

Landsorganisasjonen,
Samfunnspolitisk avdeling ved Liv Sannes
26.04.10

INNSPILL TIL UTVALG SOM SKAL VURDERE ØKT MIGRASJON OG INTERNASJONAL MOBILITET – KONSEKVENSER FOR VELFERDSMODELLEN

Mandatet for utvalget omfatter et vidt spekter av problemstillinger. Jeg har valgt å konsentrere meg om ett tema som til nå ikke har fått det fokus det fortjener i samfunnsdebatten, men som forhåpentligvis vil bli drøftet grundig i utvalget og NOUen.

Sammenheng mellom migrasjon og velferdsmodell via mekanismer i arbeidslivet.

Utvalgets overordnede problemstilling fordrer er en god forståelse av hva velferdsmodellen består i.

En karakterisering som etter vår mening treffer godt er¹:

- Høy offentlig andel av BNP og tilsvarende høyt skattenivå
- Godt utbygde universelle velferdsordninger
- Høy organisasjonsgrad
- Stort innslag koordinert lønnsdannelse
- Sterk medvirkning fra arbeidstakerne både på bedrifts- og samfunnsnivå (trepartssamarbeide)
- Velregulert arbeidsliv

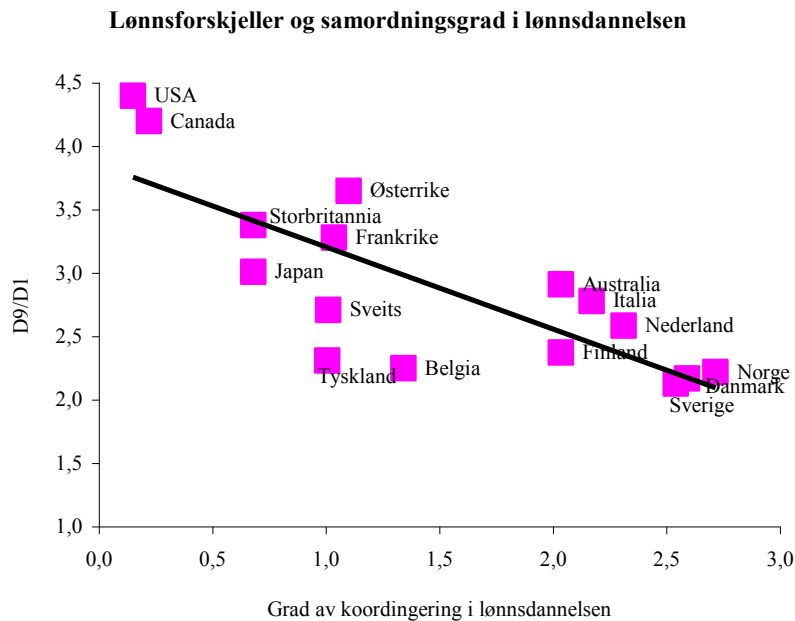
I samfunnsdebatten er det lagt uforholdsmessig stor vekt på systemet av velferdsordningene som karakteristisk trekk. Det til tross for at mange, og de sterkeste sammenhengene mellom bl.a. migrasjon og modellens bærekraft skjer via dynamikken i arbeidslivet (dvs. de fire siste kulepunktene).

Høy organisasjonsgrad i arbeidslivet, stort innslag av koordinert lønnsdannelse, bred arbeidstakerrepresentasjon og medvirkning i bedrifter og trepartssamarbeide på samfunnsnivå har bl.a. bidratt til at Norge inngår blant de land i verden med minst inntekts- og lønnsforskjeller, at en har oppnådd god utnyttelse av arbeidskraftsressursene gjennom lav arbeidsledighet, høy

¹ Denne avgrensningen ligger bl.a. nært opp til beskrivelsen i for eksempel Fafo-rapport 2009:33 "Labour relations in Norway".

yrkesdeltakelse, en produktiv og innovativ arbeidsstyrke², og god oppslutning i befolkningen om å videreføre velferdsmodellen.

At høy grad av samordning i lønnsdannelsen går sammen med små lønnsforskjeller er bl.a. beskrevet i følgende figur:



Kilde: Barth, Erling; Karl-Ove Moene og Michael Wallerstein - [Likhhet under press](#). Gyldendal-Akademisk forlag 2003

Mekanismene i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er dermed viktige og grunnleggende for velferdssamfunnets økonomiske, normative så vel som sosiale bæreevne.

