

Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg,
Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen
og Anne Mette Ødegård

Grenseløst arbeidsliv? **Endringer i norske bedrifters** **arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen**



Jon Erik Dølvik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg,
Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og
Anne Mette Ødegård

Grenseløst arbeidsliv?
Endringer i norske bedrifters
arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-560-0

Omslagsfoto: © Elin Høyland / Dagens Næringsliv

Omslag: Fafos Informasjonsjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Tema, problemstillinger og rammer for notatet	7
1.1 Bakgrunn: utvidelsen av arbeidsmarkedet	9
1.2 Tema og problemstillinger: endringer i virksomhetenes arbeidskraftstrategier?	16
1.3 Datagrunnlag og metode.....	18
1.4 Rapportens oppbygging	21
2 Utvidet arbeidsmarked – ulike tilpasninger	23
2.1 Endringer i konkurransesituasjonen	24
2.2 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft	32
2.3 Uteproduksjon.....	39
2.4 Oppsummering og videre spørsmål	43
3 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter – mobilitets- og tilknytningsformer	45
3.1 Individuell arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene	45
3.2 Tjenestemobilitet fra de nye EU-landene.....	56
3.3 Antallet arbeidstakere fra de nye EU-landene i bedriftene.....	67
4 Bedriftenes bruk av østeuropeisk arbeidskraft: motiver og virkninger	71
4.1 Ulike motiver – ulike tilpasninger?	71
4.2 Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår.....	78
4.3 Stillingstyper, kompetanse og kvalitet.....	94
4.4 Konsekvenser for arbeidsmiljøet.....	102

5	Sammenfatning og konsekvenser:	
	utfordringer for norsk arbeidslivsregulering.....	107
5.1	Hovedresultater.....	107
5.2	Endringer i arbeidskraftsstrategier	
	– drivkrefter og konsekvenser.....	114
	Referanser	131
	Vedlegg 1 – Spørreundersøkelsen.....	135
	Vedlegg 2 – Spørreskjema	137
	Vedlegg 3 – Fordeling på fylker	153

Forord

Denne rapporten er utarbeidet som ledd i Fafos strategiske instituttprogram om «Arbeids- og bedriftsvandring etter EU-utvidelsen», som er finansiert av Norges Forskningsråd (NFR). Rapporten er en videreutviklet versjon av et notat om samme tema som ble presentert på Fafo Østforums årskonferanse 1. juni 2006. Rapporten gir en oversikt over hovedresultatene i en spørreundersøkelse Fafo har gjennomført første halvår 2006 om bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene blant alle bedrifter i bygge- og anleggsnæringen, fem industribransjer, hotell- og restaurant og reingjøring. Undersøkelsen inngår også i et tilgrensende prosjekt Fafo utfører på oppdrag fra Fondet for regionale verneombud, Arbeidstilsynet, Byggenæringens landsforening, Fellesforbundet med flere, hvor det parallelt er gjennomført en survey om HMS-utfordringer knyttet til økt bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygge- og anleggsnæringen. I arbeidet med undersøkelsen har vi hatt stor nytte av den kunnskapen, erfaringsutvekslingen og dialogen deltakerne og medlemmene i Fafo Østforum har bidratt med. Datainnsamlingen ble foretatt av Norstat i januar–april 2006.

Rapporten analyserer bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene i virksomheter i fire næringer. Hvor stor andel av virksomhetene hadde sysselsatt østeuropeisk arbeidskraft? Hvor mange gjorde dette gjennom ansettelser i egen bedrift, hyring av underentreprenører eller leiefirma med utstasjonerte arbeidstakere, enmannsfirma eller ved å flytte produksjon til Øst-Europa? I hva slags stillinger hadde bedriftene rekruttert østeuropeisk arbeidskraft, hvor mange gjaldt det, og hva var de viktigste motivene og erfaringene? Vi presenterer også resultater fra spørsmål vi stilte om effektene av allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen. I lys av resultatene reflekterer vi i avslutningskapitlet over hvilke konsekvenser endringene i virksomhetenes arbeidskrafts-strategier kan få for arbeidsmarkedets virkemåte, og vi drøfter mulige tiltak for å sikre mer velordnet arbeidsmigrasjon.

Rapporten er et fellesprodukt hvor alle medforfatterne har bidratt med datakjøring, skriving, kommentering og redigering. Takk også til Kristin Alsos for nyttige kommentarer og bidrag til avsnittet om allmenngjøring. På vegne av Fafo vil vi takke bidragsyterne til undersøkelsen, samt alle de aktørene Fafo samarbeider med når det gjelder å utvikle og dele kunnskap om de mulighetene og utfordringene EU-utvidelsen gir for norsk arbeidsliv.

Oslo, november 2006

Jon Erik Dølvik, prosjektleder

1 Tema, problemstillinger og rammer for notatet

For norske og andre vesteuropeiske virksomheter har EU-utvidelsen fra 1. mai 2004 gitt nye valgmuligheter når det gjelder rekruttering og bruk av arbeidskraft. Åpningen av arbeids- og tjenestemarkedene mellom nye og gamle EU/EØS-land med store forskjeller i lønnskostnader og arbeidsvilkår har innebåret et markant skift i det tilgjengelige arbeidstilbudet. Eterspørsel, formidling og rekruttering av arbeidskraft fra EUs nye medlemsland har vist sterk vekst. I flere bransjer ser det ut til at virksomhetene fornyer sine arbeidskraftsstrategier og i økende grad trekker veksler på østeuropeisk arbeidskraft gjennom kombinasjoner av (midlertidige) ansettelser og hyring av underentreprenører, innleie og enmannsfirma fra disse landene. En del virksomheter kombinerer slike strategier med flytting av deler av produksjonen til de nye EU-landene. Dermed kan de styrke tilgangen til disse landenes markeder og arbeidskraft, trekke veksler på gunstige skatteforhold og sosiale kostnader, samt legge til rette for eksportproduksjon til det øvrige EU-markedet og arbeidsmobilitet mellom egne og samarbeidende selskapsenheter.

Et av de analytiske utgangspunktene for Fafos strategiske instituttprogram er at arbeidsmobiliteten over landegrensene er etterspørselssensitiv. Karakteren og omfanget av migrasjonen er sterkt betinget av hvordan virksomhetene i mottakerlandene tilpasser sine arbeidskraftsstrategier til endringer i konkurransesituasjonen, arbeidstilbudet, kostnadsbildet og de rettslige rammene for anvendelse av ulike typer arbeidskraft (Dølvik og Eldring 2005). I denne rapporten er formålet primært å gi en deskriptiv, empirisk oversikt over norske bedrifters bruk av arbeidskraft fra de åtte nye EU-landene i Øst-Europa (EU-8).¹ Vi har gjennom en intervjuundersøkelse vinteren 2006 kartlagt bedriftenes motiver, bruk og erfaringer i bygg- og anlegg, industri, hotell- og restaurant og reingjøring. Vi vil også kort beskrive omfanget av bedrifter som har flyttet deler av produksjonen til EUs nye medlemsland.

¹ De nye østeuropeiske EU-medlemmene fra 1. mai 2004 omfattet Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekia, Slovakia, Slovenia og Ungarn (EU-8). Fra 1. januar 2007 står Bulgaria og Romania for tur, mens en rekke land på Balkan står i kø for medlemskap på lengre sikt.

Sentrale spørsmål som belyses i rapporten, er:

- Hvordan har øst-utvidelsen påvirket bedriftenes konkurransesituasjon?
- I hvilken grad anvender virksomhetene i de fire næringene østeuropeisk arbeidskraft? Er det systematiske trekk som skiller virksomheter som bruker og ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft?
- Hva er bedriftenes motiver for og erfaringer med bruk av østeuropeisk arbeidskraft? Hvilken betydning har mangel på arbeidskraft, lønnskostnader, fleksibilitet i arbeidstid, kompetanse, arbeidsinnsats og samarbeidsforhold for bedriftenes tilpasninger?
- Hvilke tilknytnings- og ansettelsesformer er mest utbredt i virksomhetene som benytter østeuropeisk arbeidskraft? Varierer dette mellom ulike næringer, bransjer og virksomhetstyper – og i tilfelle på hvilken måte?
- I hvilke typer stillinger er det vi finner den østeuropeiske arbeidskraften?
- Har arbeidsgiverorganisering og tariffavtaledekning noen betydning for bedriftenes strategier og holdninger til bruk av østeuropeisk arbeidskraft?

Hensikten er å bidra til økt kunnskap om karakteren av og drivkreftene bak den økte etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft i Norge. Slik kunnskap er viktig for å kunne vurdere hvilke konsekvenser bedriftenes tilpasning til det utvidete arbeidsmarkedet kan få for det norske arbeidsmarkedets virkemåte.

Virksomhetene står i hovedsak overfor fem alternative kanaler for anvendelse av arbeidskraft fra de nye EU-landene:

- 1) ansette arbeidssøkere i egen virksomhet (i henhold til overgangsordningen fram til 1.5.2009 med rett til tariffestet eller gjengs norsk lønn for tilsvarende arbeid)
- 2) hyre underentreprenører med utstasjonerte arbeidstakere (arbeidstakerne kan lovlig godtgjøres etter hjemlandets eller andre satser hvis det ikke er inngått tariffavtale eller de er omfattet av en allmenngjort tariffavtale)
- 3) leie inn arbeidskraft (enten gjennom norsk firma, hvor overgangsordningen midlertidig stiller krav om norske lønnsvilkår, eller utenlandsk firma, som fritt kan bestemme lønnsvilkårene utenfor områder med allmenngjorte avtaler)
- 4) hyre inn enmannsfirma fra nye EU-land (fri prisfastsettelse)
- 5) uteproduksjon gjennom direkteinvesteringer eller leieproduksjon

Virksomhetene kan selsvagt kombinere disse alternativene, samtidig som de kan satse på å takle tøffere konkurransevilkår med virkemidler som kompetanse- og produktutvikling. Virksomhetenes strategiske tilpasninger vil ha innvirkning på konkurransen i markedet og på vilkårene for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår.

Disse ulike formene for bruk av utenlandsk arbeidskraft er gjenstand for forskjellige regelverk når det gjelder lønnsfastsettelse, skatt og sosiale utgifter/trygd, som dels er nasjonalt regulert og dels regulert gjennom nasjonal implementering av EU-bestemmelser. Bedriftenes vurderinger av mulige gevinster, risiko og ulemper vil også bero på antakelser om konkurrentenes tilpasning. Aktørene står dermed overfor et komplekst rettslig-institusjonelt skift som fører til uforutsigbare tilpasninger både på tilbuds- og etterspørselsiden i arbeidsmarkedet.

Undersøkelsen denne rapporten bygger på, er den hittil mest omfattende og inngående kartleggingen av norske virksomheters tilpasning etter EU-utvidelsen. Alle bedrifter med mer enn ti ansatte innenfor bygg/anlegg, utvalgte industribransjer, hotell- og restaurant og reingjøring ble kontaktet, hvorav 61 prosent (5104 bedrifter) ønsket å delta i undersøkelsen. Alle som brukte eller hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft det siste året (770 bedrifter), samt en tilfeldig trukket kontrollgruppe av ikke-brukere (1391 bedrifter), ble videre bedt om å svare på en rekke tillegsspørsmål om sine erfaringer og motiver. I denne rapporten gir vi en oversikt over hovedtrekkene i datamaterialet, som seinere vil bli fulgt opp med utdypende analyser.

1.1 Bakgrunn: utvidelsen av arbeidsmarkedet

Utvidelsen av EU/EØS-området til 28 land – inklusive åtte østeuropeiske land – var en historisk milepæl. I skyggen av jernteppets fall og gjenforeningen av det delte Europa var det likevel bekymring for økt arbeidsinnvandring, velferdsturisme og sosial dumping som preget de politiske debattene i de «gamle» medlemslandene. I tur og orden innførte EU- og EØS-landene – unntatt Sverige og i praksis England og Irland – derfor overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra de nye østeuropeiske EU-landene. De fleste landenes overgangsregimer bygde på strikt arbeidsmarkedsprøving og kvoter. De norske og danske ordningene var blant de mest liberale og sikret fri bevegelse for jobbsøkere i seks måneder, men stilte krav om nasjonalt lønnsnivå og heltids arbeid for å få oppholdstillatelse. For fri bevegelse av tjenester og entrepriser var det, bortsett fra i Østerrike og Tyskland, ikke anledning til å innføre overgangsordninger.

Finland, Portugal, Spania, Hellas og Island opphevet sine overgangsordninger overfor EU-8 fra 1. mai 2006. Italia fulgte raskt etter, og de fleste EU/EØS-land utenom Tyskland og Østerrike har varslet en gradvis åpning overfor EU-8 fram til 2009. Norge besluttet å videreføre overgangsregimet til seinest 1.mai 2009, i likhet med Danmark, som har myket opp reglene for bedrifter med tariffavtale, pendlere og studenter og varslet en gradvis utfasing. Når så vidt store deler av det europeiske arbeidsmarkedet nå åpnes opp, er det grunn til å vente at konkurransen om arbeidskraft fra de nye medlemslandene vil tilta i tiden framover.

Endringer i det norske arbeidsinnvandringsregimet

Utvidelsen av EU/EØS innebar et markant skift i vilkårene for arbeidsinnvandring til Norge og de andre vesteuropeiske landene. I Norge har etterkrigstiden vært kjenne-tegnet av strikte vilkår for arbeidsinnvandring, som gradvis har blitt åpnet opp for arbeidssøkere fra land i nærområdene med sammenliknbare lønns- og levekår. Den første utvidelsen av det norske arbeidsmarkedet kom med innføringen av den nordiske passunionen og felles arbeidsmarked fra 1954. Siden den gang har mobiliteten over landegrensene i Norden vært en viktig buffer i arbeidsmarkedet ved skiftende kon-junkturer. Finner, dansker og svensker har i perioder med knapphet på arbeidskraft strømmet til norske byggeplasser, for seinere å vende nesa hjem når tidene skiftet. Samtidig som omfanget av pendling og korttidsvandring har vært betydelig, har mange arbeidstakere fra Norden slått seg til i Norge på varig basis; i 2005 utgjorde denne gruppa ca. 32 000 personer.

Inntil EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, måtte alle arbeidssøkere fra land utenfor Norden (tredjelandsborgere) ha arbeids- og oppholdstillatelse for å ta arbeid i Norge. Utlendingslovens vilkår for å få tillatelse omfattet blant annet at arbeidskraftsbehovet ikke kunne fylles av innenlandske arbeidstakere, og at lønns- og arbeidsvilkår var i tråd med tariffavtale eller det som var gjengs i tilsvarende arbeid. Under høykonjunkturen ved inngangen til 70-årene kom den første internasjonale bølgen av arbeidsinnvandring til Norge, hovedsakelig fra Pakistan (Brochmann 2003:139–142). Som følge av uro for de nye «fremmedarbeidernes» arbeids- og levekår, ikke minst i fagbevegelsen, samt bekymring for virkningene i arbeidsmarkedet, innførte Norge i likhet med de fleste vesteuropeiske land midlertidig «innvandringsstopp» for arbeidstakere i 1975. Unntak ble gjort for eksperter og spesialister med kompetanse som trengtes i utbyggingen av olje-virksomheten, i praksis høytlønnet arbeidskraft fra vestlige land. Unntak ble også gjort for utenlandske underentreprenører som brakte med egne arbeidstakere, hvor kravet om norske lønnsvilkår og fagbevegelsens kamp for å hindre sosial dumping ga opphav til en del strid og konflikter i de første årene. Som følge av den «midlertidige» innvandringsstoppen fra 1975, har tredjelandsinnvandringen til Norge siden i all hovedsak dreid seg om flyktninger og asylsøkere som har kommet gjennom den «humanitære porten» (ibid.), og ofte har vist seg vanskeligere å integrere i arbeidsmarkedet.

Den neste åpningen av det norske arbeidsmarkedet kom med EØS-avtalen i 1994, da Norge ble en del av EUs indre marked med fri bevegelse av arbeidskraft, tjenester, varer og kapital. Krefter i fagbevegelsen fryktet økende innvandring av billig arbeidskraft og tjenesteytere fra Sør-Europa og krevde tiltak mot sosial dumping. Lov om allmenngjøring ble innført 1.1.1994, men ble i de første ti årene med EØS-avtalen ikke tatt i bruk. Tilstrømmingen av arbeidssøkere fra EU viste seg å bli svært beskjeden og omfattet ikke flere enn 2–4000 nye oppholdstillatelser per år. I 2003 var det registrert rundt 15 000 EU/EØS-borgere med arbeid i Norge. I tillegg kom en god

del utstasjonerte arbeidstakere, hovedsakelig fra nordiske, engelske og tyske firma i offshore-sektoren.

Parallelt med åpningen av arbeidsmarkedet overfor EU/EØS-landene i 90-årene, liberaliserte Norge etter Sovjetregimets sammenbrudd adgangen for sesongarbeid i primærnæringene for arbeidssøkere østfra. Utover i 90-årene førte dette til en voksende strøm av polakker og baltere til norske jordbæråkre sommerstid, og med liberale regler for turistvisum, studieopphold mv. vokste det fram et betydelig nettverk for formidling av korttidsarbeid i husholdssektoren, særlig blant polakker. Året før EU/EØS-utvidelsen ble det gitt rundt 15 000 sesongarbeidstillatelser til borgere fra EU-8, hvorav brorparten kom fra Polen. Norge liberaliserte i 90-årene også vilkårene for såkalte spesialisttillatelser med sikte på å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft fra EU-8, men tilstrømmingen var svært beskjeden.

Selv om Norge valgte å innføre overgangsregler for bevegelse av arbeidskraft fra EU-8 fra 1. mai 2004, innebar EU-utvidelsen et veiskille i norsk arbeidsinnvandringspolitikk. Ved å gi rett til fri bevegelse av tjenester, rett til seks måneders opphold til jobbsøking for egen regning og rett til oppholdstillatelse for alle personer fra EU-8 som fant heltidsarbeid med norsk lønn, åpnet Norge for første gang i nyere tid arbeidsmarkedet overfor arbeidssøkere og tjenesteytere fra land med lønns- og levekår som lå langt under det norske. Det var derfor stor usikkerhet og spenning knyttet til hva som ville skje, og hvordan utvidelsen ville påvirke arbeidsmarkedet både i motaker- og senderland.

Utjevning av velferdskløften – eller rekruttering av ny europeisk underklasse?

Etter utvidelsen 1. mai 2004 omfattet EU over 470 millioner mennesker. Befolkningen i EU økte med 1/5, arbeidsstyrken økte med 1/3, mens BNP kun økte med fem prosent (Boeri og Brücker 2005). Om kort tid står Bulgaria og Romania for tur. De neste i køen av søkerland er Kroatia, det øvrige Balkan og etter hvert kanskje Tyrkia og Ukraina.

Utviklingen av verdens største indre marked for arbeid, tjenester, varer og kapital har åpnet nye muligheter for økonomisk vekst, sosial utjevning og mobilitet på tvers av gamle skillelinjer. De nye medlemslandene i øst har de seinere år framvist solid økonomisk vekst, økende handel med de gamle EU/EØS-landene og fortsatt stigende innflyt av direkteinvesteringer fra vestlige selskaper. Dette har også gitt positive impulser til den økonomiske veksten i Vest-Europa, som fortsatt har solide overskudd i handelen med de nye medlemslandene.²

² Se EU-kommisjonens rapport fra mai 2006: Enlargement two years after: An economic evaluation. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf.

Med fortsatt høy ledighet i mange regioner i de nye medlemslandene og tiltakende knapphet på arbeidskraft i deler av de vestlige arbeidsmarkedene, kan økt arbeidsmobilitet og bedre matching av tilbud og etterspørsel gi betydelige gevinster for begge sider i form av økt sysselsetting, vekst og kompetanseutveksling. For den enkelte innebærer fri bevegelse nye muligheter til arbeid, erfaringer og kompetanse, og representerer dermed en potensiell bro over den europeiske velferdskløften. Men kombinasjonen av fri bevegelse og nasjonale systemer for arbeidsmarkedsregulering med store lønnsforskjeller kan også føre til dårlig utnyttelse av humankapitalen ved at de nye medlemslandene tappes for dyrt utdannet og sårt tiltrengt arbeidskraft (*brain-drain*). I Litauen har over 15 prosent av befolkningen, spesielt de unge og velutdannede, utvandret siden 1991. Landet opplever nå, i likhet med nabolandet Latvia, mangel på arbeidskraft i viktige sektorer.³ Det samme er i den seinere tid meldt fra Polen; ifølge myndighetene arbeidet nesten 1 million polakker i andre EU/EØS-land i 2006, dvs. nesten 5 prosent av arbeidsstyrken på om lag 17,5 millioner (OECD Employment Outlook 2006). Bedre tilgang på billig arbeidskraft i vest kan altså bety økt lønnspress og knapphet på arbeidskraft og kompetanse for virksomheter i øst, som i neste omgang kan føre til økende innvandring fra tredjeland som Ukraina, Russland og Hviterussland. Og i den grad betalingssterke vestlige arbeidsgivere skummer fløten av arbeidsmarkedet i øst og lokker godt kvalifisert arbeidskraft til å ta enkle og lavproduktive jobber i vest (*brain waste*) – enten det er som sopplukkere i Irland eller grunnarbeidere i Norge – kan det bremse utviklingen i de nye medlemslandene, forsinke utjevningen og redusere veksten i EØS-økonomien som helhet. Dersom slik migrasjon er et redskap til å legge seg opp penger til utdanning og investering hjemme og dermed et forbigående ledd i yrkeskarrieren – slik eventyrlystne norske studenter tar et avbrekk som hjelpearbeidere i Latin-Amerika – er det sikkert positivt. Men dersom det fører til mer varige ubalanser i arbeidsmarkedene, kan det få negative samfunnsmessige konsekvenser i senderlandene, og gi grobunn for nye sosiale skillelinjer både innenfor og mellom landene i regionen.

Hovedtrender i arbeidsmigrasjonen de to første årene etter utvidelsen

Vest-Europa er ikke blitt oversvømmet av østlige arbeidssøkere etter utvidelsen, men det har vært kraftig vekst i arbeidsmobiliteten, spesielt til land som England, Irland, Norge og Tyskland. Mens Tyskland gjennom sine bilaterale avtaler har tatt imot rundt 500 000 sesongarbeidere hvert år, hadde England i august 2006 registrert over 430 000 jobbsøkere og Irland over 200 000 på samme tid.

³Foredrag av Audrone Morkuniene, Ministry of Social Security and Labour, Litauen, og Linda Dimante, Latvian Ministry of Welfare, på Beskæftigelsesministeriets konferanse i København, 10. mai 2006.

Norge hadde i november 2006 innvilget over 110 000 tillatelser siden 1. mai 2004 (inklusive forlengelser), mer enn dobbelt så mange som de øvrige nordiske landene til sammen. I tillegg kommer et ukjent omfang av utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med underentrepriser og arbeidsutleie – som har vist sterk vekst – samt enmannsfirma og illegal/uregistrert arbeidsmigrasjon. Under den sterke oppturen i norsk økonomi har etterspørselen etter og tilgangen på østeuropeisk arbeidskraft altså vært langt høyere enn forventet. Antallet arbeidstillatelser har økt med 40–50 prosent hvert år og ser i 2006 ut til å bli rundt 50 000, hvilket tilsvarer drøyt 2 prosent av arbeidsstyrken. Det skjer også en viss vridning fra kortvarig svingdørsmigrasjon til opphold av noe lengre varighet: Per 1. august var om lag 40 prosent av utstedte tillatelser i 2006 av mer enn seks måneders varighet, mot om lag 28 prosent samme tidspunkt i 2005. Andelen utstedte tillatelser med over tolv måneders varighet utgjorde likevel ikke mer enn 6 prosent per 1. august 2006, mot snaut 5 prosent året før (UDI 31.8.2006). Antallet gyldige tillatelser var per 1. august 2006 over 34 000, mer enn en dobling på to år. Men antallet arbeidstakere som passerer terskelen for opphold i mer enn tolv måneder – og dermed ikke lenger omfattes av overgangsordningen – vokser sakte; i 2006 var det per 1. august kun 1100 av tillatelsene som ble innvilget året før (snaut 5 prosent) som hadde løpt i over ett år.

Retten til fri bevegelse av tjenester betyr at utenlandske leverandører kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdrag for norske oppdragsgivere. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og formidling av vikarer. Utsendte arbeidstakere – som på vegne av sin arbeidsgiver utfører tjenesteoppdrag i utlandet – skal i henhold til EUs Direktiv om utsending av arbeidstakere i forbindelse med midlertidig grenseoverskridende tjenesteyting (Dir 96/71/EF, «utstasjoneringdirektivet») avlønnes etter vertslandets regler, men dette forutsetter at vertslandet har lovfestet nasjonal minstelønn, allmenngjorte eller generelt gyldige tariffavtaler, eller at tjenesteleverandøren er bundet av tariffavtale med fagforening i vertslandet. Ved utstasjonering i Norge vil dette vanligvis ikke være tilfelle, dvs. at EUs utstasjoneringdirektiv kan sies å være implementert på en ufullstendig måte i Norge. Med unntak for de siste par års allmenngjøringer – hovedsakelig innen byggebransjen – betyr dette i praksis at norske arbeidsgivere siden 1994 helt legalt har kunne hyre utstasjonerte arbeidstakere fra EU/EØS som er godtgjort etter hjemlandets satser. Utstasjonerte arbeidstakere omfattes heller ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger det første året og betaler ikke inntektsskatt i vertslandet det første halvåret (ett år i bygg- og anleggsnæringen), men tjenestefirmaene skal betale moms fra første dag i vertslandet.

Bedriftsmobilitet: flytting av virksomhet til Øst-Europa

Den *frie etableringsretten* i EU/EØS betyr at borgere fra de nye medlemslandene har rett til opphold for å etablere næringsvirksomhet og utøve denne i samsvar med

vertslandets regler. Det er viktig å skille mellom bedrifter fra andre EU/EØS-land som etablerer seg i Norge, og bedrifter som midlertidig leverer tjenester ved å utstasjonere arbeidstakere her, men er etablert i opprinnelseslandet. Etablerte virksomheter må følge alle vertslandets regler, inklusive arbeidsretten, men kan som andre foretak ansette arbeidstakere fra ethvert EU/EØS-land, inklusive hjemlandet. Så lenge nasjonale overgangsregler gjelder, er de i likhet med andre bedrifter forpliktet til å betale ansatte fra hjemlandet minst det som er gjengs lønn i tilsvarende arbeid i vertslandet, men etter tolv måneder er dette altså ikke lenger påkrevd. Enhver forskjellsbehandling av ansatte etter nasjonalitet er imidlertid forbudt etter EU-retten. Personer fra EU/EØS-land som innfrir vertslandets vilkår for å etablere eget firma, kan selvsagt prise sine tjenester fritt. Skattemessig er det ingen forskjell på virksomheter eid/drevet av utenlandske og innenlandske borgere.

Selv om den frie etableringsretten ikke er noe nytt i forbindelse med utvidelsen, har lønns- og velferdsgapet åpnet for bedriftstilpasninger som også kan virke inn på arbeidsmobiliteten. I likhet med selskaper i andre europeiske og nordiske land, har en del norske bedrifter de siste 10–15 årene etablert seg i de nye medlemslandene – noe som blant annet åpner for å trekke vekslere på billigere østeuropeisk arbeidskraft (Ekholm 2003; Kvinge 2005). Enten dette skjer ved oppkjøp, nyetablering av datterselskap, lisens eller leieproduksjon, vil det normalt skje ut fra vertslandets lønnsnivå. EU-utvidelsen har neppe påvirket motivasjonen for denne typen tilpasning særlig mye, fordi de nye medlemslandene lenge har lagt forholdene til rette for inngående investeringer, hatt fri adgang til EU-markedet for vareeksport, og vært gjennom en periode med omfattende salg av privatiserte statsselskaper.

Isolert sett kan mulighetene til å importere billige arbeidskraftstjenester til Norge, slik mange av skipsverftene på Møre gjør, dempe interessen for uteproduksjon (Aslesen 2005; Dølvik m.fl. 2005). Det siste året er det også meldt om bedrifter som har flyttet deler av produksjonen hjem igjen, dels med henvisning til kvalitets- og produktivitetsvansker, dels med henvisning til økt knapphet på arbeidskraft og stigende arbeidskostnader i Polen og Baltikum. Det er likevel liten tvil om at kombinasjonen av voksende markeder, gunstig beliggenhet og lavt kostnads- og skattnivå fortsatt gjør det attraktivt for mange norske bedrifter å etablere seg i de nye medlemslandene. Omlokalisering av norsk virksomhet til Øst-Europa vil også kunne ha konsekvenser for arbeidsmarkedstilpasningen hjemme. De siste par årene har man sett eksempler på at norske aktører benytter datterbedrifter eller samarbeidspartnere i Baltikum og Polen til utleie eller formidling av arbeidskraft til norske virksomheter, og dermed knytter sammen strategier for bedrifts-, tjeneste- og arbeidsmobilitet på nye måter.⁴

⁴ Et mye omtalt eksempel er den såkalte *Viking*-saken, hvor et finsk fergerederi ønsket å flagge ut en av sine ferger (Rosella) til Estland. Dette utløste store konflikter med finsk og internasjonal fagbevegelse (se Blanke 2006). En tilsvarende sak oppstod i selskapet *Irish Ferries*, hvor rederiet forsøkte å bytte ut irsk mannskap med østeuropeisk arbeidskraft via internasjonale hyreselskaper (se Flynn 2006).

Likeledes ser man i deler av industrien en internasjonalisering av produksjonskjedene gjennom vertikal integrasjon, hvor delproduksjon i EU-8 ofte inngår i internhandel og tjenestemobilitet innen selskapene (Aslesen 2005).

Nye valgmuligheter for virksomhetene – endringer i arbeidsmarkedets virkemåte?

De økte bevegelsene av arbeidskraft, tjenester og bedrifter mellom rike og fattige naboland har reist nye problemstillinger for virksomhetene, arbeidstakerne, partene i arbeidslivet og myndighetene. Tidligere har arbeidsmobiliteten over landegrensene i EU/EØS vært meget beskjeden. Som nevnt kom svært få til Norge etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Den viktigste eksterne mobilitetsbufferen i det norske arbeidsmarkedet har vært det felles nordiske arbeidsmarkedet, hvor man særlig i byggebransjen har sett betydelige konjunkturbetingete strømmer mellom de nordiske landene. I takt med aldringen i arbeidsstyrken og synkroniseringen av konjunkturbølgene i Norden, er det imidlertid grunn til å regne med at de nordiske land framover i større grad må basere seg på rekruttering av arbeidskraft utenfor Norden, dersom de ikke klarer å trekke en større del av den ikke yrkesaktive befolkningen inn i arbeidslivet.

Hvilke konsekvenser den økte arbeidsmobiliteten over landegrensene får for arbeidsmarkedets virkemåte i mottakerlandene, avhenger av hvordan virksomhetene tilpasser seg de nye rammebetingelsene. Det er grunn til å anta at det utvidete og billigere tilbudet av arbeidskraft og tjenesteytere, nye investeringsmuligheter i de nye medlemslandene og skjerpet konkurranse i hjemmemarkedet, kan føre til endringer i virksomhetenes strategiske tilpasninger. Arbeidsstyrken i Polen og Baltikum utgjør snaut 20 millioner, og i Polen er arbeidsledigheten fortsatt høy (om lag 15 prosent). Med et lønnsnivå på 10–25 prosent av det norske, er gevinstene ved å finne arbeid i Norge store – særskilt i yrker som krever forholdsvis lite kvalifikasjoner. For norske arbeidsgivere åpner dette ikke bare et stort potensielt arbeidstilbud, men også et stort og fristende handlingsrom for å tilby godtgjørelse som kan synes høy for en østlig arbeidssøker, men lavere enn det man over tid kan leve av i Norge. På tross av overgangsordningene, har dette åpnet for nye former for lavkostkonkurranse i det norske arbeidsmarkedet, først og fremst i markedet for underentrepriser og innleie, men som vi skal se i seinere kapitler, trolig også når det gjelder individuelle ansettelser av østlige arbeidssøkere.

Som utgangspunkt for presentasjonen av hovedresultatene har vi i dette innledende avsnittet ønsket å peke på at:

- (1) Omfanget og karakteren av arbeids- og tjenestevandringene fra de nye medlemslandene er ikke alene et resultat av eksterne krefter i disse landene. Arbeidsvandringene er i stor grad betinget av beslutninger internt i norske virksomheter og arbeidsliv.

- (2) Arbeidsmarkedskonsekvensene av den økte migrasjonen kan ikke forstås som resultat av uavhengige valg i enkeltbedrifter. De er betinget av samspillet mellom endringer i bedrifters arbeidskraftstrategier, i konkurransevilkårene, og av myndighetenes og partenes tiltak for å påvirke utviklingen ved lov- og avtaleregulering og kontroll.
- (3) De rettslig betingete forskjellene i kostnader ved ulike måter å anvende arbeidskraft fra EU-8 kan påvirke konkurransen mellom ulike grupper virksomheter og arbeidstakere på en måte som føre til vridninger i bedriftenes arbeidskraftsetterspørsel og ansettelsespolitikk.

1.2 Tema og problemstillinger: endringer i virksomhetenes arbeidskraftstrategier?

Den viktigste endringen for bedriftene som følge av EU/EØS-utvidelsen er altså at tilbudet av arbeidskraft og tjenesteytere har økt, samt at kostnadene ved å hyre utenlandske tjenesteleverandører har sunket kraftig. Når overgangsordningen fases ut seinest i 2009, vil også mulighetene til å rekruttere individuelle arbeidssøkere til lavere kostnader utvides, med mindre allmenngjøring tas i bruk på bredere basis eller det innstiftes et minstelønnsregime i Norge.

Selv om det kan bli en viss knapphet på arbeidskraft i Polen og Baltikum i årene som kommer, vil det på grunn av de store forskjellene i inntekts- og yrkesmuligheter trolig være et betydelig tilfang av arbeidssøkere og tjenesteytere fra øst som ønsker arbeid i Norge. Omfanget og karakteren av arbeidsvandringene til Norge vil derfor i stor grad avhenge av utviklingen i etterspørselen i de norske arbeids- og tjenestemarkedene. Dette gjelder særlig i de mindre kompetansekrevene delene av arbeidsmarkedet hvor lønnsnivået i Norge er høyere enn i andre vesteuropeiske land. Når det gjelder høyt kvalifisert arbeidskraft, hvor andre europeiske markeder både lønsmessige og språklig er mer attraktive enn det norske, vil tilbudet fra øst trolig være mer begrenset (Barth m.fl. 2004; Røed 2005).

I slike brytningstider kan tilsynelatende rasjonell individuell atferd lede til uintenderte kollektive og institusjonelle konsekvenser. Hvis enkeltbedrifter i en bransje antar at konkurrentene hyrer billig arbeidskraft eller underentreprenører, kan det utløse selvoppfyllende profetier som fører til at «alle gjør det samme» for å være på den sikre siden. Forventningene kan dermed bli virkelige i sin konsekvens og føre til en ny markedslivevekt med en vanskeligere konkurransesituasjon for alle. Dette kan i neste omgang utløse endringer i arbeidsvilkår og partsforhold som ikke aktørene nødvendigvis ønsker. Betinget av de nasjonale myndighetenes og partenes reaksjoner,

kan den økte regimekonkurransen på tvers av landegrensene dermed endre vilkårene for nasjonal arbeidsmarkedstilpasning.

Tidligere stod bedriftene i hovedsak overfor et nasjonalt og delvis nordisk arbeidsmarked, hvor konkurransen om arbeidskraft, tariffavtalenes ufravikelighetskrav og normative virkninger sørget for et forholdsvis ensartet lønnsnivå. Som følge av EU-utvidelsen kan de nå velge mellom en rekke måter å knytte til seg østeuropeisk arbeidskraft som er underkastet høyst forskjellige regelverk for lønnsdannelse og indirekte arbeidskostnader. Det viktigste skillet går mellom ansettelse av østeuropeisk arbeidskraft i egen bedrift – hvor normen både under og etter overgangsordningen vanligvis vil være gjengs norsk lønn – og hyring av tjenesteytende østeuropeiske underentreprenører, hvor lønna for de utsendte arbeidstakerne er uregulert på norsk side bortsett fra i områder med allmenngjorte avtaler.

Valgmulighetene framstår forskjellige i de ulike næringene vi har undersøkt. I noen næringer – som bygg- og anlegg og industri – er det lang tradisjon for å bruke eksternt arbeidskraft fra leiefirma eller underentreprenører, mens det vanligste i reingjøring og hotell- og restaurant er individuell ansettelse, om enn ofte midlertidig. I tillegg til at de fire næringene kjennetegnes av ulike strategier for å oppnå fleksibilitet, står de i svært ulike konkurransesituasjoner i forhold til utenlandske produsenter. I viktige deler av industrien konkurrerer man først og fremst i internasjonale produktmarkeder, mens konkurransen i reingjøring og bygg- og anlegg i hovedsak utspiller seg i hjemmemarkedet, selv om utenlandske entreprenører har vist økt interesse for det norske byggmarkedet i det siste. I hotell- og restaurant kjemper virksomhetene om kundene med andre norske konkurrenter, selv om de også prøver å kapre flere turister til Norge. Utenlandske arbeidstakere eller tjenesteytere er en aktuell innsatsfaktor i alle næringene, men virkningene av dette for bedriftenes konkurransesituasjon er ulike. I industrien er arbeidskraftsimport i stor grad et tiltak for å styrke de norske bedriftenes konkurransekraft i internasjonale markeder, men i de andre næringene vil bruk av (billigere) østeuropeisk arbeidskraft i første rekke kunne styrke brukernes konkurranseposisjon i det norske produktmarkedet.

For ansatte i norske virksomheter vil bruk av billigere arbeidskraft fra øst kunne ha høyst ulike virkninger. I noen virksomheter og bransjer kan det framstå som et kjærkomment alternativ til kutt i hjemlige kostnader eller utflytting av produksjon, og dermed bidra til å trygge egne arbeidsplasser. I andre virksomheter og bransjer kan hyring av billigere østeuropeiske tjenesteytere framstå som direkte konkurranse om oppdrag og arbeid, som i neste runde kan bidra til press på lønns- og arbeidsvilkår. Arbeids- og tjenestemobilitet kan dermed ikke forstås i enkle termer av «vi og dem», hvor den enes vinning er den andres tap. Ofte går interessefellesskap og konflikter på tvers av tradisjonelle skillelinjer mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

Beslutninger om hyring av ansatte og underentreprenører er underlagt reguleringer som både i arbeidsmiljøloven og avtaleverket forutsetter ulike typer høring, drøfting

eller forhandlinger mellom partene i bedriften.⁵ I tillegg er det i Norge lovfestet relativt strenge begrensninger i adgangen til å ansette personer midlertidig – som i hovedsak bare er tillatt i forbindelse med sesongarbeid, vikariater, eller oppgaver av ekstraordinær karakter.⁶ Virksomhetenes tilpasning til det utvidete arbeidsmarkedet kan derfor ikke forstås som et direkte uttrykk for arbeidsgivernes preferanser og strategiske mål, men er et resultat av lokale beslutningsprosesser og dragkamper hvor skiftende lokale allianser, interessekonstellasjoner og normer virker inn.

I denne rapporten benytter vi begrepet arbeidskraftsstrategi som betegnelse på virksomhetenes tilpasning når det gjelder rekruttering, hyring, tilknytningsform og bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Begrepet er bredt definert og henspeiler på virksomhetenes eksterne og interne tilpasninger i disponeringen av arbeidsstokken. Utvidet tilgang til eksternt tilknyttet arbeidskraft representerer en kilde til fleksibilitet, økonomisering og økning av arbeidsinnsatsen i bedriftene, samtidig som rekruttering av arbeidstakere med andre preferanser for lønn og arbeidstid kan åpne nye muligheter for å redusere arbeidskostnadene. Den sentrale problemstillingen i undersøkelsen er derfor å analysere i hvilken grad, hvordan og eventuelt hvorfor norske virksomheter i disse fire næringene har endret sine arbeidskraftsstrategier som følge av EU-utvidelsen. Selv om arbeidsinnvandringen fra øst totalt sett utgjør en begrenset del av strømmene i arbeidsmarkedet, kan slike endringer i bedriftenes rekrutterings- og tilknytningsstrategier ha betydelig innvirkning på arbeidsorganiseringen i den enkelte bedrift, utviklingen i personalpolitikken og arbeidsmarkedets virkemåte i de mest berørte næringene.

1.3 Datagrunnlag og metode

Rapporten bygger på data fra en intervjuundersøkelse utarbeidet av Fafo og gjennomført av Norstat blant alle bedrifter med mer enn ti ansatte i bygg- og anlegg, utvalgte industribransjer, rengjøring og hotell- og restaurant i perioden januar–april 2006. Undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervju av daglige ledere, blant brukerne av østeuropeisk arbeidskraft var intervjuene på 18–20 minutter, i kontrollutvalget blant

⁵ Spesielt vilkårene og prosedyrene for hyring av underentreprenører og innleie var et stridstema i tariffoppgjøret våren 2006, hvor arbeidstakersiden i flere avtaler fikk noe utvidete rettigheter til informasjon og påvirkning (se kapittel 3).

⁶ Det er derfor verdt å merke seg at over 95 prosent av oppholdstillatelsene til borgere fra EU-8 er innvilget til midlertidige arbeidsforhold av under ett års varighet. En slik kraftig vekst i midlertidige ansettelses innebærer ikke bare økt fleksibilitet for bedriftene, men kan gi grunn til å reise spørsmål om i hvilken grad vilkårene for midlertidig ansettelse overholdes ved rekrutteringen av østarbeidere.

ikke-brukere var intervjuene en del kortere. Populasjonen i undersøkelsen⁷ bestod altså i utgangspunktet av alle bedrifter med ti ansatte eller mer innenfor:

- bygg- og anlegg (NACE 45)
- utvalgte industribransjer (næringsmiddelindustri (NACE 15), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (NACE 28), produksjon av maskiner og utstyr (NACE 29), produksjon av elektriske og optiske produkter (NACE 30–33), produksjon av transportmidler (NACE 34.2–35), produksjon av møbler og annen industriproduksjon (NACE 36))
- hotell- og restaurant (NACE 55)
- rengjøringsvirksomhet (NACE 74.7)

Alle bedriftene som svarte at de brukte eller hadde brukt arbeidskraft fra EU-8 (inklusive utstasjonerte hos underentreprenører og leiefirma) det siste året, eller hadde flyttet produksjon til EU-8, ble bedt om å svare på en rekke spørsmål om motiver, kjennetegn og erfaringer med denne tilpasningen. Blant bedriftene som svarte at de ikke brukte/ hadde brukt arbeidskraft fra EU-8, gjorde vi et tilfeldig utvalg av bedrifter til en «kontrollgruppe», som ble bedt om å svare på en del opplysninger om bedriftens arbeidskraftsbruk, hvorfor den ikke hadde rekruttert østeuropeere, flyttet produksjon til EU-8 mv.

Den overordnede strukturen i spørreskjemaet var inndelt i tre bolker: a) en innledende del myntet på alle bedriftene i næringene, for å identifisere brukere og ikke-brukere av arbeidskraft fra EU-8 i Norge; b) en hovedbolk myntet på de bedriftene som brukte eller hadde brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirma med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge det siste året; c) en bolke som kun var rettet mot de bedriftene som hadde flyttet produksjon til nye EU-land gjennom outsourcing/leieproduksjon eller egenproduksjon/direkteinvesteringer (se vedlegg 1). I skjemaet var det således flere steder lagt opp til en utsiling av respondentene, det vil si at bestemte spørsmålsbolker var forbeholdt særskilte kategorier av bedrifter. I tillegg inneholdt skjemaet flere filtreringer, det vil si «stier» eller underkategorier av spørsmål avledet av hovedspørsmål.

⁷ For å sikre en god svarprosent ble det i forkant sendt ut varslingsbrev per ordinær post til alle bedriftene i populasjonen, der bedriften, ved daglig leder, ble orientert om undersøkelsen. Bedriftene ble identifisert ut fra en database tilrettelagt av DM Huset, basert på opplysninger satt sammen av regnskapstall fra Dun og Bradstreet, Enhetsregisteret i Brønnøysund og SSB. Databasen inneholder opplysninger om alle bedriftene i populasjonen, og disse opplysningene er koplet sammen med dataene om den enkelte bedrift som ble samlet inn gjennom undersøkelsen.

I alt 8309 bedrifter, ved daglig leder, ble kontaktet. Av disse stilte 5104 bedrifter opp på intervju, hvilket tilsvarer en samlet svarprosent på 61. Alle disse 5104 bedriftene besvarte de innledende spørsmålene om bruk av arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirma med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge. De som svarte bekreftende på de to innledende spørsmålene (totalt 770 bedrifter), ble alle løst gjennom hoveddelen i spørreskjemaet («målgruppa»). Blant de som svarte avkrefteende på de to innledende spørsmålene, ble det trukket et tilfeldig utvalg (til sammen 1391 bedrifter) til «kontrollgruppa». Totalen, målgruppa og kontrollgruppa, fordeler seg på følgende måte mellom de fire næringene:

Tabell 1.1 Antall bedrifter som ble intervjuet i forbindelse med undersøkelsen kontaktet

	Bygg- og anlegg	Utvalgte industribransjer	Hotell- og restaurant	Reingjøring*	Totalt
Totalt	1727	2044	1058	275	5104
Kontroll-gruppe	450	611	280	50	1391
Målgruppe	324	311	108	27	770

* Ettersom det bare var 27 bedrifter innen reingjøring som hadde rekruttert arbeidskraft fra EU-8, har vi i de fleste analysene av fordelinger blant «bruker-bedriftene» ikke tatt med reingjøring som egen kategori.

I tillegg til denne spørreundersøkelsen har vi dratt veksler på en tilgrensende undersøkelse Fafo har gjort om HMS-konsekvenser av økt bruk av utenlandsk arbeidskraft blant bedrifter i bygg- og anleggsnæringen (se kapittel 4.2) Vi har også brukt forskjellige sekundærdata; de viktigste kildene har vært: 1) UDI (Utlendingsdirektoratet, www.udi.no/statistikk), som produserer løpende statistikk over utviklingen i innvilgete oppholds/arbeidstillatelser, både førstegangstillatelser og fornyelser, tillatelsenes varighet, samt antallet gyldige tillatelser, til personer fra de nye medlemslandene. Statistikken føres på månedlig basis og gjør det mulig å følge endringene i omfanget og noen grad sammensettingen av denne arbeidsinnvandringen (kjønn, varighet, opprinnelsesland); 2) SFU (Sentralskattekontoret for utenlandssaker), som lager statistikk over utenlandske bedrifter og arbeidstakere som utfører oppdrag i Norge. Dette er det eneste registeret her til lands med informasjon om utstasjonerte arbeidstakere fra de nye medlemslandene; 3) SSB-statistikk utarbeidet på grunnlag av kopling av arbeidsgiver/ arbeidstakerregisteret og flere andre registre, som gir en årlig oversikt over antall og sammensetting av arbeidstakere fra EU-8 (boende og ikke-boende i riket) som er fanget opp i de ulike registrene SSB benytter (SSB 2006, www.ssb.no). Sekundærdataene er benyttet for å kunne si noe utviklingen i omfanget av ulike typer arbeidsmigrasjon fra EU-8 til Norge. Kvaliteten på disse dataene er nærmere kommentert i de avsnittene hvor de er benyttet.

1.4 Rapportens oppbygging

Hovedformålet med undersøkelsen vinteren 2006 var å kartlegge hvordan norske virksomheter hadde tilpasset seg de nye valgmulighetene i det utvidete arbeidsmarkedet, samt å belyse bedriftenes motiver og erfaringer med bruk av arbeidskraft fra EU-8. I kapittel 2 gir vi et oversiktsbilde over endringer i konkurransesituasjonen, bedriftenes bruk av østeuropeisk arbeidskraft i ulike næringer, og norske bedrifters uteproduksjon. Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av bedriftenes bruk av østeuropeisk arbeidskraft, med vekt på arbeidstakernes tilknytningsform, forholdet mellom individuelle ansettelser og hyring av tjenesteytere, samt omfanget av arbeidsinnvandring i de fire næringene. Kapittel 4 redegjør for bedriftenes motiver for og erfaringer med bruken av østeuropeisk arbeidskraft, spesielt når det gjelder tilgang på arbeidskraft, lønn og arbeidstid, kvalifikasjonskrav og arbeidsmiljø. I et eget avsnitt legges også fram nye data om virkningene av allmenngjøringen av tariffavtaler i byggebransjen. Kapittel 5 oppsummerer resultatene og drøfter hvilke konsekvenser den økte importen av arbeidskraft etter EU-utvidelsen kan få for arbeidsmarkedets virkemåte, og hvilke utfordringer dette reiser for det norske regulerings- og kontrollregimet.

2 Utvidet arbeidsmarked – ulike tilpasninger

EU-utvidelsen i 2004 innebar som nevnt en sterk økning i tilbudet av arbeidskraft og tjenesteytere fra land med et lønns- og velferdsnivå som ligger langt lavere enn i Vest-Europa. Det norske lønnsnivået er på topp i Europa og er delvis som følge av en solidarisk lønnspolitikk spesielt høyt i yrker som ikke krever lang utdanning, mens lønnsnivået i yrker med lang utdanning er noe lavere enn i mange andre vesteuropeiske land. Flere av de tidligere østblokk-landene hadde et relativt høyt formelt utdanningsnivå i arbeidsstyrken. Den egalitære norske lønnsstrukturen innebærer at Norge i utgangspunktet er mest attraktivt som destinasjonsland for arbeidssøkere med bakgrunn i ufaglærte og faglærte yrker og uten høy utdanning, mens andre vesteuropeiske land framstår som mer attraktive enn Norge for høykvalifisert arbeidskraft (Barth m.fl. 2004).

EU-utvidelsen har tidsmessig falt sammen med en periode med sterk økonomisk vekst i Norge. Press i arbeidsmarkedet har fått en del norske bedrifter til å vende blikket østover når det gjelder nyrekruttering, samtidig som sterkere kostnadskonkurransen i enkelte markeder har motivert bedrifter til nye grep for å redusere kostnader og øke fleksibiliteten for eksempel ved å hyre østeuropeiske underentreprenører. Flytting av delproduksjon til nye EU-land er et annet grep, som både kan gi direkte tilgang til nye arbeidskraftskilder og nye markeder. Bedriftene kan altså velge mellom flere strategier for å trekke veksler på det utvidete arbeidstilbudet, og som nevnt i kapittel 1 er disse omfattet av ulike regler for lønnsfastsettelse, skatt, sosiale avgifter mv.

