbeidet også for lønn,<sup>25</sup> hviler hovedansvaret for tilsyn med lønnsvilkår i *Sverige* og *Danmark* på fagforeningene. Dette er en arbeidskrevende oppgave og en vanskelig dobbeltrolle. Fagforeningene skal dels sikre ordentlige lønns- og ansettelsesvilkår ('lønnspoliti'-rollen) gjennom inngåelse av henge/tiltredelsesavtaler og ivareta kontrolloppgaver i forhold til utstasjoneringers lovlighet og overholdelse av arbeidsmiljø ('grensevakt'-rollen), og dels beskytte/støtte utenlandske arbeidstakere mot utnyttelse og eventuelt utvisning/tap av arbeid ('solidaritets'-rollen). Dette har innebåret betydelige forklarings- og legitimitetsutfordringer overfor utenlandske bedrifter, arbeidstakere, myndigheter og hjemlig opinion – som ikke uten videre forstår at fagforeningene faktisk utøver roller som *de facto* er betrodd dem av landenes politikere under til dels sterk profilering på EU-nivå.

Den økte arbeidsmobiliteten etter EU-utvidelsen har utløst ulike regulerings- og kontrollstrategier i de nordiske land. Et felles tiltak er likevel gjennomføring av ILO-konvensjon 94 om sosiale klausuler i offentlige anbudskontrakter, samt krav om ID-kort i byggebransjen, som i Norge ble innført 1.januar 2008. I Norge har man videre innført såkalt 'påse'-ansvar som innebærer at oppdragsbedriftene har ansvar for at underleverandører følger gjeldende regelverk for lønns- og arbeidsvilkår mv, samtidig som fagforeningene har fått rett til innsyn i lønnsvilkår hos underentreprenører innenfor allmenngjorte områder. I hvilken grad tiltakene har lyktes er for tidlig å bedømme, men det er tegn som tyder på at

---

<sup>24</sup> Krav om slik representant er – slik Laval-saken illustrerte – viktig for at de svenske og danske fagforeningene skal ha en reell mulighet til å inngå tariffavtaler med utenlandske tjenestefirma.

tiltakene har hatt en *normgivende effekt* som har bidratt til mer ryddige vilkår i (deler av) tjenestemarkedene. Det rapporteres likevel om fortsatte uregelmessigheter i enkelte bransjer, spesielt innen deler av byggenæringen (privatmarkedet), men også innen deler av industrien, landbruket og husholdssektoren. Mens partene i arbeidslivet i landene har utviklet samarbeid om seriøsitet og ryddige forhold, ser holdningene i det private husholdsmarkedet ut til å henge etter. I enkelte velbeslåtte områder i Norge kan det se ut til at bruk av ulovlig, billig arbeidskraft fra EU8+2 er i ferd med å bli nesten allment akseptert.

### **Sentrale utfordringer**

Norge og de andre vest-europeiske landene står altså overfor betydelige utfordringer når det gjelder å utvikle hensiktsmessig, symmetrisk regulering og kontroll med arbeids- og tjenstemobiliteten som er i samsvar med EU-retten. Ettersom EUs politikk og regelfortolkningen på området er i bevegelse vil dette også kreve aktiv påvirkning på europeisk plan.

Videre synes det klart at det administrative samarbeidet med myndighetene i senderlandene må styrkes. Dette er påkrevet for å sikre tilstrekkelig, hurtig informasjon til å kunne kontrollere om utenlandske tjenesteleverandører driver lovlig virksomhet i hjemlandet og at deres utstasjonering av personell til nordiske land er i tråd med vilkårene for slik aktivitet. Ofte vil slikt samarbeid også være avgjørende for å ivareta felles behov knyttet til sosialforsikring, skatt og arbeidsmigranternes sosiale rettigheter.

