



Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen

Nordiske forskjeller og fellestrekk

Sluttrapport fra en arbeidsgruppe
under Nordisk Ministerråd utarbeidet av

Jon Erik Dølvik og Line Eldring,

Arbeids- og tjenstemobilitet etter EU-utvidelsen

Nordiske forskjeller og fellestrekk

TemaNord 2005:566

© Nordisk Ministerråd, København 2005

ISBN 92-893-1212-2

Trykk: Ekspresen Tryk & Kopicenter

Layout: Publikationsenheden NMR

Opplag: 300

Trykt på miljøvennlig papir som oppfyller kravene i den nordiske miljøsvanemerkeordning.

Publikasjonen kan bestilles på www.norden.org/order. Flere publikasjoner på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordisk Ministerråd

Store Strandstræde 18

1255 Copenhagen K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd

Store Strandstræde 18

1255 Copenhagen K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Dølvik & Eldring

Fafo

Postboks 2947 Tøyen

N-0608 Oslo

+4722088 708 / 701

jed@fafo.no; lel@fafo.no

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er et av de eldste og mest omfattende regionale samarbeider i verden. Det omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland. Samarbeidet styrker samhörigheten mellom de nordiske land med respekt for de nasjonale forskjeller og likheter. Det øker mulighetene for å hevde Nordens interesser i omverdenen og fremme det gode naboskap.

Samarbeidet ble formalisert i 1952 med *Nordisk Råds* opprettelse som forum for parlamentarikerne og regjeringene i de nordiske land. I 1962 underskrev de nordiske land Helsingforsavtalen, som siden har vært den grunnleggende rammen for det nordiske samarbeidet. I 1971 ble *Nordisk Ministerråd* opprettet som det formelle forum til å ivareta samarbeidet mellom de nordiske regjeringer og den politiske ledelsen i de selvstyrende områder, Færøyene, Grønland og Åland.

Innholdsfortegnelse

Forord	7
Sammendrag	9
Suomenkielinen tiivistelmä	15
Työvoiman ja palveluiden liikkuvuus EU:n laajenemisen jälkeen: Pohjoismaiden eroja ja yhtäläisyyksiä	15
Executive Summary	23
Mobility of labour and services after EU enlargement: Nordic differences and commonalities	23
1 Innledning	31
1.1 Problemstillinger og oppbygging	33
2 EU-utvidelsen – endringer i rammevilkårene for arbeids- og bedriftsvandringer	35
2.1 Rettslige endringer i vilkårene for arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene	36
2.2 Endringer i konkurranseforhold og virksomhetenes arbeidskraftsstrategier	38
2.3 Politiske responser og regulering av grenseoverskridende arbeid i Norden	44
3 Arbeids- og tjenestevandringer til Norden etter 1. mai 2004	49
3.1 Innledning	49
3.2 Individuell arbeidsinnvandring	50
3.3 Tjenestemobilitet	64
3.4 Sammenfatning – hovedtrekk og konsekvenser av arbeids- og tjenestevandringene	87
4 Nordiske arbeidslivsregimer i et åpent europeisk marked	95
4.1 Tiltak, strategier og konsekvenser for nordisk arbeidslivsregulering	97
4.2 Sammenfatning – nordisk arbeidslivsregulering i et paneuropeisk marked	106
5 EU/EØS-utvidelsen: Besøkelsestid for ny arbeidsmarkedskunnskap	109
Litteratur	119

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Forskningsstiftelsen Fafo, som siden juni 2004 har vært koordinator for en 'Nordisk kontaktgruppe til oppfølging av utviklingen i de nordiske arbeidsmarkeder etter EUs utvidelse', nedsatt av Embedsmannskomiteen og arbeidsmarkedsutvalget under Nordisk Ministerråd. I arbeidet med rapporten har vi også trukket veksler på Fafos strategiske instituttprogram om konsekvenser av arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen som er finansiert av Norges Forskningsråd.

Kontaktgruppen har hatt tre heldagsmøter hvor deltakerne har utvekslet erfaringer og informasjon om utviklingen i arbeids- og tjenestemobilitet i landene og ulike tiltak landene har satt i verk i denne sammenheng. Kontaktgruppen har også utvekslet dokumenter og informasjon elektronisk og telefonisk. Fafo har underveis sammenfattet gruppens foreliggende kunnskap og vurderinger i notater til Ministerrådsmøtet i Reykjavik i september 2004 og til et møte i Embedsmannskomiteen i april 2005. Kontaktgruppen har gitt uttrykk for at denne typen uformell nordisk erfaringsutveksling og drøftinger har vært nyttig i landenes eget arbeid med sakene. Gruppen skal fortsette arbeidet ett år til.

Rapporten bygger i hovedsak på informasjon, statistikk og vurderinger deltakerne har bidratt med i kontaktgruppens arbeid. Det har i liten grad vært ressurser til å lete fram utfyllende materiale. Dette innebærer at beskrivelsene og datagrunnlaget i rapporten kan variere en del mellom land og tema. Siden vi naturlig nok har hatt tilgang på mest informasjon om utviklingen i Norge, har vi tillatt oss å være litt mer utførlige i omtalen av norske forhold i deler av rapporten hvor vi mener det kan belyse spørsmål av interesse også i de andre landene.

Kapitlene er skrevet med tanke på at de meningsfylt skal kunne leses hver for seg. En del omtale av rettslige rammer og forutsetninger er derfor gjengitt i flere kapitler, så leserne skal slippe å bla for mye fram og tilbake. Eventuelle lesere av hele rapporten bes derfor bære over med enkelte gjentakelser.

Med en viss utskiftning gjennom året har følgende personer deltatt i gruppens arbeid: Ole Bondo Christensen, Leif Chr. Hansen. Lena Christensen og Lisbet Møller Nielsen (Danmark), Olli Sorainen, Mirkka Mykkanen (Finland), Gissur Petursson og Egill Heiðar Gíslason (Island), Anna Fanebust og Helen Remman (Norge), Anna Santesson, Pontus Ringborg og John Pettersson (Sverige), René Høyer Jørgensen (Nordisk Ministerråd), Jon Erik Dølvik og Line Eldring, Fafo (koordinatorer).

Vi vil benytte anledningen til å takke deltakerne for et stimulerende samarbeid! Det har vært både lærerikt, nyttig og hyggelig å få ta del i dette

nordiske arbeidet. Vi vil også takke René Høyer Jørgensen for god oppfølging og praktisk hjelp underveis, Anne Mette Ødegård for entusiastisk redigeringsbistand, og Linda Schenck for oversetting av sammendraget til finsk og engelsk. Rapporten står som vanlig helt og fullt for forfatterens regning.

Oslo 6. 8 2005
Jon Erik Dølvik
Prosjektleder

Sammendrag

- I forkant av EU/EØS-utvidelsen 1. mai 2004 valgte de fleste vest-europeiske land, unntatt Sverige, England og Irland, å innføre *overgangsordninger for fri bevegelse av arbeidskraft* overfor åtte nye østeuropeiske medlemsland (EU-8). Dette gjaldt også de nordiske landene, unntatt Sverige. Finland og Island valgte å videreføre de samme strikte reglene som for 3.-landsborgere. Danmark og Norge gav rett til fri jobbsøking for egen regning i seks måneder og rett til oppholdstillatelse for personer som fant heltids arbeid godtgjort i tråd med nasjonale tariffavtaler, regulativ eller det som er gjengs i samme sted/yrke. De danske og norske ordningene innebar en klar liberalisering av vilkårene for arbeidsinnvandring fra EU-8. Målet var først og fremst å sikre ordnete lønns –og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrerne.
- *Det har ikke kommet noen stor strøm av individuelle arbeidssøkere* fra EU-8 til Vest-Europa, men det er betydelige forskjeller både blant land med og uten overgangsordninger. Blant land med fri bevegelse hadde England etter 1. mai 2004 registrert 176 000 arbeidssøkere per mars 2005, hvorav en tredjedel allerede hadde tilhold i landet, mens Irland hadde mottatt om lag 60 000 per juli 2005. I land med strenge overgangsordninger er de registrerte tallene lave, mens Norge med en relativt åpen overgangsordning ligger nest høyest i Europa korrigert for folketall. Den økte arbeidsmobiliteten har ikke i noen av landene hatt observerte negative virkninger for den generelle balansen i arbeidsmarkedet. Arbeidsvandringene fra 'gamle' EU/EØS-land har holdt seg stabilt på et moderat nivå; antallet var høyest i Norge med snaut 4000 nye tillatelser i 2004.
- For den *frie bevegelsen av tjenester* og dermed for utstasjonerte arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som utfører tidsbegrensede oppdrag og entrepriser, gjelder *ingen overgangsordning*. Med mindre den utenlandske tjenesteleverandøren inngår tariffavtale i vertslandet, eller omfattes av en allmenngjort tariffavtale, kan utstasjonert arbeidskraft jobbe i nordiske land med godtgjørelse, skatt og trygdeavgifter i tråd med hjemlandets regler og nivå.
- *Den største delen av arbeidsvandringene til Norden etter utvidelsen har etter alt å dømme tatt form av tjenestemobilitet*. Det finnes ikke pålitelig statistikk over tjenestemobiliteten, men i Danmark anslår de faglige organisasjonene for eksempel at antallet tjenesteytere per mai 2005 er nesten tre ganger så høyt som antallet ordinære arbeidsinnvandrere. I Finland anslo man for 2004 at antallet tjenesteytere var flerdoblet og mer enn dobbelt så høyt som antallet

arbeidsinnvandrere. Liknende tendenser rapporteres fra de øvrige nordiske landene.

