

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

EU-utvidelsen: Endringer i norske bedrifiers arbeidskraftsstrategier?

Underveisrapportering fra Fafos strategiske instituttprogram: Arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen: Konsekvenser for bedrifiers arbeidskraftstrategier, institusjonell regulering og tilpasning i arbeidsmarkedet

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

EU-utvidelsen: Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier?

Underveisrapportering fra Fafos strategiske instituttprogram:
Arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen:
Konsekvenser for bedrifters arbeidskraftstrategier,
institusjonell regulering og tilpasning i arbeidsmarkedet

© Fafo 2006
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Tema, problemstillinger og rammer for notatet	6
1.1 Bakgrunn: Utvidelsen av arbeidsmarkedet.....	8
1.2 Notatets tema: Tilpasning av virksomhetenes arbeidskraftstrategier?	12
1.3 Notatets oppbygging	14
2 Utvidet arbeidsmarked – ulike tilpasninger	15
2.1 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft	15
2.2 Endringer i konkurransesituasjonen	22
2.3 Tiltak for å styrke konkurransevnen	27
2.4 Uteproduksjon	29
3 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter	33
3.1 Individuell arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene.....	35
3.2 Tjenestemobilitet fra de nye EU-landene	44
3.3 Omfang av arbeidskraft fra de nye EU-landene	53
4 Drivkrefter for og konsekvenser av arbeidsinnvandring fra nye EU-land	57
4.1 Ulike motiver - ulike tilpasninger?	57
4.2 Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår.....	63
4.3 Stillingstyper, kompetanse og kvalitet.....	73
4.4 Negative konsekvenser på arbeidsplassene	80
5 Sammenfatning og foreløpig drøfting	84
Referanser	94
Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen	96
Andre datakilder	97
Vedlegg 2 Spørreskjema	98
Vedlegg 3	113

Forord

Dette notatet er utarbeidet som ledd i Fafos Strategiske Instituttprogram om «Arbeids – og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen», som er finansiert av Norges Forskningsråd (NFR). Notatets formål er å gi en beskrivende oversikt over hovedresultatene i en spørreundersøkelse Fafo har gjennomført om bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene blant alle bedrifter i bygge- og anleggsnæringen, fire industribransjer, hotell- og restaurant og rengjøring. Undersøkelsen er også del av et tilgrensende prosjekt Fafo utfører på oppdrag fra Fondet for Regionale Verneombud med flere, hvor det parallelt er gjennomført en survey om HMS-utfordringer knyttet til økt bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygge- og anleggsnæringen. I arbeidet med undersøkelsen har vi hatt stor nytte av den kunnskapen, erfaringsutvekslingen og dialogen deltakerne og medlemmene i Fafo Øst-forum har bidratt med. Datainnsamlingen ble foretatt av Norstat i januar-april 2006.

Notatet gir en grov foreløpig oversikt over virksomhetene i de fire næringene sin bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Hvor stor andel av virksomhetene sysselsetter østeuropeisk arbeidskraft i form av ansettelser i egen bedrift, hyring av underleverandører eller leiefirma med utstasjonerte arbeidstakere, enmannsfirma eller ved å flytte produksjon til Øst-Europa? I hva slags stillinger rekrutterer bedriftene først og fremst østeuropeisk arbeidskraft, hvor mange snakker vi om, og hva er de viktigste motivene og erfaringene? Vi presenterer også noen foreløpige resultater fra spørsmål vi har stilt om effektene av allmenngjøringsvedtakene byggebransjen. I seinere rapporter fra undersøkelsen vil vi se nærmere på variasjoner mellom næringer og virksomhetstyper, mulige årsaker til forskjeller i virksomhetenes tilpasning, og hvilke konsekvenser endringer i virksomhetenes arbeidskraftsstrategier kan få for arbeidsmarkedets virkemåte. Noen foreløpige refleksjoner om dette er også tatt med i avslutningskapitlet i notatet.

Notatet er et ekte fellesprodukt hvor alle medforfatterne i løpet av noen hektiske uker etter påske har bidratt med datakjøring, skriving, kommentering og redigering. I stedet for å ruge på dataene til vi hadde tid til å foreta mer dyptgående og sofistikerte statistiske analyser, valgte vi å gjøre de foreløpige resultatene hurtig kjent i offentligheten slik at de kan bidra til diskusjon, kommentarer og tilbakemeldinger fra virksomhetene og andre arbeidslivsaktører som er engasjert i debatten om den nye arbeidsinnvandringens betydning for norsk arbeidsliv. Vi er overbevist om at det også vil gi nyttige innspill til den videre bearbeidingen av materialet, som vil bli presentert i en Fafo-rapport etter sommeren.

På vegne av Fafo vil vi takke bidragsyterne til undersøkelsen, samt alle de aktørene Fafo samarbeider med når det gjelder å utvikle og dele kunnskap om de mulighetene og utfordringene EU-utvidelsen reiser for norsk arbeidsliv.

Oslo 23.5.2006, Jon Erik Dølvik., prosjektleder

1 Tema, problemstillinger og rammer for notatet

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

Utgangspunktet for Fafos Strategiske Instituttprogram er at arbeidsmobiliteten over landegrensene er etterspørselssensitiv. Karakteren og omfanget av migrasjonen er dermed sterkt betinget av hvordan virksomhetene i mottakerlandene tilpasser sine arbeidskraftsstrategier til endringer i konkurransesituasjonen, arbeidstilbudet, kostnadsbildet og de rettslige rammene for anvendelse av ulike typer arbeidskraft (Dølvik og Eldring 2005). I dette notatet er formålet primært å gi en deskriptiv empirisk oversikt over norske bedrifters anvendelse av arbeidskraft fra de nye EU-landene (også kalt EU-8)¹. Vi har undersøkt bruk og erfaringer i bygg- og anlegg, industri, hotell- og restaurant og rengjøring. Vi vil også kort belyse omfanget av bedrifter som har flyttet deler av produksjonen til EUs nye medlemsland.

Sentrale spørsmål som belyses i notatet er:

- I hvilken grad anvender virksomhetene i de fire næringene østeuropeisk arbeidskraft? Er det systematiske trekk som skiller virksomheter som bruker og ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft?
- Hvilke typer ansettelsesformer er mest utbredt i virksomhetene som benytter østeuropeisk arbeidskraft? Varierer dette mellom ulike næringer, bransjer og virksomhetstyper – og i tilfelle på hvilken måte?
- Hvilken betydning har lønnskostnader, fleksibilitet i arbeidstid, kompetanse, arbeidsinnsats og samarbeidsforhold for bedriftenes tilpasninger?

¹ De nye østeuropeiske medlemslandene er Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn.

- I hvilken grad er det fellestrekk mellom bedriftenes motiver for og erfaringer med å bruke østeuropeisk arbeidskraft?
- I hvilke typer stillinger er det vi finner den østeuropeiske arbeidskraften?
- I hvilken grad har østutvidelsen endret bedriftenes konkurransesituasjon?
- Har arbeidsgiverorganisering og tariffavtaledekning noen betydning når det gjelder strategier og holdninger til bruk av østeuropeisk arbeidskraft?

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

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

- 1) Ansette arbeidssøkere i egen virksomhet (krav om gjengs norsk lønn)
- 2) Hyre underentreprenører med utstasjonerte arbeidstakere (arbeidstakerne kan lovlig godtgjøres på hjemlandets satser hvis det ikke er inngått tariffavtale eller de er omfattet av en allmenngjort tariffavtale).
- 3) Leie inn arbeidskraft (gjennom norsk eller utenlandsk firma)
- 4) Hyre enkeltmannsforetak
- 5) Uteproduksjon gjennom direkteinvesteringer, outsourcing og leieproduksjon

Man kan selvsagt også kombinere disse alternativene, eller man kan velge å fortsette som før og satse på å takle tøffere konkurransevilkår med mer tradisjonelle virkemidler som kompetanse- og produktutvikling. De strategiske tilpasningene vil ha innvirkning på konkurransen i markedet og på vilkårene for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår.

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

Surveyen som dette notatet bygger på er den mest omfattende og inngående kartleggingen av norske virksomheters tilpasning etter EU-utvidelsen. Vi har intervjuet 5104 bedrifter med mer enn ti ansatte innenfor bygg/anlegg, industri, hotell- og restaurant og rengjøring. Her gir vi en grov oversikt over hovedtrekkene i det spennende data-materialet. Målet i tiden som kommer er å foreta mer inngående variasjons- og årsaksanalyser, supplert med data fra kvalitative intervjuer i virksomheter og bransjer. Gjennom å kople informasjon fra denne spørreundersøkelsen med SSBs registerdata, tar vi også sikte på å analysere endringer over tid i de ulike virksomhetstypenes sysselsettings-situasjon og økonomiske utvikling. Vi håper også å kunne foreta regelmessige oppføl-

gingsundersøkelser i virksomhetene av enkelte av hovedspørsmålene i surveyen. – eventuelt utvidet til flere bransjer. Det ville imidlertid kreve tilleggsfinansiering.

1.1 Bakgrunn: Utvidelsen av arbeidsmarkedet

Utvidelsen av EU/EØS-området til 28 land – inklusive åtte østeuropeiske land – var en historisk milepæl. I skyggen av jernteppets fall og gjenforeningen av det delte Europa, var det likevel bekymring for økt arbeidsinnvandring, velferdsturisme og sosial dumping som preget de politiske debattene i de «gamle» medlemslandene. I tur og orden innførte EU- og EØS-landene – unntatt Sverige og i praksis England og Irland – derfor overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra de nye østeuropeiske EU-landene. De fleste landenes overgangsregimer bygde på strikt arbeidsmarkedsprøving og kvoter. Den norske og danske ordningen var blant de mest liberale og sikret fri bevegelse for jobbsøkere i seks måneder, men stilte krav om nasjonalt lønnsnivå og heltids arbeid for å få oppholdstillatelse. For fri bevegelse av tjenester og entrepriser var det, bortsett fra i Østerrike og Tyskland, ikke anledning til å innføre overgangsordninger. Mens Finland, Portugal, Spania, Hellas og Island opphevet sine overgangsordninger 1. mai 2006 – og Nederland har varslet en mulig åpning fra 1.1. 2007 - har Norge og Danmark bestemt seg for å videreføre overgangsregimet inntil 2009. Danmark vil myke opp ved å innføre fri bevegelse for bedrifter med tariffavtale. Også Frankrike og Belgia har erklært at de gradvis vil åpne opp arbeidsmarkedene bransje for bransje. Når så vidt store deler av det europeiske arbeidsmarkedet nå åpnes opp, er det, alt annet likt, grunn til å vente at konkurransen om arbeidskraft fra de nye medlemslandene tiltar i tiden framover.

Utjevning av velferdskløften – eller rekruttering av ny europeisk underklasse?

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

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

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

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

Hovedtrender i arbeidsmigrasjonen de to første årene etter utvidelsen

Vest-Europa har langt fra blitt oversvømmet av østlige arbeidssøkere etter utvidelsen, men innvandringen er høyere enn man ventet på forhånd. Det er en betydelig vekst i arbeidsmobiliteten, spesielt til land som England, Irland, Norge og Tyskland. Mens Tyskland gjennom sine bilaterale avtaler tar i mot rundt 500.000 sesongarbeidere hvert år, har England registrert over 350.000 jobbsøkere og Irland over 130.000. Norge har innvilget rundt 70 000 arbeidstillatelser de første to årene, mer enn dobbelt så mange som de øvrige nordiske landene. I tillegg kommer et hittil ukjent omfang av utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med underentrepriser og arbeidsutleie, samt illegal/uregistrert arbeidskraftsimport. Under den sterke oppturen i norsk økonomi har etterspørselen etter og tilgangen på østeuropeisk arbeidskraft altså vært langt høyere enn forventet. Antallet arbeidstillatelser har økt med 40-50 prosent hvert år, med en klar vridning fra kortvarig svingdørs-migrasjon til opphold av økende varighet. Stadig flere passerer nå opphold i mer enn tolv måneder og omfattes dermed ikke lenger av overgangsordningene.

³ Kilde: Audrone Morkuniene, Ministry of Social Security and Labour i Litauen og Linda Dimante, Latvian Ministry of Welfare. Konferanse I København, 10. mai 2006.

Retten til fri bevegelse av tjenester betyr at utenlandske leverandører fritt kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdrag for norske oppdragsgivere. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og formidling av vikarer. Utsendte arbeidstakere – som følger med sin arbeidsgiver på tjenesteoppdrag – skal i henhold til utstasjoneringsdirektivet (96/71/EF) avlønnes etter vertslandets regler, men dette forutsetter at vertslandet har lovfestet nasjonal minstelønn, allmenngjorte eller generelt gyldige tariffavtaler, eller tjenesteleverandøren er bundet av tariffavtale med fagforening i vertslandet. Med unntak for de siste par års allmenngjøringer, betyr dette i praksis at norske arbeidsgivere siden 1994 helt legalt har kunne hyre utstasjonerte arbeidstakere fra EU som er godtgjort etter hjemlandet satser. Utsendte arbeidstakere omfattes heller ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger det første året og betaler ikke inntektsskatt det første ½-1 år.

Bedriftsmobilitet: Flytting av virksomhet til Øst-Europa

Den *frie etableringsretten* i EU/EØS betyr at borgere fra de nye medlemslandene har rett til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet i samsvar med vertslandets regler. Slike virksomheter kan som andre foretak ansette arbeidstakere fra ethvert EU/EØS-land, inklusive hjemlandet. Så lenge nasjonale overgangsregler gjelder er de som andre bedrifter forpliktet til å betale ansatte fra hjemlandet det som er gjengs lønn i tilsvarende arbeid i vertslandet, men etter tolv måneder er dette altså ikke lenger påkrevd. Men enhver forskjellsbehandling av ansatte etter nasjonalitet er etter EU-retten forbudt. Personer fra EU/EØS-land som innfrir vertslandets vilkår for å opprette eget firma, kan selv sagt prise sine tjenester fritt. Skattemessig er det ingen forskjell på virksomheter eid/drevet av utenlandske og innenlandske borgere.

Selv om den frie etableringsretten ikke er noe nytt i forbindelse med utvidelsen, har lønns- og velferdsgapet åpnet for bedriftstilpasninger som også kan virke inn på arbeidsmobiliteten. I likhet med selskaper i andre europeiske og nordiske land, har en del norske bedrifter de siste 10-15 årene etablert seg i de nye medlemslandene – noe som blant annet åpner for å trekke vekslers på billigere østeuropeisk arbeidskraft (Ekholm 2003, Kvinge 2005). Enten dette skjer ved oppkjøp, etablering av datterselskap, lisens – eller leieproduksjon vil det normalt skje ut fra vertslandets lønnsnivå. EU-utvidelsen har neppe påvirket motivasjonen for denne typen tilpasning særlig mye fordi de nye medlemslandene lenge har lagt forholdene til rette for inngående investeringer, hatt fri adgang til EU-markedet for vareeksport, og vært gjennom en periode med omfattende salg av privatiserte statsselskaper. Isolert sett kan mulighetene til å importere billige arbeidskraftstjenester til Norge, slik man gjør i mange av skipsverftene på Sunnmøre, dempe interessen for uteproduksjon (Aslesen 2005, Dølvik mfl 2005), men det er liten tvil om at kombinasjonen av voksende markeder, gunstig beliggenhet og lave kostnader fortsatt gjør det attraktivt for mange norske bedrifter å etablere seg i de nye medlemslandene. Omlokalisering av norsk virksomhet til Øst-Europa vil også kunne ha konsekvenser for arbeidsmarkedstilpasningen hjemme. De siste par årene har en sett eksempler på at norske aktører benytter datterbedrifter eller samarbeidspartnere i Baltikum og Polen til utleie eller formidling av arbeidskraft til norske virksomheter, og dermed knytter sam-

men strategier for bedrifts-, tjeneste- og arbeidsmobilitet på nye måter.⁴ Likeledes ser en i deler av industrien en internasjonalisering av produksjonskjedene, hvor delproduksjon i EU-8 ofte inngår i nye mønstre for intern-handel og tjenstemobilitet innen selskapene (Aslesen 2005).

Nye valgmuligheter for virksomhetene – endringer i arbeidsmarkedets virkemåte?

De økte bevegelsene av arbeidskraft, tjenester og bedrifter mellom rike og fattige naboland har reist nye problemstillinger for virksomhetene, arbeidstakerne, partene i arbeidslivet og myndighetene. Tidligere har arbeidsmobiliteten over landegrensene i EU/EØS vært meget beskjeden (under to prosent av arbeidsstyrken). Svært få kom til Norge i forbindelse med at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 selv om innslaget av utstasjonerte arbeidstakere, spesielt i oljebransjen, ikke har vært ubetydelig. Den viktigste eksterne mobilitetsbufferen i det norske arbeidsmarkedet har vært det felles nordiske arbeidsmarkedet, hvor man særlig i byggebransjen har sett betydelige konjunkturbetingete strømmer mellom de nordiske landene. I takt med aldringen i arbeidsstyrken og synkroniseringen av konjunkturbølgene i Norden, er det imidlertid grunn til å regne med at de nordiske land framover i større grad må rekruttere arbeidskraft utenfor Norden.

Hvilke konsekvenser den økte arbeidsmobiliteten over landegrensene får for arbeidsmarkedets virkemåte i mottakerlandene, avhenger av hvordan virksomhetene tilpasser seg de nye rammebetingelsene. Det er grunn til å anta at det utvidete og billigere tilbudet av arbeidskraft og tjenesteytere, nye investeringsmuligheter i de nye medlemslandene og skjerpet konkurranse i hjemmemarkedet, kan føre til viktige endringer i virksomhetenes strategiske tilpasninger. Arbeidsstyrken i Polen og Baltikum utgjør 17 million personer og i Polen er arbeidsledigheten fortsatt høy (om lag 17 prosent). Med et lønnsnivå på 10-25 prosent av det norske, er gevinstene ved å finne arbeid i Norge store – særskilt i yrker som krever forholdsvis lite kvalifikasjoner. For norske arbeidsgivere åpner dette ikke bare et stort potensielt arbeidstilbud, men også et stort og fristende handlingsrom for å tilby godtgjørelse som er høy for en østlig arbeidssøker men langt lavere enn det man over tid kan leve for i Norge. På tross av overgangsordningene, har dette åpnet for nye former for lavkostkonkurranse i det norske arbeidsmarkedet, først og fremst i markedet for underentrepriser og innleie, men som vi skal se i seinere kapitler, trolig også når det gjelder individuelle ansettelse av østlige arbeidssøkere.

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

- (1) Omfanget og karakteren av arbeids- og tjenestevandringene fra de nye medlemslandene er ikke alene et resultat av eksterne krefter i disse landene (som det kun gjel-

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

der å markedstilpasse seg eller verne seg mot etter beste evne). Arbeidsvandringene er i stor grad betinget av beslutninger internt i norske virksomheter og arbeidsliv.

(2) Arbeidsmarkedskonsekvensene av virksomhetenes beslutninger kan ikke forstås som resultat av uavhengige valg i enkeltbedrifter. De er betinget av samspillet mellom endringer i bedriftstrategier, i konkurransevilkårene, og av myndighetenes og partenes tiltak for å påvirke utviklingen.

(3) De rettslig betingete forskjellene i kostnader ved ulike måter å anvende arbeidskraft fra EU-8 kan påvirke konkurransen mellom ulike grupper virksomheter og arbeidstakere på en måte som føre til vridninger i bedriftenes arbeidskraftsetterspørsel og ansettelsespolitikk.

1.2 Notatets tema: Tilpasning av virksomhetenes arbeidskraftstrategier?

Den viktigste endringen for bedriftene som følge av EU/EØS-utvidelsen er altså at det potensielle arbeids- og tjenestetilbudet øker, samt at kostnadene ved å hyre tjenesteleverandører vil være langt lavere enn tidligere. På grunn av inntektsforskjellene vil det trolig være et betydelig tilfang av arbeidssøkere og tjenesteytere fra øst som ønsker arbeid i Norge de kommende år. Omfanget og karakteren av arbeidsvandringene til Norge vil derfor avhenge av etterspørselsutviklingen i de norske arbeids- og tjenestemarkedene. Dette gjelder særlig i de mindre kompetansekrevende delene av arbeidsmarkedet hvor lønnsnivået i Norge er høyere enn i andre vesteuropeiske land. Når det gjelder høyt kvalifisert arbeidskraft, hvor andre europeiske markeder både lønsmessige og språklig er mer attraktive enn det norske, vil tilbudet fra øst trolig være mer begrenset (Barth m.fl. 2004, Røed 2005).

I slike transformasjonsfaser kan tilsynelatende rasjonell individuell atferd lede til uintenderte kollektive og institusjonelle konsekvenser. Hvis enkeltbedrifter i en bransje antar at konkurrentene hyrer billig arbeidskraft eller underleverandører kan det gi opphav til selvoppfyllende profetier hvor «alle gjør det samme» for å være på den sikre siden. Forventningene kan dermed bli virkelige i sin konsekvens og føre til en ny markedslivevekt med en vanskeligere konkurransesituasjon for alle. Dette kan i neste omgang utløse endringer i arbeidsvilkår og partsforhold som ikke aktørene nødvendigvis ønsker. Betinget av de ulike nasjonale myndighetene og partenes reaksjoner kan den økte regimekonkurransen på tvers av landegrensene dermed endre vilkårene for nasjonal arbeidsmarkedstilpasning.

Mens bedriftene tidligere i hovedsak stod overfor et nasjonalt arbeidsmarked – hvor konkurransen om arbeidskraft og tariffavtalenes ufravikelighetskrav sørget for et forholdsvis ensartet lønnsnivå – kan de nå velge mellom en rekke ulike måter å knytte til

seg utenlandsk arbeidskraft som er underkastet høyst forskjellig regelverk for lønnsdannelse og indirekte arbeidskostnader:

Valgmulighetene framstår forskjellige i ulike næringer. I noen næringer – som bygg og anlegg og industri – er det lang tradisjon for å hyre inn ekstern arbeidskraft fra leiefirma eller underentreprenører. Disse næringene er samtidig i svært ulike konkurransesituasjoner i forhold til utenlandske produsenter. I viktige deler av industrien konkurrerer man først og fremst på internasjonale produktmarkeder, mens konkurransen i bygg og anlegg og rengjøring i hovedsak utspiller seg i hjemmemarkedet. Hotell og restaurant er i en mellomstilling, ettersom virksomhetene dels kjemper om kundene med andre norske konkurrenter, dels konkurrerer om å kapre flere turister til Norge. Utenlandske arbeidstakere og tjenesteytere er en aktuell innsatsfaktor i alle næringene, men spesielt i byggebransjen vil tilbudet av billigere østeuropeiske leverandører også representere en ny type lavkostkonkurranse i det norske produktmarkedet.

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

Beslutninger om rekruttering av ansatte og hyring av underleverandører er underlagt reguleringer som både i arbeidsmiljøloven og avtaleverket forutsetter ulike varianter av høring, drøfting og forhandlinger mellom partene i bedriften. I tillegg er det i Norge relativt strikte vilkår for å ansette personer midlertidig, slik UDIs statistikk tyder på at de fleste individuelle arbeidssøkerne fra Øst-Europa er. Virksomhetenes tilpasning til det utvidete arbeidsmarkedet kan derfor ikke forstås som et rett-fram uttrykk for arbeidsgivernes preferanser og strategiske mål, men er et resultat av lokale beslutningsprosesser og dragkamper hvor skiftende lokale allianser, interessekonstellasjoner og normer virker inn.

I dette notatet benytter vi begrepet arbeidskraftsstrategi som betegnelse på virksomhetenes tilpasning når det gjelder rekruttering, hyring, tilknytningsform og bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Begrepet er bredt definert og henspeler på virksomhetenes eksterne og interne tilpasninger i disponeringen av arbeidsstokken. Økt bruk av eksternt tilknyttet arbeidskraft representerer en kilde til fleksibilitet og økonomisering av arbeidsinnsatsen i bedriftene, samtidig som tilgangen på lavlønnede arbeidskraft med andre preferanser for arbeidstid åpner nye muligheter for kostnadskutt. Selv om arbeidsinnvandringen fra øst totalt sett utgjør en beskjeden andel av arbeidsmarkedet kan endringene ha stor betydning både for den enkelte bedrifts situasjon, utviklingen i personalpolitikken og for arbeidsmarkedets virkemåte.

1.3 Notatets oppbygging

Hovedspørsmålet i denne undersøkelsen er å kartlegge hvordan norske virksomheter har tilpasset seg denne nye valgsituasjonen. I kapittel 2 gir vi et oversiktsbilde over bruk av østeuropeisk arbeidskraft fordelt på bransjen, endringer i konkurransesituasjonen og litt om norske bedrifters uteproduksjon. Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter. I kapittel 4 ser vi på drivkrefter for og konsekvenser av bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Kapittel 5 er en oppsummering og drøfting av hvilke utfordringer vi ser på det norske arbeidsmarkedet i kjølvannet av EU-utvidelsen.

2 Utvidet arbeidsmarked – ulike tilpasninger

EU-utvidelsen østover medførte en type ubalanse i det europeiske arbeidsmarkedet i forhold til situasjonen før 2004, fordi lønnsnivået i de nye medlemslandene ligger betydelig under lønnsnivået i Vest-Europa.. Delvis som resultat av en solidarisk lønnspolitikk er de norske lønnskostnadene for høyt utdannet arbeidskraft relativt lave i europeisk sammenheng. Flere av de tidligere østblokk-landene hadde en godt utdannet arbeidsstokk til forholdsvis lave lønninger, og ett av Norges tidligere konkurransefortrinn ble dermed i prinsippet svekket (Kvinge 2003). På den andre siden vil en egalitær lønnsstruktur som den norske kunne virke tiltrekkende for ufaglært arbeidskraft fra land med større lønnsbredning.

EU-utvidelsen østover med et utvidet tilbud på arbeidskraft, falt tidsmessig sammen med en sterk økonomisk vekst i Norge. Press i det norske arbeidsmarkedet har fått mange norske bedrifter til å vende blikket østover når det gjelder nyrekrutteringer. Samtidig kan sterkere konkurranse motivere bedriftene til nye grep for å oppnå kostnadsreduksjoner og økt fleksibilitet.

Som beskrevet i kapittel 1, kan bedriftene velge flere måter å tilpasse seg et utvidet arbeidstilbud, med ulike regler for ulike arbeidskrafttilpasninger. I dette oversiktskapittelet skal vi først beskrive bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i Øst-Europa blant bedrifter med mer enn ti ansatte, kombinasjon av ulike arbeidsmarkedsstrategier og overordnede motiver for bruken. Videre ser vi på hvordan norske bedrifter oppfatter konkurransesituasjonen i kjølvannet av østutvidelsen og hvilke tiltak som iverksettes for å øke konkurranseevnen. Til sist ser vi nærmere på forekomsten av uteproduksjon i Øst-Europa.

2.1 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft

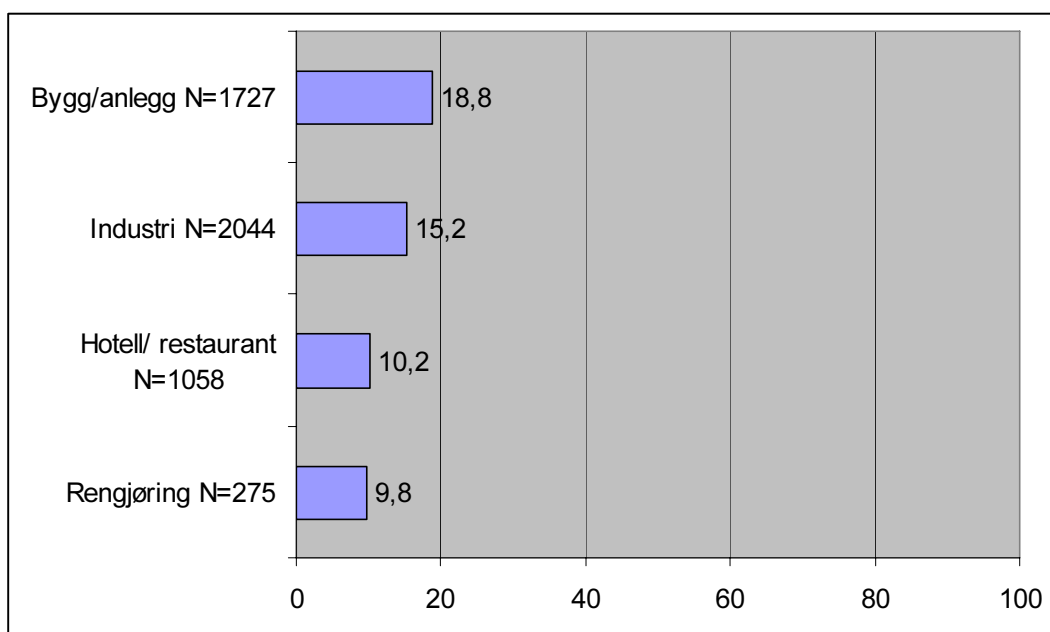
Til sammen i de fire næringene er det 15,1 prosent av bedriftene som oppgir at de bruker eller i løpet av de siste tolv månedene, har brukt østeuropeisk arbeidskraft. Innen bygg og anlegg svarte 19 prosent av bedriftene at de brukte arbeidskraft i Norge fra EU-8⁵. Tilsvarende tall for utvalgte industribransjer⁶, hotell- og restaurant og rengjøring var

⁵ Bedrifter som benytter seg av arbeidskraft fra EU-8 i Norge omtales i teksten som «brukere», mens bedrifter som ikke benytter seg av arbeidskraft fra EU-8 omtales som «ikke-brukere».

⁶ Dette gjelder næringsmiddelindustri (NACE 15), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (NACE 28), produksjon av maskiner og utstyr (NACE29), produksjon av elektriske og optiske produkter (NACE 30-33), produksjon av transportmidler (NACE 34.2-35), produksjon av møbler og annen industriproduksjon (NACE 36).

henholdsvis 15 prosent, ti prosent og ti prosent, jf figur 2.1. Som vi skal komme tilbake til, er det forskjeller mellom disse næringene med hensyn til individuelle ansettelser og bruk av såkalt utstasjonert arbeidskraft. Både de som bruker og de som ikke bruker øst-europeisk arbeidskraft i Norge er blitt spurt om de har satt ut virksomhet til underleverandører eller om de har etablert seg med egen virksomhet i EU-8⁷. Uteproduksjon er særlig relevant for industrien.

Figur 2.1 Andeler bedrifter innen bygg og anlegg, utvalgte industribransjer, hotell- og restaurant og rengjøring som bruker arbeidskraft fra EU-8 i virksomhet i Norge. Prosent



Kilde: Surveydata (Fafo)

⁷ Egen produksjon eller outsourcing av virksomhet til EU-8 omtales heretter som «uteproduksjon». Dette tilsvarer det internasjonale begrepet «offshoring».

Tabell 2.1 Kombinasjon av ulike arbeidskraftstrategier i industri og bygg og anlegg. Andel bedrifter (prosent av totalt antall bedrifter).

Industri N=2044 (100%)	Bruker arbeidskraft fra EU-8 i Norge	Bruker <u>ikke</u> arbeidskraft fra EU-8 i Norge
Outsourcing eller egenproduksjon i de nye medlemslandene	3 %	8 %
Har <u>ikke</u> outsourcet eller startet egenproduksjon i de nye medlemslandene	12 %	77 %
Bygg og anlegg N=1727 (100%)	Bruker arbeidskraft fra EU-8 i Norge	Bruker <u>ikke</u> arbeidskraft fra EU-8 i Norge
Har outsourcet eller egenproduksjon i de nye medlemslandene	1 %	1 %
Har <u>ikke</u> outsourcet eller startet egenproduksjon i de nye medlemslandene	18 %	80 %

Tabell 2.1 viser en kombinasjon av arbeidsmarkedsstrategier i industri og bygg og anlegg. Ved å legge sammen andelene finner vi at totalt 23 prosent av industribedriftene benytter seg av arbeidskraft fra de nye medlemslandene, enten i egenproduksjon i Norge eller gjennom egenproduksjon og outsourcing til Øst-Europa. Tilsvarende tall for bygg og anlegg er 20 prosent. Tre prosent av norske industribedrifter kombinerer uteproduksjon og bruk i Norge. Åtte prosent av industribedriftene har kun uteproduksjon mens tolv prosent bruker arbeidskraft fra EU-8 uten å ha uteproduksjon. I bygg og anlegg er det forholdsvis få bedrifter (to prosent) som har uteproduksjon gjennom outsourcing eller egne etableringer i Øst-Europa. Dette utelukker likevel ikke at norske bygge- og anleggsbedrifter i større grad enn tidligere kjøper innsatsvarer eller tjenester fra EU-8 for å redusere produksjonskostnadene i Norge. Det har generelt vært en økning i handelen mellom Norge og enkelte av de nye medlemslandene i Øst-Europa (se Kvinge 2005), noe som kan indikere vertikal integrasjon og større utveksling av innsatsvarer på tvers av landegrensene. I følge Bhagwati m.fl. (2004) er uteproduksjon i prinsippet et handelsfenomen. Tidligere egenproduksjon hjemme blir erstattet med import og noe tidligere eksport blir erstattet med produksjon i utlandet

Kjennetegn ved brukerne

Innen industri og bygg og anlegg er ett kjennetegn ved bedriftene som bruker østeuropeisk arbeidskraft at de er større enn ikke-brukerne. Det er ingen forskjeller med hensyn til bruk når det gjelder bedriftens kompetansesammensetning. Det er en viss geografisk forskjell når det gjelder bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Bruken er størst i Oslo, det sentrale østlandsområdet og i enkelte Vestlandsfylker. I bygg og anlegg er det mange brukere i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Hordaland og Møre og Romsdal. Flere av disse fylkene er omfattet av allmenngjøring av byggfagoverenskomsten (se nærmere om erfaringene med allmenngjøring i kapittel 4.2) I industrien er brukerne overrepresenterte i Østfold, Rogaland og Møre og Romsdal. For hotell- og restaurantnæringens vedkommende finner vi de fleste brukerne i Akershus, Telemark, Hordaland og Møre og Romsdal. De største brukerne av østeuropeisk arbeidskraft i rengjøringsbedrifter er lokalisert i Oslo, Hordaland og Troms. En egen tabell i vedlegg viser fordelingen på bruk og ikke-

bruk mellom de ulike fylkene (vedlegg 3). Det er ingen forskjeller med hensyn til bruk når det gjelder hvor vidt bedriften er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon i Norge eller om de ansatte i Norge er omfattet av tariffavtale⁸. Blant brukerne finner vi at bedrifter der de ansatte er omfattet av tariffavtale i større grad enn i bedrifter uten slik avtale, ber om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere. Det samme gjelder krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører eller utleiefirmaer fra nye EU-land. Om lag 44 prosent av bedriftene der de ansatte er omfattet av tariffavtale stiller slike krav, mens tilsvarende tall for bedrifter uten tariffavtale er 34 prosent. Selv om bedrifter med tariffavtaler er mer oppmerksomme på utstasjonerte arbeidstakere sine lønns- og arbeidsvilkår enn andre, er det altså mindre enn halvparten av de norske bedriftene som bruker utstasjonerte arbeidstakere fra EU-8 som stiller bestemte krav til vikarbyrå eller underentreprenør om lønns- og arbeidsvilkår for de personene som utfører jobben.

Brukere av østeuropeisk arbeidskraft i Norge er oftere datterselskap⁹ av et norsk morselskap enn ikke-brukerne. I gjennomsnitt er mellom 25 prosent (bygg og anlegg) og 42 prosent (industri) av bedriftene i surveyen datterselskaper. Vi finner at bedrifter med norske eiere i større grad drøfter bruk av østeuropeisk arbeidskraft i Norge med de til-litsvalgte i bedriften enn i bedrifter med utenlandske eiere. Dette gjelder også enkeltstående bedrifter og kan ha sammenheng med norske tradisjoner for partssamarbeid. Mens halvparten av bedriftene med norsk eierskap har inngått avtale eller hatt drøftinger med de ansatte i bedriften om vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land, er tilsvarende tall i utenlandske datterselskaper 40 prosent.

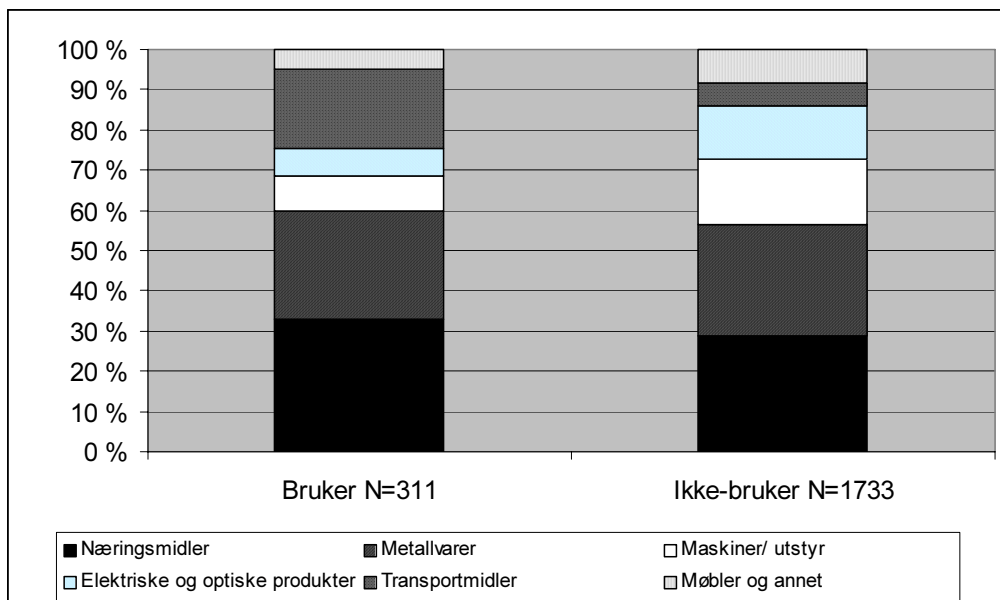
Ulikheter mellom bransjene

Innen industribransjene som er med i undersøkelsen er det særlig *produksjon av transportmidler* som merker seg ut med en forholdsvis høy andel brukere i forhold til ikke-brukere. Samtidig står *næringsmiddelproduksjon* og *metallvareproduksjon* til sammen for seksti prosent av brukerbedriftene i de seks bransjene, jf figur 2.3. Transportmidler innebærer her hovedsakelig bygging og reparasjon av skip og plattformen. Skipsverftene på Nord-Vestlandet har i lengre tid både benyttet seg av østeuropeisk arbeidskraft i Norge og etablert seg med uteproduksjon på andre siden av Østersjøen, fortrinnsvis i Polen (for mer informasjon om dette temaet, se Aslesen 2005). Våre surveydata viser også at det særlig er verkstedsindustrien, i tillegg til metallvareproduksjon, som benytter seg av slike kombinerte arbeidskraftstrategier.

