

ARTICLE

Arbeidsinnvandring - varig gevinst? / Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Knut Røed

VERSION: POST PRINT/GREEN OPEN ACCESS

This document is the author's post print (final accepted version). The document is archived in the institutional archive of Institute for Social Research.

The final publication is available in:

Søkelys på arbeidslivet
2014, 31 (4), 275-295

Arbeidsinnvandring – Varig gevinst?

Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum

Frischsenteret

Siden EØS-utvidelsen i 2004 har vi opplevd en ekstraordinær stor tilstrømning av østeuropeiske arbeidsinnvandrere. I 2012 var det 122 000 personer fra de nye EU landene som var yrkesaktive i Norge med arbeidsinntekt over folketrygdens grunnbeløp (for tiden 88.370 kroner). Det tilsvarte nesten 5 prosent av sysselsettingen. Østeuropeerne har åpnet flaskehalsen i den norske økonomien, gitt nordmenn tilgang til billige tjenester, og bidratt til et mer effektivt og fleksibelt arbeidsmarked. Men hvorvidt migrasjonen samlet sett representerer en varig gevinst for det norske samfunnet avhenger også av hvordan innvandrerne tilpasser seg og lykkes i det norske arbeidsmarkedet *over tid*. Denne artikkelen gir et innblikk i hvordan østeuropeerne har klart seg i det norske arbeidsmarkedet de første 5-8 årene etter ankomst. En hovedkonklusjon er at denne innvandrergruppen har vært betydelig overrepresentert blant arbeidsløse under og etter finanskrisen. Men så langt ser vi få tegn på mer varig «trygdeavhengighet».¹

Det er i år 60 år siden opprettelsen av det felles nordiske arbeidsmarkedet og 20 år siden åpningen av det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS) i de vesteuropeiske landene. Disse avtalene la begge grunnlag for fri bevegelse av arbeidskraft på tvers av landegrensene, og muliggjorde dermed en bedre og mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften i alle de deltakende landene. I et felles arbeidsmarked kan arbeidskraften til en hver tid flytte dit

¹Denne artikkelen trekker på analyser gjort på prosjektene «Work Life Challenges - workforce management and worker involvement solutions» finansiert av Norges forskningsråd og «Arbeidsinnvandring til Norge» finansiert av Arbeidsdepartementet, og benytter data stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå. Takk til Sverre Try og en anonym fagfelle for nyttige kommentarer.

den kaster mest av seg, lokale flaskehalsar kan elimineres, og virkningene av nasjonale demografiske endringer og konjunktursvingninger kan dempes. Således kan «alle» i prinsippet vinne på den frie bevegelsen av arbeidskraft. Og i all hovedsak har de felles nordiske og vesteuropeiske arbeidsmarkedene framstått som effektivitetsfremmende, mulighetsskapende, og ukontroversielle.

Det er i år også 10 år siden den første store utvidelsen av EØS-området mot Øst-Europa fant sted. Denne medførte en kraftig ekspansjon av det felles europeiske arbeidsmarkedet og inntreden av land med svært forskjellige inntektsnivåer og velferdsordningar. Integrasjonen av ulike nasjonale arbeidsmarkeder gir nye utfordringer knyttet til både migrasjonsstrømmenes volum og sammensetning, og til opprettholdelse av sysselsettingsgrad, lønnsnivå, og minstestandarder i mottakerlandenes arbeidsliv. Og siden EØS-avtalen også innebærer rask tilgang til velferdsytelser og sosiale inntektssikringsordningar i det landet man arbeider i, kan man frykte at migrasjonsstrømmer i noen grad tar form av «velferdsmigrasjon» framfor «arbeidsmigrasjon».

For Norge medvirket EØS-utvidelsen i 2004 til en dramatisk økning i innvandringen til landet; fra et nivå på rundt 20,000 i året (noe som allerede var et historisk høyt tall sammenliknet med tidligere perioder) til over 60,000. Fra 2004 til 2012 ble andelen av de sysselsatte med utenlandsk opprinnelse doblet, fra om lag 8 prosent til 16 prosent. Dette skjedde i en periode med stor og økende etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. Selv om enkelte arbeidstakergrupper har opplevd økt konkurranse og lavere lønnvekst har arbeidsinnvandringen i all hovedsak representert en gevinst både for innvandrerne selv og for det norske samfunnet (Bratsberg og Raaum, 2012; 2013; Røed og Schøne, 2012). Norsk næringsliv har fått dekket sitt arbeidskraftsbehov, skatteinntektene har økt, og nordmenn har fått tilgang til billigere og flere tjenester. Innvandrerne har fått tilgang til jobber som kaster langt mer av seg enn tilsvarende arbeid i hjemlandet.

Men representerer den omfattende arbeidsinnvandringen en varig gevinst for Norge? Den kortsiktige effekten vil nesten alltid være positiv for mottakerlandet, ettersom alle arbeidsinnvandrere er sysselsatt i produktivt arbeid kort tid etter ankomst. På lengre sikt avhenger gevinsten av hvordan arbeidsinnvandrerne over tid tilpasser seg i det norske arbeidsmarkedet. Vil de forbli i produktivt arbeid og dermed bidra til finansiering av den norske velferdsstaten på varig basis, eller vil de være særlig utsatt for uttrekning/utstøtning fra arbeidsmarkedet, og dermed under høy risiko for bli avhengige av velferdsstatens ytelser?

På et rent empirisk grunnlag er det naturligvis for tidlig å gi noe endelig svar på dette spørsmålet. I denne artikkelen skal vi likevel følge de østeuropeiske arbeidsmigrantene som kom de første årene etter EØS-utvidelsen (2004-2007), og studere deres sysselsetting og eventuelle bruk av trygdeytelser til og med 2012. Vårt datagrunnlag er koblede administrative registerdata, med detaljert informasjon om arbeidsforhold, inntekter, og eventuelle stønader. Mange av arbeidsinnvandrerne som kom i denne perioden ble rammet av finanskrisen, som traff Norge vinteren 2008/2009. Vi vil være særlig opptatt av hvordan konjunkturedgangen påvirket denne innvandrerguppen relativt til personer født i Norge.

Før vi ser nærmere på hvordan det har gått med de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne i Norge vil vi imidlertid kort beskrive to svært ulike historiske paralleller knyttet til tidligere kohorter av arbeidsinnvandrere til Norge. For å studere den virkelige *langsiktige* tilpasningen i det norske arbeidsmarkedet må vi da betraktelig lengre tilbake i tid, og ettersom det ble innført en generell «innvandringsstopp» i Norge i 1975 har vi valgt å se nærmere på gruppen av arbeidsinnvandrere som kom til Norge rett i forkant av dette tidspunktet. Migrantene fra første halvdel av 1970-tallet er det mulig å følge gjennom hele yrkeslivet. Vi har valgt å dele disse migrantene i to hovedgrupper; de som kom fra land med vesentlig lavere inntektsnivå enn Norge (representert ved Pakistan og Tyrkia), og de som kom fra land med omtrent samme inntektsnivå som Norge (Vest-Europa). Som vi skal se gir disse gruppene opphav til svært ulike historiske erfaringer: Mens de vesteuropeiske arbeidsmigrantene i all hovedsak har hatt yrkes- og trygdekarrierer som ligner på dem som er født i Norge har arbeidsinnvandrerne fra lavinntektsland hatt vesentlig kortere yrkeskarrierer og etter hvert svært høy trygdeavhengighet. Spørsmålet som melder seg er hva som har vært drivkreftene bak disse store forskjellene, og – ikke minst – hvilke av disse historiske erfaringene som vil være mest relevante for karrierene til de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne. Kan vi – i kraft av østeuropeernes geografiske og kulturelle nærhet til Norge – anta at deres langsiktige tilpasning i det norske arbeidsmarkedet vil ligne mest på den vi har observert for vesteuropeiske migranter? Eller bør vi frykte at det er mekanismer ved det norske arbeidslivet og/eller velferdsstaten som kan medføre at de historiske erfaringene knyttet til arbeidsinnvandrere fra utviklingsland i noen grad vil gjenta seg, og at vi dermed kan forvente korte yrkeskarrierer og etter hvert høy trygdeavhengighet?

