

Arbeidsmigrasjon til Norge fra Øst- og Sentral-Europa

Temanotat

Jon Horgen Friberg, Jon Erik Dølvik og Line Eldring

© Norges forskningsråd 2013

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
bibliotek@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Trykk: Hustrykkeriet
Opplag: 150

Oslo, april 2013
ISBN 978-82-12-03190-6 (trykksak)
ISBN 978-82-12-03191-3 (pdf)

Innholdsfortegnelse

Utgivers forord	4
1. Innledning.....	6
2. Om forskningen.....	8
Involverte forskningsmiljøer	8
Disiplinære og metodologiske perspektiver	9
Sentrale datakilder og utfordringer.....	11
3. Institusjonelle rammer for arbeidsmigrasjon til Norge	13
Regler for arbeidsmigrasjon fra land utenfor EU/EØS	13
Regler for arbeidsmobilitet innen EU/EØS-området	13
Arbeidsinnvandringens karakter formes av samspillet mellom ulike reguleringer	15
4. Migrasjonsmønstre og forklaringer	16
Nye mønstre for arbeidsmigrasjon i kjølvannet av EUs østutvidelser	16
Årsaker og drivkrefter for arbeidsmigrasjon: teoretiske perspektiver og empiriske funn.....	18
Varighet, bosetting og retur.....	21
5. Arbeidsinnvandrernes integrasjon i arbeidsliv og samfunn	22
Nye arbeidsinnvandreres posisjon i arbeidslivet	22
Tilpasning og integrasjon - noen begreper	24
Mobilitet over tid.....	26
6. Arbeidsinnvandringens økonomiske konsekvenser	27
Konsekvenser for bedriftene	27
Konsekvenser for lønn og sysselsetting blant norske arbeidstakere	28
Effekter for utdanning og kompetanseutvikling.....	30
Makro-økonomiske konsekvenser.....	31
Arbeidsinnvandring og velferdsstaten.....	33
7. Institusjonelle responser og tilpasninger	35
Nye føringer for arbeidslivs- og velferdspolitikken	35
Aktivering av allmenngjøringsinstituttet.....	36
Tiltak mot sosial dumping.....	38
Bemanningsbransjen som «migrasjonsindustri» og implementeringen av Vikarbyrådirektivet	40
Arbeidsinnvandring, partsforhold og organisering i arbeidslivet.....	41
8. Avslutning	43
Oppsummering	43
Kunnskapsbehov og videre forskning	46
9. Litteraturliste	49

Utgivers forord

Program for velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM) har som mål å bidra til en informert offentlig, demokratisk debatt om velferd, arbeidsliv, integrering, migrasjon og andre aspekter ved velferdssamfunnet og dets utvikling framover.

Som et ledd i dette har programmet tatt initiativ til å få utarbeidet en mindre serie av temanotater om utvalgte emner innenfor det brede VAM-feltet. Det er programstyrets ønske at slike notater skal oppsummere og formidle tilgjengelig forskning og kunnskap om sentrale samfunnsspørsmål på en enkel og oversiktlig måte, til nytte for både forskere, politikktviklere, andre brukere og allmennheten.

Programmet lyste høsten 2012 ut midler til å utarbeide tre temanotater. Notatene gir en oversikt over forskningen på bestemte områder og hva som er viktige resultater og kommende forskningsspørsmål. Det ble lyst ut midler til temanotater innenfor temaene: 1) Ungdom, frafall og marginalisering, 2) Velferdsordningene (økonomiske stønader) og 3) Arbeidsinnvandring.

Temanotatet *Arbeidsinnvandring* er utarbeidet av Jon Horgen Friberg, Jon Erik Dølvik og Line Eldring ved Fafo Institutt for arbeidslivs og velferdsforskning. Programstyret vil takke forfatterne for vel utført arbeid.

Innholdet i notatene står for forfatterens egen regning.

Oslo/Bergen april 2013
Alf-Erling Risa
programstyreleder

1. Innledning¹

Arbeidsmigrasjonen fra EØS-området mangler sidestykke i norsk historie. Mobile europeiske arbeidstakere utgjør i dag den langt største gruppen innvandrere til Norge og har blant annet gjort Oslo til Europas raskest voksende by. Kombinasjonen av vedvarende norsk høykonjunktur og økonomisk krise i Europa er sentralt for dagens situasjon, men det var EUs utvidelser østover i 2004 og 2007, hvorigjennom Polen, de baltiske landene, Romania og flere andre tidligere østblokkland ble med i det europeiske indre marked, som for alvor markerte startskuddet for denne utviklingen. Strømmene av arbeidstakere fra «nye» til «gamle» medlemsland i EU- og EØS-området i kjølvannet av utvidelsene er blitt betegnet som de største folkeforflyttingene på det europeiske kontinent siden andre verdenskrig. De nye migrasjonsstrømmene – hvorav en betydelig del etter hvert fant veien til Norge – representerte et brudd i norsk innvandringshistorie. Gjennom EØS-avtalen hadde Norge vært del av det felles europeiske arbeidsmarkedet siden 1994, men relativt få fra «gamle» EU-land hadde benyttet muligheten til å søke arbeid i Norge. For folk i de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa – som potensielt kunne femdoble sin inntekt og vel så det ved å reise til f.eks. Norge – stilte det seg annerledes. Etter at asyl- og flyktningestrømmer med påfølgende familieinnvandring hadde dominert innvandringen til landet i om lag 30 år, ble nå arbeidsinnvandrere den overlegent største kategorien innvandrere til Norge og i løpet av få år ble polakker den største bosatte innvandrergruppen. I perioden 2004-2011 meldte over 126 000 personer fra de nye EU-landene flytting til Norge, og i tillegg kom en langt større strøm av korttidsmigranter, utstasjonerte og tjenesteytere på midlertidige opphold. Ved utgangen av 2011 var det registrert om lag 100 000 lønntakere fra de nye EU-landene i øst, hvorav en fjerdedel ikke var registrert bosatt i Norge. Og da ser vi bort fra det stadig økende antallet familiemedlemmer som ikke er sysselsatte. I tillegg kommer omtrent et like stort antall arbeidsinnvandrere fra Norden og «gamle» EU-land. Etter en kraftig økning de siste to årene var det dermed ved utgangen av 2012 nærmere 300 000 bosatte migranter fra EU-landene i Norge. De institusjonelle rammene dette foregikk under var svært ulike rammene for andre typer innvandring: med tilslutningen til Europas frie flyt av arbeidskraft og tjenester hadde man sagt fra seg muligheten til å kontrollere innreise og bosetting av mennesker fra det utvidede EØS-området. Samtidig hadde det offentlige ingen politikk for å integrere nykommerne i norsk samfunnsliv. Dette sto i sterk kontrast til den strenge grensekontroll og omfattende integrasjonspolitik som retter seg mot innvandrere utenfra EØS-området. For norsk migrasjonsforskning reiste utviklingen en rekke nye spørsmål.

EU-utvidelsene representerte også et brudd for norsk arbeidsliv og dermed også for norsk arbeidslivsforskning. Med ett fikk norske arbeidsgivere tilgang til et enormt reservoar av arbeidstakere fra land med et lønnsnivå tilsvarende en brøkdelen av det norske. Næringer som tidligere hadde slitt med vekslende og/eller uforutsigbare svingninger i arbeidskraftbehovet fikk muligheten til å importere midlertidig arbeidskraft i stort monn og etter vekslende behov. De seinere årene har europeiske arbeidsinnvandrere i følge Regjeringens perspektivmelding stått for 60-70 % av sysselsettingsveksten. Språk var selvfølgelig en barriere mot bruk av utenlandsk arbeidskraft i mange yrker, men i næringer med bruk for manuelt arbeid var mulighetene for økt fleksibilitet og reduserte lønnskostnader

¹ Denne kunnskapsstatusen er utarbeidet for VAM-programmet i Norges Forskningsråd, etter anbudsutlysning. I arbeidet med notatet har vi dratt veksler på kunnskap fra en rekke NFR-støttede prosjekter ved Fafo, samt kunnskap og noe midler fra et prosjekt Fafo og Frisch-senteret utfører med støtte fra Arbeidsdepartementet; «Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring».

betydelige. Incentivene for strategiske tilpasninger og omgåelse av reguleringer knyttet til lønn og ansettelsesforhold gjennom bruk av underleverandører og innleid arbeidskraft likeså. Det ble raskt klart at det norske arbeidslivsregimet som hvilte på frivillige kollektive avtaler med begrenset dekningsgrad, samt håndheving og kontroll i form av selvjustis partene imellom, ikke var godt nok rustet dersom man ønsket å sikre likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i utsatte bransjer. Myndigheter, fagforeninger og til en viss grad også arbeidsgiversiden fryktet omfattende «sosial dumping», lavlønnskonkurranse og nye former for sosial ulikhet med potensiale for å undergrave den norske arbeidslivsmodellen.

I perioden som har gått siden 2004 har mye skjedd, som har endret rammene for mobilitet og tilpasninger i arbeidslivet. Det midlertidige overgangsregimet som satte betingelser for opphold knyttet til lønn- og ansettelsesforhold, samt begrenset arbeidsinnvandrernes tilgang til sosiale ytelser, ble avvirket i 2009 til fordel for fri flyt og likebehandling. Omfattende tiltak har blitt iverksatt for å motvirke sosial dumping, inkludert allmenngjøring av tariffavtaler i flere bransjer. Regelverket for innsyn og ansvar gjennom leverandørkjeden har blitt skjerpet, og det statlige kontrollapparatet har blitt styrket betydelig for å forhindre sosial dumping. Den internasjonale finanskrisa rammet i 2008 og 2009 flere av de næringene som sysselsetter arbeidsinnvandrere. Men med høye oljepriser, rekordhøye offshoreinvesteringer og solide statsfinanser kom norsk økonomi raskt ut av krisa, samtidig som sentrale avsenderland og alternative destinasjoner på de britiske øyer og i Sør-Europa ble rammet av stadig nye kriser. Norge framsto snart som det kanskje mest attraktive destinasjonslandet i Europa for stadig flere arbeidsmigranter – også fra nye avsenderland i Sør – på leting etter arbeid og levebrød. Men i kjølvannet av krisa begynte arbeidsinnvandrerne å gjøre seg gjeldende ikke bare på arbeidsplassene, men også i NAV-køen, uten at dette bremsset rekrutteringen av nye arbeidsinnvandrere.

I skrivende stund, snart ni år etter den første utvidelsen vet vi langt mer om de nye migrasjonsstrømmene, inkludert de drivkrefter og betingelser som ligger bak, hvordan de nye arbeidsinnvandrerne har tilpasset seg og blitt inkludert i norsk arbeidsliv, hvilke konsekvenser som avtegner seg i kjølvannet av de nye migrasjonsstrømmene, og ikke minst hva slags institusjonelle responser den nye arbeidsmigrasjonen har avstedkommet. Dette notatet gir et overblikk over den forskningen som er gjort på feltet. Fokus ligger på Norge og norsk forskning, men vil også gi noen pekere til andre nordiske bidrag. Hensikten er å gi en kortfattet kunnskapsstatus på feltet, samt peke på forskningsbehov for fremtiden. Det er ikke lett å sammenfatte et såpass komplekst fenomen i en enkel oversikt. Vi har valgt å strukturere notatet rundt noen sentrale spørsmål som all migrasjonsforskning på et eller annet vis må forholde seg til: Hvilke årsaker og drivkrefter ligger til grunn for mobilitetsstrømmene over landegrensene? Hvordan går det med migrantene i mottakerlandet? Hvilke konsekvenser følger av migrasjonen? I tillegg vil vi redegjøre spesielt for de institusjonelle rammene for arbeid og mobilitet i Europa, som både legger føringer for migrasjonsprosesser og responser.

Gangen i notatet er som følger. Etter denne innledningen vil vi i kapittel 2 ta for oss forskningen som er gjort i et fugle-perspektiv. Hvilke forskningsmiljø har stått sentralt, hva har vært de viktigste forskningsspørsmålene? Hva slags datakilder har blitt benyttet, og hva har vært de dominerende disiplinære og metodologiske perspektivene så langt? Deretter vil vi i kapittel 3 redegjøre for de institusjonelle rammene som legger føringer for mobilitetsstrømmer og tilpasninger blant ulike aktører, samt vise til forskning der disse rammene står sentralt. I kapittel 4 vil vi beskrive de siste års migrasjonsmønstre med hovedvekt på migrasjon fra Øst- og Sentral-Europa til Norge og de nordiske landene, samt redegjøre for sentrale årsaker og drivkrefter ved hjelp av teoretiske begreper og empirisk forskning. Kapittel 5 tar for seg arbeidsinnvandrernes integrasjon og tilpasning til norsk

arbeidsliv og samfunn. Vi fokuserer på forskning knyttet til arbeidsvilkår og plassering i arbeidsmarkedet blant nyankomne arbeidsinnvandrere, spørsmål om hvordan det går med dem over tid, samt redegjør for noen teoretisk funderte begreper som kan bidra til å forstå arbeidsinnvandrernes tilpasninger og muligheter i arbeidslivet. Deretter er to kapitler viet forskning på konsekvensene av arbeidsmigrasjon for Norge som mottakerland. I kapittel 6 tar vi for oss de økonomiske konsekvensene: Hva slags virkninger har arbeidsmigrasjon hatt for lønnsdannelse, sysselsetting og kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv, og hvilke mulige effekter kan arbeidsinnvandring ha for velferdsstatens økonomiske bærekraft? I kapittel 7 belyses de politiske og institusjonelle responser og tilpasninger arbeidsinnvandringen har avstedkommet: Hvilke institusjonelle tilpasninger har vært gjort for å motvirke uønskete sidevirkninger av økt arbeidsmigrasjon? Hvordan har aktører i arbeidslivet tilpasset seg den nye situasjonen?

2. Om forskningen

Involverte forskningsmiljøer

Arbeidsmigrasjon var naturlig nok ikke et sentralt tema i norsk migrasjons- eller arbeidslivsforskning i perioden før 2004. «Innvandringsstoppen» fra 1975 hadde effektivt satt en stopper for etterkrigstidens første bølge med arbeidsinnvandring fra middelhavsområdet, Midtøsten og Sør-Asia, og migrasjon til Norge ble i de påfølgende tiåener kanalisert gjennom familiegjenforening og den humanitære porten. Spesialistkvoten for faglærte og høyt utdannede arbeidsinnvandrere på 5000 ble aldri blitt fylt opp, og den sesongmessige arbeidsmigrasjonen fra Øst- og Sentral-Europa som tok til på 1990-tallet innen rammen av bilaterale avtaler om sesongarbeid i landbruket, ble viet liten forskningsmessig interesse. Enkelte forskere hadde hatt en langvarig interesse for virkningene av arbeidsmigrasjon. Ottar Brox hadde allerede på begynnelsen av 1970-tallet skrevet om fremmedarbeidere i Norge (Brox 1970), og ga ut en kritisk bok om arbeidsinnvandringens konsekvenser like etter at EUs østutvidelse igjen hadde aktualisert spørsmålet (Brox 2005). Ved Universitetet i Tromsø har det også vært en viss forskningsinteresse for arbeidsmigrasjon i Barentsregionen fra Russland til Nord-Norge (se f.eks. Aure 2003, 2007 og 2008).

Det var imidlertid det arbeidslivsorienterte forskningsmiljøet ved Fafo som kom til å sette sitt preg på forskningen på den nye arbeidsmigrasjonen i årene etter 2004. Allerede før den første utvidelsen var det klart at potensiell økt arbeidsmobilitet og rekruttering fra lavkostland innenfor et utvidet europeisk marked basert på fri bevegelse kunne få konsekvenser for regulering og partsforhold i norsk arbeidsliv. Spillerommet for lavlønnskonkurranse og sosial dumping, samt utfordringene for det norske reguleringsregimet, ble dermed tidlig et sentralt tema i den arbeidslivsorienterte forskningen på konsekvensene av EU-utvidelsen (Dølvik og Eldring 2005, 2006; Dølvik et al. 2006). I årene som kom ble personer med bakgrunn fra migrasjonsforskning trukket inn i dette arbeidet, samtidig som det ble etablert samarbeid med sentrale migrasjonsforskningsmiljøer i bl.a. Polen, knyttet til Centre for Migration Research i Warszawa. Dette bidro til å utvide perspektivet fra primært et arbeidslivsfokus til et bredere perspektiv på migrasjon og arbeid i et utvidet europeisk marked. Dette har blant annet munnet ut i en doktoravhandling om migrasjonsbeslutninger og tilpasninger blant polske arbeidsinnvandrere i Norge (Friberg

2013). Etter hvert har også flere forskningsmiljøer involvert seg i tematikken. Norsk Senter for Bygdeforskning var tidlig ute med forskning på arbeidsmigrasjon til landbrukssektoren (Rye 2007, Rye og Andrzejewska 2010), mens Institutt for Samfunnsforskning har levert flere økonomisk orienterte bidrag av både teoretisk og empirisk art (Røed og Schøne 2007, 2012a, 2012b). NIBR har gjort en del forskning på arbeidsmigrasjon knyttet til boligspørsmål og et regionalt perspektiv (Søholt et al. 2012a, 2012b), mens PRIO har studert migrasjonsbeslutninger og returmigrasjon (upublisert, se <http://legacy.prio.no/PREMIG/>). SSB har etter hvert levert omfattende deskriptivt grunnlagsmateriale om arbeidsmigrasjon, samt enkelte analyser av arbeidsinnvandringens mulige konsekvenser (Berge 2010, Holmøy og Strøm 2012). De siste årene har Frisch-senteret blitt en sentral premissleverandører i den økonomiske forskningen på arbeidsmigrasjon. Forskere herfra har levert flere – mange foreløpig upubliserte – bidrag omkring drivkreftene for arbeidsmobilitet, lønns- og sysselsettingseffekter i arbeidsmarkedet og bruk av velferdsytelser blant arbeidsinnvandrerne (Bratsberg, Raaum, Røed og Pål Schøne 2012; Bratsberg og Raaum 2012a, b; Bratsberg 2012). Etter hvert har det også blitt levert et betydelig antall masteroppgaver som omhandler arbeidsmigrasjon og arbeidsinnvandrere i Norge, særlig innenfor sosiologi og samfunnsøkonomi (Feiring 2008, Smith-Meyer 2008, Lexau 2008, Vattø 2008, Stang 2008, Arefjord 2009, Sundt 2012).

Disiplinære og metodologiske perspektiver

Når det gjelder disiplinære og metodiske innfallsvinkler kan forskningen på arbeidsmigrasjon beskrives langs flere ulike dimensjoner. Skillet mellom problemorientert oppdragsforskning og mer akademisk orientert grunnforskning står sentralt i norsk samfunnsvitenskap, og selv om grensene mellom de to er flytende, kan man trygt si at selv om de siste års forskning på arbeidsmigrasjon har inneholdt begge deler (fra teoretisk orienterte publikasjoner i internasjonale fagtidsskrifter til rene evalueringer av offentlig politikk, samt en rekke bidrag i mellomstaket), så har det vært en overvekt av oppdragsforskning. Dette gjenspeiler til en viss grad finansieringskildene – fra et knippe større forskningsrådfinansierte prosjekter, departementsfinansierte strategiske forskningsprogram og langsiktige EØS-midler til en rekke store og små evalueringer og oppdrag finansiert av departementer, direktorater og organisasjoner.

Analytisk kan man skille mellom studier av arbeidsmigrasjon fra et norsk arbeidslivsperspektiv og studier med et klarere migrasjonsperspektiv. I det førstnevnte står arbeidsmarkedets institusjoner og mekanismer sentralt og arbeidsmigrasjonen bidrar først og fremst til å endre betingelsene for arbeidslivets virkemåte. I det sistnevnte er det migrasjonsbeslutninger og tilpasninger som står sentralt, og arbeidslivets og velferdsstatens institusjoner er viktige først og fremst som kontekst og mulighetsstruktur. Etterhvert har begge disse tilnærmingene vært godt representert ved flere institusjoner. Slik sett bidro den nye arbeidsmigrasjonen til å sette samspillet mellom adgangsregime, arbeidslivsregulering og velferdspolitik i fokus på en ny måte (Brochmann og Dølvik 2004). Ettersom reglene for fri bevegelse av arbeidstakere og tjenester i det indre markedet er forankret i overnasjonal EU/EØS-rett – som legger føringer for hva slags tiltak nasjonal aktører kan iverksette – har dessuten juridisk kunnskap om utviklingen i EU/EØS-reglene etter hvert blitt en kritisk faktor for å forstå drivkreftene bak og konsekvensene av den nye arbeidsinnvandringen. FORMULA-prosjektet ledet av professor Stein Evju ved Institutt for Privatrett, Universitet i

Oslo, har vært en sentral bidragsyter av kunnskap om hvordan EU/EØS-rett og ILO-regler påvirker det nasjonale handlingsrommet på arbeidsrettens område – både i norsk og europeisk sammenheng.²

Man kan også skille mellom en deskriptiv og kontekstsensitiv tilnærming på den ene siden, og en mer variabel- og kausalorientert tilnærming på den andre. Mens den førstnevnte tilnærmingen tar sikte på å analysere prosesser og mekanismer i en gitt historisk kontekst, tar den andre i større grad sikte på å isolere mer allmenne kausale relasjoner mellom fenomener. Mens det førstnevnte perspektivet har vært det klart mest framtrædende ved Fafos forskning på arbeidsmigrasjon, likeledes ved NIBR, Bygdeforskning og PRIO, så har det sistnevnte perspektivet vært mer framtrædende i Frisch-senteret sine studier, og til dels også forskningen ved ISF. Dette skillet følger til en viss grad skillet mellom de to disiplinære tilnærmingene som har dominert forskningen på arbeidsmigrasjon, henholdsvis sosiologi og samfunnsøkonomi. Skillet mellom historiserende, deskriptive, fortolkende og case-orienterte analyser som står sentralt i sosiologien, og samfunnsøkonomenes mer lov-orienterte og generaliserende analyser gir seg også utslag i bruk av datakilder. Mens den sosiologisk orienterte forskningen har dratt veksler på et vidt spekter av kilder, fra kvalitative intervjuer med arbeidsgivere, arbeidsinnvandrere og sentrale aktører; analyser av policy-dokumenter på nasjonalt og europeisk nivå; case-studier i bransjer og bedrifter; surveyer gjennomført blant arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere, og deskriptive analyser basert på kvantitative registerdata, så har økonomene i større grad basert seg på rene – og til dels langt mer avanserte – kvantitative registerbaserte analyser. Det er imidlertid viktig å påpeke at vi her innenfor «det sosiologiske» perspektivet også inkluderer forskere med andre fagbakgrunner, som statsvitenskap og juss. I enkelte pågående prosjekter om forholdet mellom styringsnivåer på nasjonalt og overnasjonalt plan i reguleringen av arbeidsliv og mobilitet i Europa, har det som nevnt etter hvert avtegnet seg en klarere juridisk og statsvitenskapelig tilnærming, selv om sosiologer også har vært involvert.³ Innenfor det sosiologiske perspektivet kan man også spore et visst skille mellom studier som fokuserer på «objektive» mekanismer og prosesser på den ene siden, og studier som i større grad tematiserer arbeidsinnvandrernes subjektive opplevelser på den andre, selv om disse gjerne flyter over i hverandre. Vi kan likevel konkludere med at også blant sosiologene har en *forklaringsbasert* tilnærming vært dominerende, mens mer *fortolkende* analyser – for eksempel omkring arbeidsinnvandreres egne opplevelser av migrasjon – har vært mindre framtrædende.

Norsk forskning på den nye arbeidsmigrasjonen har til en viss grad vært preget av «metodologisk nasjonalisme», det vil si at Norge som analytisk ramme og arbeidsmigrasjonens konsekvenser for det norske samfunnet har stått sentralt. Dette er ikke urimelig med tanke på at mye av forskningen nettopp har vært problemorientert oppdragsforskning initiert av aktører som har en interesse av å undersøke hvordan ulike sider ved det norske samfunnet påvirkes. Siden Norge har blitt det overlegent viktigste nordiske destinasjonslandet for nye arbeidsinnvandrere, er det heller ikke urimelig at fokus har ligget

² FORMULA-prosjektet “Free movement, labour market regulation and multilevel governance in the enlarged EU/EEA - a Nordic and comparative perspective” ble finansiert av NFRs program ‘Europa i endring’. Prosjektet inkluderte forskere fra en rekke EU-land, har avholdt en serie konferanser, og har hatt betydelig innvirkning på fagdebatten og praktikernes forståelse av feltet så vel i nasjonal som europeisk sammenheng. Se <http://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/formula/index.html>. En bok med tittelen “Regulating Transnational Labour in Europe: The quandaries of multilevel governance” (Evju, Dølvik og Malmberg eds. forthcoming) er under bearbeiding for internasjonal utgivelse.