- *I Norden var det overraskende store forskjeller i arbeidsinnvandringen fra EU-8 etter 1. mai 2004.* Norge gav 20 533 nye tillatelser fra mai til desember i 2004 - en økning på 40 prosent på årsbasis - hvorav rundt 40 prosent gjaldt arbeid over tre måneders varighet. Danmark gav 2184 tillatelser, Sverige 3963, Finland 2169 og Island rundt 600, som i alle landene, unntatt Finland, utgjorde en markant relativ vekst. Norge tok imot om lag 50 prosent av den registrerte individuelle arbeidsinnvandringen i Norden det første året etter utvidelsen. For arbeid over tre måneder gav de nordiske land i perioden 1. mai 2004-31.mars 2005 til sammen rundt 18 000 oppholdstillatelser for arbeid, fordelt på Norge 9137, Sverige 4395, Finland 2483 og Danmark om lag 1900. Hovedtrekkene i det nordiske bildet ser ut til å fortsette i 2005. Med unntak for Sverige er tilstrømmingen noe høyere enn i 2004. I Norge var det ved utgangen av juni gitt nesten 17 000 tillatelser i 2005 - hvorav nesten halvparten var fornyelser - en markant økning fra 2004. Veksten i fornyete tillatelser indikerer at en del av arbeidsinnvandrerne er i ferd med å integreres i det norske arbeidsmarkedet på mer varig basis.
- Antallet arbeidsinnvandrere som på et gitt tidspunkt er sysselsatt i de nordiske land, er likevel langt lavere enn summen av tillatelser; i Danmark arbeidet i mai 2005 om lag 2400 personer fra EU-8, og i Norge har antallet gyldige tillatelser utenom sommersesongen svingt mellom 6000 og 10 000 det siste året. Til sammenlikning har antallet gyldige tillatelser for borgere fra 'gamle' EU/EØS-land i Norge ligget rundt 16-17 000 det siste året.
- I forhold til den *totale arbeidsinnvandringen* står immigrasjonen fra de nye EU-landene for en dominerende andel i Finland og Norge. Andelen er noe lavere i Danmark, mens i Sverige kommer over to tredjedeler av den registrerte arbeidsinnvandringen fra land utenfor EU/EØS. I alle landene utgjør beholdningen av arbeidsinnvandrere fra EU-8 en liten andel av sysselsatte arbeidsinnvandrere som fortsatt i hovedsak består av personer fra Norden, 'gamle' EU/EØS-land og land utenfor EU/EØS.
- *Landbruk/skogbruk* har stått for en vesentlig andel av tilflyten, men det er også vekst i bygg og anlegg, en del tjenestebansjer, samt i enkelte industrigrener. *Mannlige* arbeidstakere fra *Polen* dominerte det første året, med unntak for Finland hvor estlendere er i flertall, mens andelen fra de øvrige baltiske land varierer litt mellom de nordiske landene.
- *Erfaringene med overgangsordningene* i de nordiske land er *blandete*. De lave tallene i Sverige indikerer at arbeidsmobiliteten er etterspørselssensitiv, hvilket også gjenspeiles i tallene fra Norge hvor overgangsordningen kan betegnes som liberal. De lave tallene for

individuell arbeidsinnvandring i Finland og Island reflekterer de strikte nasjonale ordningene, mens det er mer uklart i hvilken grad de lave danske tallene er uttrykk for lavere etterspørsel eller at den danske overgangsordningen er blitt oppfattet som strengere enn den norske. I flere av landene ser det ut til at samspillet mellom overgangsordninger og vansker med å regulere lønn ved tjenestemobilitet bidrar til substitusjonsvirkninger som vrir etterspørselen mot tjenesteytere (utstasjonerte og selvstendige) og forårsaker uintendert konkurransevridding mellom ulike ansettelses- og mobilitetsformer i arbeidsmarkedet.

- *Omfanget av tjenestemobiliteten er på grunn av mangelfull statistikk usikkert.* I Danmark var det i mai 2005 kun registrert 136 tjenestefirma fra EU-8 (1/10 av det totale antallet slike firma) og Beskæftigelsesministeriet rapporterer at fagorganisasjonene i mai 2005 anslo omfanget av tjenesteytende arbeidstakere fra EU-8 til om lag 6000. I tillegg kommer et ukjent antall som utfører tjenester for private hushold. I Norge var det per mars 2005 registrert 390 tjenestefirma fra EU-8 med 2600 ansatte – en markant økning fra året før – men myndighetene regner med betydelig underrapportering. Surveyer i byggebransjen og verkstedindustrien i Norge indikerer at det er langt flere utstasjonerte arbeidstakere fra EU-8 enn ordinære arbeidsinnvandrere, og at antallet er økende. I Finland antok arbeidskraftsmyndighetene at antallet utstasjonerte tjenesteytere i løpet av 2004 var rundt 10 000, en flerdobling fra året før. Sverige melder også om en viss økning i tjenestemobiliteten – ikke minst i husholdssektoren – og på Island rapporteres om en kraftig internasjonal strøm av utstasjonerte tjenesteytere til byggingen av Kárahnjúkar-kraftverket.
- *Strategisk omgåelse av regler og avtaleverk ved fri tjenesteflyt skaper vansker i alle landene, knyttet til gråsoner mellom ansettelsesformer.* Omfanget er ukjent, men det meldes om tallrike eksempler på konkurransevridding, sosial dumping og brudd på lov- og avtaleverk i forbindelse med entrepriser hvor fiktive selskap, 'arme- og ben'-firmaer, mellommenn og leiefirma reiser betydelige håndhevingsvansker. Nordiske ulikheter i regler og praksis, for eksempel med hensyn til leiefirmaer fra EU-8 og lønn ved utstasjonering, kan påvirke mobilitetsstrømmenes retning og bidra til konkurransevridding i Norden.
- *Samlet sett har det økte arbeids- og tjenestetilbudet trolig hatt gunstige økonomiske virkninger* og de nordiske arbeidsmarkedene har i hovedsak vist god evne til å absorbere den økte mobiliteten. Gjennom å løse opp flaskehalser i ulike delarbeidsmarkeder, dempe prispress og øke produksjonskapasiteten, kan dette gi positive bidrag til økonomien og sysselsettingen i Norden. Det er heller ikke meldt om økt belastning av trygder og sosialytelser. Problemene er primært

knyttet til *visse pressområder og bransjer*, spesielt i bygg og anlegg og enkelte tjenestebransjer, hvor det kan se ut til å vokse fram et sekundærmarked for arbeids- og tjenesteaktører som i ikke ubetydelig grad opererer på kanten av nasjonale lover og regler. Ved siden av de umiddelbare problemene dette kan innebære for ivaretagelsen av helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, kan økt vekst i slike delmarkeder fortrenge seriøse virksomheter og føre til press på nasjonale standarder for lønns- og arbeidsvilkår.

- I alle de nordiske landene har slike utviklingstrekk utløst politisk debatt – og i en del tilfeller arbeidskamp – knyttet til effektivitet, legitimitet og *omprøving av nasjonale reguleringsinstrumenter*. I Sverige har Vaxholm-konflikten satt Lex Britannia-instituttets rekkevidde og grensedragningen mot EU-retten på dagsorden; i Finland har tjenesteoperatører med tilflukt i Estland satt håndhevingen av nasjonale lønnsvilkår på prøve og utløst forslag om lovfestet minstelønn i selskap som ikke er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler; på Island har leiefirma som formidler internasjonal arbeidskraft til byggingen av Kárahnjúkar-kraftverket satt grå hår i hodet på arbeidskraftsmyndighetene; i Danmark har 'skuffeselskaper' etablert i de nye medlemslandene ført til stramming av reglene for leiefirma, og i Norge har eksempler på utnyttelse og grov underbetaling av utstasjonert arbeidskraft satt fart i arbeidet med allmenngjøring av tariffavtaler, i første rekke innen byggfagene. Ved å synliggjøre vanskene med å håndheve de ulike nordiske reguleringene i slike flyktige grenseoverskridende markeder har disse prosessene *aksentuert behovet for erfaringsutveksling og læring mellom landene*. EU-utvidelsen har dermed bidratt til at spørsmålet om utvikling av en del grunnleggende kjøreregler for fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester i det indre markedet i EU/EØS har antatt en mer konkret karakter.
- I den grad aktører i sekundærmarkedene for tjenester også assosieres med skatteunndragelse, illegalt arbeid, trafficking og *organisert internasjonal kriminalitet* – som det er visse indikasjoner på – kan det gi grobunn for strukturell forskjellsbehandling, fremmedfrykt og diskriminering som kan vanskeliggjøre integrasjon og arbeidsinnvandring på ordinære vilkår. Slik sett representerer virkningene av EU-utvidelsen kanskje i like stor grad en 'ordenspolitisk' som en arbeidsmarkedspolitisk utfordring. De ordinære ordningene for regulering, kontroll og håndheving av vilkårene i arbeidslivet er ikke innrettet på å håndtere et scenario hvor deler av arbeidsmarkedet blir en arena med flytende grenser mellom næringsvirksomhet og profesjonell grenseoverskridende kriminalitet.
- Alle de nordiske landene har gjort *foranstaltninger* for å styrke samarbeidet mellom enheter i skatteetaten, politiet, utlendingsmyndighetene, arbeidstilsynet og andre berørte instanser – som delvis

også involverer partene i arbeidslivet. Arbeidsgruppen har hatt begrenset innsikt i hvilke resultater dette arbeidet har gitt, men fra flere av landene meldes om nye prosjekter og tiltak for å slå ned på useriøs og ulovlig virksomhet. Dette spenner fra tiltak for utarbeidelse av manualer som beskriver de kompliserte, parallelle regelsett, utvidet registreringsplikt for utenlandske bedrifter og ansatte, innføring av ID-kort på arbeidsplassene, oppretting av egne politienheter for å motvirke arbeidskriminalitet, lokalt samarbeid mellom forvaltningsenheter, politi og arbeidslivets parter, nye kontrolloppgaver for arbeidstilsynet knyttet til utenlandske ansatte og tjenesteytere, solidaransvar for byggherrer, vurdering av utvidet høringsrett og innsyn for tillitsvalgte ved entrepriser, til nye regler for offentlige anbud (implementering av ILO-konvensjon 94). Det er også eksempler på selskap og bedrifter som etablerer etiske retningslinjer og/eller avtaler angående vilkårene for anvendelse av utenlandsk arbeidskraft. Samspill mellom media, lokale 'varslere', fagforeninger og børsen gjør tilsynelatende at risikoen for å bli 'tatt med buksene nede' kan få en del bedrifter til å utvikle interessante lokale reguleringsformer.