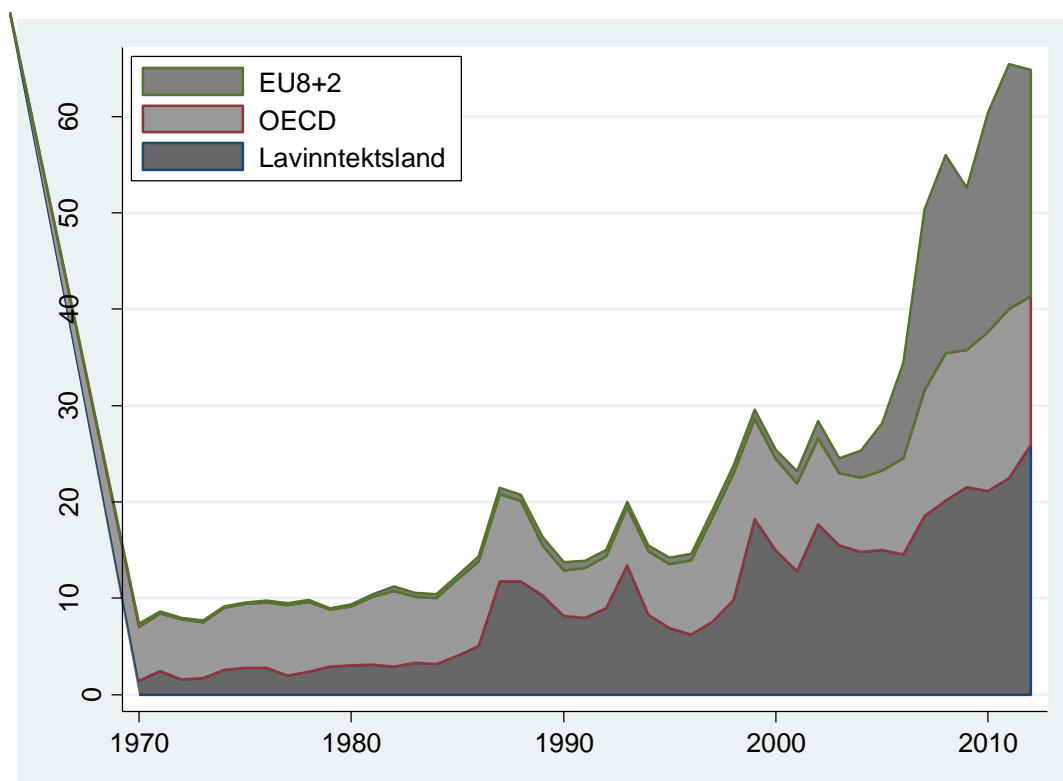
I denne artikkelen benytter vi data om østeuropeiske arbeidsinnvandrere som har oppholdt seg i Norge i inntil 8 år for å belyse disse spørsmålene. Vårt hovedfunn er at vi nok en gang ser at arbeidsinnvandrere fra lavinntektsland er svært sårbare for

konjunktursvingninger i mottakerlandet, og at finanskrisen rammet de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne mye hardere enn norske arbeidstakere. På det verste mottok opp mot 20 prosent av de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne arbeidsledighetstrygd samtidig. Den gode nyheten er at arbeidsledigheten blant innvandrerne også falt svært raskt da konjunktursituasjonen tok seg opp igjen. Og selv om ledigheten har forblitt liggende på et noe høyere nivå enn for sammenlignbare personer født i Norge, ser vi så langt ingen klar tendens i retning av varig trygdeavhengighet.

Innvandringen til Norge

Mellom 1970 og 2014 økte innvandrerbefolkningen i Norge, medregnet barn av innvandrerforeldre, fra 1,5 til 14,9 prosent av den fastboende befolkningen (SSB, 2014). Figur 1 viser årlige (brutto) innvandring i perioden 1970-2012, etter opprinnelsesregion. Fra en årlig innvandring på færre enn 10 000 fram til midten av 1980-tallet, har vi nå kommet opp på et nivå som overstiger 60 000 personer per år.

Figur 1: Innvandring til Norge etter opprinnelsesregion, 1970-2012



Note: Figuren omfatter kun "førstegangsinnvandrere". "EU8+2" inkluderer Bulgaria, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, og Slovenia. "OECD" omfatter medlemsland fra før utvidelsen i 1991, og inkluderer ikke land i EU8+2 gruppen.

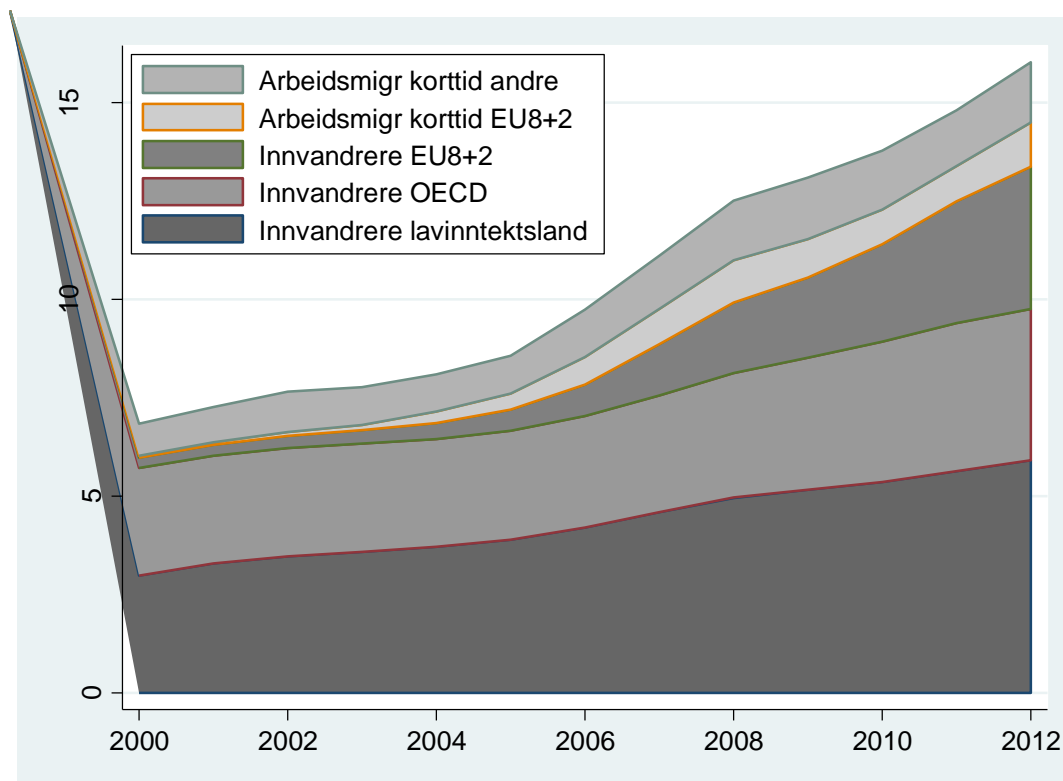
Før 1970 besto innvandringen til Norge i hovedsak av nordiske statsborgere og andre vesteuropeere som kom på grunn av jobb eller familieband (se Brochmann og Kjeldstadli, 2008, for en omfattende redegjørelse for norsk innvandringshistorie). Den første betydelige innvandringsbølgen fra utviklingsland i moderne tid ble dominert av mannlige arbeidsinnvandrere fra Pakistan og Tyrkia 1971-1975, før Norge innførte innvandringsstoppen som hindret arbeidsinnvandring fra land utenfor Vest-Europa. Selv om den opprinnelige kohorten av arbeidere fra Pakistan og Tyrkia var beskjeden, spiller den en viktig rolle i norsk innvandringshistorie ettersom den banet vei for en betydelig kjedemigrasjon gjennom familiedannelse og gjenforening.

Etter innvandringsstoppen i 1975 har arbeidsinnvandring fra lavinntektsland vært ubetydelig. Majoriteten av innvandrerne til Norge fra lavinntektsland har fått opphold på bakgrunn av beskyttelsesbehov, humanitære grunner eller familieband. De synlige toppene i Figur 1 avspeiler bølger av personer innvilget opphold på humanitært grunnlag eller politisk asyl grunnet uro og krig; i Iran, Chile, Sri Lanka og Vietnam (1980-tallet), på Balkan (begynnelsen og slutten av 1990-tallet), og i Irak og Somalia (slutten av 1990-tallet).

Viktige arbeidsavtaler i nyere tid omfatter avtalen mellom de nordiske landene siden 1954 og etableringen av EØS-området i 1994. Borgere av land med arbeidsavtale med Norge har hatt rett til å komme inn i landet og søke etter en jobb i inntil seks måneder. For nordiske borgere gjelder ingen tidsbegrensning. Tredjelandsborgere uten visumplikt og utenlandske studenter, etter fullført utdanning i Norge, kan i dag også søke etter en jobb i seks måneder. Adgang for øvrige utlendinger har vært mulig gjennom "spesialist" eller "sesongarbeid" programmer, der begge kanalene normalt krever at søkeren allerede har et konkret jobbtillbud. Tross fravær av norsk medlemskap førte utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007 til et åpent norsk arbeidsmarked for borgere av tiltredelseslandene gjennom EØS-avtalen. Som det framgår av Figur 1 utløste EU-utvidelsen en stor bølge av (arbeids)innvandring til Norge etter 2004.

Innvandringen har medført en betydelig økning i arbeidstilbudet i Norge de siste 12 årene. Mens innvandrersysselsettingen fra lav- og høyinntektsland var omkring like store i 2000, er utviklingen de siste årene preget av sterk vekst i personer fra nye EU-land i øst, men også betydelig økning i sysselsettingen blant innvandrere fra lavinntektsland som fikk opphold i Norge på andre grunnlag enn arbeid. Utviklingen i utenlandske sysselsatte arbeidstakere i Norge er beskrevet i Figur 2, og over 12 år har andelen innvandrere blant alle sysselsatte økt fra 7 til 16 prosent.

Figur 2: Arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn i Norge. Andel av sysselsettingen (%), 2000-2012.