Rapporten er i stor grad bygd opp rundt skillet mellom bedrifter som brukte eller hadde brukt arbeidskraft fra de nye EU-landene de siste tolv månedene («brukerne»), og de som ikke hadde brukt slik arbeidskraft («ikke-brukerne»). Fordi brukerbedriftene og utvalget av ikke-brukere er representert i ulik grad i datamaterialet,⁸ vil denne inndelingen også benyttes i en del av figurene og tabellene hvor dette skillet i seg selv ikke er viktig.

⁸ Som det framgår fra kapittel 1.3, er alle brukerbedriftene representert i datamaterialet (utvalgsprosent lik 100), mens ikke-brukere har en lavere utvalgsprosent (i bygg- og anlegg, industri, og hotell- og restaurant er andelen ikke-brukere i utvalget henholdsvis lik 32 prosent, 35 prosent og 30 prosent).

Tabell 2.1 Andel og antall bedrifter omfattet av undersøkelsen som brukte/hadde brukt arbeidskraft fra EU-8 de siste 12 månedene (bedrifter med mer enn ti ansatte)

Brukere	Antall	Andel av alle bedrifter i de utvalgte næringene
Brukte arbeidskraft fra EU-8 på tidspunktet for spørreundersøkelsen	602	11,8 %
Hadde brukt arbeidskraft fra EU-8 i løpet av de 12 siste månedene	168	3,3 %
Sum	770	15,1 %

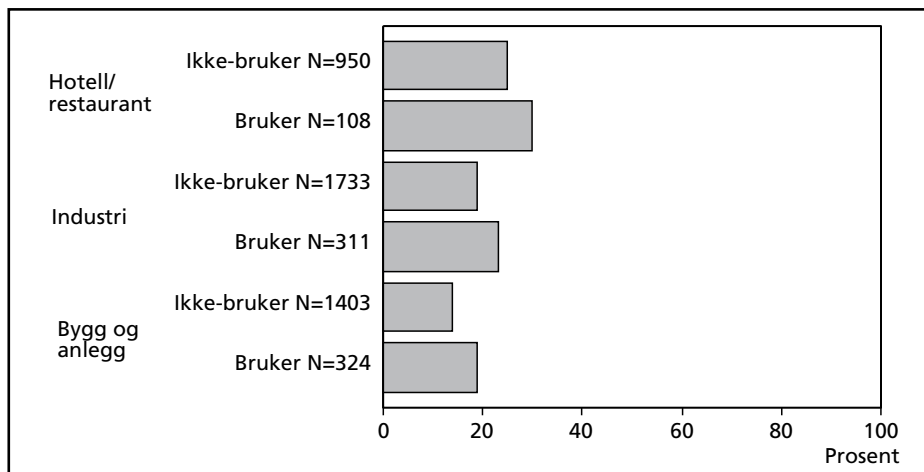
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

I dette oversiktskapitlet beskriver avsnitt 2.1 i grove trekk hvordan norske bedrifter i fire næringer har oppfattet endringen i konkurransesituasjonen etter EU-utvidelsen, og hvilke tiltak de har iverksatt for å forbedre konkurranseevnen. I 2.2 redegjøres det for hvor utbredt bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i Øst-Europa var blant bedrifter med mer enn ti ansatte, hvilke ansettelses- og tilknytningsformer som var mest brukt, og hvilke hovedmotiver som lå bak rekruttering og bruk av østeuropeisk arbeidskraft. I 2.3 ser vi kort på hvor stor andel av bedriftene i de fire næringene som hadde flyttet deler av produksjon til EU-land i Øst-Europa.

2.1 Endringer i konkurransesituasjonen

EU-utvidelsen har påvirket konkurransesituasjonen for mange norske bedrifter. For en del eksportorienterte bedrifter kan utvidelsen ha gitt lettere markedsadgang for varer og tjenester til de nye EU-landene og nye muligheter for eksportproduksjon fra lavkostland i øst. Andre bedrifter har opplevd økt konkurranse i hjemmemarkedet. Samtidig som bedriftene har fått tilgang til mer arbeidskraft, kan konkurransesituasjonen ha blitt forverret dersom konkurrentene har ansatt østeuropeisk arbeidskraft med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av norsk lov- og avtaleverk. I undersøkelsen oppga mellom 14 og 30 prosent av bedriftene at EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester. Bedrifter som benyttet seg av arbeidskraft fra EU-8, sluttet seg oftere til en slik beskrivelse enn andre bedrifter, men det var likevel forholdsvis liten forskjell mellom brukere og ikke-brukere når det gjelder dette spørsmålet, jf. figur 2.1.

Figur 2.1 Andel bedrifter som var enig i at EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester*



* Vi utelater opplysninger om rengjøring i figurene 2.1-2.6 da denne bransjen bare har 27 brukerbedrifter.
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Variasjonen var større mellom næringene. I bygg- og anlegg og i industrien var det henholdsvis 19 prosent og 23 prosent av brukerne som var enige i at EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester. Hotell- og restaurantnæringen opplevde i størst grad økt markedsadgang, med nesten 30 prosent av brukerne som svarte bekreftende. Dette kan for det første bety flere gjester fra de nye EU-landene enn tidligere. En annen mulig årsak er at når en del av bedriftene i næringen fikk økt tilgang på billig arbeidskraft, kunne de tilby tjenester til lavere priser, samtidig som den generelle omsetningen kan ha økt fordi flere personer – også innenlands – fikk råd til å ta inn på hotell eller gå på restaurant. Eksportbedrifter i industrien hadde sannsynligvis erfart økt markedsadgang lenge før østutvidelsen, ettersom handelen med de nye medlemslandene gradvis ble liberalisert etter 1990. Vi ba bedriftene vurdere fire påstander om konkurransesituasjonen på en skala fra 0 (helt uenig) til 4 (helt enig):

- Det er blitt flere konkurrenter fra nye EU-land i det norske markedet.
- Konkurrenter bruker billigere utenlandsk arbeidskraft i Norge som følge av EU-utvidelsen.
- Det er flere useriøse aktører i vår bransje som følge av EU-utvidelsen.
- EU-utvidelsen har medført at konkurrenter flytter produksjonen til lavkostland.

Det viste seg å være stor samvariasjon i svarene på disse fire spørsmålene, det vil si at de som var enig i én påstand, gjerne også var enig i de tre andre påstandene.⁹ Vi laget derfor en indeks, der vi la sammen svarene fra disse fire spørsmålene. Indeksen varierte fra 0 (bedrifter som var helt uenig i alle fire påstandene) til 16 (bedrifter som var helt enig i alle fire påstandene), jf figur 2.2.

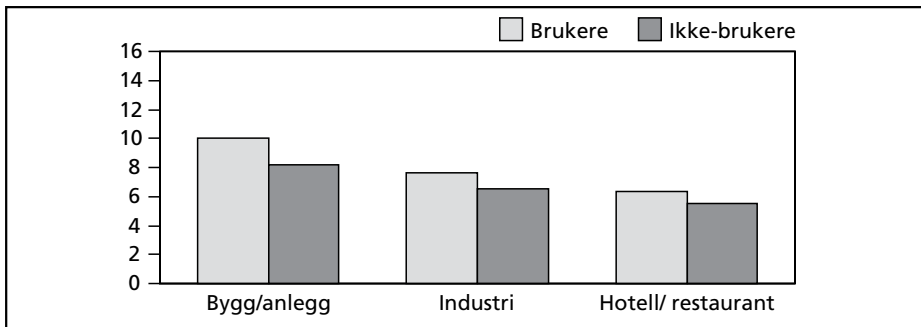
I figur 2.2 framgår det at særlig bygg- og anleggsbedrifter rapporterte om endret konkurransesituasjon som følge av EU-utvidelsen. De bedriftene som brukte arbeidskraft fra de nye EU-landene rapporterte i noe større grad enn andre om skjerpet konkurranse. Forskjellen mellom brukere og ikke-brukere var liten i hotell- og restaurant og noe større i industri og bygg- og anlegg.

Andelen av bedriftene som oppga at det var blitt flere konkurrenter fra de nye EU-landene var klart høyest i bygg- og anlegg (se figur 2.3), hvor dette må tolkes som at hjemmemarkedskonkurransen var blitt tøffere, trolig særlig i markedet for underentrepriser. I industrien dreier det seg nok helst om at bedrifter fra Øst-Europa eller vestlige konkurrenter som har flyttet produksjon østover, bidrar til skjerpet konkurranse både i de norske import- og underleverandørmarkedet og i eksportmarkedene. EU-8 landene har som kjent opplevd en sterk strøm av direkteinvesteringer fra vestlige selskap som (fristet av god arbeidskraftstilgang, lavt skatte- og kostnadsnivå og korte avstander til markedene i det gamle EU) har etablert eksportplattformer der (Kvinge 2005).

Det var en høyere andel blant de som selv brukte østeuropeisk arbeidskraft, som mente konkurrentene brukte billigere arbeidskraft (jf. figur 2.4). Innen bygg- og anlegg svarte i gjennomsnitt 7 av 10 av de bedriftene som benyttet arbeidskraft fra EU-8, at konkurrentene bruker billigere arbeidskraft. Tilsvarende tall for bedrifter som ikke benyttet arbeidstakere fra EU-8 innen bygg- og anlegg, var lavere – rundt 5 av 10 bedrifter. Blant brukerbedrifter innen bygg- og anlegg som opplyste at de hadde ansatt individuelle arbeidstakere, var det 63 prosent som sa at konkurrentene bruker billigere arbeidskraft, mens tilsvarende tall blant bedrifter som benyttet seg av innleie eller underleverandører, var 75 prosent. Dette indikerer at bedrifter som brukte innleie eller underentreprenører i større grad enn andre ønsket å imøtekomme skjerpet konkurranse som følge av at konkurrentene skaffet seg lavere lønnskostnader.

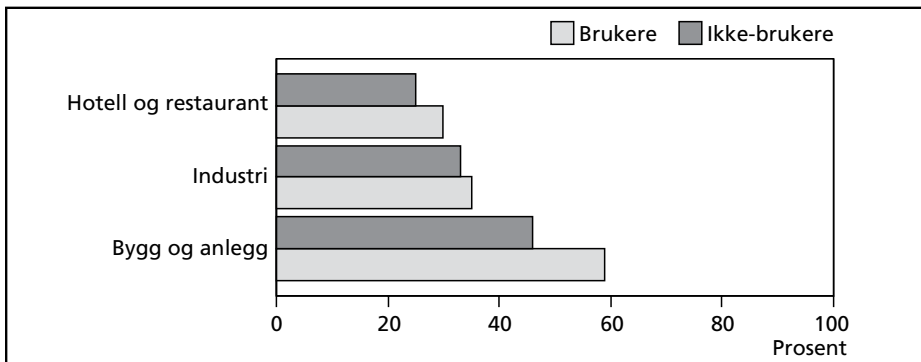
⁹ Samvariasjonen er testet ved hjelp av Cronbachs alpha. Cronbachs alpha konstrueres ved uvektet gjennomsnitt av alle variablene som inngår. En verdi på 0,7 er som oftest «akseptabel» i en første analyse når det gjelder hvorvidt man kan gå ut fra at finnes en underliggende felles faktor (se Stata 1997). Testen vår viser en verdi på 0,7279 for bygg- og anlegg. Tilsvarende tall for industri, hotell- og restaurant og reingjøring var henholdsvis 0,7209, 0,7382 og 0,7280.

Figur 2.2 Beregnet indeks for endringer i konkurransesituasjon etter EU-utvidelsen. Laveste verdi 0, høyeste verdi 16* (jo høyere verdi, jo sterkere konkurranse) (N som i figur 2.1)



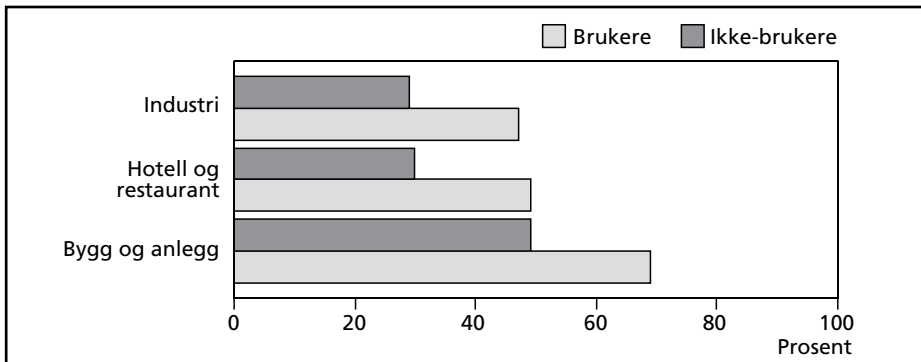
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.3 Andel av bedriftene som var enig i at det var blitt flere konkurrenter fra nye EU-land (N som i figur 2.1)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.4 Andel av bedriftene som var enig i at konkurrentene bruker billigere utenlandsk arbeidskraft i Norge som følge av EU-utvidelsen (N som i figur 2.1)

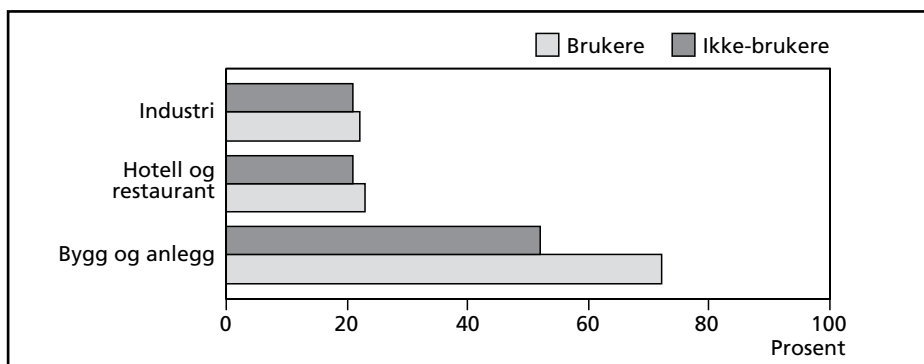


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.5 viser at mellom 21 og 23 prosent av bedriftene i industribransjene, samt hotell- og restaurantnæringen mente det var blitt flere useriøse aktører i deres bransje, og at det var liten forskjell mellom brukerbedrifter og andre bedrifter i så henseende. Bygg- og anleggsnæringen skiller seg klart ut – hele 72 prosent av brukerbedriftene rapporterte om flere useriøse aktører i bransjen, mens tilsvarende tall for ikke-brukere var 52 prosent. Andelen som kjenner til useriøse aktører, sier ikke nødvendigvis noe om hvor utbredt slike aktører er, eller om de selv har opplevd konkurranse fra dem.

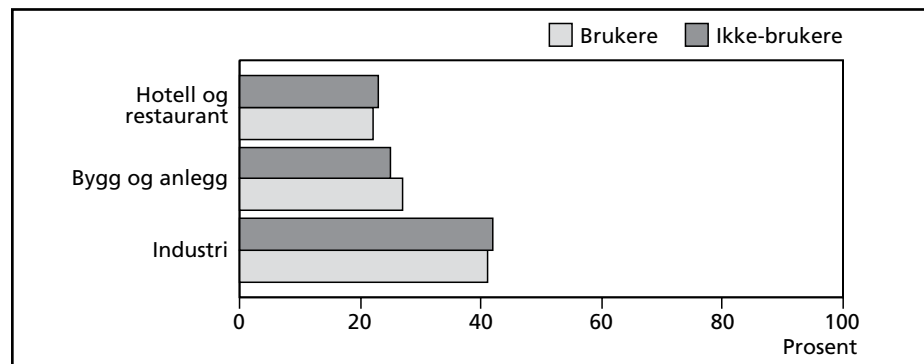
En ikke ubetydelig andel av bedriftene refererte til at flere av konkurrentene hadde flyttet produksjon til lavkostland etter EU-utvidelsen (se figur 2.6). Andelen var ikke uventet klart høyest i industrien, som representerer en mobil produksjonsform med

Figur 2.5 Andel av bedriftene som var enig i at det var blitt flere useriøse aktører i deres bransje som følge av EU-utvidelsen (N som i figur 2.1)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.6 Andel av bedriftene som var enig i at flere konkurrenter flytter produksjonen til lavkostland (N som i figur 2.1)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

høy eksportorientering, mens andelene som svarte bekræftende i bygg- og anlegg, og enda mer i hotell- og restaurant, kan virke noe overraskende. I hvilken grad dette gjaldt flytting av delproduksjon og innsatsvarer, eller at konkurrenter ekspanderte i nye markeder, kan vi ikke bedømme ut fra våre data.

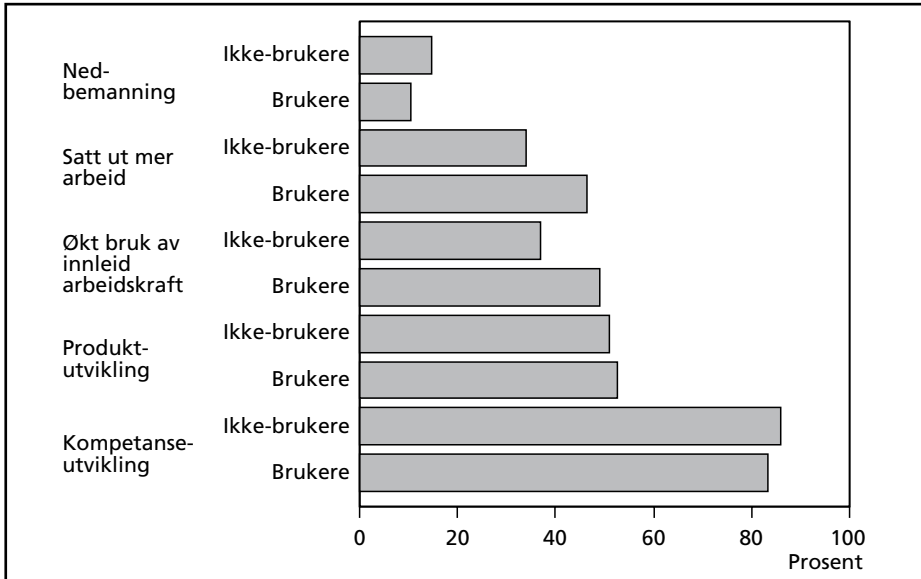
Tiltak for å styrke konkurranseevnen

Bedrifter kan prøve å møte skjerpet konkurranse på ulike måter. Noen automatiserer produksjonen ytterligere eller gjennomfører tiltak for å heve produktiviteten. Andre satser på produkt- og kompetanseutvikling. Noen muligheter er å importere komponenter fra land med lavere framstillingskostnader, sette ut mer arbeid til underentreprenører eller øke bruken av innleid arbeidskraft. For å finne ut om det var systematiske forskjeller mellom brukere og ikke-brukere av østeuropeisk arbeidskraft når det gjaldt taklingen av økt konkurranse etter EU-utvidelsen, spurte vi bedriftene om de hadde satt i verk noen av følgende tiltak for å styrke konkurranseevnen:

- satt ut mer arbeid til norske underleverandører
- økt bruken av innleid arbeidskraft i Norge
- nedbemannet
- økt satsingen på produktutvikling
- økt satsingen på kompetanseutvikling

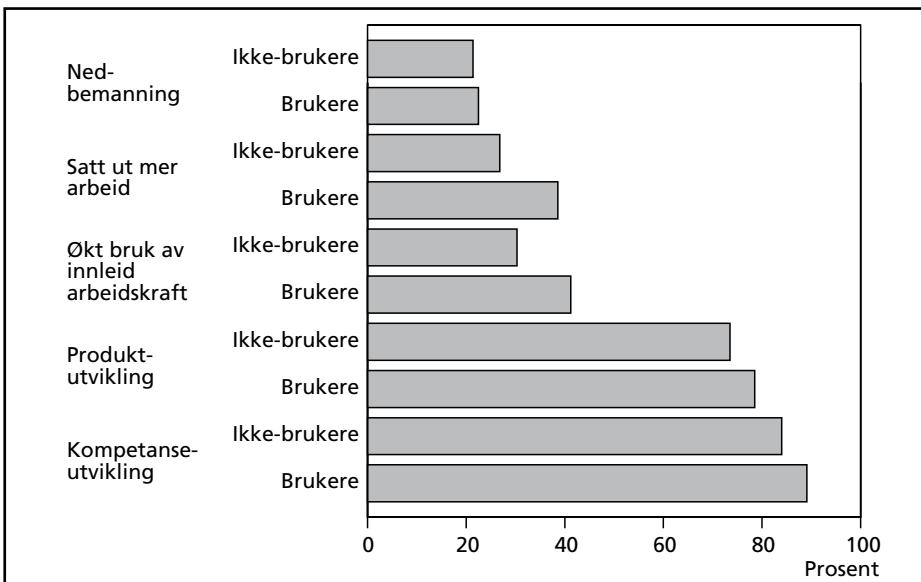
Kompetanse- og produktutvikling var de bredeste svaralternativene og er noe enhver bedrift vanligvis vil (gi inntrykk av å) drive med. Det var følgelig ikke uventet at dette framstår som de vanligste tiltaksformene for å øke konkurranseevnen i næringene. Likevel sa 10–20 prosent av bedriftene at de ikke hadde satset på kompetanseutvikling. Innen bygg- og anlegg hadde ikke mer enn halvparten av brukerne økt satsingen på produktutvikling, mens tilsvarende andel innen industri og hotell- og restaurant var mellom 70 og 80 prosent, jf. figurene 2.7–2.9. Satsingen på kompetanseutvikling og produktutvikling indikerer at mange bedrifter ruster opp den faste staben parallelt med at de benytter arbeidskraft fra Øst-Europa for å øke produksjonskapasiteten. Det var ingen nevneverdige forskjeller mellom bedrifter som brukte og ikke brukte østeuropeisk arbeidskraft når det gjaldt andelen som hadde satset på kompetanse- og produktutvikling.

Figur 2.7 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? **Bygg- og anlegg**; brukere N = 324, ikke-brukere N = 1403



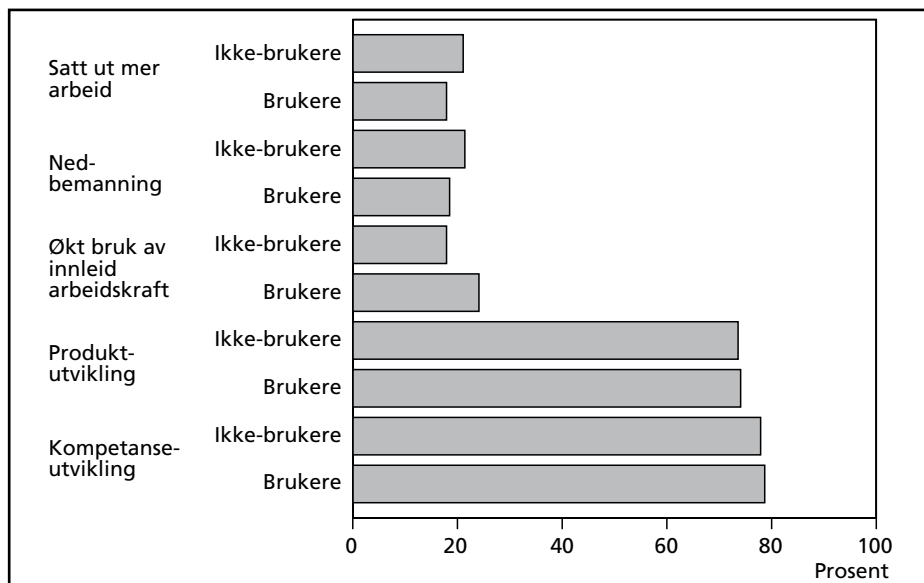
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.8 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? **Industri**; brukere N = 311, ikke-brukere N = 1733



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.9 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurranseevnen? **Hotell- og restaurant;** brukere N = 108, ikke-brukere N = 950



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

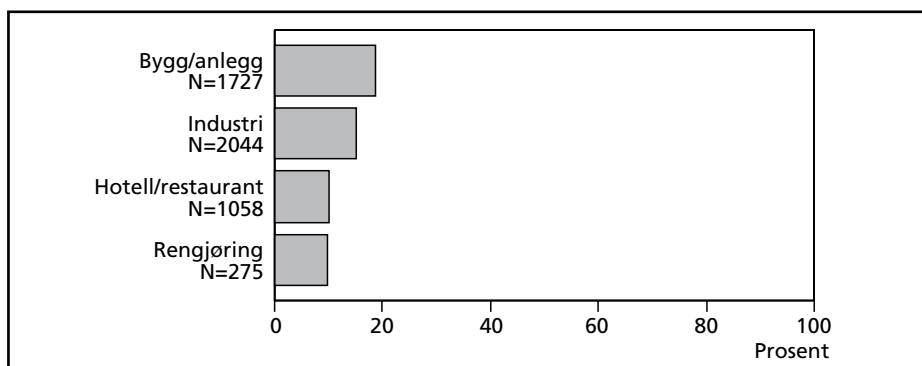
I en periode med sterk vekst og knapphet på arbeidskraft i mange av næringene var det – som man kunne forvente – kun en mindre andel av bedriftene som rapporterte om nedbemanninger (mellom 10 og 22 prosent). Effekten av skjerpet konkurranse synes således hittil å ha blitt oppveid av sterk etterspørselsvekst.

Brukerne av østeuropeisk arbeidskraft var også de ivrigste når det gjaldt å sette ut mer arbeid til norske underleverandører eller bruke norsk innleid arbeidskraft. I bygg- og anlegg hadde rundt halvparten av de bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft, også økt bruken av norske underentreprenører/innleid arbeidskraft fra Norge. Tilsvarende tall for industri og hotell- og restaurant var henholdsvis rundt 40 og 30 prosent.

2.2 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft

Til sammen i de fire næringene var det altså 15 prosent av bedriftene som oppga at de brukte eller hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft i løpet av de siste tolv månedene. Innen bygg- og anleggsnæringen svarte 19 prosent av bedriftene at de brukte arbeidskraft i Norge fra EU-8, men i flere av byggebransjene var andelen langt høyere. I de utvalgte industribransjene¹⁰ var den samlede andelen vel 15 prosent, i hotell- og restaurant 10 prosent, og i reingjøring snaut 10 prosent (jf. figur 2.1). Som vi skal komme tilbake til, var det forskjeller mellom disse næringene med hensyn til individuelle ansettelses og bruk av såkalt utstasjonert arbeidskraft fra EU-8.

Figur 2.10 Andeler bedrifter innen bygg- og anlegg, utvalgte industribransjer, hotell- og restaurant og reingjøring som opplyste å bruke arbeidskraft fra EU-8 i virksomhet i Norge; prosent



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Et alternativ til å importere arbeidskraft til Norge er å flytte deler av produksjonen til nye EU-land. Både de som brukte og de som ikke brukte østeuropeisk arbeidskraft i Norge, ble spurt om de hadde satt ut virksomhet til underleverandører i EU-8, eller om de hadde etablert egen virksomhet i EU-8.¹¹ Uteproduksjon er mest utbredt i industrien. Tabell 2.2 viser at en god del industribedrifter kombinerte ulike strategier for bruk av østeuropeisk arbeidskraft enten i EU-8 eller i Norge. Ved å legge sammen

¹⁰ Dette gjelder næringsmiddelindustri (NACE 15), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (NACE 28), produksjon av maskiner og utstyr (NACE 29), produksjon av elektriske og optiske produkter (NACE 30–33), produksjon av transportmidler (NACE 34.2–35), produksjon av møbler og annen industriproduksjon (NACE 36).

¹¹ Egenproduksjon eller outsourcing av virksomhet til EU-8 omtales heretter som «uteproduksjon».

andelene finner vi at totalt 23 prosent av industribedriftene benyttet arbeidskraft fra de nye medlemslandene, enten i Norge eller gjennom uteproduksjon i Øst-Europa.

Tabell 2.2 Utbredelsen av ulike strategier for bruk av østeuropeisk arbeidskraft i industri. Andel bedrifter (prosent av totalt antall bedrifter)

Industri N = 2044 (100 %)	Brukte arbeidskraft fra EU-8 i Norge	Brukte <u>ikke</u> arbeids- kraft fra EU-8 i Norge	Sum
Outsourcing eller egenproduksjon i de nye medlemslandene	3 %	8 %	11 %
Har <u>ikke</u> outsourcet eller startet egenproduksjon i de nye med- lemslandene	12 %	77 %	89 %
Sum	15 %	85 %	100 %

Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

I bygg- og anlegg var det forholdsvis få bedrifter (2 prosent) som hadde uteproduksjon gjennom outsourcing eller egne etableringer i Øst-Europa. Dette utelukker likevel ikke at norske bygg- og anleggsbedrifter i større grad enn tidligere kjøper innsatsvarer fra EU-8 for å redusere produksjonskostnadene i Norge. Det har generelt vært en økning i handelen mellom Norge og enkelte av de nye medlemslandene i Øst-Europa (se Kvinge 2005), noe som kan indikere økt vertikal integrasjon og utveksling av innsatsvarer over landegrensene.

Kjennetegn ved bedriftene som brukte arbeidskraft fra EU-8 i Norge

Innen industri og bygg- og anlegg var bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft, gjennomgående større enn ikke-brukerne. Det var ingen forskjeller mellom brukere og ikke-brukere når det gjaldt bedriftenes kompetansesammensetning, men visse geografiske forskjeller. Bruken var størst i Oslo, det sentrale østlandsområdet og i enkelte vestlandsfylker.

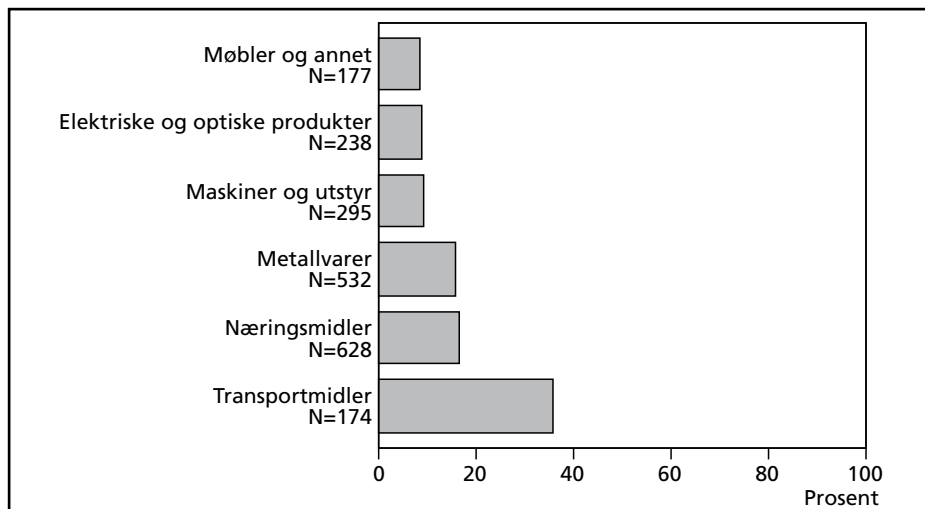
I bygg- og anlegg var det flest brukere i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Hordaland og Møre og Romsdal (se Vedlegg 3). I industrien var brukerne overrepresentert i Østfold, Rogaland og Møre og Romsdal. For hotell- og restaurantnæringens del fant vi høyest andel brukere i Akershus, Telemark, Hordaland og Møre og Romsdal. De største brukerne av østeuropeisk arbeidskraft i reingjøringsbedrifter var lokalisert i Oslo, Hordaland og Troms. En egen tabell i vedlegg viser fordelingen på bruk og ikke-bruk mellom de ulike fylkene (vedlegg 3).

Det var ingen forskjeller mellom andelen brukere og ikke-brukere etter hvorvidt bedriftene var medlem av en arbeidsgiverorganisasjon i Norge eller om de var bundet av tariffavtale.¹² Det var også ganske små forskjeller mellom organiserte og uorganiserte brukerbedrifter i svarene på spørsmål om de stilte bestemte krav til eller ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, hvilket et flertall ikke gjorde (se kapittel 4.2 for nærmere drøfting).

Andel av bedriftene som brukte arbeidskraft fra EU-8 i ulike bransjer

Innen industribransjene som var med i undersøkelsen, var det særlig *produksjon av transportmidler* som skilte seg ut med en forholdsvis høy andel brukere; nesten 36 prosent av bedriftene i denne bransjen brukte østeuropeisk arbeidskraft i Norge (jf. figur 2.11). Transportmidler omfatter her hovedsakelig bygging og reparasjon av skip og plattformer. Andelen brukere blant skipsverftene var helt oppe i 41 prosent. Videre viser figur 2.12 at *produksjon av transportmidler* sammen med *næringsmiddelproduksjon* og *metallvareproduksjon* til sammen stod for nesten 80 prosent av brukerbedriftene i de seks industribransjene. Skipsverftene på Nord-Vestlandet har i lengre tid både benyttet seg av østeuropeisk arbeidskraft i Norge og etablert uteproduksjon på andre siden av Østersjøen, fortrinnsvis i Polen (for mer informasjon om dette temaet, se Aslesen

Figur 2.11 Andel brukere i industrien innen ulike bransjer, prosent



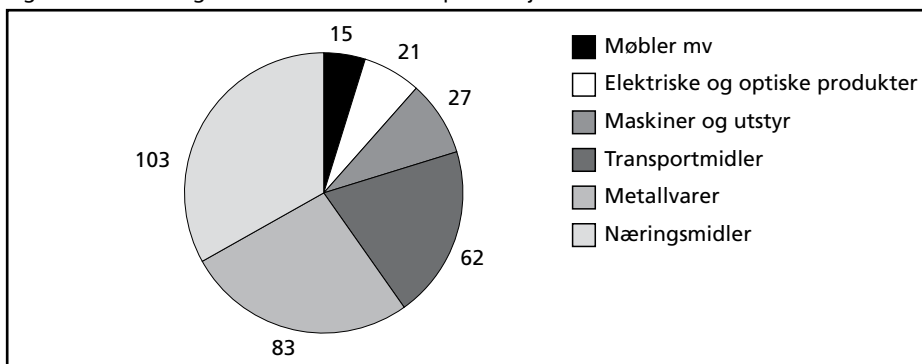
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

¹²I gjennomsnitt 70 prosent av bedriftene hadde ansatte i Norge som var omfattet av tariffavtale.

2005). Våre data viser videre at det særlig var verkstedindustrien, i tillegg til metallvareproduksjon, som benyttet seg av slike kombinerte arbeidskraftstrategier.

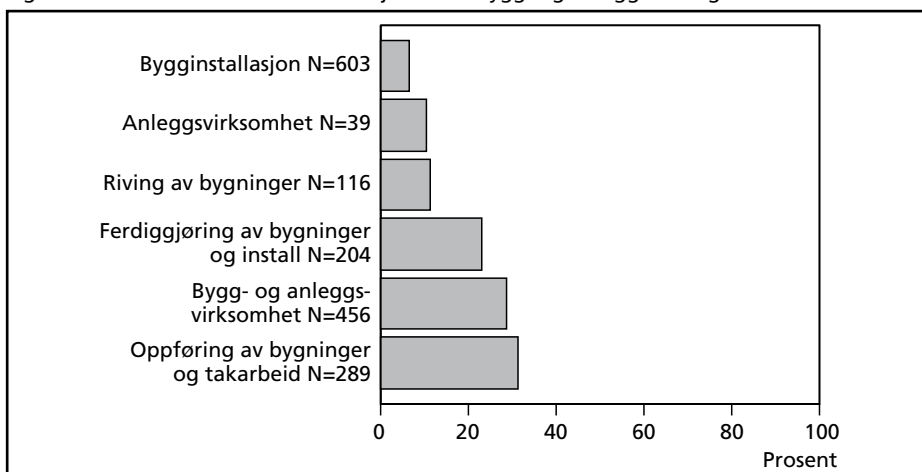
I bygg- og anleggsnæringen fant vi høyest andel brukere innen «oppføring av bygninger og takarbeid» og i «annen bygg- og anleggsvirksomhet», hvor om lag 3 av 10 bedrifter rapporterte at de benyttet østeuropeisk arbeidskraft. Disse kategoriene stod for majoriteten (ca. 68 prosent) av brukerbedriftene i bygg- og anleggsnæringen. Også i flere av de andre bransjekategoriene ser vi at en betydelig andel av bedriftene oppga at de brukte/hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft, mens andelen brukere var forholdsvis lav i de typiske anleggbransjene (jf. figur 2.13).

Figur 2.12 Fordeling av brukere i industrien på bransjer. N = 311. Prosent



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 2.13 Andel brukere i ulike bransjer innen bygg- og anleggsnæringen. Prosent



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Ulike tilknytningsformer i ulike næringer: ansatte eller utstasjonerte?

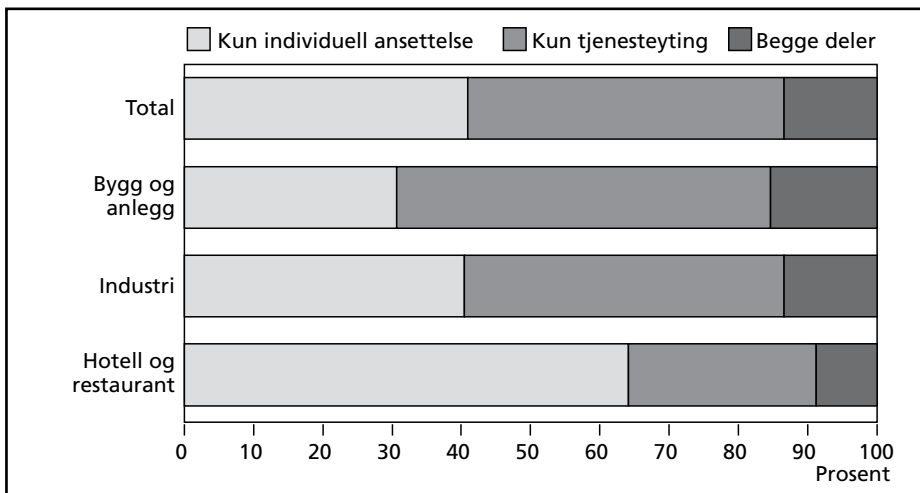
Produksjons- og arbeidsorganiseringen varierer sterkt mellom ulike næringer, noe som gjenspeiles i hvilke ansettelses- og tilknytningsformer som vanligvis benyttes ved bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene i Øst-Europa i de ulike næringene. Som ved bruk av innenlandsk arbeidskraft, vil en del bedrifter også kombinere ulike tilknytningsformer når de hyrer østeuropeisk arbeidskraft i Norge.

Brukerne i hotell- og restaurantnæringen hadde den høyeste andelen bedrifter (69 prosent) som oppga at de hadde ansatt personer fra EU-8. Denne næringen har lang erfaring med ansettelse av ikke-vestlige arbeidstakere, og tilknytningsformen for arbeidskraft fra EU-8 ser ut til å følge det samme mønsteret som for innenlandske arbeidstakere.

Innen bygg- og anleggsnæringen var det rundt 30 prosent av brukerne som bare hadde individuelt ansatte fra øst, og drøyt 15 prosent som både hadde ansatte og hyret utstasjonert arbeidskraft. I industrien hadde 40 prosent av brukerbedriftene bare individuelt ansatte østeuropeere, mens snaut 15 prosent kombinerte dette med hyring av utstasjonerte arbeidstakere.

I bygg- og anlegg og i industrien var følgelig utstasjonering av arbeidstakere fra EU-8 gjennom leiefirma eller underentreprenører den vanligste tilknytningsformen for østeuropeiske arbeidstakere, dvs. arbeidsvandringene tok vesentlig form av tjeneste-

Figur 2.14 Andel som benyttet ulike tilknytningsformer for arbeidskraft fra EU-8 blant bedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft i Norge, etter næring (N: bygg- og anlegg = 324, industri = 311, hotell- og restaurant = 108. Total = 770 (inkludert reingjøring))



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

mobilitet. I bygg- og anlegg var det nesten 7 av 10 brukerbedrifter som benyttet denne tilknytningsformen, og mer enn 5 av 10 hadde bare brukt utstasjonert arbeidskraft. I industrien hadde 6 av 10 brukerbedrifter hyret utstasjonert arbeidskraft fra EU-8, og nesten 5 av 10 brukte bare utstasjonert arbeidskraft. I disse næringene var det altså flere bedrifter som hyret arbeidskraft inn «tjenesteveien» enn via ordinære ansettelser i egen bedrift. I bygg- og anlegg representerer denne måten å øke produksjonskapasiteten i oppgangstider en kjent tilpasningsform; bygg- og anleggsprosjekter kjennetegnes av utstrakt bruk av leiefirma og underentreprenører, og i tidligere perioder med byggeboom har nordisk arbeidskraft gjerne blitt hyret inn på denne måten. Også her ser vi altså at bedriftenes strategivalg gjenspeiler mønstre for produksjons- og arbeidsorganisering som er innarbeidet i næringen, selv om mye tyder på at innslaget av eksternt arbeidskraft har fått en kraftig omdreining etter EU-utvidelsen. I tillegg er det grunn til å reise spørsmålet om en del av de bedriftene som oppga å ha individuelt ansatte i praksis, hovedsakelig drev utleie av arbeidskraft fra EU-8 til andre norske bedrifter. Dette gjaldt en gruppe bedrifter der mer enn halvparten av arbeidsstokken kom fra EU-8. Figur 2.14 viser hva slags type tilknytningsform – eller arbeidskraftsstrategi – som ble benyttet av bedriftene for å dra vekslers på østeuropeisk arbeidskraft i Norge i de ulike næringene (se kapittel 3 for videre analyse av dette temaet).

Motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft

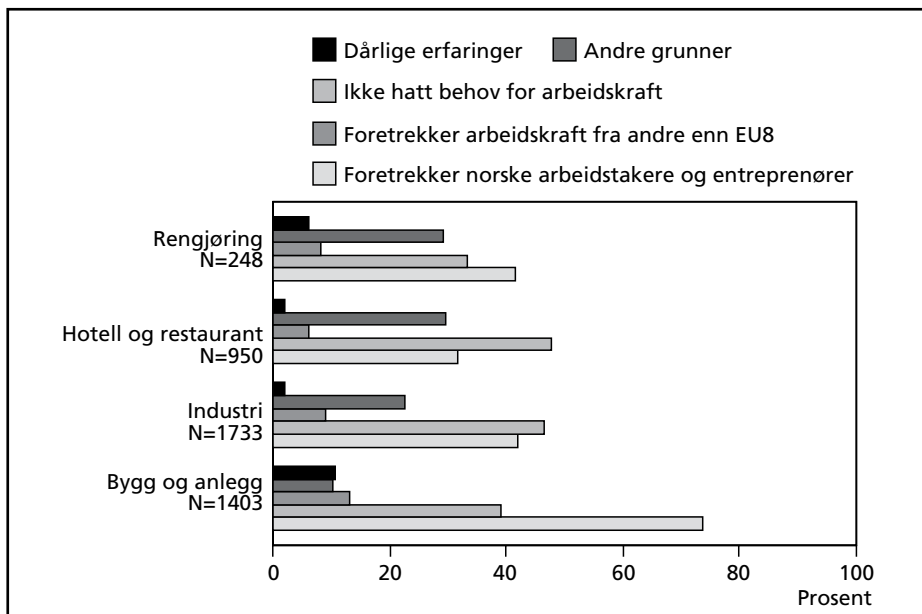
Et flertall av bedriftene oppgav, ikke uventet, at mangel på arbeidskraft var den viktigste grunnen for å bruke østeuropeisk arbeidskraft i Norge. På tross av mulighetene til å velge dette ukontroversielle svaralternativet, var det likevel en ikke ubetydelig andel av brukerbedriftene som oppga at det viktigste motivet var å redusere lønnskostnader, og en god del oppga økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Valg av arbeidskraftstilpasning er vanligvis påvirket av flere hensyn, og på spørsmål om det nest viktigste motivet var det en langt høyere andel som opplyste at reduserte lønnskostnader og økt arbeidstidsfleksibilitet også var viktige motiverende faktorer. Hovedmotivene for å bruke østeuropeisk arbeidskraft varierte noe med hvilke tilknytningsformer bedriftene tilbød østeuropeerne. Det var for eksempel slik at bedrifter som hadde uteproduksjon i Øst-Europa, langt oftere oppga kostnadsbesparelser som viktigste grunn. Også bedrifter som benyttet underentreprenører med østeuropeisk arbeidskraft var mer opptatt av kostnadsaspektet enn de øvrige brukerbedriftene. Virksomheter som brukte individuelle ansettelser eller innleie av østeuropeisk arbeidskraft i Norge oppga som regel mangel på norsk arbeidskraft som den viktigste begrunnelsen. Likevel rapporterte 15 prosent av bedriftene som hadde fast ansatte fra EU-8 at reduksjon i lønnskostnader og økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid var det viktigste motivet for slike ansettelser, og tar vi med nest viktigste motiv, var andelen betydelig høyere. Disse spørsmålene analyseres nærmere i kapittel 4.2, hvor det videre vil framgå at langt flere enn de som hadde det

som erkjent motiv, oppga at reduserte lønnskostnader og økt arbeidstidsfleksibilitet var en viktig konsekvens av å ansette arbeidstakere fra EU-8. Dette kan tyde på at bedriftene ansatte personer fra EU-8 til lønn og arbeidsvilkår som var dårligere enn det andre ansatte i tilsvarende arbeid fikk, hvilket er i strid med overgangsreglens formål. Én mulighet for å spare kostnader som politiet og UDI vanskelig kan kontrollere ved utstedelsen av oppholdstillatelsen, kan være å definere stillingene til de østeuropeiske ansatte på en måte som gir lavere lønn enn oppgavene og vedkommendes kompetanse skulle tilsi. En annen mulighet er at østeuropeere med fast lønn kan jobbe lengre dager uten å være klar over retten til overtidsbetaling, helgetillegg mv., og dermed i realiteten få lavere timelønn enn innenlandsk arbeidskraft. Som vi skal se i kapittel 4, kan lavere sykefravær blant arbeidstakere fra EU-8 også bidra til innsparinger.

Årsaker til at bedriftene ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft

For å forstå hvilke drivkrefter og barrierer som påvirker bruken av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter, var vi interessert i å finne ut hvorfor det store flertallet av bedriftene hadde valgt å *ikke* bruke østeuropeisk arbeidskraft. I undersøkelsen ba vi et utvalg av ikke-brukerne å velge blant fem oppgitte grunner til at bedriften ikke hadde hyret østeuropeisk arbeidskraft.

Figur 2.15 Mulige årsaker til at bedriften ikke har benyttet arbeidskraft fra EU-8 i Norge. Prosent*



* Det er mulig å oppgi flere grunner, slik at svarene er ikke gjensidig utelukkende.

Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Innen bygg- og anleggsnæringen oppga så mange som tre fjerdedeler av ikke-brukerne at de «foretrekker norske arbeidstakere og underentreprenører». Også innen reingjøring og industri valgte en betydelig andel – 4 av 10 – dette svaralternativet. Legger man til at en del også valgte en mer indirekte måte å si at de ikke ønsket å bruke arbeidskraft fra EU-8 – «foretrekker arbeidskraft fra andre land enn EU-8» – var det en høy andel som indikerte at bruk av arbeidskraft fra disse landene i deres øyne enten ikke var helt stuerent eller var forbundet med en viss usikkerhet knyttet til språk, kvalitet eller annet. Andelen som oppga slike grunner, var som nevnt klart høyest i bygg- og anleggsbransjen, hvor andelen som oppga at det var blitt flere konkurrenter som brukte billig østeuropeisk arbeidskraft og flere useriøse aktører i bransjen, også var langt høyere enn i de andre næringene. Hotell- og restaurant var ikke overraskende den næringen hvor minst andel av bedriftene var opptatt av å ansette norske arbeidstakere.

Innen industri og hotell- og restaurant var den vanligste grunnen til at bedriftene ikke brukte østeuropeiske arbeidstakere, at de ikke hadde hatt behov for arbeidskraft, hvilket også var en utbredt begrunnelse i de andre næringene. I alle de fire næringene var det svært få bedrifter som oppga at de hadde hatt dårlige erfaringer med arbeidstakere eller underentreprenører fra de nye EU-landene, jf. figur 2.15.

2.3 Uteproduksjon

I dette avsnittet skal vi se nærmere på de viktigste motivene for uteproduksjon, og hvordan bedriftene kombinerer dette med bruk av østeuropeisk arbeidskraft i Norge. Uteproduksjon kan være motivert av:

- bedre tilgang til ressurser (naturressurser, arbeidskraft, teknologi, kompetanse)
- bedre tilgang til markedene (omgå tollbarrierer og andre handelshindringer, mindre transportkostnader, lette oppfølgingen av kunder osv.)
- utnyttelse av stordriftsfordeler ved å samlokalisere produksjonen
- gunstigere skatteregler, avgiftsnivåer mv.

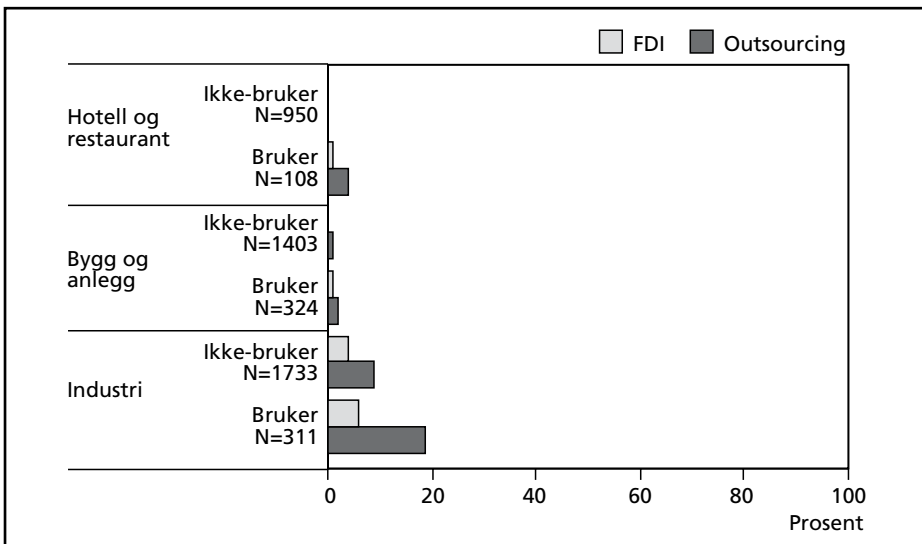
Ved siden av disse grunnene, kan etablering i de nye medlemslandene være motivert av det lave lønnsnivået. I tillegg til at det kan være lønnsomt å dele opp og reorganisere produksjonsskjeden på tvers av landegrenser i lys av forskjeller i ressurstilgang og kostnader, kan det være aktuelt for norske foretak å etablere såkalte eksportplattformer i Øst-Europa for å spare produksjonskostnader og redusere avstanden til sentrale markeder i Vest-Europa. Hvorvidt dette er lønnsomt i lengden, vil blant annet avhenge

av kostnadene per produsert enhet, det vil si ikke bare av lønnsnivået, men også av produktiviteten i bedriftene i de nye medlemslandene.

