

Innflytjendur í ferðapjónustu drifkraftur vaxtar og hagsældar

Umbreytingar á íslenskum vinnumarkaði

Dr. Hallfríður Þórarinsdóttir

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	4
Hluti I	
Innflytjendur á Íslandi, ferðaþjónusta, vinnumarkaður	7
1. Inngangur	9
2. Aðferðafræði rannsóknar	13
3. Helstu einkenni alþjóðlegra fólksflutninga	15
3.1. Kenningalegur bakgrunnur	15
3.2. Starfstengdir fólksflutningar - kenning um lagskiptan vinnumarkað	16
4. Innflytjendalandið Ísland	19
4.1. Hraði, ákafi og grundvallarsamfélagsbreytingar	19
4.2. Efnahagssuppsveiflur, vinnuafliþörf meginaðdráttarafl	20
4.3. Búseta, kyn, aldur og skattgreiðslur innflytjenda á Íslandi	21
4.4. Stefna yfirvalda í innflytjendamálum	24
5. Vöxtur í íslenskri ferðaþjónustu - óhugsandi án erlendra starfsmanna	27
5.1. Veldisvöxtur	27
5.2. Áfangastaðurinn Ísland	28
5.3. Fjölgun fyrirtækja í ferðaþjónustu – fjölgun erlendra starfsmanna	29
6. Stefna og stefnuleysi í ferðaþjónustu	31
6.1. Allir ráða, enginn ræður	31
6.2. Sjálfbær ferðaþjónusta - félagslega ábyrg ferðaþjónusta	32
6.3. Hvar er starfsfólkið?	34
6.4. Þögn ferðaþjónustunnar	34
7. Vinnumarkaður, stéttarfélög, innflytjendur	37
7.1. Vel skipulagður og sveigjanlegur vinnumarkaður	37
7.2. Jafnrétti tryggt en vinnuþátttaka takmörkuð	38
7.3. Erlent starfsfólk á lakari kjörum	39
7.4. Ráðningarsamningar, starfsmannaleigur	40
7.5. Stéttarfélög og innflytjendur í ferðaþjónustu	41
Hluti II	
Starfsfólk af erlendum uppruna í ferðaþjónustu	43
8. Margföldun starfsfólks í ferðaþjónustu	45
8.1. Stóra stökkið	45
8.2. Ekki lengur árstíðarbundin atvinnugrein	46

9. Starfsfólk hótela og gististaða	47
9.1. Skráð gisting	47
9.2.1. Hótel og gististaðir – uppruni starfsfólks	47
9.2.2. Aldur	49
9.2.3. Kyn	49
9.2.4. Samskiptatungumál – tungumálakröfur	50
9.3. Helstu störf innflytjenda	52
9.3.1 Starfsþróun, – sumarstarfsfólk, starfsmannavelta	52
9.4. Hvað segir starfsfólkið - hvaða fólk er þetta?	53
9.4.1 Íslensk vinnumenning – íslenskt samfélag – jöfnuður	55
9.4.2. Starfsþróun – enska skilyrði, íslenska miklu síður	56
10. Starfsfólk hópferðabíla	57
10.1. Uppruni starfsmanna, aldur og kyn	57
10.1.2. Helstu störf	58
10.1.3. Tungumálakröfur	59
11. Starfsfólk á bílaleigum	61
11.1. Uppruni, kyn og aldur starfsmanna	61
11.1.2. Störfin og tungumálin	63
11. 2. Reynslusögur	63
11.2.1. Stór rótgróin bílaleiga	63
11.2.2. „Bisnessinn gengur alltof vel ...en húsnæðisekkan setur virkilegt strik í reikninginn“	64
11.2.3. Starfsmenn á bílaleigu – húsnæðisvandinn hamlar	64
11.2.4. Húsnæðisskortur – starfsmannaleigur	64
12. Ekki í ferðapjónustu eða ósýnilegt	67
12.1. Starfsfólk í Leifsstöð ekki í ferðapjónustu – og þó	67
12.2. Þenslan í Leifsstöð og áhrifin á nærsamfélagið	68
12.3. Deilihagkerfið - óskráð gisting – „ósýnilegt“ starfsfólk	69
13. Skuggahliðar ferðapjónustunnar	71
13.1. Ekki er allt gull sem glóir	71
13.2. Undirboð, svört atvinnustarfsemi, vinnustaðaeftirlit	72
13.3. „Sjálfbóðaliðastörf“ – „starfsnemar“	74
13.4. Mansal	76
13.5. Skattsvik og kennitölufلاك	77
14. Niðurstöður	79
Heimildir	85
Myndir og Tölur	93
Viðauki 1	95

Helstu niðurstöður

- Vöxturinn í íslenskri ferðapjónustu væri óhugsandi án framlags þúsunda erlendra starfsmanna í greininni.
- Ferðapjónustan er stærsta atvinnugrein landsins og sú sem skilar mestum tekjum í þjóðarbúið.
- Vinnuafllsskortur samfara efnahagsuppsveiflum er megindrífjöðrin að baki alþjóðlegum fólksflutningum til landsins.
- Innflytjendur eru fjölmennir í láglounastörfum, oft störfum sem heimamenn vilja ekki lengur vinna.
- Félagatal stóru stéttarfélaga ósérhæfðra á suðvesturhorninu endurspeglar glögglega þær breytingar sem eru að verða á íslenskum vinnumarkaði þar sem hlutfall félaga af erlendum uppruna er frá því að vera um fjórðungur í það að vera vel yfir helmingur félagsmanna.
- Aldursdreifing meðal innflytjenda er afar ójöfn, hlutfallslega flestir eru á aldrinum tuttugu til fjörutíu ára þ.e. á besta starfsaldri.
- Árið 2017 var áttundi hver framteljandi á skattgrunnskrá erlendur ríkisborgari.
- Íslenskur vinnumarkaður er etnískt lagskiptur og ferðapjónustan þar með talin.
- Fjöldi skráðra launþega í ferðapjónustu jókst um helming frá 2010 til 2017 og hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna þrefaldaðist á sama tíma.
- Ferðapjónusta á Íslandi líður fyrir skort á samræmdri heildarstefnu.
- Óeining og skortur á heildarstefnu hefur haft áhrif á stöðu starfsfólks innan greinarinnar, ekki síst starfsfólks af erlendum uppruna.
- Áhersla á mikilvægi starfsfólks er vandfundin í markmiðum, sem greinin hefur sett sér.
- Áhersla á arðsemismarkmið greinarinnar virðast hafa forgang fram yfir aðbúnað og réttindi starfsfólks.
- Ætla má að um 40% allra skráðra innflytjenda starfandi á vinnumarkaði sé að finna í ferðapjónustu. Eru þá ótaldir þeir sem ekki eru skráðir.
- Ferðapjónustan er mannaflsfræk atvinnugrein og kallar einkum á ósérhæft starfsfólk sem er oft í neðstu þrepum launastigans. Mörg þeirra starfa bjóða að takmörkuðu leyti upp á starfsþróun.
- Að meðaltali er starfsfólk af erlendum uppruna yfir þrír fjórðu alls starfsfólks á hótélum og gistiheimilum. Um helmingur þeirra eru Pólverjar.
- Margbreytileiki starfsfólks er mikill bæði á litlum og stórum hótélum.
- Starfsfólk á hótélum er ungt, um þrír fjórðu undir 35 ára aldri.
- Kynjahlutföll hótélstarfsfólks eru að meðaltali 60% konur og 40% karlar.
- Konur sjá nánast alfarið um þrif. Kynjaskipting er jafnari í öðrum störfum.
- Konur eru gjarnan í stjórnunarstöðum að meðtöldum konum af erlendum uppruna.
- Enska er alls staðar fyrsta samskiptamál starfsfólks á hótélum. Pólska er í öðru sæti og íslenska er þriðja algengasta tungumálið.
- Starfsþróun innan hótélanna ræðst af enskukunnáttu.
- Lítill möguleiki er á að nota íslensku á vinnustað.
- Starfsfólk er ánægt með að hafa tryggja réttarstöðu á vinnumarkaði.
- Starfsfólk af erlendum uppruna er ánægt með flatan valdastrúktúr á vinnustað og vinsamleg samskipti undir- og yfirmanna.

- Yfir 70% allra sem starfsmanna á bílaleigum eru undir 35 ára aldri.
- Starfsfólk á bílaleigum af erlendum uppruna er frá 20% að 65%.
- Karlar eru í yfirgnæfandi meirihluta og sinna margskonar störfum.
- Engir Íslendingar fást lengur til starfa í bílaþrifum.
- Fáar bílaleigur nota starfsmannaleigur og þá aðeins yfir háannatímann á dekkjaverkstæðum.
- Mikill munur er á hlutfalli starfsfólks af erlendum uppruna hjá rútufyrirtækjum og/eða ferðaskrifstofum, frá engum að 40%.
- Karlar eru í yfirgnæfandi meirihluta.
- Aldursdreifing er þónokkur og um þriðjungur yfir 56 ára aldri.
- Heimagisting (Airbnb) er um helmingur allrar gistingar í Reykjavík.
- Lítið sem ekkert er vitað um fjölda, uppruna og starfskjör þess starfsfólks, sem starfar í Airbnb og annari heimagistingu. Rannsókn er verulega þörf.
- Þrátt fyrir fjölmargar upplýðanir um svarta atvinnustarfsemi, undirboð og jafnvel mansal í ferðapjónustu, sem komist hafa í kastljós fjölmiðla, sætir furðu að forsvarsmenn stærstu og arðbærustu atvinnugreinar landsins skuli ekki hafa fordæmt harðar og háværar þá vítaverðu hegðun og brotastarfsemi, sem viðgengist hefur innan greinarinnar.
- Í ljósi dræmra viðbragða verður holur hljómur í fyrirheitum um félagslega ábyrga ferðapjónustu, sem ferðapjónustuaðilar hafa samþykkt. Velta má fyrir sér hvort orðspor ferðamannalandsins Íslands sé ekki stefnt í voða sökum þessarar glæpastarfsemi.
- Þrátt fyrir refsiverða hegðun rekstraraðila virðast lög og reglur ná skammt til að stöðva slíka starfsemi. Félagsleg undirboð halda áfram, m.a. í skjóli kennitölufلاكs, og bitnar brotastarfsemin verst á aðfluttu starfsfólki, sem ólíklegast er til að sækja rétt sinn sökum afar veikrar stöðu.
- Athygli vekur að það eru einkum og sérílagi stéttarfélögin, ásamt ASÍ, sem hafa sinnt því að reka mál þeirra aðfluttu starfsmanna sem brotið hefur verið á.
- Stjórnvöld hafa því miður brugðist seint og illa við, þótt mál af þessum toga hafi verið afhjúpuð í fjölmiðlum hvað eftir annað. Ljóst er að hér verður að taka á málum af miklu meiri festu, tryggja að réttur starfsfólks sé virtur og þeir sem uppvísir verða að slíkum brotum verði látnir sæta refsingu.
- Rannsóknin sýnir fram á að alþjóðlegir fólksflutningar til Íslands einkennast mjög af áherslu á „þarfir vinnumarkaðarins“ og stefna yfirvalda hefur einkennst af því að mæta aukinni vinnuafslþörf fremur en að taka á móti fólki, sem á sér líf eftir vinnu, fólki sem gera þarf ráð fyrir í samfélagslegri stefnumótun. Markvissar aðgerðir af hálfu stjórnvalda til að bregðast við gífurlegri fjölgun innflytjenda er ábótavant og því hefur vantað upp á viðhlítandi ráðstafanir varðandi stöðu þeirrar á vinnumarkaði og í húsnæðismálum auk undirbúnings innan stjórnsýslunnar ásamt öðrum samfélagslegum áherslum. Etnískt lagskiptur vinnumarkaður þar sem innflytjendur eru í yfirgnæfandi meirihluta þeirra sem sinna láglæunastörfum er ekki æskileg félagsleg þróun hvorki fyrir þá né samfélagið í heild.
- Sá mikli hagvöxtur sem íslensk ferðapjónusta, og allt þjóðarbúið, hefur notið góðs af, á undanförunum árum, hefði aldrei orðið að veruleika nema vegna þeirra þúsunda erlendu starfsmanna, sem sinna hinum fjölmörgu nýju störfum. Í ljósi þess sem og almennrar mannúðar ber pólitískum yfirvöldum, og ráðamönnum innan ferðapjónustunnar, skylda til þess að sjá til þess að starfsfólkinu séu boðin mannsæmandi kjör og aðstæður í því landi, sem það hefur kosið að helga krafta sína.

Hluti I.

Innflytjendur á Íslandi ferðapjónusta og vinnumarkaður

1. Inngangur

Íslenskt samfélag gengur nú í gegnum áður óþekktar lýðfræðilegar og menningarlegar breytingar, sem ekki sér fyrir endann á. Það sem ber hæst er sprengingin sem orðið hefur í aðstreymi erlendra ferðamanna til landsins ásamt gífurlegri aukningu starfsfólks af erlendum uppruna, sem komið hefur í þúsundatali inn á íslenskan vinnumarkað á örfáum árum. Fjöldi manns hefur komið hingað til starfa í ferðaþjónustu eða í greinum sem henni tengjast, og hefur tekið sér fasta búsetu í landinu. Frá árþúsundamótum til ársloka 2017 rúmlega fjórfaldaðist hlutfall innflytjenda¹ á Íslandi. Fjöldi innflytjenda af heildaríbúafjölda landsins í árslok 2018 er um 14% af mannfjölda (áætlað).

Fjölgun erlendra ferðamanna til Íslands á undanförunum árum á sér enga hliðstæðu í Íslandssögunni og varla á heimsvísu. Frá 2010 er rétt að tala um veldisvöxt þar sem fjöldi erlendra ferðamanna jókst um ríflega áttatíu prósent á aðeins sjö árum, úr tæpri hálfri milljón árið 2010 í ríflega 2,3 milljónir árið 2017. Ferðaþjónustan er nú stærsta atvinnugrein landsins og sú sem er í örustum vexti, og námu gjaldeyristekjur af erlendum ferðamönnum 42 prósentum af öllum gjaldeyristekjum þjóðarþúsins árið 2017 (Ferðamálastofa 2018).

Óhætt er að fullyrða að engin atvinnugrein hefur vaxið með jafnmiklum hraða á Íslandi og ferðaþjónustan og margfeldisáhrif greinarinnar eru ómæld um allt samfélagið. Greinin er ekki lengur árstíðabundin, líkt og var þegar ferðamenn komu eins og farfuglar að vori en sáust varla eftir sumarlok. Erlendir ferðamenn streyma til landins í hundruða þúsunda tali allan ársins hring, þótt dreifing þeirra um landið sé vissulega mismunandi mikil.

Þar sem mannaflí á íslenskum vinnumarkaði var hvergi nægjanlegur til að sinna þeim miklu umsvifum, sem þessari aukningu fylgdu, hafa umfangsmiklir fólksflutningar erlendis frá mætt þörfinni. Vöxturinn í ferðaþjónustunni er því nátengdur og háður því að til landsins hafa komið þúsundir manna starfa í greininni og í skyldum og afleiddum greinum. Þegar litið er um öxl, frá 2010 og til 2018, er ljóst að starfsfólki innan ferðaþjónustunnar hefur fjölgað um helming. Á sama tíma hefur fjöldi erlends starfsfólks í greininni fjórfaldast, og var um mitt ár 2018 um þriðjungur allra starfandi í greininni, samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands.

Niðurstöður rannsóknar, sem hér er kynnt, leiða í ljós að innflytjendur er að finna í nánast öllum greinum ferðaþjónustunnar. Fullyrða má að hæpið sé að sá vöxtur í íslenskri ferðaþjónustu á undangengnum árum hefði orðið nema fyrir tilstilli alls þess fólks sem flust hefur erlendis frá til að starfa í greininni.

Lýðfræðilegum breytingum, sem orðið hafa með viðvarandi búsetu innflytjenda, fylgja meiriháttar samfélags- og menningarlegar breytingar. Þótt íslenskt samfélag sé á byrjunarreit hvað varðar að takast á við þær fjölþættu áskoranir sem fylgja breytingum úr menningarlegri einsleitni á öllum sviðum yfir í menningarlegan margbreytileika, þá sjást þessar breytingar þegar glögglega. Einna gleggsta birtingarmyndin eru breytingarnar sem eru að verða á íslenskum vinnumarkaði, sem endurspeglast hvað skýrast í félagsaðild helstu stéttarféлага ósérhæfðra í landinu. Þar ber hæst stéttarfélagið Eflingu á höfuðborgarsvæðinu, þar sem yfir helmingur félagsmanna er með erlendan bakgrunn, og má geta þess að í stjórnar- og formannskjöri, sem fór fram í mars 2018, voru í fyrsta sinn í sögu félagsins – ef ekki sögu íslensks verkalyðsfélags – kosnir fulltrúar af erlendum uppruna. Vikið verður nánar að þessum breytingum innan stéttarfélaganna í skýrslunni.

Markmið þessa verkefnis er að kortleggja og greina þátttöku innflytjenda í störfum í ferðaþjónustu. Rétt er að taka fram að Hagstofa Íslands bendir á að hafa þurfi í huga að ferðaþjónusta er ekki til sem sérstök atvinnugrein í hefðbundinni atvinnugreinaflokkun, heldur er hún samsett grein þar sem lagt er saman tiltekið hlutfall af

¹ Hagstofa Íslands skilgreinir 'innflytjanda' sem einstakling sem á báða foreldra af erlendum uppruna.

starfsemi annarra atvinnugreina. Í skýrslunni er dregin upp mynd af dreifingu innflytjenda innan greinarinnar eftir mismunandi starfsgreinum með sérstakri áherslu á hótél og gistiheimili, rútufyrirtæki/ferðaskrifstofur og bílaleigur. Rýnt er í þróun og fjölgun undangenginna ára með tilliti til kyns, aldurs, þjóðernis og fleiri þátta, þar sem það á við, og enn fremur er kannað hvaða möguleika starfsfólk hefur á þjálfun í íslensku og framgangi í starfi innan vinnustaðar.

Meginrannsóknarspurning verkefnins liggur á grunni framangreindra þátta: hvernig birtist lagskipting á vinnumarkaði, sem afmarkast af innflytjandi/ekki innflytjandi, (e. ethnic labor segmentation) meðal starfsfólks og hvaða vísbendingar gefur hún um þróun á stöðu innflytjenda innan ferðaþjónustunnar og almennt stöðu þeirra á íslenskum vinnumarkaði?

Rannsóknarskýrslan *Innflytjendur í ferðaþjónustu – drifkraftur vaxtar og hagsældar - Umbreytingar á íslenskum vinnumarkaði*, skiptist í tvo meginhluta. Í fyrri hlutanum, *Innflytjendur á Íslandi, ferðaþjónusta og vinnumarkaður* er að finna umfjöllun, sem á einn eða annan hátt setur innflytjendur, sem starfa í íslenskri ferðaþjónustu, í víðara samhengi og skiptist sá hluti í sjö kafla.

Að loknum inngangi og umfjöllun um aðferðafræði rannsóknarinnar er í þriðja kafla fjallað um alþjóðlega fólksflutninga í kenningalegu samhengi. Í kafla fjögur er því næst rýnt í helstu einkenni alþjóðlegra búferlaflutninga til Íslands, hvernig íbúabýði innflytjenda er samsett með tilliti til grunnbreyta eins og aldurs, kyns og upprunals og lýkur umfjöllun á því að kanna afstöðu og stefnu yfirvalda í innflytjendamálum. Í kafla fimm er rýnt í vöxtinn, sem einkennt hefur íslenska ferðaþjónustu að lokinni efnahagskreppu með áherslu á starfsfólk af erlendum uppruna í greininni. Í sjötta kafla er fjallað um stefnu og stefnuleysi í ferðaþjónustu. Fyrri hluta rannsóknarskýrslunnar lýkur á umfjöllun um helstu einkenni íslensks vinnumarkaðar, sem tekið hefur á móti þeim þúsundum erlendra starfsmanna, sem flust hafa til landsins og margir hverjir fengið störf í ferðaþjónustunni.

Síðari hluti skýrslunnar ber yfirskriftina *Starfsfólk af erlendum uppruna í ferðaþjónustu* og snýr, eins og nafnið ber með sér, aðallega að starfsfólki af erlendum uppruna innan greinarinnar. Fyrst er þó litið almennt til fjölgunar starfsfólks í ferðaþjónustu, samkvæmt atvinnuflokkaskilgreiningu Hagstofu Íslands og unnið með tölur. Enn fremur verður stuttlega rætt um breyttar rekstrarhorfur í ferðaþjónustu frá því að vera árstíðabundin grein yfir í að vera starfandi á ársgrundvelli. Í næstu þremur köflum - 9, 10 og 11 - er sjónum beint að þeim undirflokkum ferðaþjónustunnar sem rannsakaðir voru sérstaklega. Þetta eru: hótél og gististaðir, rútufyrirtæki og bílaleigur. Rétt er að taka fram að ekki er óalgengt að rútufyrirtæki eða hópferðafyrirtæki séu rekin samhliða ferðaskrifstofum. Greint verður frá rannsóknaraðferðum og úrvinnslu rannsóknargagna í hverri undirgrein ferðaþjónustunnar fyrir sig í umræddum köflum.

Að lokinni kortlagningu og greiningu á rannsóknargögnum er sjónum beint að starfsfólki sem starfar í og við alþjóðaflugvöllinn í Keflavík í kafla 12. Umrætt starfsfólk telst ekki beinlínis til starfsfólks í ferðaþjónustu, samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands en í Leifssöð vinna á annað þúsund manns af erlendum uppruna. Einnig verður litið á þau áhrif sem þenslan í Leifssöð hefur haft á nærsamfélagið í grenndinni eins og þau blasa við stéttarfélagsfulltrúum á svæðinu. Því næst verður fjallað stuttlega um óskráða gistingu eða deiliahagkerfið og „ósýnilega“ starfsfólkið sem þar vinnur. Hluta II lýkur með umfjöllun sem ber yfirskriftina *Skuggahliðar ferðaþjónustunnar* og fjallar er um félagsleg undirboð, mansal og annars konar misneytingu, sem töluvert hefur borið á innan greinarinnar og komist í kastljós fjölmiðla. Hér er meðal annars rýnt í fjölmiðlaumfjöllun, afstöðu stéttarfélaganna og greint frá viðhorfum og reynslu stéttarfélagsfulltrúa á þessari umdeildu starfsemi. Ljóst er að töluvert er um svarta atvinnustarfsemi, sem dulbúin er sem „sjálfböðavinna“ eða undir „starfssamningi“, og er starfsfólkið jafnvel ókráð, án kennitölu og trygginga, líkt og fjallað verður um. Óljóst er að hve miklu leyti há tíðni þessarar svörtu atvinnustarfsemi er og hveru margt starfsfólk er þar undir.

Í lokakafla rannsóknarskýrslunnar er rætt um hvaða niðurstöður megi draga af rannsókninni.

Rétt er að geta þess að upphafleg áætlun gerði ráð fyrir að rannsóknin yrði minni en raunin er. Sökum þess að rannsóknin hlaut styrk frá Rannís – Starfslaunasjóði sjálfstætt starfandi fræðimanna og frá Þróunar-sjóði innflytjendamála, varð mögulegt að breikka umfangið. Rannsakandi kann þessum sjóðum bestu þakkir fyrir stuðninginn.

2. Aðferðarfræði rannsókna

Markmið rannsóknarinnar *Innflytjendur í ferðapjónustu – drifkraftur vaxtar og hagsældar* er að kortleggja og greina þátttöku innflytjenda í störfum í ferðapjónustu með aðaláherslu á hótél og gistiheimili. Í verkefninu er leitast við að draga upp heildarmynd af dreifingu þeirra innan ferðapjónustunnar eftir mismunandi starfsgreinum. Skoðaðar eru bílaleigur, ferðaskrifstofur, leiðsögumenn, bílstjórar, o.s.frv., og erlendir starfsmenn hótela og gistiheimila settir í samhengi við þá heildarmynd. Rýnt er í grunnbreytur, s.s. kyn, aldur og þjóðerni og í sumum tilvikum hvað viðkomandi hefur verið lengi í starfi, og þær m. a. settar í samhengi við starfsþróun og möguleika á því að læra/nota íslensku. Ljóst er að úrtakið sem hér er unnið með er engan veginn tæmandi en það getur engu að síður gefið sterkar vísbendingar um dreifingu starfsfólks af erlendum uppruna í íslenski ferðapjónustu.

Rannsóknin byggir bæði á megindlegum og eigindlegum aðferðum. Áhersla rannsóknarinnar beinist fyrst og fremst að því að ná fram almennri mynd og hefja kortlagningu á dreifingu innflytjenda innan ferðapjónustunnar, sem síðan má nota sem grunn að frekari rannsóknum á efninu. Ferns konar samhæfandi aðferðum var beitt við rannsóknina. Í fyrsta lagi er um að ræða greiningu textagagna af ýmsum toga. Í öðru lagi voru tekin eigindleg viðtöl, annars vegar löng djúpvíðtöl og hins vegar styttri viðtöl í síma eða augliti til auglitis. Í þriðja lagi var stuðst við spurningalista, sem sendur var á fyrirtækin. Í fjórða lagi var rætt við rýnihópa.

- **Greining textagagna:** blaðagreinar, fréttabréf, auk innlendra og erlendra skýrslna og fræðigreina.
- **Viðtöl:** tekin voru samtals níu hálfstöðluð djúpvíðtöl, fjögur við mannauðsstjóra og fimm við fulltrúa stéttarféлага, alls þrettán manns. Þátttakendur í viðtölum voru frá einum upp í fjóra. Viðtölin voru á bilinu 1–2 klukkustundir að lengd hvert um sig. Símtöl: auk djúpvíðtala voru tekin um fimmtán styttri hálfskipulögð viðtöl í gegnum síma. Spurningalisti var sendur á þau fyrirtæki, sem veittu samþykki til þátttöku. Hér var ekki um spurningakönnun að ræða heldur aðeins innt eftir ákveðnum grunnupplýsingum. (Sjá viðhengi).
- **Rýnihópar:** undir handleiðslu rannsákanda var rætt við tvo hópa starfsmanna á hóteli í Reykjavík.

Rétt er að árétta nánar um gagnaöflun. Aflað var upplýsinga hjá hótélum og hótélkeðjum með starfsemi í Reykjavík og víðsvegar um landið auk sumarhótela og eins afþreyingarfyrirtækis. Upplýsingaöflun og viðtöl fóru fram á tímabilinu október 2017 – febrúar 2018. Rannsákandi þurfti að reyna oft áður en samband fékkst, ennfremur fór töluverður tími í að ýta á og inna eftir svörum. Hringt var í fimm hótélkeðjur, sem hver fyrir sig rekur frá þremur að tuttugu hótélum auk þess sem hringt var í eitt farfuglaheimili og nokkur önnur hótél, sem rekin eru sjálfstætt. Mikil vinna fór í að ná tali af forsvarsmönnum til að afla upplýsinga og falast eftir viðtölum. Viðtökur voru með ýmsu móti, allt frá því að vera afar jákvæðar og að mikill áhugi væri sýndur í að viðkomandi sýndi tortryggni og efasemdir. Sumir báru fyrir sig að upplýsingar lægju ekki fyrir og tímaskortur hamlaði frekari upplýsingaöflun.

Alls staðar var rætt við hótélstjóra og/eða mannauðsstjóra. Í sumum tilvikum var beðið um formlegt viðtal við viðkomandi og ennfremur við starfsfólk af erlendum uppruna. Þegar upp var staðið var fjöldi símaviðtala um fimmtán, að meðaltali 15 til 25 mínútur að lengd en það lengsta um 40 mínútur. Alls svöruðu 19 hótél útsendum spurningalista. Tekin voru fjögur djúpvíðtöl við mannauðsstjóra, þrjá hjá hótélum og einn hjá einu stærsta afþreyingarfyrirtæki landsins, þar sem 700–800 hundruð manns starfa. Viðtölin voru flest um klukkustundarlöng.

² Hugtakið 'diaspora' er lykilhugtak í rannsóknum á fólksflutningum. Ekki ríkir eining meðal fræðimanna eða annarra um nákvæma merkingu þess en samkvæmt höfundum bókarinnar *Key Concepts in Migration* vísar hugtakið til samfélaga þar sem viðhald marka/mæra er mikilvægt. Aðild að diasporunni er vanalega takmörkuð við etniska eða trúarlega hópa, sem skilja hver aðra (ekki bundið við þjóðerni/rikisfang sem slíkt). Diaspora vísar til fastheldni á sjálfsmynd, sem tengist reynslu af því að hafa dreift frá upprunalandi. Hugtakið á uppruna sinn í grísku og þýðir á því máli „að dreifast“ (Bartram, Poros og Monforte 2014).

Allir viðmælendur voru beðnir um að svara spurningalista skriflega í tölvupósti (sjá viðhengi). Auk þess var rætt við tvo starfsmannahópa á stóru Reykjavíkurhótel. Hvor hópur var með 5-6 þátttakendur og stóðu viðræður í rúman klukkutíma með hvorum hópnum fyrir sig.

Auk hótela var aflað upplýsinga um starfsmenn hjá rútufyrirtækjum, sem sum hver voru jafnframt ferðaskrifstofur. Miðað var við að fyrirtækin hefðu að lágmarki 25 eða fleiri fastráðna starfsmenn í vinnu. Hringt var í 15 fyrirtæki í október 2017 og rætt við framkvæmdastjóra og/eða mannauðsstjóra og þar af voru tíu fyrirtæki, sem uppfylltu skilyrði.

Ennfremur var upplýsinga aflað um bílaleigur og 20 stærstu bílaleigurnar valdar af lista úr skýrslu Íslandsbanka um ferðaþjónustu, sem gefin var út í mars 2017 (Ingólfur Bender). Haft var samband símleiðis og rætt við framkvæmdastjóra, mannauðsstjóra, eða þá sem sáu um starfsmannamál, og spurningalisti sendur út í kjölfarið til þeirra sem sáu sér fært að svara honum. Gagnaöflunin skilaði upplýsingum um tíu bílaleigur. Til viðbótar var tekið viðtal við tvo starfsmenn bílaleigu, sem stóð í 45 mínútur.

Auk fyrirtækja starfandi í ferðaþjónustu var rætt við stéttarfélagsfulltrúa í fimm stéttarfélögum. Fjögur þeirra eru starfandi innanlands og eru með hátt hlutfall félagsmanna sem starfar í ferðaþjónustu. Félögin eru öll á Suðvesturlandi. Félög ófaglærðra: Efling, Verkalýðs- og sjómannafélag Keflavíkur (VSFK) og Bárán, auk MATVÍS félags iðnaðarmanna í matvæla- og veitingagreinum. Til viðbótar var rætt við Kristján Bragason, framkvæmdastjóra Norrænna samtaka starfsfólks í hótél, veitinga- og ferðaþjónustugreinum. Viðtölin stóðu frá einni að tveimur klukkustundum, og voru tekin á tímabilinu október til desember 2017. Mikil vinna fólst í því að ná í upplýsingar og þurfti í mörgum tilvikum að hringja og skrifa ítrekað. Öll formleg viðtöl voru hljóðrituð og afrituð. Af símaviðtölum voru teknar glósur. Upplýsingaöflun hófst í október 2017, þ.m.t. viðtöl, og stóð til febrúarloka 2018, líkt og fram hefur komið. Úrvinnsla gagna og ritun skýrslu stóð frá mars til desemberloka 2018.

3. Helstu einkenni alþjóðlegra fólksflutninga

3.1. Kenningalegur bakgrunnur

Því hefur stundum verið haldið fram sökum þess hversu flókið ferli fólksflutningar milli landa eru, sé ekki hægt að setja fram kenningar sem gætu útskýrt það, þar sem um er að ræða samspil aðgerða einstaklinga, efnahagslegra, pólitískra og félagslegra afla milli ólíkra ríkja og mismunandi menningar. Það er misskilningur að halda það, líkt og Castles, Haas og Miller hafa bent á (2014). Kenningar eru settar fram til að reyna að skilja orsakir og afleiðingar flókinna ferla og það á líka við um fólksflutninga. Þótt hæpið sé að setja fram eina kenningu, þar sem hægt væri að útskýra alla þá mörgu þætti sem heyra undir fólksflutninga í tíma og rúmi, á mismunandi söguskeiðum, milli ólíkra ríkja með ólíku fólki og flytjendum, þá er engu að síður hægt að beita einstökum kenningum á einstaka þætti í greiningu ferlisins þar sem þær fókusa iðulega á mismunandi fleti fólksflutninga en veita hver um sig innsýn inn í fólksflutninga eins og Massey o.fl. (2005) hafa fjallað um.

Þessar kenningar verða ekki raktar hér, um þær má lesa í framangreindum bókum auk annarra fræðirita (sjá m.a. Brettell og Hollifield (2000)). Hér verður aðeins bent á stóru myndina og stuðst við framsetningu Castles, Haas og Miller (2014). Í fyrsta lagi benda þeir á að miðlæg rök í kenningum varðandi alþjóðlega fólksflutninga, sem skipta meginmáli í allri greiningu og til skilnings á því flókna ferli, sé mikilvægi þess að skilja þá sem óaðskiljanlegan þátt víðari þróunarferla, félagslegra umbreytinga og hnattvæðingar. Þarna er ekki verið að smætta fólksflutninga í einfalda „ýta (burt úr landi) og toga (í annað land)“ (e. “push-pull”) líkt og margar fyrri kenningar gerðu (nýklassísk og sögulegar – strúktúralískar kenningar) heldur er litið svo á að þróunarferlin séu drifkraftur fólksflutninga, sem auki getu og löngun til flutninga.

Í öðru lagi benda þeir á kenningarök þar sem litið er svo á að í ferli fólksflutninga sé að finna innra hreyfiafl, sem á sér stoð í félagslegum tengslanetum og öðrum samhangandi þáttum, sem veita innflytjendum endurgjöf. Þarna er áhersla lögð á atbeina (agency) flytjenda, sem birtist meðal annars í mótun innflytjendasamfélaga í nýja landinu, tilkomu alþjóðlegra tengslaneta og tilurð nýrra sjálfsímeynda. Þessar aðgerðir draga úr áhættu, efnahagslegum og sálrænum kostnaði og auðvelda frekari fólksflutninga milli landa. Með þessu móti geta innflytjendur farið í kringum eða haft að engu hömlur, sem yfirvöld setja aðflutningi fólks, sem aftur gerir þeim afar erfitt fyrir að stýra og stjórna alþjóðlegum fólksflutningum.

Í þriðja lagi benda Castles, Haas og Miller á þau rök að áhersla á atbeina innflytjenda megi ekki verða til þess að draga úr hinum raunverulegu hindrunum sem innflytjendur mæta. Þeir benda á að þótt kenningar, sem leggja áherslu á atbeina – tengslanet, þverþjóðleika, díaspóra² og fólksflutningakerfi – séu hjálplegar til að skilja hvernig innflytjendur komast yfir ýmsar hindranir, þá nái þær t.d. ekki að skýra hvers vegna sumir innflytjendur kæra sig ekki um að fá fleiri innflytjendur. Þeir haga sér eins og „hliðverðir“ í stað þess að vera „brú“ milli sín og hinna nýju. Í heildina er vert að undirstrika að fólksflutningar eru afskaplega flókið fyrirbæri og þar spila saman margir þættir, bæði á hinu stærra samfélagslega sviði, pólitíska og efnahagslega, sem og aðrir þættir sem lúta sérstaklega að flytjendum sjálfum persónulega (2014:51).

Í ljósi þessarar grunnfærnislegu yfirferðar á kenningum um alþjóðlega fólksflutninga er vert að spyrja hvort hægt sé með góðu móti að nota einhverja kenningu annarri fremur til að skilja þá þætti sem einkenna alþjóðlega starfstengda fólksflutninga til Íslands. Því er hægt að svara á þann hátt að þó svo saga alþjóðlegra fólksflutninga sé afar stutt á Íslandi er engu að síður hægt að styðjast við félagsfræðilegar kenningar til að glöggva sig á aðstæðum. Ekki svo að skilja að slík kenningaleg nálgun muni svara einu og öllu heldur er henni beitt hér til að draga fram helstu einkenni fólksflutninga og áhrifa þeirra með sérstakri áherslu á íslenskan vinnumarkað. Þar er horft á þá þætti sem einkum eru áhrifavaldar varðandi eftirspurn eftir innflytjendum, þar sem gengið er út frá því að efnahagslegir (inn)flytjendur fari þangað sem eftirspurn er (Devitt 2011).

Í þeirri rannsókn, sem hér um ræðir, er því ekki gerð tilraun til að skýra það flókna ferli og hvata sem kunna að liggja að baki því að fólk tekur sig upp og flytur búferlum milli landa. Fyrir því kunna vissulega að liggja margs konar og mismunandi ástæður hjá hverjum og einum. Það sem skiptir hér meginmáli er að ástæða flutnings meirihluta þeirra sem kemur til landsins er mjög mikið atvinnuframboð. Líkt og rætt verður er meginþorri innflytjenda á Íslandi frá löndum þar sem atvinnuframboð er minna og kjör ekki sambærileg við það sem gerist hér á landi.

3.2. Starfstengdir fólksflutningar - kenning um lagskiptan vinnumarkað

Alþjóðlegir fólksflutningar til Íslands eru því að stærstum hluta starfstengdir. Settar hafa verið fram kenningar um starfstengda fólksflutninga (e. labor migration) og er þá oftast ekki vísað í fólksflutninga þar sem atvinnurekendur senda svo kallaða „recruiters“ eða ráðningarfulltrúa (e. recruitment agents) til heimalanda (inn)flytjendanna þar sem þeir setja upp ráðningarstofur (e. recruitment agencies) og ráða heimamenn. Þetta fyrirkomulag var mikið notað t.d. víða í Vestur-Evrópu, Vestur-Þýskalandi, Hollandi, Danmörku, Svíþjóð og fleiri löndum, einkum á sjöunda áratugnum en horfið var frá því í kringum 1974 (Castles 2006). Sé litið til Íslands og þá einkum og sérílagi ferðapjónustu á það í fæstum tilvikum við, með nokkrum undantekningum þó, líkt og vikið verður að síðar (sjá umfjöllun í hluta II). Þótt þetta tiltekna fyrirkomulag hafi ekki verið notað nema takmarkað er engu að síður hægt að fullyrða að meginaðdráttaraflíð, sem laðað hefur fólk til landsins, er vinnueftirspurn eða atvinnutækifæri.

Sú kenning, sem kemst næst því að skýra þær breytingar sem orðið hafa á íslenskum vinnumarkaði, er kenning sem kölluð er á ensku „segmented labor market theory“ eða kenning um lagskiptan vinnumarkað. Hún var sett fram af bandaríska hagfræðingnum, Michael J. Piore, í bók hans *Birds of Passage – Migrant labor and industrial societies*, árið 1979. Kenningin fellur undir flokk sem kallast sögulegar og strúktúralískar kenningar, sem í stuttu máli skýra alþjóðlega fólksflutninga, sem eitt af mörgum birtingarformum kapítalískrar íhlutunar og ójafnra viðskipta milli þróaðra iðnríkja og annarra. Piore heldur því fram að alþjóðlegir fólksflutningar stafi fyrst og fremst af innibýggðri vinnuafþörf þróaðra kapítalískra hagkerfa.

Í kenningu sinni um lagskiptan vinnumarkað setur Piore fram þrenns konar innbyrðistengdar skýringar á vinnuafþörf í þróuðum hagkerfum (iðnríkjum) og hefur sérstakan áhuga á því hversu vel þessir skýringarþættir varpa ljósi á helstu einkenni starfa meðal innflytjenda.

Í fyrsta lagi einkennast störf innflytjenda af því að vera láglæunastörf, sem eru í lægstu þrepum virðingastigans, og eru jafnframt störf sem ekki krefjast fagþekkingar. Oftast en ekki eru þetta störf sem bjóða ekki upp á starfsþróun eða framgang. Þessi greining Piore's er í sjálfu sér „common sense“, þ.e.a.s að alþjóðlegir fólksflutningar væru svörun við sívaxandi vinnuafþörf í láglæunastörfum í þróuðum hagkerfum, sem nyttu lítillar eða engar virðingar og sókn heimamanna væri í önnur betur launuð störf (Devitt 2011).

Í öðru lagi telur Piore afar mikilvægt í þessu sambandi að átta sig á að heimamenn leggja áherslu á félagslega virðingu fremur en laun, en innflytjendur fara í þau störf sem verður að sinna en eru á botni virðingarstigans. Í þriðja lagi setur Piore fram skýringu, sem hann kallar „dual-labor market hypothesis“ eða tilgátu um tvískiptan vinnumarkað, sem hann telur einna mikilvægustu skýringuna á lagskiptum vinnumarkaði. Í tilgátunni gerir hann ráð fyrir því að vinnumarkaðnum megi skipta í tvo geira; aðal og annan (e. primary and secondary sectors). Innflytjendur sé fyrst og fremst að finna í öðrum geira (e. secondary sector) en störf í aðalgeiranum (e. primary sector) eru að mestu leyti unnin af heimamönnum. Í þessari tilgátu um tvískiptan vinnumarkað er gengið út frá því að gerð efnahagskerfisins - hið kapítalíska hagkerfi - ráði því hvað einkenni störf innflytjenda (Piore 1979).

Alþjóðlegir fólksflutningar orsakast, samkvæmt skilningi Piore's, af innibýggðri þörf þróaðra kapítalískra hagkerfa fyrir starfsfólk í störf sem krefjast sérþekkingar sem og í störf sem ekki krefjast þess. Í íslensku samhengi mætti í fyrsta tilvikinu benda á störf í líftækniiðnaði, þar sem sérfræðingar af erlendum uppruna starfa (t.d. DeCode ofl.). Í síðara tilvikinu, varðandi störf sem ekki krefjast sérþekkingar, má benda á störf í frumframleiðslu,

einkum í matvælaframleiðslu ýmiss konar (fiskvinnslu, kjötiðnaði, sælgætis- og kexverksmiðjum, bakaríum ofl.). Ennfremur og ekki síður er innibýggð og sívaxandi þörf þessara hagkerfa – og hins íslenska þar með talið – fyrir starfsfólk í ósérhæfð þjónustustörf ýmiss konar, s.s. störf í þrifum, umönnun ýmiss konar, að ógleymdum margháttaðum störfum, sem tengjast hinni ört stækkandi ferðapjónustu, sem vikið verður nánar að síðar.

Í mörgum af hinum stærri og háþróaðri kapítalísku iðnaðarhagkerfum samtímans hafa þúsundir og milljónir starfa verið útvistuð til fátækari landa, þar sem launakostnaður er minni og allt regluverk óskipulagðara. Þar sem íslenskt hagkerfi er ekki og hefur ekki verið iðnríki í eiginlegum skilningi þess orðs hefur þetta ekki gerst hér á landi nema í takmörkuðum mæli (fataframleiðsla, sem áður fór fram í landinu, fer nú að mestu fram erlendis og sama má segja um ýmiss konar íslenska hönnun). Þjónustustörfum er hins vegar ekki hægt að útvista til annarra landa, nema takmarkað, en mestalla þjónustu, sem snýr beint að viðskiptavinum, verður að inna af hendi á staðnum. Það á við um ferðapjónustuna og margs konar þjónustu henni tengdri.

Ennfremur má benda á að víða í háþróaðum kapítalískum hagkerfum samtímans hefur framboð á innlendu vinnuaflí í ósérhæfð störf minnkað, ekki síst með aukinni menntun og atvinnuþátttöku kvenna og aukinni menntun ungs fólks, sem áður fyrr gekk í þessi störf. Þessi þróun skýrir ennfremur hvers vegna atvinnurekendur reiða sig meira á ósérhæft starfsfólk erlendis frá (Castles o.fl. 2014). Það er nákvæmlega það sem gerst hefur á Íslandi og er nærtækast að benda á þróun í fiskvinnslu, þrifum, umönnun, byggingarvinnu og fleiri ósérhæfðum störfum, þar sem innflytjendur eru nú fjölmennir og hafa tekið við af heimamönnum.

Castles o.fl. benda ennfremur á að kenningin um tvískiptan vinnumarkað sýni ekki aðeins mikilvægi stofnana-bundinna þátta, heldur líka félagslegrar flokkunar (2014). Auk innflytjenda eru kynþáttur og félagslegt kyn eða kyngervi (e. race and gender) afar mikilvægir þættir í tilurð á lagskiptum vinnumarkaði. Þessar félagslegu flokkanir eru oftast en ekki notaðar sem mörk um ákveðin störf og eða starfsgreinar sem njóta minni virðingar, eru lægra launuð og oft á tíðum líkamlega erfið.

Aðgreining í megin- og annan geira (e. primary and secondary sector) verður til eins og Piore setur fram en á sama tíma einkennast öflugustu hnattrænu borgir heimsins sífellt meira af efnahagslegri tvíþólun, sem birtist í sístækkandi gapi milli hálaunaðra starfsmanna í fjármálagéiranum, stjórnunarstörfum og rannsóknum og svo lágtekjufólks sem þjónar þörfum þeirra (Sassen 2001, í Castles o.fl. 2014). Þó svo Reykjavík/höfuðborgarsvæðið sé fjarri því að vera sambærileg við öflugar og fjölmennar heimsborgir þá má glögglega sjá þessa þróun þar (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2017).

Líkt og Castles o.fl. hafa bent á þá auðveldar kenning Piore, um lagskiptan eða tvískiptan vinnumarkað, skilning á því að þörfin fyrir bæði sérhæft og ósérhæft starfsfólk erlendis frá – innflytjendur – er innibýggð í kapítalísk hagkerfi samtímans (2014). Kenningin hefur þó verið gagnrýnd, m.a. fyrir að ekki hefur verið hægt að sýna með óyggjandi hætti (empírískt) fram á skiptingu milli megin- og annars geira (Hodson og Kaufmann 1982). Venjulegast er þessi skipting eða skil handahófskennd, sem gerir alla aðgreiningu afar erfiða. Massey o.fl. benda hins vegar á að helsti styrkurinn í kenningu Piore, um lagskiptan og/eða tvískiptan vinnumarkað, liggi í því að „hún segir fyrir um mynstur alþjóðlegra fólksflutninga, sem eru sértæk og hlutlægt mælanleg“ (2005:54). Ennfremur benda þeir (Massey o.fl.) á að Piore og aðrir talsmenn kenninga um lagskiptan vinnumarkað haldi því fram að alþjóðlegir fólksflutningar séu fyrst og fremst drifnir áfram vegna vinnuaflseftirspurnar fremur en framboðs. Þess vegna sé mikilvægt þegar rýnt er í tölfraðileg módel, sem ganga út frá því að alþjóðlegir fólksflutningar séu háðir markaðsaðstæðum í sendi- og viðtökulöndum, að átta sig á því að aðstæður í viðtökulöndunum vega þyngra en aðstæður í sendilöndunum (ibid). Auðvelt er að heimfæra þetta upp á íslenskar aðstæður, þar sem vinnuaflsskortur, oft samfara efnahagsþenslu, hefur verið megindrifffjöldin að baki alþjóðlegum fólksflutningum til landsins, líkt og rætt verður síðar í næsta kafla.