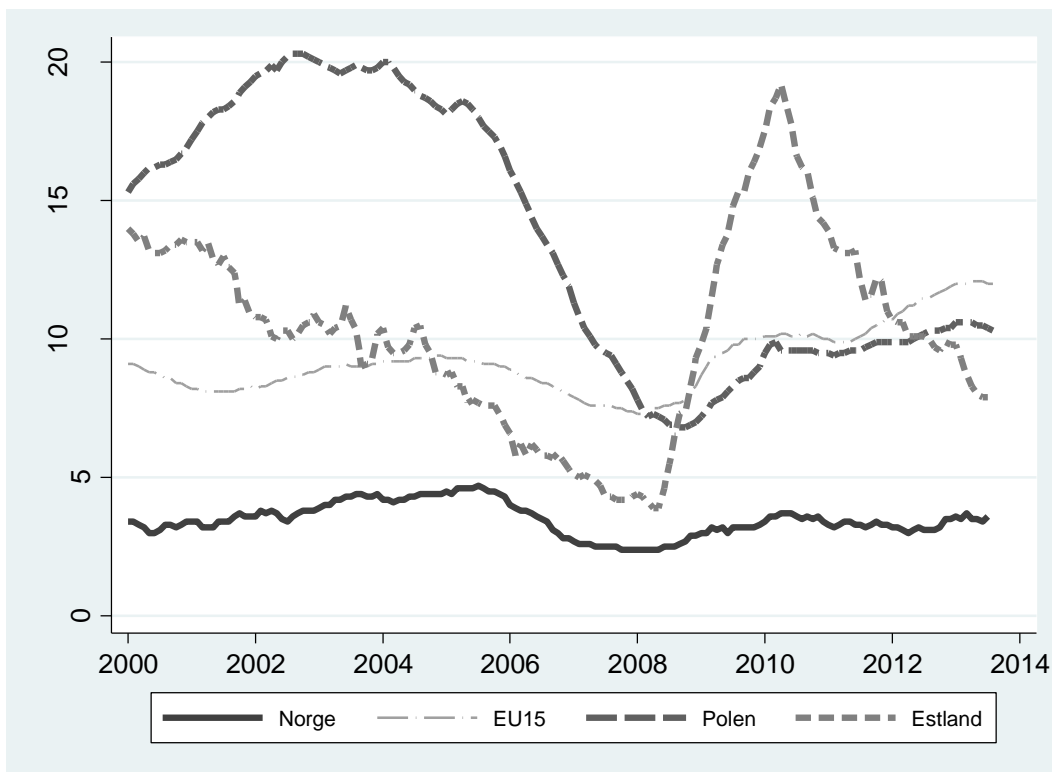


Note: Sysselsatte teller de med yrkesinntekt over 1G i kalenderåret. Totalt økte antall personer med yrkesinntekt over 1G fra 2,24 til 2,57 millioner mellom 2000 og 2012.

Den kraftige veksten i arbeidsinnvandringen forsterkes av utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold i Norge (Bratsberg m.fl., 2013). De to øverste feltene i Figur 2 viser at denne gruppen utgjør ca. 3 prosent av sysselsettingen i Norge i 2012. Disse utlendingene jobber i Norge uten å melde flytting og er ansatt i bedrifter registrert i Norge. Antallet utlendinger med jobb i Norge et gitt år er sterkt avhengig av tidligere inn- og utvandring. Jo lengre innvandrerne velger å bli, jo større blir bidraget til den norske sysselsettingen. På tross av relativt korte opphold gir arbeidsmigranter som ikke er bosatte likevel et betydelig tilskudd til arbeidsstyrken og sysselsettingen i Norge.

Hvorfor fortsatte innvandringen på et såpass høyt nivå etter at finanskrisen slo inn i 2008/2009 og reduserte etterspørselen etter arbeidskraft i Norge? En viktig grunn er at jobbmulighetene ellers i Europa ble enda mer påvirket av det økonomiske tilbakeslaget, se

Figur 3. Så selv om ledigheten økte noe i Norge, medførte krisen at forskjellene i arbeidsmarkeder mellom Norge og resten av Europa ble forsterket.²



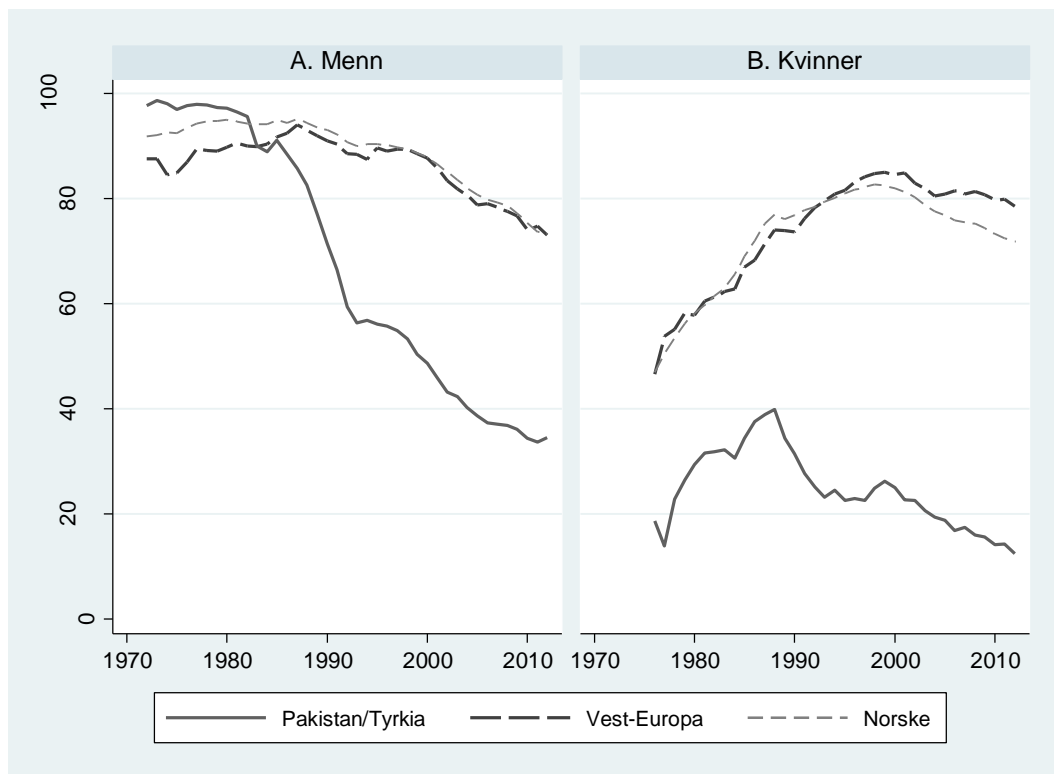
Figur 3. Arbeidsledighetsrater i EU, Norge, Polen, og Estland, 2000-2013.
Kilde: OECD iLibrary, Labour market statistics: Harmonised Unemployment Rates.

Langsiktige arbeidsmarkedsutfall for innvandrerne fra 1970-tallet

Som grunnlag for å forstå erfaringer knyttet til det første tiåret med østeuropeisk arbeidsinnvandring til Norge etter 2004 presenterer vi i dette avsnittet en oppsummering av de historiske erfaringene knyttet til tidligere kohorter av arbeidsinnvandrere til Norge. I praksis må vi da tilbake til årene forut for innføringen av innvandringsstopp i 1975. For denne gruppen arbeidsinnvandrere har vi til gjengjeld mulighet til å studere tilpasningen i det norske arbeidslivet over komplette yrkeskarrierer, forutsatt at innvandrere forble i landet på varig basis. Figur 4 viser sysselsettingsandeler for arbeidsinnvandrere (og deres ektefeller) fra henholdsvis Pakistan og Tyrkia og fra Vest-Europa – år for år – fra ankomst tidlig på 1970-tallet og fram til og med 2012. For å unngå at tidsutviklingen påvirkes av selektiv

² Ledighetsutviklingen vil påvirkes av både fleksibiliteten i arbeidstilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft. Målt ved sysselsettingen er utviklingen i Norge etter 2008 på nivå med gjennomsnittet for Europa.

Figur 4. Sysselsettingsrater for innvandrere fra Pakistan/Tyrkia og Vest-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe 1972-2012.