³ Slike problemstillinger har på et generelt grunnlag stått sentralt i forskningen ved ARENA, men har på arbeidslivsfeltet særlig blitt tematisert i det nevnte FORMULA-prosjektet og i forskningen ved Fafo.

her. Det har imidlertid hele tiden vært gjort klart at disse prosessene er forankret i en transnasjonal europeisk kontekst, der ikke bare EU/EØS-retten (i samspill med nasjonal regulering) og forhold i avsenderlandene og arbeidsinnvandrernes relasjoner og bånd til disse, men også utviklingen i alternative destinasjoner legger sentrale føringer på migrasjonen til Norge. Ikke minst er arbeidsmigrantenes egne opplevelser formet i en slik transnasjonal kontekst. Disse perspektivene har dels vært tematisert gjennom nordisk komparativ forskning (Eldring og Friberg 2013, Friberg et al. 2014, forthcoming),⁴ gjennom samarbeid med forskningsinstitusjoner i avsenderland og andre europeiske mottakerland samt i forskningen på de institusjonelle rammene for ulike typer mobilitet (Dølvik og Visser 2009; Dølvik 2013). Vi kan likevel trygt konkludere med at et norsk nasjonalt styringsperspektiv har hatt en viktig rolle i forskningen, noe som ikke minst gjenspeiler hvordan forskningen har vært finansiert.

Det finnes likevel unntak. Blant annet har Guri Tyldum ved Fafo analysert den kulturelle betydningen av ulike former for arbeidsmigrasjon med utgangspunkt i et kvalitativt intervjumateriale fra lokalsamfunn i det vestlige Ukraina. Resultatene vil publiseres som del av hennes doktorgrad i løpet av 2013.⁵ Forskningsmiljøer i Polen har, dels i samarbeid med norske forskningsmiljøer (se f.eks. Dølvik og Eldring 2008), belyst den nye arbeidsmigrasjonen i et avsenderperspektiv, der blant annet økonomiske konsekvenser av arbeidsmigrasjon for Polen, samt begreper som «*brain drain*» «*brain circulation*» og «*brain waste*» har stått sentralt (Kaczmarczyk og Okolski 2008a, 2008b, Kaczmarczyk 2010). I dette notatet vil vi imidlertid fokusere på tilpasninger og konsekvenser i Norge som følge av økt arbeidsmigrasjon.

Sentrale datakilder og utfordringer

Mobile arbeidstakere med fri bevegelighet på tvers av landegrensene er naturlig nok en vanskelig målgruppe for forskning og vansker med å få tilgang til gode empiriske data var lenge et alvorlig problem for forskningen på den nye arbeidsmigrasjonen. De siste årene har imidlertid vært preget av (stadig) forbedrede datakilder og metodiske nyvinninger i arbeidet med å etablere pålitelig kunnskap.

Dette gjelder ikke minst analyser av registerdata. Fordi arbeidsmobiliteten skjer gjennom ulike kanaler og migrantene gjerne dukker opp i ulike overlappende registre – om de i det hele tatt dukker opp – har det vært vanskelig å få et helhetlig bilde basert på administrative kilder. Arbeidstakere som melder flytting til Norge havner i folkeregisteret med norsk personnummer, mens arbeidstakere på korttids opphold kun tildeles et D-nummer og dukker opp i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Arbeidstakere utstasjonert av utenlandske underleverandørselskaper blir ofte kun registrert hos Sentralskattekontoret for Utenlandssaker (SFU). Når arbeidstakere beveger seg fra en kategori til en annen har det vært umulig å følge dem. Betydelig underrapportering og uregistrert arbeid i lovens gråsoner kompliserer bildet ytterligere. De siste årene er det gjort et omfattende arbeid for å koble sammen informasjon fra disse ulike registrene i regi av et samarbeidsprosjekt mellom Fafo og Frisch-senteret.⁶ Det har derfor først nå blitt mulig å etablere helhetlige datasett som omfatter

⁴ Prosjektet «Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries: Patterns of migration, working conditions and recruitment practices» avsluttes i disse dager. Sluttrapport publiseres våren 2013. Prosjektet er en del av Nordisk Ministerråds globaliseringsinitiativ og gjennomføres av Fafo i samarbeid med FAOS - Københavns Universitet, SOFI – Stockholms Universitet, og CIRRA – Reykjavik og Center for Migration Research, Warsaw University.

⁵ Se http://org.uib.no/norung/site-no/02-Forskning/Emerging_patterns.htm

⁶ Dette arbeidet er finansiert av Arbeidsdepartementet gjennom forskningsavtalen «Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring» (2010-2014).

hele befolkningen av arbeidsinnvandrere og følge dem over tid i Norge. Flere studier basert på disse dataene er per i dag under arbeid og publisering. Dette gjelder ikke minst såkalte kohortanalyser, der utviklingen i bosetting og returnmønstre, jobbmobilitet og overgang mellom ulike bransjer og næringer, inntektsnivå, ledighet og bruk av velferdsytelser kan følges over tid og sammenliknes for ulike grupper arbeidsinnvandrere.

Kvantitative spørreundersøkelser kan også gi generaliserbare analyser, om enn ikke med samme grad av omfang, pålitelighet og mulighet for å følge folk over tid som registerdata. Til gjengjeld kan de gi langt mer detaljert informasjon, samt tilgang til folks mer subjektive vurderinger. Blant de første store empiriske arbeidene om den nye arbeidsmigrasjonen var en landsomfattende survey som i 2006 gikk ut til norske bedrifter i næringer som rekrutterte mange arbeidsinnvandrere (Dølvik et al. 2006). Undersøkelsen, som tok for seg omfang, motivasjon og konsekvenser i bedriftene av bruk av østeuropeisk arbeidskraft, ble gjentatt i 2009 (Andersen et al. 2009). Det var imidlertid langt vanskeligere å gjennomføre survey-baserte undersøkelser i migrantbefolkningen. For det første fantes det som nevnt ikke noe komplett register over populasjonen som kunne brukes som utvalgsramme. Dessuten er populasjonen svært mobil, mange bor ikke i ordinære boliger, de jobber svært lange arbeidsdager og er generelt vanskelige å nå per post eller telefon. Ordinære utvalgsteknikker vil derfor ha en tendens til å produsere skjeve utvalg med svært lav svarprosent (se f.eks. IMDi 2008). Dette var bakgrunnen for at Fafo introduserte Respondent Driven Sampling (RDS) for å studere polske arbeidsmigranter. RDS ble utviklet innenfor epidemiologisk forskning for å kunne gi representative data om vanskelig tilgjengelige populasjoner der det ikke finnes noen utvalgsramme (Heckathorn, 1997; Salganik and Heckathorn, 2004; Volz and Heckathorn, 2008). De såkalte *Polonia-undersøkelsene* basert på RDS ble først gjennomført i Oslo i 2006, deretter i København i 2008, så gjentatt i Oslo i 2010 og i Reykjavik i 2010 (Friberg og Tyldum 2007, Hansen og Hansen 2009, Friberg og Eldring 2011).⁷ Dette er de mest omfattende studiene av arbeids- og levekår blant nye arbeidsinnvandrere, og i hver av undersøkelsene ble mer enn 500 polske arbeidsinnvandrere intervjuet om deres arbeids- og livssituasjon. (For en inngående diskusjon om validitet i disse studiene, se Friberg 2013: 57-64). Disse studiene har gitt opphav til generelle analyser av arbeids- og levekår blant polske arbeidsinnvandrere (Friberg og Tyldum 2007, Hansen og Hansen 2009, Friberg og Eldring 2011), nordiske komparative analyser der forskjeller mellom arbeidsinnvandrernes situasjon kobles sammen med institusjonelle forhold i de ulike landene (Friberg et al. 2013), samt flere publikasjoner om spesifikke temaer som bosettingsmønstre, arbeidsdeling og ekskludering, som har inngått i en doktorgradsavhandling der disse dataene har blitt kombinert med kvalitative data og registerdata (Friberg 2013). Mer avgrensede spørsmål fra disse undersøkelsene har også blitt benyttet som delmateriale i flere studier omkring mer spesifikk temaer (Eldring m.fl 2011, Søholt et al. 2012)

Kvalitative intervjuer med arbeidsinnvandrere, arbeidsgivere og sentrale aktører har også stått sentralt i flere undersøkelser. Denne typen data har vært viktige både når det gjelder å forstå aktørenes subjektive erfaringer og handlingsbegrunnelser, og for å forstå den partikulære dynamikken innenfor bestemte del-arbeidsmarkeder og institusjonelle kontekster. Ofte har det imidlertid vist seg krevende å få tilgang til arbeidsplasser og bedrifter (se f.eks. Ødegård og Andersen 2011). Og ettersom ingen av de sentrale forskerne som har jobbet innenfor arbeidsmigrasjonsfeltet behersker polsk eller andre relevante språk, så har de kvalitative intervjuene med arbeidsinnvandrere blitt gjennomført ved hjelp av tolk. Utfordringene dette medfører har blant annet blitt diskutert av Friberg (2013:64-67).

⁷ Disse surveyene ble dels finansiert med EØS-midler, dels med støtte fra NFR og Arbeidsdepartementet.

3. Institusjonelle rammer for arbeidsmigrasjon til Norge

Ved siden av økonomiske drivkrefter påvirkes arbeidsmigrasjonens omfang, karakter og konsekvenser av institusjonelle reguleringer av adgangsvilkår til arbeidsmarkedet, lønns- og arbeidsvilkår og velferdsrettigheter (Brochmann og Dølvik 2004; NOU 2011: 7). Arbeidsmigrasjon til Norge er omfattet av to svært ulike regimer – ett for borgere fra EØS/EFTA-land basert på fri bevegelse og ett for borgere fra land utenfor EØS hvor relativt strikte kriterier legges til grunn for å få arbeids- og oppholdstillatelse.

Regler for arbeidsmigrasjon fra land utenfor EU/EØS

Arbeidsmigrasjon fra land utenfor EU/EØS – og fram til 1994 fra ikke-nordiske land – er regulert av utlendingsloven. Siden innføringen av «innvandringsstopp» i 1975, har vilkåret for å få arbeidstillatelse som hovedregel vært at arbeidssøkeren har et jobbtilbud fra en norsk arbeidsgiver med lønns- og arbeidsvilkår i tråd med tariffavtale eller det som er gjengs innen yrket, samt at arbeidskraftsbehovet ikke kan møtes nasjonalt eller innen EØS-markedet. I praksis har det betydd at Norge har hatt svært lite arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS, unntatt for visse kategorier høykvalifiserte eksperter. I samsvar med bilaterale trygdeavtaler som er inngått med de fleste aktuelle avsenderland, kan arbeidstakere fra land utenfor EØS opparbeide velferdsrettigheter på linje med nasjonale innbyggere. En god del av disse ytelsene kan eksporteres, noe som bl.a. er viktig for å legge til rette for returnmigrasjon (NOU 2011:7).

De senere år er det gjort visse lempelser i adgangen til arbeidsinnvandring. I 1999 ble det etablert en forenklet prosedyre for en ekspertkvote på 5000 personer per år, som nå inkluderer faglærte arbeidere. Denne kvoten er hittil ikke fylt. Tidlig i 1990-årene ble det inngått bilaterale avtaler med Polen og de baltiske land om sesongarbeid i landbruket, som skulle vise seg å få betydning for migrasjonen fra disse landene etter EU/EØS-utvidelsen i 2004. De siste årene er det gjort lettelse i reglene for grensependling til Finnmark fra naboregionen i Russland («grenseboerbevis»). Og for å styrke rekrutteringen av høykvalifisert arbeidskraft er det blitt enklere for studenter fra land utenfor EØS å få arbeidstillatelse etter endt utdanning. Med unntak for en del høykvalifisert personell innen teknologiske og naturvitenskapelige fag – som i første rekke er rekruttert til offshoresektoren – har vilkårene i utlendingsloven bidratt til at arbeidsmigrasjon fra land utenfor EØS-området er beskjedent. Siden arbeidsgiverne, i tillegg til byråkratiske godkjenningprosesser, er forpliktet til å betale norsk tariff lønn for slik arbeidskraft, er det i praksis langt enklere og mer attraktivt å rekruttere EØS-borgere hvor slike krav er bortfalt etter at overgangsreglene ble opphevet fra 2009 (Dølvik og Eldring 2008).

Regler for arbeidsmobilitet innen EU/EØS-området

EUs hovedregel om fri bevegelse for *arbeidstakere* (EØF 1612/68) er inntatt i EØS-avtalen artikkel 28 og bygger på prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling på alle områder (NOU 2012: 2). Reglene gir rett til å reise til et annet EU/EØS-land for å søke arbeid i inntil seks måneder, samt rett til opphold og familieforening hvis man finner arbeid. EU/EØS-borgere må registrere seg hos politiet innen 3 måneder, og ved opphold utover 6 måneder

kreves melding til folkeregistret.⁸ Etter fem års arbeid har man krav på permanent opphold. På visse vilkår kan oppholdstillatelsen også forlenges dersom man har havnet på trygd, attføring, eller i pensjon. Utenlandske arbeidstakere som er ansatt i innenlandske virksomheter er pliktige til å betale skatt og trygdeavgifter og har lik tilgang til velferdsytelser basert på regler om sammenlegging av opparbeidete rettigheter fra arbeid i andre EØS-land (Rådsforordning EØF 1408/71). Med unntak for alderspensjon og en del andre varige ytelser som forutsetter medlemskap i Folketrygden i minst 3 år,⁹ vil arbeidsinnvandrere fra EU/EØS ha rett til de fleste kontantytelser fra dag en. Dette gjelder f.eks. dagpenger ved ledighet, sykepenger, kontantstøtte mv. Slike ytelser skal i henhold til EU-reglene kunne mottas uavhengig av hvor i EU/EØS-området rettighetshaver har bopel, hvilket er viktig for å motvirke «lock-in»-effekter og fremme videre mobilitet.

I henhold til EUs regler om fri bevegelse av *tjenester*, som er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 36, kan utenlandske leverandører av tidsbegrensete tjenester fritt medbringe egen arbeidskraft – utstasjonerte eller utsendte arbeidstakere – for å utføre oppdrag. Tjenester omfatter her anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag samt arbeidsutleie og vikarbyråer. Utstasjonerte arbeidstakere har etter Utstasjoneringsdirektivet fra 1996 (EC 96/71), som er innarbeidet i arbeidsmiljølovens utstasjoneringsforskrift, krav på at vertslandets regler gjøres gjeldende for en kjerne av lovfestede arbeidsvilkår, inklusive minstelønnssetninger fastsatt ved lov, forskrift eller allmenngjort tariffavtale. De omfattes imidlertid ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger med mindre kontrakten eller oppholdet er lenger enn 24 måneder (tidligere 12 måneder). Utenlandske tjenestefirma avkreves ikke arbeidsgiveravgift og selskapskatt i vertslandet, og arbeidstakerne må ikke betale trygdeavgift før etter 24 måneder (tidligere 12 mnd) og inntektsskatt før etter 6 måneder (12 i bygg).

En del arbeidsmigrasjon skjer også under EUs regler om fri *etableringsrett* som er nedfelt i EØS artikkel 31. Disse omfatter også enmannsbedrifter. Virksomheter som driver permanent i Norge har plikt til å etablere seg og er underlagt de samme lover og regler som nasjonale virksomheter. Skillet mellom grenseoverskridende tjenesteyting og etablering får dermed betydning for virksomhetenes forpliktelser. Her er det en gråsonerområde som åpner for omgåelse ved at utenlandske firma og enmannsbedrifter som i praksis driver på varig basis i Norge kan opptre som midlertidige tjenesteytere og derved unndra seg en del kostnader og forpliktelser. På grunn av de mange EU/EØS-reglene som kan påberopes, kan norske oppdragsgivere rekruttere arbeidsinnvandrere fra EU/EØS gjennom flere kanaler, hvorav de viktigste er:

- *Ansettelse av EU/EØS-borgere i norsk etablert bedrift*
- *Tjenestekjøp fra EU/EØS-firma med ansatte (utsendte/utstasjonerte arbeidstakere)*
- *Leie av arbeidskraft fra EU/EØS-firma*
- *Leie av EU/EØS-arbeidskraft fra nasjonalt firma*
- *Tjenestekjøp fra EU/EØS-enmannsfirma*

Ettersom disse ulike rettslige formene for arbeidsmobilitet er omfattet av ulike regler for skatt, sosiale avgifter, lønnsdannelse, arbeidsvilkår og ansvarsforhold, vil både oppdragsgiver og oppdragstaker ha insentiv til å velge den tilpasningen som er økonomisk mest gunstig.

⁸ Retten til opphold tilsvarende arbeidskontraktens varighet eller ved fast ansettelse fem års bosettingstillatelse, med rett til forlengelse dersom man fortsatt er i arbeid, er blitt ufrivillig arbeidsledig, eller er i gang med yrkesrettet utdanning. Vilkårene for utvisning er langt strengere enn for tredjelandsborgere.

⁹ Eks arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og overgangsstønning; ved sammenlegging av opparbeidete rettigheter fra annet EU/EØS-land kan slike ytelser tilstås etter ett poengår i Norge (NOU 2011: 7).

Siden Norge ikke har lovfestet minstelønn og allmenngjøring ennå ikke var tatt i bruk da arbeidsmigrasjonen skjøt fart etter EU-utvidelsen i 2004, var det i store deler av arbeidslivet ingen lovfestet nedre grense for avlønning. Forskjellsbehandling innen den enkelte virksomhet var og er imidlertid forbudt i henhold til EU-retten. For å unngå utnyttelse av østeuropeisk arbeidskraft innførte Norge i mai 2004 derfor en overgangsordning med krav om heltids arbeid og ”gjengs” nasjonal lønn for individuelle arbeidstakere fra nye EU-land, som varte fram til 1. mai 2009 (og til 2012 for Romania og Bulgaria). Gitt den begrensede tilgangen på heltidsarbeid for kvinner, bidro dette til at de aller fleste arbeidsinnvandrere fra EU10 de første årene var menn – om lag 9 av 10 (Dølvik et al. 2006).

Overgangsordningen omfattet imidlertid ikke utstasjonerte arbeidstakere. Siden det ikke var noen nedre grense for lovlig godtgjøring av utstasjonerte – og fortsatt ikke er det, unntatt i bransjer med allmenngjorte tariffbestemmelser – har en betydelig del av arbeidsmigrasjonen blitt organisert som ’tjenstemobilitet’ og ’innleie’. Selv om det i flere bransjer senere er vedtatt allmenngjøring av tariffavtalenes minstesatser – p.t. bygg, verft, landbruk og rengjøring – innebærer dette at norske oppdragsgivere får lavere arbeidskostnader (skatt, sosiale avgifter og lønn), unngår forpliktelser som arbeidsgiver (eks stillingsvern-reglene) og dermed oppnår større fleksibilitet enn om migrantene hadde vært ansatt i egen virksomhet (Alsos og Eldring 2008, Andersen et al. 2009, NOU 2012: 2). Gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv fra 1.1.2013 innebærer imidlertid at arbeidskraft som er innleid fra bemanningsbyrå – hvor om lag 50% av arbeidstakerne kommer fra EU/EØS-land (Nergaard et al. 2010) – har krav på samme lønns- og arbeidsvilkår som om vedkommende var ansatt i oppdragsbedriften (Ødegård et al 2012).

Debatten om tiltak for å motvirke konkurransevridning og utnyttning av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS – ”sosial dumping” – har derfor i stor grad dreid seg om vilkårene for utstasjonerte og utleide arbeidstakere og hvilke skranker tjenestereguleringene i EU/EØS-retten setter for nasjonale tiltak på dette feltet. Selv om ”sosial dumping” ikke er noe entydig eller rettslig begrep og partene i arbeidslivet er uenige om både begrepsbruk og substans,¹⁰ er uttrykket fast innarbeidet, også i offentlige dokumenter, og vil bli brukt i det følgende.

Arbeidsinnvandringens karakter formes av samspillet mellom ulike reguleringer

De forskjellige reglene som gjelder for ulike kategorier arbeidsmigranter betyr at oppdragsgivere, arbeidsgivere og utenlandske arbeidsmigranter står overfor svært ulike forpliktelser, rettigheter, kostnader og gevinster knyttet til de ulike migrasjonskanalene. Dette gir grunnlag for strategiske tilpasninger – ofte omtalt som «regime-shopping» eller «regime-konkurranse» - som kan ha betydelig innvirkning på de forskjellige strømmenes omfang,

¹⁰ I følge EU-Kommisjonens Grønnbok om sosialpolitikk fra 1993 er ”social dumping” knyttet til ”the gaining of unfair competitive advantage within the Community through unacceptably low social standards” (COM 93 551 Final). Mens arbeidsgiversiden har anført at ”sosial dumping” ikke kan knyttes til tarifflønn, og enkelte har ment begrepet må sees i forhold til vilkårene i hjemlandet og et sosial eksistensminimum i Norge, definerte regjeringens handlingsplan mot sosial dumping begrepet slik: ”Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller (...) tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder” (St.meld. nr. 9 (2005-6) *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-land*, se kapittel 3). Se også Eldring et al. 2011.

migrantenes situasjon og integrasjon i det norske arbeidsmarkedet, og konsekvensene for norske arbeidstakere og arbeidsmarkedets virkemåte.

Siden reglene for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS er omfattet av striktere regler for adgang og lønnsfastsettelse, er dette mest aktuelt for særlig ettertraktet, høykvalifisert arbeidskraft hvor Norge – med unntak for enkelte sektorer, eks offshore og IKT-arbeid – har hatt vansker med å tiltrekke seg arbeidskraft både innenfra og utenfra EU/EØS (Hansen et al. 2010). Dette har delvis sammenheng med språkbarrierer, delvis med byråkratiske hindringer, og delvis med at norsk lønns- og skattenivå er relativt mindre attraktivt for denne typen arbeidskraft enn for mindre kvalifiserte arbeidsmigranter hvor Norges sammenpressete lønnsstruktur gir relativt større lønnsgevinst. På den annen side er det anekdotiske indikasjoner på at også høykvalifisert internasjonal arbeidskraft ser de gode norske velferdsytelsene som et argument for å bli værende hvis de først har kommet hit.

Ettersom arbeidsinnvandringen til Norge siden 2004 har vært så vidt dominert av arbeidstakere fra EU/EØS-land, har forskningen om institusjonelle reguleringer i hovedsak dreid seg om hvordan samspillet mellom EU/EØS-regimet og norske arbeidslivs- og velferdsregler påvirker migrasjonsmønstret. Dette temaet ble også utførlig behandlet i Europa-utredningen (NOU 2012:2) og Brochmannutvalgets utredning om velferd og migrasjon (NOU 2011:7). Mye av forskningen på dette feltet har skjedd ved Fafo,¹¹ men når det gjelder tjenestemobilitet og utstasjonering har FORMULA-prosjektet ved Institutt for Privatrett, UiO, spilt en viktig rolle også i europeisk sammenheng (se Evju 2009; 2010; 2011).¹² Som vi skal komme tilbake til i kap 7 om institusjonelle responser, har begrenset avtaledekning og fravær av generelle minstelønnsbestemmelser i arbeidslivet, i kombinasjon med generøse velferdsordninger uten krav til langvarig opptjening av rettigheter, skapt bekymring for at varig høy arbeidsinnvandring og økt lavlønnskonkurranse kan svekke bærekraften i den norske arbeids- og velferdsmodellen. Dette har utløst politisk og faglig debatt – og flere rettstvister – om hva slags tilpasninger som er påkrevet for å gjøre modellen mere robust i møtet med et åpent europeisk arbeidsmarked og hvilke tiltak som er forenlig med EU/EØS-retten. I de senere år har det også vært adskillig samfunnspolitisk strid om innføring av nye EU/EØS-regler – samt betydningen av europeiske rettsavgjørelser og Norges tilknytningsform til EU – hvor representanter for den rettslig orienterte forskningen har spilt en viktig rolle i å klargjøre mulige implikasjoner (se f.eks. Ødegård 2006; Evju 2010; Alsos og Evju 2009; NOU 2012: 2).

4. Migrasjonsmønstre og forklaringer

Nye mønstre for arbeidsmigrasjon i kjølvannet av EUs østutvidelser

Økonomisk mobilitet fra øst til vest i Europa oppsto ikke med EU-utvidelsen i 2004. Etter Berlin-murens fall i 1989 og avvikling av kommunismen – som ikke bare medførte opphevelsen av utreiserestriksjoner, men også omfattende økonomisk sjokkterapi og omstrukturering av de tidligere statsstyrte økonomiene – har mange borgere i de tidlige

¹¹ Se f.eks. Dølvik og Eldring (2005; 2006a,b; 2008), Alsos og Eldring (2008; 2010), Eldring & Alsos (2012), Dølvik & Visser (2009).

