

Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum, red.

Med bidrag av Line Eldring, Joanna Napierala og
Paulina Trevena

Polonia i Oslo

**En studie av arbeids- og levekår
blant polakker i hovedstadsområdet**



Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum, red.

Med bidrag av Line Eldring, Joanna Napierala og
Paulina Trevena

Polonia i Oslo

**En studie av arbeids- og levekår
blant polakker i hovedstadsområdet**

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-593-7

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: © Mikołaj Chylak: Dzwigi (El Greco) (Cranes, El Greco)/
www.latajacagaleria.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord.....	5
1 Polske migranter i Oslo – en pilotstudie.....	7
Problemstillinger	9
Vanskelig tilgjengelige målgrupper og respondentdrevet utvalgstrekkning.	12
Representativitet i undersøkelsen.....	13
Organisering av datainnsamlingen	14
Analyse og utregning av estimater.	15
Tilleggsundersøkelse blant Fellesforbundet sine polske medlemmer i Oslo.....	17
2 Motiver for å reise ut.	19
Fremdeles høy arbeidsledighet	19
Lønnsforskjeller mellom Polen og Norge.	23
Kjedemigrasjon og transnasjonale nettverk.	25
3 Demografi og tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge.	27
Kjønn, alder og familiesituasjon.	27
Et kjønnsdelt arbeidsmarked.....	29
Arbeidsinnvandring og tjenstemobilitet.	30
Utdanning som ikke alltid gir uttelling.	32
Arbeidsinnvandrere uten arbeid.....	34
4 Kortvarig gjestearbeid eller permanent innvandring?.	37
De fleste har jobbet en stund i Norge.	38
Mange planlegger å bli lenge.....	40
5 Legalt, illegalt og gråsoner.	43
En av tre betaler ikke skatt til Polen eller Norge.	43
Illegalitet er ikke bare et nykommerproblem.....	49
Illegal status har konsekvenser	50

6 Innenfor og utenfor velferdsstaten.	53
Pensjonsrettigheter.	54
Barnetrygd, kontantstøtte og arbeidsledighetstrygd.....	55
Helsevesen.	57
Behov for informasjon om rettigheter og muligheter.....	60
7 Lønns- og arbeidsvilkår.	61
Regulering av lønn for arbeidsinnvandrere.	61
Ikke helt på norsk lønnsnivå.....	63
Får ikke uttelling for kompetanse.	66
Lite frynsegoder	67
Ferie og feriepenger.	68
Sykepenger og jobbsikkerhet.....	69
Språkopplæring.....	70
Ordinær arbeidstid er lite utbredt.	71
Det illegale arbeidsmarkedet skaper en arena for utnyttning	72
Et todelt arbeidsmarked for polakker.	74
8 Fagorganisering blant polakker i Oslo	77
Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring.....	77
Organiserer polakkene seg?.....	79
Rekruttering.	84
Medlemserfaringer.....	87
Fagorganisering framover.	89
9 Livet i Norge.....	91
10 Konklusjoner	95
Fire hovedtyper.	96
Kan polakker jobbe 37,5 timer i uka?.....	99
Kjøpere av tjenester må ansvarliggjøres.	100
A- og B-lag blant polske arbeidsmigranter	101
I pose og sekk – drømmen om kortsiktig arbeidsmobilitet.....	103
Litteratur.....	105

Forord

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra den første systematiske kartleggingen av arbeids- og levekår blant polakker i Oslo. Arbeidsinnvandrere er en vanskelig tilgjengelig målgruppe, og det har ikke vært mulig å gjennomføre kvantitative undersøkelser ved hjelp av vanlig utvalgstrekking. Denne kartleggingen oppstod som et prøveprosjekt, der vi ønsket å teste ut en ny utvalgsmetode for å produsere data om arbeidsmigranter i Norge. Metoden kalles respondentdrevet utvalgstrekking, og har tidligere vært benyttet i forskning blant annet på rusmisbrukere og HIV-positive i USA og på gatebarn i afrikanske byer. Den har aldri blitt brukt i Norge, og så vidt vi vet heller ikke på migrantpopulasjoner. Pilotprosjektet fikk finansiering fra Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og planen var å gjennomføre mellom 200 og 300 intervjuer for å vurdere metodens egnethet. Metoden viste seg raskt å fungere meget godt, og vi besluttet å utvide pilotundersøkelsen, slik at det til sammen ble gjennomført 510 intervjuer. LO finansierte i tillegg en egen delundersøkelse som omfattet 76 intervjuer med polske medlemmer i Fellesforbundet. Direktoratet for Arbeidstilsynet og Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) bidro med tilleggsfinansiering til analyse og rapportering, og enkelte av funnene i denne rapporten er tidligere gjengitt i IMDis Integreringskart 2007 – Arbeidsinnvandring: En kunnskapsstatus (IMDi Rapport 9-2007). Fafos Østforum har også bidratt med støtte til rapporteringen. Vi ønsker å takke alle oppdragsgiverne som hadde tro på prosjektet og som var villige til å skaffe til veie nødvendige midler etter hvert som det opprinnelige prosjektet ble utvidet.

Prosjektet er gjennomført i forbindelse med Fafos forskningsrådsprosjekt om arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen, ledet av Jon Erik Dølvik og koordinert av Line Eldring. Undertegnede har hatt hovedansvaret for datainnsamling og analyse, og har i fellesskap skrevet alle kapitlene unntatt kapittel 2 og 8. I gjennomføringen av prosjektet samarbeidet vi med forskere ved Centre for Migration Research ved Universitetet i Warszawa. Joanna Napierala og Paulina Trevena ga uvurderlige bidrag til koordineringen og organiseringen av feltarbeidet, oversatte materialet til polsk og deltok i utviklingen av spørreskjemaer og feltorganisasjon. Kapittel 2 er en oversatt og forkortet versjon av en tekst skrevet av Joanna Napierala og Paulina Trevena. Line Eldring har hatt ansvaret for delundersøkelsen blant Fellesforbundets polske medlemmer og har skrevet kapittel 8, som handler om fagorganisering. Hun har også hatt ansvaret for å koordinere arbeidet med rapporten, samt kvalitetssikring.

Denne studien kunne ikke blitt gjennomført uten betydelig innsats fra en rekke mennesker. Vi vil særlig takke våre polskspråklige intervjuere – Paulina Slabon, Alexandra Pytko, Mikolaj Jan Jankowski, Aleksandra Ulrichsen, Maciej Iwanow, Aleksandra Anna Kawecka, Katarzyna Skorupska, Monika Jankowski og Agnes Banach – som har benyttet kvelder og helger til å gjennomføre intervjuene. I feltarbeidets siste fase tok Paulina Slabon og Alexandra Pytko over jobben som feltkoordinører. Line Eldring, Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård var sentrale i å utforme prosjektet, og har bidratt med nyttige innspill i skrivefasen. Jon Pedersen så potensialet i Respondent-drevet utvalgstrekkning som suveymetode, lærte oss opp i å anvende den, og fulgte opp under feltarbeid og analyse. Rasmus J. Berge, samt sivilarbeiderne på Fafo – Ivar Refsdal, Raisuddin Khan og Robin T. Sverd – har gjort en stor innsats med dataentry. Amsale Temesgen og Huafeng Zhang har laget kartene i kapittel 2. Takk også til Fafos informasjonsavdeling for effektiv forvandling av forfatterens manus til ferdig trykket rapport. Og sist, men ikke minst, vil vi rette en stor takk til alle de kvinner og menn som viste oss tillit og brukte litt av sin dyrebare fritid til å fortelle oss om livet sitt her i Norge.

Oslo, august 2007

Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

1 Polske migranter i Oslo – en pilotstudie

Polonia: den polske diaspora (polakker som bor utenfor Polen)

Polen har vært et utvandringsland i flere århundrer. I kjølvannet av kriger, politiske konflikter eller økonomiske kriser har polakker reist ut og bosatt seg i utlandet, og vi finner store polske diaspora-samfunn i blant annet USA, Latin-Amerika, Australia og i en rekke land i Europa. I tillegg har endrede grenser etterlatt store polske minoriteter i Tyskland og Russland. På polsk kalles denne diasporaen for *polonia*, etter den latinske betegnelsen for Polen. Mens Polen har en befolkning på over 38 millioner, regner en i dag med at *Polonia* utgjør mellom 10 og 20 millioner mennesker, et transnasjonalt nettverk med forgreninger i hele verden, der mange har opprettholdt en tydelig polsk identitet over flere generasjoner. Også Norge har hatt sin *Polonia*. Polakker har kommet til Norge blant annet som politiske flyktninger på 1980-tallet og som sesongarbeidere på 1990-tallet. Men situasjonen endret seg dramatisk da Polen ble medlem i EU 1. mai 2004. Gjennom en betydelig arbeidsinnvandring til ulike sektorer i hele landet har den norske *Polonia* raskt utviklet seg til å bli en av de største minoritetsgruppene i Norge.

Så langt har forskningen knyttet til denne arbeidsinnvandringen i Norge fokusert på samfunns- og bedriftsnivå, på spørsmål knyttet til institusjonelle endringer i reguleringsregimene og bedrifters arbeidskraftstrategier som følge av den nye mobiliteten etter EU-utvidelsen. Mangelfull registrering og vanskelig tilgjengelighet har gjort vanlig utvalgstrekkning og dermed kvantitative kartlegginger vanskelig. Informasjon om livssituasjonen til arbeidsinnvandrerne har i liten grad vært tilgjengelig utover anekdotiske historier som har kommet fram i media. Spørsmål omkring hva slags arbeids- og levekår arbeidsinnvandrerne faktisk har, og hvilke erfaringer og vurderinger de selv har gjort i forbindelse med oppholdet i Norge, har dermed stått ubesvart. Dette er bakgrunnen for at Fafo høsten og vinteren 2006 har kartlagt arbeids- og levekår blant polske migranter i Oslo, ved hjelp av *respondentdrevet utvalgstrekkning*, en utvalgsmetode som ikke har vært brukt i Norge tidligere, og som er spesielt utviklet for å nå ut til skjulte og vanskelig tilgjengelige målgrupper (se beskrivelse av metode i eget kapittel under).

EUs utvidelse med ti nye medlemsland i 2004, deriblant åtte lavkostland fra Øst- og Sentraleuropa, var på mange måter et økonomisk og politisk eksperiment. Aldri før har land med så store forskjeller i lønns- og kostnadsnivå blitt integrert i et felles marked med fri flyt av arbeidskraft og tjenester. I vest fryktet man at økt arbeidsinnvandring

fra øst ville føre til press på lønninger, undergraving av tilkjempede rettigheter i arbeidslivet og store belastninger på velferdsordningene. På bakgrunn av dette innførte de aller fleste gamle EU- og EØS-land overgangsordninger som legger begrensninger på innvandring fra de nye medlemslandene.¹ EUs regelverk åpner for at overgangsreglene kan opprettholdes i inntil sju år, men en rekke land har allerede opphevet sine restriksjoner², mens andre har liberalisert dem kraftig.

Til tross for overgangsreglene har Norge etablert seg som det største mottakerlandet i Norden for arbeidsmigrasjon fra de nye EØS-landene, med Polen som det viktigste avsenderlandet (Dølvik og Eldring 2006). Arbeidsmigrasjon fra Polen til Norge fant sted også før EU-utvidelsen, hovedsakelig som sesongarbeid i jordbruket. Da Polen ble med i EU 1. mai 2004, hadde litt i underkant av 4000 personer fra de nye EØS-landene gyldig arbeidstillatelse i Norge. Etter EU-utvidelsen har det vært en jevn økning i antall arbeidstillatelser; per 1. mai 2007 hadde 37 755 personer fra de nye EØS-landene gyldig arbeidstillatelse i Norge. Det var nesten 19 000 flere enn per 1. mai 2006, og 26 000 flere enn 1. mai 2005 (UDI 2007).

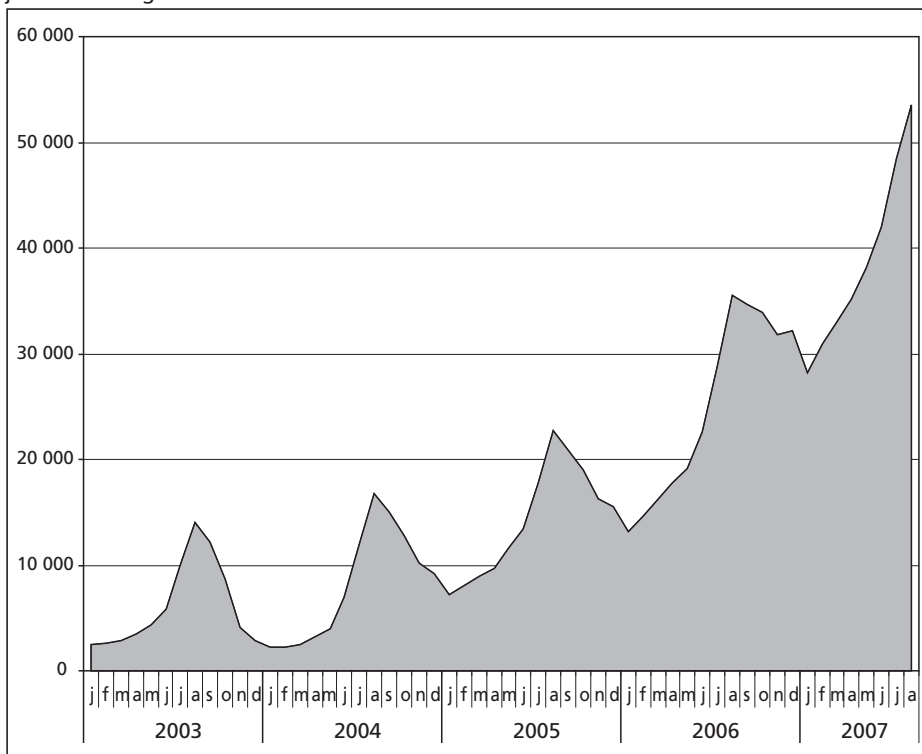
Personer med gyldig arbeidstillatelse er individuelle arbeidsinnvandrere som ansettes i norske virksomheter – enten direkte i bedriftene de jobber hos eller i utleiebyråer som videreformidler deres arbeidskraft. Men den nye arbeidsmobiliteten kan også komme i andre former. Mange kommer enten som utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske virksomheter på tjenesteoppdrag i Norge, personer som arbeider illegalt og selvstendige arbeidere som selger sine tjenester til oppdragsgivere og husholdninger. For disse gruppene vet vi lite om omfang og endring over tid.

Arbeidsmigrantene fra de nye EØS-landene fordeler seg over hele landet; store grupper av polakker reiser til det indre Øslandet for å arbeide i jordbruket, særlig i perioden fra juli til september, mens andre reiser til Vestlandet for å arbeide ved skipsverftene eller i andre industribedrifter. I denne rapporten fokuserer vi imidlertid kun på arbeidsmigrasjon fra Polen til Oslo-området. Dette regner vi med utgjør rundt 18 prosent av arbeidsmigrasjonen fra Polen (dette er andelen av alle arbeidstillatelser gitt fra politidistriktene Oslo, Follo, Romerike, Asker og Bærum). På grunn av forskjellene i næringsstruktur er det grunn til å tro at arbeidsmigrasjonen til andre deler av landet ser annerledes ut, og at arbeidsmigrantene til disse områdene står overfor andre utfordringer enn de i Oslo. Selv om mange av funnene vi presenterer i denne rapporten

¹ De fleste landenes overgangsregimer bygger på arbeidsmarkedsprøving og kvoter, mens Danmark og Norge valgte relativt liberale ordninger som sikrer fri flyt, men stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår. Norge stilte som vilkår at arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene måtte legge fram arbeidskontrakt med fulltids arbeid til «norsk» lønn før de fikk oppholdstillatelse og kunne starte arbeidet. Bare Sverige, England og Irland åpnet sine arbeidsmarkeder fra dag én.

² Spania, Portugal, Hellas, Italia, Island og Finland opphevet sine overgangsordninger fra 1. mai 2006, og Nederland opphevet sine i 2007.

Figur 1.1 Antall personer fra de nye EØS-landene med gyldig arbeidstillatelse i Norge mellom januar 2003 og mai 2007.



(UDI 2007)

kan tenkes å være gyldige også for andre områder i Norge, kan vi ikke trekke noen slike konklusjoner uten å ha gjort tilsvarende undersøkelser i andre deler av landet.

Problemstillinger

Tema for denne rapporten er arbeids- og levekår blant polske migranter i Oslo. I et levekårsperspektiv ligger det en tvetydighet knyttet til den nye arbeidsmobiliteten fra Polen. Med et betydelig lavere inntektsnivå og fortsatt høy ledighet i mange regioner i Polen, representerer det å jobbe i Norge en mulighet for mange polakker til å bedre sine levekår betraktelig. Selv med relativt dårlige vilkår etter norsk standard, kan mange arbeidsinnvandrere sende penger hjem til sine familier eller reise tilbake etter endt arbeidsopphold med et betydelig overskudd som kan investeres i en bedre framtid i Polen. I Polen er man i økende grad bekymret for at lokale arbeidsmarkeder tappes

for kompetanse og arbeidskraft, men samtidig er det ingen tvil om at økt mobilitet har gitt gevinster for landet i form av økt sysselsetting, utenlandsk kapital, vekst og kompetanseutvikling (Eldring og Trevena 2007).

Samtidig er arbeidsinnvandrere en utsatt gruppe i det norske arbeidslivet. Det økte tilbudet av arbeidstakere som er villige til å arbeide for svært lave lønninger, gjør det vanskelig å opprettholde norsk lønnsnivå og arbeidsvilkår, særlig i møte med mindre seriøse arbeidsgivere. Arbeidsinnvandring har historisk hatt en tendens til å bli mer permanent enn hva både myndigheter og migranter selv forventer. Jo flere polakker som uttrykker et langtidsperspektiv på oppholdet sitt i Norge, og eventuelt planlegger å slå seg ned her permanent, jo mer problematisk blir det dersom de har betydelig dårligere arbeids- og levekår enn resten av befolkningen.

Stor etterspørsel etter arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet har vært en sentral drivkraft for migrasjonsstrømmen til Norge, men etterspørsel er nært knyttet til pris/lønninger. Med høy aktivitet i norsk økonomi og den etter hvert mye omtalte eldreølgen som truer med å forskyve balansen mellom produsenter og konsumenter av velferd, er behovet for flere hender i arbeid reelt nok. Men det kan være vanskelig å skille behovet for mer utenlandsk arbeidskraft fra behovet for *billigere* arbeidskraft.

Lønninger er ikke bare et spørsmål om tilbud og etterspørsel i arbeidslivet, de reflekterer også status og prestisje knyttet til ulike yrker. Ifølge teorier om segmenterte arbeidsmarkeder er det vanskelig for arbeidsgivere å oppjustere lønningene i de nederste segmentene av arbeidslivet selv om det er mangel på denne typen arbeidskraft. En økning av lønninger i bunnen av hierarkiet vil skape forventninger om høyere lønninger hos de lenger opp, slik at de relative forskjellene – og dermed statushierarkiet – opprettholdes. Dette kalles strukturell inflasjon og gjør det ekstra kostbart å dekke etterspørselen etter arbeidskraft i de dårligst betalte yrkene. Innenlandske arbeidstakere vil dessuten ofte vegre seg for å ta jobber med lav status, fordi dette medfører visse sosiale kostnader. Migranter derimot forholder seg ikke i samme grad til dette hierarkiet, i hvertfall ikke i begynnelsen av oppholdet, ettersom det å jobbe i utlandet gjerne har en viss prestisje i avsenderlandet (Piore 1979, Massey 2003). I perioder med høy aktivitet i økonomien vil etterspørselen etter arbeidskraft derfor særlig gjøre seg gjeldende i bunnen av statushierarkiet. Dette sørger igjen for etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft som er villig til å jobbe for lave lønninger i yrker som har lav status.

Norsk økonomi har de siste tiårene vært preget av at stadig flere tradisjonelle arbeiderklassejobber forsvinner, mens strategier for sosial mobilitet og utjamning har vært knyttet til at stadig flere tar høyere utdanning og beveger seg vekk fra manuelle yrker. Samtidig har innvandrere de siste 35 årene i økende grad gått inn og fylt ufaglærte og dårlig betalte jobber innen service og produksjon. Dette beskrives gjerne som at innvandrerne «tar jobbene som nordmenn ikke vil ha». I realiteten betyr det at de jobber for en lønn og med arbeidsbetingelser som andre norske arbeidstakere ikke vil godta. Arbeidsmigrasjonen kan på denne måten bidra til at arbeidsgivere slipper å

oppjustere betingelsene for å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft. Norske konsumenter kan samtidig nyte godt av at tjenester som må produseres i Norge – i likhet med importvarer – blir billigere enn de ville vært dersom vi skulle produsert dem selv. I et slikt perspektiv kan arbeidsinnvandring bidra til at klasseforskjellene øker, og at disse forskjellene mer og mer følger etniske skillelinjer i befolkningen (Brox 2005). Satt på spissen kan vi si at i en oljesmurt norsk økonomi på høygir kan behovet for utenlandsk arbeidskraft også forstås som et behov for en utenlandsk arbeiderklasse.

Styrkeforholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i norsk økonomi – og dermed lønnsutviklingen – vil påvirkes av det totale tilbudet av arbeidskraft i de aktuelle bransjene, og dermed av hvor mange arbeidsinnvandrere som kommer. Samtidig ser vi at reguleringene i det norske arbeidsmarkedet og i overgangsordningene påvirker hvordan gevinster og rettigheter fordeles mellom ulike grupper innenlandske og utenlandske arbeidstakere. For den enkelte arbeidsinnvandrer er det ikke likegyldig hvorvidt hun blir integrert i det ordinære norske arbeidslivet med de tilhørende rettigheter, plikter og beskyttelse som flertallet av norske arbeidstakere nyter godt av, eller om hun havner utenfor den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. Lov- og avtaleverk kan regulere rettigheter, lønn og vilkår for arbeidsinnvandrere og bidra til å beskytte mot utnyttning i det norske arbeidsmarkedet.

Hensikten med denne rapporten er ikke å analysere hvilke konsekvenser arbeidsmigrasjon fra Polen har for utviklingen i norske arbeidsmarkeder, men å besvare sentrale spørsmål knyttet til hva slags arbeids- og levekår polske migranter som oppholder seg i Oslo-området har. Sentrale spørsmål er:

- Hvem er de, hva slags utdanning har de og hvor jobber de?
- Hva slags ansettelsesforhold har de til sine arbeids- og oppdragsgivere i det norske arbeidsmarkedet?
- Hva slags framtidsplaner har de – hvor lenge har de tenkt å bli i Norge?
- Betaler de skatter og avgifter i Norge, og oppholder alle seg i Norge lovlig?
- Hva slags rettigheter har de i den norske velferdsstaten?
- Hva slags lønns- og arbeidsvilkår har de?
- Hvordan forholder de seg til norske fagforeninger? Hvordan opplever de sin egen situasjon som arbeidstakere i Norge?
- Hvilke utfordringer står ulike grupper ovenfor med hensyn til arbeidsvilkår, velferd og integrering, og hvilke grupper er mest sårbare på det norske arbeidsmarkedet?

Vi håper at denne kunnskapen kan brukes til å utvikle bedre og mer treffsikre arbeidslivs- og integreringspolitiske virkemidler for å beskytte utenlandske arbeidstakere i Norge og bidra til å inkludere dem bedre i det norske samfunnet.

Vanskelig tilgjengelige målgrupper og respondentdrevet utvalgstreking

Arbeidsmigranter er en vanskelig tilgjengelig befolkningsgruppe for statistikkproduksjon. Når vi lager spørreundersøkelser for slike grupper, er det ikke mulig å bruke de samme utvalgsmetodene som vi bruker for den ordinære befolkningen, av flere ulike grunner: For polakker som bor i Norge er problemet først og fremst at det ikke finnes noen fullstendig liste over befolkningen som vi kan trekke utvalg fra. Videre skaper det problemer at noen er i Norge kun i korte perioder om gangen, mens andre ofte skifter bosted i Norge. Dersom vi ønsker å identifisere polakker gjennom ordinære undersøkelser, finner vi at polakker sannsynligvis blir underrepresentert, og skjevt representert, siden noen polakker ikke bor i bygninger beregnet for boligformål (slik at vi ikke finner dem i vanlige husholdsundersøkelser). Og om vi finner fram til boligen deres, er det stor sjanse for at vi ikke treffer dem hjemme, siden de ofte har svært lange arbeidsdager. Det at mange ikke snakker norsk, kan også gjøre det vanskelig å inkludere denne gruppen i ordinære utvalgsundersøkelser som dekker hele befolkningen. Og sist, men ikke minst, hvis vi skulle være så heldig å treffe dem hjemme, kan noen være skeptiske til å la seg intervju, fordi de ikke har lovlig arbeid eller opphold.

Snøballrekruttering kan være en god måte å komme i kontakt med slike målgrupper på. Ved å be respondentene selv identifisere nye respondenter som tilhører gruppen, kan man få et mer målrettet og effektivt utvalg. Problemet er at vi da ikke vil få representative estimater, siden snøballrekruttering gir en rekke skjevheter i utvalget. For det første vil utvalget gjerne bli skjevt fordi rekrutteringsprosessen i seg selv gir en overrepresentasjon av bestemte typer personer. Det kan være de som er spesielt samarbeidsvillige, enten fordi de er opptatt av temaet for studien eller de ønsker å fortelle historien sin. Det kan også være snakk om «typiske» eller «gode» representanter for gruppen, de som blir oppfattet som passende for å representere gruppen av den som rekrutterer. Dessuten vil personer med store nettverk ha større sannsynlighet for å bli rekruttert enn personer med små nettverk.

Respondentdrevet utvalgstreking (RDS), en metode utviklet av Douglas Heckathorn (Heckathorn 1997, Salganik and Heckathorn 2004), er et av de mer vellykkede forsøk på å omgå disse svakhetene. Heckathorn introduserer to nye elementer til snøballmetoden: 1) et dobbelt insentivsystem, og 2) estimeringsmetoder som tar hensyn til størrelse på og egenskaper ved nettverket.

Det doble insentivsystemet innebærer at man betaler respondentene først for å delta i undersøkelsen, og deretter for å rekruttere nye respondenter. Nye respondenter får så det samme tilbudet. Dette gjør at ikke bare respondenten selv er motivert for å delta, den som rekrutterer vil ha et insentiv til å fungere som garantist, pådriver og formidler overfor nye potensielle respondenter. Personer som ikke så lett lar seg motivere av pengene, vil likevel være motivert til å la seg intervju og til å rekruttere, for å gjøre andre en tjeneste – først den man har blitt rekruttert av, deretter de nye man rekrutterer. Antallet respondenter som kan rekrutteres begrenses til mellom to og seks personer. Datakvaliteten blir bedre i «lange og smale» enn i «korte og brede» kjeder, det vil si mange runder med rekruttering av få personer heller enn mange nye respondenter for hver runde. I denne studien av arbeids- og levekår blant polakker i Oslo kunne de rekruttere maksimalt to nye personer (se mer om feltarbeidet under).

Representativitet i undersøkelsen

Denne arbeids- og levekårstudien kan gi et representativt bilde av situasjonen for polakker som oppholdt seg i Oslo-området høsten 2006. Respondentdrevet utvalgstrekkning gir såkalte forventningsrette estimater for fordelingen av egenskaper i populasjonen. Det vil si at metoden i seg selv ikke produserer noen systematiske skjevheter, gitt at man kan stole på de forutsetningene metoden baserer seg på. Den viktigste forutsetningen er at de som rekrutterer ikke lager noen systematiske skjevheter i måten de rekrutterer på blant vennene sine. Salganik og Heckathorn argumenterer for at de har sjekket for og ikke funnet noen systematiske skjevheter produsert på denne måten i tidligere undersøkelser (Salganik and Heckathorn 2004). Vi kan imidlertid se at noen slike utvalgsskjevheter kan tenkes å oppstå, selv om de gjerne reduseres gjennom det doble insentivsystemet. Imidlertid må vi ta hensyn til at vi også i ordinære utvalgsmetoder gjerne får noen systematiske skjevheter, ved at for eksempel de som har bedre tid, eller er interessert i temaet for undersøkelsen, kan bli overrepresentert.

RDS-metoden gir imidlertid kun informasjon om fordelinger av egenskaper i populasjonen, og er ikke velegnet til å produsere størrelsesestimater for befolkningen.

Populasjonen for studien er polakker i «Oslo-området». Vi valgte å ikke sette opp noen klare geografiske avgrensninger (da vi ikke hadde kontrollmuligheter på dette området, og ville unngå å presse informanter til å oppgi feilaktig informasjon). Følgelig er populasjonen vår polakker som bor innenfor rimelig reiseavstand til Oslo sentrum. Basert på informasjon om postnummer der de bor ser vi imidlertid at 95 prosent har postadresse Oslo (77 prosent hadde postnummer under 1000). Resten kom fra områder rundt Oslo (f.eks. Skedsmo, Lørenskog, Høvik), med unntak av ti personer, som oppga

postnummer fra Sørlandet eller Vestlandet. De sistnevnte oppholdt seg imidlertid i Oslo i kortere perioder i forbindelse med jobb.

Organisering av datainnsamlingen

Hoveddelen av feltarbeidet ble gjennomført i løpet av én måned, fra 11.10.–13.11.2006. Etter at feltarbeidet for hovedstudien var gjennomført, utgjorde kvinner kun 100 av 419 av respondenter. Det ble derfor bestemt å utvide studien med en ekstra runde RDS, hvor bare kvinner ble rekruttert. Rekrutteringen til kvinneutvalget fortsatte fra 13.11. til 14.12.2006. Totalt ble 510 personer intervjuet.

I gjennomføringen av feltarbeidet har våre polsktalende feltkoordinatorene vært svært sentrale. Første del av feltarbeidet ble koordinert av polske forskere fra Centre for Migration Studies (CMR) i Warszawa, med polsktalende studenter fra universitetet i Oslo som intervjuerstab. Den siste måneden overtok to herboende polsktalende forskningsassistenter ansvaret. De fleste intervjuene ble foretatt i Fafos lokaler på Grønland, men i noen tilfeller reiste våre intervjuere hjem til respondenten, eller møttes på andre steder (for eksempel i den katolske kirken eller på kafé). Da mange polakker arbeider svært lange dager, ble nesten alle intervjuene foretatt på kveldstid og i helgene; den mest hektiske perioden var mellom klokken 20 og 22 på kveldene. Mange, både kvinner og menn, kunne bare bli intervjuet i helger.

En stor fordel med RDS som surveymetode er at respondentene kontakter oss for å delta. I denne arbeids- og levekårsstudien brukte vi SMS som kontaktform; for å gjøre avtale om intervju sendte respondentene en melding til oss med meldingen *spotkanie* (møte), deretter ringte feltkoordinatoren dem tilbake for å gjøre avtale om intervju.³

Etter gjennomført intervju fikk respondentene utdelt rekrutteringskuponger som inneholdt kontakt- og annen informasjon, som de kunne gi videre til venner og bekjente i målgruppen. Kun personer som kunne vise en slik rekrutteringskupong kunne bli intervjuet. For å sikre lange rekrutteringsrekker (som gir bedre data) og for å unngå en ukontrollert vekst i antall respondenter, fikk hver respondent kun to vouchere for rekruttering. Vi startet først ut med å betale 100 kroner for deltakelse i intervju, og 50 kroner per person som ble rekruttert (totalt 200 kroner for deltagelse og rekruttering). Med dette insentivsystemet kom rekrutteringen knapt i gang før det stoppet helt opp. Vi økte deretter insentivene til 150 kroner for deltakelse, og 100 kroner per person rekruttert (maks 350 for deltakelse og rekruttering), samtidig som vi forenklet

³ Alternativt kunne respondenten ringe direkte, og noen møtte også opp personlig på Fafo for å gjøre en avtale.

voucher-systemet noe.⁴ Etter dette skjøt rekrutteringen fart. Det er imidlertid verdt å merke seg at selv etter at insentivsystemene ble endret, var andelen som rekrutterte videre betydelig lavere for startpersoner (såkalte «seeds», som ikke har voucher, men blir rekruttert direkte av oss). Av alle ordinære respondenter som fikk utlevert vouchere, rekrutterte 71 prosent av dem minst én ny respondent. Av de ni opprinnelige startpunktene var det kun 33 prosent som endte opp med å rekruttere. Dette kan selvsagt være tilfeldig variasjon, men vi tror også at dette delvis kan forklares med at de som rekrutteres direkte av oss, ikke har opplevd å selv bli rekruttert på en ordentlig måte, og derfor blir mer usikker på hvordan de selv skal gå fram. Derfor blir terskelen høyere for startpunkt enn for andre, for å kontakte bekjente og be dem delta.

I kvinneutvalget gikk rekrutteringen noe saktere enn i hovedutvalget – kun 53 prosent av respondentene endte opp med å rekruttere. Dette skyldes nok delvis at polske kvinner i Norge har betydelig mindre nettverk enn menn (særlig når de kun kan rekruttere kvinner), og gjerne arbeider i hushold eller andre arbeidsteder hvor de er eneste polske arbeidstaker. Kvinnene brukte også ofte betydelig lengre tid enn mennene fra de ble intervjuet til de fikk rekruttert nye respondenter.

Analyse og utregning av estimater

Når man regner ut estimater fra data samlet inn med RDS-undersøkelse, tar man hensyn til overgangssannsynlighetene mellom ulike grupper respondenter; det vil si sannsynlighetene for at personer med en gitt egenskap rekrutterer personer med eller uten samme egenskap. Eksempelvis antar en at det finnes en sannsynlighet for at en kvinne skal rekruttere en annen kvinne, og en annen for at hun skal rekruttere en mann. I tillegg bruker man informasjon om størrelse på nettverk – alle respondenter blir spurt hvor mange de kjenner i målgruppen, og sammen med overgangssannsynlighetene blir denne informasjonen brukt til å produsere estimater. For en to-kategorivariabel med gruppene a og b, kan vi produsere et estimat av andelen i populasjonen i a-gruppen med følgende formel (hvor P_a er populasjonsestimatet, S_{ba} er andelen a-medlemmer rekruttert av b-medlemmer og N_b er gjennomsnittlig nettverksstørrelse for b-medlemmer:

$$P_a = \frac{S_{ba} N_b}{S_{ba} N_b + S_{ab} N_a}$$

Kilde: Salganik and Heckathorn 2004

⁴På de opprinnelige voucherene hadde vi tatt med all informasjon som potensielt kunne være relevant for respondenten, om surveyen, mulige rekrutteringsmåter etc. Dette gjorde informasjonen vanskelig tilgjengelig og ga et unødvendig komplisert inntrykk. På den endelige versjonen lot vi kun det som var absolutt nødvendig stå.

Dette betyr at vekter blir egenskapsspesifikke; respondentenes svar kan bli vektet ulikt avhengig av hvilken variabel det er snakk om.

En egen programvare er produsert for analyse av RDS-data (RDS-STAT). Programvaren lider imidlertid fremdeles under et dårlig brukergrensesnitt, og har begrensede muligheter for multivariat analyse. RDS-STAT åpner imidlertid for eksportering av vekter for bruk i annen analyseprogramvare; ved å bruke estimater for fordelingen av sentrale egenskaper i populasjonen og nettverksstørrelse (basert på den statistiske teorien RDS bygger på), kan vi beregne relative inkluderingssannsynligheter i form av utvalgsvekter. Dette gir en justering av utvalget gjennom en form for post-stratifisering. Her blir ikke lenger vektene egenskapsspesifikke. En slik tilnærming kan legitimeres dersom en kan vise at de mest sentrale skjevhetene som ble produsert gjennom rekrutteringen har blitt justert for.

I denne rapporten er alle analyser basert på datasett vektet og analysert i SPSS, med mindre annet er presisert. Alle univariate fordelinger er imidlertid kontrollert gjennom analyse i RDS-STAT, og i tilfeller hvor det er mer enn marginale forskjeller mellom estimatene, blir begge estimatene oppgitt.