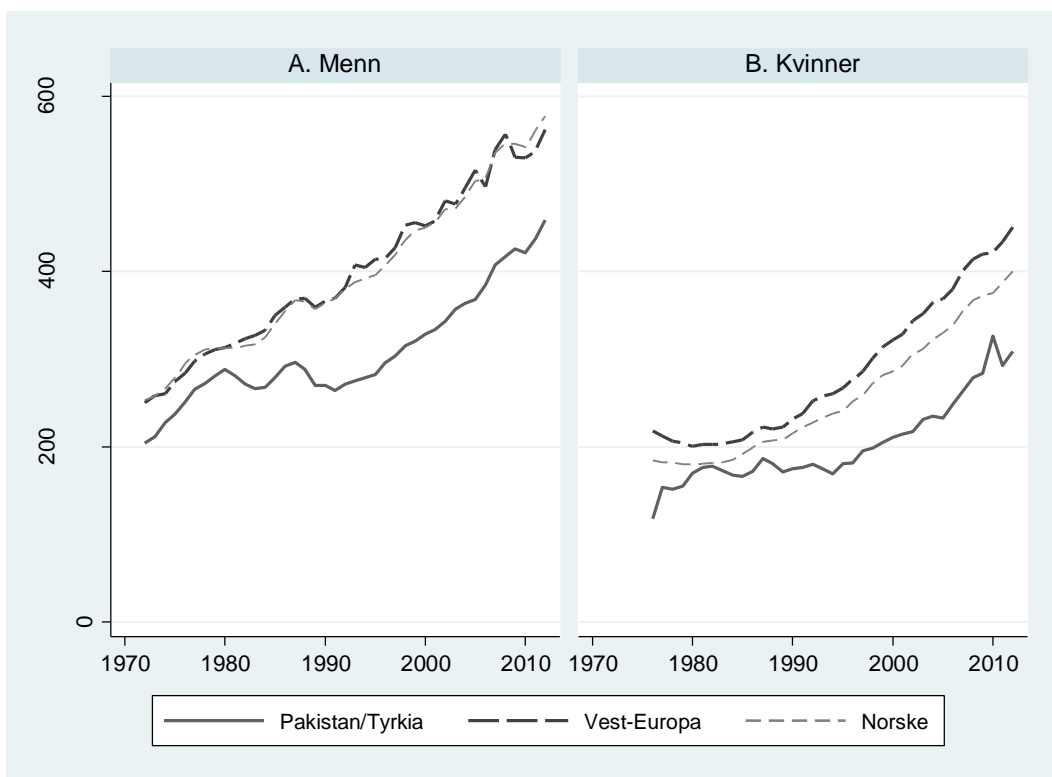


Note: Sysselsetting er her definert som å ha en årlig yrkesinntekt som tilsvarer minst 1G (for tiden 88 370 kr). Innvandrerkohortene består av personer som kom til Norge i perioden 1971-75 (menn) og 1975-79 (kvinner), var 17-36 ved ankomst, og som fortsatt var bosatt i landet ved utgangen av 2012; totalt 1 859 menn og 918 kvinner fra Pakistan/Tyrkia og 1 735 menn og 2 018 kvinner fra Vest-Europa. Den norske sammenligningsgruppen er aldersstratifisert (etter kjønn), slik at alderssammensetningen er den samme som i de to innvandrergroppene samlet sett (ettersom alderssammensetningen i de to innvandrergroppene var svært lik, med bare et halvt års forskjell i gjennomsnittsalder ved ankomst, har vi for enkelthets skyld valgt å benytte en felles norsk sammenligningsgruppe). Sysselsettingsratene er beregnet for aldersgruppen 25-64 i observasjonsåret.

returnigrasjon og død fokuserer vi på personer fortsatt bosatt i Norge i 2012 (se Bratsberg m.fl., 2014b). Tilsvarende viser Figur 5 årlig arbeidsinntekt (som ansatt eller selvstendig næringsdrivende) for dem som til enhver tid var sysselsatt. For sammenligningens skyld har vi i alle figurer også tatt med den tilsvarende utviklingen for en representativ gruppe norskfødte med nøyaktig samme aldersfordeling som de de to innvandrergroppene (som seg i mellom hadde svært lik alderssammensetning). Hovedbildet som avspeiles i disse figurene er at både mannlige og kvinnelige innvandrere fra Vest-Europa hadde sysselsettings- og inntektsmønstre over livsløpet svært lik, om ikke bedre enn, norskfødte. For de mannlige arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, derimot, fant det sted et dramatisk fall i sysselsettingen fra tidlig på 1980-tallet. Fallet startet opp omtrent samtidig med den moderate

lavkonjunkturen Norge var inne i tidlig på 1980-tallet, og ble forsterket gjennom det langt større tilbakeslaget som kom mot slutten av tiåret (se nærmere diskusjon om arbeidsledighetsdynamikken i Bratsberg m.fl., 2010). Og når først sysselsettingsratene hadde falt var det ingen tegn på at senere konjunkturoppganger var i stand til å snu utviklingen. For kvinnene som kom fra de samme landene (og som i det alt vesentlige var ektefellene til de mannlige arbeidsinnvandrerne) kom sysselsettingen aldri i nærheten av den norske referansegruppen. Likevel må vi konstatere at det også for denne gruppen fant sted et markert fall i sysselsettingsratene fra slutten av 1980-tallet.

Figur 5. Årlig yrkesinntekt for personer med inntekt over 1 G for innvandrere fra Pakistan/Tyrkia og Vest-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe

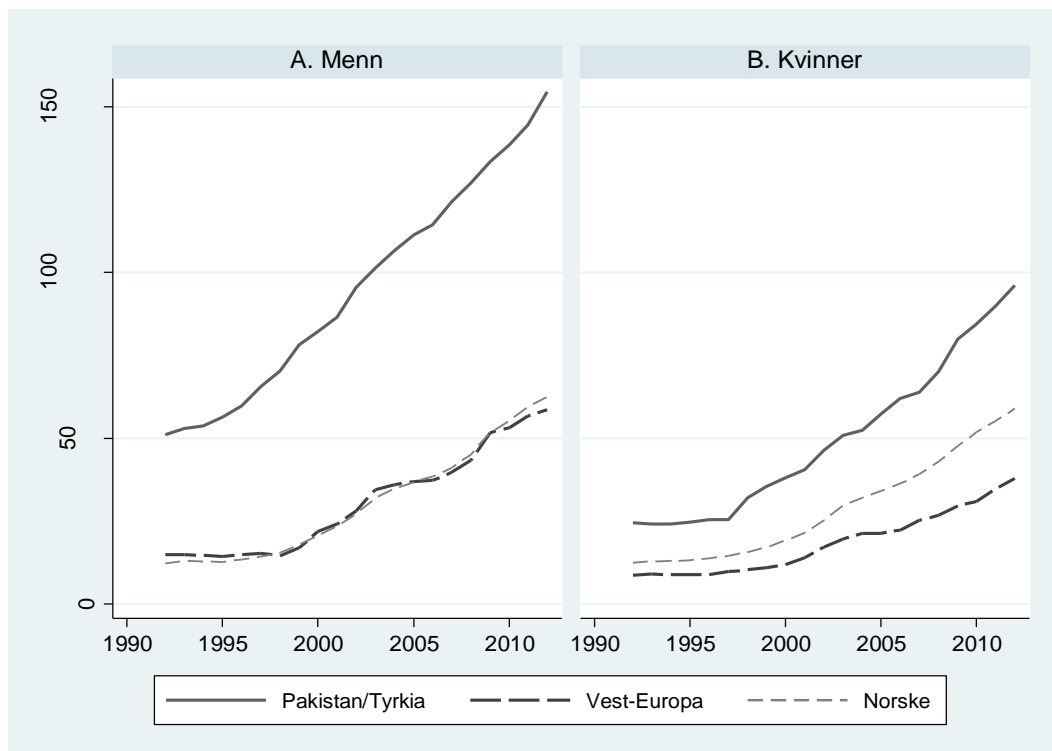


Note: Se note til Figur 4.

Figur 5 viser inntektsutviklingen for sysselsatte. Også her lykkes arbeidsinnvandrere fra Pakistan og Tyrkia (og deres ektefeller) langt dårligere og har en vesentlig lavere inntekt enn norskfødte på samme alder gjennom hele yrkeskarrieren. Det er også tegn til at inntektsgapet blir større jo lengre de har oppholdt seg i Norge. Vi ser med andre ord ingen tegn til konvergens i sysselsettings- og inntektsmønstre over tid. Tvert imot er det indikasjoner på økende forskjeller ettersom innvandrene blir eldre i Norge.

Den typiske alder ved ankomst til Norge for innvandrerkoortene vi studerer her var omtrent 25 år. Det innebærer at vi med om lag 40 års data som grunnlag for Figurene 4 og 5 beskriver arbeid og inntekt over tilnærmet komplette liv i yrkesaktiv alder. Dermed kan vi også beregne samlet sysselsetting og yrkesinntekt over livsløpet, og sammenligne dette med den norske kontrollgruppen. Alt i alt viser tallene at de mannlige arbeidsinnvandrene fra Pakistan og Tyrkia var sysselsatt 66 prosent av perioden fra de fylte 25 år til de ble 66 år. Til sammenligning var menn fra Vest-Europa sysselsatt i 87 prosent og de norskfødte i 89 prosent av årene. Ser vi på samlet yrkesinntekt i stedet (inklusive år med null i inntekt) finner vi at den yrkesrelaterte livsinntekten til arbeidsinnvandrene fra Pakistan og Tyrkia var 44 prosent lavere enn den tilsvarende inntekten blant norskfødte og at den fra vesteuropeerne var kun en prosent lavere. For kvinner fra Pakistan og Tyrkia var den yrkesrelaterte livsinntekten hele 74 prosent lavere enn for norskfødte kvinner i den samme tidsperioden, mens livsinntekten til kvinner fra Vest-Europa var 17 prosent høyere enn inntekten til norske kvinner fra de samme årskullene.