En samfunnsmodell kan defineres som en institusjonell likevekt som består av ordninger som utfyller og forsterker hverandres virkemåter. Dersom enkelt-deler av modellen svekkes kan det bety en selvforsterkende nedbygging. I forskningslitteraturen legges det vekt på selvforsterkende dynamikk i samspillet mellom arbeidsliv og velferdsordninger (for eksempel via likhetsmultiplikator³).

Denne erkjennelsen tilsier først og fremst at det er viktig å forstå mekanismene i arbeidslivet når en drøfter velferdssamfunnets bærekraft, men også at en bør være særlig på vakt mot utviklingstrekk som kan bidra til skjevare inntektsfordeling/større sosiale forskjeller. Jevn inntektsfordeling er i seg selv

² Se bl.a. Lundvall (2008) "A note characteristics of and recent trends in National innovation" og Hernes (2006): "Den norske mikromodellen – virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital", Fafo-notat 2006:25.

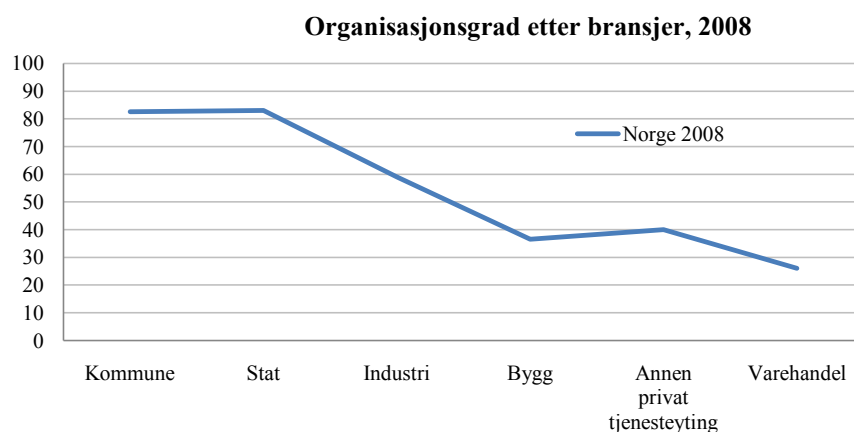
³ K. Moene mfl. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, vedlegg 3. Barth, Erling; Karl-Ove Moene og Michael Wallerstein - [Likhhet under press](#). Gyldendal-Akademisk forlag 2003

viktig for velferden, men også gjennom flere indirekte effekter (oppslutning om skattefinansieringen, betydning for samarbeidsrelasjoner, innovasjon mv.). Migrasjon, arbeidsliv, velferd - noen sammenhenger:

Økt migrasjon kan føre til:

- *Skjevere inntektsfordeling og større sosiale forskjeller.* Det kan skje gjennom konsentrasjon av innvandet arbeidskraft til bransjer som allerede har høy innvanderandel og lav organisasjonsgrad (dvs. svak forhandlingsstyrke), gjennom økte problemer med sosial dumping, eller som følge av at for eksempel økt bruk av innleid arbeidskraft endrer maktstrukturene i arbeidslivet.
- *Svekkelse av det organiserte arbeidsliv gjennom lavere organisasjonsgrad.* Utenlandske arbeidstakere kan være mer krevende å organisere enn etnisk norsk arbeidskraft - særlig hvis de kommer fra land med svake tradisjoner for organisering og/eller er på midlertidig arbeidsopphold i Norge. Denne effekten kommer i tillegg til effekten av at næringslivet blir gradvis mer dominert av bransjer med svake tradisjoner for fagorganisering (privat tjenesteyting). Et velordnet arbeidsliv bygger på at partene har myndighet til å representere arbeidstakere og arbeidsgivere.

Som det framgår av figuren nedenfor er organisasjonsgraden lavest i viktige servicebransjer. Det er også i disse næringene mye av den innvandrede arbeidskraften sysselsettes, noe som forsterker organisasjonsutfordringen og tendensen til nedgang i samlet organisasjonsgrad.