Vekter er produsert på følgende måte: Gjennomgang av datamaterialet viste at tre sentrale variabler hadde særlig stor innvirkning på rekruttering; *kjønn* – mann eller kvinne, *arbeidstilknytning* – om man er utstasjonert arbeider eller ikke utstasjonert arbeider (dvs ansatt i norsk virksomhet/utleiebyrå eller selvstendig) og *arbeidsgiver* – hvorvidt man jobber direkte for hushold eller for en bedrift. Menn hadde kun 18 prosent sannsynlighet for å rekruttere kvinner, mens kvinner hadde 32 prosent sannsynlighet for å rekruttere andre kvinner. Kvinner og menn som arbeider for hushold hadde 29 prosent sannsynlighet for å rekruttere andre som arbeider for hushold, mens tilsvarende sannsynlighet for de som jobber for bedrifter kun var 12 prosent. Den største variasjonen i overgangssannsynligheter fant vi, ikke uventet, i arbeidstilknytning – utstasjonerte arbeidere hadde 34 prosent sjans for å rekruttere andre utstasjonerte arbeidere, mens tilsvarende sannsynlighet kun er 17 prosent for personer ansatt i norske bedrifter eller utleiebyrå.

Disse tallene samsvarer med våre inntrykksmessige erfaringer fra hvordan rekrutteringen foregikk under feltarbeidet. Vi besluttet derfor å produsere vekter for utvalget på bakgrunn av sammensetningen av nettverket i henhold til disse tre variablene. Siden

Tabell 1.1 Overgangssannsynligheter. Ulike gruppers sannsynlighet for å rekruttere personer innenfor og utenfor egen gruppe. Grupper: utstasjonering, arbeidsgiver og kjønn

Utstasjonerte arbeidere			Arbeider for hushold (selvst.)			Kjønn		
	Nei	Ja		Nei	Ja		Menn	Kvinner
Nei	0.834	0.166	Nei	0.881	0.119	Menn	0.817	0.183
Ja	0.661	0.339	Ja	0.714	0.286	Kvinner	0.679	0.321

de utstasjonerte arbeiderne i utvalget per definisjon har en bedrift som arbeidsgiver, kunne ikke denne gruppen vektes i henhold til om de arbeider for hushold. Individuelle vektorer som også tar hensyn til nettverksstørrelse for respondent og den som rekrutterte, ble eksportert fra RDS-STAT til SPSS.

Dette er så vidt vi vet første gang respondentdrevet utvalgstrekkning har blitt forsøkt brukt i Norge, og et sentralt siktemål med prosjektet har vært å vurdere metodens egnethet når det gjelder denne typen datainnsamling. Så langt mener vi at metoden har fungert etter hensikten. Det er imidlertid viktig å huske på at estimatene som oftest vil ha noe høyere varians, og derfor være litt mindre presise enn estimater basert på et like stort tilfeldig utvalg basert på en utvalgsramme.

Tilleggsundersøkelse blant Fellesforbundet sine polske medlemmer i Oslo

I forbindelse med Oslo-undersøkelsen høsten 2006 ble det gjennomført en parallell spørreundersøkelse blant Fellesforbundets polske medlemmer i Oslo-området. Resultatene fra denne undersøkelsen er rapportert i kapittel 8: Fagorganisering. Det ble benyttet samme spørreskjema som i hovedundersøkelsen, men med en tilleggsdel som inneholdt spørsmål om hvordan de var rekruttert til organisasjonen, hvorfor de var blitt medlemmer, hva slags hjelp de hadde hatt behov for med mer. De polske medlemmene i Tømrer og Byggfagforeningen og Oslo Bygningsarbeiderforening fikk via fagforeningskontoret tilsendt invitasjon til å være med i undersøkelsen. Fagforeningene registrerer ikke medlemmer etter nasjonalitet, men identifiserte antatt polske medlemmer ved å gå manuelt igjennom medlemslistene og plukke ut personer med polskklingende navn. Totalt ble det identifisert 238 polske medlemmer, av disse var 129 medlemmer i Oslo Bygningsarbeiderforening og 109 i Tømrer og Byggfagforeningen. Disse fikk et brev i posten med informasjon om undersøkelsen og en kupong som utløste samme økonomiske insentiv som i hovedundersøkelsen dersom de kom til Fafo på intervju (men ikke rekrutteringsinsentiv). I ett tilfelle oppsøkte intervjuerne en arbeidsplass og gjennomførte intervjuene der. Til sammen 76 personer ble intervjuet, hvilket utgjør en tredjedel av de polske medlemmene i Oslo-området. Selv om vi ikke kan si noe sikkert om frafallet og hvor representative de er, vil vi likevel anta at personlige intervjuer med 76 medlemmer gir et godt grunnlag for å si noe om polske fagforeningsmedlemmer i Oslo-området mer generelt.

2 Motiver for å reise ut

Av Joanna Napierala og Paulina Trevena

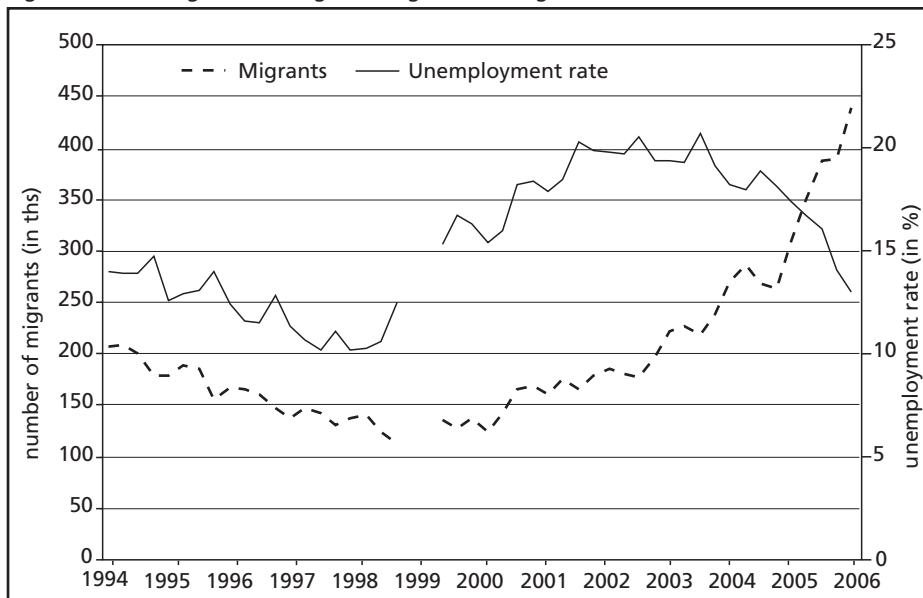
Før vi tar for oss situasjonen for polakker i Oslo, vil vi kort gå gjennom noe av bakgrunnen for at så mange polakker velger å reise til utlandet for å arbeide. I dette kapittelet vil vi se på arbeidsmarkedet i Polen og vise hvor i Polen migrantene kommer fra, før vi kort diskuterer betydningen av lønnsdifferanser og uformelle transnasjonale migrasjonsnettverk for polakkenes beslutning om å reise til Norge.

Fremdeles høy arbeidsledighet

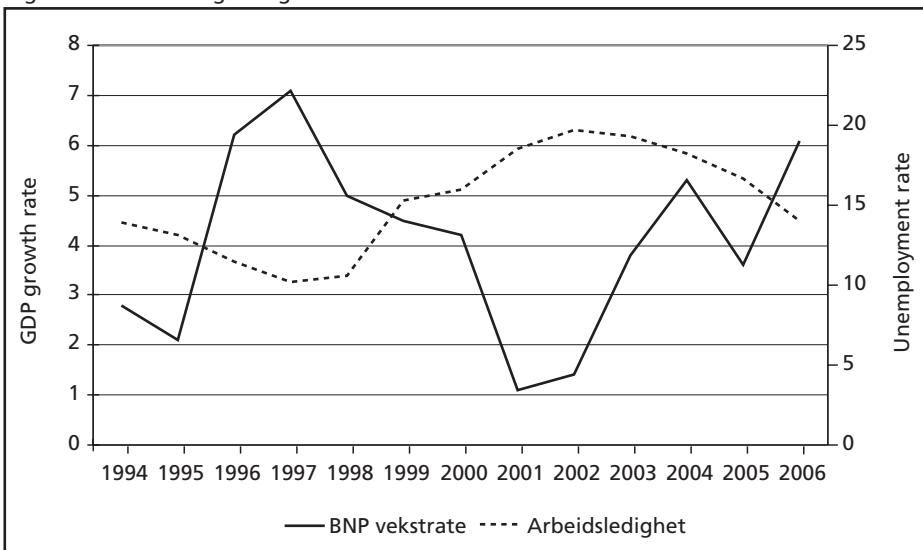
Høy arbeidsledighet kan bidra til migrasjon enten direkte ved at folk som er arbeidsledige reiser utenlands for å få jobb, eller indirekte ved at det kan føre til usikkerhet, dårlige karrieremuligheter og en generelt vanskelig situasjon også for de som er sysselsatt. Sammenliknet med andre EU-land har Polen relativt lav sysselsetting og høy arbeidsledighet. I tredje kvartal 2006 var arbeidsledigheten i Polen på 13 prosent. Særlig utsatte er unge (28 prosent arbeidsledighet blant personer under 24 år), lavt utdannede (20 prosent blant personer med bare grunnskoleutdanning), samt kvinner og eldre arbeidstakere. Samtidig er det store regionale forskjeller, med høyest arbeidsledighet i nordlige og vestlige deler av landet (over 20 prosent). Den laveste arbeidsledigheten finner vi i de store byene – Warszawa, Krakow, Poznan – og omkringliggende områder. Med høy andel langtidsledige er en betydelig del av befolkningen ekskludert fra det ordinære arbeidsmarkedet. De høye ledighetstallene skjuler også en betydelig uformell sektor. I 2004 ble det anslått at så mange som 800 000 polakker hadde sin primære inntektskilde fra aktiviteter i den uformelle økonomien (Central Statistical Office of Poland 2005). Med nærmere 24,5 millioner i arbeidsstyrken (i alderen 16–64 år) ugjør det cirka 3 prosent av arbeidsstyrken (Central Statistical Office of Poland 2007).

Etter en periode med arbeidsledighet på rundt 20 prosent i 2002–2004, har arbeidsledigheten falt i hele perioden etter at Polen ble medlem i EU. I samme periode har det vært sterk vekst i polsk økonomi, samtidig som utvandringen har skutt fart. Eksisterende forskning er ikke helt entydig i forhold til hvordan arbeidsledigheten påvirker emigrasjon fra Polen. En kartlegging av sesongmigrasjon til Tyskland fra ulike

Figur 2.1 Antall registrerte emigranter og arbeidsledighet i Polen 1994–2006

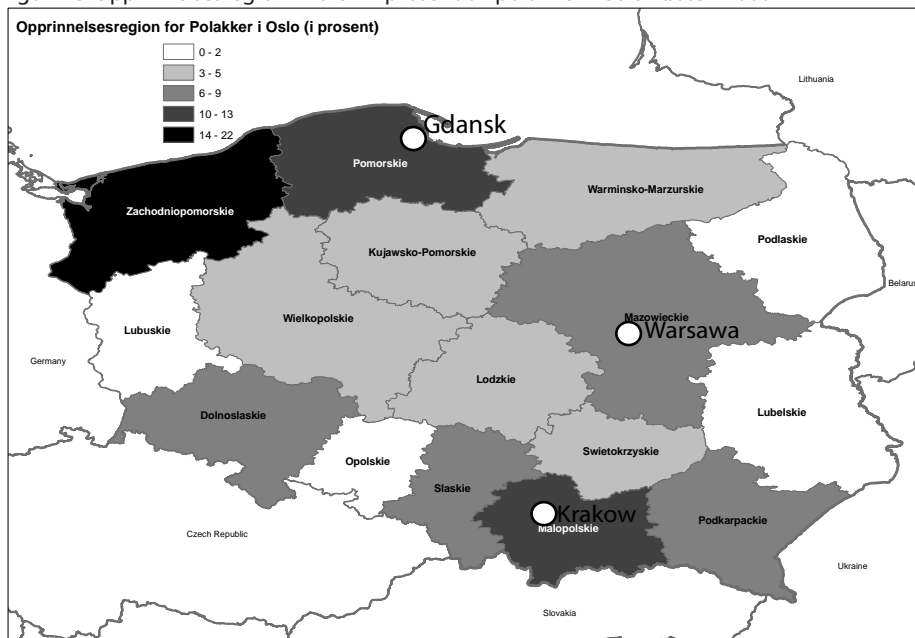


Figur 2.2 Arbeidsledighet og BNP-vekstrate i Polen 1994–2006



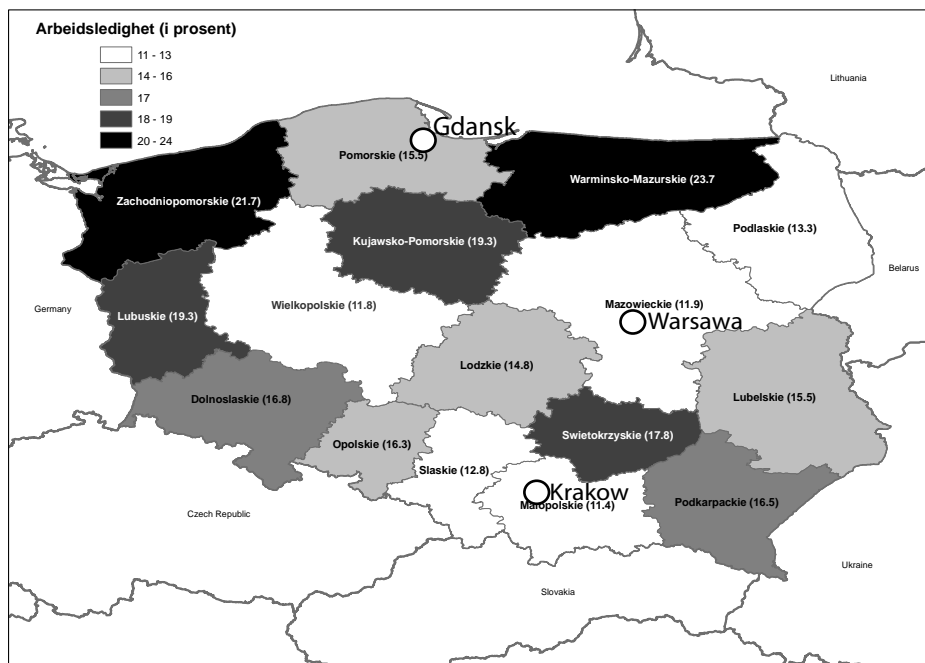
provinser (poviats) viste liten sammenheng mellom arbeidsledighet og antall emigranter, mens andre studier har funnet at migrasjon er direkte påvirket av svingninger i arbeidsledigheten (inter alia Fihel 2004 and 2006, Kaczmarczyk 2005, Jończy 2005).

Figur 2.3 Opprinnelsesregion i Polen. I prosent av polakker i Oslo høsten 2006



Høsten 2006 fantes det polakker fra alle regioner i Polen i Oslo, men noen fylker er langt vanligere som opprinnelsessted enn andre. En av fem polakker i Oslo kommer fra Zachodniopomorskie fylke, i det nordvestlige hjørnet av Polen. Dette er et forholdsvis lite fylke i befolkningsstørrelse (4,4 prosent av totalbefolkningen), men forholdsvis stort i areal (det femte største av 16 fylker). Andre steder hvor mange av polakkene i Oslo kommer fra, er områdene rundt de store byene Gdansk (Pomorskie fylke), Krakow (Malopolskie fylke), og Warszawa (Mazowieckie fylke). Fentifem prosent av polakkene i Oslo kommer fra en av disse fire regionene. Ifølge offisiell migrasjonsstatistikk peker ikke noen av disse regionene seg ut som fraflyttingsområder – Pomorskie, Malopolskie og Mazowieckie har positiv migrasjonsbalanse, mens Zachadniopomorskie har en svak utflytting (-1 per 1000). Ingen av disse områdene regnes som spesielt fattige i polsk sammenheng; mens Mazowieckie og Zachadniopomorskie er forholdsvis velstående områder (nummer 1 og 5 etter per capita disponibel husholdsinntekt), ligger Pomorskie og Malopolskie midt på treet (nummer 10 og 12 av 16 fylker) (Central Statistical Office of Poland 2006).

Figur 2.4 Arbeidsledighet i polske regioner.



Det er interessant å merke seg at den viktigste hjemstedsregionen for polakker i Oslo (Zachodniopomorskie) også har en av de høyeste arbeidsledighetstallene i Polen, med nesten 22 prosent arbeidsledighet ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (se kart i figur 2.4). Vi må imidlertid være forsiktige med å slutte at dette har hatt noen direkte påvirkning på migrasjonsbeslutningene, siden flertallet av polakkene i Oslo kommer fra regioner som har forholdsvis lave arbeidsledighetstall.

På regionsnivå finner vi altså ikke noen direkte sammenheng mellom høy arbeidsledighet og migrasjon til Norge. Om vi ser på individnivå, ser vi imidlertid en litt sterkere sammenheng. Blant polakkene som befant seg i Oslo høsten 2006, hadde i underkant av en firedel vært arbeidsledige i perioden før de reiste til Norge første gang. Andelen sysselsatte var høyest blant mennene, mens en forholdsvis stor andel av kvinnene var studenter i perioden før de reiste. Kvinnene er samtidig yngre enn mennene.

Byggenæringen i Polen ble særlig hardt rammet av den økonomiske krisen på 1990-tallet. I 1997 var 950 000 personer sysselsatt i byggenæringen. Fra 1998 sank aktiviteten betraktelig, og i 2004 var det bare 600 000 sysselsatte i denne sektoren. Denne trenden har først snudd i perioden etter EU-medlemskapet, og fra 2005 til 2006 ble det regis-

Tabell 2.1 Sysselsetting i perioden før første opphold i Norge. Polakker i Oslo, høsten 2006 (n=510)

Kjønn	Sysselsatte		Arbeidsledige	Student	Pensjon/ sykmeldt	
	Full tid	Deltid				
Menn	63%	6%	24%	3%	1%	100%
Kvinner	39%	9%	23%	20%	4%	100%

trert 100 000 flere sysselsatte innen byggenæringen. I 2007 meldes det om knapphet på byggarbeidskraft i Polen, og selv om det fortsatt er registrert 150 000 arbeidsledige bygningsarbeidere, antas det at den reelle ledigheten nå er langt lavere (Eldring og Trevena 2007). Utstrakt bruk av midlertidige ansettelse, uformelle arbeidskontrakter og store sesongvariasjoner har også bidratt sterkt til usikkerheten for polske bygningsarbeidere. Blant de som oppga å ha vært fulltids sysselsatt i perioden før avreise til Norge, oppga 29 prosent at de fryktet å miste jobben. Selv om 70 prosent mente at de fikk brukt sine kvalifikasjoner i jobben de hadde i Polen, var det bare halvparten som mente de var i stand til å forsørge seg selv og sine familier med det de tjente. Det er imidlertid verdt å merke seg at nær halvparten av de sysselsatte (45 prosent) hadde en fast stilling i Polen som de forlot. Tjue prosent oppga at de hadde midlertidige stillinger, 15 prosent var selvstendig næringsdrivende og ytterligere 15 prosent jobbet i det grå eller illegale markedet uten skriftlige kontrakter med sine arbeidsgivere.

Vi ser altså at arbeidsledige er noe overrepresentert blant polakkene som velger å reise til Norge, selv om flertallet hadde arbeid i Polen da de valgte å reise ut. Av disse var det noen som var bekymret for at de kunne miste jobben, men for mange ser det ut til at det lave lønnsnivået i Polen har vært en viktig årsak til at de har reist ut.

Lønnsforskjeller mellom Polen og Norge

Med en av verdens høyeste BNP per capita er Norge et attraktivt destinasjonsland for migranter. Forskjellene i lønns- og inntektsnivå er en sentral drivkraft bak den nye arbeidsmobiliteten fra Polen til Norge. Utsikten til å tjene bedre var den grunnen de aller fleste migrantene oppga som årsaken til at de valgte å reise til Norge.

Ifølge tall fra Eurostat har lønnsnivået i Norge de siste årene ligget tre ganger høyere enn i Polen, selv etter at vi justerer for forskjeller i prisnivå (se tabell 2.2). Det er verdt å merke seg at forskjellene er spesielt store i byggebransjen (3,23 ganger høyere justert for prisnivå). For våre respondenter var timelønna i nåværende jobb i Norge langt høyere enn i siste jobb i Polen (for menn var median timelønn 5,6 ganger høyere i Norge, mens kvinnene tjente 8,3 ganger mer i timen enn de gjorde i siste jobb hjemme). Men hvis vi justerer for prisnivå, blir forskjellene langt mindre; ved å bruke

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig brutto årsinntekt i Norge og Polen, i PPP (kjøpekraftsjustert)

	1998	1999	2001	2004	2005
Gjennomsnitt for alle bransjer, unntatt jordbruk, fiskeri, og private hushold med ansatte					
Polen	7 628	10 088	11 533	11 992	10 463
Norge	25 588	26 394	28 475	30 531	30 957
Bygg					
Polen	7 676	9 899	10 495	10 785	8 870
Norge	24 088	24 887	26 482	28 164	28 661
Helse og sosial					
Polen	5 951	7 551	8 611	9 358	8 259
Norge	21 834	22 469	23 779	25 947	26 425

Kilde: Eurostat

IMFs kjøpekraftsjusterte vekslingsrater for 2006, finner vi at polske menn tjener 2,3 ganger mer i Norge enn de gjør i Polen, mens kvinnene tjener 3,5 ganger mer.⁵ Når kvinnene her tilsynelatende står fram som lønnsvinnere når vi sammenlikner timelønn, må dette sees i forhold til at svært mange kvinner oppgir at de arbeider få timer i uka, særlig blant dem som arbeider i renhold. Mennene kompenserer imidlertid for den forholdsvis lave lønnsforskjellen ved å arbeide ekstra lange dager. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7: Lønns- og arbeidsvilkår.

Her er det særlig to ting det er verdt å merke seg. For det første ser vi at polske menn som arbeider i byggebransjen kun tar ut to tredjedeler av de lønnsforskjellene som finnes mellom Polen og Norge. Mens bygningsarbeidere i Norge tjener 3,23 ganger mer enn i Polen (prisjustert) ifølge Eurostat, tjener polakker som kommer til Norge kun 2,3 ganger mer enn de gjorde hjemme. Disse lønnsforskjellene diskuterer vi videre i kapittel 7. Videre ser vi at arbeid i Norge er mye mer lønnsomt dersom man kan ha hoveddelen av utgiftene sine i Polen. Migrantene har ulike strategier for å håndtere dette. Mange foretrakk å kjøre bil til og fra Norge, slik at de kunne bringe med seg så mye mat som mulig hjemmefra, andre fortalte at familier eller venner gikk sammen om et «rotasjonssystem», der ulike personer reiste hjem til Polen for å handle etter et fast skjema.

⁵ Median timelønn i siste jobb i Polen: Menn 7 PLN, kvinner 5 PLF – Implied PPP conversion rate 2006: 1,823. Median timelønn i Norge: Menn 90 NOK, kvinner 100 NOK - Implied PPP conversion rate 2006: 10,339

Kjedemigrasjon og transnasjonale nettverk

Internasjonal migrasjonsforskning har vist at forskjeller i lønns- og inntektsnivå er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for arbeidsmobilitet i stor skala (Massey et al 2005), og at sannsynligheten for å flytte til et bestemt vertsland øker jo flere landsmenn som allerede bor i det landet (Barth et al. 2004). At andre har «gått opp løypa» før en selv 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. Migrasjonen til Norge fra Polen ville mest sannsynlig ikke utviklet seg på den måten den gjorde etter EU-utvidelsen dersom det ikke allerede fantes etablerte migrasjonsnettverk mellom Polen og Norge.

Under den politiske krisen i Polen på 1980-tallet fikk mange forfulgte medlemmer av Solidartet-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 en relativt stor polsk diaspora i Norge, og mange polakker 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 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.

3 Demografi og tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge

Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

I 2006 ble det innvilget 54 785 arbeidstillatelser – inkludert fornyelser – til personer fra de nye EU-landene. Av disse ble 38 693, eller 71 prosent, gitt til polakker. Av disse igjen ble 3387 innvilget av Oslo politidistrikt. Hvis vi også regner med politidistriktene Asker og Bærum, Follo og Romerike, så ble 7104 – eller 18 prosent av alle arbeidstillatelser til polakker i 2006 – innvilget i Oslo-området.⁶

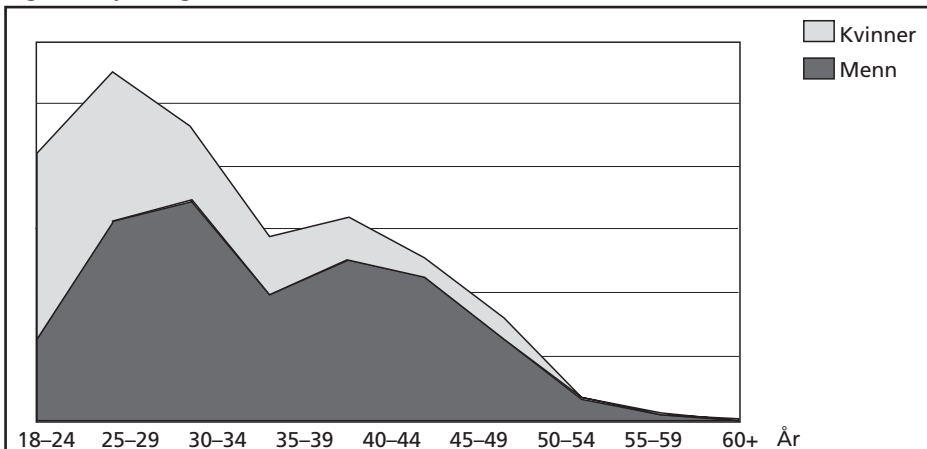
På landsbasis ble 17 prosent av de «polske» tillatelsene gitt til kvinner, mens i Oslo-området utgjorde tillatelsene til kvinner bare 13 prosent. Utover antall, varighet og kjønn er det lite informasjon om arbeidsinnvandrene å hente i statistikken over innvilgede tillatelser. Vi vet dessuten at mange arbeidsmigranter ikke blir registrert, enten fordi de kommer tjenestevei eller fordi de oppholder seg eller jobber illegalt i Norge. Utvalget i Fafos arbeids- og levekårsundersøkelse gir derfor et mer representativt bilde av polakkene i Oslo-området. Først vil vi ta for oss noen enkle demografiske kjennetegn ved de polske migrantene i Oslo – som kjønn, alder og familiesituasjon, før vi går videre til hvilke bransjer de jobber i, hva slags tilknytningsform de har til sine arbeids- og oppdragsgivere og hva slags utdanningsnivå de har.

Kjønn, alder og familiesituasjon

Kvinnene utgjør om lag en firedel (26 prosent) av polakkene i Oslo. Dette er en betydelig høyere andel enn det som kommer fram i statistikken over registrerte tillatelser både på landsbasis (17 prosent) og i Oslo-området (13 prosent) (Kilde: UDI). Det er imidlertid ikke noen motsetning mellom våre tall og UDIs statistikk. Som vi skal se i kapittel fire, skyldes den lave andelen kvinner i de offisielle tallene at en langt større andel kvinner enn menn jobber illegalt uten oppholdstillatelse i Norge, og derfor faller ut av den offisielle statistikken. Av de som oppgir at de har registrert seg for arbeidstillatelse hos politiet, er kun 12 prosent kvinner, ifølge våre tall. Dette stemmer godt med at det 13 prosent kvinner i UDIs statistikk.

⁶ Her må vi ta høyde for at ikke alle jobber og oppholder seg i samme område som der de fikk innvilget sin arbeidstillatelse.

Figur 3.1 Kjønn og alder (n=510)



Polakkene i Oslo er en relativt ung gruppe, med en gjennomsnittsalder på 34 år (her er ikke eventuelle barn under 18 år medregnet). Mennene er i snitt ti år eldre enn kvinnene (37 mot 27 år). Over halvparten av polakkene i Oslo er under 35 år, og i denne gruppen er det omtrent like mange menn som kvinner. Blant de mellom 35 og 45 utgjør kvinnene rundt en firedel, mens kvinneandelen reduseres til 16 prosent for de over 45 år.

Ettersom mennene i snitt er noe eldre enn kvinnene, er det ikke overraskende at flere av dem er gift eller samboende. Mennene er også forskjellig fra kvinnene ved at de oftere har reist fra partneren sin i Polen (tre firedeler av gifte menn mot én firedel av gifte kvinner har partneren sin i Polen). Men siden de ugifte utgjør en stor gruppe blant kvinnene, bor flertallet av de polske kvinnene *ikke* sammen med partner i Norge (59 prosent).

Polakker topper allerede statistikken over antall familieinnvandrere til Norge. Tolv prosent av alle innvilgede familieinnvandringstillatelser gikk til polske søkere i 2006 (Utlendingsdirektoratet 2007), og det er grunn til å tro at dette vil fortsette i årene som kommer. Av de som har sine partnere i Polen, oppgir 40 prosent at de tror at disse i nær framtid vil komme til Norge for å bo sammen med dem.

Flertallet av polakkene i Oslo bor ikke sammen med barn i husholdet (verken i Polen eller i Norge). En stor gruppe er relativt unge og uetablerte, men det er også en del litt eldre menn, der barna kan tenkes å ha forlatt husholdet. I overkant av en tredjedel av polakkene har barn i husholdet i Polen, mens 6 prosent har barn i Norge. Igjen har vi store kjønnsforskjeller; siden mennene oftere er gift, er det også flere i denne gruppen som har barn (46 prosent mot 32 prosent av kvinnene). Kvinner som har barn, har imidlertid oftere barna med seg til Norge (42 prosent mot 7 prosent av menn med barn).

Mens kvinnene ofte er uetablerte eller bor sammen med sine familier her i Norge, er de polske mennene gjennomgående eldre, og har i større grad reist til Norge uten familien. Våre data viser imidlertid at mange har mer eller mindre konkrete planer om at også familien skal komme til Norge etter hvert.

Et kjønnsdelt arbeidsmarked

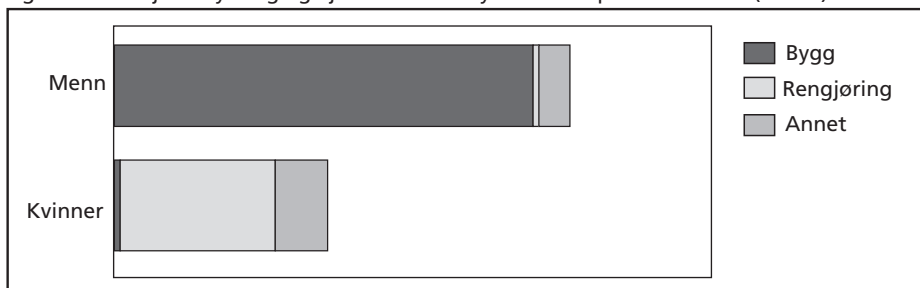
Arbeidsmarkedet for polakker i Oslo er ekstremt kjønnsdelt. Nesten alle polske menn i Oslo-området er ansatt i byggebransjen, mens nesten tre av fire kvinner arbeider med rengjøring. For gruppen som helhet, uavhengig av kjønn, er det 64 prosent som jobber i bygg, 24 prosent som jobber i rengjøring og 13 prosent som jobber i andre bransjer. På landsbasis vet vi at mange polakker også jobber innen jordbruk og industri, men dette er det lite av i Oslo. De siste årene har vi hatt en rekordhøy aktivitet i bygge- og anleggsnæringen i Norge, med stort behov for arbeidskraft. Men dette har ikke ført til en tilsvarende vekst i den registrerte sysselsettingen, noe som kan tilskrives økt bruk av utenlandsk arbeidskraft etter EU-utvidelsen (Ødegård 2007).

Blant kvinnene jobber flertallet for private husholdninger. Mennene jobber innenfor alle deler av byggebransjen, men også blant dem er det en del som yter tjenester til private hushold. Velstandsøkning og et mer likestilt arbeids- og familieliv i Norge har gjort at en del av det arbeidet som tradisjonelt har blitt utført innenfor familien nå blir satt ut til migrantarbeidere. På denne måten bidrar polske kvinner (og andre innvandrerkvinner) til økt yrkesdeltakelse blant norske kvinner, ved å overta mye av de typiske kvinneoppgavene i hjemmet. Mens polske kvinner vasker og i noen tilfeller passer barn, jobber polske menn med oppussing, bygg og reparasjon. Husholdningsmarkedet er i svært liten grad regulert, og det meste arbeidet gjøres svart. Dette er for så vidt ikke nytt i Norge, men økt tilgang til billig østeuropeisk arbeidskraft har antakelig ført til kraftig økning i omfanget av denne typen arbeid.

En firedel av kvinnene jobber innen andre bransjer enn rengjøring, mens bare syv prosent av mennene jobber med noe annet enn bygg. For kvinnene kan det være snakk om arbeid i helsevesenet eller i barnehager og med privat barnepass, mens det for mennene kan være snakk om ulike serviceyrker (transport, mekaniker osv).

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet må sees som et uttrykk for hvilke jobber polakker som kommer til Oslo har mulighet til å ta, og ikke nødvendigvis som et uttrykk for preferanser fra arbeidstakernes side. Mange ga uttrykk for frustrasjon over manglende muligheter til å bruke utdanning og kompetanse fra Polen, særlig blant de som arbeidet innenfor rengjøring. Overgangsreglens krav om fulltids arbeidskontrakt ser ut til å ha særlige konsekvenser for de polske kvinnene som kommer til Norge. Med en forholdsvis høy terskel for å få lovlig opphold og arbeidstillatelse, opplever mange av kvinnene at

Figur 3.2 Bransjetilknytning og kjønn. Andel av yrkesaktive polakker i Oslo (n=454)



de har få alternativer til illegalt arbeid innenfor renhold. Omfattende bruk av deltidsstillinger i helsevesenet og i barnehager kan også tenkes å legge hindringer i veien.

Ettersom bransje og kjønn i så stor grad overlapper, betyr det at når vi i statistiske analyser presenterer forskjeller mellom de to bransjene, vil dette i stor grad også reflektere forskjellene mellom menn og kvinner. Følgelig vil vi i store deler av rapporten bruke (kvinner i) rengjøring og (menn i) byggebransjen som indikator for både kjønn og bransje.

Arbeidsinnvandring og tjenstemobilitet

Norske bedrifter som ønsker å benytte utenlandsk arbeidskraft står overfor flere ulike måter å rekruttere eller bruke arbeidskraft fra de nye EU-landene på. Hovedskillet går mellom hvorvidt bedriftene velger å *ansette* individuelle arbeidsinnvandrere eller om de *kjøper inn tjenester* som innebærer bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Bedriftene kan selvsagt bruke flere av alternativene samtidig. Det er i utgangspunktet fire ulike måter å rekruttere arbeidsmigranter på (Ødegård 2007):

1. Ansette arbeidssøkere i egen virksomhet i tråd med de norske overgangsreglene. I henhold til overgangsordningene må arbeidstakere ha avtale om fulltids arbeid med norsk lønn for å få oppholdstillatelse⁷.
2. Leie inn arbeidskraft fra utleiefirma. Hvis arbeidstakeren er ansatt i en norsk virksomhet, gjelder overgangsreglene (omtalt i første punkt). Hvis man leier inn fra et utenlandsk utleiefirma, regnes arbeidstakerne som utstasjonerte/utsendte (se neste punkt).

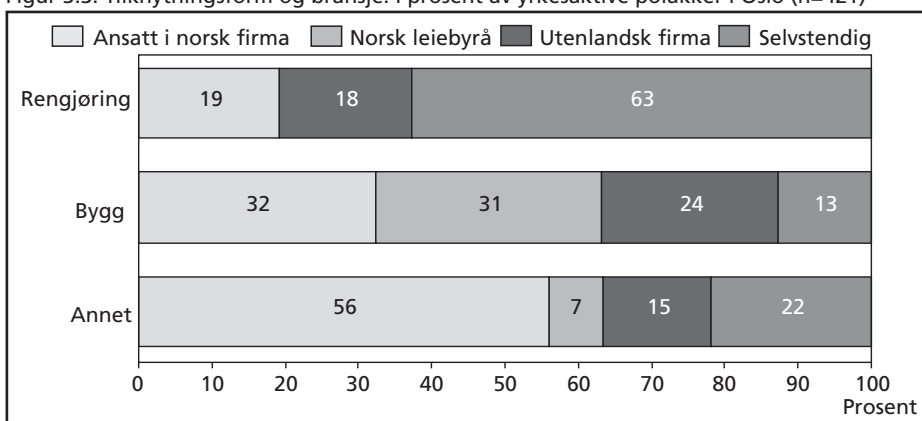
⁷ Overgangsordningene må avvikles seinst 1. mai 2009. Når disse avvikles, vil det ikke være noen krav om arbeidstid eller lønn knyttet til oppholdstillatelsen.