Utvikling av et symmetrisk regulerings- og kontrollregime for arbeids- og tjenstemobilitet er ikke bare viktig av ordenspolitiske grunner og for å hindre konkurransevridning og framvekst av et mer todelt arbeidsmarked. Det er også viktig for å legge til rette for økonomisk rasjonelle rekrutteringsstrategier i virksomhetene og skape forutsigbare vilkår for arbeidsmobilitet som kan bidra til at Norge framstår som et attraktivt mål for internasjonale arbeidssøkere.

I tiltakskjeden for å sikre ryddige og likeverdige forhold for alle arbeidstakere er den største utfordringen likevel knyttet til holdningsdannelse og ansvarsmobilisering, som også er en avgjørende forutsetning for at arbeidsinnvandrerne og deres familier skal kunne delta på like vilkår i det norske samfunnslivet. Dette gjelder ikke bare arbeidslivets parter, virksomheter, arbeidstakere og myndighetsinstanser, men i like høy grad holdningen til utenlandske arbeidstakere i blant forbrukere, husholdninger, banker, boligformidlere og i den offentlige opinionen.

## **6. Avsluttende vurderinger**

I Polen, Estland, Latvia og Litauen har arbeidsutvandringen siden 2004, spesielt blant unge med høy utdanning, vært så kraftig at den – i samspill med sterk innenlandsk etterspørselsvekst – har gjort manglende tilgang på kompetanse og arbeidskraft til en sentral skranke for fortsatt økonomisk utvikling og vekst (Verdensbanken 2007). Med sterk sysselsettingsvekst og raskt synkende ledighet – som for en stor del er av strukturell karakter – har antallet ubesatte stillinger økt kraftig og en høy andel av virksomhetene melder om problemer med å skaffe kompetanse og arbeidskraft (Kaczmarczyk og Okolski 2008). Selv om yrkesdeltakingen har vokst betydelig, mest i de baltiske statene og minst i Polen, er hovedutfordringen for landene framover å øke den hjemlige yrkesdeltakingen ytterligere. Høy utvandring og korttidsmigrasjon er i så måte en barriere, også fordi det er klare indikasjoner på at bedre betalt korttidsarbeid i utlandet kan svekke incentivene til arbeid, mobilitet og opplæring i hjemlandet. Med tiltakende lønnsvekst og inflasjon, kan skrankene i arbeidsmarkedet bidra til at veksten og utjevningen av velferdsgapet mellom nye og gamle medlemsland i EU/EØS bremser opp. Den demografiske utviklingen i landene gjør at dette problemet vil forsterkes i tiden framover, da befolkningen i arbeidsdyktig alder om

få år vil begynne å synke og omsorgsbrøken vil dobles de neste 20-30 årene. Med mindre de baltiske statene og Polen klarer å få en økende andel av befolkningen – og spesielt de mest utdannede delene av den – til å arbeide i hjemlandet, vil de da oppleve en reduksjon i arbeidsstyrken som lett kan lede til økonomisk stagnasjon og forsterket exodus av arbeidskraft og kompetanse. Landene står dermed overfor et kritisk vippepunkt i den økonomiske og sosiale utviklingen.

For Norge reiser disse utsiktene nye dilemmaer og utfordringer. For det første er det usikkert hvordan den faktiske utviklingen vil bli: Vil senderlandene klare å snu/bremse strømmene, slik at arbeidsmigrasjonen til Vest-Europa synker, eller vil den fortsette? Og hvordan vil opphevingen av overgangsordningene og økt etterspørsel på kontinentet påvirke strømmene til Norge? For det andre er det spørsmål om mobilitetsstrømmene fra de nye medlemslandene kan påvirkes ved politiske virkemidler og i tilfelle hvordan og i hvilken retning? Hva er politisk ønskelig og forsvarlig i en situasjon hvor senderlandene i økende grad har behov for arbeidskraften selv og forsøker å gjøre det mere attraktivt for egne borgere å søke arbeid i hjemlandet?