- Arbeidsgruppen har ikke sett på arbeidsmarkedsvirkninger av at *nordiske selskap i økende grad etablerer virksomhet i EU-8*, gjennom direkte investeringer, leie-produksjon, outsourcing, mv. Det er uklart hvor omfattende disse strømmene er (se Shrolec 2005, Kvinge 2005, www.faf.no/oestforum), men mye tyder på at en del selskap, særlig svenske og finske, har fulgt slike strategier for å dra vekslere på arbeidstilbudet, produksjonsbetingelsene og markedsveksten i EU-8. Foreliggende analyser peker på at ekspansjon ute ofte stimulerer aktivitet og sysselsetting hjemme. Men det skjer også en del arbeidsplassutvandring, samtidig som uteetablering åpner for organisering av nye former for svingdørsmigrasjon av arbeidskraft gjennom datterselskap mv. Direkteinvesteringer og uteproduksjon er et viktig ledd i utviklingen av de nye EU-landenes økonomi og kompetanse, som også bidrar positivt til vekst i nordiske selskap med begrensede hjemmemarkeder. Det er imidlertid behov for bedre kunnskap om hvordan denne motoren i integrasjonen virker inn på karakteren og omfanget av arbeids- og tjenestemobiliteten til de nordiske land.
- *Statistikkgrunnlaget* for arbeidsinnvandring har hittil vært meget grovmasket (bruttotall for innflyt i forhold til land, nasjonalitet, varighet, region), og det vil i tiden framover være viktig å få fram mer spesifisert og sammenliknbar statistikk over migrasjonsstrømmene og sysselsetting (bransjer, yrker, kvalifikasjoner, kjønn, alder mv.), samt videre mobilitetsløp (opphør, fornyelser mv.). Arbeidsmarkedstilpasningen vil avhenge av i hvilken grad den kortsiktige 'gjestearbeider'-flyten suppleres av mer varige mobilitetsløp. Når

overgangsordningene fases ut – og lønnsfastsettelsen blir friere – vil det også bli viktig å få fram statistikk over utviklingen i lønns-, ansettelses- og arbeidsvilkår blant arbeidsinnvandrere.

- I lys av utfordringene i *tjenestemarkedene* er det et felles problem i alle landene at man *mangler pålitelig statistikk* over utviklingen i omfang og sammensetting av utstasjonerte og utleide arbeidstakere, spesielt i korttidsmarkedet. Utvidete registreringsordninger, særlig i forhold til skattemyndighetene, vil forhåpentlig bedre informasjonsgrunnlaget etter hvert, men underrapporteringen antas å være betydelig i alle landene. For selvstendig næringsdrivende ventes registreringsplikten i ervervsregistre og liknende å gi bedre oversikt, selv om det nok også her er mørketall knyttet til 'privatmarkedet' (reparasjons-, husholdstjenester mv.). Bedre sammenliknbar statistikk over tjenesteaktiviteten vil være viktig for å utvikle kunnskap om dynamikken og virkningene av slik mobilitet, men også for å forstå samspillet og substitusjonen mellom arbeids- og tjenestemobilitet i de enkelte land og eventuelt mellom de nordiske land. Med et bedre statistikkgrunnlag kan man utvikle et sett av *felles indikatorer* og rutiner for informasjonsutveksling som kan sikre en mer systematisk overvåking av utviklingen i mobilitetsstrømmene til – og innen – Norden, og dermed tjene som et Early Warning-system for landene ved eventuelle framtidige utvidelser.
- Arbeidsgruppen skulle også vurdere behovet for *nordisk FoU-aktivitet* på feltet framover. EUs utvidelsesprosess gir en unik mulighet til å utvikle ny komparativ kunnskap om hvordan markedsintegrasjon mellom naboland med lavt og høyt velferdsnivå påvirker mobiliteten i arbeids- og tjenestemarkedene. Det foreligger gode studier av situasjonen og forventningene før utvidelsen, samtidig pågår studier av den intra-nordiske arbeidsmobiliteten. Gjennom samordnet nordisk innsats kan og bør denne kompetansen videreutvikles med sikte på å skape bredere og dypere kunnskap om drivkreftene og arbeidsmarkedsvirkningene av migrasjon gjennom det videre utvidelsesforløpet, kanskje spesielt når det gjelder vekselspillet mellom arbeids- og tjenestemobilitet og nasjonale reguleringsordninger i landene rundt Østersjøen.

Suomenkielinen tiivistelmä

Työvoiman ja palveluiden liikkuvuus EU:n laajenemisen jälkeen: Pohjoismaiden eroja ja yhtäläisyyksiä

*Jon Erik Dølvik ja Line Eldring
Oslo, kesäkuu 2005*

Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisen työryhmän loppuraportti

- Ennen EU:n ja Etan laajenemista 1. toukokuuta 2004 useimmat Länsi-Euroopan valtiot – Ruotsia, Englantia ja Irlantia lukuun ottamatta – päättivät ottaa käyttöön *siirtymäsäännökset*, jotka rajoittavat työvoiman liikkuvuutta EU:n kahdeksasta uudesta itäeurooppalaisesta jäsenvaltiosta (EU-8). Suomi ja Islanti soveltavat näihin pääosin samoja tiukkoja säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisia Tanska ja Norja antoivat oikeuden vapaaseen työnhakuun omalla kustannuksella kuuden kuukauden ajan ja työskentely- ja oleskelulupa päätettiin myöntää sellaista kokopäivätyötä löytäneille, jossa sovelletaan kansallisia työehtosopimuksia ja säännöksiä taikka noudatetaan työpaikan tai toimialan yleistä käytäntöä. Tanskan ja Norjan säännökset ovat aikaisemmin EU-8 –kansalaisia koskeneita säännöksiä selvästi liberaalimmat. Tarkoituksena oli ensisijassa varmistaa ulkomaisen työvoiman palkka- ja työehtojen asianmukaisuus.
- *Yksittäisiä työnhakijoita ei voida sanoa tulleen tulvimalla* EU-8:sta Länsi-Eurooppaan, mutta sekä siirtymäsäännöksiä soveltavien että niitä vailla olevien maiden välillä on huomattavia keskinäisiä eroja. Vapaan liikkuvuuden maista Englannissa oli marraskuussa 2005 rekisteröity 176 000 työnhakijaa tulleeeksi 1.5.2004 jälkeen, ja näistä 1/3 oli jo saanut työskentelyluvan. Ruotsissa samana aikana oli rekisteröity 5000 oleskelu- ja työskentelylupaa yli kolmen kuukauden työsuhdetta varten. Tiukkojen siirtymäsäännösten maissa rekisteröidyt luvut ovat pieniä, kun taas Norjassa, missä siirtymäsäännökset ovat suhteellisen väljät, väkilukuun suhteutettu määrä on Euroopan korkeimpia. Työperusteisen siirtolaisuuden lisääntymisen ei ole missään maassa havaittu vaikuttavan kielteisesti työmarkkinoiden yleiseen tasapainoon. Työperusteinen maahanmuutto vanhoista EU- ja Eta-maista on pysynyt vakaana kohtuullisella tasolla, määrä oli korkein Norjassa, missä vuonna 2004 myönnettiin hieman alle 4000 uutta työskentelylupaa.
- *Palveluiden vapaata liikkuvuutta* ja lähetettyjä työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka suorittavat tilapäisiä toimeksiantoja tai

alihankintatehtäviä, *siirtymäsäännökset eivät koske*. Ellei työskentelymaassa sovellettava työehtosopimus tai yleissitova työehtosopimus koske ulkomaista palveluntarjoajaa, lähetetyt työntekijät voivat työskennellä Pohjoismaissa lähtökohtaisesti lähtömaan palkka-, vero- ja sosiaaliturvamaksuja koskevia säännöksiä ja tasoa soveltaen.

- *Pohjoismaihin uusista EU-maista suuntautunut työperusteinen maahanmuutto on laajentumisen jälkeen kaikista päätellen tapahtunut pääosin palvelujen tarjonnan puitteissa.* Palvelujen tarjonnan perusteella tapahtuvasta muuttoliikkeestä ei ole luotettavaa tilastotietoa, mutta esimerkiksi Tanskassa arvioidaan liikkuvuuden palvelujen tarjonnan puitteissa olleen toukokuussa 2005 melkein kolme kertaa tavallista työvoiman liikkuvuutta suurempaa. Suomessa arvioitiin uusista EU-maista palvelujen tarjonnan puitteissa tapahtuneen liikkuvuuden moninkertaistuneen vuoteen 2004 verrattuna ja olleen yli kaksinkertainen muuhun työvoiman liikkuvuuteen verrattuna.
- *EU-8:sta Pohjoismaihin suuntautuneessa työperusteisessa maahanmuutossa oli yllättävän suuria eroja EU:n laajenemisen (1.5.2004) jälkeen.* Vuonna 2004 Norja myönsi toukokuun alusta joulukuun loppuun mennessä 20 533 uutta työskentelylupaa, mikä on vuositasolla 40 prosentin lisäys. Näistä 60 prosenttia koski alle kolmen kuukauden mittaisia työsuhteita. Tanska myönsi 2 184 työskentelylupaa, Ruotsi 3 963, Suomi 2 169 ja Islanti noin 600 eli määrän suhteellinen kasvu oli Suomea lukuun ottamatta kaikissa maissa huomattavaa. Ensimmäisenä laajentumisen jälkeisenä vuonna Norja otti vastaan noin 50 prosenttia kaikesta Pohjoismaihin suuntautuneesta työvoiman muuttoliikkeestä. Yli kolme kuukautta kestäviä työsuhteita varten Pohjoismaat myönsivät 1. toukokuuta 2004 ja 31. maaliskuuta 2005 välisenä aikana yhteensä 18 817 työskentelylupaa maakohtaisen jakautumisen ollessa seuraavanlainen: Norja 9 137, Ruotsi 4 395, Suomi 2 483 ja Tanska 2 802 (joista noin 2/3:n oletetaan koskevan yli kolmen kuukauden työsuhteita). Pohjoismaiden tilanteen oletetaan pysyvän pääpiirteiltään muuttumattomana vuoden 2005 ajan, niin että maahanmuuttoa tapahtunee jonkin verran enemmän kuin vuonna 2004. Norjassa oli kesäkuun puoliväliin 2005 mennessä annettu yli 13 000 työskentelylupaa – joista lähes puolet (n. 6000) oli uusittuja lupia – vuoteen 2004 lisäystä on kaikkiaan 24 prosenttia. Uusittujen lupien määrä viittaa pitkäkestoisen työperäisen siirtolaisuuden jonkinasteiseen lisääntymiseen.
- Pohjoismaissa kulloinkin työskentelevän ulkomaisen työvoiman määrä on kuitenkin paljon pienempi kuin myönnettyjen työskentelylupien summa; toukokuussa 2005 Tanskassa oli rekisteröity työssä käyviksi noin 2400 EU-8-maista muuttanutta ja Norjassa voimassa olevien lupien määrä on heilahdellut viime vuonna kesäkauden ulkopuolella 6 000 ja 10 000 välillä.