Etablering av egne virksomheter ute krever store grunnlagsinvesteringer. Jo mer kapitalintensiv virksomheten er, desto mindre mobil blir den – nettopp fordi det tar flere år å avskrive investeringer i bygninger, anlegg, maskiner og så videre. Et alternativ er dermed å utvikle leieproduksjon i utlandet og samtidig ha tett samarbeid med den bedriften det settes ut produksjon til. Dette er en strategi flere norske skipsverft benytter blant annet ved å bygge skrog i Polen (jf. Aslesen 2005).

Bedrifters mobilitet vil dermed avhenge av flere faktorer, som lønnsforskjeller, etableringskostnader, markedsnærhet og avstand til underleverandører. Et firma som bygger hus i Norge må nødvendigvis operere her i landet, selv om firmaet bruker moduler fra ulike fabrikkstasjoner. En dør- og vindusprodusent vil derimot være mer fleksibel når det gjelder hvor produksjonen plasseres. Både de som brukte og de som ikke brukte østeuropeisk arbeidskraft i Norge ble spurt om de hadde satt ut virksomhet til underleverandører i EU-8, eller om de hadde etablert egen virksomhet i EU-8. Uteproduksjon er mest utbredt i industrien.

Figur 2.16 Andel bedrifter i bygg- og anlegg, utvalgte industribransjer og hotell- og restaurant som har uteproduksjon i EU-8 gjennom outsourcing eller direkte investeringer (FDI) etter om de bruker eller ikke bruker arbeidskraft fra EU-8 i virksomhet i Norge. Prosent

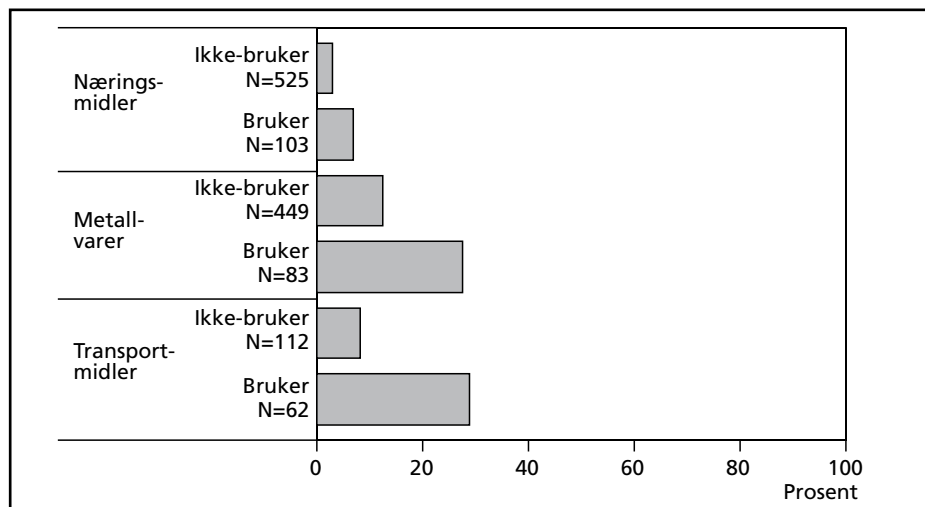


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Det framgår av figur 2.16 at en betydelig del av bedriftene i de utvalgte industribransjene enten har satt ut produksjon av varer eller tjenester til underleverandører i EU-8 eller etablert egenproduksjon i disse landene. Samlet gjaldt dette om lag 15 prosent av industribedriftene. Andelen var naturlig nok mye lavere i de andre næringene, som i hovedsak er stedbundne i leveransene til sluttkundene. I alle næringene ser man også at andelen bedrifter med virksomhet i EU-8 er klart høyere blant dem som også bruker arbeidskraft fra EU-8 i Norge. Det ser dermed ut som om bedrifter har møtt kombinasjonen av økt konkurranse og sterk etterspørselvekst med et variert knippe av tiltak for å øke tilgangen på arbeidskraft og fleksibiliteten i arbeidsinnsatsen: mer innleie av arbeidskraft fra både norske og østeuropeiske firma, økt bruk av norske og østeuropeiske underleverandører, individuelle ansettelser av østeuropeere, samt outsourcing og egenproduksjon i de nye EU-landene. Andelen egne ansatte må dermed antas å ha sunket i denne perioden, mens andelen med atypiske eller fleksible tilknytningsformer har økt.

Uansett er dette en indikasjon på at både bedriftsmobilitet, arbeidsmobilitet og handelsintegrasjon er ledd i en gryende økonomisk integrasjon over Østersjøen, som trolig virker gjensidig forsterkende. Bedrifter med virksomhet eller underleverandører i EU-8 vil ofte ha lettere tilgang til nettverk og arbeidskraft i disse landene, samtidig som erfaring med bruk av østeuropeisk arbeidskraft i Norge kan gi impulser og nettverk som kan redusere terskelen for å starte eller sette ut virksomhet i senderlandene.

Figur 2.17 Andeler bedrifter med uteproduksjon i EU-8 innen ulike industribransjer. Prosent*



* Innen elektriske og optiske produkter, maskiner og utstyr og møbler mv. er det maksimalt 27 brukerbedrifter (i hver kategori). Tall for disse bransjene presenteres dermed ikke i figurene 2.17 og 2.18.

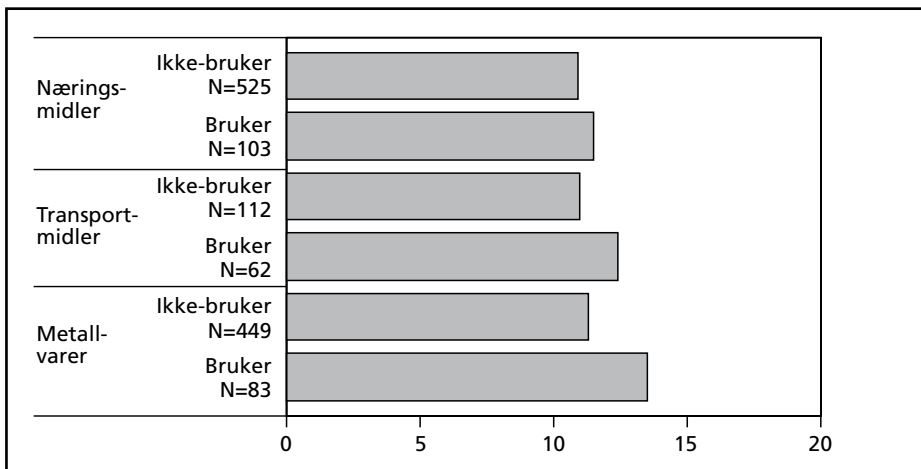
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Det framgår videre at det var klart flere bedrifter som hadde satt ut produksjon av varer og tjenester til underleverandører i EU-8 (outsourcet) enn bedrifter som hadde etablert egenproduksjon i området (direkteinvesteringer).

I lys av tidligere undersøkelser som har antydnet at betydelige deler av norsk industri vurderte å flytte deler av produksjonen til EU-8 (Teknologibedriftenes landsforening 2001), er det interessant å kartlegge hvorfor ikke flere bedrifter har valgt å benytte denne muligheten. I undersøkelsen spurte vi derfor om grunnene til at bedriften ikke hadde besluttet å flytte hele eller deler av virksomheten til de nye EU-landene. Det var mulig å svare på en skala fra 0 (ikke enig) til 4 (helt enig), hvor hovedtyngden av svaralternativene omhandlet forhold som holdt bedriftenes virksomhet i Norge. Det viste seg å være stor samvariasjon i svarene når det gjelder følgende fem faktorer:¹³

- ønske om nærhet til det norske markedet
- ønske om nærhet til norske underleverandører
- opparbeidet kompetanse i Norge
- nettverk i Norge
- hensyn til lokalsamfunnet

Figur 2.18 Beregnet indeks for hvorvidt lokale faktorer i Norge har bidratt til at industribedriften ikke har uteproduksjon. Laveste verdi 0. Høyeste verdi 20



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

¹³ Samvariasjonen er testet ved hjelp av Cronbachs alpha, som har en verdi på 0,8115 for bygg- og anlegg. Tilsvarende tall for industri, hotell- og restaurant og reingjøring var henholdsvis 0,7850, 0,8194 og 0,8585.

Vi har laget en indeks ved å summere disse fem faktorene for industrien. Indeksen varierer mellom 0 og 20, og i figur 2.18 viser vi resultatet for de viktigste industribransjene som ble gjenstand for surveyen. Industrien ble fokusert fordi det er den mest mobile næringen, mens reingjøring, hotell- og restaurant, samt bygg- og anlegg, som nevnt i stor grad er avhengige av å produsere der kundene er.

I alle bransjene lå den samlede scoren på drøyt 10 poeng, som tilsvarer et gjennomsnittssvar på hver av de fem faktorene i overkant av 2 (på skalaen 0–4). Lokale faktorer knyttet til markeder og industrielle miljø i Norge, samt lokal tilknytning, har følgelig en ikke ubetydelig innvirkning på bedriftenes valg. Det var små forskjeller mellom bedriftene i ulike bransjer når det gjaldt hvordan de vurderte betydningen av lokale faktorer. Videre var det forholdsvis små forskjeller mellom brukere og ikke-brukere (se figur 2.18).

2.4 Oppsummering og videre spørsmål

I dette oversiktskapitlet har vi sett at EU-utvidelsen både har påvirket bedriftenes markedssituasjon og konkurranseforhold, og at dette har utløst forskjellige responser i bedrifter innen samme næring, samtidig som responsene varierer systematisk mellom næringene i undersøkelsen.

I alle bransjene har en del bedrifter fått utvidet sine markeder, samtidig som langt flere rapporterte at konkurransen på ulike måter var blitt skjerpet. Mens mange bedrifter i industrien viste til at konkurrentene – som ofte vil være internasjonale bedrifter – hadde flyttet produksjon til land med lavere arbeidskostnader, viste en betydelig andel av bedriftene i hjemmemarkedsnæringene, spesielt bygg- og anlegg, til at det hadde dukket opp flere konkurrenter fra de nye medlemslandene, at det var blitt flere useriøse aktører i bransjen, og at konkurrenter tok i bruk billigere arbeidskraft fra EU-8.

Bedrifter i alle næringene oppga at de for å møte den hardere konkurransen hadde satset mer på produkt- og kompetanseutvikling, og en betydelig andel oppga at de hadde satt ut mer av virksomheten til norske underentreprenører og økt bruken av norske leiefirma. I tillegg oppga 15 prosent av alle bedriftene at de hadde tatt i bruk arbeidskraft fra de nye EU-landene i Øst-Europa, men i flere av bransjene – innen bygg- og anlegg og industrien – var andelen dobbelt så høy som dette gjennomsnittet. I reingjøring og hotell- og restaurant var andelen derimot bare rundt ti prosent. I industrien var det også en betydelig andel – rundt elleve prosent – som hadde startet produksjon i EU-8, oftest gjennom outsourcing av oppgaver til underleverandører i disse landene.

Strategiene bedriftene anvender for å bruke østeuropeisk arbeidskraft, varierer sterkt mellom næringene og gjenspeiler innarbeidete former for produksjons- og

arbeidsorganisering i de ulike næringene. I bygg- og anlegg og industrien er bruk av utstasjonert arbeidskraft den dominerende organisasjonsformen – i industrien oftest ved bruk av underentreprenører, i byggebransjen oftere gjennom innleie av arbeidskraft – mens i reingjøring og hotell- og restaurant er ordinære ansettelser det vanligste. Selv om tilknytningsformen for den østeuropeiske arbeidskraften bygger på innarbeidete former for arbeidsorganisering, er det tydelig at østutvidelsen har utløst en ny omdreining i bortsetting av oppgaver og bruk av ekstern arbeidskraft med såkalt atypiske tilknytningsformer til oppdragsbedriftene – både i forhold til norske og utenlandske underentreprenører og leiefirma. Under den sterke oppgangsbølgen i norsk økonomi har altså andelen fast ansatte i bedriftenes arbeidsstokk sunket relativt til den totale sysselsettingen.

Den hyppigst oppgitte grunnen til å bruke østeuropeisk arbeidskraft var, ikke uventet, mangel på arbeidskraft, men en betydelig andel la også vekt på at reduserte lønnskostnader og økt arbeidstidsfleksibilitet hadde vært et viktig motiv. Dette ble hyppigst trukket fram i bygg- og anleggsnæringen og i industrien, hvor bruk av utstasjonert arbeidskraft (som ikke er omfattet av overgangsreglenes krav om norske lønnsbetingelser) er den vanligste tilknytningsformen, men også blant en god del bedrifter som hadde ansatt arbeidstakere fra EU-8 i egen bedrift.

Samtidig som østeuropeiske arbeidstakere blir stadig vanligere å treffe i bedrifter i Norge, har en god del bedrifter beveget seg i motsatt retning og åpnet virksomhet i de nye EU-landene sør for Østersjøen. Dette gjelder først og fremst i industrien, hvor rundt en fjerdedel av brukerbedriftene enten har outsourcet produksjon og leveranser til bedrifter i EU-8 eller startet egenproduksjon der. Sett i sammenheng, tegner dette et bilde hvor mobilitet av arbeidstakere, bedrifter og virksomhet i begge retninger vitner om økende integrasjon mellom landene sør og nord for Østersjøen, på tvers av det tidligere jernteppet som delte Europa.

I de etterfølgende kapitlene skal vi se nærmere på hvilke strategier norske bedrifter har tatt i bruk for å dra nytte av arbeidskraft fra EU-8, hvilke ansettelsesforhold de blir tilbudt, hva bedriftenes motiver er, og hvilke erfaringer og resultater de trekker fram.

3 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter – mobilitets- og tilknytningsformer

Bedriftene har som nevnt i kapittel 1 flere ulike muligheter dersom de ønsker å benytte arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU. Det viktigste skillet går mellom hvorvidt de velger å ansette individuelle arbeidsinnvandrere, eller om de velger å kjøpe inn tjenester som innebærer bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Dersom de velger det første, kan de enten benytte seg av faste eller midlertidige ansettelses. Ved kjøp av tjenester kan de enten sette bort hele eller deler av arbeidet til utenlandske underentreprenører som bringer med seg egne ansatte, eller de kan leie inn utenlandsk arbeidskraft fra et bemanningsbyrå. Disse vil være omfattet av ulikt regelverk avhengig av om det er et norsk eller utenlandsk bemanningsbyrå. En tredje mulighet er å hyre inn selvstendig næringsdrivende med enkeltmannsbedrift fra de nye medlemslandene. Tabell 3.1 gir en skjematisk oversikt over de ulike alternativene og hvilke regler som gjelder for oppholds- og arbeidstillatelser, regulering av lønns- og arbeidsvilkår, samt regler for skatt, trygd og sosiale avgifter.

3.1 Individuell arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene

Begrepet individuell arbeidsinnvandring benyttes om personer som kommer til landet for å arbeide i virksomheter basert i Norge. Individuell arbeidsinnvandring skiller seg fra tjenestevandring ved at migrantene har sitt ansettelsesforhold i en norskbasert virksomhet og ikke i en utenlandsk virksomhet som leverer en tjeneste til oppdragsgivere i Norge.

Som tidligere nevnt, innførte Norge innvandringsstopp i 1975, og etter den tid har det vært strenge regler for hvem som får anledning til å søke arbeid i Norge fra land utenfor Norden. Med EØS-medlemskapet i 1994 ble det åpnet opp for arbeidsinnvandring fra hele EU-området, men det var på 1990-tallet få som benyttet seg av denne muligheten. Lønnsforskjellene var ikke store nok til å trekke vesteuropeiske arbeidstakere til Norge. I Øst-Europa var situasjonen en annen. Etter at reglene for

Tabell 3.1 Oversikt over regelverk i Norge for arbeids- og oppholdstillatelse, lønnsfastsettelse, skatt og trygdeinnbetalinger for ulike kategorier vandrende arbeidstakere og bedrifter fra EU-8

Arbeidskrafts-strategiske alternativer	Oppholdstillatelse/arbeidstillatelse for arbeidstakere fra EU-8	Regelverk og lønnsfastsettning	Lønnsnivå	Skatt	Trygd og sosiale avgifter
1a. Ansette EU-8-arbeidere i egen bedrift MED OVERGANGS-ORDNING (seiest fram til mai 2009)	Kan oppholde seg i 3 mnd i Norge uten oppholds-tillatelse, i 6 mnd dersom en melder seg som arbeids-søker hos Aetat. Arbeidssøker må ha oppholds-tillatelse for man kan begynne å arbeide. Må ha avtale om fulltidsarbeid med norsk lønn for å få innvilget oppholdstillatelse	a) Første 12 mnd: omfattet av overgangsordning b) Etter 12 mnd : Tariffavtale eller ingen norsk regulering. c) Eventuell allmenngjort tariffavtale	a) Gjeldende tariffavtale, regulativ eller gjengs norsk lønn b) Tariffønn hvis omfattet av avtale eller ingen norsk lønnsregulering c) Eventuell allmenngjort tariffavtale	Vertslandets skatteregler	Vertslandet
1b. Ansette EU-8-arbeidere i egen bedrift UTEN OVERGANGS-ORDNING	Kan oppholde seg og søke jobb i Norge i 6 mnd uten oppholdstillatelse. Må søke oppholdstillatelse minimum 3 mnd etter å ha begynt å arbeide. Ingen krav til lønn eller type stilling for å innvilget oppholdstillatelse.	EU-direktiv om fri bevegelse og ikke-diskriminering a) Ikke tariffavtale b) Tariffavtale c) Eventuell allmenngjort tariffavtale	a) Ingen norsk lønns-regulering b) Tariffønn c) Eventuell allmenngjort tariffavtale	Vertslandets skatteregler	Vertslandet
2. Leie EU-8-arbeidskraft fra bemanningsbyrå	Plikt til å melde seg for Sentralskattkontoret for utenlandssaker (SFU) seiest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt.	Nasjonale innleieregler og EU-regler om utstasjonering a) Nasjonalt personalbyrå - overgangsordning og/eller tariffavtaler b) EU-8-personalbyrå - som ved tjenestekjøp (pkt. 3)	a) Nasjonal lønn ved overgangsordning, ellers ingen norsk lønnsregulering, hvis ikke tariffavtale b) Hvis ikke allmenngjort tariffavtale: ingen lønnsregulering. Minstetariff hvis allmenngjort tariffavtale.	a) Moms og skatt i vertsland b) Bare direkte skatt i vertsland	a) Vertslandet b) Hjemlandet
3. Tjenestekjøp fra EU-8-firma med ansatte	Kan fritt reise til Norge og ta oppdrag inntil 3 mnd uten oppholdstillatelse. Rapporteringsplikt til Sentral-skattkontoret for utenlandssaker seiest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt. Kan arbeide i Norge i 3 mnd uten arbeidstillatelse. Oppdragsgiver har solidaransvar nedover i kontraktskjeden for at opplysningsplikten blir ivarettatt.	EU-direktiv om utstasjonering av arbeidskraft a) Ikke allmenngjort avtale b) Allmenngjort tariffavtale	a) Ingen norsk lønnsregulering b) Minstetariff	Moms i vertsland Annen skatt i hjemland (1/2 -1år)	Hjemlandet
4. Tjenestekjøp fra EU-8-enmanns-bedrift	Må legge fram opplysninger om hva slags tjenester som skal utføres, og hvor lang tid det vil ta. Utskrift som viser registrering i Brønnøysund. Utenlandske foretak med næringsvirksomhet i Norge har registreringsplikt i Foretaksregisteret. Oppdragsgiver plikter å innrapportere kontraktene til SFU.	EU-regler om fritt tjenestemarked	Fri prisdannelse, ingen lønnsregulering	Moms i vertsland Annen skatt i hjemland (1/2 -1år)	Hjemlandet

sesongarbeid i jordbruket ble lempet på utover 1990-tallet, benyttet mange østeuropeere sjansen til å jobbe i norsk landbruk om sommeren. I årene før utvidelsen var det en spesialistkvote på 5000 arbeidstakere fra land utenfor EØS-området som kunne få oppholdstillatelse per år, men denne klarte man aldri å fylle. Før utvidelsen var situasjonen altså at det var betydelig interesse fra østeuropeisk arbeidskraft som ønsket ufaglært arbeid i Norge, men bortsett fra sesongarbeidere var det få som slapp til på grunn av restriktive immigrasjonsregler. Samtidig tillot regelverket innvandring av spesialister og kompetent arbeidskraft, men kvotene ble ikke fylt opp – trolig både på grunn av laber etterspørsel i arbeidslivet og manglende tilbud av slik arbeidskraft til Norge. EU/EØS-utvidelsen østover representerte dermed en radikal endring av rammebetingelsene for arbeidsinnvandring til Norge. I dette avsnittet skal vi redegjøre for utviklingen av individuell arbeidsmigrasjon etter EU-utvidelsen.

Overgangsperioden for regulering av arbeidsmobilitet fra øst

Før utvidelsen var det i de «gamle» EU/EØS-landene – inkludert Norge – en utbredt frykt for konsekvensene av økt arbeidsinnvandring, som undergraving av tilkjempete lønns- og arbeidsvilkår og belastninger på velferdsordningene. I forbindelse med utvidelsestraktaten ble det derfor enighet om en overgangsperiode på sju år med mulighet for å legge restriksjoner på arbeidsinnvandring fra EU-8.¹⁵

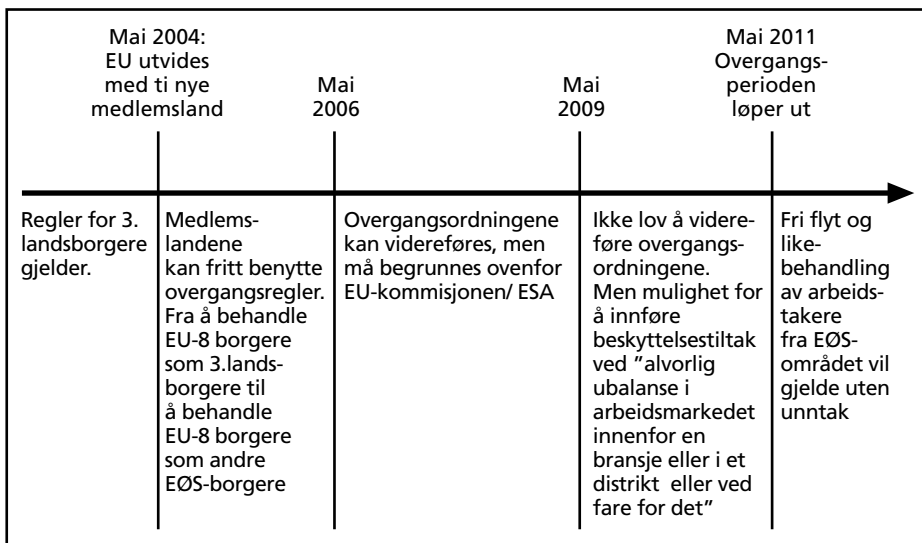
Med unntak av Sverige, og i praksis England og Irland, ble det innført overgangsordninger i alle de gamle EU/EØS-landene. De fleste landenes overgangsregimer bygde på strikt arbeidsmarkedsprøving eller kvoter. De norske og danske ordningene var blant de mest liberale, ettersom de kun stilte krav om lønns- og arbeidsvilkår på nasjonalt nivå, samt heltids arbeid, og ellers sikret fri bevegelse for jobbsøkere.

¹⁵ Overgangsperioden er tredelt: De første to årene kunne landene fritt benytte nasjonale regler overfor de nye EU-borgerne. Etter utløpet av den første toårsperioden kunne de nasjonale overgangsreglene videreføres i tre nye år. Landene måtte da melde fra til EU-kommisjonen hvorvidt de ville videreføre, endre eller oppheve sine overgangsordninger, mens Norge og de andre EFTA-landene måtte rapportere inn sin beslutning til EFTAs overvåkingsorgan ESA. De siste to årene av sjuårsperioden vil det i prinsippet ikke være mulighet til å videreføre de nasjonale reglene, men regjeringene kan gripe inn ved «alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet innenfor en bransje eller i et distrikt eller ved fare for det» (KRD 2004). Her gjelder det også ulike regler for EFTA- og EU-landene. EU-landene må avgis henstilling og dokumentasjon til EU-kommisjonen, som deretter kan fatte vedtak om beskyttelsesmekanisme for det landet det gjelder. EFTA-landene trenger ikke gå via EU-kommisjonen. Norge har gjennom EØS-avtalen fra 1994 en bestemmelse om at Stortinget kan iverksette beskyttelsestiltak mot arbeidsinnvandring fra EØS-området ved ubalanse i arbeidsmarkedet. Reglene de siste to årene av overgangsperioden skiller seg fra denne allmenne regelen kun ved at tiltakene kan rettes spesifikt mot arbeidsinnvandring fra EU-8, mens de ellers ikke kan skille mellom ulike EØS-land. I praksis betyr det at Norge ensidig kan anvende overgangsregler også i den siste toårsperioden, dersom det er behov for det. Overgangsordningene kan avvikles når som helst innenfor disse periodene.

Da den første toårsperioden løp ut 1. mai 2006, valgte Finland, Island, Hellas, Italia, Spania og Portugal å oppheve overgangsordningene, mens de andre medlemslandene med unntak av Tyskland og Østerrike har signalisert at de vil åpne sine arbeidsmarkeder gradvis fram mot 2009. Et sentralt argument for å oppheve ordningene som blant annet ble fremmet av EU-kommisjonen og den europeiske faglige sammenslutningen ETUC, var at de skapte vridningseffekter i markedet fra faste ansettelses til utstasjonering og andre typer tjenestemobilitet som ikke er omfattet av overgangsordninger. Blant annet i Finland var dette et hovedargument for opphevelsen. Danmark videreførte ordningene, men myket opp regelverket for å gjøre rekrutteringen enklere for arbeidsgivere. I Norge ble det i slutten av mars 2006 lagt fram en stortingsmelding (St.meld. nr. 9 2005–2006) der den norske regjeringen gikk inn for å forlenge overgangsordningene. Regjeringen understreket imidlertid at ordningene kan oppheves når som helst i perioden fram til 2009, og at dette vil være gjenstand for en løpende vurdering.

Samme overgangsregler som for EU-8 vil også gjelde for Bulgaria og Romania, som har fått grønt lys for å tre inn i EU fra januar 2007. England, som ikke innførte overgangsordninger ved forrige utvidelse, har varslet at de vil innføre restriksjoner. Også andre land, inkluderte enkelte av de østeuropeiske medlemslandene som til nå har vært sterke kritikere av ordningen med overgangsregler, har varslet at de vil vurdere overgangsrestriksjoner på arbeidsinnvandring fra Bulgaria og Romania.

Figur 3.1 Tidslinje for overgangsperioden etter EU-utvidelsen.



De norske overgangsreglene

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

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

Videre ble det innført en bestemmelse i Utlendingsloven om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse følges. Arbeidstakere fra de nye EU-landene er kun omfattet av overgangsreglene de første tolv månedene. Etter det gjelder samme regler som for andre EØS-borgere. Vilårene for oppholdstillatelse gjenspeiler de to viktigste bekymringene i forkant av utvidelsen. Kravet om et konkret arbeidstilbud og heltidsarbeid er knyttet til frykten for såkalt «velferdsturisme»: Man ville sikre seg at arbeidsinnvandrerne faktisk jobbet og kunne forsørge seg selv. Formuleringen om at det bare «som hovedregel» skal dreie seg om heltidsarbeid, er en tilpasning til forholdene i landbruket der behovet for arbeidskraft kan variere med vær og vekstsesong, (Frisvoll, Almås og Rye 2005). Kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår gjenspeiler et ønske om likebehandling, men er også knyttet til frykten for undergraving av lønns- og arbeidsvilkår. Selv om overgangsreglene innebærer restriksjoner på arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, innebar de nye reglene en betydelig liberalisering av vilkårene for arbeidsinnvandring fra disse landene sammenliknet med situasjonen før EU-utvidelsen.

Arbeidstillatelser til individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8

I forkant av EU-utvidelsen var det en utbredt bekymring for at det ville komme en u håndterlig flom av arbeidssøkere, mens andre advarte mot at overgangsordningene var for strenge og ville utgjøre en barriere for arbeidsmobilitet. Ingen av disse spådommene har slått til, selv om enkelte land har mottatt flere arbeidsinnvandrere enn forventet. De viktigste mottakerlandene har vært Tyskland, England og Irland. Blant de nordiske landene står Norge i en særstilling som den klart største mottakeren av individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene.

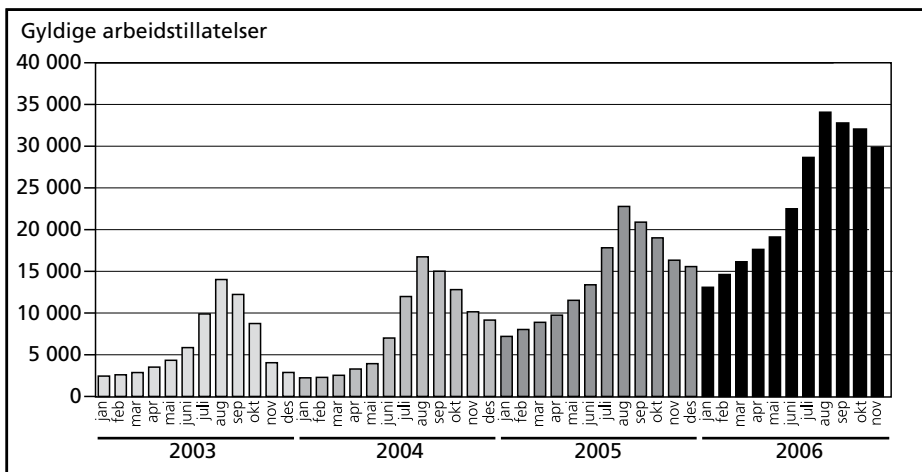
Hvor mange som kommer til Norge som individuelle arbeidsinnvandrere i henhold til overgangsordningene, er godt dokumentert, nettopp fordi disse ordningene krever at arbeidstakere fra EU-8 må ha oppholdstillatelse før de kan begynne arbeidet. Nøyaktig to år etter EU-utvidelsen hadde UDI innvilget 41 731 førstegangstillatelser og 27 259 fornyelser – til sammen 68 990 tillatelser. Ved utgangen av november 2006 var dette tallet oppe i over 110 000. I Sverige registreres ikke arbeidsopphold før det har gått tre måneder, men hvis vi bare ser på førstegangs tillatelser med varighet over tre måneder, finner vi at Norge har gitt flere arbeidstillatelser enn Sverige, Danmark, Finland og Island til sammen. Årsakene til at Norge framstår som det viktigste destinasjonslandet i Norden, er mest sannsynlig en kombinasjon av sterk etterspørsel etter arbeidskraft, etablerte migrasjonsnettverk etter ti år med utstrakt bruk av sesongarbeidere fra Øst-Europa, samt høye lønninger for ufaglært arbeidskraft og gode velferdsordninger. Antallet registrerte individuelle arbeidstillatelser fra de nye EU-landene er om lag 50 000 bare i 2006. Dette tilsvarer over to prosent av alle sysselsatte i Norge. I Vest-Europa er det bare Irland og Island som har en høyere prosentvis andel sysselsatte fra EU-8. Som vi skal se seinere i dette kapitlet, kommer det i tillegg i flere næringer et antakelig like høyt eller høyere antall personer på tjenesteoppdrag som ikke fanges opp av denne statistikken. Det gjør at arbeidstakere fra de nye EU-landene nå utgjør en ikke ubetydelig del av arbeidsstyrken i Norge.

Tilstrømmingen har dessuten vært i kraftig vekst – om lag 40 prosent fra 2005 til 2006. Hvis vi ser på antall gyldige tillatelser den første i hver måned, ser vi at antallet svinger i takt med sesongmessige variasjoner i arbeidskraftetterspørselen, men veksten har vært kraftigere utenfor sommersesongen.

Polen er det viktigste avsenderlandet for arbeidsmigranter fra EU-8, med Litauen som nummer to et godt stykke bak. Målt i forhold til folketall er likevel Litauen den største eksportør av arbeidskraft til Norge. Fra landene utenom Polen og Baltikum har det bare kommet et begrenset antall arbeidsinnvandrere. 75 prosent av de individuelle arbeidsinnvandrerne er menn.

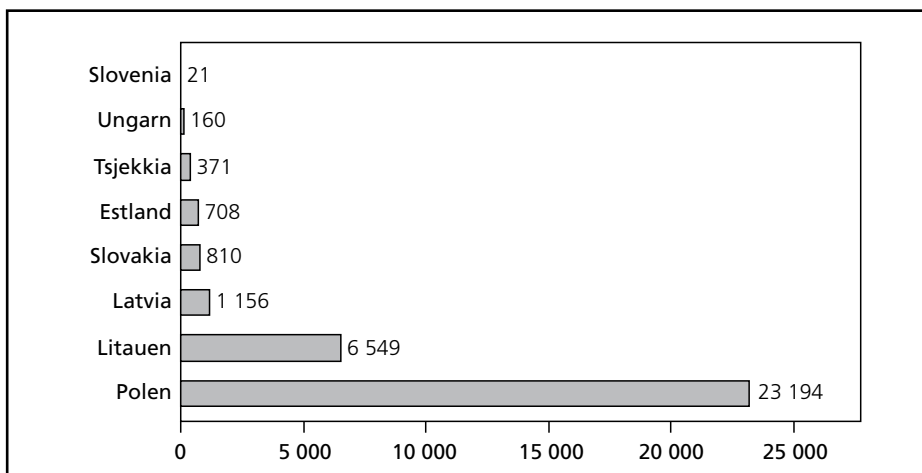
I forkant av utvidelsen var det en diskusjon om vi ville få en «åpningsbølge» av arbeidsinnvandrere som så ville flate ut, eller om vi ville se en gradvis og tiltakende økning. Så langt virker det som det er det siste som er tilfellet. Det er dessuten en klar bevegelse mot opphold av noe lengre varighet. Når vi ser på andelen av de innvilgete tillatelsene med varighet av ulik lengde, ser vi en klar forskyvning fra første halvår 2005 til samme periode 2006. Tillatelser under tre måneder utgjorde en større andel i første halvår i 2005 (48,5 prosent) enn i 2006 (38,6 prosent), mens andelen tillatelser av tolv eller 60 måneders varighet er høyere i 2006 (henholdsvis 28,2 og 6,1 prosent i 2006 mot henholdsvis 18,9 og 5,1 prosent i 2005). Samtidig har andelen fornyelser blant disse tillatelsene økt fra 41 til 59 prosent. At man får en fornyelse, betyr enten at man forlenger arbeidsoppholdet, eller at man kommer tilbake etter et opphold i hjemlandet.

Figur 3.2 Netto beholdning. Antall gyldige arbeidstillatelser til personer fra EU-8 i Norge den første hver måned. Fra 1. januar 2003 til 1. november 2006. Stiplet linje markerer EU-utvidelsen



Kilde: UDI

Figur 3.3 Innvilgete tillatelser til arbeidstakere fra nye medlemsland gitt i 2006 per 31.10., fordelt etter nasjonalitet (N = 32969)



Kilde: UDI

Økning i andel fornyelser kan derfor delvis være et uttrykk for en mer stabil migrasjon, delvis et uttrykk for tilbakevendende «svingdørsmobilitet».

Samtidig ser vi en kraftig økning i antallet familieinnvandring fra Øst-Europa. Polen har nå gått forbi Thailand, Irak og Somalia som det viktigste avsenderlandet for familieinnvandring til Norge, med 616 tillatelser første halvår i 2006. Det er også en kraftig økning i antall personer fra EU-8 som registreres som bosatt i Norge. Den bosatte innvandrerbefolkningen fra Polen var 2900 (33 prosent) høyere 1. januar 2006 enn den var året før. Selv om hoveddelen av mobiliteten fra Øst-Europa til Norge etter utvidelsen har vært kortvarig og midlertidig, tyder disse tallene på en bevegelse mot en mer permanent migrasjon og bosetting for en del av arbeidsinnvandrerne.

Utviklingen framover vil være betinget av migrantenes egne hensikter, utviklingen i arbeidsmarkedene i hjemlandene og etterspørselen i det norske arbeidsmarkedet. Som vi skal se seinere, er det mange bedrifter som benytter arbeidskraften fra de nye EU-landene hovedsakelig for å dekke behovet i perioder med ekstra høy belastning. Men hos mange har de også gått inn i den permanente driften. Samtidig har spørsmålet om varighet og stabilitet også betydning for diskusjonen om hva som er et rimelig lønnsnivå for utenlandsk arbeidskraft i Norge og et eventuelt ansvar for integrering og norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier.

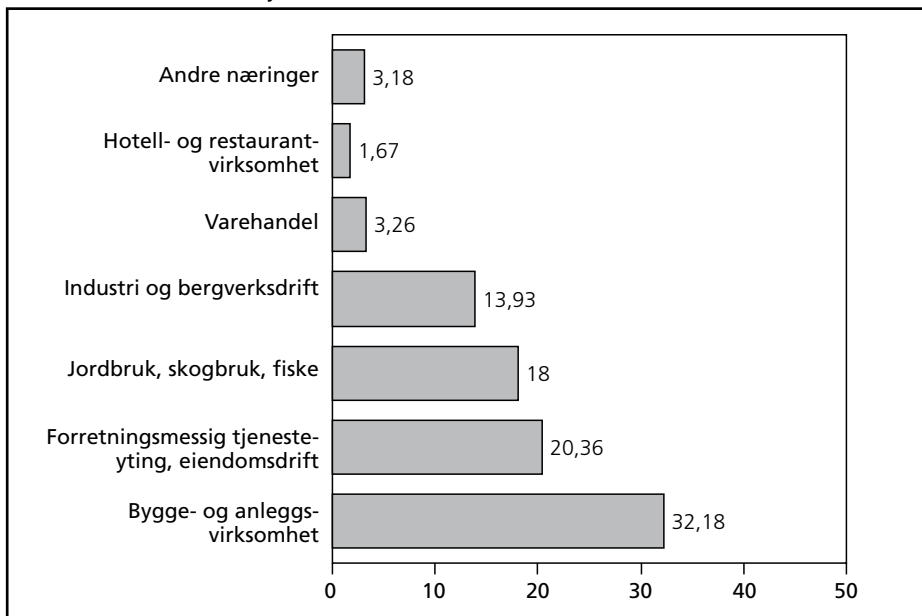
Norske virksomheters bruk av individuelle arbeidsinnvandrere fra nye medlemsland¹⁶

Ifølge Statistisk sentralbyrås sysselsettingsstatistikk over de sysselsatte fra de nye EU-landene som ikke er registrert bosatte i Norge, var bygg- og anlegg den bransjen som ansetter flest personer, med 35 prosent av arbeidsinnvandrerne fra EU-8 i november 2005. Deretter fulgte forretningsmessig tjenesteyting (som inkluderer bemanningsbyråer) (22 prosent), jordbruk (19 prosent), industri (15 prosent), varehandel (4 prosent) og hotell- og restaurantvirksomhet (2 prosent). På grunn av mangelfulle registreringsrutiner er det ikke sikkert disse tallene gir et dekkende bilde, men de gir en pekepinn om hvilke bransjer som er aktuelle. De er dessuten basert på et uttrekk i november 2005, og sesongbetonte bransjer som hotell- og restaurant og jordbruket vil antakelig utgjøre en større del av sysselsettingen i sommermånedene.

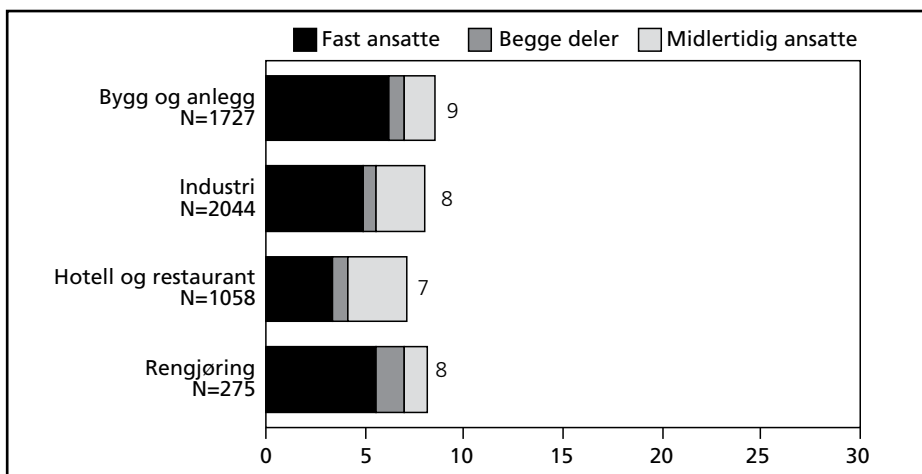
I Fafos undersøkelse blant norske bedrifter hadde vi kun med bygg- og anlegg, industri, hotell- og restaurant og reingjøring. Ni prosent av virksomhetene innen bygg- og anlegg svarte at de hadde ansatt individuelle arbeidsinnvandrere, mens dette gjaldt åtte prosent av virksomhetene innen industrien og i reingjøringsbransjen og sju prosent i

¹⁶ Disse tallene inkluderer kun individuelle arbeidsinnvandrere – ikke utstasjonerte og innleide arbeidstakere eller uformelt arbeid.

Figur 3.4 Ikke bosatte lønnstakere fra EU-8, fordelt på næring. 4. kvartal 2005. Sysselsettingsdata fra Statistisk sentralbyrå (N = 9087)



Figur 3.5 Andel virksomheter som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8, etter hvorvidt de ansetter arbeidsinnvandrere fast eller midlertidig og etter bransje. Prosent. N = 5104



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

hotell- og restaurant. Her må vi ta høyde for at antallet bedrifter som ble intervjuet i reingjøringsbransjen, er mindre enn i de andre bransjene, og at feilmarginene derfor kan være større.

Arbeidsinnvandrere som ansettes i norske virksomheter, kan i likhet med andre arbeidstakere få faste eller midlertidige ansettelse, og vi spurte bedriftene om deres ansettelsesformer.

Figur 3.5 viser at et flertall av bedriftene som hadde ansatt individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8, oppga at de fikk faste ansettelse. Dette rimer ikke så godt med det faktum at flertallet av arbeidstillatelsene som har blitt gitt av UDI, har vært av kortere varighet. Dersom en arbeidsinnvandrer kan vise fram en fast arbeidskontrakt, skal hun få innvilget minimum tolv måneders oppholdstillatelse. I første halvår 2006 var 35 prosent av tillatelsene som ble innvilget, av en varighet på tolv måneder eller mer. Resten var mer kortvarige tillatelse. Forskjellen kan delvis skyldes at våre utvalgte bransjer i større grad ansetter arbeidsinnvandrere fast, sammenliknet med andre bransjer som benytter mange individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8. Det er ikke utenkelig at det for eksempel i landbruket er langt vanligere å bruke midlertidige kontrakter. Samtidig ser vi et høyt antall fornyelser av tillatelsene.¹⁷ Dersom den høye andelen faste ansettelse er reell, antyder det at arbeidsinnvandrerne vil utgjøre et mer permanent innslag i norsk arbeidsliv enn de så langt tilsynelatende har gjort. Men det kan også skyldes at enkelte har svart feil, for eksempel ved å si at personer som i virkeligheten er midlertidig ansatte, er faste.

Som vi så i kapittel 2, skjer den dominerende arbeidsmobiliteten innen bygg- og anleggsvirksomheten via innleie og hyring av underentreprenører (ca. 70 prosent). Likevel var bygg- og anlegg den bransjen som i november 2005 hadde flest ansatte arbeidsinnvandrere. Det var også den bransjen hvor den største andelen av bedriftene i vår undersøkelse oppga at de hadde ansatt arbeidskraft fra EU-8 på faste kontrakter. Her oppga 73 prosent av de som hadde ansatt arbeidsinnvandrere fra EU-8, at disse var fast ansatt, mens 18 prosent oppga at de var midlertidig ansatte. Størst andel virksomheter som ansatte midlertidig, fant vi i hotell- og restaurant, hvor 47 prosent av brukerne bare ansatte fast, mens 43 prosent bare ansatte midlertidig.

Det samsvarer for så vidt med ansettelsesmønsteret i de respektive bransjene. Dersom vi ser på den generelle bruken av midlertidige ansettelse i Norge, har den vært høyest innenfor hotell- og restaurant (over 20 prosent av alle ansatte i 2001) og lavest i bygg og industri (5–7 prosent). Mellom 1995 og 2001 var det en nedgang i bruk av midlertidige ansettelse i de fleste bransjer, med størst prosentvis nedgang i bygg (Nergaard 2004). Det ser ut som om behovet for korttids arbeidskraft innen bygg- og anlegg hovedsakelig dekkes gjennom tjenestekjøp.

¹⁷ Her må man imidlertid huske på at fornyelser også innvilges til personer som har vært i hjemlandet etter forrige arbeidsopphold.

Lønsregulering og individuell arbeidsinnvandring

Det er en vanlig oppfatning at utfordringene med å regulere lønn og arbeidsvilkår for utenlandsk arbeidskraft først og fremst er knyttet til tjenstemobilitet, mens overgangsordningene har sikret ordnete forhold for de individuelle arbeidsinnvandrerne i det norske arbeidsmarkedet. Den faktiske situasjonen er neppe så entydig. For det første vet man ikke i hvilken grad overgangsreglene blir overholdt av norske virksomheter. Selv om de mest oppsiktsvekkende avsløringene av lave lønninger ned i 30–40 kr timen for utenlandsk arbeidskraft har vært knyttet til utstasjonert arbeidskraft, er det mye som tyder på at overgangsreglene for lønn og arbeidsvilkår også brytes når østeuropeere ansettes i norske virksomheter. Dette kan for eksempel skje gjennom ubetalt overtid, diskriminering ved godskriving av ansiennitet og høye egenandeler for boliger. Det går ikke entydig fram av overgangsreglene at arbeidstakere skal likebehandles med norske ansatte. I et rundskriv til politidistriktene om hvordan vilkårene for oppholdstillatelse skal praktiseres, heter det at tarifflønna skal ligge til grunn som minste akseptable lønnsnivå dersom det foreligger tariffavtale. Videre heter det: «Det har med andre ord ingen betydning om normallønna ligger høyere.» (Rundskriv UDI 2004-045 OPA). I praksis betyr det at overgangsreglene bare krever at arbeidstakerne får minstelønna i tariffavtalen for å få innvilget oppholdstillatelse. Men dersom norske arbeidstakere i samme bedrift får høyere lønn, basert på ansiennitet og andre tillegg, enn de utenlandske arbeidstakerne kan dette være i strid med diskrimineringslovgivningen. Det er altså mulig å bryte lovens bestemmelser om likebehandling uten å bryte overgangsreglene. Hvordan dette praktiseres i bedriftene, vites det lite om. I kapittel 4 vil vi gå nærmere inn på hvordan bruken av østeuropeisk arbeidskraft har påvirket virksomhetenes lønnskostnader og fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Dette kan gi en indikator på hvordan overgangsordningene har fungert i praksis.

I Norge reguleres lønn etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom partene i arbeidslivet der det er inngått tariffavtaler. Inntil det første allmenngjøringsvedtaket i 2004 var det ikke tradisjon for statlig innblanding i og lovregulering av selve lønnsdannelsen. Dagens lovgivning er begrenset til regler mot usaklig forskjellsbehandling, regler om utbetaling av lønn, samt en grunnregel om at det ved overtid skal ytes minst 40 prosent tillegg til ordinær lønn. Samtidig er tariffavtaledekningen i privat sektor relativt lav i forhold til nabolandene – 55 prosent i Norge mot 90 prosent i Sverige og Finland og 70 prosent i Danmark, (Lismoen og Stokke 2005). Dermed er det store «hull» i regimet for reguleringen av lønn. Overgangsordningene vil om kort tid bli avvirket – seinest i 2009.¹⁸ Dersom ikke andre ordninger kommer på plass før dette, vil disse delene av arbeidsmarkedet være uregulert med hensyn til lønn også

¹⁸ Utvidelsestraktaten gir mulighet til restriksjoner helt fram til 2011 ved «ved alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet innenfor et distrikt eller i en bransje eller ved fare for det». Men politiske signaler så langt tyder på at denne muligheten neppe vil bli tatt i bruk.

for innvandrere fra Øst-Europa. Tariffavtalene har tradisjonelt virket normdannende i de uorganiserte deler av arbeidslivet, men denne normdannende effekten er neppe tilstrekkelig i møtet med den økte tilgangen til billig arbeidskraft fra øst. Det er derfor en risiko for at det kan vokse fram lavlønssegmenter i utsatte deler av arbeidslivet der lønnsdannelsen ikke er avtaleregulert. Det gjelder blant annet jordbruksarbeid, deler av hotell- og restaurantbransjen, reingjøringsbransjen og enkelte deler av byggenæringen. Dette er bransjer som også før EU-utvidelsen har hatt store utfordringer når det gjelder sikkerhet, arbeidsmiljø, svart arbeid og useriøse aktører. De er også storforbrukere av arbeidskraft fra de nye EU-landene. Når overgangsreglene oppheves, vil det bli økt lovlig spillerom for arbeidsgivere som vil ansette arbeidsinnvandrere fra EU-8 til langt lavere lønnsbetingelser enn hva som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Så lenge loven bare forbyr usaklig forskjellsbehandling, kan man tenke seg at enkelte virksomheter vil spesialisere seg på å bare ansette arbeidsinnvandrere og andre som er villige til å arbeide for lave lønninger.

3.2 Tjenestemobilitet fra de nye EU-landene

I forkant av EU-utvidelsen fikk potensialet for individuelle arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene mest oppmerksomhet, særlig fordi eventuelle overgangsordninger bare kunne omfatte individuelle arbeidsinnvandrere og ikke arbeidskraftsmobilitet i form av tjenester.¹⁹ I tillegg hersket det betydelig usikkerhet rundt regelverket og hvilken betydning fri tjenesteflyt ville ha når det gjaldt arbeidskraftsmobilitet fra øst til vest. To år etter EU-utvidelsen ser dette helt annerledes ut. Det hersker nå bred enighet om at det er innenfor tjenesteområdet man møter de største utfordringene.