For Norge reiser disse utsiktene nye dilemmaer og utfordringer. For det første er det usikkert hvordan den faktiske utviklingen vil bli: Vil senderlandene klare å snu/bremse strømmene, slik at arbeidsmigrasjonen til Vest-Europa synker, eller vil den fortsette? Hvordan vil opphevingen av overgangsordningene på kontinentet påvirke strømmene til Norge og i hvilken grad vil det internasjonale finanskrakket påvirke etterspørselen etter arbeidskraft i ulike europeiske land? For det andre er det spørsmål om mobilitetsstrømmene fra de nye medlemslandene kan påvirkes ved politiske virkemidler og i tilfelle hvordan og i hvilken retning? Hva er politisk ønskelig og forsvarlig i et langsiktig scenarie hvor senderlandene i økende grad vil ha behov for arbeidskraften selv og forsøker å gjøre det mere attraktivt for egne borgere å søke arbeid i hjemlandet?

Så langt har det ikke vært noen klare tegn til at strømmen av arbeidssøkere fra Polen og de baltiske statene til Norge ebber ut. Beholdningen av arbeidstakere fra EU8+10 har inntil skrivende stund fortsatt å øke trass i bedre lønn og sysselsettingsmuligheter i hjemlandene. Dette viser at arbeidsmigrasjonen er sterkt påvirket av relative forskjeller i lønn, kjøpekraft, velferd og karrieremuligheter. Kumulative nettverks- og læringseffekter trekker i samme retning. Det nominelle lønnsgapet mellom Øst og Vest er fortsatt så vidt stort at det vil ta mange år før drivkreftene bak denne typen økonomisk motivert migrasjon vil opphøre. Særlig gjelder dette i forhold til lavt kvalifisert arbeid, hvor lønnsnivået i Norge er spesielt gunstig. I et slikt perspektiv er det mye som tilsier at arbeidsmigrasjonen vil kunne fortsette – om enn i svakere grad – selv med knapphet på arbeidskraft i senderlandene. På lang sikt er det imidlertid grunn til å anta at konkurransen om å trekke til seg sentral-europeisk arbeidskraft vil skjerpes når de kontinentale landene – inklusive Tyskland innen 2011 – åpner sine arbeidsmarkeder og aldersbølgen gjør at den innelandske arbeidsstyrken i Vest-Europa stagnerer.

På kort sikt er det stor usikkerhet om hvor sterkt det internasjonale finanskrakket vil påvirke arbeidskraftsetterspørselen både i de vestlige mottakerlandene og i senderlandene. I Norge har myndighetene varslet lavere vekst og økt ledighet i en periode framover. Hvordan dette virker inn på retningen og omfanget av arbeidsmigrantstrømmene, samt situasjonen for ulike kategorier arbeidsmigranter i Norge, gjenstår å se. I hvilken grad arbeids- og oppdragsgivere vil tilpasse arbeidsinnsatsen ved å redusere bruken av henholdsvis utenlandsk og innenlandsk arbeidskraft, og hvordan eventuell aktivitetsreduksjon vil fordeles mellom ulike grupper av egne ansatte og eksterne undereprenører og leiefirma, vil kunne gi økt innsikt i hvilke mekanismer som styrer virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft og tjenesteleverandører. I den grad arbeids- og tjenestevandrerne leverer ytelser som er komplementære til virksomhetenes egne ansatte, er det rimelig å anta at kapasitets-