⁸ I gjennomsnitt 70 prosent av bedriftene var de ansatte i Norge omfattet av tariffavtale.

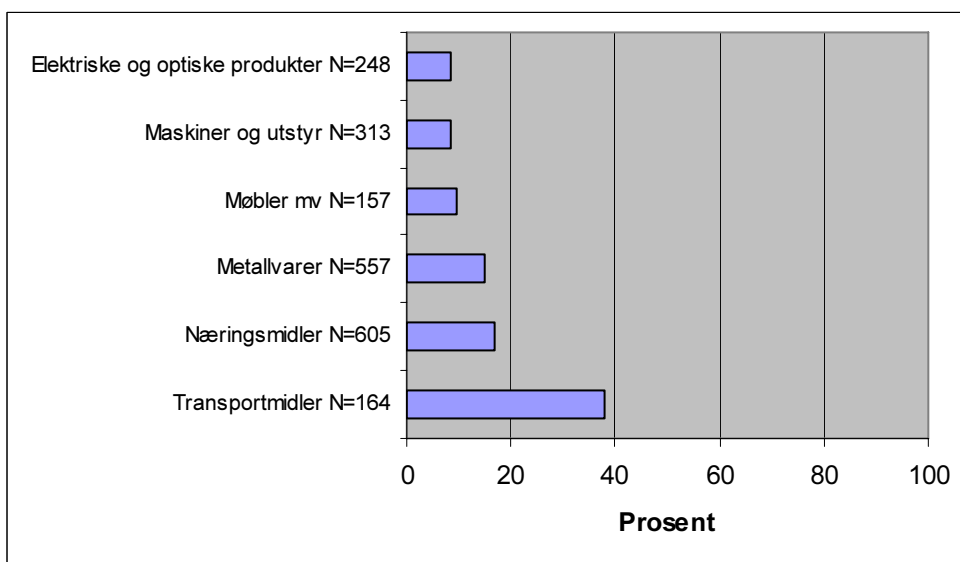
⁹ Datterselskap er her definert som «morselskap eier mer enn 50 prosent av bedriften eller har dominerende innflytelse over bedriften.»

Figur 2.2 Brukere og ikke-brukere i industrien, fordelt på bransjer.



Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 2.3 Andel brukere i industrien innen ulike bransjer. Prosent

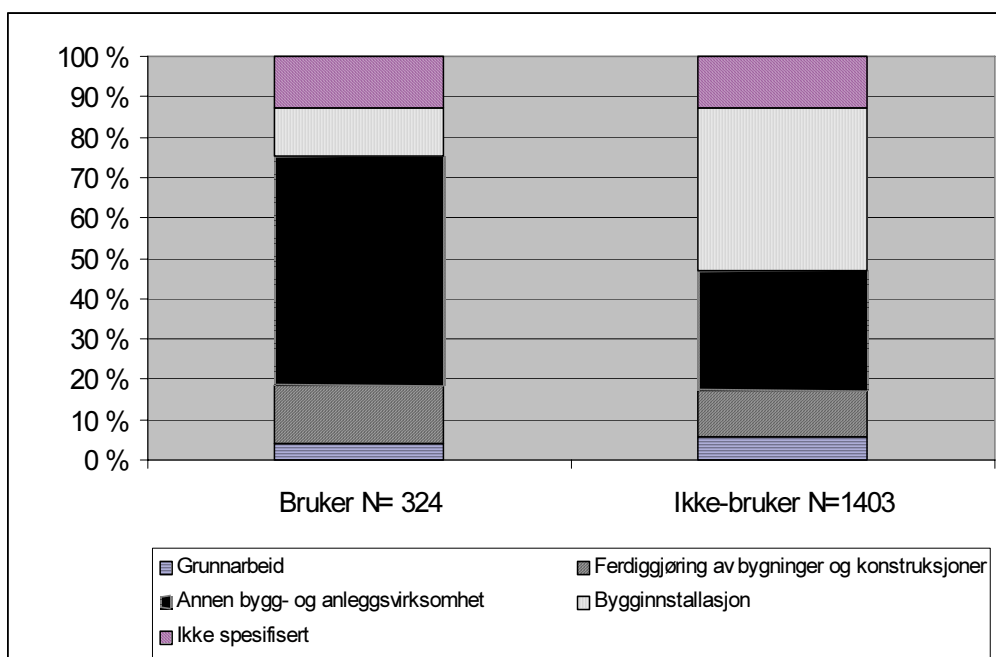


Kilde: Surveydata (Fafo)

I bygge- og anleggsnæringen (figur 2.4) finner vi de fleste brukerne i «annen bygge- og anleggsvirksomhet». Mens annen bygge- og anleggsvirksomhet utgjør 30 prosent av bedriftene i bygge- og anleggsnæringen utgjør den 57 prosent av brukerne. Innen denne kategorien er bedrifter som oppfører bygninger overrepresentert, mens anleggsarbeid

(bygging av veier osv) er underrepresentert i forhold til å bruke arbeidskraft fra de nye medlemslandene.

Figur 2.4 Brukere og ikke-brukere i bygg- og anlegg fordelt på bransjer. Prosent

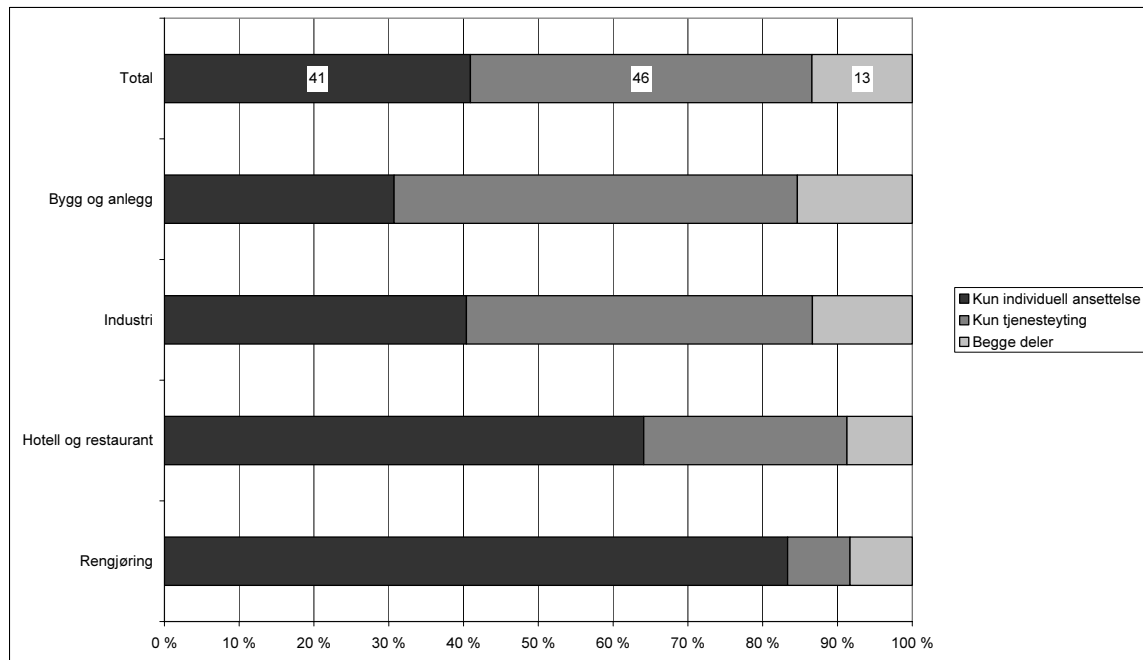


Kilde: Surveydata (Fafo)

Individuelle ansettelser, innleie eller underleverandører?

Det er selvsagt mulig å kombinere bruk av ulike former østeuropeisk arbeidskraft i Norge. Brukere i hotell og restaurantnæringen og rengjøring har den høyeste andelen bedrifter som oppgir å benytte individuelle ansettelser (henholdsvis 69 og 81 prosent). Disse næringene har samtidig lang erfaring med ansettelser av ikke-vestlige arbeidstakere. Innen bygg- og anleggsnæringen er det mindre enn halvparten (45 prosent) som benytter individuelle ansettelser. Tilsvarende tall for industrien er i gjennomsnitt 52 prosent av bedriftene. Både i bygg og anlegg og i industrien er det forholdsvis utstrakt bruk av innleie og underleverandører i de bedriftene som benytter arbeidskraft fra de nye EU-landene. I disse næringene er det langt flere som hyres inn "tjenesteveien" enn som ansettes individuelt. Det er også et spørsmål om noen av de bedriftene som oppgir å ha individuelt ansatte i praksis benytter seg av utstasjonerte arbeidstakere. Dette gjelder bedrifter der mer enn halvparten av arbeidsstokken kommer fra EU-8. Figur 2.5 viser hva slags type tilknytning/arbeidskraftform som benyttes av bedriftene som bruker østeuropeisk arbeidskraft, etter bransje (se kapittel 3 for videre drøfting av dette).

Figur 2.5 Fordelingen av ulike arbeidskraftformer blant bedrifter som bruker østeuropeisk arbeidskraft, etter bransje. Prosent (N=770)



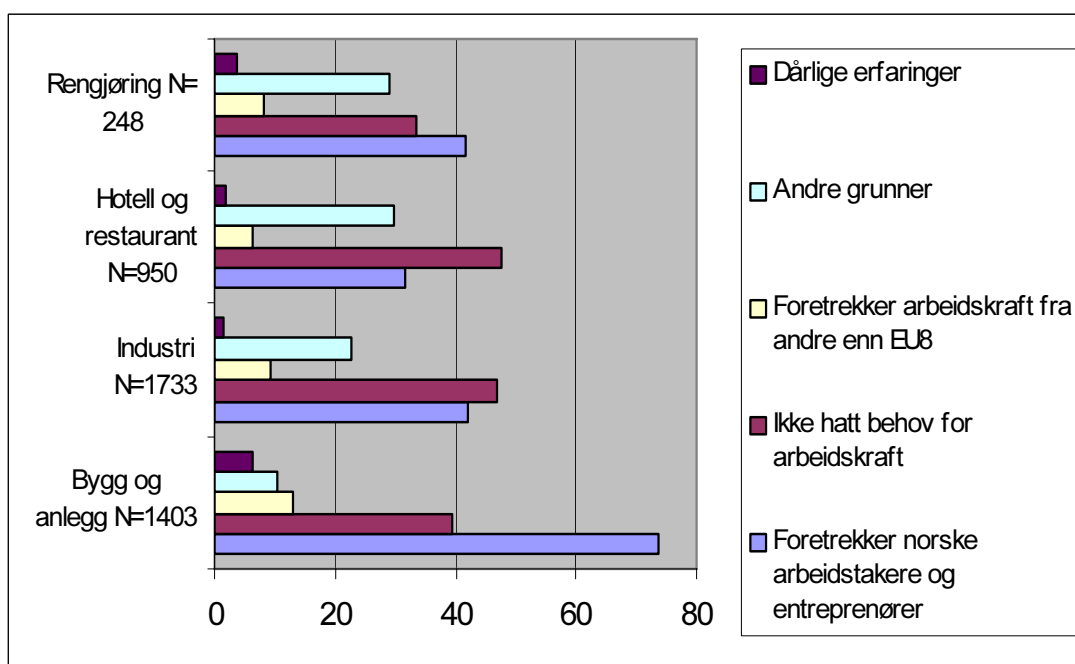
Motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft

I kapittel 3 og 4 går vi nærmere inn på motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Her skal vi bare gi et oversiktsbilde. Bedriftene oppgir at mangel på arbeidskraft er den viktigste grunnen for å bruke østeuropeisk arbeidskraft i Norge. Reduksjon av lønnskostnader og økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid kommer på andre og tredjeplass. Faktorene som bestemmer bruk av østeuropeisk arbeidskraft varierer noe med valg av tilpasning. Det er for eksempel slik at bedrifter som har uteproduksjon i Øst-Europa (egenproduksjon eller har outsourcet) i mye større grad enn andre oppgir kostnadsbesparelser som viktigste grunn. Også bedrifter som benytter underleverandører med østeuropeisk arbeidskraft er mer opptatt av kostnadsaspektet enn gjennomsnittet av brukerbedriftene. Virksomheter som gjør bruk av individuelle ansettelser eller innleie av østeuropeisk arbeidskraft i Norge oppgir i særlig stor grad mangel på norsk arbeidskraft som den viktigste begrunnelsen. Likevel rapporterer 15 prosent av bedriftene som har fast ansatt arbeidskraft fra EU-8 reduksjon i lønnskostnader og økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid som viktigste motiv for slike ansettelser. Dette kan tyde på at bedriftene ansetter personer fra EU-8 til lønn og arbeidsvilkår som er dårligere enn det andre ansatte får, noe som er i strid med overgangsreglene. En mulighet for å spare kostnader er imidlertid å ansette faglærte i jobber som defineres og avlønnes som «ufaglærte». En annen mulighet er at østeuropeere med fast lønn jobber lengre dager uten overtidsbetaling, og dermed i realiteten får lavere timelønn. Lavere sykefravær blant arbeidstakere fra EU-8 kan også bidra til innsparinger.

Årsaker til at bedriftene ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft

Det er også interessant å se nærmere på hvorfor det store flertallet av bedriftene velger å *ikke* bruke østeuropeisk arbeidskraft. I surveyen stilte vi spørsmål om årsaken til dette. Innen bygge- og anleggsnæringen er den viktigste grunnen at bedriften foretrekker norske arbeidstakere og entreprenører. Dette gjelder så mange som sju av ti ikke-brukere. Også innen rengjøring og industri oppgir ikke-brukere at de foretrekker norske arbeidstakere og entreprenører som viktig grunn, men andelen her er mye lavere (fire av ti). Innen industri og hotell og restaurant oppgir ikke-brukere som viktigste grunn at det ikke er behov for arbeidskraft. Som vi har sett er mangelen på arbeidskraft den vanligste årsaken til å ansette personer fra nye EU-land. Hotell- og restaurant ser ut til å være den næringen som i minst grad er opptatt av å ansette norske arbeidstakere. I alle de fire næringene er det forholdsvis få bedrifter som oppgir at de har dårlige erfaringer med arbeidstakere eller underentreprenører fra de nye EU-landene, jf figur 2.6.

Figur 2.6 Mulige årsaker til at bedriften ikke har benyttet arbeidskraft fra EU-8 i Norge. Prosent*



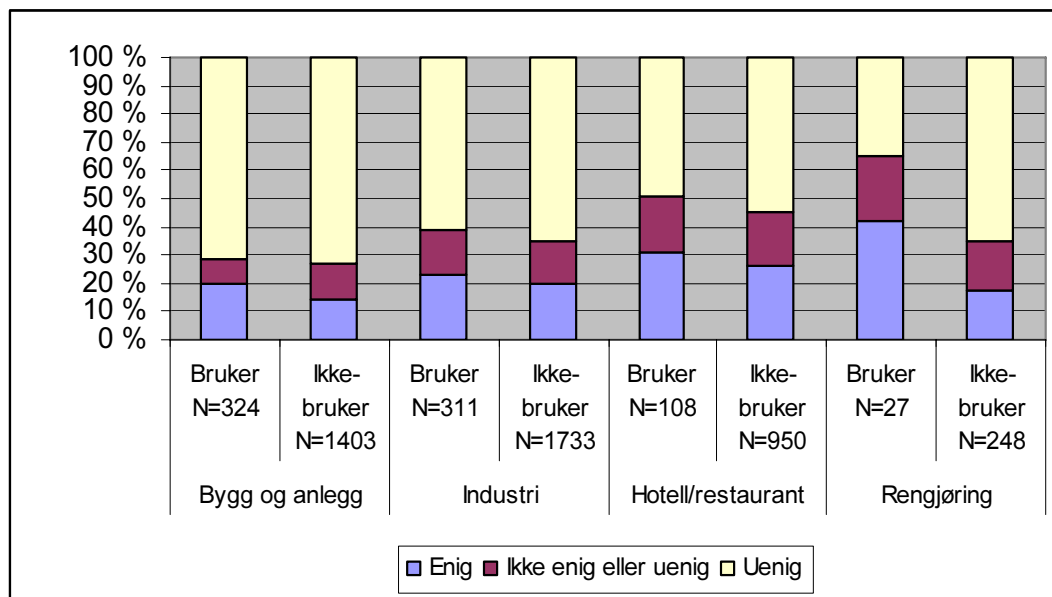
* Det er mulig å oppgi flere grunner, slik at svarene er ikke gjensidig utelukkende.
Kilde: Surveydata (Fafo)

2.2 Endringer i konkurransesituasjonen

EU-utvidelsen har påvirket konkurransesituasjonen for mange norske bedrifter. For eksportorienterte bedrifter gir utvidelsen bedret markedsadgang for varer og tjenester i de nye EU-landene. Andre vil oppleve økt konkurranse i hjemmemarkedet. Samtidig som bedriftene får tilgang til mer og billigere arbeidskraft, kan konkurransesituasjonen

bli forverret dersom mange konkurrenter ansetter østeuropeisk arbeidskraft til betydelig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som samsvarer med norsk lov- og avtaleverk. I surveyen oppgir 20-30 prosent av bedriftene at EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester. Brukerne er noe oftere enige i en slik utvikling enn ikke-brukere, men det er likevel (med unntak av rengjøring) forholdsvis liten forskjell mellom brukere og ikke-brukere når det gjelder dette spørsmålet, jf figur 2.7.

Figur 2.7 EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester. Prosent



Kilde: Surveydata (Fafo)

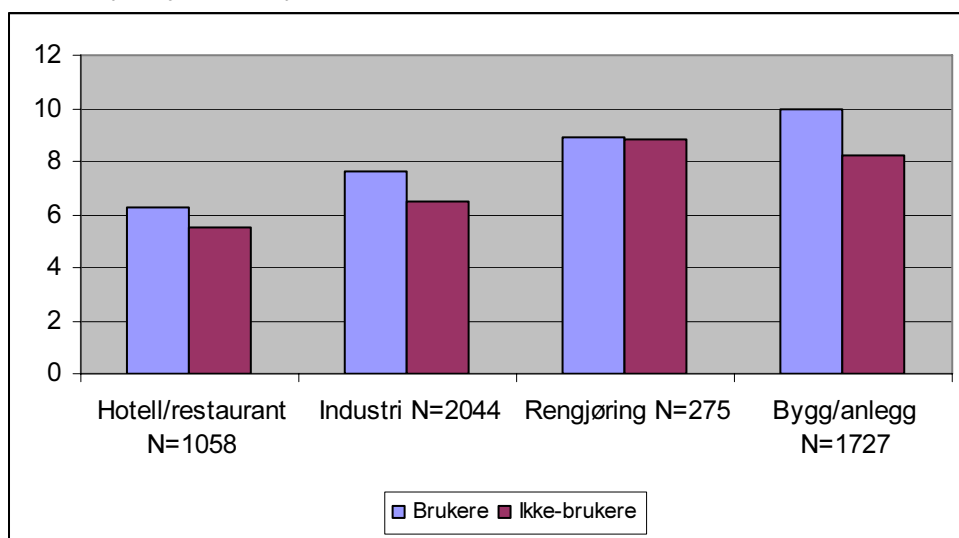
I bygg og anlegg og i industrien er det henholdsvis 17 prosent og 21 prosent av bedriftene som er enige i at EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester. Hotell og restaurantnæringen opplever i størst grad økt markedsadgang, med i underkant av 30 prosent av bedriftene som svarer bekreftende. Dette kan for eksempel bety flere gjester fra de nye EU-landene enn tidligere. Innen industrien er det noen variasjoner mellom bransjene. Nesten tre av ti brukere innen næringsmiddelindustrien hevder å ha fått bedret markedsadgangen med EU-utvidelsen. Også en forholdsvis høy andel (25-29 prosent) av bedrifter innen maskin- og utstyrproduksjon og innen elektriske og optiske produkter melder om økt markedsadgang.

Vi ba bedriftene vurdere fire påstander om konkurransesituasjonen på en skala fra 0 (helt uenig) til 4 (helt enig):

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

Det viser seg å være stor samvariasjon i svargivningen på disse fire spørsmålene, det vil si at de som er enig i den ene påstanden gjerne også er enig i de tre andre påstandene. Vi har dermed laget en indeks, der vi legger sammen svarene fra disse fire spørsmålene. Indeksen varierer fra 0 (bedrifter som er helt uenig i alle fire påstandene) til 16 (bedrifter som er helt enig i alle fire påstandene). Resultatet presenteres i figur 2.8.

Figur 2.8 Beregnet indeks for endret konkurransesituasjon etter EU-utvidelsen. Laveste verdi 0, høyeste verdi 16* (jo høyere verdi, jo sterkere konkurranse)

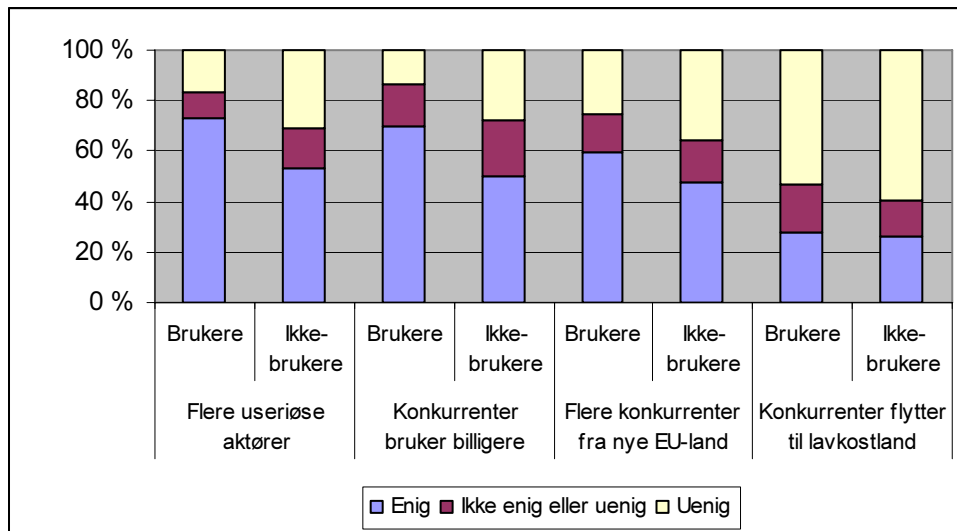


*Samvariasjonen er testet ved hjelp av Cronbachs alpha.
Kilde: Surveydata (Fafo)

I figur 2.8 framgår det at de bedriftene som bruker arbeidskraft fra de nye EU-landene i noen større grad enn andre rapporterer om skjerpet konkurranse, men forskjellen mellom brukere og ikke-brukere er liten for rengjøring og hotell og restaurant. Konkurransen oppleves høyest blant bygg- og anleggsbedrifter, der så mange som 72 prosent av brukerne er enige i at det er blitt flere useriøse aktører i bransjen som følge av EU-utvidelsen. Tilsvarende tall for industri og hotell og restaurant er henholdsvis 23 og 25 prosent jf figurene 2.10-2.11.

Bygg og anleggsbedrifter var i større grad enige i at næringen har fått flere konkurrenter fra EU-land enn det som var tilfellet i industri og hotell og restaurant. Generelt er det en forholdsvis høy andel av bedriftene som er enige i at konkurrenter bruker billigere utenlandsk arbeidskraft etter EU-utvidelsen

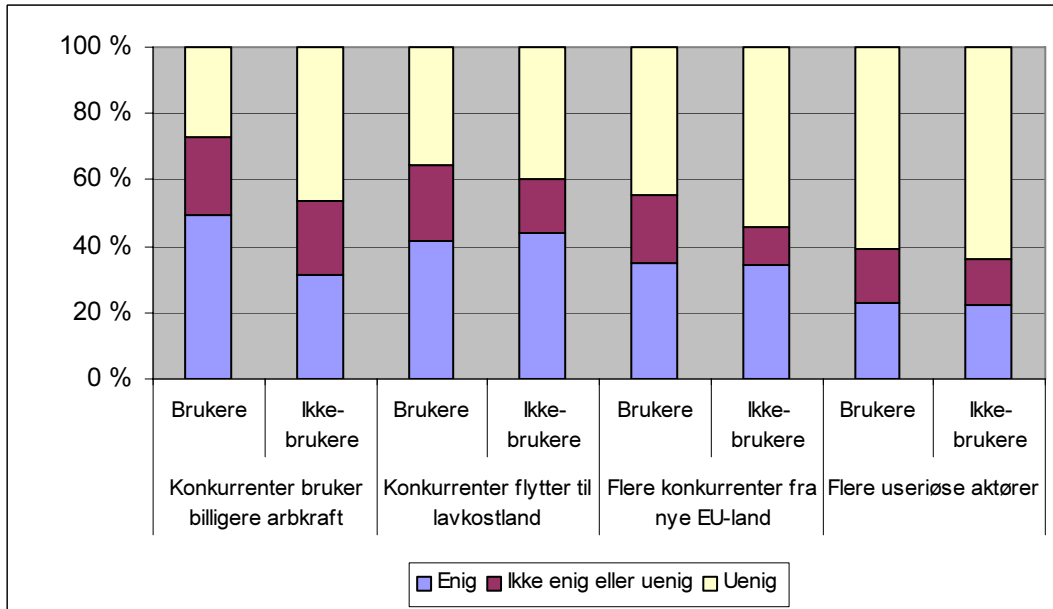
Figur 2.9 Faktorer som påvirker konkurransen etter EU-utvidelsen. **Bygg og anlegg.** Brukere N=324. Ikke-brukere N=1403



Kilde: Surveydata (Fafo)

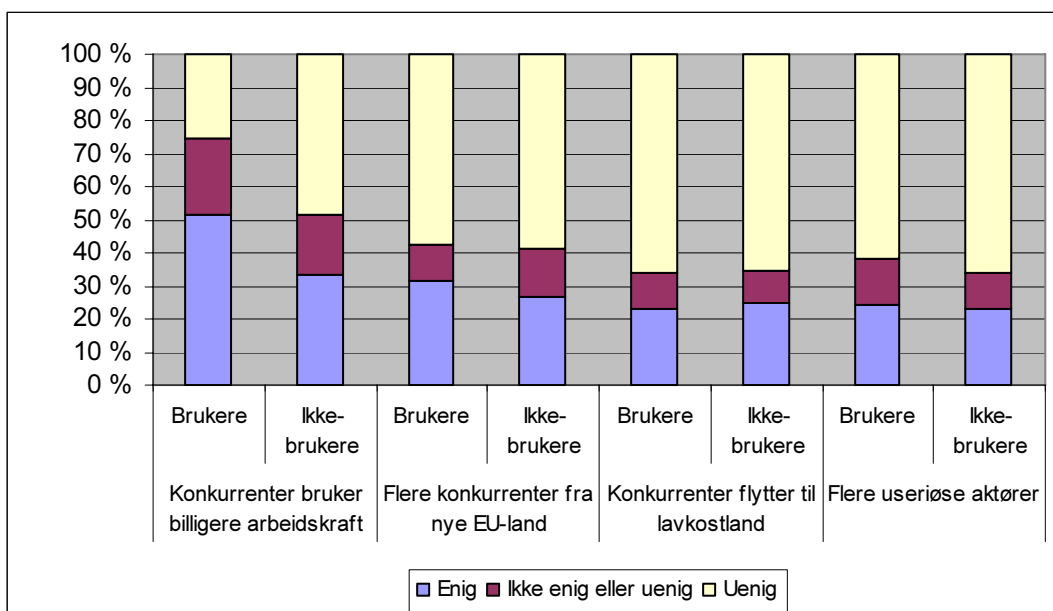
Innen bygg og anlegg svarer sju av ti av de bedriftene som benytter arbeidskraft fra EU-8 at det er flere useriøse aktører i markedet og at konkurrentene bruker billigere arbeidskraft. Tilsvarende tall for bedrifter som ikke benytter arbeidstakere fra EU-8 er lavere. Bedriftenes tilpasninger varierer i takt med hva bedriftene vektlegger når det gjelder konkurransesituasjonen. Blant bygge- og anleggsbedrifter som ansetter individuelle arbeidstakere er det for eksempel 65 prosent som sier at konkurrentene bruker billigere arbeidskraft, mens tilsvarende tall blant bedrifter som benytter seg av innleie eller underleverandører er 75 prosent. Dette indikerer at bedrifter som bruker innleie eller underleverandører i større grad ønsker å imøtekomme skjerpet konkurranse som følger av lavere lønnskostnader.

Figur 2.10 Faktorer som påvirker konkurransen etter EU-utvidelsen. **Industri.** Brukere N=311. ikke-brukere N=1733



Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 2.11 Faktorer som påvirker konkurransen etter EU-utvidelsen. **Hotell og Restaurant.** Brukere N=108. Ikke-brukere N=950



Kilde: Surveydata (Fafo)

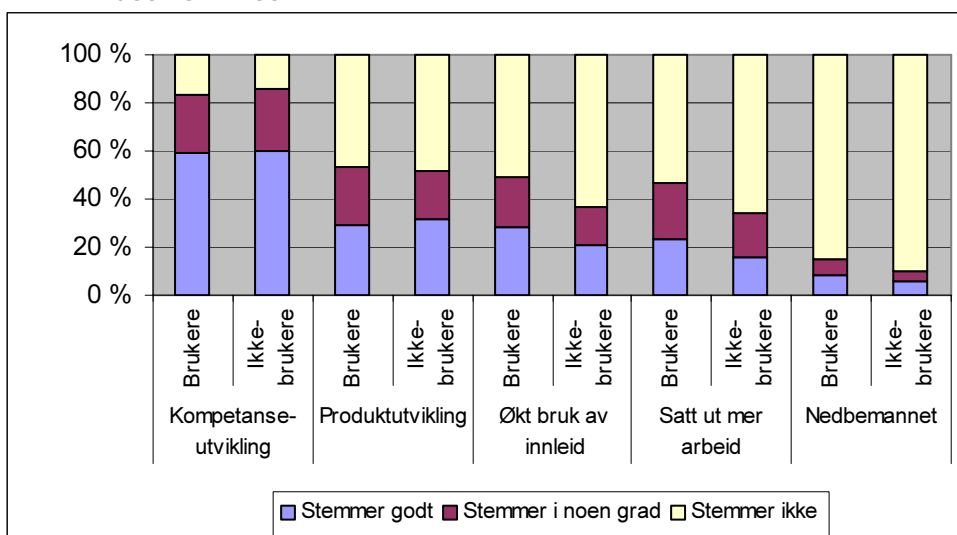
2.3 Tiltak for å styrke konkurransevnen

Det finnes ulike tiltak for å unngå negative virkninger av skjerpet konkurranse. Noen automatiserer produksjonen ytterligere eller gjennomfører tiltak for å heve produktiviteten. Andre satser på produkt- og kompetanseutvikling. En mulighet er å importere komponenter fra land med lavere framstillingskostnader, sette ut mer arbeid til underleverandører og øke bruken av innleid arbeidskraft. Vi spurte bedriftene om de har satt i verk noen av følgende tiltak for å styrke konkurransevnen:

- Satt ut mer arbeid til norske underleverandører
- Økt bruken av innleid arbeidskraft i Norge
- Nedbemannet
- Økt satsingen på produktutvikling
- Økt satsingen på kompetanseutvikling

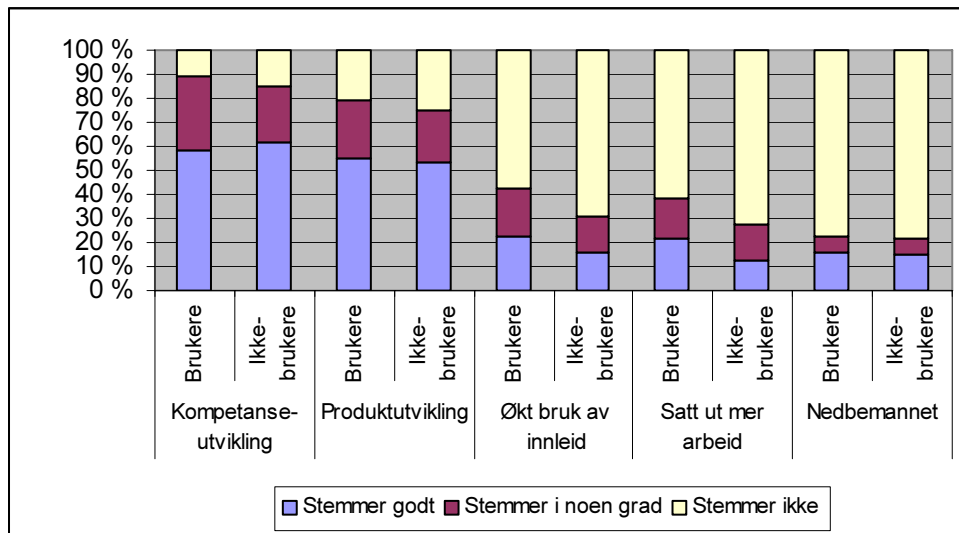
Kompetanse- og produktutvikling ser ut til å være de vanligste tiltakene for å øke konkurransevnen i bygg og anlegg, industri og hotell og restaurant. Det er kun mellom 10 og 20 prosent av bedriftene som sier de ikke har satsset på kompetanseutvikling. Innen bygg og anlegg har halvparten av brukerne satsset på produktutvikling, mens tilsvarende andel innen industri og hotell og restaurant er mellom 70 og 80 prosent, jf figurene 2.12-2.14.

Figur 2.12 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? **Bygg og anlegg**. Brukere N=324. Ikke-brukere N=1403



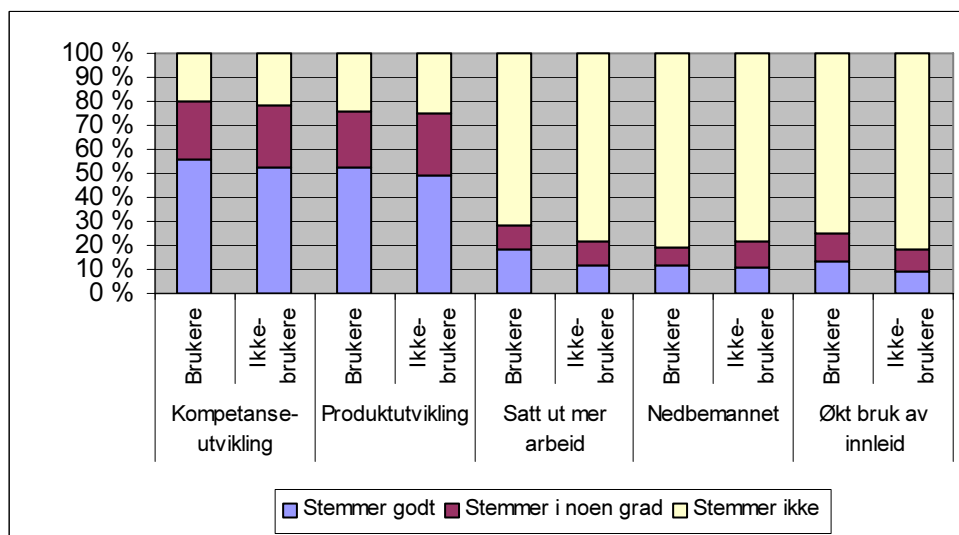
Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 2.13 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? **Industri**. Brukere N=311. Ikke-brukere N=1733



Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 2.14 I løpet av det siste året, har bedriften satt i gang noen av følgende tiltak for å øke konkurransevnen? **Hotell og restaurant**. Brukere N=108. Ikke-brukere N=950



Kilde: Surveydata (Fafo)

Nedbemanninger ser ikke ut til å ha funnet sted i noen særlig grad (mellom 10 og 20 prosent av bedriftene). Dette kan ha sammenheng med at en sterk etterspørselsvekst har gått hånd-i-hånd med skjerpet konkurranse. Spørsmålet er hvem som må ta støytten når neste nedgangskonjunktur kommer. Satsingen på kompetanseutvikling og produktutvikling kan indikere at mange bedrifter satser på å ruste opp den faste staben parallelt med at de benytter arbeidskraft fra Øst-Europa som reservearbeidskraft.

Ved siden av bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa, har mellom 20 og 30 prosent av bedriftene innen bygg og anlegg og industri satt ut mer arbeid til norske underleverandører eller økt bruken av leiefirma. Brukerne av østeuropeisk arbeidskraft er også de ivrigste når det gjelder å sette ut mer arbeid til norske underleverandører eller bruke norsk innleid arbeidskraft. I bygg og anlegg har halvparten av de bedriftene som bruker østeuropeisk arbeidskraft også økt bruken av norske underentreprenører/innleid arbeidskraft. Tilsvarende tall for industri og hotell og restaurant er henholdsvis rundt 40 og 30 prosent. Det ser dermed ut som om bedrifter møter økt konkurranse med en kombinasjon av virkemidler, både mer innleie av arbeidskraft (norsk og østeuropeisk) og bruk av norske og østeuropeiske underleverandører, individuelle ansettelser av østeuropeere, samt outsourcing og egenproduksjon i de nye EU-landene. Andelen egne ansatte synker, mens andelen atypiske tilknytningsformer ser ut til å øke.

2.4 Uteproduksjon

Til sist i dette oversiktskapittelet skal vi se på motiver for uteproduksjon og hvordan bedriftene kombinerer dette med bruk av østeuropeisk arbeidskraft i Norge. Uteproduksjon kan være motivert av:

- Bedre tilgang til ressurser (naturressurser, arbeidskraft, teknologi, kompetanse)
- Bedre tilgang til markedene (omgå tollbarrierer og andre handelshindringer, minimere transportkostnader, lette oppfølgingen av kunder osv).
- Utnytte stordriftsfordeler ved å samlokalisere produksjonen.
- Omgå skatteregler med videre.