Ordet «tjeneste» må i denne sammenhengen ikke forveksles med «tjenesteytende sektor» avgrenset som tjenesteytende servicenæring. Her brukes tjenestebegrepet i en videre forstand, relatert til EUs fire friheter: fri bevegelse av varer, kapital, personer og tjenester. I EUs bestemmelser om fri tjenesteflyt heter det i EU-traktatens artikkel 49 at det er «forbud mot restriksjoner som hindrer fri utveksling av tjenesteytelser innenfor fellesskapet». Videre, i artikkel 50, defineres tjenester som «ytelser som normalt utføres mot betaling i det omfang de ikke omfattes av bestemmelser om fri bevegelse for varer, kapital og personer». Tjenesteytelsene omfatter især a) virksomhet av industriell karakter b) virksomhet av handelsmessig karakter, c) virksomhet av håndverksmessig karakter og d) frie yrkers virksomhet. Med forbehold om bestemmelser i kapitlet om etableringsretten kan tjenesteyteren «midlertidig utøve

¹⁹ Med unntak for Tyskland og Østerrike.

sin virksomhet i det land hvor ytelsen utføres på samme vilkår som det angjeldende land fastsetter for sine egne statsborgere». Det er forbudt å diskriminere utenlandske tjenesteytere. Disse bestemmelsene finner man igjen i EØS-avtalens artikkel 36 og 37. Utstasjoneringsdirektivet (96/71 EF) regulerer vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting.

I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å få det frie tjenestemarkedet til å fungere, og det var bakgrunnen for det mye omstridte forslaget til et nytt tjenstedirektiv. Forslaget til tjenstedirektivet innebærer altså ingen ny målsetting, men lanserer nye virkemidler for å få realisert en reell fri tjenesteflyt blant annet gjennom forenkling av regler for etablering og levering av tjenester på tvers av landegrensene (Ødegård 2005). Forslaget til tjenstedirektiv er ennå ikke endelig vedtatt.²⁰

Graden av reguleringer og handelsrestriksjoner for tjenester varierer sterkt innenfor OECD-området, og med unntak av energitjenester og transport, ligger Norge stort sett under gjennomsnittet når det gjelder nasjonale barrierer og reguleringer (Grünfeld 2004). Sagt på en enkel måte, det er lettere å eksportere tjenester *til* Norge enn *fra* Norge. Statistikken viser at Norge har hatt et underskudd på tjenestehandelen, og at dette underskuddet er betydelig når det gjelder mange av de sektorene som tjenstedirektivet omfatter – den norske importen av disse tjenestene er dobbelt så stor som eksporten (ibid. 2004:12).

Bedriftene kan hyre inn arbeidskraft i form av tjenstekjøp som underentrepriser og ved innleie. For den tjensteytende arbeidskraften vil det variere hvorvidt de har midlertidige eller atypiske ansettelsesformer i den bedriften som selger tjenestene (eller om de er selvstendig næringsdrivende). I denne rapporten er det imidlertid *norske bedrifters*²¹ arbeidskraftsstrategier som er utgangspunktet for analysen. De vanligste variantene av bruk av arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenstekjøp er:

1. *Bedriften kjøper inn en tjeneste i form av oppdrag eller entrepriser fra tjensteyter i EU-8. Arbeidstakerne er ansatt hos underentreprenøren/oppdragstaker i hjemlandet og er utstasjonert på et tidsbegrenset oppdrag i Norge.* Et typisk eksempel er at den norske bedriften setter bort en byggentrepriser til en polsk entreprenør, som tar med seg egne ansatte fra hjemlandet for å utføre arbeidet i Norge. Disse arbeidstakerne er da å regne som utstasjonerte arbeidstakere.
2. *Bedriften leier inn arbeidskraft fra EU-8 via utleiebedrift/bemanningselskap i EU-8 eller i Norge. Arbeidstakeren er ansatt i bemanningselskap i hjemlandet eller i Norge, utleid til bedrift i Norge.* En polsk arbeider som leies ut av et polsk bemannings-

²⁰ For mer informasjon om Tjenstedirektivet, se Fafo Østforums temaside: <http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/tjenstedirektivet.htm>.

²¹ Med «norske bedrifter» mener vi bedrifter som er registrert/har hovedbase i Norge.

foretak for et tidsbegrenset arbeid i Norge,²² regnes som utstasjonert arbeidskraft. Dersom han derimot leies ut av et norsk firma, vil han regnes som ordinær individuell arbeidsinnvandrere, og dermed falle inn under overgangsreglene.

3. *Bedriften hyrer inn selvstendig næringsdrivende (eller oppdragstaker) fra EU-8 som midlertidig påtar seg oppdrag i Norge (enmannsbedrift).*²³ Dette er personer som driver nærings- og ervervsvirksomhet i Norge, for egen regning og risiko. Den norske bedriften kjøper tjenesten direkte av den selvstendig næringsdrivende, som utfører arbeidet.

Avgrensningen mellom ordinær arbeidsinnvandring og mellom ulike tjenesteytelser er avgjørende for hvilke regler som gjelder for arbeidskraften. I de europeiske landene reguleres arbeidsvilkår ved tjenstemobilitet av ulike kombinasjoner av lov og avtale, ulik implementering av utstasjoneringsdirektivet, praksis og samarbeidsformer mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Vi finner til dels store forskjeller mellom reglene for ulike typer arbeidskraft, også landene imellom. Et felles problem for hele Europa er mangel på gode kontroll- og registreringsordninger for arbeidskraft som kommer via tjensteyting. Tjenstemobiliteten har vært økende, men det finnes ingen fullgod oversikt over omfanget. Det meste av denne arbeidskraften kommer i form av utstasjonerte arbeidstakere og innleid arbeidskraft. I det følgende delkapitlet skal vi se nærmere på bedriftenes bruk av ulike typer tjenstearbeidskraft, etter en kort gjennomgang av reguleringene for lønns- og arbeidsvilkår, samt det som finnes av registerdata når det gjelder omfanget av tjenstearbeidskraft fra de nye medlemslandene.

Regulering av lønns- og arbeidsvilkår: utstasjoneringsdirektivet og allmenngjøring av tariffavtaler

Utsendte arbeidstakere i forbindelse med grenseoverskridende tjensteyting har i henhold til Rådskrav 96/71/EF om utsendelse av arbeidstakere i forbindelse med tjensteyting, i hovedsak krav på likebehandling med nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (Rådskrav 1408/71). Utsasjonerte/utsendte arbeidstakere skal blant annet omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet, og likebehandling. Når det gjelder

²² Danmark har, med henvisning til EU-domstolens praksis (Rush-dommen C113/89 og Van der Elst-dommen C-43/93) valgt å definere utleide fra utenlandske vikarbyråer som arbeidsinnvandrere som skal ha oppholdstillatelse etter bestemmelsene i overgangsordningen (Østafalen).

²³ Ikke-ansatte lønntakere eller frilansere, det vil si personer som mottar lønn for enkeltstående oppdrag uten å være fast eller midlertidig ansatt, er egentlig en særegen kategori. I spørreundersøkelsen opererte vi kun med kategorien «selvstendig næringsdrivende», og vi kan vel anta at bedrifter som har brukt ikke-ansatte lønntakere vil ha definert dem som «selvstendig næringsdrivende» i denne sammenhengen.

lønn, heter det i direktivet at den skal være i overensstemmelse med nasjonal lovgivning eller praksis. Utstasjonerte betaler også skatt og trygdavgifter til hjemlandet – vanligvis i seks måneder/183 dager, men ett år i bygg- og anleggsbransjen. Det utenlandske tjenestefirmaet skal normalt betale moms i vertslandet på linje med nasjonale virksomheter, mens selskapsskatt vanligvis betales til hjemlandet. Utstasjoneringsdirektivet legger altså *vertslandsprinsippet* til grunn når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, men fastslår samtidig at vertslandets krav også må gjelde nasjonale arbeidstakere og følgelig være nedfelt i lovfestet minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler eller allment gyldige tariffavtaler (art. 3.8).

Utsstasjoneringsdirektivet ble i Norge gjennomført i 2000 gjennom et eget kapittel i arbeidsmiljøloven (XII B, Utsendte arbeidstakere), men er fra 2006 regulert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven, som angir hvilke områder av loven som gjelder utsendte arbeidstakere (Forskrift om utsendte arbeidstakere, 01.01.06). I arbeidsmiljøloven (§ 1-7) defineres utsendt arbeidstaker og utsending slik: «Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i et begrenset tidsrom arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.» Utsending av arbeidstaker anses å foreligge når en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting:

- a) etter avtale med en mottaker av tjenesteytelse i Norge, sender en arbeidstaker til Norge for egen regning og risiko og under egen ledelse, eller
- b) sender en arbeidstaker til et forretningssted eller virksomhet i Norge som inngår i konsernet, eller
- c) i egenskap av å være vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender arbeidstakere til en virksomhet i Norge

Tidsrommet for utsending forutsettes i direktivet og i loven å være av midlertidig karakter, men noen øvre grense for oppholdet er ikke nærmere spesifisert. Utstasjonerte arbeidstakere kan oppholde seg og arbeide i Norge inntil tre måneder før det stilles krav om oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Forskriften slår fast at regler for helse, miljø og sikkerhet også gjelder for utstasjonerte arbeidstakere. Det samme gjelder lovens bestemmelser om arbeidstid, permisjonsrettigheter og krav til arbeidsavtale. Utstasjonerte arbeidstakere er også omfattet av ferieloven og likestillingsloven. Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å passe på at bestemmelsene følges.

Når det gjelder lønn, er spørsmålet annerledes. Vertslandet skal påse at foretakene sikrer at utstasjonerte arbeidstakere får lønn i tråd med eventuell lovfestet minimumslønn eller allmenngjorte tariffavtaler. Dette er minimumsstandarder og forhindrer selvsagt ikke inngåelse av tariffavtaler.

Ingen av de nordiske landene har lovfestede minstelønnsordninger, men Finland og Island har i flere tiår praktisert allmenngjøring av tariffavtaler. Danmark og Sverige har tradisjon for at fagforeningene, om nødvendig ved hjelp av boikott og sympati-

aksjoner, presser utenlandske tjenestefirma til å inngå tariffavtale i tråd med nasjonale vilkår. Langt lavere tariffavtaledekning, samt skranker i lov og avtaleverket, gjør at slike strategier i praksis ikke er mulige i Norge.

I 1993 vedtok Stortinget Lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Allmenngjøringsloven har som formål å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med hva norske arbeidstakere har, jf. § 1-1. Vedtak om allmenngjøring treffes av en statlig oppnevnt tariffnemnd hvor både arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser er representert. Forutsetningen er at nemnda finner det sannsynliggjort at utenlandske arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som samlet sett er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted eller yrke. Allmenngjøringen kan vedtas for en hel bransje, eller den kan avgrenses til deler av en bransje, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe. Nemndas vedtak skal ikke gis et mer omfattende anvendelsesområde enn nødvendig for at formålet ivaretas. Et vedtak må derfor avgrenses til den bransjen eller det geografiske området hvor behovet er. Omfanget kan likevel ikke være så lite at det får karakter av diskriminering av enkeltbedrifter. Vedtaket forutsetter i utgangspunktet et krav fra en større arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon, men nemnda kan også fatte vedtak om allmenngjøring av eget tiltak dersom allmenne hensyn krever det.

Det er tariffavtalens individuelle lønns- og arbeidsvilkår som kan allmenngjøres. Etter lovens ordlyd kan ikke kollektive ordninger, slik som fagforeningers rettigheter og kollektive pensjonsordninger, allmenngjøres. Nemnda trenger heller ikke allmenngjøre alle individuelle rettigheter, men må i den enkelte sak ta stilling til hvilke bestemmelser som skal gjelde. I særlige tilfeller kan nemnda også fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn de som følger av tariffavtalen. De vilkår vedtaket omfatter, er minstevilkår, og de kan fravikes til fordel for den enkelte arbeidstaker.

Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet skal føre tilsyn med at allmenngjøringsvedtaket blir overholdt, og overtredelser kan straffes med bøter. Tilsynene har imidlertid ikke selv anledning til å ilegge bøter, og en straffereaksjon forutsetter som utgangspunkt at forholdet blir politianmeldt.²⁴ Det er imidlertid også anledning til å reise privat straffesak. Tariffpartene kan etter § 5 også iverksette boikott med sikte på å framtvinge at en arbeidsgiver oppfyller sine forpliktelser etter et allmenngjøringsvedtak.

Det gikk over ti år før loven første gang kom i bruk, og da som en direkte konsekvens av EØS-utvidelsen. Innlemmelsen av de åtte østeuropeiske landene forårsaket ny bekymring for lavlønnskonkurranse og sosial dumping i det norske arbeidsmarkedet (se mer om allmenngjøring i kapittel 4.2). Med unntak av de siste par års allmenngjørings-

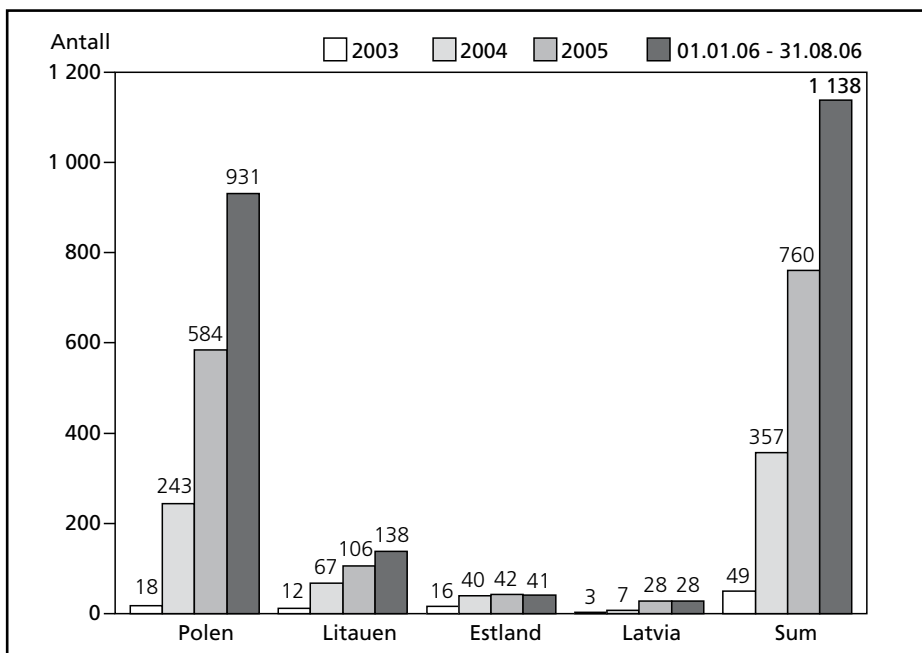
²⁴ Det er framsatt forslag om at håndhevelsen skal effektiviseres ved at tilsynene også skal ha anledning til å utferdige pålegg til arbeidsgiver, samt ilegge tvangsmulkt og eventuelt stanse virksomheten helt eller delvis.

vedtak, betyr dette at norske arbeidsgivere siden 1994 helt legalt har kunne hyre utstasjonerte arbeidstakere fra EU betalt etter hjemlandet satser (opprinnelseslandsprinsippet).²⁵

Registrert omfang av tjenesteyting

Utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge skal meldes til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) av oppdragsgiver. Registreringsplikten omfatter også utenlandske arbeidstakere i virksomheter med oppdrag i Norge (også når virksomheten er norsk). Fram til 1. oktober 2004 gjaldt registreringsplikten bare bygge- og monteringsarbeid og arbeid på sokkelen, mens den nå gjelder for alle bransjer. SFU regner med at det er mørketall, og at det reelle tallet er høyere enn det som framgår i figur 3.5 og 3.6. Dette betyr at Norge (i likhet med andre land) mangler pålitelige data både når det

Figur 3.6 Registrerte virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, 2003-31.08.2006



Kilde: SFU

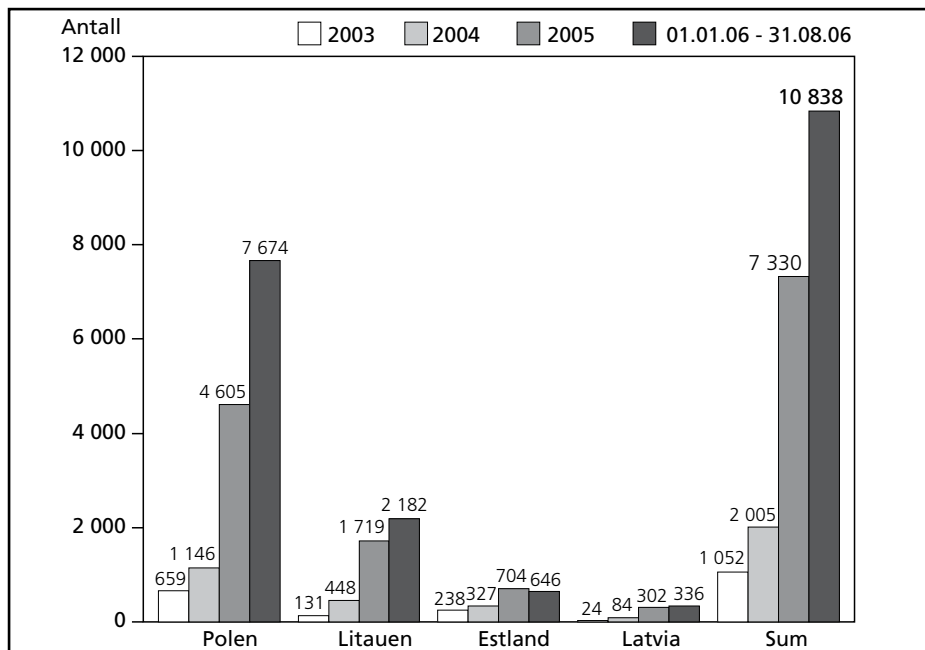
²⁵ For mer om Lov om allmenngjøring av tariffavtaler, se f.eks. Arbeids- og sosialdepartementet 22. september 2005, Lov om allmenngjøring av tariffavtaler - evaluering, Evju, Stein (2006), Evaluering av allmenngjøringsordningen - høring, og Ot.prp. nr. 92 (2005-2006).

gjelder antall bedrifter fra de nye medlemslandene som tar oppdrag i Norge, så vel som antall utstasjonerte arbeidstakere som kommer med bedriftene fra hjemlandet. Registrertallene fra SFU gir likevel viktig informasjon om utviklingen over tid. Tallene som presenteres nedenfor, gjelder oppdrag/arbeid på land. SFU har ikke statistikk på bransjenivå, men sier at det hovedsakelig dreier seg om oppdrag utført på plass for bygge- og monteringsarbeid.

I figur 3.6 ser vi utviklingen i antall registrerte virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, fra 2003 til og med mai 2006.

Mens det i 2003 bare ble registrert 49 virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, økte tallet til 357 i 2004. Deretter var det en fordobling av antall registrerte virksomheter fra 2004 til 2005, fra 357 til 760 virksomheter. Fra januar til og med august 2006 ble det registrert 1138 virksomheter. Flertallet av bedriftene er polske, men vi ser også en betydelig økning i antall registrerte bedrifter fra Litauen. Blant disse bedriftene kan det også være enmannsbedrifter. Figur 3.7 viser utviklingen i perioden 2003–2006 i antall registrerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum som arbeider i utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge – som vi kan anta er utstasjonerte arbeidstakere i Norge. En del av disse *kan* være utleid til norske virksomheter.

Figur 3.7 Registrerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum i utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge, 2003-31.08.2006



Kilde: SFU

SFU's registertall viser sterk vekst i antallet utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum de siste årene. Mens det i 2004 var registrert 2005 personer, hadde dette økt til 7330 personer i 2005, og i de første åtte månedene av 2006 ble det registrert 10 838 personer – langt over dobbelt så mange som i samme periode i 2005. Antakelig skyldes økningen ikke bare at det kommer flere utstasjonerte arbeidstakere, men også at registreringsplikten er blitt mer kjent, og at flere registrerer seg. Tallene sier oss ikke noe om hvor lenge arbeidstakerne er her, eller hvor mange som er her på et gitt tidspunkt (beholdningstall). Ikke overraskende kommer flertallet fra Polen, men det har også vært en kraftig økning i registrerte arbeidstakere fra de andre baltiske statene, særlig fra Litauen.

Norske bedrifter med oppdrag i Norge har også plikt til å registrere utenlandske arbeidstakere. Disse arbeidstakerne kan være ordinært ansatte i bedriften, på fast eller midlertidig basis. Dersom de er ansatt i et norsk bemanningsselskap som leier ut arbeidskraft til norske virksomheter, hører de både inn under kategorien «individuelle innvandrere» og «tjenesteytere» (og vil fanges opp både i UDIs og SFUs statistikk). Det har vært en betydelig økning også i denne kategorien. I 2003 registrerte SFU 685 arbeidstakere fra Polen og Baltikum i norske bedrifter med oppdrag i Norge, i 2004 var antallet 1 637, og i 2005 var det 1979. I løpet av januar–august 2006 ble hele 5570 slike arbeidstakere registrert, om lag dobbelt så mange som i samme periode året før. Dette kan være en indikasjon på vekst i omfanget av østeuropeisk leiarbeidskraft i Norge. Innleide arbeidstakere er en komplisert kategori – også i statistisk sammenheng. Som nevnt vil innleide fra firma hjemmehørende i de nye medlemslandene bli regnet som utstasjonerte tjenesteytere og falle utenfor overgangsreglene. Per i dag er det ikke mulig å få oversikt over hvor mange arbeidstakere som har kommet fra EU-8 som leiarbeidskraft, enten de er utleid fra norske eller utenlandske bemanningsselskap. Statistisk sentralbyrås tall på ikke-bosatte lønntakere fra EU-8 per 4. kvartal 2005, viste at 20 prosent (om lag 2100 personer) arbeidet innenfor «forretningmessig tjenesteyting», som inkluderer bemanningstjenester. De aller fleste av disse jobber antakelig som innleid arbeidskraft (Friberg 2006).

Utviklingen i antallet personer fra EU-8 som arbeider som selvstendig næringsdrivende i Norge, er heller ikke enkel å kartlegge. Særlig innenfor byggenæringen blir det hevdet at enkelte oppdrags-/arbeidsgivere i stedet for å ansette eller leie inn arbeidstakere (blant annet for å omgå allmenngjorte tariffavtaler), hyrer inn arbeidskraft i form av selvstendig næringsdrivende, som dermed driver næringsvirksomhet «for egen regning og risiko».²⁶ Dette er foreløpig svakt dokumentert, og det er også vanskelig å anslå hvor mange enkeltpersoner som faktisk opererer som selvstendig

²⁶ Se Ødegård (2005) for en diskusjon om forskjellene på en arbeidstaker og en selvstendig næringsdrivende.

næringsdrivende. Bedriftene/personene som tilbyr sin arbeidskraft på denne måten, skal i prinsippet være registrert i merverdiavgiftsregisteret, og oppdragsgiver skal rapportere oppdragstaker til SFU, men også her antar myndighetene at det skjer en betydelig underrapportering.²⁷

Personer som er her lenger enn tre måneder for «å yte tjenester eller drive ervervsvirksomhet i riket», må søke Utlendingsdirektoratet (UDI) om tillatelse, og det må legges fram opplysninger om arten og varigheten av tjenesteytelsen. Så langt har UDI mottatt et beskjedent antall slike søknader fra personer fra de nye medlemslandene, riktignok med en sterk økning siste år. I perioden januar–juli 2006 ble det gitt 1092 tillatelser med formål tjenesteyting, mot 152 i samme periode i 2005. Utviklingen er mer beskjeden når gjelder ervervstillatelser; januar–juli 2006 ble det innvilget 165 ervervstillatelser, mot 118 i samme periode i 2005.

På tross av at det mangler god statistikk over omfanget av tjenstemobilitet i ulike former fra de nye EØS-landene til Norge, peker det som finnes av registerdata mot en sterk økning. Som vi skal se i det følgende, forsterkes dette bildet kraftig når vi ser på norske virksomheters bruk av tjenestearbeidskraft.

Virksomhetenes bruk av tjenestearbeidskraft

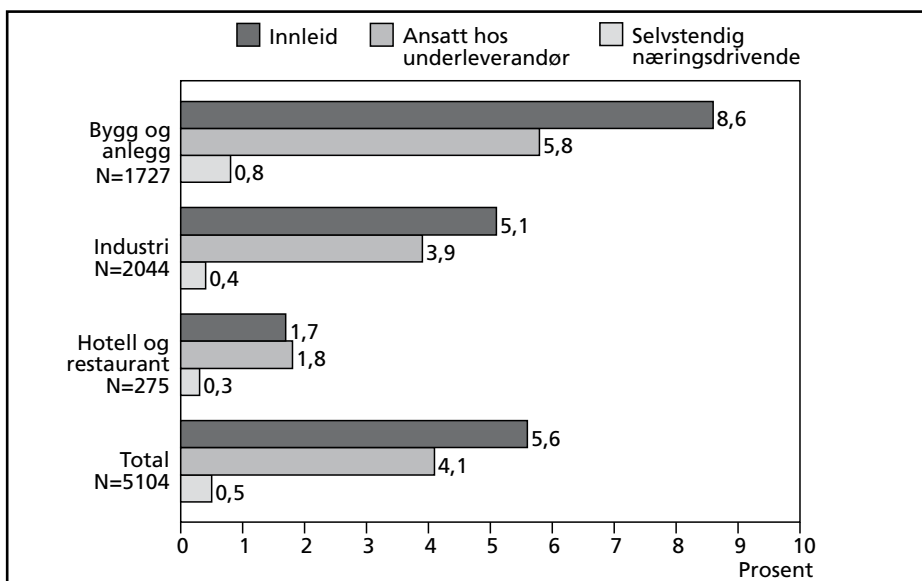
Norske bedrifters bruk av arbeidskraft gjennom tjenestekjøp er ikke et nytt fenomen i forbindelse med EU-utvidelsen. Fleksibilisering av arbeidskraften, både i form av outsourcing til underleverandører, underentrepriser og innleie av arbeidskraft har lenge vært brukt for å håndtere topper, så vel som mer eller mindre ordinær drift. Variasjonene mellom bransjer når det gjelder bruk av atypiske tilknytningsformer, har vært store, og dette gjenspeiles i bruken av ulike former for østeuropeisk arbeidskraft. Generelt er det en økende tendens til å sette ut oppgaver som ikke er en del av bedriftens kjerneproduksjon, og i bygg- og anleggsnæringen har andelen egenproduksjon blitt stadig mindre blant de største entreprenørselskapene (Andersen 2004). I deler av industrien er det normalt å bruke innleid arbeidskraft for å ta topper. Resultatene fra Fafos bedriftsundersøkelse 2006 må derfor ses i sammenheng med hva som er de vanlige arbeidskraftstrategiene i de ulike bransjene. Et sentralt spørsmål er om østutvidelsen har ført til vridninger i bedriftenes strategier, mot mer bruk av løsere ansettelsesforhold, underentrepriser og innleie av billig arbeidskraft.

²⁷ Se for eksempel Aftenposten, 14.08.06: <http://forbruker.no/jobbogstudier/jobb/article1420458.ece> og Magasinett/VG, 25.08.06: <http://www.frifagbevegelse.no/magasinet/article2256025.ece>.

I kapittel 2 framgår det at bruk av østeuropeisk arbeidskraft er mest vanlig i bygg- og anlegg, fulgt av industri og hotell- og restaurant.²⁸ Det samme bildet gjelder bruk av tjenestearbeidskraft. Nærmere 13 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen brukte eller hadde brukt (siste år) arbeidskraft i form av underentrepriser, innleie og selvstendig næringsdrivende, og de fleste (10 prosent) brukte kun tjenester og ikke individuelt ansatte. 3 prosent brukte både tjenester og individuelle ansettelser. Blant industribedriftene brukte 9 prosent tjenester, (7 prosent kun tjenester og 2 prosent både tjenester og individuelle ansettelser). I hotell- og restaurantnæringen var det lite bruk av tjenester, bare litt over 3 prosent av bedriftene var «tjenestebukere» og bare drøyt 1 prosent i reingjøring. Figur 3.8 viser hvor stor andel av bedriftene i de ulike bransjene som oppga å ha brukt ulike typer tjenestearbeidskraft fra de nye medlemslandene.

En undersøkelse blant tillitsvalgte i byggebransjen og verkstedindustrien i 2003 viste at 22 prosent av de tillitsvalgte trodde at bedriften ville rekruttere arbeidskraft østfra etter EU-utvidelsen. Innenfor bygg regnet man med at innleie ble det vanligste,

Figur 3.8 Andel virksomheter som brukte eller har brukt arbeidskraft fra EU-8 i form av ulike typer tjenester, etter bransje (flere svar mulig per bedrift). Prosent (N = 5104)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

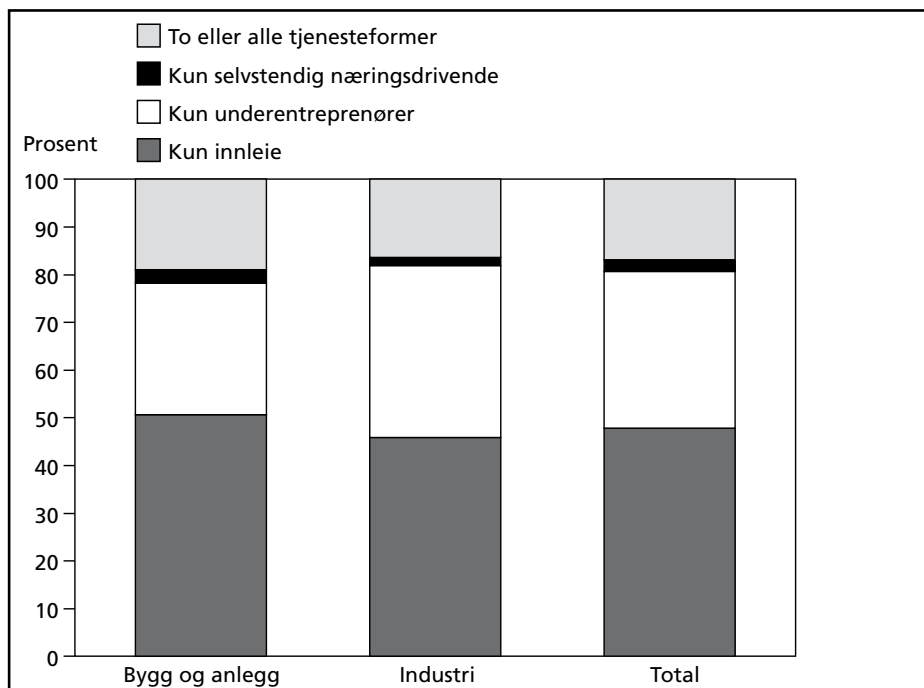
²⁸ Landbruksvirksomhet er vel og merke ikke med i denne undersøkelsen.

mens tillitsvalgte i verkstedindustrien trodde at bruk av underentreprenører ville være dominerende (Dølvik m.fl. 2005).

Bedriftsundersøkelsen våren 2006 viser at innleie var det vanligste – fem prosent av bedriftene i industrien hadde leid inn arbeidskraft fra EU-8 det siste året, og nesten ni prosent av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen. Vi vet ikke om disse var innleid fra bemanningsselskaper fra utlandet eller i Norge, og dermed var omfattet av overgangsordningene. Vi antar imidlertid at en vesentlig del av de innleide kom fra firma i hjemlandet.

Som en klar nummer to har vi bruk av utstasjonerte fra underentreprenører, mellom fire og seks prosent av bedriftene i industri og bygg- og anlegg oppga dette. Innenfor hotell- og restaurant var bruken av tjenestearbeidskraft mindre, mens innleie og bruk av underentreprenører var omtrent like vanlig. I alle bransjene var det svært få som oppga at de hyrer inn arbeidskraft i form av enmannsbedrifter, kun mellom 0,3 og 0,8 prosent. Vi ser ikke bort ifra at det kan være en viss underrapportering av selvstendig næringsdrivende som i realiteten ble innleid som arbeidskraft. Grensedragningen mellom

Figur 3.9 Virksomheter som brukte eller har brukt tjenestearbeidskraft fra EU-8, etter type tjenester, i bygg- og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N = 445)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

lønsarbeid og næringsvirksomhet kan være vanskelig, men ifølge Skatteetaten²⁹ er det vanligvis snakk om lønsarbeid dersom personen stiller sin egen arbeidskraft til rådighet og underordner seg oppdragsgiverens administrative og faglige kontroll av arbeidet. Videre tyder det på at det er lønsarbeid dersom oppdragsgiveren stiller til rådighet redskap og materialer, samt bærer risikoen for arbeidsresultatet. Informanter i bygg- og anleggsnæringen har pekt på at det i kjølvannet av allmenngjøringsvedtaket innenfor byggfagene er blitt vanligere å leie inn enmannsbedrifter. Selvstendig næringsdrivende omfattes ikke av allmenngjøring, og dermed omgår bedriftene lovpålagte minstelønnskrav.

En nærmere analyse av tjenestebruken viser at om lag halvparten av virksomhetene som kjøpte tjenester, har brukt *kun* innleid arbeidskraft, mens cirka en tredjedel brukte *kun* underentreprenører. Bare tre prosent av tjenestebrukerne oppga at de *kun* hyrte inn selvstendig næringsdrivende, mens 17 prosent oppga at de kombinerer bruk av ulike former for tjenesteyting.

Disse funnene viser at «tjenestebruk» ikke er én strategi, men handler om ulike typer arbeidskraftstrategier og arbeidskraftsbehov hos bedriftene. En noe større andel av bedriftene innenfor bygg- og anleggsnæringen bruker kun innleie enn i industrien, som til gjengjeld noe oftere bare bruker ansatte hos underentreprenører. Bedriftenes størrelse ser ikke ut til å ha avgjørende betydning for om de satser på underentrepriser eller innleie.

3.3 Antallet arbeidstakere fra de nye EU-landene i bedriftene

Hvor stor andel av den totale arbeidsstyrken i Norge utgjør arbeidstakere fra de nye EU-landene? Det er det umiddelbart ikke så enkelt å svare på. UDI sin statistikk over innvilgete oppholdstillatelser, som vi har presentert tidligere i dette kapitlet, gir en rimelig god oversikt over hvor mange individuelle arbeidsinnvandrere som kommer til Norge i henhold til overgangsordningene. Arbeidsmobilitet i form av tjenestekjøp er det derimot langt vanskeligere å anslå omfanget av. Fafos bedriftsundersøkelse gir først og fremst informasjon om antall bedrifter som benytter arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenestekjøp, og er således i utgangspunktet ikke egnet til å si noe om hvor mange personer dette gjaldt.

²⁹ Se Skatteetatens brosjyre (2003): "Lønnstaker eller næringsdrivende?": <http://www.skatteetaten.no/Templates/AlleKapitlerUtskrift.aspx?id=7260&epslanguage=NO&printmode=true>

I vår undersøkelse var det 409 bedrifter som benyttet seg av individuelt ansatte arbeidsinnvandrere fra EU-8 og 445 bedrifter som benyttet arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenesteytelser, enten som innleid arbeidskraft, ansatte hos underentreprenører eller som selvstendig næringsdrivende med enkeltmannsfirma. Det var 101 bedrifter som benyttet både individuelle arbeidsinnvandrere og tjenestevandrere. Alle disse ble spurt om hvor mange personer dette gjaldt. Ved å sammenlikne svarene de gav, kan vi få en indikasjon på hvordan antallet utstasjonerte står i forhold til antallet individuelle arbeidsinnvandrere. Her minner vi om at respondentene ikke alltid hadde nøyaktig oversikt over hvor mange personer som til enhver tid jobbet for dem, og svarene er derfor gitt i omtrentlige kategorier. Denne usikkerheten var enda større for utstasjonerte

Tabell 3.2 Antall bedrifter som benytter ulike former for arbeidskraft fra EU-8 fordelt etter antall personer de sysselsetter. Absolutte tall

Antall bedrifter som benytter ulike typer arbeidskraft				
Antall sysselsatte personer fra EU-8	Ansatte arbeidstakere	Selvstendig næringsdrivende	Innleide arbeidstakere	Ansatt hos underentreprenører
Under 10	303	9	122	126
10-25	37	1	34	46
26-50	14	1	7	10
51+	3		4	12
Ikke sikker				21
Totalt	357	11	167	215

Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

arbeidere – særlig ansatte hos underentreprenører – enn for individuelt ansatte i virksomheten. Det var for eksempel 21 bedrifter som brukte ansatte hos underentreprenører, men som ikke visste hvor mange det var snakk om. Dessuten kan en del innleide arbeidstakerne være ansatt i norske bemanningsbyråer og dermed være registrert som individuelle arbeidsinnvandrere i statistikken til UDI. Likevel får vi et inntrykk av hvordan bruken av ansettelse står i forhold til bruk av innleid arbeidskraft, ansatte hos underentreprenører og enmannsbedrifter.

For de aller fleste av de som brukte arbeidskraft fra EU-8 – enten som ansatte eller som utstasjonerte – var det snakk om under ti personer. Det var 303 bedrifter som oppga at de hadde mellom én og ni ansatte arbeidsinnvandrere fra EU-8. Ni bedrifter oppga at de hadde mellom én og ni selvstendig næringsdrivende fra EU-8 på oppdrag i virksomheten, 122 oppga at de hadde mellom én og ni innleide arbeidstakere fra

EU-8, mens 126 bedrifter oppga at de hadde mellom én og ni arbeidere ansatt hos underentreprenører som jobbet som utstasjonert arbeidskraft i virksomheten.

Blant «småforbrukerne» – bedrifter som hadde mindre enn ti personer fra de nye EU-landene på jobb hos seg – var altså individuelle ansettelser den viktigste tilknytningsformen og ble brukt av flere bedrifter enn de ulike formene for bruk av tjeneste-arbeidskraft til sammen, selv om innleie og bortsetting av arbeid til underentreprenører også var viktige strategier. Når vi så på dem som benyttet arbeidskraft fra EU-8 i en større skala, var bildet litt annerledes. Blant de som hadde mer enn ti personer fra EU-8 på jobb i virksomheten, var bortsetting av arbeid til underentreprenører mer vanlig enn ansettelser. Mens 54 bedrifter oppga at de hadde mer enn ti individuelt ansatte arbeidsinnvandrere, var det hele 68 bedrifter som hadde mer enn ti utstasjonerte arbeidstakere ansatt hos underentreprenører hos seg, 45 bedrifter hadde mer enn ti innleide arbeidstakere fra EU-8, mens 2 bedrifter hadde mer enn ti selvstendig næringsdrivende på oppdrag for bedriften. Av disse var det noen få som skilte seg ut som «storforbrukere» av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU. Tre bedrifter oppga at de hadde mer enn 50 individuelt ansatte arbeidstakere fra EU-8, fire bedrifter oppga at de hadde mer enn 50 innleide arbeidstakere fra EU-8, mens 12 bedrifter oppga at de hadde mer enn 50 ansatte hos underentreprenører på oppdrag hos seg. Av disse var det seks som hadde mer enn 100. Det var særlig bedrifter innen bygg- og anlegg og i industrien som sysselsatte et stort antall arbeidstakere fra EU-8. Blant de aller største brukerne fant vi flest industribedrifter, noe som ikke er overraskende ettersom disse også er de største bedriftene.

Vi vil være meget forsiktige med å estimere antall på individnivå basert på data på virksomhetsnivå, men det er ingen tvil om at det er langt flere personer fra EU-8 som jobber i norsk industri og byggebransje på tjenesteoppdrag, enn det er individuelt ansatte arbeidsinnvandrere. For det første er det flere bedrifter som bruker denne typen arbeidskraft. For det andre – og dette har større betydning – utstasjonerte arbeidstakere benyttes i mye større antall per bedrift enn individuelle arbeidsinnvandrere. Vi har tidligere i dette kapitlet anslått at individuelle arbeidsinnvandrere i 2006 vil utgjøre ca. 2 prosent av alle sysselsatte i Norge. Dersom vi i tillegg regner med arbeidstakere på tjenesteoppdrag og at bygg- og anleggsnæringen og industrien står for over halvparten individuelt ansatte arbeidsinnvandrere i henhold til SSB, må vi regne med at arbeidskraft fra EU-8 utgjør mer enn 3 prosent i 2006.

Norske virksomheter som spesialiserer seg på utenlandske arbeidere – en ny arbeidskraftstrategi?

Fafos undersøkelse viste at enkelte bedrifter benyttet et stort antall østeuropeiske arbeidstakere, enten i form av ansettelser, innleie eller utstasjonering. Hvis man ser nærmere på disse virksomhetene, kan man se konturene av en ny arbeidskraftstrategi i

enkelte norsketablerte bedrifter. Det var 17 virksomheter i utvalget som hadde mer enn 50 arbeidstakere i én av disse kategoriene. Flere av disse oppga at de selv hadde mindre enn 50 ansatte. Ved å gå nærmere inn i tallmaterialet, også for de mindre bedriftene, viste det seg for eksempel at det var i underkant av femti bedrifter der arbeidskraft fra EU-8 utgjorde over halvparten av arbeidsstokken – enten ansatte arbeidsinnvandrere, innleide arbeidstakere eller arbeidstakere som var ansatt hos underentreprenører.³⁰ Disse skiller seg ikke nevneverdig fra de øvrige bedriftene når det gjelder medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon eller tariffavtaledekning for bedriftens ansatte.

For de fleste virksomheter som benyttet utenlandsk arbeidskraft, var denne arbeidskraften et fast tillegg til den øvrige arbeidsstyrken, eller den ble brukt som en fleksibel arbeidskraftreserve i perioder med høy belastning. Her kan det imidlertid synes som om enkelte virksomheter i hovedsak baserer seg på utenlandsk arbeidskraft. Dette er i så fall en ny arbeidskraftstrategi for norske virksomheter, som kan ha implikasjoner for lønn og arbeidsvilkår, samt reguleringen av disse. De fleste som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere vil også etter at overgangsordningene oppheves, være forpliktet til å betale norske lønninger til utenlandske arbeidstakere, fordi de er bundet av diskrimineringslovens forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Virksomhetene er altså forpliktet til å gi samme lønn til sine utenlandske ansatte som til de norske hvis de har samme type kompetanse og ansiennitet. Hvis en bedrift derimot fyller visse typer stillinger kun med utenlandske arbeidstakere og eventuelt andre som er villige til å jobbe for lave lønninger, så kan disse fritt lønnes etter avtale når overgangsordningene i løpet av de neste årene blir avvirket.

³⁰ Dette anslaget er ikke helt presist, ettersom informasjonen om antall ansatte er fordelt på grupperte kategorier.

4 Bedriftenes bruk av østeuropeisk arbeidskraft: motiver og virkninger

To år etter utvidelsen har Norge mottatt langt mer arbeidskraft fra de nye medlemslandene enn de andre nordiske landene til sammen og langt flere enn de fleste spådde. Prognosene før utvidelsen tok stort sett utgangspunkt i forventet individuell innvandring, men som vi har sett, utgjør tjenestevandringen en betydelig del av det samlede bildet. Til sammen vil et rimelig anslag for arbeids- og tjenestevandringens størrelse i 2006 tilsvare over tre prosent av den norske arbeidsstyrken (Dølvik og Eldring 2006). En vesentlig årsak til denne utviklingen er selvsagt den sterke etterspørselen etter arbeidskraft i flere yrker og bransjer. Den norske økonomien er inne i en høykonjunktur, og det er knapphet på arbeidskraft. I dette kapitlet skal vi se nærmere på de bedriftene som har valgt å bruke østeuropeisk arbeidskraft, belyse drivkreftene bak de ulike arbeidskraftstrategiene – og mulige konsekvenser av disse.

4.1 Ulike motiver – ulike tilpasninger?

Bedriftene som deltok i undersøkelsen, ble bedt om å svare på hva som er deres viktigste og nest viktigste motiv for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. De fikk disse svaralternativene (men kunne også oppgi andre motiver):

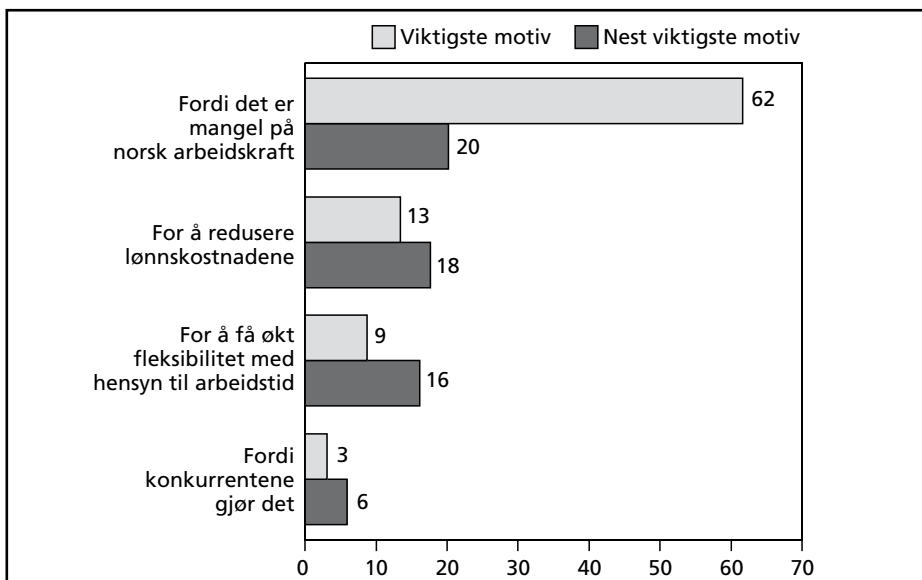
- Fordi det er mangel på arbeidskraft
- For å redusere lønnskostnadene
- Fordi konkurrentene gjør det
- For å få økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid
- Andre grunner/vet ikke

Flertallet – 62 prosent – oppga at det viktigste motivet var mangel på norsk arbeidskraft. Dette rimer godt med kunnskapen om at det er et stort behov for arbeidskraft innen mange bransjer, ikke minst i byggenæringen og deler av industrien (St.meld. nr. 1 2006–2007). Denne begrunnelsen er også den minst kontroversielle, noe som kan

tenkes å påvirke svarfordelingen. 38 prosent svarte likevel *ikke* at mangel på arbeidskraft er det viktigste motivet, men derimot reduserte lønnskostnader (13 prosent), økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid (9 prosent), eller fordi konkurrentene gjør det (3 prosent). 10 prosent oppga «andre begrunnelser», blant disse er det særlig behovet for kompetanse som framheves: «meget dyktige, flinke, til å stole på», i tillegg til tilfeldigheter: «ikke bevisst valg, underentreprenøren hadde polakker i sin stab».

Spørsmålet om det *nest viktigste* motivet for å bruke arbeidskraft fra de nye medlemslandene var tydeligvis vanskeligere å svare på. Nesten en tredjedel (30 prosent) svarte «vet ikke». 18 prosent svarte at det nest viktigste motivet var å redusere lønnskostnader, mens 16 prosent oppga økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Ser vi på svarene i sammenheng, oppga altså 82 prosent at mangel på norsk arbeidskraft var det viktigste eller nest viktigste motivet. 31 prosent sa at reduserte lønnskostnader var viktigst eller nest viktigst. Dette bekrefter at østutvidelsen har gitt bedriftene tilgang på billigere arbeidskraft, selv om overgangsreglene og allmenngjøring av tariffavtaler setter visse grenser. 25 prosent svarte at økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid var det viktigste eller nest viktigste motivet for å bruke østeuropeisk arbeidskraft. Det kan dreie seg om fleksibilitet både med hensyn til å jobbe mer og mindre etter bedriftens behov, og dermed redusere arbeidskraftskostnader. Sammenlagt oppga altså over halvparten av bedriftene begrunnelser som har med reduksjon av arbeidskraftkostnadene å gjøre.

Figur 4.1 Bedriftenes viktigste og nest viktigste motiv for å bruke østeuropeisk arbeidskraft. Prosent (N = 770)



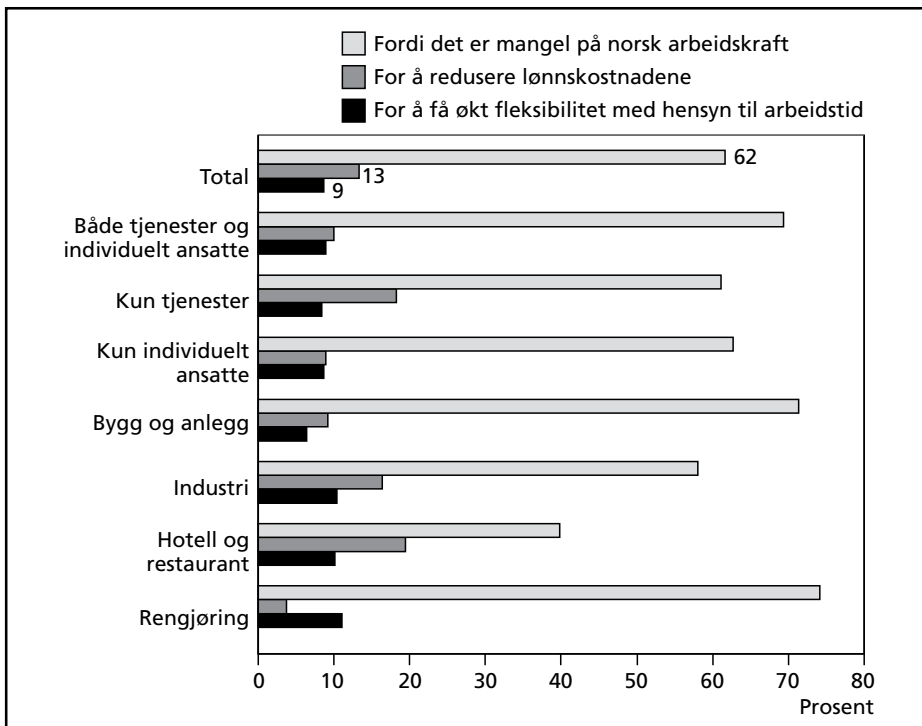
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 4.2 viser bedriftenes viktigste motiv, etter hva slags type østeuropeisk arbeidskraft de bruker, og etter bransje.

Figuren viser en del interessante forskjeller mellom gruppene. Når det gjelder behovet for arbeidskraft som viktigste motivasjon, var det store variasjoner mellom bransjene. I bygg- og anlegg og reingjøring oppga over 70 prosent arbeidskraftsmangel som hovedbegrunnelse, mens dette bare gjaldt 40 prosent av bedriftene i hotell- og restaurant og 58 prosent i industrien. Men også i disse bransjene var dette den hyppigst oppgitte begrunnelsen. Både blant bedriftene som bare brukte tjenestearbeidskraft, og de som bare brukte individuelt ansatte, var mangel på arbeidskraft det klart viktigste motivet.