¹² For en oversikt over foreløpige publikasjoner fra FORMULA-prosjektet, se <http://www.jus.uio.no/ifp/english/research/projects/freemov/index.html>

kommunistiske landene i Øst- og Sentral-Europa søkt seg vestover i forsøket på å livnære seg selv og sine familier. Men innvandringsrestriksjoner hindret effektivt muligheten til å slå seg ned i Vest-Europa, og migrasjonsstrømmene før 2004 var derfor preget av kortvarige og sirkulære bevegelser til arbeid enten innenfor den svarte økonomien eller innenfor rammene av bilaterale avtaler om sesongarbeid i bestemte næringer. Med EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007 forandret dette bildet seg dramatisk. Utvidelsene utløste det som etter hvert har blitt karakterisert som de største folkeforflytningene i Europa etter annen Verdenskrig. Utvidelsen ble fulgt av en gradvis og asymmetrisk åpning mot fri bevegelse, der noen land beholdt strenge overgangsordninger mens andre åpnet opp fra dag én, restriksjonene ble faset ut i ulikt tempo i ulike land og noen kanaler for mobilitet var underlagt restriksjoner mens andre kanaler ble åpnet umiddelbart. Resultatet var ikke bare en markant økning i arbeidsmobiliteten vestover fra de nye medlemslandene, men også en dreining i retning av nye kanaler for migrasjon gjennom økt tjenestemobilitet og utstasjonering av arbeidstakere, samt en dreining mot nye destinasjoner. I årene før 2004 var nærliggende naboland som Tyskland og til dels Østerrike de sentrale destinasjonene for polske og baltiske arbeidsmigranter. Men mens disse videreførte relativt strenge restriksjoner helt fram til 2011, vendte de store nye strømmene seg i retning av særlig England og Irland, men også de nordiske landene ble raskt en viktig mottakerregion (Brücker et al. 2009). Da Romania og Bulgaria ble medlemmer i 2007 utløste dette en flyttestrøm av tilsvarende omfang, men da hovedsakelig i retning av søreuropeiske destinasjoner som Italia og Spania.

Blant de nordiske landene pekte raskt Norge seg ut som det sentrale mottakerlandet. I løpet av de første årene etter 2004 mottok Norge flere arbeidsinnvandrere enn alle de andre nordiske landene til sammen (det er imidlertid verdt å merke seg at Sverige hadde en langt større bosatt befolkning fra disse landene før 2004). Polen pekte seg ut som det primære avsenderlandet. Mellom 2004 og 2012 hadde mer enn 150 000 polakker kommet for å jobbe i Norge, og den registrerte befolkningen av polske borgere i Norge var i 2012 mer enn 70 000 – over ti ganger så mange som før utvidelsen. Blant de nye medlemslandene var Litauen det nest viktigste avsenderlandet. Finanskrise i 2008 og dens ettervirkninger la en midlertid demper på tilstrømmingen, men ettersom Norge etter hvert gikk klar av den påfølgende økonomiske krisa som rammet store deler av Europa har Norge framstått som en relativt sett mer attraktiv destinasjon, og tilstrømmingen av østeuropeere har igjen økt (denne historien er bl.a. redegjort for i Friberg 2013: 17-33).

Når vi ser på sentrale senderland som Polen og hvilke kjennetegn som karakteriserer flertallet av dem som reiser, viser det seg at de som kommer til Norge skiller seg noe fra de som reiser til de store destinasjonene på de britiske øyer. Mange av dem som har forlatt Polen til fordel for England og Irland i kjølvannet av EU-utvidelsen er unge universitetsutdannede fra de store byene som behersker engelsk og dermed har muligheter til arbeid innenfor et bredt spekter av service-yrker i engelskspråklige land. Mange unge studenter fra nye medlemsland har også søkt seg til Norge for å studere og jobbe, men de er likevel relativt få sammenliknet med de mer tradisjonelle arbeidsinnvandrerne. Sammenliknet med polske arbeidsinnvandrere til de britiske øyer er de som reiser til Norge i gjennomsnitt eldre og i større grad menn, de kommer sjeldnere fra de store byene, de har oftere yrkes- og fagutdanning og mange snakker ikke engelsk. Disse forskjeller i seleksjonen av migranter henger antakelig sammen med språklige barrierer i det norske arbeidsmarkedet, samt rikelig tilgang til alternativ arbeidskraft i form av svensk ungdom innenfor kunderelaterte serviceyrker. Norsk arbeidsmarked rekrutterer derfor i større grad fra den tradisjonelle arbeiderklassen og til et snevrere utvalg jobber som ikke krever mye språkkompetanse.

Samtidig som arbeidsmigrasjon fra de nye EU-medlemslandene i Øst- og Sentral-Europa ikke uten grunn har fått mye oppmerksomhet i årene etter 2004, er det verdt å legge merke til at arbeidsmobiliteten fra «gamle» EU-land til Norge også har steget betraktelig i samme periode. Dette gjelder ikke minst fra Sverige, men også fra Tyskland, Storbritannia og Sør-Europa, i takt med at eurokrisa har rammet disse landenes arbeidsmarkeder. Så langt har imidlertid disse migrasjonsstrømmene ikke vært gjenstand for mye forskning, men den nye, mer tilbudsdrivne – om enn relativt begrensede – tilstrømmingen av spanske «euroflyktninger» tematiseres i et pågående prosjekt om NAVs utfordringer i et åpent europeisk arbeidsmarked (Friberg og Elgvin 2013, kommer).

Årsaker og drivkrefter for arbeidsmigrasjon: teoretiske perspektiver og empiriske funn

Den internasjonale litteraturen om arbeidsmigrasjon legger vekt på flere ulike årsaker som drivkrefter for internasjonal arbeidsmobilitet. Det er liten tvil om at innvandringsrestriksjoner tidligere spilte en vesentlig rolle i å forhindre (langvarig) migrasjon fra Øst- og Sentral-Europa og at EU-utvidelsen østover og den gradvise åpningen av arbeidsmarkedet mot de nye medlemslandene var avgjørende for de siste års store økning i arbeidsmigrasjon til Norge. Men siden vi fokuserer på migrasjon i en kontekst av fri bevegelse, ser vi her bort fra teorier om betydningen av politiske restriksjoner og grensehindre. I stedet vil vi trekke fram teorier om de økonomiske, strukturelle og sosiale drivkreftene for arbeidsmigrasjon.

Innen for *neo-klassisk økonomisk teori* forstås arbeidsmigrasjon som rasjonelle individers tilpasninger til makro-økonomiske forskjeller mellom avsender og mottakerland. Folk vil investere sin humankapital der den gir best avkastning, og migrasjon skjer dersom forventet gevinst ved å flytte (lønns- og inntektsforskjeller), sett i lys av sannsynligheten for å få jobb i mottakerlandet, overstiger de materielle og menneskelige kostnadene ved å flytte. Internasjonale forskjeller i lønns-, inntekts- og arbeidsledighetsnivåer regnes dermed som de avgjørende drivkreftene for internasjonal migrasjon (se f.eks. Borjas 1989).

En nyere gren innenfor økonomisk migrasjonsteori – kalt '*new economics of labour migration*' – legger et annet sett av forutsetninger til grunn. Som motivasjon for migrasjon står relativ deprivasjon snarere enn absolutt inntekt, samt markedssvikt i form av manglende tilgang til kreditt og forsikring, i sentrum. Kollektive enheter – vanligvis husholdninger – forstås som sentrale beslutningstakere snarere enn individer. Arbeidsmigrasjons forstås som et resultat av at enkeltmedlemmer sendes midlertidig utenlands for å spre husholdningenes risiko og inntektskilder. Dette gir opphav til ganske ulike prediksjoner sammenliknet med neo-klassisk økonomi (se f.eks. Stark og Bloom 1985).

Makro-strukturalistiske teorier innenfor sosiologi og politisk økonomi fokuserer på internasjonal arbeidsdeling i den globale økonomien og finner årsakene til migrasjon i *økonomiske og sosiale transformasjoner* i avsenderlandene som typisk følger i kjølvannet av økt global markedsintegrasjon. Teorien sier lite om individuelle motiver, men søker å forklare hvorfor emigrasjon ofte øker i takt med økonomisk vekst og utvikling i fattige land (stikk i strid med økonomisk teori), samt hvorfor migrasjonsstrømmene gjerne følger i sporene av historiske, militære og økonomiske forbindelser mellom fattige og rike land (se f.eks. Sassen 1988).

Teorier om *segmenterte arbeidsmarkeder* legger vekt på institusjonelle forhold i moderne arbeidsmarkeder og ser kroniske og strukturelle behov for arbeidskraft i henholdsvis toppen og bunnen av arbeidsmarkedet – gjerne fulgt av aktiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft – som den sentrale drivkraften for internasjonal arbeidsmigrasjon. Et premiss er at arbeid ikke

bare er en kilde til inntekt, men også status. Innfødtes motvilje mot å ta på seg lavstatus jobber i bunnen av arbeidsmarkedet skaper behovet for å importere mennesker som har færre valgmuligheter og som i større grad ser arbeidet som en ren inntektskilde. I toppen av arbeidsmarkedet genereres også et behov for utenlandsk arbeidskraft fordi utviklingen av spesialisert kompetanse ikke holder tritt med endrede behov (se f.eks. Piore 1979).

Nyere litteratur legger stor vekt på fremveksten av transnasjonale uformelle og formelle *sosiale nettverk* som bidrar til å fasilitere migrasjon, ved at etablerte migranter legger til rette for nykommere med praktisk hjelp og formidling av informasjon og jobbmuligheter. Transnasjonal *sosial kapital* er således ikke bare avgjørende for seleksjon av migranter, men forklarer også migrasjonens *multiplikatoreffekt* – hvorfor migrasjon fører til mer migrasjon (se f.eks. Ryan et al. 2008). Framveksten av en *migrasjonsindustri* – bestående av aktører og institusjoner med en økonomisk interesse i å fremme mobilitet og dermed bidrar til å senke kostnader og påvirke preferanser for både arbeidsgivere og arbeidstakere – har en liknende effekt og har også blitt viet økende oppmerksomhet (se f.eks. Nyberg Sørensen og Gammeltoft-Hansen 2012).

Selv om disse teoriene til dels hviler på ulike og motstridende teoretiske fundament, har de vist seg å være relativt komplementære i forsøkene på å forklare migrasjon i ulike kontekster. Sentrale bidrag har da også forsøkt å lage synteser som tar for seg hvordan de ulike mekanismene og årsakene som identifiseres innenfor ulike tilnærminger virker sammen eller hver for seg avhengig av kontekst og i ulike faser av migrasjonsprosessen (Massey 1999). Hver for seg virker de ulike årsaksfaktorene å være mer eller mindre nødvendige betingelser for at migrasjon skal finne sted, men de er sjelden tilstrekkelige, det vil si at for hvert eksempel på at en gitt årsak (f.eks. lønnsforskjeller) fører til migrasjon, så finnes eksempler på at årsaken er til stede uten at migrasjon finner sted. Teorier om *dynamiske migrasjonssystemer* fokuserer derfor på hvordan disse ulike mekanismene sammen og hver for seg skaper positive og negative feedback-effekter, som enten bidrar til at migrasjonsstrømmene får en selvforsterkende kumulativ karakter eller til å redusere potensialet for økt migrasjon. Innenfor et slikt perspektiv kan ikke bestemte migrasjonsstrømmer forstås som en serie enkeltstående individuelle hendelser, men de antar derimot en systemisk karakter med en klar struktur i tid og rom (de Haas 2011, Bakewell 2012).

I den empiriske forskningen på nyere arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa kan alle disse drivkreftene og mekanismene tydelig indentifiseres. Store forskjeller i lønns- og inntektsnivåer har åpenbart vært en sentral drivkraft for migrasjon, som det påpekes innenfor neoklassisk økonomisk teori. At Norge har stått fram som det sentrale mottakerlandet i Norden er derfor ikke overraskende gitt et langt høyere lønnsnivå enn i nabolandene. I 2007 var gjennomsnittlig timelønn for norske arbeidstakere 50 prosent høyere enn i Sverige, og nesten åtte ganger høyere enn i Polen (Friberg, Dølvik og Tronstad 2012). Intervjuer og spørreundersøkelser blant arbeidsmigranter bekrefter at økonomiske motiver har vært de sentrale både for beslutningen om å emigrere og for valget av Norge. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at det er de fattigste som reiser, og studier tyder på at heller ikke arbeidsledighet er noen direkte årsak i de fleste tilfeller (Friberg og Eldring 2011). For svært mange har midlertidig arbeid utenlands og pendling mellom arbeid i Norge og husholdninger basert i f.eks. Polen vært del av husholdningers strategiske tilpasninger til høyt lønnsnivå i Norge kombinert med lave kostnader i hjemlandet – i tråd med *new economics*' perspektivet. Det er først og fremst menn som forlater sine familier i hjemlandet for å jobbe i Norge. Av alle polske arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004 har mer enn to tredeler vært menn. Kvinneandelen er imidlertid økende, da mange kvinner etter hvert har kommet for

å gjenforenes med menn som allerede er i Norge. En del kvinner kommer også på egen hånd for å jobbe, men de er ofte yngre og har sjeldnere familieforpliktelser hjemme.

Historiske analyser har sannsynliggjort at økningen i arbeidsmigrasjon fra Øst-Europa har vært sterkt påvirket av de omfattende strukturelle endringsprosessene i kjølvannet av kommunismens fall og overgangen til markedsøkonomi, som skjøv svært mange ut av sitt tradisjonelle levebrød og på leting etter nye muligheter og dermed økte potensialet for mobilitet (Massey et al. 1998). Samtidig er det klart at arbeidsmigrasjon fra øst i stor grad har vært drevet av etterspørsel etter arbeidskraft i enkelte segmenter av norsk arbeidsliv. Norge har i perioden vært preget av en vedvarende høykonjunktur, med kraftig vekst i total sysselsetting. Men «mangelen på arbeidskraft» er ikke jevnt fordelt i arbeidsmarkedet. Dels gjør den seg gjeldende i yrker som krever spesialisert kompetanse som tar lang tid å utvikle – f.eks. innen IT og olje. De nye arbeidsinnvandrerne fra Øst- og Sentral-Europa har imidlertid først og fremst blitt rekruttert til yrker som gir lav status og lite økonomisk avkastning og derfor framstår lite attraktivt for innfødte. Med oljefyrt velstandsvekst synes det stadig vanskeligere å rekruttere folk til de tyngste, kjedeligste og minst prestisjefylte jobbene innen bygg, industri, landbruk og service. Norske bedrifter har vært aktivt involvert i storstilt rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, og etterspørselsdrevet rekruttering framstår som en sentral drivkraft for de siste årenes arbeidsmobilitet. For eksempel hadde mer enn halvparten av de polske arbeidsinnvandrerne i Oslo i 2010 mottatt et tilbud om arbeid i Norge før de forlot Polen (Friberg og Eldring 2011). Bransjestudier har også vist hvordan endringer i arbeidskraftstrategier og organisering har bidratt til et selvforsterkende behov for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft – ikke minst har den økende bruken av innleie og underentrepriser basert på utenlandsk arbeidskraft, samt økende spesialisering og arbeidsdeling mellom de tekniske og manuelle delene av arbeidet – gjort det stadig vanskeligere å dekke spesifikke behov ved innenlandsk rekruttering, da denne typen jobber framstår som lite attraktive for innenlandske arbeidstakere (Ødegård og Andersen 2011, Friberg 2012a).

Uformelle nettverk i migrantbefolkningen har også vist seg å være svært viktig når det gjelder rekruttering, bosetting og tilgang til arbeid (Friberg 2012b). Slike uformelle nettverk har vist seg kraftfulle i å fremme migrasjon fra Øst- og Sentral-Europa fordi de også virker til fordel for arbeidsgivere. I fravær av pålitelig informasjon om mulige kandidater baserer de seg ofte på å rekruttere gjennom sine eksisterende ansatte (de aller fleste som hadde mottatt jobbtilbud nevnt ovenfor hadde gjort det gjennom uformelle kanaler). På den måten kan arbeidsinnvandrere med en bestemt bakgrunn nærmest «kolonisere» bestemte nisjer i arbeidslivet, og venner, familie og bekjente av arbeidsinnvandrere i Norge som befinner seg i hjemlandet kan få privilegert tilgang til slike nisje-markeder. Framveksten av en formell *migrasjonsindustri* – ledet an av store og små aktører innenfor bemanningsbransjen – har også blitt studert både fra norsk og polsk side, samt i et nordisk komparativt perspektiv. Funnene viser at bemanningsbransjens vekst som aktiv migrasjonsindustri – noe som særlig har vært tilfelle i Norge de siste årene – har vært betinget av et sammenfall mellom en rekke økonomiske og institusjonelle forhold, og har hatt en sentral rolle som fasilitator og pådriver for økt mobilitet (Friberg og Eldring 2013). Forskningen har dessuten vist at migrasjon mellom Polen og Norge har vært preget av kraftfulle positive feedback-mekanismer – hovedsakelig via etableringen av sosiale nettverk og institusjonelle koblinger mellom de to landene, samt omfattende omstruktureringer og endrede arbeidskraftstrategier i enkelte bransjer – som har gjort at migrasjonsstrømmene etter hvert har fått en relativt stabil selv-reproduserende karakter (Friberg 2013).

Frisch-senteret har gjennomført den studien av økonomiske drivkrefter for arbeidsmigrasjon som baserer seg på det mest omfattende registerbaserte datasettet, og

funnene herfra er konsistente med det som mer kvalitative og deskriptive analyser har vist. I et foreløpig upublisert paper viser de ikke overraskende at åpningen for fri bevegelse hadde en betydelig positiv effekt på migrasjonsstrømmene, uavhengig av økonomiske faktorer. Videre viser analysen at arbeidsmigrasjonen har vært svært sensitiv for svingninger i lønns- og ledighetsnivåer i avsender- og mottakerland, selv om dette i mindre grad synes å gjelde for tjenestemobiliteten. De finner også en betydelig nettverks- eller multiplikatoreffekt, ved at migranter systematisk søker seg til steder der andre landsmenn allerede er etablert, og at denne effekten består når man kontrollerer for økonomiske faktorer (Bratsberg, Dølvik og Raaum 2013).

Varighet, bosetting og retur

I den internasjonale litteraturen har *midlertidighet* ofte vært trukket fram som et vesentlig kjennetegn ved de siste årenes økende europeisk øst-vest mobilitet (Favell 2008, Engbersen et al. 2010). Det har vært vanlig å anta at den nye arbeidsmobiliteten ville bølge frem og tilbake i takt med økonomiske konjunkturer og at arbeidsinnvandrere ikke lenger behøver å flytte permanent fra sine hjemland for å jobbe i et annet. Med åpne grenser, billige flyreiser og internettbaserte kommunikasjonsmidler er det fullt mulig å ta midlertidig arbeid i utlandet uten å kutte båndene til hjemlandet. Men selv om forskningen har bekreftet at midlertidige og sirkulære strømmer utgjør en betydelig andel av den nye arbeidsmobiliteten, har det likevel vist seg at svært mange etter hvert slår seg ned mer permanent og ofte bringer med seg sine familier.

Registertall som tar utgangspunkt i alle arbeidstakere som kom til Norge på et gitt tidspunkt viser at selv om mange forsvinner ut av Norge i løpet av de første påfølgende årene, så er det en betydelig andel som fortsatt befinner seg i Norge fem år senere. For arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa gjelder dette omlag halvparten, mens Nordiske borgere og andre vest-europeere har noe mindre tilbøyelighet til å bli værende. Etter 3-5 år ser retur-ratene ut til å flate ut. De ulike administrative kategoriene av arbeidsinnvandrere – utstasjonerte arbeidstakere, arbeidsinnvandrere på midlertidig opphold og bosatte arbeidsinnvandrere – gir en tydelig indikasjon på oppholdets varighet, men grensene mellom de ulike kategoriene er diffuse og mange beveger seg mellom ulike kategorier over tid.

Polonia-studiene som ble gjennomført i 2006 og 2010 har dokumentert et skifte i den polske befolkningen i Oslo. I 2006 besto denne hovedsakelig av enslige menn på midlertidig arbeidsopphold i Norge, som bodde i brakker og midlertidige bofellesskap med kolleger og som pendlet mellom arbeid i Norge og sine familier i Polen. I 2010 hadde bildet endret seg i retning av en langt mer bofast befolkning av menn, kvinner og familier med sitt primære bosted i Norge (Friberg og Eldring 2011). Kvalitative analyser har identifisert hvordan mange arbeidsmigranter går igjennom flere stadier i sine tilpasninger – fra midlertidig arbeid utenlands med klar målsetting om snarlig retur, via transnasjonal pendling på ubestemt tid, til mer permanent bosetting og familieforening. På den ene siden formes denne prosessen av mulighetsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet preget av et permanent behov for midlertidig og fleksibel arbeidskraft. På den andre spiller sosial dynamikk i familier og nettverk en viktig rolle. Ikke minst viser det seg at livet som transnasjonal pendler mellom arbeid og familieliv i ulike land har sine begrensninger og at mange familier tvinges til å ta en beslutning om hvor man ønsker å bo. Studien viser at arbeidsinnvandrernes opplevelser av sin egen situasjon og muligheter varierer sterkt etter hvilket stadium av migrasjonsprosessen de befinner seg i – ikke minst medfører mer permanent bosetting en rekke nye utfordringer knyttet til språk, bolig, arbeid og sosial integrasjon (Friberg 2012b). Det finnes lite forskning

som sier noe om hvordan det går med returnmigrantene som reiser hjem, deres betingelser for re-integrasjon og hvilke konsekvenser deres retur får for lokalsamfunn i avsenderlandene. Slike spørsmål blir imidlertid berørt i et pågående forskningsprosjekt i regi av PRIO, Possibilities and Realities of Return Migration (PREMIG)¹³, som avsluttes i 2014, og der Polen er et av fem avsenderland som studeres.

Varighet og retur er sterkt betinget av hvilke bransjer arbeidsinnvandrerne befinner seg i. Landbruket genererer de mest flyktige strømmene; de som jobber i bygg og industri er noe mer bofaste; mens de som kommer for å arbeide innen offentlig og privat service som f.eks. hotell, renhold og eldreomsorg er de mest permanente. Arbeid i bemanningsbransjen er forbundet med svært midlertidige migrasjonsmønstre for nordiske og vest-europeiske borgere, mens det forholder seg motsatt for borgere av nye EU-medlemsland – de som rekrutteres og ansettes i bemanningsindustrien er blant de som er mest tilbøyelige til å bli boende over tid (Friberg og Djuve, kommende). De ulike mønstrene for varighet og retur i ulike bransjer viser at migrasjonsmønstre er nært forbundet med ulike institusjonelt forankrede arbeidskraftstrategier i ulike næringer. Hvorvidt arbeidsinnvandrere brukes som sesongarbeidskraft, som en fleksibel reserve for å ta topper i produksjonssyklusene eller som en integrert del av den ordinære arbeidsstokken legger vesentlige føringer på arbeidsinnvandrernes mulighet til bosetting og integrering i Norge. Arbeidsinnvandrere bosetter seg langt mer spredt i Norge enn andre innvandrergupper, men vi vet lite om regionale forskjeller i bosettingsmønstre. NIBR har imidlertid tematisert hvordan faktorer som arbeidsmarked, sosiale nettverk og kommunale tilbud bidrar til om innvandrere velger å bosette seg i typiske utkantkommuner (Søholt et al. 2012).

5. Arbeidsinnvandrernes integrasjon i arbeidsliv og samfunn

Nye arbeidsinnvandreres posisjon i arbeidslivet

Øst- og sentraleuropeiske arbeidsinnvandrere i Norge kjennetegnes av sysselsetting konsentrert i enkelte bransjer og segmenter av norsk arbeidsliv. Deres plassering i arbeidslivet synes i stor grad å være styrt av etterspørselsstrukturen i norsk næringsliv. Jordbruket har for eksempel lenge benyttet seg av østeuropeiske sesongarbeidere og bruken har økt noe i årene etter 2004. Gitt dagens produksjonsform og organisering synes norsk landbruk ute av stand til å dekke sitt arbeidskraftbehov – særlig i forbindelse med innhøsting – ved bruk av innenlandsk arbeidskraft. Det langt på vei største antallet nye arbeidsinnvandrere har imidlertid blitt rekruttert til byggenæringen og til deler av industrien – særlig verft og næringsmiddelindustri. I tillegg er mange sysselsatt i bemanningsindustrien, men disse leies hovedsakelig ut til bygg og industri. Til sammen sysselsatte disse tre bransjene – landbruk, bygg og industri (inkludert bemanning) – 77 prosent av alle EU10 borgere i Norge i årene 2007 og 2008 (i 2010 var andelen redusert til 66 prosent – et resultat av økende andel kvinner i arbeidsinnvandrerbefolkningen). De resterende er hovedsakelig sysselsatt i varehandel, hotell og restaurant og transport, renhold og offentlig tjenesteyting (hovedsakelig helse og sosial). I Oslo – og sannsynligvis også i andre større byer – er det også et betydelig arbeidsmarked for tjenester rettet mot private husholdninger, men siden dette i stor grad er svart arbeid fremgår det i mindre grad av den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Dette

¹³ <http://legacy.prio.no/PREMIG/>

gjelder først og fremst bygge- og oppussingstjenester samt renhold. Renhold i private hjem sysselsatte for eksempel om lag halvparten av de polske kvinnene i Oslo i 2010 (Friberg og Eldring 2011). Også innenfor disse næringene har arbeidsinnvandrere fylt posisjoner som det har vist seg vanskelig å fylle med innenlandsk arbeidskraft, og denne strukturelle arbeidskraftmangelen har blitt forsterket gjennom omorganisering og endrede arbeidskraftstrategier i bedriftene.