reduksjoner vil fordeles relativt likelig mellom disse gruppene. I virksomhet hvor den utenlandske arbeidskraften har kompetanse og utfører arbeidsoppgaver som er likeartet med den innenlandske arbeidskraften, er derimot utfallet mer åpent: Vil ansiennitetskriterier bli gjort gjeldende på like fot mellom ansatte uavhengig av nasjonalitet, og i hvilken grad vil underentreprenører og leiefirma med ulik nasjonal sammensetting av arbeidsstokken, som følge av ulike kostnadsstrukturer, bli rammet forskjellig av et konjunkturtilbakeslag? Kanskje er det grunn til å vente at den økte pris- og kostnadskonkurransen som følger av et økonomisk tilbakeslag vil bli forsterket særlig i bransjer med høy tjenestemobilitet. Foreliggende statistikk tyder på at brorparten av arbeidsmigrantene fra de nye EU-landene befinner seg i konjunkturfølsomme bransjer og jobber med små krav til kompetanse og språkferdigheter, og derfor er sårbare for utskiftning og oppsigelser. Det betyr ikke nødvendigvis at arbeidstakerne fra EU8+2 vil reise hjem. Dersom senderlandene også rammes av økonomisk nedgang, samtidig som det fortsatt vil være sterk etterspørsel etter arbeidskraft i deler av norsk arbeidsliv og overgangsordningen for individuelle jobbsøkere vil opphøre tidlig i 2009, kan det for arbeidsinnvandrere som er blitt ledige være mer nærliggende å søke jobb i andre deler av det norske arbeidsmarkedet. Med økt ledighet og skjerpet konkurranse om jobber og oppdrag kan det føre til økt trengsel og press på arbeidsvilkårene i bunnen av arbeids- og tjenestemarkedet. Den første generasjonen av arbeidsinnvandrere som kom til Norge på 70-tallet var blant de første som ble rammet av omstillingskrisen på 80-tallet, og det viste seg at mange av dem etter hvert falt ut av arbeidslivet. I et slikt perspektiv vil det varslede konjunkturomslaget dermed også kunne gi kunnskap om i hvilken grad de norske velferdsordningene virker som en selvstendig drivkraft for å forlenge oppholdet her også i perioder uten arbeid. En slik utvikling kan tale for målrettet satsing på språk- og kompetanseutvikling blant arbeidsinnvandrerne, men tiltak av denne typen vil samtidig kunne styrke incentivet til å bli og illustrerer dermed noen av de generelle dilemmaene myndighetene står overfor i integrasjonspolitikken.

En av drivkreftene bak den høye arbeidsinnvandringen til Norge har vært gode arbeidsforhold og relativt sett høye lønninger, spesielt for lavkvalifisert arbeidskraft. Strategier bygd på høye standarder og effektive tiltak for å motvirke forskjellsbehandling, konkurransevridning og framvekst av et sekundært arbeidsmarked for arbeidsinnvandrere er etter vårt skjønn sentrale for å sikre en bærekraftig arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene. Ettersom den sterke etterspørselen etter østarbeidere delvis har vært betinget av lavere arbeidskostnader, vil slike tiltak kunne forebygge kompetanseløsning og selektiv rekruttering til jobber med dårlig lønn og produktivitet. For å tiltrekke den ønskete typen arbeidskraft og -leverandører er det derfor viktig å utvikle et mest mulig balansert regime for arbeids- og tjenestemobilitet, hvor virksomhetenes tilpasning er styrt ut fra langsiktige strategier for utvikling av produktivitet, kompetanse og konkurranseevne og ikke ut fra ønske om å høste kortsiktige lavkostgevinster.

En slik symmetrisk strategi kan også bidra til at tjenestemobilitet framstår som en mer legitim kanal for arbeidsmobilitet. Ved å representere en fleksibel, markedstilpasset mobilitetsform som i mindre grad taper senderlandet for kompetanse, inntekter og skatteproveny – slik man har erfaring for i Norden – kan genuin tjenestemobilitet innen ordnete rammer bidra til å utvikle et mobilitetsmønster som er bedre tilpasset behovene både i sender- og mottakerland. Samtidig vil strengere regler og håndheving av vilkårene for tjenestemobilitet kunne medføre en sanering av 'bransjen' som fører til at en del aktører trekker seg ut av det norske markedet og at tilbudet av useriøse arbeidskraftstjenester vil reduseres.