Motivet «reduerte lønnskostnader» slår til gjengjeld sterkere inn i industri og hotell- og restaurant med henholdsvis 19 og 16 prosent av bedriftene som oppga dette som viktigste motiv. Ni prosent av bygg- og anleggsbedriftene og bare fire prosent av reingjøringsbedriftene hadde dette som det viktigste motiv. Dobbelt så mange av

Figur 4.2 Bedriftenes viktigste motiv for å bruke østeuropeisk arbeidskraft, etter type arbeidskraft og etter bransje. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

tjenestebrukerne (18 prosent) som brukerne av individuell arbeidskraft (9 prosent) sa at reduserte lønnskostnader var viktigst. Blant de som kun brukte østeuropeisk arbeidskraft via underentreprenører, var reduserte lønnskostnader enda viktigere (24 prosent).³¹

Det var få, uansett kategori, som oppga hva konkurrentene gjør, som viktigste motiv. Indirekte vil nok likevel konkurrentenes tilpasninger i et tøft marked ha betydning (jf. kapittel 2).

To kritiske spørsmål til bedriftenes arbeidskraftsstrategier vil for det første være om bruken av østeuropeere fortrenger norske arbeidstakere, og for det andre om bruken av tjenestearbidskraft fortrenger ordinære ansettelsesforhold (av både nordmenn og utlendinger). Rekruttering av østeuropeere fordi det er «mangel på norsk arbeidskraft», vil av de aller fleste bli oppfattet som legitimt og som en positiv måte å håndtere et problem på. I slike tilfeller er bruken av østeuropeisk arbeidskraft neppe noen trussel mot norske arbeidsplasser, snarere tvert imot. Det kan allikevel bli oppfattet som problematisk dersom denne ekstra arbeidskraften i stor grad blir hentet inn i form av tjenestekjøp, ofte til langt lavere kostnader.

Når det gjelder «reduksjon av lønnskostnader» som hovedmotiv, vekker nok dette helt andre reaksjoner, særlig på arbeidstakersiden. Frykten for lavlønnskonkurranse og lønnsdumping – og tallrike eksempler på at det forekommer – har preget arbeidslivsdebatten i Norge de siste to årene. Lønn og arbeidstid er viktige konkurransefaktorer. Både arbeidstakersiden og deler av arbeidsgiversiden er på vakt mot en utvikling som kan gi en uheldig konkurransevridding mellom bedrifter og sette press på det som regnes som akseptable nasjonale standarder. Det hersker uenighet om hvor grensen går, hva som er akseptable lønnsvilkår, og hvordan dette skal reguleres, ikke bare mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, men også internt hos partene.

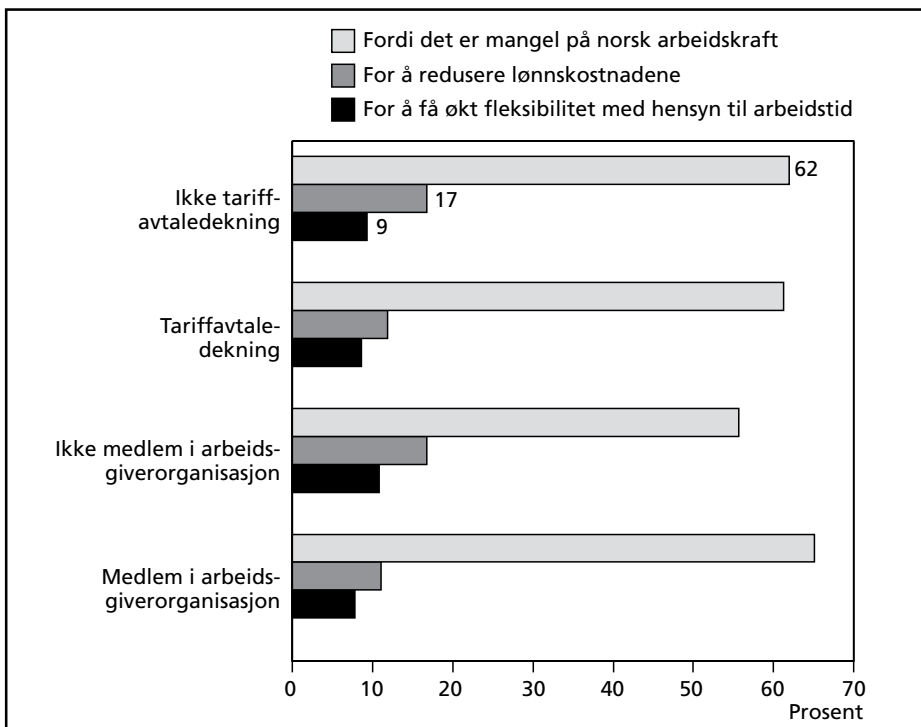
I dette perspektivet er det interessant å se om arbeidsgiverorganisering og tariffavtaledekning i bedriften påvirker motivene for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Mellom 60 og 69 prosent av bedriftene oppga at de er med i en arbeidsgiverorganisasjon, noe som er høyere enn gjennomsnittet i Norge (Stokke m.fl. 2003). Hovedtyngden (mellom 69 og 74 prosent) oppga at bedriftens ansatte var omfattet av tariffavtale. Dette gir en tariffavtaledekning over gjennomsnittet i Norge (som er mellom 54 og 68 prosent i de aktuelle bransjene (reingjøring ikke tatt med) (Nergaard og Stokke 2006). Forklaringen er antakelig at undersøkelsen omfattet bedrifter med mer enn ti ansatte, og at andelen arbeidstakere med tariffavtaledekning stiger med bedriftenes størrelse. I figuren nedenfor ser vi på motivene for bruk av østeuropeisk arbeidskraft i forhold til om bedriftene er organisert, og om de ansatte er dekket av tariffavtale.

³¹ Gruppen som brukte selvstendig næringsdrivende, er så liten at vi skal være forsiktige med konklusjonene, men om lag en fjerdedel av disse oppga reduserte lønnskostnader som viktigste motiv.

Alle grupper oppga mangel på norsk arbeidskraft som det viktigste motivet, men vi ser et visst utslag av medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon. De som var medlemmer, ga oftere denne begrunnelsen enn de som ikke er medlemmer. 17 prosent av ikke-medlemmene oppga reduserte lønnskostnader som hovedgrunn, mot 11 prosent av medlemmene. Vi finner et tilsvarende utslag når det gjelder tariffavtaledekning: 17 prosent av bedriftene som ikke hadde tariffavtale, oppga lønnskostnader som viktigste motiv, mot 12 prosent av de som har avtaledekning.

I lys av at behovet for arbeidskraft var den viktigste grunnen for å rekruttere østeuropeisk, er det et nærliggende å spørre i hvilken grad de østeuropeiske arbeidstakerne blir en del av bedriftens ordinære drift, og hvilken funksjon arbeidskraftimporten har. Dette sier noe om bedriftenes tilpasning både per i dag og på sikt. Selv om omfanget av bruk av østeuropeisk arbeidskraft er konjunkturavhengig, kan det tenkes at en del bedrifter fortsatt vil bruke denne arbeidskraften også i et mindre opphetet arbeidsmarked. Figur 4.4 viser at samlet sett oppga 30 prosent av bedriftene at denne arbeids-

Figur 4.3 Bedriftenes viktigste motiv for å bruke østeuropeisk arbeidskraft, etter om de er medlem i arbeidsgiverorganisasjon, og om de ansatte er dekket av tariffavtale. Prosent (N = 770)

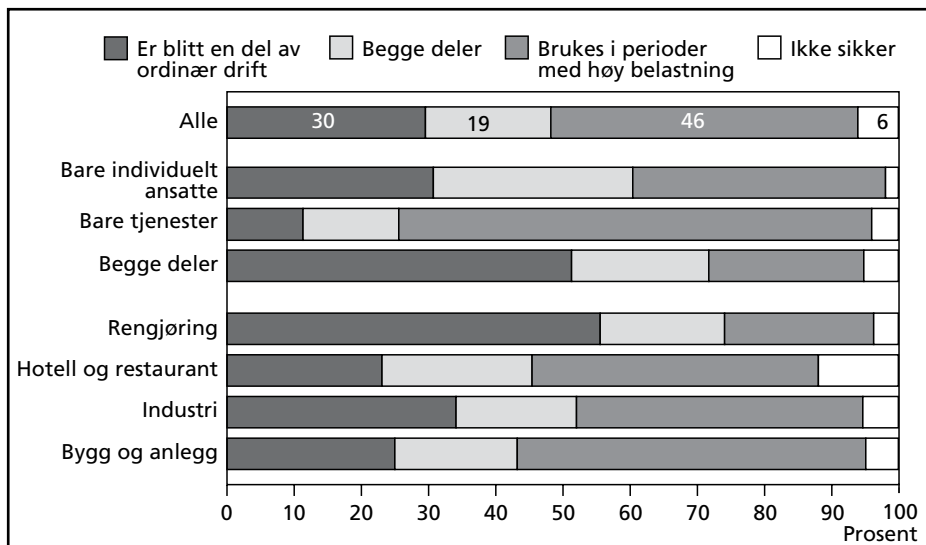


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

kraften var blitt en del av den ordinære driften, mens 46 prosent sa at de benytter seg av østeuropeere i perioder med høy belastning – altså for å ta topper. 19 prosent rapporterte at den østeuropeiske arbeidskraften både har blitt en del av ordinær drift og brukes for å ta topper – dette kan være en kategori som på sikt kan tenkes å bevege seg mot mer «ordinær drift». Her er det grunn til å tro at det er store forskjeller etter hva slags tilknytning arbeidstakerne har, noe som også kommer klart fram i figur 4.4

Halvparten av bedriftene som kun hadde ansatt individuelle arbeidstakere fra EU-8, oppga at disse hadde blitt en del av den ordinære driften, mot 11 prosent av de som brukte tjenestearbeidskraft. Det å ansette individuelt betyr ikke nødvendigvis en permanent bruk eller tilknytning, noe også den store andelen av kortvarige arbeidstilatelser tyder på (se kapittel 3). Selv om én av to bedrifter som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere, oppfatter dette som en del av den ordinære driften, innebærer ikke det nødvendigvis at det er de samme personene som vil være ansatt over tid. Det er store forskjeller fra bransje til bransje i disse vurderingene, noe som i stor grad gjenspeiler at bransjene i ulik grad benytter seg av tjenestearbeidskraft. 34 prosent av industribedriftene, mot 25 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsvirksomheten, oppga at den østeuropeiske arbeidskraften var blitt en del av ordinær drift. Om lag hver femte bedrift brukte arbeidskraft fra EU-8 *både* for å ta topper *og* som en del av ordinær drift, med andre ord utelukker ikke den ene formen for arbeidskraftbruk den andre.

Figur 4.4 Bedriftenes vurderinger av om arbeidskraften fra EU-8 er blitt en del av bedriftens ordinære drift, etter type arbeidskraft, og etter bransje. Prosent (N = 770)

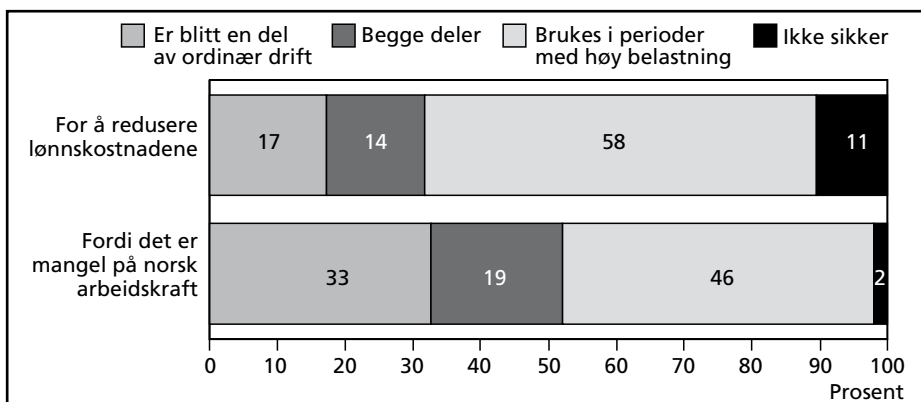


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Ett nærliggende spørsmål er hvilken betydning motivet for å hyre inn arbeidskraft fra de nye medlemslandene har for hva slags rolle de faktisk får i bedriften. I figur 4.5 ser vi på de bedriftene som oppga behovet for arbeidskraft og reduserte lønnskostnader som hovedmotiv.

Her ser vi store forskjeller etter hva slags hovedmotiv bedriftene har hatt for rekrutteringen av arbeidskraften. Blant de som oppga «*reduserte lønnskostnader*» som viktigste motiv, svarte bare 17 prosent at den østeuropeiske arbeidskraften har blitt en del av ordinær drift, mens dette gjaldt en dobbelt så høy andel (33 prosent) blant bedriftene som hadde arbeidskraftmangel som hovedmotiv. Samtidig oppga mellom 46 og 58 prosent i begge grupper at arbeidskraften bare brukes i perioder med høy belastning. Forskjellen i svarene kan skyldes flere forhold; én mulig forklaring er at det å ha reduserte lønnskostnader som hovedmotiv kan henge sammen med en mer presset konkurransesituasjon og et mer kortsiktig perspektiv på utviklingen av virksomheten.

Figur 4.5 Bedriftenes vurderinger av om arbeidskraften fra EU-8 har blitt en del ordinær drift, etter hovedmotiv for å bruke slik arbeidskraft. Prosent (N = 582)



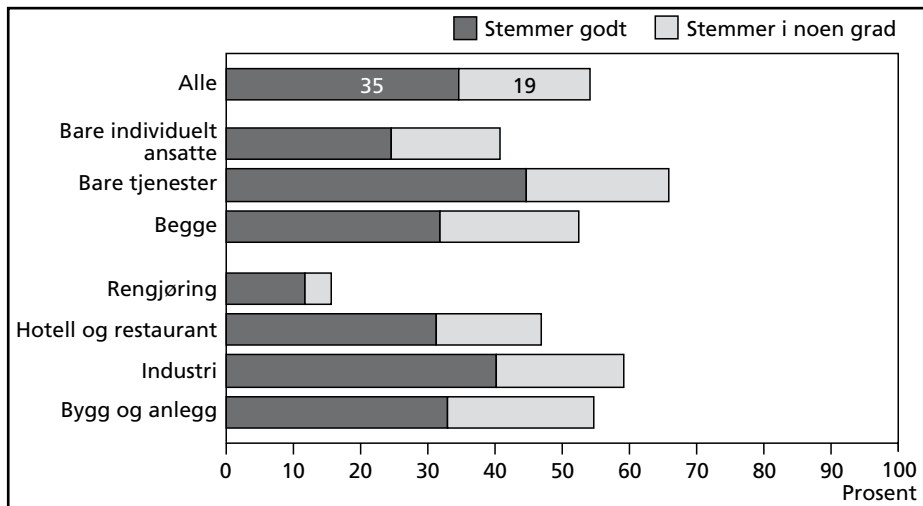
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

4.2 Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår

Lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere fra de nye EU-landene har blitt et brennbart tema i diskusjonene om den nye arbeidsinnvandringen. Den norske overgangsordningen stiller som nevnt krav om norsk lønn og heltidsarbeid til arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene (se kapittel 3). Når det gjelder tjenstemobiliteten – som ikke er omfattet av overgangsordninger – er allmenngjøring av tariffavtaler det mest aktuelle verktøyet for å hindre lønnsdumping. Det er etter hvert etablert en viss enighet mellom partene i arbeidslivet om at det norske lønnsnivået bør ligge til grunn for utenlandske arbeidstakere som arbeider i Norge, men det er fortsatt uenighet om hvordan norsk lønn skal defineres og realiseres. Utsikter til reduserte lønnskostnader er som vi har sett, et viktig motiv for mange av virksomhetene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft.

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvorvidt bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene faktisk har ført til reduserte lønnskostnader for bedriftene, hvilket ansvar norske oppdragsbedrifter tar for lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører, og hvilke konsekvenser allmenngjøringsvedtakene har fått for norske virksomheter som benytter utenlandsk arbeidskraft.

Figur 4.6 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte lønnskostnader». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og type arbeidskraft. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

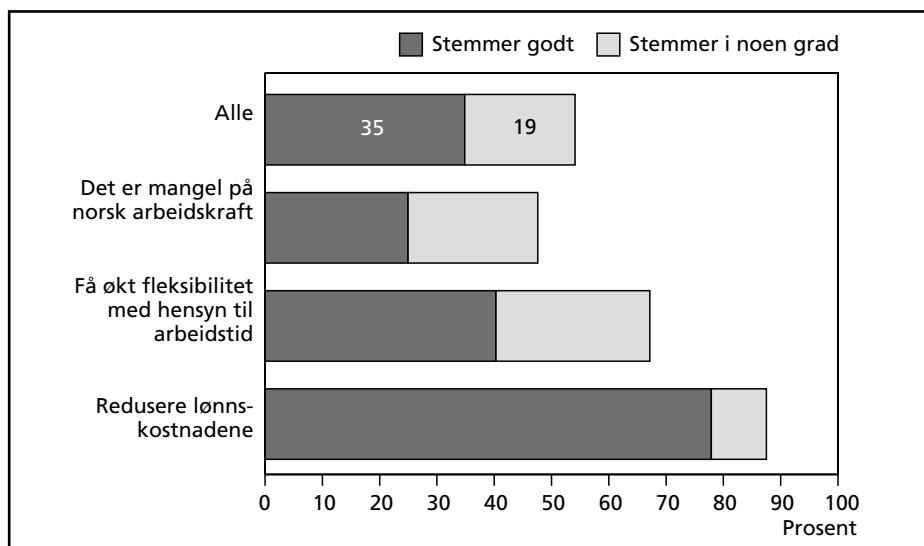
Reduserte lønnskostnader og økt fleksibilitet for virksomhetene

Selv om utsiktene til billig arbeidskraft er et eksplisitt motiv blant noen bedrifter for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft, er det likevel et spørsmål om bruken faktisk har gitt reduserte kostnader. Totalt mente over halvparten av bedriftene at påstanden om at bruk av arbeidskraft fra EU-8 gir reduserte lønnskostnader stemte godt eller i noen grad, uavhengig av om det var det primære motivet for rekrutteringen.

Som vist tidligere oppga 13 prosent (104 bedrifter) at reduserte lønnskostnader var det viktigste motivet for å bruke arbeidskraft østfra. Nesten 80 prosent av disse bedriftene svarte at det stemmer godt at arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte kostnader, hvilket tyder på at forventningene om billigere arbeidskraft i stor grad har slått til. Også blant bedriftene som oppga andre hovedmotiver, gir en betydelig andel tilslutning til utsagnet om reduserte lønnskostnader.

På grunn av ulikheter i regelverket (se kapittel 3) kunne man her vente å finne store forskjeller mellom virksomhetene i forhold til i hvilken grad de er enige i at bruken av utenlandsk arbeidskraft har ført til reduserte lønnskostnader. Overgangsreglene for individuelle arbeidsinnvandrere slår fast at østeuropeiske arbeidstakere skal ha den lønna som er vanlig blant norske arbeidstakere i samme jobb, og til nå har myndighetene antatt at disse reglene i hovedsak har blitt overholdt (St.meld. nr. 9 (2005–2006)). Likevel oppga over 40 prosent av de som kun benytter individuelt ansatte arbeidsinnvandrere,

Figur 4.7 Andelen som mente at påstanden: «Arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte lønnskostnader», stemmer godt eller stemmer i noen grad, etter hovedmotiv for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Prosent (N = 770)

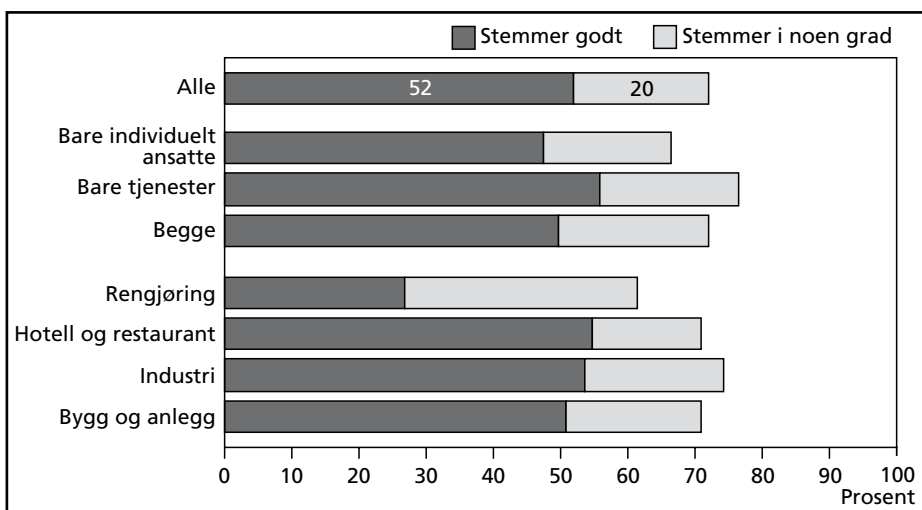


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

at det stemmer godt eller i noen grad at det har gitt reduserte lønnskostnader. Dette er i strid med hva overgangsreglene skulle tilsi, og kan bety at regelverket brytes oftere enn tidligere antatt. Tatt i betraktning av at Arbeidstilsynet melder at de så langt i liten grad har kunnet overvåke individuelle arbeidsinnvandreres lønsvilkår, er dette ikke så overraskende. Samtidig vil overgangsreglene få mindre nedslagsfelt etter hvert som flere individuelle arbeidsinnvandrere har hatt opphold i mer enn tolv måneder og dermed ikke lenger er omfattet av ordningen. Av det totale antallet oppholdstillatelser til borgere fra de nye medlemslandene, hadde andelen som hadde hatt opphold i mer enn tolv måneder, steget fra under to prosent i mars 2005 til om lag ti prosent i mars 2006. Denne gruppa kan ventes å øke i perioden framover. Ikke uventet er det likevel de som kun benytter seg av utstasjonert arbeidskraft, som i størst grad er enige i påstanden om reduserte lønnskostnader (det er som tidligere beskrevet ingen slike landsdekkende krav for utstasjonert arbeidskraft, med unntak for byggfagene i enkelte deler av landet). Blant brukerne av tjenestearbeidskraft fra øst er det om lag 65 prosent som sier at det stemmer godt eller i noen grad at bruken har gitt reduserte lønnskostnader.

Et klart flertall av bedriftene oppga også at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene hadde gitt større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Dette kan tolkes som et uttrykk for at arbeidstakere fra de nye EU-landene oftere jobber lengre dager enn norske arbeidstakere (eller kortere dersom behovet er lite), og dette kan i så fall være en effektiv måte å redusere arbeids- og lønnskostnadene på. Det var størst enighet

Figur 4.8 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land gir større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

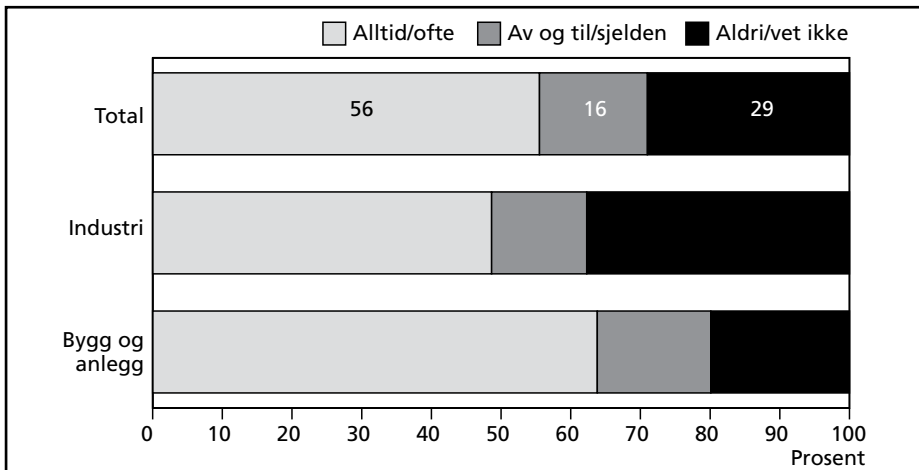
om dette blant dem som kun benyttet utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenestekjøp. Men også nærmere halvparten av de som kun brukte individuelle arbeidsinnvandrere, oppga at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene hadde ført til større fleksibilitet når det gjaldt arbeidstid, mens nesten en femtedel mente det stemte i noen grad. I tillegg til at mange bedrifter reduserte lønnskostnadene, kan dette tyde på at en del arbeidsinnvandrere med fast lønn jobber lengre dager uten overtidsbetaling, eller at man bruker gjennomsnittsberegning av arbeidstid (f.eks. ved å arbeide mer i perioder for å få lengre friperioder). Blant de som kun benytter tjenestekjøp, var det sju prosent større andel som mente det stemmer godt at arbeidstakere fra nye EU-land gir større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid, mens to prosent flere syntes det stemte i noen grad.

Kunnskap og krav om arbeidsvilkår hos underentreprenører

I hvor stor grad har bedriftene faktisk kunnskap om lønns- og arbeidsvilkårene hos ansatte i utleiefirmaene og hos underentreprenørene? Får man kun prisen på oppdraget som skal gjøres, eller spesifiseres det hva som er arbeidskraftskostnader? Er det forskjell på organiserte og uorganiserte bedrifter når det gjelder dette spørsmålet?

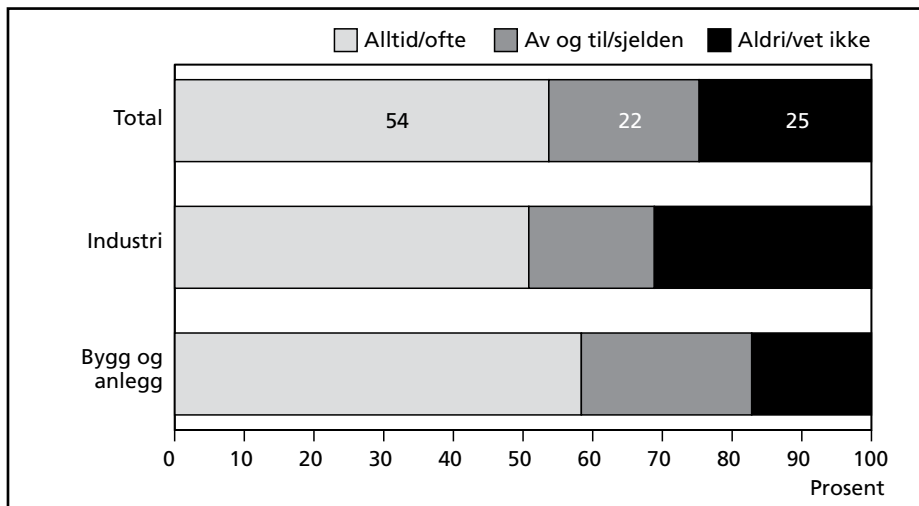
I en Fafo-undersøkelse gjennomført i 2003 (Dølvik, Eldring og Ødegård 2005) svarte nesten 80 prosent av tillitsvalgte i Fellesforbundet (byggfag og verkstedindustri) at innleide arbeidstakere har omtrent samme vilkår som fast ansatte i bedriften. 60 prosent av de tillitsvalgte sa at ansatte hos underentreprenør hadde omtrent samme lønns- og arbeidsvilkår som i deres egen bedrift. Flertallet av de tillitsvalgte svarte også bekreftende på at bedriften *krever* at innleide personer har lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariff (72 prosent). Intervjuene med bedriftslederne den gangen tydet imidlertid på at det var svært vekslende rutiner når det gjelder å kontrollere hva de innleide arbeidstakerne faktisk får betalt. Dette bildet bekreftes av den foreliggende undersøkelsen; mellom 50 og 60 prosent av bedriftene sa de stiller krav om bestemte krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirma fra de nye medlemslandene, mens mellom 40 og 50 prosent svarte at de sjelden eller aldri gjør det. Blant bedrifter med tariffavtale stilte 43 prosent alltid/ofte krav, mot 35 prosent blant bedriftene uten avtale. Dette mønsteret går igjen blant bedrifter med og uten medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon. Andelen bedrifter som oppga å stille slike vilkår, var noe høyere i bygg- og anleggsnæringen enn i industrien, noe som *kan* være en effekt av allmenngjøringsvedtakene for byggfagene i deler av landet. Dessuten har reglene i fellesoverenskomsten for byggfag vært noe strengere på dette punktet enn i verkstedsoverenskomsten. Nærmere 30 prosent av bedriftene totalt sa de aldri stiller krav (eller vet ikke om de gjør det – disse er slått sammen med «aldri-kategorien» her).

Figur 4.9 I hvilken grad stiller bedriften krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirma fra EU-8, i bygg- og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N = 445)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 4.10 I hvilken grad ber bedriften om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved bruk av underentreprenører og utleiefirma fra EU-8, i bygg- og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N = 445)

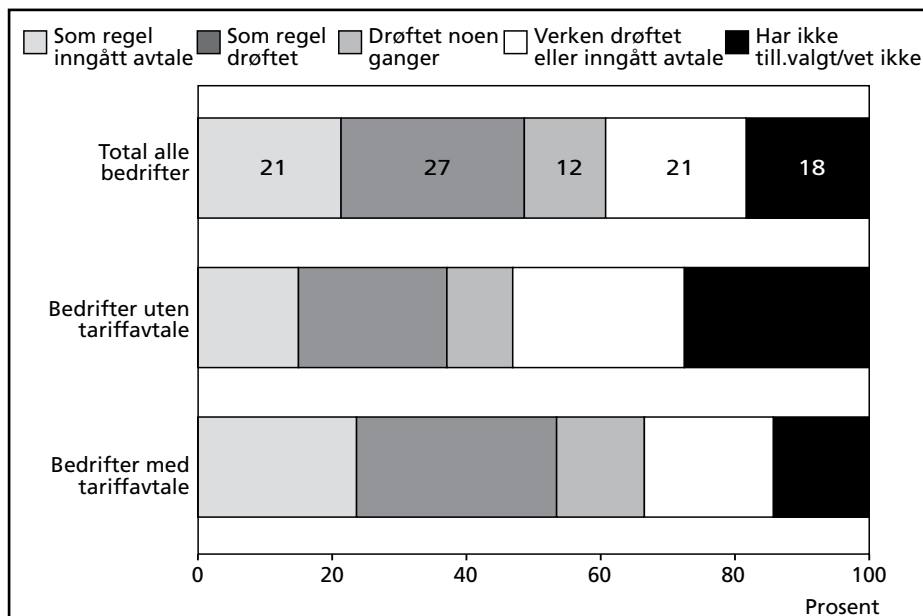


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere har blant annet vært avgjørende for å kunne kreve allmenngjøring av tariffavtalene og for å kunne håndtere og kontrollere at vedtak blir fulgt. Derfor ser fagbevegelsen på innsynsrett som et viktig redskap for å få bukt med underbetaling av utenlandske arbeidstakere. Men så langt har altså fagbevegelsen vært avhengig av at arbeidsgiver ber om innsyn ved bruk av underentreprenører og utleiefirma. Det er forholdsvis godt samsvar mellom andelen som stiller krav om bestemte vilkår, og andelen som ber om innsyn, drøyt halvparten ber alltid eller ofte om innsyn, mens resten gjør det sjelden eller aldri. Andelen som ber om innsyn, var høyere i bygg- og anlegg enn i industri. Det gir lite utslag om bedriftene er tariffbundne eller medlem av arbeidsgiverorganisasjon; 38 prosent av bedriftene med tariffavtale oppga å alltid eller ofte be om innsyn, mot 36 prosent av bedriftene uten avtale.

Ansatte i tariffbundne bedrifter kan kreve drøftinger og i visse tilfeller forhandlinger om bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft. I Fellesoverenskomsten for byggfag heter det også at bedriftenes ledelse skal på forlangende godtgjøre overfor de

Figur 4.11 I hvilken grad blir vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land avtalt eller drøftet med tillitsvalgte i bedriften ved bruk av underentreprenører og utleiefirma fra EU-8, blant bedrifter med og uten tariffavtale? Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

tillitsvalgte at innleid arbeidskraft og underentreprenører har ordnete lønns- og arbeidsvilkår. En dom fra arbeidsretten fra februar 2005 sier at bedriften aktivt må sjekke vilkårene for de ansatte med utleiebedriften eller underentreprenøren eller på annen betryggende måte skaffe disse opplysningene. I dommen heter det også at bedriften kan gjennomføre en beslutning (om innleie) selv om tillitsvalgte ikke er enig, men bedriften må ta hensyn til synspunktene fra tillitsvalgte. Her skal vi bare gi et grovt oversiktsbilde, uten å gå detaljert inn i de ulike tariffområdene. Figur 4.11 viser hvor stor andel av bedriftene som avtaler eller drøfter vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land med tillitsvalgte i bedriften.

Det er et mindretall av bedriftene som oppga at de som regel hadde inngått avtale eller drøftet vilkårene med tillitsvalgte, enten de hadde tariffavtale eller ikke. Figuren viser at det er litt vanligere blant bedrifter med tariffavtale at vilkår ved innleie og underentrepriser blir drøftet med tillitsvalgte, enn med bedrifter uten avtale. Det er dessuten kun små forskjeller mellom de ulike næringene. Det er overraskende at forskjellen mellom bedrifter med og uten tariffavtale ikke er større enn det som framkommer her. 30 prosent av bedriftene med avtale oppga at de som regel drøfter, og 24 prosent at de som regel inngår avtale. Tilsvarende for bedrifter uten avtale var henholdsvis 22 og 15 prosent. Dette kan tolkes på flere måter. På den ene siden som at avtaleveien så langt har hatt begrenset effekt, eller på den andre siden at eksisterende tariffavtaler om drøftings- og forhandlingsrett på dette området har satt en norm som gir uttelling utover de bedriftene som faktisk har dette avtafefestet. 18 prosent av bedriftene oppga at det ikke var tillitsvalgte i bedriften, og dermed ingen å drøfte eller avtale med.

Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993 har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Et krav om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale, og det er den statlig oppnevnte Tariffnemnda som bestemmer om hele eller deler av en tariffavtale skal allmenngjøres. Innenfor de områdene hvor en tariffavtale er blitt allmenngjort, har alle arbeidstakere krav på tariffavtalens minstelønn. I tillegg kan det komme bestemmelser om arbeidstid, skifttillegg, overtid, utgifter til reise, kost og losji, og krav til innkvartering. I forbindelse med EU/EØS-utvidelsen, spesielt i forhold til utstasjonerte arbeidstakere, har allmenngjøring blitt et sentralt virkemiddel for å unngå urimelig lavlønnskonkurransen og konkurransevridning i bygnæringen.

I perioden 2004–2006 er det så langt fattet tre vedtak om allmenngjøring. Det første ble gjort gjeldende fra 1. desember 2004 for sju petroleumsanlegg på land (lands-overenskomsten for elektrofagene, verkstedoverenskomsten og byggfagoverenskomsten). Det andre vedtaket omfattet byggfagoverenskomsten og en begrenset allmenngjøring av elektrofagoverenskomsten i Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold

(fra 1. september 2005), mens det tredje vedtaket omfattet byggfagoverenskomsten i Hordaland (fra 1. januar 2006). Et allmenngjøringsvedtak gjelder inntil Tariffnemnda treffer nytt vedtak, men likevel ikke lenger enn i én måned etter at den allmenngjorte tariffavtalen er erstattet av en ny tariffavtale. Norske tariffavtaler har normalt en varighet på to år, noe som innebærer at begjæring om fortsatt allmenngjøring må framsettes hvert andre år dersom det ikke skal falle bort. Tariffnemnda forlenget i juni 2006 de tre eksisterende vedtakene fram til våren 2008. LO begjærte i juni 2006, på vegne av Fellesforbundet, landsdekkende allmenngjøring av deler av byggfagoverenskomsten. Dersom Tariffnemnda i løpet av høsten fatter vedtak i tråd med LOs begjæring, vil dette omfatte samtlige byggeplasser i Norge.

Allmenngjøring av tariffavtaler er ansett som et kontroversielt virkemiddel i norsk arbeidsliv, både i fagbevegelsen og blant arbeidsgiverne. Tradisjonen i Norge er at lønn forhandles, ikke at den fastsettes ved lov. Sett fra arbeidstakersiden er det særlig to sider ved allmenngjøring som er problematisk. Selv om uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne bedrifter uansett dekkes av gjeldende tariffavtaler, regnes fortsatt det å kunne inngå og å bli omfattet av en tariffavtale som et vesentlig incentiv for fagorganisering. En allmenngjøring (og dermed lovfesting) av sentrale bestemmelser i avtalen, kan tenkes å svekke rekrutteringsgrunnlaget for fagbevegelsen og å forsterke gratispassasjerproblemet. For det andre har det vært bekymring for at allmenngjøring av minstesatsene i tariffavtalene ikke vil kunne forhindre etablering av et B-lag lønnsmessig (eller lavlønnskonkurranse), i og med at minstesatsene i mange tilfeller ligger betydelig under det som er vanlig timelønn.

På arbeidsgiversiden har også meningene vært svært delte når det gjelder bruk av allmenngjøring av tariffavtaler. Under Tariffnemndas behandling av LOs første begjæring om allmenngjøring stemte NHOs representant imot, begrunnet med at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon for at det forekom sosial dumping i de aktuelle områdene. Forslaget til vedtak fikk allikevel flertall, og de seinere vedtakene har vært enstemmige. NHO er imidlertid fortsatt skeptisk til allmenngjøring som et generelt virkemiddel og har kritisert praktiseringen av loven, blant annet for å være i strid med EU-rettens krav til likebehandling, forutsigbarhet og proporsjonalitet (Hjelmeng og Kolstad 2005). På bransjenivå i byggnæringen har holdningen blant arbeidsgiverne vært langt mer positiv. Økende lavlønnskonkurranse fra østeuropeiske firma er problematisk for norske tariffbundne bedrifter, og allmenngjøring er et virkemiddel som kan demme opp for dette, og dermed skape likere konkurransevilkår mellom norske (tariffbundne) og utenlandske bedrifter.

Debatten rundt allmenngjøring har så langt i hovedsak dreid seg om hvorvidt man ønsker allmenngjøring, lovens hensiktsmessighet, dokumentasjonskravene og vedtakenes innhold. Fordi vedtakene er av så vidt ny dato, har det ikke vært mye tid til å høste erfaringer fra hvordan virkningene og erfaringene med loven har vært.

I Fafos spørreundersøkelse (BA-HMS-undersøkelsen) blant bedrifter i byggnæringen³² våren 2006, ble bedriftslederne også spurt om vurderinger og erfaringer i forbindelse med allmenngjøring. Det er den første kartleggingen som er gjort av dette, og i det følgende presenteres noen av hovedfunnene. Mer enn halvparten av bedriftene i undersøkelsen hadde utført arbeid i områder som er omfattet av allmenngjøringsvedtakene (etter at vedtakene trådte i kraft), slik at datamaterialet gir et godt grunnlag for å si noe om erfaringene så langt. Selv om bare enkelte områder av landet så langt var omfattet av allmenngjøringsforskrifter, hadde altså nedslagsfeltet vært forholdsvis stort.

Tabell 4.1 Bedrifter i byggenæringen etter om de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, og om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene. Prosent (N = 1057)

	Bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Bedriften har ikke utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Total (N)
Bruker østeuropeisk arbeidskraft	27 %	15 %	21 % (227)
Bruker ikke østeuropeisk arbeidskraft	73 %	85 %	79 % (830)
Total (N)	55 % (576)	45 % (481)	100 % (1057)

Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

Totalt hadde 21 prosent av byggbedriftene i denne undersøkelsen brukt østeuropeisk arbeidskraft i en eller annen form de siste 12 månedene, og to tredjedeler av bedriftene hadde i hovedsak hyrt inn arbeidskraften i form av tjenester, mens en tredjedel i hovedsak ansatte individuelle arbeidsinnvandrere fast eller midlertidig. En noe høyere andel av «brukerbedriftene» som utførte arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, rekrutterte i hovedsak individuelle arbeidsinnvandrere (39 prosent), sammenliknet med bedriftene som ikke hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene (23 prosent). Dette *kan* muligens være en indikasjon på at allmenngjøring kan gi bedriftene et incentiv til å ansette framfor å hyre inn arbeidskraft i form av tjenester. Vi skal imidlertid være varsomme med tolkningen av akkurat dette, både fordi vi ikke har in-

³² Dette er en undersøkelse om HMS-konsekvenser ved bruk av arbeidskraft fra nye EU-land og effekter av allmenngjøring, laget på oppdrag fra fondsstyret for regionale verneombud m.fl. Sluttrapportering fra dette prosjektet kommer i november 2006. Undersøkelsen inkluderte et landsomfattende og representativt utvalg på 1244 bedrifter i bygg- og anleggsnæringen i Norge (med én eller flere ansatte). 1064 av bedriftene hadde sin hovedvirksomhet i bygg eller likelig fordelt mellom bygg- og anlegg. 180 bedrifter hadde sin hovedvirksomhet i anlegg, og siden disse bedriftenes virksomhet ikke er berørt av allmenngjøringsvedtakene, er de utelatt i analysene som presenteres i dette avsnittet.

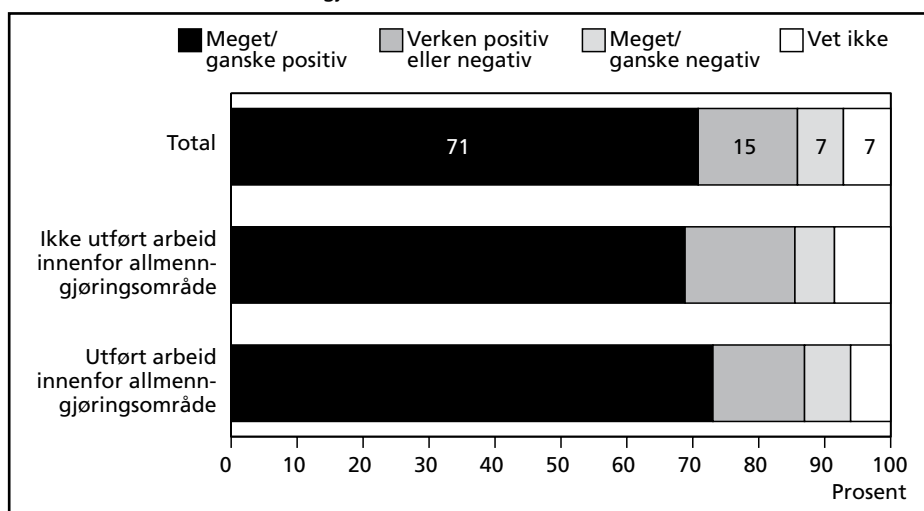
formasjon om *hvor mye* arbeid bedriftene har hatt innenfor allmenngjøringsområdene, og dessuten kan også andre mellomliggende faktorer spille inn.

Vi ba bedriftene om å gi en generell vurdering av bruk av allmenngjøring i byggebransjen, og resultatene viser en massiv oppslutning om dette virkemiddelet. Totalt ga 7 av 10 bedrifter uttrykk for en positiv holdning, enten de hadde egen direkte erfaring med allmenngjøring eller ikke. 15 prosent syntes verken det var positivt eller negativt, mens bare 7 prosent oppfattet allmenngjøring som negativt. I lys av disse resultatene er det grunn til å tro at en eventuell landsomfattende allmenngjøring innenfor bygg vil bli hilst velkommen av flertallet av bedriftene i bransjen.

Et kjernesporsmål er om allmenngjøringen av tariffavtaler har ført til økning i bedriftenes kostnader og/eller endringer i bruken av østeuropeisk arbeidskraft. Allmenngjøring er i første rekke myntet på utstasjonert arbeidskraft (arbeidstakere som er med sin utenlandske arbeidsgiver på tjenesteoppdrag) som ellers legalt kan lønnes i tråd med hjemlandets vilkår. Allmenngjøringsforskriftens minimumsvilkår gjelder imidlertid også for alle andre arbeidstakere som arbeider innenfor det aktuelle fag- og geografiske området, og kan dermed også medføre økte lønnskostnader for bedrifter uten tariffavtale som ansetter norsk arbeidskraft eller individuelle arbeidsinnvandrere.

Det store flertallet av bedriftene rapporterte om lite eller ingen endringer i kostnader i kjølvannet av allmenngjøringen (totalt 81 prosent), enten de var brukere av østeuropeisk arbeidskraft eller hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene.

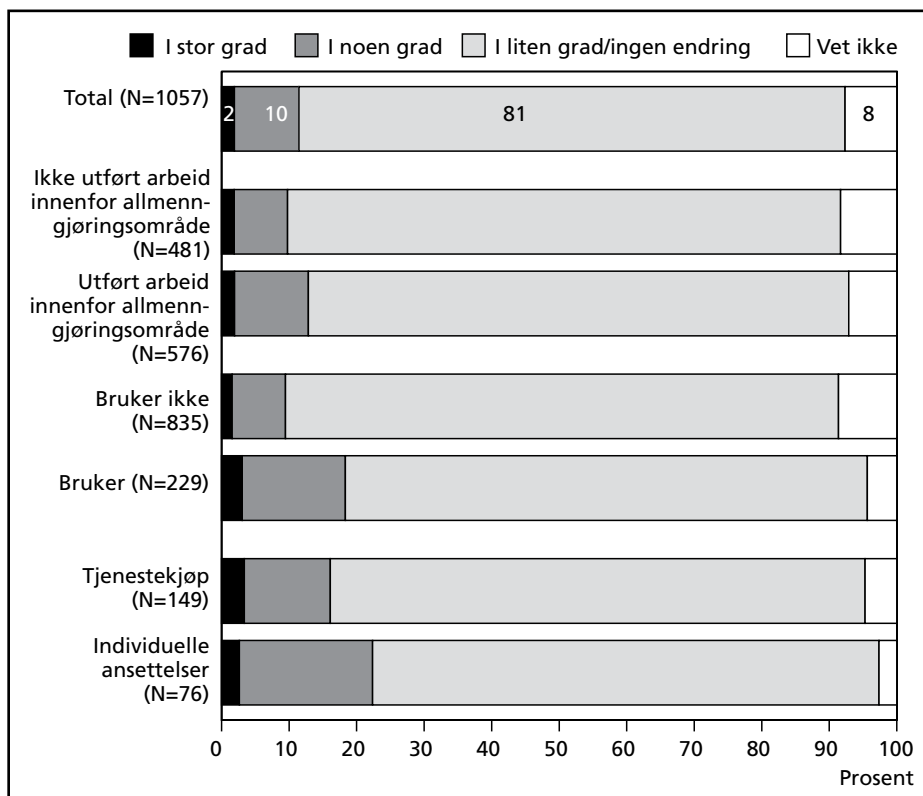
Figur 4.12 I lys av utviklingen i bransjen, er du positiv eller negativ til allmenngjøring av tariffavtaler i din bransje? Bedrifter i byggenæringen, etter hvorvidt bedriften har utført arbeid innenfor områder med allmenngjorte tariffavtaler. Prosent (N = 1057)



Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

Bedriftene som hadde brukt østeuropeisk kraft de siste tolv månedene, rapporterte imidlertid noe oftere om kostnadsøkninger enn ikke-brukerne. Blant brukerne var det en liten tendens til at de som fortrinnsvis ansetter individuelt noe oftere enn tjenestekjøperne opplevde økte kostnader. Dette rimer ikke helt, i og med at individuelle arbeidstakere i utgangspunktet skulle være dekket av overgangsordningens bestemmelser om «norsk lønn». Vi vet imidlertid ikke om disse bedriftene har beveget seg fra tjenestekjøp over mot individuelle ansettelser, noe som dermed kan ha gitt seg utslag i økte kostnader. Hovedinntrykket er uansett at for majoriteten av bedriftene hadde ikke allmenngjøring medført store kostnadsendringer. Mulige forklaringer på dette kan enten være at de allerede i utgangspunktet sørget for at østeuropeisk arbeidskraft i tilknytning til bedriften hadde «norsk lønn», eller at allmenngjøringsforskriftene

Figur 4.13 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har medført økte kostnader for bedriften, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde, brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, og etter hva slags arbeidskraft bedriften har brukt. Prosent

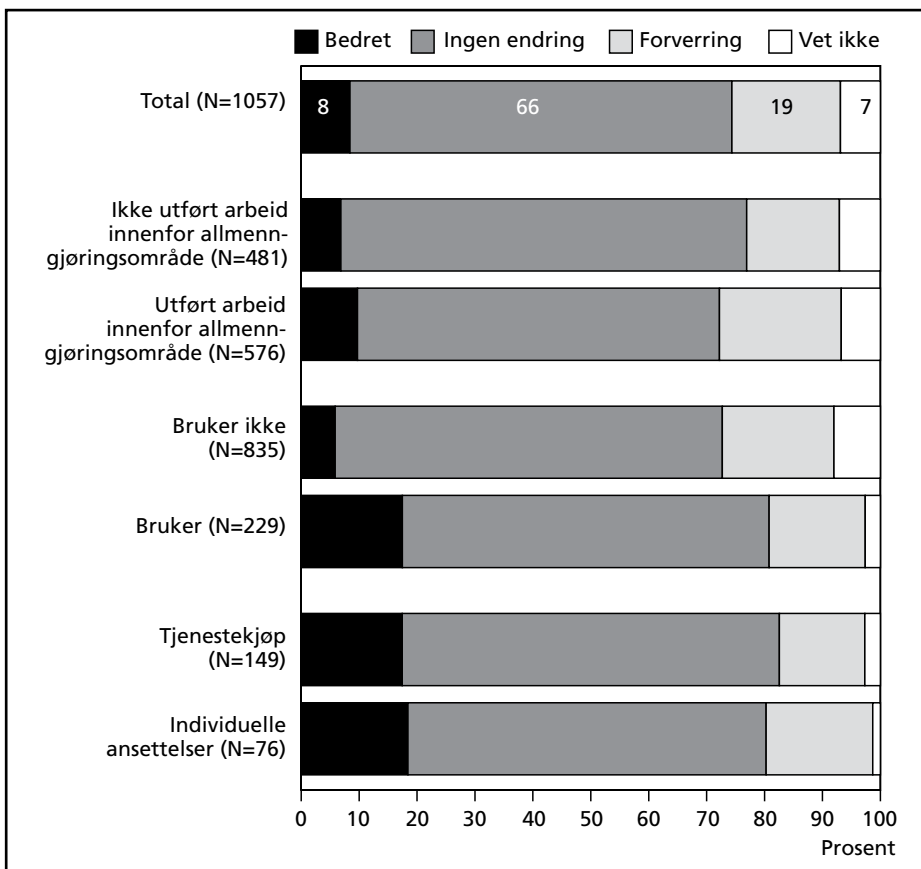


Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

ikke følges opp. En annen mulig forklaring kan være at bedriftenes kostnader knyttet til tjenestekjøp av arbeidskraft ikke har endret seg, men profitten i formidlings-/mellemleddene kan ha blitt lavere.