3. Engasjere underentreprenører fra de nye medlemslandene som har med seg egen arbeidskraft på oppdrag i Norge. Disse arbeidstakerne regnes da som utstasjonerte/utsendte arbeidstakere. Her er det ingen krav til norsk lønn, med mindre bedriften har inngått en tariffavtale eller er omfattet av et vedtak om allmenngjøring, slik tilfellet er i byggebransjen.
4. Engasjere enmannsfirma/selvstendig næringsdrivende fra nye medlemsland. Utenlandske foretak med næringsvirksomhet i Norge har registreringsplikt i Foretaksregisteret.

Polske migranter som jobber i Norge kan altså være 1) direkte ansatt i norsk virksomhet, 2) innleid via norsk utleiefirma, 3) utstasjonerte arbeidere ansatt i polsk virksomhet eller 4) selvstendige. Ifølge regelverket regnes de to første gruppene som individuelle arbeidsinnvandrere, mens de to siste gruppene regnes som tjenesteytere. Det er imidlertid ikke gitt at det er samsvar mellom regelverk og hvordan migrantene vil kategorisere seg selv. Mange som oppgir at de jobber selvstendig har ikke registrert seg i Foretaksregisteret, og en del burde ifølge regelverket antakelig regnes som ansatte selv om de ikke har lovlige arbeidskontrakter eller er registrert som arbeidsinnvandrere.

Hvilke tilknytningsformer som er mest utbredt, varierer mellom de ulike bransjene. Innen rengjøring jobber mer enn seks av ti som selvstendige. Her er det viktig å påpeke at «selvstendig» i denne sammenhengen ikke nødvendigvis betyr at de har et registrert enkeltpersonforetak. Her betyr det kun at man selger sine tjenester uten å ha en arbeidsgiver. De resterende renholderne fordeler seg ganske likt mellom ansettelse i norske og utenlandske virksomheter. Norske utleiebyråer ser ikke ut til å være særlig aktive i denne bransjen. I byggebransjen er bildet ganske annerledes og mer sammensatt. Her er det bare 13 prosent som jobber selvstendig, mens over halvparten jobber i enten norske virksomheter eller norske leiebyråer. En firedel er ansatt i utenlandske

Figur 3.3: Tilknytningsform og bransje. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=421)



virksomheter og jobber som utstasjonerte arbeidere i Norge⁸. For de aller fleste er det snakk om polske virksomheter som leier ut sine ansatte, utfører oppdrag for hushold eller bedrifter, eller fungerer som kontraktører for norske virksomheter. Utstrakt bruk av underentrepriser og innleid arbeidskraft er vanlig i byggebransjen, og ikke noe nytt fenomen etter EU-utvidelsen. Sentralisering og konsentrasjon, med få og store entreprenørbedrifter og lange kjeder av underleverandører, er en internasjonal trend innen byggebransjen, og denne organisasjonsformen har bidratt til å lette mobiliteten over landegrensene (Ødegård m.fl. 2007). Med EU-utvidelsen har både antallet tilbydere i dette tjenestemarkedet og priskonkurransen mellom dem økt betraktelig. Denne typen arbeidsorganisering er dessuten velkjent for polske arbeidstakere og bedrifter. I Polen er bygge- og anleggsvirksomhet svært sesongavhengig, og omfanget av atypiske ansettelser er stort. Mange arbeidsgivere foretrekker å hyre inn arbeidskraft på midlertidige oppdrag og i form av enkeltmannsbedrifter (Eldring og Trevena 2007).

De som jobber i andre bransjer enn rengjøring og bygg er en mer sammensatt gruppe. Totalt er dette bare snakk om 12 prosent av de yrkesaktive polakkene i Oslo-området, og her finner vi blant annet butikkmedarbeidere, bartendere, mekanikere, sjåfører, sykepleiere og barnehagepersonell. I denne gruppen finner vi en større andel som er direkte ansatt i norske virksomheter enn i de to dominerende bransjene.

Utdanning som ikke alltid gir uttelling

Kompetanse er et tilbakevendende tema i diskusjonene om arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen. Polen har et relativt høyt utdanningsnivå og godt kvalifisert arbeidskraft, og både arbeidsgivere og myndigheter i Norge har lagt vekt på behovet for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Hvis vi for eksempel ser på utdanningsnivået blant sysselsatte i byggenæringen i Polen, er sammensetningen ganske lik den vi finner blant de som jobber i tilsvarende virksomhet i Norge (Eldring og Trevena 2007). Samtidig kan det hevdes at Norge først og fremst vil være attraktivt for lavkvalifiserte arbeidsinnvandrere, på grunn av en sammenpresset lønnsstruktur der ufaglært arbeid betales godt, og siden kompetansekrevende arbeid gir lavere uttelling sammenliknet med mange andre europeiske land.

Spørsmålet om kompetanse er ikke bare viktig for norske bedrifter som bruker polsk arbeidskraft. For Polen er det et spørsmål om emigrasjonen fører til «brain drain», ved at den kompetente arbeidskraften forlater landet. I et internasjonalt perspektiv kan

⁸Noen av disse kan være utleid via polske bemanningsfirma, men disse er vanskeligere å identifisere enn de som jobber via norske bemanningsbyråer. Alle utstasjonerte arbeidstakere er derfor slått sammen uavhengig av om deres arbeidsgiver er et bemanningsfirma eller et byggefirma.

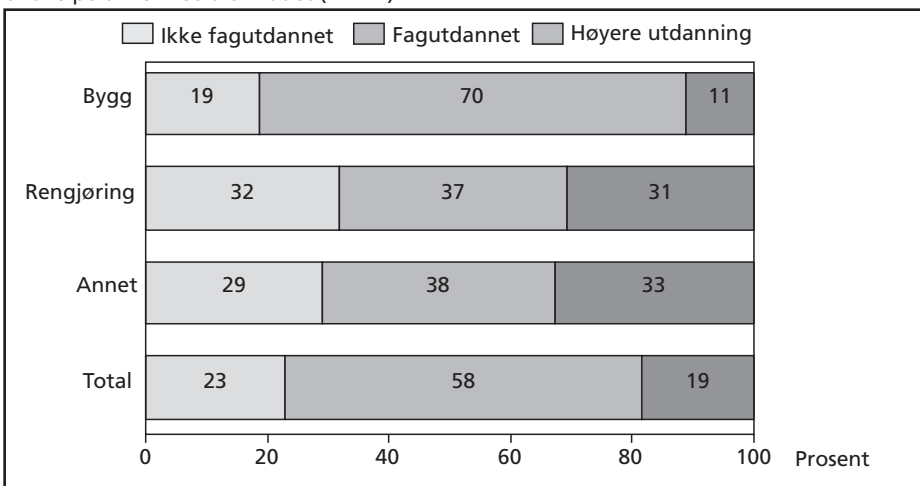
det også være relevant å spørre seg om migrasjon kan fører til såkalt «brain waste» – at kompetanse fra øst sløses bort på lavkvalifisert og mindre produktivt arbeid i vest.

I undersøkelsen spurte vi om respondentenes høyeste fullførte utdanning, og de ble i ettertid plassert i gruppene «ikke fagutdannet», «fagutdannet» og «med høyere utdanning». De som her er kategorisert som «ikke fagutdannet» kan godt ha fullført videregående skole allmennfaglig retning. At de ikke er fagutdannet betyr at de ikke har noe fagbrev eller fullført høyere utdanning. De som er faglærte har enten et fagbrev fra to- til fireårig yrkesskole eller fireårig «yrkesteknisk» utdanning. Disse utdanningene kan påbygges med teknisk fagskole eller liknende. Alle elever som tar yrkesfaglig utdanning avlegger eksamen med en praktisk og en teoretisk del, basert på nasjonale standarder. Bestått eksamen dokumenteres med et statlig diplom. Fagarbeideren kan også be om å få et tilleggsdokument på engelsk som gir detaljerte opplysninger om hva slags skole man har gått på, hvilke fag man har hatt, hvilke yrker utdanningen kvalifiserer for, andel praksis og teori med mer (Eldring og Trevena 2007).

Her har vi tatt for oss sammenhengen mellom bransje i Norge og utdanningsnivå fra Polen. Vi vil imidlertid understreke at vi ikke vet om de har fagbrev innenfor det yrket de faktisk jobber i her i Norge.

Totalt er det 19 prosent som har høyere utdanning, 58 prosent har fagutdanning og 23 prosent er ufaglærte. Utdanningsnivået varierer en del mellom bransjene. Innenfor bygg er andelen faglærte høyest, med 70 prosent, og andelen med høyere utdanning lavest, med bare 11 prosent. Dette er omtrent den samme fordelingen som vi finner innenfor polsk byggenæring, ifølge arbeidskraftsundersøkelsen (tredje kvartal 2006). Hvis vi kun ser på denne bransjen og sammenlikner personer med ulik tilknytningsformer til sine arbeids- og oppdragsgivere, ser vi at andelen faglærte er relativt jevnt

Figur 3.4 Personer med fagutdanning og høyere utdanning, etter bransje. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo området (n=447)



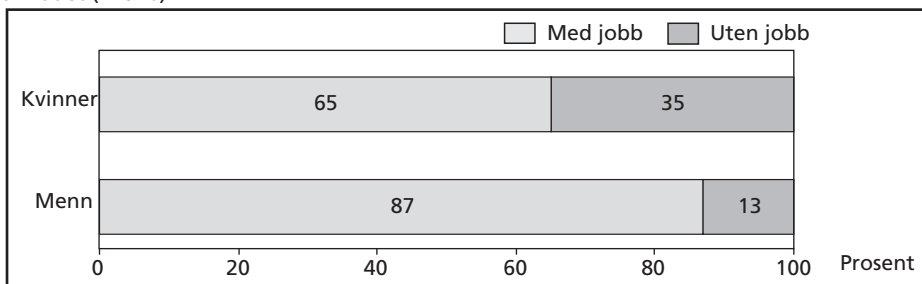
(og høyt) fordelt blant de som er ansatt i norske virksomheter (74 prosent), norske utleiebyråer (78 prosent) og selvstendige (73 prosent). Blant de utstasjonerte er andelen faglærte noe lavere (55 prosent). Samtidig er andelen høyt utdannede litt høyere blant de utstasjonerte. Blant kvinnene som jobber i rengjøring er andelen faglærte mye lavere (37 prosent), og basert på mer kvalitativ informasjon under feltarbeidet, hadde disse ofte fagutdanning i andre yrker enn rengjøring. I denne gruppen finner vi også flere med høyere utdanning (31 prosent) og uten fagutdanning (32 prosent). Blant de som jobber i andre bransjer er sammensetningen ganske lik som innen rengjøring.

Det er lite som tyder på at polakker med høyere utdanning får uttelling for sin utdanning i det norske arbeidsmarkedet. De aller fleste høyt utdannede jobber innen bygg, rengjøring og ufaglærte service- og omsorgsykker. Dette må kunne kalles en form for «brain waste», eller sløsing med kompetanse, og ser ut til å være mer utbredt for kvinner enn for menn.

Arbeidsinnvandrere uten arbeid

Innvandrere fra Polen blir gjerne omtalt som arbeidsinnvandrere, og mange vil kanskje bli noe overrasket over at en betydelig andel av polakkene i Oslo-området er enten arbeidssøkende eller utenfor arbeidsstyrken; på intervju tidspunktet oppga hele 18 prosent⁹ at de var uten jobb eller inntektsbringende arbeid i Norge. Da vi designet denne undersøkelsen, hadde vi primært arbeidsinnvandrere i tankene, og det falt oss ikke inn å utforme undersøkelsen for å få informasjon om de som er arbeidsledige eller utenfor arbeidsstyrken. Det er derfor forholdsvis begrenset hva vi kan si om denne gruppen. Blant annet kan vi ikke gi noe presist estimat av arbeidsledighet som sådan, da vi ikke

Figur 3.5 Personer med og uten inntektsgivende arbeid og kjønn. I prosent av polakker i Oslo området (n=510)



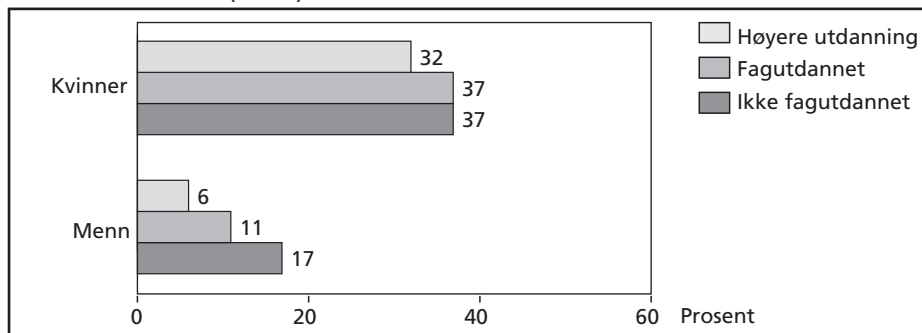
⁹Denne gruppen kan ha blitt noe overrepresentert gjennom feltarbeidet, siden de som ikke er yrkesaktive kan tenkes å ha bedre tid til å delta i intervju, sammenliknet med de som arbeider mye overtid.

har informasjon om blant annet hvem som er aktivt jobbsøkende. Vi vet imidlertid at rundt halvparten av de som ikke var yrkesaktive på intervjudispunktet, har hatt jobb i Norge tidligere (ca 8 prosent av alle polakker), mens resten aldri hadde hatt arbeid i Norge. Noen kommer på grunn av studier, andre for å bo sammen med en polsk eller norsk ektefelle, men de fleste oppgir at de ønsker en jobb¹⁰. Undersøkelsen indikerer at det er en ikke ubetydelig gruppe polakker som er arbeidsledige også i Norge. Det er imidlertid lite som tyder på at dette er et utslag av «velferdsturisme». Kun 7 prosent av de som ikke er sysselsatte oppgir at de noen gang har mottatt sosialhjelp eller arbeidsledighetstrygd i Norge.

Kvinnene er overrepresentert blant de som ikke har inntektsbringende arbeid. En av tre polske kvinner i Oslo har ikke inntektsbringende arbeid – mot 11 prosent av polske menn. Selv om kvinnene kun utgjør 26 prosent av polakkene i Oslo, utgjør de halvparten (48 prosent) av polakker uten inntektsbringende arbeid. Selv om mange kvinner kommer til Norge og bor sammen med en partner, kan ikke de store forskjellene mellom menn og kvinner i yrkesdeltakelse forklares utelukkende med dette, da single kvinner har like lav yrkesdeltakelse som de som bor med en partner (henholdsvis 38 og 44 prosent). Blant de som har ektefelle i Polen er det imidlertid svært få, både menn og kvinner, som blir i Norge til tross for at de ikke har arbeid.

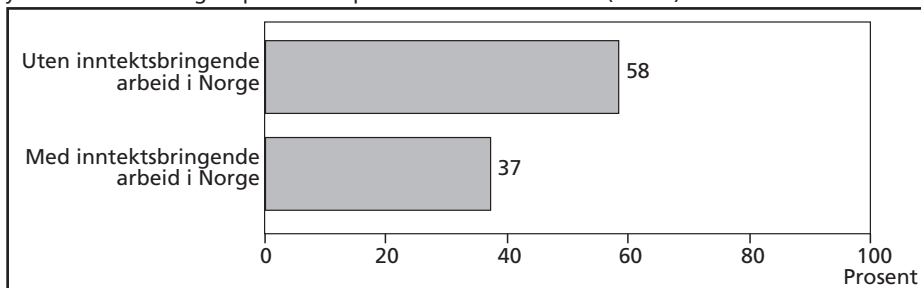
Blant kvinnene ser ikke yrkesdeltakelsen ut til å være påvirket av utdanning i særlig grad (se figur 3.6). Blant polske menn ser vi imidlertid en sterkere effekt; 17 prosent av menn uten fagutdanning er uten arbeid, mot kun 6 prosent av menn med høyere utdanning.

Figur 3.6 Personer uten inntektsbringende arbeid, etter kjønn og utdanning. I prosent av polakker i Oslo området (n=510).



¹⁰De norske overgangsreglene åpner opp for at personer fra de nye EU landene kan oppholde seg i Norge i inntil 6 måneder som arbeidssøkere.

Figur 3.7 Personer som tror det blir vanskelig å få jobb om de reiser tilbake til Polen, etter yrkesaktivitet i Norge. I prosent av polakker i Oslo området (n=510).



Det er verdt å merke seg at de som ikke har inntektsgivende arbeid i Norge, oftere var arbeidsledige i Polen også. Av de uten inntektsbringende arbeid var det kun 43 prosent som arbeidet enten deltid eller heltid i Polen måneden før de kom til Norge, sammenliknet med 68 prosent av de med inntektsbringende arbeid. De som ikke er yrkesaktive i Norge er også mer bekymret for egne muligheter til å få jobb om de skulle vende tilbake til Polen. Trettisyv prosent av polakkene i Oslo tror det vil være svært eller ganske vanskelig å få jobb om de reiser tilbake til Polen i dag. Men blant polakker som ikke har inntektsgivende arbeid i Norge, mener hele 58 prosent at de kan få problemer med å få jobb i hjemlandet.

4 Kortvarig gjestearbeid eller permanent innvandring?

Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

Arbeidsinnvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. Før innvandringsstoppen i 1975 kom det en stor gruppe såkalte fremmedarbeidere. Den gang var både myndighetene og innvandrerne selv innstilt på at de skulle reise hjem igjen etter en periode, men de fleste reiste ikke hjem. Etter hvert kom familiene etter, og pakistanerne som kom på begynnelsen av 1970-tallet og deres etterkommere utgjør nå den største etniske minoritetsgruppen i Norge. Samtidig har vi hatt et åpent nordisk arbeidsmarked i nesten hele etterkrigsperioden. Svensker som i perioder har kommet i stort antall for å jobbe i Norge, har kommet og gått i takt med svingende konjunkturer. Hvorvidt polakkene og de andre østeuropeiske arbeidsinnvandrerne vil gjøre som pakistanerne og slå seg ned permanent, eller som svenskene og reise hjem når konjunkturerne peker nedover, vil ha avgjørende betydning for hva slags arbeidsmarkeds- og integreringspolitiske virkemidler Norge bør møte den nye situasjonen med.

Spørsmålet om hva som er et akseptabelt og rimelig lønnsnivå for utenlandske arbeidstakere, har stått sentralt i diskusjonene om arbeidsmobiliteten etter EU-utvidelsen. I den politiske debatten om hva slags lønn og rettigheter arbeidsinnvandrere skal ha i Norge, hviler de ulike argumentene til dels på ulike oppfatninger om hva slags mobilitet vi står ovenfor. Argumentet for at arbeidsmigranter kan få lavere lønn enn nordmenn, er gjerne basert på en antakelse om at de er her på kortvarige opphold og at pengene skal brukes i Polen, hvor et betydelig lavere kostnadsnivå gjør at pengene varer mye lenger. I et slikt perspektiv vil mange oppfatte det som rimelig at de tjener litt dårligere enn arbeidstakere som er bosatt i Norge.

Argumentene for at arbeidsinnvandrere skal behandles likt med andre arbeidstakere kan ha ulike begrunnelser, blant annet hensynet til lønnsutviklingen i Norge og prinsippet om lik lønn for likt arbeid. Tar man hensyn til migrantenes egen situasjon, blir det dessuten mer problematisk å forsvare at de behandles som annenrangs arbeidstakere med dårligere vilkår dersom de lever og bor i Norge over en lengre periode, har sine liv og sine utgifter her og er en mer permanent del av den norske arbeidsstyrken og det norske samfunnet.

Det er en utbredt oppfatning at det er et klart skille mellom arbeids- og tjenestemobilitet med hensyn til varighet. Mens tjenestemobilitet skal være knyttet til avgrensede

kortvarige oppdrag, er det mer nærliggende å tenke seg at arbeidsinnvandrere som ansettes i norske virksomheter går inn i det ordinære norske arbeidsmarkedet for en lengre periode. Men det er i dag ingen tidsbegrensning på hvor lenge man har lov til å arbeide som utstasjonert i Norge, og det er derfor ikke sikkert at denne antakelsen stemmer med virkeligheten. I det videre skal vi derfor se nærmere på oppholdets varighet, både hvor lenge polakkene har vært her og hvilke framtidsplaner og tidsperspektiver de har, med særlig oppmerksomhet på forskjellen mellom arbeids- og tjenestemobilitet.

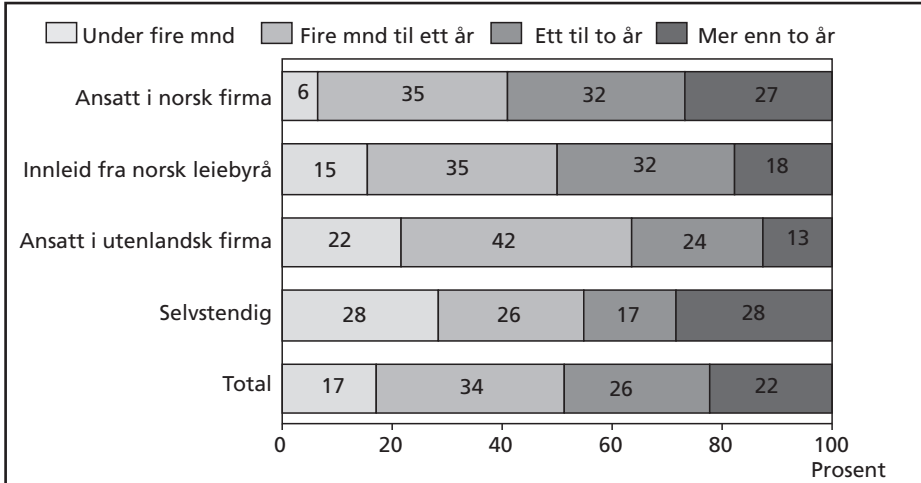
De fleste har jobbet en stund i Norge

I 2006 ble det, som tidligere nevnt, innvilget over 50 000 tillatelser til arbeid for personer fra de nye østeuropeiske medlemslandene i EU. Ifølge UDIs statistikk var 42 prosent av tillatelsene som ble gitt i 2006 kortvarige tillatelser av tre måneders varighet. Selv om andelen tillatelser av lengre varighet blir stadig større, virker det ut fra den offisielle statistikken likevel som om en stor del av migrantene er her på relativt korte opphold. Våre data tyder imidlertid på at dette ikke nødvendigvis samsvarer med hvor lenge de faktisk er i Norge. Oppholdstillatelser kan fornyes, og ikke alle reiser ut av landet når oppholdstillatelsene løper ut. Disse tillatelsene omfatter alle aktuelle bransjer. Dersom de kortvarige tillatelsene hovedsakelig representerer tillatelser til arbeid i jordbruket der sesongarbeidet har vært godt innarbeidet gjennom flere år, er det ikke sikkert at dette mønsteret gjelder i Oslo-området, hvor polakkene jobber i andre bransjer.

Undersøkelsen viser at når vi ser på Oslo-området – og sesongarbeidere i jordbruket dermed holdes utenfor – så er det forholdsvis lite såkalt «svingdørmigrasjon»; det vil si personer som kommer tilbake år etter år og jobber en kort periode i Norge og jobber i Polen resten av året. Av alle polakkene i Oslo-området er det bare 14 prosent som har ett eller flere arbeidsopphold i Norge bak seg før sitt nåværende opphold. Disse såkalte «returmigrantene» skiller seg ikke nevneverdig fra de andre i utvalget. Det mest vanlige mønsteret er at når de først har kommet til Norge, jobber de aller fleste så å si hele året her i landet, men med lengre ferier i Polen. Dette mønsteret gjelder også for de utstasjonerte.

Hvis vi ser på når de ankom Norge for første gang, finner vi at 20 prosent kom allerede før EU-utvidelsen 1. mai 2004, mens 26 prosent kom etter 1. august 2006, altså i løpet av de siste fire månedene før undersøkelsen ble gjennomført. Femtifire prosent hadde ankommet i perioden mellom 1. mai 2004 og 1. august 2006. Men de har ikke nødvendigvis jobbet i Norge i hele perioden siden de kom hit første gang. Vi har derfor spurt folk om hvor mange måneder de har jobbet i Norge hvert år siden de ankom første gang.

Figur 4.1. Antall måneders sammenlagt arbeidsopphold i Norge etter tilknytningsform. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo området høsten 2006 (n=401)



Flertallet av polakkene i Oslo har allerede jobbet i Norge en stund. Rundt halvparten hadde jobbet i Norge i mer enn tolv måneder til sammen på intervju tidspunktet (se figur 4.1). De som er ansatt direkte i norske virksomheter har i snitt jobbet lenger i Norge enn de som er ansatt i norske utleiefirmaer. Disse igjen har jobbet lenger enn dem som er ansatt i utenlandske virksomheter og de som er selvstendige. Det er likevel ikke slik at de utstasjonerte arbeidstakerne i hovedsak er her på kortvarige oppdrag av noen måneders varighet. Nesten fire av ti utstasjonerte arbeidstakerne har jobbet mer enn tolv måneder i Norge. For de selvstendige og de som er utleid fra norske bemanningsfirmaer gjelder dette om lag fem av ti.

Når de utstasjonerte oppgir å ha vært i Norge litt kortere på intervju tidspunktet, kan ikke det automatisk tolkes som at de har kortere opphold i Norge. Mange polske arbeidstakere kommer til Norge gjennom en polsk virksomhet, men prøver etter hvert å finne seg jobber i norske virksomheter, siden lønns- og arbeidsforholdene ofte er bedre der. Dette gjør at ansatte i norske virksomheter gjerne har noe lengre fartstid enn de som arbeider selvstendig eller utstasjonert.

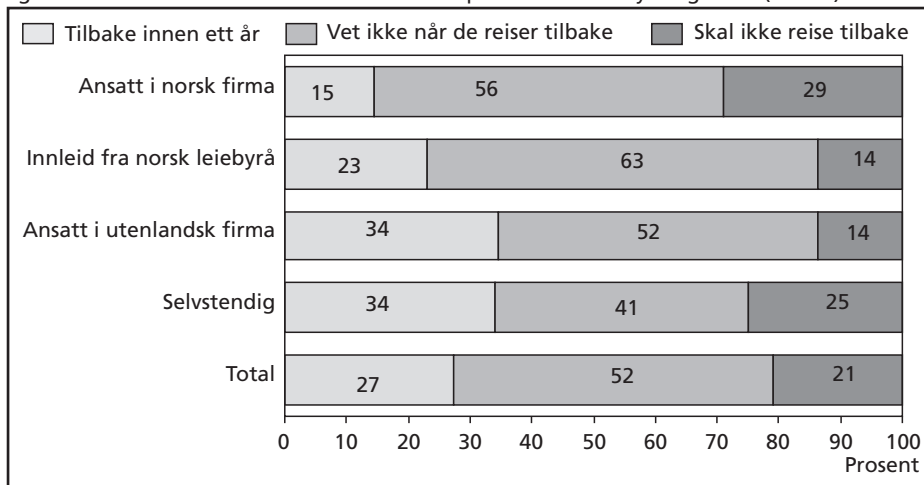
Våre data gir oss ikke grunnlag for å si om de som her er registrert som utstasjonerte arbeidstakere har arbeidet for samme arbeidsgiver i hele perioden, eller om de har skiftet arbeidsgiver i løpet av oppholdet. Opphold i Norge i mer enn tolv måneder kan imidlertid vanskelig klassifiseres som kortvarig tjenstemobilitet knyttet til avgrensede oppdrag. En del av tjenstemobiliteten må altså kunne anses å være en form for arbeidsinnvandring av lengre varighet. Dette bildet forsterkes dersom vi går videre og ser på hva slags planer de har for fremtiden.

Mange planlegger å bli lenge

Oppholdets varighet handler ikke bare om hvor lenge man har jobbet i Norge, det handler også om hvor lenge man planlegger å bli i Norge. Det er ikke lett å spå om fremtiden – heller ikke sin egen; framtidsplaner kan endre seg etter hvert som man knytter nye bånd og trer inn i nye livsfaser. Vi har likevel spurt om hvordan de ulike gruppene polske migranter selv ser på sin egen framtid i Norge, for å få et inntrykk av hva slags tidsperspektiv de har på sitt opphold her. Regner de med å reise hjem i nær framtid? Har de et lengre tidsperspektiv på sitt opphold her i Norge? Eller planlegger de å slå seg ned permanent i sitt nye vertsland?

Totalt planlegger drøyt en firedel å reise hjem innen et år. Men når vi spør disse om de planlegger å komme tilbake til Norge, svarer over halvparten at de helt sikkert kommer tilbake, og ytterligere 30 prosent sier at de kanskje kommer tilbake.¹¹ Det vil si at kun fem prosent av polakkene i Oslo har tenkt å reise tilbake til Polen innen et år, uten noen planer om å komme tilbake til Norge. En av fem oppga at de trolig eller helt sikkert aldri ville flytte tilbake til Polen. Flertallet oppga at de regnet med å flytte hjem en dag, men at de ikke visste når.¹² Framtidsplanene varierer noe mellom ulike grupper. Blant kvinnene er det både flere som vil slå seg ned permanent og flere som planlegger å flytte hjem innen et år enn det er blant mennene, som oftere befinner seg i mellomkategorien. Det er også forskjell mellom tjenesteyterne og de

Figur 4.2 Polakker i Oslo høsten 2006. Framtidsplaner etter tilknytningsform (N=401)



¹¹ Vi kan anta at noen av de som sa at de snart skulle flytte hjem til Polen, refererte til at de skulle hjem til jul.

¹² Her har vi også lagt til de som oppga at de regnet med å reise hjem innen fem år.

som er ansatt i norske virksomheter. Det er flere blant de utstasjonerte enn blant de ansatte i norske virksomheter som planlegger å reise hjem innen et år, men blant disse regner nesten alle med at de kommer tilbake. Samtidig er det flere blant de ansatte i norske virksomheter enn blant utstasjonerte som planlegger å slå seg ned permanent. Likevel; det mest påfallende resultatet her er ikke at det er forskjell mellom de ulike gruppene. Det mest påfallende er at flertallet av både individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte tjenesteytere har et relativt langt tidsperspektiv på sitt opphold. For de aller fleste er tidsperspektivet på oppholdet i Norge flere år – ikke måneder. Dette rimer dårlig med oppfatningen om at polsk arbeidsmigrasjon hovedsaklig består av kortvarig tjenstemobilitet. Hvis vi kombinerer opplysningene om hvor lenge de har vært i Norge og hvor lenge de planlegger å bli, finner vi at kun 10 prosent av polakkene i Oslo-området er reelle korttidsmigranter.¹³ Blant de utstasjonerte er 16 prosent reelle korttidsmigranter. Og selv blant disse har de aller fleste konkrete planer om å komme tilbake til Norge for å arbeide mer.

At det i liten grad er snakk om tjenstemobilitet i tradisjonell forstand, forstått som avgrensede tjensteoppdrag på noen måneders varighet, underbygges av at bare 15 prosent av de utstasjonerte arbeiderne som jobbet for polske virksomheter i Norge, hadde jobbet for det samme firmaet i Polen. De aller fleste begynte å jobbe for dette firmaet etter at de kom til Norge. Den tjenstemobiliteten vi ser i Oslo-området skiller seg ikke vesentlig fra ordinær arbeidsinnvandring med hensyn til varighet og framtidsplaner. I et migrasjonsperspektiv er det altså ikke noen vesentlige forskjeller mellom arbeids- og tjenstemobilitet. Dette må heller forstås som ulike kanaler for migrasjon, som utløser ulike rettigheter og muligheter. Den største forskjellen er at norske arbeidsgivere gjennom å organisere arbeidet som tjenstekjøp får økt fleksibilitet og unngår arbeidsgiveransvar.

¹³ Som korttidsmigranter regner vi her de som har jobbet mindre enn 7 måneder i Norge og planlegger å flytte hjem til Polen «innen noen måneder».

5 Legalt, illegalt og gråsoner

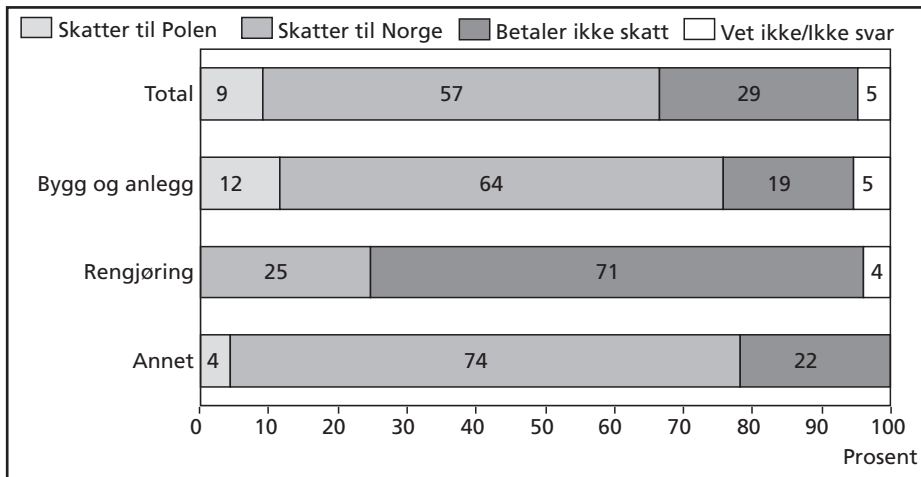
Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

Hittil har vi skilt mellom de som kommer som individuelle arbeidsinnvandrere, de som kommer som utstasjonerte tjenesteytere og de som kommer som selvstendige næringsdrivende eller oppdragstakere. Hvilken kategori de tilhører får stor betydning for hva slags rettigheter og arbeidsvilkår de har i Norge. Men som vi skal få se, er det ikke bare hva slags tilknytningsform polakkene har til sine arbeidsgivere som har betydning for deres situasjon i Norge. Hva slags legal status de har er vel så avgjørende. I kjølvannet av den økte migrasjonen til Norge etter EU-utvidelsen har markedet for illegalt arbeid vokst, og mange arbeidsinnvandrere jobber i Norge uten oppholdstillatelse, uten trykderettigheter og uten formelle arbeidskontrakter. Både individuelle arbeidsinnvandrere, utstasjonerte arbeidere og selvstendige kan jobbe lovlig eller ulovlig i Norge. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hva slags legal status arbeidsinnvandrerne har i Norge og hvordan dette henger sammen med hva slags tilknytning de har til sine arbeidsgivere. De sentrale indikatorene på hva slags legal status de har varierer noe, avhengig av tilknytningsform, men de viktigste er hvorvidt de betaler skatt til Norge eller Polen, hvorvidt de har skattekort i Norge, hvorvidt de har personnummer eller D-nummer (midlertidig personnummer), om de får lønna inn på konto eller kontant, om de har EØS-oppholdstillatelse, og – for selvstendige – om de har et registrert firma eller enkeltpersonsforetak.

En av tre betaler ikke skatt til Polen eller Norge

Av polakkene som oppgir at de har inntektsgivende arbeid i Norge, forteller 57 prosent at de betaler skatt til Norge, mens ytterligere 9 prosent betaler skatt til Polen (se figur 5.1). En av tre yrkesaktive polakker betaler skatt verken til Norge eller Polen. Svart arbeid er klart mest utbredt blant kvinner i renholdsbransjen, der 71 prosent oppgir at de ikke betaler skatt. Blant mennene i byggebransjen sier 19 prosent at de ikke betaler skatt, mens 12 prosent oppgir at de skatter til Polen.

Figur 5.1 Skattebetalere etter bransje. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo området (n=420).