- Norjassa ja Suomessa suuri osa kaikesta ulkomaisesta työvoimasta tulee uusista EU-maista. Osuus on jonkin verran pienempi Tanskassa, kun taas Ruotsin maahan muuttavasta työvoimasta yli 2/3 tulee EU- ja Eta-maiden ulkopuolelta. Kaikissa maissa EU-8:sta tuleva työvoima muodostaa pienen osan ulkomaisesta työvoimasta, joka edelleenkin pääosin tulee muista Pohjoismaista, vanhoista EU-maista sekä EU:hun ja Etaan kuulumattomista maista.
- *Maa- ja metsätalouteen on kohdistunut merkittävä osa työvoiman liikkuvuudesta*, mutta kasvua on myös rakennusalalla, joillakin palvelualoilla sekä yksittäisillä teollisuudenaloilla. Ensimmäisenä vuonna *puolalaiset miehet muodostivat suurimman yksittäisen työntekijäryhmän* muualla paitsi Suomessa, missä virolaiset ovat olleet enemmistönä. Muista Baltian maista tulevien osuus on vaihdellut hieman eri Pohjoismaissa.
- Eri *Pohjoismaiden kokemukset* siirtymäsäännöksistä ovat olleet *vaihtelevia*. Ruotsin matalat luvut viittaavat siihen, että uusista EU-maista tulevan työvoiman kysyntä on vähäistä, mikä heijastuu myös Norjan luvuista, Norjassahan siirtymäsäännökset ovat liberaaleja. Suomen ja Islannin pienet uusista EU-maista tulevan työvoiman määrät heijastavat tiukkoja siirtymäsäännöksiä, kun taas Tanskan osalta on vaikeammin arvioitavissa, kertovatko sen alhaiset luvut vähäisestä kysynnästä vai siitä, että Tanskan siirtymäsäännöksiä pidetään tiukempina kuin Norjan. Näyttää siltä, että monissa Pohjoismaissa siirtymäsäännökset ja palvelujen tarjonnan puitteissa liikkuvan työvoiman palkkaehtojen valvonnan vaikeus yhdessä edistäisivät sellaisia korvausvaikutuksia, jotka kääntävät kysynnän palveluntarjoajiin (lähetettyihin työntekijöihin ja itsenäisiin elinkeinonharjoittajiin) ja aiheuttavat ei-toivottua kilpailun vinoutumista työmarkkinoiden eri työsuhte- ja liikkuvuusmuotojen kesken.
- *Tiedot liikkuvuuden laajuudesta palvelujen tarjonnan puitteissa ovat epävarmat puutteellisten tilastojen vuoksi*. Toukokuussa 2005 Tanskassa oli rekisteröity toimivaksi vain 136 palvelualan yritystä EU-8-maista (1/10 kaikista palveluyrityksistä) ja työministeriön raportoinnin mukaan työmarkkinaosapuolet arvioivat toukokuussa 2005 EU-8:sta palvelujen tarjonnan puitteissa tulevia työntekijöitä olevan noin 6000. Näiden lisäksi yksityistalouksissa työskentelevien lukumäärää ei tunneta. Norjassa toimiviksi rekisteröitiin maaliskuussa 2005 yhteensä 390 palvelualan yritystä EU-8-maista, näiden työntekijöiden lukumäärä oli yhteensä 2600 – huomattavasti enemmän kuin edellisvuonna, mutta viranomaiset arvioivat raportoitujen lukujen olevan sangen puutteellisia. Norjan rakennusalalla ja työpajateollisuudessa tehdyt kyselyt viittaavat siihen, että EU-8-maista on tullut paljon enemmän lähetettyjä työntekijöitä kuin suoraan työllistettyjä ja että lukumäärä olisi kasvussa. Suomessa työvoimaviranomaiset arvelivat palvelujen tarjonnan vapauden puitteissa tulleiden työntekijöiden määrän olleen vuonna 2004

noin 10 000 eli moninkertaisesti edelliseen vuoteen verrattuna. Ruotsi ilmoittaa myös liikkuvuuden palvelujen tarjonnan puitteissa jonkin verran lisääntyneen, etenkin kotitaloussektorilla. Islanti raportoi voimakkaasta kansainvälisestä lähetettyjen työntekijöiden virtauksesta Kárahnjúkarin voimalaitoksen rakennustyömaalle.

- *Säännösten ja sopimusten tarkoituksellinen kiertäminen palveluiden tarjonnan vapauden yhteydessä* aiheuttaa kaikissa Pohjoismaissa ongelmia, jotka liittyvät eri palvelussuhdemuotojen raja-alueisiin. Ilmiön laajuutta ei tunneta, mutta on tullut esiin lukuisia esimerkkejä kilpailun vääristymisestä, sosiaalisesta polkumyynnistä sekä lainsäädännön ja sopimusten rikkomuksista, joissa näennäisyrietykset, yhden miehen yhtiöt, bulvaanit ja työvoimanvuokraajat tekevät säännösten ja työehtojen noudattamisen valvonnan varsin hankalaksi. Pohjoismaiden väliset säännösten ja käytäntöjen erot, esimerkiksi EU-8:n työvoimanvuokrausyritysten ja lähetettyjen työntekijöiden palkkojen osalta, voivat vaikuttaa työvoiman liikkuvuuden suuntiin ja edistää kilpailun vääristymistä Pohjoismaissa.
- *Kaiken kaikkiaan* työvoiman ja palvelujen tarjonnan lisääntymisellä on todennäköisesti ollut *myönteistä vaikutusta* ja pohjoismaiset työmarkkinat ovat pääosin pystyneet ottamaan lisääntyneen työvoiman hyvin vastaan. Jos pullonkaulakohtia onnistutaan purkamaan työmarkkinoiden eri osa-alueilla, hintapaineita hillitsemään ja tuotantokapasiteettia lisäämään, kehitys voi vaikuttaa myönteisesti Pohjoismaiden talouteen ja työllisyyteen. Sosiaalivakuutus- ja sosiaalipalvelurasitteiden ei myöskään ole ilmoitettu kasvaneen. Ongelmat liittyvät ensisijaisesti yksittäisiin aloihin, erityisesti rakennusalaan ja joihinkin palvelusektoreihin, joille näyttäisi olevan muodostumassa sekundaareja työ- ja palvelumarkkinoita, joilla toimitaan vähäistä suuremmassa määrin kansallisten lakien reunamilla. Niiden välittömien ongelmien lisäksi, joita tämä saattaa merkitä työpaikkojen terveys-, ympäristö- ja turvallisuusolojen ylläpitämisen kannalta, tällaisten markkinoiden kasvu saattaa myös syrjäyttää lainkuuliaista toimintaa ja aiheuttaa painetta kansallisille palkka- ja työehtostandardeille.
- Tällainen kehitys on herättänyt kaikissa Pohjoismaissa poliittista keskustelua – ja joissakin tapauksissa työtaisteluita –, joka liittyy *kansallisen sääntelyn välineiden tarkistamiseen* ja niiden tehokkuuteen ja legitimitettiin. Ruotsissa Vaxholmin konflikti nosti keskustelunaiheeksi Lex Britannia –instituutin kattavuuden ja rajanvedon suhteessa EU-oikeuteen; Suomessa erityisesti Virosta käsin toimivat palveluntarjoajat ovat saaneet kansallisen työehtojen valvontajärjestelmän varpailleen. Työministeriön johdolla toiminut työryhmä on ehdottanut useita eri toimia ulkomailta lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytysten tehostamiseksi. Islannissa henkilöstönvuokrausyritys, joka välittää kansainvälistä

työvoimaa Kárahnjúkarin voimalaitostyömaalle on aiheuttanut harmaita hiuksia työvoimaviranomaisille; Tanskassa uusien jäsenmaiden pöytälaatikkoyritykset ovat saaneet aikaan henkilöstövuokrauksen säännösten tiukentamisen ja Norjassa lähetettyjen työntekijöiden riisto ja karkea alipalkkaus ovat vauhdittaneet työehtosopimusten yleissitovuuden laajentamista etenkin rakennusalalla. Koska tällaiset esimerkit ovat osoittaneet, miten hankalaa on valvoa pohjoismaisten säännösten noudattamista häilyvillä, rajat ylittävillä markkinoilla, korostuu tarve eri *Pohjoismaiden väliseen kokemusten vaihtoon ja toisten kokemuksista oppimiseen*. EU:n laajeneminen on näin ollen konkretisoinut kysymyksiä työvoiman ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta EU:n ja Etn alueella.