Arbeidsmobiliteten i det åpne europeiske markedet kan i liten grad styres gjennom kortsiktige politiske tiltak. Med fri bevegelse er utfordringen for landene å utvikle klare, forutsigbare rammevilkår som legger til rette for en fornuftig utnyttelse av arbeidskraftens kompetanse og bidrar til en best mulig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Gjennom økt integrasjon mellom arbeids- og



tjenestemarkedene rundt Østersjøen kan disse på sikt utvikles til et utvidet nordisk – eller nord-europeisk – marked, hvor mobilitetsstrømmene beveger seg på kryss og tvers i takt med skiftende konjunkturer og behov. Utfasingen av overgangsordningene kan understøtte en slik utvikling ved å gjøre det enklere for arbeidstakere fra nye medlemsland å bevege seg mellom de nordiske landene. I et slikt perspektiv vil tiltak for å sikre ryddige forhold i det hjemlige arbeidsmarkedet og utadrettede tiltak for å tilrettelegge for seriøs arbeidsmobilitet være ulike ledd i samme strategi, nemlig å utvikle et mer bærekraftig, inkluderende og fleksibelt tverrnasjonalt arbeidsmarked i Nord-Europa. I lys av knappheten på kompetanse og arbeidskraft i avsenderlandene vil aktive rekrutteringskampanjer trolig være mindre aktuelle. For å bidra til å styrke det felles/samlete tilbudet av kompetanse og arbeidskraft i regionen, vil samarbeid med senderlandene om investering i økt utdannings- og opplæringskapasitet innen områder med knapphet på arbeidskraft trolig være et nyttig tiltak som kan understøtte ønsket utveksling av menneskelige ressurser og forebygge spenninger knyttet til konkurranse om kompetansen.

På sikt er det mye som tyder på at demografiske endringer, økonomisk utvikling og høyere lønninger i de nye medlemslandene gjør at Norge neppe vil kunne løse sine arbeidskraftsbehov ved EU/EØS-intern mobilitet fra øst. I en helhetlig og langsiktig strategi for å øke tilbudet av arbeidskraft vil det derfor trolig være nødvendig å utvikle tiltak for å kunne supplere nasjonal arbeidskrafts-mobilisering og EU/EØS-intern mobilitet med økt arbeidsinnvandring fra 3.land. Mobilitet fra 3.land er mer politisk styrbar enn EU/EØS-intern mobilitet, og i henhold til utlendingslovgivningen i Norge skal 3.landsborgere ha tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som innenlandske borgere. Skal rekruttering av 3.landsborgere være attraktiv for arbeidsgiverne, forutsetter det at denne arbeidskraften er kostnadmessig konkurransedyktig med tilsvarende arbeidskraft fra nye medlemsland. Målsettinger om økt arbeidskraftimport fra 3.land understøtter dermed argumentene for å utvikle strategier for arbeidsmigrasjon basert på høye standarder og like vilkår for all utenlandsk og innenlandsk arbeidskraft.

Selv om mye av arbeidsmigrasjonen fra nye medlemsland har vært av kortsiktig og sirkulær karakter, er det et økende antall arbeidsmigranter som har flyttet til Norge på varig basis. Personer fra Polen og de baltiske statene utgjør nå den desidert største innvandringsgruppen i Norge. Mange av dem som har midlertidig arbeid oppholder seg også i vertslandet over lengre perioder, ofte avbrutt av korte besøk i hjemlandet. Østeuropeiske arbeidsmigranter har på mange måter gode forutsetninger for en vellykket integrering i det norske samfunnet – ikke minst fordi de er attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Men for å sikre disse gruppene gode muligheter til læring og deltakelse i samfunnslivet vil det kreves utvikling av en adekvat inkluderingspolitikk for arbeidsmigranter, i første rekke bedre tilrettelegging for språkopplæring – både for arbeidsmigrantene selv og for deres familier og en arbeidsmarkedspolitikk som gjør det lettere for arbeidsinnvandrere å få ansettelse i regulære stillinger og å delta i arbeidslivet på lik linje med innenlandske arbeidstakere. Samtidig må offentlige tjenester – som skoler og velferdstilbud – gjøres mer tilgjengelig gjennom kompetanseheving og språklig tilrettelagt informasjon. Dersom det utvikler seg permanente sekundære arbeidsmarkeder for arbeidsinnvandrere basert på midlertidige stillinger, underleverandøroppdrag, utleie og arbeidsformidling, der de jobber adskilt fra andre grupper og med begrensede muligheter for språkopplæring, karriereutvikling og sosial mobilitet, og begrenset tilgang til offentlige tjenester, risikerer man at det vokser fram nye klasseforskjeller basert på etniske skillelinjer og egne parallellsamfunn for arbeidsinnvandrere. Uten reell inkludering i arbeidslivet vil de på sikt være langt mer sårbare for marginalisering og utstøting i møte med skiftende konjunkturer og endret etterspørsel.