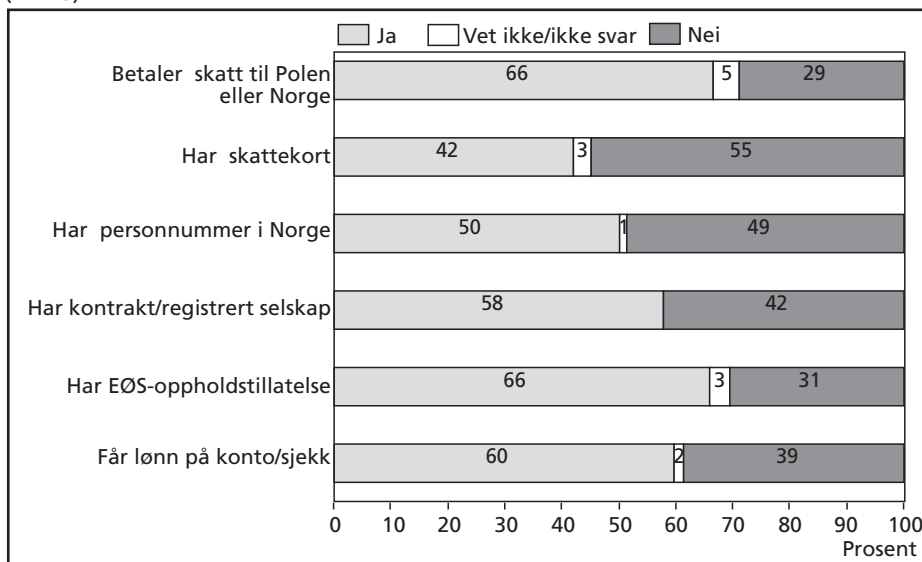


Siden dette er basert på informasjon respondentene selv oppgir om skattebetaling, må vi være litt varsomme med hvordan vi tolker dataene. Erfaringer fra andre studier tilsier at andelen skattebetalere kan bli overrapportert i slike studier, fordi ikke alle respondenter stoler på at informasjonen de oppgir vil bli behandlet konfidensielt. I tillegg opplevde vi i denne studien at enkelte respondenter syntes det var vanskelig å svare på spørsmål knyttet til skatt og til hva slags avtale de har med arbeidsgiver. For noen var denne usikkerheten et uttrykk for engstelse over å oppgi informasjon om illegale forhold, men overraskende ofte møtte vi personer som ikke visste hvorvidt de betalte skatt eller ikke; 3 prosent av respondentene sa de ikke visste (i tillegg til at 2 prosent ikke ønsket å gi informasjon om dette). Intervjuerstaben rapporterte også om flere respondenter som trodde de jobbet legalt, men som gjennom andre spørsmål i intervjuet oppga informasjon som kan tyde på at de ble lurt. Av de som sa de betalte skatt til Norge, manglet en av fire skattekort, og 14 prosent av dem hadde ikke personnummer eller D-nummer. Dette kan tolkes som at noen respondenter var redde for å innrømme at de jobber svart når de ble spurt direkte. Alternativt blir enkelte lurt av arbeidsgiver til å tro at de betaler skatt.

Polakker med begrensede kunnskaper om norsk arbeidsliv og uten særlige språkkunnskaper, er ofte avhengige av at arbeidsgiver ordner alt det formelle og praktiske for å arbeide i Norge. Mange har skrevet under på en rekke dokumenter (som oftest på norsk) da de kom til Norge, men vet ikke hva de har søkt om, og hva de har fått innvilget.

For å kunne kvalitetssikre informasjonen om skattebetaling, samlet vi inn informasjon om en rekke forhold som kan brukes som indikatorer for legale arbeidsforhold. I tillegg til spørsmål om skatt, skattekort og personnummer, spurte vi om de hadde

Figur 5.2 Indikatorer for legale arbeidsforhold. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=415)



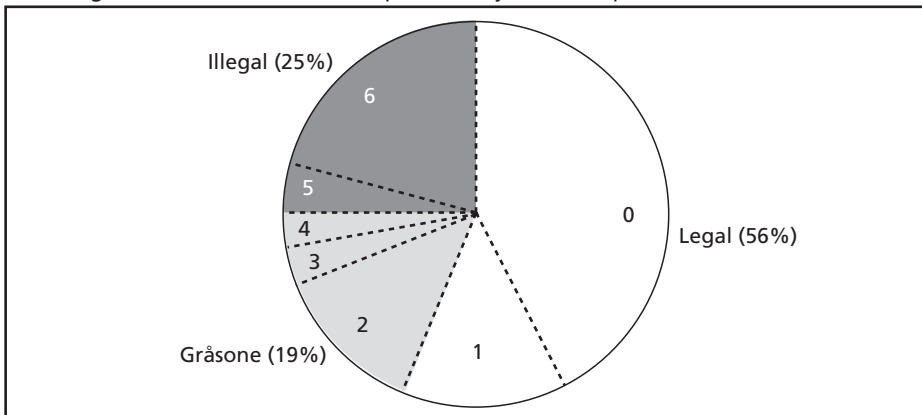
arbeidskontrakt med arbeidsgiver eller om de har en virksomhet som er registrert i Norge eller Polen dersom de jobbet selvstendig. Vi har også informasjon om hvem som har EØS-oppholdstillatelse, og hvem som får lønn i kontanter.

I tråd med overgangsreglene må alle ansatte i norske virksomheter (samt alle utstasjonerte arbeidstakere som har vært i Norge i mer enn 3 måneder) registrere seg hos politiet for å få EØS-oppholdstillatelse. Overgangsreglene stiller som vilkår for å få oppholdstillatelse at man kan framvise kontrakt for fulltids arbeid med norske lønns- og arbeidsvilkår, for alle ansatt i norske virksomheter. Oppholdstillatelse er videre en forutsetning for at man kan få norsk personnummer/D-nummer og skattekort.

To tredjedeler av polakkene i Oslo-området har registrert seg for EØS-oppholdstillatelse, enten personlig, eller i regi av arbeidsgiver. Av de som har vært i Norge i under seks måneder mangler 52 prosent oppholdstillatelse, men dette går ned til 26 prosent for de som har vært her mellom seks og tolv måneder. Etter dette ser det ikke ut til å bli noen særlig økning i registreringsgraden, slik at rundt en firedel forblir uregistrert og uten oppholdstillatelse.

Nær 40 prosent oppgir at de får lønn utbetalt i kontanter. Dette er ikke ulovlig i seg selv, men kan likevel ses som en indikator på at de arbeider innenfor en mindre formalisert del av økonomien. Å få betalt i kontanter er mest utbredt blant de som arbeider selvstendig, hvor kun en av ti får betaling på konto eller lønningssjekk. Også utenlandske virksomheter (56 prosent) og i noe mindre grad norske virksomheter (14 prosent) betaler sine ansatte i kontanter. Å få betalt i kontanter er mer utbredt blant de

Figur 5.3 Indeks for illegalt arbeid (fravær av indikatorer for legalt arbeid: betaler skatt, har skattekort, har personnummer, har kontrakt eller en registrert virksomhet, har EØS-oppholdstillatelse og får ikke lønn i kontanter). I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=415)



som har vært her under seks måneder (56 prosent), men selv etter to år lønnes rundt en tredjedel kontant.

Basert på de seks indikatorene for legale arbeidsforhold har vi laget en indeks over irregulære arbeidsforhold, som summerer opp hvor mange av disse indikatorene hver enkelt respondent mangler. Basert på denne indeksen har vi klassifisert respondentenes jobber som enten legale, i gråsonen eller illegale.

Ut fra de kriteriene vi har brukt for å definere legalt arbeid, skal det relativt mye til for å bli klassifisert som illegal eller i gråsonen. Respondentene kunne oppgi at de mangler en av disse indikatorene (betaler skatt, har skattekort, har personnummer, har kontrakt eller en registrert virksomhet, har EØS-oppholdstillatelse og får ikke lønn i kontanter), og ikke svare på to av dem, og likevel bli klassifisert som legal.¹⁴

De som har blitt klassifisert som illegale mangler minst fem av seks indikatorer. Dette er arbeidstakere som faller fullstendig utenfor det legale arbeidsmarkedet. Ingen av dem betaler skatt, og de fleste har verken regulerte arbeidskontrakter eller lovlig opphold i Norge.

Arbeidsmarkedet i Oslo er ikke oppdelt i absolutte kategorier som gjør at vi enkelt kan klassifisere folk som innenfor eller utenfor. Noen faller i mellomkategorier, med

¹⁴Siden reglene er noe annerledes for utstasjonerte arbeidstakere, dvs de som har en utenlandsk arbeidsgiver, har vi kun brukt tre/fire kriterier for å klassifisere jobber som legale eller illegale (om de betaler skatt til Polen eller Norge, får lønn som lønnsjekk eller på konto, har arbeidskontrakt/registrerte firma, og for de som har vært her mer enn 3 måneder, om de er registrert hos politiet). For å være legal som utstasjonert må de ha alle tre – dersom de mangler en (eller to), blir de klassifisert som i gråsonen (tilsvarende 2 eller 4 på den ordinære), og om de mangler alle tre (eller fire), blir de klassifisert som illegale.

jobber som ikke er legale, men som likevel har enkelte trekk som knytter dem til det legale markedet, og derfor skiller seg fra de som står helt utenfor (de «illegale»). Dette kan være jobber der man kun innrapporterer og betaler skatt for deler av inntekten og ikke har arbeidskontrakt, eller jobber der man for såvidt har arbeidskontrakt og regulerte arbeidsforhold, men der arbeidstakerne ikke betaler skatt, eller ikke har lovlig opphold i Norge. En del respondenter oppga dessuten motstridende informasjon, slik at de ikke automatisk kan klassifiseres som illegale. Dette kunne for eksempel være at de betaler skatt til Norge, men ikke har skattekort. Sist, men ikke minst, var det en betydelig andel som valgte å ikke svare eller ikke visste nok til å svare på disse spørsmålene. Vi opererer derfor med en egen gråsonekategori for disse jobbene. I gråsonen finner vi de som mangler mellom to og fire indikatorer for legale arbeidsforhold, sammen med de som ikke oppga informasjon på tre eller flere av disse.¹⁵

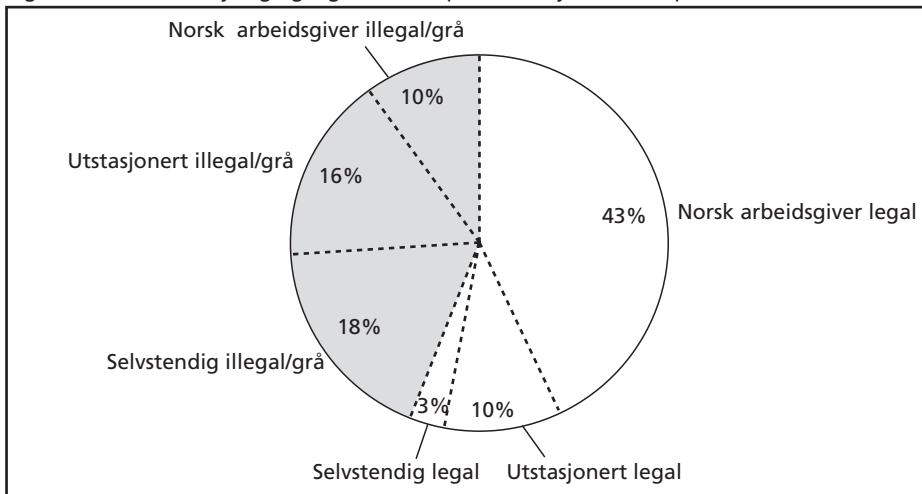
Tabell 5.1 Andel polakker i Oslo-området som jobber legalt, i gråsonen eller illegalt. Etter tilknytningsform til arbeidsgiver (n=421)

	Legal	Gråsone	Illegal	Total
Ansatt i norsk virksomhet	75	19	6	100
Innleid fra norsk leiebyrå	93	7	0	100
Ansatt i utenlandsk virksomhet	40	26	34	100
Selvstendig	16	19	65	100
Total	57	19	25	100

Det skal ganske mye til for å bli klassifisert som illegal etter disse kriteriene. Likevel finner vi at en av fire polakker har jobber i det helt uregulerte og illegale markedet. Kun litt over halvparten av polakkene i Oslo har jobber som kan klassifiseres som helt legale. Situasjonen er best i norske virksomheter, hvor 75 prosent jobber legalt, og ikke minst i norske leiebyrå, hvor 93 prosent jobber legalt. Blant de som kommer via tjenestemobilitet er det en mye større andel illegalt arbeid. Blant de som er ansatt i utenlandske virksomheter har en tredjedel jobber som er helt illegale, og ytterligere 26 prosent befinner seg i gråsonen. Mest illegalt arbeid finner vi blant de som jobber selvstendig. Her er det kun 16 prosent som jobber legalt. Denne gruppen er det imidlertid misvisende å framstille som «selvstendig næringsdrivende». Mer betegnende er det kanskje å kalle dem «løsarbeidere», da dette stort sett er personer knyttet til arbeid i husholdninger, uten ordnede arbeidsforhold og fast arbeidsgiver (96 prosent

¹⁵ Av de i gråsonen får en tredjedel lønn i kontanter og 55 prosent mangler kontrakt eller registrert firma. En firedel innrømmer at de ikke betaler skatt i det hele tatt, mens ytterligere en firedel betaler skatt for deler av inntekten eller er usikker på hvorvidt de betaler skatt. Fire av fem har ikke personnummer, og nærmere 90 prosent har ikke skattekort i Norge. For de som jobber i utenlandske firma og er klassifisert i gråsonen, får en tredjedel lønn i kontanter, 78 prosent mangler kontrakt, og 55 prosent betaler ikke skatt for all eller deler av inntekten.

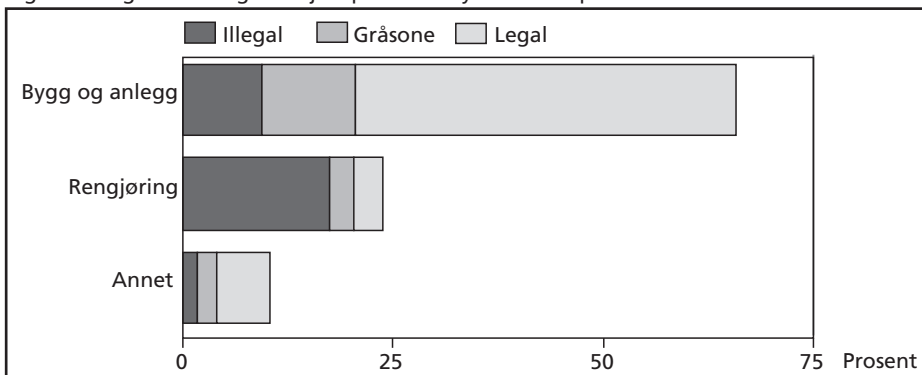
Figur 5.4 Arbeidstilknytning og legal status. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo-området.



av de illegale selvstendige arbeider for private husholdninger med renholds- eller oppussing/ vedlikeholdsarbeid).

De aller fleste som jobber legalt i Oslo, har en norsk arbeidsgiver (tre av fire), og de aller fleste norske virksomheter tilbyr sine ansatte ordnede arbeidsforhold (fire av fem polakker ansatt i norske virksomheter har legale jobber). Dette betyr imidlertid ikke at utstasjonerte og selvstendige står for alt det illegale arbeidet i Oslo; siden flertallet av polakkene i Oslo arbeider for en norsk virksomhet, utgjør den femtedelen som ikke arbeider legalt en betydelig gruppe i rene tall; hvis vi slår sammen de som har jobber som er illegale eller i gråsonen, finner vi at i denne gruppen har 23 prosent norske arbeidsgivere (enten utleiemyr eller annet virksomhet), 36 prosent har en utenlandsk arbeidsgiver, mens 41 prosent jobber «selvstendig».

Figur 5.5 Legal status og bransje. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo-området



Kun 17 prosent av kvinnene i renholdsbransjen har legalt arbeid, mot 65 prosent av mennene i byggebransjen. Mange tiltak har blitt satt inn for å forbedre situasjonen og bekjempe sosial dumping i byggebransjen, men foreløpig har det vært svært få tiltak for å bedre situasjonen for kvinner i renholdsbransjen. Samtidig kan vi langt fra «friskmelde» byggebransjen ut fra disse tallene; dersom vi ser på gruppen under ett, finner vi like mange (i rene tall) bygningsarbeidere som renholdsarbeidere med jobber som ikke er legale, siden det er langt flere polakker ansatt innen bygg enn i renhold (figur 5.5).

Illegalitet er ikke bare et nykommerproblem

Flertallet av polakkene i Norge har forholdsvis ryddige og legale arbeidsforhold. Hva er det da som gjør at noen havner i det illegale arbeidemarkedet og andre ikke?

Det er i hovedsak bransje, som i denne sammenhengen også sammenfaller med kjønn, som bestemmer om noen arbeider legalt eller ikke¹⁶. For mennene i byggebransjen virker det også positivt inn om de er ansatt i en norsk virksomhet. Noen kommer seg over i det legale arbeidemarkedet etter noen måneder i Norge, men mange blir i det illegale i årevis. Blant de som har vært i Norge i mer enn 24 måneder, jobber 21 prosent fremdeles illegalt. Det er imidlertid i svært liten grad egenskaper ved arbeidsmigrantene selv, som alder og utdanning, som avgjør om de arbeider illegalt eller ikke.

Det illegale arbeidet kan forstås som en uintendert effekt av overgangsordningene. De stiller forholdsvis strenge krav for å få innpass i det legale norske arbeidemarkedet, men dette ser ikke ut til å hindre arbeidsmigrantene fra å komme til Norge, så lenge det finnes muligheter på det illegale arbeidemarkedet. Arbeidsgivere som ikke ønsker å følge overgangsordningenes krav til fulltids kontrakter og norsk lønnsnivå, velger heller å ansette eller hyre folk inn på ulovlige vilkår. Dette fører til et klart skille mellom de som har oppholdstillatelse i tråd med overgangsordningenes og de som ikke har det,

¹⁶Ved hjelp av en logistisk regresjon har vi sett på hvilke faktorer kan forklare hvorfor noen arbeider legalt og andre ikke. Arbeidsgiver, bransje og lengde på opphold i Norge kan til sammen forklare mye av variasjonen i hvem som jobber legalt (forklart varians (Nagelkerke r^2) = 0.55). Vi finner at de som har en arbeidsgiver, har større sannsynlighet for å jobbe legalt enn de som jobber selvstendig, og det er bedre å jobbe for et norsk firma enn for et utenlandsk. Forholdene er bedre i byggebransjen enn blant renholdsarbeidere. Ulike egenskaper ved arbeideren selv har ingen signifikant effekt på hvorvidt de jobber legalt eller ikke. Utdanning har ikke noen effekt; verken de som har høyere utdanning eller de som har teknisk eller yrkesfaglig utdanning. Heller ikke alder gir noen utslag. Tid i Norge har en begrenset effekt på legalt arbeid; andelen som jobber illegalt går noe ned i løpet av de første 6 månedene, men etter det ser det ikke ut til å være store endringer.

og vi ser konturene av et a- og b-lag blant arbeidsmigrantene i Oslo. Dette har, som vi skal se i de neste kapitlene, ulike konsekvenser for livet i Norge

Illegal status har konsekvenser

Det er en betydelig gruppe yrkesaktive polakker som ikke har legale jobber i Norge. Selv om andelen som jobber illegalt er spesielt stor blant kvinner i renholdsbransjen og personer som er selvstendige eller utstasjonert fra en utenlandsk virksomhet, utgjør de som arbeider illegalt i byggebransjen og for norske virksomheter en så stor gruppe at heller ikke den ikke kan ignoreres.

At det forekommer svart arbeid er ikke nytt, verken i rengjøringsbransjen eller i byggebransjen. Likevel vil vi hevde at framveksten av et betydelig illegalt (uformelt) arbeidsmarked for utenlandsk arbeidskraft representerer noe relativt nytt i norsk sammenheng, som er problematisk av flere årsaker.

En jobb i det illegale arbeidsmarkedet betyr noe annet for en norsk håndverker enn for en polsk håndverker. En nordmann som ikke er registrert med inntektsgivende arbeid vil likevel ha tilgang på helstetjenester, sosialhjelp og pensjon (om enn minstepensjon hvis de ikke får pensjonspoeng). Dette gjelder imidlertid ikke for arbeidsmigrantene: uten legalt arbeid står de uten beskyttelse overfor arbeidsgiver, og ofte uten tilgang på velferdsgoder. Historien til Anna og Fredrik kan illustrere dette:

Anna kom sammen med mannen sin til Norge like etter at de giftet seg for 3 år siden. De sparer opp til å kjøpe eiendom i Polen, og hun regner med at de vil bo i Norge i alle fall 3–4 år til.

Anna har lyst på barn, men tar ikke sjansen på å bli gravid før hun kan få lovlig opphold i Norge. Hun jobber som vaskehjelp for private husholdninger, og alt hun tjener er svart. Anna ønsker seg hvitt arbeid, fordi hun mener det er nødvendig før hun kan bli gravid. Og da er det ikke fødselspermisjonen hun tenker på, men å kunne gå til legen i Norge. Når vi spør hva hun gjør om hun blir syk nå, banker hun i bordet, og sier at det har gått bra så langt, men skulle det skje noe, må hun reise hjem til Polen for legebeseøk. Fredrik, mannen til Anna, hadde akkurat fått seg en noenlunde lovlig jobb da han skadet ryggen for et år siden. Han bærer sementsekker på en byggeplass, og ryggen hans tålte ikke belastningen. Han var sykemeldt i 5 måneder, men nå er han tilbake i jobb. Arbeidsplassen hans er imidlertid mer i gråsonen enn legal. Han tjener 87 kroner timen, men kun deler av lønna (ca halvparten av timene) rapporteres inn til myndighetene slik at han betaler skatt for det. Han jobber 10 timer om dagen, 6 dager i uka. Han har ikke krav på ferie. Sist Anna var i Polen kunne ikke Fredrik bli med, fordi han ikke fikk fri.

Når vi snakker med Anna har Fredrik fått vondt i ryggen igjen. Han ligger hjemme til sengs, men vil ikke gå til legen, for han er redd han blir sykemeldt. For denne gangen tror han ikke han vil kunne beholde jobben om han blir syk. Når Anna går fra oss vet hun ikke om han vil klare å komme seg opp og på jobb neste dag, og om han ikke kan det, tror hun at han vil være arbeidsledig.

Historien til Anna og Fredrik illustrerer hvor rettighetsløse arbeidsmigranter med jobber i det illegale arbeidsmarkedet føler seg. Anna savner rettigheter overfor staten, mens Fredrik sliter med å kreve sine rettigheter overfor arbeidsgiver. I de neste kapitlene skal vi se nærmere på hvilke konsekvenser illegal status har for polakkene i Oslo. Først vil vi diskutere hvordan ulike grupper forholder seg til helsevesen og trygdeetaten i Norge, før vi i kapittel 7 tar for oss arbeidsmiljø og rettigheter på arbeidsplassen.

6 Innenfor og utenfor velferdsstaten

Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

Polske arbeidsinnvandrere som har legalt arbeid i Norge, innlemmes på vanlig måte i folketrygden. Dette betyr i praksis at en polsk arbeidstaker i de fleste tilfeller skal ha de samme sosiale og skattemessige vilkår som norske innbyggere. Dette gjelder retten til blant annet helsetjenester, sykepenger, arbeidsledighetsstrygd, kontantstøtte og barnetrygd.¹⁷ Utsendte arbeidstakere som er i landet under tolv måneder¹⁸ har imidlertid stort sett ikke rettigheter til norske velferdsytelser, da de regnes som ansatt i opprinnelseslandet, og skal kunne kreve velferdsytelser der.

Før EU-utvidelsen i 2004 var det en utbredt frykt for såkalt «velferdsturisme» fra de nye medlemsstatene; at blant annet polakker ville komme til Norge kun for å nyte godt av sjenerøse norske velferdsordninger. Overgangsordningene, med sine krav om fulltidsarbeid med norske lønns- og arbeidsvilkår for å få oppholdstillatelse, ble innført blant annet for å unngå dette. Oppholdstillatelse er en forutsetning for å kunne jobbe legalt, og få tilgang på trygde- og velferdsgoder i Norge. Utstasjonerte arbeidstakere skal være omfattet av hjemlandets ordninger. Selvstendig næringsdrivende har trygderetter i det landet der de jobber, på lik linje med ordinære arbeidstakere, men de kan «utsende» seg selv, og på den måten komme inn under reglene for utstasjonerte. Imidlertid er de fleste «selvstendig næringsdrivende» polakker i Oslo personer uten registrert virksomhet, og uten lovlig opphold i landet, og har følgelig ikke krav på norske trygde- og velferdsgoder.

I dette kapitlet beskriver vi hvordan polakker i Oslo forholder seg til den norske velferdsstaten. Det er viktig å understreke at vi ikke har målt hvilke rettigheter de reelt sett har, men hvordan de selv oppfatter sine rettigheter og muligheter. Derfor vil noen hevde de har rettigheter som de i virkeligheten ikke har, mens andre ikke er klar over hvilke muligheter som finnes. Mange var i tvil og syntes det var vanskelig å svare. Generelt ser det ut til å være et gjennomgående underforbruk av velferdsgoder – både ved at mange ikke får rettigheter på grunn av illegalt arbeid, men også at mange ikke bruker de rettighetene de har.

¹⁷ Rådsforordning (EØF) nr 14/71: «Om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor fellesskapet»

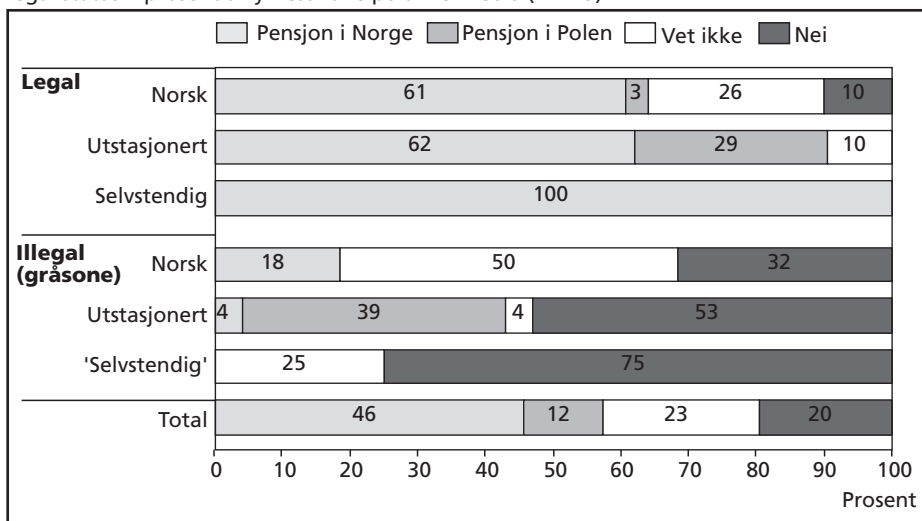
¹⁸ I enkelte tilfeller kan dette utvides med ytterligere tolv måneder.

Pensjonsrettigheter

Som medlemmer i folketrygden tjener legale arbeidstakere i norske bedrifter opp pensjonsrettigheter på lik linje med nordmenn. For å ha krav på pensjon må man ha minst ett års arbeid i Norge, mens resten av trygdetiden kan opptjenes i et annet EØS-land.¹⁹ I Polen får alle borgere en svært begrenset minstepensjon, men for å få pensjon utover dette, må man opparbeide seg pensjonsrettigheter gjennom innbetaling til statlige pensjonsordninger og private pensjonsfond. Polakker som bor og arbeider illegalt i Norge i en lengre periode, og som derfor verken er med i folketrygden eller betaler inn til polske pensjonsordninger, kan dermed risikere å få svært begrensede inntekter når de går av med pensjon.

I undersøkelsen spurte vi om respondentene selv trodde de tjente opp pensjonsrettigheter i den jobben de har i Norge. Igjen finner vi stor usikkerhet rundt egen arbeidssituasjon – hver fjerde polakk i Oslo vet ikke om de tjener opp rett til pensjon mens de er her. Nær halvparten av de yrkesaktive polakkene i Oslo mener de tjener opp

Figur 6.1 Pensjonsrettigheter i Norge eller Polen for arbeid i Norge, etter arbeidstilknytning og legal status. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=415).



¹⁹For nordmenn og polakker gjelder følgende hovedregler for pensjonsutbetalinger i Norge: For å oppnå full grunnpensjon må man ha bodd i Norge i 40 år fra 16 årsdagen og ut året man fyller 66 år. Oppnår man for eksempel 20 års botid, har man rett på 20/40 grunnpensjon. Full grunnpensjon er 1G for enslige og 85 prosent G for gifte og samboere. Tjener man minst 1G i løpet av året og betaler skatt for dette, oppnår man tilleggspensjon.

pensjonsrettigheter i Norge, og ytterligere 12 prosent sier de tjener opp rett til pensjon i Polen. Blant de som arbeider legalt (uavhengig av arbeidstilknytning) er det nesten ingen som ikke tjener opp rett til pensjon enten i Norge eller Polen. Blant de utstasjonerte illegale (inkludert de i gråsonen) mener nær 40 prosent at de får pensjon i Polen, mens 18 prosent av dem som jobber illegalt/i gråsonen for norske virksomheter tror de opparbeider seg rett til pensjon i Norge. Resten opparbeider seg ikke pensjonsrettigheter, eller vet ikke om og hvor de eventuelt får pensjon.

Det er verdt å merke seg at det her ikke er store forskjeller mellom de som har tenkt å bli i Norge og de som planlegger å reise tilbake til Polen. Selv de som ikke skal tilbake til Polen mangler ofte pensjonsopptjening; av de som sier de helt sikkert *ikke* skal tilbake til Polen, hevder en av fire at de tjener opp pensjon verken i Polen eller i Norge. I tillegg svarer en av tre at de ikke vet. Av de som sier de ikke har tenkt å reise tilbake til Polen, er en av fem utenfor det legale arbeidsmarkedet, og selv om de fleste av dem har midlertidig personnummer (og derfor har hatt oppholdstillatelse på et tidspunkt), ser vi det som sannsynlig at mange av de som står utenfor det legale arbeidsmarkedet ikke har vært i stand til å opprettholde medlemskapet i folketrygden.

Barnetrygd, kontantstøtte og arbeidsledighetstrygd

For å få barnetrygd og kontantstøtte skal barnet normalt sett være bosatt i Norge, men i tråd med EØS-avtalen skal også de som arbeider i en annen medlemsstat, omfattes av denne statens lovgivning selv om de er bosatt i en annen. Dette betyr at utenlandske arbeidstakere i Norge (med unntak av utstasjonerte) har rett til barnetrygd og kontantstøtte til sine barn, selv om barna er bosatt i et annet medlemsland.

Førti prosent av polakkene i Oslo-området har barn under 18 år i husholdet, men de aller fleste barna bor i Polen. Av de som har barn under 18 år oppgir 13 prosent at de får utbetalt barnetrygd. Hvis vi ser kun på de som formelt har krav på det,²⁰ finner vi at 26 prosent får utbetalt barnetrygd. Av de som har barn som bor sammen med dem i Norge, hever omtrent halvparten barnetrygd. Tall fra SSB bygger opp rundt våre funn: av alle innvandrere fra de nye EØS-landene som meldte flytting til Norge etter 1 mai 2004, fikk 10 prosent utbetalt barnetrygd i 2005 (Østby 2006). Hvis vi kan gå ut fra at også i denne gruppen har 40 prosent barn under 18 år, kan vi estimere fra SSBs tall at 25 prosent av alle registrerte polakker med barn fikk utbetalt barnetrygd i 2005. Hvis vi ser på utbetaling av kontantstøtte, blir underforbruket i forhold til rettigheter enda mer påfallende. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå fikk 16 personer fra de nye

²⁰ For å ha krav på barnetrygd må man ha barn under 18 år i husholdet, ha en legal jobb, og ikke være ustasjonert i Norge i under 12 måneder.

EØS-statene utbetalt kontantstøtte i 2004, mens dette gikk opp til 66 personer i 2005. Så langt har altså ikke utbetalinger av kontantstøtte til innvandrere fra de nye medlemslandene vært særlig omfattende (Østby 2006). Fjorten prosent av polakkene i Oslo oppgir at de har barn i alderen ett til tre år i husholdet. Hvor mange av disse som har krav på kontantstøtte er vanskelig å si klart, da vi ikke har informasjon om hvorvidt barna til våre respondenter går i barnehage, og eventuelt om denne barnehagen mottar offentlig støtte (barn som går i en barnehage som mottar offentlig tilskudd har ikke krav på kontantstøtte). Vi vet imidlertid at 55 prosent av de som har barn i kontantstøttealder har en partner som verken arbeider eller studerer. Ulike kilder gir også inntrykk av at det er forholdsvis begrensede muligheter for offentlig subsidiert barnehageplass for barn under tre år i Polen. I vår undersøkelse finner vi at blant polakker som arbeider legalt i Oslo, har 2,2 prosent mottatt kontantstøtte. Her er det imidlertid store forskjeller mellom menn og kvinner – 9 prosent av kvinner med legalt arbeid i Oslo oppgir å ha mottatt kontantstøtte for et barn etter at de kom til Norge, mens tilsvarende tall for menn er 1,9. Hvis vi ser på alle respondentene under ett (både de med illegale og legale jobber, og de utenfor arbeidsstyrken), finner vi at kun 1,4 prosent har mottatt kontantstøtte i Norge. Igjen finner vi forholdsvis godt samsvar med SSB sine tall. I 2005 fikk 2,8 prosent av innvandrere fra de nye EØS-landene som ble registrert bosatt i 2004, og 1,3 prosent av de som kom samme år, kontantstøtte (Østby 2006). Dette er uansett langt lavere enn andelen som har barn i kontantstøttealder, og det er grunn til å tro at mange ikke er klar over hva slags ytelser de har rett til mens de er i Norge. At så få benytter seg av kontantstøtteordningen kan ikke forklares med at mange har illegalt opphold i Norge, ettersom de aller fleste som har barn i denne alderen har lovlig opphold: mens 20 prosent av de som har legalt arbeid har barn i kontantstøttealder, finner vi at dette kun er tilfellet for 5 prosent av de med jobber i gråsonen eller det illegale. Denne trenden gjelder både for kvinner og menn.²¹

Polske arbeidstakere som blir arbeidsledige har krav på arbeidsledighetstrygd i Norge, dersom de har hatt heltids arbeid i Norge i minst åtte uker innenfor en periode på tolv uker.²² Imidlertid setter overgangsreglene begrensninger for retten til arbeidsledighetstrygd, siden polakker trenger fulltidsarbeid hele det første året for å beholde oppholdstillatelsen. Dermed kan personer omfattet av overgangsreglene

²¹ Grunnen til at det er færre med små barn blant de som jobber illegalt, kan henge sammen med den økonomiske usikkerheten som knyttes til å være avhengig av inntekt utenfor det legale arbeidslivet – vi snakket med enkelte som ikke tok sjansen på å få barn før de hadde fått lovlig opphold. Men det kan også skyldes at folk som ikke har familier har lavere risikoaversjon og dermed er mer tilbøyelige til å ta jobber i det illegale markedet.

²² Videre må arbeidet ha vært påbegynt innen tolv uker etter ankomst til Norge, og den arbeidsledige må kunne dokumentere arbeids- og trygdeperioder fra landene han/hun har arbeidet i de siste 3 kalenderårene (dvs at han/hun har vært heltidsarbeidende i minst 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker i løpet av de siste tre årene).

først få dagpenger etter å ha vært sammenhengende sysselsatt i en heltidsstilling i landet i tolv måneder og for øvrig fyller de vanlige vilkårene. Tall fra SSB indikerer imidlertid at det er noe varierende hvordan dette blir praktisert, siden noen som har vært registrert bosatt i mindre enn tolv måneder har fått utbetalt dagpenger (Østby 2006). Det er imidlertid svært få polakker som noen gang har hevet sosialtrygd eller arbeidsledighetstrygd i Norge; kun 2 prosent rapporterte å ha mottatt slik støtte i vår undersøkelse.²³ Det er i utgangspunktet ingen forskjell mellom menn og kvinner i andelen som har fått utbetalt dagpenger. Men siden det er svært få kvinner med lovlig opphold, finner vi at blant de som har midlertidig personnummer (og derfor mer sannsynlig har rett på dagpenger ved arbeidsledighet), har 3 prosent av mennene og 5 prosent av kvinnene mottatt dagpenger.