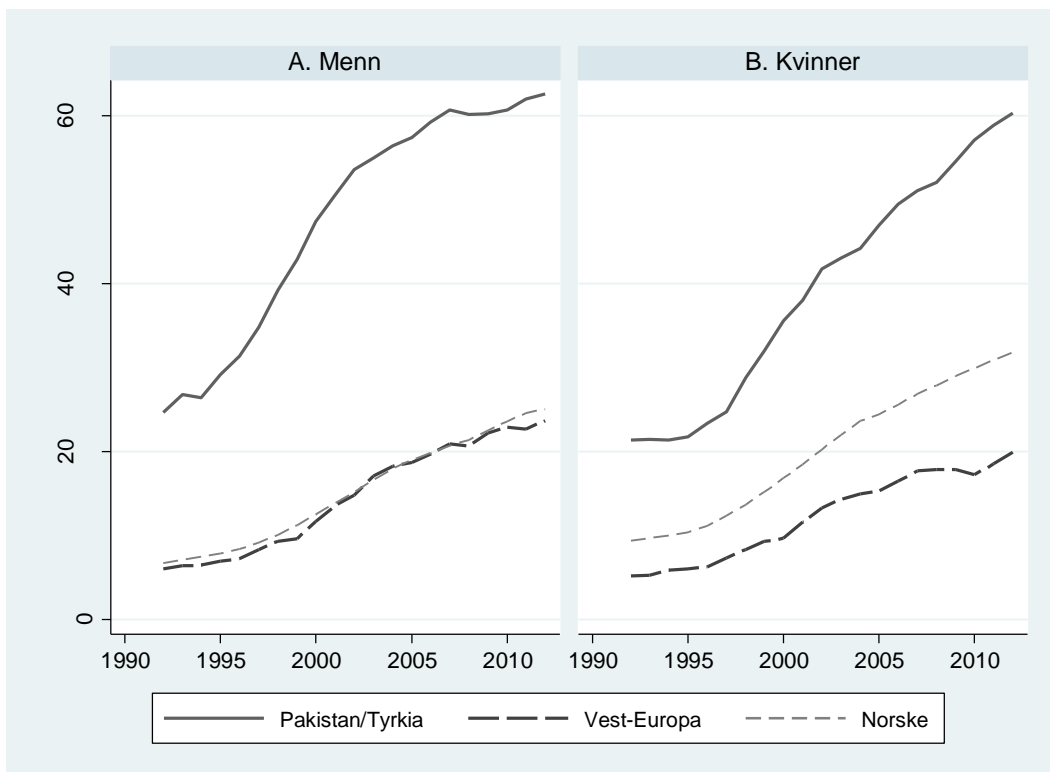
Figur 6. Årlige utbetalte trygdebeløp 1992-2012 (2012-kroner) for innvandrere fra Pakistan/Tyrkia og Vest-Europa, samt for norsk sammenligningsgruppe.



Note: Trygder omfatter sosialstøtte, dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger fra folketrygden, uførepensjon fra folketrygden, foreløpig uførestønning, rehabiliterings- og attføringspenger, overgangsstønning, tidsbegrenset uførestønning og arbeidsavklaringspenger. Se også note til Figur 4.

Fallet i yrkesdeltakelsen blant arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia etter 10-15 år i Norge motsvares av en tilsvarende økende bruk av trygdeytelser. Registerbaserte data for mottak av trygdeytelser er tilgjengelig først fra 1992. Figurene 6 og 7 illustrerer at mens arbeidsinnvandrere fra Pakistan og Tyrkia har vært sterkt overrepresentert som trygdemottakere, så har innvandrere fra Vest-Europa enten hatt en trygdebruk somtrent som norskfødte (menn) eller endog vesentlig lavere enn norskfødte (kvinner).

Figur 7. Andel med mottak av uføretrygd 1992-2012 blant innvandrere fra Pakistan/Tyrkia og Vest-Europa, samt for norsk sammenligningsgruppe.



Note: Se note til Figur 4.

Arbeidsmarkedskarrierer for østeuropeiske innvandrere

Når det gjelder arbeidsmigranternes langsiktige tilpasning i det norske arbeidsmarkedet har vi med andre ord to svært ulike historiske erfaringer fra nyere tid. Mens arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa stort sett har hatt yrkeskarrierer og trygdemønstre som norskfødte, har mange arbeidsinnvandrere fra lavinntektslandene Pakistan og Tyrkia nokså raskt falt ut av arbeidsmarkedet, og deretter forblitt utenfor. Svært mange i denne gruppen ble avhengige av varige trygdeytelser. Hvor er det grunn til å tro at de nye arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa

vil plassere seg i dette bildet? På den ene siden er dette en gruppe som både i geografisk og kulturell distanse åpenbart ligner mer på vesteuropeerne enn på innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, de er bedre utdannet og har således kanskje bedre forutsetninger å tilpasse seg endringer i det norske arbeidsmarkedets behov enn det innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia hadde. På den annen side står de som innvandrere fra lavinntektsland overfor mange av de samme insentivene knyttet til arbeid og trygd. Dette er illustrert i Tabell 1, der vi sammenligner gjennomsnittlige lønnsinntekter og velferdsytelser i de største «avsenderlandene» i Øst-Europa med tilsvarende tall for Norge. For personer som oppholder seg og bruker inntektene på varer og tjenester omsatt i Norge utgjør dagpengene mindre enn 2/3 av gjennomsnittsinntekten, og sikrer at det lønner seg å jobbe. Men når sammenligningen gjøres på tvers av land blir bildet mer komplekst.

Tabell 1. Gjennomsnittlig nivå på dagpenger ved arbeidsløshet og arbeidsinntekt i de Baltiske landene, Polen og Norge, 2010. Euro.

	I	II	III	IV
	<u>Alene uten barn</u>		<u>Gift, to barn</u>	
	Månedlige dagpenger hvis ledig	Månedlig lønn hvis sysselsatt	Månedlige dagpenger hvis ledig	Ektefellenes arbeidsinntekt hvis sysselsatt
Estland	405	809	405	1.352
Latvia	411	684	411	1.143
Litauen	188	561	188	937
Polen	223	754	223	1.258
Norge	2.948	4.916	3.040	8.210

Note: Kilde OECD iLibrary, OECD Social and Welfare Statistics. Dagpenger og lønn er konvertert til Euro basert på gjennomsnittlig valutakurs i 2010. Kolonne III og IV er beregnet for tilfellet der den ene ektefellen har en inntekt lik 67 % av gjennomsnittsinntekten i landet.

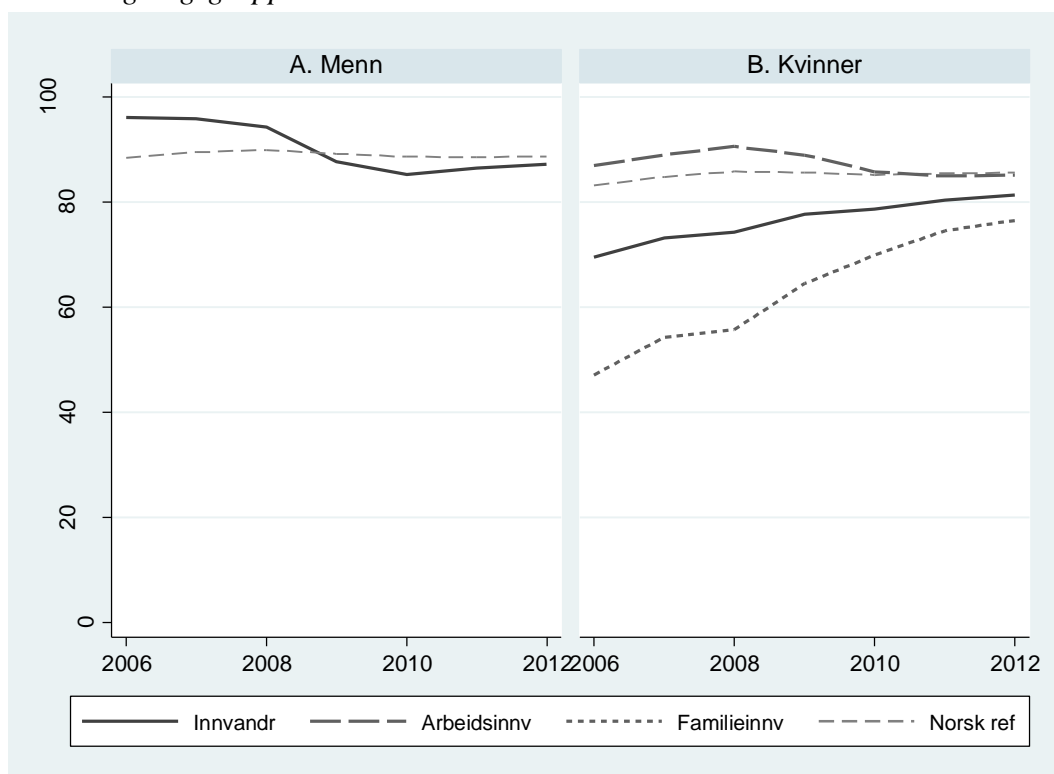
Det er naturligvis ingen overraskelse at lønnsnivået er vesentlig høyere i Norge enn i de største avsenderlandene. *Størrelsen* på denne differansen illustrerer hvor sterke insentivene for arbeidsmigrasjon faktisk kan være: En månedslønn i Norge kan tilsvare en årslønn i Polen eller Litauen. Det som imidlertid kan tenkes å forstyrre de «rene» arbeidsorienterte migrasjonsmotivene er at også dagpengenivået i Norge langt overstiger realistiske arbeidsinntekter i avsenderlandene. For eksempel ser vi at for en enslig innvandrer vil dagpengenivået i Norge være omtrent fem ganger så høyt som gjennomsnittlig arbeidsinntekt

i Litauen og fire ganger så høyt som gjennomsnittlig inntekt i Polen. Selv om disse forskjellene i noen grad vil bli dempet av ulike levekostnader er det ikke utenkelig at inntektsdifferansene både påvirker selve migrasjonsbeslutningen så vel som anstrengelsene for å forebygge (og eventuelt komme seg ut av) arbeidsledighet når man først er i Norge, og – ikke minst – tilbøyeligheten til å reise tilbake til opprinnelseslandet dersom jobbmulighetene i Norge skulle bli vesentlig forverret.