Forskningen har vist at arbeidsinnvandrere ikke bare er konsentrert innenfor visse næringer, men også innenfor visse segmenter av disse næringene. I de bransjene som sysselsetter flest arbeidsinnvandrere har relativt få funnet veien inn i det vi kan karakterisere som ordinære faste ansettelser innad i bedriftene. I Polonia-studiene fra 2006 og 2010 kom det for eksempel fram at bare henholdsvis 15 og 19 prosent av de polske bygningsarbeiderne var fast ansatt i norske byggefirmaer. I stedet har virksomhetene tilpasset sine arbeidskraftstrategier til den nye situasjonen gjennom økt bruk av innleid arbeidskraft, utenlandske underleverandørselskaper, outsourcing og midlertidige ansettelser, som vanskelig lar seg fylle med innenlandske arbeidere. Innenfor bygg og renhold har det som nevnt også utviklet seg betydelige uformelle arbeidsmarkeder, ikke minst når det gjelder tjenester rettet mot private husholdninger.

Polonia-studiene som ikke bare ble gjennomført i Oslo, men også i København og Reykjavik, viste videre at polske arbeidsinnvandrere gjennomgående hadde betydelig lavere lønninger enn innfødte arbeidstakere, og at usikre arbeidsvilkår og brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser var svært utbredt. Polske bygningsarbeidere i Oslo tjente i gjennomsnitt 73 prosent av landsgjennomsnittet for norske bygningsarbeidere, og om lag én av fem tjente mindre enn de lovfestede tariffavtalenes minstesatser for ufaglærte uten erfaring. 34 prosent hadde opplevd å bli snytt for lønn under oppholdet i Norge; 45 prosent hadde jobbet overtid uten overtidsbetaling, 13 prosent hadde mottatt trusler fra sine arbeidsgivere, 28 prosent hadde ikke en skriftlig arbeidskontrakt og 33 prosent regnet ikke med å kunne ta seg fri fra jobben dersom de ble syke. Men Oslo, København og Reykjavik skilte seg fra hverandre på noen avgjørende vis. De polske arbeiderne i Oslo hadde betydelig høyere lønninger enn sine landsmenn i København og Reykjavik i absolutte kroneverdi, selv om polakkene i København kom bedre ut sammenliknet med innfødte. Til gjengjeld var innslag av usikre og ulovlige arbeidsmiljøforhold større i Oslo. I Reykjavik forholdt det seg omvendt. Her tjente de polske arbeiderne betydelig mindre – både i absolutt og relativ målestokk – men til gjengjeld var deres arbeidsmiljø og ansettelsesforhold av langt mer ryddig karakter enn i både Oslo og København. Regresjonsanalyser viste at transnasjonal tjenestemobilitet og andre former for atypisk arbeid, arbeid for private husholdninger, samt mangel på faglig organisering var de viktigste drivkreftene for lavlønnskonkurransen og dårlige arbeidsvilkår, selv om utslagene av disse faktorene var ulike i de ulike byene. Analysene tydet på at graden av universalisme og fleksibilitet i det institusjonelle rammeverket for lønnsfastsettelse og kontroll til dels kunne forklare forskjellene mellom byene. København, som sto fram som en mellomting mellom Oslo og Reykjavik, kunne dessuten vise til spesifikke mønstre knyttet til innside/utside-problematikk i den danske forhandlingsbaserte modellen, som i mindre grad gjorde seg gjeldende i Oslo og Reykjavik (Friberg et. al 2014, *forthcoming*, Eldring og Friberg 2013).

Samtidig som sammenlikningen av nordiske hovedsteder viser at nasjonale institusjonelle forhold har stor betydning for hvordan arbeidsinnvandrere inkorporeres i arbeidslivet, er det mye som tyder på at forskjeller mellom ulike næringer og regioner innad i Norge også spiller en vesentlig rolle. Bransjestudier viser for eksempel at arbeidsinnvandrere i skipsverft – i likhet med byggebransjen – i hovedsak leies inn gjennom bemanningsbyråer

og underleverandører og lønnes i henhold til minstesatsene i tariffavtalene, godt under det som er vanlig for de internt ansatte (og hovedsakelig norske) arbeiderne, mens virksomheter i hotell, fiske- og kjøttindustri i større grad hyrer arbeidsinnvandrere i midlertidige og av og til faste stillinger, i kombinasjon med innleie ol. (Ødegård og Andresen 2011). Men selv om case-studier har gitt en del kunnskap om dynamikken i ulike bransjer finnes det foreløpig lite systematisk komparativ kunnskap om arbeidsinnvandreres faktiske vilkår og posisjon i ulike deler av norsk arbeidsliv. Dette gjelder særlig utenfor Oslo, ettersom det kun er her systematiske kartlegginger er gjennomført. Likevel ser det ut til å være sentrale fellestrekk ved konjunktur- og sesongsensitive næringer som bygg, verft, næringsmiddelindustri og landbruk, hvor de nye arbeidsinnvandrerne har fungert som en fleksibel buffer. Med høy grad av mobilitet og en svak og midlertidig tilknytning til arbeidslivet gjennom atypiske ansettelsesformer, har de tatt toppene i produksjonssyklusene, stått for mye av de fysisk krevende og lite attraktive arbeidet, og gjort det enklere for bedriftene å tilpasse størrelsen på arbeidsstokken til svingninger i markedet.

Polonia-undersøkelsene dokumenterte at flertallet av de kvinnelige polske arbeidsinnvandrerne var sysselsatt innen renhold, og en høy andel arbeidet i private hushold. Arbeid i private hjem er vanskelig både å regulere og å kontrollere, og få eller ingen av de iverksatte tiltakene mot sosial dumping treffer denne gruppa. Som tidligere (Aubert et al. 1967), ligger utfordringen i å gjøre reguleringene tilgjengelige for brukerne, samt å sikre et håndhevelsessystem som kan fungere innenfor rammene av denne type arbeidsforhold. I en analyse av situasjonen for dagens polske «hushjelper» konkluderes det blant annet med at en alternativ eller supplerende løsning til minstelønnsregulering kan være å innføre en form for minsteprisregulering av renholdstjenester i private hjem (Alsos og Eldring 2010).

Tilpasning og integrasjon - noen begreper

For å forstå arbeidsinnvandreres tilpasninger og muligheter i Norge kan det være nyttig å trekke fram noen teoretiske begreper. Mange av disse har sin opprinnelse innenfor amerikansk forskning på meksikansk og latinamerikansk arbeidsmigrasjon, men har vist seg svært anvendelige også når det gjelder arbeidsinnvandrere i Norge (se f.eks. Friberg 2013).

Økonomisk teori legger vekt på den *humankapital* arbeidstakere bringer inn i arbeidsmarkedet, i form av formell utdanning, erfaring og individuelle egenskaper. Arbeidsinnvandreres posisjon og uttelling i arbeidsmarkedet er dels betinget av hva slags human kapital de har med seg fra hjemlandet. Men mange former for human kapital er landspesifikke og lar seg vanskelig overføre fra ett land til et annet. Manglende språkkunnskaper og forståelse for nasjonale kulturelle særtrekk og omgangsformer, samt nasjonale sertifiseringsordninger og manglende godkjenning av utenlandsk kompetanse, kan gjøre det vanskelig fullt ut å benytte sin medbragte utdanning, kompetanse og erfaring. Integrasjon i mottakerlandets arbeidsmarkeder avhenger derfor ikke bare av hva arbeidsinnvandrerne bringer med seg, men også av hvorvidt og hvor raskt de kan tilegne seg *landspesifikk humankapital*. (Becker 1975).

Teorier om segmenterte arbeidsmarkeder flytter fokuset over på arbeidsgiverne og deres preferanser for ulike typer arbeidskraft. Arbeidsgivere har ikke full informasjon om individuelle egenskaper og kompetanse og bruker gjerne tommelfingerregler i ansettelsesprosessen – dette gjelder spesielt utlendinger. I mange tilfeller fungerer etnisitet og nasjonalitet – eller kjønn og alder – som en «proxy» for egnethet for ulike typer arbeid. Ulike grupper tillegges bestemte egenskaper som samsvarer med visse typer jobber – polske menn regnes gjerne som arbeidsomme og utholdende og dermed velegnet for tungt manuelt arbeid,

mens filippinske kvinner regnes som omsorgsfulle og diskrete og dermed egnet for private omsorgstjenester. Disse sammenfaller gjerne med sosiale statushierarkier – grupper med høy status antas å egne seg for jobber med høy status og visa versa. Arbeidstakeres individuelle human kapital kan dermed i mange tilfeller «trumfes» av kategorisk tilhørighet og tilhørende (stereotypiske) oppfatninger om ulike gruppers egenskaper (Wills et al. 2009). Samtidig vil arbeidsinnvandring i stor skala endre arbeidsgiveres strategiske tilpasninger knyttet til organisering og arbeidsdeling. Økt tilgang på billig og fleksibel arbeidskraft kan bidra til økt spesialisering (for eksempel mellom teknisk og manuelt arbeid) og bruk av nye ansettelses- og tilknytningsformer.

Arbeidsinnvandreres *doble referanserammer* henspiller på at arbeidsinnvandrere gjerne er mindre tilbøyelige enn innenlandske arbeidstakere til å vurdere sin situasjon etter de standarder som er vanlige i mottakerlandet, men i stedet holder ett øye på situasjonen «der hjemme» (Waldinger og Lichter 2003). Naboer i Polen kan være en vel så viktig referanseramme som ens norske kolleger på arbeidsplassen. Dette henger nært sammen med at mange oppfatter oppholdet som midlertidig. Den doble referanserammen bidrar til å forklare hvorfor arbeidsinnvandrere ofte ikke bare er tvunget av omstendighetene til å godta – men også kan være relativt fornøyde med – lønns- og arbeidsvilkår som innenlandske arbeidstakere ikke ville godta (Rye 2012). Det samme gjelder ønsket om å jobbe lange dager og å bo så billig som mulig. Samtidig virker den doble referanserammen også til å legitimere arbeidsgiveres forskjellsbehandling. Svært lave lønninger etter norsk standard anses ofte som akseptabelt for arbeidsinnvandrere fordi det uansett er bedre enn det de kommer fra. Dette er også en del av bakgrunnen for fagbevegelsen og myndighetenes frykt for «sosial dumping» i forbindelse med arbeidsinnvandring.

Transnasjonale livstilpasninger viser til at svært mange arbeidsinnvandrere pendler mellom arbeid i Norge og familie i hjemlandet. For mange er dette en optimal tilpasning til høye lønninger i Norge og lave levekostnader i hjemlandet. Internasjonale sammenlikninger har vist at dette er særlig vanlig blant polske arbeidere i Norge, noe som kanskje ikke er så overraskende gitt det høye norske kostnadsnivået (Friberg et al. 2013). Med åpne grenser, lavpris-flyruter og internettbaserte kommunikasjonsformer er det mulig for arbeidsinnvandrere fra Europa å leve sine liv parallelt i to ulike land, på en måte som ikke har vært mulig i samme grad for andre innvandrere. Slike transnasjonale livstilpasninger virker naturlig nok forsterkende på arbeidsinnvandrernes *doble referanseramme*, og arbeidsinnvandrere som har familie i hjemlandet har ofte liten interesse av noen form for sosial integrasjon i Norge. Denne typen tilpasninger viser dessuten at arbeidsmigrasjon ofte først og fremst er en husholdningsstrategi, og ikke en individuell strategi. Arbeidsinnvandreren reiser ut for å tjene penger til husholdet i hjemlandet snarere enn for å finansiere eget forbruk.

Innvandreres uformelle sosiale nettverk og sosial kapital har vist seg ikke bare å være en sentral drivkraft for migrasjon, men også avgjørende for innvandreres tilpasninger i mottakerlandet (Ryan et al 2008). Etter ankomst er de aller fleste avhengige av uformelle nettverk av landsmenn for å få tilgang til informasjon, bolig, arbeidsmuligheter og sosial støtte. En av grunnene til at uformelle nettverk virker så kraftig på migrasjonsstrømmer er at de også fungerer for arbeidsgivere. I mangel av pålitelig informasjon om potensielle kandidater og mulighet til å sjekke referanser, bruker svært mange arbeidsgivere sine allerede ansatte når de skal rekruttere nye utenlandske arbeidstakere. Ved at disse må «gå god for» venner og slektninger sikrer man kontroll og disiplinering av nye arbeidere. Gjennom slik nettverksrekruttering kan nasjonale eller etniske grupper nærmest monopolisere enkelte nisjer i arbeidslivet. Når arbeidslag deles inn etter språk og nasjonalitet og all rekruttering foregår

innad via arbeidsstokken, blir adgangen begrenset for andre grupper. Dette bidrar til å forklare arbeidsinnvandrernes konsentrasjon i visse bransjer og segmenter i arbeidslivet. Avhengigheten av sosiale uformelle nettverk gjør dessuten arbeidsinnvandrere sårbare for utnytting av mellommenn, arbeidsformidlere og bolighaier innad i arbeidsinnvandrer miljøene. Deres muligheter betinges derfor også av hvorvidt de klarer å etablere nettverk utover sin egen etniske gruppe (jmf. «bonding» og «bridging» sosial kapital (Putnam 2000, Lancee 2012)).

Mens disse begrepene gjerne fokuserer på egenskaper ved relativt nyankomne arbeidsinnvandrere, har forskning vist at tilpasningene gjerne endrer seg over tid. Etter hvert svekkes den doble referanserammen og arbeidsinnvandrerne begynner i større grad å se sin egen situasjon i lys av forhold i mottakerlandet. Dermed øker frustrasjonen over forskjellsbehandling og dårlige vilkår. Behovet for ordinær arbeidstid og ordnede boligforhold blir ofte mer presserende. Transnasjonale livstilpasninger viser seg ofte vanskelige å opprettholde og savnet etter et normalt familieliv gjør at mange tvinges til å ta et valg om enten å reise hjem eller hente familien til Norge. For dem som velger det siste skifter behov og referanserammer raskt i takt med økende krav til bolig, forbruk og fritid i Norge. Betydningen av sosiale nettverk endrer seg også i takt med bosettings- og integrasjonsprosessen. Mens nyankomne arbeidsinnvandrere har behov for hjelp og støtte til informasjon, midlertidige bo-ordninger og arbeidsoppdrag, oppstår helt andre materielle og sosiale behov når man bosetter seg med familien. Friberg (2012a) beskriver polske arbeideres tilpasninger i Norge gjennom tre idealtypiske stadier som mange arbeidsinnvandrere går igjennom – fra kortvarige arbeidsopphold, via transnasjonal pendling på ubestemt tid, til familieforening og bosetting – preget av ulike tidsperspektiver, utfordringer og behov.

Mobilitet over tid

Selv om unntakene er mange, er det som nevnt liten tvil om at nye arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa i stor grad har fått innpass i til dels nyetablerte bunnsjikt av det norske arbeidsmarkedet der lønns- og arbeidsbetingelser er vesentlig dårligere enn det som ellers er vanlig i Norge. Hvorvidt dette er et midlertidig fenomen som følge av kort botid og svake språkferdigheter eller et uttrykk for en mer permanent lagdeling etter etniske og nasjonale skillelinjer er derimot mer usikkert. Det har blitt hevdet at usikre og dårlig betalte jobber fungerer som et springbrett for de arbeidsinnvandrerne som velger å bosette seg og at inntektsgapet lukkes over tid. «Sosial jumping» er angivelig mer betegnende for arbeidsinnvandreres kår i Norge enn «sosial dumping» (Fasting 2012). Forskningen på feltet er ikke entydig, men viser et mindre oppmuntrende bilde. Funn fra Polonia-surveyene tydet på en viss kjønnsforskjell på dette området. Mens polske kvinner i Oslo gjerne starter sine karrierer i svært utsatte posisjoner – med høy grad av uformelle ansettelser, usikre vilkår og dårlig lønn, ofte innen renhold, er det mange som tilegner seg språkferdigheter og får innpass i mer stabile jobber innen helse og service, der ansettelsesforholdene i mindre grad skiller seg fra det som er vanlig for andre arbeidstakere (selv om også disse jobbsegmentene er preget av relativt lav lønn og mye deltidsarbeid). De polske mennene i undersøkelsen (som altså utgjør det store flertallet) hadde stort sett begynt sine karrierer i Norge med et noe bedre utgangspunkt enn kvinnene, men opplevde i mindre grad mobilitet inn i det vi kan kalle ordinære ansettelser. Selv etter tre års botid hadde mindre enn en av fire fast jobb i et norsk firma (Friberg og Eldring 2011, Friberg 2012, 2013). Registerbaserte analyser av lønnsdata støtter opp under dette. En kohortstudie av inntektsnivå blant polske menn og kvinner sammenliknet med en referansegruppe bestående av norske arbeidstakere i samme

aldersgruppe viste at inntektsgapet mellom norske og polske menn faktisk øker over tid, mens det mellom norske og polske kvinner reduseres. Analysene ble gjennomført av forskere ved Frisch-senteret og er foreløpig kun referert i en debattartikkel i DN¹⁴. Om dette kun er et resultat av at finanskrisa rammet mannlige arbeidsinnvandrere uforholdsmessig hardt eller en indikasjon på mer langvarig stagnasjon i arbeidsmarkedets randsone er uvisst.

En kvalitativ studie av den etniske arbeidsdelingen innad på en rekke byggeplasser i Oslo har imidlertid pekt på mekanismer som kan tenkes å fungere som barrierer mot mobilitet. Mange byggefirmaer deler arbeidsstokken inn i en fast og en midlertidig komponent, som utfører ulike typer arbeid og med ulike krav til arbeidsform, selvstendighet og planlegging. Intervjuer med arbeidsgivere viser at stereotype oppfatninger om «polsk arbeidskultur» preget av underdanighet og manglende selvstendighet. På bakgrunn av dette anser mange arbeidsgivere polske arbeidsinnvandrere for å være godt egnet for midlertidig manuelt arbeid, fordi de «gjør det de blir fortalt uten å klage», men kvier seg for å tilby dem fast ansettelse, fordi de «ikke kan ta selvstendig initiativ». Intervjuer med polske arbeidsinnvandrere viser på sin side at de aller fleste ønsker seg en «norsk» – det vil si fast – jobb, nettopp fordi det vil gi muligheten for mer selvstendighet og kontroll over eget arbeid. En arbeidshverdag preget av sterk konkurranse om hovedsakelig kortvarige oppdrag bidrar til at mange forsøker å rendyrke imaget som underdanig og hardtarbeidende arbeidskraft, ettersom disse egenskapene er ettertraktet i det midlertidige segmentet. Dermed bekreftes inntrykket av at de er uselvstendige og uegnet for fast ansettelse. Forestillingene om den «polske arbeidskulturen» har således karakter av å være en selvoppfyllende profeti, ved at arbeidsgiveres stereotypiske oppfatninger og arbeidsinnvandreernes strategiske tilpasninger gjensidig forsterker hverandre (Friberg 2012b).

Språkferdigheter – den kanskje viktigste formen for landspesifikk human kapital – antas ofte å være avgjørende for innvandreres suksess i arbeidslivet. Likevel har dette vært viet ganske lite oppmerksomhet i forskningen. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har ikke rett til offentlig språkopplæring. I en rapport for IMDi fant likevel forskere fra NTNU at enkelte kommuner – særlig mindre utkantkommuner – tilbyr gratis plass i den kommunale språkopplæringen (Torshaug et al. 2009). I Polonia-undersøkelsene ble respondentene bedt om å vurdere sine egne språkferdigheter på en skala fra én til fem. De aller fleste svarte at de hadde ingen eller nesten ingen kjennskap til norsk språk. De selvrapporterte ferdighetene ble ikke overraskende bedre med økt botid. Men undersøkelsen viste at språktilegnelse henger sammen med organiseringen i arbeidslivet. De som jobbet i egne polske arbeidslag i segregerte arbeidsmiljøer – en vanlig tilpasning til flerspråklighet i byggebransjen og industrien – hadde signifikant dårligere språkferdigheter kontrollert for botid, noe som tyder på at denne typen organisering av arbeidet hemmer språklæring (Friberg og Eldring 2011).

6. Arbeidsinnvandringens økonomiske konsekvenser

Konsekvenser for bedriftene

En av de første empiriske studiene som ble gjort av EU-utvidelsens konsekvenser var en studie av bedrifters tilpasninger til den nye situasjonen basert på en omfattende survey som gikk ut til ledere i flere av de viktigste brukerbransjene (Dølvik et al. 2006). Surveyen ble

¹⁴ Bratsberg, Dølvik og Raaum, *Inntektsutvikling for arbeidsinnvandrere*. Dagens Næringsliv, 19.7.2012.

deretter gjentatt tre år senere (Andersen et al. 2009).¹⁵ Resultatene viste at en raskt økende andel av bedriftene hadde satset aktivt på å rekruttere østeuropeisk arbeidskraft, og at dette i mange tilfelle var ledsaget av endringer i bedriftenes arbeidskraftstrategier. Spesielt i byggebransjen og deler av industrien kom dette til uttrykk i vridninger i sammensettingen av arbeidsstokkens ansettelses- og tilknytningsformer, i form av økt bruk av innleid arbeidskraft, utstasjonerte arbeidere via utenlandske underleverandører og selvstendige kontraktører. I den siste surveyen hadde noe flere også begynt å ansette enkeltarbeidsinnvandrere innad i bedriften, ofte parallelt med fortsatt gruppevis rekruttering av løsere tilknyttet utenlandsk arbeidskraft via ulike typer underleverandører. Studiene tydet på at arbeidsinnvandringen hadde vært svært gunstig for bedriftene; i tillegg til å løse problemer med knapphet på arbeidskraft viste en betydelig andel til reduserte kostnader og økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid som en direkte konsekvens av arbeidsinnvandringen, samtidig som de fleste vurderte arbeidsinnvandrerne som kompetente og svært arbeidsvillige. I den siste surveyen kom det også fram at arbeidsinnvandrerne hadde fungert som en buffer i kjølvannet av finanskrisa – ved å kutte bruken av innleid arbeidskraft og utenlandske underleverandører kunne bedriftene skjerme sine egne ansatte. Samtidig viste undersøkelsene at mange ledere opplevde store utfordringer knyttet til språk, og at dette hadde medført problemer knyttet til sikkerhet og HMS. Mange bedrifter opplevde dessuten vanskeligere konkurranseforhold som følge av at deres konkurrenter benyttet seg av billig utenlandsk arbeidskraft.

En case-studie av bedrifter innen skipsverft, hotell, fiskeindustri og kjøttindustri indikerte at virksomhetenes måte å dra vekslers på det økte tilbudet av utenlandsk arbeidskraft på varierte betydelig mellom bransjer og var betinget av bransjenes produksjonsmåte og tidligere innarbeidete strategier for å tilpasse arbeidsstokken til sesong- og produksjonssvingninger (Ødegård og Andersen 2012). Mens verftene i hovedsak hyret utenlandsk arbeidskraft fra utleiebedrifter og underentreprenører – som stod for over halvparten av den samlede arbeidsstokken i de undersøkte verftene – benyttet virksomhetene i de øvrige bransjene i stor grad kombinasjoner av midlertidige ansettelser, ulike typer eksternt tilknyttet arbeidskraft, samt et fåtall fast ansatte. Et fellestrekk i de fire bransjene var imidlertid at virksomhetene i langt større grad enn tidligere baserte sine bemanningsstrategier på å rekruttere utenlandsk arbeidskraft gjennom nettverk og ulike typer eksterne mellomledd. Dette hadde i utgangspunktet sammenheng med vansker med å rekruttere lokal norsk arbeidskraft, men siden rekrutteringen gjennom slike kanaler i stor grad var selvforsterkende innebar dette etter hvert at virksomhetene i mindre grad enn tidligere forsøkte å rekruttere innenlandsk arbeidskraft. Samtidig som slike vridninger indirekte bidrar til en fortrenningseffekt på rekrutteringssiden, betød dette at virksomhetene i økende grad oppfattet at de var avhengige av å rekruttere utenlandsk arbeidskraft.

Konsekvenser for lønn og sysselsetting blant norske arbeidstakere

At arbeidsgivere profitterer på arbeidsinnvandring er ikke overraskende. For arbeidstakere er bildet mer delt. Siden arbeidsinnvandring gir økt tilbud av visse typer arbeidskraft kan det påvirke lønnsdannelse og sysselsetting. I en rekke offentlige dokumenter, som Nasjonalbudsjettet, og analyser fra Norges Bank og Statistisk sentralbyrå, er det lagt til grunn at arbeidsinnvandringen, alt annet likt, har bidratt til å dempe den sterke lønnsveksten i Norge de senere år og dermed har bidratt til økt innenlandsk sysselsettingsvekst (SSB 2013.s.30). Økonomisk teori tilsier at arbeidsinnvandring vil føre til redusert lønnsvekst for de

¹⁵ Studien omfattet bygg- og anlegg, industri, hotell- og restaurant og (i 2006) rengjøring.

arbeidstakerne som har liknende kompetanse og befinner seg i et direkte konkurranseforhold til arbeidsinnvandrerne, eller arbeidskraft som er *substituerbar* med arbeidsinnvandrere. For dem som har en kompetanse og posisjon som gjør at de står i et komplementært forhold til arbeidsinnvandrerne, har innvandringen en motsatt effekt da den relative etterspørselen etter deres arbeidskraft vil kunne øke (Røed og Schøne 2007). For arbeidstakere som verken er substituerbar eller komplementær vil arbeidsinnvandring ikke ha noen særlig effekt på lønn, men de vil kunne oppleve økt tilbud og reduserte priser på varer og tjenester som de etterspør. Enkelt illustrert: i en økonomi bestående av kokker, servitører og kunder vil import av utenlandske servitører føre til lavere pris på servitørers arbeidskraft. Dette gjør det billigere å drive slik at flere restauranter kan etableres, og dette vil igjen øke etterspørselen og dermed prisen på kokkenes arbeidskraft. Gjestene vil få flere restauranter å velge mellom og lavere priser.