4. Innflytjendalandið Ísland

4.1. Hraði, ákafi og grundvallarsamfélagsbreytingar

Fólksflutningar³ (e. migration) í íslensku samfélagi erlendis frá eiga sér mjög stutta sögu, sem einkennist af mikilli aukningu á stuttum tíma. Samfélagsþróun á Íslandi á tuttugustu öldinni einkenndist engu að síður af stórfelldum fólksflutningum innanlands, úr sveit í þéttbýli þar sem suðvesturhorn landsins dró til sín bróðurpartinn af flytjendum. Sú saga verður ekki rakin hér, en vert er að hafa í huga að fólksflutningar, hvort heldur innanlands eða utanlands frá eða til, eiga sér marga samnefnara. Auk þess hefur umtalsverður fjöldi landsmanna (íslenskra ríkisborgara) flust búferlum til annarra landa á undanförunum áratugum. Samkvæmt tölfræðigögnum Hagstofu Íslands fluttu 25.477 fleiri íslenskir ríkisborgarar frá landinu á árunum 1961 til 2017 en fluttu til þess. Á sama tíma var fjöldi aðfluttra erlendra ríkisborgara 44.216 umfram brottflutta (Hagstofa Íslands - Búferlaflutningar 2018). Árið 2000 mældust innflytjendur 3,2% af heildarmannfjölda, og þá var í fyrsta sinn hægt að greina þá í hópa eftir þjóðerni.

Þegar flutningar erlendis frá til landsins eru skoðaðir kemur í ljós að hlutfall innflytjenda⁴ á Íslandi hefur rúmlega fjórfaldast frá árbúsundamótum til ársloka 2017, sem er óvenju hröð fjölgun í samanburði við nærliggjandi lönd. Viðvarandi búseta fólks af erlendum uppruna hefur jafnframt breytt íslensku samfélagi í grundvallaratriðum, frá því að vera eitt einsleitasta þjóðríki í heimi yfir í að vera álíka menningarlegt og etnískt fjölbreytt og nágrannalöndin.

Þann 1. janúar 2018 voru innflytjendur, fyrsta og önnur kynslóð, tæplega fimmtíu þúsund (48.597) og hlutfall þeirra samanlagt af mannfjölda á Íslandi tæp 14% (Hagstofa Íslands, 2018c).⁵ Erlendum ríkisborgurum fjölgaði um 3.470 frá 1. janúar til 30. júní 2018, sem svarar til tæplega tuttugu manns á dag að jafnaði (Hagstofa Íslands, 2. maí og 20. júlí b 2018).

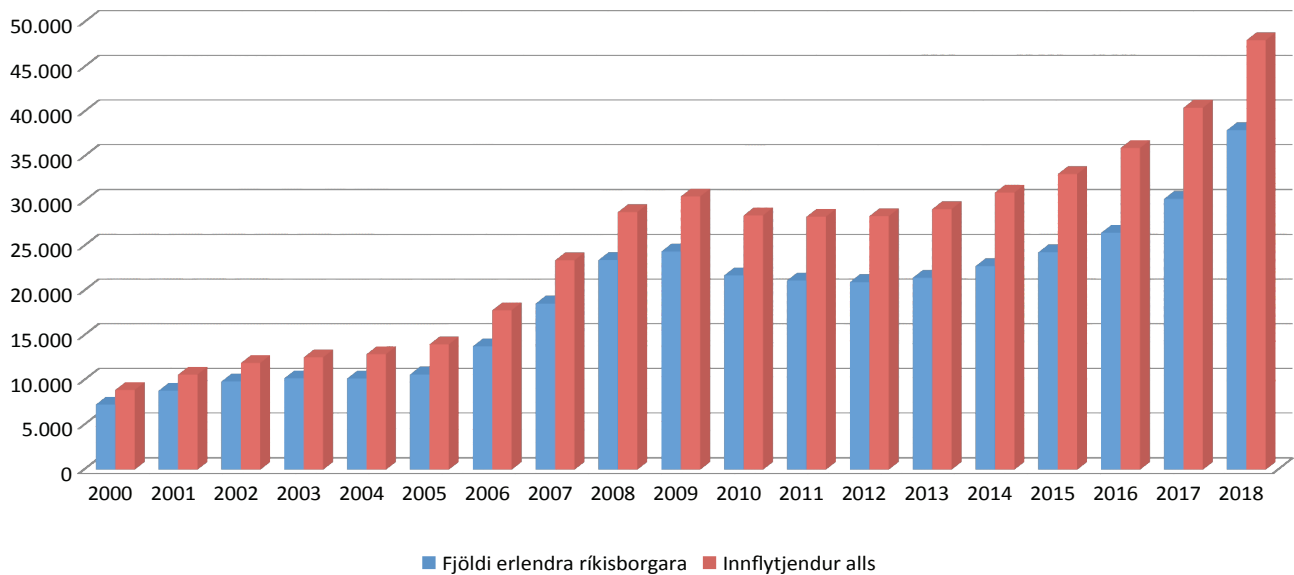
Þótt umtalsverðir fólksflutningar útlendinga til landsins spanni aðeins stutt skeið í Íslandssögunni eru þeir engu að síður hluti af alþjóðlegu ferli, sem á sér djúpar sögulegar rætur, sem mótað hafa alla mannkynssöguna allt fram á þennan dag, ekki síst nýliðnar aldir (Castles, Haas og Miller 2014; Goldin, Cameron og Balarajan 2012; Martin 2014; Massey 1989; Sassen: 1999). Sú mikla saga verður ekki rakin hér en aðeins bent á að í flestum nágrannaríkjum Íslands, einkum, Danmörku, Svíþjóð og Noregi, sem og öðrum löndum norð-vestur Evrópu eiga stórfelldir alþjóðlegir búferlaflutningar sér viðast hvar langa sögu og aðstreymi innflytjenda hefur verið afar einkennandi í allri samfélagsþróun þar síðustu fimmtíu til sjötíu ár (Bonifazi et al. 2008; Brochmann og Kjeldstad 2008; Emmer og Lucassen 2012; Hansen 2003; Winder 2013; Westin 2006).

Fram að árbúsundamótum fluttu innflytjendur einkum í lítil sjávarpláss þar sem mannaflspörf í fiskvinnslu varð ekki lengur mætt með heimafólki, með vaxandi atvinnueftirspurn í öðrum greinum, s.s. mannvirkjagerð og ýmiss konar smáíðnaði fjölgaði þeim á öðrum þéttbýlissvæðum, og ekki síst á suðvesturhorninu (Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska 2007; Magnfríður Júlíusdóttir o.fl. 2013).

³ Hér verður hugtakið 'fólksflutningar' notað yfir það sem heitir 'migration' á ensku.

⁴ Hagstofa Íslands skilgreinir 'innflytjanda' (e. immigrant) einstakling, sem á báða foreldra af erlendum uppruna. Í þessari skýrslu er almennt ekki gerður sérstakur greinarmunur á því fólki sem á sér fasta búsetu á Íslandi og þeim sem eiga sér lögheimili utan Íslands og starfa tímabundið í landinu, nema slíkt sé sérstaklega tekið fram. Oft er vísað til þeirra sem ekki eiga sér fasta búsetu í landinu sem farandsstarfsfólks' (e. migrant). Ástæðan fyrir því að í þessu verki er ekki gerður sérstakur greinarmunur á þessum hópum er sú að gögnin sem unnið er með fela ekki í sér slíka aðgreiningu, nema að verulega takmörkuðu leyti.

⁵ <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-efrir-bakgrunni-2017/> - Innflytjendum heldur áfram að fjölga. Tölur eru jafnaðar að næsta tug eða hundraði. Rétt er að geta þess að í tölum um erlenda ríkisborgara eru hvorki s.k. útsendir starfsmenn né heldur starfsmenn starfsmannaleiga. Ennfremur má ætla að heildarhlutfall erlendra ríkisborgara sé hærra því starfsfólk úr ESB/EES löndum, sem vinnur skemur en þrjá mánuði, þarf ekki að skrá lögheimili sitt á Íslandi og er ekki skylt að sækja um dvalarleyfi. Engar áreiðanlegar tölur um óskráða einstaklinga liggja fyrir, eðli málsins samkvæmt. Allar slíkar tölur eru ágiskanir, eins og rætt verður síðar. Sjá: <https://www.skra.is/einstaklingar/flutt-til-islands/-eg-er-ees-efta-rikisborgari/>

Mynd 1: Fjölgun erlendra ríkisborgara og innflytjenda 2000-2018 (júní)

Heimild: Hagstofa Íslands

Í Svíþjóð, Danmörku og Noregi voru starfstengdir alþjóðlegir búferlaflutningar ráðandi frá sjötta og fram á áttunda áratug 20. aldarinnar. Á síðari áratugum hefur hlutur flóttamanna vaxið þar mjög mikið - skipta tugum og jafnvel hundruðum þúsunda - og eru þeir allt að fjórðungur til helmingur allra innflytjenda, ekki síst í Svíþjóð þar sem hlutfallið er eitt það hæsta í Evrópu (Pettersen og Østby 2013; Statistics Sweden 2018a). Á Íslandi er hlutfall flóttafólks meðal innflytjenda afar lágt. Frá upphafi skráningar árið 1956 og fram til ársloka 2017 er fjöldi þeirra samanlagður, samkvæmt tölum Útlendingarstofnunar um eitt þúsund manns.⁶ Af þessum sökum er hlutur flóttamanna á vinnumarkaði á Íslandi hverfandi.

Þrátt fyrir töluverða margsleitni er yfirgnæfandi meirihluti innflytjenda frá ríkjum Evrópusambandsins (ESB) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) eða 70%. Allt það fólk er hluti af innri vinnumarkaði ESB og þarf því ekki atvinnuleyfi á Íslandi. Allir aðrir þurfa atvinnuleyfi og þurfa að hafa vilyrði fyrir vinnu áður en komið er til landsins. Atvinnuleyfið er í höndum atvinnurekanda, sem þarf að fullvissa íslensk yfirvöld um að viðkomandi starf hafi verið auglýst á Evrópska efnahagssvæðinu án árangurs, svo hægt sé að veita s.k. þriðja ríkis borgara atvinnuleyfi á Íslandi (Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002). Útlendingastofnun sér um afgreiðslu atvinnuleyfa.

Innflytjendur frá öðrum Evrópulöndum utan ESB eru 5-7% af heildarfjölda, 12% frá Asíulöndum og um 5% frá Norður- og Suður-Ameríku og aðrir frá Afríku og Eyjaálfu. Pólverjar hafa verið fjölmennastir í rúm tuttugu ár og frá 2005 til dagsins í dag hafa þeir verið um 35-45% allra innflytjenda. Þar eð yfirgnæfandi meirihluti innflytjenda á Íslandi er frá Evrópu eru þeir að stærstum hluta kristnir og hvítur hörundslitur þeirra gerir það að verkum að þeir skera sig ekki úr fjöldanum.

4.2. Efnahagssuppsveiflur, vinnuaflspörf meginaðdráttarafi

Hraðinn sem einkennt hefur fjölgun innflytjenda á Íslandi síðasta hálfan annan áratug er beintengdur tveimur efnahagssveiflum, sem þanið hafa hagkerfið með tilheyrandi vinnuaflspörf. Sú fyrri hófst á árunum 2004-5 og skapaðist þá mikil mannaflspörf, einkum í byggingariðnaði og þjónustugreinum, sem ekki varð mætt nema með aðfluttu starfsfólki erlendis frá (Hallfríður Þórarinsdóttir o.fl. 2009; Kristín Harðardóttir o.fl. 2007). Þenslan á

⁶ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utlendingar/flottafolk/fjoldi-flottamanna/> -sjá líka: <http://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/toelfraedhi> (sótt 10. janúar 2018.)

Íslandi var hluti af mun stærri hagsveiflu, sem teygði sig um gjörvöll Vesturlönd og hélst í hendur við stækkun Evrópusambandsins, þegar við bættust átta og svo tvö ný ríki árin 2004 og 2007.⁷ Hagsveiflan endaði sem kunnugt er með skyndilegu efnahagshruni á Íslandi haustið 2008.

Við stækkun ESB fjölgaði samtals um rúmlega fjórðung í Evrópusambandinu og vinnumarkaður Evrópska efnahagssvæðisins stækkaði sem því nam (Kahanec og Zimmermann 2010; Vucheva 2009; Belke og Hebler 2000). Atvinnuleysi og tiltölulega lök líf skjör heima fyrir samfara sterkum efnahag í löndum Vestur-Evrópu og skorti á vinnuafli dró til sín milljónir Austur-Evrópubúa í kjölfar stækkunarinnar. Mestur fjöldi kom frá Póllandi en talið er að Pólverjar einir saman hafi verið hátt á aðra milljón auk annarra (Black et al. 2010). Aðeins brotabrot þessa fólks valdi Ísland en þar af voru Pólverjar fjölmennastir, og voru tæplega tólf þúsund rétt fyrir efnahagshrun (Hallfríður Þórarinsdóttir 2011). Til samanburðar má geta þess að á fyrsta áratug aldarinnar var fjölgun innflytjenda í Danmörku nokkuð jöfn en bæði í Svíþjóð og Noregi tvöfaldaðist hlutfall innflytjenda (Pettersen og Østby 2014).

Tafla 1 — Innflytjendur 1. janúar 2017; fimm fjölmennustu ríkisföngin

	Pólverjar	Litháar	Filippseyingar	Þjóðverjar	Tailendingar
Fjöldi	13.771	1.880	1.610	1.202	1.045
Hlutfall	38,0%	5,2%	4,5%	3,4%	3,0%

Heimild: Hagstofa Íslands

Síðari efnahagsuppsveiflan stendur enn, þótt dregið hafi úr vexti árið 2018. Að loknu efnahagshruni og nokkurra ára lægð hófst ný uppsveifla upp úr 2012. Ótrúlegur uppgangur í ferðaþjónustu og greinum henni tengdum er þar megindrifjöðrin, eins og fjallað verður nánar um síðar. Vinnuafliþörf jókst mun meira en innlendur vinnumarkaður gat annað og aftur tóku erlendir starfsmenn að streyma til landsins í þúsundatali, ekki síst til starfa í ferðaþjónustu, beint eða óbeint. Alls staðar vantaði starfsfólk, hvort heldur á hótélum eða veitingastöðum, á bílaleigum, rútufyrirtækjum, í afþreyingu ýmiss konar, meðal annars á hestaleigum, í hvalaskoðun, jarðböðum og mörgum fleiri vinnustöðum. Þess utan vantaði mannskap í fjölmörg afleidd störf, t.d. á dekkja- og bílaverkstæði auk fjölmargra annarra. Fjörkippur varð líka í byggingariðnaði ekki síst í tengslum við byggingu hótela og annarra mannvirkja, sem tengjast ferðaþjónustu, en byggingariðnaður hafði legið í láginni um nokkurra ára skeið eftir efnahagshrun.

Með batnandi efnahag hefur innflytjendum fjölgað hratt og heildarhlutfall þeirra 1. janúar 2018 var 14% af mannfjölda, líkt og fyrr greinir (Hagstofa Íslands 5. desember 2018). Sífellt dregur meira saman með Íslandi og hinum Norðurlöndunum en til samanburðar var heildarhlutfall fólks af erlendum uppruna - fyrsta og önnur kynslóð – samkvæmt hagstofum landanna árið 2017 um 24% í Svíþjóð, tæplega 17% í Noregi og í Danmörku um 13% (Statistics Sweden 2018; Dzamarija 2017; Danmarks Statistik 2017).

4.3. Búseta, kyn, aldur og skattgreiðslur innflytjenda á Íslandi

Dreifing innflytjenda um landið er í samræmi við ójafna dreifingu annarra íbúa. Innflytjendur eru fjölmennastir á höfuðborgarsvæðinu, sem er í samræmi við fólksfjöldadreifingu í landinu almennt. Líkt og mynd 2 sýnir þá búa 65% allra innflytjenda þar og samanlagt búa yfir 80% allra á suðvesturhorninu.

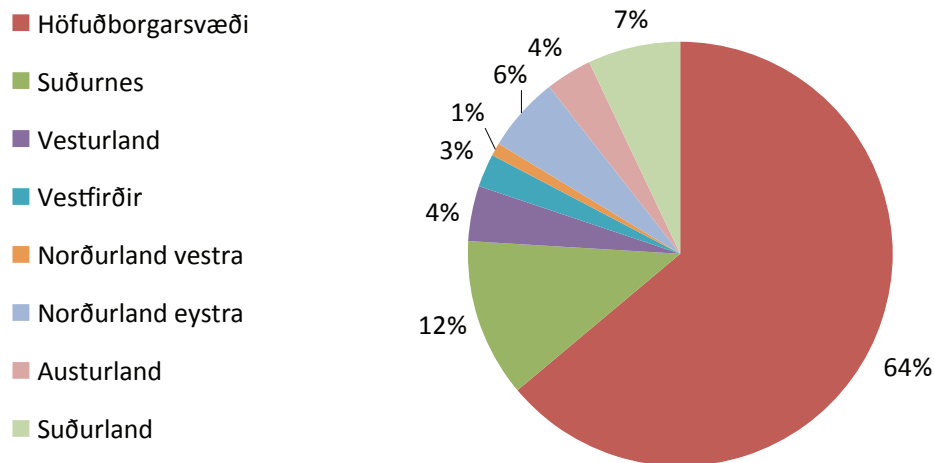
Þegar hlutfall innflytjenda/erlendra ríkisborgara af heildarmannfjölda í hverjum landshluta er skoðað breytist myndin þar sem þeir geta verið hlutfallslega fjölmennir í tiltölulega fámennum landshlutum, líkt og mynd 3 sýnir.⁸

⁷ Árið 2004 bættust átta ný ríki við: Pólland, Tékkland, Slóvakía, Slóvenía, Ungverjaland, Eistland, Lettland og Litháen, Malta og Kýpur. Rúmenía og Búlgaría bættust svo við árið 2007 (Kahanec og Zimmerman 2010).

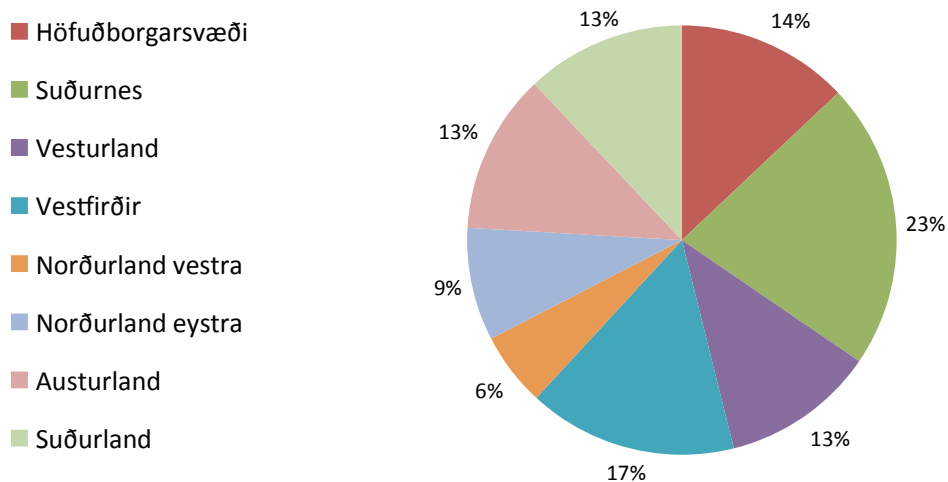
⁸ Tölurnar eru frá 1. janúar 2017. Nákvæmar tölur um fjölda og búsetudreifingu innflytjenda eftir landshlutum hafa ekki verið birtar á vef Hagstofu fyrir árið í ár þegar þetta er skrifað, mitt ár 2018. Ljóst er að innflytjendum hefur fjölgað umtalsvert frá þeim tíma sem þessar tölur vísa til.

Dreifing innflytjenda innan einstakra sveitarfélaga í landshlutum getur einnig verið mjög mismunandi. Á Suðurlandi (Árnessýsla, Rangárvallasýsla Vestur- og Austur-Skaftafellssýsla), þar sem ferðamannastraumur er mikill, kemur þetta berlega í ljós. Erlendir ríkisborgarar eru 13% af öllum íbúum (sbr. mynd 3) en dreifing er afar ójöfn. Hlutfallið er lægst í Hveragerði aðeins 5% en hæst í Mýrdalshreppi eða 38% þar sem flestir þeirra starfa í ferðapjónustu og afleiddum störfum henni tengdri.⁹ Þetta er hæsta hlutfall erlendra ríkisborgara í einstöku sveitarfélagi og þrefalt hærra hlutfall en á Suðurlandi öllu. Í uppsveitum Árnessýslu – Bláskógabyggð og Skeiða- og Gnúpverjahreppi (Gullfoss, Geysir, Flúðir og fleiri vinsælir ferðamannastaðir) er hlutfallið um 26%.

Mynd 2: Hlutfallsleg dreifing innflytjenda um landið 1. janúar 2018.



Mynd 3: Hlutfall erlendra ríkisborgara af mannfjölda í landshlutum 1. janúar 2018.



Heimild: Hagstofa Íslands

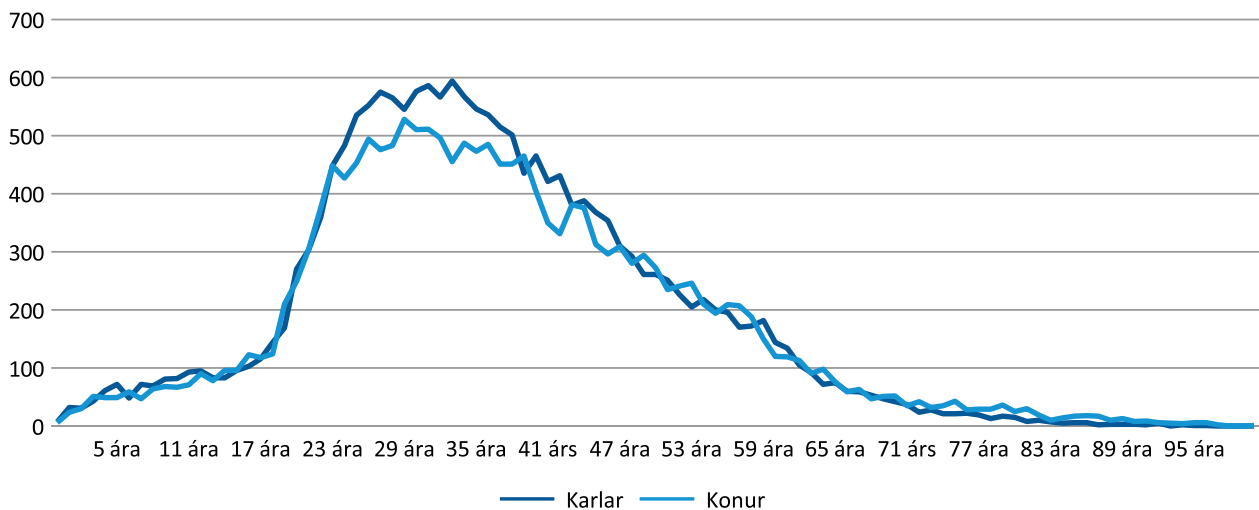
Af stærri sveitarfélögum sker Reykjanesbær sig úr þar sem 24,5% allra íbúa eru erlendir ríkisborgarar, sem er ívið hærra en hlutfallslegur fjöldi þeirra á öllum Suðurnesjum, samanber mynd 3 (Hagstofa Íslands 2018 - 5. desember). Líkt og á Suðurlandi er það ferðapjónustan eða afleidd störf henni tengdri, sem dregið hefur til sín þúsundir erlendra starfsmanna. Í Leifsstöð hafa á annað þúsund starfsmenn af erlendum uppruna unnið yfir háannatímann og nánast allar bílaleigur landsins eru með flota sína í Reykjanesbæ, og hafa þær fjölmarga erlenda starfsmenn. Auk þess má nefna gististaði, afþreyingarfyrirtæki ofl. Vikið verður nánar að aðfluttu starfsfólki, sem starfar í Leifsstöð og í ferðapjónustu á Suðurnesjum, beint eða óbeint, í kafla 13.

⁹ Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu Mýrdalshrepps, 21. 11. 2018.

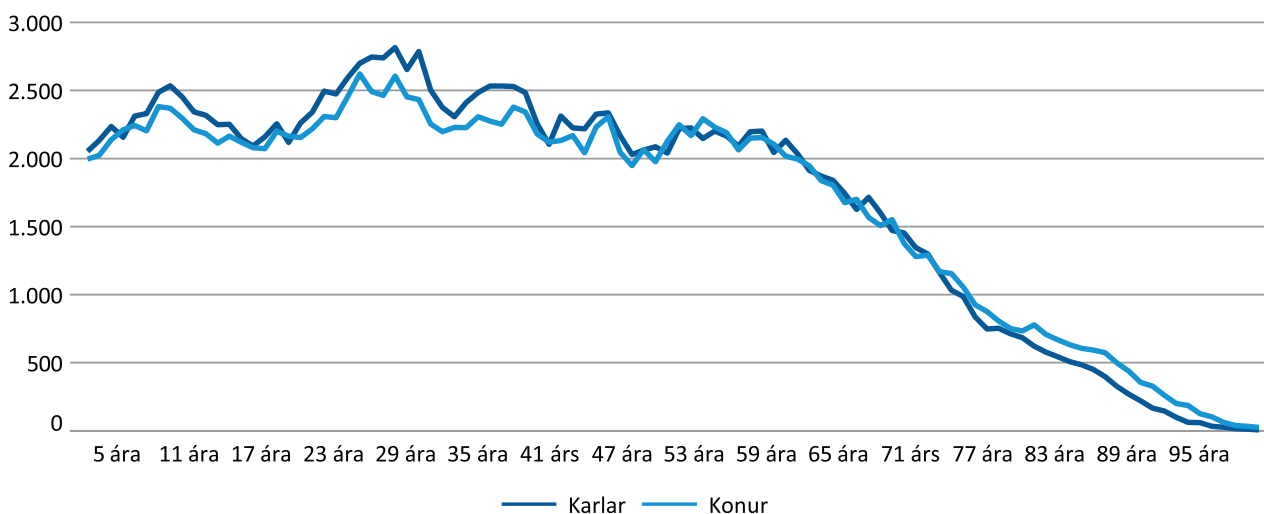
Kynjahlutföll meðal innflytjenda hafa sveiflast nokkuð, sem endurspeglar að miklu leyti vinnuafþörfina. Fram að fyrri efnahagsuppsveflu var almennt kynjahlutfall þá 60% á móti 40%, konum í vil. Innflytjendur voru á þessum tíma fjölmennir í hefðbundnum kvennagreinum, s.s. fiskvinnslu og umönnun. Í efnahagsþenslunni varð mikill vöxtur í byggingariðnaði, sem er hefðbundin karlagrein, og snerust þá kynjahlutföllin við, körlum í vil. Eftir efnahagshrun dró saman með kynjunum og varð nánast hnífafnt en hefur breyst örlítið á allra síðustu árum. Í upphafi árs 2017 voru karlar 52% á móti 48% konum.

Aldursdreifing innflytjenda á Íslandi er mjög ójöfn, flestir eru komnir í atvinnuleit og því eðlilegt að meginþorrinn sé í þeim aldurshópum, sem virkastir eru á vinnumarkaði. Þann 1. janúar 2017 taldist fyrsta kynslóð innflytjenda 36.000 manns og þar af voru 80,5% á aldrinum 20-55 ára, til samanburðar var þessi aldurshópur 49% af heildarmannfjölda landsmanna. Mynd 4 sýnir aldursdreifingu innflytjenda en mynd 5 sýnir aldursdreifingu allra íbúa landsins, vert er að bera myndirnar saman.

Mynd 4: Aldursdreifing innflytjenda 1. kynslóð 2017



Mynd 5: Aldursdreifing allra íbúa landsins 2017



Ójöfn aldursdreifing meðal innflytjenda rímar við upplýsingar frá Páli Kolbeins, rekstrarhagfræðingi hjá embætti Ríkisskattstjóra. Í grein sinni Álagning einstaklinga 2017 bendir hann á að tæp 80% erlendra ríkisborgara, sem voru á skattgrunnskrá 2017, hafi verið í aldurshópnum 20-55 ára. Erlendir ríkisborgarar voru þá 12,4% framteljenda á skattgrunnskrá eða áttundi hver framteljandi, og hafði þeim fjölgað um 27,3% milli árána 2016 og 2017. Hann bendir á að haldi þeim áfram að fjölga jafnhvort muni þeir verða fleiri en Íslendingar á skattgrunnskrá árið 2024 (Páll Kolbeins 2017). Í greininni Staðgreiðsla 2017 bendir Páll jafnframt á að staðgreiðsluskyldar greiðslur hafi aldrei verið hærri en árið 2017 og hafi þær verið 9% meiri að raungildi en árið áður. „Tekjuaukningin var að miklum hluta tilkomin vegna fólks sem greiddi staðgreiðslu í fyrsta skipti árið 2017 og því bendir ýmislegt til þess að stór hluti tekjuaukningarinnar hafi verið vegna aðstreymis [erlends] verkafólks til landsins“ (2018:47).

4.4. Stefna yfirvalda í innflytjendamálum

Af því sem fram hefur komið má ljóst vera að alþjóðlegir fólksflutningar til Íslands einkennast mjög af áherslu á „þarfir vinnumarkaðarins“, sem hafa lengstum haft forgang og hefur stefna yfirvalda einkennst af því að mæta aukinni vinnuafliþörf. Þetta átti við á 20. öldinni þegar fólksflutningar voru enn háðir mjög ströngum skilyrðum, líkt og Íris Ellenberger, sagnfræðingur, hefur bent á (2003). Í reynd hefur áhersla á að uppfylla vinnuafliþörf verið í fyrirrúmi alla tíð. Jafnvel á nýrri öld eftir að innflytjendur fóru að koma til landsins í tugþúsundatali, samfara fyrrnefndum efnahagsuppsveiflum og vinnuafliþeirspurn, hafa „þarfir vinnumarkaðarins“ eða atvinnureksturs ætíð haft forgang, fram yfir þarfir fólksins.

Megináhersla á þarfir vinnumarkaðarins er í takt við hið velþekkt en umdeilda fyrirbæri: „við þurftum vinnuafli en fengum fólk,“ sem mikið hefur verið deilt á innan fólksflutningsfræða, sem utan (Borjas 2016: Martin 2014: Castles 2006). Þegar aðaláherslan er á „vinnuafli“ en ekki fólk þá er einna líkast því að gleymst hafi að vinnuaflið er fólk, sem á sér líf eftir vinnu, fólk, sem þarf að gera ráð fyrir í samfélagslegri stefnumótun, skólakerfi, heilbrigðiskerfi o.s.frv. Það er því varla að undra að vantað hafi upp á viðhlítandi ráðstafanir á húsnæðismarkaði, varðandi stöðu innflytjenda á vinnumarkaði, áþreifanlegar aðgerðir til að greiða fyrir samþættingu (e. integration) þeirra og heimamanna auk undirbúnings innan stjórnsýslunnar ásamt öðrum samfélagslegum áherslum. Ekki er ráðrúm til að fara ítarlega í afstöðu opinberra aðila eða ráðamanna í þessari rannsókn en þó verður bent á nokkra þætti, og þá helst þá sem tengjast umfjöllunarefni þessarar skýrslu.

Fyrsta og eina opinbera stefna yfirvalda varðandi innflytjendur, kölluð Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda, var gefin út í janúar 2007 af ríkisstjórn Geirs H. Haarde (Félagsmálaráðuneytið 2007). Varðandi atvinnumál var áhersla lögð á mikilvægi þess að erlendir ríkisborgarar hefðu tilskilin dvalar- og atvinnuleyfi og að útlendingar nyttu sömu kjara og réttinda á vinnumarkaði og aðrir, og væru þar jafnframt virkir þátttakendur.

Síðan þá hafa verið lögð fram skammtíamarkmið, t.d. þingsályktunartillaga um framkvæmdaáætlun í mál-efnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019, með sama heiti, sem var samþykkt af Alþingi 20. september 2016. Of langt mál er að greina frá öllu sem þar er tilgreint en nefna má að þar segir um vinnumarkað: „Stuðlað verði að því að fjölbreyttur bakgrunnur fólks leiði til betri og samkeppnishæfari vinnumarkaðar. Lögð verði áhersla á að kraftar innflytjenda nýtist í opinberum störfum ekki síður en í einkageiranum til hagsbóta fyrir samfélagið allt.“

Mörgum þeirra markmiða sem sett hafa verið fram hefur verið náð en önnur bíða enn úrlausnar. Of langt mál er að rekja það hér, en það sem skiptir hér meginmáli er að hinn sístækkandi málaflokkur, innflytjendamál, á sér ekki einn stað í stjórnsýslunni heldur er hann í höndum nokkurra ráðuneyta auk sveitarfélaga, og hefur það fyrirkomulag alltaf gilt. Núverandi skipan mála innan stjórnsýslunnar var samþykkt með Forsetaúrskurði nr. 84, 30. nóvember 2017 (Guðni Th. Jóhannesson).

Í stjórnsýslunni fer dómsmálaráðuneyti með ríkisborgararétt og málefni útlendinga, að frátöldum atvinnuleyfum, og heyra Útlendingastofnun og Kærufélag útlendingamála undir ráðuneytið. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sér um almannaskráningu og lögheimili og Þjóðskrá Íslands, en sú stofnun er oft sú fyrsta sem

innflytjendur frá ESB/EES löndum kynnast þegar þeir skrá hér lögheimili. Velferðarráðuneyti sér um málefni innflytjenda og flóttafólks og Fjölmenningssetur, sem staðsett er á Ísafirði og þjónustar innflytjendur. Undir það ráðuneyti falla líka fjölmargir aðrir málaflokkar, sem tengjast búsetu og atvinnuþátttöku innflytjenda og starfsfólks af erlendum uppruna, sem starfar á íslenskum vinnumarkaði. Hér má meðal annara nefna: Vinnumál, þar á meðal réttindi og skyldur á vinnumarkaði, starfsmannaleigur, Vinnueftirlit ríkisins, vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum, vinnumarkaðsaðgerðir, sáttastörf í vinnudeilum, atvinnuleysistryggingar, atvinnuréttindi útlendinga, Vinnumálastofnun auk jafnréttismála á vinnumarkaði. Heilbrigðismál falla ennfremur undir velferðarráðuneytið. Þetta eru hver fyrir sig afar umfangsmiklir málaflokkar.

Það sem einna helst hefur verið gagnrýnt á undanförunum árum er sú staðreynd að þessi ört stækkandi málaflokkur er dreifður um stjórnsýsluna, sem gerir alla afgreiðslu svifaseinni og flóknari en þarf að vera. Fyrirkomulagið er augljóslega ekki notendavænt, hvorki fyrir innflytjendur sjálfa eða stjórnsýsluna, sem kallar á markvissari og skýrari stefnu af hálfu yfirvalda í landinu.

Gagnrýni á fyrirkomulagið hefur víða komið fram, líkt og sjá má í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um stofnun ráðgjafastofu innflytjenda, sem flutt var af átta þingmönnum Vinstri grænna á Alþingi í október 2018. Í tillögunni segir meðal annars:

Hlutverk stofunnar verði að bjóða upp á aðgengilega ráðgjöf og upplýsingar til innflytjenda um þjónustu, réttindi og skyldur. Ráðgjafarstofan verði jafnframt vettvangur fyrir félagslegan og sálfélagslegan stuðning til að renna styrkari stoðum undir árangursríka samfélagsþátttöku á Íslandi.

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að markmið þingsályktunartillögunnar sé að:

koma á fót miðlægri upplýsingastofu þar sem innflytjendur geta sótt allar þær upplýsingar um þjónustu, réttindi og skyldur sem auðvelda þeim að koma sér fyrir í nýju samfélagi. Með tillögunni er gert ráð fyrir að ráðgjafarstofa innflytjenda verði samvinnuverkefni ríkis og sveitarfélaga og þar geti innflytjendur sótt sér upplýsingar þvert á sveitarfélög.

Þingsályktunartillagan hefur ekki farið í gegnum aðra umræðu þegar þetta er skrifað í árslok 2018.

5. Vöxtur í íslenskri ferðapjónustu - óhugsandi án erlendra starfsmanna

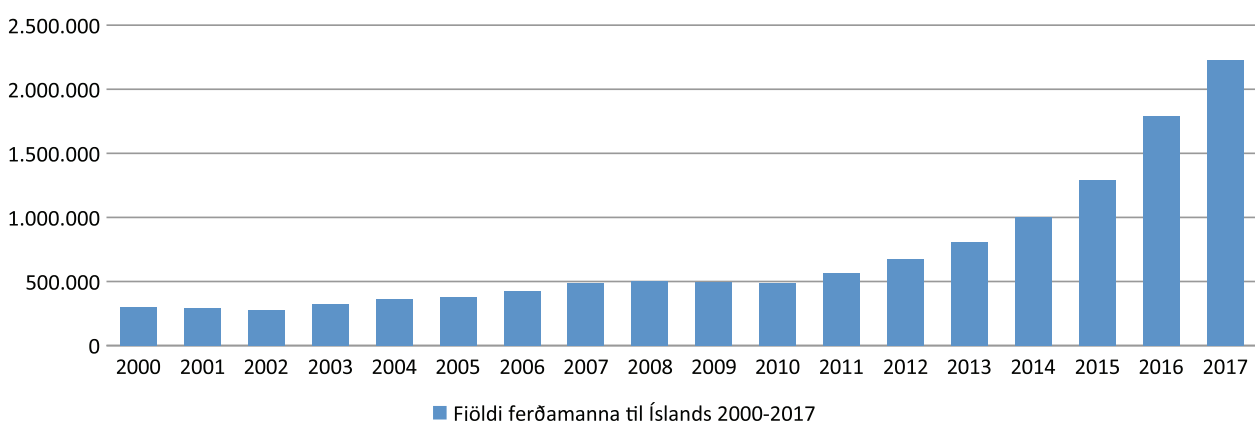
5.1. Veldisvöxtur

Óhætt er að fullyrða að engin atvinnugrein hefur vaxið með jafnmiklum hraða á Íslandi og ferðapjónustan og eru margfeldisáhrif greinarinnar um allt samfélagið mikil. Greinin er ekki lengur árstíðabundin, líkt og var þegar ferðamenn komu eins og farfuglar að vori en sáust varla eftir sumarlok. Erlendir ferðamenn streyma til landins í þúsunda og hundruð þúsunda tali, allan ársins hring, þótt dreifing þeirra um landið sé vissulega mismunandi mikil, eins og vikið verður að síðar. Hér verður rýnt í vöxtinn og hvernig hann tengist og er í raun háður framlagi starfsfólks af erlendum uppruna.

Vöxtur í ferðapjónustu á Íslandi er hluti af alþjóðlegri þróun. Ferðapjónusta er sá atvinnuvegur sem vaxið hefur mjög ört undanfarna áratugi og sá sem hraðast vex á heimsvísu. Ferðapjónusta er jafnframt þriðja stærsta útflutningsgreinin á alþjóðavísu á eftir efna- og eldsneytisframleiðslu og ennfremur aðalútflutningsgrein margra þróunarríkja, samkvæmt UNWTO (2017a). Árið 2016 nam fjöldi ferðamanna í heiminum samtals 1235 milljónum og ferðalög og ferðapjónusta skiluðu 7,6 trilljónum bandaríkjadala tekjum í alþjóðahagkerfið, sem samsvarar 10,2 prósentum af vergri þjóðarframleiðslu heimsins (UNWTO 2017a; World Travel & Tourism Council – WTTC 2017). Ástæður þessarar miklu aukningar má einkum rekja til aukinna og auðveldari samgangna, ekki síst ódýrari ferðamöguleika í flugi, lengri launaðra fría, aukinnar og betri afkomu og vali á fleiri áfangastöðum. Ísland hefur sannarlega ekki farið varhluta af þessari aukningu.

Hraði og umfang vaxtar í ferðapjónustu á Íslandi á sér enga hliðstæðu. Frá upphafi opinberrar skráningar árið 1949 til ársins 2016 var fjölgunin að meðaltali um 4,5% á ári (Ferðamálastofa - Erlendir ferðamenn til Íslands 1949-2016). Tölurnar segja ekki nema hálfa söguna því síauknar vinsældir Íslands meðal erlendra ferðamanna hafa orðið mestar eftir 2012.

Mynd 6: Fjöldi erlendra ferðamanna, sem heimsótti Ísland 2000-2017



Heimild: Ferðamálastofa.

Aukningin var nokkuð jöfn frá árþúsundamótum og fram til 2010, um 6% á ári að meðaltali. Frá 2010 er rétt að tala um veldisvöxt, þar sem fjöldi erlendra ferðamanna jókst á aðeins sjö árum úr tæpri hálfri milljón árið 2010 í ríflega 2,3 milljónir árið 2017, líkt og mynd 6 sýnir. Flestir ferðamenn eru gistifarþegar, sem koma til landsins með millilandaflugi, en tæplega 130 þúsund komu með skemmtiferðaskipum árið 2017. Mesta aukning erlendra ferðamanna var frá 2015-2016, ríflega 40%. Frá 2011 til og með 2017 var aukningin að meðaltali 25% á ári

(Hagstofa Íslands 2018 (júlí); Ferðamálastofa 2018; Lísía Björg Attensperger 2017; Oddný Þóra Óladóttir 2017). Til samanburðar má geta þess að samkvæmt upplýsingum Alþjóðaferðamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna óx fjöldi ferðamanna á heimsvísu um 4% á ári hverju, í sjö ár í röð, fram til ársins 2016, aukning sem vart á sér hliðstæðu (UNWTO 2017a).

Ferðaþjónustan var stærsta tekjulind þjóðarbúsins árið 2017, stærri en bæði álútflutningur og fiskútflutningur, sem lengst af sköpuðu þjóðarþúinu mestar gjaldeyristekjur. Hlutdeild ferðaþjónustunnar í gjaldeyristekjum þjóðarbúsins var 18% árið 2000, fór í 24% árið 2012 og í tæp 40% árið 2016 og loks 42% árið 2017 (Ferðaþjónusta í tölum 2018). Greinin er álitin hafa umtalsverð áhrif á gengi krónunnar og í alþjóðlegu samhengi er mjög óalgengt að ferðaþjónusta sé jafn ráðandi áhrifaþáttur á hagkerfi og gengi gjaldmiðils (Arion banki 13. september 2017 – Greiningardeild).

Hluti ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu steig að sama skapi, frá 3,5% árið 2010 í 8,6% árið 2017 (Hagstofa Íslands 20. júlí 2018a). Meðaltal OECD ríkjanna er 4,0% (OECD 2017). Bent hefur verið á að „sterk tengsl [séu] á milli lífskjara, umfangs útflutnings og landsframleiðslu á mann [og] því ljóst að góð lífskjör hér á landi eru nú meira háð ferðaþjónustu en í löndum með sambærilega góð lífskjör“ (Gústaf Steingrímsson, Landsbanki 27. sept., 2017). Með öðrum orðum eftir því sem umfang ferðaþjónustunnar vex, því háðari greininni verða lífskjör landsmanna.

5.2. Áfangastaðurinn Ísland

Ferðamálastofa hefur í allmörg ár staðið fyrir könnunum meðal erlendra ferðamanna, þar sem áhersla er lögð á að fá heildarsýn yfir hvað það er helst sem dregur fólk til landsins. Áhugi á sögu og menningu hefur sótt í sig veðrið á síðustu árum en það er fyrst og fremst náttúra landsins sem hefur til margra ára verið stærsta aðráttaraflíð (Oddný Þóra Óladóttir 2017). Náttúrutengd ferðamennska er jafnframt sú tegund ferðamennsku sem mest áhersla hefur verið lögð á í allri kynningu og markaðssetningu á Íslandi sem ferðamannalandi (Gunnþóra Ólafsdóttir 2013). Þróun ferðaþjónustu á Íslandi hefur jafnframt verið nátengd rómantísingunni á ótaminni náttúru og óbyggðum, sem lengi hefur verið hluti af ímynd íslenskrar náttúru (Unnur B. Karlsdóttir 2013).

Ástæður aukinna vinsælda ferðamannalandsins Íslands eru margvíslegar. Ísland hefur á undanförunum árum verið mun meira í kastljósi alþjóðlegra fjölmiðla en áður, samanber efnahagskreppu, sem hófst 2008, eldgos í Eyjafjallajökli 2010, fjármálabrask íslenskra auðmanna og auknar alþjóðlegar vinsældir íslenskra tónlistarmanna ofl. Aðgengi að margs konar upplýsingum og myndefni á internetinu eru allt áhrifaþættir, sem nýttir hafa verið, þótt erfitt sé að meta þá nákvæmlega. Í alþjóðlegri umfjöllun um efnahagskreppu flutu með frásagnir af víkingum og harðbýlu en framandi landi með heillandi náttúru, sem ýttu undir áhuga á landinu (Edward Huijbens og Karl Benediktsson 2013).

Ennfremur má nefna veika stöðu íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum, einkum á árunum frá 2009 til 2015, sem gerði ferðalög til Íslands umtalsvert hagstæðari en þau höfðu áður verið. Umdeilt er að hve miklu leyti sveiflukennd staða íslensku krónunnar hefur áhrif á þróun ferðaþjónustu á Íslandi því þrátt fyrir umtalsverða styrkingu hennar – um 9% frá 2015-2016 – fjölgaði ferðamönnum um 40%, líkt og nefnt var að framan (Landsbankinn 2017 sept.). Kerfisbundin alþjóðleg markaðssetning á Íslandi undir kjörorðunum *Inspired by Iceland*, sem yfirvöld áttu frumkvæði að árið 2010 í kjölfar eldgossins í Eyjafjallajökli, hafði ennfremur áhrif. Markaðsátakið, sem stóð í eitt ár, var gert til að sporna við neikvæðum áhrifum á komu ferðamanna til Íslands, eftir þann usla sem gífurlegt öskufall hafði valdið á allar flugsamgöngur í Evrópu og yfir Atlantshafið (Inga H. Pálsdóttir og Einar K. Haraldsson 2011).