Ettersom dette er en gruppe vi så langt kun kan følge i opp mot 8 år i det norske arbeidsmarkedet er det alt for tidlig å fastslå hvordan de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne over tid vil gjøre det i Norge. Men i dette avsnittet vil vi benytte administrative registerdata fram til 2012 for å se om vi kan finne indikasjoner på hvilken retning arbeids- og trygdemønstre blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa ser ut til å gå i. Analysen er basert på innvandrere som kom til Norge fra landene Estland, Latvia, Litauen, og Polen i perioden 2004-2007, som var 17-46 ved ankomst, og som fortsatt befant seg i landet ved utgangen av 2012. I alt utgjør dette 14 502 menn og 5 294 kvinner.

Figur 8 viser først utviklingen i sysselsettingsrater for østeuropeerne, igjen kontrastert til en sammenligningsgruppe bestående av jevnaldrende norskfødte personer. Mens så godt som alle de mannlige innvandrerne har arbeid som innvandringsgrunnlag er det en god del av kvinnene i dette datamaterialet som fikk opphold i Norge gjennom familiegjennforening, i hovedsak som følge av at de er gift med en mannlig arbeidsinnvandrer. I Figur 8 viser vi derfor også hvordan sysselsettingsmønsteret for kvinner varierer mellom arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere. For de mannlige arbeidsinnvandrerne er det nær full sysselsetting i perioden 2006-2008. Under finanskrisen ser vi ved overgangen til 2009 et markert fall i sysselsettingen både i absolutt forstand og relativt til den norske sammenligningsgruppen. Fra 2010 er det så en (svak) tendens til opphenting, og i 2012 er sysselsettingsnivået omtrent på nivå med den norske sammenligningsgruppen. For kvinnelige arbeidsinnvandrere ser vi også en tendens til fallende sysselsetting rundt finanskrisen. Også for denne gruppen er sysselsettingsnivået i 2012 på nivå med den norske sammenligningsgruppen. For kvinnelige familieinnvandrere starter (naturlig nok) sysselsettingen på et relativt lavt nivå. Her ser vi imidlertid klare tendenser til opphenting og konvergens over tid. Opphenting blant familieinnvandrere ligger bak sysselsettingsveksten vi observerer for hele gruppen av kvinnelige innvandrere, vist med heltrukken linje i Figur 8, panel B.

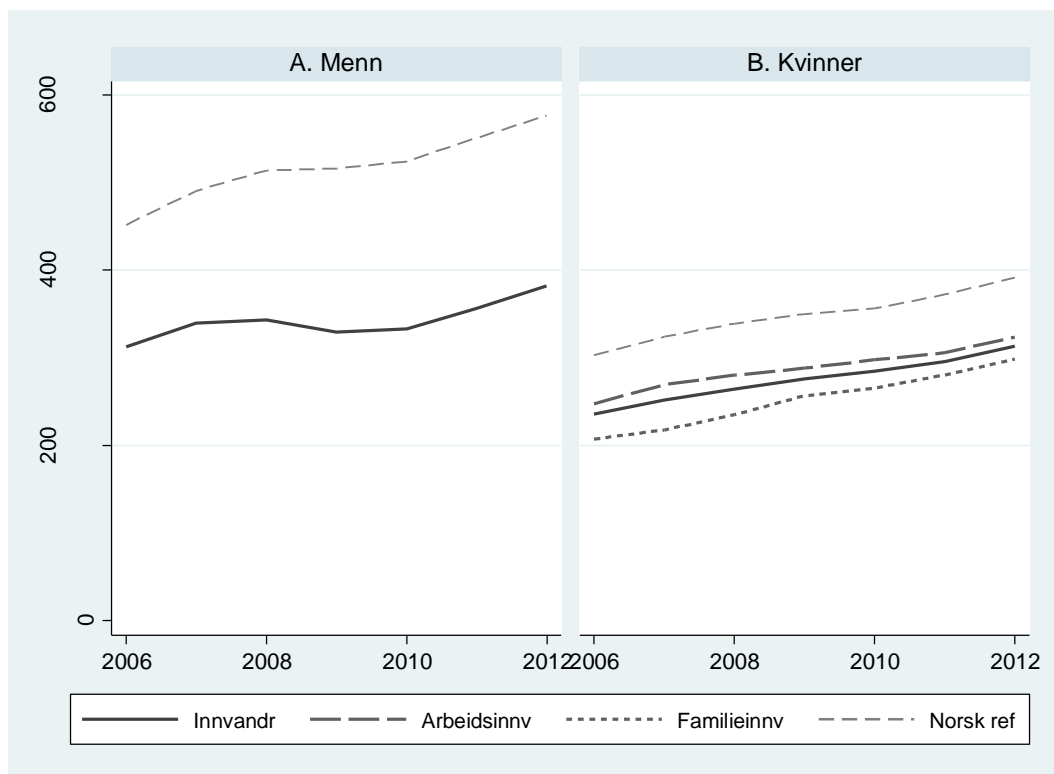
Figur 8. Sysselsettingsrater for innvandrere fra Øst-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe 2006-2012.



Note: Innvandrerguppen fra Øst-Europa omfatter personer fra Estland, Latvia, Litauen, og Polen som innvandret til Norge i perioden 2004-2007, og som fortsatt oppholdt seg i Norge i 2012. Sysselsetting er definert som å ha en årlig yrkesinntekt som tilsvarer minst 1G (for tiden 88 370 kr). Den norske sammenligningsgruppen er aldersstratifisert, slik at alderssammensetningen er den samme som i innvandrerguppen. For innvandrerkvinnene vises sysselsettingen separat for grupper etter innvandringsgrunn (arbeid vs. familie) i tillegg til for hele gruppen. Blant innvandrermennene har så godt som alle arbeidsgrunnlag.

Figur 9 viser utviklingen i yrkesinntekt blant de sysselsatte i de aktuelle årene. For menn er det et ganske stort lønnsgap mellom innvandrere og norskfødte, som i noen grad også ser ut til å øke over tid. I 2012 tjener gjennomsnittsinnvandreren nesten 200.000 kroner mindre årlig enn jevnaldrende norske yrkesaktive. Blant kvinner er lønnsgapet vesentlig mindre – omtrent 80.000 kroner, men også her er det en (svak) tendens i retning av høyere lønnsgap over tid. Bortsett fra kvinner som kom på familiegrunnlag, ser vi altså ingen tendenser i retning av «inntektsassimilering» blant de sysselsatte innvandrerne.

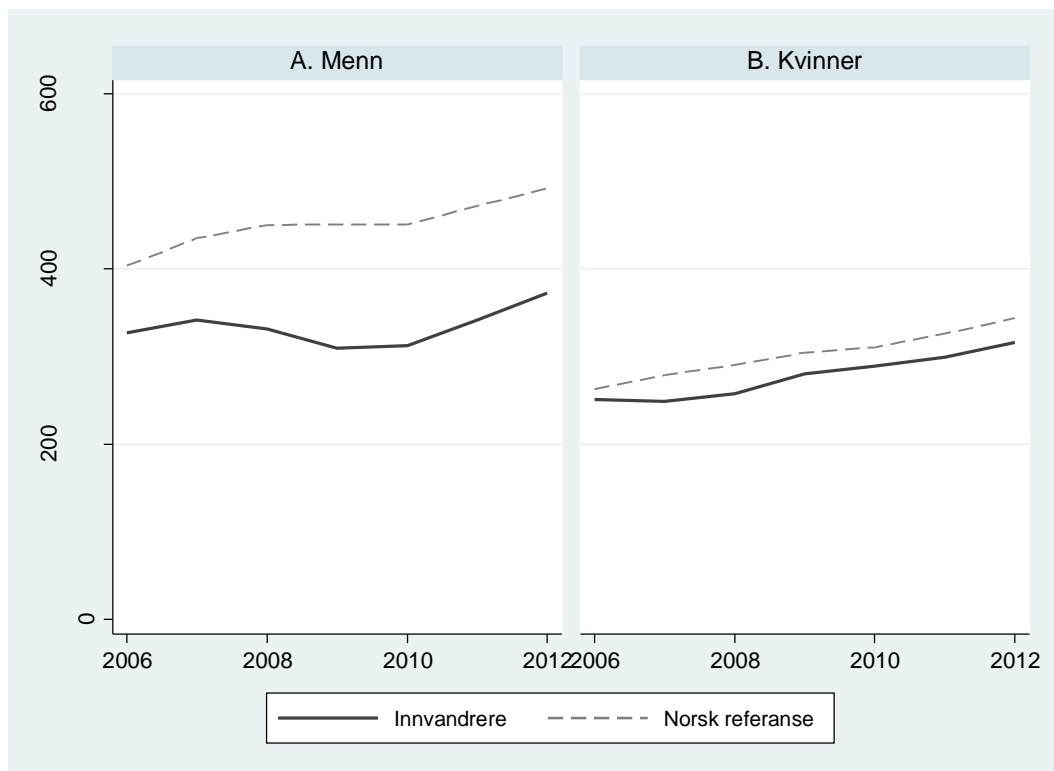
Figur 9. Årlig yrkesinntekt for personer med inntekt over 1 G for innvandrere fra Øst-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe 2006-2012.