Endringer i bedriftenes kostnader er ikke nødvendigvis ensbetydende med endringer i konkurransesituasjonen, og utslagene på spørsmålet om konkurransesituasjonen er faktisk større enn på spørsmålet om kostnader. Allmenngjøringsforskriftene omfatter all virksomhet i de aktuelle områdene, og skulle dermed i prinsippet føre til en likere konkurransesituasjon for bedriftene, ved at det blir mindre aktuelt å bruke lavlønn som konkurransefortrinn. Totalt oppga to tredjedeler av bedriftene at konkurranse-

Figur 4.14 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har ført til en bedret eller forverret konkurransesituasjon for bedriften, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde, brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, og etter hva slags arbeidskraft bedriften har brukt. Prosent

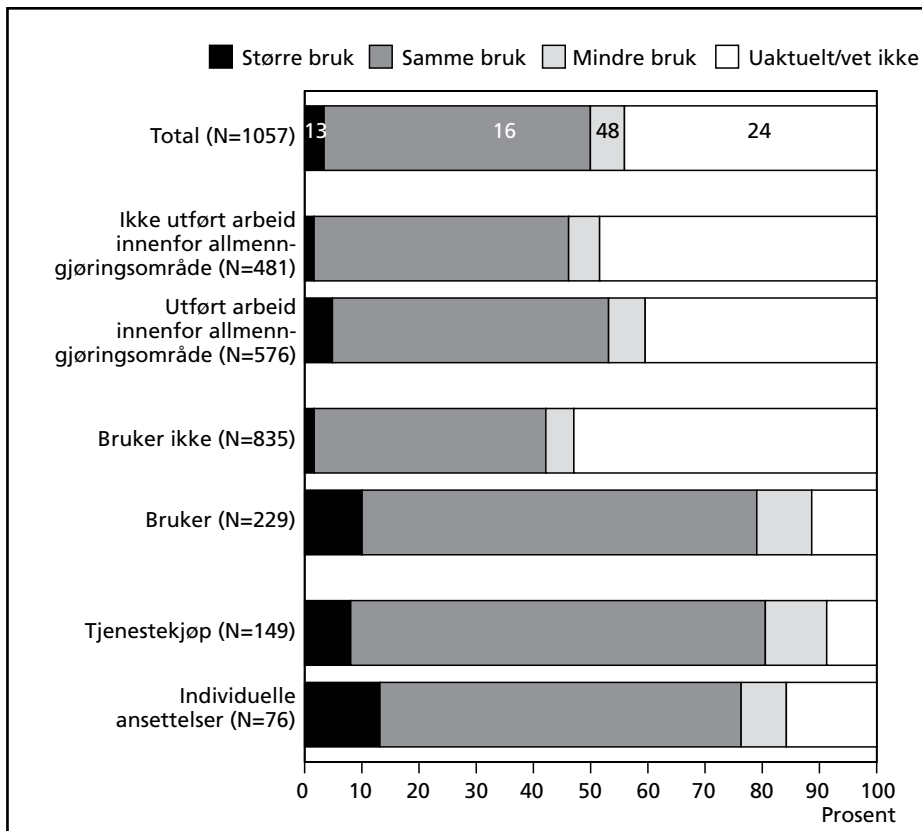


Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

situasjonen ikke hadde endret seg etter allmenngjøringen, 8 prosent svarte at konkurransesituasjonen var forbedret, mens 19 prosent sa den var blitt forverret. De som var brukere av østeuropeisk arbeidskraft, og de som hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, rapporterte i noe større grad om en forbedret konkurransesituasjon. På den andre siden var andelen som meldte om forverring, omtrent like høy eller høyere blant disse, sammenliknet med resten av utvalget. Det ser likevel ikke ut til at opplevelsen av forverret konkurransesituasjon i særlig grad svekker oppslutningen om allmenngjøring; 71 prosent av disse bedriftene var likevel positive til allmenngjøring (mot 86 prosent av de som oppfattet konkurransesituasjonen som forbedret).

Ett argument *mot* allmenngjøring har vært at det skaper en konkurransemessig barriere for bedrifter og arbeidstakere fra øst, og at det dermed blir vanskeligere for disse

Figur 4.15 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har påvirket bedriftens bruk av arbeidskraft fra nye EU-land, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde, brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, og etter hva slags arbeidskraft bedriften har brukt. Prosent



Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

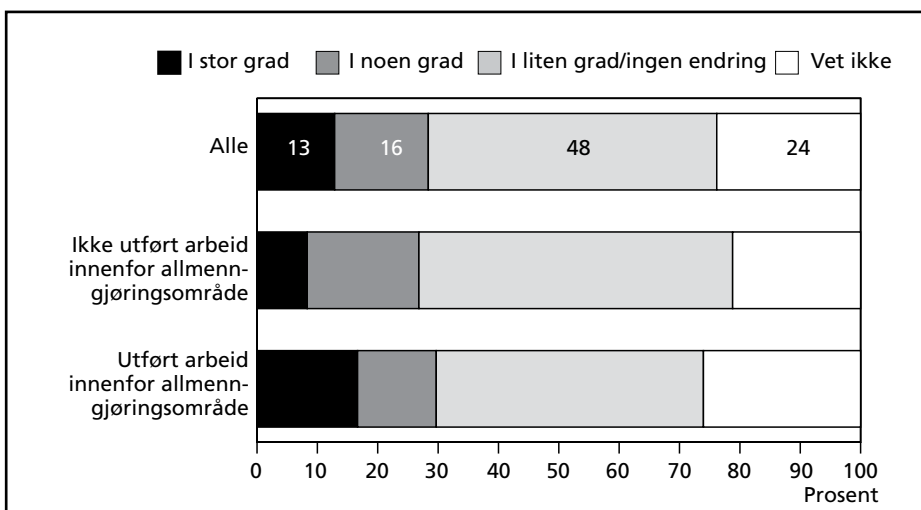
å etablere seg i det norske arbeids- og næringslivet. En indikator på dette er i hvilken grad bedriftene har endret bruken av østeuropeisk arbeidskraft etter innføringen av allmenngjøringsforskriftene, og bedriftslederne ble derfor spurt om dette.

Svarene viser at allmenngjøringsvedtakene ikke har hatt noen stor innvirkning på hvorvidt bedriftene fortsetter å bruke arbeidskraft fra nye EU-land. Blant brukerne svarte 10 prosent at bruken har blitt større, mens 10 prosent sa den har blitt mindre. Om lag 70 prosent oppga at bruken var uendret. Dette underbygger at det for mange av bedriftene er mangel på arbeidskraft som er det viktigste i denne sammenhengen. At en noe større andel blant bedriftene med hovedsakelig individuelt ansatte sa at bruken har økt, kan likevel være en indikasjon på at flere ansettes individuelt som følge av allmenngjøringsvedtaket.

Et annet interessant spørsmål i denne sammenhengen er om allmenngjøringsvedtakene har ført til større bruk av enmannsbedrifter fra nye EU-land. Det er spekulert i om dette er en vei for å unngå bestemmelsene i allmenngjøringsvedtaket. Enmannsbedrifter kan utføre oppdrag til fri prisfastsettelse, og trenger ikke forholde seg til eventuelle allmenngjøringsforskrifter. Vi ba derfor bedriftslederne gi en vurdering av situasjonen i bransjen når det gjelder omfanget av enmannsbedrifter.

Flertallet av bedriftene har ikke opplevd at bruken av enmannsfirmas har økt som følge av allmenngjøringen, mens en knapp tredjedel mente at bruken har økt i noen eller stor grad. Bedriftene som selv hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene,

Figur 4.16 Bedriftenes vurderinger av om bruken av enmannsbedrifter fra nye EU-land har økt i bransjen etter allmenngjøringen, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde. Prosent (N = 1057)



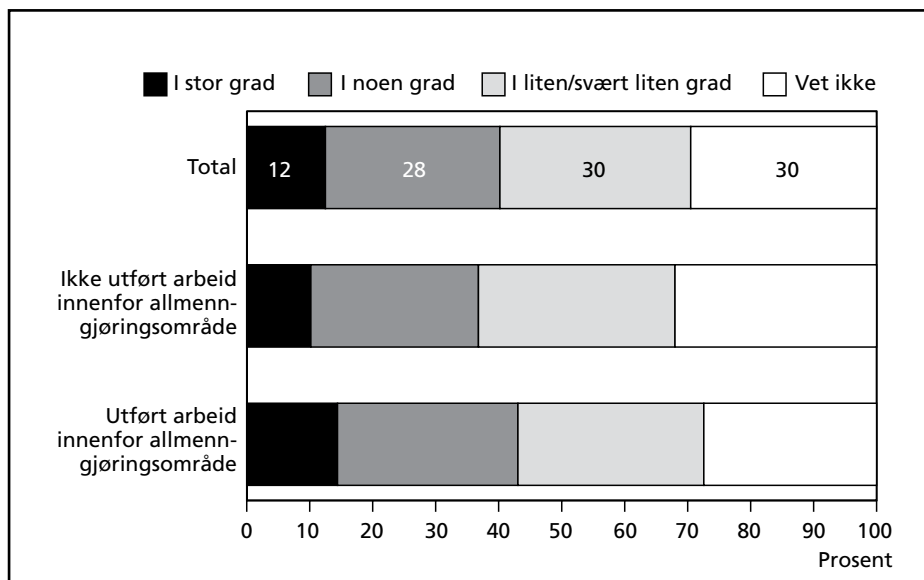
Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

rapporterte oftere at forekomsten av enmannsbedrifter har økt. Det ser med andre ord til at «ryktene» om at enkelte oppdragsgivere for å omgå allmenngjøringsforskriftene hyrer inn enmannsbedrifter heller enn å bruke innleie eller underentrepriser, har en rot i virkeligheten – slik mange av respondentene i undersøkelsen opplever den.

Generelt er bedriftene i byggenæringen positive til allmenngjøring som virkemiddel. Det har ikke skjedd store endringer som følge av vedtaket, verken på kostnadssiden eller når det gjelder bruken av østeuropeisk arbeidskraft. Ett viktig spørsmål, som vi mangler systematiske data på, er imidlertid arbeidstakernes egne erfaringer. Mye tyder på at det er store problemer når det gjelder kontroll og håndheving av allmenngjøringsvedtakene. Som beskrevet tidligere i dette kapitlet oppga nesten halvparten av bedriftene i byggenæringen at de sjelden eller aldri ber om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved bruk av underentreprenører eller utleiefirma fra EU-8. Vi spurte ikke bedriftene om de selv overholdt eventuelle allmenngjøringsforskrifter, men ba dem gi en generell vurdering av om bedriftene i bransjen gjør det.

Totalt oppga 12 prosent av bedriftene at de har inntrykk av at forskriftene i stor grad overholdes, mens 28 prosent mente at de i noen grad overholdes. Med andre ord ga bare 4 av 10 bedrifter bransjen «stå-karakter» på dette spørsmålet. Vurderingene var en antydning mer positive blant dem som selv hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, og som dermed hadde hatt mer direkte erfaring med tematikken. I

Figur 4.17 Bedriftenes inntrykk av om allmenngjøringsforskriftene overholdes, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde. Prosent (N = 1057)



Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

begge grupper oppga imidlertid 3 av 10 bedriftsledere at bedriftene i bransjen i liten eller svært/liten grad følger opp forskriftene. En høy andel (totalt 30 prosent), svarte «vet ikke» på spørsmålet.

Undersøkelsen viste også at sjansen for at brudd på forskriften blir oppdaget, er svært liten, og sjansen for påfølgende sanksjoner er enda mindre. Bare 25 prosent av bedriftene mente at myndighetene i noen eller stor grad håndhever bestemmelsene, mens 13 prosent av de som hadde utført arbeid innenfor de aktuelle områdene, hadde opplevd inspeksjon fra Arbeidstilsynet. I de tilfellene hvor brudd på forskriftene blir oppdaget, må Arbeidstilsynet levere anmeldelse til politiet, som stort sett henlegger sakene på grunn av kapasitetsproblemer. Myndighetene har imidlertid varslet endringer i lovverket, som vil gi Arbeidstilsynet direkte sanksjonsmuligheter overfor bedrifter som bryter bestemmelsene.

Allmenngjøring av tariffavtaler er fortsatt nytt i Norge, og det hersker usikkerhet om både lovens funksjonalitet og effekter. Som følge av den økende tjenstemobiliteten har det i tillegg til debatten om allmenngjøringsinstituttet også vært luftet ideer om innføring av nasjonal minstelønn hjemlet i lov og/eller bransjevise avtaler. Foreløpig har det ikke blitt begjært allmenngjøring i andre sektorer enn de som har vært omtalt her. I industrien, hvor også en stor del av arbeidskraften hyres inn som tjenester, kan spørsmålet om allmenngjøring tenkes å komme på dagsordenen. Motstanden mot dette på arbeidsgiversiden er stor, mens arbeidstakersiden er splittet. På sentralt hold i fagbevegelsen ser man med bekymring på at enkelte lokale fagforeninger aksepterer at det hyres inn utenlandsk arbeidskraft som får langt under tarifflønn. Tillitsvalgte i disse industribedriftene hevder på sin side at dette er en forutsetning for opprettholdelse av lokal industri (som ellers vil bli flagget ut), og at siden de innleide arbeidstakerne uansett tjener langt mer enn i hjemlandet, er ikke dette sosial dumping. Deler av servicesektoren, som har lav organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, er et annet område som kan bli utsatt for økende lavlønnskonkurranse i årene framover. Individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8 har så langt hatt en beskyttelse i overgangsordningens krav om «norsk lønn», men kan bli sårbare når denne fases ut innen 2009. Så langt har partene innenfor servicenæringene vist liten interesse for å ta i bruk allmenngjøringsinstrumentet. Unntaket er reinholdsbransjen, hvor arbeidsgiverne har gitt uttrykk for at de ønsker allmenngjøring, uten at arbeidstakersiden så langt har grepet hansken.

Det er to sentrale aspekter ved bruk av allmenngjøring. På den ene siden beskyttes arbeidstakerne mot sosial dumping, på den andre siden beskyttes norske bedrifter mot konkurrenter med lavlønnen utenlandsk arbeidskraft. Innenfor byggenæringen har partene derfor delvis hatt en felles interesse i allmenngjøringen, ved at byggbedrifter basert i Norge nå i større grad må konkurrere med østeuropeiske firma som har med egne ansatte. Norsk industri er definitivt konkurranseutsatt, men vil ikke på samme måte som byggenæringen møte konkurransen fra østeuropeiske aktører på egen hjemmebane. Det betyr at partenes felles interesse av nasjonal offentlig regulering

av lønsvilkår innenfor byggenæringen ikke gjenfinnes på samme måte i industrien. Hvilket igjen innebærer at byggbedriftenes positive holdninger ikke uten videre vil smitte over til denne delen av arbeidslivet. Uansett er positive holdninger ikke nok. I Norge, som i Europa for øvrig, svekkes effekten av reguleringsmekanismer som er innført for å bekjempe lavlønnskonkurranse og sosial dumping av manglende kontroll og oppfølging.

4.3 Stillingstyper, kompetanse og kvalitet

Norge har en sammenpresset lønnsstruktur, og det er vanlig å anta at det først og fremst er ufaglærte arbeidstakere som velger å reise til Norge, mens høyt utdannet arbeidskraft kan få bedre uttelling for sin kompetanse hvis de finner arbeid i andre land. Likevel viser nye tall fra OECD at Norge har en forholdsvis stor andel utenlandske statsborgere med høyere utdanning, sammenliknet med andre vestlige land (OECD 2006). Når det gjelder de nye EU-landene, finnes det ikke data på individnivå omkring kompetansen til arbeidsinnvandrerne som får oppholdstillatelse i Norge. I lys av hvilke bransjer som særlig har rekruttert arbeidskraft fra EU-8, har det vært vanlig å anta at det i hovedsak er ufaglærte og fagutdannete innen håndverksfagene som kommer.

Hva slags stillinger rekrutteres de til?

I undersøkelsen spurte vi hva slags krav til utdanning som var det vanligste for arbeidskraften fra nye EU-land. Over to tredjedeler av bedriftene oppga at de østeuropeiske arbeidstakerne hadde stillinger som fagarbeidere. En fjerdedel sa at de vanligvis hadde ufaglærte stillinger eller var hjelpearbeidere. Kun et fåtall hadde hovedsakelig rekruttert arbeidskraft fra EU-8 til stillinger som krevde høyere utdanning. Det var særlig innen teknisk industriproduksjon dette ble oppgitt (totalt 6 prosent i industrien). Flertallet av bedriftene i hotell- og restaurant brukte hovedsakelig ufaglært arbeidskraft (62 prosent), mot henholdsvis 29 og 19 prosent i industri og bygg- og anlegg. Bygg- og anlegg er den bransjen der flest oppga at de hovedsakelig hadde rekruttert faglært arbeidskraft fra EU-8. De som benyttet østeuropeisk arbeidskraft i form av tjenestekjøp, oppga i større grad at det gjaldt faglært arbeidskraft enn de som ansatte individuelle arbeidsinnvandrere, men dette kan ha sammenheng med at nettopp byggebransjen er en storforbruker av utstasjonert arbeidskraft. Resultatene av undersøkelsen tyder på at norske bedrifter i hovedsak ansetter faglært arbeidskraft fra EU-8. Samtidig bekreftes oppfatningen om at det i liten grad er snakk om høyere utdannet arbeidskraft.

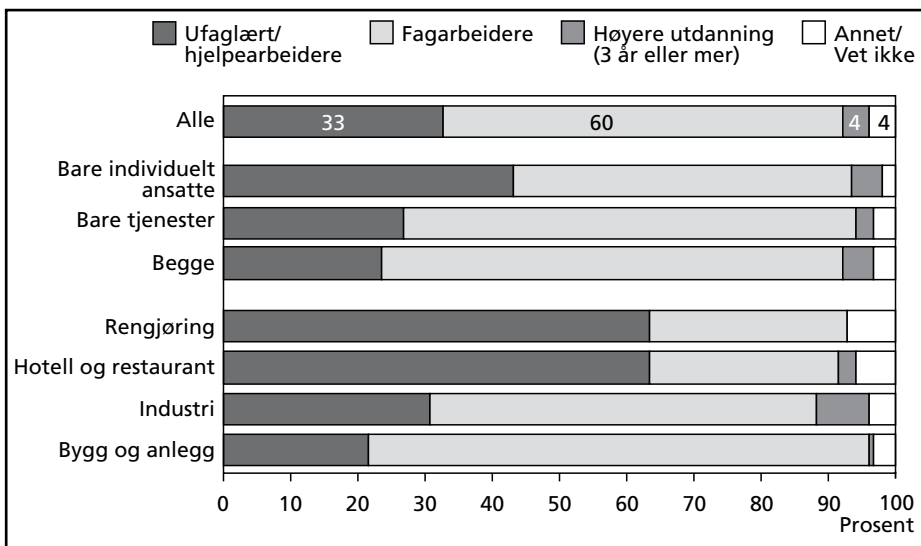
Her er det viktig å huske at bedriftene bare har svart på hva slags stillingstyper migran-
tene hovedsakelig har. Vi vet ikke om de stillingene de rekrutteres til, samsvarer med
det kompetansenivået de faktisk har. Det kan for eksempel tenkes at

- ufaglærte arbeidere ansettes i stillinger som egentlig krever fagutdanning
- fagarbeidere kategoriseres i lavere stillingskategorier for å redusere lønna
- arbeidstakere med høyere utdanning ansettes i stillingstyper som ikke krever et så
høyt kompetansenivå
- respondentene (bedriftslederne) overdriver andel faglærte fordi det anses som mer
legitimt å rekruttere utenlandsk arbeidskraft så lenge det er snakk om faglærte
arbeidere

Dessuten viser våre tall kun fordelingen av bedrifter og den viktigste stillingstypen
i hver bedrift. Det er vanskelig å slutte fra denne fordelingen til det faktiske antallet
arbeidstakere i de ulike stillingstypene – som vil variere fra bedrift til bedrift.

Kompetansesammensetningen til arbeidskraften som rekrutteres, er interessant i
forhold til diskusjonen om hvordan gevinsten av arbeidsmobiliteten fordeler seg mel-
lom avsender og mottakerland. Våre funn tyder på at den nye arbeidsmobiliteten fra
Øst-Europa utgjør en arbeidskraftreserve som så langt har smurt det norske arbeids-
markedet med billig, fleksibel og relativt kompetent arbeidskraft, med stor gevinst for

Figur 4.18 Det vanligste kravet til utdanningsnivå for stillinger med arbeidskraft fra EU-8, etter
bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

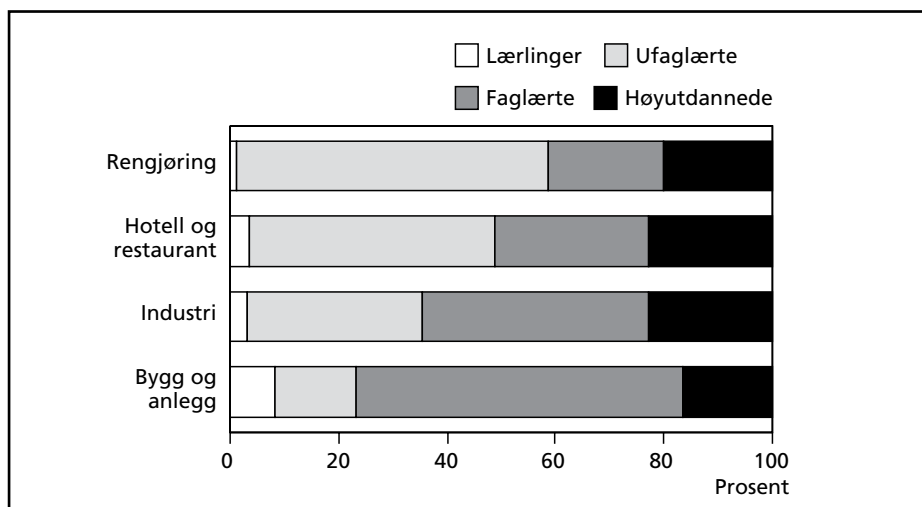
norsk økonomi. Samtidig vet vi at det er akutt mangel på faglært arbeidskraft i enkelte områder og bransjer i de nye EU-landene som følge av emigrasjon.

Påvirker bruken av utenlandsk arbeidskraft bedriftenes øvrige kompetansestrategier?

Virksomhetenes kompetansestrategier avspeiles i sammensetningen av ulike typer kompetanse blant de ansatte. Hvordan påvirker så bruken av utenlandsk arbeidskraft de generelle kompetansestrategiene? Det har blant annet vært uttrykt bekymring for at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene vil gå på bekostning av inntaket av lærlinger, noe som vil kunne vanskeliggjøre rekrutteringen innen håndverksfagene.

De tre bransjene har i utgangspunktet litt forskjellige kompetansestrategier. Bruken av lærlinger er noe høyere i bygg- og anlegg enn den er innen industrien, hotell- og restaurant og rengjøring, mens bruken av høyt utdannet arbeidskraft er noe lavere. De største forskjellene går imidlertid på fordelingen av faglært og ufaglært arbeidskraft. Mens rengjøring skiller seg ut med mye bruk av ufaglært arbeidskraft, skiller bygg- og anlegg seg ut med mye bruk av faglært arbeidskraft.

Figur 4.19 Gjennomsnittlig prosentandel av de ansatte som er lærlinger, ufaglærte, faglærte og høytutdannede arbeidstakere, etter bransje. Både brukere og ikke-brukere av utenlandsk arbeidskraft*. Prosent (N = 2118)

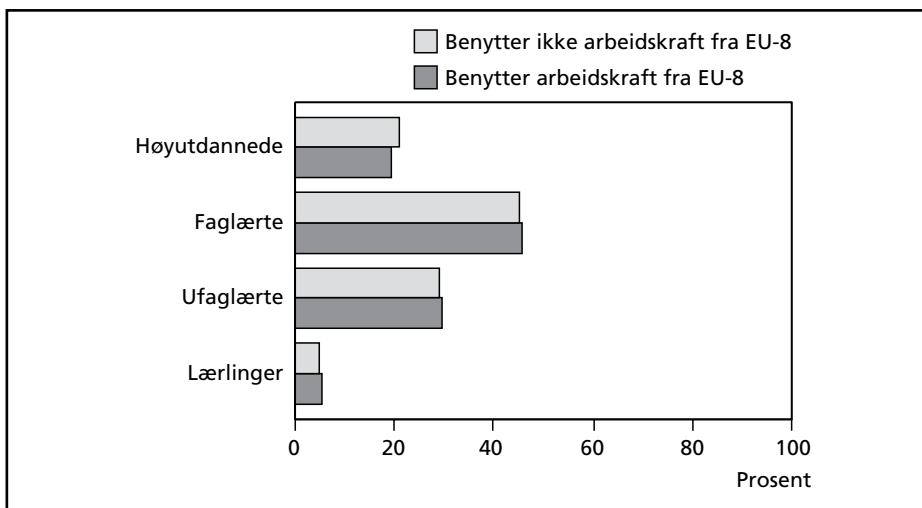


*Ettersom alle brukerne, men bare et utvalg av ikke-brukerne, har fått spørsmålet - og resultatet ikke er vektet - ligger det en viss skjevhet i figuren. Neste figur viser imidlertid at det ikke er nevneverdige forskjeller i kompetansesammensetning mellom brukere og ikke-brukere. Dermed har skjevheten ingen konsekvenser for resultatene, som viser forskjeller mellom de fire bransjene

Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

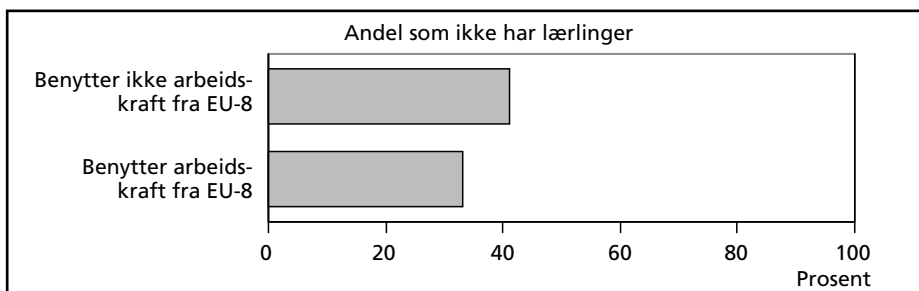
Det ser imidlertid ikke ut til at bruken av østeuropeisk arbeidskraft har påvirket den generelle kompetansesammensetningen blant de ansatte i virksomhetene. Når vi sammenliknet virksomhetene som benytter arbeidskraft fra de nye EU-landene, med de som ikke benyttet denne typen arbeidskraft, så det ikke ut som om arbeidsinnvandrerne hadde blitt rekruttert på bekostning av en bestemt kompetansegruppe. Det var heller ikke å vente, i og med at antallet arbeidsinnvandrere tross alt utgjør en relativt liten

Figur 4.20 Gjennomsnittlig prosentandel av de ansatte som er lærlinger, ufaglærte, faglærte og høytutdannede arbeidstakere. Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8 sammenliknet med virksomheter som ikke benytter arbeidskraft fra EU-8 (N = 2118)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

Figur 4.21 Andel virksomheter innen bygg- og anlegg med mellom 10 og 20 ansatte som ikke hadde lærlinger. Virksomheter som benytter og virksomheter som ikke benytter arbeidskraft fra EU-8. Prosent (N = 892)



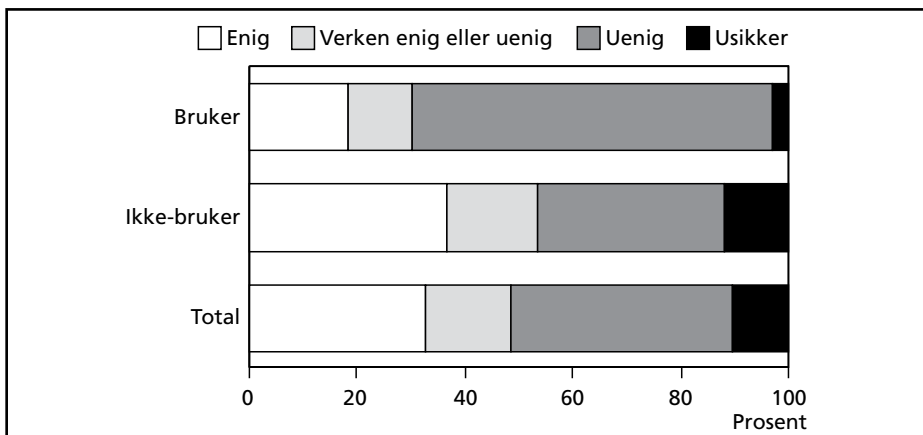
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

andel av den totale arbeidsstyrken i de nevnte bedriftene. Det har likevel vært uttrykt bekymring over at en del bedrifter – særlig små bedrifter i bygg- og anleggsbransjen – kunne velge å ta inn billig utenlandsk arbeidskraft framfor lærlinger. Figur 4.17 viser at det ikke var færre lærlinger i de virksomhetene som benyttet arbeidskraft fra EU-8, enn i de som ikke gjorde det. Dette bildet holder seg også dersom vi kun ser på bygg- og anleggsbransjen, og dersom vi kontrollerer for bedriftstørrelse. Når vi kun ser på bygg- og anleggsbedrifter med mellom 10 og 20 ansatte, så var det 41 prosent av de som ikke brukte utenlandsk arbeidskraft, som heller ikke hadde lærlinger i sin stab. Blant de som benyttet arbeidskraft fra EU-8, var det 33 prosent som ikke hadde lærlinger i staben.

Tallene tyder på at bruken av lærlinger ikke var noe lavere i de virksomhetene som benyttet enn i de som ikke benyttet arbeidskraft fra EU-8, snarere tvert imot. Heller ikke bruken av annen type kompetanse ser ut til å være påvirket av bruken av utenlandsk arbeidskraft. Dette tyder på at arbeidsinnvandrene har blitt rekruttert inn i den eksisterende kompetansesstrukturen uten å endre sammensetningen nevneverdig. Her må vi ta forbehold om at det kan være et etterslep i inntaket av lærlinger som gjør at vi ennå ikke fullt ut ser effektene av den økte tilgangen til østeuropeisk arbeidskraft. Vi må også ta høyde for at respondentene har svart det de oppfatter som det mest politisk korrekte svaret, siden dette har vært et spørsmål som også tidligere har blitt tatt opp innad i bransjen.

Når vi spurte bedriftene i bygg- og anlegg direkte om hvorvidt de trodde bruken av underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land fører til at bedriften ansetter

Figur 4.22 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Bruk av underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land fører til at bedriften ansetter færre lærlinger». Virksomheter som benytter og virksomheter som ikke benytter arbeidskraft fra EU-8 innen bygg- og anlegg. Prosent (N = 1244)



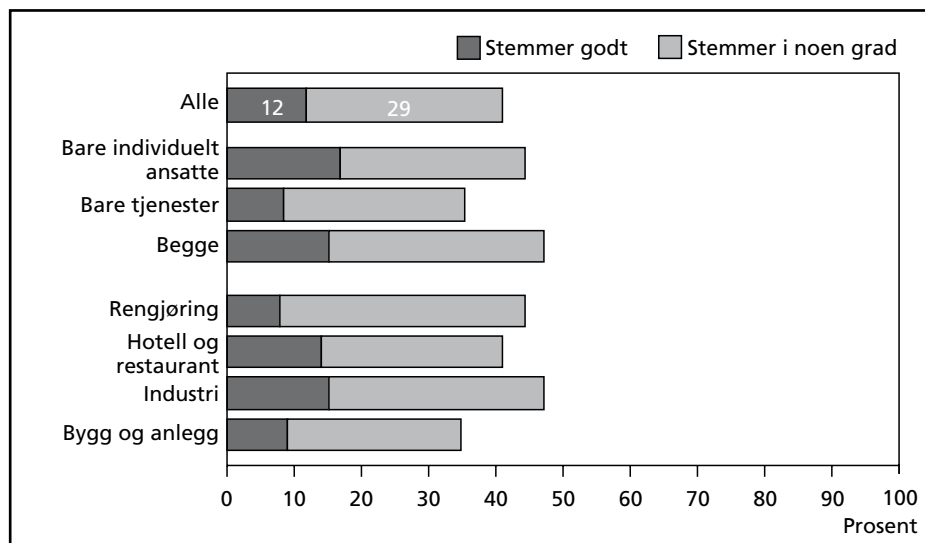
Kilde: Fafos BA-HMS-undersøkelse 2006

færre lærlinger, er resultatene ikke like entydige. Totalt svarer hele 33 prosent at de tror bruken har ført til redusert inntak av lærlinger. Andelen er høyest blant ikke-brukerne (37%), men også blant bedriftene som bruker arbeidskraft fra EU-8 er det et betydelig mindretall på 18 prosent som mener at bruken har ført til redusert inntak av lærlinger. Resultatene tyder dermed på at bekymringen for den framtidige rekrutteringen til byggfagene som følge av økt arbeidsmobilitet ikke er helt grunnløs, selv om det så langt ikke vises i statistikken over hvilke bedrifter som benytter lærlinger.

Hvordan vurderer bedriftene arbeidstakernes kompetanse og kvalitet?

Man må skille mellom de formelle stillingstypene og arbeidsoppgavene som arbeidskraften fra EU-8 rekrutteres inn i, og hvordan arbeidsgiverne vurderer kvaliteten på deres arbeidskraft. Kompetanse og kvalitet på arbeidskraften fra de nye medlemslandene har vært et tilbakevendende tema i diskusjonene etter EU-utvidelsen. Det har blitt advart mot ukritisk import av ukvalifisert arbeidskraft. Det har samtidig blitt påpekt at de nye medlemslandene har et høyt utdanningsnivå og godt kvalifisert arbeidskraft. Fra arbeidsgiverhold har det også vært framhevet at norske håndverkere har godt av å møte konkurranse fra østeuropeiske arbeidere som er mer arbeidsvillige og mindre kravstore enn norske arbeidstakere.

Figur 4.23 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



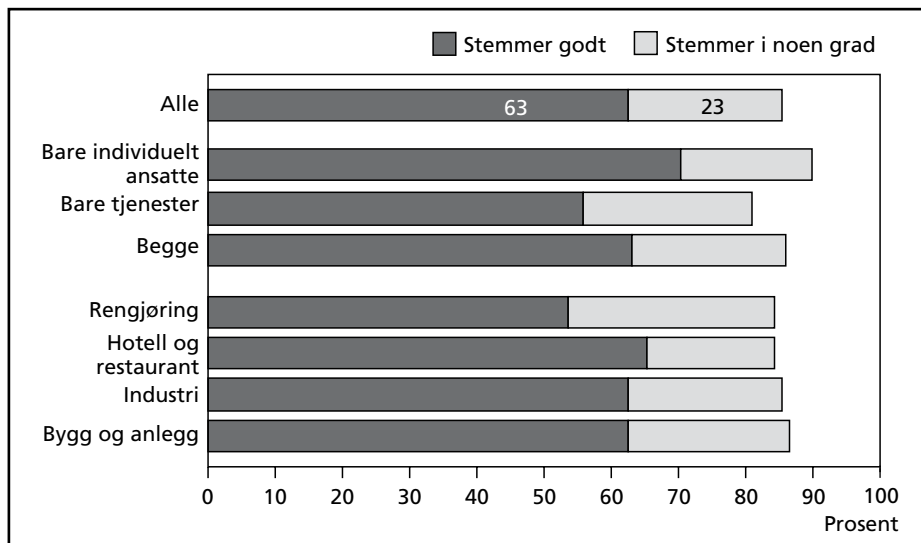
Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

I undersøkelsen ble representanter for de virksomhetene som oppga at de benyttet arbeidskraft fra EU-8, spurt om i hvilken grad de var enige i at arbeidstakere fra de nye EU-landene var bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere, om de var mer arbeidsvillige og om de hadde lavere sykefravær enn norske arbeidstakere.

Majoriteten av bedriftene var ikke enige i at arbeidstakere fra EU-8 var bedre kvalifiserte enn norske arbeidstakere. Totalt var det bare 12 prosent som hevdet at dette stemte godt, mens 28 prosent svarte at det stemte i noen grad. 60 prosent hevdet det stemte i liten eller ingen grad. Det var liten forskjell mellom bransjer og bedrifter som benyttet ulike tilknytningsformer for arbeidskraften, men det er en tendens til at de som ansatte arbeidsinnvandrere i egen bedrift, vurderte kvalifikasjonene deres litt mer positivt enn de som benyttet arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenestekjøp.

Det var derimot et ganske stort flertall som mente at arbeidstakerne fra de nye EU-landene var mer arbeidsvillige. Hele 63 prosent av de som benyttet arbeidskraft fra EU-8, sa at dette stemte godt, og 23 prosent sa at det stemte i noen grad, mens bare 14 prosent hevdet at disse arbeidstakerne i liten eller ingen grad var mer arbeidsvillige enn norske arbeidstakere. Et klart flertall oppga dessuten at de hadde lavere sykefravær. 58 prosent hevdet det stemte godt, mens 21 prosent hevdet det stemte i noen grad.

Figur 4.24 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillige enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)

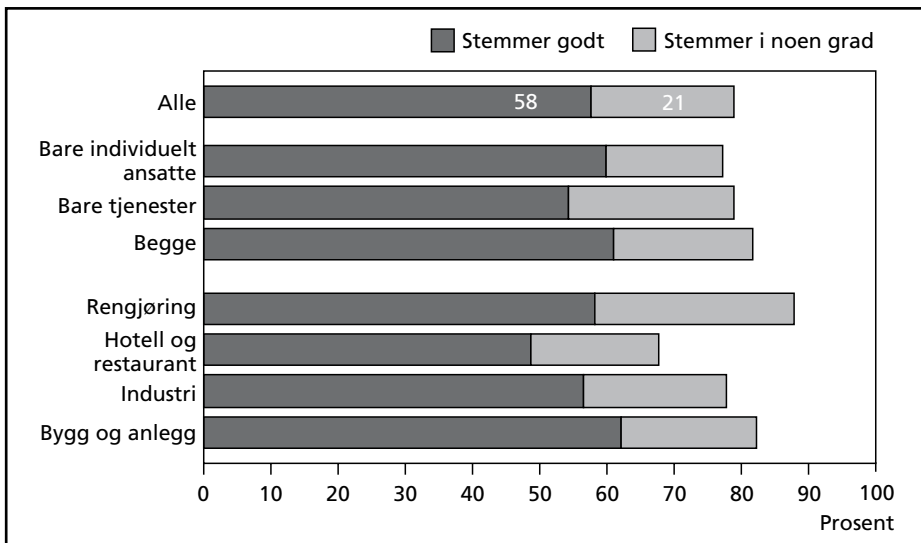


Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

At norske bedriftsledere oppfatter arbeidstakere fra EU-8 som mer arbeidsvillige og at de har lavere sykefravær, kan ha ulike grunner. På den ene siden kan det være et uttrykk for bedre arbeidsmoral og høyere motivasjon for å arbeide. Dette kan henge sammen med at disse arbeidstakerne har sterkere økonomiske incentiver for å arbeide hardere/lenger enn sine norske kolleger på grunn av at det norske lønnsnivået er så mye høyere enn i hjemlandet. En annen faktor er at mange av arbeidstakerne fra de nye EU-landene i mindre grad kjenner sine rettigheter i det norske arbeidslivet og lettere kan utnyttes for eksempel i form av ubetalt overtidsarbeid og liknende. Figur 4.7 viste at et flertall av virksomhetene hevdet bruken av utenlandsk arbeidskraft førte til større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Koplek sammen med at et stort flertall også hevdet at arbeidstakere fra nye EU-land var mer arbeidsvillige enn sine norske kolleger, kan det tyde på at alle disse faktorene spiller inn. Ubetalt overtidsarbeid kan være en måte å bryte både arbeidsmiljøloven, overgangsreglene og allmenngjøringsbestemmelsene, som er vanskelig å oppdage for kontrollerende myndigheter.

Virksomhetene som brukte individuelle arbeidsinnvandrere, vurderte arbeidskraften fra EU-8 klart mer positivt enn de som brukte arbeidskraft i form av utstasjonerte arbeidere. Langt flere av de som brukte individuelle arbeidsinnvandrere (72 prosent), oppga at det stemte godt at disse var mer arbeidsvillige enn sine norske kolleger, enn tilfellet var for dem som kun brukte utstasjonert arbeidskraft (56 prosent). I forhold

Figur 4.25 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

til de som kun brukte utstasjonerte arbeidstakere (8 prosent), var det dobbelt så mange av de som kun brukte individuelle arbeidsinnvandrere, som var helt enige i at arbeidskraften fra EU-8 var bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere (16 prosent).

4.4 Konsekvenser for arbeidsmiljøet

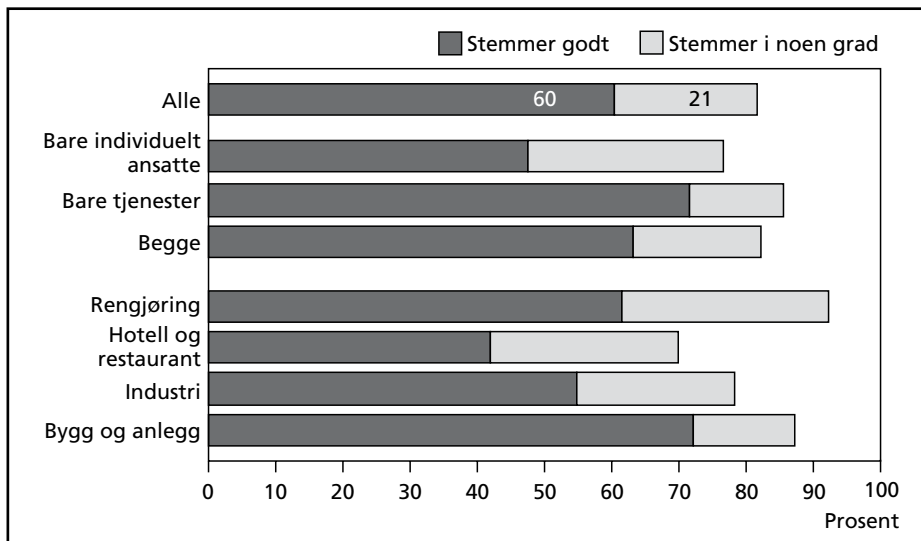
Den kraftige økningen i bruk av utenlandsk arbeidskraft etter EU-utvidelsen har medført endringer i arbeidsmiljøet på mange arbeidsplasser. Økt internasjonalisering kan tilføre ny kompetanse og nye ideer på en arbeidsplass og føre til kulturell utveksling og et mer stimulerende arbeidsmiljø. Men det kan også føre til språkproblemer, reaksjoner fra de andre ansatte og problemer som følge av manglende kunnskap om norske regler for helse, miljø og sikkerhet.

Språkproblemer

Undersøkelser har vist at mange arbeidsgivere vegrer seg for å ansette ikke-vestlige innvandrere. Argumentet for å la være er ofte knyttet til språk. Arbeidsgivere oppgir at de er redde for at innvandrere vil føre til språkproblemer på arbeidsplassen. (Rogstad 2001). Likevel ser det ikke ut som om norske arbeidsgivere har særlige motforestillinger mot å ansette eller hyre inn arbeidstakere fra de nye EU-landene, på tross av at de færreste av dem kan norsk. I hvilken grad har så bruken av utenlandsk arbeidskraft fra de nye EU-landene ført til språkproblemer på arbeidsplassene?

Svarene levner liten tvil om at bruken av arbeidskraft fra EU-8 har medført språkproblemer på ganske mange arbeidsplasser. Blant de som ansatte individuelle arbeidsinnvandrere, svarte 47 prosent at dette stemte godt og 28 prosent svarte det stemte i noen grad. Blant de som benyttet utstasjonert arbeidskraft i form av tjenestekjøp, oppga hele 71 prosent at dette stemte godt, mens 14 prosent sa det stemte i noen grad. Forskjellen kan skyldes at tjenesteyterne gjerne kommer for kortere perioder og i større antall, mens de individuelle arbeidsinnvandrerne kommer enkeltvis og antakelig blir tettere integrert i den ordinære arbeidsstokken. Det er særlig innen bygg- og anlegg det meldes om språkproblemer på arbeidsplassene, mens hotell- og restaurant var den bransjen der færrest oppga at bruken av utenlandsk arbeidskraft hadde medført språkproblemer. Det kan på den ene siden gjenspeile at det benyttes mye tjenestekjøp og innleie av arbeidskraft i bygg- og anleggsbransjen, mens langt flere ansettes individuelt i hotell- og restaurant. Det kan også ha sammenheng med hvordan arbeidet på byggeplasser organiseres, der flere ulike faggrupper jobber parallelt og med store krav til koordinering av arbeidet.

Figur 4.26 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land medfører språkproblemer på arbeidsplassen». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

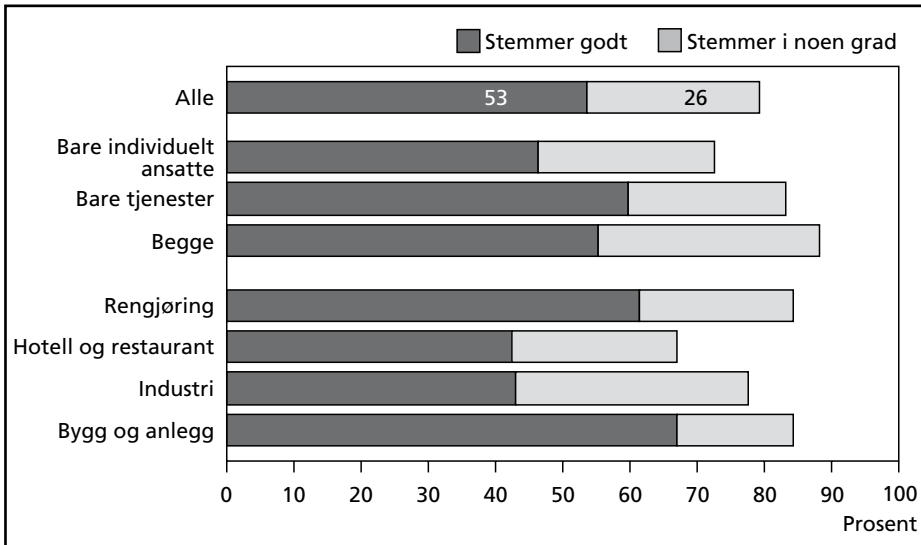
Helse, miljø og sikkerhet

Regelverk og prosedyrer for helse, miljø og sikkerhet i Norge regnes som relativt strenge og kan på flere punkter skille seg fra tilsvarende regler og prosedyrer i de nye EU-landene. Uten skikkelig opplæring kan man derfor anta at bruken av østeuropeisk arbeidskraft kan øke risikoen for dårlig standard på HMS-området. Vi spurte derfor bedriftene om hvorvidt de oppfattet at arbeidstakerne fra nye EU-land manglet kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet.

Svarene vi fikk, var relativt entydige. Et stort flertall hevdet at dette enten stemte godt (54 prosent) eller i noen grad (26 prosent). Når vi sammenliknet ulike bransjer og brukergrupper, fant vi det samme mønsteret i svarene som vi gjorde når det gjaldt språkproblemer. De som benyttet tjenestekjøp, var mer enige enn de som ansatte individuelle arbeidsinnvandrere, særlig innen bygg- og anlegg. Det kan også henge sammen med at de praktiske utfordringene knyttet til HMS generelt er større innen bygg- og anlegg enn i de andre bransjene.

At arbeidstakere fra nye EU-land ifølge våre respondenter manglet kunnskaper om norske HMS-regler er ikke overraskende. Spørsmålet er hvem som har ansvaret for opplæring, og om dette faktisk tilbys. For individuelt ansatte arbeidsinnvandrere er dette den norske arbeidsgiverens ansvar. For utstasjonerte arbeidere ansatt i et utenlandsk

Figur 4.27 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhet». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

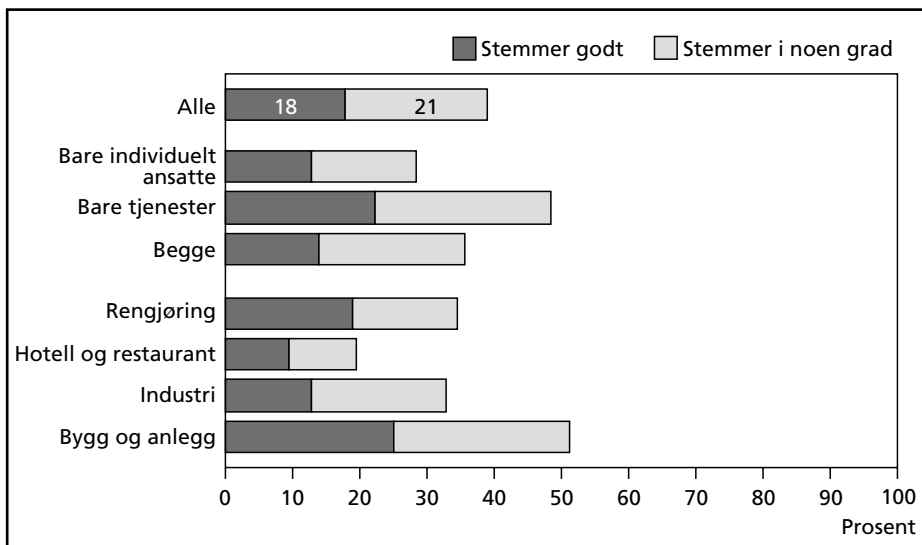
underentreprenørfirma på tjenesteoppdrag for en oppdragsgiver i Norge, er det den utenlandske arbeidsgiveren som har ansvaret for opplæringen i HMS. Men det er oppdragsgiver/byggherren eller eventuelt prosjektleder som har ansvaret for at det gjennomføres et tilfredsstillende HMS-arbeid på arbeidsplassen. For innleid arbeidskraft er det tilsvarende utleiebyrået som har ansvaret for opplæringen, mens innleieren har ansvar for at det gjennomføres et tilfredsstillende HMS-arbeid.