Hvað sem náttúru og öðru aðráttaraflí Íslands líður, vegur fjölgun flugleiða til landsins líklega þýngst í aukningu erlendra ferðamanna. Á tímabilinu nóvember 2017 til mars 2018 var flogið beint frá Keflavíkurflugvelli til 77 áfangastaða í Norður-Ameríku og Evrópu að Norðurlöndum meðtöldum (Grétar Már Garðarsons Isavia – janúar 2018; Keflavíkurflugvöllur <https://www.kefairport.is/>). Þrátt fyrir tvöföldun á flugframboði erlendra flugfélaga

frá 2013 er hlutdeild íslensku flugfélaganna, Icelandair og Wow Air, yfirgnæfandi og var markaðshlutdeild þeirra 80% samanlagt árið 2016 (Ingólfur Bender 2017; Landsbanki, 2017; sjá ennfremur tölfraðigögn Ferðamálastofu um fjölda erlendra ferðamanna). Vöxtur beggja íslensku félaganna hefur verið mikill á undanförunum árum og stefnir í enn frekari aukningu því bæði félögin hefja flug til áfangastaða í Asíu á næstu misserum (Ingvar Þór Björnsson 2018; Sunna Karen Sigurþórsdóttir 2018).

5.3. Fjölgun fyrirtækja í ferðapjónustu – fjölgun erlendra starfsmanna

Samfara auknum ferðamannastraumi til landsins hefur fyrirtækjum í ferðapjónustu fjölgað afar hratt. Vöxturinn hefur verið slíkur að einna helst mætti líkja við gullgrafarastemningu. Í formlegum, sem og óformlegum viðtölum við rannsakanda, við aðila innan ferðapjónustunnar kom fram að auk þeirra þúsunda erlendra starfsmanna, sem flust hafa til landsins beinlínis til að vinna í ferðapjónustu eða afleiddum störfum henni tengdri, hafa fjölmargir heimamenn sem nú starfa í greininni söðlað um úr alls óskyldum greinum, s.s. sjómennsku, kennarastarfi og búskap, auk fjölmargra annarra greina.

Í skriflegu svari ferðamálaráðherra, 15. maí 2017, við fyrirspurn Elsu Láru Arnardóttur, þingkonu, um þróun ferðapjónustu, kemur fram að skráðum fyrirtækjum í greininni fjölgaði úr 1336 árið 2007 í 3477 árið 2017 (Alþingi, 15. maí 2017). Meðal þessara fyrirtækja eru gististaðir, afþreyingarfyrirtæki, bílaleigur, rútufyrirtæki og ferðaskrifstofur. Í svarinu kemur fram að tæplega ellefu hundruð fyrirtæki bjóða upp á gistingu, og er þá miðað við heildarfjölda gististaða á landinu öllu og allar tegundir gistingar, samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands.¹⁰ Vöxturinn í gistingu nemur 64% á átta árum. Í afþreyingu tengdri ferðapjónustu teljast hátt í fjórtán hundruð fyrirtæki, en allir sem bjóða upp á skipulagðar ferðir þurfa að fá leyfi frá Ferðamálastofu, og er talan fengin þannig. Fjöldi afþreyingarfyrirtækja nær tífaldaðist frá 2007 til 2017. Auk þessa má nefna margs konar aðra afþreyingu í ferðapjónustu, svo sem sund, golf, ýmis söfn og fleira, sem ekki er með í talningunni. Fjöldi skráðra bílaleiga er um 130 og meira en tvöfaldaðist frá 2007. Erfitt er að henda nákvæmar reiður á fjölda rútufyrirtækja eða hópferðafyrirtækja en í svari ráðherra kemur fram að í maí 2017 hafi 601 fyrirtæki verið skráð með rekstrarleyfi til fólksflutninga hjá Umferðarstofu, sem heldur utan um skráningar. Þetta eru allir þeir sem hafa leyfi til að aka gegn gjaldi, fleiri en níu farþegum. Í svarinu kemur fram að vegna breyttrar skilgreiningar og þróunar leyfismála sé erfitt að svara til um fjölda starfandi fyrirtækja með afgerandi hætti (ibid.). Ferðaskrifstofum fjölgaði nær fimmfalt á sama tíu ára tímabili, og töldust vera 308 árið 2017.

Vert er að benda á í þessu samhengi að samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands vega útgjöld erlendra ferðamanna hlutfallslega mest í þjónustugreinum, sem tengjast ferðamönnum beint. Þetta eru meðal annars: ferðaskrifstofur, hótél og gistiheimili, bílaleigur og farþegaflutningar. Engu að síður hafa útgjöld þeirra í starfsemi, sem snýr að heimamarkaði fyrst og fremst, vaxið verulega. Það kemur tæpast á óvart í ljósi áður óþekktar fjölgunar veitingastaða víðsvegar um landið að erlendir ferðamenn stóðu undir 46% af starfsemi veitingapjónustu landins, 29% af afþreyingar- og tómstundastarfsemi, 13,6% af menningarstarfsemi og 4,5% af verslun árið 2017 (Hagstofa Íslands 20. júlí 2018).

Samfara vexti ferðapjónustunnar hefur starfsfólki fjölgað að sama skapi. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands rúmlega tvöfaldaðist fjöldi launþega í greininni frá 2010 til 2017, úr tæpum fimmtán þúsundum í tæp þrjátíu og tvö þúsund (Hagvísar í ferðapjónustu 2018). Hinni skyndilegu og miklu mannaflspörf varð ekki mætt nema með aðfluttu starfsfólki, sem streymt hefur til landsins í tugþúsundavis á undangengnum árum, eins og fram hefur komið. Starfsmenn af erlendum uppruna er ekki síst að finna í þeim þjónustugreinum sem skila hvað mestum tekjum í þjóðarþúið, m.a. á hótélum og gistiheimilum, bílaleigum, ferðaskrifstofum, og í farþegaflutningum, auk greina sem þjóna heimamarkaði.

Samkvæmt opinberum tölum Hagstofunnar er starfsfólk af erlendum uppruna í ferðapjónustu ríflega 35% en ætla má að hlutfallið sé herra þegar allt er talið. Rýnt verður frekar í opinberar tölur þar að lútandi í tengslum við hluta II.

¹⁰ Gistirými skráð á Airbnb og aðrar sambærilegar vefsíður eru yfirleitt ekki með í talningu Hagstofunnar þar sem upplýsingum um leigusala er ábótavant.

6. Stefna og stefnuleysi í ferðapjónustu

6.1. Allir ráða, enginn ræður

Stjórnvöld hafa á undanförnum misserum sætt töluverðri gagnrýni fyrir skort á stefnu í ferðamálum, bæði frá aðilum í ferðapjónustu og almenningi. Gagnrýnin hefur m.a. beinst að tregðu þeirra við að innheimta gjöld, hvort heldur í formi náttúrupassa, komugjalda, gistináttagjalda eða annarra, sem nýta mætti til uppbyggingar innviða, s.s. vegakerfis og ferðamannastaða, sem sumir hverjir eru komnir að þolmörkum sökum örrar fjölgunar ferðamanna (Sunna Kristín Hilmarisdóttir 2017a, 2017b; Sunna Sæmundsdóttir 2017; Jóhannes Hraunfjörð Karlsson 2016; Mbl.is 2015). Ágreiningur hefur meðal annars verið um virðisaukaskatt í ferðapjónustu, sem stjórnvöld vilja hækka en Samtök ferðapjónustunnar hafa sett sig á móti því (Heiðar Örn Sigurfinnsson 2017).

Þessi átök verða ekki rakin hér, en óeining um leiðir til aukinnar tekjuöflunar ferðapjónustunnar fyrir ríkis-kassann endurspeglar að nokkru leyti ummæli Ríkisendurskoðunar í skýrslu embættisins til Alþingis, *Stjórnsýsla ferðamála* (Ríkisendurskoðun, október 2017) en þar segir orðrétt: „Að mati Ríkisendurskoðunar er ábyrgðar- og hlutverkaskipting innan stjórnsýslu ferðamála óskýr og ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi lög nr. 73/2005 um skipan ferðamála“ (2017:5). Líkt og Ríkisendurskoðandi bendir á „teygir stjórnsýsla málaflokksins anga sína enn víða um stjórnkerfið og hefur snertifleti í flestum ráðuneytum“ (ibid). Málaflokkurinn fékk nýverið aukið vægi innan Stjórnarráðsins með stofnun skrifstofu ferðamála 1. mars 2017 í atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti, sem er ráðuneyti ferðamála. Í árslok 2015 var Stjórnstöð ferðamála sett á laggirnar, sem hugsuð var sem sam-hæfingar- og samstarfsvettvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila. En ósátt hefur ríkt um hana, og hlutverk hennar að mörgu leyti skarast við Ferðamálastofu, sem er „stjórnsýslustofnun sem fer með framkvæmd ferðamála samkvæmt lögum um skipan ferðamála, sinnir lögbundnu eftirliti og daglegri stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til og stuðlar að þróun ferðamála sem atvinnugreinar“ (Ferðamálastofa 2017).

Ríkisendurskoðandi telur ennfremur ámælisvert að stjórnvöld hafi ekki sett fram sameiginlega stefnu um málefni ferðapjónustunnar, ekki síst í ljósi hins mikla vaxtar, sem verið hefur í greininni frá 2011 og haft hefur gríðarleg áhrif á flesta þætti í íslensku samfélagi. *Ferðamálaáætlun 2011- 2020*, sem Ferðamálastofa gaf út 2011 er úrelt sökum gerbreyttra aðstæðna í greininni. *Vegvísir í ferðapjónustu* sem atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti gaf út haustið 2015 í samvinnu við Samtök ferðapjónustunnar er ekki eiginleg stefna heldur listi yfir forgangs-verkefni til 2020, sem snúa að því að leggja traustan grunn fyrir farsæla og sjálfbæra þróun ferðapjónustunnar til framtíðar (2015:6).

Í desember 2016 gaf Ferðamálastofa út sextán blaðsíðna bækling um stefnu í ferðamálum 2017-2020, sem á að tryggja og vinna að faglegri umgjörð um ferðapjónustu á Íslandi þannig að ferðamenn, sem og landsmenn allir, hafi jákvæða upplifun af hinni ört vaxandi atvinnugrein. Sérstök áhersla er lögð á að greina núverandi stöðu stofunnar, framtíð hennar, hlutverk og gildi annars vegar og hins vegar meginmarkmið: Skipulags-, umhverfis og öryggismál á ferðamannastöðum; Gæða- og umhverfismál ferðapjónustufyrirtækja; Svæðisbundin þróun; Leyfisveitingar og eftirlit; Alþjóðlegt samstarf; Gagnaöflun og rannsóknir; Miðlun upplýsinga og gagna. Ennfremur er áhersla lögð á gæði, fagmennsku, öryggi og umhverfisvitund þar sem *sjálfbær þróun* er höfð að leiðar-ljósi, samhliða því að tryggja vernd náttúru Íslands (Ferðamálastofa 2016:4 – skáletrun höfundar).

Ríkisendurskoðandi bendir á að Ferðamálastofa hafi ekki haft samráð við ráðuneyti ferðamála í stefnumótunar-vinnu sinni og þar af leiðandi endurspegli stefnan ekki sameiginlega sýn stjórnvalda. Það vekur engu að síður athygli að hvergi í markmiðum stefnunnar er að finna beina umfjöllun um starfsfólk í ferðapjónustu, viðhorf til þess og hlutverk innan atvinnuvegarins. Vert er að árétta að Ríkisendurskoðandi gerir engar athugasemdir við það í sjálfu sér. Að einhverju leyti má skrifa „fjarveru“ starfsfólks í ferðapjónustu í bæklingnum *Ferðamálastofa – Stefna 2017-2020* á reikning laganna sjálfra, en þar er áhersla fyrst og fremst á að Ferðamálastofa sinni lög-

bundnum leyfisveitingum og eftirlit með þjónustuaðilum, s.s. ferðaskrifstofum og ferðaskipuleggjendum. Engu að síður má gera ráð fyrir að starfsfólk falli undir gæðamál ferðapjónustufyrirtækja, sem kveðið er á um í 4. grein núverandi laga um skipan ferðamála nr. 73/2005, sem Ferðamálastofa vinnur eftir, en það er þó ekki afdráttarlaust.

Í fjórðu grein laganna er kveðið á um verkefni Ferðamálastofu, sem felast í fyrsta lagi í; útgáfu leyfa, skráningu á starfsemi og eftirlit með að skilyrðum fyrir þeim sé fullnægt. Í öðru lagi snúa verkefnin að þróunar-, gæða- og skipulagsmálum ferðapjónustu, sem felur í sér framkvæmd markaðrar ferðamálastefnu, samræmingu umhverfis- og fræðslumála, miðlun upplýsinga, svæðisbundna þróun og alþjóðlegt samstarf. Í þriðja lagi er áréttað að Ferðamálastofa sjái til þess að markaðs- og kynningarmál ferðapjónustu séu í samræmi við ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Í fyrrnefndum *Vegvísi*, lista yfir forgangsverkefni í ferðapjónustunni fram til 2020, er fjallað um menntun, starfsþjálfun og gæði. Áhersla er lögð á að ferðapjónustan sé þekkingargrein, sem byggist á starfsfólki, hæfni þess og þekkingu og þess vegna þurfi að setja mönnun, hæfni og fagmennsku í ferðapjónustu í forgrunn (2015:20). Þar er þó hvergi vikið að áskorunum, sem lúta að framkvæmd menntunar og starfsþjálfunar varðandi starfsfólk af erlendum uppruna, þrátt fyrir þá staðreynd að yfir þriðjungur allra starfandi í ferðapjónustunni er fólk af erlendum uppruna og stór hluti þeirra hefur búið stutt á Íslandi, eins og nánar verður vikið að í Hluta II.

Stjórnstöð ferðamála var, sem samhæfingaraðila, falið það hlutverk að sjá um að þau verkefni, sem skilgreind eru í *Vegvísi í ferðapjónustu* verði komið í framkvæmd. Stjórnstöðin hefur þó ekkert vald samkvæmt lögum til að koma þessum verkefnum í framkvæmd, og þau skarast á við það hlutverk, sem Ferðamálastofa hefur samkvæmt lögum um skipan ferðamála eins og Ríkisendurskoðandi hefur bent á og „[h]efur þessi skörun haft í för með sér óvissu með ábyrgð Ferðamálastofu á þeim verkefnum sem hún sinnir og eru einnig skilgreind í *Vegvísinum*“ (2017:23).

Greining á því á hvaða hátt starfsemi ólíkra opinberra aðila innan ferðapjónustunnar skarast er ekki til umfjöllunar hér. En leitast verður við að greina hvort og þá á hvaða hátt óeining og skortur á heildarstefnu hefur áhrif á stöðu starfsfólks innan greinarinnar, ekki síst starfsfólks af erlendum uppruna.

Í drögum að nýju frumvarpi um lög um skipan ferðamála, sem lagt var fram í maí 2017, lúta helstu breytingar frá fyrri lögum 73/2005 að tilgangi laganna, þar sem nú er tekið tillit til hinnar miklu aukningar og breytinga sem orðið hafa í ferðapjónustu síðan núverandi lög voru samþykkt 2005. Í umsögn um lagafrumvarpið segir:

[r]étt þykir því að endurskoða tilgang og markmið laganna í samræmi við stefnu stjórnvalda í málaflokknum sem fram kemur í *Vegvísi í ferðapjónustu*. Í samræmi við stefnuna og annað efni frumvarpsins er nú kveðið á um að helsta markmið laganna sé að stuðla að *sjálfbærni* greinarinnar, auknum gæðum, auknu öryggi og neytendavernd og aðferðapjónustan dafni í sátt og samlyndi við íslenskt samfélag og íslenska náttúru. Mikilvægt er að við þróun greinarinnar á næstu árum verði sérstaklega gætt að þolmörkum náttúru og samfélags (Alþingi - 146. löggjafarþing 2016–2017, skáletrun höfundar).

Rétt er að benda á að í ofangreindri umsögn er talað um „stefnu stjórnvalda í málaflokknum sem fram kemur í *Vegvísi í ferðapjónustu*“, þó svo að *Vegvísirinn* feli aðeins í sér forgangsverkefni, ekki eiginlega stefnu, líkt og rætt var um hér að framan.

6.2. Sjálfbær ferðapjónusta - félagslega ábyrg ferðapjónusta

Bæði í *Ferðamálastofa - Stefna í ferðamálum 2017-2020* og í *Vegvísi í ferðapjónustu* er áhersla lögð á sjálfbæra þróun í ferðapjónustu. Hugtakið sjálfbær þróun í ferðapjónustu eða sjálfbær ferðapjónusta á sér rætur í ritinu *Making tourism more sustainable – A guide for policy makers*, sem Alþjóðaferðamálastofnun Sameinuðu þjóð-

anna UNWTO og Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna, UNEP gáfu út 2005. Þar segir: sjálfbær ferðaþjónusta er sú ferðaþjónusta, sem tekur fulla ábyrgð á núverandi og framtíðarefnahags-, félags, og umhverfisáhrifum, ávarpar þarfor gesta ferðaiðnaðarins, umhverfisins og gestasamfélaga“ (UNWTO/UNEP, 2005:12 – þýðing höfundar). Hugtakið sjálfbær ferðaþjónusta byggir á þremur stöðum sjálfbærrar þróunar, efnahagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri þar sem til grundvallar liggur sú krafa að jafnvægi ríki milli stöðanna þannig að engin ein fái meira vægi en önnur (ibid.). Alþjóðaferðamálastofnunin UNWTO tilnefndi árið 2017 sem alþjóðlegt ár ferðaþjónustu og sjálfbærrar þróunar og byggir tilnefningin á ályktun Sameinuðu þjóðanna frá 2015 um sjálfbæra þróun til 2030 (UN 2015). Tilnefning á vettvangi Sameinuðu þjóðanna undirstrikar alþjóðlegt mikilvægi sjálfbærni í ferðaþjónustu.

Yfirlýsing um ábyrga ferðaþjónustu á Íslandi var undirrituð þann 10. janúar 2017 af yfir 260 fyrirtækjum, félagsamtökum (m.a. stéttarfélögum), menntastofnunum og sveitarfélögum (Fréttablað Eflingar - Stéttarfélags, febrúar 2017 2. tbl. 22. árg.). Í mars 2018 voru aðilar orðnir 335 (Ketill B. Magnússon 2018). Ábyrg ferðaþjónusta er hvatningarverkefni, sem stuðla á „að því að Ísland verði ákjósanlegur áfangastaður ferðamanna um ókomna tíð, sem styður við sjálfbærni fyrir komandi kynslóðir þjóðarinnar“ (Festa 2018). Með ábyrgri ferðaþjónustu er átt við að fyrirtækin axli ábyrgð á þeim afleiðingum sem rekstur þeirra hefur á umhverfi og samfélag. Áhersla er m.a. lögð á góða umgengni við náttúruna og mikilvægi þess að virða réttindi starfsfólks. Í ávarpi, sem ferðamálaráðherra, Þórdís K.R. Gylfadóttir, flutti á uppskeruhátíð verkefnisins 7. desember 2017, sagði hún meðal annars: “[u]mhverfismál, öryggismál, réttindi starfsfólks og jákvæð áhrif á samfélagið: Þetta eru þeir fjórir meginþættir sem fyrirtækin lofuðu að setja sér skrifleg markmið um fyrir árslok.“ Ráðherra lagði áherslu á að markmiðum verkefnisins yrði að fylgja eftir með festu og undirstrikaði mikilvægi samvinnu ferðaþjónustufyrirtækja, samtaka og yfirvalda í málaflokknum og nefndi í viðtali að „fyrirtæki þyrftu að sýna samfélagsábyrgð til að hreinlega lifa af“ (Festa 2017). Réttindi starfsfólks voru ekki rædd sérstaklega.

Á Ferðamálaþingi, þann 4. október 2017, sem bar yfirskriftina *Sjálfbærni – áskoranir á öld ferðalangsins*, undirrituðu fulltrúar Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) og Íslenska ferðaþjónustuklasans, *Alþjóðlegar siðareglur fyrir ferðaþjónustuna* (e. *Global Code of Ethics for Tourism*) fyrir Íslands hönd að viðstöddum Taleb Rifai, aðalritara Alþjóðaferðamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNWTO). Hann lét þau orð falla að undirritunin „væri til marks um gæði og heilindi íslenskrar ferðaþjónustu.“ Og bætti við „umfang siðareglanna nær allt frá vinnumansali í ferðaþjónustu til náttúruverndar og eru þess vegna gæðavottun, sem öll fyrirtæki í ferðaþjónustu ættu að vilja flagga“ (Vilhjálmur A. Kjartansson 2017). Siðareglurnar voru þróaðar á vettvangi Alþjóðaferðamálastofnunarinnar og settar fram árið 2001. Þær eru ekki lagalega bindandi en byggja á ýmsum alþjóðlegum samþykktum og eru hugsaðar sem grunngildi og leiðarljós fyrir hagsmunaaðila í ferðaþjónustu. Siðareglurnar ná bæði til opinberra aðila og einkaaðila. „Með undirskrift okkar heitum við því að virða, koma á framfæri og innleiða þau gildi ábyrgðar og sjálfbærrar ferðaþjónustu sem siðareglurnar standa fyrir,“ sagði Ólöf Ýrr Atladóttir ferðamálastjóri við undirskriftina (2017).

Í byrjun nóvember 2017 samþykkti Alþjóðaatvinnumálaskrifstofan í Genf (International Labour Office – ILO) viðmiðunarreglur um mannsæmandi störf og félagslega ábyrga ferðaþjónustu (ILO Guidelines On Decent Work And Socially Responsible Tourism). Viðmiðunarreglurnar, sem eru þær fyrstu sinnar tegundar, voru gefnar út á alþjóðlegu ári sjálfbærrar ferðaþjónustu og eru liður í framlagi ILO til að ná settu marki Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, einkum þeim markmiðum sem snerta ferðaþjónustu sérstaklega (markmið 8, 12 og 14). Bent er á að ferðaþjónustan sé víða drifkraftur í félags- og efnahagslegri þróun og hafi mikilsverða möguleika á að örva atvinnustarfsemi og skapa störf, sérstaklega fyrir konur og ungt fólk. Þrátt fyrir þá staðreynd að ferðaþjónustan sé sá atvinnuvegur sem er í hvað hröðustum vexti í heiminum hefur gjarnan verið litið fram hjá hlutverki hennar í atvinnusköpun og þróun fyrirtækja í ferðamálastefnum og áætlunum. Jafnframt er bent á að ferðaþjónustan þurfi að horfast í augu við áskoranir varðandi mannsæmandi störf, svo hægt sé að nýta sér fyllilega kosti hennar og möguleika í efnahagsþróun og atvinnusköpun (2017:V).

Viðmiðunarreglur ILO eru fyrsti alþjóðlegi textinn, þar sem fókusað er sérstaklega á mannsæmandi störf í tengslum við félagslega ábyrga ferðaþjónustu, þær eru ekki lagalega bindandi en hugsaðar sem viðmiðunar-

verkfæri í stuðningi við opinber yfirvöld á öllum stjórnstigum, aðila vinnumarkaðarins og allra annarra hagsmunaaðila í ferðapjónustu (á alþjóðavettvangi, landsvísi og í heimahéraði) í viðleitni þeirra til að ávarpa vinnutengdar áskoranir og tækifæri fyrir sjálfbæra þróun í ferðapjónustugeiranum. Í viðmiðunarreglum ILO felur hugtakið *sjálfbær ferðapjónusta* í sér *félagslega ábyrga ferðapjónustu* og litið er svo á að félagslegt réttlæti, mannsæmandi störf, kynjajafnrétti, efnahagsþróun og umhverfisleg heilindi séu kjarni sjálfbærrar ferðapjónustu (2017:6-7).

6.3. Hvar er starfsfólkið?

Í ljósi yfirlýstrar stefnu íslenskra ferðamálayfirvalda um sjálfbæra ferðapjónustu vekur athygli að umfjöllun um starfsfólk og mannauðsmál í opinberum yfirlýsingum á borð við fyrrgreinda *Stefnu í ferðamálum 2017-2020* og *Vegvísi í ferðapjónustu* er vandfundin, með örlitlum undantekningum þó. Í Vegvísinum kemur fram að einn af sjö áherslupáttum til uppbyggingar íslenskrar ferðapjónustu er að efla hæfni og gæði. Stjórnstöð ferðamála tók að sér „að greina þarfir fyrir heildstæðar úrbætur sem styðja við hæfni, gæði fagmennsku og þekkingu innan ferðapjónustunnar og vinna að skilvirkum leiðum til úrbóta,“ eins og segir í útgefinni skýrslu stjórnstöðvarinnar *Fjárfestum í hæfni starfsmanna* (2016). Tilgreindar eru þrjár tillögur til úrbóta, sú fyrsta lýtur að þekkingarsetri ferðapjónustunnar og markmiðið er að nám og fræðsla verði í takt við þarfir ferðapjónustunnar, svo hæfni og gæði aukist í greininni. Önnur tillagan lýtur að starfsnámi í ferðapjónustu, þar sem m.a. er boðið upp á þrepaskipt nám. Þriðja tillagan fjallar um „samspil hæfni og arðsemi,“ og áhersla lögð á vaxandi tekjur af ferðapjónustu, aukna framleiðni, aukna arðsemi og að „[f]erðapjónustan verði eftirsóttur starfsvettvangur með ánægða starfsmenn og stöðugleika í starfsmannahaldi“ (2016:3). Ör vöxtur, fjölbreytt starfsemi og aukin mannaflsþörf kalla á hraðar útbætur í fræðslumálum, segir í skýrslunni og vikið er sérstaklega að erlendum starfsmönnum og hraðri fjölgun þeirra:

„[b]rýnt er að taka vel á móti erlendum starfsmönnum, tryggja þeim jafnrétti, aðgengi að upplýsingum um réttindi og skyldur á vinnumarkaði og miðla fræðslu og færni til þeirra jafnt og annarra starfsmanna. Ljóst er að bjóða þarf upp á fræðslu á öðrum tungumálum en íslensku og texta fræðslumyndefni. Þá er einnig brýnt að erlendir starfsmenn í ferðapjónustu, sem og aðrir, læri um sérstöðu Íslands og íslenska menningu.“

Í júní 2017, þegar fyrirséð var að ekkert lát yrði á fjölgun erlendra ferðamanna, var Ferðamálaráði falið, að beiðni ráðherra ferðamála, að gera tillögur að aðgerðum af hálfu stjórnvalda til að bregðast við þremur áskorunum íslenskrar ferðapjónustu. Áskoranirnar, sem tilgreindar voru, tengjast heimagistingu, starfsemi erlendra aðila, og stöðu landsbyggðarinnar í ljósi verðhækkana í erlendri mynt. Ferðamálaráð skilaði inn tillögum í september (Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti – júní 2017, september 2017). Athyglisvert er að tillögurnar miðast allar við að kanna áskoranir, sem snúa að samkeppnisstöðu íslenskrar ferðapjónustu, eins og það er orðað. Hvergi er minnst á mikilvægi þess að búa vel að starfsfólki og tryggja að réttarstaða þess sé virt. Þess má geta að á fyrrnefndu Ferðamálaþingi 2017 minnti Ólöf Ýrr Atladóttir, ferðamálastjóri á að: „[í] ár er ár Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra ferðapjónustu og þróun“ og að ekki mætti gleyma því „að þær áskoranir ferðapjónustunnar, sem mestar eru varða ekki í raun verkefni atvinnugreina innan einstakra landa, heldur sammannleg hnattræn verkefni“ og spurði í því sambandi, [h]vernig tryggjum við alþjóðlegan rétt starfsfólks og kippum stoðum undan mansali og misnotkun? Ekki var fjallað nánar um á hvaða hátt réttur starfsfólks ætti að vera tryggður.

6.4. Pögn ferðapjónustunnar

Lágstemmd rödd ferðapjónustunnar um starfsfólk, kjör þess og aðbúnað er enn athyglisverðari í ljósi þeirrar gífurlegu fjölgunar á starfsfólki sem orðið hefur innan greinarinnar á undangengnum misserum. Þrátt fyrir innstreymi þúsunda erlendra starfsmanna virðast ferðamálayfirvöld ekki gera ráð fyrir að slíkum breytingum fylgi neinar sérstakar áskoranir, sem annaðhvort opinber yfirvöld almennt, eða greinin sem slík, þurfi að taka á. Og séu nógu mikilvægar til að rata í opinberar yfirlýsingar um helstu áherslur í íslenskri ferðapjónustu. Í opinberum áherslum íslenskrar ferðapjónustu er starfsfólkið, sem ber uppi atvinnugreinina og þar með hagvöxtinn, lítt eða

ekkert sýnilegt. Sennilega er ekkert eitt einhlítt svar við því hvers vegna þessu er svona háttað en óeining, skortur á heildarsýn og stefnu í ferðamálum ásamt mikilli áherslu á arðsemi rekstraraðila eru allt þættir sem vega þungt.

Í viðtölum við stéttarfélagsfulltrúa, sem nánar verður fjallað um í hluta II, kom síendurtekið fram að upplýsingastreymi og almennri samfélagsfræðslu til erlendra starfsmanna væri verulega ábótavant. Ef hún væri til staðar væri hún í hæsta máta tilviljanakennd og ómarkviss. Í hvers höndum slík fræðsla á að vera er ekki sjálfgefið. Fræðsluskylda stéttarfélaganna til félaga sinna lýtur einvörðungu að réttindum og skyldum á vinnustað. En félögin finna sig þó sífellt oftar í almennri fræðslu og reddingarhlutverki fyrir félagsmenn af erlendum uppruna, sem leita til félaganna með alls kyns mál, eins og nánar verður vikið að síðar.

7. Vinnumarkaður, stéttarfélög, innflytjendur

Erlendu vinnuafli fjölga í láglounastörfum tengdum ferðapjónustu. Síðustu ár hefur ferðapjónustan drifið áfram mikinn hagvöxt og kaupmáttur launa er nú í sögulegu hámarki. Erlendir starfsmenn lenda á botni tekjuskiptingarinnar og vinna störf við ræstingar og þjónustu sem knýja áfram vöxt ferðapjónustunnar (Heiða Vigdís Sigfúsdóttir - Stundin 16.-29. mars 2017).

Margt af því erlenda starfsfólki, sem kemur inn á íslenskan vinnumarkað, er úr samfélögum sem eru um margt ólík því íslenska, hvað varðar menningu og samfélagsgerð. Ekki verður farið í saumana á þeim mun í þessari rannsókn en einungis bent á að launakjör og vinnuaðstæður eru oft mun lakari og réttarstaða launafólks á vinnumarkaði almennt mun veikari í mörgum tilvikum. „Ég er með 300 evrur í mánaðarkaup sem hjúkrunarfræðingur heima í Rúmeníu, hér er ég með fjórum sinnum meira kaup,“ upplýsti Theresa, í óformlegu viðtali við rannsakanda, en hún vinnur, sem þjónn í vaktavinnu á veitingastað á fjölförnum íslenskum ferðamannastað. Hún lét afar vel af starfi sínu hérlandis en sagði launakjör og vinnuaðstæður í heimalandinu afar bágbornar og engan veginn standast samanburð við íslenskan vinnumarkað. Pólskir rútubílstjórar, tékkneskir og slóvenskir þjónar og margir aðrir starfsmenn af erlendum uppruna, sem rannsakandi ræddi við, í óformlegum og formlegum viðtölum, voru sömu skoðunar og Theresa.

Hagstæður samanburður á kaupum og kjörum getur um leið verið mjög misvísandi, t.d. þegar kaupmáttur launa er tekinn með í reikninginn, og eins í samanburði við almenn launakjör í landinu. Ekki má heldur gleyma félagslegum undirboðum og annarri misneytingu, sem viðgengist hefur á íslenskum vinnumarkaði gagnvart erlendu starfsfólki, ekki síst innan ferðapjónustunnar og margoft hefur komist í kastljós fjölmiðla. Þessar skuggahliðar endurspeglar að kjör og vinnuaðstæður starfsfólks af erlendum uppruna eru á stundum með slíkum ósoma að annað eins hefur varla sést á íslenskum vinnumarkaði. Vikið verður nánar að þessum þáttum í kaflanum Skuggahliðar ferðapjónustunnar.

7.1. Vel skipulagður og sveigjanlegur vinnumarkaður

Í samanburði við önnur nágrannaríki er íslenskur vinnumarkaður agnarsmár. Þrátt fyrir smæð hefur honum verið lýst sem afar vel skipulögðum með sterkum einkennum samráðsskipunar (e. corporatism) (Stefán Ólafsson 2011). Ennfremur finnast margar af sömu stofnunum á íslenskum vinnumarkaði og á hinum Norðurlöndunum. Aðilar vinnumarkaðarins, þ.e bæði launfólk og atvinnurekendur, eru hvorir um sig í mjög öflugum samtökum, hvort heldur á opinberum eða almennum vinnumarkaði. Á hinum almenna markaði eru það Landssamtök launafólks undir forystu Alþýðusambands Íslands (ASÍ) annars vegar og Samtaka atvinnulífsins (SA) hins vegar, sem fara með umboð í kjarasamningum fyrir hönd sinna félaga.

Íslenskur vinnumarkaður einkennist jafnframt af sveigjanleika, sem m.a. gerir það að verkum að ráðningar og uppsagnir eru tiltölulegar einfaldar aðgerðir (Stefán Ólafsson 2011). Lágmarkslaun á Íslandi eru ekki bundin í lög frekar en á hinum Norðurlöndunum heldur gilda kjarasamningar fyrir allt launafólk, óháð ríkisfangi og eru þeir tryggðir með lögum frá 1980 (Eldring and Alsos 2012; Alþingi 1980).

Annað sem einkennir íslenskan vinnumarkað er atvinnuþátttaka, sem er ein sú hæsta í heimi og mjög há hjá báðum kynjum, en konur eru þónokkrum prósentustigum lægri en karlar. Af ríkjum Efnahags- og framfarastofnunar (OECD) var atvinnuþátttaka hæst á Íslandi eða 88,3% í aldurshópnum 15-64 árið 2017 (OECD 2018). Atvinnuþátttaka innflytjenda er ennfremur mjög há, og fer hækkandi, líkt og mynd 7 sýnir.

Á töflu 2, sem byggir á vinnumarkaðstölum Hagstofu Íslands má sjá fjölda starfandi á íslenskum vinnumarkaði, samkvæmt skráum í júlí 2018, eftir kyni, aldri og uppruna en þá voru ríflega 213 þúsund manns starfandi.

Tafla 2 sýnir skiptingu milli karla og kvenna, af íslenskum og erlendum uppruna með lögheimili hérlandis eða erlendis. Tæplega fjórutíu þúsund starfandi á vinnumarkaði eru af erlendum uppruna þar af eru 22054 karlar og 16940 konur. Rúmlega fjögur þúsund karlar eru með lögheimili erlendis eða sem svarar 18,5% karla. Af konum af erlendum uppruna, starfandi á vinnumarkaði, eru 2648 eða tæplega 16% allra þeirra með lögheimili erlendis.

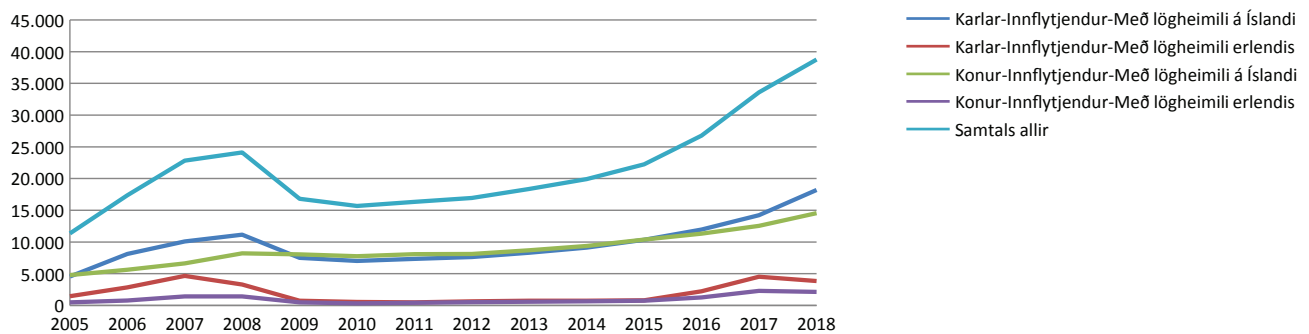
Tafla 2: Fjöldi starfandi á vinnumarkaði eftir mánuðum, kyni, aldri og uppruna - júlí 2018

Karlar alls				Konur alls				Allir starfandi
Íslenskur bakgrunnur		Innflytjendur		Íslenskur bakgrunnur		Innflytjendur		
Lögheimili á Íslandi	Lögheimili erlendis	Lögheimili á Íslandi	Lögheimili erlendis	Lögheimili á Íslandi	Lögheimili erlendis	Lögheimili á Íslandi	Lögheimili erlendis	
91.175	665	17.967	4.087	81.992	602	14.302	2.648	213.438

Heimild: Hagstofa Íslands.

Í lok annars ársfjórðungs 2018 var fimmti hver starfsmaður á íslenskum vinnumarkaði innflytjandi og hlutfall þeirra af öllum starfandi 18,6%, það hæsta nokkru sinni í sögunni. Vinnuþátttaka kvenna meðal innflytjenda er á pari við vinnuþátttöku innfæddra kvenna (mynd 7). Tæplega 86% innflytjenda starfandi á vinnumarkaði voru með lögheimili í landinu (Hagstofa Íslands 30. ágúst 2018). Hlutfall starfandi meðal innflytjenda er mun hærri en hlutfall þeirra af heildarmannfjölda, sem skýrist m.a. af því að aldursdreifing þeirra er mjög ójöfn, líkt og komið hefur fram.

Mynd 7: Fjöldi starfandi, samkvæmt skráum eftir, kyni, aldri og uppruna í júnímánuði 2005-2018



Heimild: Hagstofa Íslands.

7.2. Jafnrétti tryggt en vinnuþátttaka takmörkuð

Það sem vegur hvað þyngst, af þeim þáttum sem einkenna íslenskan vinnumarkað þegar litið er á hlutdeild og þátttöku innflytjenda, lýtur að réttarstöðu þeirra. Jafnrétti á íslenskum vinnumarkaði er varið í stjórnarskrá með ákvæði nr. 65, þar sem kveðið er á um að: „[a]llir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættar og stöðu að öðru leyti“ (Stjórnarskrá íslenska lýðveldisins 1944).

Á heimasíðu Alþýðusambands Íslands er m.a. fjallað um jafnrétti á vinnumarkaði. Þar kemur fram að ein af grundvallarkröfum verkafólksheyringarinnar er krafan um jafnræði launafólks á vinnumarkaði án tillits til þátta

sem ekki varða hæfni launafólks eða verðmæti vinnuframlags þess. Alþýðusamband Íslands leggur áherslu á að stéttarfélag sé bundin af þessari meginreglu og semja því ekki um ólík kjör félagsmanna sinna á grundvelli kynferðis eða annarra þátta, sem hafa ekkert með stöðu þeirra á vinnumarkaði að gera. Ennfremur segir: Þessi grundvallarregla er undirstrikuð sérstaklega í lögum um starfskjör launafólks nr. 55/1980 en þar segir að laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör óháð kyni [...] fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til.“ Þó að ekki sé minnst á innflytjendur og/eða erlent starfsfólk á vinnumarkaði í þessum orðum, er rétt að benda á að þessi meginregla nær til allra þeirra sem starfa á íslenskum vinnumarkaði.¹¹

ESB/EES borgarar þurfa ekki atvinnuleyfi á Íslandi þar sem þeir eru hluti af sama vinnumarkaði og njóta þar allra sömu réttinda og heimamenn, samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) frá 1994, sem felur m.a. í sér frjálsa för launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga. Aðrir erlendir ríkisborgarar þurfa í flestum tilvikum að útvega atvinnuleyfi fyrir komuna til landsins, líkt og bent hefur verið á. Atvinnuleyfið er veitt einstaklingnum en það er bundið tilteknum atvinnurekanda (<http://www.mcc.is/vinna/>). Skýlt er að skrá lögheimili á landinu ef starfað er lengur en í þrjá mánuði í senn.

Í kjölfar stækkunar ESB árið 2004 hefur reynst erfiðara að sækja um atvinnuleyfi fyrir ríkisborgara utan sambandsins eða frá svokölluðu þriðja ríki. Íslenskar rannsóknir staðfesta þetta. Fólki frá Asíu, sem búsett er á Íslandi, hefur reynst erfitt að fá atvinnuleyfi og hefur það komið í veg fyrir að það geti fengið til sín ættingja til starfa við sama fyrirtæki og það sjálft, eins og hefð hafði skapast fyrir (Unnur Dís Skaptadóttir og Ása Guðný Ásgeirsdóttir 2014). Umsókn um atvinnuleyfi fyrir þriðja ríkis borgara er flókið og tafsamt ferli og þarf atvinnurekandi að vinna að því í samvinnu við viðkomandi stéttarfélag. Allar nauðsynlegar upplýsingar þar að lútandi má finna í bæklingi Alþýðusambands Íslands, Ráðning erlendra starfsmanna.

7.3. Erlent starfsfólk á lakari kjörum

Enn eitt einkennið á íslenskum vinnumarkaði, og það sem hefur meðal annars einkennt kjarasamninga er að lægstu launataxtar hafa sögulega aðeins verið notaðir sem viðmið, sem ekki má fara niður fyrir samkvæmt lögum. En eiginlegar launagreiðslur verið samkvæmt launatöxtum sem eru mun ofar, oft kölluð „markaðslaun“. Segja má að þarna séu að verki leikreglur, sem eru duldar öllum þeim sem ekki hafa innsýn í það sem gerist að tjaldabaki, þ.m.t. flestu erlendu starfsfólki. Rannsóknir hafa sýnt að starfsfólk af erlendum uppruna er oftast ekki á mun lægri launum en innfæddir heimamenn, og má hér m.a. benda á alþjóðlega samanburðarrannsókn meðal pólskra starfsmanna á vinnumarkaði í Reykjavík, Ósló og Kaupmannahöfn, sem MIRRA vann hérlandis. Þar sem fram kom að pólskir innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu þénuðu að meðaltali 57% af meðallaunum almennt í landinu. Í Ósló fengu pólskir starfsmenn 65% af meðallaunum í Noregi og í Kaupmannahöfn voru laun Pólverja mun hærri eða 85% af dönskum meðallaunum (Friberg, Arnholtz, Eldring, Hansen og Thorarins 2014). Þráfældur orðrómur hefur verið uppi um að starfsfólk af erlendum uppruna séu greidd laun samkvæmt s.k. „strípuðum“ töxtum, sem er fullkomlega löglegt en samræmist ekki hinum óskrifuðu leikreglum um launagreiðslur á íslenskum vinnumarkaði. Hérlandis hafa stéttarfélag undir forystu Alþýðusambands Íslands verið leiðandi í baráttu gegn hvers konar undirboðum á vinnumarkaði, einkum í gegnum verkefnið Einn réttur, ekkert svindl, sem byrjaði sem herferð árið 2005 – upphaflega gefið út á ellefu tungumálum - en hefur verið viðvarandi verkefni síðan (<https://www.ekkertsvindl.is/>).

Vert er að benda á kjarakönnun, sem Gallup gerði fyrir Eflingu stéttarfélag í desember 2018, þar sem laun eru reiknuð miðað við vinnutíma eftir atvinnugreinaflokkuninni ISAT og tungumáli. Í töflu 3 má sjá hvernig launamunur milli ólíkra tungumálahópa birtist. Hér eru aðeins teknar heildartölur þvert yfir atvinnugreinar.

¹¹ Á heimasíðu ASÍ, sem vitnað er í, kemur fram að: Á þessum vefhluta er hins vegar og að svo stöddu megináherslan lögð á bann við mismunum á grundvelli kynferðis en vænta má verulegra breytinga á lögfræðilegri umfjöllun í vinnurétti um mismunum vegna annarra þátta á næstu misserum og árum.“

Tafla 3: Laun miðað við vinnutíma eftir ISAT og tungumáli

Heildarlaun	Meðaltal	Miðgildi
Heild	2.477	2.354
Íslenska	2.605	2.500
Pólska	2.282	2.172
Enska/Litháíska	2.287	2.255

Heimild: Efling stéttarfélag 2018.12

Líkt og fram kemur í töflu 3 eru laun þeirra sem tala íslensku 128 krónum hærri, sem jafngildir 4% hærri launum en að meðaltali en heildarlaun allra tungumálahópanna. Í meðaltalsútreikningum eru pólskumælandi á botninum með 8% lægri laun og hinir, sem annaðhvort tala ensku eða litháísku eru með um 7% lægri laun að meðaltali en heildarlaun allra tungumálahópanna.

Meðaltalsútreikningar geta verið misvísandi, sérstaklega ef um er að ræða mikinn mun á hæstu og lægstu tölum. Þess vegna er raunhæfara að skoða miðgildi launa – sem eru þau laun sem algengust eru – miðað við vinnutíma. Í ljós kemur að þeir sem tala íslensku eru með hærri laun en miðgildi heildarlauna allra tungumálahópanna, sem nemur 6%. Sé litið á pólskumælandi fá þeir um 182 krónum minna en heildarmiðgildi launa allra hópanna sýnir. Þessi upphæð samsvarar tæplega 8% lægri launum. Munurinn verður enn meiri þegar borið er saman miðgildi milli tungumálahópanna. Þá kemur fram að íslenskumælandi eru með 13% hærri laun en pólskumælandi og um 9% hærri en þeir sem tala ensku eða litháísku.

7.4. Ráðningarsamningar, starfsmannaleigur

Milliliðalausir ráðningarsamningar milli launafólks og atvinnurekenda eru og hafa verið reglan á íslenskum vinnumarkaði, og starfsmannaleigur heyrir til undantekninga. Í alþjóðlegu samanburðarrannsókninni, sem nefnd var að ofan, kom fram að 80% allra pólskra starfsmanna á Reykjavíkursvæðinu voru með langtímaráðningu, hjá íslensku fyrirtæki í Kaupmannahöfn var hlutfallið 36% og í Ósló 26% (Elding og Friberg 2013; Friberg ofl. 2014).

Starfsmannaleigur á Íslandi eiga sér stutta sögu og hafa nánast alfarið verið starfræktar til að ráða erlent starfsfólk í tímabundin verkefni. Hugtakið starfsmannaleiga vísar til „þjónustufyrirtæki[s] sem samkvæmt samningi leigir út starfsmenn sína gegn gjaldi til að sinna störfum á vinnustað notendafyrirtækis undir verkstjórn þess síðarnefnda“ (Vinnumálastofnun heimasíða – Starfsmannaleigur). Leyfi fyrir rekstur starfsmannaleigu á Íslandi fá einungis fyrirtæki sem hafa staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í EFTA ríki, nema samningar sem Ísland á aðild að heimili slíkt.