## Referanser

- Alsos, K., L. Eldring (2008), Labour Mobility and Wage Dumping: The case of Norway. *European Journal of Industrial Relations*. Volume 14, No. 4. 2008
- Alsos, K., A.M. Ødegaard, og S. Evju (2008) Tjenestedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping, Fafo-notat 2008:05.
- Arbeidstilsynet (2006), Årsrapport 2006. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet
- Aslesen, S. (2005), [EU-utvidelsen. Mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft](#). Oslo: Fafo-notat 2005:07
- Barth, E., M. Røed, P. Schöne & H. Torp (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF Rapport 2004:9.
- Beskæftigelsesministeriet (2008) Betænkning fra utredningsarbejdet om Laval-afgørelsen, København, 19.juni 2008.
- Bjørnstad, R. (2007), Hva har polakkene betydd for norsk økonomi. Foredrag på Fafo Østforums årskonferanse, 5. juni 2007. <http://www.fafo.no/Oestforum/050607/bjoernstad.pdf>
- Boeri, T. & H. Brücker (2001), *Eastern Enlargement and EU-Labour-Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*. Bonn: IZA Discussion Paper 256/2001.
- Boeri, T. & H. Brücker (2003), *Potential Migration from Central and Eastern Europe – an update*. (<http://europa.eu.int/comm/employment>)
- Boeri, T. & H. Brücker (2005), *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, Bonn: IZA Discussion paper 1600.
- Borjas, G. (2003), 'The Labor Demand Curve is Downward Sloping: reexamining the the Impact of Immigration in the Labor Market', *The Quarterly Journal of Economics*, 118:4, pp 1335-1374.
- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum, and Knut Røed (2006), "The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway". Frisch Centre. Working Paper. (<http://www.frisch.uio.no/pdf/riseandfall.pdf>)
- Bruun, N. og J. Malmberg (2005) '....', i Ahlberg, K. (red.) Tio år med EU - effekter på arbeidsrett, partsrelasjoner, arbeidsmarknad och social trygghet, *Work Life in Transition 2005:5*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Dølvik, J.E., L. Eldring, J.H. Friberg, T. Kvinge, S.Aslesen og A. M. Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Oslo: Fafo-rapport 548
- Dølvik, J.E., L. Eldring og E. Løken (2003) 'Tiltak mot sosial dumping', *Dagsavisen* 23.9.2003
- Dølvik, J.E. (2004) 'EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring: Grenser for solidaritet?' *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2004; s. 21-33.
- Eldring, L. (2007), Uviklingen i polsk byggenæring etter EU-utvidelsen. I: [Søkelys på arbeidslivet, 2/2007](#), s. 133-147. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Eldring, L. og P. Trevena (2007), *Polsk byggenæring i bevegelse*. Oslo: Fafo-notat 2007:05
- Evju, S. (2008) 'Utstasjonering og sosial dumping – et skandinavisk perspektiv', *Arbeidsrett* Vol 5 Nr 1 (1-20)
- Evju, S. (2006) Evaluering av Allmenngjøringsordningen – Høring. Notat, Oslo 13.1.2006.
- EU Kommissjonen (2006), *Employment in Europe 2006*. Bruxelles.
- EU Kommissjonen (2007), Posting of workers in the framework of the provision of services: Maximising its benefits and potential while guaranteeing the protection of workers, Communication COM (2007) 0304 from the Commission
- Eurostat – diverse arbeidsmarkedsstatistikk.
- Fassmann, H. & R. Münz (2002), 'EU Enlargement and Future East-West Migration in Europe', Chapter 4 in International Organisation of Migration; *Migration Challenges in Central and Eastern Europe, 2002, Review*. IOM: Geneva
- Favell, Adrian (2008), "The New Face of East-West Migration in Europe". In *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol.34, Issue 5, 2008
- Fløtten, T. (2007) 'Ulighet og sosial fordeling – nye utfordringer' i Dølvik, Fløtten, Hernes og Hippe (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Financial Times* (09.11.2007) 'Mixed reception for incomers from Baltic Sea States'
- \_\_\_\_\_ (09.11.2007) 'Romania and Bulgaria left with labour shortage'.
- Freeman, R. B. (2007), *People Flows in Globalization*. NBER Working paper 12315. Boston.
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo-rapport 2007:27
- Gabriel Anghel, Remus (2008) "Changing Statuses: Freedom of Movement, Locality and Transnationality of Irregular Romanian Migrants in Milan". In *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol.34, Issue 5, 2008.
- Global Commission on International Migration (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf> GDISC (2007), *Inter-European Workforce Flows. Quantitative and Qualitative Findings*. Vienna & Rijswijk.
- Gilpin, N., M. Henty, S. Lemos, J. Portes, og C. Bullen (2006), *The impact of free movement of workers from Central and eastern Europe on the UK Labour Market*. Department of Work and Pensions, Working Paper 29.
- Graver, H.P. (2008) Tjenestefrihet, utstasjonering og minstelønn – i lys av den seneste rettspraksis fra EF-domstolen. Betenkning for LO's Juridiske kontor, Oslo, 28.8.2008
- Hansen, J.A. og S.K. Andersen (2007), *Østeuropeiske arbeidere i bygge- og anlægsbransjen*. København: FAOS