Reaksjoner fra andre ansatte

Bruk av utenlandsk arbeidskraft kan oppfattes som en trussel for enkelte grupper innenlandsk ansatte. Jo større tilbud av konkurrerende arbeidskraft, jo dårligere forhandlingsposisjon får arbeidstakerne. Hvis arbeidsinnvandrerne i tillegg er villige til å jobbe for lavere lønn eller lengre dager, kan utstrakt bruk av denne typen arbeidskraft føre til negative reaksjoner blant virksomhetenes øvrige ansatte. Når over halvparten av bedriftene svarte at bruken av arbeidskraft fra EU-8 hadde gitt reduserte lønnskostnader, så viser det at trusselen er reell nok. Flertallet oppga imidlertid at bruken ikke eller i liten grad hadde ført til negative reaksjoner. Tvert imot oppga 60 prosent at det ikke gjorde det.

Det var likevel et betydelig mindretall på nesten 40 prosent som svarte at dette stemte godt eller i noen grad. Blant de som kun benyttet utstasjonert arbeidskraft og innen bygg- og anlegg, sa halvparten at det stemte godt eller i noen grad at bruken hadde ført til negative reaksjoner. Det er for enkelt å anta at dette er et utslag av fremmedfrykt og intoleranse fra de norske arbeidstakernes side, selv om det kan være en del av bildet. Bruken av arbeidsinnvandrere kan som nevnt oppleves som en trussel for andre ansattes interesser og framforhandlede rettigheter på arbeidsplassen. De tidligere omtalte språkproblemene og manglende kunnskap om HMS kan også føre til negative reaksjoner, ettersom dette kan få uheldige og potensielt farlige konsekvenser for andre ansatte. Det kan også ha sammenheng med det som blir oppfattet som større arbeidsvilje hos de utenlandske arbeidstakerne. I sin klassiske studie av *Arbeiderkollektivet* i en norsk industribedrift på 50-tallet beskrev Sverre Lysgaard (1985) hvordan uformelle normer omkring arbeidstempo og innsats oppstår blant arbeidstakerne på en arbeidsplass for å beskytte mot umettelige krav fra det han kalte bedriftens tekniske og økonomiske system. Den som «bryter akkorden» og jobber mer og hardere enn de andre oppfattes som usolidariske og risikerer å fryses ut av fellesskapet. Med et slikt arbeiderkollektiv i bakhodet er det lett å tenke seg at ivrige arbeidsinnvandrere kan møtes med negative reaksjoner fra sine norske kolleger.

Figur 4.28 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land fører til negative reaksjoner fra andre arbeidstakere i bedriften». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N = 770)



Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse 2006

5 Sammenfatning og konsekvenser: utfordringer for norsk arbeidslivsregulering

Internasjonal arbeidsmobilitet utvikles i et samspill mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. EU-utvidelsen innebar en radikal utvidelse av det potensielle arbeidstilbudet i Norge og en sterk reduksjon i prisen på tilbudet av enkelte typer arbeidskraft. Dette falt sammen med et kraftig oppsving i norsk økonomi og sterk etterspørselsvekst i arbeidsmarkedet. I hvor stor grad og i hvilken form slike skift på tilbuds- og etterspørselsiden fører til faktisk vekst i arbeidsmobiliteten, betinges av rettslige, institusjonelle og sosiale mekanismer som påvirker markedstilpasningen, men avhenger ikke minst av bedriftenes arbeidskraftsstrategier. Arbeidsvandringenes omfang og mønster er altså ikke et produkt av gitte ytre omstendigheter, men er i stor grad et resultat av beslutninger i mottakerlandets virksomheter. Slike beslutninger er igjen påvirket av mekanismene for lønnsdannelse i det aktuelle delmarkedet, makt og styrkeforhold mellom partene i virksomhetene, og av politisk bestemte og avtalefestede regler for å hyre utenlandsk arbeidskraft i mottakerlandet.

Formålet med denne rapporten har vært å gi en deskriptiv oversikt over EU-utvidelsens konsekvenser for virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft i fire norske næringer. I dette avslutningskapitlet vil vi først oppsummere de viktigste funnene i sammenheng. Deretter vil vi peke på noen problemstillinger funnene reiser når det gjelder endringer i arbeidsmarkedets virkemåte, tilpasningsbehov i det norske reguleringsregimet, og mulige tiltak for å motvirke uønskete utviklingstrekk fra bedriftenes, partenes og myndighetenes side.

5.1 Hovedresultater

- Etter 1. mai 2004 har både andelen norske bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft, og omfanget av denne bruken økt merkbart. I Fafos undersøkelse i februar–april 2006 oppga 15,1 prosent av bedriftene med over ti ansatte i de utvalgte næringene at de brukte – eller i løpet av det siste året hadde brukt – østeuropeisk arbeidskraft.

- Andelene varierte betydelig mellom næringer og ikke minst mellom bransjer. I bygg- og anlegg svarte 19 prosent av bedriftene at de brukte eller hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft i løpet av det siste året. I de utvalgte industribransjene var andelen 15 prosent, mens det i hotell- og restaurant og reingjøring var 10 prosent av bedriftene som brukte/hadde brukt arbeidskraft fra EU-8.
- Innen flere av bransjene i byggenæringen og i industrien var andelen «brukere» langt høyere. I enkelte byggebransjer var andelen omkring 30 prosent, i næringsmiddelindustrien nesten 20 prosent, og i produksjon av transportmidler (vesentlig skipsverft) var andelen nesten 40 prosent.
- En del bedrifter hadde også tatt i bruk østeuropeisk arbeidskraft i hjemlandet, ved å flytte deler av produksjonen dit. Denne tilpasningen var først og fremst representert i industrien, der over 15 prosent av bedriftene hadde uteproduksjon og andelene i enkelte bransjer var betydelig høyere.
- Endringene i bedriftenes arbeidskraftsbruk reflekterte viktige forandringer i konkurransesituasjonen.
 - En viss andel av bedriftene oppga at utvidelsen hadde ført til et voksende marked for deres produkter. Dette gjaldt ca. 20 prosent av industribedriftene, 15–20 prosent av bygg- og anleggsbedriftene og faktisk noe flere av bedriftene i reingjøring og hotell- og restaurant (20–30 prosent). Ettersom de to sistnevnte næringene i hovedsak opererer på hjemmemarkedet, kan dette tyde på at prisreduksjoner har gitt økte markedsandeler for en del av virksomhetene.
 - Et klart flertall av alle bedriftene oppga imidlertid at konkurransesituasjonen var blitt vanskeligere. Dette gjaldt i sterkest grad i bygg- og anlegg, hvor et flertall av bedriftene viste til økt innslag av useriøse aktører og at konkurrentene brukte billigere arbeidskraft, i tillegg til at 6 av 10 brukerbedrifter sa de hadde fått flere konkurrenter fra EU-8.
 - I industrien oppga over 40 prosent at konkurrenter flyttet til lavkostland og nesten like mange svarte at konkurrentene brukte billigere arbeidskraft, samt at det var flere konkurrenter fra nye EU-land, mens om lag 20 prosent av bedriftene hevdet det var blitt flere useriøse aktører i næringen.
 - I hotell- og restaurant viste nesten halvparten av brukerbedriftene til at konkurrentene brukte billigere arbeidskraft, og 20–30 prosent oppga at de øvrige faktorene som er nevnt over, også gjorde seg gjeldende i denne næringen.
- Økt bruk av østeuropeisk arbeidskraft – både ute og hjemme – framstod ikke som et alternativ men som et supplement til andre tradisjonelle virkemidler for å forbedre konkurransesituasjonen. Det var ingen nevneverdige forskjeller mellom

brukere og ikke-brukere av østeuropeisk arbeidskraft når det gjelder tiltak som produkt- og kompetanseutvikling. Bedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft i Norge, meldte også om økt bruk av norske underentreprenører og leiefirma.

- Flertallet av bedriftene som brukte/hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft (over 60 prosent) oppga at disse hovedsakelig ble benyttet i stillinger som krevde faglært arbeidskraft, uten at det dermed kan utledes at gjestearbeiderne faktisk var faglærte.
 - Kun et lite mindretall av østarbeiderne ble brukt i stillinger som krevde høyere utdanning.
 - Andelen som jobbet i faglærte stillinger, var høyest i bygg- og anlegg og industrien.
 - Ifølge svarene på et grovkornet spørsmål om kompetansesammensettingen hos bedriftens ansatte, var det ut fra bedriftenes egne opplysninger ikke noen påviselig forskjell i kompetanseprofilen eller andelen lærlinger mellom bedrifter som brukte og ikke brukte utenlandsk arbeidskraft. I HMS-undersøkelsen svarte imidlertid 18 prosent av brukerbedriftene i bygg- og anleggsnæringen at de hadde redusert inntaket av lærlinger.
- Tilknytningsformen for den østeuropeiske arbeidskraften varierte betydelig mellom næringene og bransjene.
 - Totalt i de fire næringene oppga 7,7 prosent av bedriftene at de hadde ansatt østeuropeisk arbeidskraft, 4,1 prosent at de brukte utstasjonert arbeidskraft fra underentreprenører, 5,6 prosent at de brukte innleid arbeidskraft, og 0,5 prosent at de brukte enmannsbedrifter – dvs. 10,3 prosent brukte tjenesteleverandører.
 - Andelen bedrifter som oppga å bruke tjenesteleverandører fra Øst-Europa, var altså klart høyere enn andelen som hadde ansatt østeuropeere i egen bedrift.
 - Andelen som hyrte østeuropeiske underentreprenører eller leiefirma med utstasjonert arbeidskraft, samt enmannsbedrifter, var høyest i bygg- og anlegg (15,2 prosent) og industrien (9,4 prosent). Andelen var meget beskjeden i rengjøring og hotell- og restaurant.
 - I bygg- og anlegg hadde 54 prosent av brukerbedriftene bare hyret arbeidstakere fra tjenesteytende underentreprenører og leiefirma, 15 prosent hadde sysselsatt både tjenesteytere og ansatte, mens 34 prosent bare hadde ansatte arbeidstakere fra EU-8. I industrien var mønsteret det samme, men andelen med egne ansatte noe høyere.

- Den klart største arbeidsmobiliteten fra EU-8 i disse fire næringene foregikk altså tjenesteveien, hvor antallet sysselsatte den enkelte bedrift hadde hyrt inn østfra, gjennomgående var langt høyere enn ved direkteansettelser.
 - I industrien hadde over halvparten av de som brukte østeuropeisk arbeidskraft, hyrt underentreprenører med mer enn ti ansatte, over 30 prosent hadde mer enn 25 sysselsatte og rundt 15 prosent hadde over 50 sysselsatte fra EU-8.
 - Blant de bedriftene som hadde ansatt østeuropeere, hadde de fleste rekruttert to–tre personer, rundt 20 prosent hadde over ti ansatte. Et mindre knippe virksomheter i byggebransjen hadde ansatt mer enn 25–50 personer fra EU-8 som syntes å utgjøre hovedtyngden av arbeidsstokken i disse firmaene.
- Mangel på arbeidskraft ble av et klart flertall oppgitt som det viktigste motivet for å bruke arbeidskraft fra de nye EU-landene. I lys av endringene i konkurranse-situasjonen er det likevel verdt å merke seg følgende:
 - Å «reduere lønnskostnadene» ble oppgitt som viktigste eller nest viktigste motiv blant 31 prosent av bedriftene.
 - 25 prosent viste til økt arbeidstidsfleksibilitet som viktigste eller nest viktigste grunn. Økt fleksibilitet i arbeidstid gir større muligheter til å tilpasse arbeidsinnsatsen til oppgavene og kan bidra til å spare arbeidskostnader.
 - Over halvparten (56 prosent) av bedriftene oppga dermed at kostnadsbesparende motiver var viktige for bruken av østeuropeisk arbeidskraft. 9 prosent svarte «fordi konkurrentene gjør det». Reduserte lønnskostnader var mest utbredt som motiv i industrien og blant bedrifter som hyrte tjenesteytende arbeidskraft.
 - På spørsmål om konsekvensene av bruk av østeuropeisk arbeidskraft var det langt flere som viste til reduserte lønnskostnader; nesten 40 prosent av alle brukerne svarte at dette «stemte godt», og om lag 20 prosent sa at det «stemte i noen grad». Andelene var langt høyere blant tjenestebrukere og i industrien, men også blant dem som hadde direkteansatte svarte over 40 prosent at «det stemte godt» (25 prosent) eller «i noen grad» (17–18 prosent). Over 50 prosent sa også det «stemte godt» at de hadde fått økt arbeidstidsfleksibilitet, og 20 prosent sa at «i noen grad».
 - Andelene som oppga kostnadsbesparende motiver, var litt lavere blant bedrifter som var omfattet av tariffavtale eller medlem av arbeidsgiverorganisasjon, men forskjellene var ikke store. 21 prosent av de tariffbundne bedriftene oppga reduserte lønnskostnader eller økt arbeidstidsfleksibilitet som viktigste motiv, mot 26 prosent blant de ikke avtalebundne.

- Bruk av østeuropeisk arbeidskraft har raskt blitt en del av mange bedrifters ordinære driftskonsept:
 - Blant alle brukerne oppga 30 prosent at de østeuropeiske arbeidstakerne er blitt en del av bedriftens ordinære drift, mens 46 prosent brukte denne arbeidskraften for å «ta topper» og drøyt 20 prosent svarte «begge deler».
 - «Å ta topper» var det klart vanligste formålet blant de som hyrer tjenesteveien (70 prosent), særlig i bygg- og anlegg. I industrien, hvor det vanligste er å bruke østeuropeiske underentreprenører, svarte likevel 34 prosent «ordinær drift» og 18 prosent «begge deler», noe som innebærer en kombinasjon av ordinær drift og å ta topper. I bygg- og anleggsnæringen oppga 26 prosent «ordinær drift» og 19 prosent «begge deler».
 - Til sammen oppga over halvparten (52 prosent) av brukerbedriftene i industrien, nesten halvparten av bygg- og anleggsbedriftene (45 prosent) og om lag halvparten av alle brukerbedriftene at bruk av østeuropeisk arbeidskraft inngår i deres ordinære arbeidskraftsstrategier.
 - Legger man videre til at kapasitet til «å ta topper» inngår i enhver prosjektorientert bedrifts strategi, tyder svarene på at bruk av østeuropeisk arbeidskraft ikke bare reduserer arbeidskostnadene, men også er blitt et sentralt arbeidskraftsstrategisk redskap for å håndtere svingninger i aktivitetsvolumet så vel som løpende driftsoppgaver i mange bedrifter.
- Drøyt halvparten av bedriftene (55 prosent) som hadde hyrt underentreprenører, oppga at de «alltid» eller «ofte» ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår, og like mange oppga at de stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for de utstasjonerte arbeidstakerne. Speilbildet av dette er at nesten halvparten – trass i den store oppmerksomheten om å motvirke sosial dumping – sjelden eller aldri ba om slikt innsyn eller stilte krav om bestemte lønnsvilkår.
 - Andelen som alltid/ofte stilte krav om bestemte lønnsvilkår for ansatte hos underentreprenører/leiefirma var høyere i bygg- og anlegg (over 60 prosent), og lavere i industrien (under 50 prosent), mens andelen som faktisk ba om innsyn i lønnsvilkårene, utgjorde drøyt halvparten i begge næringene.
 - Blant bedrifter med tariffavtale stilte 43 prosent alltid/ofte krav om bestemte lønnsvilkår, mot 35 prosent blant bedriftene uten avtale. Dette mønsteret går igjen blant bedrifter med og uten arbeidsgiverorganisasjonstilknytning. Når det gjelder innsyn, var det liten forskjell på bedriftene etter om de hadde tariffavtale eller var organisert.

- I nesten 50 prosent av alle brukerbedriftene ble vilkår for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land avtalt eller drøftet med tillitsvalgte. For bedrifter med tariffavtale gjaldt dette i 54 prosent av tilfellene, og for bedrifter uten tariffavtale gjaldt det for 37 prosent.
- Bedriftenes erfaringer med bruk av østeuropeisk arbeidskraft ser på viktige områder ut til å overoppfylle forventningene (eller «motivene»). Et klart flertall oppga at de hadde fått reduserte lønnskostnader og enda flere hadde fått økt arbeidstidsfleksibilitet. Disse andelene var høyest i industrien og blant andre som hyrer tjenesteytere, men også betydelig blant dem som hadde ansatt østeuropeere i egen bedrift, trass i overgangsordningens krav om likeverdig, gjengs eller tariffestet lønn. Men bruk av arbeidskraft fra EU-8 hadde ifølge bedriftene både fordeler og ulemper.
 - Et stort flertall avviste at østeuropeisk arbeidskraft er bedre kvalifisert enn innenlandsk arbeidskraft.
 - Over 60 prosent oppga at østeuropeisk arbeidskraft er mer «arbeidsvillige enn norsk arbeidskraft». Tilsvarende oppga 50–60 prosent av bedriftene at østeuropeisk arbeidskraft har «lavere sykefravær enn norske arbeidstakere». Andelene her var høyest i bygg- og anlegg.
 - Ifølge ca. 60 prosent av bedriftene «stemmer det godt» at bruk av østeuropeisk arbeidskraft skaper språkproblemer på arbeidsplassen. Andelen var langt høyere blant brukerne av tjenesteytere og betydelig lavere blant dem som hadde ansatt individuelt.
 - Over halvparten oppga at arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhet. Andelen var langt høyere i bygg- og anleggsnæringen og blant brukere av tjenesteleverandører, som også er vanligst i industrien.
 - Flertallet av bedriftene avviste at bruk av østeuropeisk arbeidskraft hadde medført negative reaksjoner fra andre ansatte, men nesten 20 prosent av bedriftene sa dette «stemte godt» og over 20 prosent «i noen grad». Også her var andelene klart høyere blant tjenestebrukere og i bygg- og anlegg spesielt, men lavere i industrien og i hotell- og restaurant.
- Vedtakene om allmenngjøring i byggfagene hadde ifølge et klart flertall av bedriftene som var omfattet av vedtakene så langt hatt liten eller ingen effekt for bedriftens kostnader og konkurransesituasjon, og hadde heller ikke påvirket bedriftens bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. 3 av 4 bedrifter som benyttet østeuropeiske underentreprenører innen allmenngjøringsområdene oppga at bruken var den samme som tidligere.

- En mindretallsgruppe på snaut en femtedel av tjenestebrukerne oppga at allmenngjøringsvedtakene hadde ført til økte kostnader «i stor eller noen grad»
- Om lag én tidel av bedriftene i allmenngjøringsområdet hadde bedret konkurranse-situasjonen, mens om lag to tideler oppga at konkurransesituasjon var blitt for-verret. To tredjedeler beskrev situasjonen som uendret.
- Blant bedrifter som hadde ansatt østeuropeere i egen bedrift, og dermed var omfattet av overgangsreglene, er det verdt å merke seg at én fjerdedel oppga at allmenngjøringsvedtakene «i stor eller noen grad» hadde innebåret økte kostnader.
- Én tidel av alle brukerbedriftene oppga også at bruken av østeuropeisk arbeidskraft i deres bedrift var redusert, mens omtrent like mange oppga at bruken hadde økt i denne perioden.
- Nesten 30 prosent oppga at bruken av enmannsbedrifter i bransjen hadde økt.
- Bare 4 av 10 mente bedriftene overholder forskriften i «stor grad» (12 prosent) eller «noen grad» (28 prosent), og enda færre mente myndighetene håndhever forskriften i «stor grad» (5 prosent) eller i «noen grad» (28 prosent).
- Likevel var 7 av 10 BA-bedrifter positive til allmenngjøringen.
- I lys av at nesten 40 prosent av tjenestebrukerne i bygg- og anlegg oppga at de sjelden eller aldri hadde stilt bestemte krav om lønn eller bedt om innsyn i underentreprenørens lønnsforhold, er det overraskende at under halvparten så mange (18 prosent) oppga at allmenngjøringsvedtakene hadde ført til økte kostnader. Dette kan tyde på at en god del bedrifter ikke overholdt de nye bestemmelsene. At det store flertallet tjenestebrukere oppga at allmenngjøringsvedtakene verken hadde påvirket bedriftens kostnader eller bruk av østeuropeisk arbeidskraft, kan tolkes på flere måter: Den optimistiske tolkningen er at de hele tiden har lagt til grunn norske lønns- og arbeidsvilkår, og at vedtakene derfor ikke fikk noen innvirkning; den pessimistiske tolkningen er at det innen denne majoriteten kan være et betydelig antall bedrifter som ikke bryr seg om allmenngjøringsvedtakene, eller har funnet andre måter å hyre østeuropeisk arbeidskraft, f.eks. gjennom enmannsfirma.

5.2 Endringer i arbeidskraftsstrategier – drivkrefter og konsekvenser

Når man vurderer resultatene i sammenheng, er det enkelte hovedtrekk som trer tydelig fram. Konkurransetilstand og kostnadsrelaterte forhold ser ut til å spille en vesentlig rolle for virksomhetenes valg av tilpasning. En betydelig andel av alle bedriftene i de fire næringene – både brukere og ikke-brukere av østeuropeisk arbeidskraft – viste til skjerpet konkurranse etter EU-utvidelsen. I tillegg til mangel på arbeidskraft, var reduksjon av lønnskostnader et viktig motiv for mange av bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft, og mange av bedriftene som ikke hadde dette som et eksplisitt motiv, trakk likevel fram reduserte lønnskostnader som en viktig konsekvens – neppe en ubeleilig eller overraskende bi-effekt kan vi anta. Verdt å merke seg er at dette også gjaldt over 40 prosent av bedriftene som hadde ansatt østeuropeere i egen bedrift, trass i at formålet med overgangsordningen er å sikre norsk lønn og hindre forskjellsbehandling. Når dette koples med økt arbeidstidsfleksibilitet – for en del som eksplisitt motiv og for langt flere som konkret resultat – samt bedre evne til å ta topper, høyere arbeidsinnsats og mindre sykefravær, indikerer dette at EU-utvidelsen har åpnet nye, lukrative kilder til fleksibilitet for norske virksomheter.

Nye kilder til fleksibilitet i bedriftenes arbeidskraftsinnsats og kostnader

Den økte fleksibiliteten gjelder ikke bare evnen til kortsiktig tilpasning av arbeidstokkens volum – antall sysselsatte, arbeidstid/lengde – til svingninger i aktiviteten, men også kostnadene ved å variere innsatsen av arbeidskraft. Kombinasjonen av lavere lønnskostnader og større arbeidstidsfleksibilitet tilsier at innsparingen for mange bedrifter er langt større enn det nominelle lønns-gapet mellom innenlandsk og østeuropeisk arbeidskraft. Dette gjelder spesielt i et hett marked med store ordreserver og korte tidsfrister, der alternativet ofte vil være økt overtid blant egne ansatte eller å hyre leverandører av innenlandsk arbeidskraft. I et slikt perspektiv vil alternativkostnaden til en gitt «polsk lønnsats» i Norge som regel ikke være minstesatsen i tariffavtalen på drøyt 100 kroner, men den timeprisen en norsk underentreprenør vil kreve for å trå til med ekstrainsats på helge- og kveldstid for å holde tidsfrister. Med overhead, sosiale kostnader, tillegg, moms mv., vil timeprisen for slike arbeidskraftstjenester ofte beløpe seg til det mangedobbelte av minstelønnsatsen; ifølge aktører i skipsverftene vil det være minimum 400 kroner.

Inntrykket av at EU-utvidelsen har gitt mange bedrifter betydelig økt fleksibilitet, forsterkes av at det i industrien og i bygg- og anlegg hyres langt flere østeuropeiske arbeidstakere tjenesteveien (ansatte hos underentreprenører og leiefirma) enn som ansatte i egen bedrift. Sett i forhold til aktivitetsveksten i disse næringene de siste to årene, har den økte bruken av østeuropeiske underentreprenører innebåret markant

vekst i outsourcing av oppgaver i bedriftene.³³ Andelen sysselsatte med eksterne tilknytningsformer til bedriftene er med andre ord økt.

En annen kilde til fleksibel tilpasning av virksomhetenes arbeidsstokk kan spores i det faktum at en dominerende andel av innvilgete oppholds-/arbeidstillatelsene til østeuropeiske arbeidstakere, ifølge UDI, har vært av relativt kort varighet. I 2005 var om lag 7 av 10 tillatelser midlertidige ansettelser av under 6 måneders varighet, i første halvår 2006 gjaldt det 6 av 10 tillatelser – og langsiktige ansettelser utgjorde knapt 6 prosent. Norge har strikte regler for midlertidige ansettelser (jf. sesongarbeid, ekstraordinære oppgaver og vikariater). Sett i lys av at antallet midlertidig ansatte i norske bedrifter har svingt rundt 200 000 de seinere år (Nergaard 2005), representerer veksten i midlertidige ansettelser av østeuropeere – i 2006 trolig rundt 50 000 – en kraftig økning i bruken av denne tilknytningsformen i norsk arbeidsliv. I dette perspektivet er det interessant å merke seg at flertallet av bedriftene som hadde ansatt østeuropeere, oppga at disse var «fast ansatte», trass i at nesten alle registrerte arbeidsinnvandrere fra EU-8 hadde midlertidige oppholdstillatelser.

Hva styrer tilpasningen av bedriftenes arbeidskraftsstrategier?

Ser man nærmere på motivene for å bruke østeuropeisk arbeidskraft og erfaringene så langt, avdekkes flere interessante trekk. Ved siden av konkurranseforhold, arbeidskraftstilgang, fleksibilitet og innsparing av arbeidskostnader, ser institusjonelle og reguleringspolitiske forhold ut til å ha vesentlig betydning for brukerbedriftenes valg av tilpasning. Hvis det er riktig at knapphet på arbeidskraft er det viktigste motivet for å hyre østeuropeere, og denne knappheten i flere av de undersøkte bransjene synes å være av varig, strukturell karakter, kunne man forventet at en høyere andel valgte å ansette arbeidstakerne fra EU-8 i egen bedrift.

Ett viktig ledd i forklaringen er trolig at det liberale norske regulerings- og kontrollregimet for utstasjonert arbeidskraft – bortsett fra noen områder innen byggfagene – i enkelte næringer har innebåret en så kraftig konkurransevridning i favør av tjenesteyting at relativt få bedrifter har vurdert vanlige ansettelser som økonomisk interessant. Når norske industribedrifter lovlig kan hyre polakker til 60–80 kroner timen, og med langt lavere indirekte arbeidskostnader (skatt, trygdeavgift, forsikring, overhead) enn egne ansatte, skal man enten ha en betydelig porsjon idealisme eller være sterkt overbevist om at arbeidskraften er uunnværlig for bedriften for å gå til ansettelse. Hvis denne forklaringen holder stikk, betyr det at reguleringsregimets favorisering av tjenesteyting

³³ En illustrasjon på det er den sterke veksten i norsk byggenæring de seinere år som i begrenset grad er reflektert i økt vekst i den innenlandske sysselsettingen; i perioden 2001-2005 økte omsetningen ca 50 prosent, mens sysselsettingen økte ca 10 prosent. I industrien har oppgangen vært ledsaget av markant sysselsettingsvekst, men denne har langt fra tilsvart produksjonsveksten.

har bidratt til å bremse rekrutteringen av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter og fremme et mobilitetsmønster hvor norske bedrifter i økende grad baserer seg på kortvarig gjestearbeidermobilitet i lavkostmarkedet. Slike mekanismer er trolig forsterket av relaterte endringer i konkurranseforholdene, produksjonsorganiseringen og prisdannelsen i produktmarkedene.

Denne forklaringen kan likevel ikke være tilstrekkelig, ettersom byggebedrifter innenfor områdene med allmenngjøring også stort sett har valgt å hyre tjenesteytere og sjelden har ansatt østeuropeere, mens de fleste bedriftene i reingjøring og hotell- og restaurant har gitt østeuropere ansettelse i egen bedrift. Dette indikerer at bedriftenes valg av tilpasning er avhengig av hvilke typer arbeids- og produksjonsorganisering og tilknytningsformer som er innarbeidet i næringene, samt tilbudet av underentreprenører med relevant arbeidskraft. I enkeltprosjekter i bygg- og skipsindustrien har det alltid vært utstrakt bruk av underentreprenører; det nye er at både behovet – på grunn av et stramt norsk marked – og tilbudet av billige tjenester fra EU-8 har økt kraftig, og dermed bidratt til en omdreining i bruken av utenlandske underentrepriser og leiefirma. Et nytt trekk i bildet er imidlertid at bruken av utstasjonert østeuropeisk arbeidskraft ser ut til å ha spredd seg også til industribransjer som vanligvis ikke forbindes med store, komplekse prosjekter, men preges av løpende produksjon og ordinære sesongvariasjoner, slik som næringsmiddelindustrien, maskiner og utstyr mv. Siden denne tilpasningen neppe er et resultat av brå endringer i produksjonsformene, er det nærliggende å anta at den økte bruken av underentrepriser her først og fremst gjenspeiler de økonomiske gevinstene med å organisere arbeidskraftsimporten som tjenesteyting, og dermed er betinget av forskjellene i lønnsreguleringsregimet for direkteansatte og utstasjonerte arbeidstakere.

Hvilken strategi for bruk av østeuropeisk arbeidskraft som blir dominerende i ulike næringer, er altså sterkt påvirket av arbeids- og produksjonsorganiseringen i bransjene, samtidig som bedriftenes tilpasning også påvirkes av tilbudet av ulike typer vandre-arbeidskraft og endringene i konkurranseforholdene i arbeids- og tjenestemarkedene. Disse er igjen betinget av de store forskjellene i reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår for ulike kategorier vandre-arbeidskraft. Selv om bruken av utstasjonert østeuropeisk arbeidskraft representerer en forlengelse av kjente arbeidsorganisasjonsformer i flere av bransjene, er det grunn til å spørre hvordan veksten i antallet slike gjestearbeidere påvirker produktivets- og kompetanseutviklingen på arbeidsplassene. I HMS-undersøkelsen i bygge- og anleggsnæringen oppga nesten 1 av 5 bedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft at dette førte til lavere inntak av lærlinger. Aslesen (2005) har i studier i skipsindustrien funnet at kravene til arbeidsledelse, koordinering og kvalitetskontroll endres med sterkt økt innslag av fremmedspråklige arbeidslag. Dette reiser igjen nye problemstillinger knyttet til samhandling og arbeidsdeling mellom intern og ekstern arbeidskraft, opplæringsbehov og samarbeidsmønstre i komplekse og lagdelte arbeidsmiljø.

En tilleggsforklaring på at så få bedrifter, spesielt i industrien og bygg- og anlegg, har ansatt østeuropeere i egen bedrift – trass i erklært mangel på arbeidskraft – kan være at de representerer en ny gruppe i det norske arbeidsmarkedet som det så langt har vært knyttet usikkerhet til i forbindelse med ansettelsesinvesteringer. Det siste årets tegn til at noe flere østeuropeere får langvarige arbeidstillatelser, kan tyde på at en del bedrifter nå har høstet nok erfaringer til å tilby langvarig ansettelse, men UDI har ikke statistikk som viser hvilke bransjer eller næringer dette skjer i. En positiv hypotese kan likevel være at de midlertidige arbeidsvandringene vi hittil har sett – også langs tjenesteveien – kan virke som en utprøving – og rekrutteringskanal for norske arbeidsgivere, og på sikt gi opphav til økt rekruttering av østeuropeere i norske bedrifter.

Virkninger for arbeidsmarkedet og bedriftenes arbeidskraftsstrategier

På kort sikt underbygger resultatene i denne studien inntrykket av at den økte arbeids- og tjenestemobiliteten har «oljet» det norske arbeidsmarkedet og har hatt gunstige effekter for mange norske virksomheter og for norsk økonomi. På grunn av det høye aktivitetsnivået har heller ikke den økte korttidsimporten av arbeidskraft gått på bekostning av sysselsettingen blant egne ansatte. I flere bransjer framholder aktørene tvert imot at økt produksjonskapasitet og reduserte kostnader har gitt grunnlag for økt lønnsomhet og vekst i innenlandsk sysselsetting.

Hvordan dette går når konjunktorene snur, er imidlertid et åpent spørsmål. Vil for eksempel bedriftene slanke den egne arbeidsstokken eller skjære ned på bruken av norske eller østeuropeiske underentreprenører? Svaret vil avhenge av i hvilken grad de kortsiktige tilpasningene bedriftene har gjort under de siste års oppgang, har påvirket rekrutteringen, kompetanseprofilen og arbeidsorganiseringen i bransjene. Det er da verdt å merke seg at over halvparten av brukerbedriftene i industrien oppga at bruk av østeuropeere enten hadde blitt en del av den ordinære driften eller var en del av både den ordinære drift og det å ta topper. Selv om økt bruk av østeuropeiske underentreprenører har innebåret en omdreining av bedriftenes strategier i retning av mindre egenproduksjonsandel, økt outsourcing og større avhengighet av ekstern arbeidskraft for å løse lite kompetansekrevende oppgaver, er det grunn til å anta at dagens innslag av denne typen «gjestearbeidere» fra EU-8 er kommet for å bli, selv om volumet selvsagt vil svinge med konjunktorene, og prisene trolig vil stige. Med andre ord: Mye kan tyde på at den økte flyktigheten er i ferd med å bli permanent.

Et slikt varig skift i bedriftenes arbeidskraftsstrategier kan vurderes på ulike måter: Én synsmåte – som er utbredt i deler av industrien – er at dette skiftet er en nødvendig respons på sviktende rekruttering og tilgang på innenlandsk arbeidskraft til enkle, arbeidsintensive oppgaver – som i tillegg innebærer kostnadsreduksjoner som styrker konkurransevnen. En annen synsmåte – som er utbredt i andre deler av industrien og i byggebransjen – er at økt outsourcing til utenlandske lavkostfirma tvert om vil bidra til

å forsterke de aktuelle bransjenes problemer med rekruttering og kompetanseutvikling innenlands. Dette dels fordi en slik eksternalisering forutsetter endringer i arbeidsorganisasjonen som fører til skarpere skiller mellom kompetansekrevende og mindre krevende arbeid, og dermed gir dårligere vilkår for interne yrkes- og opplæringsløp for ungdom som begynner «på gølv»»; dels fordi svekket status og lønnsnivå i enkle begynnerjobber, som i betydelig grad er tatt over av utenlandske firma, vil gjøre dem enda mindre attraktive for innenlandsk ungdom. Det som på kort sikt framstår som en god løsning på et akutt arbeidskraftsproblem, kan ut fra denne synsmåten altså bidra til å forsterke dette problemet på lengre sikt.³⁴

Norge har i løpet av to år blitt et av Europas mest ettertraktete markeder for arbeid. Vi har Europas høyeste levestandard, de høyeste lønninger for arbeid som ikke krever høyere utdanning, og sterk etterspørsel etter arbeidskraft i deler av økonomien. Både for norske bedrifter og østeuropeiske firma og arbeidssøkere gir det meget sterke incentiver til å utnytte de nye mulighetene EU-utvidelsen har skapt. Men for virksomheter som har tatt mål av seg til å konkurrere på kvalitet og kompetanse, er den økte lavlønnskonkurransen i det norske markedet et tankekors. Hvis dette viser seg å være et overgangsfenomen inntil den østeuropeiske arbeidskraften lærer hvilke rettigheter og lønnsnivå som gjelder i Norge, og partene og myndighetene får på plass tiltak for å skape ryddige, likeverdige forhold, representerer det neppe noe langsiktig problem. Hvis derimot mønsteret i de siste årenes økte tjeneste- og arbeidskraftsimport vedvarer, kan det innebære en «kuwaitisering» av det norske arbeidsmarkedet, hvor en økende andel av ufaglærte og lavtlønnete jobber overtas av utenlandske gjestearbeidere – den nye internasjonale tjenesteklassen – mens de kompetanseintensive delene av arbeidslivet fortsatt vil preges av norsk arbeidskraft. Spissformulert vil et slikt scenario innebære at norske bedrifter kompenserer et høyt inntekts- og kostnadsnivå ved å importere lavkostarbeidskraft i de enklere delene av arbeidsmarkedet. En slik vridning mot en mer lavkostbasert, arbeidsintensiv vekstbane samsvarer ikke uten videre med målet om å øke konkurranseevnen og verdiskapningen ved hjelp av innovasjon og kompetanseutvikling. Et slikt scenario vil heller ikke gjøre det lettere å redusere køen av personer på trygd som i dag ikke klarer å få innpass i arbeidslivet; hvis det relative lønnsnivået synker og kampen om de enklere jobbene øker, kan det bli mindre lønnsomt å jobbe og dermed vanskeligere å møte aldersbølgen ved å øke yrkesdeltakingen i den innenlandske befolkningen. Ettersom Norge etter alt å dømme ikke kan løse sine framtidige

³⁴ Denne mekanismen er i norsk sammenheng velkjent i bransjer som reingjøring, drosjekjøring og deler av hotell- og restaurant, og er internasjonalt assosiert med begrepet «kuwaitisering», som henspiller på hvordan flere av de oljerike golfstatene overlot de fleste enkle, arbeidsintensive oppgaver i økonomien til lavtlønnet asiatisk gjestearbeidskraft, mens vertslandets beboere viet seg til andre sysler (Brochmann 1993, *The Middle East Avenue: Female Migration from Sri Lanka to the Arabian Gulf*, Boulder: Westview Press).

økende arbeidskraftsbehov ved arbeidsinnvandring, vitner dette om at det som er rasjonelt for virksomhetene på kort sikt, ikke nødvendigvis er rasjonelt for samfunnet på lengre sikt.

Spørsmålet om de langsiktige virkningene av økte arbeidsvandring for arbeidsmarkedets virkemåte, konkurranseforholdene, lønns- og arbeidsvilkår og fordelingen av vinning og tap, ligger utenfor denne rapportens formål å drøfte i sin fulle bredde. I en slik vurdering ville også ringvirkningene i senderlandene – enten det dreier seg om økte inntekter, skatteinnfang og sysselsetting, eller tap og vinning av kompetanse og arbeidskraft – måtte trekkes inn i likningen. Det skal vi ikke forfølge videre her, men noe ytterligere refleksjoner om konsekvensene for arbeidsmarkedets virkemåte i Norge er likevel på sin plass.

Teorier om delte arbeidsmarkeder og den «fleksible bedrift»

Sett i forhold til teorier om arbeidsmarkedets virkemåte, samsvarer utviklingen av et nytt lavkostsjikt av østeuropeiske underentreprenører og arbeidskraft med løse tilknytningsformer i norsk arbeidsliv godt med 70-tallets teorier om utviklingen av duale, segmenterte arbeidsmarkeder (Doeringer og Piore 1981) og 80-tallets omdiskuterte teori om «the flexible firm» (Atkinson 1984). Teoriene om duale, segmenterte arbeidsmarkeder, som hadde utspring i USA, la vekt på at det primære og sekundære arbeidsmarkedet var sterkt atskilt. Forskjellige mekanismer for fastsettelse av lønn og arbeidsvilkår og skott mellom delmarkedene innebar at det var lite «spillover» med hensyn til arbeidsvilkår, kompetanseutvikling og mobilitet. Mens man antok at primærarbeidsmarkedet var preget av interne, vertikale mobilitetskjeder, antok man at sekundærarbeidsmarkedet var preget av horisontal mobilitet og hopping mellom kortvarige («dead-end») jobber, ofte med betydelig innslag av etniske minoriteter. Polariseringen av gode og dårlige sirkler med økende forskjeller i arbeidsforhold, indikerte at de innbyrdes interessene til arbeidstakere i de ulike delmarkedene var tvetydige og motsetningsfylte. For «innsiderne» i det primære arbeidsmarkedet var det liten risiko for smitteeffekt av de dårlige vilkårene i sekundærarbeidsmarkedet, samtidig som innsidernes relativt fordelaktige posisjon indirekte kunne være avhengig av innsatsen til «outsiderne» i sekundærmarkedet. Seinere utgaver av segmenteringsteoriene nyanerte denne enkle todelingen, og la større vekt på at ulike delarbeidsmarkeder preges av distinkt forskjellige dynamikker, og at skottene mellom dem hindrer mobilitet fra «dårlige» til «gode» jobber og karriereløp.

Enkelt sagt kan Atkinsons (1984) typologi for den fleksible bedrift ses som en konkretisering av segmenteringsteoriene anvendt på den enkelte bedrift. Hovedpoenget var at virksomhetene som følge av tøffere og mer omskiftelig, diversifisert konkurranse i økende grad vil prøve å øke sin fleksibilitet ved å skille mellom kjerneoppgaver og mer perifere oppgaver. For å utvikle evnen til å takle primæroppgavene i mer omskiftelige

markeder er bedriftene strategisk avhengig av en intern kjernearbeidsstokk som er funksjonelt fleksibel (allsidig) og knyttet til bedriften ved tilbud av gode vilkår og muligheter til kompetanseutvikling, karrieremobilitet med videre. De øvrige oppgavene blir i størst mulig grad løst eksternt. Denne eksterne fleksibiliteten søkes dels oppnådd ved å hyre inn forskjellige typer arbeidskraft med løse, atypiske tilknytninger (korttid, innleie mv.), dels ved å hyre inn spesialkompetanse fra eksterne underentreprenører. Kjernestabens beskyttete, stabile situasjon er i dette skjemaet dermed indirekte betinget av ustabiliteten og fragmenteringen av arbeidsforholdene i det enkle periferiarbeidsmarkedet.³⁵

De nye arbeidsvandringene – behov for mer differensierte analyser og treffsikre reguleringsformer

Debatten om effektene av arbeidsinnvandring er ofte preget av betraktninger om tilbud og etterspørsel i det samlede arbeidsmarkedet og av grove todelinger mellom nasjonal og utenlandsk arbeidskraft – «vi og dem». Brukt kritisk kan de enkle tankemodellene beskrevet over, være til hjelp i utviklingen av en mer realistisk og nyansert forståelse av effektene av økt migrasjon og lavkostkonkurranse i ulike delarbeidsmarkeder og av hvorfor endringer i konkurransen i sekundærmarkedet ikke nødvendigvis vil smitte over på vilkårene for ansatte i andre deler av arbeidsmarkedet. I kontrast til teser om et generelt «race to the bottom», eller en nullsum-kamp, om jobbene som følge av økt immigrasjon, kan slike forståelser gi innsikt i mekanismer som påvirker fordelingsmønsteret og interessekonstellasjonene mellom ulike grupper av innenlandske og utenlandske arbeidstakere. De kan dermed være nyttige for å belyse framveksten av nye typer lagdeling, inklusjon og eksklusjon, i arbeidsmarkeder preget av voksende migrasjon og en mer multietnisk arbeidsstyrke.

Vår undersøkelse har vist at virksomheter i ulike næringer og bransjer har tilpasset seg utvidelsen av arbeidsmarkedet på svært forskjellige måter. Dels berøres de ulikt av endringer i konkurranseforholdene, dels benytter de ulike strategier for å rekruttere østeuropeisk arbeidskraft. For det første, går det et skille mellom *eksportorienterte* virksomheter, som framstiller *mobile produkter* (typisk industri), og *hjemmemarkedsbaserte* virksomheter, som i hovedsak framstiller *stedbundne produkter* (typisk bygg, reingjøring, og hotell- og restaurant). Blant de første framstilles ofte bruk av lavtlønnet østeuropeisk arbeidskraft som et alternativ til å styrke den internasjonale konkurranseevnen ved å flytte produksjon østover. I den andre gruppa er bruk av østeuropeisk arbeidskraft først og fremst et virkemiddel til å styrke bedriftens konkurranseposisjon i det norske hjemmemarkedet.

³⁵ Framvekst av (bransjespesifikke) markeder for konsulent- og spesialisttjenester gir samtidig grunnlag for at slike eksterne tjenester leveres av folk som selv utgjør kjernestaben i sine «fleksible bedrifter». Etter hvert har man sett at også utøvelsen av enklere støtteoppgaver organiseres i egne firma, slik som ISS, vikarbyrå, vakselskaper mv.

For det andre – og på tvers av overnevnte sontring – går det et skille mellom *sluttkundeorienterte* oppdragsbedrifter, som kan styrke sin konkurranseevne ved å hyre inn billigere østeuropeiske underentreprenører, og norske *underleverandører og -entreprenører*, som risikerer å miste oppdrag og markedsandeler til nye østeuropeiske konkurrenter.

Med utgangspunkt i slike inndelinger kan man systematisere hvordan arbeidsgivere og ansatte i ulike bransjer og virksomhetstyper kan berøres positivt og negativt av henholdsvis egen og andres bruk av billigere østeuropeisk arbeidskraft. Slike inndelinger kan også belyse hvorfor arbeidsgivere og ansatte i ulike virksomhetstyper og organisasjoner kan ha helt forskjellige oppfatninger og interesser knyttet til bruk og regulering av lønns-/arbeidskostnader for østeuropeisk arbeidskraft. Variasjonen i markedsposisjoner og interesser har for eksempel bidratt til at arbeidsgiversiden er splittet når det gjelder regulering av vilkårene for konkurranse i arbeids- og tjenestemarkedene. Tillitsvalgte lokalt og sentralt i industrien, og innen ulike seksjoner av samme fagforbund, kan også ha sprikende syn på for eksempel allmenngjøring og krav til lønnsvilkår blant utenlandske gjestearbeidere.

En tredje dimensjon å bygge inn i slike analyser er knyttet til fagkompetanse, produktivitet og kvalitet. Både for arbeidsgivere og ansatte vil interessen for bruk av lavkostarbeidskraft fra øst avhenge av kvalitets- og produktivitetsvurderinger av arbeidet som leveres. Bildet av trusler og muligheter for de ansatte avhenger av om gjestearbeiderne besitter tilsvarende kompetanse og utfører liknende oppgaver som dem selv, og dermed kan erstatte de ansatte i bedriften eller næringen hvis tidene skifter. Dersom gjestearbeiderne derimot har komplementær kompetanse og utfører oppgaver hvor økt tilbud av deres arbeidskraft øker vekstmulighetene for bedriftens eller bransjens egne faggrupper, vil de primært representere en mulighet til økt vekst. I det første tilfellet vil forskjeller i lønnskostnader representere en direkte konkurranstrussel, i det andre tilfellet vil ulikhet i lønn og kostnader først og fremst representere et normativt/ideologisk dilemma. I norsk sammenheng har Marianne Røed (2005) trukket fram amerikanske studier (Borjas 2003) som viser hvordan slike mekanismer fører til at høykompetansegrupper som regel vinner på økt arbeidsinnvandring, mens den minst kvalifiserte delen av arbeidsstyrken ofte kommer dårligere ut – enten i form av dårligere sysselsettingsmuligheter eller reduserte inntekter.³⁶ Ved å gå bak forestillingene om et enkelt nullsum-spill mellom gjestearbeidere og egne ansatte, eller mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, kan man på denne måten få en bedre forståelse av de uoversiktlige koalisjons- og konfliktlinjene mellom partene i arbeidslivet når det gjelder synet på og reguleringen av den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Slike forhold

³⁶ Røed (2005) har også vist til at det er en rekke tilpasningsmekanismer i produkt- og arbeidsmarkedene som over tid gjør at arbeidsinnvandring som regel er et plusssum-spill; økt tilbud av visse typer arbeidskraft vil gjerne føre til lavere produktpriser på dette feltet, som reduserer innsatskostnadene i andre bransjer, og til sammen utløser omstruktureringer i både arbeids- og produktmarkedene, som til sammen gir økt vekst og høyere samlet sysselsetting.

gjør også at den lokale utformingen av virksomhetenes arbeidsstrategier oftest vil være et resultat av komplekse sosiale prosesser og maktrelasjoner, hvor mange aktører og kryssende hensyn spiller inn.

På denne bakgrunnen er det ikke overraskende at spørsmålet om regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utenlandsk arbeidskraft har utløst klassiske stridigheter om rettferdighetsnormer og prinsipper og virkemidler for regulering både mellom partene i arbeidslivet og innen organisasjonene på begge sider av bordet. Denne striden har to hovedakser: Den første dreier seg om de særegne rettslige og materielle vilkårene for lønnsfastsettelse for utstasjonerte arbeidstakere (tjenesteytere) i Norge, som gir oppdragsgiverne og arbeidsgiverne sterke økonomiske incentiver til å organisere arbeidskraftsimporten som tjenesteyting og dermed medvirke til legal utvikling av et marked for lavkosttjenester i deler av norsk arbeidsliv. Hovedspørsmålet her er hvordan Norge kan utvikle et mer stringent og heldekkende nasjonalt regime for å sikre at EUs utstasjoneringsdirektiv etterlevs i praksis. Den andre aksene dreier seg om hvordan Norge skal motvirke forskjellsbehandling og framvekst av et nasjonalt lavlønnmarked for individuelle arbeidstakere fra lavinntektsland i EU når arbeidsmarkedet åpnes for fri bevegelse av arbeidskraft. I betydelige deler av arbeidslivet, hvor det er høy organisering og bred tariffavtaledekning, understøttet av ulovfestede ufriavelighetskrav i tariffavtalene, samt lovgivning mot diskriminering, er det grunn til å anta at de fleste individuelle arbeidsinnvandrere vil behandles likt med innenlandske arbeidstakere. Spørsmålet er hva som vil skje i de (voksende) delene av arbeidsmarkedet hvor organisasjons- og avtaledekningen er lav og synkende.

Mer effektiv regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonert arbeidskraft?

Funnene i denne rapporten understreker behovet for å videreutvikle Norges implementering av EUs utstasjoneringsdirektiv, som bygger på likebehandling og vertslandsprinsippet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonert arbeidskraft. Norske myndigheter har overlatt ansvaret for å sikre likeverdige lønnsvilkår til partene i arbeidslivet, gjennom muligheten til allmenngjøring. Vilråene og prosedyrene for allmenngjøring er imidlertid kronglete og tidkrevende, og skiller seg sterkt fra slike ordninger i andre europeiske land (Stokke 2005; Ot.prp. nr. 92 (2005–2006)). Ved siden av krav til bevis for forutgående diskriminering, er det opp til flertallet i den statlig oppnevnte Tariffnemnda sitt diskresjonære skjønn å bestemme hvilke vilkår i den aktuelle tariffavtalen som skal gjøres generelt gjeldende. Hittil har dette kun skjedd i enkelte områder i byggenæringen, hvor problemene har vært mest akutte.³⁷

³⁷ Høsten 2006 ser imidlertid deler av byggfagsoverenskomsten ut til å bli allmenngjort på landsbasis etter at Fellesforbundet har stilt krav om dette.

Resultatene i denne undersøkelsen viser imidlertid at økt bruk av utstasjonert, tjenesteytende arbeidskraft med lav lønn er et mye bredere trekk, som spesielt har spredd seg i deler av industrien.