Note: Se note til Figur 8.

Det er tenkelig at både størrelsen på lønnsgapet, og tendensen til økende lønnsforskjeller over tid, har hatt opphav i at innvandrerne typisk arbeider i andre bransjer enn norskfødte. Dette synes imidlertid ikke å være den eneste forklaringen. I Figur 10 presenterer vi utviklingen i årlig yrkesinntekt betinget på sysselsetting (i 2008) i de fem bransjene som henholdsvis mannlige og kvinnelige innvandrere i størst grad arbeider i. Lønnsgapene blir klart mindre enn dem som ble presentert i Figur 9. Men de er fortsatt betydelige, og for menn ser vi fortsatt tendenser til økende forskjeller over tid. Det er nærliggende å trekke fram manglende jobbmobilitet og rekruttering til virksomheter med høyt lønnsnivå som en mulig grunn til svak lønnsvekst for arbeidsinnvandrerne (Barth m.fl., 2012). Arbeidsinnvandrerne i Norge har også blitt utsatt for økende konkurranse fra senere kull av arbeidskraft fra sine hjemland, hvilket kan ha bidratt til å bremse lønnsveksten og øke arbeidsløsheten i gruppene med lengst botid.

Figur 10. Årlig yrkesinntekt for personer med inntekt over 1 G for innvandrere fra Øst-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe 2006-2012. Betinget på arbeid i en av de fem bransjene som innvandrere i størst grad ble rekruttert til.

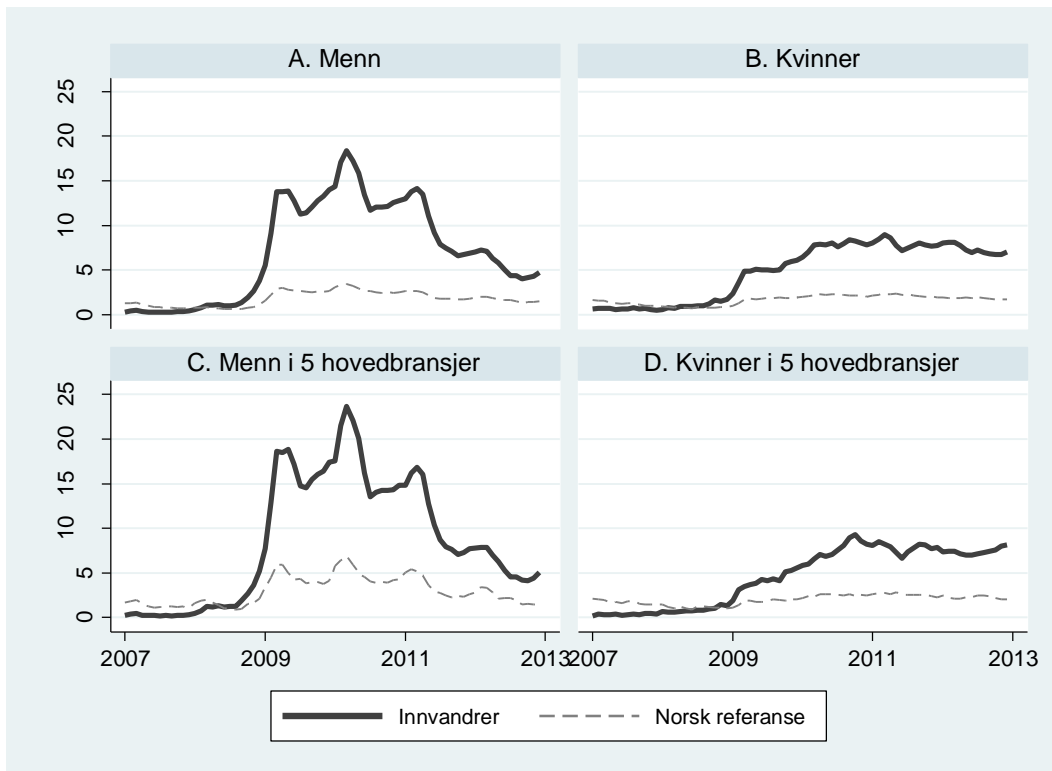


Note: Figurene er betinget på at man var sysselsatt i 2008 i en av fem «hovedbransjer», og fortsatt bosatt i Norge i 2012. De fem hovedbransjene er: For menn: oppføring bygg, bemanning, annen spesialisert bygg, reparasjon skip, og malertjenester, og disse dekker 50 prosent av de sysselsatte innvandrerne i 2008. For kvinner: rengjøring, hotell, barnehager, bemanning, og sykehjem, og disse dekker 40 prosent av de sysselsatte.

Den reduserte sysselsettingen blant innvandrerne som inntraff rundt finanskrisen ble motsvart av en kraftig økning i arbeidsledigheten, og dermed også i mottak av dagpenger. Dette er illustrert i Figur 11, der vi måned for måned viser hvordan andelen dagpengemottakere utviklet seg for de østeuropeiske innvandrerne så vel som for den norske sammenligningsgruppen blant personer som var sysselsatt i 2008. I løpet av noen få vintermåned i 2008/2009 steg andelen dagpengemottakere i gruppen av mannlige arbeidsinnvandrere fra nær null til 14 prosent; se panel A. Deretter holdt denne andelen seg innenfor et område rundt 12-18 prosent fram til våren 2011, hvorefter det fant sted en ganske markert reduksjon. Mot slutten av vår dataperiode, ved årsskiftet 2012/2013, hadde ledigheten falt til under 5 prosent, et nivå som fortsatt er tre ganger så høyt som for den norske sammenligningsgruppen. Blant de kvinnelige innvandrerne er mønsteret noe annerledes; se panel B. Riktignok ser vi også her tendenser til kraftig økning rundt tidspunktet på

finanskrisen, men andelen dagpengemottakere kommer aldri over 10 prosent. Til gjengjeld ser vi heller ingen sterk tendens til at ledigheten faller igjen i takt med at arbeidsmarkedet i Norge normaliseres. Ved utløpet av vår dataperiode er andelen dagpengemottakere omtrent 7 prosent, fire ganger så høyt som for jevnaldrende norske kvinner som også var sysselsatt fire år tidligere.

Figur 11. Andel med mottak av dagpengeytelser blant innvandrere fra Øst-Europa, samt norsk sammenligningsgruppe 2006-2012.



Note: Figurene er betinget på at man var sysselsatt i 2008 og fortsatt bosatt i Norge i 2012. Se også note til Figur 10.

De to nederste panelene i Figur 11 illustrerer at den relativt høye arbeidsledigheten blant innvandrere i noen grad har sammenheng med høy ledighet i de bransjene innvandrerne ble rekruttert til. Forskjellen i ledighet mellom innvandrere og norskfødte blir dermed noe mindre når vi fokuserer kun på de bransjene som innvandrerne var tyngst representert i. Men, også betinget på bransje ser vi en klar tendens til at arbeidsinnvandrerne er langt mer sårbare for konjunktursvingninger enn nordmenn, og også til at arbeidsledigheten forblir noe høyere over tid.

Tabell 2 presenterer en mer systematisk analyse av arbeidsløshet under finanskrisen og arbeidsmarkedsutfall tre-fire år senere. Blant sysselsatte i 2008 opplevde nesten 40 prosent av

de østeuropeiske mennene arbeidsløshet (mottok dagpenger) i løpet av årene 2009 og 2010, hvilket er omkring fire ganger sannsynligheten blant norske menn. Selv om kvinnene var - som vist i Figur 11 – noe mindre utsatt, mottok omkring en av fem dagpenger i 2009-10, mens ca. 8 prosent av norske kvinner var arbeidsløse i løpet av samme periode. Sammenligner vi arbeidsinnvanderne med norske arbeidstakere i samme type jobb i 2008 målt ved bransje, yrke, ansiennitet og alder er forskjellen i arbeidsløshets sannsynlighet redusert til omkring det halve; 17,8 prosentpoeng for menn og 6,6 prosentpoeng for kvinner.

Går vi nå fram i tid til 2012 finner vi at det store flertallet (89,6 prosent) i denne gruppen av mannlige arbeidsinnvanderne var sysselsatt med en arbeidsinntekt over 1G (se kolonne II). Differansen til norske menn var på 6,3 prosentpoeng og denne kan nesten i sin helhet tilskrives ulik bransje, yrke og ansiennitet fire år tidligere. For kvinner er bildet tilsvarende (se kolonne VI). Til tross for at finanskrisen rammet arbeidsinnvanderne hardt er det få som ikke er tilbake i jobb fire år etter at krisa satte inn.

Tabell 2: Mottak av dagpenger under finanskrisen og sysselsetting og yrkesinntekt i 2012, arbeidsmigranter fra de Baltiske landene og Polen og norsk sammenligningsgruppe.