- Jos palvelujen sekundaarimarkkinoiden toimijat alkavat kansalaisten mielissä yhdistyä veropetoksiin, laittoman työvoiman käyttöön, ihmiskauppaan ja *järjestäytyneeseen kansainväliseen rikollisuuteen* – mistä on olemassa merkkejä –, ilmiö voi edistää rakenteellista eriarvoisuutta, muukalaispelkoa ja syrjintää, joka saattaa vaikeuttaa kotoutumista ja tavanomaista työvoiman maahanmuuttoa. Tässä mielessä EU:n laajenemisen vaikutukset ovat ehkä yhtä suuressa määrin ”järjestyspoliittinen” kuin työmarkkinapoliittinenkin haaste. Tavanomaiset säätelyn, valvonnan ja työelämän ehtojen kontrollin välineet eivät ole tarkoitettuja tilanteisiin, joissa osasta työmarkkinoita tulee kenttä, jossa elinkeinotoiminnan ja ammattimaisen kansainvälisen rikollisuuden rajat ovat hämärtyneet.
- Kaikki Pohjoismaat ovat *ryhtyneet toimiin* vahvistaakseen veroviranomaisten, poliisin, ulkomaalaisviranomaisten, työsuojeluviranomaisten ja muiden tahojen, kuten työmarkkinaosapuolten yhteistyötä. Työryhmällä on ollut rajalliset mahdollisuudet tutustua niihin tuloksiin, joita tässä työssä on saavutettu, mutta monet maat ovat ilmoittaneet uusista hankkeista ja toimenpiteistä, joilla epäasialliseen ja laittomaan toimintaan puututaan. Toimenpiteet ovat laaja-alaisia, mistä esimerkkeinä mainittakoon ulkomaalaisten yritysten ja työntekijöiden laajennettu rekisteröintivelvollisuus, henkilökortin käyttöönotto työpaikoilla, omien poliisiyksiköiden perustaminen työelämän rikollisuuden torjumiseksi, paikallistason yhteistyö hallintoyksiköiden, poliisin ja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kesken, työsuojeluviraston uudet valvontavelvoitteet ulkomaalaisten työntekijöiden ja palveluntarjoajien osalta, rakennuttajien osavastuu, laajennetun kuulemisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden harkinta luottamushenkilöille alihankintamenettelyissä ja uudet säännöt julkisista hankinnoista (ILO-sopimus -94:n toimeenpano). Jotkut yhtiöt ja yritykset ovat myös laatineet eettiset säännöt ja/tai sopimukset, ulkomaalaisen työvoiman käytöstä. Viestinten, paikallisten vihjeiden, ammattiyhdistysten ja pörssin yhteistyön vuoksi yritykset voivat entistä helpommin ”jäädä

kiinni rysän päältä”, mikä ilmeisesti voi saada jotkut yritykset kehittämään varteenotettavia paikallisia sääntelymuotoja.

- Työryhmä ei ole perehtynyt siihen, millaisia työmarkkinavaikutuksia on sillä, että *pohjoismaiset yhtiöt yhä enenevässä määrin perustavat yrityksiä EU-8:n alueelle* suurin sijoituksin, vuokratuotannolla, ulkoistamalla toimintojaan ym. On epävarmaa, miten laajaa tällainen toiminta on (ks. Shrolec 2005, Kvinge 2005, www.faf.no/oestforum), mutta moni seikka viittaa siihen, että useat yhtiöt, erityisesti ruotsalaiset ja suomalaiset, ovat noudattaneet tämänkaltaista strategiaa hyötyäkseen EU-8-maiden työvoiman tarjonnasta, tuotantoehdoista ja markkinakasvusta. Olemassa olevat analyysit viittaavat siihen, että ulkoinen laajentaminen usein piristää toimintaa ja työllisyyttä kotimaassa. Työpaikkojakin kuitenkin siirtyy pois jonkin verran, samalla kun toiminnan siirtäminen ulkomaille muun muassa tytäryhtiöitä perustamalla antaa mahdollisuuden uuden tyyppiselle työvoiman ”pyöröoviliikkuvuudelle”. Suorat sijoitukset ja tuotannon siirtäminen muualle ovat myös tärkeitä osia uusien EU-maiden talouden ja osaamisen kehittämisessä, mikä usein vaikuttaa myönteisesti myös pienillä kotimarkkinoilla toimivien pohjoismaisten yhtiöiden kasvuun. Tarvitaan kuitenkin enemmän tietoa siitä, miten tämä integraation vauhdittaja vaikuttaa työn ja palvelujen liikkuvuuden luonteeseen ja laajuuteen Pohjoismaissa.
- Työryhmän toiminta on osaltaan edistänyt *jatkuvaa tiedonvaihtoa* työvoiman liikkuvuuden piirteistä sekä toteutetuista ja suunnitelluista sääntely-, valvonta- ja sanktiotoimenpiteistä. Työvoiman ja palvelujen liikkuvuutta kuvaava *tilastotieto* on tähän saakka ollut puutteellista ja vastaisuudessa onkin tärkeää saada täsmällisempää ja vertailukelpoisempaa tilastotietoa työvoiman ja palvelujen liikkuvuudesta ja työllisyydestä. Varsinkin veroviranomaisten kehittyvät rekisterit ja niistä saatavat tilastot parantavat työvoiman ja palvelujen liikkuvuutta koskevaa tietopohjaa vähitellen. Itsenäisten elinkeinonharjoittajien osalta velvollisuus rekisteröityä ammattirekisterin kaltaisiin rekistereihin parantanee yleiskuvaa, vaikka tässäkin on todennäköisesti hämääriä alueita ”yksityismarkkinoiden” (korjaustyöt, kotitalouspalvelut jne.) osalta. Paremmat tilastollisen pohjan avulla voitaisiin kehittää *yhteisiä Pohjoismaisia indikaattoreita* ja rutiineita tiedonvaihtoa varten ja siten turvata nykyistä järjestelmällisempi Pohjoismaihin suuntautuvien ja Pohjoismaiden sisäisten muuttovirtojen seuranta. Järjestelmä voisi toimia maiden varhaisen varoituksen (early warning) järjestelmänä mahdollisia tulevia laajenemisia ajatellen.
- Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida alan *pohjoismaisen tutkimus- ja kehitystoiminnan tulevaa* tarvetta. EU:n laajenemisprosessi antaa ainutlaatuisen mahdollisuuden kehittää uutta, vertailevaa tietoa siitä, miten varsin erilaisen hyvinvointitason omaavien naapurimaiden markkinoiden yhdentymisen vaikuttaa liikkuvuuteen työ- ja

palvelumarkkinoilla. On olemassa hyvää tutkimustietoa laajenemista edeltävästä tilanteesta ja silloisista odotuksista, ja nyt on käynnissä tutkimuksia Pohjoismaiden sisäisestä työvoiman liikkuvuudesta. Koordinoidulla pohjoismaisella panostuksella tätä tietoa voidaan ja sitä tulee kehittää edelleen pyrkien laajentamaan ja syventämään tietoja laajenemiskehityksen aiheuttamasta siirtolaisuuden liikkeellepanevista voimista ja työmarkkinavaikutuksista, ehkä erityisesti työvoiman ja palvelujen liikkuvuuden ja kansallisten säätelyjärjestelmien vuorovaikutuksesta Itämeren maissa.

Executive Summary

Mobility of labour and services after EU enlargement: Nordic differences and commonalities

*Jon Erik Dølvik and Line Eldring, Fafo
Oslo, August 2005*

Final report from a working group under the Nordic Council of Ministers

- In anticipation of the EU/EEA enlargement of 1.May 2004 most Western European nations, with the exception of Sweden, England and Ireland decided to introduce *transitional rules for the free movement of labour* in relation to eight new Eastern European member states (henceforth referred to as the EU-8). Among the Nordic countries, Finland and Iceland maintained the same strict rules already in force for citizens of third countries, while Sweden introduced free movement from day one. In Denmark and Norway, the rules were also significantly liberalised, allowing search for employment by individuals for a period of 6 months and the right to a residence permit for individuals who have found full-time employment remunerated in accordance with national collective agreements, regulations or with what is customary for the same place/occupation. The aim of the Danish and Norwegian transitional regimes was thus to secure proper wages and working conditions for migrants, not to restrict inward labour migration.
- *There has not been a major flow of individual labour migration from the EU-8 to Western Europe*, but there are significant differences both in countries with transitional regimes, and between these countries and countries with no transitional regulations. Among the countries with free movement after 1 May 2004, as of 1 March 2005 England had registered 176,000 applicants for employment, 1/3 of whom were already living in the country, while Ireland had received some 60,000 by July 2005. In Sweden by comparison, during the same period, only 5,000 had been granted residence permits for jobs with duration of more than three months. In the countries with more stringent transitional regimes the registered figures are lower, while Norway, with a fairly open transitional regime, has among the highest figures in Europe relative to the size of the labour force. None of the Nordic countries has noted any negative effects of this increased labour mobility regarding the general balance on the labour market.

Labour migration from the "old" EU/EEA countries has remained stable and moderate, with the highest number here, too, being noted in Norway, where approximately 4,000 *new permits were issued in 2004*.