Tatt i betraktning at en betydelig gruppe i undersøkelsen oppga å være jobbsøkende på intervjudispunktet, er dette overraskende lavt. Vi ser også at hele 13 prosent hever en form for økonomisk støtte i Polen (barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, bostøtte etc) mens de er i Norge. Dette gjelder i særlig grad for ustasjonerte arbeidere som ikke har trygderetter i Norge, og som har familie i Polen, hvor 30 prosent får en eller annen form for økonomisk støtte i Polen. Men selv blant de som er enslige eller har familien i Norge, er det like vanlig å få økonomisk støtte fra Polen som det er å ha fått enten barnetrygd, kontantstøtte, arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp i Norge (10 prosent).

Helsevesen

Alle som befinner seg i Norge har rett til akutt medisinsk hjelp. Ved oppmøte på legevakten vil alle få nødvendig medisinsk behandling, uavhengig av om de har lovlig opphold i Norge eller ikke. Ifølge legevakten vil NAV refundere utgifter utover egenandel også for de som ikke er i stand til å oppgi personnummer eller D-nummer (midlertidig personnummer). Ved brudd- og såravdelingen på legevakten oppgir de at de tilbyr behandling og oppfølging også til personer fra EØS-området som ikke har D-nummer, men at de i økende grad opplever problemer med å få dette refundert fra NAV. De opplever også i økende grad at sykehusene stiller spørsmål om hvorvidt alle papirer er i orden når personer må sendes videre.

For å få tilgang til fastlege må man imidlertid ha personnummer eller D-nummer.²⁴ Vi har kontaktet NAV Helsetjenesteforvaltning og ulike fastleger for å få inntrykk av

²³ Blant personer som er registrert bosatt fra de nye medlemslandene, fikk 1,6 prosent utbetalt dagpenger i 2005 ifølge SSB sine tall (Østby 2006).

²⁴ Med et D-nummer har man krav på fastlege, men man kommer ikke inn på de prioriterte listene for fordeling av fastlege og må derfor selv kontakte fastlegene for å komme seg inn på pasientlisten.

hvordan dette blir organisert, og har fått opplyst at personer som ikke har et D-nummer blir henvist til private legekantor eller til et fåtall legekantor som tilbyr tjenester for denne gruppen mot høyere egenandel. Personer med personnummer i Norge (enten midlertidig D-nummer eller ordinært personnummer) trenger kun å betale egenandel på 150 kroner for en ordinær konsultasjon hos fastlegen. I tillegg kommer utgifter til blodprøver og utstyr. Trygdekantoret refunderer legen 90 kroner for de første 20 minuttene, og deretter 108 kroner per 15 minutter. For personer uten D-nummer får ikke legen noen trygdeferefusjon, og de vil da normalt bli bedt om å dekke alt selv. Her ser det imidlertid ut til å være noe ulik praksis mellom legekantor. Personer med D-nummer betaler maksimum 1660 kroner i egenandeler per år, og vil få frikort dersom de overstiger denne grensen. For personer uten person- eller D-nummer finnes det ikke en slik øvre grense.

Personer uten D-nummer kan få utgiftene til lege refundert i sitt egen hjemland dersom de har med seg et europeisk helseforsikringskort. En av fire polakker i Oslo oppgir å ha et europeisk helseforsikringskort. Ytterligere en av fire har en annen helseforsikringsordning.

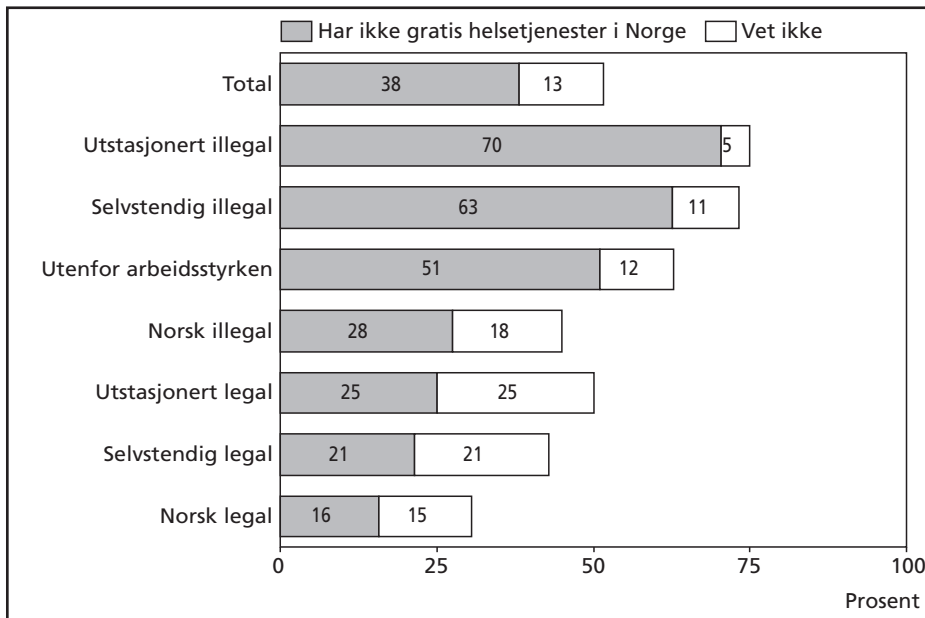
Drøyt tre av fem polakker i Oslo oppgir at de primært vil bruke norsk helsevesen om de trenger å gå til legen mens de er i Norge. Ytterligere en femtedel vil vurdere om de skal bruke norsk eller polsk helsevesen avhengig av hvilke medisinske behov de har, mens den siste femtedelen primært bruker polsk helsevesen.

Tre faktorer peker seg ut som viktige for å forklare hvem som bruker norsk helsevesen. Den mest avgjørende faktoren er, ikke uventet, hvorvidt de mener de har tilgang på (gratis) helsetjenester i Norge. Halvparten av polakkene i Oslo mener de har tilgang på gratis helsetjenester i Norge.²⁵ En tredjedel tror de må betale dersom de trenger helsetjenester, mens 15 prosent ikke vet om de kan bruke norske helsetjenester eller ikke. Det er imidlertid stor variasjon mellom grupper, avhengig av legal status og arbeidstilknytning. Blant personer med legale jobber i Norge tror mellom 16 og 25 prosent at de må dekke eventuelle helseutgifter selv (se figur 6.2). For de som er illegalt ansatt med norsk arbeidsgiver mener 28 prosent at de må betale selv, mens 63 og 70 prosent av de illegalt selvstendige og utstasjonerte mener de ikke har tilgang på helsetjenester. Det er også verdt å merke seg at halvparten av de som er utenfor arbeidsstyrken mener de ikke har tilgang på gratis helsetjenester i Norge.

Men det er ikke bare forsikrings- og trygdeordninger som påvirker hvem som bruker helsetjenester i Norge. Mange vegrer seg for å oppsøke lege i Norge på grunn av språkproblemer. Selv om vi kontrollerer for om personene må betale for helsetjenester eller ikke i en logistisk regresjonsanalyse, har de som snakker noe (eller mye) norsk en bety-

²⁵ Her regner vi ikke med egenandeler eller utgifter til tannlege. Spørsmållstillingen som ble brukt i intervjuet presiserte imidlertid ikke dette, og intervjuerne informerte kun om det hvis de ble spurt. Det er mulig dette kan ha ført til noe feilrapportering.

Figur 6.2 Personer som tror de selv må betale for helsetjenester i Norge. I prosent av polakker i Oslo



delig større sannsynlighet for å benytte helsetjenester i Norge. I tillegg ser vi at sjansen for å bruke norske helsetjenester øker noe med tiden man har bodd i Norge – de som hadde bodd i Norge i hele 2006 hadde litt større sjanse for å velge norsk helsevesen enn de som hadde kommet i løpet av de siste 10–12 månedene. Av de som mener de har tilgang på gratis helsetjenester, snakker noe norsk og var i Norge hele 2006, går over 90 prosent til norske leger om de trenger det. Dette gjelder for kun en tredjedel av de som ikke har språkkunnskaper og som tror de må betale for helsetjenestene.

Vi vil imidlertid understreke at oppfatningen av hvorvidt de hadde tilgang på helsetjenester ser ut til å være viktigere enn faktiske rettigheter i denne sammenhengen.

Tabell 6.1 Logistisk regresjon. Bruk av helsetjenester i Norge, vs tilgang på gratis helsetjenester, språkkunnskaper og lengde på opphold

	B.	Sig.	Exp. (B)
Gratis helsetjenester	1.273	.000	3.571
Snakker noe norsk	.961	.001	2.613
Mer enn 6 måneder i Norge	.522	.028	1.685
Konstant	-.698	.000	.497

Nagelkerke r^2 : 0.249

Da vi kontrollerte for effekten av å ha europeisk helsetrygdekort og D-nummer på bruk av helsetjenester, ga dette nesten ingen utslag når vi kontrollerte for *oppfatningen* av hvorvidt de har krav på gratis helsetjenester i Norge. Vi tar dette som ytterligere en indikasjon på hvor begrensede kunnskaper mange har om egne rettigheter, ikke minst blant de med begrensede språkkunnskaper, og hvilke konsekvenser mangel på informasjon kan ha.

Helsepersonell vi har vært i kontakt med har også påpekt at mange polakker oppfatter selv egenandelene som en betydelig utgift, og noen unngår å bruke helsetjenester i Norge av den grunn.²⁶ Egenandelene i Norge er beregnet på personer med norsk lønnsnivå. Det er forståelig om disse oppfattes som svært høye av blant annet utstasjonerte arbeidstakere med timelønn på 50 kroner, eller renholdsarbeidere som får betalt for 20 arbeidstimer i uka til en timelønn på rundt 110 kroner.

Behov for informasjon om rettigheter og muligheter

Spådommene om «velferdsturisme» fra Polen ved EU-utvidelsen i 2004 ser i liten grad ut til å ha slått til så langt. Tvert imot ser vi at en betydelig andel av de polske migrantene ser ut til å falle utenfor de norske velferdstytelsene, primært fordi de gjennom illegalt arbeid ikke opparbeider seg rettigheter. Det er imidlertid også en betydelig gruppe som ikke bruker de rettighetene de har til for eksempel barnetrygd og kontantstøtte.

Norsk helsevesen merker økende pågang fra polakker uten lovlig opphold eller rett til gratis helsetjenester i Norge. Mens ingen blir nektet akutt legehjelp i Norge, er det varierende praksis mellom ulike institusjoner med hensyn til hva slags helsetilbud folk uten personnummer eller D-nummer får tilbud om, og hvor mye de må betale for dette. Flere institusjoner signaliserte at dette var i ferd med å bli en betydelig utgiftspost for dem.

Også når det gjelder helsetjenester finner vi at manglende informasjons- og kommunikasjonsmuligheter virker begrensende. En betydelig gruppe personer med rettigheter på linje med nordmenn velger å reise hjem til Polen om de trenger legehjelp, enten på grunn av språkproblemer, eller fordi de ikke er klar over hvilke rettigheter de har i Norge. De som tjener dårligst oppfatter også egenandelene ved legebeseøk som vanskelige å overkomme.

²⁶Noen legekantor kommenterte også at de opplevd det som et økende problem at personer ikke betalte egenandel dersom de fikk med seg faktura for å betale denne senere.

7 Lønns- og arbeidsvilkår

Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

Ett av spørsmålene som har fått mest oppmerksomhet i debatten om arbeidsinnvandring har vært hva som er et rimelig lønnsnivå for utenlandske arbeidstakere i Norge. Frykten for sosial dumping og framveksten av en underbetalt «tjenesteklasse» har stått sentralt, mens norske arbeids- og oppdragsgivere har måttet balansere ønsket om billig arbeidskraft med ønsket om like konkurransevilkår. I en bedriftsstudie blant norske virksomheter kom det fram at selv om mangel på innenlandsk arbeidskraft var det mest sentrale motivet for å benytte arbeidskraft fra de nye EU-medlemslandene, så var ønsket om reduserte kostnader og mer arbeidstidsfleksibilitet også viktig for mange bedrifter (Dølvik et al. 2006). I dette kapittelet vil vi kartlegge hva slags lønn og hvilken arbeidstid ulike grupper polske arbeidstakere har. Videre vil vi ta for oss andre rettigheter som arbeidstakere har i forhold til sine arbeidsgivere, blant annet rett til ferie og sykepenger.

Regulering av lønn for arbeidsinnvandrere

Norge har ingen lovfestet minstelønn, og lønnsnivået i de fleste bransjer har tradisjonelt vært regulert gjennom kollektive tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet. Ikke alle deler av arbeidslivet er dekket av tariffavtaler; avtaledekningen i privat sektor i Norge er på 53 prosent, noe som er betydelig lavere enn i Sverige (90 prosent) og Danmark (77 prosent) (Lismoen 2006). Med begrenset tilgang på arbeidskraft i det innenlandske arbeidsmarkedet har tariffavtalene likevel hatt en normdannende effekt også i de uorganiserte delene av arbeidslivet. Da EU-utvidelsen åpnet opp for økt tilgang til billig arbeidskraft fra Øst-Europa, var derfor frykten stor for at dette ville føre til sosial dumping og undergraving av lønnsnivået i det norske arbeidsmarkedet. I likhet med de fleste andre «gamle» EU- og EØS-landene innførte Norge overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU. Disse skulle gjelde fram til senest 2009, og viderefører kravet om oppholdstillatelse for utenlandske arbeidstakere. Bestemmelsene i overgangsordningene stiller som vilkår for at borgere fra de nye EU-landene skal få oppholdstillatelse, at de kan vise fram fulltids arbeidskontrakt med

tarifflønn eller lønn tilsvarende det som er vanlig i Norge for vedkommende sted og yrke.²⁷ Overgangsordningene fungerer dermed som en form for minstelønnsregulering, håndhevet gjennom utlendingsmyndighetenes «grensekontroll».

Arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU som ansettes i norske bedrifter – enten direkte eller i norske utleiebyråer – er omfattet av overgangsordningene. Den frie flyten av tjenester er derimot ikke omfattet av disse ordningene. EUs Utstasjoneringdirektiv legger til grunn at det er vertslandets lønnsbestemmelser som skal gjelde for utstasjonerte arbeidstakere, men siden Norge ikke har noen lovbestemt minstelønn, kan utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske virksomheter på tjenesteoppdrag i Norge helt lovlig lønnes etter hjemlandenes vilkår, så lenge de ikke er omfattet av en tariffavtale.

Innen byggebransjen har man nå allmenngjort tariffavtalene slik at de omfatter alle som jobber i bransjen – også uorganiserte utenlandske bedrifter og arbeidstakere. Byggfagsoverenskomsten ble først allmenngjort i sju petrokjemiske landanlegg (desember 2004), deretter i Oslofjord-området og Hordaland (september 2005). Fra 1. januar 2007 ble overenskomsten allmenngjort i hele landet. På landsbasis er det bare i byggebransjen man har tatt i bruk allmenngjøring av tariffavtaler.²⁸ I andre bransjer er det ingen tilsvarende regulering av lønn for utstasjonerte arbeidstakere. Selvstendige næringsdrivende med enkeltpersonsforetak er ikke omfattet verken av overgangsordningene eller eventuelle allmenngjøringsvedtak (Ødegård m.fl. 2007).

Dette betyr at det lovfestede kravet til lønn i byggebransjen er det samme uavhengig av om arbeidstakerne er ansatt i norske eller utenlandske selskaper. Minstelønningene i byggebransjen var høsten 2006 132 kr for faglærte arbeidstakere, 123 kr timen for ufaglærte med ett års erfaring og 118 kr timen for ufaglærte uten erfaring. Det er imidlertid stor forskjell i hvordan bestemmelsene håndheves. Mens utlendingsloven gir utlendingsmyndighetene en portvaktfunksjon for arbeidstakere ansatt i norske virksomheter, ved at det må framlegges kontrakt med fulltids arbeid og tarifflønn før man kan få oppholdstillatelse og begynne arbeidet, er det ingen slik terskel for arbeidstakere ansatt i utenlandske selskaper på tjenesteoppdrag i Norge. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har ansvar for kontroll og håndheving av allmenngjøringsbestemmelsene i tillegg til at de også håndhever reglene i overgangsordningene. Dette gjøres gjennom stikkprøver og kontroller på arbeidsplassene. Selv om også utstasjonerte arbeidstakere skal ha oppholdstillatelse etter tre måneders arbeid, er det her ikke noe krav til lønn for å få innvilget tillatelsen ettersom UDI kun håndhever utlendingsloven med overgangsordningene – ikke allmenngjøringsloven.

²⁷ I praksis brukes da minstelønnssetningene i gjeldende tariffavtale for den aktuelle bransjen.

²⁸ På de sju landbaserte petroleumsanleggene ble landsoverenskomsten for elektrofagene og verkstedsoverenskomsten allmenngjort. Deler av elektrofagsoverenskomsten ble også allmenngjort i Oslofjordområdet.

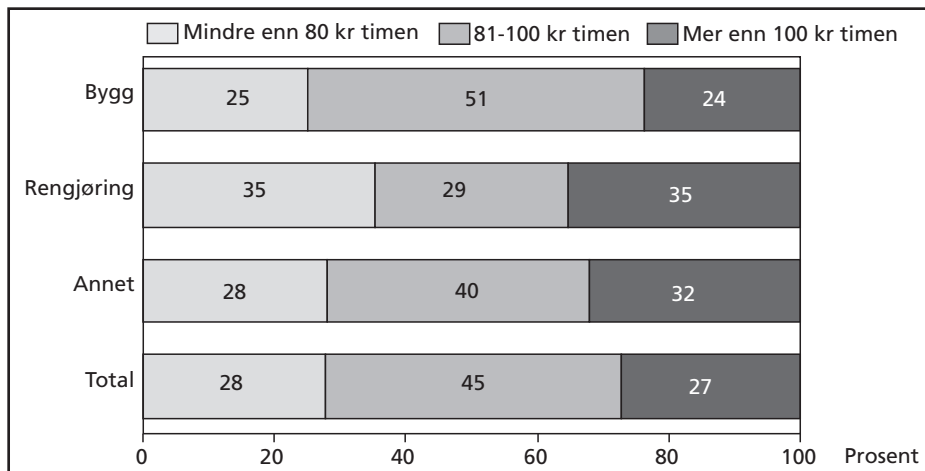
I tillegg til minstelønnsbestemmelsene i overgangsordningene og allmenngjorte tariffavtalene, kommer diskrimineringsvernet i Arbeidsmiljøloven som forbyr usaklig forskjellsbehandling. De aller fleste norske arbeidstakere i de aktuelle bransjene tjener langt mer enn minstelønna som er nedfelt i tariffavtalene. I tilfeller der polske arbeidstakere tjener dårligere enn norske, kan det være vanskelig å fastslå hva som er usaklig forskjellsbehandling, når man tar hensyn til kompetanse og språk. Men det er ikke lov å betale forskjellig lønn for likt arbeid kun basert på nasjonalitet.

Ikke helt på norsk lønnsnivå

Vi har spurt respondentene om hva de har i netto timelønn etter skatt. Vi vet ikke hvor mye de betaler i skatt, og dermed heller ikke hvor mye de tjener i timen brutto. Det vi vet er at en relativt stor andel ikke betaler skatt av arbeidet, og videre at en del betaler skatt til Polen. Noen arbeider ikke hele året i Norge, og vi må derfor regne med at disse betaler relativt lite i skatt.

I 2005 var gjennomsnittslønna for alle ansatt i byggebransjen 174 kr timen (TBU 2007). Så å si alle polakkene i Oslo-området betales langt mindre enn dette. Undersøkelsen dokumenterer også omfattende brudd på de lovfestede minstelønnsbestemmelsene i byggebransjen. Nesten én av fire som jobber i byggebransjen får utbetalt mindre enn 80 kr timen netto. Selv om man betaler full skatt til Norge, vil man normalt sitte igjen med mer enn 80 kr timen etter skatt dersom man får minstelønn. Vi har ikke tall på hvor mye de betaler i skatt, og vil derfor ikke tallfeste hvor stor andel som kan antas å

Figur 7.1 Netto timelønn etter bransje. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo-området (n=373)



være offer for brudd på minstelønsbestemmelsene, men siden en del oppgir at de ikke betaler skatt (i byggebransjen sier 20 prosent at de ikke betaler skatt, mens 8 prosent er usikre), og mange betaler lite i skatt enten fordi de bare har jobbet en kort stund i Norge eller fordi de skatter til Polen, så må vi regne med at det er en stor andel av de som jobber i bygg som tjener mindre enn minstelønn.

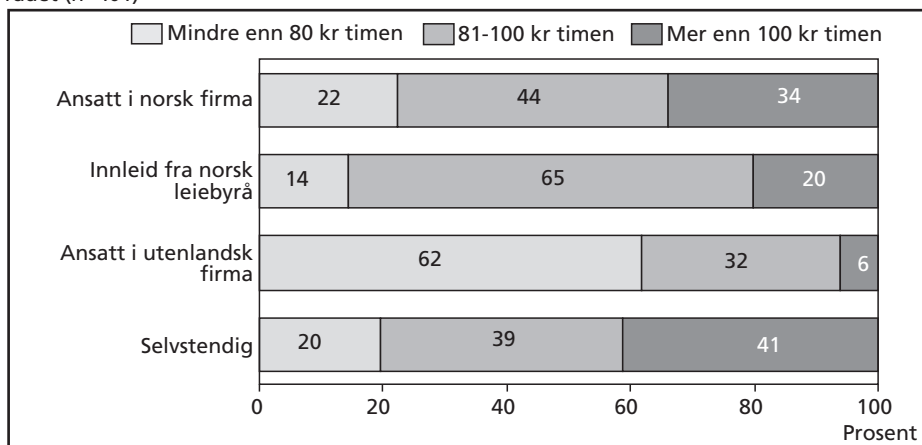
Mange er heller ikke klar over hva slags lønn de har krav på. På spørsmål om det finnes noen lovfestet minstelønn i deres bransje, svarte 64 prosent av de som jobbet i byggebransjen ja. De fleste av disse visste omtrent hva denne minstelønna ligger på. Andelen var høyest blant de som jobber for norske bemanningsbyråer (84 prosent), og litt lavere både blant de som jobbet for norske virksomheter (56 prosent) og utstasjonerte arbeidere (49 prosent).

Det finnes ingen lovfestet minstelønn innen rengjøring, men tarifflønna i renholdsbransjen er fra 122 til 130 kr, avhengig av ansiennitet. Blant de polske renholderne er det større variasjon i lønnsnivået enn det er i bygg; det er både flere som tjener under 80 kr timen (35 prosent) og som tjener over 100 kr timen (35 prosent). Samtidig vet vi at de fleste renholderne har forholdsvis få arbeidstimer hver uke, og de må ofte bruke tid på å reise mellom ulike oppdragsgivere, slik at de i realiteten har mye lavere lønninger enn bygningsarbeiderne.

Hva slags tilknytning arbeidstakerne har til sine arbeids- og oppdragsgivere i Norge har likevel mye større betydning for lønnsnivået enn hvilken bransje de jobber i. Over 60 prosent av de utstasjonerte arbeidstakerne tjener mindre enn 80 kr timen netto, og en del får utbetalt så lite som 40–50 kr timen. Bedre lønn er også begrunnelsen mange utstasjonerte arbeidstakere gir for å ønske seg ansettelse i en norsk virksomhet.

Kravet til lønn i byggebransjen er det samme for individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske virksomheter. Forskjellen i lønns-

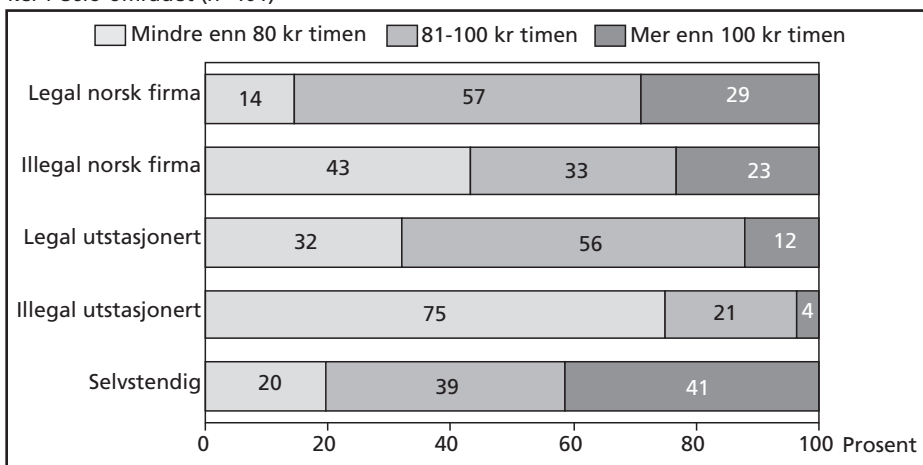
Figur 7.2 Netto timelønn etter tilknytningsform. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo-området (n=401)



nivå kan derimot henge sammen med måten regelverket kontrolleres og håndheves på. Mens de som ansettes i norske virksomheter må vise arbeidskontrakt med norsk lønn når de registrerer seg hos politiet før de begynner arbeidet, finnes det ingen slik «portvakt-funksjon» når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere. Ustasjonerte arbeidstakere trenger ikke oppholdstillatelse de første tre månedene, og behøver derfor ikke dokumentere lønnsnivå før de begynner arbeidet. For disse er Arbeidstilsynets sporadiske kontroller på byggeplassene den eneste formen for kontroll og håndheving. Så langt har Arbeidstilsynet hatt begrenset mulighet til å håndheve regelverket, men med regjeringens handlingsplan mot sosial dumping²⁹ har tilsynet fått tilført flere ressurser og sanksjonsmidler. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal blant annet kunne gi pålegg og bruke tvangsmulkt og stansing når de utfører tilsyn etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven.

De som jobber illegalt tjener langt dårligere enn de som jobber legalt, selv etter at skatten er trukket fra. Dette gjelder både de som er ansatt i norske og de som jobber for polske virksomheter. Selv om lønna jevnt over er dårligere for utstasjonerte arbeidstakere enn for de som jobber for norske virksomheter, er sannsynligheten for å tjene

Figur 7.3 Netto timelønn etter legal status og tilknytningsform. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo-området (n=401)



²⁹ Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping fra mai 2006 inneholdt bl.a. en styrking av Arbeidstilsynets sanksjonsmidler, økte ressurser til tilsyn og en opprydding av regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft. I oppfølgingsplanen som per d.d. er ute på høring og vil tas i bruk fra høsten 2007, ligger det også krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser, utvidet byggherreansvar og id-kort i byggenæringen, tiltak i kystfarten og landbruket, utvikling av statistikk- og analysegrunnet, samt styrking av de regionale verneombudenes rolle. Videre foreslås det at oppdragsgivers tillitsvalgte skal kunne kreve innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstakere, oppdragsgiver vil få utvidet ansvar for å påse at oppdragstakere følger kravene i allmenngjøringsforskrifter, det skal innføres obligatorisk godkjenningssystem for bemanningsbyråer, og reglene for utleie/innleie mellom produksjonsbedrifter skal strammes inn.

under 80 kr timen større for de som jobber illegalt for norske virksomheter enn for de som jobber legalt for polske virksomheter. Aller dårligst tjener de som jobber illegalt som utstasjonerte arbeidere. Blant disse tjener tre av fire mindre enn 80 kr timen. For de som jobber illegalt for norske virksomheter gjelder dette mer enn fire av ti. For dem som jobber legalt gjelder dette henholdvis 32 og 14 prosent, avhengig av om de er ansatt i polske eller norske virksomheter. For de som jobber legalt betaler arbeidsgivere i tillegg arbeidsgiveravgift, trygdeavgift, feriepenger og forsikringer. Dette utgjør gjerne rundt 30 prosent av lønnsmassen, og er det vi kan kalle for sosial lønn, i form av rettigheter til ytelser som de i den illegale økonomien ikke har tilgang til.

I Norge er vi vant til å tenke på det å betale skatt som en moralsk plikt, og de som ikke betaler skatt, velger gjerne å ikke gjøre det fordi de ønsker å beholde pengene selv. For de fleste er frykten for likningsmyndighetene den eneste konsekvensen av svart arbeid. Bildet som danner seg av polakker med illegale jobber i Norge er annerledes. For arbeidsinnvandrere er det en klar fordel å ha en legal jobb, ikke bare fordi den gjør det lettere å gjøre krav på velferdsgoder og rettigheter overfor arbeidsgiver, men også fordi de som har legale jobber tjener betydelig bedre enn de som jobber illegalt, selv etter at skatten er trukket fra.

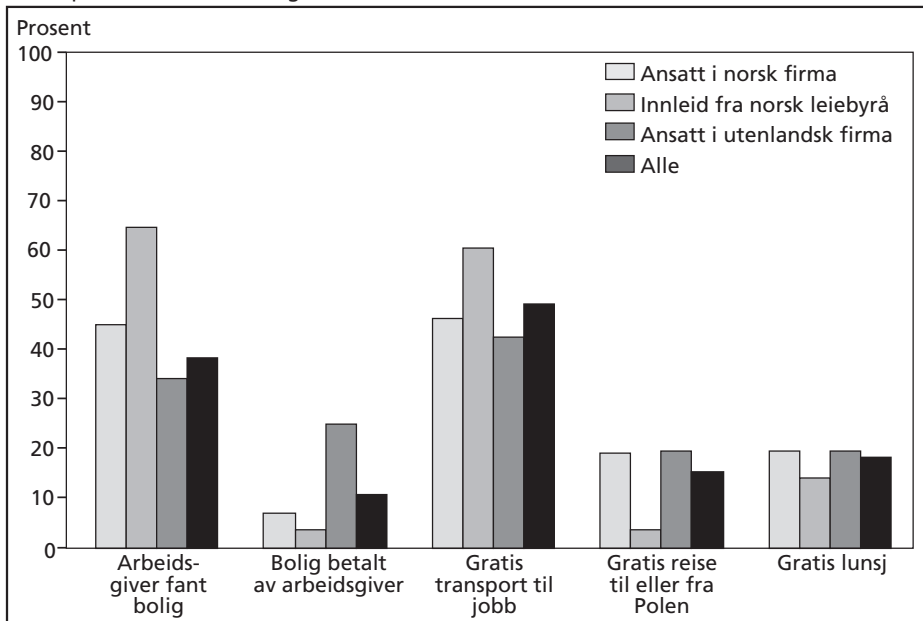
Får ikke uttelling for kompetanse

Som vi så i kapittel 2 oppgir et flertall av bygningsarbeiderne at de har fagbrev. Det ser imidlertid ikke ut til at de får noen uttelling for sin kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. Når vi kontrollerer for tilknytningsform til arbeids- og oppdragsgiver, har utdanning fra Polen ingen effekt på lønna i Norge. Det er en indirekte effekt ved at de som er ansatt i norske virksomheter tjener mer enn de som er ansatt i polske virksomheter – og det er flere med fagbrev blant de som er ansatt i norske virksomheter. Men de som har fagbrev tjener ikke noe mer enn de som ikke har det når vi sammenlikner innad i disse gruppene. Dette er for øvrig i tråd med synet til både Byggenæringens Landsforbund og Fellesforbundet, som anbefaler at polske fagfolk kan lønnes som ufaglærte i Norge. Det er mange gode grunner til at utenlandske fagutdanninger ikke automatisk kan anerkjennes i Norge. Kompetansekrav kan variere mellom land, og utenlandsk utdanning gir ikke nødvendigvis innsikt i norsk byggeskikk og norske HMS-standarder. Det er likevel et paradoks at både byggenæringen og myndighetene ønsker å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, men så langt har næringen ikke vist særlig vilje til å betale for det, og myndighetene har heller ikke lagt til rette for at bedrifter skal kunne godkjenne og premiere fagkompetanse.

Lite frynsegoder

Arbeidsinnvandrere kan få dekket ulike utgifter til livsopphold – for eksempel bolig, mat og transport, men det ser ikke ut til at slike «frynsegoder» er særlig utbredt for polakkene som jobber i Oslo-området. Arbeidsgivere hjelper i mange tilfeller til med å skaffe bolig, men det er sjelden de dekker boligutgifter; i vårt undersøkelse oppgir bare 11 prosent at de får dekket bolig av arbeidsgiver. Andelen er høyest blant de utstasjonerte, men selv blant disse er det bare en av fire som slipper boligutgifter.

Figur 7.4 Dekning av husleie, reisekostnader og kost, etter tilknytningsform. I prosent av yrkesaktive polakker med arbeidsgiver i Oslo-området (n=308)



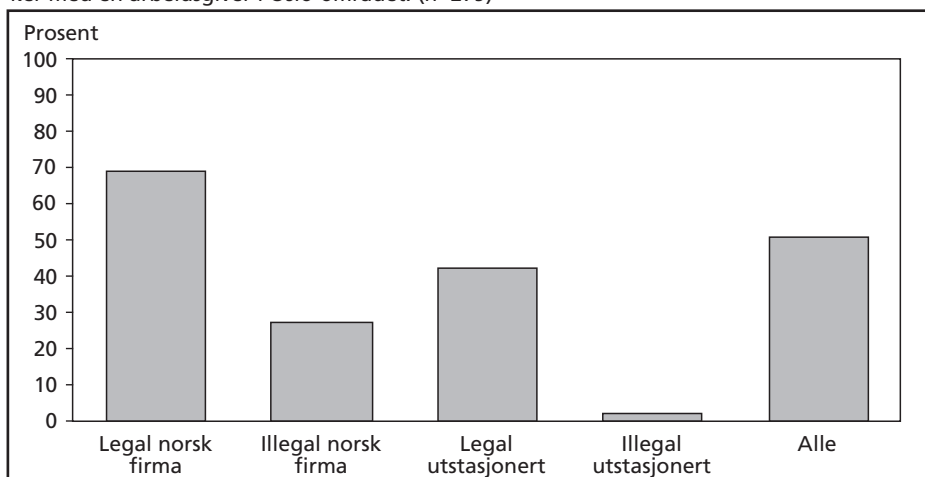
Av andre frynsegoder er det om lag 18 prosent av de som har en arbeidsgiver som får gratis lunsj, og litt ferre (16% får dekket reiser til og fra Polen av arbeidsgiver). Gratis transport til og fra jobb er den eneste frynsegoden som er særlig utbredt, og om lag halvparten får dekket slike utgifter.

Ferie og feriepenger

Ifølge ferielovens minimumsbestemmelser har alle arbeidstakere i Norge rett til 21 dagers ferie i året. De aller fleste arbeidstakere i Norge (alle i offentlig sektor og 85 prosent i privat sektor) har også en femte ferieuke (Stokke og Nergaard 2006). Blant polakkene i Oslo er det bare 19 prosent som oppgir at de kan kreve fem ukers ferie og 17 prosent som kan kreve mellom én og fire ukers ferie. Den største gruppen – cirka halvparten – tar ikke ut ordinær ferie, men kan ta fri regelmessig uten å måtte jobbe ekstra, gjerne i forbindelse med reise til Polen. Men denne fleksibiliteten ser ofte ut til å bli praktisert begge veier. Mange arbeidstakere kan risikere å måtte ta en ferie (uten lønn) også når de ikke ønsker det. Noe overraskende er det en større andel av de som er legalt utstasjonert enn blant de som er ansatt i norske virksomhet som oppgir å ha rett til å ta ferie i tråd med norsk lov. Blant de som arbeider illegalt for en norsk eller utenlandsk arbeidsgiver, har en tredjedel ikke mulighet til å ta fri i det hele tatt.

Alle arbeidstakere som jobber i Norge har også rett til feriepenger, som utgjør 10,2 prosent av lønna i det foregående året. Ser vi bort fra de selvstendige, er det totalt 51 prosent av de ansatte polakkene i Oslo som oppgir at de får feriepenger i sin nåværende jobb. Her må vi ta høyde for at kanskje ikke alle er klar over om de vil få feriepenger eller ikke, ettersom disse først utbetales året etter. De som er ansatt i norske virksomheter oppgir i større grad at de får feriepenger enn de som er ansatt i polske virksomheter, men det er deres legale status som har størst betydning.