Starfsmannaleigur spruttu upp í fyrri efnahagsþenslu og ollu töluverðum pólitískum átökum, sem lauk ekki fyrr en með lagasetningu 2005 (Alþingi 2005). Fram að þeim tíma giltu engin lög um þær. Starfsmannaleigur hurfu nánast alfarið af íslenskum vinnumarkaði, í kjölfar efnahagshruns höfðu starfsmenn þeirra undantekningarlaust verið erlendir karlmenn (Thorarins 2013). Með yfirstandandi efnahagssveiflu fjölgaði starfsmannaleigum hratt og í upphafi árs 2018 voru þær 24 talsins með tæplega fjórtán hundruð starfsmenn, samkvæmt skráningu Vinnumálastofnunar. Fjöldi útsendra starfsmanna á vegum erlendra fyrirtækja var samtals 405 á sama tíma (<https://www.vinnumalastofnun.is/media/2023/jan-2018-skyrsla.pdf>).

Líkt og fyrr hafa starfsmannaleigur og ennfremur ráðning útsendra starfsmanna valdið töluverðum deilum meðal aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda og jafnframt sætt gagnrýni af hálfu almennings. Gagnrýnin stafar ekki síst af grunsemdum um félagsleg undirboð. Í fréttapættinum Kveik, sem bar yfirskriftina: *Svarta*

hliðin á íslenskum vinnumarkaði og sýndur var á RÚV þann 2. október 2018 var fjallað um félagsleg undirboð meðal erlendra starfsmanna. Þar var meðal annars bent á starfsmannaleigur, sem grunur lék á að stunduðu slíkt (Helgi Seljan og Aðalsteinn Kjartansson 2018). Afhjúpun á nóturlegri stöðu margra starfsmanna af erlendum uppruna á íslenskum vinnumarkaði kölluðu fram sterk viðbrögð meðal almennings. Í kjölfarið sagðist félags- og jafnréttismálaráðherra „binda vonir við að ný lög sem auka heimildir Vinnueftirlitsins og Vinnumálastofnunar við eftirlit á vinnustöðum og veita víðtækari heimildir til að miðla upplýsingum sín á milli og til ríkisskattstjóra og lögreglu, muni torvela markvissa brotastarfsemi á vinnumarkaði. Háttsemi af því tagi sem lýst var í fréttaskýringaþættinum Kveiki í gær verði að stöðva og draga þá sem brotin fremja til ábyrgðar“ (Velferðarráðuneytið 2018b). Þau lög, sem ráðherra vísaði til eru lög um breytingu á lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja, sem senda starfsmenn í tímabundna vinnu til Íslands, s.k. útsenda starfsmenn og fleiri lögum (Velferðarráðuneytið 2018a; Alþingi 8. júní 2018).

Vert er að benda á að í þessu sambandi skipaði ráðherra jafnframt samstarfshóp gegn félagslegum undirboðum. Þar sem „áhersla er lögð á að tryggja samstarf þeirra aðila sem eftirlit hafa á innlendum vinnumarkaði til að tryggja að ef upp koma alvarleg mál séu þau til lykta leidd og þeir sem brotlegir eru dregnir til ábyrgðar.“ Með því móti „megi draga úr líkum á því að atvinnurekendur komist upp með að brjóta gegn ákvæðum laga eða ganga gegn kjarasamningum, jafnvel ítrekað,“ segir í tilkynningu ráðuneytisins (Velferðarráðuneytið 23. október 2018). Vikið verður nánar að starfsmannaleigum í ferðapjónustu og félagslegum undirboðum í síðari köflum.

7.5. Stéttarfélög og innflytjendur í ferðapjónustu

Stéttarfélagasáðild á Íslandi er ein sú hæsta í heimi og hefur verið um 85% og þar í kring undanfarin ár (International Labor Office 018; OECD 2018). Ein meginskýringin á óvanalega hárrí stéttarfélagasáðild er sú að í kjarasamningum milli launafólks og atvinnurekenda eru ákvæði um að stéttarfélögin sjái um samninga fyrir sína félagsmenn og það hefur leitt til þess að nánast allt launafólk á vinnumarkaði er skráð í stéttarfélög af atvinnurekanda, og þurfa því ekki að sækja sérstaklega um aðild. (Sjá meðal annars liðinn um Félagsgjöld bls. 55 í kjarasamningi Eflingar og annarra stéttarféлага (Efling 2015)). Innflytjendur eru því á pari við heimamenn hvað varðar stéttarfélagasáðild.

Fjölgun innflytjenda í stéttarfélögum hefur vaxið í samræmi við fjölgun þeirra og verið mest í félögum ósérhæfðra, sem náði víða tugum prósentu þegar fyrir efnahagshrun. Eftir örlítinn samdrátt í kjölfar kreppunnar hefur þeim fjölgað aftur. Frá 2012 hefur fjölgað hraðast á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi þar sem vöxtur í ferðapjónustu – og byggingariðnaði – hefur verið mestur.

Þótt rannsókn á mismunandi þróun stéttarfélaganna sé utan rannsóknarsviðs þessa verkefnis er rétt að benda á að hlutfall félagsmanna af erlendum uppruna er lágt í velflestum stéttarfélögum faglærðra, sem sýnir ótvírætt hvar skilin í etniskri lagskiptingu á íslenskum vinnumarkaði liggja. Innflytjendur hafa þjappast í störf á vinnumarkaði sem síst krefjast sérþekkingar.

Líkt og tafla 4 sýnir er Efling stéttarfélag langstærst þessara féлага og jafnframt það félag sem hefur flest starfsfólk í ferðapjónustu. Efling starfar á höfuðborgarsvæðinu og í Hveragerði og Þorlákshöfn, og telur hátt í þrjátíu þúsund féлага. Yfir fjörutíu prósent félagsmanna Eflingar, sem starfa í hótél- og veitingageiranum eru af erlendum uppruna. Í Verkalýðs- og sjómannafélagi Keflavíkur VSFK, er meira en helmingur félagsmanna af erlendum uppruna. VSFK nær til féлага á Suðurnesjum, einkum í Reykjanesbæ, sem starfa m.a. í ferðapjónustu (s.s. afþreyingu, á bílaleigum, í rútufyrirtækjum) eða í afleiddum störfum (á dekkjaverkstæðum, bílaþvottahúsum ofl.), sem og í flughöfninni í Leifssstöð.

Í Bárunni stéttarfélagi, sem nær til féлага í Árnæssýslu, eru 30% féлага af erlendum uppruna og vinna flestir í ferðapjónustu. Félögum Bárunnar fjölgað um allt að helming eftir að þenslan í ferðapjónustunni hófst (2012 og áfram) og er nær einvörðungu tilkomin vegna aukningar erlendra starfsmanna í greininni, samkvæmt upplýsingum frá

Bárunni. Þetta kemur ekki á óvart þar sem vinsælustu ferðamannastaðir landsins, Gullfoss, Geysir og Þingvellir – eru allir í Árnessýslu en yfirgnæfandi meirihluti allra erlendra ferðamanna heimsækir þessa staði.

Í stéttarfélaginu Hlíf í Hafnarfirði eru 33% félaga af erlendum uppruna, upplýsingar um fjölda starfandi í ferðapjónustu liggja ekki fyrir. Í Matvís, Matvæla-og veitingafélagi Íslands, félagi matreiðslu- og framleiðslufólks (kokka og þjóna) eru rúmlega fimmtán prósent félaga erlendir ríkisborgarar.

Tafla 4: Hlutfall félagsmanna af erlendum uppruna í fimm stéttarfélögum á Suðvesturlandi. Hátt hlutfall starfsmanna er starfandi í ferðapjónustu¹³

2018/19	Hlutfall félagsmanna af erlendum uppruna	Fjöldi pólskra félagsmanna	Fjöldi annarra af erlendum uppruna	Fjöldi allra félagsmanna
Efling 10/2018	54%	8.684	6.062	27.386
Hlíf 10/ 2018	33%	453	751	2.269
VSKF 02/ 2019	54%	1.555	809	4.349
Báran 10/ 2018	30%	301	370	2.392
Matvís 11/ 2017	15,5%	41	280	1.800

Fram kom í viðtölum við fulltrúa stéttarfélaga að félögin hefðu mörg hver lagt sig fram við að koma upplýsingum til félaga sinna af erlendum uppruna, auk þeirra íslensku, og gefið út efni á ensku, pólsku og í sumum tilvikum á fleiri tungumálum, auk íslensku. Í öllum tilvikum eru stéttarfélögin með starfsmenn á sínum vegum sem tala ensku og í sumum tilvikum einnig pólskumælandi starfsmenn. Allir stéttarfélagsfulltrúar, sem rætt var við, höfðu orð á því að starfsfólk af erlendum uppruna sækti mun meira þjónustu beint á skrifstofu félaganna en algengara væri að Íslendingar notuðu tölvupóst eða hringdu. Harpa Ólafsdóttir, hagfræðingur Eflingar stéttarfélags, hafði þetta um málið að segja:

Já, ef við tökum launakröfurnar þeirra sem koma hérna og segja „það er bara verið að brjóta á mér.“ Þá er það 60% af þeim kröfum sem hafa verið núna og eins og þú sérð hlutfallið er 45% það eru fleiri sem koma hingað. Og þetta spyrst út.“¹⁴

Hún bætti við:

Já [þeir eru] hlutfallslega fleiri, sem betur fer, þetta er að skila sér. Það er náttúrulega frekar brotið á þeim af því að þeir vita ekki rétt sinn en svo komast þeir að því. En vandinn er helst sá að þeir virðast hafa tilhneigingu til að koma hér þegar þeir eru að fara úr landi og eru þá kannski með uppsafnaðan vanda og það er ekki auðvelt að leysa úr því. Þess vegna segjum við alltaf: samborgararnir þurfa að ýta við og hjálpa til við að fólk leiti hingað strax. Því það að ætla að koma hingað með fjögurra ára gömul mál, sko og hafa vitað í einhvern tíma að verið var að brjóta á þeim, það er alltaf erfiðara að sækja svoleiðis mál. En við gerum það sko. Það er ekki alltaf að ná sama árangri. Þannig að þeir eru að leita hingað. Þeir eru líka að leita í sjúkrasjóð og fræðslusjóð og duglegir að sækja sér orlofshús sérstaklega yfir vetrarmánuðina“ (Viðtal 3. nóvember 2017).

Líkt og fyrr greinir verður vikið nánar að launamismunun og misneytingu á erlendu starfsfólki, sem starfar í ferðapjónustu á Íslandi, í kaflanum Skuggahliðar ferðapjónustunnar í Hluta II.

¹³ Upplýsingar um fjölda félaga í stéttarfélögunum Eflingu, VSKF og Hlíf fengust hjá fulltrúum viðkomandi stéttarfélaga. Í öllum félögum vísa tölur til innflytjenda, þ.e. allra af erlendum uppruna nema í Matvís, sem telur aðeins erlenda ríkisborgara.

¹⁴ Hlutfall erlendra félagsmanna í Eflingu var 45% þegar viðtalið fór fram, í nóvember 2017.

Hluti II.

Starfsfólk af erlendum uppruna í ferðapjónustu

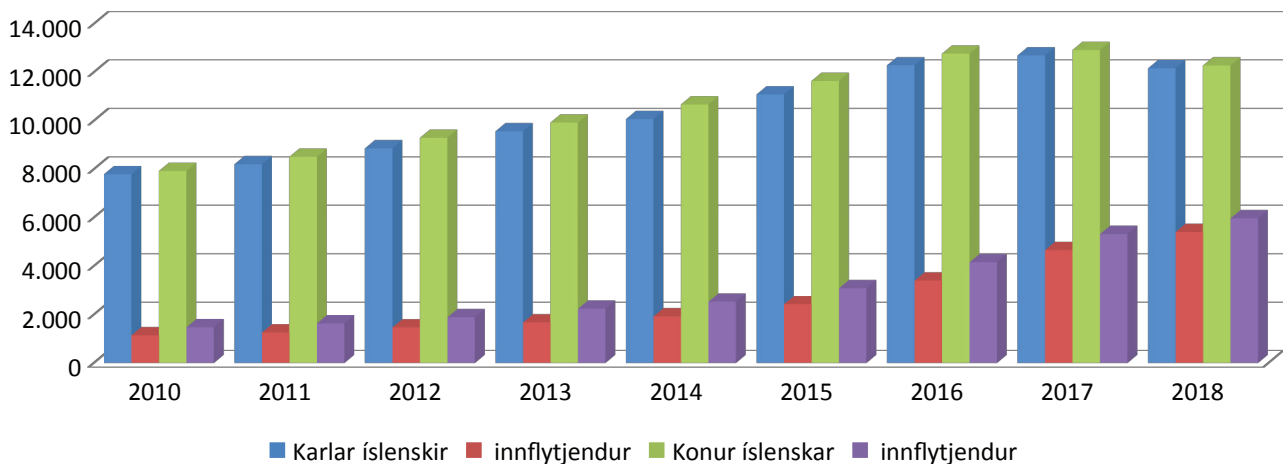
8. Margföldun starfsfólks í ferðaþjónustu¹⁵

8.1. Stóra stökkið

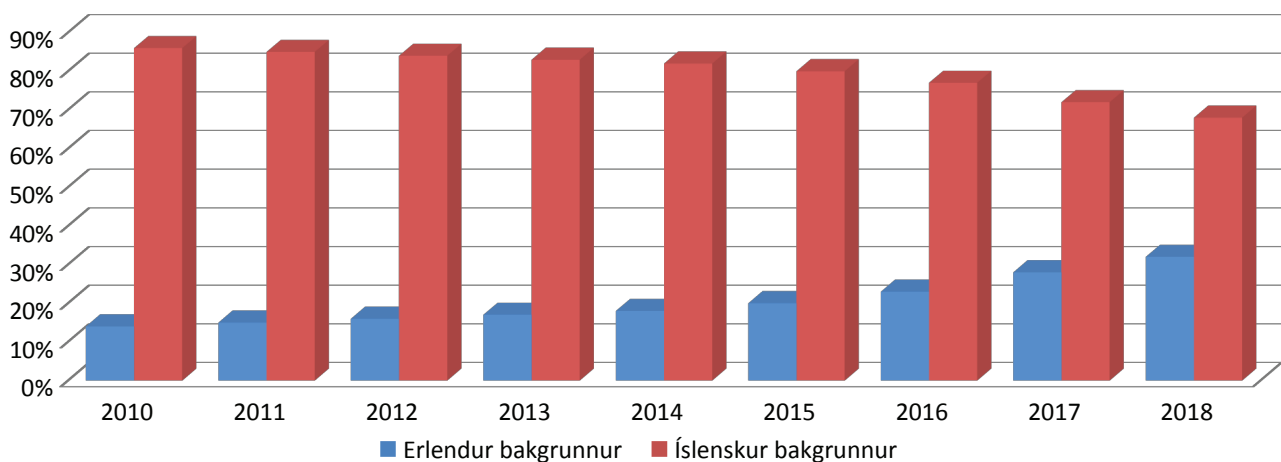
Erfitt er að ímynda sér að hinn mikli vöxtur sem einkennt hefur íslenska ferðaþjónustu á undangengnum árum hefði gengið eftir ef erlent starfsfólk hefði ekki streymt til landsins. Þessa starfsmenn er ekki síst að finna í þeim þjónustugreinum sem skila hvað mestum tekjum í þjóðarbúið, m.a. hótél og gistiheimili, bílaleigur, ferðaskrifstofur og farþegaflutningar auk starfsemi, sem þjónar einnig heimamarkaði líkt og veitingahús.

Tölur um fjölda launþega innan ferðaþjónustunnar sýna vöxtinn glögglega. Á háannatíma í júlí 2010 var skráður fjöldi ríflega átján þúsund (18.334) en á sama tíma árið 2017 voru launþegar í ferðaþjónustu 35.609, samkvæmt Hagstofu Íslands. Mynd 8 sýnir fjölda starfsfólks í ferðaþjónustu eftir kyni og bakgrunni.

Mynd 8: Fjöldi starfandi í ferðaþjónustu eftir kyni aldri og bakgrunni 2010-2018 – júlí



Mynd 9: Hutfall innflytjenda af starfsfólki í ferðaþjónustu 2010-2018 - júlí



Heimild: Hagstofa Ísland

¹⁵ Líkt og bent var á í inngangi bendir Hagstofa Íslands á að hafa þurfi í huga að ferðaþjónusta er ekki til sem sérstök atvinnugrein í hefðbundinni atvinnugreinaflokkun, heldur er hún samsett grein þar sem lagt er saman tiltekið hlutfall af starfsemi annarra atvinnugreina. Þetta ber að athuga þegar hlutdeild ferðaþjónustu í landsframleiðslu er borin saman við aðrar atvinnugreinar.

Fjölgun starfsfólks frá 2010 til 2018 (júlímánuður) nemur tæpum hundrað prósentum (94%) og er í takt við hina miklu þenslu í greininni. Fjölgun milli ára 2017 og 2018 var óveruleg en starfsfólki með íslenskan bakgrunn fækkaði um tæp tólf hundruð milli ára. Óveruleg fjölgun í heildina bendir til þess að vöxtur greinarinnar sé að hægja á sér. Á sama tímabili hefur kynjaskipting verið stöðug og nánast jöfn, bæði meðal innflytjenda og hjá þeim sem eru með íslenskan bakgrunn (Hagvísar í ferðapjónustu 2018).

Innflytjendum í greininni hefur fjölgað úr 2600 í tæplega 11.400 á tímabilinu, eða frá því að vera 14% allra starfandi og í að vera 32% allra starfandi – sjá mynd 9. Meginþorri þessa fólks er í ósérhæfðum störfum, eins og greint verður frá. Ef heldur fram sem horfir munu innflytjendur verða um helmingur alls starfsfólks í ferðapjónustu árið 2023.

Rétt er að taka fram að allar tölur um fjölda launþega í ferðapjónustu frá Hagstofu Íslands miðast við þá einstaklinga sem eru með kennitölu, eru á launaskrá og greiða tekjuskatt í landinu. Mikilvægt er að hafa í huga að þessar tölur innihalda ekki þann hóp erlendra starfsmanna í ferðapjónustu sem hvergi er skráður og vinnur svart eða er ráðið sem „sjálfboðaliðar“. Lítið er vitað um raunverulegan fjölda slíkra starfsmanna en þeir skipta hundruðum eða eru jafnvel fleiri. Nánar verður rætt um svarta atvinnustarfsemi í ferðapjónustunni í kaflanum Skuggahliðar ferðapjónustunnar.

8.2. Ekki lengur árstíðarbundin atvinnugrein

Vöxturinn í ferðapjónustu á Íslandi undanfarin ár hefur breytt henni úr árstíðabundinni atvinnugrein, sem náði vart yfir lengra tímabil en þrjá til fjóra mánuði að sumri, yfir í það að vera rekin á ársgrundvelli, einkum á höfuðborgarsvæðinu og á Suðvesturlandi. Þetta hefur meðal annars haft í för með sér að ekki nægir lengur að ráða skólafólk til starfa, líkt og bent var á að framan. Mannauðsstjóri í stóru afþreyingarfyrirtæki, sem hefur nokkur hundruð starfsmenn í vinnu, hafði þetta um breytingarnar að segja:

„Já við vorum með svolítið af skólafólki á sumrin. Þetta var náttúrulega svolítið seasonal business, [ferðapjónustan] þetta var náttúrulega, bara mest á sumrin. En það er bara búið að breytast. Nú erum við að fá fast starfsfólk og fáum sumarstarfsfólk til að leysa það af í sumarfríunum. Þannig að þetta er ekki að við erum að fá skólafólkið inn af því það er meira að gera heldur er þetta svo hinir komist í sumarfrí“ (viðtal 7. Nóvember 2017).

Á landsbyggðinni eru árstíðarsveiflur enn sem komið er mun meiri, þar sem tvær af hverjum þremur seldum gistinóttum til ferðamanna eru á sumrin í júní, júlí og ágúst. Mestar sveiflur eru á Vestfjörðum, Austfjörðum og á Norðurlandi (Oddný Þóra Óladóttir 2017). Munurinn milli landshluta endurspeglast í vinnuafsláðarferðum í greininni, víða á landsbyggðinni eru hótél aðeins opin yfir sumartímann og starfsfólk þá aðeins ráðið tímabundið. Starfsfólkið er bæði úr heimabyggð og aðflutt, Íslendingar og erlent starfsfólk og dæmi um að hótél séu rekin alfarið af erlendu starfsfólki, eins og vikið verður nánar að síðar.

Samkvæmt tölum Alþjóðaferðamálastofnunar SP unnu um 296 milljónir manna í ferðapjónustu og ferðatengdum greinum árið 2016, sem jafngildir einu af hverjum tíu störfum í veröldinni. Spár gera ráð fyrir að þessi tala verði 380 milljónir árið 2027 og þá verði níunda hvert starf í heiminum í ferðapjónustu eða tengdum greinum (UNWTO 2017a).

Ferðapjónusta er almennt mannaflsfræk grein í eðli sínu og hefur ennfremur afgerandi áhrif á afleidd störf og er því meginuppsetta atvinnu. Vert er að hafa í huga að álitnið er að hvert starf í beinni ferðapjónustu ali af sér eitt til eitt og hálf starf, annaðhvort í greinum sem tengjast ferðapjónustu eða óbeint í öðrum greinum. Með öðrum orðum, fjöldi starfandi í ferðapjónustu og afleiddum störfum er að öllum líkindum hærri en tölur gefa til kynna. Í þessu sambandi er rétt að benda á svarta atvinnustarfsemi í íslenskri ferðapjónustu og þann óræða fjölda starfsfólks sem þar um ræðir. Og jafnframt alla þá sem starfa við ferðapjónustu í deiliahagkerfinu og teljast ekki til starfsfólks í ferðapjónustu, eins og vikið verður að síðar.

9. Starfsfólk hótela og gististaða

9.1. Skráð gisting

Nýting gistipjónustu endurspeglar dreifingu ferðamanna um landið. Hagstofa Íslands heldur utan um allar skráðar gistingar; hótél, gistiheimili, farfuglaheimili ofl. Lengst af nýttu erlendir ferðamenn sér gistipjónustu á landsbyggðinni í minna mæli en á höfuðborgarsvæðinu. Á undanförunum árum hefur hlutfall þeirra í landsbyggðargistingu hækkað til muna, úr 50% árið 2001 í rúmlega 80% árið 2015, og hefur mesta aukningin verið á Suðurlandi og Suðurnesjum (Ingólfur Bender 2017; Oddný Þóra Óladóttir 2017). Árið 2016 var herbergjanýting á höfuðborgarsvæðinu 86% á ársgrundvelli, á Suðurnesjum 73% og 59% á Suðurlandi en ekki nema 38% á Austurlandi. Tæplega helmingur eða 3,2 af 6,7 milljónum seldra gistinátta á árinu 2016 var á höfuðborgarsvæðinu. Herbergjanýtingin er „fáranlega há“, líkt og Guðrún, mannauðsstjóri á gamalgrónu stóru hóteli í Reykjavík, sagði og bætti við:

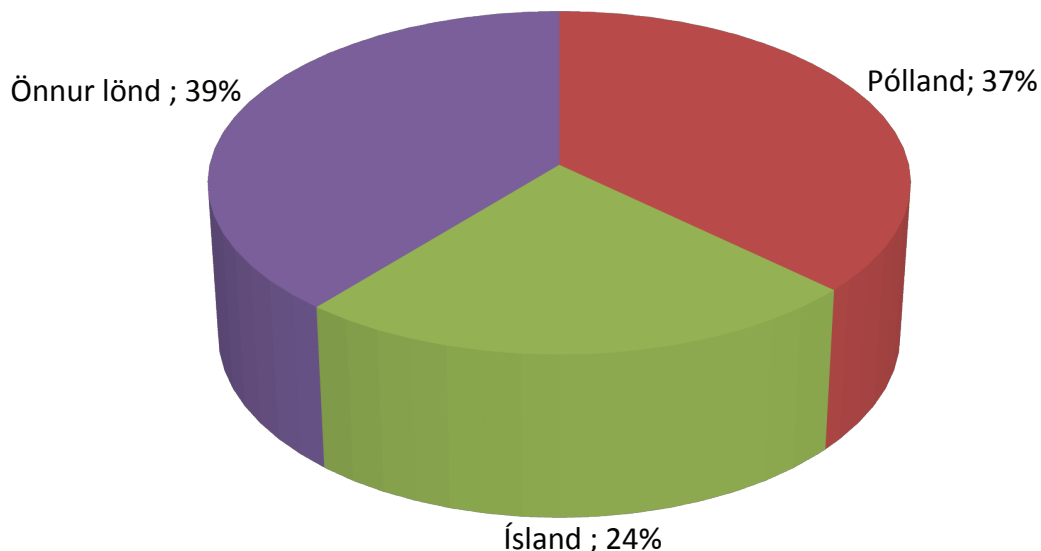
Sko, áður en þessi bóla sprakk öll eða byrjaði þá vorum við rosalega glöð ef við náðum 70% - svona að jafnaði yfir árið - og vorum farin að ná því. En það sem við erum að fá núna er miklu jafnara yfir árið og raunverulega er ekkert sem heitir high season í þeim skilningi því þetta er svo jafnt.

9.2.1. Hótél og gististaðir – uppruni starfsfólks

Í rannsókninni fengust upplýsingar um fjölda starfsmanna frá 21 hóteli af landsbyggðinni og í Reykjavík. Tólf þeirra höfðu fjörutíu starfsmenn eða færri, þar af þrjú með 10-20 manns. Sex hótél voru með yfir 40 að 70 starfsmönnum og þrjú hótél voru miklu stærri, eitt með 120 – 130 starfsmenn og tvö með 170-180 starfsmenn. Nákvæmar upplýsingar um uppruna starfsfólks fengust frá 19 hótélum.

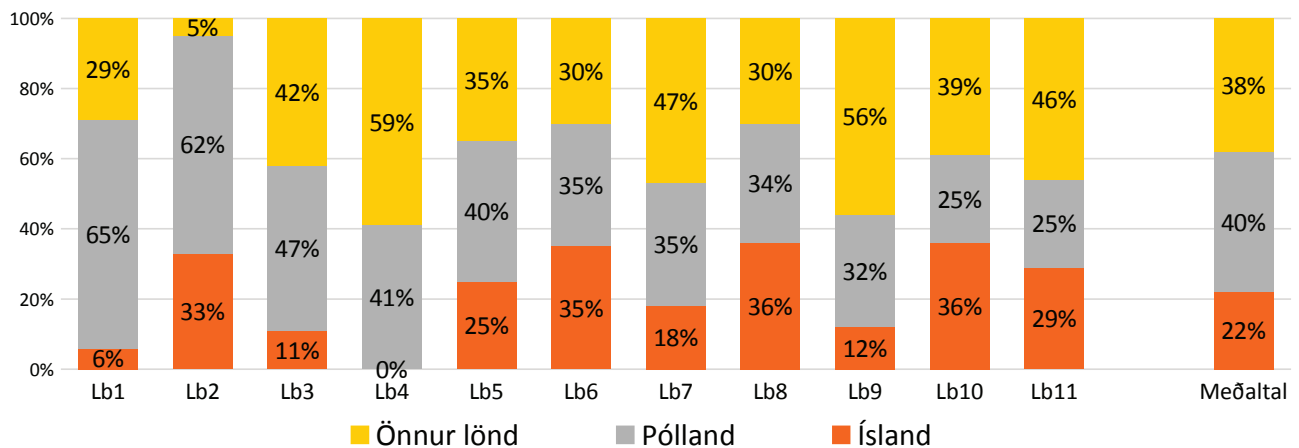
Það ætti ekki að koma óvart að Pólverjar eru fjölmennastir hvað varðar erlent þjóðerni starfsfólks hótela og nánast undantekningarlaust í fyrsta sæti, ekki einungis meðal erlendra starfsmanna heldur allra. Ætla má að hlutfall þeirra á landsvísi meðal hótélstarfsfólks sé svipað og fram kemur í þessu 19 hótela úrtaki. Mynd 10 sýnir hlutfall íslenskra, pólskra og annarra erlendra starfsmanna glögglega. Íslendingar eru í afgerandi minnihluta, með 24%.

Mynd 10: Uppruni hótélstarfsfólks: heildarúrtak



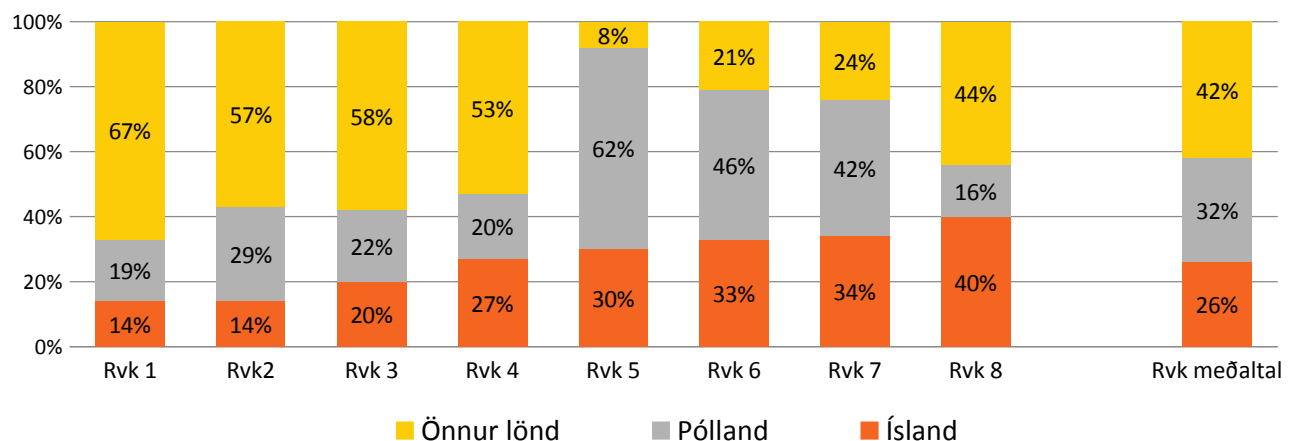
Þegar hótél á landsbyggðinni og í Reykjavík eru borin saman er vert að hafa í huga að í úrtakinu eru hótelin úti á landi að jafnaði mun minni, en þar var starfsmannafjöldi á bilinu 17 til 66 og algengast að þar væru 20 til 40 á launaskrá. Í Reykjavík var mun meiri stærðarmunur þar sem starfsmannafjöldi var allt frá 14 og að 180, en flest hótél voru með 30-60 starfsmenn. Þegar samsetning uppruna starfsfólks er borin saman kemur í ljós að á landsbyggðarhótélunum er hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna eilítið hærri en í Reykjavík eða sem nemur 4% að meðaltali.

Mynd 11: Uppruni starfsfólks á 11 hótélum á landsbyggðinni

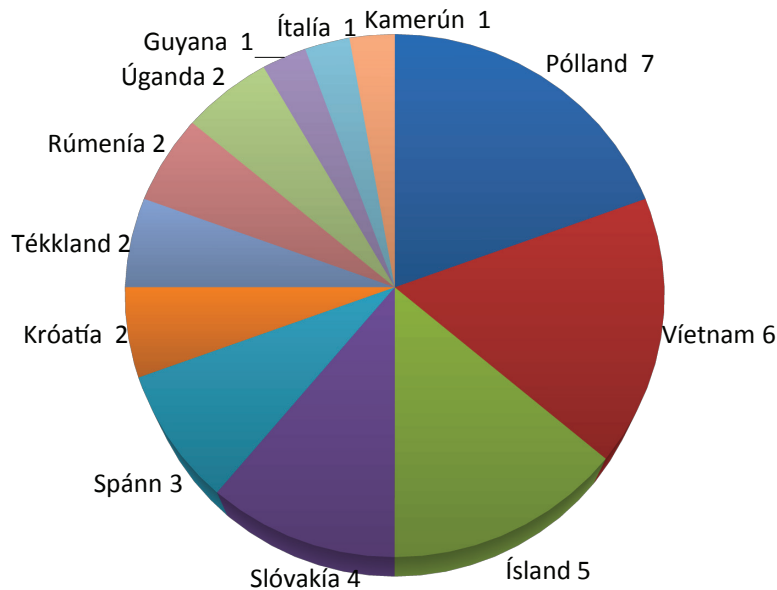


Líkt og kemur í ljós þegar myndir 11 og 12 eru bornar saman er hlutfall íslenskra starfsmanna líka að jafnaði aðeins lægra á landsbyggðinni en í Reykjavík. Á landsbyggðinni má finna hótél þar sem daglegur rekstur er alfarið í höndum erlends starfsfólks. Í Reykjavík er hæsta hlutfall erlendra starfsmanna 86%. Hæsta hlutfall íslenskra starfsmanna á hóteli í Reykjavík er 40% og inn í þeirri tölu er bókhaldsskrifstofa fyrir hótélkeðju þar sem 94% starfsmanna eru íslenskir.

Mynd 12: Uppruni starfsfólks á 8 hótélum í Reykjavík

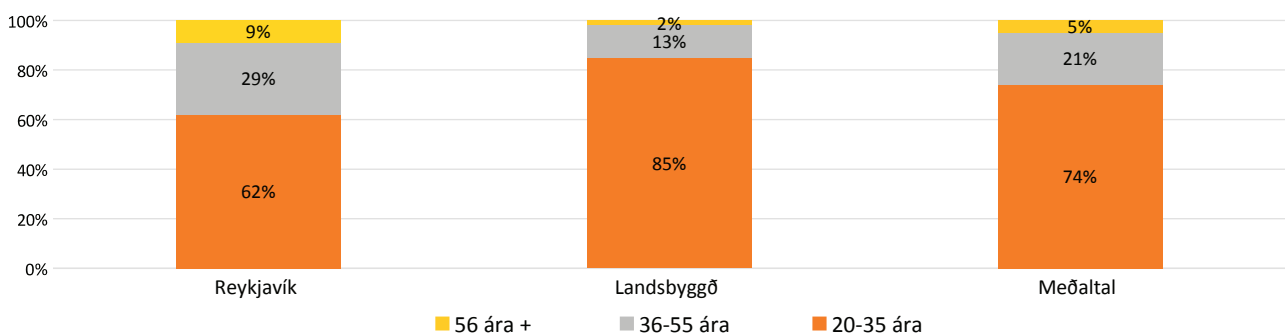


Þegar litið er nánar á hótelin kemur í ljós að fjöldi þeirra sem ber erlent þjófðerni á hótélum á landsbyggðinni er frá fjórum löndum og upp í átta en í Reykjavík er hluturinn hærri. Á tveimur stærstu hótélunum, sem eru með 170 – 180 starfsmenn, vinnur annars vegar starfsfólk af 19 mismunandi erlendu þjóðerni og hins vegar frá 25 mismunandi löndum og svo Íslendingar. Færra starfsfólk þýðir ekki endilega færri mismunandi þjóðerni. Á minnsta hótelinu í Reykjavík, sem var með fjórtán starfsmenn, unnu tveir Íslendingar, fjórir Pólverjar og átta manns frá hvoru landi. Á minnsta hótelinu í Reykjavík, sem var með fjórtán starfsmenn, unnu tveir Íslendingar, fjórir Pólverjar og átta manns frá sitt hverju landinu. Á öðru hóteli með 36 starfsmenn var fjölbreytni starfsfólks engu minni, eins og sést á mynd 13.

Mynd 13: Hótel í Reykjavík með 36 starfsmenn - uppruni þeirra

9.2.2. Aldur

Samkvæmt fyrrgreindri skýrslu Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar ILO, kom fram að á heimsvísu eru konur um 60-70% starfsfólks í hótél- og veitingageiranum. Og jafnframt að meirihluti starfsfólks er undir 35 ára aldri og helmingur þeirra undir 25 ára (ILO 2017). Fróðlegt er að bera þessar tölur saman við aldursdreifingu og kynjahlutfall meðal starfsmanna á íslenskum hótélum, sem fengust í þessari rannsókn. Í ljós kom að einkennandi er að á öllum þeim hótélum, sem til skoðunar voru, var lífaldur starfsfólksins lágur, líkt og hann er á alþjóðavísu. Meðalaldur á landsbyggðarhótélunum var mun lægri en í Reykjavík. Á einu þeirra voru 96% starfsmanna 35 ára eða yngri. Að meðaltali eru 85% allra starfsmanna á landsbyggðinni 35 ára eða yngri, en munur á milli hótela er allt að 30%, frá 66% að 96%. Í Reykjavík eru 62% starfsmanna í þessum aldurshópi en þar er munurinn meiri en á landsbyggðarhótélunum, og munar 65% á hæsta og lægsta hóteli eða frá því að hafa 23% starfsmanna undir 35 ára aldri og að 85%, eins og mynd 14 sýnir. Að öllum líkindum endurspeglar þessi munur að hærri hlutfall starfsfólks á hótélum á landsbyggðinni er skólafólk, sem kemur til landsins til að starfa yfir sumartímann.

Mynd 14: Aldursdreifing hótélstarfsfólks

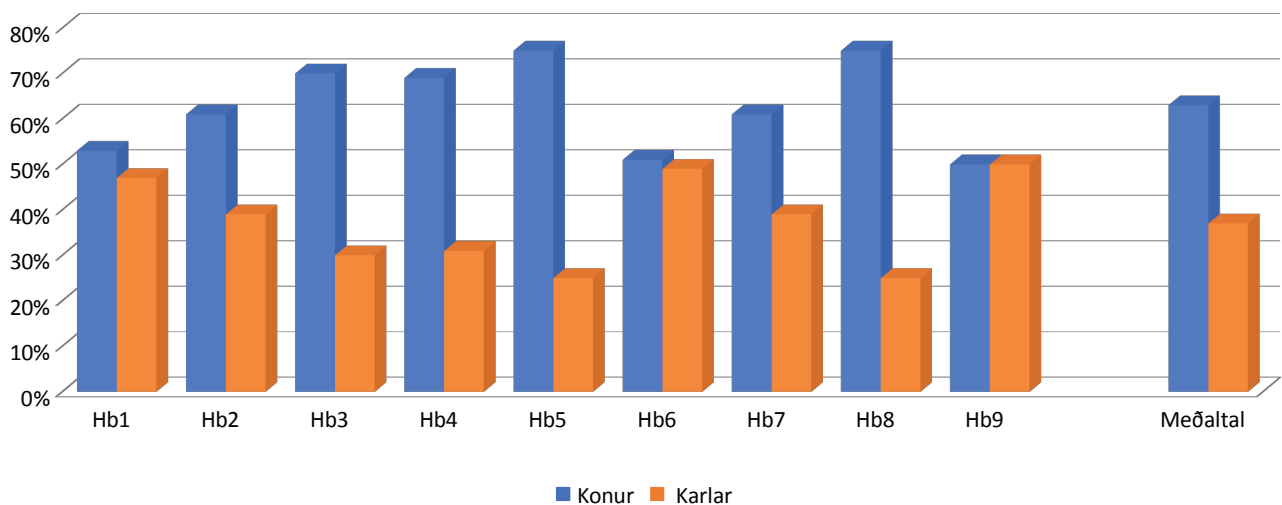
9.2.3. Kyn

Þegar kynjahlutföll eru skoðuð kemur í ljós að konur hafa vinninginn yfir karla bæði á landsbyggðinni og í Reykjavík og er meðaltalið yfir landið 60% konur og 40% karlar, sem er á pari við skýrslu ILO. Þetta segir þó ekki alla söguna því töluverður munur er þarna á milli. Á landsbyggðinni er meira jafnvægi og munar að meðaltali aðeins sex prósentum milli kynja. Lægsta hlutfall kvenna er þar 40% og það hæsta 70%, eins og fram kemur á mynd 15. Í Reykjavík er lægsta hlutfall kvenna 50% og það hæsta 75% en þar er meðaltalið konur 63%

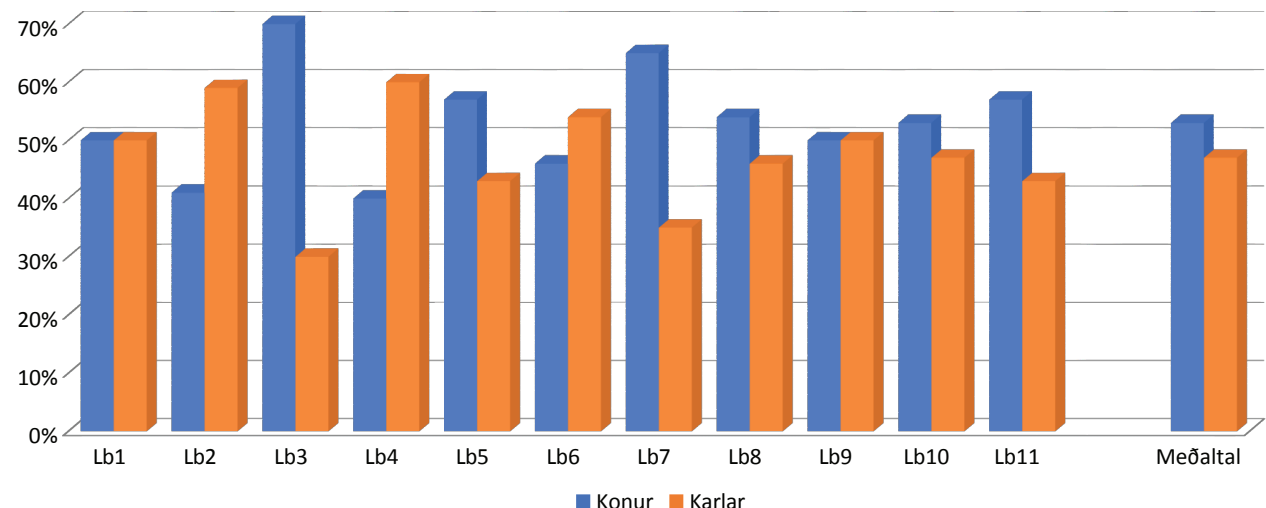
og karlar 37%, eins og fram kemur á mynd 16. Ekki var sérstaklega spurt um kynjahlutfall meðal stjórnenda og millistjórnenda en í viðtölum við starfsfólk kom í ljós að á stóru Reykjavíkurhótel, með tæplega 200 manna starfslið, voru fleiri konur en karlar í stjórnunarstöðum. Þetta voru hótélstjóri, aðstoðarhótélstjóri, deildarstjórar herbergisþrifa og deildarstjóri heilsusæktarstöðvar, svo nokkur dæmi séu nefnd.

Að mestu leyti unnu konur við þrif á herbergjum, sem og í annars konar þrifum. Það rímar við rannsókn Guðbjartar Guðjónsdóttur og Kristínar Loftsdóttur á erlendum konum í herbergisþrifum á reykvískum hótélum (2009). Kynjaskipting var jafnari í uppvaski, veitingasal/morgunverði og í eldhúsi, sem sér um morgunverð. Karlar voru oftast kokkar í almennum veitingaeldhúsum en þjónar í almennum veitingasölum voru jafnan af báðum kynjum sem og starfsfólk í móttöku.

Mynd 15: Kynjahlutfall starfsfólks 11 hótela á landsbyggð



Mynd 16: Kynjahlutfall starfsfólks 9 hótela í Reykjavík

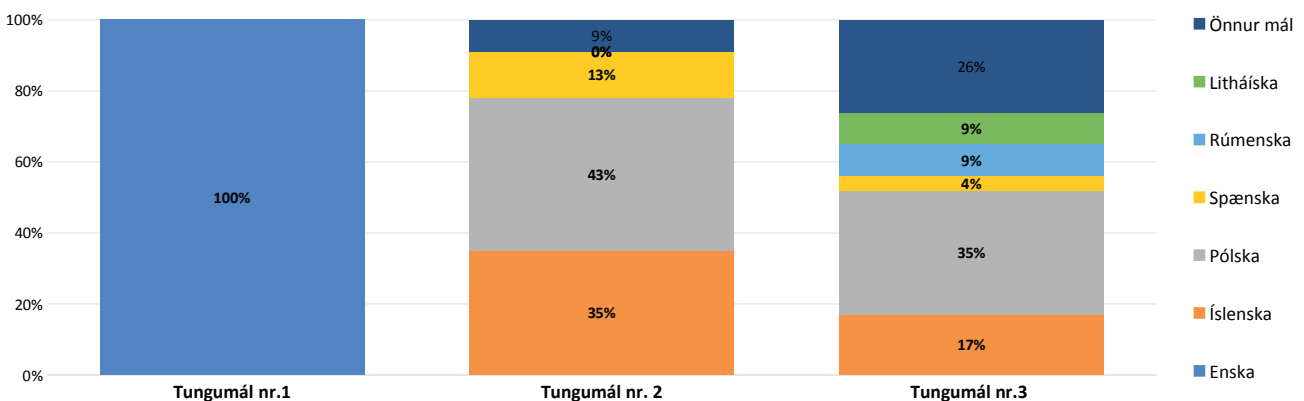


9.2.4. Samskiptatungumál – tungumálakröfur

Eitt skýrasta dæmi um fjölgun starfsfólks af erlendum uppruna í ferðapjónustu er sú staðreynd að það heyrir nú orðið til undantekninga að fá afgreiðslu á íslensku á kaffihúsum, veitingastöðum og hótélum hvort heldur á höfuðborgarsvæðinu eða annars staðar á landinu. Gestir eru ávarpaðir á ensku og oftast en ekki tala þjónar og

afgreiðslufólk ekki íslensku. Skortur á íslensku/íslenskumælandi starfsfólki er meginástæða þess að erlent starfsfólk er sett í framlínu í þjónustu í ferðaþjónustunni. Ýmsum heimamönnum þykir ankannanlegt að fá ekki þjónustu á sínu eigin móðurmáli í sínu heimalandi en það er efni í aðra umræðu. Í þessu samhengi má minna á það sem bent var á í kaflanum *Veldisvöxtur í ferðaþjónustu* hér að framan, að erlendir ferðamenn eru tæplega helmingur allra gesta á veitingastöðum landsins. Það sem riður baggamuninn hér er sú staðreynd að enska er ríkjandi samskiptamál á alþjóðavettvangi og því ekki óeðlilegt að ferðaþjónustan, einkum sá hluti hennar sem snýr beint að erlendum ferðamönnum, fari nær alfarið fram á ensku og/eða öðrum tungumálum en íslensku. Rétt er að hafa í huga að ríflega 85% viðskiptavina á hótélum eru erlendir ferðamenn, samkvæmt upplýsingum Ferðamálastofu (2018). Rannsókin leiddi í ljós að enska er jafnframt það samskiptamál meðal starfsfólks sem er í fyrsta sæti á þeim hótélum sem könnuð voru, sem kemur ekki á óvart þar sem stór hluti starfsfólksins er fjölþjóðlegur – sjá mynd 17. Vert er að benda á að fæstir erlendir starfsmenn á hótélum eða öðrum ferðaþjónustufyrirtækjum hafa ensku að móðurmáli. Það segir sig sjálft að það er mikil áskorun að stýra og starfa í 36 manna starfsliði, sem hefur 12 mismunandi tungumál að móðurmáli, svo dæmi sé tekið - sjá mynd 13 að framan.