Arbeidsinnvandringens effekt på innenlandsk lønn og sysselsetting avhenger dermed av hvordan arbeidsmigrantene skiller seg fra den øvrige befolkningen i sitt kompetanse-, yrkes- og forbruksmønster. Dersom arbeidsinnvandrernes kompetanse- yrkes- og forbruksmønstre ikke skiller seg fra den øvrige befolkningen – det kommer både kokker, servitører og gjester i samme monn – så vil arbeidsinnvandringen ikke ha andre effekter på lønn og sysselsetting enn de som følger av at økonomien vokser fortere. Men så lenge arbeidsinnvandrere hovedsakelig rekrutteres til bestemte deler av arbeidsmarkedet for å fylle stillinger med en bestemt kompetanseprofil, så vil deres nærvær gi opphav til vridninger i markedet. Effekten vil imidlertid være ulik for ulike grupper som står i ulik relasjon til nykommerne. Nære substitutter (arbeidskraft som enkelt kan byttes ut) vil kunne oppleve negativt lønnspress; komplementær arbeidskraft vil kunne oppleve positive lønns- og sysselsettingseffekter, mens arbeidstakere som verken er substituerbare eller i et komplementært forhold til nykommerne først og fremst vil oppleve reduserte priser på visse varer og tjenester.

Flere internasjonale studier har ikke funnet nevneverdige lønnseffekter av arbeidsinnvandring i kjølvannet av EU-utvidelsene (se f.eks. Kahanec og Zimmermann, 2010). Dette kan skyldes et for høyt aggregeringsnivå. Eller sagt på en annen måte: dersom man ikke skiller mellom kokker og servitører kan den positive effekten på kokkenes lønninger og den negative effekten for servitørenes lønninger utlikne hverandre. I tillegg vil konjunktoreffekter ha en tendens til å «skjule» effekter av arbeidsinnvandring. Forhold som i realiteten er en årsak til arbeidsinnvandring (f.eks. lønnsvekst og knapphet på arbeidskraft i bestemte deler av arbeidsmarkedet) kan maskere effekten som arbeidsinnvandring har på lønnsdannelsen. Den metodiske utfordringen ligger dermed i å skille mellom kompetansegrupper som står i et komplementært forhold til arbeidsinnvandrerne og kompetansegrupper som er nære substitutter; finne variasjon i innstrømmingen av arbeidsinnvandrere som er uavhengig av etterspørselen etter arbeidskraft; og kontrollere for selektiv mobilitet blant arbeidskraften som allerede befinner seg i de aktuelle yrkene (det vil si at det ikke er tilfeldig hvem som velger seg bort når innvandrerne kommer inn).

Forskere ved Frisch-senteret har i flere ulike studier forsøkt å overkomme disse metodiske utfordringene ved pålitelig identifikasjon av arbeidsinnvandringens effekter. I en studie basert på registerdata for perioden 1998-2005 sammenlikner de ulike yrkesgrupper innen byggenæringen der ulike sertifiseringsregler skaper variasjoner i innstrømming av arbeidsinnvandrere som kan antas å være uavhengig av etterspørsel. Studien viser en klar negativ effekt på lønnsutviklingen av innvandring, ved at yrkeskategoriene med høy arbeidsinnvandring opplevde svakere lønnsvekst. Studien fant også en viss fortrenningseffekt for innenlandske arbeidstakere med lav inntekt (Bratsberg og Raam

2012a). I en landsomfattende studie av hele arbeidsmarkedet der befolkningen deles inn i 32 ulike utdannings- og kompetansegrupper finner de liknende effekter (Bratsberg, Raaum, Røed og Schøne 2012). Her skiller de også mellom effekter for innenlandsk arbeidskraft med og uten innvandrerbakgrunn, samt effekter av innvandring fra ulike verdensregioner. Studien viser at innvandring fra nordiske land har sterk negativ effekt på norske arbeidstakere med liknende kompetanse, noe som tyder på at disse er nære substitutter. Innvandring fra fattigere land (som Øst-Europa) har derimot liten effekt på norskfødte arbeidstakere, men desto sterkere effekt på arbeidstakere som selv har innvandret. En studie som ser spesielt på arbeidsinnvandring fra Sverige finner at dette både har en fortrenningseffekt og lønnseffekt for norske ungdommer, og da særlig for de yngste aldersgruppene (Sundt 2012, Bratsberg og Raaum 2012b).

Samlet sett indikerer disse studiene at de siste års arbeidsinnvandring har hatt både lønnseffekter og fortrenningseffekter for innenlandske arbeidstakere, men at disse effektene er svært ulike for ulike grupper, og dessuten at effekten av innvandring fra ulike land påvirker det innenlandske arbeidsmarkedet på ulike måter. De senere års arbeidsinnvandring fra Sverige har hatt størst innvirkning på norskfødte arbeidstakeres lønn og sysselsetting, og da særlig ungdom. Arbeidsinnvandringen fra Øst- og Sentral-Europa har først og fremst påvirket lønnsnivået for arbeidstakere med lite eller ingen utdanning, og effekten har særlig vært negativ for innvandrere som allerede befinner seg i Norge. Dette tolkes som at svensk ungdom konkurrerer direkte med norsk ungdom, mens østeuropeiske arbeidsinnvandrere hovedsakelig konkurrerer med andre innvandrere og arbeidstakere med lite utdanning. Flertallet av norske arbeidstakere har hovedsakelig blitt direkte berørt av arbeidsinnvandring i form av lavere priser og renter, samt indirekte via høyere vekst og etterspørsel etter arbeidskraft i økonomien.

Effekter for utdanning og kompetanseutvikling

De siste års storstilte rekruttering av utenlandsk arbeidskraft hovedsakelig for å utføre manuelt arbeid, har av enkelte blitt satt i sammenheng med norsk utdanningspolitikk (Brox 2012, Friberg 2013). Det kan framstå som et paradoks at satsning på mer utdanning for en større andel av befolkningen regnes som det viktigste virkemiddelet for å unngå sosial eksklusjon og velferdsavhengighet i den norske befolkningen (se St. meld. 44 (2008-2009)), samtidig som næringslivet hvert år importerer titusener av utenlandske arbeidstakere for å dekke behovet for lavt kvalifisert arbeidskraft. Teoretisk er det grunn til å anta Norge – som en oljerik, generøs velferdsstat med et sterkt subsidiert utdanningssystem – er spesielt utsatt for utdanningsinflasjon og sosial nedvurdering av praktiske fag, som kan føre til økende velferdsavhengighet i arbeiderklassen. En slik skjev-investering i utdanning og kompetanse – det vil si at det ikke utdannes nok manuelle fagarbeidere og at manuelt arbeid lønnes så lavt og/eller tillegges så lav status at det ikke framstår som attraktivt for «innlendinger» – kan forstås som en underliggende årsak til etterspørselsdrevet arbeidsmigrasjon. Bl.a. gjennom virkningene på relative lønninger vil dette i sin tur kunne resultere i at den initiale vridningen i den innenlandske kompetanseprofilen forsterkes ytterligere, slik at næringslivet – som følge av innenlandske responser på arbeidsinnvandringen – blir stadig mer avhengig av å rekruttere utenlandsk arbeidskraft.¹⁶

¹⁶ Et ekstremtilfelle av en slik dynamikk er det som ofte omtales som «kuwaitisering» av økonomien, med referanse til Kuwait hvor praktisk talt alt manuelt arbeid utføres av importerte gjestearbeidere, mens den innenlandske befolkningen livnærer seg av den oljefinansierte offentlige sektoren.

Årsakssammenhengen mellom innenlandsk kompetanseinvestering og arbeidsinnvandring går altså begge veier. I en studie av sammenhengen mellom arbeidsmigrasjon og rekruttering til ulike yrkesgrupper innen byggfagene, viser ISF-forskerne Marianne Røed og Pål Schøne at arbeidsmigrasjon til byggenæringen har hatt en negativ effekt på innenlandsk rekruttering til samme fag. Effekten på innenlandsk rekruttering kan skje enten ved at arbeidsgivere i mindre grad satser på å tilby læreplasser når tilbudet av utenlandsk arbeidskraft øker, eller ved at elever velger seg bort fra fagområder som assosieres med høy innvandring. Resultatene tyder på at det er sistnevnte mekanisme som i størst grad kan forklare redusert rekruttering (Røed og Schøne 2012). Sammenhengen mellom investering i bestemte typer kompetanse og arbeidsmigrasjon utgjør dermed mest sannsynlig en selvforsterkende spiral: når arbeidsmigrasjon til visse yrker gjør at innenlandsk ungdom velger bort de samme yrkene forsterkes behovet for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Behovet for utenlandsk arbeidskraft blir på den måten strukturell og selvforsterkende.

Makro-økonomiske konsekvenser

En av de mest umiddelbare konsekvensene av EU-utvidelsene og økt arbeidsmobilitet var at norsk næringsliv og norske bedrifter fikk tilgang til et nytt stort reservoar av arbeidskraft. Dette tilbudssidesjokket i arbeidsmarkedet inntraff samtidig med at norsk økonomi gikk inn i en høykonjunktur med tegn til knapphet på innenlandsk arbeidskraft i flere bransjer. Ved å løse opp flaskehalsen i arbeidsmarkedet og dempe lønns- og kostnadsveksten, gav arbeidsinnvandringen rom for større vekst og en mer ekspansiv økonomisk politikk enn det som ellers hadde vært mulig. Arbeidsinnvandringen bidro dermed ikke bare til å forsterke og forlenge den økonomiske vekstperioden, men medvirket til rekordsterk vekst i innenlandsk sysselsetting, økende skatteinntekter og lavere priser for forbrukerne på mange områder. Europautredningen (NOU 2012:2) pekte således på at den nye arbeidsinnvandringen er en av de største økonomiske gevinstene Norge har høstet av EØS-avtalen, samtidig som den også har skapt nye utfordringer knyttet til endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og velferdsstatens langsiktige bærekraft (se nedenfor).

Analyser presentert i Økonomisk Utsyn for 2012 (SSB 2013) understøtter bildet av positive økonomiske effekter, men peker også på at det økte tilbudet av relativt billig arbeidskraft kan bidra til strukturelle endringer i norsk økonomis virkemåte. Foreløpig foreligger det ingen brede, empiriske studier av slike problemstillinger, men i det offentlige ordskiftet har en rekke økonomer vist til at en befolkningsvekst i den størrelsesorden Norge har hatt de siste årene – nesten 50 000 per år i 2011-2012 – vil kreve store ekstra investeringer i boliger, samferdsel, undervisning og andre offentlige tjenester i årene framover. I en situasjon med utsikter til fortsatt lave renter som følge av eurokrisen, økte offentlig investeringsbehov og rekordhøye investeringer i offshoresektoren, er det en viss risiko for at multiplikatorvirkningene av slike vekstimpulser kan bidra til overoppheting og bobletendenser i norsk økonomi og øke risikoen for en hard landing når kurvene vender nedover (DN 18.12.2012).¹⁷ Siden arbeidsinnvandrerne gjerne er blant dem som ble sist ansatt – og mange har løse tilknytningsformer til arbeidsgiver – kan det gi grunnlag for scenarier hvor de siste års kraftige sysselsettingsvekst blant arbeidsinnvandrerne avløses av en like kraftig ledighetsvekst for disse gruppene, med økte byrder for velferdssystemet som

¹⁷ Se bl.a. intervju med Steinar Holden og andre økonomer i DNs rentepanel 18.12.2012, «Redd høy innvandring kan ende i bråstopp», <http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article2529197.ece>

konsekvens (op cit).¹⁸ Også fra NHO er det advart mot det økende omfanget av arbeidsinnvandringen de siste årene og reist spørsmål ved om den er bærekraftig på sikt (NRK 4.3.2013). Regjeringens Perspektivmelding fra 2013¹⁹ peker på at arbeidsinnvandring kan ha en negativ effekt på produktiviteten i arbeidslivet: «De to siste tiårene har veksten i realkapital per timeverk i Fastlands-Norge vært lavere enn gjennomsnittet fra 1970 til 2011. Økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land kan ha bidratt til denne utviklingen ved å gjøre arbeidskraft rimeligere sammenliknet med kapital. Det har gitt rom for vekst i næringer med relativt lav produktivitet og dermed lav lønnsevne. (...) høy nettoinnvandring kan bidra til å dempe den underliggende produktivetsveksten i Norge også i årene framover» (s. 55-56). Mer inngående analyser presentert i Økonomisk Utsyn for 2012 (SSB 2013) viser at bidraget til produktivetsveksten fra økt kapitalintensitet har vært særskilt lavt i perioden 2005-2012 og at veksten i både arbeidsproduktivitet og total faktorproduktivitet var markant lavere i perioden 2004-2011 (da arbeidsinnvandringen skjøt i været) enn i perioden 1992-2003 (SSB 2013, Tabell 3.8, s.49). Bygg og anleggsbransjen, som er en av de største brukerne av utenlandsk arbeidskraft, skiller seg særskilt ut med en faktisk nedgang i arbeidsproduktiviteten i perioden 2004-2011 (op cit. Figur 3.8, s. 50).

Slike observasjoner indikerer at de langsiktige samfunnsøkonomiske virkningene av den økte arbeidsinnvandringen de senere år kan vise seg å være langt mer sammensatte enn de umiddelbare kortsiktige effektene. De mikro-økonomiske gevinstene for enkeltbedrifter og enkelt næringer under en høykonjunktur kan også ha uforutsette samfunnsøkonomiske virkninger som først vil kunne avdekkes når man ser utviklingen samlet over et helt konjunkturførløp. Mye taler videre for at både bedriftenes mikroøkonomiske tilpasninger og de langsiktige samfunnsøkonomiske konsekvensene er betinget av hva slags lønns- og arbeidsvilkår arbeidsinnvandrerne har rett til. I et fritt arbeidsmarked er regulering av lønns- og arbeidsvilkår den eneste måten myndighetene kan påvirke omfanget og sammensetningen av etterspørselen etter ulike typer utenlandsk arbeidskraft. Tilgang på billig, fleksibel arbeidskraft vil alltid fortone seg fristende for enkeltarbeidsgivere på kort sikt, men hvis slike endringer i arbeidstilbudet svekker incentivene til investering i realkapital og kompetanse, eller skaper innlåsningsmekanismer som bremser omstillingene fra lav-til høyproduktive virksomheter og bransjer, er det en risiko for at regningen ender opp hos fellesskapet. Regulering av lønns- og arbeidsvilkår påvirker videre konkurranseforholdene mellom innenlandske og utenlandske jobbsøkere, og kan – gjennom effektene på lønnsnivået – påvirke incentivene til å søke arbeid for grupper som i dag står utenfor arbeidsmarkedet og er avhengig av offentlige stønader. For å analysere de samlede samfunnsøkonomiske virkningene må man følgelig også ta hensyn til virkningene for tilbudet av innenlandsk arbeidskraft og etterspørselen etter velferdsytelser (NOU 2011:7), konsekvensene for systemet for koordinering av lønnsdannelsen (Nymoen 2013; Bjørnstad 2013), samt sannsynlige endringer i effektene av penge- og finanspolitiske virkemidler som følge av økte «importlekkasjer» i arbeids- og forbruksmarkedene. Sammenliknet med globaliseringen av handel og kapitalbevegelser, er det mye som tilsier at de senere års omfattende arbeidsinnvandring har langt mer direkte og konkrete konsekvenser for virkemåten i norsk økonomi og dens institusjonelle rammevilkår. Dette indikerer at det vil være behov for økt investering i forskning og kunnskapsutvikling om de dynamiske mikro- og makro-økonomiske virkningene

¹⁸ En slik effekt så man f.eks. i Spania, etter at den kreditt-drevne spanske boligboblen sprakk i 2007. Også i Norge økte ledigheten blant arbeidsinnvandrere kraftig under finanskrisen, bl.a. fordi kontrakter med leiefirma og underentreprenører med utenlandsk arbeidskraft var de første til å bli kuttet når markedet skrumpet (Andersen m.fl. 2010).

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/pages/38223329/PDFS/STM201220130012000DDDPDFS.pdf>

av den frie arbeidsinnvandringen fra EU/EØS-området og hvordan disse økonomiske virkningene er betinget av hvilke politiske, rettslige og institusjonelle tilpasninger og responser som utvikles.

Arbeidsinnvandring og velferdsstaten

Innvandring kan tenkes å påvirke både velferdsstatens økonomiske bærekraft (inntekter og utgifter) og dens politiske bærekraft (befolkningens oppslutning). Det regjeringsoppnevnte Velferds- og Migrasjonsutvalget finner at lite så langt tyder på at innvandring generelt har hatt noen negativ effekt på den politiske oppslutningen om velferdsstaten (NOU 2011: 7), og lite oppmerksomhet har vært viet arbeidsinnvandringens spesifikke effekt på velferdsstatens legitimitetsgrunnlag. Vi vil derfor konsentrere oss om hvordan arbeidsinnvandring kan påvirke velferdsstatens inntekter i form av skatteinngang og utgifter i form av trygde- og velferdsytelser. På kort sikt er det liten tvil om at arbeidsinnvandringen har hatt en positiv økonomisk virkning for den norske velferdsstaten. Det økte arbeidstilbudet har muliggjort økt produksjon i en periode med sterk vekst, gitt økte skatteinntekter og dempet inflasjonspresset i økonomien. Arbeidsinnvandrerne kommer som ferdig utlært arbeidskraft, har gjennomgående høy sysselsetting – noe som ikke er overraskende gitt at arbeid er hovedkriterium for opphold – og har så langt hatt et relativt lavt forbruk av velferdsgoder. Ved siden av grundige analyser i Velferds- og Migrasjonsutvalgets rapport, er dette drøftet i Europautredningen (NOU 2012:2) og utdypet i en framtidssanalyse fra SSB av sammenhengen mellom migrasjon og offentlige finanser (Holmøy og Strøm 2012). På lengre sikt er effektene langt mer usikre, og kommer blant annet an på om arbeidsinnvandrerne opprettholder et høyt sysselsetningsnivå, eller om de etter en periode blir avhengige av velferdsordninger for å overleve i Norge. Studier av arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet har vist at selv om de også oppviste høy sysselsetting de første årene etter ankomst, så gikk sysselsettingen kraftig ned etter om lag ti års botid, for deretter å bli overrepresentert blant mottakere av ulike trygdeytelser. Bratsberg, Raaum og Røed (2010) finner at deres tidlige avgang fra arbeidsmarkedet skyldes en kombinasjon av deres utsatte posisjon på arbeidsmarkedet i en periode med store omstruktureringer og utflagging av industriarbeidsplasser, overrepresentasjon i jobber preget av tungt fysisk arbeid og andre belastninger, samt velferdsordninger for familier med mange barn som gjør det lite attraktivt å stå i arbeid (gjelder særlig barnetillegg for uføretrygdede).

Ettersom det har blitt klart at en betydelig andel av de nye arbeidsinnvandrerne bosetter seg mer permanent med sine familier i Norge, har mange spurt seg om det samme kan tenkes å skje med dem. Så langt er det imidlertid lite som tyder på at de siste års arbeidsinnvandrere har blitt varig skjøvet ut av arbeidsmarkedet. Det er for eksempel svært få som mottar permanente trygdeytelser. Det er også vesentlige forskjeller mellom dagens arbeidsinnvandrere og de som kom på 1970-tallet både når det gjelder bakgrunn, nettverk og arbeidssituasjon. Mens arbeidsinnvandrerne den gang ofte fikk arbeid i tungindustri som senere ble lagt ned, jobber dagens arbeidsinnvandrere hovedsakelig i bygg og anlegg, service, landbruk, fiskeforedling og andre næringer som neppe vil kunne bli flyttet til lavkostland med det første. Og generøse velferdsordninger som særlig kan bidra til å holde familier med mange barn utenfor arbeidslivet vil ikke ha noen spesiell effekt på østeuropeiske arbeidsinnvandrere ettersom landene de kommer fra – i motsetning til i forrige runde med arbeidsinnvandring – har lavere fødselstall enn Norge. Men samtidig er også de overrepresentert i jobber med lav lønn, lav status, fysiske belastninger og dårlig arbeidsmiljø – jobber som vi vet er forbundet med tidlig avgang fra arbeidslivet og velferdsavhengighet.

Hvorvidt dagens nye arbeidsinnvandrere vil kunne komme til å få relativt korte arbeidskarrierer er derfor fortsatt et åpent spørsmål. Den langsiktige effekten på velferdsstatlig bærekraft avhenger imidlertid ikke bare av sysselsetting, returtilbøyelighet og forbruk av velferdsgoder blant arbeidsinnvandrerne selv, men også av hvordan arbeidsinnvandringen påvirker sysselsetting og bruk av velferdsgoder blant innenlandske arbeidstakere. Vi har allerede sett at arbeidsinnvandring kan skape lønnspress og fortrenningseffekter i utsatte deler av arbeidsmarkedet og at dette særlig rammer lavt utdannede og tidligere innvandrere. Det kan tenkes at en slik utvikling kan bidra til å svekke både incentiver og muligheter til å stå i arbeid blant disse gruppene, men så langt finnes det ingen forskning som understøtter en slik sammenheng. Velferds- og Migrasjonsutvalget (NOU 2011:7) pekte på at for å forebygge en slik utvikling og sikre at det skal «lønne seg å gå fra trygd til arbeid» vil det i prinsippet trenge mer effektive tiltak for å hindre økt lønnsbredning i bunnen av arbeidsmarkedet og større satsing på aktivering og kompetanseutvikling, eller alternativt, en tilpasning av stønadsnivåene til de faktiske lønnsnivåene som utvikler seg i det åpne arbeidsmarkedet.

Selv om det er for tidlig å si noe om varig utstøting fra arbeidslivet er det mye som tyder på at mange av dagens arbeidsinnvandrere er svært utsatt for ustabil sysselsetting og inntekt, og periodevis avhengighet av offentlige ytelser. Registerdata viser at østeuropeiske arbeidsinnvandrere i hele perioden etter finanskrisa slo inn høsten 2008 har vært kraftig overrepresentert på arbeidsledighetsstatistikken, med en løpende ledighetsprosent på jevnt over ti prosent over flere år – mer enn tre ganger så høyt som for nordmenn. Innenfor bygg og anlegg har ledigheten blant polske og baltiske arbeidere i perioder vært på over 18 prosent. Andelen som har vært ledige en eller flere ganger i løpet av året er langt høyere. I samme periode har rekrutteringen og tilstrømmingen av nye arbeidsinnvandrere fortsatt med nesten uforminsket styrke. I den forbindelse har blant annet forskere fra Frisch-senteret advart mot en «bruk-og-kast mentalitet» blant norske arbeidsgivere når det gjelder polske arbeidere.²⁰ Surveydata har dessuten vist at de reelle ledighetstallene har vært enda høyere ettersom mange av dem som mister jobbene sine ikke registrerer seg som arbeidsledige fordi de ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger. Særlig de som er rekruttert til såkalt atypiske stillinger har vært utsatt for å bli ledige (Friberg 2012c). Det samme mønsteret antydes i registertallene. Blant bosatte arbeidsinnvandrere fra nye EU-medlemsland med to års botid hadde mer enn 20 prosent mottatt dagpenger i løpet av 2009. Andelen var noe høyere blant de som jobbet innen bygg og anlegg, men høyest var andelen blant de som var ansatte i bemanningsbyråer – av disse hadde mer enn 40 prosent mottatt dagpenger i løpet av året (Friberg og Djuve 2013, kommer). Mye tyder altså på at økt fleksibilitet for bedriftene gjennom bruk av midlertidige og usikre ansettelsesformer innebærer en – i hvert fall periodevis – overføring av risiko og kostnader på velferdsstaten.

Eldrebølgen, det vil si at det i årene framover vil bli relativt færre arbeidstakere og skattebetalere i forhold til eldre pleietrengende og pensjonister, trekkes tidvis fram som et argument for at arbeidsinnvandring er nødvendig for å dekke framtidige behov for arbeidskraft. Demografer har imidlertid påpekt at økt innvandring er et dårlig egnet virkemiddel til å rette opp grunnleggende befolkningsmessige skjevheter (Brunborg og Tønnesen 2012). Også innvandrere blir eldre, og vil derfor i liten grad endre aldersstrukturen på lang sikt. Men så langt har kanskje så mye som halvparten av den nye arbeidsinnvandringen vist seg å være midlertidig, noe som uten tvil representerer en nettogevinst for velferdsstatlig bærekraft.