Figur 7.5 Andel som opparbeider feriepenger i nåværende jobb. I prosent av yrkesaktive polakker med en arbeidsgiver i Oslo-området. (n=279)



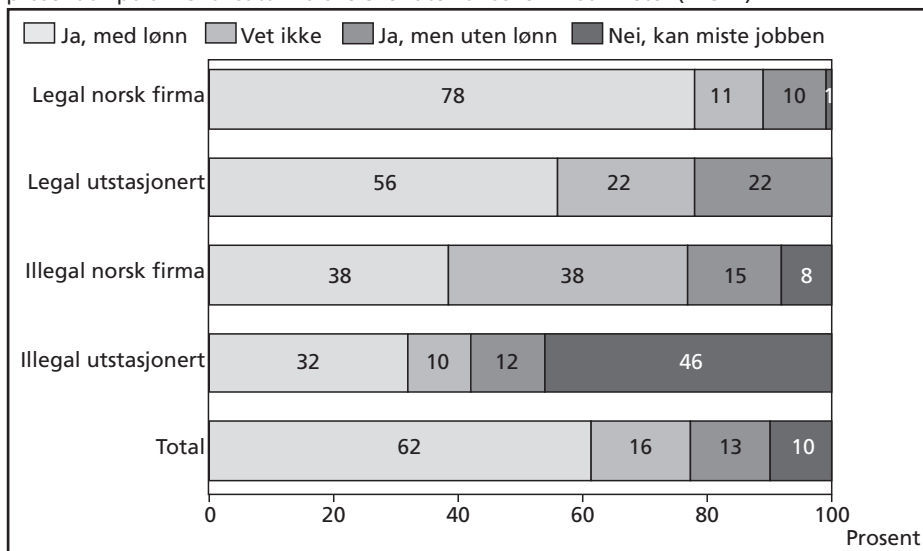
Sykepenger og jobbsikkerhet

Retten til fravær med lønn ved sykdom er nedfelt i arbeidsmiljøloven, og skal sikre at arbeidstakere ikke mister jobben eller inntekten dersom de blir syke for en periode. For å få sykepenger må man ha vært i arbeid i minst fire uker før man blir syk, men det holder at man har jobbet i Norge i én dag. Resten av arbeidsperioden kan oppfylles ved arbeid i et annet EØS-land. Det er arbeidsgiver som betaler sykepengene de første 16 dagene, deretter ytes sykepenger fra folketrygden. Av alle innvandrere fra de nye medlemslandene som kom i løpet av 2004, var det bare 96 personer som fikk utbetalt sykepenger fra folketrygden i 2005. Dette tyder på at sykefraværet er relativt lavt i denne gruppen, men erfaringsmessig vil sykefraværet øke med lenger botid (Østby 2006).

Her er vi ikke opptatt av det faktiske sykefraværet og den faktiske bruken av sykepenger, men av hvorvidt arbeidsinnvandrerne har mulighet til å benytte seg av sin lovfestede rett til fravær med lønn ved sykdom. I figur 7.6 har vi presentert svarene på spørsmål om rett til sykefravær, for polakker ansatt i norske og utenlandske virksomheter. «Selvstendig næringsdrivende», det vil si primært personer som arbeider på individuell basis opp mot husholdsmarkedet med renhold og ulike former for vedlikehold og oppussingsarbeid, er tatt ut siden de, i alle fall i teorien, selv bestemmer over egne arbeidsforhold. I praksis betyr det at de fleste «selvstendige» mister inntekt, og muligens oppdragsgivere, om de er syke.

Et flertall av de polske arbeidstakerne oppgir at de kan være borte fra jobben med lønn dersom de blir syke, men det er et betydelig mindretall som enten ikke vet hva

Figur 7.6 Mulighet for sykefravær med og uten lønn etter arbeidstilknytning og legal status. I prosent av polakker ansatt i norske eller utenlandske virksomheter (n=317)



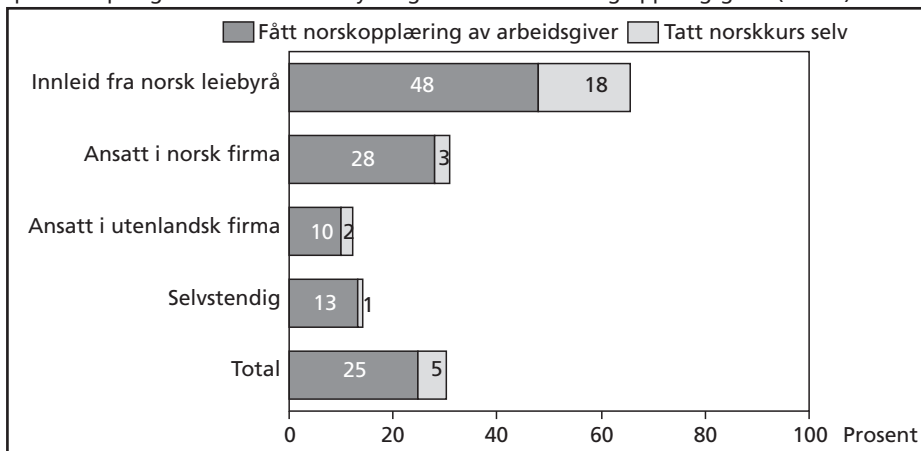
som vil skje dersom de blir syke, som ikke vil få noen lønn hvis de er borte eller som regner med å miste jobben dersom de blir syke. Som figur 7.6 illustrerer er forholdene klart best for de som har legale jobber; så godt som ingen av dem som oppgir å ha legalt arbeid tror de kan miste jobben om de blir syke. Men 10 prosent av de med legal ansettelse i norske virksomheter og 22 prosent av de legalt utstasjonerte mister inntekt ved sykdom. Andelen som ikke vet er også høyere blant de legalt utstasjonerte enn blant de legalt ansatte i norske virksomheter. Blant de som arbeider illegalt er situasjonen særlig beskjæmmende. Kun en av tre polakker med illegale norske jobber får lønn ved sykdom. De utstasjonerte arbeidstakerne med illegale jobber kommer aller dårligst ut. Disse løper en stor risiko dersom de blir syke, og nær halvparten tror de kan miste jobben om de ikke møter på jobb på grunn av sykdom.

Språkopplæring

Flyktninger og familieinnvandrere som kommer til Norge har rett og plikt til et toårig kvalifiseringsopplegg gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger eller 300 timer med norskopplæring med samfunnsfag betalt av det offentlige. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området plikter å gjennomføre 300 timer norskopplæring for å få oppholdstillatelse som dekkes av arbeidsgiver eller søkeren selv. Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene har derimot ingen rett eller plikt til slik opplæring (Kavli 2006). I og med at de kommer for å jobbe, regnes det som arbeidsgivers ansvar å tilby nødvendig opplæring, men bare 21 prosent av bedriftene som benytter østeuropeisk arbeidskraft tilbyr noen form for språkopplæring. Manglende språkferdigheter er en betydelig utfordring for HMS-arbeidet, blant annet innen byggebransjen, der kommunikasjonsproblemer kan vanskeliggjøre koordinering av arbeidsoppgaver og føre til farlige situasjoner (Ødegård m.fl. 2007). Språkbarrierer fører også til segregering på arbeidsplassene. Heller enn å satse på språkopplæring benytter mange bedrifter tospråklige arbeidsledere og tolker. Det vanlige på norske byggeplasser er derfor at de østeuropeiske arbeidstakerne jobber sammen i egne arbeidslag, atskilt fra de norske arbeidstakerne. Arbeidsinnvandrere som har vært her lenge og kan norsk trekker selv fram språkferdigheter som avgjørende for å lykkes i Norge. Arbeidskontrakter, søknader og offentlige papirer finnes stort sett bare på norsk, og språkferdigheter er derfor avgjørende for å orientere seg om rettigheter og muligheter i det norske samfunnet og for å redusere sårbarheten for utnyttning.

Totalt har 25 prosent av polakkene i Oslo-området fått norskopplæring av arbeidsgiver. I tillegg er det 5 prosent som har sørget for opplæring på egen hånd. Det er særlig blant de som er ansatt i norske utleiebyråer vi finner mange som har fått språkopplæring av sine arbeidsgivere. Vi vet blant annet at et av de store norske bemanningsfirmaene,

Figur 7.7 Andel som har fått språkopplæring av arbeidsgiver eller rekrutterer, og som har tatt språkkurs på egen hånd. Etter tilknytningsform til arbeids- og oppdragsgiver (n=454)



Adecco, driver språkskoler i Polen for nye rekrutter som skal jobbe i Norge. Ikke overraskende er det langt færre utstasjonerte arbeidstakere som har fått språkopplæring enn det er blant de som jobber i norske virksomheter. Det er også forskjell på det legale og det illegale markedet. Få i det illegale markedet har fått noen form for språkopplæring.

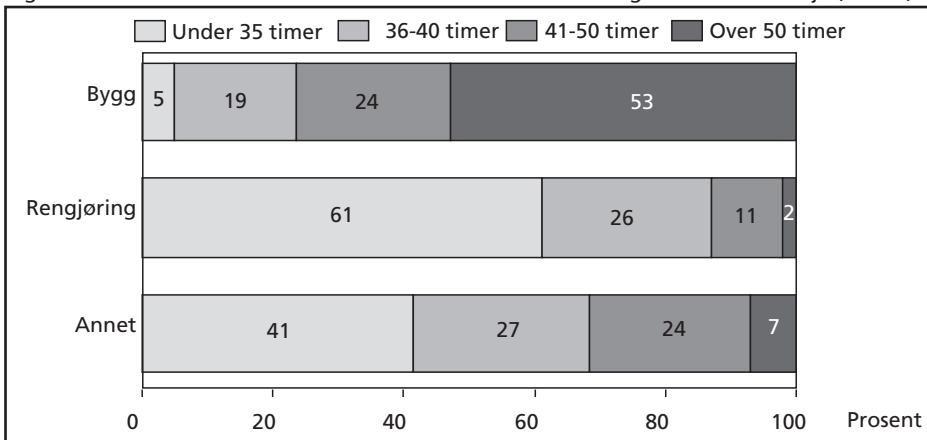
Ordinær arbeidstid er lite utbredt

Ønsket om mer arbeidstidsfleksibilitet er et sentralt motiv for mange norske bedrifter som benytter arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU (Dølvik et al. 2006). I praksis betyr det gjerne et ønske om arbeidstakere som kan jobbe lengre arbeidsdager ved behov. Også mange arbeidsinnvandrere selv ønsker å jobbe mye mens de er i Norge. Tjueto prosent oppga at de arbeidet mellom 36 og 40 timer uka før intervjuet. Men det er store forskjeller mellom bransjene – og dermed også kjønnene – når det kommer til reell arbeidstid.

Alle gruppene polakker i Oslo som jobber i byggebransjen har lange arbeidsdager – over halvparten jobber mer enn 50 timer i uka, og 15 prosent mer enn 60 timers uke. Også her er det forskjeller avhengig av tilknytningsform, og det er de utstasjonerte som jobber aller mest. Blant disse jobber en av tre mer enn 60 timer i uka – altså i snitt ti timers arbeidsdager, seks dager i uka.

Blant kvinnene i renhold er situasjonen en helt annen. Over 60 prosent jobbet mindre enn 35 timer uka, og 29 prosent arbeider under 20 timer. Mange gav uttrykk for at de ønsket å jobbe mer, men kampen om jobbene er hard, og de færreste klarte å

Figur 7.8 Polakker i Oslo høsten 2006. Antall arbeidstimer forrige uke etter bransje (N=423)



få nok oppdrag til å fylle en full arbeidsuke. For alle yrkesgrupper finner vi at de som har legale jobber oftere har tilnærmet ordinære arbeidsdager.

Det illegale arbeidsmarkedet skaper en arena for utnytting

Det illegale arbeidsmarkedet skaper en arena hvor arbeidsmigranter blir sårbare for ulike former for utnytting. De fleste mangler kontrakter eller formaliserte avtaler med arbeidsgiver. I det illegale arbeidsmarkedet er det også vanskelig for fagforeningene å være til stede; i utvalget vårt hadde alle som oppga å være medlem av en fagforening legal jobb. I tillegg mangler mange informasjon om hvilke rettigheter og muligheter de har i Norge. Andre er redde for at myndighetene skal finne ut at de jobber ulovlig, og miste den eneste muligheten de har til inntekt her. I rengjøringsbransjen er det i tillegg stor kamp om jobbene. Alt dette gjør at en del av arbeiderne i det illegale arbeidsmarkedet blir lurt og utnyttet. De fleste respondentene kom til Norge først etter at Polen ble medlem i EU i 2004. På tross av kort opphold i Norge, er det mange som rapporterer om ulike negative opplevelser fra arbeidslivet her.

En av tre sier at de har opplevd å bli lurt for penger, enten ved at de ikke har fått betalt for en jobb de hadde gjort, eller at de hadde blitt betalt mindre enn avtalt. Av de som har vært her i mer enn ett år opplevde 7 prosent at arbeidsgiveren deres gikk konkurs i løpet av 2006. Av disse fikk bare halvparten de pengene de hadde krav på.

Siden overgangsreglene krever at det framlegges kontrakt som dokumenterer full tids ansettelse i tråd med norske arbeids- og lønnsvilkår, har enkelte bedrifter gitt sine ansatte falske kontrakter. Av de som oppgir at de noen gang har hatt kontrakt i Norge, forteller 22 prosent at de har hatt en falsk kontrakt med arbeidsgiver, som oppgir høyere lønn enn det de faktisk fikk. En tredjedel av disse har falsk kontrakt med den arbeidsgiveren de har i dag. Falske kontrakter er mest utbredt blant ansatte i norske virksomheter og norske leiebyrå, hvor henholdsvis 9 og 12 prosent har falske kontrakter i nåværende jobb. Utenlandske virksomheter vil i mindre grad ha behov for å produsere falske kontrakter, da deres ansatte ikke trenger å framlegge kontrakt for å få arbeidstillatelse. Her bør vi også nevne at en betydelig andel av respondentene ikke visste hva som stod i kontrakten deres, siden den var på norsk. De var derfor ikke i stand til å si om kontrakten var falsk. Kontrakter på polsk var lite utbredt.

Nitten prosent sier at de ofte eller av og til er redde på jobb. For enkelte betyr det at de er redd for å bli oppdaget av myndighetene, siden de jobber illegalt. Andre er redde fordi de må utsette seg selv for usikret arbeid. Noen av kvinnene sier de er redde fordi de må oppsøke hus de skal vaske alene. De fleste legale vaskebyråene som opererer mot husholdsmarkedet sender to vaskere til hver jobb. Dette er sjelden tilfellet i det illegale markedet. Flere renholdsarbeidere rapporterte om kunder som hadde «glemt» å kle på seg når de kommer på besøk. Fjorten prosent av kvinnene har opplevd seksuelle tilnærmelser som de opplever som ubehagelige, fra kunder, arbeidsgiver eller kolleger i Norge.

Her må vi huske at mange av de som arbeider opp mot husholdninger i hovedsak må karakteriseres som «løsarbeidere», uten noen formell arbeidsgiver som kan ansvarliggjøres for arbeidsvilkårene de utsettes for. Disse «løsarbeiderne» er i stor grad avhengig av hvilke arbeidsvilkår som tilbys av de husholdningene de selger sine tjenester til. Ifølge tall Fafo har samlet inn, kjøpte i underkant av 150 000 norske husholdninger på landsbasis (7 prosent) tjenester i hjemmet av personer fra de nye medlemslandene siste år (Dølvik og Eldring (2007)). Kjøp av slike tjenester til husholdninger forekommer over hele landet, men er mest utbredt i Oslo, hvor 9 prosent av befolkningen har kjøpt slike tjenester fra personer fra de nye medlemslandene. I 2006 var det ifølge Statistisk sentralbyrå 282 926 husholdninger i Oslo. Det betyr at over 25 000 husholdninger i Oslo har kjøpt tjenester fra personer fra de nye østeuropeiske medlemslandene i EU i løpet av 2006. De fleste som kjøper slike tjenester (60 prosent) har kjøpt snekker-, maler- eller murerarbeid, mens 20 prosent har kjøpt tjenester knyttet til renhold og husarbeid. Her er det imidlertid store regionale forskjeller. Mens 2 prosent av alle hushold i Østlandsområdet hadde brukt vaskehjelp fra de nye medlemslandene de siste tolv månedene, var dette tilfellet for kun en halv prosent i resten av landet. Andelen som hadde brukt vaskehjelp fra de nye medlemslandene var høyest i Oslo (3 prosent, eller om lag 8500 husholdninger).

De fleste norske husholdninger har imidlertid begrensede erfaringer med å opptre som arbeidsgiver, noe som også preger arbeidshverdagen til mange av de som arbeider opp mot husholdningsmarkedet. Vi har i denne sammenheng ikke gjort noen kartlegging av holdninger blant husholdninger som kjøper tjenester, men kan trekke på en studie av Bridget Anderson og Julia O'Connell Davidsson om bruk av hushjelpere i ulike land (blant annet Sverige). Her perker forfatterne på flere måter som utnytting av arbeidstakere i private husholdninger legitimeres og forklares. Det handler i stor grad om at husarbeid presenteres som noe som ikke er en jobb på lik linje med andre jobber. Rettigheter som forventes i alle andre sektorer i arbeidslivet, blir ikke betraktet i forbindelse med hjemmearbeid. Noen argumenterer også for at alle burde ha slike rettigheter i utgangspunktet, men at de ikke automatisk gjelder personer som arbeider illegalt. Det er i denne sammenheng interessant at særlig svenske respondenter sa at de ansatte personer som jobbet illegalt fordi de var billigere og mer fleksible. De ser ikke ut til å være seg bevisst at de ved å etterspørre billig og fleksibel arbeidskraft reduserer mulighetene for de som ønsker å arbeide legalt (ettersom skatt og trygdeavgifter er kostnadsdrivende). Sist, men ikke minst, argumenterer husholdninger ofte for at de kjøper tjenester for «hjelp» noen som er i en vanskelig situasjon; da gjerne migrantarbeidere (Anderson og Davidsson 2003). Gjennom å definere seg selv som en som tilbyr hjelp til sårbare grupper, fjerner husholdningene noe av ansvaret sitt som arbeidsgiver, og legitimerer på denne måten at de ikke tilbyr arbeidsvilkår på nivå med det som ellers er akseptabelt i samfunnet. Samtidig blir det mindre akseptabelt for arbeidstakeren å stille krav om regulerte arbeidsforhold.

Et todelt arbeidsmarked for polakker

Det er ingen tvil om at polske arbeidstakere som gruppe tjener dårligere, har lengre arbeidsdager og står svakere i forhold til å kreve sine rettigheter vis-à-vis sine arbeidsgivere enn sine norske kolleger i samme bransjer. Samtidig danner det seg et bilde av et todelt arbeidsmarked også innad blant polakkene i Oslo.

På den ene siden har vi de som jobber legalt for norske virksomheter, som er underlagt overgangsordningene og som har oppholdstillatelse i Norge. Om ikke de fleste får hva vi kan kalle en god lønn, så er det i hvert fall langt mellom tilfellene av grov underbetaling. Samtidig er det langt flere av disse som har tilnærmet normal arbeidstid. En god del har mottatt norskopplæring av sine arbeidsgivere, og de aller fleste tjener opp feriepengene og kan bli syke uten å være redd for å miste inntekt eller jobb.

På den andre siden har vi de som jobber illegalt, og i særlig grad de som arbeider illegalt for utenlandske arbeidsgivere, eller som selvstendige eller løsarbeidere. Disse får langt lavere lønn, og brudd på minstelønnsbestemmelsene er regelen heller enn

unntaket.³⁰ I tillegg er det blant disse vi finner flest som jobber ekstremt lange dager, og de har i liten grad tilgang til grunnleggende sosiale rettigheter som ferie- og sykepenger. Mange av dem regner med å miste jobben dersom de blir syke.

³⁰ Her ser vi bort fra de som er selvstendig næringsdrivende, som ikke er omfattet av minstelønsbestemmelene.

8 Fagorganisering blant polakker i Oslo

Av Line Eldring

Det norske og polske arbeidslivet skiller fra seg hverandre på mange måter, også når det gjelder organisasjonsforholdene. I Norge er 42 prosent av arbeidstakerne i privat sektor fagforeningsmedlemmer, mens 59 prosent er omfattet av en tariffavtale (Nergaard og Stokke 2006). I Polen er situasjonen kjennetegnet av svak oppslutning om organisasjonene, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og det finnes svært få tariffavtaler. Andelen fagorganiserte i Polen er usikker, og innenfor byggenæringen ligger organisasjonsgraden antagelig på langt under 10 prosent (Eldring og Trevena 2007). Etter EU-utvidelsen har fagorganisering av arbeidsinnvandrere blitt et høyaktuelt tema i Norge, og særlig Fellesforbundet har jobbet aktivt for å rekruttere polske medlemmer. I forbindelse med arbeids- og levekårsundersøkelsen ble det gjennomført en parallell spørreundersøkelse blant Fellesforbundets polske medlemmer i Oslo-området. Med utgangspunkt i de to datasettene skal vi i dette kapittelet se nærmere på i hvilken grad polske bygningsarbeidere³¹ i Oslo-området organiserer seg, hva som ligger til grunn for valgene de gjør, og noen av erfaringene som er høstet så langt.

Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring

Penninx og Roosblad (2000) har studert europeiske fagforeningers strategier i forhold til arbeidsinnvandring i etterkrigstida, og skisserer tre hoveddilemmaer for fagbevegelsen. For det første: skal fagforeningene bekjempe arbeidsgivernes ønske om å rekruttere arbeidsinnvandrere, eller skal de samarbeide? Og hvis de samarbeider, hva slags betingelser skal de stille når det gjelder arbeidsinnvandrernes vilkår? For det andre: skal arbeidsinnvandrerne inkluderes som ordinære medlemmer, eller skal man lage særegne medlemskapsformer som ekskluderer dem fra fullverdig medlemskap? For det tredje:

³¹ Med mindre annet nevnes spesielt, omhandler dette kapittelet kun arbeidstakere i byggenæringen. For enkelthets skyld omtaler vi arbeidstakerne som «bygningsarbeidere», selv om enkelte av dem også kan jobbe innenfor anleggsrelatert virksomhet.

hvis de inkluderes, skal de behandles som vanlige medlemmer eller skal man legge til rette for spesielle behov de måtte ha?

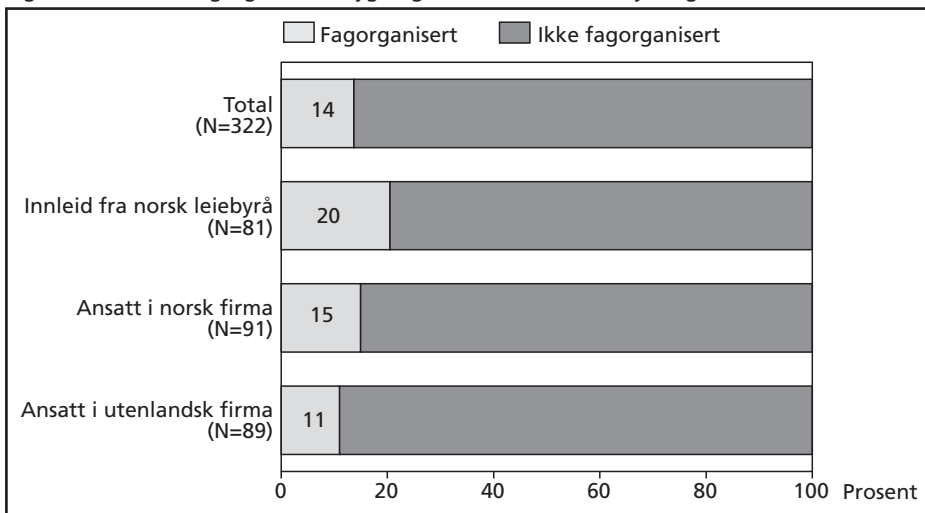
Norsk fagbevegelse har hatt et prinsipielt positivt syn på innvandring og internasjonalisering av arbeidslivet, men har også historisk sett vært skeptisk til arbeidsinnvandring som løsning på Norges arbeidskraftsbehov (Kjeldstadli 2003). Viktige grunner til dette har vært frykten for fortregning av norsk arbeidskraft, og at arbeidskraftimport kan føre til økte forskjeller og etnisk segmentering.³² I forbindelse med EU-utvidelsen i 2004 gikk LO inn for overgangsordningen som la visse begrensninger på adgangen til det norske arbeidsmarkedet for individuelle arbeidstakere østfra. Organisasjonen lanserte samtidig slagordet «Ja til arbeidsinnvandring – nei til sosial dumping» for å tydeliggjøre at de ønsket arbeidsinnvandrerne velkommen – forutsatt at de jobber på tilnærmet like vilkår som nordmenn. Det historiske grunnlaget for arbeidstakerorganisering kan sies å handle om strategier for å begrense og regulere arbeidsgivernes markedsrett. Ved å forhandle fram felles standarder i tariffavtaler, har fagbevegelsen redusert arbeidstakernes sårbarhet mot arbeidsgivernes eventuelle ønsker om å presse ned lønnskostnader og sosiale utgifter. Minstelønnsnivåene i Norge har vært avtalebaserete, og har bare hatt virkning for arbeidstakere som er omfattet av en tariffavtale. For andre har det med andre ord ikke vært noen nedre grense for lønnsnivået. I enkelte bransjer har man også tidligere sett eksempler på det som på godt norsk kalles grov underbetaling – uten at det nødvendigvis har vært brudd på verken lov eller avtale. Stort sett har allikevel tariffavtalenes minstelønnsseter hatt en normdannende effekt for lønnsnivået også på arbeidsplasser som ikke har hatt tariffavtale. Tilstrømningen av arbeidskraft østfra som er villig til å arbeide under langt dårligere betingelser enn det som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet, har rokket ved dette bildet. Som vist i kapittel 7 har mange polske arbeidstakere vilkår langt under det som er vanlig i Norge. I tillegg til de negative konsekvensene dette har for arbeidsinnvandrerne selv, kan mulige langsiktige virkninger være at dyrere norsk arbeidskraft fortregnes, og/eller at det generelle lønnsnivået i enkelte bransjer holdes nede eller til og med blir lavere. Fagbevegelsens viktigste strategi i denne situasjonen vil tradisjonelt være å organisere arbeidsinnvandrerne og få opprettet tariffavtaler i bedriftene de er ansatt i. Et annet virkemiddel er å begjære allmenngjøring av tariffavtaler, hvilket LO for første gang gjorde i kjølvannet av EU-utvidelsen. Den landsomfattende allmenngjøringen av deler av byggfagsoverenskomsten fra januar 2007 innebærer at det nå er innført et lovfestet minstelønnsnivå i byggebransjen i Norge (Ødegård m.fl. 2007). Fagbevegelsens viktigste mottrekk mot lavlønnskonkurransen vil allikevel antagelig fortsatt være å rekruttere de uorganiserte arbeidstakerne, med de utfordringene det fører med seg.

³² Se for eksempel LOs høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende Arbeidsinnvandring og ufaglært arbeidskraft, 10.09.2002.

Organiserer polakkene seg?

Det kommer neppe som noen stor overraskelse at de fleste polske arbeidsinnvandrerne ikke er fagorganisert. Totalt var 9 prosent av deltakerne i arbeids- og levekårsundersøkelsen medlemmer i en norsk fagforening. Dette gjelder også når vi kontrollerer for mulige effekter av skjevrekuttering til undersøkelsen. Så å si alle de fagorganiserte jobber innenfor byggebransjen. Dersom vi bare ser på bygg, finner vi dermed en større andel organiserte: 14 prosent av de polske bygningsarbeiderne er fagorganisert. Hvilket faktisk er et ganske høyt tall i denne sammenhengen, selv om det er langt under den generelle organisasjonsgraden på 42 prosent i bygg og anlegg (Nergaard og Stokke 2006). Organisasjonsgraden er høyest blant polakkene som arbeider for norske leiebyråer – her er hver femte person medlem i en norsk fagforening (som i praksis vil si Fellesforbundet). 15 prosent av bygningsarbeiderne som er ansatt i andre norske firmaer er organisert, mot 11 prosent av dem som er ansatt i utenlandske bedrifter.

Figur 8.1 Andelen fagorganiserte bygningsarbeidere etter tilknytningsform. Prosent (N=322)



Kilde: Arbeids- og levekårsstudien blant polakker i Oslo

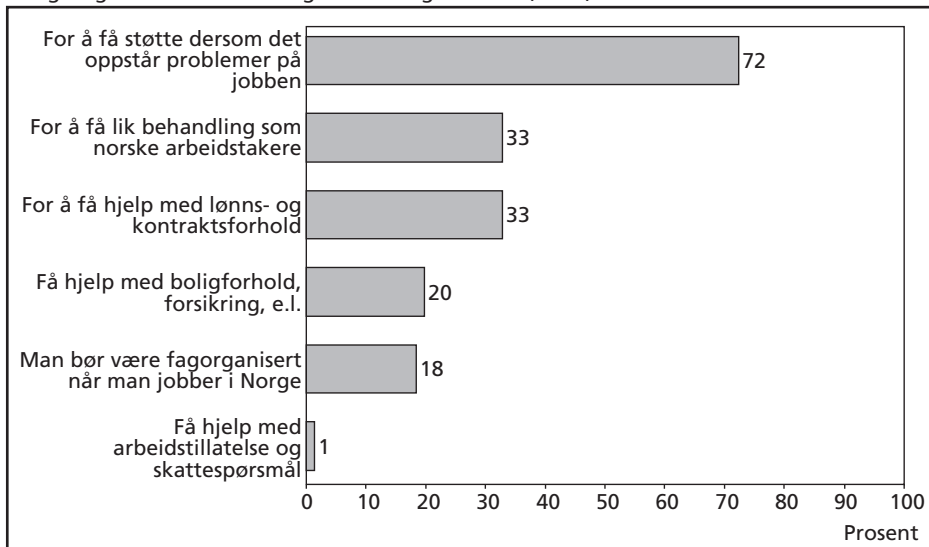
Den relativt høye organisasjonsgraden blant de som jobber for norske leiebyråer skyldes utvilsomt «Adecco-effekten». Adecco Norge har vært i front når det gjelder rekruttering av polsk arbeidskraft til Norge. Siden 2002 har firmaet rekruttert om lag 4000 personer fra Polen, de fleste etter EU-utvidelsen. Adecco hadde ved inngangen til 2007 over 1900 polske ansatte i Norge, og flertallet blir leid ut til bedrifter i byggebransjen. Mange av Adeccos polske ansatte har fagorganisert seg, og i Oslo-området er 40 prosent

av polske Adecco-ansatte innenfor bygg medlemmer i Fellesforbundet.³³ I 2006 ble det inngått tariffavtale mellom Fellesforbundet og Adecco. Avtalen gjelder bedriftens bygningsarbeidere (hvorav de fleste er fra Polen), og ble ved inngåelsen betegnet som historisk. Det store flertallet (79 prosent) av Fellesforbundets medlemmer i Oslo oppgir å være ansatt i norske bemanningsfirmaer, og antagelig jobber de fleste for Adecco.

Vi ba Fellesforbundets polske medlemmer om å angi de to viktigste grunnene til at de hadde valgt å organiserte seg. Nærmere tre fjerdedeler oppga at en av de viktigste grunnene er å kunne få støtte *dersom* det oppstår problemer på jobben. Bakgrunnen for medlemskapet var altså ikke først og fremst å få løst et eksisterende problem, men å ha en sikkerhet dersom det oppstår problemer i framtida. Dette rimer godt med at mange av dem jobber i en norsk bedrift med tariffavtale (Adecco), og har forholdsvis ordnede forhold i utgangspunktet. En tredjedel oppga at de hadde meldt seg inn for å få hjelp med lønns- og kontraktsforhold, mens 20 prosent svarte at de organiserte seg for å få hjelp med spørsmål knyttet til boligforhold eller forsikring. Videre oppga 33 prosent at de hadde organisert seg for å få lik behandling med norske arbeidstakere, mens 18 prosent svarte at «man bør være fagorganisert når man jobber i Norge».

Flertallet av de polske bygningsarbeiderne er imidlertid fortsatt uorganiserte, og det er antagelig mange grunner til det. Det finnes ulike typer forklaringer på arbeidstakeres

Figur 8.2 Andelen blant Fellesforbundets polske medlemmer som oppga følgende som de to viktigste grunnene til at de organiserte seg. Prosent (N=76)



Kilde: FF-survey

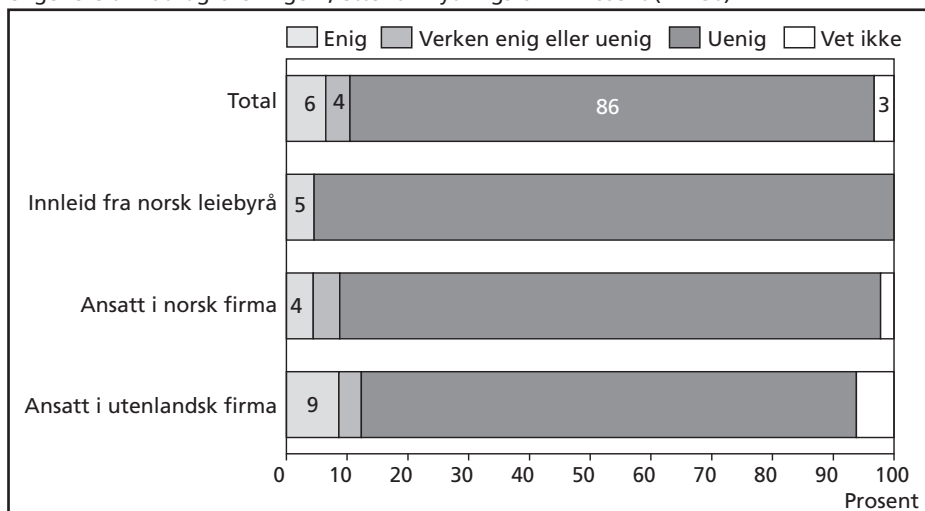
³³ Ifølge tall fra Oslo Bygningsarbeiderforening og Tømrer og Byggfagforeningen i Oslo.

organisasjonsvalg, som kan deles inn i såkalte strukturelle, ideologiske og preferanseforklaringer. De tre forklaringstypene kan utfylle hverandre, og forhold som kan forklare hvorfor noen velger å organisere seg, kan også bidra til å forstå hvorfor noen *ikke* gjør det (Fennefoss 1988).

Strukturelle forklaringer vektlegger faktorer som kjønn, alder, yrke, kjennetegn ved arbeidsplassen og liknende. Generelt vet vi at det i Norge er flere organiserte i større bedrifter, og at organisasjonsgraden øker med alder og ansiennitet. Organisasjonsgraden øker også jo fastere arbeidstakeren er knyttet til arbeidsmarkedet og til jobben man er i. Midlertidig ansatte er langt sjeldnere organiserte enn fast ansatte, og jo kortere tid man har vært ansatt, jo sjeldnere er man organisert (Nergaard og Stokke 2006). De polske arbeidstakerne kjennetegnes nettopp av forholdsvis kort fartstid i det norske arbeidsmarkedet, og svært mange har midlertidige ansettelser. Dette er faktorer som også helt generelt bidrar til lavere organisasjonsgrad. Datamaterialet i denne undersøkelsen er ellers for lite til å foreta systematiske sammenlikninger mellom organiserte og uorganiserte polske arbeidssinnvandrere. Det at en så stor andel av de polske fagforeningsmedlemmene arbeider i norske bemanningsbyråer, er imidlertid et klart tegn på at hvor man jobber, betyr mye for om polakkene velger å organisere seg.