	Menn				Kvinner			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
	Mottatt dagpenger 2009/2010	Sysselsatt 2012	Log yrkesinntekt 2012	Log timelønn 2012	Mottatt dagpenger 2009/2010	Sysselsatt 2012	Log yrkesinntekt 2012	Log timelønn 2012
Gj.snitt innvandrere	0,398	0,896	12,809	5,259	0,209	0,886	12,647	5,164
Gj.snitt norske	0,095	0,959	13,201	5,613	0,079	0,939	12,839	5,442
Forskjell innvandrnorske	0,304	-0,063	-0,392	-0,354	0,130	-0,053	-0,193	-0,279
Forskjell etter kontroll for alder, ansiennitet, bransje, yrke	0,178*** (0,006)	-0,018*** (0,004)	-0,179*** (0,006)	-0,158*** (0,007)	0,066*** (0,009)	-0,004 (0,007)	-0,042*** (0,010)	-0,120*** (0,016)

*/*** Signifikant på 10/1 prosentnivå.

Note: Standardfeil vises i parenteser. Utvalgene består av sysselsatte i 2008 (med registrert ansiennitet, bransje og yrke) som fortsatt var bosatt i Norge ved utgangen av 2012. Observasjonstallene er 10 847 innvandrere og 31 583 norske (kolonner I-II), 9 720 innvandrere og 30 296 norske (III-IV), 2 863 innvandrere og 18 798 norske (V-VI) og 2 537 innvandrere og 17 660 norske (VII-VIII). Kontrollvariablene er alder (4-ordens polynom), ansiennitet (2-ordenspolynom) interagert med næring, og indikatorer for næring og yrke (to-siffer nivå). Se også note til Figur 8.

Inntektsnivået for arbeidsinnvanderne forblir likevel langt lavere enn for den norske sammenligningsgruppen, jfr. Figur 10. I kolonnene III og VII i Tabell 2 viser vi at

inntektsgapet til norske arbeidstakere, blant de sysselsatte, er betydelig både for menn og kvinner. Men en observert differanse for menn på 0,392 log poeng mer enn halveres når vi kontrollerer for type jobb fire år tidligere. For kvinner krymper inntektsforskjellen fra 0,193 til 0,042 log poeng når vi sammenligner arbeidstakere som tidligere jobbet innen samme bransje og yrke med tilsvarende alder og ansiennitet.

Inntektsforskjellene vi avdekker vil kunne gjenspeile forskjeller i arbeidstid gjennom året. Når vi undersøker forskjeller i avtalte timer per uke, uker per arbeidsforhold og antall arbeidsforhold gjennom året, finner vi at østeuropeiske menn typisk er færre uker i jobb enn sammenligningsgruppen men at de i gjennomsnitt også har avtalt flere timer per uke. For kvinner er avtalte timer ganske like mellom gruppene, men vi finner en forskjell i antall arbeidsforhold og at innvandrerkvinnene i gjennomsnitt jobber flere timer i løpet av året. I kolonnene IV og VIII ser vi på timelønnen i hovedarbeidsforholdet i 2012 (definert som arbeidsforholdet med høyest total lønnsutbetaling). Når vi tar hensyn til forskjeller i arbeidstid faller lønnsdifferansen mellom innvandrere og norske arbeidstakere noe for menn, mens den øker for kvinner. Men som for yrkesinntekt reduseres lønnsforskjellen betydelig for begge kjønn når vi kontrollerer for type jobb fire år tidligere.

Konklusjon

Det er naturligvis alt for tidlig å trekke bastante konklusjoner knyttet til de østeuropeiske arbeidsinnvandrernes langsiktige arbeids- og trygdemønstre i Norge. Erfaringene fra den – i internasjonal målestokk – milde lavkonjunktoren vi opplevde i Norge under finanskrisen illustrerer likevel en fundamental utfordring knyttet til arbeidsinnvandreres evne og/eller vilje til omstilling i en situasjon der jobben man kom til forsvinner samtidig som den norske velferdsstaten tilbyr inntektssikringsordninger som langt overstiger inntektsnivået i hjemlandet. Vinteren 2008/2009 økte arbeidsledigheten blant disse innvandrerne dramatisk, og vesentlig mer enn blant norskfødte i samme aldersgruppe. I noen grad skyldtes dette at arbeidsinnvandrerne jobbet i de mest konjunkturfølsomme bransjene. Overrepresentasjon i konjunkturutsatte bransjer er en iboende egenskap ved arbeidsmigrasjon: Det er nettopp bransjer med sterkt svingende behov for arbeidskraft som særlig vil hente inn arbeidskraft fra utlandet i oppgangsperioder. Dette skaper samtidig en svært utsatt gruppe arbeidstakere i nedgangstider. Ettersom arbeidsgivere og arbeidstakere kan «velte» store deler av kostnadene under konjunkturedgangen over på fellesskapet via velferdsstatens inntektssikringsordninger

oppstår en fare for at arbeidsinnvandringen blir større enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Myndighetene kan redusere denne risikoen ved å skjerpe minstestandarder og minstelønn i arbeidslivet – slik at det blir mindre attraktivt å ansette personer med lav produktivitet og presumtivt liten forventet omstillingsevne – og ved å designe inntektssikringsordninger der arbeidsgiverne gis større ansvar for medfinansiering av eventuelle langsiktige kostnader ved ansettelser.

Da lavkonjunktorene tidlig og sent på 1980-tallet «traff» arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, viste det seg at mange av dem som mistet fotfestet i arbeidslivet aldri kom tilbake igjen. Dermed bidro disse konjunktursvingningene til *varig* trygdeavhengighet, i de aller fleste tilfellene med uføretrygd som endestasjon. For de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne ser vi så langt et annet – og mer oppløftende – mønster. Svært mange av dem som mistet arbeidet sitt under finanskrisen kom raskt tilbake i jobb. Dette kan bety at de europeiske arbeidsmigrantene har en større omstillingsevne i det norske arbeidsmarkedet enn tidligere kohorter av arbeidsinnvandrere fra lavinntektsland. Men det skyldes nok også i noen grad at konjunktursvingningene de ulike innvandrergруппene ble utsatt for hadde ulik karakter: Mens de økonomiske tilbakeslagene på 1980- og 1990-tallet sammenfalt med store strukturendringer i norsk arbeidsliv (mange av jobbene som forsvant i industrien kom «aldri» tilbake), medførte finanskrisen i 2008/2009 kun et midlertidig tilbakeslag for de mest utsatte næringene (spesielt byggebransjen). Dermed har kanskje kravene til omstillingsevne vært mindre denne gangen.

Alt i alt konstaterer vi at arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa så langt har greid seg rimelig godt i det norske arbeidsmarkedet. Men tross høy sysselsetting vedvarer inntektsgapet til arbeidstakere med norsk bakgrunn og det er tydelige tegn på overrepresentasjon i arbeidsledighetsstatistikken. Det er en viktig utfordring for den norske velferdsstaten å legge til rette for *varig* høy utnyttelse av denne arbeidskraften. Gitt at Norge fortsatt ønsker å være medlem i et felles europeisk arbeidsmarked – og gitt at spillereglene for dette arbeidsmarkedet ikke endres dramatisk – er det norske politiske handlingsrommet begrenset til virkemidler som ikke diskriminerer arbeidstakere fra utlandet. Dette innebærer at fokuset må rettes mot den generelle utformingen av velferdsstatens inntektssikringsordninger, mot alminnelige minstestandarder i arbeidslivet, og mot tiltak som styrker omstillingsevnen til arbeidstakere som mister jobben.

Referanser

- Barth, E., B. Bratsberg og O. Raaum (2012), "Immigrant wage profiles within and between establishments", *Labour Economics*, 19(4), 541-566.
- Bratsberg, B., J.E. Dølvik og O. Raaum (2013), "Economic shocks, the legal environment and work-related migration", notat Frischsenteret.
- Bratsberg, B., og O. Raaum (2012), "Immigration and Wages: Evidence from Construction", *The Economic Journal* 122(565), 1177-1205.
- Bratsberg, B., og O. Raaum (2013), "Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår", *Samfunnsøkonomen*, 127(3), 18-29.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010), "When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State", *Journal of Labor Economics* 28(3), 633-676.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2014a), "Labor Migrant Adjustments in the Aftermath of the Financial Crisis", i T. Valkonen and V. Vihriälä (eds.), *The Nordic model – challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, 633-676.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2014b), "Immigrants, Labor Market Performance, and Social Insurance", CReAM Discussion Paper No. 26/14, University College, London.
- Bratsberg, B., O. Raaum, M. Røed og P. Schøne (2014c), "Immigration Wage Impacts by Origin", *Scandinavian Journal of Economics* 116(2), 356-393.
- Brochmann, G., and K. Kjeldstadli (2008). *A history of immigration: The case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røed, M., B. Bratsberg og P. Schøne (2011), "Bidrar innvandring til å 'smøre hjulene' i arbeidsmarkedet?" *Søkelys på arbeidsmarkedet* 28(3), 244-264.
- Røed, M., og P. Schøne (2012), "Does immigration increase labour market flexibility?" *Labour Economics*, 19(4), 527-540.
- SSB (2014), "Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents", hentet 8. mai 2014 fra <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbef/aar>.