Kilde: Fafo

- *Økte problemer med sosial dumping og useriøsitet.* Økt bevegelse av arbeidskraft (først og fremst fra lavkostland) representerer sterke drivkrefter i retning av atferd på kanten/i strid med lover og regelverk. Dette har vi bla. erfart i kjølvannet av den kraftige arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene de siste årene. Oppblomstring av vikarbyråer som har spesialisert seg på import av arbeidskraft fra lavkostland, er en særlig utfordring⁴. Selv om det er satt i verk en rekke tiltak for å motvirke problemer med sosial dumping og useriøsitet, må vi være forberedt på at innsats i forhold til tiltak, oppfølging og kontroll på dette området må holdes ved like i mange år framover. For velferdssammenheng er det viktig ut fra hensynet til både å begrense tendenser til skjevere inntektsfordeling, til å sikre verdier som lik lønn for likt arbeid, til å bidra til at finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten ikke svekkes mv.
- *Bremse inkluderingen.* Lettvint tilgang på billig utenlandsk arbeidskraft kan redusere motivene for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. I tillegg til å gå utover innvandrere som allerede befinner seg i arbeidsmarkedet i Norge, kan det også ramme andre grupper som sliter med å få fotfeste i arbeidslivet. Dette var bl.a. en erfaring under høykonjunkturen før finanskrisen satte inn, der det til tross for sterk etterspørsel etter arbeidskraft gikk tregt å øke inkluderingen.

Migrasjonens art har mye å si for hvilke virkninger og hvor sterke virkningene i arbeidslivet/-markedet blir. Arbeidsinnvandringen de senere årene har vært kjennetegnet av økt innslag arbeidstakere med bakgrunn fra lavkostland og som er kommet for kortvarige arbeidsopphold. Begge disse forholdene skaper særskilte utfordringer i forhold til å ivareta arbeidslivsdelen av den norske velferdsmodellen.

Erfaringsmessig vet vi at så lenge det er store forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom ut- og innvandringsland, vil de kortsiktige gevinstene ved uryddig arbeidsgiveratferd være så store at mulighetene utnyttes der de er å finne. Korttidsopphold skaper særskilte utfordringer i forhold til kontroll og etterlevelse av lov- og regelverk, samtidig som arbeidstakeren ikke har de samme motivene eller mulighetene til å kreve sine rettigheter.

Mekanismene tilsier at for eksempel regelverket for arbeidsinnvandringen fra lavkostland bør utformes med større omhu enn overfor andre land.

⁴ Se bl.a. Fafo notat 2010:5 "Useriøsitet i bemanningsbransjen. En casestudie i bygg."

Faren for økte økonomiske og sosiale skiller og etnisk segmentering er større i tilfelle med innvandring av ufaglærte enn høyt utdannet arbeidskraft. Dette kan både ses i sammenheng med at organisasjonsgraden i gjennomsnitt er høyere i yrker/bransjer som krever fag/spesialistbakgrunn enn der dette ikke kreves, og at spesialister med innvandrerbakgrunn i mindre grad sysselsettes i yrker/bransjer som har avtatt i popularitet blant personer med norsk bakgrunn.

Hvordan en håndterer arbeidslivsutfordringene er også viktig for holdningene til innvandrere og i forhold til å ta del i globaliseringen. Den aktive innsatsen for å motvirke nedbygging av standarden i arbeidslivet har bidratt til at det ikke har blomstret opp samme motstand mot globalisering som i flere andre land. Det er igjen en forutsetning for å fortsatt kunne høste store verdiskapingsgevinster av aktiv deltakelse i internasjonaliseringen.

Foreløpig vet vi lite om de mer langsiktige virkningene den økte og til dels nye type arbeidsinnvandring har på arbeidslivet. Det skyldes dels at det tar tid å avdekke strukturelle endringer, men også at manglende *statistikk*dekning gjør det vanskelig å få oversikt⁵. For løpende å kunne korrigere evt. uheldige konsekvenser for velferdssamfunnet via mekanismer i arbeidslivet/-markedet, er det dermed også behov for økt satsing på utvikling av statistikk på innvandringsområdet.

Det er videre behov for å styrke *forskningen* på mekanismene som skjer via arbeidslivet. Hva er de langsiktige virkningene av migrasjon på økonomi og samfunn, hvordan er virkningene på inntektsfordeling og sosiale forhold, hvordan utfordres standarden i arbeidslivet (mht. utvikling av usikre lavkvalitetsjobber, svart arbeid og useriøsitet mv.).

⁵ I tillegg til bedre statistikk for å fange opp den løpende utviklingen i samlet innvandring, er det bl.a. behov for mer løpende informasjon om de nye utviklingstrekkene i retning av økt innslag innvandrere på korttidsopphold, utleie av arbeidskraft og bemanningsforetak.