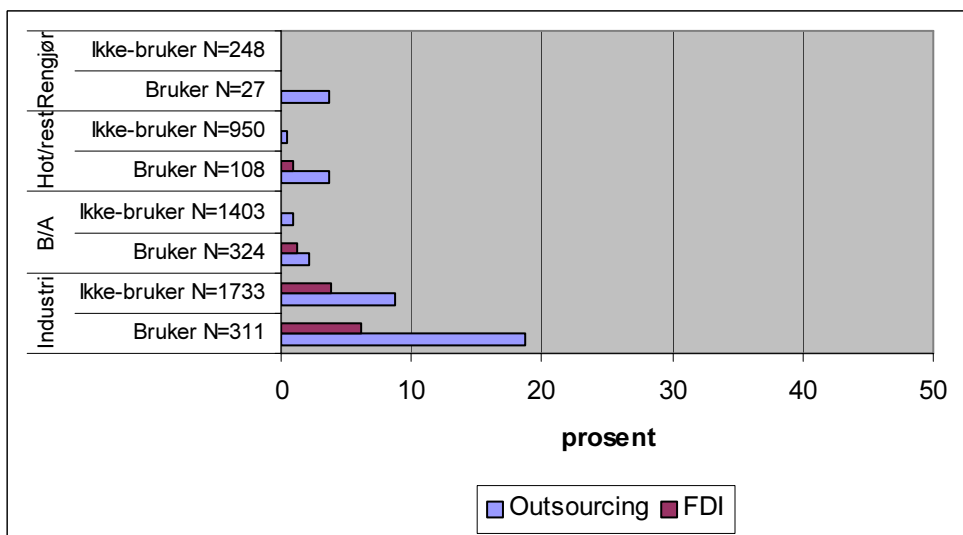
Ett motiv for å etablere seg i de nye medlemslandene er trolig det lave lønnsnivået. I tillegg til at det kan være lønnsomt å la produksjonskjeden gå på tvers av landegrenser, kan det også være aktuelt for norske foretak å opprette såkalte eksportplattformer i Øst-Europa for å spare produksjonskostnader (samtidig som det er kort vei til sentrale markeder i Vest Europa). Hvorvidt dette er lønnsomt i lengden vil avhenge av kostnader per produsert enhet, det vil si ikke bare av lønnsnivået, men også av produktiviteten i de nye medlemslandene.

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

Bedrifters mobilitet vil dermed avhenge av flere faktorer, som lønnsforskjeller, etableringskostnader, markedsnærhet og avstand til underleverandører. Et firma som bygger hus i Norge må nødvendigvis operere her i landet, selv om firmaet bruker moduler fra

ulike fabrikkingssteder. En dør- og vindusprodusent vil for eksempel være mer fleksibel når det gjelder hvor produksjonen plasseres.

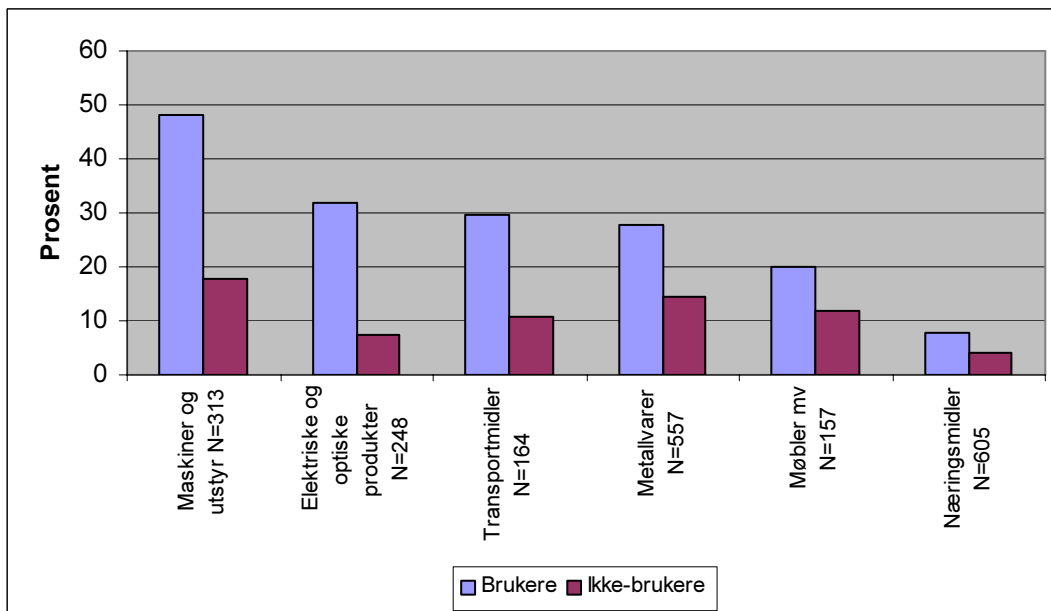
Figur 2.15 Andel bedrifter innen bygg og anlegg, industri og hotell- og restaurant som har uteproduksjon i EUs nye medlemsland i Øst Europa gjennom outsourcing eller direkte investeringer (FDI) etter om de bruker eller ikke bruker arbeidskraft fra EU-8 i virksomhet i Norge. Prosent



Kilde: Surveydata (Fafo)

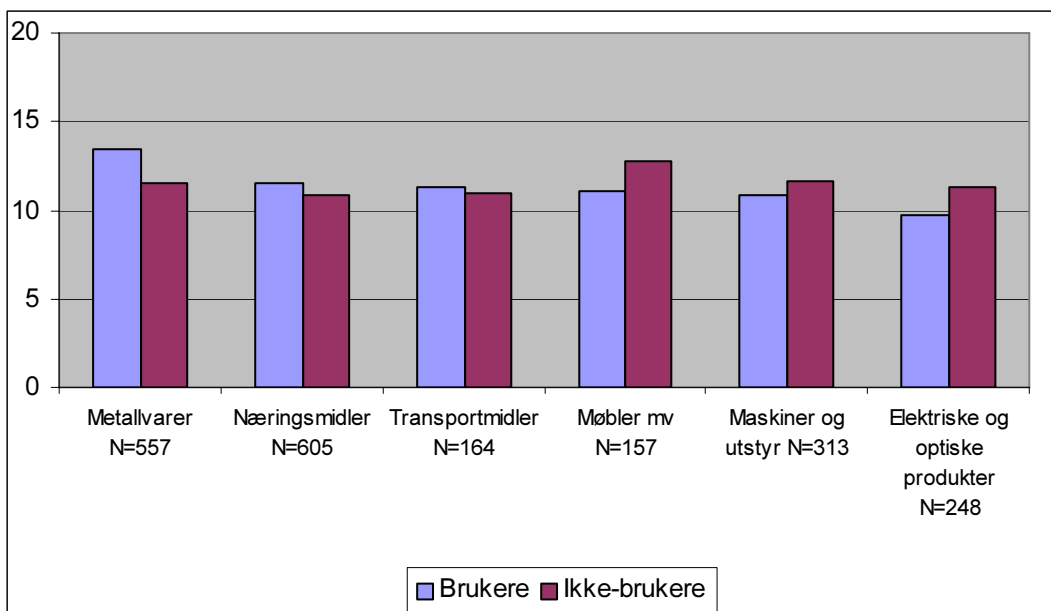
Det framgår av figur 2.15 at det er flere bedrifter som har satt ut produksjon av varer og tjenester til underleverandører i EU-8 (outsourcet) enn som har etablert seg med egenproduksjon i området. Andelen som har etablert egenproduksjon er høyest innen noen industribransjer, nemlig produksjon av maskiner og utstyr, metallvareproduksjon og transportmidler. Vi ser videre at andelen uteproduksjon er høyest blant bedrifter som også benytter østeuropeisk arbeidskraft i Norge.

Figur 2.16 Andeler bedrifter med uteproduksjon i EU-8 innen ulike industribransjer. Prosent



Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 2.17 Beregnet indeks for hvor vidt lokale faktorer i Norge har bidratt til at industribedriften ikke har uteproduksjon. Laveste verdi 0. Høyeste verdi 20



Kilde: Surveydata (Fafo)

I surveyen spurte vi også om mulige begrunnelser for hvorfor bedriften ikke har besluttet å flytte hele eller deler av virksomheten til de nye EU-landene. Det er mulig å svare

på en skala fra 0 (ikke enig) til 4 (helt enig). Det viser seg å være stor samvariasjon i svar-givningen når det gjelder følgende fem faktorer:

- Ønske om nærhet til det norske markedet
- Ønske om nærhet til norske underleverandører
- Opparbeidet kompetanse i Norge
- Nettverk i Norge
- Hensyn til lokalsamfunnet

Vi har laget en indeks ved å summere disse fem faktorene for industrien. Indeksen varierer mellom 0 og 20 og i figur 2.17 viser vi resultatet for de viktigste industribransjene som er omfattet av surveyen. Industri er valgt fordi det er den mest mobile næringen. Rengjøring, hotell og restaurant samt bygg og anlegg er i stor grad er avhengige av å produsere der kundene er, slik at disse spørsmålene er mindre aktuelle for dem. Lokale faktorer betyr minst for produksjon av maskiner og utstyr og for produksjon av elektriske og optiske produkter. Dette er også de bransjene som er mest mobile. Mest interessant er imidlertid det faktum at det er liten forskjell mellom bransjene som er omfattet av surveyen når det gjelder hvordan de vurderer betydningen av lokale faktorer.

3 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter

I kapittel 2 så vi på hvilke forhold som påvirker bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene blant norske virksomheter. I dette kapitlet vil nærmere beskrive ulike mobilitets- og tilknytningsformer for denne arbeidskraften.

Som nevnt i kapittel 1 har bedriftene flere ulike muligheter for å benytte arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Det viktigste skillet går mellom hvorvidt de velger å ansette individuelle arbeidsinnvandrere eller om de velger å kjøpe inn tjenester som innebærer bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Dersom de velger det første kan de enten benytte seg av faste eller midlertidige ansettelse. Ved kjøp av tjenester kan dette gjøres på flere ulike måter. De kan sett bort hele eller deler av arbeidet til utenlandske underentreprenører som bringer med seg egne ansatte (utstasjonert arbeidskraft). De kan leie inn utenlandsk arbeidskraft fra et bemanningsbyrå. Disse vil være omfattet av ulikt regelverk avhengig av om det er snakk om et norsk eller utenlandsk bemanningsbyrå. En tredje mulighet er å hyre inn selvstendig næringsdrivende fra de nye medlemslandene til å gjøre arbeid i Norge. Tabell 3.1 gir en skjematisk oversikt over de ulike arbeidskraftstrategiene og hvilke regler som gjelder for oppholds- og arbeidstillatelse, regulering av lønns- og arbeidsvilkår samt regler for skatt, trygd og sosiale avgifter.

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

Arbeidskrafts-strategiske alternativ	Oppholdstillatelse/arbeidstillatelse for arbeidstakere fra EU-8	Regelverk og lønnsfastsettning	Lønnsnivå	Skatt	Trygd og sosiale Avgifter
1a. Ansette EU-8-arbeidere i egen bedrift UTEN OVERGANGSORDNING	Kan oppholde seg og søke jobb i Norge i 6 måneder uten oppholdstillatelse. Må søke oppholdstillatelse minimum 3 måneder etter å ha begynt å arbeide. Ingen krav til lønn eller type stilling for få innvilget oppholdstillatelse.	EU-direktiv om fri bevegelse og ikke-diskriminering a) Tariffavtale b) Ikke tariffavtale	a) Tarifflønn b) Ingen lønnsregulering	Vertslandets skatte-regler	Vertslandet
1b. Ansette EU-8-arbeidere i egen bedrift MED OVERGANGSORDNING	Kan oppholde seg i 3 måneder i Norge uten oppholdstillatelse, i 6 måneder dersom en melder seg som arbeidssøker hos Aetat. Arbeidssøker må ha oppholdstillatelse før en kan begynne å arbeide. Må ha avtale om full tids arbeid med norsk lønn for å få innvilget oppholdstillatelse.	a) Første 12 måneder: Omfattet av overgangsordning b) Etter 12 måneder: Tariffavtale eller ingen regulering.	a) Gjeldende tariffavtal, regulativ eller gjengs norsk lønn b) Tarifflønn hvis omfattet av avtale eller ingen lønnsregulering.	Vertslandets skatte-regler	Vertslandet
2. Tjenestekjøp fra EU-8-firma med ansatte	Kan fritt reise til Norge og ta oppdrag her i inntil 3 måneder uten oppholdstillatelse. Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker senest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt. Kan arbeide i Norge i 3 måneder uten arbeidstillatelse. Oppdragsgiver har solidaransvar nedover i kontraktskjeden for at opplysningsplikten blir ivaretatt.	EU-direktiv om utstasjonering av arbeidskraft a) Hvis allmenngjort tariffavtale b) Hvis ikke allmenngjort avtale	a) Allmenngjort minstetariff b) Ingen lønnsregulering	Moms i vertslandet Annen skatt i hjemland (1/2-1år)	Hjemlandet
3. Tjenestekjøp fra EU-8-enkeltmanns-firma	Må legge fram opplysninger om hva slags tjenester som skal utføres og hvor lang tid det vil ta. Utskrift som viser registrering i Brønnøysund. Utenlandske foretak med næringsvirksomhet i Norge registreringsplikt i Foretaksregisteret. Oppdragsgiver plikter å innrapportere kontraktene til SFU.	EU-regler om fritt tjenestemarked og etableringsrett; a) utenlandsk firma uten fast driftssted i Norden b) utenlandsk firma med fast driftssted i Norge	Ingen lønnsregulering	a) Moms i vertsland skatt hjemme b) Moms og skatt i vertsland	a) Hjemlandet b) Vertslandet
4. Leie EU-8-arbeidskraft fra personalbyrå	Plikt til å melde seg for Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) senest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt.	Nasjonale innleieregler og EU-regler om utstasjonering a) nasjonalt personalbyrå - overgangsordning og/eller tariffavtaler b) EU-8-personalbyrå – som ved tjenestekjøp (pkt. 2)	a) Nasjonal lønn (hvis overgangsordning) b) Hvis allmenngjort tariffavtale: Allmenngjort minstetariff. Hvis ikke allmenngjort tariffavtale: Ingen lønnsregulering	a) Moms og skatt i vertsland b) Bare direkte skatt	Vertslandet

3.1 Individuell arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene

Norge innførte innvandringsstopp i 1975, og etter den tid har det vært strenge regler for hvem som får anledning til å søke arbeid i Norge fra land utenfor Norden. Med EØS-medlemskapet i 1994 ble det åpnet opp for arbeidsinnvandring fra hele EU-området, men det var på 1990-tallet få som benyttet seg av denne muligheten. Reglene for sesongarbeid i jordbruket ble lempet på utover 1990-tallet, og mange østeuropeere benyttet sjansen til å jobbe i norsk landbruk om sommeren. I årene før utvidelsen var det en spesialistkvote på 5000 arbeidstakere fra utenfor EØS-området som kunne få oppholdstillatelse per år, men denne klarte man aldri å fylle. Før utvidelsen var situasjonen altså slik at det var en betydelig interesse fra billig lavt utdannet arbeidskraft som ønsket å arbeide i Norge, men som i liten grad slapp til på det norske arbeidsmarkedet på grunn av restriktive immigrasjonsregler. Samtidig tillot regelverket innvandring av spesialister og kompetent arbeidskraft, men tilbudet svarte ikke til de kvotene som ble satt. EU/EØS-utvidelsen representerer dermed en dramatisk endring av rammebetingelsene for norsk innvandringspolitikk.

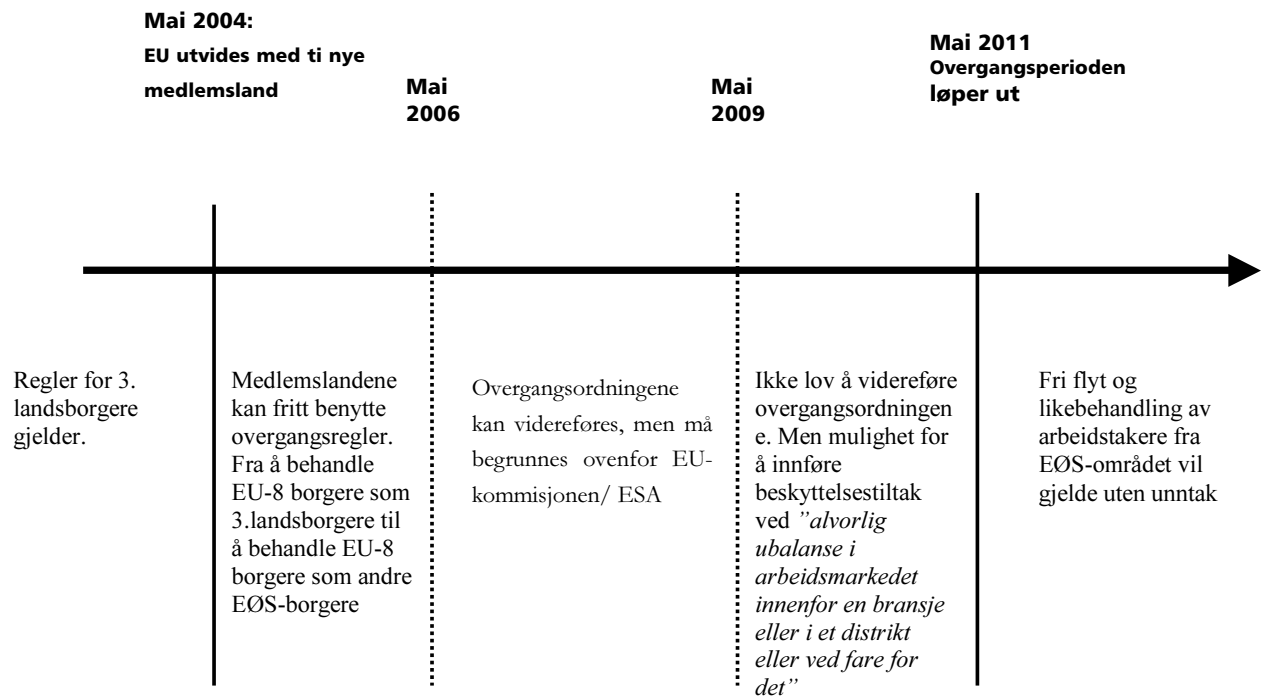
Adgang til overgangsregler for arbeidsmobilitet fra øst

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

Med unntak av Sverige, og i praksis England og Irland, ble det innført overgangsordninger i alle de gamle EU/EØS-landene. De fleste landenes overgangsregimer bygger på strikt arbeidsmarkedsprøving eller kvoter, mens Danmark valgte liknende ordninger som Norge. De norske og danske ordningene er blant de mest liberale, ettersom de kun stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår på nasjonalt nivå og ellers sikrer fri bevegelse for jobbsøkere.

Da den første toårs perioden løp ut 1. mai 2006 valgte gamle EU/EØS-landene forskjellig i spørsmålet om forlengelse eller oppheving av de nasjonale overgangsreglene. I forkant kom EU-kommisjonen med en anbefaling til medlemslandene om å oppheve overgangsordningene ved utgangen av den første toårsperioden. Spania, Portugal, Island og Finland vedtok å oppheve overgangsordningene, mens Nederland har utsatt behandlingen i parlamentet etter motstand mot regjeringens ønske om å oppheve ordningene. Et sentralt argument for å oppheve ordningene var at de skapte vridningseffekter i markedet fra faste ansettelser til utstasjonering og andre typer tjenstemobilitet som ikke er omfattet av overgangsordninger. Blant annet i Finland var dette hovedargumentet for opphevelsen. Likeledes gikk den europeiske faglige sammenslutningen ETUC inn for opphevelse av de nasjonale overgangsreglene med henvisning til slike vridningseffekter. Tyskland, Østerrike, Frankrike, Italia og Belgia besluttet å videreføre sine ordninger. Frankrike og Belgia har varslet en gradvis åpning på bransjebasis, mens Danmark myker opp regelverket for å gjøre rekrutteringen enklere for arbeidsgivere.

Selv om overgangsordningene etter hvert fases ut i flere og flere land, betyr ikke det at historien om disse ordningene ender med det. Et sentralt spørsmål framover er hva som skjer dersom Bulgaria og Romania får grønt lys for å tre inn i EU, kanskje allerede fra 2007. Både England og Irland, som ikke innførte overgangsordninger ved forrige utvidelse, vurderer dette. Det gjør også enkelte av de østeuropeiske medlemslandene som til nå har vært sterke kritikere av ordningen med overgangsregler – har varslet at de vil vurdere å innføre overgangsordninger dersom Bulgaria og Romania blir med i det indre markedet.



De norske overgangsordningene

Det var i utgangspunktet stor enighet i Norge om at man ikke ville bruke mulighetene til overgangsordninger overfor borgere fra de nye EU-landene. Men etter hvert som nesten alle andre EØS-land varslet innføring av overgangsregler fryktet man at Norge ville motta langt flere arbeidssøkere enn det var behov for, og at dette ville føre til press på velferdsytelsene. (KRD 2004). I fagbevegelsen var det Fellesforbundets krav om overgangsordninger som førte til en snuoperasjon i LO og Arbeiderpartiet. Deretter gikk også KrF og SV inn for å ta i bruk overgangsordningene.

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

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

Videre ble det innført en bestemmelse i Utlendingsloven om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse følges. Arbeidsta-

kere fra de nye EU-landene er kun omfattet av overgangsreglene de første tolv månedene. Etter det gjelder samme regler som for andre EØS-borgere. Vilkårene for oppholdstillatelse gjenspeiler de to viktigste bekymringene i forkant av utvidelsen. Kravet om et konkret arbeidstilbud og heltids arbeid er knyttet til frykten for såkalt «velferdsturisme»: Man ville sikre seg at arbeidsinnvandrerne faktisk jobbet og kunne forsørge seg selv. Formuleringen om at det bare «som hovedregel» skal dreie seg om heltidsarbeid, er en tilpasning til forholdene i landbruket der behovet for arbeidskraft kan variere med vær og vekstsesong. (Frisvoll, Almås & Rye 2005). Kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår gjenspeiler et ønske om likebehandling, men er også knyttet til frykten for undergraving av lønns- og arbeidsvilkår. Selv om overgangsreglene innebærer restriksjoner på arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, innebar de nye reglene en betydelig liberalisering av vilkårene for arbeidsinnvandring fra disse landene sammenliknet med situasjonen før EU-utvidelsen. Da ble det stilt strenge krav til både type arbeid og arbeidstakernes kompetanse, med ulike tillatelser knyttet til disse kravene.¹⁰

I slutten av mars 2006 ble det lagt fram en stortingsmelding (St.meld.nr.9 2005-2006) der den norske regjeringen går inn for å forlenge overgangsordningene. På forhånd hadde både LO og Byggenæringens Landsforening (BNL) vedtatt krav om videreføring, mens NHO ønsket oppheving. Verken YS, Unio, Akademikerne, eller HSH hadde da gått ut med noe offisielt standpunkt i saken.

Lønnsregulering og individuell arbeidsinnvandring

Det hevdes ofte at utfordringene med til å regulere lønn og arbeidsvilkår for utenlandsk arbeidskraft først og fremst er knyttet til tjenestemobiliteten, mens overgangsordningene har sikret ordnede forhold for de individuelle arbeidsinnvandrerne i det norske arbeidsmarkedet. Dette er en sannhet med modifikasjoner. For det første vet vi ikke om overgangsreglene faktisk blir overholdt av norske virksomheter. Selv om de mest oppsiktsvekkende avsløringene av lave lønninger ned i 50-60 kr timen for utenlandsk arbeidskraft har vært knyttet til utstasjonert arbeidskraft, er det mye som tyder på at overgangsreglene for lønn og arbeidsvilkår også brytes når østeuropeere ansettes i norske virksomheter. Dette kan for eksempel skje gjennom ubetalt overtid, diskriminering ved godskriving av ansiennitet og høye egenandeler for boliger. I kapittel 4 vil vi gå nærmere inn på hvordan bruken av østeuropeisk arbeidskraft har påvirket virksomhetenes lønnskostnader og fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Dette kan gi en indikator på hvordan overgangsordningene har fungert i praksis.

For det andre vil overgangsordningene om kort tid måtte avvikles – aller senest i 2011, men mest sannsynlig før 2009. Når den tid kommer vil store deler av arbeidsmarkedet for innvandrere fra Øst-Europa være fullstendig uregulert dersom ikke andre ordninger kommer på plass før dette. I Norge reguleres lønn etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom partene i arbeidslivet der det er inngått tariffavtaler. Inntil det første allmenngjøringsvedtaket i 2004 var det ikke tradisjon for statlig innblanding i og lovregulering av selve lønnsdannelsen. Dagens lovgiving er begrenset til

¹⁰ Sesongarbeidstillatelse, spesialisttillatelse, au pair, praktikant, arbeidende gjest etc.

regler mot usaklig forskjellsbehandling, regler om utbetaling av lønn samt en grunnregel om at det ved overtid skal ytes minst 40 prosent tillegg til ordinær lønn. Samtidig er tariffavtaledekningen i privat sektor relativt lav i forhold til nabolandene – 55 prosent i Norge mot 90 prosent i Sverige og Finland og 70 prosent i Danmark. (Lismoen og Stokke 2005) Dermed er det store «hull» i regimet for reguleringen av lønn. Tariffavtalene virker normdannende i de uorganiserte deler av arbeidslivet, men denne normdannende effekten er ikke tilstrekkelig i møtet med den økte tilgang til billig arbeidskraft fra øst. Dermed er det en risiko for framvekst av lavlønnssegmenter i utsatte deler av arbeidslivet der lønnsdannelsen ikke er avtaleregulert. Dette gjelder i stor grad jordbruksarbeid, deler av hotell- og restaurantbransjen, rengjøringsbransjen og enkelte deler av byggenæringen. Dette er bransjer som også før EU-utvidelsen har hatt store utfordringer når det gjelder sikkerhet, arbeidsmiljø, svart arbeid og useriøse aktører. Uten overgangsregler vil det være mulig å ansette arbeidsinnvandrere fra EU-8 til langt lavere lønnsbetingelser enn hva som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Så lenge loven bare forbyr usaklig forskjellsbehandling kan man tenke seg at enkelte virksomheter vil spesialisere seg på å ansette arbeidsinnvandrere som er villige til å arbeide for lave lønninger.

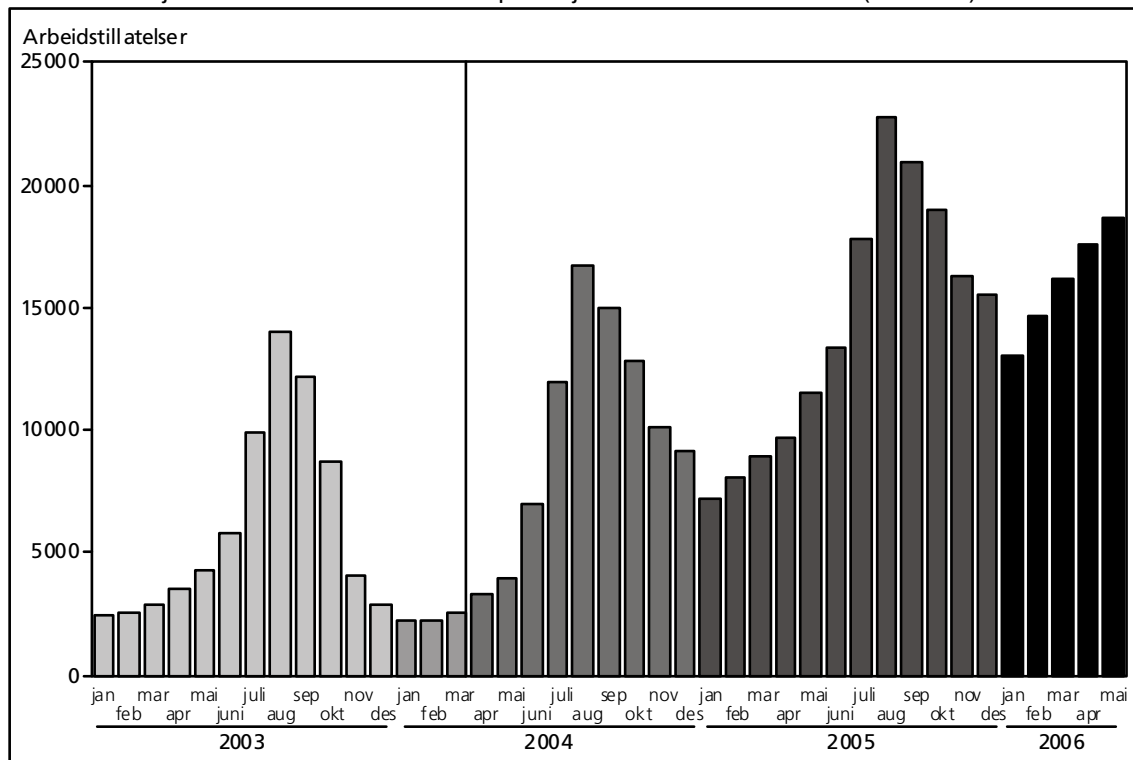
Arbeidstillatelser til individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8

Vi har god oversikt over hvor mange som kommer til Norge som individuelle arbeidsinnvandrere i henhold til overgangsordningene, nettopp fordi disse ordningene krever at arbeidstakere fra EU-8 må ha arbeidstillatelse før de kan begynne arbeidet. UDI fører statistikk over antallet arbeidstillatelser som innvilges. I forkant av EU-utvidelsen var det både en utbredt bekymring for at det ville komme en u håndterlig flom av arbeidssøkere samtidig som det ble advart mot at overgangsordningene var alt for strenge og ville utgjøre en uoverstigelig barriere mot arbeidsmobiliteten. Ingen av disse spådommene har slått til. Det er likevel klart at Norge er i en særstilling.

Av de nordiske landene er Norge det landet som mottar klart flest individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Fra 1. mai 2004 fram til 1. mars 2006 har det blitt innvilget 38 947 førstegangstillatelser og 23 922 fornyelser. I Sverige registreres ikke arbeidsopphold før det har gått tre måneder, men hvis vi bare ser på førstegangstillatelser med varighet over tre måneder, finner vi at Norge har gitt omtrent like mange arbeidstillatelser som Sverige, Danmark, Finland og Island til sammen. Årsaken til dette er mest sannsynlig en kombinasjon av sterk etterspørsel etter arbeidskraft, etablerte migrasjonsnettverk etter ti år med utstrakt bruk av sesongarbeidere fra Øst-Europa i jordbruket, samt høye lønninger for ufaglært arbeidskraft og gode velferdsordninger .

Tilstrømningen er dessuten i kraftig vekst. I januar og februar 2006 ble det utstedt nesten dobbelt så mange arbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene som i samme periode i 2005. Hvis vi ser på antall gyldige tillatelser den første i hver måned, ser vi at antallet svinger i takt med sesongmessige variasjoner i arbeidskraftetterspørselen, men økningen er sterkere utenfor sommersesongen. Det ble for eksempel gitt flere tillatelser i januar 2006 enn i juli 2004.

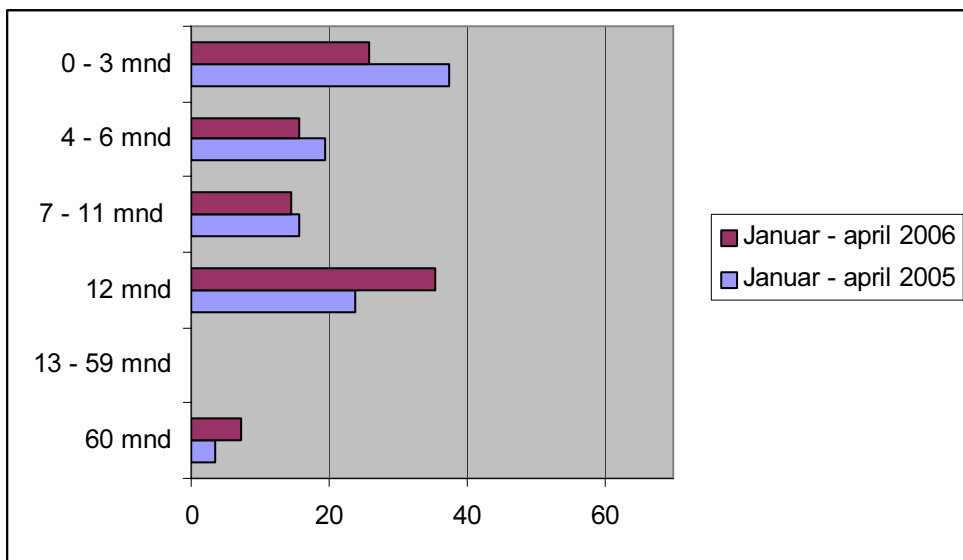
Figur 3.1 Netto beholdning. Antall gyldige arbeidstillatelser til personer fra EU-8 i Norge den første hver måned. Fra 1. januar 2003 til 1. mai 2006. Stiplet linje markerer EU-utvidelsen. (Kilde UDI)



I forkant av utvidelsen var det en diskusjon om vi ville få en «åpningsbølge» av arbeidsinnvandrere som så ville flate ut, eller om vi ville se en gradvis og tiltakende økning. Så langt virker det klart at det er det siste som er tilfellet og det er en klar glidning mot opphold av lengre varighet. Hvor lenge denne økningen vil fortsette, er det imidlertid umulig å spå omdag.

Polen er det viktigste avsenderlandet for arbeidsmigranter fra EU-8, med Litauen som nummer to et godt stykke bak. I 2005 fikk 23 831 polakker og 8 823 litauere oppholdstillatelse i Norge. Fra landene utenom Polen og Baltikum har det bare kommet et begrenset antall arbeidsinnvandrere. 75 prosent av de individuelle arbeidsinnvandrerne er menn.

Figur 3.2 Andel innvilgede oppholdstillatelser med ulik varighet. Januar – april 2005 og januar – april 2006. Prosent. (2005: N=7241, 2006: N=11262). Kilde: UDI



Når vi ser på andelen av de innvilgede tillatelsene med varighet av ulik lengde ser vi en klar forskyvning fra første kvartal 2005 til samme periode 2006. Tillatelser under 3 måneder utgjorde en langt større andel i første kvartal i 2005 (37,5 prosent) enn i 2006 (25,9 prosent), mens andelen tillatelser av 12 eller 60 måneders varighet er mye høyere i 2006 (henholdsvis 35,4 og 7,4 prosent i 06 mot henholdsvis 23,8 og 3,4 prosent i 05). Dessuten har andelen fornyelser blant disse tillatelsene økt fra 41 til 59 prosent i denne perioden. At man får en fornyelse betyr enten at man forlenger arbeidsoppholdet eller at man kommer tilbake etter et opphold i hjemlandet. Økning i andel fornyelser kan derfor enten være et uttrykk for en mer stabil migrasjon, eller et uttrykk for tilbakevendende «svingdørsmobilitet».

Samtidig ser vi en kraftig økning i antallet familieinnvandrere fra Polen. Antallet familieinnvandrere fra Polen økte fra 247 i 2003 til 748 i 2005. Dersom økningen fortsetter i samme tempo, vil Polen gå forbi Thailand, Irak og Somalia som det viktigste avsenderlandet for familieinnvandring til Norge. Tall fra de tre første månedene i 2006 viser at dette allerede har skjedd, og at Polen som avsenderland så langt i år ligger på første plass i antall familieinnvandrere. Det er også en kraftig økning i antall personer fra EU-8 som registreres som bosatt i Norge. Den bosatte innvandrerbefolkningen fra EU-8 var nesten 4000 høyere 1. januar 2006 enn den var året før. Selv om hoveddelen av mobiliteten fra Øst-Europa til Norge etter utvidelsen har vært kortvarig og midlertidig, antyder disse tallene en bevegelse mot en mer permanent migrasjon og bosetting.

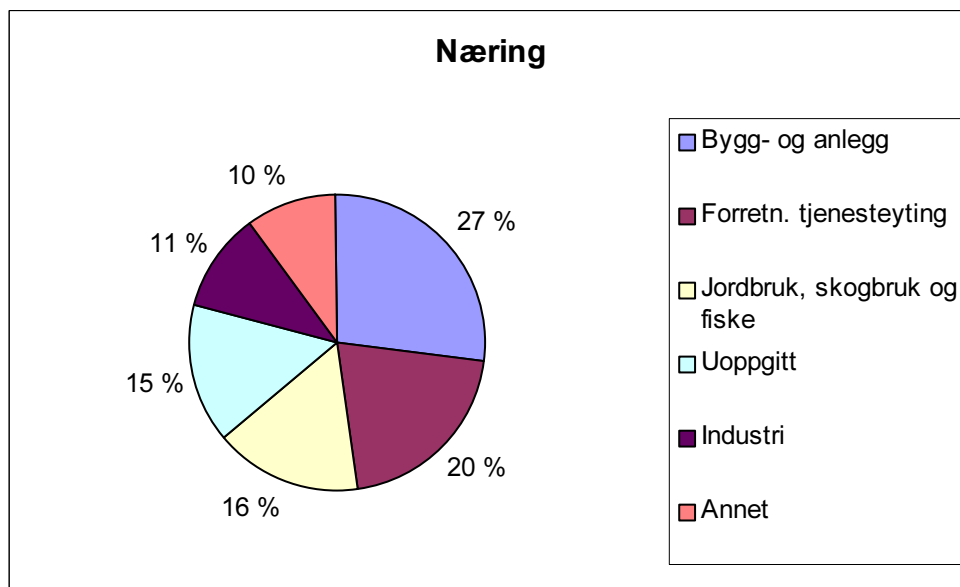
Utviklingen framover vil være betinget av migrantenes egne hensikter, utviklingen i arbeidsmarkedene i hjemlandene og etterspørselen i det norske arbeidsmarkedet. Som vi skal se senere er det mange bedrifter som benytter arbeidskraften fra de nye EU-landene hovedsakelig for å dekke behovet i perioder med ekstra høy belastning. Men hos mange har de også gått inn i den permanente driften. Samtidig har spørsmålet om varighet og

stabilitet også betydning for diskusjonen om hva som er et rimelig lønnsnivå for utenlandsk arbeidskraft i Norge og et eventuelt ansvar for integrering og norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier.