- *As regards free movement of services*, i.e. for posted workers and self-employed individuals offering temporary services, transitional arrangements are not allowed. With the exception of foreign suppliers of services covered by collective agreements in the host country or by a generalised collective agreement, posted employees may work in the Nordic countries with payment, taxes, and social security arrangements in line with the rules and levels applying in their home countries.
- *Most labour migration to the Nordic countries subsequent to the enlargement has clearly occurred in the context of cross-border provision of services*. There are no reliable statistics regarding the movement of services, but in Denmark, for example, the trade unions estimate that the number of posted workers as of May 2005 is nearly three times as great as the corresponding number of regularly employed immigrants. Estimates for 2004 for Finland indicate that the number of posted workers had increased greatly, and was nearly double the number of migrant workers from the new member states. Similar trends are reported in the other Nordic countries.
- *The Nordic countries have shown surprisingly large differences regarding individual labour migration from the EU-8 after 1 May 2004*. Norway issued 20,533 new permits between May and December 2004 - an increase of 40 per cent on a yearly basis - roughly 40 per cent of these were for jobs of more than 3 months' duration. Denmark issued 2,184 permits, Sweden 3,963, Finland 2,169 and Iceland approximately 600. In all the Nordic countries with the exception of Finland, this was quite a substantial increase. Norway received roughly 50 per cent of the individual labour migration to the Nordic countries during the first year after enlargement. The Nordic countries issued approximately 18,000 permits for work with a duration of more than 3 months between 1 May 2004 and 31 March 2005, distributed as follows: Norway 9,137, Sweden 4,395, Finland 2,483 and Denmark roughly 1,900. The main trends for the Nordic countries appear to be continuing for 2005. In Norway by end of June 2005, almost 17,000 permits had been issued so far during the year - of which more than 8,000 were renewals - a substantial overall increase compared with 2004. The increase accounted for by renewals indicates a certain increase in labour immigration of longer duration.
- *The actual number of labour migrants employed in the Nordic countries at any given point is far lower than the number of permits issued*. Approximately 2,400 individuals from the EU-8 were

working in Denmark in May 2005. With the exception of the summer season in Norway, the number of valid permits fluctuated between 6,000 and 10,000 over the course of the past year, as compared with 16-17,000 from the 'old' EU states.

- *Relative to total labour migration*, labour migrants from the new EU member states accounted for the lion's share of overall labour immigration in Finland and Norway after 1 May 2004. The proportion is somewhat less in Denmark, while in Sweden more than 2/3 of the registered labour migrants came from countries outside the EU/EEA. In all the Nordic countries, labour migrants from the EU-8 only accounts for a small proportion of the total migrant workforce, the majority of whom are still mainly citizens of the Nordic countries, the 'old' EU member states, and countries outside the EU/EEA.
- *While the agriculture and forestry sectors* have accounted for a large share of the labour inflow, the building and construction sectors, some parts of the service sector, and individual branches of industry are now also showing significant growth. *Male workers from Poland dominated* during this first year, except in Finland, where the majority were Estonian. The proportions from the other Baltic states coming to the different Nordic countries varied somewhat.
- *Experiences of the transitional regimes* in the Nordic countries have been *mixed*. The low figures for Sweden indicate that labour mobility is sensitive to demand. This is also reflected in the figures for Norway, where the transitional arrangements may be characterised as liberal. The low figures regarding individual migration to Finland and Iceland reflect the stringent arrangements in these nations, while it is less clear whether or not the low Danish figures are an expression of lower demand or of the Danish transitional rules being considered stricter than their Norwegian equivalents. In several of the countries, the interplay between transitional arrangements and problems associated with regulating wage levels for posted workers have apparently contributed to substitution effects, which have skewed demand in the direction of provision of services (posted and independent), causing unintended distortion of competition between different kinds of employment relationships and mobility in the labour market.
- *The volume of services accounted for by foreign providers is uncertain, owing to statistical shortcomings*. In Denmark as of May 2005, only 136 service enterprises from the EU-8 had been registered (1/10 of the total number of such enterprises), and the Ministry for Employment reported that, as of May 2005, the trade unions estimated the total number of posted workers from the EU-8 to be approximately 6,000. In addition, there are an unknown number of individuals providing domestic services to private households. In Norway as of March 2005, 390 service enterprises from the EU-8

were registered, with 2,600 employees – a marked increase in relation to one year earlier – but the authorities believe there to be considerable under-reporting. Surveys in the construction sector and the mechanical engineering industries in Norway indicate that there are far more posted workers from the EU-8 than ordinary labour migrants, and that the figure is on the rise. In Finland the labour market authorities estimated the number of posted workers over the course of 2004 to be approximately 10,000, many times as many as the previous year. Sweden also reported a certain increase in inward mobility of services – not least in the household service sector – whereas Iceland reported a substantial increase in the flow of international posted workers in relation to construction of the power plant in Kárahnjúkar.

- *Strategic circumvention of the rules and collective agreements in the context of cross-border provision of services* has given rise to difficulties in all the countries, associated with the vague areas in the interstices between different types of employment relationships. Although the scope of such circumvention is unknown, there are numerous examples of distortion of competition, social dumping, and violation of legislation and collective agreements relating to the provision of services. The activities of fictive companies, intermediaries, and temporary work and hire agencies have given rise to substantial difficulties with regard to enforcement. Differences in both regulations and practice amongst the Nordic countries, for instance as regards temporary employment agencies from countries within the EU-8 and wage levels for posted workers may affect the flows of labour mobility, and contribute to distortion of competition in the Nordic region.
- *Overall*, the increased supply of labour and services has probably had *positive economic effects*, and the Nordic labour markets have generally demonstrated good potential for absorbing workers who have come owing to this increased mobility. By alleviating bottlenecks in some parts of the labour market, lowering price pressures and increasing production capacity, enhanced mobility has made a positive contribution to the economies of and the employment situation in the Nordic countries. To date, there have been no reports of increased demands on the benefits and social services sector. The main problems that have arisen are associated with *certain areas and sectors with high demand pressures*, particularly the construction and building sectors and certain parts of the service sector where a secondary market for labour and service providers operating at the fringes of national legislation and regulations may seem to be in the making. In addition to the immediate problems this can have in terms of safeguarding health, the environment and safety at workplaces, increased growth of such submarkets may exclude serious companies

and result in negative pressure on national norms and standards with regard to wages and working conditions.

- These developments have triggered political debate in all the Nordic countries regarding the effectiveness and legitimacy of national regulations – and in some cases they have also triggered industrial action. As a result *revision of national instruments of labour regulation* has become a major issue. In Sweden, the "Vaxholm conflict" resulted in the institution of "Lex Britannia" coming onto the political agenda, with regard to its scope and lines of demarcation in relation to EU legislation. In Finland, Estonian service providers have been a true test of national wage regulations, resulting in a proposal for a legislated minimum wage in companies not covered by generalised collective agreements. In Iceland, companies providing international manpower for the construction of the Kárahnjúkar power plant have caused serious headaches for many people on the staff of the labour market authorities. In Denmark, "mailbox companies" from the new member states have led to tightening up of the rules regarding temporary work agencies from these countries, and in Norway examples of exploitation and severe underpayment of posted workers have speeded up work with making collective agreements generally binding, initially in the building sector. By revealing the difficulties in enforcing labour regulations in such fluid trans-border markets, these processes have *accentuated the need for international exchanges of knowledge and experience*. Thus EU enlargement has contributed to concretising the debate regarding the establishment of some fundamental standards concerning the free movement of labour and services in the EU/EEA markets.
- If, and there are some indications that this may be the case, operators in the secondary market for services are also associated with tax evasion, illegal employment, trafficking and *organised international crime* – this may be a breeding ground for structural discrimination, xenophobia and other types of exclusion that may, in turn, inhibit integration as well as regular labour migration. Seen from this point of view, the effects of EU enlargement are just as much a challenge to "law and order" generally as to labour market policy specifically. The traditional instruments for regulation, monitoring and enforcement of the terms and conditions of working life were not set up with scenarios in mind where parts of the labour market had become an arena with fuzzy borders between business and economic activities on the one hand and organised, cross-border crime on the other.
- *Strengthening their control and enforcement regimes*, all the Nordic countries have taken steps to reinforce the cooperation between the tax authorities, the police, the immigration authorities, the labour inspectorate and other relevant authorities – which also involve the

social partners to some extent. The working group has had little insight into the results of these efforts, although there are reports from several countries regarding the setting up of new projects and measures to counter illegal activities. These range from measures to extend the obligation to register foreign enterprises and employees, development of manuals that describe the complicated, parallel rules that apply, introduction of an ID card at workplaces, establishment of special police divisions to counteract labour market criminality, local co-operation between administrative authorities, police and the social partners, new monitoring functions regarding foreign employees and service providers for the labour inspectorate, overall responsibility for general contractors, assessment of the information and consultation rights of employees' representatives in cases of outsourcing and sub-contracting, to new regulations for public procurement (implementation of ILO Convention 94). There are also examples of companies and corporate groups that have adopted codes of conduct and/or agreements regarding the conditions applying to use of foreign manpower. The interplay between the media, local "watchdogs", the trade unions and the stock exchange seems to imply that the risk of being "caught with one's pants down" has encouraged some enterprises to develop interesting local regulatory instruments.

- The mandate of the working group did not include investigating the effects on the labour market of the fact that *Nordic enterprises are increasingly establishing activities in the EU-8*, either by direct investment, subcontracting, outsourcing, or other means. The magnitude of these flows is unclear (see Shrolec 2005, Kvinge 2005, www.fafo.no/oestforum), but there are strong indications that some enterprises, particularly Swedish and Finnish firms, have pursued such strategies in order to take advantage of the supply of labour, the production conditions and the market growth in the EU-8. Current analyses indicate that expansion on markets abroad often stimulates domestic activities and employment. However, there is also some relocation of workplaces, and establishment in other countries also paves the way for new types of "revolving door" migration of manpower through subsidiaries, etc. Direct investment and relocation are important links in the chain of development in the new EU member states, boosting their national economies and improving their skills, as well as contributing positively to growth in Nordic enterprises with limited domestic markets. However, more knowledge is needed regarding how this engine of integration affects the nature and scope of labour and service mobility to the Nordic countries.
- *The statistical data* on labour migration (mainly containing gross figures for each country, nationality, duration and region) has been quite highly aggregated to date, and it is important for the future to

gather more specific, comparable statistics regarding the flows of migration and employment (branches, occupations, qualifications, sex, age, etc.) as well as the continued courses of migration (ended, renewed, etc.). Adjustment of the labour markets will be contingent on the extent to which the supply of short term "guest workers" is supplemented with courses of migration of more sustained duration. After the transitional arrangements –and the wage regulations included in them – are phased out, it will again be important to gather statistics regarding the developments of wage, employment and working conditions for labour migrants.