Mynd 17: Samskiptamál milli starfsfólks á hótélum



Í útsendum spurningarlista var spurning til hótela og afþreyingarfyrirtækja um hvort gerðar væru kröfur til íslenskukunnáttu, og svöruðu allir því neitandi á afgerandi hátt. Spurt var hvort gerð væri krafa um að starfsmenn töluðu eða skildu ensku. Afgerandi meirihluti svaraði þeirri spurningu játandi en örfáir sögðu að gerðar væru undantekningar í þrífum og uppvaski.

Einn svarandi lét þessi orð falla um samskiptamál á vinnustað: „erum að vinna að því að kenna íslensku og vildi ég að hægt væri að setja kvöð á að allir töluðu íslensku og ensku.“ Þegar mynd 15 er skoðuð kemur í ljós að íslenska er í öðru sæti á eftir pólsku, sem samskiptamál númer tvö og aðeins í 17% tilvika er íslenska notuð sem þriðja mál. Mikil útbreiðsla pólsku sem tungumáls, bæði númer tvö og þrjú, endurspeglar óvenjuhátt hlutfall Pólverja meðal starfsmanna á hótélum. Erfitt er að draga of miklar ályktanir af því erlenda tungumáli, sem skipar sér næst á eftir pólsku, sem hér er spænska og hvort hún mun halda þessu sæti eða að önnur tungumál taki yfir.

Í viðtölum við mannauðsstjóra var spurt um stærstu áskoranir sem fylgdu því að vera með fjölþjóðlegan starfsmannahóp. Allir voru á einu máli um að „tungumálakunnátta eða vankunnátta“ væri mikil áskorun, eins og einn viðmælandi orðaði það og bætti við: „allir eru náttúrulega með kunnáttu á einhverju tungumáli en bara ekki ‚réttu‘ tungumáli.“ Annar mannauðsstjóri sagði „stærsta áskorunin er náttúrulega upplýsingaflæði út af tungumálunum, þá sérílagi þegar kemur að fræðslu og þjálfun.“ Það er hægara sagt en gert að koma slíkum upplýsingum til skila þegar fjöldi tungumála starfsfólks er jafnvel yfir tuttugu á einum, á sama vinnustaðnum, líkt og á einu Reykjavíkurhótélanna. Aðspurður um á hvaða tungumáli fræðsla til starfsfólks hefði farið fram til þessa, sagði einn mannauðsstjórinn: „Gegnum tíðina hefur þetta verið á ensku, íslensku og pólsku, hefur verið þýtt dálítið þannig yfir. Nú ætlum við jafnvel að fara dálítið lengra með þetta, taka þetta á fleiri tungumál. Svo erum við líka að stefna að því að hafa þetta tungumálalaust, myndrænt að mestu leyti.“

Allir mannauðsstjórnarnir, auk þeirra sem svöruðu útsendum spurningum, tóku fram að hvergi væri gerð krafa um íslenskukunnáttu en mjög víða væri gerð krafa um ensku, en sums staðar með undantekningum þó þegar ráðið er í herbergisþrif, uppvask eða þvottahús. Í öðrum tilvikum, líkt og hjá stóru afþreyingarfyrirtæki, er ensku krafist án undantekninga. Þar taldi mannauðsstjóri það líka geta skapað vanda þegar of margir af sama þjóðerni og/eða sama tungumáli þjöppuðust saman í deild. Það gerði þeim sem ekki væru af sama þjóðerni/tungumáli erfitt um vik að falla inn í hópinn og gæti skapað spennu milli starfsmanna. Sama athugasemd kom fram hjá öllum mannauðsstjórum, sem rætt var við. Nokkrir tóku fram að almenn enskunotkun gerði það líka að verkum að erfitt væri að fá Íslendinga til starfa, einkum í þrif og aðra erfiðisvinnu s.s. í uppvask og þvotta.

Aðspurð um íslenskunotkun meðal starfsmanna, sagði mannauðsstjóri á stóru Reykjavíkurhótel: Það sem fer svo oft í taugarnar á mér varðandi það hvernig við Íslendingar tökum á móti útlendingum. Og ég veit að við erum bestu enskukennarar sem til eru í heiminum, langbestu enskukennararnir.“ Og hún bætti svo við: „veistu, ég hef haldið íslenskunámskeið hérna og ég þurfti að smala fólki inn, eins og kindum. Ég var að verða vitlaus. Eftir það, þá sagði ég bara; ég hætti þessu, fólk verður að fara á sínu eigin frumkvæði, við getum ekki verið í þessu kerfi“ (viðtal 4. desember 2017).

9.3. Helstu störf innflytjenda

Eitt þeirra atriða sem spurt var um á spurningalistanum laut að því að finna út hvaða störfum innflytjendur eða starfsfólk af erlendum uppruna sinnti helst. Er hægt að greina einhver mynstur varðandi starfsskiptingu eftir kyni, aldri eða þjóðerni eða hvort uppruni er íslenskur eða ekki? Í ljósi þeirrar staðreyndar að innflytjendur eru í yfirgnæfandi meirihluta starfsfólks á hótelum ætti ekki að koma á óvart að þeir sinna nánast öllum störfum, þó í mismiklu mæli sé. Meirihluti svarenda sagði innflytjendur gegna öllum störfum. Í sumum deildum sáu þeir um þrif og/eða voru herbergisþjónnir, sáu um morgunverðarþjónustu og þvottahús, innflytjendur voru iðulega allsráðandi og Íslendingar í algjörum minnihluta. Þeir voru sömuleiðis fjölmennir í eldhúsi, bæði í uppvaski og eldamennsku. Þeir voru ennfremur þjónar og unnu í gestamóttöku en þar var hlutfall þeirra mismunandi hátt, sums staðar voru þeir í meirihluta en annars staðar voru þeir færri eða innan við helmingur. Í einu tilviki var hótelsstjórinn af erlendum uppruna, og í öðru aðstoðarhótelsstjórinn á stóru Reykjavíkurhótel. Hér má ennfremur benda á að í viðtali við mannauðsstjóra, stórrar hótelleiðgjafi, kom í ljós að innan hennar voru aðeins tveir starfandi hótelsstjórnarar af erlendum uppruna en fleiri störfuðu þar áður, sem bendir til þess að hlutfall þeirra sveiflist á milli ára.

Það kemur tæpast á óvart að hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna var lægst í bókhaldi sem og í æðstu stjórnunarstöðum. Engu að síður voru deildarstjórnarar (millistjórnendur) í þrifum, morgunverði, veitingasal og móttöku og fleiri deildum mjög víða fólk af erlendum uppruna. Í viðtali við hótelsstarfsmenn á stóru Reykjavíkurhótel kom fram að aðeins í einni lítilli deild, ráðstefnudeild, voru eingöngu Íslendingar. Ekki kom fram hvort það var tilviljun eða vegna nauðsynjar.

9.3.1 Starfsþróun, – sumarstarfsfólk, starfsmannavelta

Líkt og fram hefur komið eru hótelin á landsbyggðinni sum hver aðeins rekin yfir háannatímann, ólíkt því sem gerist á suðvesturhorninu þar sem þau eru rekin á ársgrundvelli. Í þeirri ferðamannþjónustu, sem aðeins er starfrækt á sumrin eða þar sem traðffíkin margfaldast yfir háannatímann, eru sumarráðningar algengar, þetta á við um hótél, veitingastaði og afþreyingu. Á þessum stöðum er ekki óalgengt að skólafólk frá Evrópu sé ráðið til starfa og komi gagnert til landsins til að vinna. Í þessari rannsókn var ekki gerð úttekt á veitingastöðum eða afþreyingu sérstaklega, en rannsakanda er kunnugt um marga veitingastaði á vinsælum áningarstöðum á Suðvesturlandi þar sem starfsfólkið er meira og minna allt erlent og mjög margir frá Tékklandi, Slóvakíu, Litháen, Lettlandi og að einhverju leyti líka frá Spáni, Portúgal og Ítalíu, svo nokkur lönd séu nefnd. Þessir starfsmenn eru ráðnir tímabundið yfir háannatímann og koma í sumum tilvikum sumar eftir sumar eftir því sem rannsakandi var upplýstur um af rekstraraðilum og starfsfólki nokkurra veitingahúsa. Einn rekstraraðili í meðalstóru bæjarfélagi úti á landi sagði við rannsakanda í óformlegu samtali að hún hefði hreinlega gefist upp

á að hafa Íslendinga í vinnu. Þeir „þyrftu eilíflega að fá frí, til að fara á Þjóðhátíð, á rokktónleika eða eitthvað annað“. Hún hafði jafnframt á orði að erfiðara væri að reiða sig á að þeir mættu til vinnu, þeir væru miklu oftari frá og hringdu sig inn veika. Slíkt gerðist varla með erlenda starfsfólkið, sem hefði í sumum tilvikum komið veikt til vinnu og hún þurft að senda það heim. Í þessu tilviki, líkt og mörgum öðrum, búa starfsmennirnir í húsnæði sem vinnuveitandi útvegar þeim.

Lítið er hægt að fullyrða um hvort sumarstarfsmenn ílendist á Íslandi. En í viðtölum bæði við almenna hótélstarfsmenn, sem og mannauðsstjóra, kom fram að afar algengt væri að starfsfólki byðist að færa sig til í starfi, m.ö.o. starfsþróun var útbreidd. Líkt og einn mannauðsstjórinn í stórrí hótélkeðju orðaði það:

Já [hjá okkur eru] óteljandi möguleikar. Fólk byrjar úti á landi og kemur svo í bæinn. Oft byrja erlendir starfsmenn úti á landi því þar getur fólk búið á hótelinu, oft er það þannig. Byrja kannski á að ráða sig í 3 til 6 mánuði svo list þeim voða vel á þetta og ákveða jafnvel að vera lengur þar og þróast eitthvað þar og svo koma þau kannski í höfuðborgina. Alltaf eitthvað að gerast. Fólk er líka að skipta á milli hótélanna hérna í Reykjavík.

Aðrir mannauðsstjórar voru á sama máli. Mannauðsstjóri á annarri hótélkeðju, sem rekur 5-7 meðalstór hótél í Reykjavík, sagði m. a. í þessu sambandi:

Við erum mjög stolt af því að hér eru miklir framgangsmöguleikar. Það eru jú fleiri konur en karlar að koma inn, en ef við erum að horfa á housekeeping deildina þar sem er morgunmat, þvottahús og herbergisþrif þá eru mennirnir frekar að sækjast í þvottahús og morgunmat frekar en þrifin. Eitthvað um lárétta starfsþróun, það er að segja að fólk færi á milli þessara þriggja eininga innan housekeeping. Það er töluvert um slíkt.

Í stóru afþreyingarfyrirtæki, sem hefur fleiri hundruð starfsmenn, er líka mjög algengt að fólk færi sig milli deilda innan fyrirtækisins. Þar hafði mannauðsstjórinn þetta að segja um starfsþróun:

Þegar losnar staða hér þá auglýsum við alltaf innanhúss fyrst og leyfum okkar starfsfólki að fá tækifæri og það eru rosalega miklir þróunarmöguleikar fyrir starfsfólk sem er að standa sig vel og er með gott orðspor. Til dæmis ein sem var í ræstingum hjá okkur sem er núna komin í móttökuna, og stundum vill maður /fólk bara breyta til.

Mannauðsstjórar á hótélum, sem rætt var við, töluðu allir um að starfsmannavelta væri töluverð, einkum í herbergisþrifum, vinnan væri erfið og einhverjir tóku fram að ef þessar konur finndu léttari vinnu fyrir sömu laun þá tækju þær henni.

9.4. Hvað segir starfsfólkið - hvaða fólk er þetta?

Líkt og sagt var frá hér að framan voru tekin viðtöl við tvo rýnihópa á stóru Reykjavíkurhóteli, sem er með tæplega tvö hundruð manna starfslið af meira en tuttugu mismunandi þjóðernum. Mannauðsstjóri hótelsins hafði veg og vanda af því að finna þátttakendur fyrir rannsóknina, upplýsa þá og útvega fundarherbergi. Færri mættu en upphaflega stóð til, en alls voru þátttakendur tíu í tveimur hópum, sex konur og fjórir karlar frá sex löndum: fjórir Pólverjar, tveir Rúmenar, einn Filippseyingur, einn Serbi og einn frá Malasíu af kínverskum uppruna auk eins Íslending. Kynjahlutföll innan hópanna voru annars vegar ein kona og þrír karlar og svo fimm konur og einn karl. Yngstu þátttakendur voru á aldursbilinu 25-30 ára og þeir elstu á bilinu 55-60 ára. Vert er að taka fram að þar sem starfsmenn voru á vinnustað er tæpast hægt að búast við að þeir fjalli um óánægju sína í starfi, ef einhver er. Nauðsynlegt er að hafa það í huga.

Rannsakandi tók á móti þátttakendum, greindi þeim frá rannsókninni og markmiðum hennar og upplýsti þá m.a. um að allar upplýsingar, sem fengjust, væru nafnlausar og órekanlegar. Þetta væri ekki spurningakönnun,

meira spjall þar sem stiklað væri á stóru, m.ö.o. hálfstrúktúrerarð samtal. Starfsmenn voru beðnir um að segja frá sjálfum sér, nafni, starfsaldri á hóteli, núverandi starfi, lengd dvalar á Íslandi, uppruna, menntun, og tungumálakunnáttu. Öllum var frjálst að svara eins miklu eða litlu og þeir sjálfir vildu.

Markmið viðræðnanna var að heyra raddir starfsmanna af reynslu þeirra af því að vinna á Íslandi og í fjölþjóðlegu umhverfi ferðaþjónustunnar. Þeir voru m.a. inntir eftir helstu áskorunum, sem fylgdu slíku vinnuumhverfi, hvort þeir hefðu slíka reynslu úr heimalandi eða öðru landi, og áttu að greina frá reynslu sinni og viðhorfum til íslenskrar vinnumenningar, og hvort þeim gæfist möguleiki á framþróun í starfi innan hótelsins. Ekki var spurt um launakjör.

Lengd dvalar á Íslandi var afar mismunandi. Sá sem hafði verið lengst var kona, sem starfaði í þrifum. Hún kom til landins rétt eftir aldamótin og vann fyrst í eitt ár úti á landi í fiski, flutti svo suður og hefur starfað á hótelinu síðan. Tvær konur höfðu búið í tíu ár í landinu, ein í fimm ár og svo lækkaði dvalartími hinna niður í nokkur ár, einn viðmælandi hafði aðeins dvalið í rúmt hálft ár. Auk þess að koma úr ólíkum heimshornum og löndum þá var menntunarbakgrunnur og reynsla þátttakenda afar mismunandi. Ein kona hafði unnið við verslunarstörf í heimalandinu, önnur sem læknaritari. Enn önnur hafði lengi starfað sem flugfreyja í Asíu. Ein kona hafði verið í bókhaldsnámi en ekki getað lokið því. Enn annar starfsmaður var tannlæknir og hafði unnið sem slíkur í heimalandinu og öðru landi innan Evrópusambandsins. Tvö höfðu lært grænmetis- og ávaxtaræktun, en hvorugt unnið við það. Einn var verkamaður og hafði unnið alls konar verkamannastörf í heimalandinu og svo á Íslandi, bæði í fiski og byggingarvinnu, í nokkur ár áður en hann hóf störf á hótelinu. Meirihluti þátttakenda hafði ennfremur dvalið lengur eða skemur í öðru landi en heimalandinu. Pólverjarnir höfðu m.a. dvalið við ýmis störf í Þýskalandi, Englandi og í Svíþjóð frá nokkrum mánuðum til margra ára. Rúmenarnir höfðu unnið í mörg ár á Ítalíu og á Englandi og flugfreyjan frá Asíu hafði unnið í meira en tíu ár fyrir stórt flugfélag í álfunni með heimahöfn í öðru landi en sínu heimalandi, svo eitthvað sé nefnt.

Flestir þátttakendur áttu hér fjölskyldur, maka og börn. Ástin hafði dregið tvær konur til landsins og áttu þær íslenska eiginmenn. Aðrir komu til landsins í leit að betri lífsskjörum en vól var á í heimalandinu. Sumir áttu hér þónokkra stórfjölskyldu frá heimalandinu, sem greitt hafði götu þeirra og í einu tilviki unnu fimm fjölskyldumeðlimir úr sömu fjölskyldunni á hótelinu. Reynsla og bakgrunnur voru því um margt bæði lík og ólík. Meirihluti þátttakenda var með einhvers konar framhaldsmenntun og/eða háskólamenntun og flestir höfðu reynslu af því að vinna í fjölþjóðlegu umhverfi, þótt sú reynsla væri mislög.

Aðspurð um hvernig þeim líkaði að vinna í jafn fjölþjóðlegu umhverfi og hótelið var, voru flest sammála um að það væri spennandi að starfa með fólki sem kæmi víðsvegar að úr heiminum. En jafnframt fylgdu því miklar áskoranir, ekki síst hvað varðar tungumál og ennfremur mismunandi gildi. Fyrst þyrftu þau að átta sig á íslenskum gildum og siðum, svo hótelsins og síðan sín í milli. Oftar en ekki tækist þó að greiða úr árekstrum, sem orsökudust af ólíkum skilningi og gildum. Það segir sig þó sjálft að það krefst mikils umburðarlyndis og þolinmæði að vinna á vinnustað þar sem starfsmenn koma frá yfir tuttugu löndum og fjórum mismunandi heimsálfum, þar sem nánast allar deildir eru fjölþjóðlegar, sumar meira en aðrar. Á einni morgunverðarvaktinni unnu starfsmenn frá Írak, Póllandi, Filippseyjum, Rúmeníu og Malasíu, svo dæmi sé tekið.

Auk þeirra áskorana, sem fylgja fjölþjóðleikanum voru aðrar áskoranir nefndar, sem valda streitu og auknu vinnuálagi og þar var há starfsmannavelta oftast nefnd. Víða á hótelinu er unnið á vöktum og þær eru miserfiðar og á misjöfnum tímum. Verstu vaktirnar að sögn eru meðal þeirra sem sjá um morgunverð og þurfa starfsmenn að vera mættir til vinnu klukkan 3.30 og vinna til 11.30. „Ég er kominn í rúmið milli sjö og átta á kvöldin“, sagði einn starfsmaður, sem gekk þessa vakt. Aðrir á sömu deild mæta kl. 7. Vaktir eru misjafnar en þar sem fólk gengur þessar erfiðu nætur- og morgunvaktir er mikil starfsmannavelta og margir starfsmenn endast ekki nema örfáa mánuði. Þessar vaktir krefjast þess ennfremur að starfsmaður hafi bíl til umræða eða búi í göngufæri frá hótelinu því engar almenningssamgöngur eru á þessum tíma og leigubílar eru dýrir. Ein kona, sem vann í þrifum og hafði áður unnið í þvottahúsi og í morgunverði, sagði að fyrir efnahagskreppuna 2008 hefði hótelið

borgað leigubíl fyrir það starfsfólk, sem þurfti að mæta um miðja nótt. Það hefði lagst af í kjölfar kreppunnar og ekki verið tekið upp aftur.

Þess má geta að í kjarasamningum Eflingar fyrir starfsfólk hótela og veitingahúsa er eftirfarandi tekið fram varðandi ferðakostnað starfsfólks:

„atvinnurekandi skal greiða starfsmönnum fjárhæð sem jafngildir 2 ½ startgjaldi leigubifreiða á þeim tíma sólarhrings, sem áætlunarvagnar ganga ekki. Samkvæmt gjaldskrá í apríl 2017 samsvarar það 1.725 kr. hjá Hreyfli og 1.625 kr. hjá BSR. Þó er atvinnurekanda heimilt að flytja starfsmenn á eigin kostnað, ef hann óskar þess, enda liggi fyrir reglur um akstursfyrirkomulag. (<https://efling.is/storf-a-hotelum-og-veitingahusum/>)

Ekki er hægt að fullyrða af hverju starfsfólk nýtti sér ekki þennan rétt.

9.4.1 Íslensk vinnumenning – íslenskt samfélag – jöfnuður

Þátttakendur voru spurðir um viðhorf til íslenskrar vinnumenningar almennt. Þetta vakti kátínu meðal sumra, ekki síst þegar rætt var um hvað hefði komið mest á óvart. Skortur á skipulagi og að gera allt á síðustu stundu voru nefnd sem dæmi, um leið og því var bætt við að þrátt fyrir það tækist yfirleitt að gera hlutina í tíma. Það sem kom nánast öllum jafnmikið á óvart var jöfnuðurinn, sem ríkti milli almennra starfsmanna og stjórnenda. Þeim fannst flestum erfitt að venjast því að ávarpa yfirmenn sína með fyrsta nafni og jafnvel gælunafni, því hafði enginn vanist. Pólverjar eru til dæmis vanir því að ávarpa sína yfirmenn með titlunum herra (pan) eða frú (pani) og svo yfirmaður (szefo, brygadizista, boss). Einn Pólverji sagði að noti maður ekki þessa titla sé það túlkað sem mikill dónaskapur, og aðrir samlandar tóku undir það. Í Póllandi er bossinn boss og alltaf ávarpaður sem slíkur sagði ein konan, sem fannst afar erfitt að venjast því að nota enga titla.¹⁶ Í heimalöndum hinna voru sams konar siðir viðhafðir og jafnvel er ekki óalgengt að undirmenn bugti sig og hneigi höfuð fyrir yfirmanni.

Allir viðmælendur töluðu um að það væri mikill stigsmunur á milli almennra starfsmanna og stjórnenda í þeirra heimalöndum. Aðrir í hópnum höfðu sömu sögu að segja. Að yfir- og undirmenn borðuðu og drykkju kaffi í sama sal, á sama tíma, líkt og hér tíðkast, sem tíðkaðist ekki í þeirra heimalöndum. Viðast hvar eru samskipti milli stjórnenda og undirmanna miklu formlegri og undirmenn bera óttablandna virðingu fyrir yfirmönnum. Biðja þarf um viðtal gegnum ritara og yfirmenn spjalla aldrei óformlega við undirmenn sína. „Meira bjúrókrasí og meira híerarki“ var haft að orði, ekki einungis í vinnunni heldur alls staðar. Þetta átti við um heimalönd flestra aðspurðra.

Jelena frá Serbíu, sem hafði unnið í fimmtán ár á hótelinu, fór á kostum þegar hún lýsti reynslu sinni af sínum fyrsta starfsmannafundi með mikilli leikrænni tjáningu. Hún var tiltölulega nýbyrjuð í starfi á hótelinu og sat ásamt öðrum við fundarborð þegar inn kemur, „stjóri í viðskiptafræði og ég stóð upp og allir sátu, ég var að standa og ég sagði gjörðu svo vel og allir horfa á mig, er ég stupid eða hvað.“ Hér lýsir hún því hvað hún var gjörsamlega gáttuð á því að enginn stóð upp fyrir honum:

„og ég gera kaffi fyrir hann en hann fékk sér kaffi sjálfur, ég var svo hissa! Hvað var að þessu fólki hann var stjóri.. allir horfa á mig stupid woman, en ég: hann er kommúnisti“ (hún er að vísa til Serbíu og umgengnisvenja við yfirmenn, þar sem allir þurftu að standa upp fyrir yfirmönnum og leiðtogum flokksins). „Ég skildi ekki í fyrsta skipti þegar sonur minn var að segja; mamma bara róleg, hann er venjulegur maður, alveg eins og ég og þú. Ég var í sjokki í alvöru, hann bara gera sjálfur kaffi og allt. Aldrei í Serbíu, aldrei.“

Svo sýndi hún með látbragði hvernig hún hefði þjónað honum til borðs, hellt í bollann og skenkt honum. Öllum í hópnum var skemmt við þessa frásögn og sögðust jafnframt allir þekkja þessa reynslu. Jelena bætti við að enginn

¹⁶ Í öðrum hópnum voru þrjár pólskar konur og var ein þeirra yfirmaður hinna. Milli þeirra ríkti augljós spennan og ekki ósennilegt að tjáning þeirra hafi tekið mið af stöðu þeirra. Því má skjóta hér inn að stéttarfélagssfulltrúar, sem rætt var við, minnstust þónokkrir á stigveldi meðal pólskra starfsmanna, einkum þegar verkstjóri/yfirmaður er pólskur. Pólskir verkstjórar blönduðu ekki geði við undirmenn sína, samskipti væru mjög formleg og iðulega í formi skipana.

heima í Serbíu tryði henni þegar hún segði að hótelsstjórinn talaði við sig eins og: „í morgun þá var Guðmundur hótelsstjóri að tala við mig, og sagði „hvað viltu....,“ já Jelena mín, og elsku. Serbarnir bara: halló, hvað?“

Annað sem kom fram í viðtölum við starfsmenn, og þeir höfðu orðið hissa á, var borguð yfirvinna. Pólverjarnir fullyrtu að í Póllandi væri yfirvinna ekki greidd, þótt ætlast væri til að starfsfólk innti hana af hendi. Launin þar væru lág fyrir mikla og erfiða vinnu.

9.4.2. Starfsþróun – enska skilyrði, íslenska miklu síður

Í viðtölum við starfsfólkið bar tungumál líka á góma. Nokkrir minntust á að íslenska væri erfitt tungumál. Af þeim tíu erlendu starfsmönnum, sem rætt var við, var aðeins ein kona sem kaus að tala íslensku fremur en ensku. Það var Jelena, sem nefnd var hér að framan og búið hafði lengst á Íslandi og talaði pólsku og íslensku fyrir utan sitt móðurmál, serbókróatísku. Önnur kona frá Filippseyjum, sem talar visayan að móðurmáli auk filippínó, hefur búið á Íslandi í fimm ár og talaði fína íslensku en kaus að tala fremur ensku í hópnum. Sumir töluðu ágætis ensku, aðrir gátu gert sig skiljanlega og enn aðrir treystu á samlanda sína til að túlka. Þeir sem enga ensku töluðu unnu annaðhvort í herbergisþrifum eða í uppvaski. Margir töluðu önnur tungumál utan eigin tungumáls og ensku. Kona frá Malasíu, sem skildi þónokkuð í íslensku en vildi síður tala hana, en kantónska (kínverska) var hennar móðurmál en auk þess talaði hún bahasa (indónesísku) og malasísku, auk reiprennandi ensku. Hún benti á að auðvitað töluðu ekki allir góða ensku, og á stundum ylli það misskilningi, en það væri í flestum tilvikum hægt að leiðrétta margt. „Ég kalla þetta brotna ensku en svo lengi sem merkingin kemst til skila er hægt að skilja,“ sagði hún.

Þrjár pólskar konur, sem unnu allar við herbergisþrif, sögðu að enskan hefði verið mikil áskorun. Ein þeirra hafði búið á Íslandi í tíu ár og talaði svolítið í íslensku. Tvær þeirra, sem báðar höfðu verið á Íslandi skemur en tvö ár, tóku fram að þær hefðu ekki talað neina ensku til að byrja með en gátu nú gert sig skiljanlegar. Önnur þeirra sagðist hrædd um að skipta um vinnu, því hún kynni litla ensku, en langaði líka að læra íslensku. Hin var orðin verkstjóri og kunni enga ensku þegar hún kom til landsins fyrir tveimur árum en hefur alfarið lært hana hér. Hún lærði í Þýskalandi og talar þýsku en sagðist óttast að hún myndi ílengjast hér ef hún færi að læra íslensku. Karlmaður, líka frá Póllandi, tók fram að starfsþróun gengi mun hraðar fyrir sig ef fólk kynni íslensku og ennfremur að það væru ákveðin störf, innan hótelsins, sem stæðu fólki alls ekki til boða nema það kynni líka íslensku.

Aðspurðir hvort einhverjir hefðu sótt íslenskunámskeið kom í ljós að sumir þeirra, sem höfðu dvalið á Íslandi í 5 ár eða meira, höfðu sótt námskeið en þó ekki allir. Þau sem aðeins höfðu verið hér í nokkra mánuði, eða innan við 5 ár, höfðu ekki sótt íslenskunámskeið og hafði ekki verið boðið það.

Öll voru þau á einu máli um að þeim stæðu til boða miklir framgangsmöguleikar innan hótelsins og sum þeirra höfðu byrjað í herbergisþrifum og fært sig um set yfir í morgunverðinn og þaðan í móttökuna. Pólskur starfsmaður sagðist t.d. hafa byrjað í „housekeeping“ deildinni við þrif á herbergjum, verið þar í fjóra mánuði og þá farið yfir í að vera „porter“ í nokkra mánuði. Þá var honum boðið að þjálfa sig upp sem barþjónn og við það starfaði hann þegar viðtal fór fram. Starfsþróun án enskukunnáttu er afar takmörkuð og hún er oftast skilyrði fyrir framgangi en íslenska. Sumar stöður standa ekki til boða nema fólk kunni íslensku, sögðu þau og voru sammála um að hafi starfsfólk þekkingu á íslensku gangi starfsþróun mun hraðar fyrir sig.

Það er við hæfi að leyfa Jelenu að eiga síðasta orðið:

Já, ég elska þessa vinnu, allt þetta fólk og tala við það. En núna hugsa ég um að ég er orðin þreytt eftir 15 ár að skúra og þrifa, ég er orðin slæm af gigt. Er á leiðinni til lækni. Ég segi það bara eftir að hafa skúrað í 15 ár á hóteli, þá er ég búin að skúra stór svæði út um allt, skúra allt Ísland.“

Segir hún og hlær hressilega. Henni finnst vinnan hafa orðið erfiðari eftir því sem aldurinn færir yfir hana. „Eftir 15 ár er ég þreytt í alvöru.“

10. Starfsfólk hópferðabíla

Aflað var upplýsinga um starfsmenn hjá rútufyrirtækjum, sem sum hver eru jafnframt ferðaskrifstofur. Miðað var við að fyrirtækin hefðu að lágmarki 25 eða fleiri fastráðna starfsmenn í vinnu. Hringt var í 15 fyrirtæki í október 2017 og rætt við framkvæmdastjóra og/eða mannauðsstjóra, og þar af voru tíu fyrirtæki sem uppfylltu skilyrði. Hjá öllum fyrirtækjunum er töluverður munur á fjölda starfsmanna eftir árstíðum, allt frá þriðjungs- að helmingisaukningu yfir háannatímann. Mjög algengt er að starfsmenn ferðapjónustufyrirtækja, á borð við rútufyrirtæki/ferðaskrifstofur, séu ráðnir í verkefni eða séu verktakar í lausamennsku, og þá á eigin vegum en ekki á vegum starfsmannaleiga. Þetta á bæði við um bílstjóra og leiðsögumenn, hvort heldur á háannatíma eða utan hans. Líkt og fram hefur komið eru verktakar ekki inni í tölum Hagstofu Íslands um launþega í ferðapjónustu. Algengt er að lausráðið fólk sé aðeins í hlutastarfi. Ekki reyndist unnt að kalla eftir upplýsingum um hlutfall lausráðinna eftir uppruna eða kyni. Slíkt kallar á mun viðameiri rannsókn en þá sem hér er á ferðinni.

Meginstarfsemi allra fyrirtækjanna sem skoðuð voru er farþegaflutningar en þau starfa jafnframt líka öll sem ferðaskrifstofur, þótt vægi milli þessara þátta sé mismunandi hjá hverju þeirra. Sum sjá um skipulagða farþegaflutninga til og frá Leifsstöð til Reykjavíkur eða á bílaleigur í Reykjanesbæ, önnur sjá um akstur fyrir starfsmenn fyrirtækja, t.d. í flugi eða flugþjónustu og/eða afþreyingarfyrirtækja í ferðapjónustu, samhliða því að bjóða upp á skipulagðar ferðir um landið fyrir erlenda ferðamenn. Í langflestum tilvikum eru skipulagðar hópferðir þungamiðja starfseminnar. Um er að ræða dagsferðir, sem farnar eru allan ársins hring, og lengri ferðir helst yfir sumartímann auk norðurljósaferða frá ágústlokum fram í apríl.

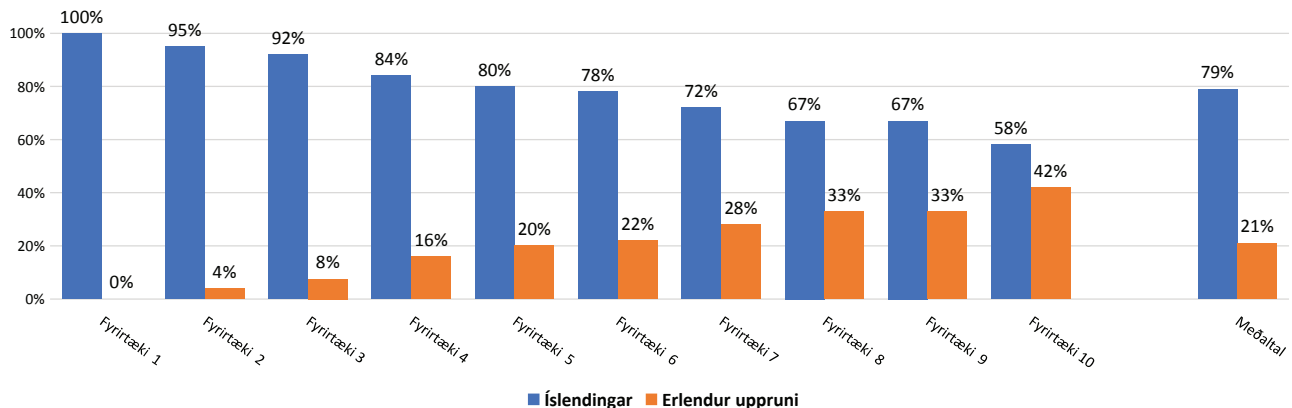
Fyrirtækin eru afar misjöfn að stærð og umfangi, tvö stærstu eru með á þriðja hundrað fastráðna starfsmenn, tvö með milli 50 og 70 og sex fyrirtæki með 25 til 50 starfsmenn. Mörg þeirra eiga sér áratugalanga sögu í farþegaflutningum og sem ferðaskrifstofur. Það allra elsta var stofnað 1945, þrjú eru um og yfir 50 ára gömul og eitt tæplega 40 ára. Af yngri fyrirtækjum er það elsta um 25 ára hin hafa starfað í áratug eða tvo, utan eitt sem starfað hefur innan við tvö ár.

10.1. Uppruni starfsmanna, aldur og kyn

Hringt var í fyrirtækin til að afla upplýsinga og ýmist rætt við framkvæmdastjóra eða mannauðsstjóra hjá stærstu fyrirtækjunum. Spurt var hvort senda mætti nokkrar spurningar, og tekið fram að ekki væri um eiginlega spurningakönnun að ræða, heldur væri frekar leitast við að fá innsýn í starfsemina. Margir tóku vel í það en aðeins sumir höfðu allar upplýsingar handbærar og völdu því að svara í síma þeim spurningum sem hægt var að svara. Heildarsvör við öllum spurningum fengust þar af leiðandi ekki frá öllum. Engu að síður gefa þær upplýsingar sem fengust innsýn inn í hlutdeild starfsfólks af erlendum uppruna, sem starfa hjá hópferðafyrirtækjum. Í tveimur fyrirtækjanna var hlutfall erlends starfsfólks hverfandi og í einu alls engir erlendir starfsmenn. Spurt var um fjölda starfsmanna, hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna, kyn, aldur, í hvaða störfum innflytjendur væru, lengd í starfi, upprunalönd, kröfur um tungumálakunnáttu í íslensku og ensku (sjá spurningalista í viðhengi). Svör fengust frá öllum um fjölda starfsmanna og hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna meðal þeirra. Mynd 18 sýnir hlutfallið.

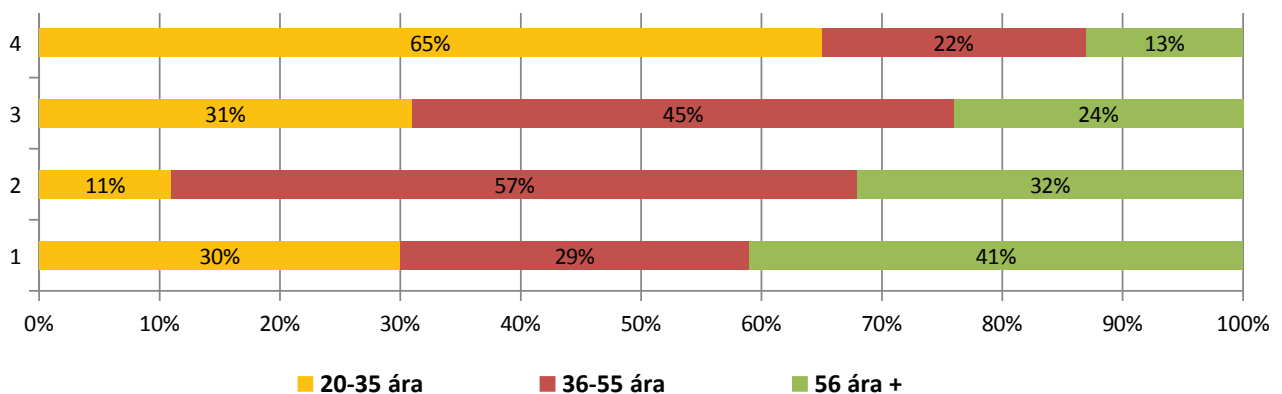
Svör við öðrum spurningum voru gloppóttari. Meðal þeirra fyrirtækja sem svöruðu til um kynjaskiptingu var hún iðulega körlum í vil, sem varla kemur á óvart þar sem mun algengara er að rútubílstjórar, sem er stór hluti starfsmanna, séu karlar fremur en konur. Almenn kynjahlutfall var frá 10% - 30% meðal kvenna og 70% - 90% meðal karla. Sama gildi meðal erlendra starfsmanna, þar voru karlmenn iðulega í miklum meirihluta. Hjá þeim fyrirtækjum sem svöruðu spurningu um lengd í starfi meðal erlendra starfsmanna var algengast að starfsaldur væri undir tveimur árum, með örfáum undantekningum þó.

Mynd 18: Hópförðabílar - ferðaskrifstofur:
Hlutfall íslenskra og erlendra meðal fastráðinna starfsmanna.



Aðeins fjögur fyrirtæki svöruðu spurningu um aldur starfsmanna og giltu svör um alla starfsmenn. Mikill munur var á aldursdreifingu. Meðalaldur var hærri hjá fyrirtækjum sem starfað höfðu lengst. Á mynd 19 er fyrirtækjum raðað frá elsta fyrirtæki nr.1 að yngsta fyrirtæki nr. 4. Eins og mynd 19 sýnir þá er lægstur meðalaldur hjá því fyrirtæki sem starfað hafði skemst – minna en 2 ár - þar sem 65% starfsfólks var 20-35 ára, 22% á aldrinum frá 36-55 ára og 10% 56 ára eða eldri. Meðalaldur starfsmanna hækkar eftir því sem fyrirtækin hafa starfað lengur.

Mynd 19: Aldur starfsfólks í fjórum hópförðafyrirtækjum / ferðaskrifstofum



10.1.2. Helstu störf

Ennfremur var spurt í hvaða störfum innflytjendur væru helst. Sum svaranna bárust skriflega, önnur fengust í símtali. Svörin fara hér á eftir auk upplýsinga um lengd í starfi og helstu upprunalönd. Í tveimur fyrirtækjum var hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna hverfandi og í einu var enginn starfsmaður, líkt og bent var á að framan.

Fyrirtæki 10. Fyrirtækið hefur starfað í nokkur ár og eru starfsmenn á milli 25 og 30. Hjá því er hæsta hlutfall erlendra starfsmanna meðal þeirra rútufyrirtækja sem skoðuð voru eða rúmlega fjórutíu prósent. Allir starfsmenn eru í fullu starfi og vinna bæði í afgreiðslu og sem bílstjórar. Yfir helmingur þeirra er frá Póllandi, hinir frá öðrum Evrópulöndum og einn starfsmaður er fyrrverandi flóttamaður frá Afríku. Framkvæmdastjóri fyrirtækisins sagðist hafa afar góða reynslu af því að hafa útlendinga í vinnu og sagði að þeir hefðu margir verið viljugir að vinna yfirvinnu og taka svo út frí seinna. Hann vill frekar bjóða upp á yfirvinnu þegar topparnir eru heldur en þurfa að segja fólki upp þegar dregur úr starfsemi, sagði hann. Unnið er á vöktum allan sólarhringinn við farþegaflutninga til og frá Leifstöð, ásamt akstri starfsfólks flugfélaga og affþreyingarfyrirtækja til og frá vinnu. Fyrirtækið þjónustar þá sem eru að þjónusta ferðamenn, og sinnir því meðal annars afleiddum störfum í ferðaþjónustu ásamt því að bjóða hópförðir fyrir erlenda ferðamenn.

Fyrirtæki 9. Fjöldi starfsmanna er 70-80. Fyrirtækið býður upp á skipulagðar innanlandsferðir fyrir erlenda ferðamenn, sem og farþegaflutninga til og frá Leifsstöð. Starfsmenn af erlendum uppruna eru 33% allra starfsmanna (bæði í fullu starfi og hlutastarfi) en helmingur þeirra er í fullu starfi. Starfsmenn vinna á þjónustuborði, sem bílstjórar og sem leiðsögumenn. Fyrirtækið var stofnað 2016 og hafa margir unnið frá byrjun. Langflestir koma frá Póllandi en líka frá Litháen, Tékklandi og Tyrklandi.

Fyrirtæki 8 er með ríflega tvö hundruð manns í fullu starfi. Fyrirtækið hefur starfað í áratugi og er mikið að umfangi, sinnir bæði skipulögðum hópferðum, einkum dagsferðum, ásamt farþegaflutningum til og frá Leifsstöð. Unnið er á vöktum allan sólarhringinn. Innflytjendur eru aðallega í störfum sem hópferðabílstjórar en einnig sem þvottamenn á þvottastöðvum, starfsmenn á verkstæði og sem leiðsögumenn. Þeir eru 33% af öllum fastráðnum starfsmönnum fyrirtækisins og tæplega 30% af öllum hópferðabílstjórum fyrirtækisins. Meðalstarfsaldur var 1-2 ár. Pólverjar eru um 70% allra starfsmanna af erlendum uppruna. Aðrir starfsmenn af erlendum uppruna koma meðal annars frá Tékklandi, Ungverjalandi, Þýskalandi, Rúmeníu, Spáni, Filippseyjum, Japan og fleiri löndum.

Fyrirtæki 7. Starfsmenn um 30. Fyrirtækið sinnir margs konar skipulögðum hópferðum innanlands, dagsferðum og lengri ferðum. Hjá því eru um 30% starfsmanna af erlendum uppruna. Í skriflegu svari varðandi helstu störf sem innflytjendur sinntu kom fram að þeir dreifðust um allt fyrirtækið, ynnu í afgreiðslu og sem leiðsögumenn og bílstjórar. Af þessum störfum var lægsta hlutfall þeirra meðal leiðsögumanna en hátt meðal bílstjóra og í afgreiðslu. Starfsaldur flestra er undir einu ári. Flestir erlendir starfsmenn koma frá Póllandi, aðrir frá Rúmeníu, Búlgaríu, Ítalíu og Þýskalandi.

Fyrirtæki 6. Fyrirtækið á sér langa sögu og er með á þriðja hundrað starfsmenn í heildina og býður upp á margs konar skipulagðar ferðir fyrir erlenda ferðamenn auk þess að sinna farþegaflutningum til og frá Leifsstöð. Unnið er á vöktum allan sólarhringinn. Um 22% starfsmanna eru af erlendum uppruna. „Þeir eru í alls konar störfum, skrifstofu, vaktstjórar, bílstjórar, leiðsögumenn. Meira að segja einn flóttamaður frá [stríðshrjáðu landi], byrjaði sem bílstjóri en er líka að leiðsegja og er í leiðsögumannanámi,“ sagði mannauðsstjóri fyrirtækisins í símtali (6. október 2017). Erlendir starfsmenn koma frá 26 mismunandi löndum þar af eru Pólverjar fjölmennastir eða tæplega helmingur.

Fyrirtæki 5. Fyrirtækið er gamalgróið með um 30 starfsmenn og býður upp á margs konar innanlandsferðir, bæði dagsferðir og lengri ferðir. Starfsmenn eru milli 30 og 40 og þar af eru um tuttugu prósent af erlendum uppruna en þeir starfa eingöngu sem bílstjórar. Þeir hafa allir unnið í fimm ár eða lengur. Flestir eru frá Póllandi og Filippseyjum.

Fyrirtæki 4. Fyrirtækið er margra áratuga gamalt fjölskyldufyrirtæki sem býður upp á margs konar skipulagðar ferðir, styttri og lengri. Fyrirtækið er með um 50 starfsmenn þar af um 16% af erlendum uppruna. Framkvæmdastjórinn sagði aðspurður marga starfsmenn ráðna í verkefni. Um fjórðungur starfsmanna á sjálfri ferðaskrifstofunni (fyrir utan bílstjóra) eru af erlendum uppruna, bæði frá Asíu og Evrópu. „Þessir starfsmenn eru allir í management, verkefnastjórar eða ritarar. Fólk á ferðaskrifstofunni er í föstu starfi og margir hafa unnið hér í fjölda ára. Eðli málsins samkvæmt er starfið seasonal, gott að hafa erlent starfsfólk því fyrirtækið er sífellt í sambandi við erlenda aðila. Það eru ekki margir erlendir bílstjórar“ (símtal 5. október 2017).

10.1.3. Tungumálakröfur

Hvergi var gerð krafa um að starfsmenn af erlendum uppruna þyrftu að búa yfir íslenskuþekkingu. Enskukunnáttu var afdráttarlaust krafist við störf á þjónustuborði, í afgreiðslu og leiðsögn en slík krafa var yfirleitt ekki gerð til bílstjóra en þess víða getið að betra væri að þeir hefðu einhverja lágmarksþekkingu á ensku. Ekkert þeirra fyrirtækja, sem svör bárust frá réði starfsfólk í gegnum starfsmannaleigur.

11. Starfsfólk á bílaleigum

Líkt og fram kom í svari ráðherra ferðamála um þróun í ferðaþjónustu, sem vitnað var í að framan, fjölgaði skráðum bílaleigum úr 33 árið 1997 í 56 árið 2007 og 131 árið 2017, eða sem nemur fjórföldun á tuttugu árum (Alþingi, 15. maí 2017). Margar þeirra eru hluti af alþjóðlegum bílaleigukeðjum, sem eiga sér áratugalanga sögu, ekki síst erlendis, þótt starfsemi þeirra hérlandis sé styttri. Í júlí 2017 voru samtals 26.167 bílaleigubílar á skrá en 26.946 á sama tíma 2018 (Hagstofa Íslands). Sum þessara fyrirtækja reka enn fremur bílaverkstæði, og í einstaka tilvikum líka bílasölur.