Norske virksomheters bruk av individuelle arbeidsinnvandrere fra nye medlemsland¹¹

Tall fra arbeidstakerregisteret viser at blant de sysselsatte fra de nye EU-landene som ikke er registrert bosatte i Norge, så er bygg og anlegg den bransjen som ansetter flest personer, med 27 prosent av arbeidsinnvandrerne fra EU-8. Deretter følger forretningsmessig tjenesteyting (som inkluderer bemanningsbyråer) (20 prosent), jordbruk (16 prosent), industri (11 prosent), varehandel (3 prosent), helse- og sosialtjenester (2 prosent), andre sosiale og personlige tjenester (2 prosent), hotell- og restaurantvirksomhet (1 prosent) og transport og kommunikasjon (1 prosent). På grunn av mangelfulle registreringsrutiner er det ikke sikkert disse tallene gir et dekkende bilde, men de gir en pekepinn om hvilke bransjer som er aktuelle. De er dessuten basert på et uttrekk i november, og sesongbetonte bransjer som hotell- og restaurant og jordbruket vil antakelig utgjøre en større del av sysselsettingen i sommermånedene. (Friberg 2006)

Figur 3.3 Ikke bosatte lønnstakere fra EU-8, fordelt på næring. Ikke filtrerte tall fra Arbeidstakerregisteret, 4. kvartal 2005. (N=10546)

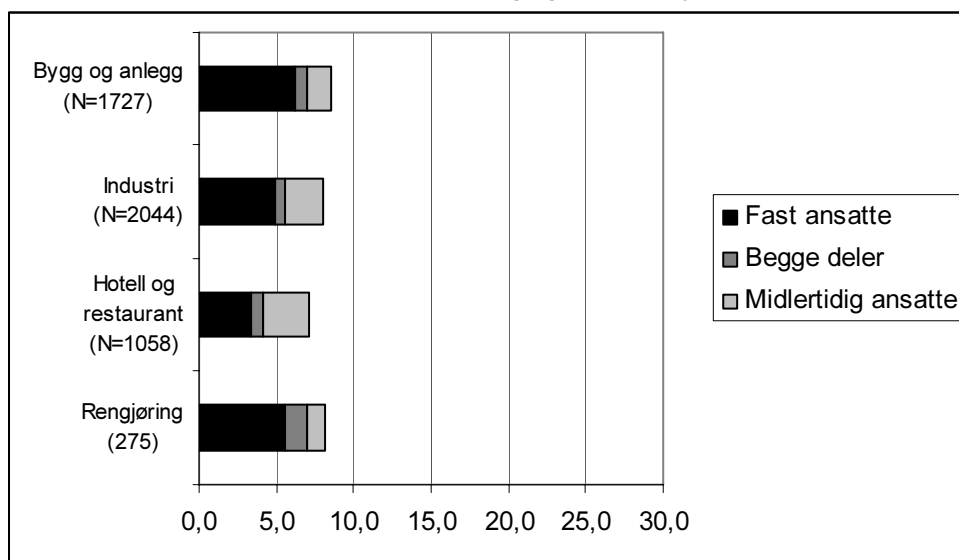


I Fafos survey har vi kun med bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring. Ni prosent av virksomhetene innen bygg og anlegg ansetter individuelle arbeidsinnvandrere, mens dette gjelder åtte prosent av virksomhetene innen industrien og i rengjøringsbransjen og sju prosent i hotell og restaurant. Her må vi ta høyde for at ut-

¹¹ Disse tallene inkluderer kun individuelle arbeidsinnvandrere – ikke utstasjonerte og innleide arbeidstakere eller uformelt arbeid.

valget i rengjøringsbransjen er mye mindre enn i de andre bransjene og at feilmarginene derfor kan bli litt større.

Figur 3.4 Andel virksomheter som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8, etter hvorvidt de ansetter arbeidsinnvandrere fast eller midlertidig og etter bransje. Prosent. N=5104



Kilde: Surveydata (Fafo)

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

Figur 3.4 viser at et flertall av de som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8 oppgir at de får faste ansettelsesforhold. Dette rimer ikke veldig godt med det faktum at flertallet av arbeidstillatelsene som har blitt gitt av UDI er av kortere varighet. Dersom en arbeidsinnvandrer kan vise fram en fast arbeidskontrakt skal hun få innvilget minimum tolv måneders oppholdstillatelse. I første kvartal 2006 var 43 prosent av tillatelsene som ble innvilget av en varighet på tolv måneder eller mer. Resten var mer kortvarige tillatelser. Forskjellen kan skyldes at våre utvalgte bransjer i større grad enn andre ansetter arbeidsinnvandrere fast – noe som ikke er helt utenkelig. Samtidig ser vi et høyt antall fornyelser av tillatelsene.¹² Dersom den høye andelen faste ansettelsesforhold er reell, antyder det at disse vil utgjøre et mer permanent innslag i norsk arbeidsliv enn de så langt tilsynelatende har gjort. Men det kan også skyldes at enkelte har svart feil, for eksempel ved å si at personer som i virkeligheten er midlertidig ansatte er faste.

Bygg og anlegg – som er den bransjen som har flest ansatte arbeidsinnvandrere – er også den bransjen hvor den største andelen oppgir å bruke fast ansatt arbeidskraft fra EU-8. Her oppgir 73 prosent av de som ansetter arbeidsinnvandrere fra EU-8 at disse er fast ansatt, mens 18 prosent oppgir at de er midlertidig ansatte. Størst andel virksomhe-

¹² Her må man imidlertid huske på at fornyelser også innvilges til personer som har vært i hjemlandet etter forrige arbeidsopphold.

ter som ansetter midlertidig finner vi i hotell og restaurant hvor 47 prosent ansetter fast mens 43 prosent ansetter midlertidig.

Dette passer inn i det generelle ansettelsesmønsteret i de respektive bransjene. Der- som vi ser på den generelle bruken av midlertidige ansettelse, har den vært høyest innenfor hotell og restaurant (over 20 prosent av alle ansatte i 2001) og lavest i bygg og industri (5-7 prosent). Mellom 1995 og 2001 var det en nedgang i bruk av midlertidige ansettelse i de fleste bransjer, med størst prosentvis nedgang i bygg (Nergaard 2004).

3.2 Tjenestemobilitet fra de nye EU-landene

Potensialet for den individuelle arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene fikk størst oppmerksomhet i forkant av EU-utvidelsen. Det faktum at utvidelsen også åpnet opp for fri arbeidskraftmobilitet i form av tjenester ble langt mindre vektlagt. Dette skyldes nok i hovedsak at det ikke var anledning til å innføre overgangsordninger for tjenester.¹³ I tillegg hersket det betydelig usikkerhet rundt regelverket og hvilken betydning fri tjenesteflyt ville ha når det gjaldt arbeidskraftmobilitet fra øst til vest. To år etter EU-utvidelsen ser dette helt annerledes ut. Det hersker en nærmest unison enighet om at det er innenfor tjenesteområdet vi møter de virkelig store utfordringene.

Ordet «tjeneste» må i denne sammenhengen ikke forveksles med «tjenesteytende sektor» avgrenset som tjenesteytende servicenæringer. Her brukes tjenestebegrepet i en videre forstand, relatert til EUs fire friheter, nemlig fri bevegelse av varer, kapital, personer og tjenester. Når det gjelder EUs bestemmelser om fri tjenesteflyt heter det i EU-traktatens artikkel 49 at det er ...«forbud mot restriksjoner som hindrer fri utveksling av tjenesteytelser innenfor fellesskapet». Videre, i artikkel 50, defineres tjenester som: ..«ytelser som normalt utføres mot betaling i det omfang de ikke omfattes av bestemmelser om fri bevegelse for varer, kapital og personer. Tjenesteytelsene omfatter især a) virksomhet av industriell karakter b)virksomhet av handelsmessig karakter, c) virksomhet av håndverksmessig karakter og d) frie yrkers virksomhet. Med forbehold om bestemmelser i kapitlet om etableringsretten kan tjenesteyteren «*midlertidig utøve sin virksomhet i det land hvor ytelsen utføres på samme vilkår som det angjeldende land fastsetter for sine egne statsborgere*». Det er forbudt å diskriminere utenlandske tjenesteytere. Disse bestemmelsene finner man igjen i EØS-avtalens artikkel 36 og 37.

I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å få det frie tjenestemarkedet til å fungere, og dette var bakgrunnen for det mye omstridte forslaget til et nytt tjenstedirektiv. Tjenstedirektivet innebærer altså ingen ny målsetting, men lanserer nye virkemidler for å realisert en reell fri tjenesteflyt blant annet gjennom forenkling av regler for etablering og levering av tjenester på tvers av landegrensene (Ødegård 2005). Forslaget til tjenstedirektiv er ennå ikke endelig vedtatt.¹⁴

¹³Med unntak for Tyskland og Østerrike

¹⁴ For mer informasjon om Tjenstedirektivet, se Fafo Østforums temaside: <http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/tjenstedirektivet.htm>

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

Bedriftene kan, som nevnt tidligere, velge å ansette arbeidstakere i egen bedrift eller å hyre inn arbeidskraft i form av tjenestekjøp, som underentrepriser eller ved innleie. For personene som utgjør arbeidskraften vil det variere hvorvidt de har midlertidige eller atypiske ansettelsesformer i den bedriften som selger tjenestene (eller om de er selvstendig næringsdrivende). I denne sammenhengen er det imidlertid *norske bedrifters*¹⁵ arbeidskraftsstrategier som er utgangspunktet for analysen. De vanligste variantene av bruk av arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenestekjøp er:

1. *Bedriften kjøper inn en tjeneste i form av oppdrag eller entreprise fra tjenesteyter i EU-8. Arbeidstakerne er ansatt hos underentreprenøren/oppdragstaker i hjemlandet, og er utstasjonert på et tidsbegrenset oppdrag i Norge.* Ett typisk eksempel er at den norske bedriften setter bort en byggentreprise til en polsk entreprenør, som tar med seg egne ansatte fra hjemlandet til å utføre arbeidet i Norge. Disse arbeidstakerne er da å regne som utstasjonerte arbeidstakere, og ikke individuelle arbeidsinnvandrere.
2. *Bedriften leier inn arbeidskraft fra EU-8 via utleiebedrift/bemanningselskap i EU-8 eller i Norge. Arbeidstakeren er ansatt i bemanningselskap i hjemlandet eller i Norge, utleid til bedrift i Norge.* En polsk arbeider som leies ut av et polsk bemanningsforetak for et tidsbegrenset arbeid i Norge,¹⁶ regnes som utstasjonert arbeidskraft. Dersom han derimot leies ut av et norsk firma vil han regnes som ordinær individuell arbeidsinnvandrer, og dermed falle inn under overgangsreglene.
3. *Selvstendig næringsdrivende som påtar seg oppdrag i Norge (enmannsbedrift).* Dette er personer som driver nærings- og ervervsvirksomhet i Norge, for egen regning og risiko. Den norske bedriften kjøper tjenesten direkte av den selvstendig næringsdrivende, som utfører arbeidet.

Avgrensningen mellom ordinær arbeidsinnvandring og mellom ulike tjenesteytelser er avgjørende for hvilke regler som gjelder for arbeidskraften. I de europeiske landene reguleres arbeidsvilkår ved tjenestemobilitet av ulike kombinasjoner av lov og avtale, overgangsordninger, praksis og samarbeidsformer mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Vi finner til dels store forskjeller mellom reglene for ulike typer arbeidskraft, også landene imellom. Et felles problem for hele Europa er mangel på gode registreringsordninger for arbeidsinnvandring som kommer via tjenesteyting. Tjenestemobilitete-

¹⁵ Med «norske bedrifter» mener vi bedrifter som er registrert/har hovedbase i Norge.

¹⁶ Danmark har, med henvisning til EU-domstolens praksis (Rush-dommen C113/89 og Van der Elst-dommen C-43/93), valgt å definere utleide fra utenlandske vikarbyråer som arbeidsinnvandrere som skal ha oppholdstillatelse etter bestemmelsene i overgangsordningen (Østafalen).

ten antas å ha vært økende, men det finnes ingen fullgod oversikt over omfanget. Det meste av denne arbeidskraften kommer i form av utstasjonerte arbeidstakere og innleid arbeidskraft. I det følgende skal vi se nærmere på bedriftenes bruk av ulike typer tjenestearbeidskraft, etter en kort gjennomgåelse av reguleringene for lønns- og arbeidsvilkår, samt det som finnes av registerdata når det gjelder omfanget av tjenestearbeidskraft fra de nye medlemslandene.

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

Utsendte arbeidstakere i forbindelse med grenseoverskridende tjenesteyting har i henhold til *utstasjoneringsdirektivet* (96/71/EC) i hovedsak krav på likebehandling med nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (1408/71). Utstasjonerte/utsendte arbeidstakere skal blant annet omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Når det gjelder lønn, heter det i direktivet at den skal være i overensstemmelse med nasjonal lovgivning eller praksis. Utstasjonerte betaler også skatt og trygdavgifter til hjemlandet – vanligvis i seks måneder/183 dager, ett år i bygg –og anleggsbransjen. Det utenlandske tjenestefirmaet skal normalt betale moms på linje med nasjonale virksomheter, men vanligvis ikke selskapskatt. Utstasjoneringsdirektivet legger altså *vertslandsprinsippet* til grunn når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, men fastslår samtidig at vertslandets krav også må gjelde nasjonale arbeidstakere og følgelig være nedfelt i lovfestet minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler eller allment gyldige tariffavtaler (art 3.8).

Utsstasjoneringsdirektivet er i Norge implementert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven (Forskrift om utsendte arbeidstakere, 01.01.06). I Arbeidsmiljøloven (§1-7) defineres utsendt arbeidstaker og utsending slik: «*Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i et begrenset tidsrom arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.*» Utsending av arbeidstaker anses å foreligge når en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting:

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

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

arbeidstakere er også omfattet av ferieloven og likestillingsloven. Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å passe på at bestemmelsene følges.

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

I 1993 vedtok Stortinget Lov om allmenngjøring av tariffavtaler for å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere. Loven gir anledning til å treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere (både norske og utenlandske) som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Kravet om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale. Allmenngjøring kan bare vedtas dersom utenlandske arbeidstakere har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår sammenliknet med norske arbeidstakere. Det gikk imidlertid over ti år før loven første gang kom i bruk, og da som en direkte konsekvens av EØS-utvidelsen. Innlemmelsen av de åtte østeuropeiske landene forårsaket ny bekymring for lavlønnskonkurranse og sosial dumping i det norske arbeidsmarkedet (se mer om allmenngjøring i kapittel 4).

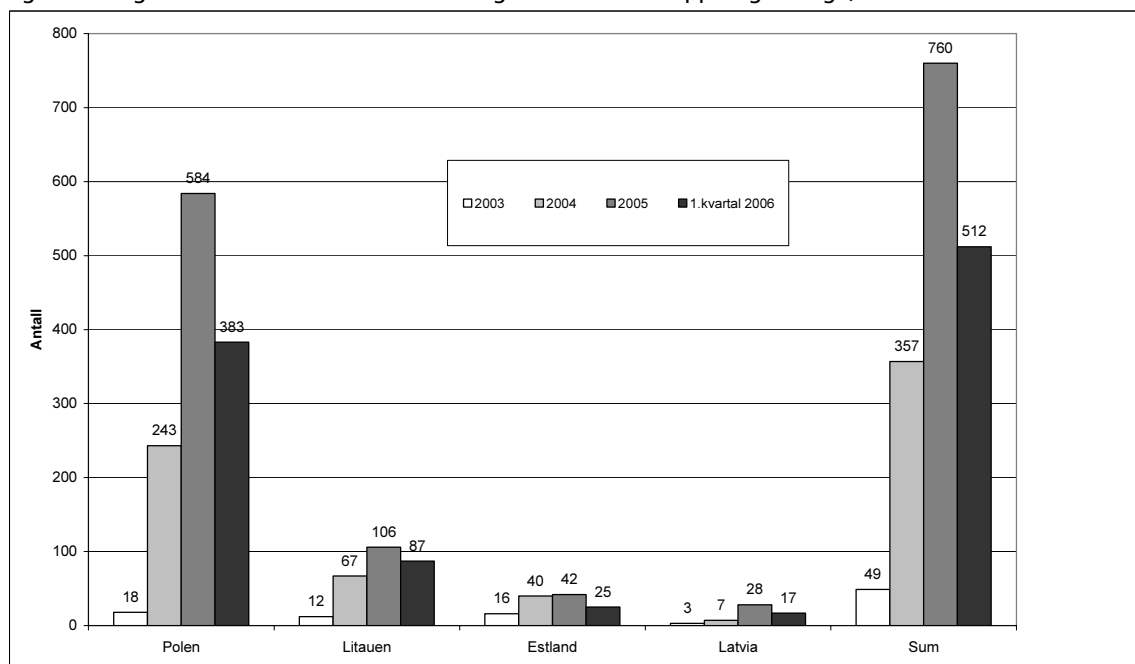
Med unntak for de siste par års allmenngjøringsvedtak, betyr dette at norske arbeidsgivere siden 1994 helt legalt har kunne hyre utstasjonerte arbeidstakere fra EU betalt etter hjemlandet satser (opprinnelseslandsprinsippet). Heller ingen av de andre nordiske land har lovfestete minstelønnsordninger, men Finland og Island har i flere tiår praktisert allmenngjøring av tariffavtaler. Danmark og Sverige har tradisjon for at fagforeningene, om nødvendig ved hjelp av boikott og sympatiaksjoner, presser utenlandske tjenestefirma til å inngå tariffavtale i tråd med nasjonale vilkår. Langt lavere tariffavtaledekning, samt skranker i lov og avtaleverket, gjør at slike strategier i praksis ikke er mulige i Norge.

Registrert omfang av tjenesteyting

Utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge skal meldes til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) av oppdragsgiver. Registreringsplikten omfatter også utenlandske arbeidstakere i virksomheter med oppdrag i Norge (også når virksomheten er norsk). Fram til 1. oktober 2004 gjaldt registreringsplikten bare bygge- og monteringsarbeid og arbeid på sokkelen, mens den nå gjelder for alle bransjer. Man regner imidlertid med en betydelig underregistrering og at det reelle tallet kan være minst det dobbelte av det registrerte. Dette medfører at vi mangler pålitelige data både når det gjelder antall bedrifter fra de nye medlemslandene som tar oppdrag i Norge, så vel som antall utstasjonerte arbeidstakere som kommer med bedriftene fra hjemlandet. Registertallene fra SFU gir allikevel viktig informasjon om utviklingen over tid. Tallene som presenteres nedenfor gjelder oppdrag/arbeid på land. SFU har ikke statistikk på bransjenivå, men sier at det hovedsaklig dreier seg om oppdrag utført på plass for bygge- og monteringsarbeid.

I figur 3.5 ser vi utviklingen i antall registrerte virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, fra 2003 til 2006.

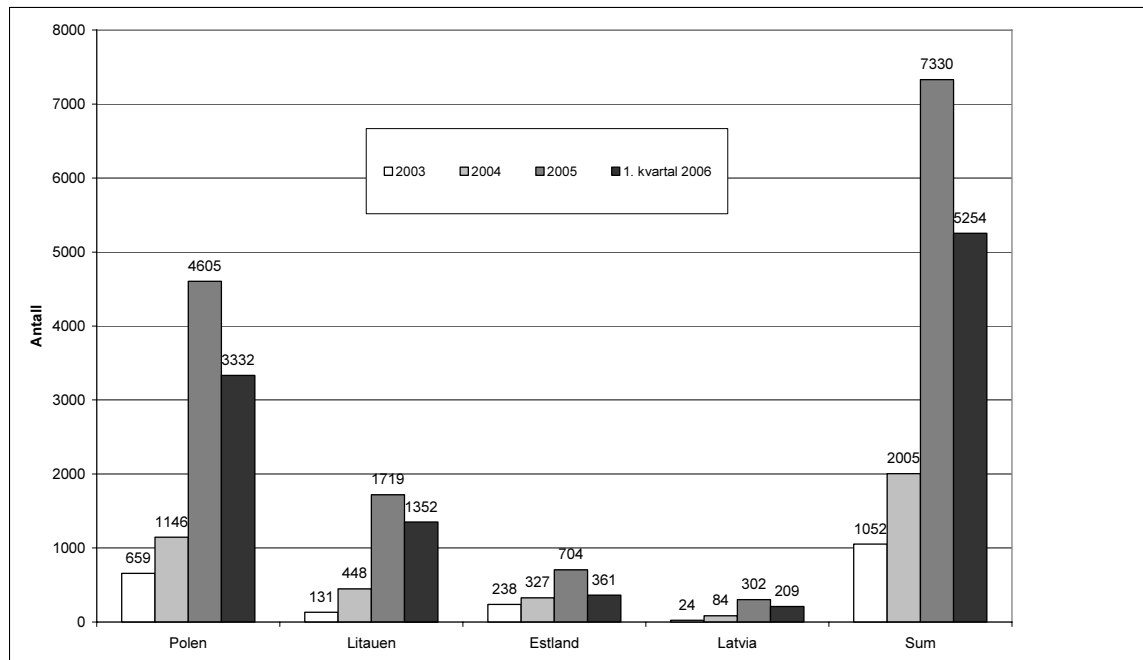
Figur 3.5 Registrerte virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, 2003-1.kv.2006



Kilde: SFU

Mens det i 2003 bare ble registrert 49 virksomheter fra Polen og Baltikum med oppdrag i Norge, økte tallet til 357 i 2004. Deretter var det en fordobling av antall registrerte virksomheter fra 2004 til 2005, fra 357 til 760 virksomheter. I første kvartal 2006 ble det registrert 512 virksomheter, så totaltallet for 2006 vil høyst sannsynlig bli langt høyere enn i 2005. Flertallet av bedriftene er polske, men vi ser også en kraftig økning i antall registrerte bedrifter fra Litauen. Blant disse bedriftene kan det også være enmannsbedrifter. Figur 3.6 viser utviklingen i perioden 2003-2006 i antall registrerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum som arbeider i utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge – som vi kan anta er utstasjonerte arbeidstakere i Norge. En del av disse *kan* være utleid til norske virksomheter.

Figur 3.6 Registrerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum i utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge, 2003-1. kv.2006



Kilde: SFU

SFUs registertall viser en sterk økning av utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og Baltikum de siste årene. Mens det i 2004 var registrert 2 005 personer, var dette økt til 7 330 personer i 2005, og bare i løpet av 1. kvartal 2006 er det registrert 5 254 personer – over tre ganger så mange som i første kvartal 2005. Hvis denne trenden fortsetter ut året, kan vi forvente over 20 000 registrerte personer i 2006. Antagelig skyldes økningen ikke bare at det kommer flere utstasjonerte arbeidstakere, men også at registreringsplikten er blitt mer kjent og at flere registrerer seg. Tallene sier oss ikke noe om hvor lenge arbeidstakerne er her, eller hvor mange som er her på ett gitt tidspunkt (beholdningstall). Ikke overraskende kommer flertallet fra Polen, men det har også vært en kraftig økning i registrerte arbeidstakere fra de andre baltiske statene, særlig fra Litauen.

Norske bedrifter med oppdrag i Norge, har også plikt til å registrere utenlandske arbeidstakere. Disse arbeidstakerne kan være ordinært ansatte i bedriften, på fast eller midlertidig basis, eller utleide fra norsk firma – og dermed høre inn under både kategorien «individuell innvandring» og «tjenestevandring». Det har vært en betydelig økning også i denne kategorien. I 2003 registrerte SFU 685 arbeidstakere fra Polen og Baltikum i norske bedrifter med oppdrag i Norge, i 2004 var antallet 1 637 og 1 979 i 2005. I løpet av 1. kvartal 2006 ble hele 3 827 slike arbeidstakere registrert, nesten dobbelt så mange som i hele fjoråret. Dersom leiarbeidskraft ansatt i norske selskap er registrert her, er det om ikke annet nok en indikasjon på vekst i omfanget av denne kategorien arbeidstakere.

Innleide arbeidstakere er en komplisert kategori – også i statistisk sammenheng. Som nevnt vil innleide fra firmaer hjemmehørende i de nye medlemslandene bli regnet som

utstasjonerte tjenesteytere og falle utenfor overgangsreglene. Per i dag er det ikke mulig å få oversikt over hvor mange arbeidstakere som har kommet fra EU-8 som leiearbeidskraft, enten de er utleid fra norske eller utenlandske bemanningsselskap. Statistisk sentralbyrås tall på ikke bosatte lønnstakere fra EU-8 per 4. kvartal 2005, viste at 20 prosent (om lag 2 100 personer) arbeidet innenfor «forretningsmessig tjenesteyting», som inkluderer bemanningstjenester. De aller fleste av disse jobber antagelig som innleid arbeidskraft (Friberg 2006).

Utviklingen i antallet personer fra EU-8 som arbeider som selvstendig næringsdrivende i Norge er heller ikke enkel å kartlegge. Det rapporteres stadig oftere om tilfeller hvor oppdrags/arbeidsgivere heller enn å ansette eller leie inn arbeidstakere (blant annet for å omgå allmenngjorte tariffavtaler), hyrer inn arbeidskraft i form av selvstendig næringsdrivende, som dermed driver næringsvirksomhet «for egen regning og risiko».¹⁷ Men det er vanskelig å anslå hvor mange enkeltpersoner som faktisk opererer som selvstendig næringsdrivende. Bedriftene/personene som tilbyr sin arbeidskraft på denne måten, skal i prinsippet være registrert i merverdiavgiftsregisteret, og oppdragsgiver skal rapportere oppdragstaker til SFU, men også her vet vi at det skjer en betydelig underreportering.

Personer som er her lenger enn tre måneder for «å yte tjenester eller drive ervervsvirksomhet i riket» må søke Utlendingsdirektoratet (UDI) om tillatelse, og det må legges frem opplysninger om arten og varigheten av tjenesteytelsen. Så langt har UDI mottatt et beskjedent antall slike søknader fra personer fra de nye medlemslandene, riktignok med en viss økning siste år. I første kvartal 2006 ble det gitt 402 tillatelser med formål tjenesteyting, mot 418 i 2005. Utviklingen er mer beskjeden når gjelder ervervstillatelser; i 2005 ble det innvilget 231 tillatelser, og per første kvartal 2006 er det gitt 65 slike tillatelser.

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

Virksomhetenes bruk av tjenestearbeidskraft

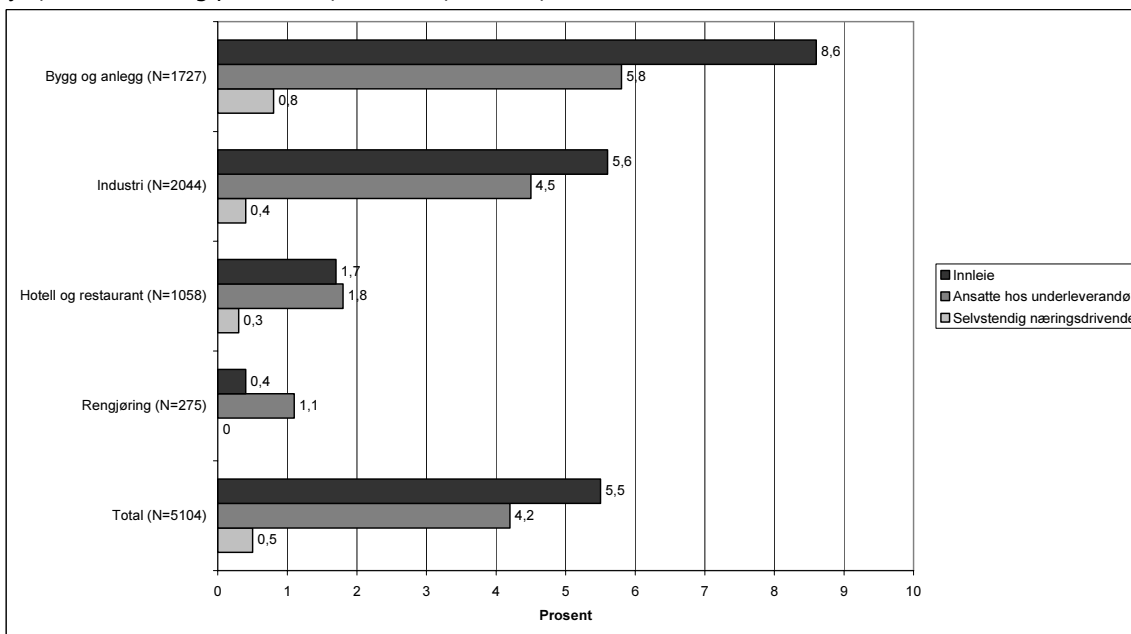
Norske bedrifters bruk av tjenestearbeidskraft er ikke et nytt fenomen i forbindelse med EU-utvidelsen. Fleksibilisering av arbeidskraften, både i form av outsourcing til underleverandører, underentrepriser og innleie av arbeidskraft har lenge vært brukt for å håndtere toppe, så vel som mer eller mindre ordinær drift. Variasjonene mellom bransjer når det gjelder bruk av atypisk arbeidskraft har vært store, og dette vil sannsynligvis også gjenspeile seg i bruken av ulike former for østeuropeisk arbeidskraft. Generelt er det en økende tendens til å sette ut oppgaver som ikke er en del av bedriftens kjerneproduksjon (Bogen og Kvinge 2005). I bygge- og anleggsnæringen har andelen egenproduksjon blitt stadig mindre blant de største entreprenørselskapene (Andersen 2004). I

¹⁷ Se Ødegård (2005) for en diskusjon om forskjellene på en arbeidstaker og en selvstendig næringsdrivende.

del av industrien er det normalt å bruke innleid arbeidskraft for å ta topper. Resultatene som presenteres her må derfor sees i sammenheng med hva som er de vanlige arbeidskraftstrategiene i de ulike bransjene. Et særs viktig spørsmål er likevel om østutvidelsen har ført til vridninger i bedriftenes strategier, mot mer bruk av løsere ansettelsesforhold, underleverandører og innleie av billig arbeidskraft.

I kapittel 2 så vi at bruk av østeuropeisk arbeidskraft er mest vanlig i bygg og anlegg, fulgt av industri og hotell og restaurant.¹⁸ Det samme bildet ser vi når det gjelder bruk av tjenestearbeidskraft. Nærmere 13 prosent av bedriftene i bygge- anleggsnæringen bruker arbeidskraft i form av underentrepriser, innleie og selvstendig næringsdrivende, og de fleste (10 prosent) bruker kun tjenester, og ikke individuelt ansatte. Tre prosent bruker både tjenester og individuelle ansettelser. Blant industribedriftene bruker ni prosent tjenester, (sju prosent kun tjenester og to prosent både tjenester og individuelle ansettelser). I hotell- og restaurantnæringen er det lite bruk av tjenester, bare litt over tre prosent av bedriftene er «tjenestebrukere» og bare drøyt én prosent i rengjøring. Figur 3.7 viser hvor stor andel av bedriftene i de ulike bransjene som bruker ulike typer tjenestearbeidskraft fra de nye medlemslandene.

Figur 3.7 Andel virksomheter som bruker arbeidskraft fra EU-8 i form av ulike typer tjenester, etter bransje (flere svar mulig per bedrift). Prosent (N=5104)



Kilde: Surveydata (Fafo)

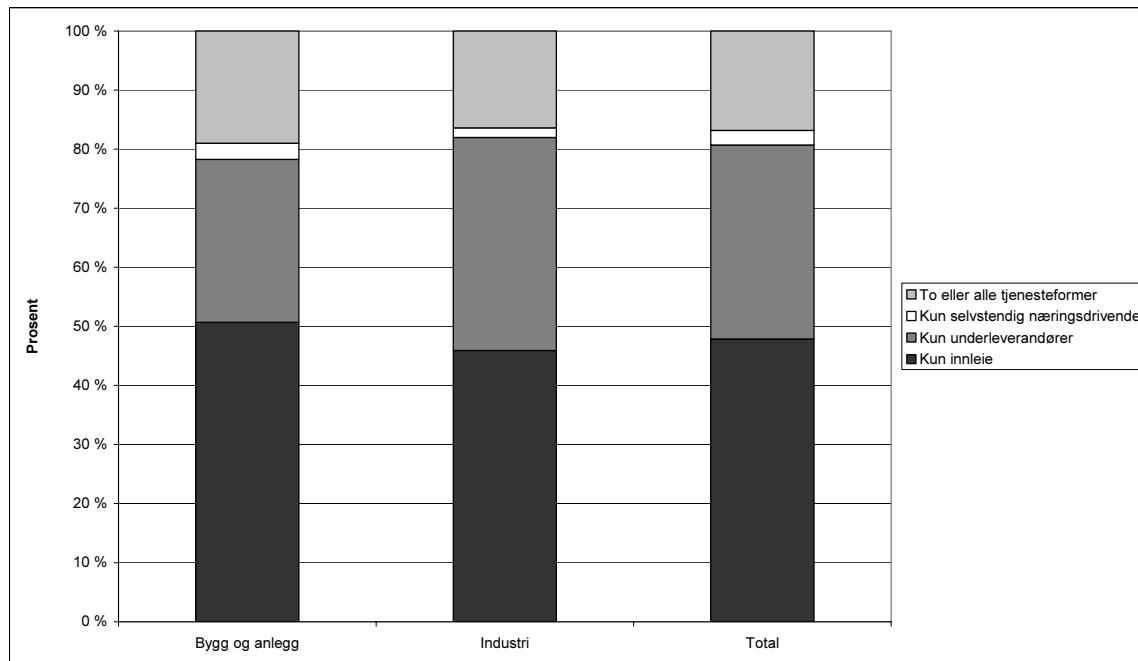
En undersøkelse blant tillitsvalgte i byggebransjen og verkstedindustrien i 2003, viste at 22 prosent av de tillitsvalgte trodde at bedriften ville rekruttere arbeidskraft østfra etter EU-utvidelsen. Innenfor bygg regnet man med at innleie ble det vanligste, mens tillitsvalgte i verkstedindustrien trodde at bruk av underentreprenører ville være dominerende (Dølvik m. fl. 2005). Hva slags tjenestearbeidskraft bruker faktisk bedriftene to år

¹⁸ Landbruksvirksomhet er vel og merke ikke med i denne undersøkelsen.

etter utvidelsen? Innleie er det vanligste - fem prosent av bedriftene i industrien har leid inn arbeidskraft fra EU-8 det siste året, og nesten ni prosent av bedriftene i bygge- og anleggsnæringen. Vi vet ikke om disse er innleid fra bemanningsselskaper i Norge eller fra østeuropeiske land, hvilket er avgjørende for om de omfattes av overgangsordningene eller ikke. Vi antar imidlertid at en vesentlig del av de innleide leies inn fra firmaer i hjemlandet. Som en klar nummer to har vi bruk av utstasjonerte fra underleverandører, mellom fire og seks prosent av bedriftene i industri og bygg og anlegg oppgir dette. Innenfor hotell- og restaurant er bruken av tjenestearbeidskraft mindre, men innleie og bruk av underleverandører er omtrent like vanlig. I alle bransjene er det svært få som oppgir at de rekrutterer arbeidskraft i form av enmannsbedrifter, kun mellom 0,3 til 0,8 prosent. Vi ser ikke bort i fra at det kan være en viss underrapportering av selvstendig næringsdrivende som brukes som innleid arbeidskraft. Informanter i bygge- og anleggsnæringen har pekt på at det i kjølvannet av allmenngjøringsvedtaket innenfor byggfagene er blitt vanligere å leie inn enmannsbedrifter. Selvstendig næringsdrivende omfattes ikke av allmenngjøring, og dermed omgår bedriftene lovpålagte minstelønnskrav.

En nærmere analyse av tjenestebruken viser at om lag halvparten av virksomhetene som kjøper tjenester bruker *kun* innleid arbeidskraft, mens cirka en tredjedel bruker *kun* underleverandører. Bare tre prosent av tjenestebrukerne oppgir at de *kun* hyrer inn selvstendig næringsdrivende. Bare 17 prosent oppgir at de kombinerer bruk av ulike former for tjenesteyting.

Tabell 3.8 Virksomheter som bruker tjenestearbeidskraft fra EU-8, etter type tjenester, i bygg og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N=445)



Kilde: Surveydata (Fafø)

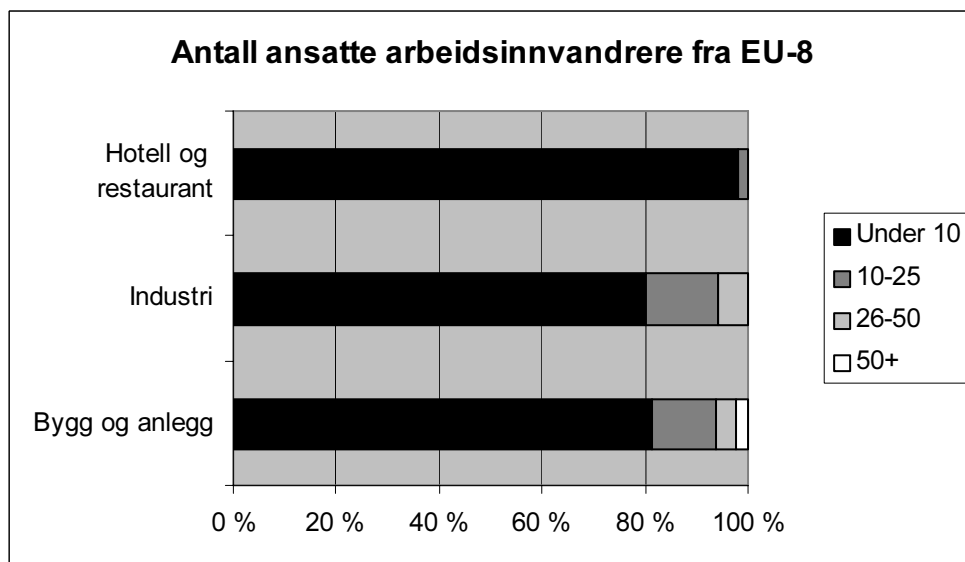
Dette peker klart mot at «tjenestebruk» ikke er én strategi, men handler om ulike typer arbeidskraftstrategier og arbeidskraftsbehov hos bedriftene. En noe større andel av

bedriftene innenfor bygge- og anleggsnæringen bruker kun innleie enn i industrien, som til gjengjeld noe oftere bare bruker underleverandører. Bedriftenes størrelse ser ikke ut til å ha avgjørende betydning for om de satser på underleverandører eller innleie.