²⁰ http://www.dn.no/paper/w8_nyheter/article2581374.ece

Spørsmålet om hvorvidt innvandring generelt, og arbeidsinnvandring spesielt, «lønner seg» blir jevnlig reist i norsk media. På den ene siden hevdes en bekymring over hvorvidt innvandrere er eller kan tenkes å bli overrepresentert som mottakere av trygdeytelser, samt potensialet for at de vil eksportere opparbeidede trygdeytelser til sine hjemland. Dette var blant annet sentrale problemstillinger i rapporten fra det regjeringsoppnevnte Velferds- og Migrasjonsutvalget (NOU2011: 7). SSB har også utarbeidet en omfattende rapport som i korte trekk viste at arbeidsinnvandrere som blir i landet over livsløpet, i likhet med innfødte, ikke «lønner» seg for statsfinansene (hovedsakelig fordi de offentlige budsjettene i Norge gjøres opp med et underskudd som dekkes av oljepenger) (Holmøy og Strøm 2012). På den andre siden trekkes det frem at (arbeids)innvandrere kommer som ferdig utlært arbeidskraft og at mange drar hjem før de har opparbeidet seg fulle pensjonsrettigheter. «Svaret» på spørsmålet synes så langt å komme an på hvilke forutsetninger man legger til grunn for regnestykket – foreløpig vet vi tross alt svært lite om fremtidig yrkesdeltaking, velferdsforbruk, pensjonsadferd eller returnmigrasjon blant dagens arbeidsinnvandrere, samtidig som alle disse faktorene vil avhenge av hvilke vilkår og rettigheter arbeidsinnvandrerne tilbys i Norge. Det er imidlertid grunn til å anføre noen etiske refleksjoner rundt denne diskusjonen. I dagens Europa synes det urimelig i Norge å hevde som et udelt «gode» at fattige og kriserammete land i Øst—og Sør-Europa skal bære utgiftene ved arbeidstakernes skolegang, utdanning, sykdom og alderdom, mens Norge skal nyte godt av deres arbeidsinnsats og skatteinnbetaling. At den norske velferdsstaten må påregne kostnader i forbindelse med at arbeidsinnvandrere opparbeider seg velferdsstatlige rettigheter på linje med andre arbeidstakere synes tvert imot rett og rimelig, på samme måte som nordmenn opparbeider tilsvarende rettigheter ved arbeid i andre EØS-land, i tråd med EU/EØS-regelverket for det felles arbeidsmarkedet. Det forhindrer imidlertid ikke at en eventuell risiko for ekskludering og velferdsavhengighet som følge av svak integrering i arbeidsmarkedet kan og bør oppfattes som et sosialt og arbeidslivspolitisk problem.

7. Institusjonelle responser og tilpasninger

Nye føringer for arbeidslivs- og velferdspolitikken

I lys av den foreliggende kunnskapen om konsekvensene av arbeidsinnvandringen er det på denne bakgrunn på sin plass å peke på at virkningene for den enkelte migrant, for innenlandske arbeidstakere, og for norsk økonomi, velferd og arbeidslivsorganisering er betinget av hvilke vilkår Norge som mottakerland tilbyr arbeidsmigrantene. På samme måte som omfanget og sammensettingen av arbeidsinnvandringen vil påvirkes av hvilke lønns- og arbeidsvilkår migrantene tilbys og har krav på, vil deres yrkesdeltakelse, returtilbøyelighet og risiko for velferdsavhengighet avhenge av de samme vilkårene og samspillet med hvilke velferdsrettigheter de opparbeider. I et fritt arbeids- og tjenestearbeidsmarked betyr det at de målene som ble forsøkt oppnådd gjennom tidligere tiders ytre regulering av adgangsvilkårene til arbeidsmarkedet – slik tilfellet fortsatt er for arbeidssøkere fra 3.land – i økende grad vil måtte søkes oppnådd gjennom interne arbeidslivs- og velferdsreguleringer. Observerte virkninger når gjelder velferdsavhengighet, produktivitetsvekst, omstillingstakt eller yrkesdeltakelse er ikke deterministiske, gitte utfall av økt arbeidsinnvandring, men er betinget av hvilke vilkår det norske samfunnet gjennom politiske tiltak har valgt og vil velge å legge til grunn for arbeidsmigrasjonen – innenfor de rammene som følger av EU/EØS-reglene. Den

kanskje viktigste konsekvensen av de senere års økte muligheter til arbeidsinnvandring er dermed at det innenlandske velferds- og arbeidslivspolitiske handlingsrommet er endret, og at dette stiller politikerne og de kollektive aktørene i arbeidslivet overfor andre og nye krav dersom de ønsker å ivareta de samme mål og hensyn som før. Med et åpent arbeids- og tjenestemarked hvor EU/EØS-rettens prinsipper for likebehandling og antidiskriminering legger føringer for hvilke tiltak aktørene kan iverksette, betyr det at evnen til utvikling av helhetlige strategier som ivaretar så vel interne som eksterne samfunnspolitiske mål og hensyn blir mer avgjørende. Ikke minst betyr det at det som tidligere ble betraktet som innenrikspolitisk strid om velferdspolitik eller arbeidslivsregulering i langt høyere grad må sees i sammenheng, slik at vilkårene for lønnsdannelse og velferdsytelser ikke bare må avstemmes mot hverandre for å sikre at «arbeid lønner seg», men at utformingen av tiltak på disse feltene må sees i lys av hvilke effekter de vil ha på tilbudet av og etterspørselen etter ulike typer utenlandsk arbeidskraft. Samtidig som dette reiser nye utfordringer til politikerne og de kollektive aktørene i arbeidslivet – som de bare delvis synes å ha tatt inn over seg i sin fulle bredde og kompleksitet – stiller dette nye krav til kunnskapsutvikling og forskning om dynamikken som utvikler seg i skjæringsfeltet mellom politisk økonomi, EU/EØS-rett, arbeidslivsorganisering og velferdspolitik. Dette er tematikk som i hittil kun har vært berørt innenfor separate og disiplinært adskilte studier, som i fremtiden kaller på mer integrerte, syntetiserende analyser som etter alt å dømme vil forutsette komparativ empiri.

Aktivering av allmenngjøringsinstituttet

Som nevnt i kapittel 3, har Norge og de nordiske land – i motsetning til de fleste andre europeiske land – ingen lovfestet minstelønnsordning og det har vært et hevdvunnet prinsipp at lønnsdannelsen er partene i arbeidslivet sitt ansvar.²¹ Åpningen av arbeidsmarkedet for arbeidssøkere og tjenesteytere fra land med langt lavere lønns- og velferdsnivå i 2004, innebar dermed at spillerrommet for lavlønnskurransse i arbeids- og produktmarkedene ble radikalt utvidet. I forbindelse med innføringen av fri bevegelse gjennom EØS-avtalen hadde Norge i 1993 – etter press fra LO og motstand fra NHO – vedtatt en lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Lovens formål var å sikre likeverdige vilkår for utenlandsk arbeidskraft og motvirke konkurransevridning som følge av lønnsdumping. Siden både partene og politikerne var skeptiske til denne typen lovregulering av lønn, var loven primært ment som en «sikkerhetsventil» (Evju 2010). Og ettersom det ikke skjedde nevneverdige endringer i arbeidsmigrasjonsmønstret de første ti årene med EØS-avtalen, ble loven første gang tatt i bruk i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004 da Fellesforbundet og LO i 2003 stilte krav om allmenngjøring av en del tariffbestemmelser ved syv landanlegg i petroleumssektoren. Ettersom overgangsordningen fra 2004 krevde norsk tarifflønn for individuelle arbeidsinnvandrere, tok som nevnt en betydelig del av arbeidsvandringene de første årene form av tjenestemobilitet/utstasjonering hvor ingen slike minsteregler gjaldt. Som følge av tallrike rapporter om lønnsdumping, utløste dette krav om allmenngjøring i flere bransjer med høy arbeidsinnvandring.²² I de fleste tilfellene etterkom Tariffnemnda kravene, men i flere av tilfellene tok arbeidsgiversiden i nemnda dissens.

²¹ For en oversikt over og analyse av europeiske regimer for minstelønn og allmenngjøring av tariffavtaler, se Stokke red. (2010) og Alsos & Eldring (2012).

²² I bygg i Oslofjordområdet i 2005, i Hordaland i 2006 og på landsbasis i 2007; i elektrofagene i Oslo og Akershus i 2005, i landbruk og gartneri 2010, i skipsbygging og verftsindustrien i 2008, og i rengjøring i 2011. Forskriftene for landanlegg i petroleumssektoren og for elektrofagene i Oslo og Akershus ble opphevet i 2010.

Utvidelsen av det åpne arbeidsmarkedet utløste dermed ny strid om det norske allmenn-gjøringsinstituttet og om prinsippene for behandling av arbeidsinnvandrere i norsk arbeidsliv. De fleste var mot "sosial dumping", men hvor skulle grensen trekkes? Var krav om likebehandling til arbeidsinnvandrernes beste, eller ville de være bedre tjent med å kunne konkurrere om jobbene ved å tilby sin arbeidskraft til lavere lønn enn det som var vanlig i Norge? Og hva ville det bety for norske arbeidstakere og for avtalesystemet? Røster på arbeidsgiversiden og i den politiske opposisjonen luftet ideer om å innføre en generell lovfestet minstelønn, og i årene som fulgte tok aktører på arbeidsgiversiden initiativ til rettslig prøving av om den norske allmenngjøringspraksisen var i samsvar med EU/EØS-retten. Den mest prominente rettssaken – hvor NHO og Norsk Industri stod mot Staten, LO og Fellesforbundet – gjaldt allmenngjøringen i verftsindustrien fra 2008. Etter at sak hadde vært forelagt EFTA-domstolen, ble den først endelig avgjort i Høyesterett 2.mars 2013, som erklærte seg uenig med EFTA-domstolens vurderinger og stadfestet at tariffnemndas praksis var forenlig med EØS-retten. Delvis som følge av denne striden kom det i mellomtiden svært få nye anmodninger om allmenngjøring og i en rekke bransjer med betydelig arbeidsinnvandring er det dermed ingen lovfestet nedre grense for avlønning – slik at lønnsdumping er fullt lovlig.

Det norske arbeidslivsregimets sårbarhet overfor lavlønnskonkurransen, striden om tiltak for å motvirke sosial dumping, og hvilke tiltak som er forenlig med EU/EØS-retten, har særlig stått sentralt i FORMULA-prosjektet ved Senter for Arbeidsrett ved Institutt for Privatrett, UiO, og i forskningen ved Fafo, hvor det er produsert en rekke rapporter og internasjonale artikler om tematikken²³ som også ble grundig behandlet i Europautredningen (NOU 2012:7). Forskningen om den nye arbeidsinnvandringen har dermed trukket søkelyset mot sider ved det norske arbeidslivsregimet – spesielt den ujevne avtaledekningen og organisasjonsgraden på arbeidstaker og arbeidsgiversiden – som gjør at spillerommet for lavlønnskonkurransen i mange bransjer er betydelig og at mange arbeidsgivere har endret sine strategier for rekruttering og bemanning. Dette har i flere bransjer gitt opphav til en vridning mot økt bruk av innleie av utenlandsk arbeidskraft og utenlandske underentreprenører, som ved å påvirke konkurranseforholdene mellom bedrifter og arbeidstakere sin tur påvirker arbeidsmarkedets virkemåte og kan forsterke bedriftenes incentiver til å stille seg utenfor avtalesystemet. Slike problemstillinger kom i fokus i Høyesterettsaken om allmenngjøring i verftnæringen, hvor et kjernepremiss i dommen var at legalisering av slik lavlønnskonkurransen ville være en trussel mot den norske avtalemodellen og dermed mot et vesentlig trekk ved det norske samfunnssystemet – såkalt «offentlig orden» i EU-rettslig terminologi.²⁴ Den forskningsbaserte kunnskapen om slike problemstillinger ble tillagt betydelig vekt i Høyesteretts begrunnelse og flere av forskerne på feltet ble innkalt som sakkyndig-vitner i rettssaken på statens side.

Utviklingen av forskningsbasert kunnskap om allmenngjøring og EU/EØS-rettens føringer for nasjonal arbeidsrett har også vært viktig for den etter hvert ganske omfattende oppdragsforskningen om effekter av og muligheter for tiltak mot sosial dumping i forbindelse med ulike typer arbeidsmigrasjon.

²³ Se f.eks. Evju 2010, Alsos og Eldring 2008, 2010, Dølvik & Eldring 2006, Eldring mfl 2011, Eldring & Alsos 2012, Dølvik, Eldring og Visser (2012).

²⁴ <http://lovdata.no/hr/hr-2013-00496-a.html>

Tiltak mot sosial dumping

Etter EU-utvidelsen i 2004 ble det raskt klart at tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere og tjenestetilbydere førte til økende lavlønnskonkurranse og 'sosial dumping' i det norske arbeidsmarkedet (Dølvik et al. 2006, Dølvik og Eldring 2005, 2006, Friberg og Tyldum 2007). Myndighetenes responser på problemene ble sammenfattet i to ulike handlingsplaner mot sosial dumping, lansert i henholdsvis 2006 og 2008.²⁵ Selv om det fortsatt pågikk kontinuerlige diskusjoner mellom partene i arbeidslivet om hva som egentlig kunne regnes som sosial dumping, valgte regjeringen å innlemme begrepet direkte i sin politikk.²⁶ De fleste elementene som er lagt inn i definisjonen av sosial dumping er i utgangspunktet godt regulerte områder i norsk arbeidsliv. Eksempelvis er helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid behørig regulert gjennom arbeidsmiljøloven (og til dels også gjennom tariffavtaler). Men når det gjelder lønn – som er et kjerneelement når det gjelder sosial dumping – har inntil nylig normen i Norge vært at lønn fastsettes gjennom individuelle eller kollektive avtaler og ikke ved lov.²⁷

De to handlingsplanene inneholdt en rekke tiltak, som spente fra forholdsvis generelle samleposter (som å forbedre allmenngjøringsordningen og å styrke Arbeidstilsynet) til helt konkrete tiltak (som å innføre id-kort i bygg og anlegg og å etablere servicesentre for utenlandske arbeidstakere). Grovt sett dreide det seg om tiltak som knyttet seg til endringer i eksisterende lovreguleringer og lovbaserte tiltak, tiltak som handlet om å styrke tilsyn med og håndheving av nye så vel som av allerede eksisterende reguleringer, gjennom økte ressurser og økte sanksjonsmuligheter for tilsynsmyndighetene, samt mer generelle tiltak relatert til informasjon, samarbeid, holdningsdannelse o.l. Som tidligere nevnt, har allmenngjøring av tariffavtaler blitt ett av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping, men selv om rammene for allmenngjøringsmekanismen utformes av lovgiver/myndighetene, forholder myndighetene seg i prinsippet nøytralt til om allmenngjøring tas i bruk eller ikke. Myndighetenes rolle har dermed ikke vært å fremme utbredelse av allmenngjorte tariffavtaler, men har vært avgrenset til å sikre at ordningen fungerer dersom den brukes, og at den er utformet på en slik måte at den er anvendbar – noe som gjenspeiles i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping.

Gitt handlingsplanenes forholdsvis ambisiøse formål – å sikre anstendige vilkår for utenlandske arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet, vil både gjennomførte og kommende studier av arbeidsinnvandreres og utstasjonertes arbeidsvilkår indirekte også kunne belyse mulige virkninger av tiltakene. Det er så langt bare gjennomført én egen evaluering, på oppdrag av Arbeidsdepartementet. Denne ble utført av Fafo i 2010-11, med utgangspunkt i et bredt knippe datakilder (Eldring et al. 2011). Den overordnede konklusjonen i evalueringen var at tiltakene mot sosial dumping hadde hatt en positiv virkning, og at det var overveiende

²⁵ Regjeringen har varslet at en tredje handlingsplan er på vei, men den er så langt ikke lansert.

²⁶ «Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører.» (St.meld. nr. 18 (2007–2008:19))

²⁷ Et unntak var som nevnt i kapittel 4 overgangsreglene i forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007 som stilte krav om lønn i tråd med tariffavtale eller det som var gjengs i yrket for å innvilge arbeidstillatelse for individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Utlendingsloven stiller tilsvarende vilkår som krav for å innvilge arbeids- og oppholdstillatelse for tredjelandsborgere.

sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten de iverksatte tiltakene. Dette gjaldt imidlertid primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak var kraftig skjerpet – men i langt mindre grad i bransjer som også har betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke er dekket av allmenngjøringsforskrifter. Så lenge allmenngjøringsordningen ikke benyttes, og myndighetene ikke har supplerende statlige virkemidler til å fastsette minstelønninger, konkluderte evalueringen med at det er en betydelig risiko for lavlønnskonkurranse og lønnsdumping innen slike områder.

Ett annet sentralt tiltak, som ikke var omfattet av den nevnte evalueringen, er knyttet til ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler ved offentlige innkjøp som skal sikre at underleverandører i offentlige kontrakter gir sine arbeidstakere arbeids- og lønnsvilkår som er likeverdige med det som er vanlig for tilsvarende type arbeid. Norge ratifiserte denne konvensjonen i 1996, men før EU-utvidelsen i 2004 var den ikke implementert i lov- eller regelverk. I 2005 ble det laget en instruks for statlige innkjøp, og i 2008 ble også kommuner og fylkeskommuner omfattet av ILO 94 gjennom en forskrift vedtatt med hjemmel i nylig vedtatte endringer i Lov om offentlige anskaffelser.²⁸ I 2009 åpnet EFTA Surveillance Authority (ESA) en klagesak relatert til den norske implementeringen av ILO 94, som de mente var i strid med både utstasjoneringsdirektivet og EØS-avtalen, og loven ble da noe endret for å imøtekomme ESAs kritikk (Alsos 2012). ESA var fortsatt ikke fornøyd og utstedte flere advarsler til den norske regjeringen, før organet i januar 2013 besluttet å lukke saken. For norske myndigheter ble dette regnet som en vesentlig seier og viktig milepæl i arbeidet med å sikre anstendige vilkår i det norske arbeidsmarkedet. Gjennomføringen av ILO-konvensjon 94 – og striden om hvorvidt den norske forskriften var kompatibel med EØS-retten – belyste sentrale spørsmål knyttet til nasjonalt handlingsrom når det gjelder å sikre et minstelønnsnivå for grupper som ikke er dekket av tariffavtaler, allmenngjøring eller lovfestet minstelønn. Når det gjelder virkninger av denne mekanismen, foreligger det så langt ingen forskning. Et annet tiltak, eller knippe av tiltak, som springer direkte ut av EØS-avtalen, er Norges implementering av EUs vikarbyrådirektiv (vil bli behandlet i neste avsnitt).

Etter alt å dømme har det grenseløse arbeidsmarkedet gitt økt spillerom til det som gjerne kalles useriøse aktører. Dette er arbeidsgivere og bedrifter som til fulle utnytter handlingsrommet EU-utvidelsen har gitt med hensyn til å rekruttere billig arbeidskraft, og som på kreative måter omgår og bryter gjeldende lover og regelverk. Ved siden av partsdrevne kampanjer mot useriøsitet i enkelte bransjer (bygg og rengjøring), har dette blitt forsøkt kompensert gjennom mange av tiltakene i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping, dels gjennom økt kontroll og tilsyn med at regelverk følges, og strengere sanksjoner ved brudd, og dels gjennom å forsterke eksisterende bestemmelser (Dølvik et al 2005, Eldring et al 2011). I følge informanter i byggenæringen er det en omfattende bruk av svarte håndverkstjenester i norske hjem. Selv om dette ikke er et nytt fenomen, framheves det at utviklingen har akselerert kraftig i kjølvannet av EU-utvidelsene, og at særlig privatmarkedet nå er dominert av svart arbeid.²⁹

²⁸ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8..2.2008, vedtatt med hjemmel i §11a i Lov om offentlige anskaffelser vedtatt i desember 2007.

²⁹ Informasjon innhentet i forbindelse med et pågående Fafo-prosjekt; «Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem?», finansiert av Fondet for regionale verneombud.

Bemanningsbransjen som «migrasjonsindustri» og implementeringen av Vikarbyrådirektivet

Bemanningsindustrien har vært tungt involvert i de siste års arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa, både i form av aktiv rekruttering i avsenderland og som arbeidsgivere for en betydelig andel av de nye arbeidsinnvandrerne. I denne prosessen har bransjen til dels endret karakter: fra hovedsakelig å levere vikarer til tradisjonelle kontoryrker har norsk bemanningsindustri gjennom aktiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft ekspandert inn i nye næringer som en fast leverandør av utenlandsk arbeidskraft. Norsk bemanningsindustri har siden liberaliseringen av lovverket i 2000 vært relativt svakt regulert noe som har bidratt til å gjøre innleie til et fleksibelt og billig alternativ til ordinære ansettelser. Det stilles for eksempel ingen krav om lønn mellom oppdrag ved faste ansettelser og restriksjonene på innleie som eksisterer i Arbeidsmiljøloven har i liten grad blitt praktisert. Inntil implementeringen av EUs Vikarbyrådirektiv i januar 2013 var det ingen bestemmelser om likebehandling mellom innleide og fast ansatte. Utviklingen har vært sterkt preget av dynamikken i arbeidskraftbehov og bemanningsutfordringer i sentrale nye kundebransjer som bygg og anlegg, industri og helse. Mens behovet for numerisk stabilitet har vært sentralt i de tradisjonelle kontoryrkene som fortsatt etterspør (hovedsakelig innenlandske) vikarer, står numerisk fleksibilitet, pris og risiko sentralt i bygg og industri, som hovedsakelig bruker østeuropeisk arbeidskraft, mens turnusproblematikk står sentralt i helsesektoren som benytter mange svenske vikarer. Utviklingen i bemanningsbransjen er blant annet beskrevet av Nergård et al. (2011). Bemanningsindustriens rolle som rekrutterer og arbeidsgivere for østeuropeiske arbeidsmigranter er også belyst i et nordisk komparativt prosjekt som viser store institusjonelle ulikheter mellom de nordiske landene med tanke på hvilken rolle bransjen har hatt i forbindelse med arbeidsmigrasjon. Kombinasjonen av økonomisk ekspansjon og stor etterspørsel etter arbeidskraft, vanskelig tilgang til innenlandsk arbeidskraft, enkel tilgang til østeuropeiske arbeidstakere, samt relativt liberale reguleringer av bemanningsforetakenes virksomhet, har gjort at norsk bemanningsindustri står i en særstilling i Norden når det gjelder rekruttering og bruk av arbeidsinnvandrere. Denne studien inneholder også en kartlegging av rekrutteringsmarkedet i Polen (Friberg og Eldring 2013). Analyser av registerdata tyder på at bemanningsbransjen ikke – i motsetning til hva som ofte hevdes – bidrar til mer midlertidig migrasjon når det gjelder østeuropeiske arbeidsinnvandrere (men at den gjør det når det gjelder svenske og andre vesteuropeiske arbeidsinnvandrere). Videre fungerer jobber i bemanningsindustrien bare delvis – og i langt mindre grad enn for innenlandske arbeidstakere – som et springbrett inn i ordinære jobber for arbeidsinnvandrerne. Mange blir værende i bransjen over flere år, selv om en del etter hvert finner veien til bygg og industri. Inntektsmessig ser det ikke ut til at arbeidsinnvandrere kommer dårligere ut i bemanningsbyråer enn i andre næringer. I brukerbransjer med allmenngjøring ser det ut til at de fleste arbeidsinnvandrerne hittil har mottatt avtalefestet minstelønn uansett om de har vært ansatt i bemanningsbyrå, hos utenlandske underentreprenører, eller hos norsketablerte firmaer med utenlandsk arbeidsstokk (se f.eks. Alsos og Ødegård 2007, Ødegård et al 2012). I de bransjene allmenngjøring er tatt i bruk har det dermed bidratt til etablering av et nytt, alternativt lønnsnivå, som vanligvis ligger godt under det som er vanlig blant norske ansatte (NOU 2012:2). Men bemanningsansatte arbeidsinnvandrere er langt mer utsatt for periodevis ledighet enn andre østeuropeere. Blant arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land med to års botid hadde over 40 prosent av de bemanningsansatte mottatt dagpenger fra NAV i løpet av 2009 – nesten det dobbelte av gjennomsnittet uavhengig av bransje (Friberg og Djuve 2013). Fra å tilby vikarer i forbindelse med fravær innad i staben har bemanningsindustrien utviklet seg til

en måte å imøtekomme permanente behov for fleksibel og billig (utenlandsk) arbeidskraft i deler av arbeidslivet. Analysene tyder på at det offentlige må bære deler av kostnadene for usikkerheten som følger med den økte fleksibiliteten bemanningsindustrien gir bedriftene.

Etter kraftig debatt og mye motstand, ikke minst i fagbevegelsen, ble EUs vikarbyrådirektiv (EC 2008/104/EF) innført i norsk rett fra januar 2013. Det mest sentrale i denne sammenhengen er at direktivet innfører et prinsipp om at innleide arbeidstakere skal ha samme grunnleggende arbeidsvilkår som om de var ansatt direkte i innleiebedriften. Dette gjelder «vesentlige arbeidsvilkår», som lønn, arbeidstid, hvileperioder, ferie m.v. Norge valgte å innføre direktivet uten å benytte direktivets unntaksmuligheter – f.eks. ved tariffavtale eller for fast ansatte i vikarbyrå som har såkalt ‘garantilønn’ mellom oppdrag – hvilket innebærer at innleide arbeidstakere nå har en langt sterkere beskyttelse mot sosial dumping enn tidligere. I forbindelse med innføringen av direktivet lanserte regjeringen en egen tiltakspakke for å sikre etterlevelse av likebehandlingsprinsippet. Tiltakene omfatter blant annet opplysnings- og påseplikt for innleie- og uteleierbedriften, innsynsrett for tillitsvalgte, samt solidaransvar for lønn m.m. for innleiebedriften.³⁰ Gitt bemanningsbransjens vekst, og økningen i bruk av østeuropeiske arbeidstakere (Nergaard et al 2012) – vil det bli forskningsmessig interessant å studere konsekvensene av disse tiltakene framover. Tidligere studier av bedriftenes arbeidskraftstrategier (Dølvik et al. 2006, Andersen et al 2009, Ødegård og Andersen 2012) har pekt på hvordan disse strategiene formes i et samspill mellom tilgangen på utenlandsk (og billigere) arbeidskraft og reguleringsregimene for ulike typer arbeidskraft – og at de ofte endres raskt når reguleringene endres.