Rannsakandi aflaði upplýsinga um bílaleigur og valdi 20 stærstu af lista úr skýrslu Íslandsbanka um ferðaþjónustu, sem gefin var út í mars 2017 (Ingólfur Bender 2017). Haft var samband símleiðis og ýmist rætt við framkvæmdastjóra, mannauðsstjóra eða aðra þá sem sáu um starfsmannamál og spurningalisti sendur út í kjölfarið til þeirra sem sáu sér fært að svara honum. Mikil vinna fólst í því að ná í upplýsingar og þurfti í mörgum tilvikum að hringja og skrifa ítrekað. Upplýsingaöflun, þ.m.t. viðtöl, fóru fram á tímabilinu október 2017 til febrúar 2018.

Flestir tóku vel í fyrirspurnina, einstaka tók erindinu afar óstinnt upp en aðrir voru ekki með upplýsingar tiltekar og gátu ekki sinnt upplýsingaöflun, og báðust undan því að svara. Fyrir kom að fyrirtækin voru ekki lengur starfandi, höfðu sameinast öðrum eða voru í miðjum klíðum að sameinast. Einn viðmælandi sagði mikla gerjun í greininni, einkum meðal lítilla fyrirtækja, sem mörg hver hefðu lent í rekstrarörðugleikum, og væru því að sameinast öðrum.

Gagnaöflunin skilaði upplýsingum um tíu bílaleigur. Stærð fyrirtækjanna, hvað varðar starfsmannafjölda, var afar mismunandi. Þrjár stærstu voru með frá 200 að 350 starfsmönnum og voru jafnframt allar með bílaverkstæði, í sumum tilvikum fjölda verkstæða. Ein var með rétt innan við 150 starfsmenn og fimm þeirra voru með starfsmannafjölda á bilinu 40-80 manns. Ein, og jafnframt sú allra minnsta, var með færri en tíu starfsmenn. Ekki fengust svör frá öllum við spurningalistanum í heild sinni en unnið er úr þeim upplýsingum sem fengust, þar eð þær gefa vísbendingar. Mynd 18 sýnir hlutfallið.

11.1. Uppruni, kyn og aldur starfsmanna

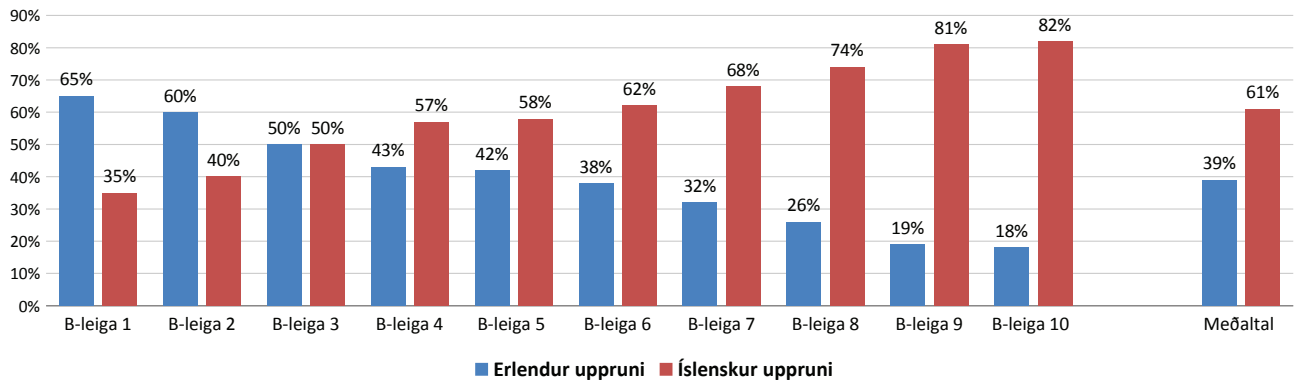
Ekki fengust nákvæmar tölur um fjölda starfsfólks eftir einstöku þjóðerni eða uppruna. Það upprunaland erlendra starfsmanna sem oftast var nefnt var Pólland, síðan Litháen og Lettland. Önnur lönd sem nefnd voru oft en einu sinni voru Spánn, Króatía, Tékkland og Bandaríkin auk fjölmargra annarra landa. Starfsmannafjöldi var allt frá því að vera undir tíu yfir í að fara vel yfir þrjú hundruð þegar mest lét. Algengt var að starfsmannafjöldi ykist um 25-30% yfir háannatímann, og í einstaka tilvikum um allt að helming. Mynd 20 sýnir dreifingu milli íslenskra og erlendra starfsmanna.

Allar bílaleigurnar utan ein, sem sérhæfir sig í húsbílum, eru með starfsstöðvar á fleiri en einum stað. Undantekningarlaust eru þær með starfsemi á Keflavíkurflugvelli eða í Reykjanesbæ, sem þjónustar ferðamenn á Leifsstöð, auk þess að vera með starfsstöð á höfuðborgarsvæðinu og í sumum tilvikum á mörgum öðrum stöðum á landinu. Meginþungi starfseminnar er á suðvesturhorninu. Oftar en ekki var hlutfall erlendra starfsmanna mun herra á starfsstöðvum í Reykjanesbæ en á höfuðborgarsvæðinu þar sem skrifstofur fyrirtækjanna eru. Nákvæmar tölur um hlutdeild erlendra starfsmanna á skrifstofum og í stjórnunarstöðum fengust ekki, en hægt er að fullyrða að þeir eru fáir.

Þær stærstu reka sínar eigin þvottastöðvar, viðgerðar- og dekkjaverkstæði og í nokkrum tilvikum líka bílasölu, meðan aðar minni útvista viðgerðum og viðhaldi til annara í mörgum tilfellum þó ekki alltaf. Stærð bílaleiganna

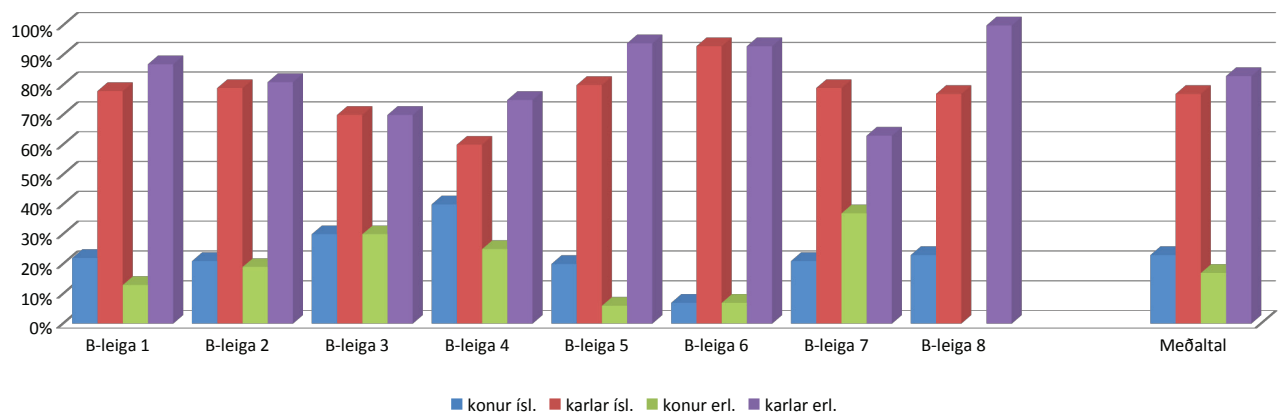
hvað varðar fjölda bíla, fjölda bílaflokka (fólksbílar, jeppar, húsbílar, smárútur, rútur, sendibílar), er afar mismunandi og umfang sömuleiðis. Fjöldi starfsmanna bílaleiga ræðst af umfangi, þ.e. fjölda bílaleigubíla, og ennfremur hversu lengi eða stutt bílarnir eru í útleigu. Einn viðmælandi á stórra bílaleigu, sem er með um 200 manns á launaskrá, sagði að merkja mætti miklar breytingar á rekstrarumhverfi veturinn 2017-2018 þar sem nú væri algengast að bílar væru aðeins leigðir í 3 daga en vikuútleiga hefði verið algengari áður. „Stytttri útleiga krefst meiri mannskaps. Það þarf fleira starfsfólk þegar þrífir en örari en innkoman er ekkert meiri. Þar fyrir utan er orðin harðari samkeppni um útleiguverð.“

Mynd 20: Starfsfólk á bílaleigum: íslenskur og erlendur uppruni



Þegar kynjahlutföll voru skoðuð voru karlar alls staðar í miklum meirihluta, sem kemur ekki á óvart þar sem margar bílaleigur eru jafnframt með bíla- og dekkjaverkstæði, sem jafnan eru hefðbundnir karlavinnustaðir. Merkjanlega meiri kynjamunur var meðal starfsfólks af erlendum uppruna eða 17% konur (kvk) á móti 83% körlum (kk) en meðal íslenskra starfsmanna var hlutfallið 23% konur á móti 77% körlum, sjá mynd 21.

Mynd 21: Kynjahlutföll á bílaleigum



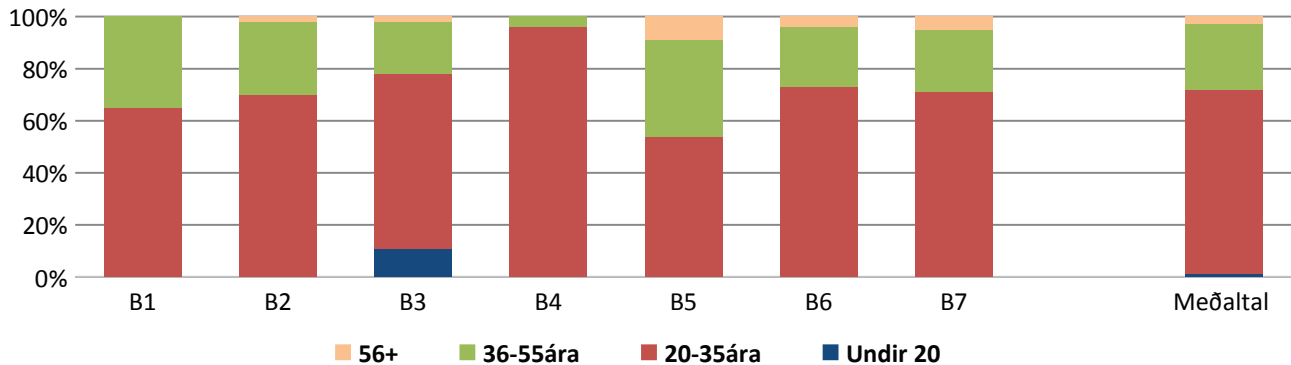
Spurt var um meðalstarfsaldur og svöruðu 9 af 10. Þar var dreifingin nánast jöfn, samanber töflu 5.

Tafla 5: Meðalstarfsaldur á bílaverkstæðum.

0-1 ár	1-2 ár	2-5 ár	5 ár +
30%	30%	30%	10%

Sjö bílaleigur svöruðu til um aldur starfsmanna, í ljós kom að þeir eru flestir ungir. Að meðaltali eru ríflega tveir þriðju 35 ára eða yngri, líkt og mynd 22 sýnir. Ungur aldur starfsmanna endurspeglar í stuttum starfsaldri – sjá töflu 5 – og er í takt við ungan aldur margra þessara fyrirtækja.

Mynd 22: Aldur starfsfólks á bílaleigum



11.1.2. Störfin og tungumálin

Allar bílaleigurnar tóku fram að starfsmenn af erlendum uppruna væru ýmist mjög fjölmennir, meira en helmingur og í mörgum tilvikum 100% þeirra, sem sæu um bílaþríf. Sumir tóku sérstaklega fram að konur ynnu líka við bílaþríf, ýmist að hluta til eða til jafns við karla. Einn viðmælandi, hjá fremur stórra bílaleigu, tók fram að Íslendingar fengjust ekki lengur í bílaþríf. Undantekningarlaust unnu starfsmenn af erlendum uppruna á verkstæðum þar sem þau voru fyrir hendi og margir þeirra eru fagmenntaðir bifvélavirkjar. Í nánast öllum tilvikum unnu þeir líka í afgreiðslu, sem sölufulltrúar, stundum í minnihluta en oftast en ekki til jafns við Íslendinga en þar var enskukunnátta skilyrði. Önnur störf, sem þeir sinntu og kröfðust líka enskukunnáttu voru flotastjórn, ferjun og skrifstofustörf. Hvergi var gerð krafa um íslenskukunnáttu. Ein bílaleigan svaraði á eftirfarandi hátt spurningunni: Er gerð krafa um að erlendir starfsmenn tali íslensku? „Nei, en það hefur komið til tals hvort við eigum að krefjast þess af stjórnendum. Á starfsstöðinni í Reykjavík erum við nýlega farin að gera þær kröfur að allir starfsmenn tali íslensku, þeir útlendingar sem eru hjá okkar þar mega þó enn láta enskuna duga.“

Augljóslega eru víða mörg tungumál í notkun á einum og sama vinnustaðnum en enskan er alltaf fyrsta samskiptamálið við erlenda viðskiptavini og oftast en ekki milli Íslendinga og þeirra erlendu starfsmanna sem ekki tala íslensku.

11.2. Reynslusögur

„Við erum með Litháa á bílaleigunni og erum fáránlega ánægð með þá. Ofsalega duglegir, mæta vel og vinna vel, algjörir draumastarfsmenn“ (starfsmannastjóri á stórra bílaleigu í samtali við rannsakanda 16. apríl 2018).

11.2.1. Stór rótgróin bílaleiga

Ein af stærri bílaleigunum er með vel yfir 300 starfsmenn á háannatíma á sumrin, og milli fjögur og fimm þúsund bíla, rekur eigin viðgerðarverkstæði og dekkjaverkstæði og er með starfsstöðvar víðsvegar um landið, að sögn mannauðsstjóra fyrirtækisins. Tæplega tuttugu prósent starfsmanna eru af erlendum uppruna og vinna einkum í bílaþrífum, þar sem þeir eru rúmlega helmingur starfsmanna og á verkstæði þar sem þeir eru fimmtungur, auk örfárra sem vinna í afgreiðslu. Pólverjar eru fjölmennastir, eða 46% af öllum erlendum starfsmönnum, næst eru Litháar 36% og 18% eru frá þremur öðrum löndum. Rúmlega helmingur þeirra hefur unnið skemur en tvö ár en hinir eru með margra ára reynslu og sumir lengur en tíu ár. Áhersla hefur verið lögð á starfsþróun og eru dæmi um pólska karlmenn sem byrjuðu í bílaþrífum og fóru svo í skóla og lærðu bifvélavirkjun, og vinna nú hjá þeim sem slíkir. Fyrirtækið borgar öll íslenskunámskeið og önnur námskeið eins og meirapróf. Töluvert af yngra fólki,

frá ýmsum löndum, er í bílaþvotti. Fyrirtækið notar starfsmannaleigur á haustin og vorin á dekkjaverkstæði yfir háannatímann, um 10-12 karlmenn koma frá Litháen, Lettlandi og víðar. Bílaþrif og standsetning á húsbílum fer fram í Reykjanesbæ og þar eru starfsmenn af erlendum uppruna.

11.2.2. „Bissnessinn gengur alltof vel ...en húsnæðiseklan setur virkilegt strik í reikninginn“

Einn viðmælandi, framkvæmdastjóri bílaleigu, sem rætt var við, í febrúar 2018, var önnur kafinn við sam-
einingu tveggja bílaleiga. Aðspurður um hvernig reksturinn gengi, svaraði hann: Það er geysilega mikið að gera og bissnessinn gengur alltof vel,“ sagði hann og hló. Aðspurður um hvort hann horfði ekki glaður fram á sumarið sagði hann, „glaður eða með hryllingi! Því það er erfitt að mæta eftirspurninni, erfitt að fá mannskap. Húsnæðiseklan setur virkilegt strik í reikninginn.“ Hann sagðist hafa misst fólk vegna þess að ekki hefði fundist húsnæði og hefði þá brugðið á það ráð að kaupa húsnæði fyrir starfsfólk, „og við erum ekki að leigja þeim á einhvern 150 þúsund kall eins og menn eru að leigja einhverjar kjallaraholur á“ og lagði áherslu á að húsnæðis/leigukostnaður væri alltof hátt hlutfall af launum. Hann sagði þrjá starfsmenn búa saman í íbúðinni, sem bílaleigan keypti, og að þeir væru allir mjög ánægðir.

11.2.3. Starfsmenn á bílaleigu – húsnæðisvandinn hamlar

Rannsakandi heimsótti ennfremur bílaleigu í Reykjanesbæ, í boði eiganda í október 2017. Starfsmenn voru rétt innan við tíu. Margs konar bílar voru til leigu, fólksbílar, jeppar og húsbílar og verkstæði rekin þar og í Reykjavík. Um helmingur starfsmanna var erlendur, frá Filippseyjum, Búlgaríu og Grikklandi. Eigandinn sagðist vera í tengslum við mann í Reykjavík, sem útvegaði sér starfsmenn, einkum búlgarska, þeir væru þó ekki á vegum starfsmannaleigu. Rætt var við tvo starfsmenn á þrítugsaldri, Bodan, búlgarskan skipasmið að mennt, ókvæntan og Grikkjann Janus, sem er bæði tölvufræðingur og tryggingasérfræðingur, kvæntur búlgarskri konu. Bodan sagðist hafa unnið í Noregi við skipasmíðar en fengið áhuga á Íslandi og fengið þessa vinnu í gegnum samlanda sinn og vin á Íslandi. Þeir höfðu verið á landinu í 4-5 mánuði þegar viðtalið var tekið og líkaði vinnan vel að sögn, unnu átta stunda vinnudag – eingöngu dagvinnu - og höfðu bíl til umráða frá fyrirtækinu. Báðir unnu í afgreiðslu og ferjun, þ.e. sóttu viðskiptavinum í Leifsstöð og líkaði vinnan vel og Bodan var sérstaklega hrifinn af landinu og sagðist ferðast hvenær sem tækifæri gæfist.

Aðspurðir um húsnæði sögðu þeir að eigandinn hefði útvegað þeim húsnæði í Reykjavík, sem er í hans eigu og sögðu þeir að það slyppi, væri þó enginn lúxus. Þetta væri eins konar hostel fyrirkomulag þar sem þeir bjuggu fjórir, hefðu sitt herbergið hver en deildu eldhúsi og baði/salerni. Þeir upplýstu ekki um húsnæðiskostnað en fannst báðum dýrt að lifa hér, þótt kaupið væri hærra en í heimalöndum þeirra. Þeim fannst erfitt að afla upplýsinga um rétt sinn og stöðu í samfélaginu, erfitt að finna atvinnumiðlanir og Janus sagðist svo gjarnan vilja starfa við það sem hann hefði menntun og þekkingu til en fannst erfitt að átta sig á hvert hann gæti snúið sér. Báðir eru á Íslandi án fjölskyldu og töluðu um mikinn söknuð. Janus sagðist hringja oft í eiginkonu sína og vildi svo gjarnan finna íbúð til að leigja, svo hann gæti fengið hana til landsins en sagði það nær vonlaust. Báðir sögðust geta hugsað sér að búa hér um óákveðinn tíma en húsnæðisskorturinn væri meginhindrun ásamt því að finna starf við hæfi, og það réði miklu um hversu lengi þeir dveldu á landinu.

11.2.4. Húsnæðisskortur – starfsmannaleigur

Líkt og frásagnir að ofan bera með sér er húsnæðisskortur verulega íþyngjandi bæði fyrir erlendu starfsmennina sjálfa auk þess sem nokkrir mannaúts- og framkvæmdastjórar töluðu um að hann hamlaði ráðningu fleiri erlendra starfsmanna, þótt brýn nauðsyn væri á. Fulltrúi stórrar bílaleigu, með yfir tvö hundruð starfsmenn, sagði að fyrirtækið ætti ekkert húsnæði sjálft, líkt og sumir aðrir. „Húsnæðiseklan hér er hindrun því við getum ekki boðið þeim húsnæði á almennum markaði. Starfsmannaleigurnar eiga húsnæði og þær bjóða starfsfólki sínu að búa þar. Þess vegna, meðal annars, ráðum við fólk í gegnum þær.“

Nokkrir viðmælendur á bílaleigum höfðu ennfremur orð á því að starfsmannavelta væri mikil og erfitt að manna í laus störf sökum skorts á hæfu starfsfólki, ekki síst á Suðurnesjum. Og að sögn eins viðmælenda þyrfti „starfsemin á Leifsstöð sífellt fleira fólk og svo hefur gistiheimilum og hótélum fjölgað líka ásamt fleiri bílaleigum, sem hefur orðið til þess að fleiri og fleiri leita til starfsmannaleiga.

Lokasurning á spurningalista laut að ráðningu starfsfólks í gegnum starfsmannaleigur. Svör bárust frá átta af tíu bílaleigum. Fimm sögðust ekki nota starfsmannaleigur en þrjár gerðu það. Hlutfall starfsmannaleigustarfsmanna var afar mismunandi, eða 5%, 25% og 50%. Sú bílaleiga sem var með lægsta hlutfall sagðist nota starfsmannaleigur yfir háannatíma á dekkjaverkstæðum.

12. Ekki í ferðapjónustu eða ósýnilegt

12.1. Starfsfólk í Leifsstöð ekki í ferðapjónustu – og þó

Rétt er að benda á að tölur Hagstofu Íslands um fjölda starfandi í einkennandi greinum ferðapjónustunnar sýna ekki það fólk sem vinnur í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, og eru í störfum sem á einn eða annan hátt tengjast flugsamgöngum. Það starfsfólk flokkast í atvinnugreinaflokkinn ÍSAT nr. 5223 og inniheldur þjónustustarfsemi tengdri flutningum með flugi. Í júlí 2017 voru 3100 starfsmenn flokkaðir þar samkvæmt Hagstofu Íslands.

Þetta eru m.a. allir starfsmenn Isavía ohf., sem rekur alla flugvelli og flugleiðsöguþjónustu landsins ásamt uppbyggingu og rekstri allra flugstöðva og annast jafnframt rekstur starfsemi, sem er í beinum tengslum við flugrekstur (<https://www.isavia.is/um-isavia/fyrirtaekid/saga-isavia/>). Starfsmenn Isavía (2017) eru alls 1600 að tölu og þar af um tveir þriðju starfandi á Keflavíkurflugvelli og eru nær undantekningarlaust Íslendingar, samkvæmt upplýsingum frá mannauðsstjóra fyrirtækisins (viðtal 11. október 2017).

Öðru máli gegnir um fyrirtækin Icelandic Ground Service (IGS) og Airport Associates (APA), sem bæði annast margs konar þjónustu við flugfélög og farþega – hleðslu, innritun, þrif á flugvélum, fragt affermingu og ofl. IGS þjónustar Icelandair og nokkur önnur flugfélög og APA þjónustar, auk smærri flugaðila, WOW Air, sem hefur næststærstu hlutdeild í flugi til landsins á eftir Icelandair, eins og komið hefur fram. Bæði þessi fyrirtæki eru stór á landsvísi.

Yfir háannatímann 2017 var IGS með 1000 starfsmenn og þar af voru erlendir starfsmenn ríflega 40%, samkvæmt upplýsingum frá mannauðsstjóra fyrirtækisins, Svölu Guðjónsdóttur (viðtal 11. október 2017). Mikill vöxtur hefur verið í rekstri og umfangi IGS, samfara vextinum í ferðapjónustunni. IGS hefur aldrei notað starfsmannaleigur, og ætlar sér ekki að gera það, og greiðir starfsfólki samkvæmt íslenskum kjarasamningum, að sögn mannauðsstjórans. „Það fer rosalega í taugarnar á mér þegar verið er að alhæfa um að allir sem eru með innflytjendur eða erlenda starfsmenn í vinnu hjá sér séu að svindla á þeim,“ sagði hún ennfremur. Svala benti á að hjá IGS væru sumir starfsmenn búnir að vinna árum saman, jafnvel á annan áratug. Í eldhúsinu væri nokkuð um fólk frá Thailandi og Filippseyjum, sem búið hefur á Íslandi um árabíl. Pólverjar væru í alls konar störfum, þó kannski síst í farþegaskráningu, en það breyttist sumarið 2017 þegar fyrstu Pólverjarnir voru ráðnir þar, en mjög góð enskukunnátta er þar skilyrði. Svala benti á að þessi nýlunda hefði verið tekin upp ekki síst vegna þess að háannatíminn byrjar þegar í apríl og lýkur ekki fyrr en í október, sem er of langt fyrir íslenska námsmenn, sem ekki eru svo lengi í fríi. IGS hefur í nokkur ár sent pólska starfsmenn, á sínum vegum, til Póllands og sett þar upp ráðningarstofu, sem starfrækt er tímabundið í nokkrar vikur. Starfsmennirnir sjá um að velja úr atvinnuumsóknum og taka viðtöl við umsækjendur. Pólverjar eru fjölmennastir af starfsfólki IGS af erlendum uppruna og benti mannauðsstjórinn á að margir þeirra væru afar vel menntaðir.

Á háannatíma árið 2017 unnu um 600 manns hjá Airport Associates, þar af voru erlendir starfsmenn 56%, að sögn starfsmannastjórans, Þóreyjar Jónsdóttur (viðtal 12. október 2017). Fyrirtækið hefur stækkað mjög hratt. Til marks um það má benda á að í nóvember 2015 voru 166 starfsmenn en tæpum tveimur árum síðar, í ágúst 2017, voru þeir 600, sem er rúmlega sjötíu prósentu aukning. Þórey Jónsdóttir, starfsmannastjóri fyrirtækisins, sagði í viðtali við rannsakanda að hún vonaðist til að það drægi eitthvað úr aukningunni, „því það væru svo miklir vaxtaverkir og margt starfsfólk væri svo þreytt“ (viðtal 12. október 2017).

Flestir sem ráðnir voru, vorið 2017, fengu fastráðningu því þrátt fyrir að aðeins drægi úr starfseminni að hausti þá er það hverfandi. Líkt og IGS þá hefur APA sent sérstaka starfsmenn til Póllands til að „rekrútera“ eða ráða nýja starfsmenn. Þeir hafa farið til Krakár og ráðið starfsfólk beint en nær allir starfsmenn af erlendum

uppruna, sem vinna hjá APA, eru Pólverjar, að sögn starfsmannastjórans. Fyrirtækið á núna um fjórar blokkir í Ásbrúarhverfinu í Reykjanesbæ, – íbúðarblokkir, sem reistar voru fyrir bandaríska herinn á Keflavíkurflugvelli, sem í eru 200-300 herbergi, og er starfsmönnum boðið að búa þar og dregst leiga frá launum. Í þessu húsnæði búa einkum þeir sem hafa komið í gegnum ráðningaskrifstofuna í Kraká. Aðrir starfsmenn af erlendum uppruna, sem hafa búið lengi á Íslandi, búa á almennum húsnæðismarkaði, sagði Þórey. Hún benti jafnframt á að dæmi væru um að fjölskyldur - mamma og pabbi og fleiri - hafi flutt eftir að einn úr fjölskyldunni hafi sest hér að. Nokkrir vaktstjórar og pólskir verkstjórar hafa búið hér lengi og tala íslensku. „Flestir Pólverjarnir eru í baksviðsvinnu, þ.e. við ræstingar, hleðslu og frakt. Í sumar voru í fyrsta sinni ráðnar pólskar konur í farþegaskráningu,“ sagði Þórey og benti á að í farþegaskráningunni væri skilyrði að kunna góða ensku, en ekki að kunna íslensku. Hún taldi þá reynslu mjög jákvæða, svo það verður örugglega framhald á því, hélt hún áfram, og bætti við að margir starfsmanna væru ungir, og sumir hafi farið aftur heim í skóla eða annað eftir að háannatíma lauk. Airport Associates notar ekki starfsmannaleigur (viðtal 12. október 2017).

Auk þeirra erlendu starfsmanna, sem starfa hjá fyrrgreindum fyrirtækjum, má ætla að starfsfólk af erlendum uppruna sé enn fremur að finna í störfum á veitingastöðum og verslunum í flugstöðinni auk þess að starfa við þrif á byggingunni. Í þeirri rannsókn sem hér er gerð var það ekki athugað sérstaklega, en slík störf falla a.m.k. að einhverju leyti undir afleidd störf ferðaþjónustu.

12.2. Penslan í Leifsstöð og áhrifin á nærsamfélagið

Líkt og bent var á í kaflanum Vinnumarkaður, stéttarfélög, innflytjendur er meira en helmingur félagsmanna í Verkalýðs- og sjómannafélagi Keflavíkur af erlendum uppruna og þar af eru Pólverjar rúmlega 70%. Mjög stór hluti þessa fólks starfar í eða við flugstöð Leifs Eiríkssonar. Í viðtali rannsakanda, við fulltrúa Verkalýðs- og sjómannafélags Keflavíkur, kom fram að:

Það er náttúrliga alveg sérstakt við flugvallarsvæðið að því leytinu til að það þarf bakgrunnskoðun á bak við hverja einustu kennitölu áður en þú ferð inn á völinn.¹⁷ Lögreglan hérna sér um bakgrunnskoðunina.¹⁸ Þeir þurfa að afla sér upplýsinga frá yfirvöldum í Póllandi um bakgrunnskoðun þar sko. Þarna hefur nú reyndar skapast illska á milli Íslendinga og Pólverja því Íslendingarnir vilja meina að við þurfum miklu harkalegri skoðun hér. Svo koma 150 Pólverjar í einni kippu sko og fóru þeir allir í bakgrunnskoðun? Á meðan að liggur við að verið sé að elta einhverja gamla rófuþjófa hérna sko og svoléiðis“ (Viðtal við Kristján Gunnarsson formann VSFK, 7. nóvember 2017).

Lögreglan hefur, að sögn VSFK, þrjá mánuði til að bakgrunnskoða hvern einstakling. „Ef þú ræður þig í vinnu í dag geturðu lent í því að þurfa að bíða í 3 mánuði. Fólk fer ekkert þarna inn fyrr en það leyfi er komið,“ sagði Kristján Gunnarsson jafnframt.

Vert er að benda á að hin mikla aukning á umferð um Keflavíkurflugvöll og þenslan í og við Leifsstöð hefur haft mikil áhrif á nærsamfélagið í Reykjanesbæ og í nærliggjandi bæjarfélögum. Fulltrúum VSFK, sem rannsakandi ræddi við, var tíðrætt um ruðningsáhrifin, sem vöxturinn hefur haft, ekki síst á húsnæðismarkaðinn. Á sama tíma og erlendu starfsfólki hefur fjölgað meira en nokkru sinni hefur aukning erlendra ferðamanna leitt til þess að íbúðir, sem áður voru á almennum leigumarkaði, hafa verið teknar í heimagistingu eða Airbnb, sem rætt er um í lok þessa kafla.

¹⁷ Bakgrunnskoðun á starfsfólki í flugstöðinni hófst árið 2011, samkvæmt 3.gr. um reglugerð um flugvernd frá nr. 985/2011 sem segir: Bakgrunnsathugun (Background Check): Athugun á því hver einstaklingur er og upplýsingar lögreglu um sakaferil hans, þ.m.t. hvort hann eigi afbrotaferil að baki, sem lið í mati á því hvort óhætt er að heimila honum aðgang að haftasvæði flugverndar án fylgdar og viðkvæmum trúnaðarupplýsingum um flugvernd (Stjórnartíðindi 2011, 12. október).

¹⁸ Öflun og skráning bakgrunnsupplýsinga um starfsfólk í flugstöð Leifs Eiríkssonar heyrir undir embætti Lögreglustjórans á Suðurnesjum, sem starfar í umboði Dómsmálaráðuneytis. Undir embættið fellur öll öryggisgæsla á Keflavíkurflugvelli auk löggæslu og tollgæslu á Suðurnesjum (Ríkisendurskoðun 2008).

„Það myndast alveg svakaleg ruðningsáhrif hjá þeim það er verið að henda út útlendingum sko út af leigu-markaðnum sko. Svo eru heilu sko, svo koma hérna sko pimpar sko, ég kalla þá pimpa, ...húsnæðispimpar og þeir eru að kaupa upp heilu blokkirnar eða heilu fjölbýlishúsin eingöngu í þeim tilgangi að leigja út og hagnast á því sko. Þeir voru búnir að kaupa hérna stóran hluta af mörgum húsum bara í nágrenni við þessa skrifstofu... og já auðvitað er erlenda starfsfólkið alltaf mest spennandi viðskiptavinirnir hjá þessum leigupimpum því að þau greyin taka hvað sem er, bara uppsett verð. Ég veit t.d. um hjón sem leigðu inni í Innri Njarðvík, þau leigðu á tæp 200 þúsund, litla tveggja herbergja íbúð fyrir utan rafmagn og hita. Þetta er fólk sem er með, eins og maður segir, á lágmarkslaunum. Eru með einhvern 300 þúsund kall í dagvinnu. Fólk borðar bara og leigir og vinnur“ (Viðtal við Kristján Gunnarsson formann VSFK, 7. nóvember 2017).

Bæjarfélögin í kringum Leifsstöð skera sig úr á landsmælikvarða hvað varðar hátt hlutfall fólks af erlendum uppruna og Pólverjar eru í fararbroddi, eins og fram hefur komið. „Það er náttúrulega bara sprenging í pólska samfélaginu, algjörlega. Algjör sprenging í því,“ sagði formaður VSFK. Þar sem enskukunnátta er krafa fyrir ráðningu í Leifsstöð – annað er ólöglegt að sögn fulltrúa VSFK – þá þýðir það að þeir Pólverjar sem eru ráðnir þar til starfa eru allir enskumælandi. Varaformaður VSFK, Guðbjörg Kristmundsdóttir sagðist ennfremur merkja töluverða breytingu á samsetningu fólks í pólska samfélaginu í bænum, frá því sem áður var:

„Þetta er líka allt annar hópur sem er að koma til landsins. Mér finnst þessir hópar sem eru að koma núna, þetta er mikið menntað fólk, sem getur þá talað ensku og getur komist út í íslenskt samfélag með því að tala ensku og kynnist fólki, og svo fer það að tala íslensku. Og maður heyrir það oftast að þau vilja vinna með Íslendingum af því þau vilja læra íslensku. En þetta voru meira fólk sem var kannski að koma tímabundið og hafði engan áhuga á að læra íslensku, ætlaði sér ekki að setjast að. Oft voru þetta karlmenn, sem voru að koma hingað tímabundið og senda peninga heim. Einu samskipti sem þeir áttu við Íslendinga var hérna niður á bar“ (Viðtal 7. nóvember 2017).

Fjölgun ferðamanna og samhliða fjölgun starfsfólks af erlendum uppruna, sem sest að í lengri eða skemmri tíma, er þegar farin að hafa miklar samfélagsbreytingar í för með sér á landsvísu. Þetta á ekki síst við um bæjarfélögin í kringum Leifsstöð þar sem fjölgunin er hvað mest, eins og í Reykjanesbæ sem hér hefur verið til umræðu, þar sem innflytjendur eru orðnir fjórðungur allra íbúa og áhrifin ómæld. Slíkum breytingum fylgja miklar áskoranir fyrir alla þá sem hlut eiga að máli, hvort heldur um er að ræða atvinnurekendur og bæjaryfirvöld, heimamenn eða aðflutta.

12.3. Deiliahagkerfið - óskráð gisting – „ósýnilegt“ starfsfólk

Eitt af því sem einkennt hefur hina miklu fjölgun erlendra ferðamanna á Íslandi er ævintýrlegur vöxtur heimagistingar. Lengst af var hún nánast óþekkt en hefur vaxið um hundruð prósent á örfáum árum og að sama skapi má ætla að starfsfólki í þessari tegund ferðapjónustu fjölgi í takt. Það sem byrjaði sem aukabúgrein með útleigu á einu til tveimur herbergjum á heimili leigusalans er í dag oftast ekki umfangsmikil viðskipti þar sem leigusali leigir út eina, tvær eða fjölda íbúða. Þar sem fjárfesting í hótelum og gistirými annaði ekki hraðri fjölgun erlendra ferðamanna varð mikill skortur á gistingu, sem ýtti undir verðhækkun og skapaði áður óþekkta vaxtar-möguleika í heimagistingu. Aukningin varð fyrst á höfuðborgarsvæðinu og síðan fylgdi landsbyggðin á eftir.

Heimagistingin er hluti af því sem kallast deiliahagkerfi, og fer öll skráning hennar fram á erlendum vefsíðum, m.a. hjá gistiþjónustunni Airbnb og Booking.com. Hún er því ekki alfarið inni í tölum um skráða gistingu hjá Hagstofu Íslands, og því er erfitt að áætla nákvæmlega umfang hennar (Ingólfur Bender 2017). Ennfremur er framboð mjög sveiflukennt eftir mánuðum og íbúðir og herbergi hverfa gjarnan af auglýsingasíðum, stundum tímabundið eða hverfa alveg. Heimildir um umfang heimagistingar eru því ekki einhlítar. Hagstofan áætlaði að gistinætur í Airbnb hefðu verið 1,9 milljónir árið 2017 og byggja tölur á virðisaukaskattsskilum, sem námu 14,7 milljörðum (Hagstofa Íslands 20. júlí, 2018).

Í Hagsjá Landsbanka, 25. janúar 2018, segir að fjöldi gistingu erlendra ferðamanna í Airbnb hafi verið um 3,2 milljónir á landsvísi árið 2017 og aukist um 96% frá 2016. Aukningin var um 42% á höfuðborgarsvæðinu en 322% utan þess, og þar af mest á Austurlandi eða 433%. Áætlað er að Airbnb hafi haft nærri helmingshlutdeild í gistingu á höfuðborgarsvæðinu 2017 (Landsbanki 2018). Í þessum tölum er miðað við heildarfjölda gistingu. Gistinguatölum fyrir Airbnb ber saman í Hagsjá Landsbanka og ferðapjónustuskýrslu Íslandsbanka (2018), sem áætla að tekjur af Airbnb hafi verið 19,4 milljarðar árið 2017. Munurinn á arðsemisreikningum Íslandsbanka og Hagstofunnar á Airbnb liggur í því að bankinn byggir á skráðri gistingu á vef Airbnb en Hagstofa á virðisauka-skattsskilum, eins og fyrr er getið.

Þótt vöxtur hafi verið örastur í Airbnb á landsbyggðinni á allra síðustu árum er höfuðborgarsvæðið enn með 60% allrar Airbnb-gistingar í landinu. Í ferðapjónustuskýrslu Íslandsbanka kemur fram að Airbnb er með 30% hlutdeild á gistingu á gistingu markaðinum og er því næststærst á eftir hótélum, sem eru með 37% hlutdeild. Þessi mikla hlutdeild deiliahagkerfisins í gistingu vekur upp spurningar um hvaða starfsfólk sinni þeim störfum, sem hljóta að hafa skapast þar. Upplýsingar þar að lútandi eru ekki auðsóttar vegna þess að skráningu á starfsemi virðist ábótavant að mörgu leyti, líkt og bent var á.

Á tölfræðivef Airbnb kemur fram að í Reykjavík einni saman meira en tólfaldaðist framboðið frá 2013 til ársloka 2017, frá 592 gistingu í 7522, og er helmingur í Miðbæ og Vesturbæ (AIRDNA.com). Af virkum gistingu í útleigu þann 27. janúar 2018 voru 75% heilar íbúðir, flestar 1-2 herbergja eða 80%. Einnig kemur þar fram að tæplega 60% þessara gistingu eru í hendi aðila sem eru með eitt eða fleiri gistingu í útleigu. Til að átta sig á umfanginu er rétt að taka fram að samkvæmt tölum frá Íslandsbanka voru seldar um 11,6 milljónir gistingu á öllum tegundum gistingu á árinu 2017. Þar af voru næstflestar, eða um 3,2 milljónir gistingu seldar í gegnum Airbnb (Íslandsbanki 2018). Þetta jafngildir því að hátt á níunda þúsund manns gisti í Airbnb á hverri nóttu á landsvísi, þar af tæplega 5300 á höfuðborgarsvæðinu. Það er dagljóst að það þarf töluverðan mannafla til að sinna þessari þjónustu. Þetta eru ansi mörg rúm að skipta á, mikill þvottur og mikil þríf. Hæpið er að ætla að það sé einungis eigendur og fjölskyldumeðlimir sem sinna þessum nýju störfum, sem skapast hafa við tilkomu heimagistingar. En hverjir sinna þeim þá?

Þegar litið er á ræstingargeirann er ljóst að þar eru innflytjendur í yfirgnæfandi meirihluta – allt að 85% í Reykjavík samkvæmt tölum Eflingar stéttarfélags (Efling 2017 október, tölur frá Hörpu Ólafsdóttur hagfræðingi Eflingar). Í lauslegri könnun rannsakanda, meðal átta stærstu ræstingarfyrtækja á höfuðborgarsvæðinu, í febrúar 2018, kom í ljós að aðeins eitt þeirra sinnir heimagistingu. Sú niðurstaða kom verulega á óvart og spurningar vakna meðal annars um óskráða atvinnustarfsemi og hugsanlegar afleiðingar hennar. Slíkt eru þó allt vangaveltur á þessu stigi málsins en þær kalla sannarlega á að þessi starfsvettvangur sé rannsakaður nánar.

Þótt hlutdeild innflytjenda af starfandi mannafla í heimagistingu sé óljós er rétt að benda á önnur áhrif hins mikla vaxtar í heimagistingu á lífsskilyrði innflytjenda á Íslandi, bæði á höfuðborgarsvæðinu og annars staðar. Tilkoma heimagistingar – t.d. Airbnb og Booking.com – hefur leitt til þess að íbúðum, sem áður voru á almennum leigumarkaði, hefur fækkað verulega, bæði á höfuðborgarsvæðinu og um gjörvallt Suðvesturland. Samfara litlu framboði á nýbyggingum hafa ruðningsáhrif heimagistingar haft gríðarleg áhrif á húsnæðismarkað og ýtt verulega undir skort á íbúðum, ekki síst á leigumarkaði. Skortur á leiguhúsnæði kemur ekki síst niður á aðfluttum erlendum starfsmönnum, sem margir hverjir hafa þurft að setta sig við lélegt húsnæði á uppsprengdu verði. Í sumum tilvikum stenst húsnæðið hvorki bruna- né heilbrigðiskröfur.

13. Skuggahliðar ferðapjónustunnar

13.1. Ekki er allt gull sem glóir

Ævintýrlegum uppgangi og vexti í ferðapjónustunni hafa fylgt ýmsar skuggahliðar, sem varla hafa sést fyrir á íslenskum vinnumarkaði. Þótt slík skuggastarfsemi einskorðist ekki við ferðapjónustuna hefur hinn öri vöxtur greinarinnar gert það að verkum að auðvelt hefur reynst fyrir óprúttna aðila að iðka siðlausa og ólöglega starfsemi. Fjöldmörg mál, sem tengjast undirboðum, mismunun, misneytingu, svartri atvinnustarfsemi, og jafnvel mansali innan ferðapjónustunnar, hafa komið á borð stéttarfélaganna. Brotastarfsemi af þessu tagi var upphaflega ekki hluti þessarar rannsóknar en vegna þess að misneyting og mismunun af hvers konar tagi bitnar að mestu leyti á starfsfólki af erlendum uppruna er nauðsynlegt að varpa ljósi á helstu einkenni brotastarfseminnar.

Rannsakandi tók viðtöl við fulltrúa fjögurra stéttarfélaganna, sem eru með hátt hlutfall félagsmanna í ferðapjónustu, eða sem starfa í afleiddum störfum henni tengdri. Félögin eru öll á Suðvesturlandi og hefur þegar verið vitnað í viðtal við fulltrúa Verkalýðs- og sjómannafélags Keflavíkur. Hin félögin eru: Efling, Báran, Matvís, auk viðtals við Kristján Bragason, framkvæmdastjóra Norrænna samtaka starfsfólks í hótél-, veitinga- og ferðapjónustugreinum. Viðtölin stóðu frá einni að tveimur klukkustundum, og voru tekin á tímabilinu október til desember 2017, og voru öll afrituð. Fjöldi viðmælenda hverju sinni var frá einum að fjórum fulltrúum. Markmiðið var að heyra hljóðið í stéttarfélagsfulltrúunum varðandi vöxtinn í ferðapjónustunni og helstu áskoranir sem tengjast starfsfólki í greininni af erlendum uppruna. Þau mál, sem lágu þyngst á stéttarfélagsfulltrúunum, báru öll að sama brunni, þ.e. hvers konar misneyting á starfsfólki af erlendum uppruna í ferðapjónustu. Hér verður rýnt í þessi viðtöl og önnur nýleg gögn þar sem þessar skuggahliðar ferðapjónustunnar bar á góma.

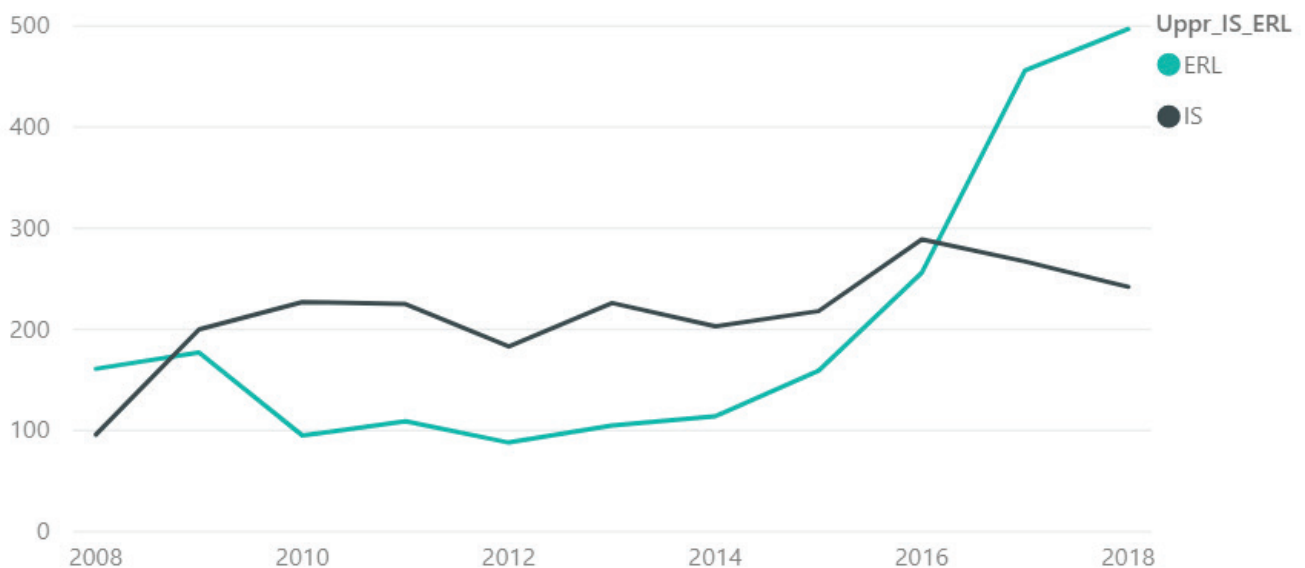
Grunur er á að mismunun og misneyting á vinnuafli í ferðapjónustunni á Íslandi skipti hundruðum tilvika, ekki síst yfir háannatímamann á sumrin, að sögn eins stéttarfélagsfulltrúans. Í yfirgnæfandi tilvikum beinast brotin að erlendu starfsfólki, sum málanna hafa ratað í fjölmiðla og í nokkrum tilvikum komið til kasta lögregluþyrvalda þegar grunur hefur verið um alvarlega misneytingu og jafnvel mansal í verstu tilvikum (Eggert Jóhannesson 2016; Þóra K. Ásgeirsdóttir 2016a, 2016b; Kristjana Björg Guðbrandsdóttir 2016; Mbl.is. (2017); Jóhann Páll Jóhannsson (2018a). Ljóst er að á veitingahúsum og gistiheimilum er víða brotið á erlendu starfsfólki. Að sögn Herdísar Steinarsdóttur, hjá Eflingu stéttarfélagi, sker veitingabransinn sig úr. „Þeir í rauninni eru bara að brjóta kjarasamninga. Bæði eru þeir oft að greiða undir lágmarkslaunum eða svokölluð jafnaðarlaun, og þeir eru ekki að greiða yfirvinnu. Svo eru bara önnur mál sem snúa að veikindarétti og öðru“ (Bergljót Baldursdóttir 2018a. Sjá ennfremur Gabríel Benjamin 2018; Sigríður Hagalín Björnsdóttir 2017). Alþýðusamband Íslands og stéttarfélög víðsvegar um landið hafa lengi gagnrýnt hvers konar misneytingu á vinnumarkaði, hvort heldur um er að ræða félagsleg undirboð eða hreinlega mansal og þrælhald (ASÍ 2017; Halldór Grönvold 2016; VR blaðið 2017b; Jóhann Páll Jóhannsson 2018b Bergljót Baldursdóttir 2018b.)