3.3 Omfang av arbeidskraft fra de nye EU-landene

Vi vet omtrent hvor mange individuelle arbeidsinnvandrere som kommer til Norge i henhold til overgangsordningene. Her gir UDI sin statistikk en rimelig god oversikt over omfang og varighet for de som kommer hit. Når det gjelder arbeidsmobilitet i form av tjenestekjøp vet vi derimot langt mindre. Fafos bedriftssurvey gir først og fremst informasjon på bedriftsnivå, og er således i utgangspunktet ikke egnet til å si noe om hvor mange personer dette gjelder. Likevel viser undersøkelsen at det er om lag 50 prosent flere bedrifter som benytter arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenestekjøp enn i form av individuelle arbeidsinnvandrere. Hvis vi i tillegg ser på hvor mange personer dette i snitt dreier seg om i bedriftene kan vi si noe om hvordan antallet tjenesteytere står i forhold til antallet individuelle arbeidsinnvandrere. Her minner vi om at respondentene ikke alltid har nøyaktig oversikt over hvor mange personer som til enhver tid jobber for dem, og svarene er derfor gitt i omtrentlige kategorier. Denne usikkerheten er enda større for tjenesteytere enn for individuelle arbeidsinnvandrere som tross alt er ansatte i virksomheten.

Figur 3.9 Antall ansatte arbeidstakere fra EU-8 i virksomheter som benytter individuelle arbeidsinnvandrere. Prosent. N=252

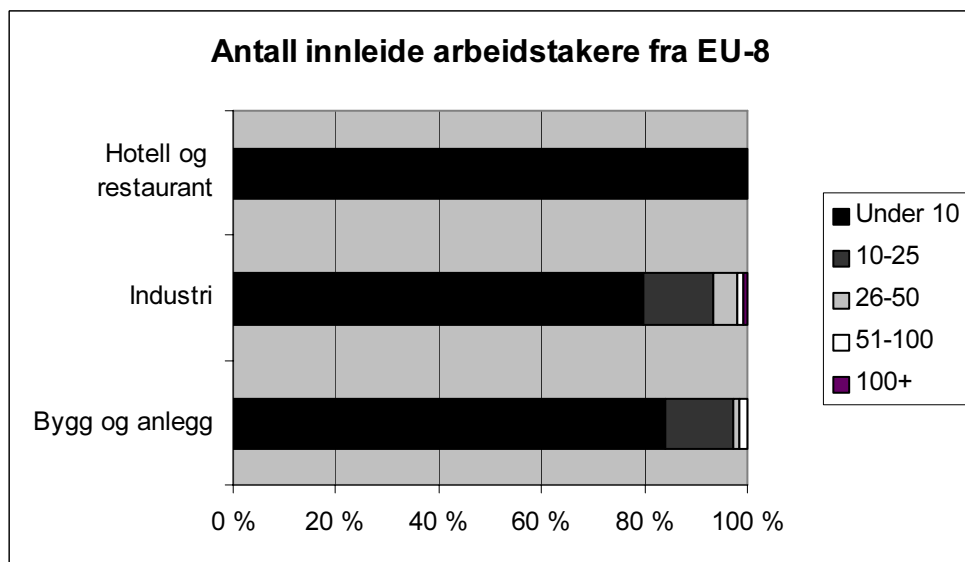


Kilde: Surveydata (Fafos)

Blant bedriftene som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere har det store flertallet – mer enn fire av fem virksomheter – under ti ansatte østeuropeiske arbeidstakere i sin

arbeidsstokk. De fleste av disse igjen har under tre stykker. Likevel ser vi at det er enkelte virksomheter innen bygg og anlegg og i industrien som har ansatt et langt større antall arbeidsinnvandrere.

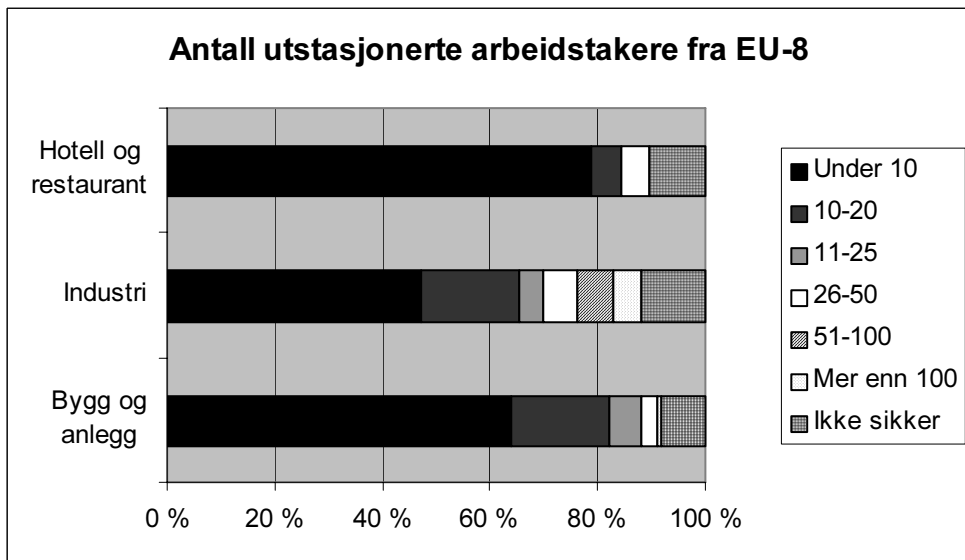
Figur 3.10 Antall innleide arbeidstakere fra EU-8 i virksomheter som har benyttet innleid arbeidskraft fra EU-8 siste år. Prosent. N=270



Kilde: Surveydata (Fafo)

Blant de bedriftene som benytter innleie av arbeidskraft fra EU-8 så er antallet innleide omtrent det samme som antallet individuelt ansatte arbeidsinnvandrere. De fleste har under ti stykker, mens enkelte virksomheter i bygg og anlegg, og i enda større grad industrien, har et langt større antall. Fire av virksomhetene har mer enn 50 innleide arbeidstakere fra EU-8. Dette tilsier at det totalt sett befinner seg like mange innleide arbeidstakere som individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8 i disse bransjene. Vi kan imidlertid ikke uten videre sammenlikne med UDI sine tall over individuelle arbeidsinnvandrere som har fått oppholdstillatelse og konkludere med at det finnes flere innleide enn dette, ettersom mange av de innleide arbeidstakerne vil være registrert som individuelle arbeidsinnvandrere når de leies inn fra et norsk bemanningsselskap. Det kan også tenkes at individuelle arbeidsinnvandrere fordeler seg på flere bransjer enn innleide arbeidstakere, som brukes mest i enkelte bransjer. Når vi ser på antallet ansatte i underleverandørfirmaer fra EU-8 er derimot situasjonen annerledes.

Figur 3.11 Antall ansatte hos underleverandører fra EU-8 i virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8 i form av utstasjonerte arbeidstakere. Prosent. N=215



Kilde: Surveydata (Fafo)

Selv om om lag ti prosent svarer at de ikke er sikre på hvor mange arbeidstakere det er snakk om, er det ingen tvil om at utstasjonerte arbeidstakere opptrer i langt større antall på norske arbeidsplasser enn både individuelt ansatte arbeidsinnvandrere og innleide arbeidstakere fra Øst-Europa. Av de som oppgir et antall, sier 30 prosent av brukerne i bygg og anlegg og 46 prosent av brukerne i industrien at de har flere enn ti utstasjonerte arbeidstakere fra de nye EU-landene. De tilsvarende tallene for brukere av individuelle arbeidsinnvandrere var under 20 prosent i begge bransjene. Særlig i industrien er det mange storforbrukere av utstasjonert arbeidskraft. I industrien oppgir elleve av virksomhetene at de har over 50 utstasjonerte arbeidstakere hos seg. Av disse er det fem som har over 100 ansatte. I bygg og anlegg er det én bedrift som har over 100 utstasjonerte arbeidstakere som jobber hos seg.

Vi vil være forsiktede med å estimere antall på individnivå basert på data på virksomhetsnivå, men det er ingen tvil om at det er langt flere personer fra EU-8 som jobber i norsk industri og byggebransje på tjenesteoppdrag enn det er individuelt ansatte arbeidsinnvandrere. For det første er det flere som bruker denne typen arbeidskraft. For det andre – og dette har mye større betydning – utstasjonerte arbeidstakere benyttes i langt større antall per bedrift enn individuelle arbeidsinnvandrere.

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

Som vi har vist er det enkelte bedrifter som benytter et stort antall østeuropeiske arbeidstakere, enten i form av ansettelse, innleie eller utstasjonering. Hvis vi ser nærmere på disse virksomhetene kan vi ane konturene av en helt ny arbeidskraftstrategi for enkelte norske bedrifter. Det er 17 virksomheter i vårt utvalg som har mer enn 50 arbeidsta-

kere i en av disse kategoriene. Flere av disse oppgir at de selv har mindre enn 50 ansatte. Hvis vi går nærmere inn i tallmaterialet, også for de mindre bedriftene, finner vi at det for eksempel er over femti bedrifter som tilsynelatende oppgir at om lag halvparten eller flere av deres ansatte er arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. I tillegg er det 18 bedrifter som ser ut til å ha omtrent like mange eller flere innleide østeuropeere enn egne ansatte og 25 bedrifter som ser ut til å ha omtrent like mange eller flere utstasjonerte arbeidstakere på oppdrag for bedriften enn egne ansatte.¹⁹

For de fleste virksomheter som benytter utenlandsk arbeidskraft er denne arbeidskraften et tillegg til den øvrige arbeidsstyrken eller brukes som en fleksibel arbeidskraftreserve i perioder med høy belastning. Her kan det imidlertid synes som om enkelte virksomheter i hovedsak baserer seg på utenlandsk arbeidskraft. Dette er i så fall en helt ny arbeidskraftstrategi for norske virksomheter, som vil ha implikasjoner for hvordan lønn og arbeidsvilkår reguleres. De fleste som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere vil også etter at overgangsordningene oppheves være forpliktet til å betale norske lønninger til utenlandske arbeidstakere, fordi de er bundet av arbeidsmiljølovens forbud mot usaklig diskriminering. Virksomhetene er altså forpliktet til å gi samme lønn til sine utenlandske ansatte som til de norske hvis de har samme type stilling og ansiennitet. Dersom man derimot fyller visse typer stillinger med kun utlendinger, så kan disse fritt lønnes etter avtale når overgangsordningene i løpet av de neste årene blir avviklet.

¹⁹ Disse anslagene må bli litt omtrentlige ettersom informasjonen om antall ansatte er fordelt på grupperte kategorier.

4 Drivkrefter for og konsekvenser av arbeidsinnvandring fra nye EU-land

To år etter utvidelsen kan vi slå fast at Norge har mottatt langt mer arbeidskraft fra de nye medlemslandene enn de andre nordiske landene og langt flere enn de fleste spådde. Prognosene før utvidelsen tok stort sett utgangspunkt i forventet individuell innvandring, men som vi har sett utgjør tjenestevandringen en betydelig del av det samlede bildet. En hovedforklaring på denne utviklingen er selvsagt etterspørselen etter arbeidskraft. Den norske økonomien er inne i en høykonjunktur og det er knapphet på arbeidskraft. I dette kapitlet skal vi se nærmere på de bedriftene som har valgt å bruke østeuropeisk arbeidskraft, belyse drivkreftene bak de ulike arbeidskraftstrategiene – og konsekvensene av disse.

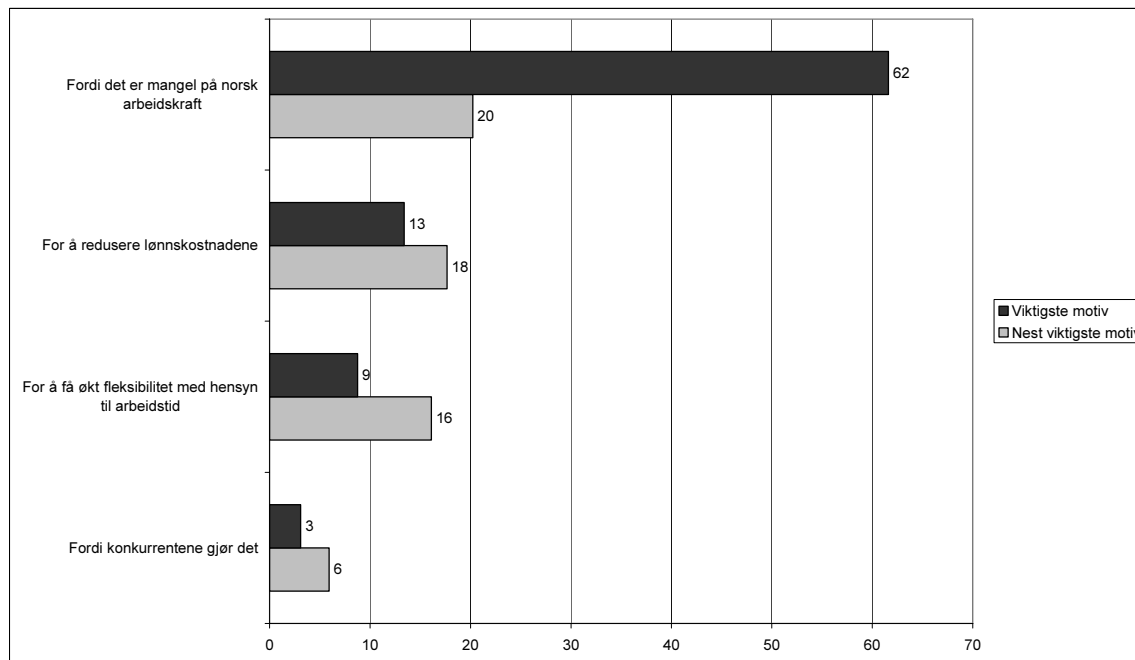
4.1 Ulike motiver - ulike tilpasninger?

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

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

Flertallet – 62 prosent – oppga at det viktigste motivet er mangel på norsk arbeidskraft. Dette rimer godt med kunnskapen om at det er et stort behov for arbeidskraft innen enkelte bransjer, ikke minst i byggenæringen og deler av industrien. Denne begrunnelsen er også den minst kontroversielle, noe som kan tenkes å påvirke svarfordelingen. Men 38 prosent svarte altså likevel *ikke* at mangel på arbeidskraft er det viktigste motivet, men derimot reduserte lønnskostnader (13 prosent), økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid (ni prosent), eller fordi konkurrentene gjør det (tre prosent). 10 prosent oppga «andre begrunnelser», blant disse er det særlig kompetanse som framheves: «*meget dyktige, flinke, til å stole på*», i tillegg til tilfeldigheter: «*ikke bevisst valg, underentreprenøren hadde polakker i sin stab*».

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

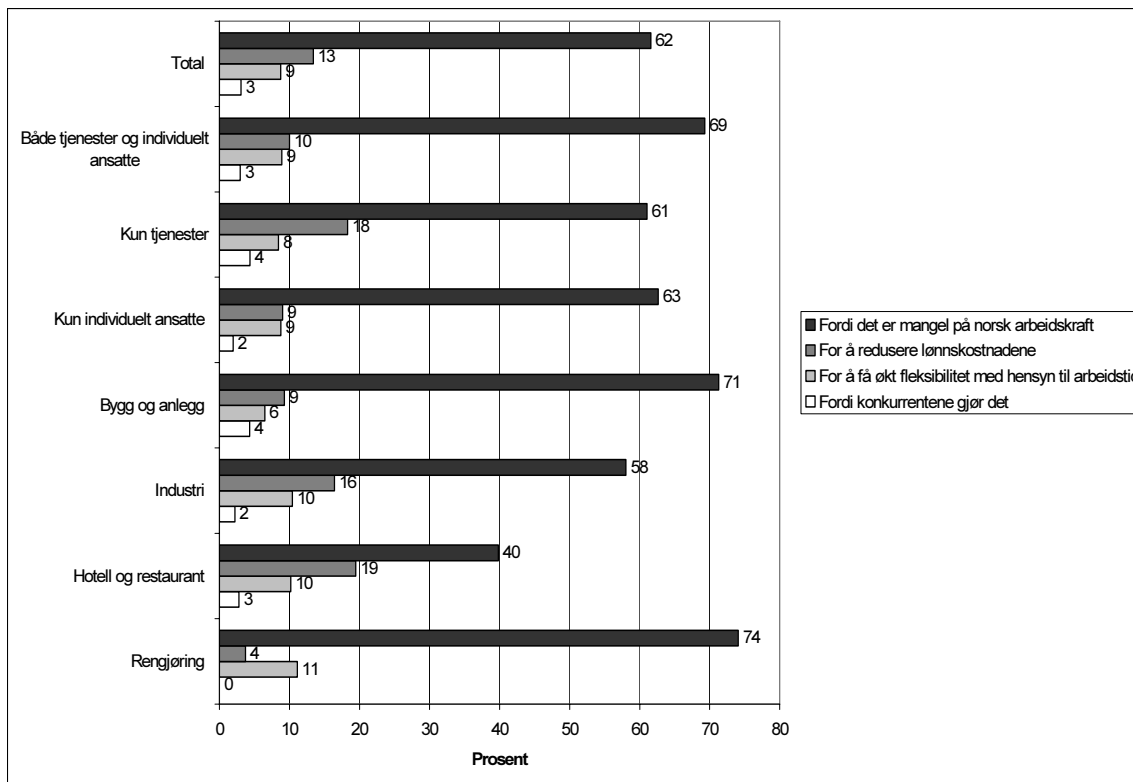


Kilde: Surveydata (Fafo)

Spørsmål om det *nest viktigste* motivet for å bruke arbeidskraft fra de nye medlemslandene var tydeligvis et vanskelig spørsmål. Nesten en tredjedel (30 prosent) svarte «vet ikke». 18 prosent svarte at det nest viktigste motivet er å redusere lønnskostnader, mens 16 prosent oppga økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Ser vi på svarene i sammenheng, oppgir altså 82 prosent at mangel på norsk arbeidskraft er det viktigste eller nest viktigste motivet. 28 prosent sier at reduserte lønnskostnader er viktigst eller nest viktigst og 25 prosent svarer økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid. Siden begge disse kan sies å dreie seg om å redusere arbeidskostnadene per time, oppgir altså over halvparten begrunnelser som har med reduksjon av arbeidskraftkostnadene å gjøre.

I figuren nedenfor ser vi på bedriftenes viktigste motiv, etter hva slags type østeuropeisk arbeidskraft de bruker, og etter bransje.

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



Kilde: Surveydata (Fafo)

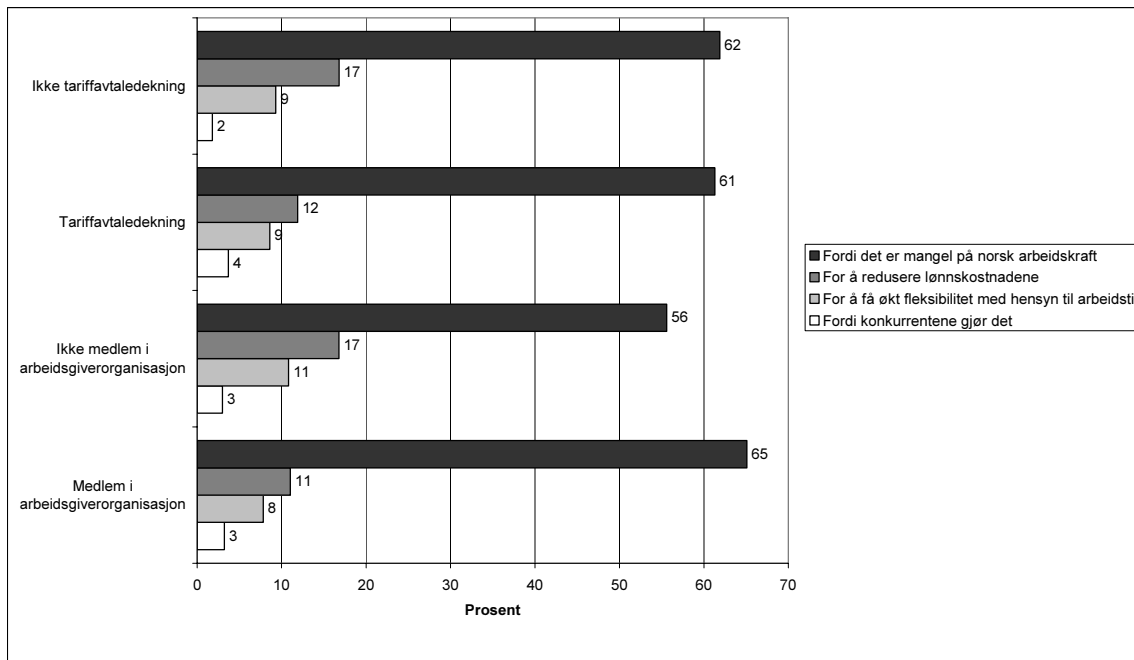
Figuren viser en del interessante forskjeller mellom gruppene. Det er få, uansett kategori, som oppgir hva konkurrentene gjør som viktigste motiv. Indirekte vil nok likevel konkurrentenes tilpasninger i et tøft marked ha betydning (jf. kapittel 2). Når det gjelder behovet for arbeidskraft som viktigste motivasjon, er det imidlertid store forskjeller mellom bransjene. I bygg og anlegg og rengjøring oppgir over 70 prosent arbeidskraftsmangel som hovedbegrunnelse, mens dette bare gjelder 40 prosent av bedriftene i hotell og restaurant og 58 prosent i industrien. Men også i disse bransjene er dette den hyppigst oppgitte begrunnelsen. Motivet «reduserte lønnskostnader» slår til gjengjeld sterkere inn i industri og hotell og restaurant med henholdsvis 19 og 16 prosent av bedriftene som oppgir dette som viktigste motiv. Ni prosent av bygge- og anleggsbedriftene og bare fire prosent av rengjøringsbedriftene har dette som det viktigste motiv.

Hva slags arbeidskraft som brukes har en viss betydning. Både blant bedrifter som bare bruker tjenestearbeidskraft og de som bare bruker individuelt ansatte er mangel på arbeidskraft det klart viktigste motivet. Men dobbelt så mange av tjenestebrukerne (18 prosent) som brukerne av individuell arbeidskraft (ni prosent) sier at reduserte lønnskostnader er viktigst. Blant de som kun bruker underleverandører er reduserte lønnskostnader enda viktigere (24 prosent). Gruppen som bruker selvstendig næringsdrivende er så liten at vi skal være forsiktige med konklusjonene, men om lag en fjerdedel av disse oppgir reduserte lønnskostnader som viktigste motiv.

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

Når det gjelder «reduksjon av lønnskostnader» som hovedmotiv, vekker nok dette helt andre reaksjoner, særlig på arbeidstakersiden. Frykten for lavlønnskurrans og lønnsdumping – og tallrike eksempler på at det forekommer - har preget arbeidslivsdebatten i Norge de siste to årene. Lønn og arbeidstid er viktige konkurransefaktorer. Både arbeidstaker- og deler av arbeidsgiversiden er på vakt mot en utvikling som gir en uheldig konkurransevridding mellom bedrifter og setter press på det som regnes som akseptable nasjonale standarder. Det hersker uenighet om hvor grensen går, hva som er akseptable og uakseptable lønsvilkår og hvordan dette skal reguleres, ikke bare mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, men også internt hos partene. I dette perspektivet er det interessant å se om arbeidsgiverorganisering og tariffavtaledækning i bedriften påvirker motivene for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Mellom 60 og 69 prosent av bedriftene oppgir at de er med i en arbeidsgiverorganisasjon, noe som er høyere enn gjennomsnittet i Norge (Stokke m.fl. 2003). Hovedtyngden av bedriftene i surveyen (mellom 69 og 74 prosent) oppgir at bedriftens ansatte er omfattet av tariffavtale. Dette gir en tariffavtaledækning over gjennomsnittet i Norge (som er mellom 54 og 68 prosent i de aktuelle bransjene (rengjøring ikke medtatt) (Nergaard og Stokke 2006). Forklaringen er antakelig at vi bare har med bedrifter med mer enn ti ansatte fordi andelen arbeidstakere med tariffavtaledækning stiger med bedriftenes størrelse. I figuren nedenfor ser vi på motivene for bruk av østeuropeisk arbeidskraft i forhold til om bedriftene er organisert og om de ansatte er dekket av tariffavtale.

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

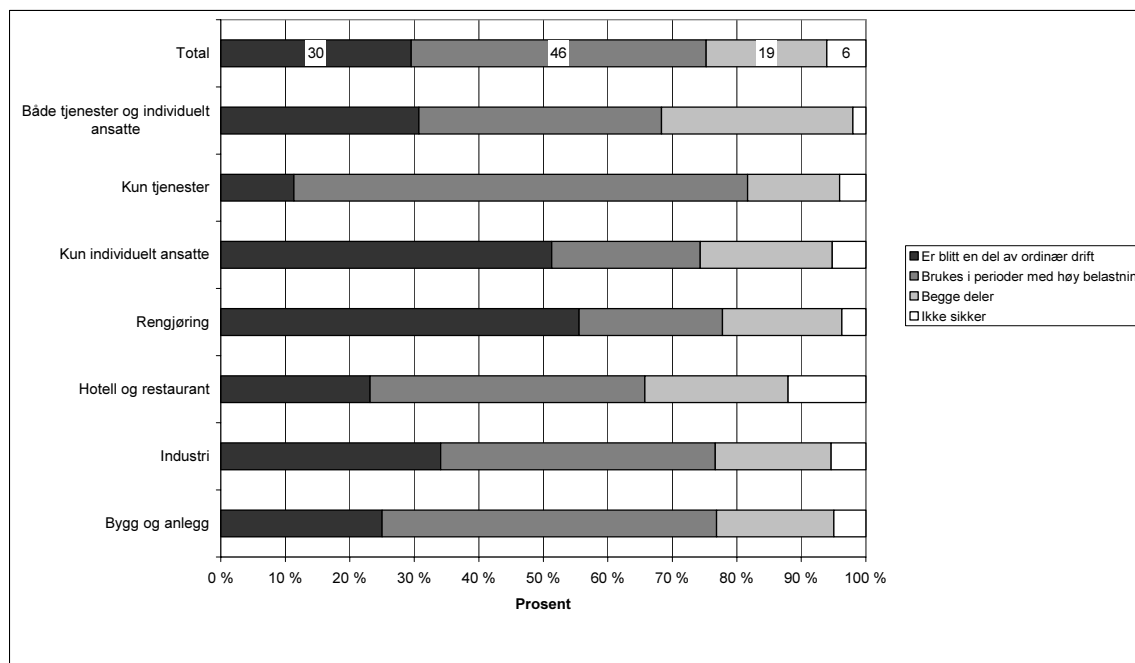


Kilde: Surveydata (Fafo)

Det er fortsatt slik at alle grupper oppgir mangel på norsk arbeidskraft som det viktigste motivet, men vi ser et tydelig utslag av medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon. De som er medlemmer oppgir oftere denne begrunnelsen enn de som ikke er medlemmer. 17 prosent av ikke-medlemmene oppgir reduserte lønnskostnader som hovedgrunn, mot 11 prosent av medlemmene. Vi finner et tilsvarende utslag når det gjelder tariffavtaledekning: 17 prosent av bedriftene som ikke har tariffavtale oppgir lønnskostnader som viktigste motiv, mot 12 prosent av de som har avtaledekning.

Behovet for arbeidskraft er som vi har sett et særdeles viktig motiv for bedriftene. Spørsmålet er da i hvilken grad de østeuropeiske arbeidstakerne blir en del av bedriftens ordinære drift. Dette sier både noe om tilknytningen per i dag, men også om bruken av østeuropeisk arbeidskraft vil holde seg stabil og kanskje også øke i årene framover. Selv om omfanget av bruk av østeuropeisk arbeidskraft etter alt å dømme er konjunkturavhengig, kan det tenkes at en del bedrifter fortsatt vil holde på denne typen arbeidskraft også i et mindre opphetet arbeidsmarked. I figuren nedenfor ser vi at samlet sett oppgir 30 prosent av bedriftene at denne arbeidskraften er blitt en del av den ordinære driften, mens 46 prosent sier at de benytter seg av østeuropeere i perioder med høy belastning – altså for å ta topper. 19 prosent rapporterer at den østeuropeiske arbeidskraften både har blitt en del av ordinær drift, og brukes for å ta topper. Her er det grunn til å tro at det er store forskjeller etter hva slags tilknytning arbeidstakerne har, noe som kommer klart fram i figur 4.4

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

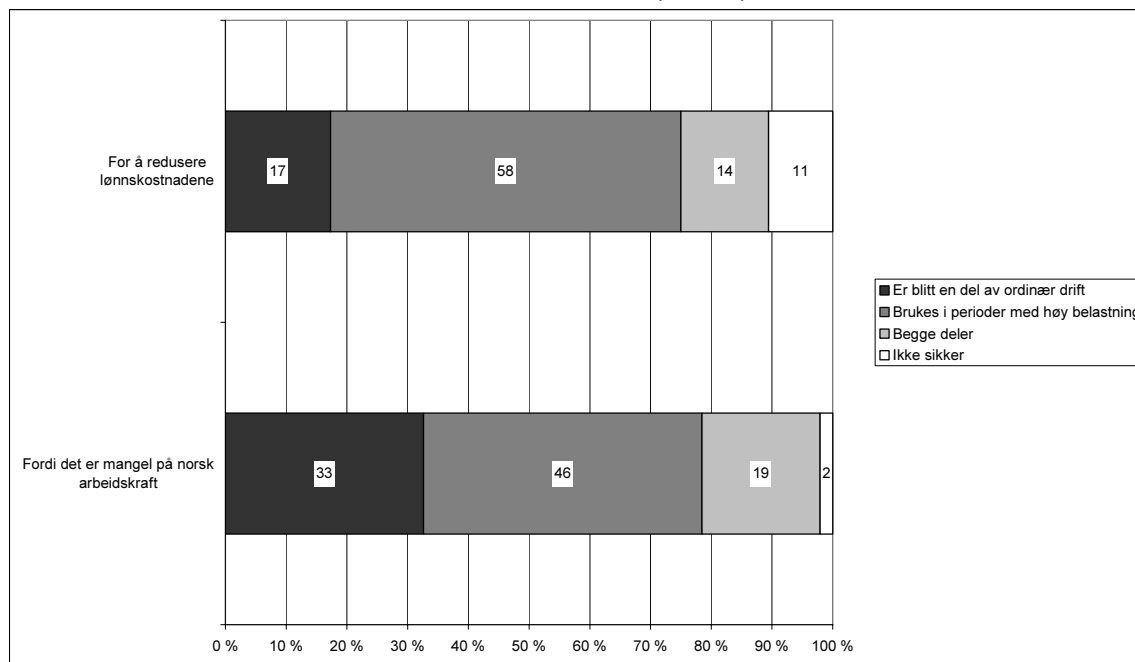


Kilde: Surveydata (Fafo)

Halvparten av bedriftene som kun har ansatt individuelle arbeidstakere fra EU-8, oppgir at disse har blitt en del av den ordinære driften, mot 11 prosent av de som bruker tjenestearbeidskraft. Det første er for så vidt mer overraskende enn det siste, og forteller oss at det å ansette individuelt ikke nødvendigvis betyr en permanent tilknytning. Men halvparten av bedriftene som har ansatt individuelle arbeidsinnvandrere betrakter altså disse som en del av den ordinære driften, hvilket gir et klart inntrykk av at dette er ansatte som vil få en mer varig tilknytning til bedriften (og det norske arbeidsmarkedet). Det er store bransjevise forskjeller, som i stor grad gjenspeiler at bransjene i ulik grad benytter seg av tjenestearbeidskraft. Det er verdt å merke seg at 34 prosent av industribedriftene, mot 25 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen, oppgir at den østeuropeiske arbeidskraften har blitt en del av ordinær drift.

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

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



Kilde: Surveydata (Fafo)

Her ser vi store forskjeller etter hva slags hovedmotiv bedriftene har hatt for rekrutteringen av arbeidskraften. Blant dem som oppga «reduserte lønnskostnader» som viktigste motiv, svarer bare 17 prosent at den østeuropeiske arbeidskraften har blitt en del av ordinær drift, men dette gjelder en dobbelt så høy andel (33 prosent) blant bedriftene som hadde arbeidskraftmangel som hovedmotiv. Tendensen er som forventet: Når man sier at mangel på arbeidskraft er viktigst, fører det til at arbeidstakerne får en mer permanent tilknytning til bedriften. Samtidig ser nesten halvparten av denne gruppa (46 prosent) for seg at mangelen er midlertidig og at arbeidskraften derfor kun kommer til å brukes i perioder med høy belastning.

4.2 Konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår

Lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere fra de nye EU-landene har blitt det mest brennbare temaet i diskusjonene i kjølvannet av EU-utvidelsen. Dette gjenspeiles også i de virkemidlene som har blitt tatt i bruk etter utvidelsen. De norske overgangsordningene krav om norsk lønn til arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene (se kapittel 3). Når det gjelder tjenestemobiliteten – som ikke er omfattet av overgangsordningene – så har allmenngjøring av tariffavtaler blitt det viktigste verktøyet for å hindre lønnsdumping. Det er etter hvert etablert en viss enighet mellom partene i arbeidslivet om at det er det norske lønnsnivået som skal ligge til grunn for utenlandske arbeidstakere som

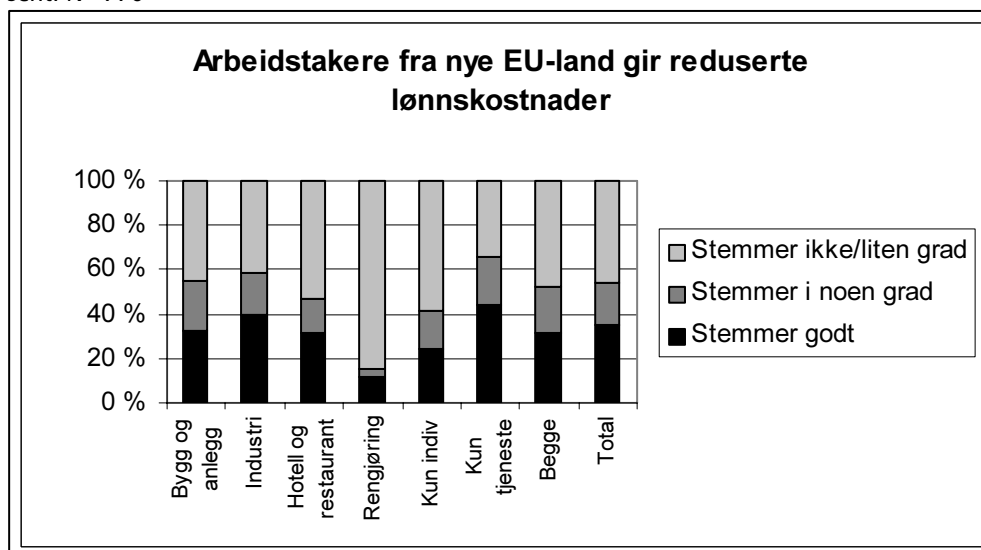
jobber i Norge, men det er fortsatt uenighet om hvordan norsk lønn skal defineres. Som vi har sett er utsikter til reduserte lønnskostnader det nest viktigste motivet for virksomhetene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft.

Her ser vi nærmere på hvorvidt bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene faktisk har ført til reduserte lønnskostnader for bedriftene, hvilket ansvar og innsyn norske oppdragsbedrifter har for lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører og hvilke konsekvenser allmenngjøringsvedtakene har fått for norske virksomheter som benytter utenlandsk arbeidskraft.

Reduserte lønnskostnader og økt fleksibilitet for virksomhetene

Selv om utsiktene til billig arbeidskraft er et motiv for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft er det likevel et spørsmål om bruken faktisk har gitt reduserte kostnader, noe flertallet av bedriftene svarte bekreftende på.