Ideologiske forklaringer handler om mer normative forhold, som folks solidaritetsfølelse og politiske holdninger. Sett i lys av Polens nære politiske forhistorie, hvor fagforeninger ofte ble assosiert med det kommunistiske styret, kan det tenkes at motviljen mot fagorganisering er større enn blant norske bygningsarbeidere. I tillegg står fagbevegelsen svært svakt i Polen i dag. Blant de polske bygningsarbeiderne i Oslo-

Figur 8.3 Andelen uorganiserte bygningsarbeidere som var uenig eller enig i påstanden «Jeg er generelt imot fagforeninger», etter tilknytningsform. Prosent (N=238)



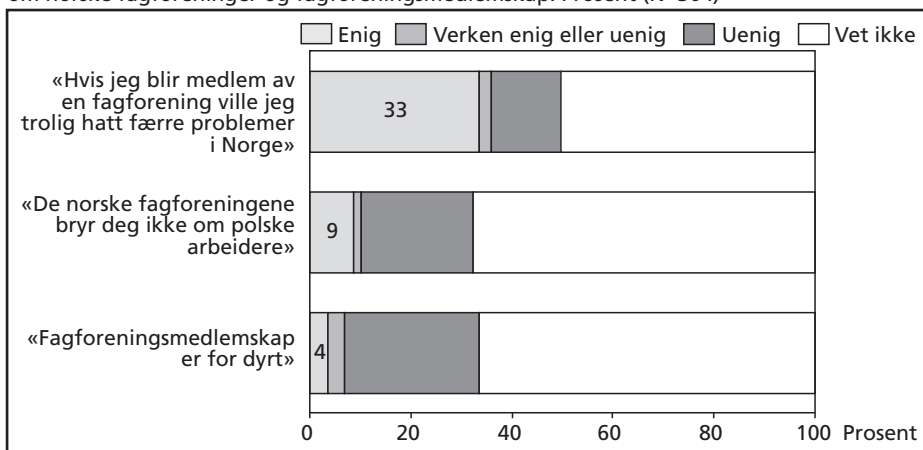
Kilde: Arbeids- og levekårstudien blant polakker i Oslo

området har flertallet (78 prosent) aldri vært medlem av noen fagforening i Polen. 17 prosent har tidligere vært medlem, mens 3 prosent oppga at de fortsatt er med i en polsk fagforening. Det er ikke noen entydig sammenheng mellom fagforeningsmedlemskap i Polen og hvorvidt man har fagorganisert seg i Norge. For å lodde stemningen med hensyn til fagforeninger mer generelt, ba vi respondentene som ikke var fagorganisert om å ta stilling til påstanden «Jeg er generelt imot fagforeninger».

Et overveldende flertall (86 prosent) var uenig i påstanden om at de generelt er imot fagforeninger, og bare 6 prosent erklærte seg enig. Jo lenger de har vært i Norge, jo mer uenige var de i denne påstanden. Det ser altså ikke ut til at ideologiske eller politiske faktorer i seg selv utgjør noen særlig større barriere mot fagorganisering blant polske bygningsarbeidere enn blant norske.³⁴ Blant fagforeningsmedlemmene så vi at nær en femtedel oppga «at man bør være fagorganisert når man jobber i Norge» som en av de viktigste grunnene for at de hadde organisert seg. I den grad ideologi eller normative holdninger påvirker organisasjonsvalgene til polakkene, ser det i så fall ut til å være mer i retning av at man bør organisere seg, enn motsatt.

Preferanseforklaringer legger vekt på at arbeidstakerne foretar bevisste valg mellom ulike alternativer, for eksempel ved at det kan ligge ganske konkrete kost-nytte-betraktninger bak valget om å organisere seg eller ikke. Blant dem som har organisert seg, så vi at den viktigste begrunnelsen var å få støtte dersom det oppstår problemer – man oppfatter altså at fagforeningsmedlemskap vil være nyttig i en gitt situasjon. En typisk vurdering kan være om fagforeningsmedlemskap lønner seg, eller om det er for dyrt i

Figur 8.4 Andelen uorganiserte bygningsarbeidere som var uenig eller enig i følgende påstander om norske fagforeninger og fagforeningsmedlemskap. Prosent (N=304)



Kilde: Arbeids- og levekårstudien blant polakker i Oslo

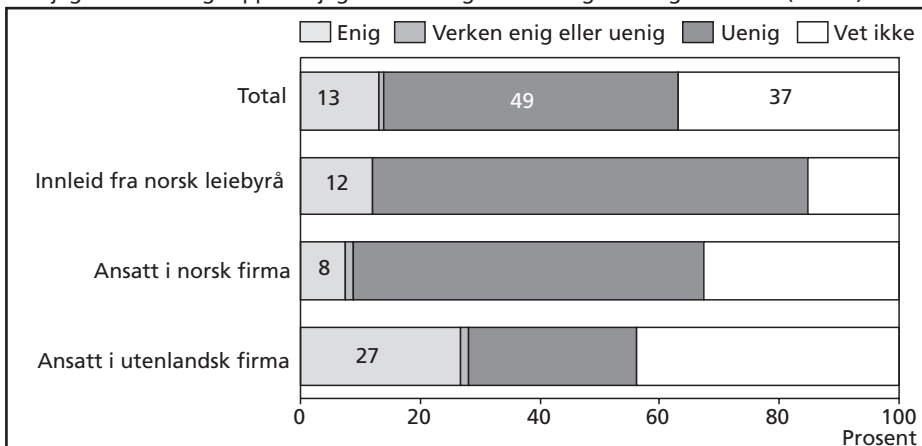
³⁴ I Arbeidskraftundersøkelsen i 1998 oppga 2,7 prosent av norske bygningsarbeidere motstand mot organisering som forklaring på at de ikke var fagorganisert.

forhold til hva man får igjen for pengene. Slike vurderinger forutsetter imidlertid en viss kunnskap om norske fagforeninger. Nærmere to av tre blant de uorganiserte hadde hørt om norske fagforeninger, mens en drøy tredjedel aldri hadde hørt om dem. Kunnskapen om fagforeninger var lavest blant de som er ansatt i polske firmaer, og høyest blant de som er ansatt i norske leiebyråer. Vi ba alle de uorganiserte om å vurdere noen påstander som på ulike måter knytter seg til nytteverdien av et fagforeningsmedlemskap.

Det mest slående er at svært mange av de uorganiserte polske bygningsarbeiderne ikke hadde noen oppfatning om disse spørsmålene. En tredjedel sa seg enig i påstanden om de ville hatt færre problemer i Norge dersom de organiserte seg, hvilket tyder på en positiv oppfatning av norske fagforeninger. Bare 9 prosent var enig i at norske fagforeninger ikke bryr seg om polske arbeidere, og kun 4 prosent var enig i at medlemskap koster for mye. De som faktisk hadde hørt om norske fagforeninger, hadde i større grad gjort seg opp en mening: Blant disse mente 42 prosent at de ville hatt mindre problemer i Norge dersom de var fagorganisert, 34 prosent var uenig i at norske foreninger ikke bryr seg om polakker, og over 40 prosent sa seg uenig i påstanden om at medlemskap er for dyrt. Men også i den gruppa som hadde hørt om norske fagforeninger var det mange som ikke hadde noen mening om disse spørsmålene. Selv om det er liten kunnskap om norske fagforeninger blant polske arbeidstakere, er det altså slik at jo mer de vet, jo mer positivt innstilt er de.

Avveininger rundt fagforeningsmedlemskap handler også om vurdering av ulemper. En helt konkret barriere mot medlemskap kan være frykten for at organisering vekker mishag hos arbeids- og oppdragsgivere, og i verste fall fører til at man mister jobben. Selv om det er organisasjonsfrihet i Norge, vil arbeidsinnvandrere med løs tilknytning til arbeidsmarkedet og det norske samfunnet for øvrig være ekstra sårbare

Figur 8.5 Andelen uorganiserte bygningsarbeidere som var uenig eller enig i påstanden «Jeg tror jeg ville blitt sagt opp hvis jeg meldte meg inn i en fagforening». Prosent (N=240)



Kilde: Arbeids- og levekårsstudien blant polakker i Oslo

for slike reaksjoner eller trusler. Både fordi de er mer utsatte og fordi de ikke kjenner sine rettigheter.

Blant de uorganiserte bygningsarbeiderne var det 13 prosent som sa seg enig i utsagnet om at de trodde de ville bli sagt opp dersom de meldte seg inn i en fagforening. Om lag halvparten var uenig, mens 39 prosent ikke visste. Det er store variasjoner etter hva slags tilknytning respondentene har til arbeidsmarkedet; mens over en fjerdedel av de som var ansatt i utenlandske firmaer var enig i at organisering kunne lede til oppsigelse, gjaldt dette kun 7 prosent av de som var ansatt i norske bedrifter. For flertallet av arbeidsinnvandrerne ser det altså ikke ut til at frykten for å miste jobben skulle spille noen avgjørende rolle for om de fagorganiserer seg. Men for et urovekkende høyt mindretall kan dette virke inn, og særlig blant dem som er ansatt i utenlandske bedrifter.

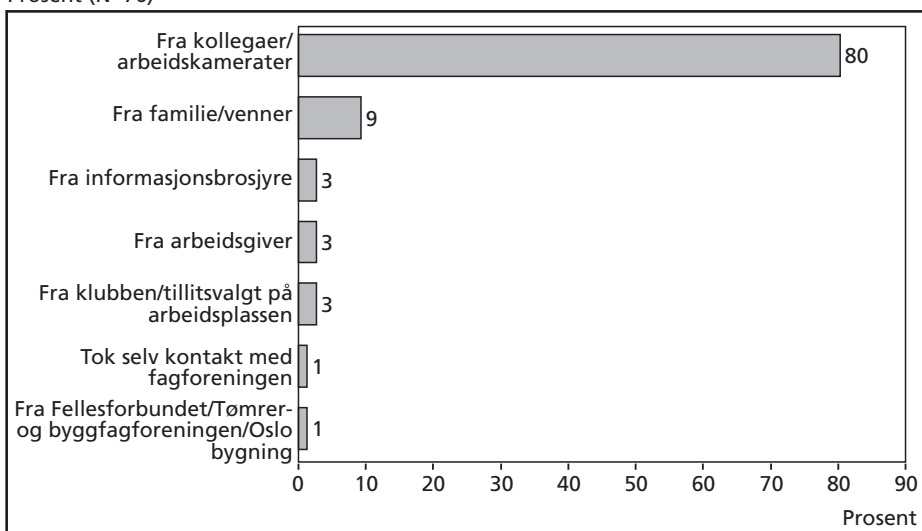
Rekruttering

De polske bygningsarbeiderne i Oslo-området er medlemmer i Tømrer og Byggfagforeningen og Oslo Bygningsarbeiderforening. Oslo Bygningsarbeiderforening organiserer forskalingssnekkere, murerer, malere og hjelpearbeidere, mens Tømrer og Byggfagforeningen organiserer tømrere, taktekkere, blikkenslagere, gipsplatemontører og liknende. Geografisk dekker de to foreningene Oslo og Akershus, og har henholdsvis 1600 og 1100 yrkesaktive medlemmer. Fagforeningene registrerer ikke medlemmer etter nasjonalitet, men identifiserte i forbindelse med denne undersøkelsen antatt polske medlemmer ved å gå manuelt igjennom medlemslistene og plukke ut personer med polskklingende navn. Totalt fant man 238 polske medlemmer, og av disse var 129 medlemmer i Oslo Bygningsarbeiderforening og 109 i Tømrer og Byggfagforeningen. Dette tilsvarer om lag 9 prosent av det totale antallet medlemmer i de to foreningene høsten 2006. Rekrutteringsarbeidet har skutt fart i 2006; to tredjedeler ble medlemmer dette året, en femtedel meldte seg inn i 2005 og resten i 2004. Det er også noen medlemmer fra de andre østeuropeiske EU-landene, men disse utgjør så langt et lite antall sammenliknet med polakkene. Det er ikke helt strenge grenser mellom de to foreningene når det gjelder hvor man blir medlem; «der de er, skli de inn». Det har også vært eksempler på noen medlemmer fra andre forbundsområder (f.eks. metall), i slike tilfeller avklares dette med de aktuelle foreningene. Ifølge foreningene har arbeidsinnvandrerne selv et lite bevisst forhold til om de er med i Oslo Bygningsarbeiderforening eller Tømrer og Byggfagforeningen, og dette var også inntrykket vi fikk i forbindelse med intervjuene. Foreningene har faste onsdagsmøter for de polske medlemmene, og disse arrangeres i fellesskap.

Arbeidet med organisering av polakker i Oslo startet ved at foreningene i 2004–2005 begynte å få henvendelser fra enkeltpersoner som hadde behov for hjelp. En av de

ansatte i foreningen har et polsktalende familiemedlem som i denne første fasen hjalp til med oversetting. Etter hvert bestemte man seg for å kalle inn til et felles møte med tolk i stedet for å snakke med alle enkeltvis. Foreningsrepresentantene forteller at møterommet var helt sprengt under dette første møtet, og det møtte opp polske arbeidsinnvandrere fra hele Sør-Norge. Nå har foreningene ansatt en polsktalende medarbeider, og etablert en fast ordning med kontortid og møter hver onsdag. I august 2007 ble det i tillegg ansatt en person som spesielt skal følge opp baltiske bygningsarbeidere. I begynnelsen skjedde rekrutteringen av polske medlemmer i stor grad ved at foreningene hjalp til med å løse problemer. Uorganiserte henvendte seg til kontoret, og meldte seg inn for å få hjelp. Internt i fagforeningene var det mange diskusjoner om det var riktig å hjelpe folk som i utgangspunktet ikke var medlemmer. I ettertid vurderes dette som å ha vært en riktig og vellykket strategi, og det sies at de norske medlemmene har taklet situasjonen bra. Det kunne lett blitt kontroversielt at foreningene brukte ressurser på uorganiserte, men det har vært aksept blant de fleste opprinnelige medlemmene for at dette arbeidet har kommet alle til gode – også de norske medlemmene. Over tid har denne forståelsen også økt, og det er kun én person som har meldt seg ut i protest mot at fagforeningen har hjulpet personer som i utgangspunktet ikke var medlemmer. Etter hvert har de polske medlemmene også blitt med i den mer ordinære fagforeningsvirksomheten. Tømrer- og byggfagforeningen har nå to polske medlemmer med i styret, og det har vært et uttrykt mål i foreningene at polakkene selv skal bidra i fagforeningsarbeidet.

Figur 8.6 Hvor de polske medlemmene første gang fikk informasjon om fagforeninger i Norge. Prosent (N=76)

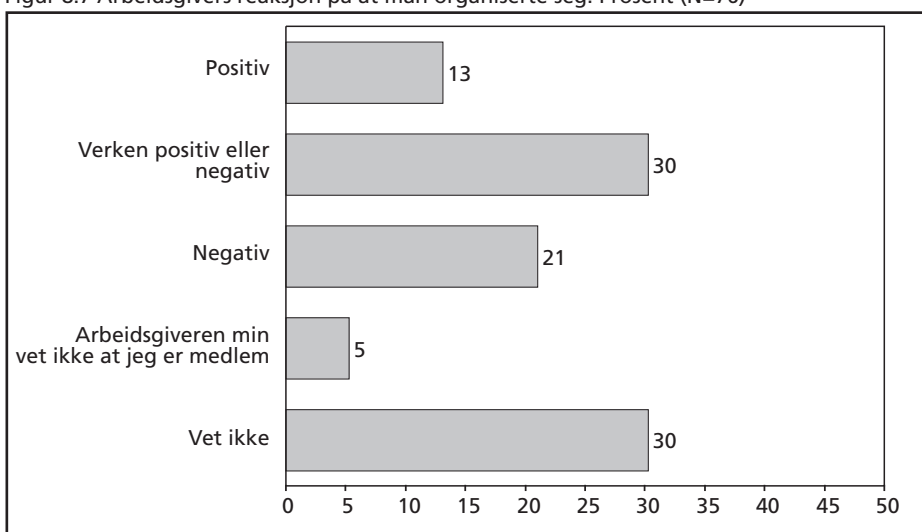


Kilde: FF-survey

Vi spurte de polske medlemmene om hvor eller fra hvem de første gang fikk informasjon om fagforeningen. Den desidert viktigste informasjonskilden var kollegaer og arbeidskamerater, samt venner – 89 prosent oppga dette. Svært få hadde fått den første informasjonen fra annet hold. Nesten alle kjente noen andre da de meldte seg inn, og dette dreide seg i hovedsak om polske kolleger. Dette betyr at polakkene selv er svært viktige i rekrutteringsarbeidet, og at informasjon gjennom de polske nettverkene har spilt en avgjørende rolle.

Ovenfor så vi at en del av de uorganiserte var redd for arbeidsgivers reaksjoner dersom de organiserte seg. Hvordan er så erfaringene blant dem som faktisk har meldt seg inn i fagforeninger? Det er forholdsvis få – 13 prosent – som rapporterte at arbeidsgiver reagerte positivt. Flertallet sier at det ikke kom noen spesiell reaksjon fra arbeidsgiveren, eller at de ikke vet hvordan arbeidsgiveren ser på dette. En fjerdedel oppga at arbeidsgiveren har reagert negativt eller ikke vet at de er medlemmer. For den siste gruppa er det nærliggende å anta at årsaken til at arbeidsgiver ikke er kjent med medlemskapet, er at den fagorganiserte frykter negative reaksjoner. Vi vet imidlertid ikke noe om hvilke konsekvenser de negative reaksjonene har. De fagorganiserte vi intervjuet er i jobb, og har dermed neppe vært utsatt for den typen reaksjon noen av de uorganiserte fryktet, nemlig at medlemskap kunne føre til at de mistet jobben. Det at en såpass høy andel av de organiserte melder om negative reaksjoner fra arbeidsgiveren, gir allikevel grunn til en viss bekymring.

Figur 8.7 Arbeidsgivers reaksjon på at man organiserte seg. Prosent (N=76)



Kilde: FF-survey

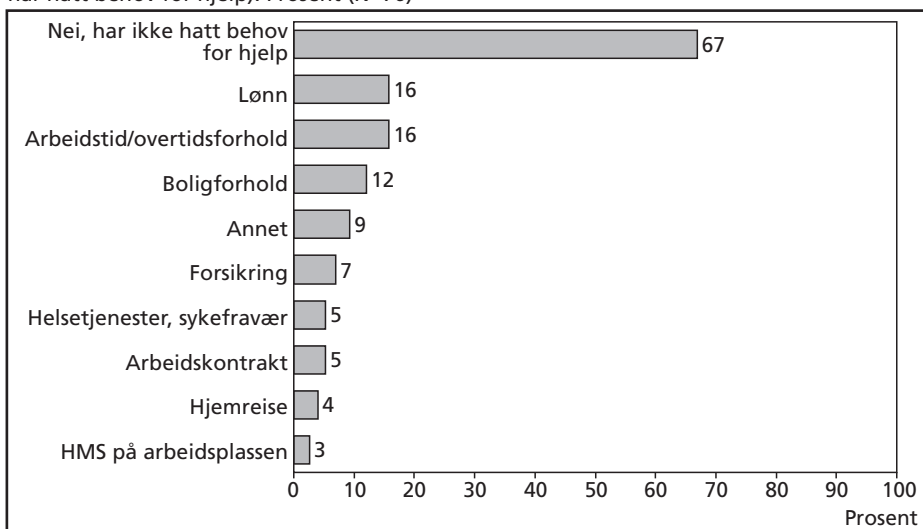
Medlemserfaringer

De aller fleste polske medlemmene har kort fartstid både som arbeidstakere i Norge og som fagforeningsmedlemmer. En del har meldt seg inn for å få hjelp med helt konkrete saker, og vi vet at mange polakker står overfor store utfordringer når det gjelder integrering i det norske samfunnet og i arbeidslivet. Det er nærliggende å tro de polske medlemmene har større behov for hjelp fra fagforeningene enn andre medlemmer, uten at vi har sammenliknbare tall for dette. Representanter fra de aktuelle fagforeningene gir uttrykk for at mange har hatt behov for hjelp, og at sakene ofte er ressurskrevende. I intervjuundersøkelsen oppga en tredjedel av de polske medlemmene at de så langt hadde hatt behov for hjelp fra fagforeningen.

To tredjedeler hadde altså så langt ikke hatt behov for hjelp. 16 prosent hadde fått hjelp med lønsspørsmål og med arbeidstids-/overtidsforhold, og 12 prosent med boligforhold. Mellom 3 til 9 prosent hadde hatt hjelpebehov i andre typer saker. Vi ba dem som hadde mottatt en eller annen form for støtte om å vurdere hvor fornøyde de var med hjelpen. Slike vurderinger vil selvsagt avhenge av hva slags forventninger en har i utgangspunktet, og vi vil tro at som relativt nyinnmeldte medlemmer er det et visst forventningsnivå blant polakkene til hva foreningene skal kunne bidra med. De aller fleste var imidlertid svært fornøyde (54 prosent) eller ganske fornøyde (27 prosent) med hjelpen de hadde fått, og bare noen ganske få var misfornøyde.

Det ville i utgangspunktet være interessant å se nærmere på forskjellene mellom medlemmer og ikke-medlemmer, og mulige effekter av medlemskap. Vi så at det er flere

Figur 8.8 Polske medlemmers behov for hjelp fra fagforeningen (flere svar mulig for dem som har hatt behov for hjelp). Prosent (N=76)



Kilde: FF-survey

blant de ansatte i norske leiefirmaer som er organisert enn i de andre gruppene. Dette er også en gruppe som skiller seg ut positivt når det gjelder arbeids- og lønnsvilkår, og mange av de observerte forskjellene mellom medlemmer og ikke-medlemmer vil først og fremst kunne forklares ved ulike tilknytningsformer til norsk arbeidsliv mer enn som en direkte effekt av fagforeningsmedlemskap. Vi kan allikevel slå fast at det er til dels store forskjeller mellom organiserte og uorganiserte når det gjelder lønn. Mens bare 3 prosent av de fagorganiserte har en nettolønn på under 80 kroner timen, gjelder det 31 prosent blant de uorganiserte. De som er medlem i fagforening har også i langt større grad kjennskap til at det er innført lovfestet minstelønn innenfor byggfagene (allmenngjøring); 83 prosent av de organiserte kjenner til dette, mot 57 prosent av de uorganiserte.

Polske medlemmer i Fellesforbundet er i prinsippet ordinære fagforeningsmedlemmer, med tilgang til samme typer tilbud som andre medlemmer. Det er allikevel åpenbart at de har en del spesielle behov, og forbundet har satt i gang og planlegger ulike typer tiltak spesielt rettet mot polakker – både medlemmer og andre. Vi ba de polske medlemmene vurdere hvor viktige de synes ulike tiltak vil være. Dette gir noen pekepinner til Fellesforbundet, men også til andre aktører om hva slags behov polske arbeidstakere i Norge har. I tabell 8.1 angis andelen som mente at de nevnte tiltakene var *veldig viktige*.

Respondentene ble også bedt om å angi *hvilke to tiltak de synes er viktigst*, og det flest prioriterte var mer informasjon på polsk om arbeidstakeres rettigheter i Norge (47 prosent), tilbud om norskkurs (41 prosent), mer hjelp til lønns- og kontraktsspørsmål

Tabell 8.1 Andel som mente at de følgende tiltakene er veldig viktig. (N=76)

Tilbud om norskkurs	88 %
Mer informasjon på polsk om arbeidstakeres rettigheter i Norge	86 %
Tilbud om tolkehjelp	78 %
Opprette informasjonskontor i Norge om fagforeninger og arbeidstakerrettigheter i Norge	70 %
Mer hjelp til lønns- og kontraktsspørsmål for polske medlemmer	60 %
Opprette informasjonskontor i Polen om fagforeninger og arbeidstakerrettigheter i Norge	51 %
Flere fagforeningsmøter for polsktalende medlemmer	49 %
Rekruttere flere polske medlemmer	47 %
Legge til rette for mer kontakt mellom polske og norske medlemmer	46 %
Hjelp til å lage samlings/møtesteder for polakker i Norge	34 %

Kilde: FF-survey

(25 prosent) og opprettelse av informasjonskontor i Norge eller Polen (21 prosent). De fagorganiserte polakkene oppgir å ha noe større norskkunnskaper enn snittet av polakker i undersøkelsen. 84 prosent har fått norskopplæring i Norge eller Polen, mot 25 prosent blant de øvrige. De fleste snakker allikevel fortsatt lite norsk, og behovet for kurs er stort. Det at tilbud om norskkurs og informasjon om arbeidstakerrettigheter prioriteres høyest, kan forstås som at de polske fagforeningsmedlemmene ønsker tiltak som gjør dem selvhjulpne og i stand til å ivareta sine rettigheter i Norge.

Fagorganisering framover

Innledningsvis beskrev vi tre typer dilemmaer når det gjelder fagbevegelsens strategier overfor arbeidsinnvandrere (Penninx og Roosblad 2000): Skal man godta import av arbeidskraft, hvordan skal arbeidsinnvandrerne eventuelt inkluderes i fagbevegelsen, og skal man opprette spesielle tilbud for arbeidsinnvandrerne? Norsk fagbevegelse har utvilsomt lagt seg på en samarbeidslinje når det gjelder arbeidsgivernes behov for å rekruttere arbeidskraft, men har lagt til grunn at «norske betingelser» skal gjelde for alle. I byggebransjen har Fellesforbundet vært pådriver for allmenngjøring av tariffavtaler, og har nylig varslet at de også vil begjære allmenngjøring innenfor verftsindustrien. Videre har forbundet valgt å rekruttere arbeidsinnvandrere på ordinær måte, og har ikke etablert egne foreninger for migranter, som for eksempel i Tyskland (Kahmann 2005). Samtidig er det en erkjennelse av at de polske medlemmene har spesielle behov, og Fellesforbundet satte ved inngangen av 2007 av et betydelig beløp spesielt rettet mot tiltak for polske arbeidsinnvandrere.

Fellesforbundets arbeid med å organisere polakker har vakt oppmerksomhet både i norsk og nordisk fagbevegelse. I Danmark og Sverige har partene i arbeidslivet hatt en bredere enighet enn i Norge om at nasjonale lønnsstandarder skal gjelde. Videre har fagorganisasjonene i disse landene høyere medlemstall og også sterkere virkemidler til rådighet når det gjelder å kreve inngåelse av tariffavtaler med utenlandske bedrifter. I utgangspunktet skulle en dermed tro at fagbevegelsen i disse landene også ville hatt en ledende rolle når det gjelder å rekruttere medlemmer blant arbeidsinnvandrerne. Så langt ser det imidlertid ut som om Fellesforbundet i større grad enn søsterorganisasjonene i nabolandene har lyktes i å inkludere arbeidsinnvandrere. En tillitsvalgt vi intervjuet i Oslo kom med en interessant hypotese angående dette: Byggforbundene i Danmark og Sverige er store og mektige – og framstår på mange måter som kontrollører og administratorer i sektoren, snarere enn som organisatorer og aktivister. For arbeidsinnvandrerne kan den siste rollen virke mer tillitvekkende. Det ble framhevet at de norske byggforeningene kanskje har hatt en ideell størrelse i denne sammenhengen, fordi de er sterke nok til å støtte arbeidsinnvandrerne, men ikke i samme grad som de

nordiske søsterorganisasjonene representerer «establishment» i næringen. Et vel så viktig i tema i denne sammenhengen er om og hvordan Fellesforbundets organisasjonserfaringer fra byggebransjen kan overføres til andre deler av norsk fagbevegelse. Byggebransjen har hatt en stor tilstrømning av utenlandsk arbeidskraft, og slik sett en stor rekrutteringsbase. Videre er det ingen tvil om at enkelte ildsjeler har spilt en sentral faktor i rekrutteringsarbeidet. Tillitsvalgte gir også uttrykk for at allmenngjøringen av byggfagsoverenskomsten har blitt et viktig verktøy i organisasjonsarbeidet. I teorien kan man anta at den lovfestede minstelønnsatsen gjør det overflødig å fagorganisere seg, men i praksis trenger mange hjelp for å få den lønna de har krav på. Vi så tidligere at strukturelle faktorer som kjennetegn ved arbeidsplassen og type ansettelsesforhold rent generelt har betydning for organisasjonsgraden. I byggebransjen finner vi et vidt spekter av virksomheter. Bransjen består av mange seriøse bedrifter, men har gjennom mange år også slitt med en flora av useriøse aktører. Fellesforbundet har rekruttert flest polske medlemmer i de norske og stort sett seriøse bedriftene, men har også lyktes i å organisere polakker ansatt i utenlandske bedrifter. Alt tyder på at innslaget av polsk arbeidskraft er økende i andre bransjer i Norge, og mange av erfaringene man har trukket så langt med hensyn til organisasjons- og rekrutteringsarbeidet blant polakker, burde være relevant innenfor andre sektorer. Erfaringene som er høstet i Fellesforbundet viser at selv om det er krevende å organisere arbeidsinnvandrere, er det langt fra en umulig oppgave. Som vi har sett er de ideologiske barrierene mot fagorganisering ikke spesielt stor blant polakkene, og mange mener, også blant de uorganiserte, at medlemskap kan være nyttig når man jobber i Norge. Situasjonen som mange uorganiserte polakker befinner seg i, samt erfaringene til de polske fagforeningsmedlemmene, peker mot at flere kan ha interesse av å organisere seg og at fagorganisering kan være et springbrett inn i det «gode arbeidslivet» i Norge.

9 Livet i Norge

Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum

I denne studien har vi fokusert på forhold ved polske migranters arbeids- og livssituasjon som gir grunn til bekymring. Men det er viktig å understreke at EU-utvidelsen har gitt polakker nye muligheter i et langt åpnere europeisk arbeidsmarked, som for få år siden ville vært helt utenkelig. Ved fritt å kunne reise og arbeide i for eksempel Norge, kan de mangedoble sin inntekt, få nye erfaringer og øke levestandarden for seg og sine familier. Dette er selvfølgelig også grunnen til at så mange velger å reise ut av Polen for å jobbe i en kortere eller lengre periode.

Samtidig har vi sett at polakker i Oslo-området tjener betydelig dårligere enn nordmenn med tilsvarende jobber. I byggebransjen betales dessuten en stor andel godt under lovfestet minstelønn. De fleste mennene har uvanlig lange arbeidsdager, mens de fleste kvinnene er undersysselsatte. Samtidig er de færreste av dem her på kortvarige opphold, men går inn i det norske arbeidslivet for en lengre periode. Spørsmålet er hvordan de selv opplever sin situasjon i Norge? Føler de seg diskriminert og urettferdig behandlet, eller synes de det er helt greit så lenge de får muligheten til å tjene mer enn de gjorde i Polen?

For å få et inntrykk av hvordan de vurderer oppholdet i Norge, gav vi respondentene en rekke ulike utsagn om livet i Norge, som de skulle si seg enig eller uenige i. Et stort flertall – 72 prosent – sa seg enige i at livet deres har blitt bedre etter at de begynte å jobbe i Norge. Videre sier hele 79 prosent at de har spart opp penger under oppholdet i Norge – noe som gjerne er hovedmotivasjonen for å komme. Når det gjelder forholdet til norske kolleger og andre nordmenn, er svarene ikke like entydige. Bare 42 prosent er enig i at norske arbeidstakere behandler polakker som likeverdige, og 38 er enig i at det er lett å få norske venner.

Førtitre prosent mener at norske arbeidsgivere behandler polakker annerledes enn andre arbeidstakere. Førti prosent mener at det er ensomt å jobbe i Norge. Bare 20 prosent er enig i at det er så dyrt å leve her at de ikke kan leve et normalt liv. Hele 61 prosent sier seg enig i utsagnet om at dersom de hadde fått en anstendig jobb i Polen, så ville de ikke vært i Norge. Ettersom flertallet av respondentene var i jobb i Polen før de reiste til Norge, må vi tolke dette som dersom de hadde en jobb med *anstendig lønn* i Polen, så ville de ikke vært her. Likevel er det bare 15 prosent som oppgir at de

Tabell 9.1 Utsagn om livet i Norge. Andel som er enige i prosent av polakker i Oslo-området (n=510).

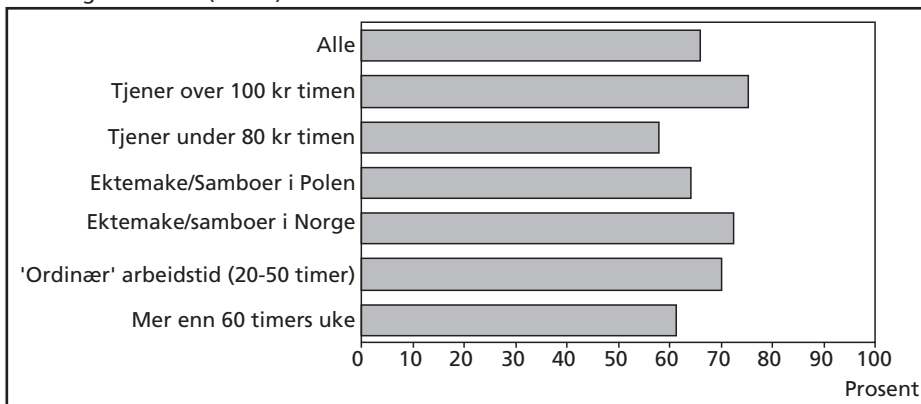
Positive utsagn om livet i Norge	Andel enig
Jeg har spart opp penger mens jeg har vært i Norge	79
Livet mitt har blitt bedre etter at jeg begynte å jobbe i Norge	72
Norske arbeidstakere behandler polakker som likeverdige	42
Det er lett å få norske venner	38
Negative utsagn om livet i Norge	
Hvis jeg hadde fått en anstendig jobb i Polen, ville jeg ikke vært her	61
Norske arbeidsgivere behandler polakker annerledes enn andre arbeidstakere	43
Å jobbe i Norge er ensomt	40
Å bo i Norge er kjedelig	24
Norge er så dyrt at jeg ikke kan leve et normalt liv her	20
Jeg skulle ønske jeg ikke behøvde å være i Norge	15

skulle ønske de ikke behøvde å være i Norge, mens 24 prosent synes det er kjedelig å bo i Norge.

To av tre polakker i Oslo svarte mer positivt enn negativt på trivselsspørsmålene, og kan sies å trives i Norge. De som mistrives er, ikke overraskende, de som har de dårligste arbeidsvilkårene. Av de som arbeider mer enn 60 timer i uka er 39 prosent negativ til livet i Norge. Av de som tjener under 80 kroner timen (netto) mistrives 42 prosent. Livet i Norge ser ut til å være bedre for de som ikke bor borte fra familien – 72 prosent av de som har ektemake eller samboer i Norge er gjennomgående positiv til livet i Norge, mens det samme kun gjelder for 64 prosent av de som har familien i Polen. Om dette skyldes at det primært er de som trives her som henter familiene over, eller om trivselen kommer etter at familien er kommet, er vanskelig å fastslå.

Basert på svarene på disse spørsmålene har vi laget en indeks. Dersom man er enig i de positive utsagnene eller uenig i de negative utsagnene om livet i Norge, gir dette plusspoeng, og dersom man er enig i de negative utsagnene eller uenig i de positive utsagnene om livet i Norge, gir dette minuspoeng. Vi antar at summen av disse poengene kan si noe om trivselsnivået til respondentene. Gjennomsnittlig skår på indeksen er 2,6, men det er en del variasjoner i trivselsnivå mellom ulike grupper. De som jobber legalt skårer noe høyere (3,19) og trives bedre enn de som jobber illegalt eller i gråsonen (2,34). Det er ingen forskjeller i trivsel mellom menn og kvinner, men de som er

Figur 9.1 Personer som trives i Norge (positivt skår på trivselsindexen). Etter timelønn, sivil status og arbeidstid (n=490)



ansatt direkte i norske virksomheter trives bedre (3,21) enn de som jobber for norske utleiebyråer (2,30), polske virksomheter (2,77) eller som selvstendige (2,73).

Figur 9.2 viser sammenhengen mellom skår på trivselsindexen og hvor lenge de har jobbet i Norge. De som har vært her under fire måneder skårer klart lavest på trivselsindexen. Det er en klar tendens til at de trives bedre jo lenger de har jobbet i Norge, men dette varer bare en begrenset periode. Når de har jobbet mer enn to år, skårer de betydelig lavere igjen på indeksen. Betydningen av tidsperspektivet kommer tydelig fram når vi ser på sannsynligheten for å mene at man blir forskjellsbehandlet i

Figur 9.2 Trivsel i Norge (trivsels-indeks) og botid. I prosent av polakker i Oslo-området (n=490)



forhold til norske arbeidstakere. Mens objektive lønns- og arbeidsvilkår ikke har noen betydning, er lengden på arbeidsoppholdet det som avgjør om man har opplevelsen av å bli diskriminert.