Arbeidsinnvandring, partsforhold og organisering i arbeidslivet

Siden reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår og konkurranseforhold i det norske arbeidsmarkedet i hovedsak er forankret i tariffavtaler mellom de kollektive organisasjonene, representerer den store tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere og virksomheter nye utfordringer for de norske organisasjonene. Vekst i andelen bedrifter og arbeidstakere som står utenfor organisasjonene og avtaleverket, vil, alt annet likt, kunne påvirke konkurranseforholdene og svekke de organiserte aktørenes innflytelse og medlemsgrunnlag. Og når priskonkurransen om oppdrag og jobber skjerpes, vil det isolert sett styrke også innenlandske aktørers incentiver til å stille seg utenfor avtaleverket. I flere bransjer, bl.a. i byggenæringen og renhold, er det derfor utviklet felleskampanjer mot useriøs konkurranse. Enkelte av de største bemanningsbyråene som leier ut utenlandsk arbeidskraft i byggebransjen har følgelig inngått tariffavtaler med Fellesforbundet. Vi har ikke funnet noen studier av hvordan arbeids- og tjenestemobiliteten har påvirket medlemsgrunnlaget og rekrutteringsstrategiene på arbeidsgiversiden. De prinsipielle virkningene er imidlertid drøftet på teoretisk grunnlag i sakkyndigvurderinger til Høyesterett i verftssaken (Nymoen 2013, Bjørnstad 2013, Dølvik og Eldring 2013), samt i bidrag til FORMULA-prosjektet (se Dølvik og Visser 2009, Dølvik, Eldring og Visser 2012)).

På arbeidstakersiden er det derimot gjort enkelte analyser ved Fafo, delvis i et komparativt perspektiv (Eldring et al 2012, Hardy et al 2012). Selve det historiske grunnlaget for arbeidstakerorganisering kan sies å handle om strategier for å begrense og regulere arbeidsgivernes markedsrett – i første rekke gjennom å inngå kollektivavtaler. En annen sentral dimensjon i fagbevegelsen har vært å fremme solidaritet på tvers av landegrensene. Økning i tilbudet av uorganisert arbeidskraft gjennom arbeidsinnvandring kan svekke

³⁰ I mars 2013 fremmet regjeringen også en proposisjon om kollektiv søksmålsrett for tillitsvalgte i forbindelse med antatte brudd på innleieregulene.

fagforeningenes forhandlingsposisjon, og kan dermed utfordre balansen mellom fagforeningenes egeninteresser nasjonalt og ønsket om å opptre solidarisk i forhold til arbeidere på vandring (Eldring og Hansen 2009). I forbindelse med EU-utvidelsen lanserte LO slagordet «ja til arbeidsinnvandring – nei til sosial dumping», noe som kan sees som et forsøk på å balansere disse ulike hensynene. Selv om norsk fagbevegelse framstår som sterk sammenlignet med mange andre europeiske land, har som nevnt Norge betraktelig lavere organisasjonsgrad og avtaledkning enn våre nordiske naboland – og i privat sektor jobber bare drøye halvparten av arbeidstakerne i tariffbundne virksomheter (Nergaard 2010, Eldring og Alsos 2012).

En sentral problemstilling er derfor i hvilken grad arbeidsinnvandrerne slutter seg til fagforeninger. Gjennom de tidligere beskrevne Polonia-surveyene, ble organisasjonsgraden blant polske bygningsarbeidere i Oslo-området kartlagt, samt hemmende og fremmende faktorer for organisering (Eldring 2007, Friberg og Eldring 2011). Selv om andelen organiserte var adskillig lavere enn landsgjennomsnittet blant norske bygningsarbeidere, var det overraskende mange som hadde valgt å organisere seg; 15 prosent av alle polske bygningsarbeidere i Oslo i 2006 og 21 prosent i 2007. Undersøkelsen viste også at polakkene i liten grad hadde ideologiske barrierer mot organisering; den viktigste årsaken til ikke å være organisert var mangel på tilbud om organisering – slik det oftest også er blant uorganiserte nordmenn (op cit). I en videre studie framkom det at de lokale byggfagforeningene hadde vært svært aktive og innovative i arbeidet med å rekruttere østeuropeere, og i 2010 utgjorde polakker og baltere over 40 prosent av medlemsmassen i Oslo Bygningsarbeiderforening (Friberg og Eldring 2011). En komparativ studie av de lokale byggfagforeningenes responser på arbeidsinnvandring i København og Oslo viste at i begge byene hadde fagforeningene engasjert seg sterkt – ofte med lokale ildsjeler i spissen og også med støtte fra de sentrale forbundene – men at resultatene av innsatsen var svært ulik (Eldring og Hansen 2009, Eldring et al 2012). Mens foreningene i Oslo opplevde medlemsvekst og en revitalisering av fagforeningsarbeidet, beskrev de danske tillitsvalgte rekrutteringsinnsatsen som et sisyfosarbeid. Dette var et noe overraskende funn, i og med at de danske foreningene i utgangspunktet er sterkere og organiserer en langt større del av arbeidsstokken enn i Norge. En viktig forklaring på forskjellene lå antagelig i de institusjonelle forskjellene mellom landene; i Norge bidro allmenngjøringen av tariffavtalen i bygg til at foreningene kunne hjelpe medlemmer med lønnsforhold selv om de ikke arbeidet i bedrifter med tariffavtale. I Danmark forsøkte fagforeningene først og fremst å inngå tariffavtaler med de utenlandske arbeidsgiverne, ofte ved hjelp av kampmidler. Dette ble ofte oppfattet som fiendtlig og skremmende også av arbeidstakerne i firmaene – noe som ga et dårlig utgangspunkt for medlemsverving. I en analyse av fagforeningenes responser på den nye arbeidsinnvandringen i tre ulike sektorer (bygg, næringsmiddelindustri, helse) i Norge, Storbritannia og Tyskland understrekes ytterligere betydningen av å studere fagforeningenes responser på bransjenivå – og på tvers av land. Selv om det var store variasjonene mellom landene innenfor de samme sektorene – fant forskerne vesentlige forskjeller også mellom bransjene innenfor hvert land (Hardy et al. 2012). Konklusjonen var at fagforeningenes strategier og responser i dette feltet oppstår i et relativt komplisert samspill mellom spesifikke bransjedynamikker, nasjonale arbeidslivsregimer, EU-reguleringer og de enkelte fagforeningenes strategier.

8. Avslutning

Oppsummering

EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007 og de påfølgende arbeidsmigrasjonsstrømmene til Norge har radikalt endret det norske migrasjonsbildet. Også for arbeidslivet og velferdsstaten representerte overgangen fra et hovedsakelig nasjonalt og nordisk arbeidsmarked til et åpent europeisk marked for arbeid og velferdsrettigheter et historisk brudd, med potensiale for vidtrekkende politiske, økonomiske og institusjonelle konsekvenser. Dette har lagt grunnen for utvikling av et nytt norsk forskningsområde i skjæringsfeltet mellom arbeidslivs-, velferds-, og migrasjonsforskning, hvor også EU/EØS-rettslige og samfunnsøkonomiske problemstillinger står sentralt. Mens dette nye feltet en stund ble preget av enkelte forskningsmiljøer som var tidlig ute med å sette dagsorden, har etter hvert flere meldt seg på, med til dels nye spørsmål og tilnærminger. Feltet har vært preget av vanskelig tilgang til pålitelige data, men disse utfordringene har blitt møtt med metodiske nyvinninger samt et systematisk arbeid for å forbedre kvaliteten på administrative data. Dette arbeidet har bare nylig begynt å bære frukter. Forskingen har vært preget av problemorientert empirisme i spennet mellom avgrenset oppdragsforskning og mer langsiktig programforskning. Disiplinært har sosiologi, økonomi og juss vært de viktigste fagene, og dette skillet følger delvis skillet mellom deskriptive og kontekstualiserende studier på den ene siden og mer generaliserende variabel-orienterte effekt-studier på den andre. Det har vært en gryende statsvitenskapelig interesse for feltet, mens andre fag – som antropologi, humaniora samt mer fortolkende sosiologiske analyser – har vært mer fraværende. Det nasjonale styringsperspektivet har vært sentralt, men det er mange tilløp til mer transnasjonale og europeiske tilnærminger, dels i samarbeid med andre europeiske institusjoner og forskere.

Norge peker seg ut som det sentrale nordiske mottakerlandet for arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa. Migrasjonsstrømmene er kraftig mannsdominert og konsentrert omkring noen få bransjer; dette mønsteret er langt tydeligere i Norge enn i våre naboland. Arbeidsmigrasjonen synes å være hovedsakelig økonomisk motivert og svært sensitiv for svingninger i lønns- og ledighetsnivåer. Etterspørselsdrevet rekruttering har vært avgjørende – særlig for igangsettelsen av migrasjonsstrømmene. Rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft har vært nært knyttet til endrede arbeidskraftstrategier i norske bedrifter i form av økt spesialisering og arbeidsdeling, samt økt bruk innleie, underleverandører og andre atypiske tilknytningsformer. Velstandsøkning og vanskeligheter med å rekruttere innenlandsk arbeidskraft til manuelle yrker med lav status har vært en underliggende drivkraft. Sterke nettverkseffekter, såkalt «kjedemigrasjon», samt omorganisering av arbeidsstokken i sentrale brukerbransjer har gitt migrasjonsstrømmene en selvforsterkende, kumulativ effekt. Sosial dynamikk knyttet til familieetablering og familiegjening har bidratt til å endre migrasjonsmønstre i retning av mer permanent migrasjon og bosetting. Ved siden av økonomiske drivkrefter, påvirkes arbeidsmigrasjonens omfang, karakter og konsekvenser av institusjonelle reguleringer av adgangsvilkår til arbeidsmarkedet, lønns- og arbeidsvilkår og velferdsrettigheter. Arbeidsinnvandringens karakter formes av samspillet mellom ulike reguleringer på bransje-, nasjonalt og europeisk nivå. Norske oppdragsgivere kan rekruttere arbeidsinnvandrere fra EU/EØS gjennom flere kanaler omfattet av ulike regler for skatt, sosiale avgifter, lønnsdannelse, arbeidsvilkår og ansvarsforhold. Dette har gitt grunnlag for strategiske tilpasninger – ofte omtalt som «regime-shopping» eller «regime-konkurrans» – som kan ha betydelig innvirkning på de forskjellige strømmenes omfang, migrantenes

situasjon og integrasjon i det norske arbeidsmarkedet, og konsekvensene for norske arbeidstakere og arbeidsmarkedets virkemåte.

Arbeidsmigranter har i stor grad fungert som en fleksibel buffer og reservestyrke i randsonene av det ordinære norske arbeidslivet. Dette gjelder særlig i de viktigste brukerbransjene som bygg, verfts- og næringsmiddelindustri, samt landbruk, der økt bruk av utenlandsk arbeidskraft har vært ledsaget av en sterkere lag-delning eller segmentering av arbeidsstokken. At arbeidsinnvandrere tilbys lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår er relativt vanlig i næringer som sysselsetter mange arbeidsinnvandrere. Utstasjonering, atypiske ansettelsesformer og tjenester rettet mot husholdningsmarkedet virker som særlige drivere for lavlønnskonkurransen. I bransjer hvor minstelønnsatsene i tariffavtalene er allmenngjort, er det etablert et nytt, alternativt lønnsnivå som vanligvis ligger godt under det som norske ansatte vanligvis godtar. Nye arbeidsinnvandrere har også vist seg å være svært utsatte for arbeidsledighet, noe som henger nært sammen med atypiske og midlertidige ansettelser. Gitt relativt kort botid er det fortsatt en del usikkerhet knyttet til arbeidsinnvandrerens utsikter til sosial mobilitet inn i bedre betalte og sikrere posisjoner i arbeidslivet. Studier så langt tyder på en viss kjønnsforskjell ved at kvinner opplever noe bedre muligheter for mobilitet (dog fra et dårligere utgangspunkt), mens menn i større grad opplever stagnasjon sammenliknet med innenlandske arbeidstakere. Forskningen har pekt på flere ulike barrierer for mobilitet; ved siden av stereotypiske forestillinger om kulturelle forskjeller og begrensede muligheter for språklæring innenfor segregerte arbeidsorganisasjoner, representerer to-delingen av arbeidsstokken som følge av virksomhetenes økte muligheter til å hyre arbeidsmigranter fra leverandører med lavere lønninger og lengre arbeidstid enn det som er vanlig i Norge som en strukturell barriere mot sosial mobilitet og inkludering i det ordinære norske arbeidslivet.

Arbeidsmigrasjon har betydelige lønns- og sysselsettingseffekter for innenlandske arbeidstakere, men kostnader og gevinster er ulikt fordelt mellom ulike grupper innenlandske arbeidstakere. Arbeidsinnvandring fra Sverige har størst negativ effekt på norske arbeidstakeres lønnsnivå, da norsk og svensk ungdom fungerer som substituerbar arbeidskraft. Arbeidsinnvandring fra Øst- og Sentral-Europa har ført til lønnspress og substitusjonseffekter i deler av byggenæringen, men det er først og fremst arbeidstakere med lite eller ingen utdanning samt andre innvandrere som har blitt negativt påvirket av arbeidsmigrasjon. Andre arbeidstakergrupper har hovedsakelig blitt påvirket økonomisk i form av lavere priser på varer og tjenester samt økte sysselsettingsmuligheter som følge av høyere vekst. Arbeidsmigrasjon påvirker også innenlandske investeringer i utdanning og kompetanse blant annet ved at norske skoleelever velger seg bort fra yrker og utdanninger forbundet med høy arbeidsinnvandring. Dette vil mest sannsynlig bidra til å forsterke den strukturelle knappheten på visse typer arbeidskraft som i dag danner grunnlaget for rekruttering av utenlandske arbeidstakere.

Sammensmeltingen av arbeidsmarkeder med svært ulike standarder i arbeids- og levekår og de påfølgende migrasjons- og mobilitetsstrømmene har satt nasjonale reguleringsregimer i mottakerlandene under press. Dette har dels dreid seg om forholdet mellom nasjonal rett og EØS-retten, dels om økt lavlønnskonkurransen, og dels om at ulike reguleringer for ulike typer arbeidskraft har medført strategiske tilpasninger fra arbeidsgivernes side – med en vridning mot atypiske ansettelsesforhold og økt bruk av innleie. I Norge har bemanningsbransjen blitt en viktig rekrutteringskanal for østeuropeisk arbeidskraft. Inntil implementeringen av EUs vikarbyrådirektiv i januar 2013 var det ingen bestemmelser om likebehandling mellom innleide og fast ansatte, og analyser indikerer at for østeuropeere har bransjen hittil i begrenset grad fungert som springbrett inn i det mer ordinære arbeidsmarkedet.

I Norge, som har hatt betraktelig lavere organisasjonsgrad og avtaledekning enn våre nordiske naboland, ble det tidlig klart at potensialet for lavlønnskonkurranse og sosial dumping var stort. Situasjonen har utløst en rekke responser fra myndighetene og arbeidslivets parter, og har blant annet ført til aktivering av den lenge sovende loven om allmenngjøring av tariffavtaler. Dette innebærer at det nå er innført minstelønn gjennom allmenngjøringsforskrifter i enkelte bransjer (bygg, verftsindustri, landbruk, renhold), noe som nærmest kan beskrives som et paradigmeskift i norsk arbeidsliv hvor tradisjonen har vært at lønn fastsettes gjennom avtaler og ikke i lov eller forskrift. Bruken av allmenngjøring har til dels skapt splid mellom partene, noe som særlig har blitt satt på spissen i verftsindustrien. Arbeidsgiversiden hevdet at den norske praksisen var i strid med EØS-retten, men Høyesterett avviste dette i mars 2013. Gjennom to påfølgende handlingsplaner har regjeringen satt i verk en rekke tiltak mot sosial dumping. Dette har vesentlig dreid seg om ulike kontroll- og håndhevingstiltak som spenner fra økte ressurser til Arbeidstilsynet, til innføring av id-kortordninger i bygg og anlegg og etablering av servicesentre for utenlandske arbeidstakere. I en evaluering av handlingsplanene konkluderes det med at forekomsten av sosial dumping etter alt å dømme ville vært større uten tiltakene, men at dette primært gjelder innenfor de allmenngjorte områdene. Så lenge det ikke finnes supplerende virkemidler for å fastsette minstelønninger er det fortsatt betydelig risiko for lavlønnskonkurranse i områder uten allmenngjøring. Norsk fagbevegelse har i hovedsak vært positiv til den europeiske arbeidsinnvandringen, forutsatt at de utenlandske arbeidstakerne får tariffmessige vilkår. Dette er til dels søkt oppnådd gjennom å kreve allmenngjøring i enkelte bransjer, og dels gjennom å organisere arbeidsinnvandrerne. I bygg har dette gitt overraskende gode resultater med hensyn til medlemsrekruttering, men komparative studier på tvers av land og bransjer indikerer store variasjoner, og viser at fagforeningenes responser (og resultater) oppstår i et komplisert samspill mellom spesifikke bransjedynamikker, nasjonale arbeidslivsregimer, EU-reguleringer og de enkelte fagforeningenes strategier.

De siste års arbeidsmigrasjon har så langt vært svært gunstig rent økonomisk både for norske bedrifter i form av økt fleksibilitet, tilgang til arbeidskraft og lavere lønnskostnader, og for den norske stat i form av økt handlingsrom, økte skatteinntekter og begrensede sosiale utgifter. De langsiktige økonomiske konsekvensene av arbeidsmigrasjon er derimot mer usikre, og bør forstås i lys av de mer strukturelle tilpasningene i økonomien og arbeidslivet. Ved siden av at økt tilgang på billig arbeidskraft har falt sammen med redusert vekst i kapitalintensiteten og synkende vekst i arbeidsproduktiviteten i norsk økonomi, har de siste års rekordhøye befolkningstilvekst skapt behov for økte investeringer i boliger, samferdsel og offentlige tjenester og infrastruktur. Ved at arbeidsinnvandringen utgjør en ny «buffer» som absorberer en del av virkningene av penge- og finanspolitiske tiltak, kan også betingelsene for bruk av tradisjonelle makro-økonomiske styringsinstrumenter endres. Betydningen av storstilt arbeidsmigrasjon for velferdsstatens finansielle bærekraft avhenger av fremtidige tilpasninger med hensyn til returnmigrasjon, yrkesdeltaking, lønnsinntekt og velferdsavhengighet i blant annet migrantbefolkningen. Så langt har arbeidsinnvandrere hatt et relativt begrenset forbruk av sosiale ytelser, og det er lite som tyder på noen permanent utstøting fra arbeidsmarkedet og overgang til trygdeytelser, selv om dette kan endre seg med tiden. Mye tyder derimot på svært høy periodevis arbeidsledighet og bruk av dagpengeytelser blant nye arbeidsinnvandrere som følge av svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Den økte fleksibiliteten for næringslivet ser altså ut til å medføre en viss risiko for overveltning av kostnader til det offentlige.

Kunnskapsbehov og videre forskning

I løpet av få år har det vokst fram et nytt migrasjonssystem med vidtrekkende konsekvenser for norsk og europeisk arbeids- og samfunnsliv. Dette har foreløpig bare blitt studert i sine innledende faser. Etter hvert som dette systemet modnes vil det være behov for å følge utviklingen langs flere av de allerede etablerte kjerneområdene over tid, samtidig som nye forskningstemaer vil gjøre seg gjeldende. I tillegg til videre forskning på kjernetema som virkningene for lønns- og arbeidsvilkår, reguleringsystemet i arbeidslivet og hvilke faktorer som påvirker migrasjonsstrømmene, vil vi her kort liste opp en del aktuelle forskningsspørsmål gruppert under fire overordnede temaer:

Økonomi, produktivitet og bedriftstilpasninger: Det foreligger i dag begrenset kunnskap om det makroøkonomiske forholdet mellom arbeidsmigrasjon, produktivitetsutvikling og investeringer i norsk økonomi. Er det slik at tilgangen på billig arbeidskraft fører til vridninger i forholdet mellom teknologiinvesteringer, kompetanseutvikling og arbeidskraftinnsats med konsekvenser for langsiktig produktivitetsutvikling? I hvilken grad er bedriftenes rekruttering av arbeidsinnvandrere og tilbudet av slik arbeidskraft påvirket av reguleringen av lønns- og arbeidsforhold? Hvordan virker høy arbeidsinnvandring inn på vekst- og omstillingstakten i norsk økonomi og på vilkårene for makro-økonomisk styring? På mikronivå er det behov for økonomiske og sosiologiske studier av hvordan arbeidsmigrasjon påvirker rekrutteringsstrategier, arbeidsorganisering, ledelse og kompetanseutvikling i bedriftene. Det er også behov for studier av hvordan utviklingen av en mer multinasjonal arbeidsstokk med mere varierte tilknytningsformer virker inn på betingelse for medvirkning, bedriftsdemokrati og partssamarbeid samt arbeidsmiljø og arbeidstidsmønstre i virksomhetene. Inkorporeres nye arbeidsinnvandrere i eksisterende strukturer, eller fører økt bruk av utenlandsk arbeidskraft til mer oppdelte og segmenterte former for produksjons- og arbeidsorganisering? Hvilke konsekvenser får økning i atypisk arbeid – herunder midlertidige ansettelse, bemanningsbyråer og utstasjonering – for ulike grupper arbeidstakere og for bedriftenes ledelse og koordinering av arbeidsprosessene? Hvordan påvirker økende bruk av atypisk arbeid arbeidsinnvandreres muligheter for integrasjon i Norge, og hvilke konsekvenser har dette for arbeidsmiljø og samarbeidsformer i bedriftene?

Arbeidsinnvandreres tilpasning og integrasjon i Norge: Etter hvert som dagens arbeidsinnvandrere opparbeider seg lengre botid, samtidig som nye kohorter melder sin ankomst vil det være behov for studier av arbeidsinnvandrernes individuelle tilpasninger, muligheter og mobilitet i arbeidslivet. I hvilken grad opplever arbeidsinnvandrere sosial mobilitet i Norge og i hvilken grad blir de innlåst i arbeidslivets randsone? Hvilke faktorer avgjør deres langsiktige muligheter i det norske arbeidsmarkedet; hvilken rolle spiller utdanning, kompetanse, språkferdigheter, nettverk og nasjonal bakgrunn? Får arbeidsinnvandrerne muligheten til å utnytte sin medbrakte kompetanse eller «sløses» østeuropeiske investeringer i human kapital bort på lavkvalifisert arbeid i vest? Per i dag er det dessuten begrenset kunnskap om forholdet mellom arbeid og familieliv i et transnasjonalt arbeidsmarked. Hvordan avveies forholdet mellom arbeid og familieliv, og hvilke konsekvenser får disse avveiningene for arbeidsinnvandrerne, deres familier og det norske arbeidsmarkedets virkemåte? Videre er det behov for å studere sosial integrasjon, levekår og boligforhold blant arbeidsinnvandrere. Skiller arbeidsinnvandreres sosiale levekår seg fra den øvrige befolkningens, og hvilke forhold er avgjørende? Står noen grupper arbeidsinnvandrere i fare for marginalisering og varig fattigdom? Hva kjennetegner de som lykkes økonomisk og sosialt i Norge? Det foreligger nesten ingen studier av betydningen av språkkompetanse for arbeidsinnvandrernes integrasjon i arbeidsliv og samfunn, samt betingelser for språklæring i ulike deler av arbeidslivet. Hvilke forhold påvirker arbeidsinnvandrernes muligheter til å lære

seg norsk, og hvilken betydning har språkkompetanse for deres muligheter i Norge? I forlengelsen av dette kan det dessuten være interessant å undersøke betingelsene for politisk deltakelse og integrasjon i sivilsamfunnet blant nye arbeidsinnvandrere. Hvordan bidrar migrasjonserfaringen i det åpne europeiske arbeidsmarkedet til å forme arbeidsinnvandrernes politiske holdninger, engasjement og deltakelse – i hjemlandet og i Norge?