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

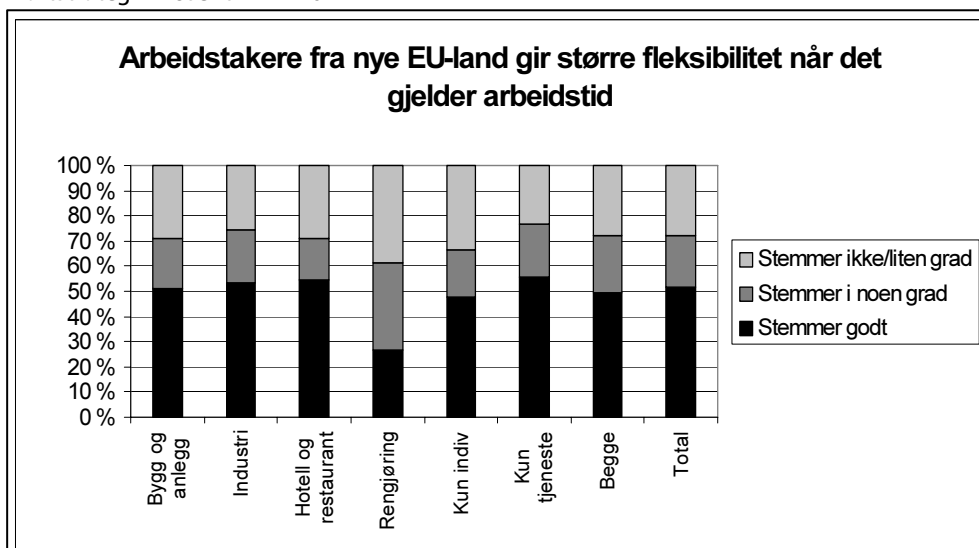


Kilde: Surveydata (Fafo)

Over halvparten mener at det stemmer godt (35 prosent) eller i noen grad (20 prosent) at bruken av arbeidskraft fra nye EU-land har gitt reduserte lønnskostnader. På grunn av ulikheter i regelverket (se kapittel 3) kunne vi vente å finne store forskjeller mellom virksomhetene i forhold til i hvilken grad de er enige i at bruken av utenlandsk arbeidskraft har ført til reduserte lønnskostnader. Overgangsreglene for individuelle arbeidsinnvandrere slår fast at østeuropeiske arbeidstakere skal ha samme lønn som norske arbeidstakere, og til nå har myndighetene antatt at disse reglene i hovedsak har blitt overholdt. (St.meld. nr.9 2005-2006) Likevel finner vi at blant de som kun benytter individuelt ansatte arbeidsinnvandrere, er det over 40 prosent som mener at det stemmer godt eller i noen grad at bruken av denne typen arbeidskraft har ført til reduserte

lønnskostnader. Dette er stikk i strid med hva overgangsreglene skulle tilsi, og kan bety at regelverket brytes i større grad enn tidligere antatt. Samtidig får overgangsreglene mindre og mindre nedslagsfelt etter hvert som stadig flere individuelle arbeidsinnvandrere har hatt opphold i mer enn tolv måneder og dermed ikke lenger er dekket av ordningen. Av det totale antallet oppholdstillatelser til borgere fra de nye medlemslandene, hadde andelen som allerede hadde hatt opphold i mer enn tolv måneder steget fra under to prosent i mars 2005 til om lag ti prosent i mars 2006. Stadig flere individuelle arbeidsinnvandrere er dermed ikke omfattet av noen form for lønnsregulering og denne gruppen kan ventes å øke kraftig i perioden framover. Ikke overraskende er det likevel de som kun benytter seg av utstasjonert arbeidskraft som i størst grad er enige i denne påstanden (det er som tidligere beskrevet ingen slike landsdekkende krav for utstasjonert arbeidskraft). Blant brukerne av tjenestearbeidskraft fra øst er det om lag 65 prosent som sier at det stemmer godt eller i noen grad at bruken har gitt reduserte lønnskostnader. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvordan allmenngjøring av tariffavtaler i enkelte bransjer og områder har påvirket lønnskostnadene for de som bruker utstasjonert arbeidskraft. Men først skal vi se på det som kan være en forklaring på hvorfor så mange brukere av individuelle arbeidsinnvandrere oppgir at dette har gitt reduserte lønnskostnader.

Figur 4.7 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land gir større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



Kilde: Surveydata (Fafo)

Et klart flertall av informantene oppgir at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene har gitt større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Dette kan tolkes som et uttrykk for at arbeidstakere fra de nye EU-landene jobber lengre dager enn norske arbeidstakere, og dette kan i så fall være en effektiv måte å redusere de reelle lønnskostnadene på. Det er størst enighet om dette blant de som kun benytter utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenestekjøp, men forskjellen er ikke så stor som man kunne

forvente. Mens utstasjonerte arbeidstakere kommer for et begrenset tidsrom for å utføre begrensede arbeidsoppgaver, skal individuelle arbeidsinnvandrere ansettes på samme vilkår som norske arbeidstakere. Likevel oppgir halvparten av de som kun bruker individuelle arbeidsinnvandrere at utsagnet om at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene har ført til større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid stemmer godt, mens nesten en femtedel mener det stemmer i noen grad. Sett i sammenheng med svarene på spørsmålet om reduserte lønnskostnader kan dette tyde på at en del arbeidsinnvandrere med fast lønn jobber lengre dager uten overtidsbetaling, og dermed i realiteten får lavere timelønn. Blant de som kun benytter tjenestekjøp er det sju prosent større andel som mener det stemmer godt, mens to prosent større andel synes det stemmer i noen grad.

Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993 har som mål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Et krav om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale og det er den statlig oppnevnte tariffnemnda som bestemmer om en tariffavtale skal allmenngjøres. Innenfor de områdene hvor en tariffavtale er blitt allmenngjort har alle arbeidstakere krav på tariffavtalens minstelønn. I tillegg kan komme bestemmelser om arbeidstid, skifttillegg, overtid, utgifter til reise, kost, og losji og krav til innkvartering. Fagbevegelsen har vurdert allmenngjøring som det sentrale virkemiddelet for å unngå urimelig lav-lønnskurransse og konkurransesvridning i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen, spesielt i forhold til utstasjonerte arbeidstakere.

I løpet av de siste to årene er det fattet tre vedtak om allmenngjøring. Det første ble gjort gjeldende fra 1. desember 2004 for sju petroleumsanlegg på land (landsoverenskomsten for elektrofagene, verkstedoverenskomsten og byggfagoverenskomsten). Det andre vedtaket omfattet byggoverenskomsten og en begrenset allmenngjøring av elektrofagoverenskomsten i Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold (fra 1. september 2005), mens det tredje vedtaket omfattet byggfagoverenskomsten i Hordaland (fra 1. januar 2006)

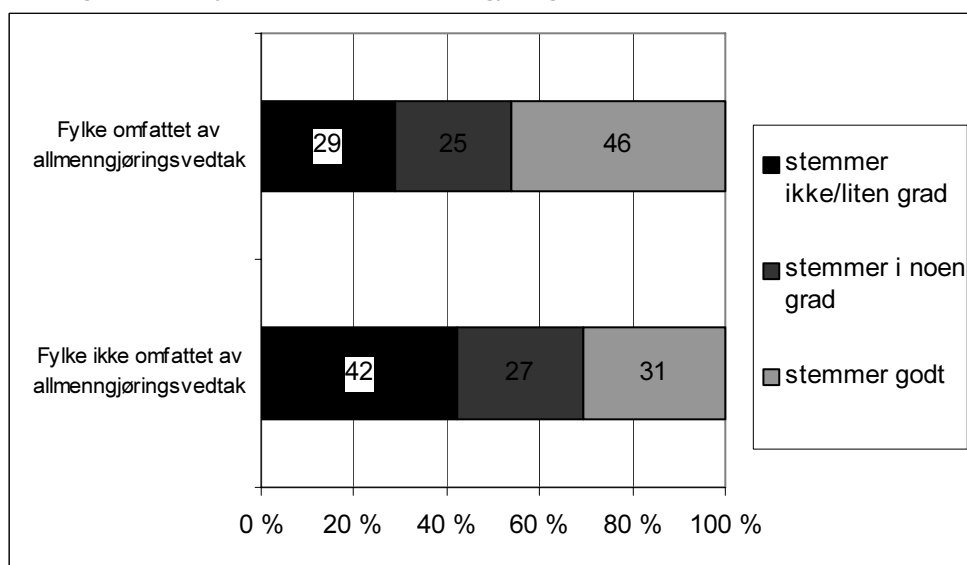
Allmenngjøring av tariffavtaler reiser blant annet spørsmål om dette har ført til økningen av bedriftenes kostnader og endring i bruken av østeuropeisk arbeidskraft. Allmenngjøring vil i første rekke være myntet på utstasjonert arbeidskraft (arbeidstakere som er med sin utenlandske arbeidsgiver på tjenesteoppdrag) fordi disse «tjenesteyterne» ikke er omfattet av overgangsordningene og dermed legalt kan lønnes på hjemlandets vilkår.

Innenfor de allmenngjorte områdene har altså de utstasjonerte arbeidstakerne i (først og fremst i byggenæringen) krav på tariffavtalenes minstelønn. Utenfor allmenngjøringsområdene er det ingen norske krav til lønsvilkår. For å se om det er noen effekt av allmenngjøringsvedtakene har vi i figur 4.8 kun sett på de virksomhetene som benytter utstasjonert arbeidskraft innen bygg og anlegg²⁰ og sammenliknet svarene innenfor og

²⁰ Arbeidstakere i rene anleggsbedrifter er ikke omfattet av allmenngjøringsvedtaket. Det er imidlertid en svært liten andel rene anleggsbedrifter med i undersøkelsen slik at det påvirker ikke resultatene i særlig grad.

utenfor allmenngjøringsområdet. I utgangspunktet kunne vi forvente at de virksomhetene som befinner seg utenfor allmenngjøringsområdene i større grad ville si at bruken av arbeidskraft fra de nye medlemslandene har gitt reduserte lønnskostnader. Slik er det likevel ikke.

Figur 4.8 Hvor godt stemmer følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte lønnskostnader». Kun virksomheter innenfor bygg og anlegg som benytter utstasjonert arbeidskraft. Etter hvorvidt de er registrert i et fylke omfattet av allmenngjøringsvedtak. Prosent. N=172



Kilde: Surveydata (Fafos)

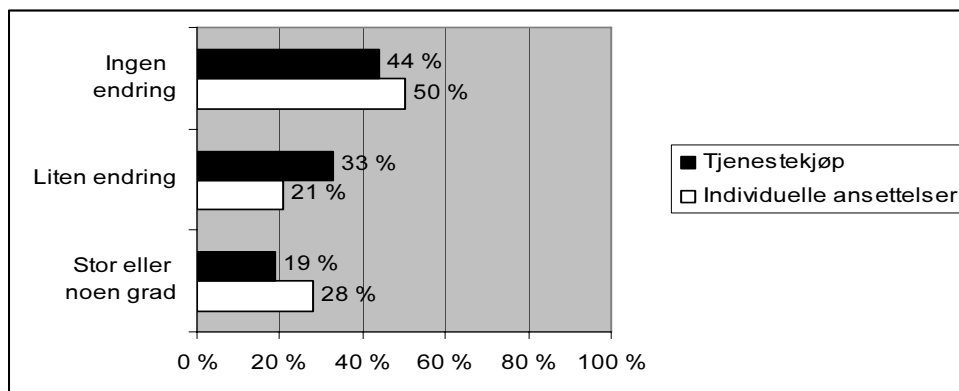
Virksomhetene som er lokalisert innenfor allmenngjøringsområdene oppgir i større grad enn de som er lokalisert utenfor at bruken av arbeidskraft fra EU-8 har gitt reduserte lønnskostnader. Dette er stikk i strid med hva man kunne forvente. Førtiseks prosent av virksomhetene innenfor allmenngjøringsområdene oppgir at det stemmer godt at bruken av denne typen arbeidskraft har gitt reduserte lønnskostnader, mot 31 prosent av virksomhetene utenfor allmenngjøringsområdene.

I forlengelsen av Fafos survey, som er blitt presentert her, har vi laget en egen undersøkelse i bygg- og anleggsnæringen²¹ 1244 bedrifter ble spurt, blant annet om erfaringer med allmenngjøring. Denne undersøkelsen omfatter også bedrifter med færre enn ti ansatte. Også her ser vi spesielt hva slags betydning allmenngjøringsvedtakene har hatt for bedrifter med virksomhet i allmenngjøringsområdene og som bruker arbeidskraft fra nye EU-land. I tillegg har vi spurt om hva som er den vanligste tilknytningsformen for de østeuropeiske arbeidstakerne i bedriften – om det er individuelt ansatte eller arbeidstakere som kommer som utstasjonerte (tjenestekjøp). Dette gjør vi for å kunne se om allmenngjøringen har hatt effekt der hvor man antar problemene har vært størst, nemlig i forhold til arbeidstakere på tjenesteoppdrag. Spørsmålet her er om bedriftene i all-

²¹ Dette er en undersøkelse om HMS-konsekvenser ved bruk av arbeidskraft fra nye EU-land og effekter av allmenngjøring, laget på oppdrag fra fondstyret for regionale verneombud. Sluttrapportering fra dette prosjektet kommer i november 2006.

menngjøringsområdene har fått økte kostnader som følge av vedtaket – altså en slags speilvendning av spørsmålet i figur 4.8.

Figur 4.9 «Har allmenngjøring av byggoverenskomsten ført til økte kostnader for din bedrift?» Virksomheter i allmenngjøringsområdene som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. *Tjenestekjøp* (utstasjonerte og innleide) og *Individuelle ansettelser* refererer til hva som er arbeidstakernes vanligste tilknytningsform i bedriften. Prosent. N=173



Kilde: Surveydata (Fafo)

Her er det også svar stikk i strid med forventningene. Det er bedrifter med flest individuelt ansatte – som i utgangspunktet skulle være minst berørt – som svarer at de opplever økte kostnader i stor eller noen grad (28 prosent). Tilsvarende tall for bedrifter med tjenestekjøp som hovedstrategi er 19 prosent. Det som er det tydeligste resultatet er at allmenngjøringen så langt har hatt liten effekt. Totalt svarer 74 prosent av bedriftene at allmenngjøringen har hatt liten eller ingen endring for kostnadene.

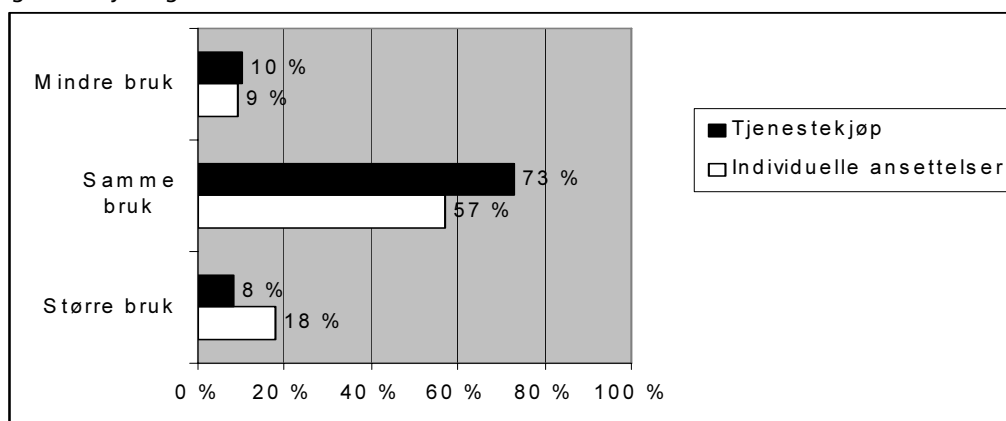
Satt på spissen kan man si at de som benytter arbeidskraft som har krav på norske tariff lønninger mener at de har fått reduserte lønnskostnader, mens de som benytter arbeidskraft som kan lønnes etter hjemlandets standarder mener at de ikke har fått reduserte lønnskostnader (figur 4.8). Tilsvarende sier bedrifter som ikke skulle være særlig berørt av vedtaket at det har ført til økte kostnader (figur 4.9). Årsakene til dette kan være flere. På den ene siden kan det være at utstasjonerte arbeidstakere utenfor allmenngjøringsfylkene stort sett mottar lønn i tråd med norske betingelser selv om dette ikke er påkrevd. På den andre siden er det mye som tyder på at allmenngjøringsbestemmelsene i liten grad overholdes av utenlandskregistrerte bedrifter på oppdrag i Norge innenfor områdene der avtalene er allmenngjort, og at dette gir reduserte lønnskostnader for de norske virksomhetene som benytter seg av den utstasjonerte arbeidskraften. En tredje forklaring kan være at bestemmelsene i allmenngjøringsvedtakene er mer omfattende – og dermed mer kostbare – enn overgangsreglene. En medvirkende forklaring kan være at det i utgangspunktet foregikk mer sosial dumping innenfor allmenngjøringsområdene enn utenfor. Et av kravene for å fatte et allmenngjøringsvedtak er nettopp at det kan dokumenteres at det foregår sosial dumping. Det må også understrekes at allmenngjøring av tariffavtaler i Oslo-regionen og i Hordaland er av relativt fersk dato (1. september 2005 for Oslo-regionen og 1. januar 2006 for Hordaland). Bedriftene ble

intervjuet i perioden februar-april 2006. Det er ikke sikkert at bedriftene har tilpasset seg det nye regelverket fullt ut eller at vedtakene har vist sin fulle virkning ennå.

Svarene kan også tyde på at bestemmelsene i overgangsreglene og i allmenngjøringsvedtakene ikke overholdes. Fagforeninger og medier har gjentatte ganger avdekket grove brudd på disse bestemmelsene, med fiktive arbeidskontrakter, lønninger nede i 60-70 kroner timen og ubetalt overtid. Apparatet for kontroll og håndheving av allmenngjøringsbestemmelsene er svært mangelfullt og stikkprøver har gang på gang avslørt grove brudd på loven i forhold til lønns- og arbeidsbetingelser.

I den sistnevnte undersøkelsen blant bygg- og anleggsbedrifter, spurte vi også om allmenngjøringsvedtaket hadde påvirket bruken av østeuropeisk arbeidskraft, noe det hadde i liten grad.

Figur 4.10 «Har allmenngjøringen i byggenæringen påvirket bruken av arbeidskraft fra nye EU-land i din bedrift?» Virksomheter i allmenngjøringsområdene som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. *Tjenestekjøp* (utstasjonerte og innleide) og *Individuelle ansettelser* refererer til hva som er arbeidstakernes vanligste tilknytningsform i bedriften. Prosent. N=173.

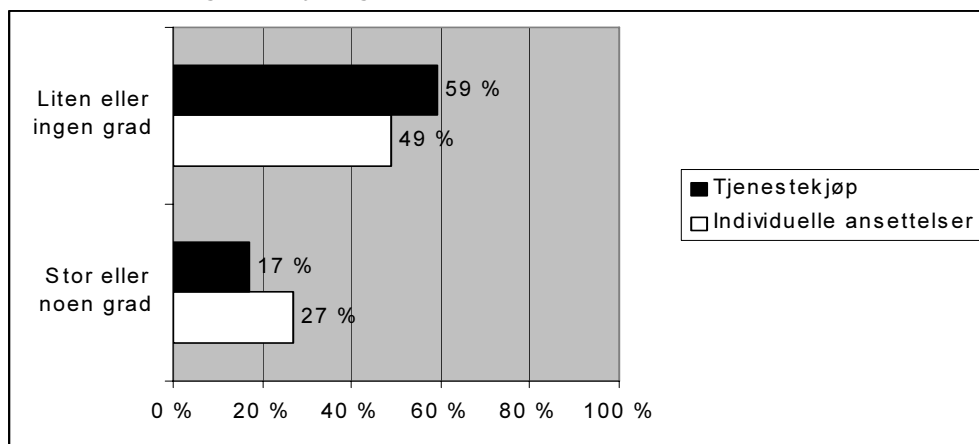


Kilde: Surveydata (Fafo)

Svarene viser at allmenngjøringsvedtakene ikke har hatt noen stor innvirkning på hvorvidt bedriftene vil fortsette å bruke arbeidskraft fra nye EU-land. Dette underbygger bedriftenes påstand om at det er mangel på arbeidskraft som er det viktigste i denne sammenhengen – ikke utsiktene til å spare penger. At det er 18 prosent blant bedriftene med hovedsakelig individuelt ansatte som sier at bruken vil øke, kan likevel være et tegn på at flere ansettes individuelt som følge av allmenngjøringsvedtaket.

Et annet interessant spørsmål i denne sammenhengen er om allmenngjøringsvedtaket har ført til større bruk av enmannsbedrifter fra nye EU-land. Det er spekulert i om dette er en vei for å unngå bestemmelsene i allmenngjøringsvedtaket. Enmannsbedrifter kan som kjent utføre oppdrag til fri prisfastsettelse.

Figur 4.11 «I hvilken grad har bruken av enkeltmannsbedrifter fra nye EU-land økt i din bransje etter allmenngjøringsvedtaket?» Virksomheter i allmenngjøringsområdene som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. *Tjenestekjøp* (utstasjonerte og innleide) og *Individuelle ansettelser* refererer til hva som er arbeidstakernes vanligste tilknytningsform i bedriften. Prosent. N=173



Kilde: Surveydata (Fafo)

Her er det bedriftene som har individuelle ansettelser som den vanligste tilknytningsformen som er mest overbevist om at bruken av enkeltmannsbedrifter har økt (27 prosent svarer i stor eller noen grad). Individuelt ansatte fra nye EU-land er mer vanlig blant de små bedriftene enn de store. De små bedriftene er også mer utsatt for konkurranse fra enkeltmannsfirmar og dette kan henge sammen med at de erfarer en økende grad av enkeltmannsfirmar. Flertallet av bedriftene – uavhengig av hvilken tilknytningsform som er vanligst – har ikke opplevd at bruken av enkeltmannsfirmar har økt som følge av allmenngjøringen. Men når det gjelder dette spørsmålet er usikkerheten stor – nesten 1 av 4 svarer vet ikke. Det kan også ha sammenheng med at de to siste allmenngjøringsvedtakene er av ganske ny dato, slik at det er vanskelig å se og/eller ha bestemte meninger om effektene av dem.

Generelt er bedriftene positive til allmenngjøring som virkemiddel. Det har ikke skjedd dramatiske endringer som følge av vedtaket, verken på kostnadssiden eller troen på at bruken vil fortsette. For den delen av arbeidslivet som hele tiden har vært opptatt av å følge norske betingelser vil dessuten etterlevelse av allmenngjøringsvedtakene bety en bedring i konkurransesituasjonen.

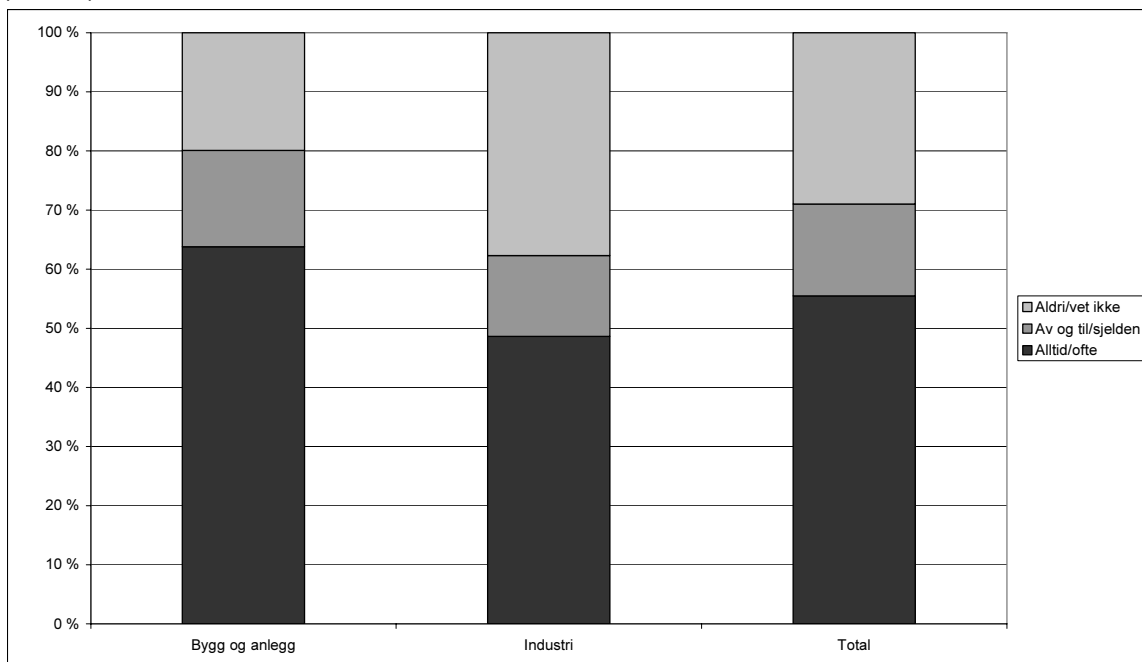
Kunnskap og krav om arbeidsvilkår hos underentreprenører

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

I en Fafo-undersøkelse gjennomført i 2003 (Dølvik, Eldring og Ødegård 2005) svarer nesten 80 prosent av tillitsvalgte i Fellesforbundet (byggfag og verkstedindustri) at innleide arbeidstakere har omtrent samme vilkår som fast ansatte i bedriften. 60 prosent

av de tillitsvalgte sa at ansatte hos underentreprenør har omtrent samme lønns- og arbeidsvilkår som i deres egen bedrift. Flertallet av de tillitsvalgte svarte også bekreftende på at bedriften *krever* at innleide personer har lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariff (72 prosent). Intervjuene med bedriftslederne den gangen tydet imidlertid på at det er svært vekslende rutiner når det gjelder å kontrollere hva de innleide arbeidstakerne faktisk får betalt. Dette bildet bekreftes av den foreliggende undersøkelsen – mellom 50 og 60 prosent av bedriftene stiller krav om bestemte krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirmaer fra de nye medlemslandene, mens mellom 40 og 50 prosent sjelden eller aldri gjør det. Andelen bedrifter som stiller slike vilkår er noe høyere i bygg- og anleggsnæringen enn i industrien, noe som *kan* være en effekt av allmenngjøringsvedtakene for byggfagene i deler av landet. Nærmere 30 prosent av bedriftene totalt stiller aldri krav (eller vet ikke om de gjør det – disse har vi valgt å slå sammen med «aldri-kategorien» her.)

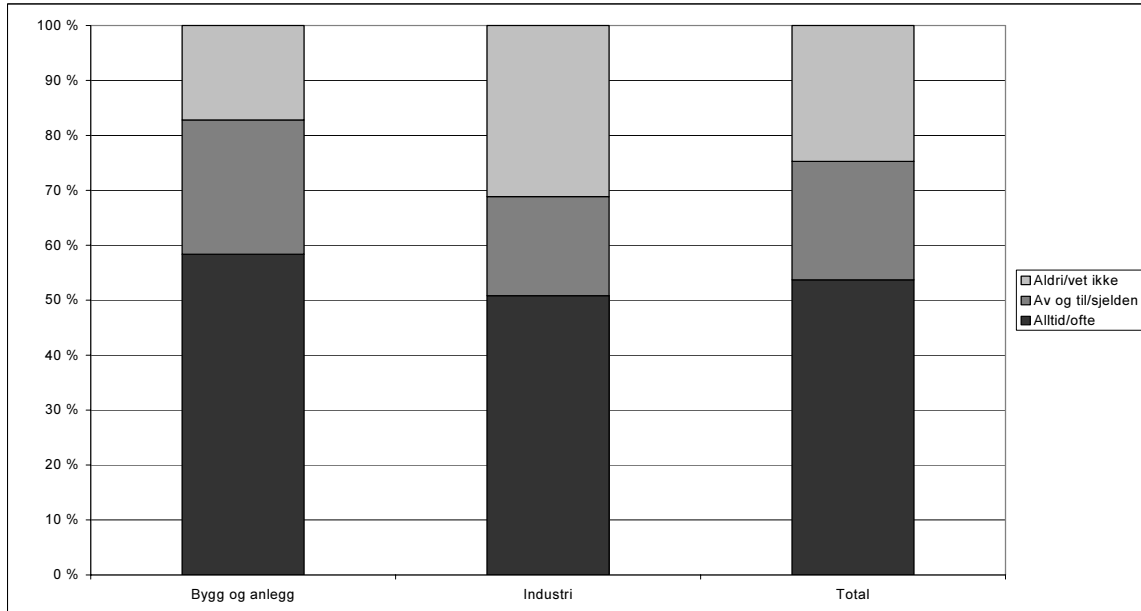
Figur 4.12 I hvilken grad stiller bedriften krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirmaer fra EU-8, i bygg og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N=445)



Kilde: Surveydata (Fafø)

Dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår for disse arbeidstakere har blant annet vært avgjørende for å kunne kreve allmenngjøring av tariffavtalene. Derfor ser fagbevegelsen på innsynsrett som et viktig redskap for å få bukt med underbetaling av utenlandske arbeidstakere. Men så langt er altså fagbevegelsen avhengig av at arbeidsgiver ber om innsyn ved bruk av underentreprenører og utleiefirmaer. I figur 4.12 og 4.13 ser vi at det er forholdsvis godt samsvar mellom andelen som stiller krav om bestemte vilkår og andelen som ber om innsyn, drøyt halvparten ber alltid eller ofte om innsyn, mens cirka en fjerdedel aldri gjør det/vet ikke.

Figur 4.13 I hvilken grad ber bedriften om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved bruk av underentreprenører og utleiefirmaer fra EU-8, i bygg og anlegg og industri, og totalt i undersøkelsen. Prosent (N=445)



Kilde: Surveydata (Fafo)

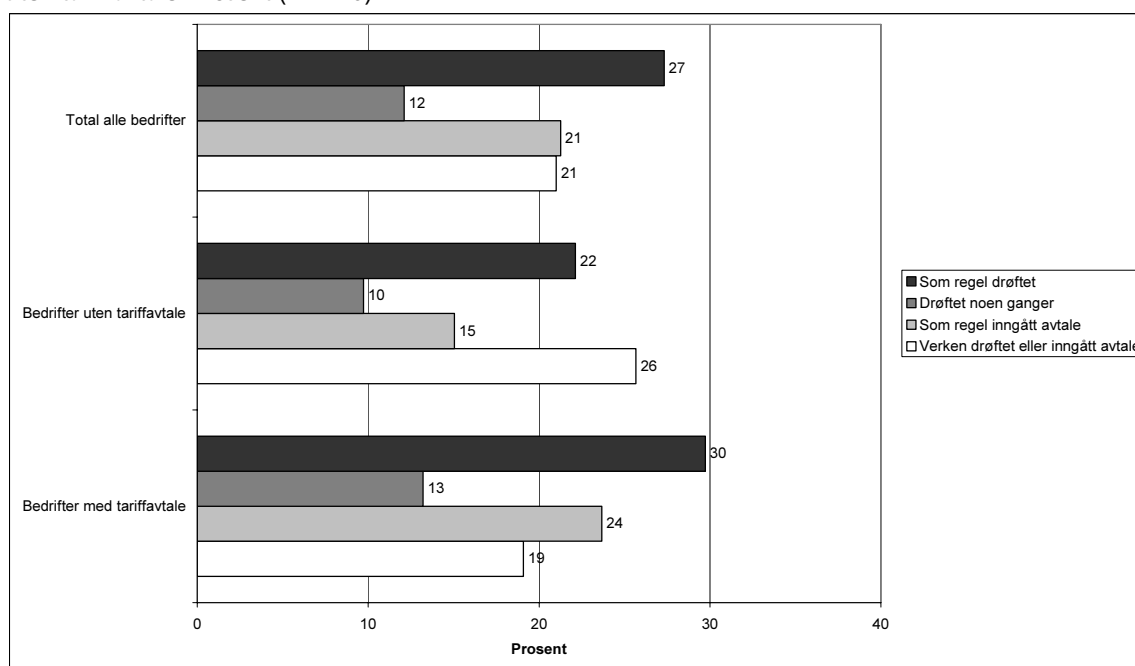
Ansatte i tariffbundne bedrifter kan kreve drøftinger og forhandlinger om bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft. Bedriften må også regne med å måtte godtgjøre overfor de tillitsvalgte at innleid arbeidskraft og ansatte hos underentreprenører har ordnede lønns- og arbeidsforhold. I Fellesoverenskomsten for byggfag heter det for eksempel at bedriftenes ledelse skal på forlangende godtgjøre overfor de tillitsvalgte at innleid arbeidskraft og underentreprenører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. En dom fra Arbeidsretten fra februar 2005 sier at bedriften aktivt må sjekke vilkårene for de ansatte med utleiebedriften eller underentreprenøren eller på annen betryggende måte skaffe disse opplysningene. I dommen het det også at bedriften kan gjennomføre en beslutning (om innleie) selv om tillitsvalgte ikke er enig, men bedriften må ta hensyn til synspunktene fra tillitsvalgte.

I overenskomstene for frontfagene²² for tariffoppgjøre i 2006 heter det at: «Bedriften skal på anmodning fra de tillitsvalgte dokumentere lønns- og arbeidsvilkår som er gjeldende hos underleverandør når underleverandørens ansatte arbeider innen Verkstedoverenskomstens virkeområde». Partene (Fellesforbundet og Norsk Industri/Byggenæringens Landsforening) ble også enige om at lønns- og arbeidsvilkår som bedriftstillitsvalgte oppfatter som urimelige i forhold til sentrale tariffavtaler i området, kan tas opp til drøfting med bedriften. Dette burde derfor vært et motiv for bedriftene til å både undersøke og stille krav til utleiefirmaer og underentreprenører. Her skal vi bare gi et grovt oversiktsbilde, uten å gå detaljert inn i de ulike tariffområdene. I figur 4.14 ser vi hvor stor andel av bedriftene som avtaler eller drøfter vilkårene for bruk av

²² Verkstedoverenskomsten, Teko-overenskomsten, Overenskomsten for byggeindustrien og kartonasjeoverenskomsten.

arbeidskraft fra nye EU-land med tillitsvalgte i bedriften. 18 prosent av bedriftene oppga at det ikke er tillitsvalgte i bedriften, og dermed ingen å drøfte eller avtale med. Nedenfor ser vi på situasjonen når det gjelder drøfting og avtale blant bedriftene etter om de har tariffavtale eller ikke.

Figur 4.14 I hvilken grad blir vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land avtalt eller drøftet med tillitsvalgte i bedriften ved bruk av underentreprenører og utleiefirmaer fra EU-8, blant bedrifter med og uten tariffavtale. Prosent (N=770)



Kilde: Surveydata (Fafo)

Vi ser at det er litt vanligere blant bedrifter med tariffavtale at vilkår ved innleie og underentrepriser blir drøftet med tillitsvalgte, enn med bedrifter uten avtale. Vi finner dessuten kun små forskjeller mellom de ulike næringene. Det mest iøynefallende er egentlig at forskjellen mellom bedrifter med og uten tariffavtale ikke er større enn det som framkommer her. 30 prosent av bedriftene med avtale oppgir at de som regel drøfter, og 24 prosent at de som regel inngår avtale. Tilsvarende for bedrifter uten avtale er henholdsvis 22 og 15 prosent. Dette kan tolkes på flere måter. På den ene siden som at avtaleveien så langt har hatt begrenset effekt, eller på den andre siden som at eksisterende tariffavtaler om drøftings- og forhandlingsrett på dette området har satt en norm som gir uttelling utover de bedriftene som faktisk har dette avtalefestet.

4.3 Stillingstyper, kompetanse og kvalitet

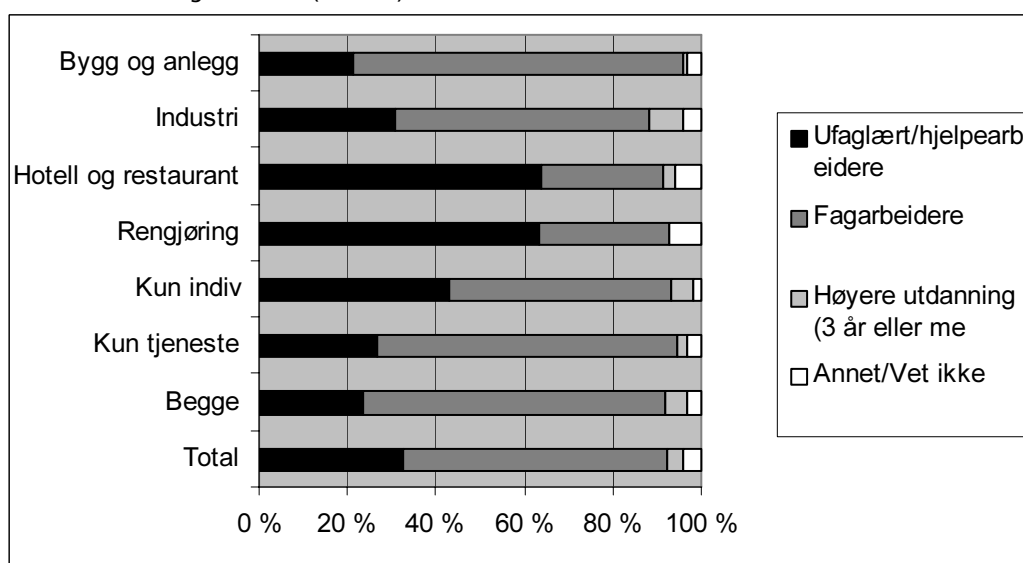
Det er en uttalt bekymring fra politisk hold om hvorvidt Norge klarer å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft. Med en sammenpresset lønnsstruktur som den norske er det

vanlig å anta at det først og fremst er ufaglærte arbeidstakere som velger å reise til Norge, mens høyt utdannet arbeidskraft kan få bedre uttelling for sin kompetanse i andre land. Samtidig viser nye tall fra OECD at Norge har en forholdsvis stor andel innvandrere med utenlandsk statsborgerskap med høyere utdanning, sammenliknet med andre vestlige land (OECD 2006). Når det gjelder de nye EU-landene finnes det ikke data på individnivå omkring kompetansen til arbeidsinnvandrerne som får oppholdstillatelse i Norge. Dermed vet vi ikke helt hvordan dette bildet egentlig ser ut. Ut i fra bransjene som særlig rekrutterer arbeidskraft fra EU-8, har det vært vanlig å anta at det i hovedsak er ufaglærte og fagutdannede innen håndverksfagene som kommer.

Hva slags stillinger rekrutteres de til?

I undersøkelsen spurte vi hva slags krav til utdanning som er det vanligste for arbeidskraften fra nye EU-land. Over to tredjedeler av bedriftene oppgir at de østeuropeiske arbeidstakerne har stillinger som fagarbeidere. En fjerdedel sier at de vanligvis har ufaglærte stillinger eller er hjelpearbeidere. På den andre siden er det kun et lite fåtall som hovedsaklig har rekruttert arbeidskraft fra EU-8 til stillinger som krever høyere utdanning, og det er særlig innen teknisk industriproduksjon dette oppgis (totalt seks prosent i industrien). Flertallet av bedriftene i hotell og restaurant bruker hovedsakelig ufaglært arbeidskraft (62 prosent), mot henholdsvis 29 og 19 prosent i industri og bygg og anlegg. Det er også verdt å merke seg at de som benytter østeuropeisk arbeidskraft i form av tjenestekjøp i større grad oppgir at det er snakk om faglært arbeidskraft enn de som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere. Påstandene om at norske bedrifter i hovedsak ansetter ufaglært arbeidskraft fra EU-8 er ut fra dette sterkt svekket.