Mange ønsker å jobbe lange dager og spare opp penger til familiene sine, og de fokuserer på den dagen de skal reise hjem. Respondentenes gjennomsnittlige timelønn i siste jobb i Polen var 24 kr for menn og 14 kr for kvinner, og en del hadde vært arbeidsledige eller undersysselsatte i perioden før de kom til Norge. Så lenge de har sine referanser i Polen, framstår det meste av hva det norske arbeidslivet har å by på som ganske forlockende. Men dette er avhengig av tidsperspektivet. Jo større del av sitt liv og sine utgifter man har i Norge, jo vanskeligere er det å godta at man tjener langt mindre enn sine norske kolleger. Som en polsk bygningsarbeider uttalte til våre intervjuere:

Dersom vi hadde tjent like mye som nordmenn, ville vi trives mye bedre i Norge. Det hadde jo vært deilig å kunne dra på kafé, på kino eller noe sånt. Nå må vi spare alt til å leve, til våre familier.

Polen topper allerede statistikken over familiejenforeninger til Norge. Vi må ta høyde for litt ønsketenkning, men så mange som 40 prosent av mennene som har sine koner eller samboere i Polen oppgir at de tror disse vil komme til Norge og bo sammen med dem her i nær framtid. Etter hvert som flere bor her over en lengre periode og får sine familier med til Norge, vil deres krav til tilværelsen endre seg. Hvis man skal betjene boliglån, ha et familieliv og hente barn i barnehage, er det langt mer problematisk å jobbe 60 timer i uka og tjene 80 kr timen. Norske arbeids- og oppdragsgiveres forventninger til hvordan polakker jobber i Norge er gjerne basert på forestillingen om at de er her som midlertidige gjestearbeidere, som kun er opptatt av å tjene mest mulig penger for å ta med hjem til familiene i Polen. Etter hvert som stadig flere slår seg ned for lengre perioder og etablerer seg med familier i Norge, kan disse forventningene være et hinder for en reell integrering og for muligheten til å ha et normalt familieliv.

10 Konklusjoner

Ingen vet med sikkerhet hvor mange polakker eller andre østeuropeiske arbeidsinnvandrere som jobber i Norge, men det er ingen tvil om at de etter hvert utgjør et betydelig tilskudd til den norske arbeidsstyrken. Polakkene er imidlertid ikke jevnt fordelt i det norske arbeidsmarkedet. De aller fleste jobber innenfor noen få bransjer og yrker der de ikke er avhengige av å kunne språket. På landsbasis jobber de innen landbruket, i industrien – ikke minst skipsverftene på nordvestlandet, i byggebransjen og innen rengjøring. I Oslo, hvor det er lite både av landbruk og industri, er arbeidsmarkedet for polakker enda mer spesialisert og nesten fullstendig kjønnssegregert. Nesten alle polske menn i Oslo-området jobber innen bygg. Kvinnene jobber stort sett innen rengjøring. Blant mennene jobber de fleste for virksomheter, men en del selger også sine tjenester direkte til private hushold. Blant de kvinnelige renholderne jobber de aller fleste direkte for private husholdninger.³⁵

Muligheten til å jobbe i Norge og andre vesteuropeiske land har gitt mange polakker en mulighet til å øke sin levestandard, og de aller fleste gir uttrykk for at livene deres har blitt bedre som følge av denne muligheten. Mange har relativt gode arbeidsvilkår i Norge og tilgang til de samme rettigheter som andre arbeidstakere i den norske velferdsstaten. Men ikke alle er inkludert i det vi kan kalle «det gode arbeidslivet» i Norge, og det er store forskjeller mellom ulike grupper polakker i Oslo-området.

Arbeidsmigrantene kan ha ulike tilknytningsformer til sine arbeids- og oppdragsgivere, og de kan ha ulik legal status under sitt opphold. Hva slags tilknytningsformer og legal status de har, er avgjørende for hva slags arbeids- og levekår de har, og hva slags rettigheter de har mens de lever i Norge. Bare de som er legalt ansatt i norske virksomheter er omfattet av overgangsordningene og kravet om fulltids kontrakt med norsk lønn for å få oppholdstillatelse. Tjenestemobilitet er ikke omfattet av overgangsordningene, og på tross av allmenngjøringsvedtaket innen byggebransjen som krever tarifflønn også for utstasjonerte arbeidstakere, finner vi at disse har betydelig dårligere lønn og arbeidsvilkår enn de som er omfattet av overgangsordningene. Undersøkelsen viser også at det er et betydelig illegalt arbeidsmarked for polakker i Oslo. Det illegale arbeidet er spesielt utbredt blant de som har kommet tjenesteveien.

³⁵ Polske innvandrere i engelskspråklige land (først og fremst England og Irland) inntar langt flere typer jobber innen service og produksjon, som for eksempel bartendere, servitører og butikkmedarbeidere, fordi mange har kjennskap til språket.

I det illegale arbeidsmarkedet har arbeidstakerne svært få rettigheter. Uten oppholdstillatelse får arbeidsmigrantene i liten grad tilgang til velferdsgoder i Norge. Personer i det illegale arbeidsmarkedet er dessuten dårlig stilt med hensyn til å kreve grunnleggende arbeidstakerrettigheter som oppsigelsesvern, rett til ferie og lønn ved sykdom. De har også langt dårligere lønnsvilkår enn de som jobber legalt, og de er dårlig beskyttet mot utnyttning fra oppdrags- og arbeidsgivere. Totalt jobber nesten halvparten av polakkene i Oslo-området i det illegale markedet eller i gråsonen. I det sterkt kjønnsdelte arbeidsmarkedet for polakker i Norge, kommer kvinnene, som arbeider selvstendig i renholdsbransjen, spesielt dårlig ut. Men siden det er tre ganger flere menn enn kvinner blant polakkene i Oslo, er det flere menn enn kvinner, i rene tall, som er utenfor det legale arbeidslivet.

Fire hovedtyper

For å oppsummere noen av trendene i datamaterialet, har vi gjennomført en korrespondanseanalyse for å kunne identifisere mønstre som danner seg, og se i hvilken grad ulike egenskaper opptrer samtidig. Dette er en analyseform som er velegnet for å kartlegge om ulike former for arbeidsforhold eller levekår er mer vanlig i enkelte grupper, eller om disse egenskapene fordeler seg uavhengig av hverandre.³⁶

Basert på informasjon om lengde på opphold i Norge, arbeidstid, lønn, ulike mål for legal status, oppfatning av diskriminering, trivsel i Norge og bruk av helse og velferdsgoder i Norge, kan vi (basert på to dimensjoner) identifisere fire idealtyper av polske migranter i Oslo-området. Vi har kalt disse gruppene «Den legale gjestearbeideren», «Den illegalt ansatte», «Løsarbeideren» og «Den integrerte polakk». Dette er grupper som opplever hverdagen i Oslo forholdsviss forskjellig, og som står overfor svært ulike integreringsutfordringer. To av gruppene hører hjemme i det legale arbeidsmarkedet, to i det illegale.

³⁶ Ideen bak korrespondanseanalyse er at en sammensatt tabell over kategoriske variabler kan reduseres til noen få dimensjoner, som fanger opp den mest sentrale variasjonen i datamaterialet. Sånn sett er den relatert til faktoranalyse, men brukes for kategoriske data. Dimensjonene kalkuleres basert på avvik fra forventede fordelinger for enkeltverdier på en variabel. En kategori på en variabel kan være med på å forme en dimensjon, mens andre kategorier ikke slår ut i det hele tatt; dvs at om å bo i en storby gir høye utslag på en «livskvalitetsdimensjon», betyr ikke det automatisk at å bo på landet eller i andre byer gir lave utslag på den samme dimensjonen.

Den integrerte polakk

Den integrerte polakk representerer suksesshistoriene. Han eller hun har vært en stund i Norge, og har lært seg språket. Hun/han har gjerne fått familien sin hit, og de som har barn hever barnetrygd og kontantstøtte og bruker andre velferdsgoder som de har krav på. Men viktigst av alt – den integrerte polakk har fått seg en «norsk» jobb, med norske lønnsvilkår og normal arbeidstid. Denne gruppen er fremdeles ikke spesielt stor, men de representerer et forbilde for mange – livet til den integrerte på polakk er et mål som mange polakker arbeider mot. Det er også indikasjoner på at flere lykkes i å komme over i denne gruppen når de har vært her en stund. Det er interessant å merke seg at selv om dette er den gruppen som har de beste arbeidsforholdene, er det gjerne de som er mest frustrert over forskjellsbehandlingen av polakker i det norske arbeidslivet.

Den legale gjestearbeideren

Denne gruppen er kanskje den gruppen de fleste forbinder med polakker i Norge. Dette er arbeidstakere (gjerne i byggebransjen) som kommer til Norge for å legge seg opp penger, mens familien blir igjen i Polen. Noen jobber i utleiefirmaer eller for polske virksomheter, mens andre er ansatt i norske virksomheter. De bor trangt, gjerne på brakker, eller deler rom med kolleger, og har svært lange arbeidsdager. De fleste snakker ikke norsk, og har begrenset kunnskap om egne rettigheter og muligheter i Norge. De synes livet i Norge er dyrt, og kanskje litt ensomt, og tar seg ikke råd til å gå på kino eller å gå ut og spise. Man kan si at de setter livet litt på vent, mens de er her og tjener penger. Men de synes det er greit, særlig når de ikke har vært så lenge i Norge. Den legale gjestearbeideren planlegger kanskje ikke å bli så lenge i Norge til å begynne med, men mange blir likevel her i flere år.

Den legale gjestearbeideren er i stor grad avhengig av arbeidsgiver for at forholdene rundt ham skal være ordnet. Språkproblemer og manglende kunnskaper om hva man kan kreve, og hvordan man kan gå fram for å fremme slike krav, gjør at det i mange tilfeller ser ut til å være flaks som gjør at de havner i denne gruppen, og ikke i den neste.

Den illegalt ansatte

I det illegale arbeidsmarkedet sliter arbeidstakerne med manglende rettigheter både vis-à-vis arbeidsgiver, og vis-à-vis staten. Vi har dokumentert omfattende brudd på arbeidsrettigheter, og mange blir utnyttet og lurt av sine arbeidsgivere. Dette er arbeidstakere som tjener langt under tariff lønn, og som forventes å jobbe lange arbeidsdager når det er mye å gjøre, men plutselig kan risikere å gå uten inntekt om oppdragene lar vente på seg. Sykelønn, pensjon og barnetrygd er det ingen som får.

Løsarbeideren

En betydelig gruppe polakker i Oslo har ikke noen formell arbeidsgiver, men arbeider opp mot husholdninger (og i enkelte tilfeller bedrifter) og selger sine tjenester direkte. I denne gruppen finner vi de aller fleste renholdsarbeiderne, eller «vaskedamene», men også en betydelig gruppe menn som arbeider med vedlikehold, oppussing og forefallende arbeid for privat husholdninger. Særlig blant renholdsarbeiderene er det få muligheter for legalt arbeid. De betaler ikke skatt, og har ikke lovlig opphold. De kan ikke få lovlig opphold uten å dokumentere fulltidsansettelse med norske lønns- og arbeidsvilkår, noe som er vanskelig for kvinner som vasker for private husholdninger. Derfor har de heller ikke tilgang på velferdsgoder i Norge. De har ingen formell arbeidsgiver, og kan som sådan betraktes som selvstendig næringsdrivende. Med en økende kamp om jobbene blir betydningen av nettverk enda større for å få tak i jobber. Mangelen på jobber øker også sårbarheten for utnytting, og begrenser deres muligheter til å stille krav vis-à-vis oppdragsgivere. Oppdragene de gjør for husholdninger er sjelden regulert gjennom kontrakter, og de er derfor avhengig av oppdragsgivernes «godvilje»

Tabell 10.1 Integrasjonsutfordringer for fire hovedgrupper polakker i Oslo

Den integrerte polakk	Løsarbeideren
<ul style="list-style-type: none"> - Har fast jobb med «norsk» lønn og normal arbeidstid - Har lært seg en del norsk - Benytter seg av norske velferdsordninger når han trenger det - Mener polakker blir diskriminert i Norge 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeider «selvstendig» for private husholdninger - Har ikke lovlig arbeid, og derfor heller ikke lovlig opphold og trygderettigheter i Norge - Avhengig av mellommenn for å skaffe jobber, særlig kvinnene ønsker å jobbe mer - Har gjerne familie i Norge, og har et langsiktig perspektiv på oppholdet
Den legale gjestearbeideren	Den illegalt ansatte
<ul style="list-style-type: none"> - Har lange arbeidsdager - Tjener mindre enn nordmenn - Bor trangt, og tar seg ikke råd til fritidsaktiviteter - Kjenner i liten grad til regler og rettigheter - Synes livet i Norge er ensomt, men setter pris på muligheten til å spare opp penger 	<ul style="list-style-type: none"> -Har ingen formell avtale med arbeidsgiver, og er ikke beskyttet mot oppsigelse eller økonomisk tap ved sykdom - Betaler ikke skatt og har begrensede trygderettigheter i Norge

for å ha en forutsigbar og stabil inntekt, og for å ha gode lønns- og arbeidsvilkår. Nesten ingen får lønn ved sykdom.

Kan polakker jobbe 37,5 timer i uka?

Et spørsmål som reiser seg når vi ser på disse kategoriene, er om det er noen bevegelse mellom gruppene; kan dette betraktes som stadier i integreringsprosessen, eller havner ulike personer i ulike grupper på permanent basis? For noen menn i byggebransjen ser vi tendenser til bevegelse fra det illegale til det legale arbeidsmarkedet, det vil si – fra kategorien illegalt ansatt til legal gjestarbeider i figuren over. I vårt materiale er dette imidlertid en prosess som finner sted i løpet av de første månedene i Norge. De som ikke har kommet seg over i det legale arbeidsmarkedet etter seks måneder, ser ut til å ha langt større vanskeligheter; rundt en femtedel jobber fremdeles illegalt etter to år. Å komme seg videre inn i kategorien som integrert polakk med norsk lønn og ordinær arbeidstid, ser ut til å være minst like vanskelig. Til tross for allmenngjøringsvedtak tjener polakker fremdeles betydelig mindre enn nordmenn i samme jobb, og kvalitativ informasjon fra undersøkelsen viser at mange blir møtt med eksplisitte forventninger om «fleksibilitet» og svært lange arbeidsdager. De lønns- og arbeidsbetingelsene som tilbys de «legale gjestarbeiderne» er ikke forenlige med typisk norsk familieliv; 60 timers arbeidsuke lar seg vanskelig forene med foreldremøter og henting i barnehage. Og en timelønn på 130 kroner gir ikke mye slingringsmonn for barnefamilier. Etter hvert som stadig flere polakker henter familiene sine til Norge, og begynner å planlegge framtiden sin her, vil presset for å komme over i ordinære norske jobber øke. Det er et åpent spørsmål om hvorvidt norske arbeidsgivere og tjenestekjøpere sine forventninger til polakker som billig og fleksibel arbeidskraft vil være et hinder for polakker som ønsker å jobbe 37,5-timers arbeidsdag og som krever lik betaling som sine norske kolleger.

Polakker med illegalt arbeid ønsker seg ofte over i det legale arbeidsmarkedet, men mange får ikke muligheten. Årsakene til dette kan være mange og sammensatte, men vi vil peke på to elementer som fungerer som barrierer for polakker som ønsker å komme seg inn i det legale arbeidsmarkedet. For det første skaper en del useriøse norske arbeidsgivere og tjenestekjøpere en arena for illegalt arbeid gjennom å etterspørre svært billig arbeidskraft og ikke ønske å betale skatt og sosiale avgifter. Dette gjelder ikke minst i husholdsmarkedet, hvor forventningene til priser i liten grad gir rom for norsk lønnsnivå, eller skatter og avgifter. For det andre kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt de kontrollmekanismene som er innført med overgangsordningene for å beskytte arbeidsmigranterne mot utnyttning og underbetaling, fungerer etter hensikten,

eller om de for mange tvert imot fungerer som en barriere mot å få legalt opphold med de rettighetene som følger med dette.

Kjøpere av tjenester må ansvarliggjøres

Mange polakker mangler kunnskaper om hvilke lønns- og arbeidsbetingelser de kan kreve. Men også arbeidstakere som er klar over at de blir utnyttet, kan velge å bli i en jobb med ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, dersom de ikke ser at de har andre alternativer, og de tror at de gjennom det illegale arbeidet vil ha mulighet til å tjene mer enn de kan i hjemlandet. Det store tilbudet av arbeidstakere som er villige til å arbeide for lave lønninger, skaper en arena der useriøse bedrifter lett kan rekruttere arbeidstakere til tross for dårlige lønnsvilkår og til tross for arbeidsforhold som i verste fall kan sette liv og helse i fare. Arbeidstilsynet har fått utvidede fullmakter til å følge opp med sanksjoner når ulovlige arbeidsforhold blir avdekket. Sanksjonene er primært økonomiske – stansing av arbeidet, dagbøter og liknende. En uintendert sideeffekt av dette er at de polske arbeiderne selv blir blant de skadelidende, ved at de mister arbeid og inntekt. Dette gjør at polakker i det illegale markedet gjerne er like redd for at ulovlige arbeids- og lønnsvilkår skal avdekkes som det deres arbeidsgivere er. Det er grunn til å tro at useriøse arbeidsgivere vil være lettere å identifisere og bekjempe dersom arbeidstakernes interesser ivaretas i slike prosesser. Videre bør man se på om økonomiske sanksjoner er tilstrekkelig i alle tilfeller, eller om arbeidsgivere som bevisst utnytter migranternes mangel på alternativer, ved å tilby spesielt graverende arbeidsvilkår, i større grad bør straffefølges.³⁷

Useriøse bedrifter kan imidlertid ikke operere uten at noen er villige til å kjøpe produkter eller tjenester fra dem. Et mer ryddig arbeidsliv for østeuropeiske arbeidsmigranter forutsetter derfor en sterkere ansvarliggjøring av både virksomheter som kjøper tjenester fra underleverandører og av private husholdninger som kjøper tjenester fra enkeltpersoner eller foretak. Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping skisserer noen tiltak (bl.a. innsynsrett for tillitsvalgte og økt ansvar hos oppdragsgiver for at oppdragstakere følger kravene i de allmenngjorte tariffavtalene) som kan tenkes å bedre situasjonen, men dette avhenger igjen av i hvilken grad dette blir fulgt opp. Det er også begrensede muligheter til oppfølging utenfor de sektorene som er omfattet av en allmenngjort tariffavtale.

Blant «løsarbeiderne» som arbeider opp mot private husholdninger finner vi lønns- og arbeidsvilkår som ofte er svært problematiske. Kjøp av tjenester innenfor renhold,

³⁷ I flere europeiske land har man startet å anvende menneskehandelslovgivning for spesielt graverende saker av utnytting av arbeidsmigranter.

oppussing og vedlikehold i norske husholdninger er ikke et nytt fenomen, men økt privat velstand, et mer likestilt arbeids- og familieliv kombinert med økt tilgang på billig arbeidskraft fra Øst-Europa, har ført til en kraftig økning i bruken av denne typen tjenester. Våre data tyder også på at det trengs en bevisstgjøring og ansvarliggjøring av husholdninger som ansetter eller kjøper tjenester av polske migranter. Husholdninger legitimerer gjerne ekstrem underbetaling med at lønnsvilkårene i Polen er enda dårligere, og at de ønsker å hjelpe noen som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Dårlige lønns- og arbeidsvilkår kan imidlertid ikke legitimeres med at man hjelper personer i en vanskelig situasjon. De som arbeider for private husholdninger og må også kunne kreve skikkelige arbeidsforhold, og siden de lever i Norge, trenger de en lønn som gjør det mulig å leve i Norge. Våre data viser at polske «vaskedamer», gartnere og hjemmesnekkere er på full fart inn i husholdninger i Oslo-området. Det ser imidlertid ut til at husholdningene er dårlig forberedt på å være arbeids- og oppdragsgivere.

A- og B-lag blant polske arbeidsmigranter

Det er ingen tvil om at polske migranter i Oslo jevnt over har mye dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn sine norske kollegaer. Problemer knyttet til manglende informasjon og språkkompetanse kan gjøre det vanskelig for mange å gjøre krav på de rettighetene de har som arbeidstakere i Norge. Likevel ser vi i dette materialet at det har dannet seg et todelt marked for arbeidsmigrantene. På den ene siden har vi de som jobber legalt for norske virksomheter, som er omfattet av overgangsordningene og norsk avtaleverk, og som har oppholdstillatelse. Om ikke de fleste får hva vi kan kalle en god lønn, så er det i hvert fall langt mellom tilfellene av grov underbetaling. Samtidig er det langt flere av disse som har tilnærmet normal arbeidstid. En god del har mottatt norskopplæring av sine arbeidsgivere, og de aller fleste tjener opp feriepenger og kan bli syke uten å være redde for å miste inntekt eller jobb. De aller fleste har rimelig grei tilgang til trygdeytelser og andre rettigheter i den norske velferdsstaten.

Kun arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU som ansettes i norske virksomheter – enten direkte eller i norske utleiebyråer – er omfattet av overgangsordningene. Disse krever oppholdstillatelse for å kunne arbeide i Norge, og stiller som vilkår at man kan vise fram fulltids arbeidskontrakt med tarifflønn, eller lønn tilsvarende det som er vanlig i Norge for vedkommende sted og yrke. Dilemmaet med en slik streng portvaktfunksjon, som ikke dekker alle former for mobilitet, er at den ser ut til å presse mobiliteten inn i andre former.³⁸ I stedet for at arbeidsmigrantene blir ansatt

³⁸ Mye tyder på at treg saksbehandling hos Politiet og UDI, med lange køer og ventetid på flere måneder for å få utstedt oppholdstillatelse, har bidratt til å skyve mange ut i illegalt arbeid.

i norske virksomheter, får vi en utstrakt bruk av mer eller mindre fiktiv ustasjonering, «kvasi-selvstendige» løsarbeidere og/eller illegale arbeidforhold. I dette markedet har norske myndigheter langt mer begrensede muligheter til å kontrollere og regulere arbeidsforhold og rettigheter. I disse gruppene finner vi langt dårligere arbeidsvilkår: ulovlig underbetaling er regelen heller enn unntaket, de har ingen jobbsikkerhet og de færreste har tilgang til trygdeytelser.

Mye tyder på at overgangsordningenes krav virker spesielt ekskluderende for kvinner. Kravet om fulltids arbeid blir en barriere for at kvinner i renholdsbransjen kan få oppholdstillatelse, fordi de færreste klarer å få nok oppdrag til å fylle en normal arbeidsuke. Samtidig vet vi at det i de alternative legale jobbene for østeuropeiske kvinner – innen helsevesenet, i varehandelen og i barnehager – i stor grad tilbys deltidstillinger. Dette kan bidra til å begrense deres mulighet for å få legalt arbeid, med tilhørende sikkerhet og trygderettigheter. I byggebransjen er bildet mer variert, men ønsket om å omgå overgangsordningene og kravet om å legge fram arbeidskontrakter med tarifflønn, kan ha medvirket til mer useriøsitet i deler av byggebransjen.

Hensikten med overgangsordningen er blant annet å beskytte utenlandske arbeidstakere mot utnyttning og underbetaling, og mye tyder på at den virker etter hensikten for de som er omfattet av dem. De aller fleste som jobber lovlig og er registrert hos UDI lønnes i tråd med minstelønnsbestemmelsene i tariffavtalene. Det er vanskelig å spørre om hvordan situasjonen ville vært dersom man ikke hadde innført overgangsordninger i 2004, men mye tyder på at lønnsnivået for arbeidsinnvandrere i så fall ville vært enda lavere enn det er i dag. I dag fungerer overgangsreglene som en form for minstelønns- og arbeidstidsbestemmelser håndhevet gjennom kontroll med utstedelse av oppholdstillatelser. Men denne kontrollen er som vi har sett på ingen måte vanntett. Mange av de som ikke har norske lønns- og arbeidsvilkår havner i stor grad under radaren for norske myndigheter. På denne måten får vi et A-lag og et B-lag av polakker i arbeidslivet, der skillet går mellom de som blir fanget opp av overgangsordningene og de som ikke blir det. Overgangsordningene vil mest sannsynlig avvikles i løpet av de nærmeste to årene, men problemstillingen er mer allmenn enn som så. Spørsmålet om hvorvidt kontrolltiltak skaper dreiningseffekter i markedet og presser deler av migrasjonsstrømmene ut i illegalitet, har også blitt reist i andre land som ikke har innført overgangsordninger.³⁹ Problemet, slik vi ser det, er ikke forsøket på å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for migrantarbeidere, men hvor ansvaret for kontrollen plasseres. Mye tyder på at utlendingsmyndighetene ikke er den best egnede instans til å regulere vilkårene i arbeidslivet, og at kravene til forsvarlige arbeidsvilkår ikke burde knyttes til oppholdstillatelsen. Dersom man ønsker å beskytte arbeidsmigranter mot utnyttning og underbetaling, framstår det som mer hensiktsmessig å videreutvikle de indre kontrollmekanismene i arbeidslivet. Dette kan bare skje gjennom lov- og avta-

³⁹Blant annet i forbindelse med det såkalte «Workers Registration Scheme» i England.

leregulering, håndheving og kontroll, samt utstrakt samarbeid mellom myndigheter, partene i arbeidslivet og bedriftene. Allmenngjøringen av byggfagsoverenskomsten som trådte i kraft i 2007 har vært et viktig skritt i denne retning.

I pose og sekk – drømmen om kortsiktig arbeidsmobilitet

I en periode hvor Europa står overfor mangel på arbeidskraft, ser mange på økt arbeidsinnvandring som en løsning for land med aldrende befolkninger. Men erfaringer har vist at vinningen fort kan gå opp i spinningen etter hvert som de nye befolkningsgruppene snart legger like stort press på velferdsstaten som de gamle. Over tid vil også arbeidsinnvandrere bli eldre, syke eller uføre, og få barn som trenger skole og omsorgstjenester (Bratsberg, Raaum og Røed 2006). Ikke minst fordi arbeidsinnvandrere gjerne er konsentrert i yrker med lav status, dårlige vilkår og mange belastninger – akkurat den typen yrker der mange blir syke og uføre over tid. Som respons på dette har tanken om midlertidige gjestearbeidere blitt stadig mer populær i Europa de siste årene. Lenge var dette ansett som politisk betenkelig, ikke minst fordi det var forbundet med de oljerike Gulf-statenes bruk av rettighetsløse og underbetalte gjestearbeidere fra fattigere asiatiske land.

Den nye arbeidsmobiliteten fra EU-8 har ikke vært knyttet opp mot krav om varighet, men forestillingen om den midlertidige gjestearbeideren står likevel sterkt i debattene om hvordan de nye arbeidsinnvandrerne skal behandles i Norge. Dette gjelder særlig de utstasjonerte arbeidstakerne som er ansatt i utenlandske virksomheter på tjenesteoppdrag i Norge. Hensikten med å sette bort arbeid til tjenesteytere er nettopp at de kommer inn midlertidig for å gjøre et avgrenset stykke arbeid, for deretter å reise hjem igjen. Det viktigste argumentet for et lavere lønnsnivå har nettopp vært at tjenesteyterne bare oppholder seg i Norge en kort periode og skal bruke pengene sine i hjemlandet hvor det er et mye lavere prisnivå. Kortsiktig tjenstemobilitet kan være en vinn-vinn-situasjon for alle parter: i Norge får vi økt tilgang på billig og fleksibel arbeidskraft uten belastningene ved å integrere de utenlandske arbeidstakerne i den norske velferdsmodellen, og polske arbeidere og bedrifter får økte inntekter gjennom mulighet til å ta korte oppdrag i høykostland som Norge.

Våre data tyder på at dette kan være en forestilling som ikke helt stemmer med virkeligheten. Vi må ta forbehold om at situasjonen kan være annerledes i andre deler av landet og i andre bransjer, men tjenstemobiliteten blant polakker i Oslo-området skiller seg ikke vesentlig fra annen arbeidsmigrasjon når det gjelder varighet og tidsperspektiv. Tvert imot framstår arbeids- og tjenstemobilitet mer som alternative måter å organisere arbeidsinnvandring på, uten at dette reflekterer vesentlige forskjeller sett i

migrantenes perspektiv. I likhet med de individuelle arbeidsinnvandrerne planlegger de aller fleste utstasjonerte og selvstendige arbeiderne å bli i Norge på ubestemt tid.

Tjenestemobilitet framstår derimot som en måte å organisere arbeidet på som gjør det lettere for norske oppdragsgivere å omgå lønnskrav og unngå arbeidsgiveransvar og sosiale utgifter for utenlandske arbeidstakere. De som jobber legalt som utstasjonerte arbeidstakere har relativt ordnede arbeidsvilkår, men det er innenfor tjenestemobiliteten vi finner den høyeste andelen av illegalt arbeid. Forskjeller i regelverk, praksis og arbeidsorganisering, og tilhørende vanskeligheter med å føre effektiv kontroll i dette markedet, gjør at utstasjonerte og selvstendige arbeidere står langt svakere i det norske arbeidslivet enn de som ansettes i norske virksomheter. Manglende kontrakter, lav lønn, lite jobbsikkerhet og dårlig tilgang til helse- og velferdstjenester er utbredt i denne gruppen.

Både offisiell statistikk og vårt datamateriale tyder på at stadig flere polske arbeidsinnvandrere og tjenesteytere slår seg ned mer permanent og blir en mer integrert del av det norske arbeidsmarkedet og det norske samfunnet. I lys av dette er det betenkelig at såpass mange av de utstasjonerte og selvstendige arbeidstakerne behandles som et B-lag, uten samme rettigheter og vilkår. Våre data gir ikke grunnlag for å påstå at tjenestemobilitet er mer kortsiktig enn ordinær arbeidsinnvandring, og dette argumentet kan derfor vanskelig brukes for å rettferdiggjøre et slikt skille.

Den gruppen utstasjonerte arbeidstakere som jobbet legalt hadde alt i alt ikke så mye dårligere vilkår enn arbeidsinnvandrerne som er ansatt i norske virksomheter. Men byggeboom, prispress og manglende kontrollverktøy har bidratt til en langt høyere grad av lovløshet i denne sektoren. En betydelig andel av den såkalte utstasjoneringen synes å være i strid med de gjeldende vilkårene for utstasjonering. EU-reglene for utstasjonering krever at utstasjonerte arbeidere har sin hovedjobb i hjemlandet, men bare 15 prosent av de utstasjonerte arbeiderne i vårt utvalg hadde jobbet for den samme polske virksomheten i Polen før de kom til Norge. Vi står dermed overfor utstrakt bruk av «fiktiv» utstasjonering. Mange av arbeidstakerne i denne gruppen betaler ikke skatt, har ikke arbeidskontrakter og blir heller ikke registrert i henhold til norske regler om utstasjonerte arbeidere. Det er i denne gruppen vi finner de verste eksemplene på underbetaling og utnyttning. Bedre kontroll og håndheving av reglene for utstasjonering og arbeidsvilkårene for de som jobber som utstasjonerte arbeidstakere er derfor en sentral utfordring dersom man ønsker å sikre mer likeverdige forhold for utenlandske arbeidstakere i Norge.

Litteratur

- Anderson, B. og J. O'Connell Davidson, (2003), *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*. IOM Migration Research Series No. 15. Geneva: IOM
- Barth, E., M. Røed, P. Schøne og H. Torp (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF-rapport 2004:9
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2006), *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labour Migrants to Norway*. Oslo: Frischsenteret
- Brox, O. (2005), *Arbeidskraftimport: velferdsstatens redning – eller undergang?* Oslo: Pax
- Central Statistical Office of Poland (2007), *Concise Statistical Yearbook of Poland 2007*. Warszawa: Central statistical office
- Central Statistical Office of Poland (2006), *Statistical yearbook of the regions – Poland*. Warszawa
- 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. og L. Eldring (2007), Det nordiske arbeidsmarked tre år etter EU-utvidelsen (foreløpig tittel). Publiseres høsten 2007.
- Eldring, L. og P. Trevena (2007), *Polsk byggenæring i bevegelse*. Oslo: Fafo-notat 2007:05
- Fennefoss, A. (1988), *Lønnstakerorganisering*. Oslo: Fafo-rapport 081
- Fihel, A., P. Kaczmarczyk, M. Okólski (2006), *Labour Mobility in the Enlarged European Union, International Migration from the EU8 countries*. CMR Working Papers No. 72
- Heckathorn, D.D. (1997), «Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations.» *Social Problems*, 44:174–199

- Jończy, R. (2005) *Wpływ procesów migracyjnych ludności autochtonicznej na rynek pracy (i dysharmonię rozwoju) w województwie opolskim* (The Impact of Natives' Migrations on the Labour Market and Developmental Imbalance in the Opolskie Voivodship). Opole: Wojewódzki Urząd Pracy
- Kaczmarczyk, P. (2005), *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian* (Labour Migrations of Poles at the Times of Change). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego
- Kahmann, M. (2005), «The Founding of the European Migrant Workers' Union – a response to the limits of trade union action.» *CLR News no 3/2005*. European Institute for Construction Labour Research: <http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%203-2005.pdf>
- Kavli, Hanne C. (2006): *Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere og flyktninger*. S. 25-24 i Integreringskart 2006. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kjeldstadli, K., red. (2003), *Norsk innvandringshistorie. Bind 3*. Oslo: Pax forlag
- Lismoen, H. og T.Aa. Stokke (2005), *Lovfestet minstelønn i Norge?* Oslo: Fafo-notat 2005:13
- Lismoen, H. (2006), «Regulering av lavlønnskonkurranse i Skandinavia.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2, s. 237–249
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino og J. E. Taylor (2005), *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press
- Nergaard, K. og T.Aa. Stokke (2006), *Hvor lang er ferien?* Oslo: Fafo-notat 2006:05
- Nergaard, K. og T.Aa. Stokke (2006), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Oslo: Fafo-rapport 518
- Penninx, R. og J. Roosblad, eds. (2000), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960–93*. Oxford: Barghahn Books
- Salganik, M.J. og D.D. Heckathorn (2004), «Sampling and estimation in hidden populations using respondent-driven sampling.» *Sociological Methodology*, 34:193–239
- Utlendingsdirektoratet (2007), *Tall og trender 2006*. Oslo: UDI
- Ødegård, A.M., red. (2005), *Skatter og avgifter for arbeidstakere fra nye EØS-land*. Oslo: Fafo-notat 2005:28

Polonia i Oslo

Polen har vært et utvandringsland i flere århundrer, og polske befolkningsgrupper som bor utenfor Polen blir på polsk omtalt som Polonia. I Norge har vi fått en kraftig økende innvandring fra Polen etter at de ble medlem av EU i 2004. De polske arbeidsinnvandrerne har vært svært viktige i blant annet byggebransjen, industrien og jordbruket, og har gjort det mulig å opprettholde høy produksjon i en periode med stramt arbeidsmarked og høy økonomisk vekst. Arbeid i Norge har gitt mange polakker mulighet til økte inntekter og bedre levestandard. Samtidig blir det stadig avdekket historier om grov utnyttning og underbetaling, og vi har til nå visst lite om hva slags forhold polakkene i Norge lever og arbeider under, og hvordan de selv opplever møtet med det norske samfunnet.

Siden polske arbeidsinnvandrere er en vanskelig tilgjengelig populasjon for statistikkproduksjon, har systematisk kunnskap om hvordan denne gruppen faktisk har det, ikke vært tilgjengelig tidligere. I denne studien har Fafo tatt i bruk en ny metode for datainnsamling og analyse, som gjør at vi har kunnet produsere informasjon som er representativ for alle polakker som oppholder seg i Oslo-området, uavhengig av legal status og varighet på oppholdet. Rapporten gir et innblikk i deres liv i Norge, og besvarer sentrale spørsmål om hvordan de opplever det norske arbeidslivet. Hvem er de, og hvor kommer de fra? Hvorfor har de kommet til Norge, og hvor lenge planlegger de å bli? Hva slags lønns- og arbeidsvilkår har de, hvordan forholder de seg til norske fagforeninger, og i hvilken grad får de tilgang til velferdsgoder i Norge? Rapporten peker på hvilke utfordringer både norske myndigheter og polakkene i Norge selv står overfor i det utvidede europeiske arbeidsmarkedet.