Stéttarfélögin hafa jafnframt haft eftirlit með vinnustöðum, svartri atvinnustarfsemi, undirboðum og mansali, en af mismiklum krafti. Eftirlitið byggir á grundvelli laga um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum, nr. 42, frá 18. maí 2010, sem bæði Alþýðusamband Íslands (ASÍ) og Samtök atvinnulífsins (SA) stóðu að. Frá árinu 2016 hefur ASÍ unnið markvisst að því að koma á skipulagi og samræmdu verklagi hjá aðildarfélögum sínum. Sumir fulltrúanna, sem rætt var við, unnu jafnframt í vinnustaðaeftirlitinu. Árið 2016 var unnið að því að efla samstarf og samræma aðgerðir stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins í þessum efnum. Ríkisskattstjóri, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið og svo fulltrúar stéttarfélaganna, sem unnu þá saman í eftirlitsteymi ASÍ (2016a). Þegar frá leið fjaraði þessi samvinna út og ríkisstofnanir hafa séð um eftirlit á eigin vegum, samkvæmt upplýsingum til rannsakanda frá fulltrúum Eflingar, Bárunnar, Matvís og ASÍ. Fulltrúi Matvís benti á að þegar teymið var skipað fulltrúum ríkisstofnana hafi það verið fullstórt og ef til vill virkað ógnandi á einhvern hátt. Vinnustaðaeftirlitið er enn (desember 2018) samvinnuverkefni milli stéttarfélaganna þar, sem ekki síst er verið að

kanna svarta atvinnustarfsemi og hvort starfsmenn eru í löglegri vinnu. Starfsmönnum er m.a. boðið upp á að fá kennslu í því hvernig lesa eigi launaseðilinn, sem er allur á íslensku og mjög flókinn. Stéttarfélagsfulltrúar, sem talað var við, hvort heldur hjá stéttarfélögum á höfuðborgarsvæðinu eða utan þess, tóku allir fram: „að undantekningarlaust eftir svona eftirlitsferðir hjá okkur þá fyllist skrifstofan niðri hjá Eflingu af fólki með launaseðla og annað slíkt“, eins og einn orðaði það.

Rannsakandi leitaði eftir upplýsingum til Eflingar stéttarfélags, um fjölda kvörtunarmála sem kæmu inn á borð til félagsins vegna launakrafna, til að fá gleggri mynd af fjölda þeirra og hvernig kvartanir deildust eftir uppruna starfsfólks.¹⁹ Mynd 23 sýnir tölur úr málaskrá Eflingar, sem byggja á fjölda félaga (launafólks) sem kröfur hafa verið sendar út vegna kvartana á ársgrundvelli.

Mynd 23: Fjöldi mála hjá Eflingu vegna launakrafna.



Heimild: Efling stéttarfélag – janúar 2019.

Mikilvægt er að benda á að tölurnar á mynd 23 ná yfir hópuppsagnir og launakröfur vegna gjaldþrota auk almennra kvartana um vangoldin laun og brot á samningum.

13.2. Undirboð, svört atvinnustarfsemi, vinnustaðaeftirlit

Birtingarmyndir á brotastarfsemi gegn starfsfólki eru margar. Undirboð, stundum kölluð félagsleg undirboð (e. social dumping), eru algengust. Hugtakið er ekki fræðihugtak, heldur félagslegt og lýsir aðstæðum á vinnumarkaði. Sérfræðingur í vinnumarkaðsmálum, hjá Evrópustofnun stéttarfélaga ETUI, hefur sett fram eftirfarandi skilgreiningu: „félagslegt undirboð er sú iðja (praxis), sem viðhöfð er af þátttakendum á markaði, sem ýmist vanmeta eða reyna að komast hjá félagslegu regluverki með það að markmiði að ná samkeppnisforskoti“ (Bernaciak 2012). Í íslensku samhengi þýða undirboð að greidd laun og önnur starfskjör eru undir kjarasamningsbundnum lágmarksréttindum, sem gilda á íslenskum vinnumarkaði. Þeir þættir sem tengjast undirboðum liggja allir ljósir fyrir. Fyrir atvinnurekendur, sem sækjast eftir því að lækka hjá sér kostnað, er eftir miklu að slægjast í því að ráða til sín erlenda starfsmenn úr löndum þar sem framfærslukostnaður er til muna lægri og bjóða þeim kjör sem undirbjóða ríkjandi kjör á markaði, líkt og fjöldi fræðimanna hefur bent á (McGovern, 2007; Lillie, 2010; Woolfson et al., 2010). Því má velja fyrir sér hvort sú láglaunastefna í garð innflytjenda, sem minnst var á í umræðunni um íslenskan vinnumarkað hér að framan, sé í raun undirboð þótt launin kunni að vera innan löglegra marka um kjarasamninga.

¹⁹ Tölur bárust rannsakanda í tölvupósti frá Söru S. Öldudóttur, sérfræðingi Eflingar, þann 21. janúar 2019.

Undirboð á íslenskum vinnumarkaði einskorðast hvorki við ferðapjónustu né yfirstandandi efnahagsþenslu en mun meiri hætta er á slíkri skuggastarfsemi á þenslutímum þegar erlendu launafólki fjölgar jafn mikið og raunin hefur verið hér á landi í ferðapjónustunni. Í viðtali við rannsakanda hafði Kristján Bragason, framkvæmdastjóri Norrænna samtaka starfsfólks í hótél-, veitinga- og ferðapjónustugreinum, sem hefur um eitt hundrað þúsund félagsmenn innan sinna vébanda, þetta um slíka skuggastarfsemi að segja:

„Það er alveg þekkt fyrirbrigði hér líka [á hinum Norðurlöndunum] og sérstaklega í veitngabransanum þar er mjög mikið um misneytingu. Annað hvort viljandi en síðan líka þekkingarleysi. En í svona miklum uppgangi, vexti, þá koma alls konar aðilar inn í þetta, sem hafa skráttin sjónarmið og ætla bara að reyna að græða, eru gullgrafarar og svo er mikið um að menn hafa í raun og veru litla þekkingu á því sem gengur og gerist og hvaða reglur gilda og þá er það í raun þekkingarleysi, sem skýrir hluta af þessu og annan hluta skýrir bara hrein og klár glæpamennska. Við höfum náttúrulega séð hvert dæmið á fætur öðru í fjölmiðlum á Íslandi og þú getur rétt ímyndað þér um allt sem ekki er tilkynnt um og ekki kemst upp á yfirborðið. Þetta er algengt hér líka - í Skandinavíu - en ég myndi segja að það væri miklu meira um þetta á Íslandi út af þessum hraða vexti“ (viðtal 8. desember 2017).

Reynsla fulltrúa Bárunnar, stéttarfélags á Selfossi, styður við ummæli Kristjáns Bragasonar. Suðurland statar af vinsælustu ferðamannastöðum landsins og þar er ferðapjónustan orðin stærsta einstaka atvinnugreinin. Í viðtali við rannsakanda sagði einn viðmælandinn: „Við vitum og okkur er sagt og maður hlerar, að hluti af þeim sem eru í þessum atvinnurekstri í ferðapjónustunni eru glæpamenn.“ Og aðrir tóku undir og sögðu: „Og ætla sér að vera það,“ „Já, og ætla sér að vera það,“ sagði annar og bætti við:

„Þeir ætla sér ekkert í þennan rekstur nema til skemmri tíma, reyna að fleyta rjómann ofan af svo eftir tvö ár eða þrjú ár þá verður þetta lið komið í eitthvað annað, búið að stofna byggingarfyrirtæki eða eitthvað, skilurðu. Núna eru þeir í þessu. Og ég veit það að rannsóknarlögreglan hefur gríðarlegan áhuga á þessum iðnaði vegna þess að þarna fer peningaþvotturinn fram, í gegnum ferðapjónustufyrirtækin“ (viðtal 23. nóvember 2017).

Já, og mansal, bætti einn við, og hinir tóku allir undir og sögðu það eiga sér stað fyrir tilstilli glæpasamtaka, sem væru búin að hasla sér völl í landinu. Fulltrúarnir bentu á að þeir hefðu heimildir fyrir því að rannsóknarlögreglan væri í vandræðum með lagaheimildir því lög um peningaþvætti væru óskýr, og bentu jafnframt á að hið opinbera yrði þarna af miklum skattþeningum. „Allar þessar stofnanir eiga það sameiginlegt,“ sagði einn, „að vita af vandamálinu en hafa ekki bolmagn. Ýmis lagaleg úrræði eða hreinlega mannskap“ (sama viðtal 23. nóvember 2017).

Erfitt er að meta hversu útbreidd brotastarfsemi af þessu tagi er innan ferðapjónustunnar, og hér verður ekki gerð tilraun til þess. Fulltrúar Bárunnar bentu á að þekkingarleysi væri ein skýring, sérstaklega meðal bænda í ferðapjónustu, sem hefðu rennt blint í sjóinn með starfseminu og lítið kunnað fyrir sér. „Ég held líka að ferðapjónustan eigi eftir að ná svona ákveðnu jafnvægi,“ sagði einn, „og maður vonast til þess að á einhverjum tímapunkti fari að sigtast út þessir gullgrafarar, þeir finni sér eitthvað annað til að snúa sér að.“ Fulltrúarnir giskudu á að „skúrkar [væru] kannski 15% en hitt er allt svona þokkalega vel áttað fólk“, eins og einn orðaði það (23. nóvember 2017).

Hér má ennfremur benda á tilvik þar sem grunsemdir eru um mansal á vinnustöðum, sem hafa ekkert með viðkomandi vinnuveitanda að gera. Í viðtali við mannauðsstjóra, á stóru og rótgrónu hóteli í Reykjavík, kom fram að grunsemdir hefðu vaknað upp um að konur, sem störfuðu á hótelinu, væru flæktar í einhvers konar ánauð hjá eiginmönnum sínum eða sambýlismönnum. Leitað var til viðkomandi stéttarfélags, sem veitti aðstoð.

Halldóra Sveinsdóttir, formaður Bárunnar, sagði aðspurð um hugsanleg kjarasamningsbrot í ferðapjónustunni: „Ég skal bara orða þetta einfalt fyrir þig. Að flestu leyti er enginn launaseðill réttur í ferðapjónustu.“ Rannsakanda

varð mikið um og hvaði og fékk þá þetta svar frá Hjalta Tómassyni, fulltrúa, sem sinnir vinnustaðaeftirliti. „Það er algjör hending að sjá launaseðil sem er í lagi“ og formaður bætti við „algjör undantekning“, aðrir fulltrúar tóku undir þessi orð.

Fulltrúar Bárunnar bentu líka á að oft væri misbrestur á að ráðningarsamningar stæðust kröfur og mörg dæmi væru um að orlof væri ekki greidd, og annað sem launafólk á rétt á. Þarna væri vankunnáttu atvinnurekenda um að kenna og ennfremur „átakanlegri vankunnáttu fyrirtækja“, bókara og endurskoðenda, sem væru að „selja sig út til að þjónusta atvinnurekendur, eins og við launaútreikninga og annað, hún [vanþekkingin] er skelfileg!“, eins og einn orðaði það. Inn á borð stéttarfélaganna koma líka mál þar sem veikinda- og slysaréttur er ekki virtur.

Vert er að benda á að stjórn Eflingar stéttarfélags hefur gagnrýnt misnotkun kjarasamingsákvæða í veitingageiranum og sendi frá sér ályktun þar að lútandi, 23. ágúst 2018, en í henni segir meðal annars: „Kjarmálasvið Eflingar – stéttarfélags hefur vart undan að sinna umkvörtunum félagsmanna, sem fá greitt vaktaálag fremur en yfirvinnuálag, jafnvel þótt hvorki sé til að dreifa ráðningarsamningi né vaktaplani.“ Í tilefni ályktunarinnar sagði Sólveig Anna Jónsdóttir, formaður Eflingar: „Það er staðreynd að margir veitingahúsaeigendur leyfa sér í raun og veru að stela samningsbundnum launum af starfsfólki sínu. Þetta gera þeir iðulega með því að greiða vaktaálag í stað yfirvinnu þegar það er ekki heimilt“ (Efling 24.08 2018).

13.3. „Sjálfböðaliðastörf“ – „starfsnemar“

Annað birtingarform undirboða á vinnumarkaði eru svokölluð „sjálfböðaliðastörf“. Um er að ræða efnahagslega starfsemi þar sem fólk er í ólaunaðri vinnu og hefur þá verið brotið gegn lágmarkskjörum og ákvæðum um kjarasamninga. Alvarlegast virðist þó að þetta fólk er algerlega ótryggt og réttindalaust í tilvikum veikinda eða slyss. Töluvert hefur borið á slíkum ráðningum, og þá fyrst og fremst í ferðaþjónustu, „nánar tiltekið í vinnu á kaffi- og veitingahúsum, á gistiheimilum og hótélum, hestaleigum og við hellaskoðanir. Auk ýmiss konar blandaðra starfa á sveitabýlum og/eða við bændagistingu“, samkvæmt könnun Alþýðusambands Íslands (2016b).

Í viðtali við fulltrúa Bárunnar, stéttarfélags á Suðurlandi, kom fram að fjölmörg „sjálfböðaliðastörf“ í ferðaþjónustunni hefðu ratað til þeirra og stéttarfélögin væru þau einu sem sinntu eftirliti með svartri atvinnustarfsemi á svæðinu (viðtal 23. nóvember 2017). Hér má nefna störf á sveitabæjum, hestaleigum, gististöðum og jafnvel veitingastöðum, sem rekin eru víðsvegar um landið. Fulltrúar Bárunnar skrá öll tilvik, sem stéttarfélagið fær vitneskju um inn í kerfið, sem skattayfirvöld hafa aðgang að. Stéttarfélagið fær enga vitneskju um framgang mála vegna trúnaðar. Einn fulltrúinn benti á að í sumum tilvikum sendi fyrirtækin ekki inn neinar skilagreinar þrátt fyrir að „selja alls konar þjónustu, hestaferðir, gistingu og svona“ og spurði svo:

„er enginn í vinnu þarna? Versta dæmið er ofurmennið, sem rak 30 manna hótél og var einn í vinnu þar, með 30 herbergja hótél með einhverja sjötíu til áttatíu prósent nýtingu. Þetta er ekki lítil vinna fyrir einn mann!“

Ótal tilvik eru um „sjálfböðavinnu“ af þessu tagi. Finna má heimasíður á Netinu, þar sem auglýst er eftir sjálfböðaliðum til starfa á Íslandi. Þetta eru meðal annara www.workaway.com, www.ninukot.is. Auglýsingarnar eru oftar en ekki á gráu svæði, þar sem verið er að höfða til ævintýraþrár ungs fólks og því boðið að koma í „sjálfböðavinnu“, t.d. á sveitabæjum, sem einnig reka gistipjónustu og þau þurfi ekki að „vinna“ meira en 20 tíma á viku, sem er hámark í sjálfböðavinnu á viku. Í staðinn fái þau fæði og húsnæði og þar að auki að fara á hestbak og njóta einstakrar náttúru.

Alþýðusamband Íslands (2016c) hefur harðlega mótmælt slíkri „sjálfböðavinnu“ og fékk Samtök atvinnulífsins til liðs við sig. Báðir aðilar undirrituðu sameiginlega yfirlýsingu þann 31. ágúst 2016 um mikilvægi þess að sameiginlegur skilningur gildi á vinnumarkaði um störf sjálfböðaliða. Í yfirlýsingunni er áhersla lögð á „að tryggja áfram samkeppnishæfan vinnumarkað þar sem samtök atvinnurekenda og launafólks semja um laun

og önnur starfskjör í kjarasamningum“ og að þau stuðli að því sameiginlega „að fyrirtæki í framleiðslu eða þjónustu greiði laun og starfskjör í samræmi við kjarasamninga og lög hér á landi.“ Í ljósi þessa telja ASÍ og SA og aðildarsamtök þeirra mikilvægt að sameiginlegur skilningur gildi á vinnumarkaði um störf sjálfboðaliða (Starfsgreinasambandið 2016/9). Þetta þýðir með öðrum orðum að í allri starfsemi, sem unnin er í efnahagslegum tilgangi, má ekki ráða sjálfboðaliða, heldur verður að ráða starfsfólk samkvæmt gildandi kjarasamningum. Alþýðusamband Íslands hefur sett fram skilgreiningar á hvaða störf geti talist til sjálfboðaliðastarfa:

„Sjálfboðaliðar mega eingöngu vera í störfum, sem tengjast mannúðar- og menningarmálum auk starfa við náttúruvernd með skilyrtum hætti. Almenn skilyrði fyrir því að þau geti flokkast undir sjálfboðaliðastörf er að þau tengist alls ekki fyrirtækjum í samkeppnisrekstri eða séu hluti af almennum, arðbærum fyrirtækjum sem hafa launamenn í vinnu“ (Efling 2018, 22. janúar; <http://www.volunteering.is/>).

Einnig hafa fjölmörg tilvik ratað til stéttarfélaganna, þar sem fyrirtæki hafa fengið erlent starfsfólk til sín á „starfsnemasamningum“, sem hafa hvorki staðist reglugerðir né lög. Fulltrúi Matvís stéttarfélags sagði í viðtali að eftir þessa samþykkt hefði borið á því að:

„atvinnurekendur færðu sig frá því og væru allt í einu komnir með starfsnema af því þar er komið eitthvert grátt svæði, sem mjög erfitt er að koma einhverjum böndum á. Við búum svo vel að við gerum sérkjarasamning fyrir okkar nema í okkar greinum. Þannig að um leið og þú ert farinn að snerta á þjón í sal, að baka, kjötiðnaði eða matreiða eitthvað þá ertu undir því og það eru stífar og strangar reglur sem ber að fara eftir. Þetta var algerlega út í hött þegar maður kom inn á pínulítil gistiheimili með kannski átta starfsnema. Þá var bara búið að gera samning við skóla erlendis frá, sem við vissum engin deili á, bara sérsamning við þennan skóla, það þurfti ekki að borga þeim laun en þeir fengu 50 þúsund krónur í dagpeninga á mánuði. Svo þurfti yfirmaðurinn á þessu litla gistiheimili, sem var reyndar búinn að vinna á leikskólanum í mörg ár og hafði enga menntun í þessu, en hún þurfti að skrifa umsögn um þau á kvöldin, sem krakkarnir þurftu svo þau gætu útskrifast, umsögn að þau hefðu unnið þessi og þessi störf og gefa þeim einkunn fyrir það“ (Viðtal 13. nóvember 2018).

„Starfsnemar“ af þessu tagi komu að sögn helst frá Rúmeníu og Búlgaríu, fátækum löndum þar sem vinnu- markaðslöggjöf og starfsréttindi eru sjaldnast tryggð og „starfsnemar“ því ólíklegir til að gera athugasemdir. Erfitt er að áætla nákvæmlega hversu stórt umfang þessara „sjálfboðaliða“ er á íslenskum vinnumarkaði, þar sem þeir eru hvergi skráðir og ekki með kennitölu. Stéttarfélagsfulltrúar, sem rætt var við, giskudu á að þeir skiptu hundruðum yfir sumartímann.

Afþreyingarfyrirtæki hafa líka orðið uppvís af því að misnota erlent starfsfólk. Fréttamiðillinn Stundin birti úttekt á undirboðum, undir yfirskriftinni: „Hestaleigur græða tugi milljóna á félagslegum undirboðum - Notfæra sér ódýrt vinnuafli í stórum stíl og fylgja hvorki lögum né kjarasamningum“ (Jóhann Páll Jóhannsson 29. mars 2018). Blaðið hafði samband við tugi hestaleigufyrirtækja, undir dulnefninu Sara Larsen, sem sagðist vera 19 ára hestakona frá Danmörku í leit að vinnu á Íslandi. Í kjölfarið buðu hestaleigur henni að koma og vinna hjá sér á kjörum langt undir kjarasamningum og lágmarkslaunum. Í verstu tilvikum var henni boðið að vinna launalaust upp á fæði og húsnæði. Í úttekt Stundarinnar kemur fram að: „[f]æði og húsnæði geta vissulega verið hluti endurgjalds fyrir vinnu, þá með þeim hætti að atvinnurekandi hafi heimild til að draga slíkt af launum starfsmanna. Slíkt er hins vegar háð miklum takmörkunum og skilyrðist auðvitað af því að kjarasamningum sé fylgt, ráðningarsamningur gerður og launaseðill með viðeigandi frádráttarliðum gefinn út“ (ibid.).

Lýsingar á vinnutilboðum eru sláandi og eru í raun ekki annað en vinnumansal þegar grann er skoðað. Í viðtölum við blaðamenn sóru rekstraraðilar af sér að nokkuð væri ólöglegt eða athugasemdir við starfsemi þeirra. Fram kom að á annan tug hestaleigufyrirtækja hefur kerfisbundið brotið á erlendu starfsfólki með einum eða öðrum hætti. Félagsleg undirboð gera hestaleigunum kleift að spara sér tugi milljóna á hverju ári og öðlast þannig „gríðarlegt samkeppnisforskot gagnvart þeim fyrirtækjum sem fylgja lögum og reglum og greiða starfsfólki samkvæmt kjarasamningum“ (ibid.).

Fulltrúar úr röðum ferðaþjónustunnar hafa fordæmt að fyrirtæki byggi samkeppnisforskot sitt á sjálfböðavinnu og telja óásættanlegt að slík undirboð í ferðaþjónustu séu stunduð í samkeppni við fyrirtæki, sem stunda heiðarlega og ábyrga atvinnustarfsemi (Sveinn Atli Gunnarsson og Begga Rist 2018; Kristjana Björg Guðbrandsdóttir 2016b).

13.4. Mansal

Í skýrslu greiningardeildar Ríkislögreglustjóra, sem birt var í október 2017, er tekið fram að sterkur grunur sé á mansali, einkum í atvinnustarfsemi þar sem útlendu verkafólki fjölgar hratt. Í skýrslunni er bent á að lögreglan telji að mansal eigi sér stað innan ferðaþjónustunnar, meðal annarra hratt vaxandi atvinnugreina. „Fáar kærur berast í þessum málaflokki og er það í samræmi við eðli brotanna en hefur lítið forspárgildi fyrir umfang starfseminnar. Reynslan erlendis frá sýnir að fátítt er að fórnarlömb leiti til lögreglu“ (ibid:14). Mál hafa borist lögreglu þar sem brotið hefur verið á atvinnuréttindum útlendinga, starfsmenn verið án atvinnuleysis og tilvik þar sem grunur hefur verið um vinnumansal. Í skýrslunni kemur fram að lögregluþjónum fækkaði um 9% frá 2007 til 2017, úr 712 í 660. Á sama tíma fjölgaði íbúum landsins um 12% eða fjörutíu og eitt þúsund manns og innflytjendum fjölgaði um ríflega helming á sama tíma, að ótaldri rúmlega 80% fjölgun erlendra ferðamanna, eins fram hefur komið. Skortur er á rannsóknarlögreglumönnum og frumkvæðisvinna er ekki nægjanleg sökum fjárskorts og manneklu, segir enn fremur í skýrslu Ríkislögreglustjórans, sem er mjög alvarlegt í ljósi þess að „[g]reiningardeild telur sýnt að skortur á eftirliti á þessu sviði sé beinlínis til þess fallinn að auka umfang „svartrar atvinnustarfsemi“ og vinnumarkaðsafbrota gagnvart aðfluttum“ (Ríkislögreglustjórinn 2017:42).

Mansal er ekki nýtt af nálinni en lengst af má segja að ríkt hafi ákveðið meðvitundar- eða sinnuleysi, hvort heldur meðal almennings, stjórnvalda eða annarra sem málið varðar. Í kjölfar mikillar vitundarvakningar leit fyrsta aðgerðaráætlun yfirvalda gegn mansali ljós árið 2009 og gildi til 2012. Önnur tók við árið 2013, sem rann sitt skeið í árslok 2016 (Velferðarráðuneyti 2009; Stjórnarráð 2013).

Á vef Dómsmálaráðuneytisins segir: „Helstu aðgerðir stjórnvalda gegn mansali lúta að lagasetningu, framkvæmd aðgerðaráætlunar og þátttöku í alþjóðlegu samstarfi gegn þessari brotastarfsemi. Áherslur stjórnvalda hafa verið að veita fórnarlömbum mansals stuðning og öryggi og bæta verklag og viðbúnað, einkum innan réttarvörslukerfisins, til þess að sporna gegn mansali hér á landi.“ (Dómsmálaráðuneytið, ár vantar) Ekki hefur tekist að uppfylla nema hluta af markmiðum aðgerðaráætlanna. Í þeirri síðari stóð til að koma upp varanlegu og skilvirku kerfi gegn mansali og treysta burði réttargæslukerfisins. Þessum markmiðum hefur ekki verið náð en meginstoð stjórnvalda hefur falist í fræðslu til fjölmargra fagaðila en þó ekki dómara (Sigríður Á. Andersen 2017). Engin fræðsla stendur fórnarlömbum til boða og ekkert athvarf heldur, hvorki fyrir konur né karla og ekkert úrræði er heldur fyrir þá sem hnepttir hafa verið í nauðungarvinnu (Arnildur Hálfðanardóttir 2017). Í fjárlögum fyrir 2018 var ekki gert ráð fyrir neinum framlögum til mansalsmála (Alþingi – 148. löggjafarþing, 30. desember 2017).

Auk aðgerðaráætlana stjórnvalda gaf Starfsgreinasamband Íslands út handbók um mansal á vinnumarkaði í mars 2016, ætluð til að auðvelda starfsfólki stéttarfélaga að þekkja mansal, geta greint það og ekki síst að upplýsa um hvert eigi að snúa sér þegar grunsemdir um mansal vakna (Starfsgreinasambandið 2016).

Lögregluþjófveröld á Íslandi, sem og evrópska lögregluskrifstofan Europol, hafa bent á að bæði vinnumansal og vændi aukist með auknum fjölda ferðamanna og batnandi efnahagsástandi, Ísland sé þar ekki undanskilið. Aukin þörf sé á ýmiss konar þjónustu, á borð við matvælaþjónustu, hreingerningar og annað, sem gefur glæpamönnum færi á að finna þolendur og brjóta á þeim í eigin þágu (Jóhann Bjarni Kolbeinsson 2017). Í skýrslu bandaríska utanríkisráðuneytisins, í júní 2017 um mansal á alþjóðavettvangi, fær Ísland þau ummæli að standast ekki lágmarkskröfur um útrýmingu á mansali þrátt fyrir viðleitni í þá átt – s.s. með ókeypis þjónustu og miðstöð fyrir þolendur ofbeldis, þ.m.t. mansals, og sérhæfðu teymi til að rannsaka mansal og uppfæra ríkisstarfsmenn um glæpin (U.S Department of State 2017). Bent er á að Ísland sé bæði áfangastaður og

stoppistöð fyrir konur í kynlífsmansali og karla í vinnumansali. Jafnframt að kynslífsmansal á konum fari oft fram á börum og næturklúbbum og vinnumansal á bæði körlum og konum sé meðal annars að finna í ferðapjónustu og á veitingastöðum. Lagt er til að gera þurfi átak í að finna þolendur mansals og hjálpa þeim, meðal annars með aðstoð vinnueftirlits, og setja í forgang að byggja upp traust á milli lögregluþyrvalda og fórnarlamba mansals.

Á ráðstefnu um mansalsmál, sem haldin var í Reykjavík, 13. mars 2018, birtu íslensk lögregluþyrvald niðurstöður rannsókna sinna á vændi, þar sem fram kom að vændi á Íslandi fari að mestu leyti fram í Airbnb-leiguíbúðum í miðbæ Reykjavíkur. Það sé „jafn auðvelt að panta vændiskonu eins og að panta pizzu“, að sögn Snorra Birgissonar, yfirmanns mansalsteymis lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt kom fram að stærstur hluti einstaklinga í vændi hér á landi sé konur frá Rúmeníu og Ungverjalandi og að ljóst væri að þær séu í mörgum tilfellum sendar til Íslands af þriðja aðila sem hagnast á þeim (Þórhildur Þorkelsdóttir 2018). Í kjölfar þessara upplýsinga hafa borgaryfirvald falið ofbeldisvarnarnefnd að fara í árvekiátak til að fá borgarbúa og rekstraraðila Airbnb til að vinna gegn vændi og mansali. Athygli vekur að samkvæmt rannsókn lögreglunnar eru kaupendur í meirihluta íslenskir karlmenn, niðurstöður sem ganga þvert á viðteknar fullyrðingar um að kaup á vændi aukist samhliða auknum straumi ferðamanna. „Þetta er því okkar samfélagsvandamál“, eins og einn borgarfullrúi benti á (Lovísa Arnardóttir 2018). Uppræting þessa vændis er mikil áskorun þar sem íbúðirnar, þar sem vændissalan fer fram, eru oft í skammtímaleigu eigenda (Airbnb), sem skreppa í nokkra daga frí til útlanda og eru allsendis ómeðvitaðir um að glæpastarfsemi eigi sér stað á heimili þeirra.

Í viðtali við mannauðsstjóra á stóru rótgrónu hóteli í Reykjavík kom fram að þar hefði nýverið komið upp mál þar sem grunur lék á mansali á starfsmanni innan hótelsins og var leitað til stéttarfélagsins. Í þessu tilviki, sem mörgum öðrum, er sönnunarbyrði erfið, oft þvælast tungumálaerfiðleikar fyrir og ekki síður ólík gildi. Mannauðsstjórinn sagðist hafa áhyggjur af raunverulegum aðstæðum einstakra starfsmanna. Oft væri afar erfið að átta sig á þeim. Margoft sagðist hann hafa orðið vitni að því að:

„hér er manneskja af erlendu bergi brotin að vinna og svo kemur alltaf maðurinn hennar. Þetta gerist reglulega sko. Kemur maðurinn alltaf því þetta er svo mikið, ég segi maðurinn af því þetta er svo mikið kvenna, kemur karlmaðurinn með og er eitthvað svona að vasast yfir launamálum og einhverjum svona málum, sem eru tengd konunni og svo kemur það alltaf upp á borðið að maðurinn er ekkert í vinnu sjálfur! Heldur er bara konan í vinnu að vinna fyrir heimilinu. Ég alveg bara, humm, bíddu hvað er í gangi hérna? Þá spyr maður sig og ég hef alveg farið út í það og sagt, það er allur gangur á því hvort þessir menn séu íslenskir eða líka útlendingar, það er bara allur gangur á því. En ég spyr bara: er ekki rétt að þú farir bara og leitir þér að vinnu? Þá kemur bara eitthvað svona, ég skil ekki. Ég bara skil þetta ekki. Mér finnst líka rosalega erfið að horfa upp á þetta og þetta gerir mig ofboðslega reiða. Maður skynjar svo mikla kvennakúgun, það er það sem stuðar mann“ (Viðtal 4. desember 2017).

13.5. Skattsvik og kennitölufلاكk

Auk framangreindrar brotastarfsemi í íslenskri ferðapjónustu, sem beinlínist bitnar á starfsfólki, ekki síst starfsfólki erlendis frá, eru skattaundanskot og kennitölufلاكk, sem hvort um sig tengjast þessum brotum. Augljóslega er ekki greiddur skattur af svartri atvinnustarfsemi, hvert svo sem birtingarformið er, „sjálfböðavinna“ undir fólkskum formerkjum, hvers konar félagsleg undirboð, eða mansal. Hvorki skattsvik né kennitölufلاكk eru ný af nálinni en óhætt er að fullyrða að þau hafa náð nýjum hæðum í yfirstandandi þenslu í ferðapjónustunni.

Á árunum 2011 – 2012, rétt fyrir þensluna í ferðapjónustunni, unnu Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins og Ríkisskattstjóri gegn skattsvikum undir yfirskriftinni *Leggur þú þitt af mörkum* (ASÍ 14. júní 2011). Samkvæmt svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, við fyrirspurn Margrétar Tryggvadóttur þingkonu, um svarta atvinnustarfsemi í ferðapjónustu kemur fram að ferðapjónustan hafi verið hluti af áttakinu, þótt hún hafi ekki verið tekin sérstaklega fyrir (Alþingi - 141. löggjafarþing 2012–2013. Þingskjal 977 — 536. mál).

Ekki varð framhald á þessari samvinnu eftir að verkefninu lauk, þrátt fyrir hina miklu þenslu, sem verið hefur á vinnumarkaði allt frá 2013. Eins og fram kom að ofan er embætti Ríkisskattstjóra með sitt eigið rannsóknarteymi, sem unnið hefur með erlendum skattayfirvöldum, að koma upp um skattaundanskot í ferðaþjónustu hér á landi. Meirihluti starfsmanna ríkisskattstjóra á eftirlitssviði, eða samtals 35 manns, hefur mál tengd ferðaþjónustu til skoðunar (Kristín Sigurðardóttir 2018).

Kennitöluflakk fyrirtækja er annað birtingarform á brotastarfsemi á vinnumarkaði, sem hefur viðtæk áhrif og hefur verið harðlega gagnrýnt. „Í sinni einföldustu mynd má lýsa kennitöluflakki sem skipulagðri aðgerð einstaklinga þar sem verðmæti eru tekin út úr einu félagi (hf./ehf.) og sett í annað félag en skuldir og aðrar skuldbindingar skildar eftir og félagið síðan sett í þrot“ (Starfsgreinasambandið 2016/1).

Töluvert hefur borið á kennitöluflakki í veitingahúsabransanum, að sögn Óskars H. Gunnarssonar, formanns Matvís, félags iðnaðarmanna í matvæla- og veitingagreinum (viðtal 13. nóvember 2017). Afar erfitt getur reynst að sækja mál fyrir félagsmenn þegar fyrirtæki annaðhvort skipta um kennitölu eða firmanafnið er allt annað en nafnið á veitingastaðnum og lögheimili þess annað en staðsetning veitingastaðarins. Öll mál, sem berast félaginu, eru unnin samkvæmt firmanafni. Aðrir stéttarfélagsfulltrúar, sem rannsakandi ræddi við, töluðu líka um aukið kennitöluflakk og erfiðleika við að fylgja málum eftir, innheimta kröfur í þrotabú, sem reyndust tóm en viðkomandi rekstraraðili hafi oftast en ekki opnað nýtt fyrirtæki (t.d. veitingastað eða gistipjónustu) á nýrri kennitölu. Launþegahreyfingin hefur ítrekað gagnrýnt kennitöluflakk og sett fram tillögur þess efnis (Alþýðusamband Íslands 2013; 2016d).

Í júní 2017 lögðu Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands fram tillögur sem er ætlað að koma í veg fyrir kennitöluflakk. Í frétt um málið segir á heimasíðu SA, að ætla megi að „tjón samfélagsins vegna kennitöluflakks hlaupi á milljörðum króna á hverju ári“ og ennfremur að „kennitöluflakk [sé] meinsemd í íslensku samfélagi, sem er hægt að lágmarka með breytingu laga, í samræmi við það sem tíðkast í nágrannalöndunum. SA og ASÍ leggja til að hægt verði að banna þeim sem verða uppvísir að kennitöluflakki að reka hlutafélög og einkahlutafélög í allt að þrjú ár.“

Á undanförunum árum hafa ítrekað verið lögð fram frumvörp á Alþingi, þar sem kveðið er á um hertari reglugerðir, til að koma í veg fyrir kennitöluflakk en þau hafa aldrei hlotið brautargengi. Slíkt frumvarp var lagt fram á 138. þingi 2009–2010 en náði ekki fram að ganga (Þskj. 872 — 497. mál.). Í febrúar 2016 var slíkt frumvarp aftur lagt fram en var ekki samþykkt (Alþingi 2016). Þáverandi ferðamálaráðherra, Ragnheiður Elín Árnadóttir, sagði af því tilefni „nauðsynlegt að uppræta kennitöluflakk“ en hún styddi ekki frumvarp þingmanns um málið því hún „óttast að það [væri] of íþyngjandi fyrir nýsköpunarfyrirtæki“ (María S. Hilmarsdóttir 2016). Á 149. löggjafarþingi 2018–2019 var lagt fram frumvarp um efnið en það var ekki samþykkt (Alþingi 2018, þskj. 38 — 38. mál.).

14. Niðurstöður

Í rannsókninni *Innflytjendur í ferðapjónustu – drifkraftur vaxtar og hagsældar*, sem þessi skýrsla byggir á, var lagt af stað með það markmið að kortleggja og greina þátttöku innflytjenda í störfum í ferðapjónustu. Þeirri atvinnugrein sem vaxið hefur með ógnarhraða á örfáum árum, og er nú orðin stærsta atvinnugrein landsins og sú sem skilar mestum tekjum í þjóðarbúið. Erfitt er að ímynda sér að þessi mikli vöxtur hefði gengið eftir nema vegna þessa að tugþúsundir erlendra starfsmanna hafa komið til landsins til að sinna þeim fjölmörgu störfum, sem sköpuðust beint og óbeint í tengslum við þessa miklu aukningu.

Lagt var upp með eina meginrannsóknarspurningu: hvernig birtist lagskipting á vinnumarkaði, sem afmarkast af innflytjandi/ekki innflytjandi, (e. ethnic labor segmentation) meðal starfsfólks og hvaða vísbendingar gefur hún um þróun á stöðu innflytjenda innan ferðapjónustunnar og almennt fyrir um stöðu þeirra á íslenskum vinnumarkaði. Sýnt var fram á að beita mætti kenningu um lagskiptan vinnumarkað (e., segmented labor market theory) til að skýra þær breytingar sem orðið hafa á íslenskum vinnumarkaði með tilkomu innflytjenda. Kenningin gerir ráð fyrir að alþjóðlegir fólksflutningar séu fyrst og fremst drifnir áfram vegna vinnuafseftirspurnar fremur en framboðs, sem reyndist auðvelt að heimfæra upp á íslenskar aðstæður, þar sem vinnuaflosskortur samfara efnahagsuppsveiflum hefur verið megindrifjöðrin að baki alþjóðlegum fólksflutningum til landsins. Innflytjendur eru fjölmennir í láglaukastörfum, oft störfum sem heimamenn vilja ekki lengur vinna þar sem þau sitja mörg hver á botni virðingarstigans. Fjölmörg teikn eru á lofti sem benda til þess að íslenskur vinnumarkaður sé etnískt lagskiptur og er ferðapjónustan þar með talin.

Helstu einkenni innflytjendalandsins Íslands endurspeglar hagsveiflur á öldinni, og hefur innflytjendum fjölgað um rúm áttatíu prósent frá síðustu aldamótum. Kynjahlutföll hafa sveiflast um tuttugu prósent á milli tímabila, ýmist konum eða körlum í vil, og hefur það ráðist af vinnuaflossþörfinni. Aldursdreifing meðal innflytjenda er afar ójöfn, hlutfallslega flestir eru á aldrinum tuttugu til fjörutíu ára, sem undirstrikar að flestir eru komnir til landsins í atvinnuleit. Árið 2017 var áttundi hver framteljandi á skattgrunnskrá erlendur ríkisborgari, og hafði fjölgað um tæp þrjátíu prósent frá 2016. Stór hluti þessa fólks kom til starfa í ferðapjónustu eða greinum henni tengdri.

Hinn gífurlega hraði vöxtur ferðapjónustunnar á Íslandi líkist einna helst gullgrafaraæði. Fjöldi skráðra launþega í greininni jókst um helming frá 2010 til 2017 og hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna þrefaldaðist á sama tíma, og voru rúmlega þriðjungur allra skráðra launþega þar árið 2018. Vaxtaverkir hafa fylgt örri þróun, sem birtast víða. Að frátöldum óleystum ágreiningi meðal lærdra og leikra um einhvers konar gjaldtöku af ferðamönnum er ljóst að ferðapjónusta á Íslandi líður fyrir skort á samræmdri heildarstefnu. Málaflokkurinn er dreifður á milli ólíkra stofnana, sem sumar hverjar hafa óskýr markmið eða eiga sér ekki lagalega stöð. Óeining og skortur á heildarstefnu hefur haft áhrif á stöðu starfsfólks innan greinarinnar, ekki síst starfsfólks af erlendum uppruna.

Þrátt fyrir þá augljósu staðreynd að ferðapjónustan er og verður ekki rekin nema með öflugum starfsfólki og að fulltrúar SAF og Íslenska ferðapjónustuklasans hafi haustið 2017, undirritað Alþjóðlegar siðareglur fyrir ferðapjónustuna, sem fela m.a. í sér í sér áherslu á að virða réttindi starfsfólks, leiddi rannsóknin í ljós að áhersla á mikilvægi starfsfólks er vandfundin í markmiðum, sem greinin hefur sett sér. Ennfremur kom í ljós að áhersla á arðsemismarkmið greinarinnar virtust hafa forgang fram yfir aðbúnað og réttindi starfsfólks.

Íslenskur vinnumarkaður er þaulskipulagður og staða launþega, heimamanna sem og aðfluttra á vinnumarkaði er tryggð með lögum. Stéttarfélagsþátttaka er með því hæsta sem gerist í heiminum og samtök launþega hafa lagt sig fram um að framfylgja því að réttindi þeirra séu tryggð. Sumarið 2018 töldust innflytjendur á vinnumarkaði um einn fimmti hluti allra starfandi, eða tæplega 20%. Félagatal stóru stéttarfélaga ósérhæfðra á suðvesturhorninu endurspeglar glögglega þær breytingar sem eru að verða á vinnumarkaði þar sem hlutfall félaga af erlendum

uppruna er frá því að vera um fjórðungur í það að vera vel yfir helmingur félagsmanna, líkt og fram kom. Að sama skapi er hlutfall félagsmanna af erlendum uppruna lágt í velflestum stéttarfélögum faglærðra, sem sýnir ótvírætt hvar skilin í etniskri lagskiptingu á íslenskum vinnumarkaði liggja. Innflytjendur hafa þjappast í störf á vinnumarkaði sem síst krefjast sérþekkingar. Ætla má að um 40% allra skráðra innflytjenda starfandi á vinnumarkaði sé að finna í ferðapjónustu. Eru þá ótaldir þeir sem ekki eru skráðir.

Ferðapjónustan er mannaflsfræk atvinnugrein og kallar einkum á ósérhæft starfsfólk, þótt vissulega séu gerðar kröfur um faglært fólk, eins og t.d. við matreiðslu og framreiðslu, og sannarlega við hópferðaakstur og í fleiri undirgreinum. Slíkar kröfur eru þó ekki einhlítar. Menntunarkröfur eru ekki úrslitaatriði í ráðningu starfsfólks og kunnátta í íslensku ekki heldur, og því augljóst að tiltölulega einfalt er fyrir ósérhæfða starfsmenn af erlendum uppruna að uppfylla þau skilyrði sem sett eru. Þar sem stór hluti starfsfólks í ferðapjónustu flokkast sem ósérhæft er það jafnframt í neðstu þrepum launastigans og mörg þeirra starfa sem innt eru af hendi eru lágláunastörf, sem bjóða að takmörkuðu leyti upp á starfsþróun.

Upplýsingum var safnað um 21 hótél og gistiheimili, sem skiptust nánast til helminga milli höfuðborgar og landsbyggðar, auk þess voru tíu rútufyrirtæki/ferðaskrifstofur og tíu bílaleigur til skoðunar. Rannsóknin leiddi í ljós að hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna á Reykjavíkurbíðlunum liggur á bilinu 60-86%, og að meðaltali eru þeir um 76% allra starfsmanna. Pólverjar eru fjölmennasta þjóðernið með 16-62% hlutdeild og Íslendingar reka lestina með lægst 14% og hæst 40% hlutfall. Á landsbyggðarhótélunum var hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna hærra að meðaltali, eða sem nemur 78%, og þar af eru Pólverjar rétt rúmur helmingur (40%) en Íslendingar 22%. Meðaltölin segja þó ekki alla söguna því munur milli hæstu og lægstu hlutdeildar hverfur. Á landsbyggðinni er að finna hótél þar sem allt starfsfólkið er af erlendum uppruna en lægsta hlutfall þeirra var um 64%.

Starfsfólk af erlendum uppruna er að finna í öllum störfum innan hótélanna en þó er hlutfallið lægra í efstu stjórnunarstöðum og lægst í bókhaldsstörfum. Margbreytileiki starfsfólks er minni á landsbyggð en á Reykjavíkurbíðlunum, þar sem finna má starfsfólk frá allt að 26 löndum á einum og sama vinnustaðnum, slíkur margbreytileiki er ekki einskorðaður við stór hótél því hann er líka að finna á litlum hótélum.

Rannsóknin leiddi í ljós að meirihluti hótélstarfsfólks er ungt, líkt og það er á alþjóðavísu. Að meðaltali voru þrír fjórðu undir 35 ára aldri. Á landsbyggðarhótélunum var meðalaldur lægri, þar sem 85% allra starfsmanna er 35 ára eða yngri og á einu hótelinu voru 96% starfsmanna 35 ára eða yngri. Lágur meðalaldur endurspeglar að starfsfólk á hótélum á landsbyggðinni er gjarnan skólafólk, sem kemur til landsins til starfa yfir sumartímann.