- In light of the challenges posed by the growing *services markets*, it is a critical problem that all the countries lack *reliable statistics* regarding developments both in terms of scope and composition of posted workers, especially in the short-term markets. Better regulations regarding registration particularly with the tax authorities, will hopefully gradually improve the available information, but it is assumed that there is substantial under-reporting in all the countries. As regards the self-employed, mandatory registration of businesses and similar measures are expected to result in a better overview, although in this area, too, there are probably many unreported cases on the "private market" (repairs and household services, etc.). More readily comparable statistics on service activities will be important in terms of developing the knowledge base regarding the dynamics and effects of this kind of mobility, as well as for understanding the interplay and substitution between labour and service mobility both in each country and possibly also among the Nordic countries. With better facts and figures, it will be possible to develop a *shared set of indicators* so as to ensure more systematic monitoring of developments with regard to the flows of migration to – and among – the Nordic countries, which could thus serve as an early warning system for these countries in anticipation of future enlargement rounds.
- Another aspect of the mandate of the working group was to evaluate the need for future *Nordic Research & Development activities* in the field. The EU enlargement process provides a unique opportunity to develop new, comparable knowledge about how market integration in adjacent countries, some with low and other with high welfare levels affects mobility in the markets for labour and services. Good studies were made in anticipation of enlargement, and there are now ongoing studies of intra-Nordic labour market mobility. Co-ordinated Nordic efforts can and should result in further development of this competence, with a view to generating broader and more profound knowledge of the driving forces and labour market consequences of migration in the countries around the Baltic Sea, with a special

emphasis on the interplay between labour and service mobility and the part played by national rules and regulations.

1 Innledning

Utvidelsen av EU til å omfatte åtte østeuropeiske land og 470 millioner mennesker fra 1. mai 2004 innledet en ny fase i moderne europeisk historie. Etter Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kypros og Maltas inntreden i EU – og dermed også i EØS – står medlemskap for en rekke land på Balkan og i Sørøst-Europa på dagsorden i årene framover. Utviklingen av verdens største enhetsmarked for arbeid, tjenester, varer og kapital med felles politiske kjøreregler åpner nye muligheter for økonomisk vekst, sosial utjevning og mobilitet på tvers av gamle skillelinjer mellom øst og vest. Samtidig reiser den frie bevegelsen av arbeidskraft og tjenester mellom rike og fattige naboland en rekke arbeidslivspolitiske problemstillinger og utfordringer. Arbeidslivskonsekvensene vil avhenge av hvordan arbeidstakerne og virksomhetene tilpasser seg de nye rammebetingelsene, og hvilke strategier myndighetene og partene i arbeidslivet utvikler for å håndtere voksende mobilitet og konkurranse over landegrensene. Økt migrasjon og samhandling vil trolig gi gevinster for alle landene, men vil også innebære økonomiske og sosiale omstillinger hvor vinning og tap kan bli skjevt fordelt både mellom landene og mellom grupper innen de ulike landene.

I perioden fram mot EU-toppmøtet i København 2002, hvor avtalen om EU-utvidelsen ble endelig utformet, stod de historiske og politiske dimensjonene ved gjenforeningen av Europa i fokus i de nordiske landene. For søkerlandene hadde fri og likeverdig adgang til arbeidsmarkedene i vest vært et sentralt krav under medlemskapsforhandlingene. Dette fikk prinsipiell støtte fra myndighetene og partene i arbeidslivet på europeisk plan og i de fleste medlemslandene, inklusive Norden. Som følge av sterke motforestillinger i enkelte av grenselandene mot øst, ikke minst i Tyskland og Østerrike, ble man i forhandlingene likevel enige om at eksisterende restriksjoner på arbeidsmobilitet til/fra de nye landene, kunne videreføres i en overgangsfase på inntil sju år. Tyskland, Østerrike og Finland gjorde tidlig klart at de ville benytte denne muligheten, mens de øvrige nordiske landene stadfestet at de ville åpne arbeidsmarkedene fra første dag. Tyskland og Østerrike fikk også rett til å videreføre visse begrensninger i den frie bevegelsen av tjenester i overgangsperioden, mens de øvrige landene i EU (og EØS) sluttet seg til at fri bevegelse av tjenester og utsendte arbeidstakere i denne forbindelse skulle gjelde fra 1. mai 2004, unntatt for såkalt kabotasje i transportsektoren.

Det siste året før EU-utvidelsen fant sted, skjedde en dreining i samsfunnsdebatten fra de visjonære til de realpolitiske sidene ved prosessen i de gamle medlemslandene. Bekymring for at de store forskjellene i lønnsnivå, velferdsytelser og ledighet skulle føre til en flom av arbeidssø-

kere og tjenesteytere fra øst, utløste frykt for at konkurransevridding, sosial dumping og velferdsturisme kunne skape ubalanser i arbeidsmarkedet og uønsket press på sosiale standarder. Selv om de fleste offisielle analyser og argumenter pekte i retning av at risikoen var overdrevet, gav økende uro i fagbevegelsen og blant EU-kritiske krefter i mange land opphav til politisk bekymring for at økt arbeidsinnvandring skulle stimulere fremmedfrykt og sette EUs utvidelsesprosjekt i vanry. Etter hvert som krav om overgangsordninger for fri bevegelse av arbeidskraft fikk politisk vind i seilene i flere land, skapte dette en spillsituasjon hvor regjeringene ble stadig mer opptatt av om de andre landene ville innføre overgangsordninger eller ikke. Resultatet ble en dominoeffekt hvor frykten for å ende opp som svarteper – det vil si med størst arbeidsinnvandring – førte til at alle de gamle medlemslandene, unntatt England, Irland og Sverige, til slutt valgte å innføre ulike overgangsordninger.

I Norden var Danmark det første landet som klargjorde sin framtidige politikk på området. I en tverrpolitisk avtale i Folketinget 2003 slo en bred krets av Folketingets partier fast at Danmark ville åpne arbeidsmarkedet for de nye EU-landene. Man ville således ikke innføre kvoteordninger og arbeidsmarkedsprøving i forbindelse med EU-utvidelsen, slik de fleste kontinentale land gjorde. Samtidig ville man sikre at borgere fra de nye EU-landene ble ansatt på lønns- og arbeidsvilkår som var sedvanlige for det danske arbeidsmarkedet. Man ville – som det het – ikke akseptere underbetaling av østeuropeisk arbeidskraft og framvekst av et grått arbeidsmarked. Konkret innebar dette at Danmark ville stille krav om inngått arbeidskontrakt med dansk lønnsnivå og heltids jobb for å gi oppholds- og arbeidstillatelse til jobbsøkere fra de åtte nye medlemslandene i Øst-Europa. Dette påvirket den norske debatten hvor LO, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti oppgav sitt opprinnelige standpunkt, og gikk inn for en liknende ordning som danskene. Når så den svenske regjeringen, på tross av motstand fra partene i arbeidslivet, snudde i februar 2004, erklærte også den norske regjeringen at landet ikke kunne være det eneste i Skandinavia med fri flyt av arbeidskraft fra øst. Island fulgte i samme spor. Ettersom Riksdagen i siste runde avviste den svenske regjeringens framlegg om overgangsordning, endte Sverige tilslutt som det eneste landet i Norden som innførte fri bevegelse av arbeidskraft fra første dag.

På tross av betydelig informasjonsutveksling og samordning på regjeringnivå ble resultatet av de innenrikspolitiske spillene altså at de nordiske landene møtte EU-utvidelsen med høyst ulike regimer for individuell arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i øst. Finland og Island videreførte sine opprinnelige restriktive ordninger, Sverige har det mest liberale regimet i Europa, mens Danmark og Norge befinner seg i en mellomstilling hvor hovedkravet i overgangsordningen er knyttet til nasjonal lønn og heltids arbeid. Overgangsordningene må avvikles i perio-

den 2006–2011, hvoretter EUs regelverk for fri bevegelse av arbeidskraft vil gjelde.

Som vi skal se i denne rapporten, er det store forskjeller i de ulike overgangsordningenes effekter. De har også begrenset evne til å påvirke den samlede arbeidsmobiliteten. Drivkreftene for migrasjon er komplekse og arbeidsvandringer kan ta mange ulike former; overgangsordningene gjelder kun individuelle arbeidssøkere, mens det for ansatte i tjenesteytende firma og for enkeltpersonforetak, samt for turister, studenter, pårørende med videre ble innført fri bevegelighet fra 1. mai 2004. De rettslige grenseoppgangene mellom de ulike kategoriene er ofte uklare. Spillerommet for strategisk tilpasning, omgåelse og uformelt arbeid er betydelig, og mye tyder på at de arbeidsmarkedspolitiske utfordringene for vertslandene i første rekke er knyttet til økende tjenestemobilitet. Et sentralt spørsmål for myndighetene i de nordiske land er derfor hvordan de ulike overgangsordningene har påvirket det samlede volumet og fordelingen av arbeidsmigrasjonen mellom landene, og i hvilken grad de har stimulert til alternative migrasjonsformer med mer eller mindre ønskelige virkninger for tilpasningen i arbeidsmarkedet og lønns- og arbeidsvilkår. Et tilknyttet spørsmål er i hvilken grad slike ordninger – i seg selv eller gjennom substitusjonsvirkninger – bidrar til å definere atferdsnormer og lønnsstandarder som kan påvirke den etterfølgende tilpasningen til fri bevegelse i ønsket eller uønsket retning.