Det er grunn til å anta at både veksten og spredningen av denne typen tjenestemobilitet er forsterket av at det i store deler av arbeidslivet ikke finnes noen norsk regulering, og dermed heller ikke kontroll, av lønns- og arbeidsvilkårene for utstasjonert arbeidskraft. Nesten halvparten av bedriftene som brukte underentreprenører fra EU-8, stilte som nevnt aldri/sjelden krav om bestemte lønnsvilkår eller innsyn i disse. Det har, som vår undersøkelse dokumenterer, medvirket til at kortvarig tjenestemobilitet i sentrale deler av arbeidslivet, som industrien og byggenæringen, har blitt den dominerende formen for arbeidsmobilitet til Norge. Erfaring fra mange europeiske land viser at nettopp denne typen flyktig tjenestemobilitet er den vanskeligste å kontrollere, og dermed er den mobilitetsformen som er mest utsatt for lavlønnskonkurranse, omgåelse av lov og avtaleverk og unndragelse av skatt og avgifter.

Det er derfor et tankekors at Fafos HMS-undersøkelse tyder på at allmenngjøring av tariffavtalene i de områdene hvor dette verktøyet var tatt i bruk, foreløpig hadde hatt begrenset effekt. Mens et klart flertall av tjenestebrukerne opplyste at hyring av østeuropeere hadde ført til lavere lønnskostnader, var det kun et mindretall av virksomhetene som var omfattet av forskriften, som oppga at allmenngjøringen hadde ført til endringer i virksomhetens arbeidskostnader, konkurransesituasjon, eller bruk av utstasjonert østeuropeisk arbeidskraft. Det kan selvsagt innvendes at allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen var av forholdsvis ny dato på undersøkelsestidspunktet, og at det tar tid før virkningene nedfeller seg i endret praksis. Men det synes også rimelig å rette søkelyset mot regimet for kontroll, håndheving og sanksjoner. Også i andre land er det en utbredt erfaring at lover og regler i seg selv ikke er tilstrekkelig til å sikre ryddige og likeverdige forhold for utstasjonert arbeidskraft fra lavkostland. I markeder med tøffere kostnadskonkurranse og store forskjeller i lønn mellom vertsland og opprinnelsesland, er det store økonomiske gevinster å hente. Under omstendigheter hvor alle de involverte parter kan tjene på å omgå reglene – og sannsynligheten og risikoen forbundet med å bli avslørt er liten – er det derfor ikke overraskende om en del virksomheter har omgått bestemmelsene. På denne bakgrunn fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i desember myndighet til å sanksjonere bedrifter som ikke overholder allmenngjøringsforskriftene, for eksempel ved ilegging av bøter eller stansing av arbeid.

I Finland har myndighetene og partene bestemt seg for å rydde opp i forholdene for utstasjonerte arbeidstakere ved å oppheve restriksjonene på bevegelse av arbeidskraft og foreslå omfattende lovgivning og tiltak for å sikre likeverdige vilkår for utstasjonert arbeidskraft, blant annet ved å utvide byggherrenes ansvar, innføre registreringsplikt og en ombudsmannsordning som bl.a. skal sikre innsyn i lønnsvilkår blant utstasjonerte (Dølvik og Eldring 2006). Hvorvidt dette vil føre til en mer balansert utvikling i forholdet mellom arbeids- og tjenesteflyt, vil bl.a. avhenge av om tiltakene for å kontrollere og

håndheve rettighetene for utstasjonerte arbeidstakere lykkes. I trekantspillet mellom f.eks. byggherrer, oppdragsgivere og utenlandske underentreprenører er det som nevnt betydelige økonomiske fristelser knyttet til å omgå vertslandets regelverk.

Selv om regulerings- og kontrollregimet strammes opp, og aktørene følger spillereglene til punkt og prikke, vil det være viktige, positive incentiver til å hyre underentreprenører fra EU-8 framfor å benytte direkteansettelser i egen bedrift: tilgang til spesialisert kompetanse i forhold til det aktuelle oppdraget, økt fleksibilitet, sterkere kostnadskonkurranse – EU-8-firma vil gjerne ha lavere overheadkostnader, skatt og avgiftsbyrde – samt mindre usikkerhet enn ved ansettelser. Det er derfor liten grunn til å anta at en utjevning av de faktiske konkurransevilkårene og sikring av ryddige forhold, slik en del arbeidsgiverrepresentanter frykter, vil føre til radikale endringer i tjenstemobiliteten. Fordelingen av gevinster, tap og sosiale risikoer vil imidlertid endres kraftig, i favør av arbeidstakerne og senderlandene, som vil motta økte inntekter og økt skatteinngang. . Gitt likeverdige konkurransevilkår, vil økt tjenstemobilitet følgelig ha mange gunstige sider både fra vertslands- og senderlandssynspunkt: I tillegg til økt arbeidsmarkedsfleksibilitet på begge sider er det rimelig å anta at vilkårene for kompetansesirkulasjon, overføring og læring over landegrensene på mange måter er bedre enn ved varig arbeidsmigrasjon, som innebærer en større risiko for «brain-drain» og mindre umiddelbare økonomiske tilbakeføringer til opprinnelseslandene. For vertslandet vil de potensielle kostnadene ved integrasjon, familiegjenforening og tilknyttete velferdsytelser være lavere (likeså skatteinngangen), samtidig som arbeidsmarkedstilpasningen er momentan og de langsiktige spørsmålene om matching av tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet dermed mindre aktuelle, slik det nordiske markedet i mange henseende har fungert.

Det er dermed mange vektige grunner til å utvikle regulerings- og kontrollregimer som sikrer at den voksende tjenstemobiliteten til Norge kommer inn i ryddige og legitime former. Hvis man lykkes med det, vil man også skape grunnlag for mer rasjonelle økonomiske beslutninger i bedriftene om bruk av utenlandsk arbeidskraft og en mer balansert debatt om hva slags arbeidsmigrasjon som er mest hensiktsmessig for å løse ulike typer arbeidsmarkedsproblemer – både i mottaker- og senderland – samt om hvordan man kan utvikle mer målrettede virkemidler for å legge til rette for de ønskete mobilitetsformer. I en slik ramme kan man anta at arbeidsmigrasjonen vil bli gjenstand for mindre uro i bedriftene og mellom partene i arbeidslivet, og at vilkårene for samarbeid med senderlandene om tiltak for å fremme og kontrollere ønskelig mobilitet styrkes, slik man har tradisjon for i det nordiske arbeidsmarkedet. Et positivt scenario kan således være at arbeidsmarkedet i Østersjø-regionen på sikt kan utvikle seg til å fylle tilsvarende funksjoner som det nordiske arbeidsmarkedssamarbeidet har gjort hittil.

Utfasing av overgangsordningene og regulering av lønn for arbeidsinnvandrerne

På kort sikt har Norge valgt å skyve innføringen av fri bevegelse av arbeidskraft fra EU-8 foran seg, ved først å innstifte overgangsordningen og deretter forlenge denne inntil 1. mai 2009. I arbeidsmarkedspolitisk sammenheng er det ikke lenge til. Med en tariffavtaledekning i privat sektor på drøyt 50 prosent, som er langt lavere i viktige servicenæringer med høy innvandrerandel, samt tegn til framvekst av virksomheter som hovedsakelig baserer seg på å ansette østeuropeere, vil det representere en betydelig utfordring for aktørene i deler av arbeidsmarkedet.

Hitil har debatten om virkningene av overgangsreglene bygd på antakelser om at ordningen har sikret ryddige norske lønns- og arbeidsvilkår for dem som finner arbeid her. Resultatene i denne Fafo-undersøkelsen sår tvil om denne forutsetningen. For en betydelig andel av bedriftene som hadde ansatt østeuropeisk arbeidskraft, var reduserte lønnskostnader et viktig motiv, og for langt flere en viktig konsekvens. Hvorvidt det gjenspeiler at de aktuelle bedriftene betalte lavere lønn enn overgangsreglene forutsetter, omgikk regler for arbeidstid og godtgjøring av merarbeid, eller at de ansatte østeuropeere i lavere og dårligere betalte stillingskategorier enn oppgavene tilsa, er ikke mulig å bedømme ut fra dataene i denne undersøkelsen.

De første to årene etter utvidelsen har det ikke vært noen systematisk håndheving eller kontroll av at overgangsreglene overholdes rundt om i bedriftene. Regjeringen fikk derfor i desember 2006 gjennomslag for at Arbeidstilsynet skal få fullmakt til å kontrollere bedriftene og iverksette sanksjoner – på samme måte som ved brudd på arbeidsmiljølovens HMS-regler – dersom de oppdager omgåelser av overgangsbestemmelsene. Likevel har overgangsreglene trolig hatt en viktig normsettende funksjon og bidratt til at mange av arbeidstakerne fra EU-8 har fått anstendig lønn – for mange trolig langt bedre enn de hadde fått uten disse reglene. Uansett, med utsikter til en snarlig oppheving av ordningen og sterke indikasjoner på at en god del bedrifter omgår reglene, er det nå på høy tid å starte debatten om hva som skal erstatte overgangsordningens midlertidige «allmenngjøringsfunksjon» for EU-8-borgere når fri bevegelse innføres seinest 1. mai 2009. Bøynen i den debatten er at aktuelle grep og tiltak må være av generell, ikke-diskriminerende karakter og derfor må virke på samme måte for norske som utenlandske aktører.

Kjernen i striden om hvilke krav Norge skal stille til lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsvandrere fra lavinntektsland i EU – enten de kommer tjenesteveien eller blir ansatt i nasjonale bedrifter – gjelder ikke spørsmålet om å beskytte innenlandske arbeidstakere mot konkurranse eller å hindre utenlandsk arbeidskraft i å finne et bedre utkomme enn de kan gjøre hjemme. Striden handler først og fremst om virkemidlene for å sikre inkludering på likeverdige vilkår og motvirke framvekst av en ny underklasse, som uten adekvate tiltak dels kan bli definert etter etniske, nasjonale skillelinjer, og som følge av det, dels etter ferdigheter, helse og yteevne i den innenlandske arbeidsstyrken.

Prinsipielt handler det altså om hva slags arbeidsliv man ønsker å utvikle, og vilkårene for inkludering. For å verne likhetstradisjonen i den norske arbeidslivsmodellen har Ottar Brox (2005) tatt til orde for å håndtere denne utfordringen ved å «lukke døra» til det norske arbeidsmarkedet, unntatt for arbeidssøkere fra Norden.³⁸ I lys av de mange fordelene ved arbeidsmobilitet³⁹ – både innen og på tvers av grenser – vil det for aktørene i arbeidslivet trolig være mer nærliggende å takle denne utfordringen ved å videreutvikle reguleringsregimet i det nasjonale arbeidsmarkedet. I motsetning til tidligere tiders innenlandske arbeidsvandring fra lavinntektsområder i distriktene, kommer arbeidsvandrerne nå i større grad utenfra. Vanskene med å sikre dem ryddige vilkår er imidlertid ikke et resultat av ytre restriksjoner, men av indre svakheter i det norske arbeidslivsregimet som det er opp til de nasjonale myndighetene og partene å bøte på.

Ikke dermed sagt at oppgaven er enkel. Uten referanse til en lovfestet minstelønn, bruk av allmenngjorte tariffavtaler på bred basis, eller en generelt gjeldende tarifflønn i mange områder, kan organiserings- og forhandlingsoppgavene knyttet til å sikre arbeidsmigranter fra EU-8 like vilkår, bli krevende i en del bransjer. De organiserte partenes innflytelse på lønnsdannelsene i enkelte segmenter av servicearbeidsmarkedet med høy andel innvandrere og ungdom er allerede sterkt svekket i Norge. Ved utfasingen av overgangsordningen aktualiserer det behov for debatt om hvordan partene og myndighetene i fellesskap kan utvikle tiltak og incentiver for å styrke organisasjons- og avtaledekningen i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet. Dette ansvaret hviler selvsagt tyngst på partene, men erfaring tilsier at den utfordringen vanskelig kan takles uten støtte fra en aktiv statlig tredjepart. Ikke minst en tid hvor de nordiske modellene profileres som et forbilde i Europa, har myndighetene et vesentlig ansvar for å sørge for at godene av denne modellen også gjøres effektivt tilgjengelig for arbeidstakere fra fattigere europeiske naboland. Staten har også påtatt seg rettslige og politiske forpliktelser i så henseende gjennom EØS-avtalen.

Dersom partene ikke lykkes med å sikre tilstrekkelig avtaledekning og likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i de delene av arbeidsmarkedet hvor jobbsøkerne fra nye EU-land finner sysselsetting, vil myndighetene og partene bli nødt til å lete etter nye grep for å ruste opp den norske modellen til å tåle presset fra et åpent og voksende europeisk

³⁸ Dette ville forutsette oppheving av EØS-avtalen.

³⁹ Mens Brox med rette er bekymret for de mulige ulikhetsskapende mekanismene i Norge av arbeidsinnvandring fra lavkostland – som kan bidra til at et stramt innenlandsk marked i mindre grad leder til inkludering av svakstilte grupper i arbeidsmarkedet og høyere lønn i ufaglærte yrker – er han mindre opptatt av den omvendte mekanismen at arbeidsutvandring fra lavkostland med høy ledighet kan gi bedre balanse og økte lønninger i senderlandenes arbeidsmarked, og dermed ha en positiv utjevningseffekt mellom landene over tid, jf. eksporten av det norske arbeidskraftoverskuddet i distriktene på slutten av 1800-tallet.

arbeidsmarked. I så fall er det per i dag vanskelig å se at det kan gjøres uten å vurdere utvikling av nye og mer effektive minstelønnsregimer i de aktuelle bransjene, som trolig i likhet med dagens allmenngjøringsordning vil forutsette et samspill mellom lov- og avtaleregulering. Lovhjemling er også en forutsetning for offentlig kontroll, innsyn og sanksjoner knyttet til lønnsbestemmelser. Hvorvidt slike grep best kan skje gjennom økt bruk og videreutvikling av allmenngjøringsinstituttet, statlig minstelønnslovgivning, eller gjennom lovhjemling av enklere måter å generalisere avtalefestede minimumsvilkår på bransjenivå vil debatten vise. I Norge har imidlertid store deler av fagbevegelsen og arbeidsgiversiden ansett lovhjemling av spørsmål knyttet til lønnsdannelsen som en trussel mot viktige grunnprinsipper i den norske modellen. Hvilke løsninger som kan avtegne seg dersom vernet av disse grunnprinsippene kommer i konflikt med et annet viktig prinsipp i modellen – kravet om lik lønn for likt arbeid – skal vi ikke spekulere videre i her. I et historisk perspektiv er det likevel grunn til å peke på at en av parts- og avtalesystemenes viktigste funksjoner har vært å fremme likeverdige konkurransevilkår mellom bedrifter i samme bransje, samt å motvirke forskjellsbehandling mellom arbeidstakergrupper med ulik bakgrunn.

I arbeidet med å utvikle et virkemiddelapparat som er bærekraftig i et åpent arbeidsmarked, vil partene kunne hente støtte fra lovverket. EUs anti-diskrimineringsdirektiv er innført i norsk lovgivning. Disse reguleringene gjelder forskjellsbehandling innen samme type yrke/stillinger innen den enkelte bedrift. Som en del av den individuelle arbeidsretten, kan brudd på disse bestemmelsene prøves ved at den enkelte arbeidstaker reiser klagesak i det sivile rettsapparatet. Tidligere erfaringer med at innvandrere ofte konsentreres i bestemte bransjer og bedrifter, gjerne uten fagorganisering – f.eks. reinjøring eller hotell- og restaurant – samt at nyansatte arbeidsinnvandrere sjelden har ressurser til tid- og kostnadskrevende rettssaker, kan så tvil om hvor effektive slike reguleringer vil være i å hindre lønnsdiskriminering blant nye arbeidsinnvandrere. I lys av funn i denne undersøkelsen, kan man heller ikke utelukke vekst i bedrifter som bygger sin konkurransestrategi på ensidig rekruttering av arbeidskraft fra de nye EU-landene og lav lønn. Gitt de økonomiske forskjellene mellom landene og velferdsgevinstene knyttet til denne typen migrasjon, kan etablering av slike bedrifter være en smidig måte å organisere migrasjonsnettverk og springbrett inn i det norske arbeidsmarkedet, som lett kan kombineres med oppdrag i husholdssektoren, underentrepriser og arbeidsutleie. På samme måte som i de flyktige markedene for underentrepriser og tjenestemobilitet, kan slike «etniske» småbedrifter være vanskelige å følge opp for fagforeningene og tilsynsmyndighetene, som ofte må prioritere innsatsen om de store og økonomisk betydningsfulle bedriftene.

Avslutning

I årene framover står aktørene i norsk arbeidsliv foran flere krevende oppgaver:

1. Øke arbeidskraftstilgangen i en periode med en tiltakende aldersbølge
2. Fremme inkludering i arbeidslivet av store grupper i yrkesaktiv alder som i dag lever av trygdemidler
3. Tilrettelegge for innføring av fri bevegelse for arbeidskraft fra nye EU-land seinest 1. mai 2009
4. Videreutvikle reguleringsregimet i arbeidslivet på en måte som skaper mer likeverdige vilkår for individuelle arbeidsmigranter, utstasjonerte tjenesteytere og innenlandske arbeidstakere

Disse oppgavene kan trekke i ulike retninger, men henger nøye sammen. Utfordringen er å utforme en helhetlig politikk som ikke bare tar høyde for kryssende hensyn, men også tar hensyn til at det som er mest lønnsomt for den enkelte bedrift eller bransje på kort sikt, kan ha utilsiktede konsekvenser på lengre sikt.

Aldersbølgen kan gjøre det fristende å satse på økt arbeidskraftsimport, men ønsket om inkludering av yrkespassive kan trekke i motsatt retning. Gitt at Norge vil innføre fri bevegelse av arbeidskraft fra EU-8 – samt Bulgaria og Romania – vil det være viktig å utforme en politikk som virker konkurransenøytralt i forhold til yrkessjansene for arbeidsmigranter og klienter i NAV-forvaltningen. En politikk som ikke skal favorisere en bestemt form for arbeidsmobilitet framfor andre, vil i tillegg forutsette harmonisering av lønnsregimene for individuell arbeidsmigrasjon og tjenstemobilitet. Dette kan skje på to måter: enten ved (1) laissez-faire-politikk (la tingene skure), hvilket trolig vil bety at vilkårene for en del av de individuelle arbeidsmigrantene vil konvergere mot vilkårene i det uregulerte markedet for utstasjonerte tjenesteytere, med framvekst av et voksende tjenesteproletariat som en sannsynlig konsekvens; eller ved (2) reformer i regulerings- og kontrollregimet i tjenstemarkedet og politiske grep for å redusere de avtalefrie «sonene» i det individuelle arbeidsmarkedet. Enten disse målene søkes oppnådd ved tiltak for å øke organisasjons- og avtaledekningen, utvidet og forenklet bruk av allmenngjøring, eller introduksjon av en avtalebasert, lovhjemlet prosedyre for fastsettelse av bransjevise minimumsvilkår, vil effekten avhenge av evnen til kontroll og håndheving av regelverket. Ettersom fagforeningene verken har kapasitet til eller ønske om å påta seg rollen som «lønnspoliti» blant arbeidsinnvandrerne, krever dette en opprusting av offentlige tilsyns- og sanksjonsmyndigheter som igjen forutsetter hjemmel i lov hvis kontrollen og håndhevingen skal omfatte lønnsvilkårene.

Den ujevne organisasjons- og avtaledekningen i det norske arbeidsmarkedet, samt partenes sprikende interesser og vansker med å bli enige om slagkraftige virkemidler for å håndtere konsekvensene av de økende arbeidsvandringene, kan tilsi at staten må

innta en mer strategisk rolle som pådriver for å sikre ryddige forhold i arbeidslivet i årene framover. Det behøver ikke bety at staten overtar eller fortrenger partenes eller avtaleverkets rolle, men kan bety at staten må legge større tyngde på partene for å utvikle effektive virkemidler og opptre som en tydeligere og mer krevende partner i trepartssamarbeidet i arbeidsmarkedet. Erfaringer fra mange land viser at det gjerne er i krisepregete situasjoner med økt press fra internasjonale markeder, politiske trusler om lovregulering – the «shadow of hierarchy» (Visser 1998) – og utforming av positive incentiver, at partene utvikler nye grep og kompromiss for å ivareta felles mål.

Den økte regimekonkurransen – som ikke bare skjer på tvers av landegrensene, men i økende grad på den enkelte arbeidsplass – og de nye sosiale kløftene som dermed kan vokse fram i arbeidslivet, understreker behovet for transnasjonale spilleregler for arbeidsmobiliteten i Europa. I løpet av 2006 og 2007 vil både utstasjonsingsdirektivet, tjenstedirektivet, vilkårene for nasjonal kontroll med utenlandske tjenesteytere, Laval/Vaxholm-saken, innlemmingen av Bulgaria og Romania i EU/EØS-markedet, og kanskje vikarbyrådirektivet, stå i sentrum for de arbeidslivspolitiske dragkampene i EU. Vilårene for å ivareta de egalitære og inkluderende trekkene ved den norske arbeidslivsmodellen avhenger altså ikke bare av evnen til å gjøre nasjonale grep, men også av kapasiteten til å påvirke det europeiske regelverket som definerer handlingsrommet for nasjonale tiltak på dette feltet.

EU-utvidelsen har dermed satt klassiske spørsmål om prinsipper og virkemidler for reguleringen av arbeidslivet på dagsorden i en ny sammenheng. Overgangen fra et nasjonalt til et stadig mer internasjonalsert arbeidsmarked har ikke bare vitalisert debatten om grunnlaget for partenes, kollektivavtalenes og statens rolle i reguleringen av konkurranse- og arbeidsvilkår.

Utvidelsen har også skapt nye interessemotsetninger- og fellesskap på tvers av tradisjonelle skillelinjer i partssystemet og reist vanskelige spørsmål om normene for rettferdighet og grensene for solidaritet, inklusjon og eksklusjon, og dermed satt mulighetene og begrensningene for nasjonal politikk i et grenseløst europeisk arbeids- og tjenestemarked i fokus for den arbeidslivspolitiske debatten (Gahr-Støre 1989).

Referanser

- Andersen, B. (2004), Restrukturering, medbestemmelse og faglig innflytelse i entreprenørbransjen. Fafo-rapport 428. Oslo: Fafo
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005), Lov om allmenngjøring av tariffavtaler – evaluering. 22.september 2005. http://odin.dep.no/filarkiv/258083/Lov_om_allmenngjoring_-_BOS.doc
- Aslesen, S. (2005), *EU-utvidelsen - mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft*. Fafo-notat 2005:7 Oslo: Fafo.
- Atkinson, J. (1984), «The Flexible Firm and the Shape of Jobs to come» Labour Market Issues No 5. Oxford: The Trade Union Research Center, Ruskin College.
- Barth, E. m.fl (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF-rapport 2004:9
- Boeri, T. og H. Brücker (2005), *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*. Konferansepaper
- Borjas, G., J. (2003) The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration in the Labor Market, Boston: NBER Working Paper, W9753.
- Brochmann, Grete 1993, *The Middle East Avenue: Female Migration from Sri Lanka to the Arabian Gulf*, Boulder: Westview Press.
- Brochmann, Grete (2003), 'Del II 1970-2000' i Kjeldstadli, K. (red.) (2003), *Norsk innvandringshistorie – bind 3.: I globaliserings-tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag
- Brox, Ottar (2005) *Arbeidskraftimport – Velferdsstatens redning eller undergang?*, Oslo: Pax Forlag
- Doeringer, P.B. og Piore, M. (1981), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005), *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen*. Nordiske forskjeller og fellestrekk. TemaNord 2005:566. København: Nordisk Ministerråd

- Dølvik, J.E., L. Eldring, A.M. Ødegård (2005), *Lavlønnskurrans og sosial dumping: Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Oslo: Fafo-rapport 485
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2006), *Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvensene for arbeidsmobiliteten til Norden*. Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott. Oslo: Fafo, 07.02.2006.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2006), *Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer*. TemaNord 2006:557. København: Nordisk Ministerråd
- Ekholm, K. (2003), *Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe*. Swedish Institute for European Policy Studies, rapport 19, 2003.
- Europakommisjonen (2006): *Enlargement two years after: An economic evaluation*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf
- Friberg, J.H. (2006), *Individuell arbeidsinnvandring. Utfordringer to år etter EU-utvidelsen*. Fafo-notat 2006:07. Oslo: Fafo
- Frisvoll, S., R. Almås, J.F. Rye (2005), *Om arbeidsinnvandring til det norske landbruket etter EU-utvidelsen*. Rapport 6/05. Trondheim: Bygdeforskning
- Gahr-Støre, Jonas (198) *Det grenseløse arbeidsmarked*, Notat Frontprosjektet, Fafo; Oslo.
- Grünfeld, L.A. (2004), *EUs forslag til nytt tjenstedirektiv. Samfunns- og næringsøkonomiske konsekvenser for Norge*. Notat 699. Oslo: NUPI
- Hjelmeng, E. og O. Kolstad (2005), *Allmenngjøringsloven og innsynsrett – EØS-rettslige problemstillinger*. http://odin.dep.no/filarkiv/269459/NHO_-_vedlegg.pdf
- Kjeldstadli, K. (red.) (2003), *Norsk innvandringshistorie – bind 3.: I globaliseringen tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag
- KRD (2004), *EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring*. OSS – ofte stilte spørsmål. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet (nettpublikasjon)
- Kvinge, T. (2003), *Borte best? Kartlegging av store selskapers lokaliseringstrategier*. Fafo-notat 2003:25
- Kvinge, T. (2005), *Direkteinvesteringer i EUs nye medlemsland i Øst-Europa*. Fafo-notat: 2005:9. Oslo: Fafo

- Lismoen, H. og T.Aa. Stokke (2005), Lovfestet minstelønn i Norge? Fafo-notat 2005:13. Oslo: Fafo
- Lysgård, S. (1985), Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi. Oslo: Universitetsforlaget
- Nergaard, K. og T.Aa. Stokke (2006), Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005. Fafo-rapport 518. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. (2005), Atypisk arbeid. Midlertidige ansattelser og deltidsarbeid i Norge. Oslo; Fafo-rapprt 430.
- OECD (2006), Trends in International Migration. Annual Report – 2004 Edition. Paris.
- OECD (2006), Employment Outlook, Paris.
- Ot.prp.nr.92 (2005-2006), Om lov om endringer i lov 4. juni 1993 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
- Piore, M. (1971), «The dual Labor Market: Theory and Implications», I: D.M. Gordon (red): Problems in Political Economy. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Rogstad, J. (2001), Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Oslo: Unipax
- Røed, M.. (2005), *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet - en norsk kontekst*. Oslo: ISF-rapport 2005:004
- Stata (1997), Statistical software. Release 5. Statistics. Data management. Graphics. References A-F
- Stokke, T.Aa. , S. Evju, H..O. Frøland (2003), Det kollektive arbeidslivet. Oslo: Universitetsforlaget
- Stokke, T. Aa. (2005) 'Allmenngjøring i europeiske land', kapittel 3 i Lov om allmenngjøring – evaluering. Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo 22. september 2005.
- St.meld. nr. 9 (2005-2006), Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.
- St.meld. nr. 1 (2006-2007), Nasjonalbudsjettet 2007

- Teknologibedriftenes Landsforening (2001), Uteproduksjon – redning eller undergang? TBLs undersøkelse av uteproduksjon 2001 (www.tbl.no)
- Visser, Jelle (1998), 'Concertation - the Art of Making Social Pacts', in National Social Pacts – Assessments and Future Prospects, Conference report ETUI/Notre Europe, Brussels/Paris.
- Ødegård, A.M. (2005), Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS. Fafo-notat 2005:1. Oslo: Faf

Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen

Rapporten baserer seg på datamateriale fra en spørreundersøkelse gjennomført av Norstat, på vegne av Fafo, januar-april 2006. Undersøkelsen ble gjennomført som telefonintervju av daglige ledere, intervjuene hadde en varighet på mellom 18-20 minutter. Populasjonen i undersøkelsen bestod av bedrifter med 10 ansatte eller mer innenfor særskilte bransjeområder, nærmere bestemt bygg og anlegg (NACE 45), industri (næringsmiddelindustri (NACE 15), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (NACE 28), produksjon av maskiner og utstyr (NACE29), produksjon av elektriske og optiske produkter (NACE 30-33), produksjon av transportmidler (NACE 34.2-35), produksjon av møbler og annen industriproduksjon (NACE 36)), hotell og restaurant (NACE 55) og reingjøringsvirksomhet (NACE 74.7). Utvalget av bedrifter ble trukket fra en database tilrettelagt av DM Huset, basert på opplysninger satt sammen av regnskapstall fra Dun & Bradstreet, Enhetsregisteret i Brønnøysund og SSB. Databasen inneholder opplysninger om alle bedriftene i populasjonen, og disse ble påkoblet bedriftene i datamaterialet fra undersøkelsen. Av hensyn til svarprosent ble det i forkant sendt ut varslingsbrev per ordinær post til alle bedriftene i populasjonen, der bedriften, ved daglig leder, ble orientert om undersøkelsen.

Spørreskjemaet som lå til grunn for undersøkelsen ble utformet av prosjektgruppa i fellesskap (se vedlegg 2). Den overordnede strukturen i skjemaet er laget i i tre deler; en innledende del som var myntet på alle respondentene, en hoveddel som skulle besvares av de respondentene som brukte eller i løpet av de siste 12 månedene hadde brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge samt en tredje del som kun var rettet mot de respondentene som hadde leieproduksjon eller egenproduksjon i nye EU-land. I skjemaet var det således flere steder lagt opp til en screening av respondentene, dvs. at bestemte spørsmålbolker var forbeholdt særskilte grupper av respondenter. I tillegg inneholdt skjemaet flere filtreringer, dvs. «stier» eller underkategorier av spørsmål avledet av hovedspørsmål.

I alt 8309 bedrifter, ved daglig leder, ble kontaktet av Norstat. Av disse var det 5104 bedrifter som stilte opp på intervju, det tilsvarer en samlet svarprosent på 61,4. Alle de 5104 bedriftene har besvart de innledende spørsmålene på om de bruker eller i løpet av de siste 12 månedene har brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge. Undersøkelsen omfatter, slikt sett, 5104 bedrifter totalt. De som svarte bekreftende på de to innledende spørsmålene (totalt 770 bedrifter) ble alle omfattet av hoveddelen i spørreskjemaet («målgruppa»). Av

de som svarte benektende på de to innledende spørsmålene ble det trukket et tilfeldig utvalg (til sammen 1391 bedrifter) («kontrollgruppa»). Totalen, målgruppa og kontrollgruppa fordeler seg på følgende måte mellom de fire bransjene:

	Bygg og anlegg	Industri	Hotell og restaurant	Reingjøring	Totalt
Totalt	1 727	2 044	1 058	275	5 104
Kontrollgruppe	450	611	280	50	1 391
Målgruppe	324	311	108	27	770

Andre datakilder

I tillegg til surveyen har vi benyttet forskjellige sekundærdata, de viktigste kildene har vært; 1) UDI (Utlendingsdirektoratet) sin statistikk over antallet innvilgede arbeidstillatelser, både førstegangstillatelser og fornyelser, som gir oversikt over omfanget av individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i Norge. Statistikken føres på månedlig basis, noe som også gjør det mulig å følge utviklingen i denne arbeidsinnvandringen. 2) SFU (Sentralskattekontoret for utenlandssaker) sin statistikk over utenlandske bedrifter og arbeidstakere uten varig tilknytning til Norge, som er det eneste registeret vi har her til lands over utstasjonerte arbeidstakere fra de nye medlemslandene som utfører midlertidig tjenesteoppdrag innen bygg og monteringsarbeid i Norge. Sekundærdataene har blitt benyttet for å kunne si noe omfanget av ulike typer arbeidsvandringer fra nye EU-land til Norge. Kvaliteten på disse dataene er nærmere kommentert i kapitlene hvor de er benyttet.

Vedlegg 2 Spørreskjema

Fra 1. mai 2004 ble EU - og dermed EØS-området - utvidet med 10 nye medlemsland: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Malta og Kypros. I denne undersøkelsen vil vi se på norske bedrifters bruk av arbeidskraft fra åtte av de 10 nye landene, det vil si de østeuropeiske landene. I tillegg ønsker vi å kartlegge norske bedrifters produksjon og etablering i disse landene.

Del 1. Til Alle

1. Bruker din bedrift arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

2a) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1

Har din bedrift brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge de siste 12 månedene?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

2b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1 OG 2a)

Jeg skal nå lese opp noen mulige årsaker til at din bedrift ikke har benyttet arbeidskraft eller underentreprenører fra nye EU-land i Norge og vil vite om disse stemmer for dere eller ikke.

FLERE SVAR MULIG LES OPP 1-4

1. Vi har ikke hatt behov for arbeidskraft de siste 12 månedene
2. Vi foretrekker norske arbeidstakere og underentreprenører
3. Vi foretrekker arbeidskraft og underentreprenører fra andre land enn de nye EU-landene
4. Vi har dårlige erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land

5. Vi har dårlige erfaringer med underentreprenører fra nye EU-land
6. Ingen av de nevnte

HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1 OG 2a)

3. Hvor sannsynlig eller usannsynlig tror du det er at din bedrift vil bruke arbeidskraft fra de nye EU-landene i Norge i løpet av de neste 12 månedene? Svar på en skala fra 1 til 5 der 1 er svært usannsynlig og 5 er svært sannsynlig.

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

- 4a) I løpet av de siste fem årene, har din bedrift besluttet eller gjennomført flytting av hele eller deler av virksomheten til noen av de nye EU-landene?

HVIS JA LES OPP 1-2

1. Ja, har gjennomført
2. Ja, har besluttet, men ennå ikke gjennomført
3. Nei
4. Vet ikke

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 4a):

- 4b) Det er mulig å flytte produksjon til utlandet gjennom outsourcing eller direkte investeringer i form av nyetableringer eller oppkjøp av eksisterende bedrifter. Har din bedrift besluttet eller gjennomført direkte investeringer i noen av de nye EU-landene?

HVIS JA LES OPP 1-2

1. Ja, har gjennomført
2. Ja, har besluttet, men ennå ikke gjennomført
3. Nei
4. Vet ikke

- 4c) Har din bedrift besluttet eller gjennomført outsourcing av produksjon til nye EU-land?

HVIS JA LES OPP 1-2

1. Ja, har gjennomført
2. Ja, har besluttet, men ennå ikke gjennomført
3. Nei
4. Vet ikke

HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 4a)

5. Jeg vil nå lese opp noen mulige begrunnelser for hvorfor man ikke har besluttet å flytte hele eller deler av virksomheten til de nye EU-landene og vil vite om disse passer eller ikke passer for din bedrift? Jeg vil at du skal svare på en skala fra 1 til 5, der 1 er passer ikke i det hele tatt og 5 er passer svært godt.

5a) Vi ønsker nærhet til det norske markedet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5b) Vi ønsker nærhet til norske underleverandører
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5c) Det er for høye kostnader i forbindelse med flytting til de nye EU-landene
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5d) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land av hensyn til kompetansen vi har opparbeidet i Norge
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5e) Vi har ikke flytte produksjonen til nye EU-land av hensyn til nettverk i Norge
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5f) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land av hensyn til lokalsamfunnet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

5g) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land fordi andre land utenfor EØS-området er mer aktuelle
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

6. Jeg vil nå lese opp noen påstander om hvordan EU-utvidelsen kan ha påvirket konkurransesituasjonen for norske bedrifter og vil vite i hvilken grad disse påstandene passer for din bedrift? Svar på en skala fra 1 til 5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

7a) EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

7b) EU-utvidelsen har medført at konkurrenter flytter produksjon til lavkostland

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

7c) Konkurrenter bruker billigere utenlandsk arbeidskraft i Norge som følge av EU-utvidelsen

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

7d) Det er blitt flere konkurrenter fra nye EU-land i det norske markedet

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

7e) Det er blitt flere useriøse aktører i vår bransje som følge av EU-utvidelsen

NOTER 1-5 0 IKKE SIKKER

8. Er din bedrift medlem i en arbeidsgiverorganisasjon i Norge

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

9. Er bedriftens ansatte i Norge omfattet av tariffavtale?

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

10. Er din bedrift å betrakte som et datterselskap – det vil si, finnes det et morselskap som eier mer enn 50 prosent av bedriften eller som har dominerende innflytelse over bedriften?

HVIS JA LES OPP 1-2

1. Ja, norsk morselskap
2. Ja, utenlandsk morselskap
3. Nei

11. I løpet av det siste året, i hvilken grad har din bedrift satt i verk noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr ikke i det hele tatt og 5 i svært stor grad.

10a) Satt ut mer arbeid til norske underleverandører
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

10b) Økt bruken av innleid arbeidskraft fra Norge
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

10c) Nedbemannet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

10d) Økt satsingen på produktutvikling
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

10e) Økt satsingen på kompetanseutvikling
NOTER 1-5 = IKKE SIKKER

12. Jeg ønsker nå en beskrivelse av kompetansesammensetningen blant bedriftens ansatte i Norge.

11a) Kan du angi omtrent prosentandelen ansatte som har høyere utdanning(3 år eller mer utover videregående)?
NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11b) Omtrentlig prosentandel fagarbeidere?
NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11c) Omtrentlig prosentandel lærlinger?
NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11d) Og til slutt omtrentlig prosentandel ufaglærte eller hjelpearbeidere?
NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

Del 2. Spørsmål vedrørende rekruttering, bruk og erfaring med arbeidskraft fra nye medlemsland i Norge

KUN TIL DEM SOM HAR SVART 1 PÅ SPØRSMÅL 1 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 2a

12 Hva er bedriftens viktigste motiv for å bruke arbeidskraft fra nye EU-land? Vil du si det er...

LES OPP 1-5
ROTÈR 1-4

1. Fordi det er mangel på norsk arbeidskraft
2. For å redusere lønnskostnadene
3. Fordi konkurrentene gjør det
4. For å få økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid
5. Eller er det andre begrunnelser i så fall hva_____ NOTER
6. Vet ikke

13 Hva vil du si er bedriftens nest viktigste motiv for å bruke arbeidskraft fra nye EU-land? Vil du si det er...

LES OPP 1-5

ROTÈR 1-4

1. Fordi det er mangel på norsk arbeidskraft
2. For å redusere lønnskostnadene
3. Fordi konkurrentene gjør det
4. For å få økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid
5. Eller er det andre begrunnelser i så fall hva_____ NOTER
6. Vet ikke

14a) Hvilke av de følgende ansettelses- eller tilknytningsformer har arbeidstakerne fra de nye EU-landene til din bedrift?

LES OPP 1-5

FLERE SVAR MULIG

1. Fast ansatt
2. Midlertidig ansatt
3. Innleid
4. Ansatt hos underleverandører
5. Selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak
6. Ingen av de nevnte

14b) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 14a)

Omtrent hvor mange arbeidstakere fra nye EU land er fast ansatte per dags dato?

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

14c) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 14a)

Omtrent hvor mange arbeidstakere fra nye EU land er midlertidig ansatte per dags dato?

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

14d) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 14a)

Omtrent hvor mange arbeidstakere fra nye EU land er innleid arbeidskraft per dags dato?

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

14e) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 14a)

Omtrent hvor mange arbeidstakere ansatt hos underleverandører fra nye EU-land er med på oppdrag for din bedrift per dags dato?

1. Under 10
2. 10-20
3. 11-25
4. 26-50
5. 51-100
6. Mer enn 100
7. Ikke sikker

14f) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 14a)

Omtrent hvor mange er selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak fra nye EU-land per dags dato?

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

15. For arbeidskraften fra nye EU-land som benyttes av din bedrift i Norge, hva slags type jobb eller stilling er den vanligste?

LES OPP 1-4

1. Er det stillinger som krever høyere utdanning (3 år eller mer utover videregående)
2. Er det fagarbeidere
3. Er det ufaglært/hjelparbeidere
4. Annet
5. Vet ikke

16. Vil du si at arbeidskraften fra nye EU-land i hovedsak er blitt en del av bedriftens ordinære drift, brukes den bare i perioder med høy arbeidsbelastning eller begge deler?

1. Er blitt en del av ordinær drift
2. Brukes i perioder med høy belastning

3. Begge deler
4. Ikke sikker

17a) Jeg vil nå lese opp noen påstander om fordeler og ulemper ved bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse påstandene i forhold til din bedrift. Jeg vil at du svarer på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.

Arbeidstakere fra nye EU-land er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER

17b) Arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillig enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER

17c) Arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte lønnskostnader
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER

17d) Arbeidstakere fra nye EU-land gir større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER

17e) Arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

17f) Arbeidstakere fra nye EU-land medfører språkproblemer på arbeidsplassen
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

17g) Arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhetsregler

(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

17h) Arbeidstakere fra nye EU-land fører til negative reaksjoner fra andre arbeidstakere i bedriften

(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

17i) Lov- og regelverket for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land er komplisert (FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

18. Ved bruk av underentreprenører og utleiefirmaer fra nye EU-land, i hvilken grad ber bedriften om innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidstakerne? Vil du si...

LES OPP 1-5

1. Alltid
2. Ofte
3. Av og til
4. Sjelden
5. Aldri
6. Vet ikke

19. Stiller bedriften krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirmaer fra nye EU-land, i så tilfelle gjøres det...

LES OPP 1-5

1. Alltid
2. Ofte
3. Av og til
4. Sjelden
5. Aldri
6. Vet ikke

Blir vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land avtalt eller drøftet med tillitsvalgte i bedriften, i så tilfelle blir det...

LES OPP 1-5

1. Som regel inngått avtale
2. Som regel drøftet
3. Drøftet noen ganger
4. Verken drøftet eller inngått avtale
5. Har ikke tillitsvalgte
6. Vet ikke

20. Når det gjelder bolig, hvordan ordnes som regel bopel for arbeidstakere fra nye EU-land i din bedrift?

LES OPP 1-4

1. Arbeidstakerne sørger for bolig selv
2. Din bedrift sørger for gratis bolig
3. Din bedrift sørger for bolig mot betaling
4. Annet ___NOTER
5. Vet ikke

Del 4. Spørsmål vedrørende leieproduksjon og egenproduksjon i nye EU-land (outsourcing og direkteinvesteringer)

FØLGENDE SPØRSMÅL STILLES BARE TIL DE SOM HAR 1 PÅ SPØRSMÅL 4

22a) Jeg skal nå lese opp noen forhold som kan ha hatt betydning for virksomhetens beslutning om produksjon i nye EU-land. Jeg vil at du svarer på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr ingen betydning og 5 svært stor betydning.

Altså, hvilken betydning har det hatt at virksomheten i de nye EU-landene kan fungere som eksportplattformer i forhold til "det gamle" EU-markedet

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

22b) Produksjon i nye EU-land gir bedre innpass i markedet i de nye EU-land (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22c) Vi produserer i nye EU land på grunn av mangel på arbeidskraft i Norge

(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22d) Produksjon i nye EU-land gir bedre tilgang på teknologi

(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22e) Produksjon i nye EU-land gir lavere lønnskostnader per produsert enhet

HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22f) Produksjon i nye EU-land gir lavere skatte- og avgiftsnivå

(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22g) Produksjonen er flyttet til nye EU-land av valutahensyn

(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22h) Produksjon i nye EU-land gir mer fleksible arbeidstidsordninger

(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

23. I hvilke nye EU-land har bedriften startet produksjon? Vi tenker her på både outsourcing eller leieproduksjon og direkte investeringer i form av nyetableringer og/eller oppkjøp av eksisterende bedrifter.

FLERE SVAR MULIG

1. Estland
2. Latvia
3. Litauen
4. Polen
5. Tsjekkia
6. Slovakia

7. Slovenia
8. Ungarn
9. Har ikke startet produksjon i nye EU-land

24a) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Estland?

24b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Latvia?

24c) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Litauen?

24d) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Polen?

24e) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Tsjekkia?

24f) HVIS 6 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Slovakia?

24g) HVIS 7 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Slovenia?

24h) HVIS 8 PÅ SPØRSMÅL 23
I hvilket år startet bedriften produksjonen i Ungarn?

25a) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Estland i 2005?

25b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Latvia i 2005?

25c) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Litauen i 2005?

25d) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Polen i 2005?

25e) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 23

Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Tsjekkia i 2005?

25f) HVIS 6 PÅ SPØRSMÅL 23

Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Slovakia i 2005?

25g) HVIS 7 PÅ SPØRSMÅL 23

Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Slovenia i 2005?

25h) HVIS 8 PÅ SPØRSMÅL 23

Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Ungarn i 2005?

26. I hvilke nye EU-land har bedriften besluttet å starte produksjon? Vi tenker her på både outsourcing eller leieproduksjon og direkte investeringer i form av nyetableringer og/ eller oppkjøp av eksisterende bedrifter.

FLERE SVAR MULIG

1. Estland
2. Latvia
3. Litauen
4. Polen
5. Tsjekkia
6. Slovakia
7. Slovenia
8. Ungarn
9. Har ikke besluttet å starte produksjon

27a) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Estland?

27b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Latvia?

27c) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Litauen?

27d) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Polen?

27e) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Tsjekkia?

27f) HVIS 6 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Slovakia?

27g) HVIS 7 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Slovenia?

27h) HVIS 8 PÅ SPØRSMÅL 26

I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Ungarn?

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

28. Kan du gi et anslag på hvor stor andel av bedriftens totale omsetning som i dag utføres i ett eller flere av de nye EU-landene?

NOTER PROSENT 99=IKKE SIKKER

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

29. Hva slags type arbeidskraft er ansatt i bedriftens produksjon i nye EU-land? Jeg vil her at du angir den største gruppa, er det ansatte med...

LES OPP 1-3

1. Høyere utdanning
2. Fagarbeidere
3. Ufaglærte/hjelparbeidere
4. Vet ikke

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

30a) Jeg vil nå lese opp noen mulige erfaringer ved produksjon i nye EU-land og vil vite i hvilken grad din bedrift er enig eller uenig. Igjen vil jeg at du svarer på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.

Produksjon i nye EU-land medfører språkproblemer

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30b) Arbeidstakerene har generelt gode faglige kvalifikasjoner
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30c) Arbeidstakerne mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhet
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30d) Produktivitet er høyere enn i Norge
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30e) Arbeidstakerne i den norske delen av virksomheten har reagert negativt på produksjonen i nye EU-land

(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30f) Korrupsjon skaper problemer for vår produksjon i nye EU-land
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30g) Den lokale ledelsen i de nye EU-landene er kulturelt forankret i kommunist-tidens produksjonssystemer
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30h) Det er utilstrekkelig infrastruktur i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30i) Det er mye unødvendig byråkrati i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30j) Det er god tilgang på underleverandører i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30k) Det er lavere sykefravær i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30l) Manglende fagorganisering og tillitsmannsapparat vanskeliggjør kommunikasjon med de ansatte i de nye EU-landene

(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

31. Har outsourcing/ direkteinvesteringer i de nye EU-landene medført sysselsettingsendringer i den norske delen av virksomheten?

1. Ja, sysselsettingsøkning,
2. Ja, sysselsettingsnedgang
3. Nei, ingen endring
4. Vet ikke

101. Det var siste spørsmålet, takk for at du tok deg tid til å være med på undersøkelsen.

Vedlegg 3 Fordeling på fylker

Bruk og ikke-bruk av arbeidskraft fra EU-8 i Norge fordelt på bedriftens fylke. Prosent

	Bygg og anlegg		Industri		Hotell og restaur- rant		Reingjøring	
	Ikke- bruker N=1403	Bruker N=324	Ikke- bruker N=1733	Bruker N=311	Ikke- bruker N=950	Bruker N=108	Ikke- bruker N=248	Bruker N=27
Østfold	4,2	6,5	5,1	8,2	5,4	5,6	6	0
Akershus	6,7	8,3	8,8	5,7	6,4	9,3	12	0
Oslo	7,6	12,7	8,3	7,3	18,2	20,4	12	18,5
Hedmark	5,3	3,1	5,7	2,8	1,4	1,9	2	3,7
Oppland	4,9	5,3	4,6	2,8	6,1	7,4	0	7,4
Buskerud	4	8,0	7,7	4,1	6,1	6,5	6	7,4
Vestfold	2,7	4,0	6,5	6	4,3	4,6	6	7,4
Telemark	3,8	4,0	3,8	2,8	2,5	6,5	6	0
Aust-Agder	1,1	1,2	2,9	4,4	1,1	0,9	2	0
Vest-Agder	4,2	2,5	3,3	2,5	5	2,8	4	0
Rogaland	8,4	7,1	8,1	12,3	8,6	6,5	12	11,1
Hordaland	8,9	14,5	8,6	8,5	8,9	11,1	4	18,5
Sogn og Fjordane	4,7	1,5	3,4	5,1	1,1	3,7	6	7,4
Møre og Romsdal	5,8	7,4	9	11,7	2,9	7,4	2	0
Sør-Trønde- lag	10	5,6	5,5	4,7	8,2	2,8	6	3,7
Nord-Trøn- delag	2,7	1,9	2,1	2,8	1,1	0	2	3,7
Nordland	6,9	2,8	3,6	4,7	5,7	0,9	4	3,7
Troms	4,7	2,5	2,4	2,2	5,7	1,9	4	7,4
Finmark	3,3	1	0,7	1,3	1,4	0	2	0
Svalbard	0,2	0,3	-	-	-	-	2	0
Sum*	100	100	100	100	100	100	100	100

* Summen er ikke alltid nøyaktig 100 prosent på grunn av avrundinger

Grenseløst arbeidsliv?

I denne rapporten fra Fafos forskningsrådsfinansierte instituttprogram om «Arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen» beskrives og analyseres bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene blant bedrifter i fire næringer – bygg- og anlegg, industri, hotell og restaurant og reingjøring. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant alle bedrifter i de utvalgte næringene gjennomført i første halvår 2006. Sentrale spørsmål er:

- Hvor stor andel av bedriftene i de ulike næringene har sysselsatt østeuropeisk arbeidskraft?
- Hvor mange gjør dette ved ansettelse i egen bedrift, gjennom hyring av underentreprenører, ved bruk av leiefirma eller enmannsfirma eller ved å flytte produksjon til Øst-Europa?
- Hva er bedriftenes viktigste motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft? Hva er deres erfaringer og hva betyr den nye arbeidsvandringen for bedriftenes lønnskostnader, arbeidstid og arbeidsmiljø?
- Hvilke konsekvenser har de nye arbeidsvandringene for bedriftenes arbeidskraftsstrategier og fleksibilitet? Og hva kan endringene i disse strategiene bety for arbeidsmarkedets virkemåte?
- Hvilke reformer kan være aktuelle for å sikre en mer velordnet arbeidsmigrasjon til beste både for den enkelte arbeidsmigrant og arbeidslivet i vertsland og senderland?



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 548
ISBN 82-7422-560-0
ISSN 0801-6143