- Hughes, G. (2007), *EU Enlargement and Labour Market Effects of Migration to Ireland from Southern, Central and Eastern Europe*. Paper presented at Second IZA Migration Workshop, Bonn 7.-8- September 2007
- IAB et al (2007), *Effects of EU Enlargement on growth and Employment in Germany and selected EU Member States. Summary and Conclusions*. Project 33/05, Bundesministerium für Wirtschaft und Technology Berlin.
- IMDi (2007), *Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. IMDi-rapport 9-2007*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kaczmarczyk, P. & M. Okólski (2007), *Economic impacts of migration on Poland and Baltic states*. Working Paper, CMR/Fafo.
- Kolstad, O. (2008) EØS-rettslig vurdering av Tariffnemndas forslag til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for skips-og verftsindustrien. Oslo: NHO 27.5.2008.
- Kongshøj Madsen, P. (2003), *The Nordic labour markets and enlargement of the EU*. Paper presented at the Eight Metropolis Conference September 2003 in Vienna.
- Lismoen, H. (2006), 'Low-wage regulation in Scandinavia'. I: Schulten, T. et al (ed.), *Minimum wages in Europe*. Brussels: ETUI-REHS
- LO (2007), *Var det noe i det? – Advarslene om sosial dumping*. Samfunnsnotat Nr 6/7 2006, Oslo
- LO (2007), Ugebrevet A4 nr 43. København: LO <http://www.ugebreveta4.dk/2007/43.aspx>
- McGovern (2007) 'Immigration, Labour Markets and Employment Relations: Problems and Prospects', *British Journal of Industrial Relations* Vol 45, No 2 Pp. 217-235.
- Meardie, G. (2007), 'More Voice after Exit? Unstable industrial relations in Central and Eastern Europe', *Industrial Relations Journal* 38:6 502-523 (Forthcoming)
- Moses, J. (2006), *International Migration. Globalization's Last Frontier*. London: ZED Books
- Munz, R. & K. Tamas (2006), *Labour Migrants Unbound: EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects*. Stockholm: Institute for Future Studies
- New York Times* (26.08.2007) 'Historic Polish Shipyard Struggles in a New Age'
- \_\_\_\_\_ (19.10.2007) 'As the Poles Get Richer, Fewer Migrate for Work To Britain'.
- \_\_\_\_\_ (08.11.2007) 'Romanian Premier Tries to Calm Italy After a Killing'
- \_\_\_\_\_ (26.06.08) 'Strong Economy and Labour Shortages Are Luring Polish Immigrants Back Home'
- Okolski, M. (2007), *Europe in movement: migration from/to Central and Eastern Europe*. CMR Working Papers 22/80. Warszawa: Centre of Migration Research
- Piore, M. (1986), *The Shifting Grounds for Immigration*. The Annals of the American Academy 485