Við greiningu á kynjahlutföllum leiddi rannsóknin í ljós að konur hafa vinninginn yfir karla bæði á hótélum á landsbyggð og í Reykjavík. Meðaltalið yfir landið er 60% konur og 40% karlar, sem er á pari við skýrslu Alþjóðavinnuálastofnunarinnar ILO, og vitnað var í. Að mestu leyti unnu konur við þrif á herbergjum, sem og í annars konar þrifum. Kynjaskipting var jafnari í uppvaski, veitingasal/morgunverði og í eldhúsi, sem sér um morgunverð. Karlar voru oftast kokkar í almennum veitingaeldhúsum en þjónar í almennum veitingasölum voru jafnan af báðum kynjum, sem og starfsfólk í móttöku. Í ljós kom að konur eru gjarnan í stjórnunarstöðum, hótélstjórar, aðstoðarhótélstjórar, deildarstjórar ofl., og eru konur af erlendum uppruna meðtaldar.

Enska er ríkjandi samskiptamál í alþjóðlegri ferðapjónustu og því fyrsta samskiptamál milli gesta og starfsfólks. Það ætti varla að koma á óvart í ljósi þess hve hátt hlutfall starfsfólks er af erlendum uppruna að enska er alls staðar fyrsta samskiptamál starfsfólks á hótélum, líkt og greint var frá. Tungumálið sem skipar annað og þriðja sæti er pólska. Íslenska er þriðja algengasta tungumálið. Það ætti heldur ekki að koma á óvart að hvergi er gerð krafa um íslenskukunnáttu en krafa um ensku er gerð alls staðar nema helst í þvottahúsi og þrifum. Viðræður við starfsfólk sýndu að starfsþróun er afar algeng og getur fólk farið úr þrifum og unnið sig upp í móttöku, svo dæmi sé tekið, að því gefnu að það tali ensku. Þótt fæst starfsfólk hafi ensku að móðurmáli getur meirihluti þeirra bjargað sér á ensku, og sumir mjög vel. Í ljós kom að fæstir höfðu farið á íslenskunámskeið og tækifæri til að tala íslensku á vinnustað voru takmörkuð fyrir þá sem tala íslensku, sökum hins mikla fjölda sem ekki talar málið. Heimur hótela – og annarra vinnustaða í ferðapjónustu þar sem aðstæður eru svipaðar – er heimur

þar sem enskan er allsráðandi og tjáning á íslensku er afar takmörkuð. Þessar staðreyndir vekja upp áleitnar spurningar um stöðu og framgangsmöguleika þessa fólks utan starfssviðs hótélanna. Um leið vakna spurningar um stöðu íslenskunnar, sem fyrsta samskiptamáls í landinu. Ljóst er að frekari rannsóknar er þörf til að svara þessum áleitnu spurningum.

Viðræður við rýnihópa á hóteli leiddu m.a. í ljós að tiltölulega flatur valdastrúktúr ríkir, þar sem samskipti undir- og yfirmanna eru mjög vinsamleg og engir titlar notaðir, og kom það flestum þægilega á óvart og kunnu allir mjög vel að meta það. Aðbúnaður á vinnustaðnum var talinn góður og var erlenda starfsfólkið afar ánægt með að kynnast því hve réttarstaða starfsfólks á vinnumarkaði er vel tryggð, en slíkt var sjaldnast venjan í heimalöndum þeirra. Launakjör voru ekki rannsökuð en flestir töluðu um að þurfa að vinna mikið. Allir töluðu um erfiðar vaktir og að starfsmannavelta væri mikil ekki síst vegna erfiðra vakta og vinnuálags. Tíð starfsmannaskipti voru líka nefnd í viðræðum við mannauðsstjóra hótela og gistiheimila.

Fram kom að fjöldi bílaleiga fjórfaldaðist milli 2007 og 2017. Í ljós kom að erlendir starfsmenn eru allt frá tæplega tuttugu að 65 prósentum, að meðaltali um 40% erlendir og 60% íslenskir. Karlar eru í miklum meirihluta, sem kemur ekki á óvart því margar bílaleigur eru jafnframt með bíla- og dekkjaverkstæði, sem jafnan eru hefðbundnir karlavinnustaðir. Ungt fólk undir 35 ára er yfir 70% allra starfsmanna að meðaltali, og 90% þeirra höfðu unnið skemur en fimm ár. Algengt var að einungis erlendir karlar ynnu við bílaþrif, þótt konur væru þar líka. Fram kom að engir Íslendingar fást lengur í slík störf. Starfsmenn af erlendum uppruna voru á verkstæðum, bæði bifvélaþrífur og ófagmenntaðir, við flotastjórn, ferjun í afgreiðslu og við skrifstofustörf. Mörg starfanna kröfðust ensku en ekki íslenskukunnáttu. Enska var iðulega fyrsta samskiptamál samstarfsfólks, sem ekki deildi sama móðurmáli. Aðeins nokkrar bílaleigur af þeim sem svöruðu, nota starfsmannaleigur, og þá á háannatíma á dekkjaverkstæðum.

Meðal þeirra rútuþyrirtækja/ferðaskrifstofa, sem rannsökuð voru kom í ljós að fjöldi starfsfólks af erlendum uppruna sveiflaðist mikið, allt frá engum að því að vera með rúm 40%. Meðaltalið reyndist vera 21% erlendir starfsmenn á móti 79% íslenskum. Rútuþrífstjórnar eru stór hluti þessara starfsmanna og því kom ekki á óvart að karlar voru á bilinu 70%-90% að erlendum starfsmönnum meðtöldum. Engu að síður var þá að finna í mörgum öðrum störfum, í afgreiðslu, leiðsögn, stjórnun og sem verkefnastjórnar og ritarar. Upplýsingar um aldur gáfu vísbendingar um að meirihlutinn væri eldri en 35 ára, og víða allt að þriðjungur eldri en 56 ára.

Rannsóknin leiddi ennfremur í ljós að afar erfitt er að henda reiður á umfang starfsfólks, sem vinnur í s.k. deilihagkerfi – Airbnb og annarri heimagistingu, sem er um helmingur allrar gistingar í Reykjavík. Lítið sem ekkert er vitað um hverjir það eru sem sinna þeim störfum og starfsemi er að stórum hluta undir radar. Brýn þörf er á að rannsaka þennan hluta ferðapjónustunnar, ekki síst starfsfólk og vinnuumhverfi.

Upphaflega stóð ekki til að rannsaka sérstaklega undirboð, svarta atvinnustarfsemi og annan slíkan ósóma, sem þrífist hefur innan ferðapjónustunnar en ekki varð hjá því komist að greina frá þessum skuggahliðum. Ekki síst vegna lítilla viðbragða sem þessi illa meðferð hefur almennt fengið meðal ferðapjónustuaðila og yfirvalda. Þrátt fyrir að hvert málið á fætur öðru hafi komist í kastljós fjölmiðla á undangengnum misserum, þar sem aðbúnaður og meðferð á erlendu starfsfólki er með þvílíkum ólíkindum að mörgum verður orðavant. Það sætir mikilli furðu að ferðapjónustan, stærsta og arðbærasta atvinnugrein landsins og forsvarsmenn hennar skuli ekki hafa fordæmt harðar og háværar þá vítaverðu hegðun og brotastarfsemi sem viðgengist hefur innan greinarinnar. Í ljósi þessara dræmu viðbragða verður fremur holur hljómur í fyrirheitum um félagslega ábyrga ferðapjónustu, sem ferðapjónustuaðilar hafa samþykkt. Ennfremur má velta fyrir sér hvort orðspor ferðamannalandsins Íslands sé ekki stefnt í voða sökum þessarar glæpastarfsemi.

Þrátt fyrir refsiverða hegðun rekstraraðila virðast lög og reglur ná skammt til að stöðva slíka starfsemi. Félagsleg undirboð halda áfram, m.a. í skjóli kennitöluflakks, og bitnar brotastarfsemi verst á aðfluttu starfsfólki, sem ólíklegast er til að sækja rétt sinn sökum afar veikrar stöðu. Það þekkir ekki rétt sinn, kemur iðulega úr samfélögum þar sem vinnuréttur er takmarkaður, talar enga íslensku, né skilur, og enskukunnátta oft takmörkuð. Athygli

vekur að það eru einkum og sérílagi stéttarfélögin, ásamt ASÍ, sem hafa sinnt því að reka mál þeirra aðfluttu starfsmanna sem brotið hefur verið á. Kvartanir vegna undirboða, vangoldinna launa og annars misréttis á vinnumarkaði, einkum meðal erlendra starfsmanna, er meirihluti þeirra mála sem verkalýðsfélögin sinna.

Líkt og fram kom er mjög líklegt að sú brotastarfsemi, sem upp kemst, sé einungis toppurinn á ísjakanum á slíkri starfsemi sem viðgengst innan ferðaþjónustunnar. Stéttarfélagssfulltrúar voru allir sammála um að svo væri, og líkt og bent var á væru mjög miklar líkur á því að mansal sé oftár en ekki kyrfilega falið. Stjórnvöld hafa því miður brugðist seint og illa við, þótt mál af þessum toga hafi verið afhjúpuð í fjölmiðlum hvað eftir annað. Ljóst er að hér verður að taka á málum af miklu meiri festu, tryggja að réttur starfsfólks sé virtur og þeir sem uppvísir verða að slíkum brotum verði látnir sæta refsingu.

Í þessari rannsókn var sýnt fram á að alþjóðlegir fólksflutningar til Íslands einkennist mjög af áherslu á „þarfir vinnumarkaðarins“, sem hafa lengstum haft forgang, og hefur stefna yfirvalda einkennst af því að mæta aukinni vinnuaflsþörf. Megináhersla á þarfir hans eru í takt við hið velþekktu en umdeilda fyrirbæri: „við þurfum vinnuafli en fengum fólk“, sem mikið hefur verið deilt á innan fólksflutningsfræðanna.

Rannsóknin leiddi í ljós að þrátt fyrir margföldun innflytjenda á örfáum árum, ekki síst vegna aukinnar eftirspurnar í ferðaþjónustu, hafa engar markvissar aðgerðir verið viðhafðar af stjórnvöldum til að bregðast við þessari aukningu. Þegar aðaláherslan er á „vinnuafli“ en ekki fólk þá er einna líkast því að gleymst hafi að vinnuaflið er fólk, sem á sér líf eftir vinnu, fólk sem þarf að gera ráð fyrir í samfélagslegri stefnumótun, skóla-kerfi, heilbrigðiskerfi o.s.frv. Það er því varla að undra að vantað hafi upp á viðhlítandi ráðstafanir varðandi stöðu innflytjenda á vinnumarkaði og í húsnæðismálum auk undirbúnings innan stjórnsýslunnar ásamt öðrum samfélagslegum áherslum.

Það er við hæfi að ítreka í lokin að sá mikli hagvöxtur sem íslensk ferðaþjónusta, og allt þjóðarbúið, hefur notið góðs af, á undanförunum árum, hefði aldrei orðið að veruleika nema vegna þeirra þúsunda erlendu starfsmanna sem sinna hinum fjölmörgu nýju störfum. Í ljósi þess og almennrar mannúðar ber pólitískum yfirvöldum, og öðrum ráðamönnum innan ferðaþjónustunnar, skylda til þess að sjá til þess að starfsfólkinu sé boðin mannsæmandi kjör og aðstæður í því landi sem það hefur kosið að helga krafta sína.

Heimildir

AIRDNA (2018). Sótt 15. janúar 2018.

Alþingi (2018). Þingskjal 38 — 38. mál. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (kennitöluflakk). 149. löggjafarþing. 18. september. Sótt 10/10/2018.

Alþingi (2018). Félagsleg undirboð og svik á vinnumarkaði. Oddný G. Harðardóttir (Sf). 148. löggjafarþing — 18. fundur, 30. janúar. Sótt 4/2/2018.

Alþingi (2017). Fjárlög fyrir árið 2018. 148. löggjafarþing — 30. desember. Sótt 15/1/ 2018.

Alþingi (2017). Þingskjal 1110 – 537. mál. Svar ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn frá Elsu Láru Arnardóttur um þróun ferðaþjónustu. 146. löggjafarþing – 15. maí. Sótt 5/10/2017.

Alþingi (2017). Þingskjal x — x. mál. Stjórnarfrumvarp. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005. 146. löggjafarþing 2016–2017. Sótt 8/2/2018.

Alþingi (2016). Þingskjal 874 — 546. mál. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (kennitöluflakk). 145. löggjafarþing 2015–2016. Sótt 10/10/2018.

Alþingi. Þingskjal 977 — 536. mál. Svar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn Margrétar Tryggvadóttur um svarta atvinnustarfsemi í ferðaþjónustu. 141. löggjafarþing 2012–2013. Sótt 8/2/2018.

Alþingi (2010). Þskj. 872 — 497. mál. Frumvarp til laga um breytingar á lögum til að draga úr kennitöluflakki. 138. löggjafarþing 2009–2010. Sótt 10/10/2018.

Alþýðusamband Íslands (2018). Um jafnrétti á vinnumarkaði. Sótt 14/11/ 2018.

Alþýðusamband Íslands -ASÍ (2017). Stöðva verður brotastarfsemi á vinnumarkaði Fréttir 31/10. Sótt 15/5/2018.

Alþýðusamband Íslands, (2016). Ekkert svindl – ný vefsíða og myndbönd. ASÍ – sótt 21/3/ 2018.

Alþýðusamband Íslands, (2016a). Stórefling vinnustaðaeftirlitsins. ASÍ – 8/4, sótt 6/2/ 2018.

Alþýðusamband Íslands, (2016b). Undirboð á vinnumarkaði í formi ólaunaðrar vinnu - “sjálfboðaliðastörf“. ASÍ – 12/4. Sótt 10/2/2018.

Alþýðusamband Íslands, (2016c). Upprætum brotastarfsemi á vinnumarkaði. ASÍ – 16/2 – Sótt 16/2/2018.

Alþýðusamband Íslands (2016d) Kennitöluflakk veldur miklu samfélagslegu tjóni. ASÍ – 6/1 – Sótt 25/10/2018.

Alþýðusamband Íslands, ASÍ (2013). Aðgerðir gegn kennitöluflakki og samfélagslegt tjón af þess völdum. Tillögur Alþýðusambands Íslands ásamt greinargerð.. Sótt 25/10/ 2018.

Alþýðusamband Íslands, ASÍ (2011). ASÍ, SA og RSK í samstarf gegn svartri atvinnustarfsemi ASÍ - 14/6. Sótt 21/3/2018.

Arion banki (2017). Ferðamannalandið Ísland komið til að vera? Greiningardeild Arion banka 13/9. Sótt 22/11/2017.

Arnhildur Hálfðánardóttir (2017). Enn margt ógert í mansalsmálum. Spegillinn RÚV. 4/1. Sótt 23/3/ 2018.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2017). (27. september). Ferðamálaráð leggur til 20 aðgerðir til eflingar ferðaþjónustu. Ráðherra hefur þegar ákveðið að efla markaðsstofur landshlutanna. Sótt 5/1/2018.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (2017). 16. júní. Ferðamálaráði falið að gera tillögur um viðbrögð við þremur áskorunum í ferðaþjónustu. Sótt 5/1/2018.

Bára Huld Beck (2016). Erlent ungt fólk notað í undirboði á vinnumarkaði. Kjarninn 25/4. Sótt 15/1/2018.

Bartram David, Martisa V. Poros og Pierre Monforte (2014). Key Concepts in Migration. London: Sage Publications.

Belke, Ansgar og Martin Hebler (2000). EU Enlargement and Labour Markets in the CEECs Intereconomics 35(5), 219–230.

Benediktssdóttir S., Daníelsson J. and Zoega, G. (2011). “Lessons from a collapse of a financial system” Economic Policy Vol. 26 (66), 183–231.

- Bergljót Baldursdóttir (2018a). Víða brotið á erlendu starfsfólki. Fréttastofa RÚV 8/9. Sótt 10/9.
- (2018b) Vill meiri hörku í baráttu gegn slæmri meðferð. Fréttastofa RÚV 9/9. Sótt 10/9.
- (2018c) Látin afsala sér réttinum til uppsagnarfrests. Fréttastofa RÚV 17/9. Sótt 17/9.
- Bernaciak M. (2012). Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards? ETUI Working Paper 2012.06.
- Bonifazi, C., M. Okólski, J. Schoorl og P. Simon ritstj. (2008). International Migration in Europe – New Trends and New Methods of Analysis. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brettel, C.B og J.F Hollifield ritstj. (2000). Migration Theory-Talking Across Disciplines. New York: Routledge.
- Brochmann, Grete og Knut Kjeldstad (2008). A History of Immigration: The Case of Norway 900-2000. Oslo: Universitetsforlaget.
- Castles, Stephen, Hein De Haas, og Mark J. Miller (2014). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World (Fimmta útgáfa). London: Palgrave Macmillian.
- Castles, Stephen (2006). Guestworkers in Europe: A Resurrection? International Migration Review 40/4:741-766.
- Daníel Svavarsson (2017). Vatnaskil eða vaxtarverkir – Er ferðaþjónustan komin að tímamótum. Erindi flutt á Ferðaþjónustaráðstefnu Landsbankans 27. september. Sótt 19/10/2017.
- Danmarks Statistik (2017). Invandrare i Danmark 2017. Sótt 20/7/2018.
- Devitt, Camilla (2011). „Varieties of Capitalism, Variation in Labour Migration“ Journal of Ethnic and Migration Studies. Vol 37. No. 4:579-596.
- Dómsmálaráðuneyti (ár vantar) Aðgerðir gegn mansali. Sótt 22/3/2018.
- Dzamarija, Minja Tea (2017). Innvandrere og deres norskfødte barn -- gruppenes sammensetning. Statistisk Sentralbyrå, Ósló. Sótt 20/7/2018.
- Economist, The (2018) 3. febrúar. Dancing with danger - Europe's populists are waltzing into the mainstream - They and their ideas are both being picked up by established parties. London: The Economist, árgangur 175.
- Efling (2018) 24. ágúst. Efling gagnrýnir misnotkun kjarasamingsákvæða í veitingageiranum. Sótt 15/9/2018.
- Efling – Kjarasamningar (2015). SAMNINGUR milli Samtaka atvinnulífsins og Flóabandalagsins, Eflingar – stéttarfélags, Verkalýðsfélagsins Hlífar, Verkalýðs- og sjómannafélags Keflavíkur og nágrennis og Stéttarfélags Vesturlands. Sótt 17/8/2018.
- Eggert Jóhannesson (2016). Konan starfaði á Hótel Adam. Morgunblaðið 21/5. Sótt 25/10/2017.
- Emmer, Pieter C., og Leo Lucassen: Migration from the Colonies to Western Europe since 1800, European History Online, Mainz: Institute of European History, 2010. Sótt 14/3/2018.
- Eurostat – Hagstofa Evrópubandalagsins (2018). Atvinnutölfræði. Sótt 3/1/2018.
- Félagsmálaráðuneytið (2007). Stefna ríkisstjórnarinnar í aðlögun innflytjenda. Janúar.
- Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum (2018). Ferðamálastofa (maí).
- Ferðamálastofa (2018). 2,2 milljónir erlendra farþega 2017. Sótt 12/1/2018.
- Ferðamálastofa (2017). Verkefni. Sótt 20/11/2017.
- Ferðamálastofa (2017). Erlendir ferðamenn til Íslands 1949-2017. Sótt 13/8/2018.
- Ferðamálastofa (2016). Ferðamálastofa - Stefna 2017-2020. Framtíðarsýn, hlutverk og gildi - Meginmarkmið, leiðir og mælikvarðar. Reykjavík: Ferðamálastofa, desember.
- Festa – Samfélagsábyrgð fyrirtækja (2017). Ábyrg ferðaþjónusta efst á baugi hjá ferðamálaráðherra. Festa 13. desember, sótt 29/1/2018.
- Fjárlög fyrir árið 2018. (2017). Alþingi 148. löggjafarþing — 30. desember. Sótt 15/1/ 2018.
- Friberg, Jon H, Jens Arnholtz, Line Eldring, Nana W Hansen og Frida Thorarins. “Nordic labour market institutions and the incorporation of new migrant workers: Comparing wages and working conditions among Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik” European Journal of Industrial Relations 2014. Vol. 20(1) 37-50.

Friberg, Jon H. og Line Eldring (2013). Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries.

Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin. TemaNord 2013:570.

Frida Thorarins (Hallfríður Þórarinsdóttir) (2013). „The rise and fall of temporary staffing agencies in Iceland“ í Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Jon H. Friberg og Line Eldring ritstj. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin. TemaNord 2013:570.

Fréttablað Eflingar - Stéttarfélags (2017). Samfélagsleg ábyrgð og sjálfbærni í ferðaþjónustu. Febrúar 2. tbl. 22. árg. bls. 38.

Gabriel Benjamin (2018). Niðurlægð og svikin á Hótel Adam. Stundin 2. ágúst.

Goldin Iaa, Geoffrey Cameron og Meera Balarajan (2012). Exeptional People – How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future. Princeton: Princeton University Press.

Gallup (2018). Launakönnun fyrir Eflingu 2018. Sérúrvinnsla, birt með leyfi Eflingar.

Guðbjört Guðjónsdóttir og Kristín Loftsdóttir (2009). „Íslendingar þrifa ekki herbergi – skörun kyns og uppruna í störfum á hóteli“, í Rannsóknir í félagsvísindum X. Ritstjórar Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Guðni Th. Jóhannesson (2017). Forsetaúrskurður nr. 84/2017. Sótt 12/11/ 2018.

Gunnar Atli Gunnarsson (2016). Formaður Samtaka ferðaþjónustunnar fordæmir vinnumansal á Hótel Adam Visir.is 22/5. Sótt 13/2/2018.

Greiningardeild Arion banka (2017). Ferðamannalandið Ísland - Komið til að vera? Sótt 16/2/2018.

Grétar Már Garðarsson Isavia. Tölur um flugáætlun Isavía nóv. 2017 – mars 2018. Tölulegar upplýsingar til rannsakanda í tölvupósti 26/1/2018.

Gunnþóra Ólafsdóttir (2013). On nature-based tourism.Tourist Studies 13(2) 127–138.

Gústaf Steingrímsson (2017). Ferðaþjónustan áfram í forystuhlutverki. Erindi flutt á Ferðaþjónusturáðstefnu Landsbankans 27. september. Sótt 19/10/2017.

Hagstofa Íslands (2018). Innflytjendum heldur áfram að fjölga. 05. desember. Sótt 5/12/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Fjöldi launþega í ágúst 2018. 12. nóvember. Sótt 18/11/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Búferlaflutningar. Sótt 18/11/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Hlutur ferðaþjónustu í landsframleiðslu eykst milli ára. 20. júlí. Sótt 24/7/2018.

Hagstofa Íslands (2018) Landsmönnum fjölgaði um 2.360 á öðrum ársfjórðungi. 20. júlí. Sótt 24/8/2018.

Hagstofa Íslands 2018, 2. maí. Landsmönnum fjölgaði um 2.120 á fyrsta ársfjórðungi ársins. Sótt 24/8/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Innflytjendur voru að jafnaði 16,5% starfandi fólks árið 2017. 16 apríl. Sótt 5/6/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Gistinóttum á hótelum fjölgaði um 4% í febrúar. 28. mars. Sótt 16/4/2018.

Hagstofa Íslands (2018). Hagvísar í ferðaþjónustu. Sótt 30/1/2018.

Hagstofa Íslands (2017) Aldrei fleiri launþegar í einkennandi greinum ferðaþjónustu en hægir á vexti. 10. október. Sótt 2/11/2017.

Hagstofa Íslands (2017 sept). Þjónustujöfnuður við útlönd fyrir árið 2016 var hagstæður um 257,1 milljarð króna.6. September. Sótt 15/1/2018.

Hagstofa Íslands (2017 - apríl). Heildarfjöldi seldra gistinátta árið 2016 ríflega 8,8 milljónir. 12. apríl. Sótt 14/1/2018.

Halldór Grönvold (2016). Eru lögmál frumskógarins að taka völdin? Fréttabréf Byggiðnar. 1. tbl. 8. árgangur.

Hallfríður Þórarinsdóttir (Frida Thorarins) (2013). „The rise and fall of temporary staffing agencies in Iceland“ í Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Jon H. Friberg og Line Eldring ritstj. Kaupmannahöfn: Norræna Ráðherranefndin. TemaNord 2013:570.

- Hallfríður Þórarinsdóttir (2011). Það eru þessir Pólverjar. Rannsóknir í félagsvísindum XII. Ritstjórar Ása Guðný Ásgeirsdóttir, Helga Björnsdóttir og Helga Ólafsdóttir. Rannsóknir í félagsvísindum XII. Þjóðarspeggillinn 201. Háskóli Íslands: Félags- og mannvísindadeild.
- Hallfríður Þórarinsdóttir og Anna Wojtynska (2015). Húsnæðisaðstæður pólskra innflytjenda á höfuðborgarsvæðinu. Ástand og áskoranir. Reykjavík, MIRRA.
- Hansen, Randall (2003). Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons The Political Quarterly. August 2003. Vol.74, bls. 25–38.
- Heiða Vigdís Sigfúsdóttir (2017). Þeir sem þrifa diskana og drífa áfram hagvöxt í nýja góðærinu. Stundin 16.-29/03
- Heiðar Örn Sigurfinnsson (2017). Virðisaukaskattur hækkar. RÚV, 11. september, sótt 4/01/2018.
- Huijbens Edward H., og Karl Benediktsson (2013). Inspiring the visitor? Landscapes and horizons of hospitality. Tourist Studies 13(2) 189–208.
- Helgi Seljan og Aðalsteinn Kjartansson (2018) Kveikur: Svarta hliðin á íslenskum vinnumarkaði. RÚV, 2/10/2018.
- Hodson, Randy, og Robert L.Kaufmann (1982). „Economic dualism: A critical review“, American Sociological Review 47:727-40.
- Icelandic Ministry of Communications (2002) Auðlindin Ísland [Iceland – The resource]. Reykjavík: Iceland Tourist Board.
- Ingólfur Bender (2017). Íslensk ferðaþjónusta. Mars. Reykjavík, Íslandsbanki.
- Ingvar Þór Björnsson (2018). Kynna flug til Asíu í næsta mánuði. visir.is. 28. apríl. Sótt 9/5/2018.
- International Labor Office (ILO) (2018).Trade union density rate (%).
- International Labor Office (2017). ILO Guidelines On Decent Work And Socially Responsible Tourism. International Labor Organization, Genf nóvember.
- Inga Hlín Pálsdóttir og Einar Karl Haraldsson (2011). Inspired by Iceland - Skýrsla samstarfsaðila: Ríkisstjórn Íslands, Icelandair, Reykjavíkurborg, Iceland Express, Samtök ferðaþjónustunnar (80 SAF fyrirtæki), Íslandsstofa og markaðsstofur landshluta. Reykjavík: Íslandsstofa.
- Isavia. Fyrirtækið, saga Isavia. Sótt 16/1/2018.
- Íris Ellenberger (2003). Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda á Íslandi 1944-2000. Óbirt B.A.- ritgerð. Reykjavík: Háskóli Íslands, Heimspekideild.
- Jóhann Páll Jóhannsson (2018a). Hestaleigur græða tugi milljóna á félagslegum undirboðum. Stundin 29. mars 2018. Sótt 10/5/2018.
- Jóhann Páll Jóhannsson (2018b). „Ekkert annað en launaþjófnaður.“ Stundin 3. apríl. Sótt 10/5/2018.
- Jóhann Bjarni Kolbeinnsson (2017). Ferðamenn auka líkur á mansali. Fréttastofa RUV, 14. september. Sótt 10/2/2018.
- Jóhannes Hraunfjörð Karlsson (2016). Ferðaþjónusta: Hlutverk og stefnumótun hins opinbera. Stundin - 14. september. Sótt 15/10/2017.
- Karl Sigurðsson og Valur Arnarson (2012). Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði á árinu 2011 – Veitt atvinnuleyfi, áætlað vinnuafli og atvinnuleysi. Reykjavík: Vinnumálastofnun.
- Kahanec, Martin, Mariola Pytliková og Klaus F. Zimmermann (2016). „The Free Movement of Workers in an Enlarged European Union: Institutional Underpinnings of Economic Adjustment“
- Labor Migration, EU Enlargement and the Great Recession. Martin Kahanec og Klaus F. Zimmermann ritstjórar. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kahanec, Martin og Klaus F. Zimmermann (ritstjórar) (2016). Labor Migration, EU Enlargement and the Great Recession. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kahanec, Martin og Klaus F. Zimmermann (2010). EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Keflavíkurflugvöllur. Heimasiða. Sótt 16/1/2018.

Ketill B. Magnússon (2018). Tölulegar upplýsingar til rannsakanda í tölvupósti 15. mars frá framkvæmdastjóra Festu.

Kristín Harðardóttir, Kristín Loftsdóttir og Unnur Dís Skaptadóttir (2007). Innflytjendur: Viðurkenning og virðing í íslensku samfélagi. Þjóðarspeglir, Í Gunnar Þór Jóhannesson (ritstjóri), Rannsóknir í félagsvísindum VIII: Félagsvísindadeild (bls 449-459). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Kristín Sigurðardóttir (2018). Skattsvik í ferðaþjónustu teygja sig úr landi. RÚV 29. apríl. Sótt 2/5/2018.

Kristjana Björg Guðbrandsdóttir (2016a). Vinnumansal í íslenskri ferðaþjónustu. visir.is 18. febrúar. Sótt 20/2/2018.

Kristjana Björg Guðbrandsdóttir (2016b). Samtök ferðaþjónustunnar líða ekki undirboð á vinnumarkaði. Visir.is 25. apríl. Sótt 20/2/2018.

Landsbanki, (2017) Tímarit Landsbankans – Ferðaþjónusta 2017. Hagfræðideild Landsbankans, 26. september. Sótt 15/11/ 2017.

Landsbanki (2018). Fjöldi gistingu í Airbnb fjórfaldast á landsbyggðinni. Hagsjá – Ferðaþjónusta – Hagfræðideild Landsbankans, 25. janúar. Sótt 5/2/2018.

Lillie N. (2010). Bringing the Offshore Ashore: Transnational Production, Industrial Relations and the Reconfiguration of Sovereignty. *International Studies Quarterly* 54: 683-704.

Lísa Björg Attensperger (2017). Stærsta sumarið í komu skemmtiferðaskipa. Mbl.is 25. júlí. Sótt 12/2/2018.

Lovísa Arnardóttir (2018). Átak gegn vandi í gegnum Airbnb. Fréttablaðið 15. mars. Sótt 16/3/2018.

Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Reykjavík: Alþingi.

Lög um breytingu á lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra og fleiri lögum (vernd réttinda á vinnumarkaði, EES-mál) nr. 75/2018. Reykjavík: Alþingi.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Reykjavík: Alþingi.

Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980.

Lög um starfsmannaleigur nr. 139/2005. Reykjavík: Alþingi.

Lög um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum nr. 42/2010.

Magnfríður Júlíusdóttir, Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Karlsdóttir (2013). Gendered migration in turbulent times in Iceland í *Norsk Geografis Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography* 2013, Vol. 67, No.5, 266-275.

María Sigrún Hilmarsdóttir (2016). Of íþyngjandi. Fréttastofa RÚV 23.02.

Mbl.is. (2017). Ísland áfangastaður fyrir mansal Mbl.is. 24. október. Enginn höfundur. Sótt 5/1/2018.

Mbl.is (2015). Gjaldtaka á ferðamannastöðum besta leiðin. Mbl.is 30. apríl. Sótt 5/1/2018.

McGovern P. (2007) Immigration, Labour Markets and Employment Relations: Problems and Prospects. *British Journal of Industrial Relations* 45: 217-235.

Martin, Susan. (2014). *International Migration – Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*. New York: Cambridge University Press.

Massey, Douglas et. al. (2005). *Worlds in Motion – Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.

O'Toole, Fintan (2018). Trial runs for fascism are in full flow. *Irish Times* 26. júní, 2018. Sótt 16/7/2018.

Oddný Þóra Óladóttir (2017). Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum. Ferðamálastofa, júní. Sótt 20/10/2017.

OECD (2018). Labour force participation rate. Efnahags- og framfarastofnun – OECD. <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>

OECD (2016). *OECD Tourism Trends and Policies 2016 - Policy Highlights*. Efnahags- og framfarastofnun - OECD.

Ólöf Ýr Atladóttir (2017). Akstur á undarlegum vegi - erindi ferðamálastjóra á ferðamálaþingi 2017. Ferðamálastofa 5. október. Sótt 2/2/2018.

- Ólöf Garðarsdóttir og Þóroddur Bjarnason (2010). „Áhrif efnahagsþrenginga á fólksflutninga til og frá landinu“ í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagsvísindum XI*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Páll Kolbeins (2018). Staðgreiðsla 2017. Tíund – Fréttablað RSK, apríl. Reykjavík: Ríkisskattstjóri.
- Páll Kolbeins (2017). Álagning einstaklinga 2017. Tíund – Fréttablað RSK, október. Reykjavík: Ríkisskattstjóri.
- Pettersen, Silje Vatne og Lars Østby (2014). Immigrants in Norway, Sweden and Denmark. *Scandinavian Comparative Statistics On Integration: Statistics Norway* (10. nóvember). Sótt 30/11/2017.
- Piore, Michael J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies* (New York: Cambridge University Press.
- Ríkisendurskoðun (2017). Stjórnsýsla ferðamála – Skýrsla til Alþingis. Október. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 30/11/2017.
- Ríkisendurskoðun (2008). Lögreglustjórinn á Suðurnesjum. Maí. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 29/11/2018.
- Ríkislögreglustjórinn (2017). Skipulögð glæpastarfsemi 2017. Sótt 16/5/2018.
- Ritstjórn DV (2016). Hótel Adam til rannsóknar vegna vinnumansals. DV 20. maí. Sótt 5/1/2018.
- Samtök atvinnulífsins (2017). Stöðvum kennitöluflakk – tillögur SA og ASÍ. 20. júní. Sótt 10/10/2018.
- Sassen, Saskia (1999). *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Sigríður Á. Andersen (2017). Aðgerðaáætlun gegn mansali og vinnulag við mansalmál. Svar dómsmálaráðherra v. fyrirspurn frá Andréssi Inga Jónssyni. 146. löggjafarþing 2016–2017. Þingskjal 90 — 33. mál.
- Sigríður Hagalín Björnsdóttir (2017) Mikil harka og grimmd í 101. RÚV.is. 1. ág. 2017. Sótt 16/2/ 2018.
- Starfsgreinasambandið (2016). Mansal á vinnumarkaði - einkenni og viðbrögð - Handbók fyrir starfsfólk stéttarfélaga. Reykjavík: Starfsgreinasambandið.
- Starfsgreinasambandið (2016/9). Yfirlýsing ASÍ og SA vegna sjálfboðaliða. 1. september. Sótt 15/5/2018.
- Starfsgreinasambandið (2016/1). Kennitöluflakk veldur miklu samfélagslegu tjóni. 6. janúar. Sótt 15/5/ 2018.
- Statistics Sweden (2018a). Number of persons with foreign or Swedish background (rough division) by region, age and sex. Year 2002 – 2017. Sótt 20/7/2018.
- Statistics Sweden (2018). Frán massutvandring till rekordinvandring – sótt 20/7/2018.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2017) Ójöfnuður á Íslandi – skipting tekna & eigna í fjölbjóðlegu samhengi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson, Tine Andersen og Karsten F. Hougaard (2011). *Assessment of the Labour Market in Iceland. Final Report. Policy and Business Analysis*. Árósar, Danmörku: Danish Technology Institute.
- Stjórnarráðið (2013). Aðgerðaáætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013-2016.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 33/1944.
- Stjórnartíðindi (2011). Reglugerð flugvernd nr. 985/2011. Sótt 29/11/2018.
- Stjórnstöð ferðamála (2016). Fjárfestum í hæfni starfsmanna. Sótt 11/5/2018.
- Sunna Kristín Hilmarsdóttir (2017a). Gjaldtaka á ferðamannastöðum: Allur skalinn í krónum og eilíft þrættuepli. visir.is 5. apríl. Sótt 4/1/2018.
- Sunna Kristín Hilmarsdóttir (2017b). Náttúrupassi óþarfur vegna skattahækkunar á ferðaþjónustu. visir.is 6. apríl. Sótt 4/1/2018.
- Sunna Karen Sigurþórsdóttir (2018). Icelandair til Indlands. Fréttablaðið 2. maí. Sótt 9/5/2018.
- Sunna Sæmundsdóttir (2017). Þingvellir væru í rúst. Mbl.is 23.03.17). Sótt 5/1/2018.
- Sveinn Atli Gunnarsson og Begga Rist (2018). Svindlkeppni eða samkeppni? Stundin 29. apríl. Sótt 10/5/2018.
- Tímarit Landsbankans – Ferðaþjónusta. (2017). Landsbanki – Tímarit Landsbankans 2017. (September) sótt 15/9/ 2018.
- UN Sustainable Development Knowledge Platform (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development*.

Unnur B. Karlsdóttir (2013). Nature worth seeing! The tourist gaze as a factor in shaping views on nature in Iceland. *Tourist Studies* 13(2) 139–155.

Unnur Dís Skaptadóttir og Ása Guðný Ásgeirsdóttir (2014). Mótun landamæra og mæra – upplifanir og ólík staða innflytjenda. Rannsóknir í félagsvísindum XV, Helga Ólafs og Thamar M. Heijstra ritstjórar. Háskóli Íslands: Félags og mannvísindadeild.

Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtynska (2007). Líf á tveimur stöðum: Vinna og heimili – Reynsla fólks sem komið hefur til starfa á Íslandi. *Ritið* 7(1). 79-93.

UNWTO og UNEP (2005). Making tourism more sustainable – A guide for policy makers.

United Nations Environment Programme, París og World Tourism Organization, Madrid.

UNWTO Tourism Highlights - 2017 Edition (2017a). Madrid: World Tourism Organization (UNWTO).

UNWTO Annual Report 2016 (2017b). Madrid: World Tourism Organization (UNWTO).

U.S Department of State (2017). Trafficking in Persons Report - June 2017 - U.S Department of State (Innanríkisráðuneyti Bandaríkjanna).

Utanríkisráðuneytið (1993). Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES Samningurinn). Sótt 5/6/2018.

Vegvisir í ferðaþjónustu (2015). Reykjavík: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Samtök ferðaþjónustunnar (SAF).

Velferðarráðuneytið (2018a). Jón Sigurðsson leiðir samstarfshóp gegn félagslegum undirboðum. (Birt 23. október). Sótt 15/11/2018.

Velferðarráðuneytið (2018b). Auknar eftirlitsheimildir vegna brotastarfsemi á vinnumarkaði. (Birt 3. október). Sótt 15/11/2018.

Velferðarráðuneytið (2009). Aðgerðaáætlun gegn mansali. Sótt 8/8/2018.

Velferðarráðuneytið (ekkert ár, uppfært reglulega). Fjöldi flóttamanna. Sótt 5/6/2018.

Vilhjálmur A. Kjartansson (2017). Gæðavottorð ferðaþjónustu. Morgunblaðið 5. október. Sótt 6/2/2018.

Vinnumálastofnun (2018) janúar. Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði á árunum 2012-2017.

Vinnumálastofnun (2017). Atvinnuleyfi útlendinga. Sótt 7/6/2018.

VR blaðið (2017). a. Vöxtur í atvinnulífinu eykur mikilvægi vinnustaðaeftirlits.
b. Þrælahald á Íslandi? VR Blaðið 3.tbl. 39. árgangur. Reykjavík.

Vucheva, Elitsa (2009). EU still ‚digesting‘ 2004 enlargement five years on. *EUObserver* May 1. Sótt 30/1/2018.

Westin, Charles (2006). Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism. *PROFILE* June. Washington DC: Migration Policy Institute.

Winder, Robert (2013). Bloody Foreigners – The Story of Immigration to Britain. (Endurskoðuð og uppfærð útgáfa). London: Abacus.

Wojtynska, Anna (2011). From shortage of labour to shortage of jobs: Polish unemployed migrants in Iceland. Rannsóknir í félagsvísindum XII. Ritstjórar Ása Guðný Ásgeirsdóttir, Helga Björnsdóttir og Helga Ólafsdóttir. Rannsóknir í félagsvísindum XII. Þjóðarspegillinn 2011. Háskóli Íslands: Félags- og mannvísindadeild

Woolfson C., C. Thörnqvist og J. Sommers (2010). The Swedish model and the future of labour standards after Laval Industrial Relations *Journal* 41: 333-350.

World Travel & Tourism Council – WTTC (2017). Travel & Tourism - Global Economic Impact & Issues 2017 – Mars. London: World Travel & Tourism Council. Sótt 12/1, 2018.

Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019. (2016). Þingskjal 1692 — 765. mál. Nr. 63/145.

Þóra K. Ásgeirsdóttir. (2016a 15. -17. janúar). Eigandi gistiheimilis kærður fyrir mansal. *Fréttatíminn*, 2. tölublað 7. árg.

(2016b 15. -17. janúar). Mörg fyrirtæki á gráu svæði. *Fréttatíminn*, 2. tölublað 7. árg.

Þórdís Kolbrún R. Gylfadóttir (2017). Ræða Þórdísar Kolbrúnar R. Gylfadóttur á Uppskeruhátíð ábyrgrar ferðaþjónustu. Atvinnuvega – og nýsköpunarráðuneytið. 7. desember. Sótt 10/1/2018.

Þórhildur Þorkelsdóttir (2018). Eins auðvelt og að panta pizzu. *RUV*. 13. mars. Sótt 13/3/2018.

Myndir

Mynd 1: Fjölgun erlendra ríkisborgara og innflytjenda: 2000-2018 (júní)	20
Mynd 2: Hlutfallsleg dreifing innflytjenda um landið 1. janúar 2018	22
Mynd 3: Hlutfall erlendra ríkisborgara af mannfjölda í landshlutum 1. janúar 2018	22
Mynd 4: Aldursdreifing innflytjenda 2017	23
Mynd 5: Aldursdreifing íbúa almennt 2017	23
Mynd 6: Fjöldi erlendra ferðamanna, sem heimsótti Ísland 2000-2017	27
Mynd 7: Fjöldi starfandi, samkvæmt skráum eftir, kyni, aldri og uppruna í júnímánuði 2005-2018	38
Mynd 8: Fjöldi starfandi í ferðapjónustu eftir kyni aldri og bakgrunni 2010-2018 – júlí	45
Mynd 9: Hlutfall innflytjenda af starfsfólki í ferðapjónustu 2010-2018 - júlí	45
Mynd 10: Uppruni hótelsstarfsfólks: heildarúrtak	47
Mynd 11: Uppruni starfsfólks á 11 hótélum á landsbyggðinni	48
Mynd 12: Uppruni starfsfólks á 8 hótélum í Reykjavík	48
Mynd 13: Hótel í Reykjavík með 36 starfsmenn - uppruni þeirra	49
Mynd 14: Aldursdreifing hótelsstarfsfólks	49
Mynd 15: Kynjahlutfall starfsfólks 11 hótela á landsbyggð	50
Mynd 16: Kynjahlutfall starfsfólks 9 hótela í Reykjavík	50
Mynd 17: Samskiptamál milli starfsfólks á hótélum	51
Mynd 18: Hóþferðabílar/ferðaskrifstofur: Hlutfall íslenskra og erlendra meðal fastráðinna starfsmanna	58
Mynd 19: Aldur starfsfólks í fjórum hóþferðafyrirtækjum / ferðaskrifstofum	58
Mynd 20: Starfsfólk á bílaleigum: íslenskur og erlendur uppruni	62
Mynd 21: Kynjahlutföll á bílaleigum	62
Mynd 22: Aldur starfsfólks á bílaleigum	63
Mynd 23: Fjöldi mála hjá Eflingu vegna launakrafna	72

Töflur

Tafla 1: Innflytjendur 1. janúar 2017: fimm fjölmennustu ríkisföngin	21
Tafla 2: Fjöldi starfandi á vinnumarkaði eftir mánuðum, kyni, aldri og uppruna - júlí 2018	38
Tafla 3: Laun miðað við vinnutíma eftir ISAT og tungumáli	40
Tafla 4: Hlutfall félagsmanna af erlendum uppruna í fimm stéttarfélögum á Suðvesturlandi. Hátt hlutfall starfsmanna er starfandi í ferðapjónustu	42
Tafla 5: Meðalstarfsaldur á bílaverkstæðum	62

Viðauki 1

Fyrirspurn til aðila í ferðapjónustunni um hlutdeild erlendra starfsmanna meðal starfsfólks.

1. Nafn fyrirtækis og starfsemi:
2. Hversu margir starfsmenn starfa hjá fyrirtækinu?
3. Fjöldi/hlutfall – nóg að svara öðru hvoru
Fullt starf _____/_____ % Hlutastarf _____/_____ %
4. Hver er kynjaskiptingin?
konur _____ karlar _____
5. Aldur – hlutfall e. aldurshópum
20-35 ára: 36-55 ára: 56 ára-eldri:
6. Hver er fjöldi starfsmanna af erlendum uppruna/innflytjenda?
Hver er kynjaskiptingin meðal þeirra?
konur _____ karlar _____
7. Í hvaða störfum eru innflytjendur helst?
8. Hvert er hlutfall innflytjenda af heildarfjölda innan sinnar deildar/sviðs ?
9. Hversu lengi hafa innflytjendur starfað í þínu fyrirtæki?

Algengasti tíminn er:

1 ár ☐ 1-2 ár ☐
2-5 ár ☐ 5 ár ☐

- 2 Nefnið upprunalönd – hér má gjarnan nefna fjölda frá hverju landi ef það er hægt.
- 3 Er gerð krafa um að erlendir starfsmenn tali íslensku?
- 4 Er gerð krafa um að erlendir starfsmenn tali ensku?
- 5 Eru starfsmenn í vinnu hjá fyrirtækinu á vegum starfsmannaleiga? Ef já, hversu margir?

Annað

Heiti

Innflytjendur í ferðapjónustu – drifkraftur vaxtar og hagsældar
– Umbreytingar á íslenskum vinnumarkaði

Útgefandi

Mirra fræðslu- og rannsóknarsetur slf.
Fornhaga 17
107 Reykjavík
Sími: 692 1359
Netfang: mirra@mirra.is
Veffang: www.mirra.is

Umbrot og kápuhönnun: Bragi Halldórsson
bragi@this.is

Prentun: Svansprent

© Mirra

Ábyrgðarmaður: Hallfríður Þórarinsdóttir
ISBN 978-9979-9872-3-9