Figur 4.15 Det vanligste kravet til utdanningsnivå for stillinger med arbeidskraft fra EU-8, etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent (N=770)



Kilde: Surveydata (Fafo)

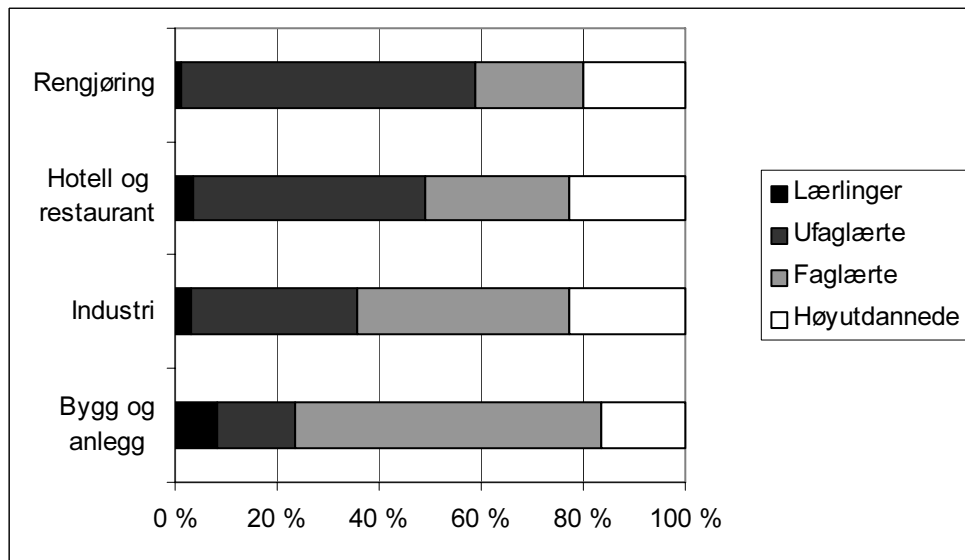
Vi vet imidlertid ikke om de stillingene de rekrutteres til samsvarer med det kompetansenivået de faktisk har. Det kan for eksempel tenkes at særlig individuelt ansatte kategoriseres i lavere stillingskategorier for å redusere lønna. Ved å regne faglærte arbeidsinnvandrere som ufaglærte, kan man lønne dem betydelig lavere enn dersom de plasseres i en stillingskategori som samsvarer med deres reelle kompetanse. At det er flere brukere av individuelle arbeidsinnvandrere som oppgir at de hovedsakelig er ufaglærte sammenliknet med de som benytter utstasjonerte og innleide arbeidere kan tyde på at dette er tilfellet. Det kan også tenkes at det er en skjevhet andre veien, for eksempel ved at et arbeidslag med ulik sammensatt kompetanse hyres inn for å gjøre faglært arbeid selv om de ikke er formelt kvalifisert til det. Samtidig ser vi at innslaget av bedrifter som hovedsakelig rekrutterer høyere utdannet arbeidskraft fra EU-8 er minimalt i de bransjene som er undersøkt her, på tross av at de nye EU-landene har et høyt utdanningsnivå.

Spørsmålet om kompetansesammensetningen til arbeidskraften som rekrutteres er interessant i forhold til diskusjonen om hvordan gevinsten av arbeidsmobiliteten fordeles seg mellom avsender og mottakerland. Våre funn viser at de nye medlemslandene utgjør en reservearbeidskraft som smører det norske arbeidsmarkedet med billig, fleksibel og kompetent arbeidskraft med stor gevinst for norsk økonomi. Det er derimot uklart hvordan mobiliteten slår ut for senderlandene. Dette bør være et sentralt tema i den videre forskningen rundt konsekvensene av EU-utvidelsen.

Påvirker bruken av utenlandsk arbeidskraft bedriftenes øvrige kompetansestrategier?

Hvis vi definerer virksomhetenes kompetansestrategier som sammensetningen av ulike typer kompetanse blant de ansatte, er spørsmålet hvorvidt bruken av utenlandsk arbeidskraft påvirker disse generelle kompetansestrategiene. Det har blant annet vært uttrykt bekymring for at bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene vil gå på bekostning av å ansette lærlinger, noe som i så fall vil vanskeliggjøre rekrutteringen innen håndverksfagene.

Figur 4.16 Gjennomsnittlig prosentandel av de ansatte som er lærlinger, ufaglærte, faglærte og høytutdannede arbeidstakere, etter bransje. Prosent. N=2118*



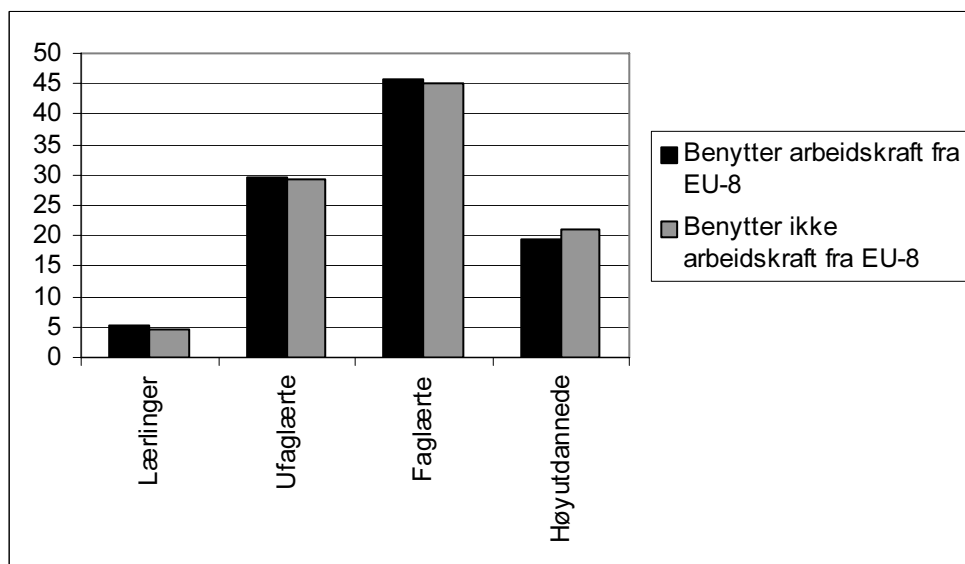
*Her er brukere og ikke-brukere slått sammen. Ettersom alle brukerne, men bare et utvalg av ikke-brukerne har fått spørsmålet - og resultatet ikke er vektet - ligger det en viss skjevhet i figuren. Neste figur viser imidlertid at det ikke er nevneverdige forskjeller i kompetansesammensetning mellom brukere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

Kilde: Surveydata (Fafo)

De tre bransjene har i utgangspunktet litt forskjellige kompetansestrategier. Bruken av lærlinger er noe høyere i bygg og anlegg enn den er innen industrien, hotell og restaurant og rengjøring, mens bruken av høyt utdannet arbeidskraft er noe lavere. De største forskjellene går imidlertid på fordelingen av faglært og ufaglært arbeidskraft. I gjennomsnitt oppgir informantene innen bygg og anlegg at 60 prosent av de ansatte er faglærte, mens bare 15 prosent er ufaglærte. I industrien oppgis det i snitt at 41 prosent er faglærte og 34 prosent er ufaglærte. Innen hotell og restaurant oppgis det i gjennomsnitt at 28 prosent av de ansatte er faglærte, mens 45 prosent er ufaglærte. Flest ufaglærte og færrest faglærte er det innen rengjøring, der gjennomsnittet bare er 21 prosent faglærte, mens hele 58 prosent er ufaglærte.

Det ser imidlertid ikke ut til at bruken av østeuropeisk arbeidskraft påvirker virksomhetenes generelle kompetansesammensetning.

Figur 4.17 Gjennomsnittlig prosentandel av de ansatte som er lærlinger, ufaglærte, faglærte og høytutdannede arbeidstakere. Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8 sammenliknet med virksomheter som ikke benytter arbeidskraft fra EU-8. N=2118



Kilde: Surveydata (Fafo)

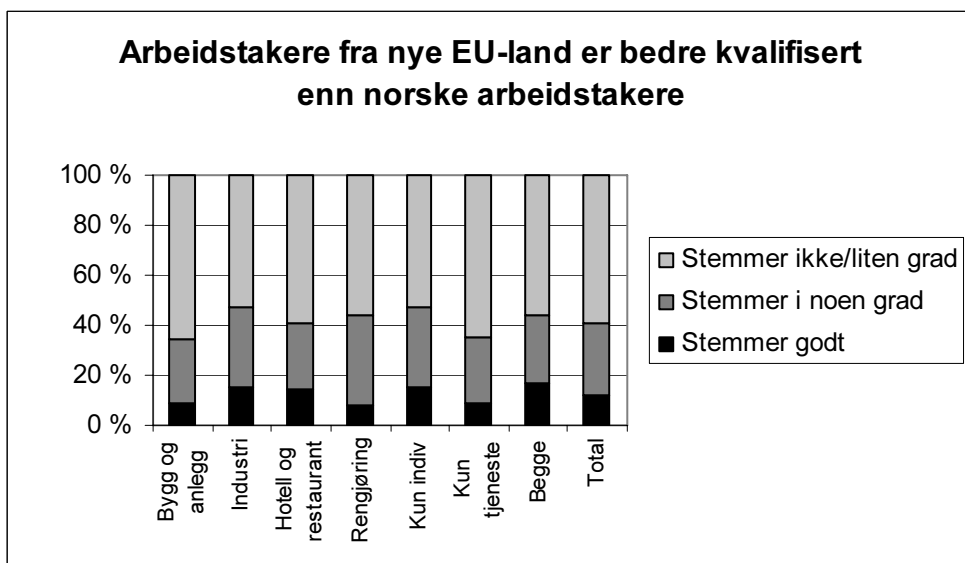
Når vi sammenlikner kompetansesammensetningen i de virksomhetene som benytter arbeidskraft fra de nye EU-landene, ser det ikke ut som om arbeidsinnvandrerne har fortrent en bestemt gruppe. På tross av hva som har vært fryktet, viser tallene at bruken av lærlinger ikke er noe lavere i de virksomhetene som benytter enn i de som ikke benytter EU-8 arbeidskraft. Heller ikke bruken av annen type kompetanse ser ut til å påvirkes av bruken av utenlandsk arbeidskraft. Dette er i tråd med tallene som viste kompetansesammensetningen blant de ansatte arbeidsinnvandrerne. Innen bygg og anlegg oppgav de fleste at de hovedsaklig rekrutterte faglærte arbeidsinnvandrere, mens de innen hotell og restaurant hovedsakelig rekrutterte ufaglærte arbeidsinnvandrere. Til sammen tyder dette på at arbeidsinnvandrerne rekrutteres inn i den eksisterende kompetansestrukturen uten å endre sammensetningen nevneverdig.

Hvordan vurderes arbeidstakernes kompetanse og kvalitet av virksomhetene?

En ting er de formelle stillingstypene som arbeidskraften fra EU-8 rekrutteres inn i. Et annet spørsmål er hvordan arbeidskraften deres vurderes kvalitetsmessig av arbeidsgiverne. Kompetanse og kvalitet på arbeidskraften fra de nye medlemslandene har vært et tilbakevendende tema i diskusjonene etter EU-utvidelsen. På den ene siden har det blitt advart mot ukritisk import av ukvalifisert arbeidskraft. På den andre siden har det blitt påpekt at de nye medlemslandene har et høyt utdanningsnivå og godt kvalifisert arbeidskraft. Det har også vært fremhevet – vel å merke fra arbeidsgiverhold – at norske håndverkere har godt av å møte konkurranse fra østeuropeiske arbeidere som er mer arbeidsvillige og mindre kravstore enn norske arbeidstakere.

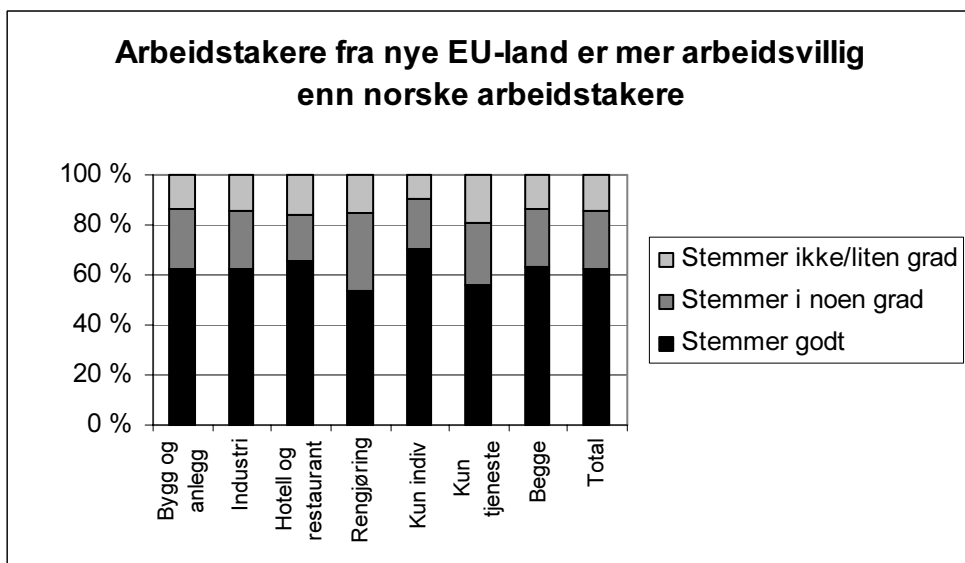
Vi har spurt representanter for de virksomhetene som oppgir at de benytter arbeidskraft fra EU-8, om i hvilken grad de er enige i at arbeidstakere fra de nye EU-landene er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere, de er mer arbeidsvillige og at de har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere:

Figur 4.18 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



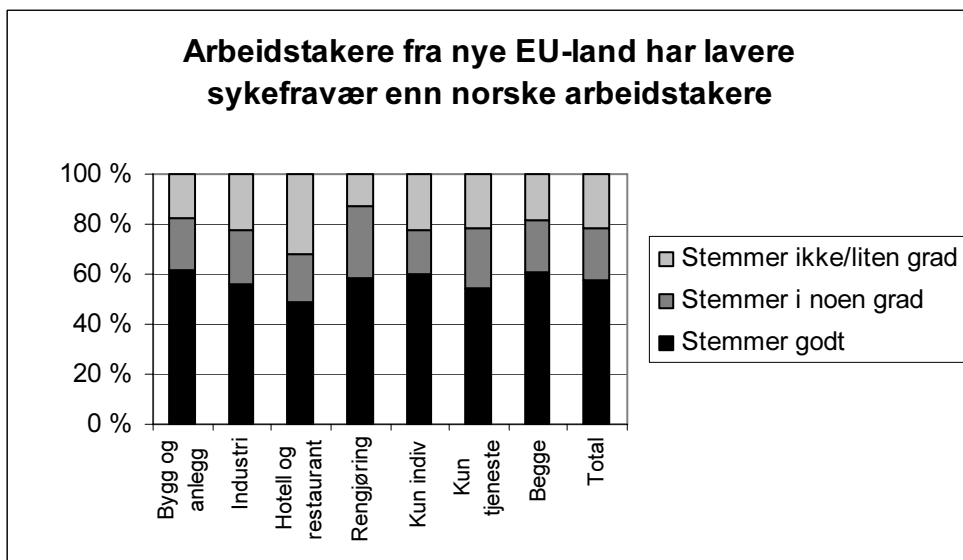
Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 4.19 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillig enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



Kilde: Surveydata (Fafo)

Figur 4.20 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



Kilde: Surveydata (Fafo)

Majoriteten av bedriftene er ikke enige i at arbeidstakere fra EU-8 er bedre kvalifiserte enn norske arbeidstakere. Totalt er det bare kun tolv prosent som mener dette stemmer godt, mens 28 prosent mener det stemmer i noen grad. 60 prosent mener det i liten eller ingen grad stemmer. Derimot er det et ganske stort flertall som mener at de er mer arbeidsvillige. Bare 14 prosent av de som benytter arbeidskraft fra EU-8 mener at disse arbeidstakerne i liten eller ingen grad er mer arbeidsvillige enn norske arbeidstakere, mens 63 prosent mener dette stemmer godt og 23 prosent mener det stemmer i noen grad. Et klart flertall oppgir dessuten at de har lavere sykefravær. 58 prosent mener det stemmer godt, mens 21 prosent mener det stemmer i noen grad.

At norske bedriftsledere mener arbeidstakere fra EU-8 er mer arbeidsvillige kan tolkes ulikt avhengig av ståsted. På den ene siden kan det være et uttrykk for bedre arbeidsmoral og høyere motivasjon for å arbeide. Dette kan henge sammen med at disse arbeidstakerne har sterkere økonomiske incentiver for å arbeide mer enn sine norske kolleger. En annen tolkning er at arbeidstakerne fra de nye EU-landene ikke kjenner sine rettigheter i det norske arbeidslivet og lettere kan utnyttes for eksempel i form av ubetalt overtidsarbeid og lignende. I figur 4.7 så vi at et flertall av virksomhetene mente bruken av utenlandsk arbeidskraft har ført til større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid. Dersom vi sammenholder svarene på dette spørsmålet med at et stort flertall også mener arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillige enn sine norske kolleger, synes det klart at den siste forklaringen kan ha noe for seg. Ubetalt overtidsarbeid kan være en måte å bryte bestemmelsene både i forhold til overgangsreglene og allmenngjøringsbestemmelsene og som er vanskelig å oppdage for kontrollerende myndigheter.

Virksomhetene som benytter individuelle arbeidsinnvandrere vurderer arbeidskraften fra EU-8 klart mer positivt enn de som benytter arbeidskraft i form av tjenestekjøp. Dobbelte så mange av de som kun benytter individuelle arbeidsinnvandrere er helt enige i

at arbeidskraften fra EU-8 er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere (16 prosent) som blant de som kun benytter utstasjonerte arbeidstakere (åtte prosent). Det er også langt flere av de som benytter individuelle arbeidsinnvandrere (72 prosent) som oppgir at det stemmer godt at disse er mer arbeidsvillige enn sine norske kolleger enn blant de som kun benytter utstasjonert arbeidskraft (56 prosent).

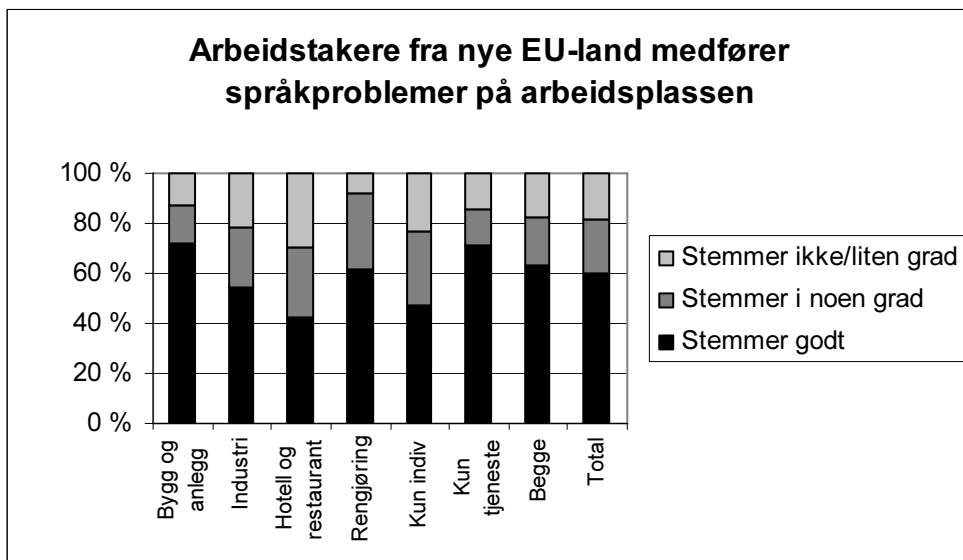
4.4 Negative konsekvenser på arbeidsplassene

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

Språkproblemer

Undersøkelser har vist at mange arbeidsgivere vegrer seg for å ansette ikke-vestlige innvandrere. Argumentet for å la være er ofte knyttet til språk. Arbeidsgivere oppgir at de er redde for at det å ansette innvandrere kan føre til språkproblemer på arbeidsplassen. (Rogstad 2001). Likevel ser det ikke ut som om norske arbeidsgivere har særlige motforestillinger mot å ansette eller hyre inn arbeidstakere fra de nye EU-landene, på tross av at de færreste av dem kan norsk. Spørsmålet om hvorfor ikke-vestlige innvandrere ofte sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet skal vi la ligge her, men et sentralt spørsmål er hvorvidt innslaget av utenlandsk arbeidskraft fra de nye EU-landene fører til språkproblemer på arbeidsplassene.

Figur 4.21 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land medfører språkproblemer på arbeidsplassen». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



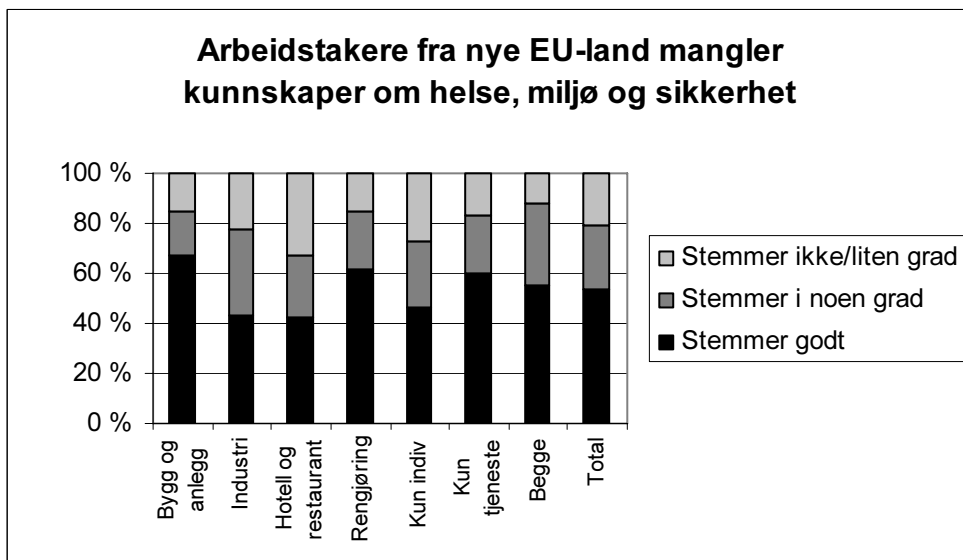
Kilde: Surveydata (Fafo)

Svarene levner ingen tvil om at bruken av arbeidskraft fra EU-8 har medført språkproblemer på arbeidsplassene. Blant de som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere mener 47 prosent at dette stemmer godt og 28 prosent mener det stemmer i noen grad. Blant de som benytter utstasjonert arbeidskraft i form av tjenestekjøp oppgir hele 71 prosent at dette stemmer godt, mens 14 prosent mener det stemmer i noen grad. Forskjellen kan skyldes at tjenesteyterne gjerne kommer for kortere perioder og i større antall, mens de individuelle arbeidsinnvandrerne kommer enkeltvis og antakelig blir tettere integrert i den ordinære arbeidsstokken. Det er særlig innen bygg og anlegg det meldes om språkproblemer på arbeidsplassene. Dette kan på den ene siden gjenspeile at det benyttes mye tjenestekjøp og innleie av arbeidskraft i denne bransjen. Det kan også ha sammenheng med hvordan arbeidet på byggeplasser organiseres, der flere ulike faggrupper jobber parallelt og med store krav til koordinering av arbeidet.

Helse, miljø og sikkerhet

Regelverk og prosedyrer for helse, miljø og sikkerhet i Norge regnes som relativt strenge og kan på flere punkter skille seg fra tilsvarende regler og prosedyrer i andre land. Uten omfattende opplæring kan man derfor anta at bruken av østeuropeisk arbeidskraft kan føre til dårligere standard på dette området. Vi spurte bedriftene om hvorvidt de oppfattet at arbeidstakerne fra nye EU-land mangler kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet.

Figur 4.22 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



Kilde: Surveydata (Fafo)

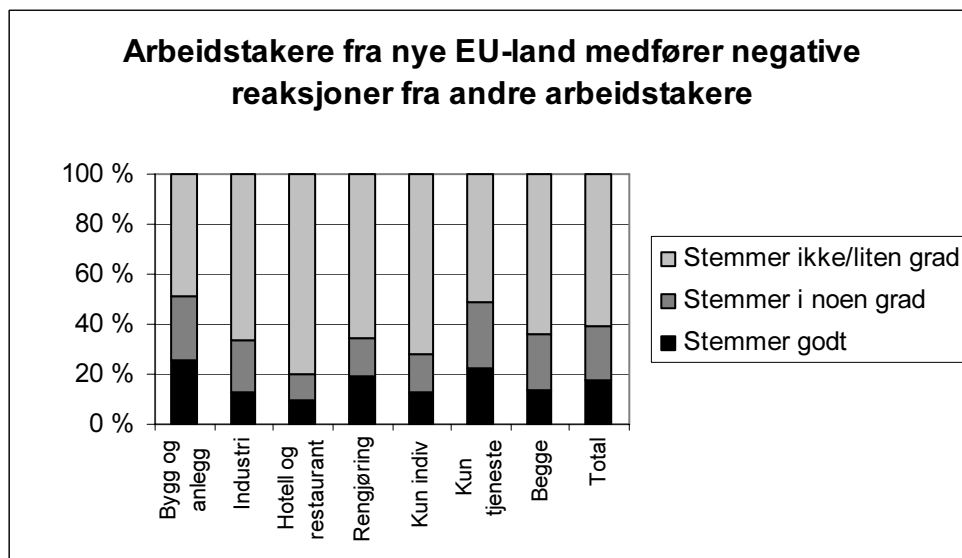
Svarene vi fikk er relativt entydige. Et stort flertall mener at dette enten stemmer godt (54 prosent) eller i noen grad (26 prosent). Når vi sammenlikner ulike bransjer og brukergrupper finner vi det samme mønsteret i svarene som vi gjorde når det gjelder språkproblemer. De som benytter tjenestekjøp er mer enige enn de som ansetter individuelle arbeidsinnvandrere, særlig innen bygg og anlegg. Dette kan også henge sammen med at de praktiske utfordringene knyttet til HMS generelt er større innen bygg og anlegg enn i de andre bransjene.

At arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskaper om norske HMS-regler er ikke overraskende. Spørsmålet er hvem som har ansvaret for opplæring og om dette faktisk tilbys. For individuelt ansatte arbeidsinnvandrere og innleid arbeidskraft er det klart at dette er arbeidsgiverens ansvar. For utstasjonerte arbeidere på tjenesteoppdrag i Norge er det arbeidsgiveren – altså det utenlandske underentreprenørfirmaet – som har ansvaret for opplæringen i HMS. Men det er oppdragsgiver/byggherren eller eventuelt prosjektleder som har ansvaret for at det gjennomføres et tilfredsstillende HMS-arbeid på arbeidsplassen.

Reaksjoner fra andre ansatte

Bruken av utenlandsk arbeidskraft kan være en trussel mot posisjonen til de innenlandske ansatte. Jo større tilbud av arbeidskraft, jo dårligere forhandlingsposisjon får arbeidstakerne. Når de i tillegg er villige til å jobbe for lavere lønn er det ikke overraskende om bruken av denne typen arbeidskraft fører til negative reaksjoner fra virksomhetenes øvrige ansatte. Men bildet er ikke helt entydig. De fleste oppgir at dette ikke eller i liten grad stemmer.

Figur 4.23 I hvilken grad er du enig i følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land fører til negative reaksjoner fra andre arbeidstakere i bedriften». Virksomheter som benytter arbeidskraft fra EU-8. Etter bransje og arbeidskraftstrategi. Prosent. N=770



Kilde: Surveydata (Fafo)

Det er et betydelig mindretall på nesten 40 prosent som likevel svarer at dette stemmer godt eller i noen grad. Blant de som kun benytter utstasjonert arbeidskraft og innen bygg og anlegg sier halvparten at bruken har ført til negative reaksjoner. Det er for enkelt å konkludere med at dette er et utslag av fremmedfrykt og intoleranse fra de norske arbeidstakernes side, selv om det kan være en del av bildet. Bruken av arbeidsinnvandrere kan som nevnt oppleves som en trussel mot de andre ansattes posisjon og fremforhandlede rettigheter på arbeidsplassen ettersom arbeidsgiveren velger å benytte (billig) utenlandsk framfor dyrere innenlandsk arbeidskraft. De tidligere omtalte språkproblemer og manglende kunnskap om HMS kan også føre til negative reaksjoner, ettersom dette kan få uheldige og potensielt farlige konsekvenser for de andre ansatte. Det kan også ha sammenheng med det som blir oppfattet som større arbeidsvilje hos de utenlandske arbeidstakerne. I sin klassiske studie av *Arbeiderkollektivet* i en norsk industribedrift beskriver Sverre Lysgaard (1985) hvordan uformelle normer omkring arbeidstempo og innsats oppstår blant arbeidstakerne på en arbeidsplass for å beskytte mot umettelige krav fra det han kaller bedriftens tekniske og økonomiske system. Den som «bryter akkorden» og jobber mer og hardere enn de andre oppfattes som usolidariske og fryses ut av fellesskapet. Med et slikt arbeiderkollektiv i bakhodet er det lett å tenke seg at ivrige arbeidsinnvandrere møtes med negative reaksjoner fra sine norske kolleger, også fordi det skaper et press på de andre ansatte.

5 Sammenfatning og foreløpig drøfting

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

Formålet med dette notatet har vært å gi en deskriptiv oversikt over EU-utvidelsens konsekvenser for virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft i fire norske næringer. Vi har i liten grad rukket å lete bak tallene etter årsaker og mulige virkninger av de hovedtendensene som er kommet fram. Likevel vil vi tentativt peke på noen problemstillinger for arbeidsmarkedets virkemåte, det norske reguleringsregimet og aktuelle tiltak for å motvirke uønskete utviklingstrekk fra bedriftenes, partenes og myndighetenes side.

Hovedresultater

- Etter 1.mai 2004 har både andelen norske bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft og omfanget av denne bruken økt merkbart. I vår survey oppgir 15,1 prosent av bedriftene med over ti ansatte i de utvalgte næringene at de brukte – eller i løpet av det siste året hadde brukt – østeuropeisk arbeidskraft.
 - Andelene varierer betydelig mellom næringer og ikke minst mellom bransjer. I bygg og anlegg svarer 19 prosent av bedriftene at de har brukt østeuropeisk arbeidskraft. I de utvalgte industribransjene er det 15 prosent, mens i hotell og restaurant og rengjøring er det ti prosent av bedriftene som har brukt arbeidskraft fra de nye medlemslandene.
- En del bedrifter har også tatt i bruk østeuropeisk arbeidskraft i hjemlandet, ved å flytte deler av produksjonen dit. Denne tilpasningen er mest utbredt i industrien.
- Endringene i bedriftenes arbeidskraftsbruk gjenspeiler viktige forandringer i konkurransesituasjonen.

- En betydelig del av bedriftene (mellom 20 og 30 prosent) oppgir at utvidelsen har ført til et voksende marked for deres produkter, men
- langt flere oppgir samtidig at konkurransesituasjonen er blitt vanskeligere, særlig blant bygge- og anleggsbedrifter. Konkurransesituasjonen forverres spesielt av at det er blitt flere useriøse aktører og at konkurrentene bruker billigere utenlandsk arbeidskraft.
- Økt bruk av østeuropeisk arbeidskraft – både ute og hjemme – framstår ikke som et alternativ men som et supplement til andre tradisjonelle virkemidler for å forbedre konkurransesituasjonen. Det er ingen nevneverdig forskjeller mellom brukere og ikke-brukere av østeuropeisk arbeidskraft når det gjelder tiltak som produkt- og kompetanseutvikling. Bedrifter som bruker østeuropeisk arbeidskraft i Norge melder imidlertid også om økt bruk av norske underentreprenører og leiefirma.
- Flertallet av brukerne (over 60 prosent) oppgir noe overraskende at østeuropeisk arbeidskraft hovedsaklig benyttes i faglærte stillinger.
 - Andelen er høyest i bygg og anlegg og industrien
 - Bruk av østeuropeisk arbeidskraft har ikke påvirket bedriftenes inntak av lærlinger
- Tilknytningsformen for den østeuropeiske arbeidskraften varierer betydelig mellom næringene og bransjene.
 - Totalt i de fire næringene har 7,7 prosent av bedriftene ansatt østeuropeisk arbeidskraft, 4,1 prosent benytter utstasjonert arbeidskraft fra underentreprenører, 5,6 bruker prosent innleid arbeidskraft, og 0,5 bruker prosent enmannsbedrifter.
 - Andelen som hyrer østeuropeiske underentreprenører eller leiefirma med utstasjonert arbeidskraft, samt enmannsbedrifter, er klart høyest i bygg og anlegg (15,2 prosent) og industrien (9,4 prosent).
- Den klart største arbeidsmobiliteten fra de nye medlemsland foregår via tjenesteveien, hvor antallet sysselsatte den enkelte bedrift hyrer inn østfra gjennomgående er langt høyere enn ved ansettelse.
 - I industrien har over halvparten av de som benytter østeuropeisk arbeidskraft underentreprenører med mer enn ti ansatte, over 30 prosent har mer enn 25 sysselsatte og rundt 15 prosent har over 50 sysselsatte.
 - Blant de bedriftene som ansetter østeuropeere har de fleste rekruttert to-tre personer, rundt 20 prosent har over ti ansatte. Et mindre knippe virksomheter i byggebransjen har ansatt mer enn 25-50 personer fra nye medlemsland og disse utgjør hovedtyngden av arbeidsstokken (såkalte «polakkbedrifter»)
- Mangel på norsk arbeidskraft oppgis som det viktigste motivet for rekruttere arbeidskraft fra nye EU-land. I lys av endringene i konkurransesituasjonen er det likevel verdt å merke seg at:

- Å «reduere lønnskostnadene» oppgis som viktigste eller nest viktigste motiv av hele 31 prosent av bedriftene. Samtidig sier 25 prosent at økt arbeidstidsfleksibilitet er viktigste eller nest-viktigste grunn. Større fleksibilitet på arbeidstid kan også bidra til å krympe arbeidskostnadene. Dermed er det over 50 prosent av bedriftene som har kostnadsbesparende motiver for rekrutteringen. Ni prosent svarer «fordi konkurrentene gjør det». Reduserte lønnskostnader er mest utbredt som motiv i industrien og blant bedrifter som hyrer arbeidskraft via tjenesteveien.
- Andelene som oppgir kostnadsbesparende motiver er litt lavere blant bedrifter som er omfattet av tariffavtale eller medlem av arbeidsgiverorganisasjon, men forskjellene er ikke store. 21 prosent av de tariffbundne bedriftene oppgir reduserte lønnskostnader eller økt arbeidstidsfleksibilitet som viktigste motiv, mot 26 prosent blant de ikke avtalebundne.
- Bruk av østeuropeisk arbeidskraft har raskt blitt en del av mange brukerbedrifters ordinære driftskonsept:
 - Blant alle brukerne oppgir 30 prosent at de østeuropeiske arbeidstakerne er blitt en del av bedriftens ordinære drift, mens 46 prosent bruker denne arbeidskraften for å «ta topper».
 - «Å ta topper» er klart det vanligste blant dem som hyrer tjenesteveien (70 prosent). Men i industrien hvor østeuropeiske underentreprenører er mest utbredt svarer likevel 34 prosent «ordinær drift» og 18 prosent «begge deler», til sammen over 52 prosent
- Drøyt halvparten av brukerbedriftene oppgir at de «alltid» eller «ofte» ber om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved hyring av underentreprenører og stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte.
- I nesten 50 prosent av bedriftene blir vilkår for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land avtalt eller drøftet med tillitsvalgte. For bedrifter med tariffavtale gjelder dette i 54 prosent av tilfellene og for bedrifter uten tariffavtale gjelder det for 37 prosent.
- Bedriftenes erfaringer med bruk av østeuropeisk arbeidskraft ser ut til å samsvare godt med motivene og forventingene.
 - 35 prosent oppgir at slik bruk har gitt «lavere lønnskostnader» (stemmer godt) og andelen er godt over 50 prosent hvis en tar med dem som svarer at dette stemmer i «noen grad». I industrien er det rundt 60 prosent av bedriftene som sier at reduserte lønnskostnader stemmer godt eller i noen grad. Andelen som svarer bekreftende på dette spørsmålet er høyest blant bedrifter som hyrer arbeidskraft via tjenesteveien.
 - Mer overraskende er at over 40 prosent av de som ansetter østeuropeisk arbeidskraft individuelt svarer at reduserte lønnskostnader stemmer godt (ca 25 prosent) eller i noen grad (ca 15 prosent) med deres erfaringer, trass i at overgangsreglene forutsetter lønn på linje med innenlandsk ansatte.

- Over halvparten av brukerne oppgir at de har oppnådd større arbeidstidsfleksibilitet. Andelen er klart høyere blant de som bruker arbeidskraft via tjenesteveien, samt i industrien.
- Kun en liten andel av brukerne oppgir at østeuropeisk arbeidskraft er bedre kvalifisert enn innenlandsk arbeidskraft.
- Over 60 prosent sier at østeuropeisk arbeidskraft er mer «arbeidsvillige enn norsk arbeidskraft», Tilsvarende oppgir 50-60 prosent av bedriftene at østeuropeisk arbeidskraft har «lavere sykefravær enn norske arbeidstakere». Andelen her er høyest i bygg og anlegg.
- Samarbeidsklimaet og arbeidsmiljøet påvirkes også av bruken av østeuropeisk arbeidskraft.
 - Rundt 60 prosent oppgir at «det stemmer godt» at dette medfører språkproblemer på arbeidsplassen. Andelen er langt høyere blant brukerne av tjenesteytere, lavere blant dem som ansetter individuelt.
 - Over halvparten oppgir at arbeidstakere fra nye EU land mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhet . Andelen er langt høyere i bygg og anleggsnæringen og blant brukere av tjenesteleverandører.
 - Et ikke ubetydelig mindretall – nesten 20 prosent av bedriftene – oppgir også at bruk av østeuropeisk arbeidskraft har medført negative reaksjoner fra andre ansatte. Også her er andelen høyere blant tjenestebrukere og i bygg og anlegg, klart lavere i industrien og i hotell og restaurant.
- Vedtakene om allmenngjøring har så langt hatt liten effekt for bedriftenes kostnader og har heller ikke påvirket bruken av arbeidskraft fra nye EU-land. Tre av fire bedrifter i allmenngjøringsområdene sier at bruken er den samme som tidligere.