- Pollard, N. et al. (2008), *Floodgates or turnstiles? Post-EU enlargement migration flows to (and from) the UK*. Report: Institute for Public Policy Research.
- Seip, Å.A. (2007), *Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk kompetanse i norsk industri*. Oslo: Fafo-rapport 2007:12
- Stark, O. (1991), *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell
- Stark, O. & C. S. Fan (2007), *Losses and Gains to Developing Countries from the Migration of Educated Workers*. CMR Working papers No 20/78. Warsaw: CMR
- Stokke, T. Aa. (2007) 'Minstelønn og allmenngjøring', innledning seminar Fafo Østforum 14. november 2007 (se [www.faf.no/oestforum/](http://www.faf.no/oestforum/))
- Ugebrevet A4, 2.juni 2008: *Innvandrerne frykter østarbejderne*  
(<http://www.ugebreveta4.dk/2008/200820/Baggrundanalyse/IndvandrerFrygterOestarbejderne.aspx>)
- University of Latvia (2007), *The Geographic mobility of the Labour Force*. Riga: University of Latvia
- Van Gyes, G. T. et al (2007), *Industrial relations in the EU Member States 2000-2004*. Dublin Foundation.
- Woolfson, C. (2006), *Working Environment and "Soft Law" in the Post-Communist Legacies and Perspectives*. Journal of Common Market Studies, 44: 1 pp 195-215
- World Bank (2006), *Labour Migration from the New EU Member States*. World Bank EU8 Quarterly Economic Report, Part II: Special Topic.
- World Bank (2007), *Labor Markets in EU8+2: From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers*. World Bank EU8+2. Regular Economic Report. Part II: Special Topic, September 2007.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/RER\\_ST\\_FINAL\\_26-09-2007.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/RER_ST_FINAL_26-09-2007.pdf)
- Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og L. Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Oslo: Fafo-rapport 2007:03

## Om publikasjonen

Dette er et temanotat i en serie fra IMER-programmet.  
Notatene utgis i 2008 og 2009.

Publikasjonen kan bestilles på  
[www.forskningsradet.no/publikasjoner](http://www.forskningsradet.no/publikasjoner)

**Norges forskningsråd**  
Stensberggata 26  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
N0-0131 Oslo

Telefon +47 22 03 70 00  
Telefaks +47 22 03 70 01  
[post@forskningsradet.no](mailto:post@forskningsradet.no)  
[www.forskningsradet.no](http://www.forskningsradet.no)

Utgiver:  
© Norges forskningsråd  
Internasjonal migrasjon og etniske  
relasjoner – IMER  
[www.forskningsradet.no/IMER](http://www.forskningsradet.no/IMER)

Omslagsdesign: Design et cetera AS

Oktober 2008

ISBN 978-82-12-02588-2 (trykk)  
ISBN 978-82-12-02589-9 (pdf)