Utfordringer for den norske samfunnsmodellen: Arbeidsinnvandring innenfor rammene av EØS har gitt opphav til de mest vidtrekkende endringene i vilkårene for regulering og kontroll i norsk arbeidsliv på lang tid. En rekke tiltak er iverksatt, samtidig som nye EU/EØS-regler er implementert, men det foreligger bare begrenset kunnskap om effektene av nye tiltak og regelendringer. Har tiltakene fungert etter hensikten for arbeidsinnvandrerne og har de hatt andre uforutsette konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet? Det er også gått for kort tid til at det foreligger empirisk kunnskap om konsekvensene av arbeidsmigrasjon for organiseringsgrad, avtaledekning, partsforhold og den norske modellen for avtalekoordinering. Hvordan påvirker arbeidsinnvandringen organisasjonsgraden på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og i hvilken grad blir arbeidsinnvandrerne (og utenlandske arbeidsgivere) innlemmet i det organiserte arbeidslivet? I et velferdsstatsperspektiv vil det være behov for å undersøke samspillet mellom arbeidslivstilpasninger, velferdsordninger og migrasjonsbeslutninger. Påvirker velferdsordningene mobile arbeidstakers «reservasjonslønninger» i Norge og hvordan virker de inn på migrantenes beslutninger om returmigrasjon? Hvordan påvirker endrede betingelser i arbeidsmarkedet incentivene for arbeids- og velferdstilpasninger blant arbeidsmigrantene og blant andre grupper?

Forholdet mellom arbeidsinnvandrere og andre grupper i det norske samfunnet: Forskningen har vist at gevinster og kostnader forbundet med arbeidsmigrasjon er svært ulikt fordelt mellom ulike grupper innenlandske arbeidstakere. Vi vet imidlertid lite om hvilke holdninger innenlandske arbeidstakere har til arbeidsmigranter, og hvordan disse holdningene er påvirket av folks posisjon i arbeids- og samfunnslivet. Er det slik at de gruppene som er mest sårbare for økt konkurranse i arbeidsmarkedet også har mer negative holdninger til arbeidsinnvandrere, eller er det andre forhold som spiller inn? Videre vil det kunne være fruktbart å se dagens arbeidsmigrasjon i sammenheng med betingelsene for integrasjon av andre innvandrergupper i Norge. Studier har vist at eksisterende innvandrere er de som i størst grad opplever lønnspress som følge av arbeidsinnvandring. Men hva gjør arbeidsmigrasjon med betingelsene for norsk integrasjonspolitik? Er det slik at økt tilgang til billig og fleksibel europeisk arbeidskraft gjør det vanskeligere for utsatte ikke-vestlige innvandrergupper å få innpass i arbeidsmarkedet, eller gir internasjonaliseringen av arbeidsstyrken arbeidsgivere erfaringer som gjør dem mer tilbøyelige til å rekruttere også andre innvandrergupper?

Metodisk har forskningen så langt hatt en pragmatisk tilnærming med bruk av både kvalitative intervjuer, case-studier, surveyer og registerdata. En slik fler-metodikkbasert tilnærming har vist seg fruktbar, og bør videreføres. Vi vil likevel trekke fram noen linjer for videre metodiske og analytiske tilnærminger med potensiale for fruktbar faglig utvikling:

Longitudinelle studier av registerdata: Sammenkoblede registerdata kan i dag fange opp det store flertallet av arbeidsmigranter som kommer til Norge, uavhengig av hvilken kanal de kommer gjennom eller deres bosettingsstatus i Norge. Registrene inneholder begrenset med informasjon, men gjør det mulig å følge enkeltpersoner og grupper over tid. Denne typen data er bare nylig blitt tatt i bruk i studier av arbeidsmigrasjon, og da med svært begrensede antall kohorter av arbeidsinnvandrere med relativt kort botid som datagrunnlag. I årene som kommer vil dette gi svært gode muligheter for å analysere inntektsutvikling, sysselsetting,

yrkemobilitet, bruk av velferdsytelser og returnigrasjon blant arbeidsinnvandrere over tid i Norge og gjennom skiftende konjunktursykluser.

Surveyer rettet mot migrantbefolkningen: Surveydata gir mulighet for å hente inn langt mer detaljert informasjon om arbeidsinnvandreres livssituasjon og erfaringer, men så langt har man måttet ty til kompliserte og dyre utvalgs- og rekrutteringsteknikker for å nå ut til arbeidsinnvandrerbefolkningen. Etter hvert som svært mange arbeidsinnvandrere har blitt bosatt i Norge er antakelig tiden snart inne for å forsøke mer ordinære utvalgsteknikker for spørreundersøkelser. Dette vil ikke fange opp nyankomne og ikke-bosatte, men ved hjelp av noe språklig tilrettelegging vil man kunne etablere representative utvalg av den bosatte arbeidsinnvandrerbefolkningen. Dette vil muliggjøre landsomfattende utvalg av langt større omfang enn de mer eksperimentelle surveyene som har blitt gjennomført så langt.

Behov for systematiske komparative studier: Mange av de temaene som er nevnt så langt har vært undersøkt i enkeltkontekster, men for framtiden vil det være behov for mer systematisk komparativ forskning. Denne typen komparasjoner bør hvile på et bredt spekter av kvalitative og kvantitative data, fra intervju- og dokumentstudier, via case-studier og surveyer til registerdata. Tre typer komparasjoner kan trekkes fram: For det første er det behov for å sammenlikne utviklingen i Norge med andre europeiske mottakerland; dette vil gi bedre grunnlag for å analysere hvilken innvirkning forskjeller i økonomi, reguleringer mv har på arbeidsinnvandringen og dens konsekvenser, og kan skape grunnlag for økt internasjonalt samarbeid mellom norske og utenlandske forskere. For det andre er det behov for systematiske komparasjoner mellom ulike bransjer og regioner i Norge. Så langt er det mange indikasjoner på at betingelser for mobilitet og integrasjon samt bedriftsstrategier og organisering, varierer betydelig mellom ulike bransjer og mellom ulike regioner i Norge. Det foreligger imidlertid lite systematiske studier som kan bidra til å forklare disse ulikhetene. Til sist vil vi nevne behovet for å sammenlikne ulike innvandrergrupper i Norge. Så langt har forskningen på arbeidsmigrasjon i liten grad vært sett i sammenheng med forskning på andre innvandrergrupper i Norge. Gjennom systematiske sammenlikninger på tvers av landgrupper og innvandrer kategorier kan dagens arbeidsmigrasjon bidra til å belyse mer allmenne prosesser knyttet til migrasjonsbeslutninger og drivkrefter, integrasjonsprosesser og etniske relasjoner. Dette vil kunne bidra til å bygge broer mellom arbeidsmigrasjonsforskningen og den tradisjonelle migrasjons- og velferdsforskningen i Norge, med muligheter for fruktbare utvekslinger av perspektiver.

Avslutningsvis vil vi nevne at vi her ikke har diskutert behovet for studier av arbeidsmigrasjon i et avsenderlandsperspektiv. Arbeidsemigrasjon kan ha omfattende potensielle konsekvenser for avsenderlandene og det er en lang rekke spørsmål knyttet til migrasjonsbeslutninger og prosesser, konsekvenser, returnigrasjon og re-integrering i arbeidsinnvandrernes hjemland som er avgjørende for en helhetlig forståelse av arbeidsmigrasjon til Norge. Det er imidlertid grunn til å anta at forskningsmiljøer i avsenderlandene er bedre rustet til faktisk å utføre denne typen studier enn norske forskere. En helhetlig forståelse av dagens transnasjonale, europeiske migrasjonsprosesser fordrer dermed en videreutvikling av det samarbeidet som finnes mellom norske forskningsmiljøer og forskningsmiljøer i avsenderland i Øst- og Sør-Europa – samt i andre mottakerland i Vest-Europa.

9. Litteraturliste

- Ahlberg, K., L. Eldring og K. Pedersen (2013). *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskapoger i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie*. København: Nordisk Ministerråd. (under publisering).
- Alsos, K. og Eldring, L. (2008), "Labour mobility and wage dumping: The case of Norway." *European Journal of Industrial Relations* 14(4):441-459.
- Alsos, K. og Eldring, L. (2010), "Husarbeid uten grenser?" *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 4/2010, s. 377-393.
- Alsos, K. Med vedlegg av S. Evju (2009), Tjenestedirektivet og arbeidsretten. Kommentarer til De Factos notat «Er garantier nok?» Fafø-notat 2009:01.
- Andrzejewska, J. and J.F. Rye (2012) Lost in Transnational Space? Migrants Farm Workers in Rural Districts. *Mobilities* 7(2), pp. 247-268.
- Andersen, Rolf K., Mona Bråten, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Anne Mette Ødegård (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafø-rapport 2009:46
- Arefjord, Kjersti (2009), Arbeidsinnvandring og hms: hvilke faktorer ligger bak ulykker og uønskede hendelser, og hva kan gjøres med dette? Masteroppgave, Universitetet i Stavanger
- Arnholtz Hansen J and Hansen NW. (2009). «Polakker på det danske arbeidsmarked – frie fugle eller ny randgruppe?» *Tidsskrift for arbeidsliv* 11: 24–40.
- Aubert, V. (1967) «Some Social Functions of Legislation». *Acta sociologica, Volum 10: 97-120*.
- Aure, M (2003) *Dette tjener alle på? Rekruttering av russisk arbeidskraft fra Barentsregionen til fiskeindustrien i Finnmark og Troms*. Betydningen av endringer i utlendingsforskriftens §5 første ledd bokstav c for noen samfunnsområder. Rapport til AETAT.
- Aure, M (2007) "Migrasjonsprosesser og rekrutteringskanaler: Å bli arbeidsmigrant" i *Sosiologi i Dag* 3-4/2007
- Aure, Marit (2008) "Arbeidsmigrasjon fra Teriberka til Båtsfjord 1999- 2002" Avhandling for Doctor Rerum Politicarum, SV-fak, UITØ
- Bakewell, O. (2010). "Some Reflections on Structure and Agency in Migration Theory" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(10).
- Berge, Christoffer (2010) Lønnstakere på korttidsopphold og sysselsatte innvandrere. Tilpasning til arbeidsmarkedet og offentlige velferdsordninger. Rapport 2010/45. SSB.
- Becker, G. (1975). *Human Capital*. 2d ed. New York: Columbia University Press (for NBER), 1975.
- Bjørnstad, R. (2013) Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda m.fl.
- Borjas, G. J. (1989). "Economic Theory and International Migration" *International Migration Review* 23:457–485.
- Bratsberg, B., O. Raaum, and K. Røed (2010). "When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State" *Journal of Labor Economics*, Vol. 28(3), 633–76.
- Bratsberg, B, J.E. Dølvik og O. Raaum (2012). Economic shocks, the Legal Environment and Work-related Migration. Paper presented at Inside-Move, NORFACE, CReAM:VI Workshop on Migration and Labor Economics (IAE-CSIC), Barcelona, 18–19 October 2012.
- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum, Marianne Røed, og Pål Schøne (2012), "Immigration Wage Impacts by Origin," *Scandinavian Journal of Economics*, kommer.
- Bratsberg, Bernt, og Oddbjørn Raaum (2012a), "Immigration and Wages: Evidence from Construction," *The Economic Journal* 122(565), December: 1177-1205.
- Bratsberg, Bernt, and Oddbjørn Raaum (2012b), "Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår". Rapport skrevet for Arbeidsdepartementet. Artikkel publisert i *Samfunnsøkonomen*.

- Bratsberg, B. "Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår," Nasjonal konferanse om trepartssamarbeid og sosial dumping, Arbeidsdepartementet, 21. september 2012.
- Brochmann, G. og JE Dølvik (2004) 'Is immigration an enemy of the welfare state? Between human rights and realpolitik in European immigration policies'. I: Papademetriou, D., red., *Managing Migration: A Policy Agenda for Economic Progress and Social Cohesion*. Washington DC: Migration Policy Institute
- Brox, Ottar (2005). *Arbeidskraftimport: velferdsstatens redning – eller undergang?*. Oslo : Pax, 2005.
- Brox, Ottar (1970). "Fremmedarbeidere i Norge". *Orientering* nr 24–27.
- Brox, Ottar (2012) Satser vi for sterkt på formell utdannelse? Nytt Norsk Tidsskrift 01/2012
- Brunborg, Helge, Inger Texmon og Marianne Tønnessen (2012) Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Resultater. *Økonomiske analyser* 4/2012. SSB
- Brücker, H., et al. (2009). *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*. Final report. European Integration Consortium. European Commission. Nuremberg. p. 202.
- Brunborg, Helge og Marianne Tønnessen (2012) Befolkningsutviklingen. *Økonomiske analyser* 2/2012: 3-11. <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/201202/brunborg.pdf>
- Brit Lynnebakke, Susanne Søholt, Anne Mette Ødegård, Line Eldring (2012) *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/FAFO 2012 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Dølvik, JE (2013) 'European Movements of Labour: Challenges for European Social Models', in Brochmann, G. og E. Jurado eds. *Europe's Immigration Challenge. Reconciling Work, Welfare and Mobility*, London: I.B. Tauris.
- Dølvik, J.E. og J. Visser (2009). «'Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?» *Industrial Relations Journal*, 40(6): 513–531.
- 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. og L. Eldring (2006), *Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer*. TemaNord 2006:557. København: Nordisk Ministerråd. English version: The Nordic Labour Market two years after the EU enlargement. Mobility, effects and challenges.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. (English edition: Mobility of labour from new EU states to the Nordic Region)
- Dølvik, J.E., L. Eldring, J. H. Friberg, T. Kvinge, S. Aslesen og A.M. Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Dølvik, J.E., L. Eldring og A.M. Ødegård (2005), *Lavlønnskorrigeranse og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.
- Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. English edition: Mobility of labour from new EU states to the Nordic Region
- Eldring, Line og Jon Horgen Friberg (2013) «Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene». *Søkelys på Arbeidsmarkedet*, 1/2013
- Eldring, L., A.M. Ødegård, R. K. Andersen, M. Bråten, K. Nergaard og K. Alsos (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09
- Eldring, L. og Schulten, T. (2012), "Migrant workers and wage-setting institutions: Experiences from Germany, Norway, Switzerland and the UK." Forthcoming in August/September in:

- Galgoczi, B. Leschke, J., Watt, A. (ed.), *EU labour migration in troubled times*. Surrey: Ashgate.
- Eldring, L., Fitzgerald, I., Arnholtz, J. (2012), "Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK." *European Journal of Industrial Relations* 18(1): 21-36.
- Eldring, L. og Hansen, J.A. (2009), "Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark". *Søkelys på arbeidslivet* 1/2009, s. 29-42.
- Eldring, L. og K. Alsos (2012), *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07. (Engelsk utgave: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo-report 2012:16.)
- Eldring, L. (2011), "Posted workers in Norway: Win-win or lose-lose?" In: CLR-News 1/2011, p. 10-15, *European Institute for Construction Labour Research*
- Evju, Stein (2011) "Implementing EU Law on Services: National Diversity and the Human Rights Dilemma". *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Oslo. Bind 5. 2011, 287–309
- Evju, Stein (2010) "Cross-Border Services, Posting of Workers, and Jurisdictional Alteration". *European Labour Law Journal*. Morsel, BE. Volume 1 (2010), s. 89-98.
- Evju, Stein (2009) «Allmenngjøring på norsk». *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Oslo. 2009. Bind 4, s. 1-39.
- Evju, Stein (2009) «Arbeidsrett i møte med Europa : Om utstasjonering, tjenstedirektiv og andre direktiver». *Kritisk Juss*. 35. Oslo. 2009, s. 244-270.
- Engbersen, G., M. Okólski, R. Black, and C. Panțiru (2010). "Introduction: Working Out a Way From East to West: EU Enlargement and Labour Migration From Central and Eastern Europe" Chapter 1 in Black, R., Engbersen, G., Okólski, M., and Panțiru, C. (eds.) (2010.) *A Continent Moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam University Press.
- Fasting, Mathilde (2012), *Sosial jumping*. CIVITA. Oslo
- Favell, A. (2008a). "The New Face of East-West Migration in Europe" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34:5,701 — 716.
- Feiring, Erik (2008) Allmenngjort arbeidsinnvandring? : en teoretisk og empirisk analyse av allmenngjøring av tariffavtaler og norske byggebedrifters sysselsetting av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene 2004-2007. Masteroppgave. Økonomisk institutt. Universitetet i Oslo.
- Friberg, Jon H og Anne Britt Djuve (2013, kommer) Temporary staffing as a new migration industry in Norway – Implications for mobility and incorporation. Upublisert paper presentert på NORFACE Interdisciplinary Conference on Migration – Global Developments New Frontiers. 10 - 13 April, 2013. University College London
- Friberg, Jon H, Jens Arnholtz, Line Eldring, Nana W Hansen, Frida Thorarins (2014, forthcoming) "Nordic labour market institutions and the incorporation of new migrant workers: Comparing wages and working conditions among Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik". Accepted for publication in *European Journal of Industrial Relations*.
- Friberg, J.H. og L. Eldring (red.) (2013). *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries: Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. København: Nordisk Ministerråd (under publisering).
- Friberg, Jon Horgen (2013), *The Polish worker in Norway. Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlargement*. PhD Dissertation. Fafo-report 2013:06
- Friberg, Jon Horgen (2012a), "The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession Polish migrant workers in Norway". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1589-1605(17)
- Friberg, Jon Horgen, Kristian Rose Tronstad og Jon Erik Dølvik (2012), «Central and Eastern European labour migration to Norway. Trends, conditions and challenges» I: *Free Movement*

- of Workers and Labour Market Adjustment, Recent experiences from OECD countries and the European Union.* OECD
- Friberg, J.H. (2012b), "Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites". Publisert online i *Ethnic and Racial Studies*.
- Friberg, Jon Horgen (2012c): "The guest-worker syndrome revisited? Migration and employment among Polish workers in Norway's capital". *Nordic Journal of Migration Research*, Volume 2, Issue 4, Pages 316–324, ISSN (Online) 1799-649X, ISSN
- Friberg, J.H. og L. Eldring (2011), *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27
- Friberg, Jon Horgen (2010), "Working Conditions for Polish Construction Workers and Domestic Cleaners in Oslo: Segmentation, Inclusion and the Role of Policy." I: Richard Black, Godfried Engbersen, Marek Okólski og Cristina Panțiru (eds.): *A Continent Moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*
- Friberg, J.H. (2011), "'Do nauki norweskiego" - Språk(opp)læring og arbeidslivsintegrering blant polske arbeidsinnvandrere i Oslo'. Kapittel i IMDi's *Integreringskart 2011*.
- Friberg, Jon Horgen (2009), «Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa?» I: *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*. IMDi-rapport 7-2009
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27
- Friberg, JH og O. Elgvin (2013, kommer) *Innvandrerne som skulle klare seg selv. NAVs utfordringer i et åpent europeisk arbeidsmarked*. Fafo-rapport, kommer
- Gammeltoft-Hansen, Thomas og Ninna Nyberg Sorensen (Eds) (2012), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Routledge. New York.
- de Haas, H. (2010). "The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10).
- Hansen, J.A. og N.W. Hansen (2009). *Polonia i København: et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn*. LO-Dokumentation. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Hansen, N.W., Å. A. Seip og L. Eldring, red. (2010), *Rekruttering av kompetansearbeidskraft fra tredjeland til Norden: Reguleringer, strategier og realiteter*. TemaNord 2010:536. København: Nordisk Ministerråd.
- Hardy, J., L. Eldring og T. Schulten (2012), 'Trade union responses to migrant workers from the 'new Europe': A three sector comparison in the UK, Norway and Germany'. *European Journal of Industrial Relations*, 18:347-363.
- Heckathorn, Douglas D. (1997). "Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations" *Social Problems*.
- Holmøy, Erling og Birger Strøm (2012) *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring*. SSB Rapport 15/2012.
- IMDi (2008) *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 1-2008. Oslo. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kaczmarczyk, P. (2010) «Brains on the move? Recent migration of the highly skilled from Poland and its consequences», in: Black R., Engbersen G, Okólski M. and C. Panțiru (eds) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam University Press. Amsterdam.
- Kaczmarczyk, P. og Okolski, M. (2008). "Demographic and labour market impacts of migration on Poland", *Oxford Review of Economic Policy* 24: 600-625
- Kaczmarczyk, Pawel and Marek Okólski (2008), *Economic impacts of migration on Poland and the Baltic states*. Fafo-paper 2008:01

- Kahanec, Martin og Klaus F. Zimmermann (Eds.) (2010) *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Berlin: Springer, (2010).; 350 pages
- Lancee, Bram (2012) *Immigrant Performance in the Labour Market – Bonding and Bridging Social Capital*, Amsterdam University Press: Amsterdam. 184 pp.
- Lexau, Juni Skjold (2008) *Hva er det med Norge? En studie av polske arbeidsinnvandrere i Bergen. Masteroppgave*. Institutt for sosiologi. Universitetet i Bergen.
- Massey, Douglas S. (1999). "Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis" In *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by Charles Hirschman, Philip Kasinitz, and Josh DeWind, 34–52. New York: Russell Sage Foundation, 1999.
- Massey, D. et al. (1998). *Worlds in Motion: Understanding Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press. Oxford
- Nergaard, Kristine, Torstein Nesheim, Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård (2011), *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33
- NOU (2012), *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*.
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid*.
- Nymoen, R. (2013) Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda mfl.
- Stark, Oded, and D. Bloom (1985). "The New Economics of Labor Migration" *American Economic Review*, Vol. 75, 173–178.
- Salganik, Matthew J. and Douglas D. Heckathorn. (2004). "Sampling and Estimation in Hidden Populations Using Respondent-Driven Sampling" *Sociological Methodology*.
- Sassen, S. (1988). *The Mobility of Capital and Labor: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SSB (2013) Økonomisk utsyn for 2012, 1/2013
- Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B (2009). *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDI. Oslo.
- Piore, M.J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Putnam RD. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon og Schuster; 2000.
- Ryan, L. R. Sales, Tilki, M. and Siara, B. (2008). "Social Networks, Social Support and Social Capital: The Experiences of Recent Polish Migrants in London". *Sociology*, August 1, 2008; 42(4): 672–690.
- Rye, J.F. (2007) «Nyetablering av sekundære arbeidsmarkeder: Arbeidsinnvandring i landbruket». *Søkelys på arbeidslivet* 24. s. 39–53.
- Rye, J.F. and J. Andrzejewska (2010) "The Structural Disempowerment of Eastern European Migrant Farm Workers in Norwegian Agriculture". *Journal of Rural Studies* 26(1), pp.41-51.
- Rye, J.F. (2012) "Jeg tror jeg er tilfreds" Østeuropeiske arbeidsinnvandreres vurdering av norske lønns- og arbeidsforhold. *Søkelys på arbeidslivet* 29(1-2), pp.56-75.
- Røed, M. and Schøne, P. (2007). *Virkninger av arbeidsinnvandring – en kunnskapsoversikt*. ISF Rapport (2007:012) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Røed, Marianne , Pål Schøne (2012a), "Does immigration increase labour market flexibility?" *Labour Economics*. Publisert online, doi.nr 10.1016
- Røed, Marianne og Pål Schøne (2012b), "The impact of Immigration on Educational Investment". Paper presentert på workshopen "Educational Governance and Finance" in Oslo, June 2012 (<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Papers/2012/2012-004>)
- Smith-Meyer, Ina (2008) *De som bygger Oslo: polske kontraktarbeidere i byggebransjen i Oslo-området*. Masteroppgave. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.

- Sundt, Camilla S. (2012), *Den svenske arbeidsinnvandringen: Fortrenses norsk ungdom i arbeidsmarkedet? En empirisk analyse av ungdomsarbeidsinnvandringen fra Sverige*. Masteroppgave. Økonomisk institutt. Universitetet i Oslo.
- Stang, Gunn Camilla (2008) *Kortvarig ansettelse - langvarig læring? en studie av sammenhengen mellom arbeidsinnvandring, organisasjonsendring og læring i to utvalgte entreprenørbedrifter*. Masteroppgave. Senter for Teknologi, Innovasjon og Kultur. Universitetet i Oslo
- St. meld. 44 (2008-2009)) *Utdanningslinja*
- Søholt Susanne, Anne Mette Ødegård, Brit Lynnebakke, Line Eldring (2012a) *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/Fafo 2012
- Søholt, Susanne, Aadne Aasland, Knut Onsager, Guri Mette Vestby (2012b) *Derfor blir vi her"-innvandrere i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Thorshaug Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009), *Arbeidsinnvandring – Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1-2009
- Vattø, Trine Engh (2008) *Arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. En analyse av arbeidsmobilitet og virkninger på det norske arbeidsmarkedet*. Masteroppgave. Økonomisk institutt. UNIVERSITETET I OSLO
- Volz, Erik and Douglas D. Heckathorn. (2008). "Probability Based Estimation Theory for Respondent-Driven Sampling" *Journal of Official Statistics*.
- Waldinger, R. and Lichter, M. (2003). *How the other half works: Immigration and the social division of labor*. Berkeley: University of California Press.
- Wills, Jane et al. (2009). "Londons migrant division of labour" In *European Urban and Regional Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 257–71.
- Ødegård, Anne Mette, Øyvind Berge og Kristin Alsos (2012) "A case study of temporary work agencies in the Norwegian construction sector – a growing informal market beyond regulation?" *Transfer*, vol. 18, no. 4
- Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og L. Eldring (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport, s. 3. Oslo: Fafo.
- Ødegård, Anne Mette og Rolf K. Andersen (2011), *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Fafo-notat 2011:21
- Ødegård, Anne Mette (2006), «Offentlig innkjøp som regulator», Fafo Østforum-artikkel