Endringer i arbeidskraftsstrategier – drivkrefter og konsekvenser

Når en ser resultatene i sammenheng er det enkelte hovedtrekk som trer ganske tydelig fram. For det første ser konkurransevilkår og kostnadsrelaterte forhold ut til å spille en vesentlig rolle for virksomhetenes valg av tilpasning. En betydelig andel bedrifter i alle næringene viser til skjerpet konkurranse. I tillegg til mangel på arbeidskraft er reduksjon av lønnskostnader et viktig motiv for – og en sentral konsekvens av – økt bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Når dette koples med økt arbeidstidsfleksibilitet, både som motiv og konsekvens, bedre evne til å ta topper, høyere arbeidsinnsats og mindre sykefravær, indikerer dette at EU-utvidelsen har åpnet nye, lukrative kilder til fleksibilitet for norske virksomheter. Denne fleksibiliteten gjelder ikke kun kortsiktige volumtilpasninger av arbeidsstokken (antall sysselsatte, arbeidstid/lengde), men også kostnadene ved å øke eller redusere innsatsen av arbeidskraft. Kombinasjonen av lavere lønnskostnader og større arbeidstidsfleksibilitet tyder på at innsparingen er langt større enn det nominelle lønnsgapet mellom innenlandsk og østeuropeisk arbeidskraft. Dette gjelder spesielt i et hett marked med store ordrereserver og korte tidsfrister der leverandører av innen-

landsk arbeidskraft vanligvis kan øke prisene. I et slikt perspektiv vil alternativprisen til en gitt «polsk lønnsatts» i Norge som regel ikke være minstesatsen i tariffavtalen, men den timeprisen en norsk underleverandør vil kalkulere for å trå til med ekstrainsats på helg- og kveldstid for å holde tidsfrister. Et slikt prisgap dreier seg trolig om betydelige summer.

Inntrykket av at EU-utvidelsen har gitt bedriftene betydelig fleksibilitet forsterkes av at det kommer langt flere arbeidstakere via tjenesteveien (ansatte hos underentreprenører og leiefirmaer) enn individuelle arbeidsvandrere. Sett i forhold til aktivitetsveksten i flere av disse næringene de siste to årene, har den økte bruken av østeuropeiske underentreprenører medført markant vekst i outsourcing av oppgaver i bedriftene.²³ Andelen atypisk ansatte i norsk arbeidsliv er med andre ord økt. En ytterligere kilde til fleksibel tilpasning av virksomhetenes arbeidsstokk kan spores i det faktum at en høy andel av de nesten 70 000 innvilgete oppholds/arbeidstillatelsene til østeuropeiske arbeidstakere har vært av relativt kort, varighet, i følge UDI. Tatt i betraktning at antallet midlertidig ansatte i Norge har svingt rundt 200 000 de seinere år, representerer disse arbeidstakerne en kraftig økning i omfanget av atypiske tilknytningsformer i norsk arbeidsliv.

Ser en nærmere på motivene for å bruke denne type arbeidskraft og erfaringene så langt, avdekkes flere interessante trekk. Ved siden av konkurranseforhold, arbeidskrafts-tilgang, fleksibilitet og innsparing av arbeidskostnader, ser institusjonelle og reguleringspolitiske forhold ut til å ha vesentlig betydning for bedriftenes valg av tilpasning. Hvis det er riktig at knapphet på arbeidskraft er det viktigste motivet for å hyre østeuropeere, og denne knappheten i flere av de undersøkte bransjene synes å være av varig, strukturell karakter, kunne man forventet at en høyere andel valgte å ansette arbeidstakerne i egen bedrift. Ikke minst fordi flertallet oppgir at arbeidsvandrerne er faglærte, innsatsvillige og lite sjuke. En forklaring kan være at ansettelse av østeuropeere, som er et ganske nytt trekk i det norske arbeidsmarkedet, så langt har vært sett på som en usikker investering. Det siste årets økning i antallet østeuropeere med mer langvarige ansettelser (arbeidstillatelser) kan kanskje tyde på at den første famle- og utprøvningsfasen nå er i ferd med å ebbe ut. En positiv tolkning er dermed at midlertidig arbeidsvandring langs tjenesteveien kan virke som en rekrutterings- og utvelgelseskanal for norske arbeidsgivere. En alternativ forklaring kan være at det liberale norske regulerings- og kontrollregimet for utstasjonert arbeidskraft i enkelte næringer har ført til en så kraftig konkurransevidning i favør av tjenesterekuttering at relativt få bedrifter vurderer vanlige ansettelser som økonomisk interessant. Hvis man kan hyre en polakk til 60-80 kroner timen, og med langt lavere indirekte arbeidskostnader (skatt, trygdeavgift, forsikring, overhead), skal man enten ha en betydelig porsjon idealisme eller være sterkt overbevist om at arbeidssøkeren er uunnværlig for bedriften. Hvis denne hypotesen har noe for seg, betyr det at reguleringsregimets favorisering av tjenesteyting bidrar til å redusere rekrutteringen av østeuropeisk arbeidskraft på individuell basis og sementere et mobilitetsmønster hvor norske bedrifter i økende grad baserer seg på kortvarig gjestearbeidermobilitet i lavkostmarkedet. Slike mekanismer kan forsterkes og vedlikeholdes av konkurransen og

²³ En illustrasjon på det er gapet mellom den sterke produksjonsveksten i norsk byggenæring de seinere år som kun har ført til en svært beskjeden vekst i den innenlandske sysselsettingen.

prisdannelsen i produktmarkedene. Et viktig spørsmål for bedriftene er hvordan et slikt mobilitetsmønster innvirker på produktiviteten og kompetansetilfanget til den arbeidskraften som tilbys, og dermed på kravene til arbeidsdeling mellom intern og ekstern arbeidskraft, samt ledelses og samarbeidsforhold i et mer komplekst og lagdelt arbeidsplassmiljø.

Foreløpig er det for tidlig å si hvilke av de to dynamikkene som vil få størst gjennomslagskraft, også på grunn av den ekstraordinære konjunktursituasjonen. Antakelig er begge typer mekanismer i sving. Det er også ulikheter mellom næringene. Som vist over, er andelen brukere som individuelt ansetter østeuropeere klart høyere i hotell og restaurant og rengjøring enn i bygg og industri, hvilket tyder på at virksomhetenes strategier for bruk av østeuropeisk arbeidskraft i hovedsak er en videreutvikling av etablerte tradisjoner i de ulike næringene. Slik sett har ikke EU-utvidelsen innebåret introduksjon av nye arbeidskraftsstrategier i næringene, men har, særlig i bygg og anlegg og industrien, snarere innebåret en forsterket omdreining av eksisterende trender i retning av økt outsourcing av oppgaver til underentreprenører og leiefirma, kombinert med et skift til lavkostoperatører i underleverandørmarkedene. På grunn av aktivitetsnivået har ikke denne typen fleksibiliseringen gått på bekostning av sysselsettingen blant egne ansatte. I flere bransjer framholder aktørene tvert imot at økt produksjonskapasitet og reduserte kostnader har gitt grunnlag for økt lønnsomhet og vekst i innenlandsk sysselsetting. Hvordan dette går når konjunktorene snur, eller hvis regulerings- og kontrollregimet for utstasjonert arbeidskraft skjerpes, er imidlertid et åpent spørsmål.

På kort sikt underbygger resultatene inntrykket av at den økte arbeids- og tjenstemobiliteten har «oljet» det norske arbeidsmarkedet og har hatt gunstige effekter for mange norske virksomheter og norsk økonomi. Dette bildet er likevel ikke fullstendig uten å vurdere de mer langsiktige konsekvenser for arbeidsmarkedets virkemåte, konkurranseforholdene, lønns- og arbeidsvilkår og fordelingen av vinning og tap. I tillegg bør spill-over-effektene i senderlandene – enten det dreier seg om økt sysselsetting, inntekter, skatt, eller drenering av kjernekompetanse og arbeidskraft – trekkes inn i likningen. Det skal vi imidlertid ikke forfølge videre her.

Sett i forhold til teorier om arbeidsmarkedets virkemåte, samsvarer utviklingen av et nytt østeuropeisk lavkostsegment av underentreprenører og arbeidskraft med atypiske tilknytningsformer i norsk arbeidsliv godt med 70-tallets teorier om utviklingen av duale, segmenterte arbeidsmarkeder (Doeringer og Piore 1981) og 80-tallets omdiskuterte teori om «the flexible firm» (Atkinson 1984). Teoriene om duale, segmenterte arbeidsmarkeder, som hadde utspring i USA, la vekt på at det primære og sekundære arbeidsmarkedet var sterkt atskilt, med ulike mekanismer for lønnsdannelse og fravær av koplinger som kunne gi spill-over med hensyn til arbeidsvilkår, kompetanseutvikling og mobilitet. Mens man antok at primærarbeidsmarkedet var preget av interne, vertikale mobilitetskjeder, antok man at sekundærarbeidsmarkedet var preget av horisontal mobilitet og hopping mellom kortvarige ('dead-end') jobber, ofte med betydelig innslag av etniske minoriteter. Polariseringen av gode og dårlige sirkler med økende forskjeller i arbeidsforhold, indikerte at de innbyrdes interessene til arbeidstakere i de ulike segmentene var tvetydige og motsetningsfylte. For «innsiderne» i det primære arbeidsmarkedet var det liten risiko for smitteeffekt av de dårlige vilkårene i sekundærarbeidsmarkedet, samtidig

som innsidernes relativt begunstigete posisjon indirekte kunne være avhengig av innsatsen til «outsiderne» i sekundærmarkedet. Seinere varianter av segmenteringsteoriene nyanterte den enkle todelingen, men la større vekt på forekomsten av distinkte og forskjellige dynamikker i ulike delarbeidsmarkedene.

I all enkelhet kan Atkinsons (1984) skjematisk typologi for den fleksible bedrift sees som en konkretisering av segmenteringsteoriene anvendt på den enkelte bedrift. Hovedpoenget var at virksomhetene som følge av tøffere og mer omskiftelig, diversifisert konkurranse i økende grad vil prøve å øke sin fleksibilitet ved å skille mellom kjerneoppgaver og mer perifere oppgaver. For å utvikle evnen til å takle primæroppgavene i mer omskiftelige markeder er bedriftene strategisk avhengig av en intern kjernearbeidsstokk som er funksjonelt fleksibel (allsidig) og knyttes til bedriften ved å tilbys gode vilkår og muligheter til kompetanseutvikling, karrieremobilitet med videre. De øvrige oppgavene blir i størst mulig grad løst eksternt. Denne eksterne fleksibiliteten søkes dels oppnådd ved å hyre inn forskjellige typer arbeidskraft med løse, atypiske tilknytninger (korttid, innleie mv), dels ved å hyre inn spesialkompetanse fra eksterne underleverandører. Kjernestabens beskyttede, stabile situasjon er i dette skjemaet dermed indirekte betinget av ustabiliteten og fragmenteringen av arbeidsforholdene i det enkle periferarbeidsmarkedet.²⁴

Brukt kritisk kan disse forenklede modellene gi inntak til å utvikle en mer realistisk og differensiert forståelse av hvordan økt migrasjon og lavkostkonkurranse kan påvirke virkemåten i ulike bransjer og delarbeidsmarkeder forskjellig, og hvorfor endringer i konkurransen i sekundærmarkedet ikke nødvendigvis vil smitte over på vilkårene for ansatte i andre arbeidsmarkedssegmenter. I kontrast til hypoteser om et generelt «race to the bottom» som følge av økt immigrasjon, kan slike forståelser gi innsikt i mekanismer som påvirker fordelingsmønstrer og interessekonstellasjonene mellom ulike grupper arbeidstakere. De kan også være nyttige for å belyse framveksten av nye typer lagdeling, differensiering, inklusjon og eksklusjon, i arbeidsmarkeder preget av voksende immigrasjon og en mer multi-etnisk arbeidsstyrke. Det er verdt å merke seg at virksomhetene i ulike næringer og bransjer ser ut til å tilpasse seg utvidelsen av arbeidsmarkedet på svært forskjellige måter. Dels berøres de ulikt av endringer i konkurranseforholdene, dels benytter de ulike strategier for å rekruttere østeuropeisk arbeidskraft. På den ene siden går det et skille mellom eksportorienterte virksomheter som framstiller mobile produkter (typisk industri) og hjemmemarkedsbaserte virksomheter som framstiller stedbundne produkter (typisk bygg, rengjøring, og hotell og restaurant). Blant de første framstilles ofte bruk av lavtlønnet østeuropeisk arbeidskraft som et alternativ til å flytte produksjon østover. I den andre gruppen kan bruk av østeuropeisk arbeidskraft først og fremst være et virkemiddel til å styrke sin konkurranseposisjon i det norske markedet. På den andre siden – og på tvers av overnevnte sondring – går det et skille mellom sluttkundeorienterte oppdragsbedrifter som kan styrke sin konkurransevne ved å hyre inn billige-

²⁴ Framvekst av (bransjespesifikke) markeder for konsulent- og spesialisttjenester gir samtidig grunnlag for at slike eksterne tjenester leveres av folk som selv utgjør kjernestaben i sine 'fleksible bedrifter'. Etter hvert har man sett at også utøvelsen av enklere, perifere oppgaver kan organiseres i egne firma, slik som ISS, vikarbyrå, vakselskaper mv.

re østeuropeiske underentreprenører, og norske underleverandører som risikerer å miste oppdrag og markedsandeler til nye østeuropeiske konkurrenter.

Med utgangspunkt i en slik enkel inndeling kan man systematisere hvordan arbeidsgivere og ansatte i ulike bransjer og virksomhetstyper kan berøres positivt og negativt mht konkurransesituasjonen og egne kostnader av henholdsvis egen og andres bruk av billigere østeuropeisk arbeidskraft. En slik enkel oppdeling kan koples til analyser av virkninger for grupper i ulike delarbeidsmarkeder, men kan også brukes til å belyse hvorfor arbeidsgivere og ansatte i ulike virksomhetstyper kan ha helt forskjellige oppfatninger av og interesser knyttet til bruk og regulering av lønn/arbeidskostnader for østeuropeisk arbeidskraft. Ulike interesser og strategier har for eksempel ført til at arbeidsgiversiden er splittet når det gjelder reguleringen av det nye konkurransebildet. Tillitsvalgte lokalt og sentralt, eller innen ulike seksjoner av samme forbund, kan dessuten ha svært sprikende syn på for eksempel allmenngjøring. En annen dimensjon som kan bygges inn i slike analyser er knyttet til fagkompetanse, produktivitet og kvalitet. Både for arbeidsgivere og ansatte vil synet på og interessen for økt bruk av lavkostarbeidskraft fra øst avhenge av kvalitets- og produktivitetsvurderinger av arbeidet som leveres. Billig volumvekst kan være kostbar moro hvis kvaliteten viser seg å være dårlig, og lavere lønninger er ikke så mye verdt hvis produktiviteten synker og framdriften forsinkes. Utviklingen av virksomhetenes arbeidskraftsstrategier vil derfor over tid måtte ta høyde for utfordringer knyttet til langt bredere spørsmål enn tilgang og pris på arbeidskraft, deriblant konsekvenser for kravene til ledelse, samarbeid, arbeidsdeling og organisering, leveringssikkerhet, kommunikasjon, koordinering og kvalitetssikring (Aslesen 2005). Bildet av trusler og muligheter for de ansatte avhenger blant annet av om gjestearbeiderne besitter tilsvarende kompetanse som dem selv og dermed kan erstatte bedriftens egne ansatte hvis tidene skifter. Alternativt om de representerer komplementær kompetanse hvor økt tilbud av deres faggruppe også øker vekstmulighetene for bedriftens egne faggrupper og kjernestab. I det første tilfellet vil forskjeller i lønnskostnader representere en direkte konkurransetrussel, i det andre tilfellet vil ulikheten først og fremst representere et normativt/ideologisk dilemma. Ved å gå bak forestillingene om et enkelt nullsum-spill mellom gjestearbeidere og egne ansatte, eller mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, kan en på denne måten få en bedre forståelse av de uoversiktlige koalisjons- og konfliktlinjene mellom partene i arbeidslivet når det gjelder synet på og reguleringen av den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Slike forhold gjør også at den lokale utformingen av virksomhetenes arbeidsstrategier oftest vil være et resultat av komplekse sosiale prosesser hvor mange aktører og kryssende hensyn trolig spiller inn.

I et slikt perspektiv er det heller ikke til å undres over at det samfunnspolitiske spørsmålet om regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utenlandsk arbeidskraft har utløst klassiske stridigheter om prinsipper og virkemidler for regulering. På kort sikt har aktørene valgt å gå rundt/utsette denne utfordringen ved først å innstifte overgangsordninger og deretter forlenge denne i inntil tre år. Uansett er det bare spørsmål om kort tid før aktørene i det norske arbeidsmarkedet må tilpasse seg en situasjon med fri flyt av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Med en relativt lav tariffavtaledekning i privat sektor og framvekst av virksomheter som hovedsakelig baserer seg på ansettelse av østeuropeere, vil det representere en stor utfordring for aktørene i det norske arbeidsmar-

kedet. Hittil har debatten om forlengelse av overgangsreglene bygd på en antakelse om at ordningen inntil videre sikrer ryddige, norske lønns- og arbeidsvilkår for dem som finner arbeid her. Resultatene i denne undersøkelsen reiser tvil om denne forutsetningen. En betydelig andel av bedriftene som ansetter østeuropeisk arbeidskraft oppgir at reduksjon av lønnskostnadene og økt arbeidstidsfleksibilitet både har vært viktige motiv og en konsekvens avrekrutteringen. Hvorvidt det gjenspeiler at de aktuelle bedriftene betaler lavere lønn enn overgangsreglene forutsetter, omgår regler for arbeidstid og godtgjøring av merarbeid, eller at de ansetter østeuropeere i lavere og dårligere betalte stillingskategorier enn oppgavene tilsvarer er vanskelig å bedømme ut fra våre data. Selv om overgangsreglene i utgangspunktet hadde en god begrunnelse, er det i dette lyset grunn til å spørre om ordningen etter hvert har fått mer karakter av å tjene som en moralsk legitimering og politisk hvilepute som gjør at de ansvarlige aktørene kan utsette vanskelige beslutninger i den tro at det i rår ryddige og likeverdige vilkår, uten å foreta seg noe for å sikre at det faktisk er tilfelle. Når man tar i betraktning at en økende andel av arbeidstakerne fra Øst-Europa nå passerer 12-månedersmerket og derfor ikke omfattes av overgangsreglenes bestemmelser om lønnsvilkår og det i tillegg vokser fram bedrifter som i hovedsak baserer seg på å ansette østeuropeere, gir det grunn til å starte debatten om hva slags ordninger som skal erstatte bestemmelsene i overgangsreglene.

Undersøkelsen understreker videre behovet for å se nærmere på Norges implementering av EUs utstasjoneringdirektiv, som bygger på likebehandling og vertslandsprinsippet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonert arbeidskraft. Norske myndigheter har overlatt ansvaret for å sikre likeverdige lønnsvilkår til partene i arbeidslivet, gjennom muligheten til allmenngjøring. Hittil har dette kun skjedd i enkelte områder. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at jakten på lavere lønnskostnader er et generelt trekk, nærmest uavhengig av region og næring. Det er grunn til å anta at den sterke veksten i denne typen tjenestemobilitet nettopp er drevet fram og forsterket av det særegne, liberale norske regimet for regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonert arbeidskraft. En sidevirkning av dette, som Fafos undersøkelse dokumenterer, er dermed at kortvarig tjenestemobilitet i sentrale deler av arbeidslivet som industrien og byggenæringen har blitt den dominerende formen for arbeidsmobilitet til Norge. Erfaring fra mange europeiske land viser at nettopp denne typen flyktig tjenestemobilitet er den vanskeligste å kontrollere og dermed er den mobilitetsformen som er mest utsatt for lavlønnskorrupsjon, omgåelse av lov og avtaleverk, og unndragelse av skatt og avgifter. Det har neppe vært intensjonen, men kan neppe overraske noen all den stund det i brorparten av arbeidsmarkedet verken er regler eller kontrollordninger som skal sikre lønsmessig likebehandling.

Når det gjelder aktuelle tiltak for å motvirke denne typen legalisert forskjellsbehandling og konkurransevridning i arbeidsmarkedet, har allmenngjøring av tariffavtaler stått sentralt. Det er derfor et tankekors at Fafos undersøkelse tyder på at effekten av allmenngjøring i de områdene hvor dette verktøyet er tatt i bruk foreløpig er liten. Kun et mindretall av de virksomhetene som omfattes av forskriften oppgir at allmenngjøringen har påvirket konkurranseforholdene i deres bransje eller ført til endringer i virksomhetens arbeidskostnader eller bruk av utstasjonert østeuropeisk arbeidskraft. Det kan selvsagt innvendes at allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen er av forholdsvis ny

dato, og at det tar tid før virkningene nedfeller seg i endret praksis. Men det synes også rimelig å rette søkelyset mot det svake regimet for kontroll, håndheving og sanksjoner. Også i andre land er det en utbredt erfaring av lover og regler i seg selv ikke er tilstrekkelig til å sikre ryddige og likeverdige forhold for utstasjonert arbeidskraft fra lavkostland. I markeder med stadig tøffere kostnadskonkurransen og så store forskjeller i lønn mellom vertsland og opprinnelsesland, er det store økonomiske gevinster å hente. Under omstendigheter hvor alle de involverte parter kan tjene på å omgå reglene – og sannsynligheten og risikoen forbundet med å bli avslørt er minimal – er dette ikke overraskende.

Norge har i løpet av to år blitt et av Europas mest ettertraktete markeder for arbeid. Vi har Europas høyeste levestandard, de høyeste lønninger for arbeid som ikke krever høyere utdanning, og sterk etterspørsel etter arbeidskraft i deler av økonomien. Både for norske bedrifter og arbeidssøkere gir det meget sterke incentiver til å utnytte de nye mulighetene som EU-utvidelsen har skapt. Samtidig er det norske arbeidslivsregimet et av de mest liberale i Europa når det gjelder å sikre like lønnsvilkår for arbeidstakere som er utstasjonert i forbindelse med tjenestemobilitet. For de virksomhetene som har tatt mål av seg til å konkurrere på kvalitet og kompetanse, er den økende og legale lavlønnskonkurransen i det norske markedet et tankekors. Hvis mønstret i de siste årenes økte arbeidskraftimport vedvarer, kan det peke i retning av en «kuwaitisering» av det norske arbeidsmarkedet: En økende andel av ufaglærte og lavtlønnete jobber overtas av utenlandske gjestearbeidere – den nye tjenesteklassen – mens de kompetanseintensive delene av arbeidslivet fortsatt vil preges av norsk arbeidskraft. Spissformulert kan et slikt scenario innebære at norske bedrifter kompenserer et høyt inntekts- og kostnadsnivå ved å importere lavkostarbeidskraft i de enklere delene av arbeidsmarkedet. På sikt kan det svekke utviklingen av fagkompetanse og produktivitet i slike funksjoner – samtidig som konkurransefortrinnet knyttet til god tilgang på relativt billig utdannet arbeidskraft svekkes av manglende internasjonalisering og konkurranse i strategiske kompetanse- og ledersjikt. En slik vridning mot en mer lavkostpreget, arbeidsintensiv vekstbane samsvarer ikke uten videre med målet om å øke konkurranseevnen og verdiskapningen ved hjelp av innovasjon og kompetanseutvikling.

Referanser

- Andersen, B. (2004), *Restrukturering, medbestemmelse og faglig innflytelse i entreprenørbransjen*. Fafo-rapport 428. Oslo: Fafo
- Aslesen, S. (2005), [EU-utvidelsen - mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft. Fafo-notat 2005:7 Oslo: Fafo.](#)
- Atkinson, J. (1984), «The Flexible Firm and the Shape of Jobs to come» *Labour Market Issues No 5*. Oxford: The Trade Union Research Center, Ruskin College.
- [Barth, E. m.fl \(2004\), Arbeidsmarkedet for akademikere. Oslo: ISF-rapport 2004:9](#)
- Bhagwati, J., Panagariya, A., Srinivasan, T. N. (2004), «The muddles over outsourcing» *Journal of Economic Perspectives* 18 (2), 93-114.
- Boeri, T. og H. Brücker (2005), [Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement](#). Konferansepaper
- Bogen, H. og T. Kvinge (2005), *Utsetting av arbeidsoppgaver – blir arbeidstakerne mer utsatt?* Fafo-notat 2005:14. Oslo: Fafo
- Doeringer, P.B. og Piore, M. (1981), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005), *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk*. TemaNord 2005:566. København: Nordisk Ministerråd
- Dølvik, J.E., L. Eldring, A.M. Ødegård (2005), *Lavlønnskurransen og sosial dumping: utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Oslo: Fafo-rapport 485
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2006), [Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvensene for arbeidsmobiliteten til Norden](#). Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott. Oslo: Fafo, 07.02.2006.
- Ekholm, K. (2003), [Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe](#). Swedish Institute for European Policy Studies, rapport 19, 2003.
- Europakommisjonen (2006): *Enlargement two years after: An economic evaluation*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf
- Friberg, J.H. (2006), *Individuell arbeidsinnvandring. Utfordringer to år etter EU-utvidelsen*. Fafo-notat 2006:07. Oslo: Fafo

- Frisvoll, S., R. Almås, J.F. Rye (2005), *Om arbeidsinnvandring til det norske landbruket etter EU-utvidelsen*. Rapport 6/05. Trondheim: Bygdeforskning
- Grünfeld, L.A. (2004), *EUs forslag til nytt tjenstedirektiv. Samfunns- og næringsøkonomiske konsekvenser for Norge*. Notat 699. Oslo: NUPI
- Kjeldstadli, K. (red.) (2003), *Norsk innvandringshistorie – bind 3.: I globaliseringen tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag
- KRD (2004), *EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring. OSS – ofte stilte spørsmål*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet (nettpublikasjon)
- Kvinge, T. (2003), *Borte best? Kartlegging av store selskapers lokaliseringsstrategier*. Fafo-notat 2003:25
- Kvinge, T. (2005), *Direkteinvesteringer i EUs nye medlemsland i Øst-Europa*. Fafo-notat: 2005:9. Oslo: Fafo
- Lismoen, H. og T.Aa. Stokke (2005), *Lovfestet minstelønn i Norge?* Fafo-notat 2005:13. Oslo: Fafo
- Lysgård, S. (1985), *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nergaard, K. og T.Aa. Stokke (2006), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518. Oslo: Fafo
- OECD (2006), *Trends in International Migration. Annual Report – 2004 Edition*. Paris.
- Piore, M. (1971), «The dual Labor Market: Theory and Implications», I: D.M. Gordon (red): *Problems in Political Economy*. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Rogstad, J. (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Unipax
- Røed, M. (2005), *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet - en norsk kontekst*. Oslo: ISF-rapport 2005:4
- Stokke, T.Aa. , S. Evju, H..O. Frøland (2003), *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget
- St.meld. nr. 9 (2005-2006), *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.*
- Ødegård, A.M. (2005), *Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS*. Fafo-notat 2005:1. Oslo: Fafo

Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen

Rapporten baserer seg på datamateriale fra en spørreundersøkelse gjennomført av Norstat, på vegne av Fafo, januar-april 2006. Undersøkelsen ble gjennomført som telefonintervju av daglige ledere, intervjuene hadde en varighet på mellom 18-20 minutter. Populasjonen i undersøkelsen bestod av bedrifter med 10 ansatte eller mer innenfor særskilte bransjeområder, nærmere bestemt bygg og anlegg (NACE 45), industri (næringsmiddelindustri (NACE 15), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (NACE 28), produksjon av maskiner og utstyr (NACE 29), produksjon av elektriske og optiske produkter (NACE 30-33), produksjon av transportmidler (NACE 34.2-35), produksjon av møbler og annen industriproduksjon (NACE 36)), hotell og restaurant (NACE 55) og rengjøringsvirksomhet (NACE 74.7). Utvalget av bedrifter ble trukket fra en database tilrettelagt av DM Huset, basert på opplysninger satt sammen av regnskapstall fra Dun & Bradstreet, Enhetsregisteret i Brønnøysund og SSB. Databasen inneholder opplysninger om alle bedriftene i populasjonen, og disse ble påkoblet bedriftene i datamaterialet fra undersøkelsen. Av hensyn til svarprosent ble det i forkant sendt ut varslingsbrev per ordinær post til alle bedriftene i populasjonen, der bedriften, ved daglig leder, ble orientert om undersøkelsen.

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

I alt 8309 bedrifter, ved daglig leder, ble kontaktet av Norstat. Av disse var det 5104 bedrifter som stilte opp på intervju, det tilsvarer en samlet svarprosent på 61,4. Alle de 5104 bedriftene har besvart de innledende spørsmålene på om de bruker eller i løpet av de siste 12 månedene har brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra nye EU-land i Norge. Undersøkelsen omfatter, slikt sett, 5104 bedrifter totalt. De som svarte bekreftende på de to innledende spørsmålene (totalt 770 bedrifter) ble alle omfattet av hoveddelen i spørreskjemaet (”målgruppa”). Av de som svarte benektende på de to innledende spørsmålene ble det trukket et tilfeldig utvalg (til sammen 1391 bedrifter) (”kontrollgruppa”). Totalen, målgruppa og kontrollgruppa fordeler seg på følgende måte mellom de fire bransjene:

	Bygg og anlegg	Industri	Hotell og restaurant	Rengjøring	Totalt
Totalt	1727	2044	1058	275	5104
Kontrollgruppe	450	611	280	50	1391
Målgruppe	324	311	108	27	770

Andre datakilder

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

Vedlegg 2 Spørreskjema

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

Del 1. Til Alle

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

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

2a) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1

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

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

2b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1 OG 2a)

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

FLERE SVAR MULIG LES OPP 1-4

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

HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 1 OG 2a)

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

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

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

HVIS JA LES OPP 1-2

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

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 4a):

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

HVIS JA LES OPP 1-2

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

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

HVIS JA LES OPP 1-2

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

HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 4a)

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

- 5a) Vi ønsker nærhet til det norske markedet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5b) Vi ønsker nærhet til norske underleverandører
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5c) Det er for høye kostnader i forbindelse med flytting til de nye EU-landene
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5d) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land av hensyn til kompetansen vi har opparbeidet i Norge
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5e) Vi har ikke flytte produksjonen til nye EU-land av hensyn til nettverk i Norge
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5f) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land av hensyn til lokalsamfunnet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 5g) Vi har ikke flyttet produksjonen til nye EU-land fordi andre land utenfor EØS-området er mer aktuelle
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
6. Jeg vil nå lese opp noen påstander om hvordan EU-utvidelsen kan ha påvirket konkurransesituasjonen for norske bedrifter og vil vite i hvilken grad disse påstandene passer for din bedrift? Svar på en skala fra 1 til 5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig.
- 7a) EU-utvidelsen har gitt større markeder for egne varer og tjenester
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 7b) EU-utvidelsen har medført at konkurrenter flytter produksjon til lavkostland
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 7c) Konkurrenter bruker billigere utenlandsk arbeidskraft i Norge som følge av EU-utvidelsen
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 7d) Det er blitt flere konkurrenter fra nye EU-land i det norske markedet
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

7e) Det er blitt flere useriøse aktører i vår bransje som følge av EU-utvidelsen
NOTER 1-5 0 IKKE SIKKER

8. Er din bedrift medlem i en arbeidsgiverorganisasjon i Norge

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

9. Er bedriftens ansatte i Norge omfattet av tariffavtale?

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

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

HVIS JA LES OPP 1-2

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

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

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

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

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

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

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

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

11a) Kan du angi omtrent prosentandelen ansatte som har høyere utdanning(3 år eller mer utover videregående)?

NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11b) Omtrentlig prosentandel fagarbeidere?

NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11c) Omtrentlig prosentandel lærlinger?

NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

11d) Og til slutt omtrentlig prosentandel ufaglærte eller hjelpearbeidere?

NOTER PROSENTANDEL ANSATTE 99=IKKE SIKKER

Del 2. Spørsmål vedrørende rekruttering, bruk og erfaring med arbeidskraft fra nye medlemsland i Norge
KUN TIL DEM SOM HAR SVART 1 PÅ SPØRSMÅL 1 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 2a

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

LES OPP 1-5

ROTÈR 1-4

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

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

LES OPP 1-5

ROTÈR 1-4

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

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

LES OPP 1-5

FLERE SVAR MULIG

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

14b) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 14a)

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

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

14c) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 14a)

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

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

14d) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 14a)

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

NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER

- 14e) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 14a)
Omtrent hvor mange arbeidstakere ansatt hos underleverandører fra nye EU-land er med på oppdrag for din bedrift per dags dato?
1. 10-20
 2. 11-25
 3. 26-50
 4. 51-100
 5. Mer enn 100
 6. Ikke sikker
- 14f) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 14a)
Omtrent hvor mange er selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak fra nye EU-land per dags dato?
NOTER ANTALL 9999 = IKKE SIKKER
15. For arbeidskraften fra nye EU-land som benyttes av din bedrift i Norge, hva slags type jobb eller stilling er den vanligste?
LES OPP 1-4
1. Er det stillinger som krever høyere utdanning (3 år eller mer utover videregående)
 2. Er det fagarbeidere
 3. Er det ufaglært/hjelparbeidere
 4. Annet
 5. Vet ikke
16. Vil du si at arbeidskraften fra nye EU-land i hovedsak er blitt en del av bedriftens ordinære drift, brukes den bare i perioder med høy arbeidsbelastning eller begge deler?
1. Er blitt en del av ordinær drift
 2. Brukes i perioder med høy belastning
 3. Begge deler
 4. Ikke sikker
- 17a) Jeg vil nå lese opp noen påstander om fordeler og ulemper ved bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse påstandene i forhold til din bedrift. Jeg vil at du svarer på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.
Arbeidstakere fra nye EU-land er bedre kvalifisert enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER

- 17b) Arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillig enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER
- 17c) Arbeidstakere fra nye EU-land gir reduserte lønnskostnader
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER
- 17d) Arbeidstakere fra nye EU-land gir større fleksibilitet når det gjelder arbeidstid
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0 = IKKE SIKKER
- 17e) Arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 17f) Arbeidstakere fra nye EU-land medfører språkproblemer på arbeidsplassen
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 17g) Arbeidstakere fra nye EU-land mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhetsregler
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 17h) Arbeidstakere fra nye EU-land fører til negative reaksjoner fra andre arbeidstakere i bedriften
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER
- 17i) Lov- og regelverket for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land er komplisert
(FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ARBEIDSKRAFT FRA NYE EU-LAND)
NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

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

LES OPP 1-5

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

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

LES OPP 1-5

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

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

LES OPP 1-5

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

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

LES OPP 1-4

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

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

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

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

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

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

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

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 22c) Vi produserer i nye EU land på grunn av mangel på arbeidskraft i Norge (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 22d) Produksjon i nye EU-land gir bedre tilgang på teknologi (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 22e) Produksjon i nye EU-land gir lavere lønnskostnader per produsert enhet (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 22f) Produksjon i nye EU-land gir lavere skatte- og avgiftsnivå (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 22g) Produksjonen er flyttet til nye EU-land av valutahensyn (HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

22h) Produksjon i nye EU-land gir mer fleksible arbeidstidsordninger
(HVILKEN BETYDNING HAR DETTE HATT FOR BESLUTNING
OM PRODUKSJON I NYE EU LAND)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

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

1. Estland
2. Latvia
3. Litauen
4. Polen
5. Tsjekkia
6. Slovakia
7. Slovenia
8. Ungarn
9. Har ikke startet produksjon i nye EU-land

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

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

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

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

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

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

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

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

- 25a) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Estland i 2005?
- 25b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Latvia i 2005?
- 25c) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Litauen i 2005?
- 25d) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Polen i 2005?
- 25e) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Tsjekkia i 2005?
- 25f) HVIS 6 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Slovakia i 2005?
- 25g) HVIS 7 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Slovenia i 2005?
- 25h) HVIS 8 PÅ SPØRSMÅL 23
Hvor mange ansatte hadde bedriften gjennomsnittlig i Ungarn i 2005?

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

FLERE SVAR MULIG

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

- 27a) HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Estland?

- 27b) HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Latvia?
- 27c) HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Litauen?
- 27d) HVIS 4 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Polen?
- 27e) HVIS 5 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Tsjekkia?
- 27f) HVIS 6 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Slovakia?
- 27g) HVIS 7 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Slovenia?
- 27h) HVIS 8 PÅ SPØRSMÅL 26
I hvilket år er planlagt oppstart av produksjon i Ungarn?

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

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

NOTER PROSENT 99=IKKE SIKKER

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

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

LES OPP 1-3

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

HVIS 1-8 PÅ SPØRSMÅL 23

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

Produksjon i nye EU-land medfører språkproblemer

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

- 30b) Arbeidstakerene har generelt gode faglige kvalifikasjoner
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30c) Arbeidstakerne mangler kunnskap om helse, miljø og sikkerhet
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30d) Produktivitet er høyere enn i Norge
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30e) Arbeidstakerne i den norske delen av virksomheten har reagert negativt på produksjonen i nye EU-land

(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30f) Korrupsjon skaper problemer for vår produksjon i nye EU-land
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30g) Den lokale ledelsen i de nye EU-landene er kulturelt forankret i kommunisttidens produksjonssystemer
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30h) Det er utilstrekkelig infrastruktur i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30i) Det er mye unødvendig byråkrati i de nye EU-landene
(MULIGE ERFARINGER VED PRODUKSJON I DE NYE EU-LANDENE)
NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER
- 30j) Det er god tilgang på underleverandører i de nye EU-landene

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

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

30k) Det er lavere sykefravær i de nye EU-landene

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

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

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

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

NOTER FRA 1-5 0=IKKE SIKKER

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

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

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

Vedlegg 3

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

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

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

EU-utvidelsen: Endringer i norske bedrifiers arbeidskraftsstrategier?



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

Fafo-notat 2006:14
Bestillingsnummer 10004
ISSN 0804-5135