1.1 Problemstillinger og oppbygging

Formålet med denne rapporten er å gi en sammenliknende oversikt over og drøfting av

1. utviklingen i arbeids- og tjenestemobiliteten fra de nye EU-landene i Øst-Europa til Norden siden 1. mai 2004, samt mulige konsekvenser for de nordiske arbeidsmarkedene;
2. de viktigste tiltakene de nordiske landene har iverksatt for å regulere, kontrollere og håndheve vilkårene for arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene, samt foreløpige erfaringer med disse tiltakene;
3. mulige policy-relevante årsaker til den nordiske variasjonen i omfanget og karakteren av arbeids- og tjenestemobilitet fra de nye medlemslandene, samt
4. behovet for nordisk kunnskap, erfaringsutveksling og videre forskning på feltet.

For å belyse disse spørsmålene vil vi i kapittel 2 gi en oversikt over de viktigste endringene EU-utvidelsen innebar i de rettslige rammevilkårene for arbeids- og tjenestevandringer mellom de nye medlemslandene og Norden, samt hvordan disse endringene kan påvirke konkurranseforhol-

dene for ulike virksomheter som etterspør arbeidskraft og tjenester i de nordiske arbeidsmarkedene. Migrasjonsstrømmene påvirkes av mulighetene og motivene for potensielle arbeidsvandrere, men vel så viktig er det å forstå hvordan endringene i regelverk, kostnadsbilde og arbeidstilbud kan innvirke på bedriftenes arbeidskraftsstrategier og etterspørsel etter arbeidskraft og tjenester.

I kapittel 3 gir vi et overblikk over den nordiske utviklingen i individuell arbeidsinnvandring (3.2), problemstillinger knyttet til tjenestemobilitet, utstasjonerte og utleide arbeidstakere (3.3), og drøfter virkninger og sammenhenger mellom de ulike mobilitetsformene og gjennomførte nasjonale tiltak (3.4). I kapittel 4 drøfter vi hva EU/EØS-utvidelsen betyr for den videre utviklingen av de nordiske arbeidslivsregimene i en mer åpen europeisk sammenheng. Kapittel 5 omhandler behovet for bedre kunnskap, statistikk og samarbeid mellom landene når det gjelder arbeidsvandringenes omfang, årsaker og virkninger.

2 EU-utvidelsen – endringer i rammevilkårene for arbeids- og bedriftsvandringer

Siden 1.1.1994 har de nordiske landene hatt et åpent arbeids- og tjenestemarked overfor andre EU/EØS-land. EU-utvidelsen innebærer ingen prinsipielle endringer i vilkårene for arbeids- og tjenestevandringer innen EU/EØS-området. Arbeidsinnvandringen fra andre EU/EØS-land har de seinere år ligget rundt 2–3000 i Danmark, Sverige og Norge og enda lavere i Finland og Island. Sammenliknet med åpningen overfor det 'gamle' EU/EØS-området med rundt 370 millioner mennesker i 1994, innebar de nye medlemslandene i 2004 en relativt begrenset utvidelse av det felles arbeids- og tjenestemarkedet. Det samlede BNP i EU økte med fem prosent, folketallet økte med cirka en femtedel, mens arbeidsstyrken i EU økte med cirka en tredjedel. Det er heller ikke nytt at området for fri bevegelse av arbeid og tjenester i EU utvides til å omfatte lavkostland. Ved utvidelsene på 70- og 80-tallet hadde Irland, Hellas, Portugal og Spania et inntektsnivå som lå langt under de øvrige medlemslandene. Arbeidsmobiliteten til andre EF-land ble likevel langt lavere enn ventet – dels fordi mange arbeidssøkere hadde reist ut tidligere, dels fordi en del vendte hjem – og lønnsforskjellene har siden blitt betydelig redusert.

Det nye med EU-utvidelsen i 2004, sett med nordiske øyne, er for det første at gapet i velferds- og inntektsnivå er langt større enn ved tidligere utvidelser. For det andre at markedsåpningen gjelder lavkostland i nabolandene som Norden historisk har hatt nære forbindelser med. Siden svenske vikinger begynte å kolonisere Baltikum og Finland, og Danmark inntok Estland i 1238, har det vært omfattende økonomiske vandringer mellom landene rundt Østersjø-regionen. Under Hansaforbundet på 13–1600-tallet bidro en blomstrende handel, tjeneste- og arbeidsmobilitet til økonomisk utvikling og integrasjon mellom kystbyene i Nord-Europa. For det tredje har befolkningen i nabolandene sør for Østersjøen – som følge av sovjetisk overherredømme og den kalde krigens deling av Europa – i flere generasjoner hatt uhyre begrensede mobilitetsmuligheter nord og vestover. Siden murens fall har de nordiske landene hatt tette forbindelser til Polen og Baltikum spesielt, og de nordiske landene var blant de ivrigste fortalere for en hurtig og samlet EU-utvidelse. I lys av de historiske forbindelseslinjene, er det mange faktorer som tilsier at Østersjøregionen har store potensialer som et framtidig vekstsenter i Europa.

Til sammen gjør disse faktorene at interessen for arbeids- og tjenestemobilitet til Norden kan være sterkere nå enn da de nordiske land gikk

inn i EU og EØS. Samtidig utgjør Norden en svært liten del av EU/EØS-markedet for arbeids- og tjenestemobilitet. En bør også ha i mente at andre land ligger nærmere (for eksempel Tyskland, Østerrike og Italia) eller av andre grunner (herunder språklige) kan være mer attraktive for innbyggerne i de fleste nye landene (for eksempel England og Irland). Det er derfor primært for arbeidssøkere og virksomheter fra de baltiske land og i noen grad Polen – at de nordiske land framstår som et særlig aktuelt destinasjonsområde (Kongshøj Madsen 2003, Brunowski et al. 2004). Arbeidsstyrken i de baltiske land og Polen utgjør om lag 17 millioner, hvorav 14 millioner i Polen.

2.1 Rettslige endringer i vilkårene for arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene

Arbeidsvandring over landegrensene kan skje på forskjellige måter, som omfattes av ulikt regelverk både nasjonalt og i EU/EØS. I vurderingen av drivkrefter, konsekvenser og aktuelle tiltak er det derfor viktig å skille mellom:

1. individuelle arbeidssøkere som ønsker ansettelse i en nordisk virksomhet,
2. utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser,
3. utleide arbeidstakere fra personalbyrå, leiefirma eller liknende,
4. selvstendige næringsdrivende som kommer for å utøve eller etablere egen virksomhet.

Disse kategoriene er omfattet av ulike regler for godtgjørelse, skatt og trygd, men kan tjene som alternative kanaler for arbeidsmobilitet. Det er derfor viktig å se utviklingen i disse migrasjonsformene i sammenheng. (Regelverket er beskrevet nærmere i kapittel 3.)

I forhold til de nye medlemslandene i Øst-Europa har alle de nordiske landene tidligere hatt meget restriktive regler for arbeidsinnvandring,¹ selv om vilkårene for sesongarbeid og spesialistarbeidskraft i flere av landene er lempet på de seinere år. Reglene for tjenestemobilitet har vært mer liberale, men har i alle landene lagt til grunn at utsendte arbeidstakere skal ha forhåndsutstedt arbeidstillatelse og betaling i tråd med nasjonale lønnsvilkår. Når det gjelder individuelle næringsdrivende, har de, etter det vi kjenner til, normalt fått oppholdstillatelse til å utføre inngåtte tjenestekontrakter, men omfanget har vært ganske beskjedent. Overgangen

¹ I tråd med reglene for arbeidsinnvandring fra 3.-land (utenfor EU/EØS) har alle landene tidligere stilt krav om arbeidstillatelse. I tillegg til å forutsette et konkret tilbud om heltids arbeid til nasjonalt lønnsnivå har utstedelsen av tillatelse som regel vært underkastet en vurdering av behovet i arbeidsmarkedet.

til EUs regime for fri bevegelse av arbeid og tjenester (i tillegg til varer og kapital) innebærer følgelig en markant liberalisering av vilkårene for arbeidsvandring fra de nye medlemslandene.

EU-regimet for *fri bevegelse av arbeidskraft* ble for de nye medlemslandene innført i Sverige 1. mai 2004 og vil gjennomføres i de øvrige nordiske landene seinest innen 2011. De vedtatte nordiske overgangsordningene gjelder foreløpig fram til 1. mai 2006. Regelverket for fri bevegelse av arbeidskraft gir rett til å komme og søke arbeid i nordiske land for egen regning i seks måneder (EØF 1612/68 artikkel 1-6), samt rett til oppholdstillatelse, familiegjening og lik tilgang til velferdsytelser for dem som finner arbeid (jf. Rådsforordning EØF 1408/71). De som finner arbeid av et visst omfang og varighet, har krav på oppholdstillatelse i inntil fem år, med rett til forlengelse dersom man fortsatt er i arbeid, er blitt ufrivillig arbeidsledig, eller er gått i gang med yrkesrelevant utdanning. Utenlandske ansatte er pliktige til å betale skatt og trygdeavgifter på linje med nasjonalt ansatte. Under visse vilkår kan oppholdstillatelsen for EU/EØS-borgere også forlenges om man er havnet på trygd, attføring, i pensjon eller liknende. Arbeidsforhold inntil 90 dager forutsetter ikke oppholdstillatelse, men både Norge og Danmark har vedtatt å innføre ordninger for registrering av alle EU/EØS-borgere for å få oversikt over hvem som oppholder seg i riket. EU/EØS-regelverket innebærer videre rett til *fri bevegelse for personer* fra EU/EØS-land i forbindelse med ferie/turisme, skolegang/studier, eller andre personlige formål, forutsatt at man har tilstrekkelige midler til eget underhold (det såkalte 'Playboydirektivet' 90/364/EØF). Disse rettighetene er ikke omfattet av overgangsordningene og innebærer muligheter for innbyggerne i de nye medlemslandene til å utvikle yrkesrelevante kontakter, søke jobb eller påta seg uformelt arbeid i Norden.

Retten til *fri bevegelse av tjenester*, som drøftes nærmere i kapittel 3.3, er forankret i EUs traktat og betyr at utenlandske leverandører av tidsbegrensete tjenester til nordiske kunder fritt kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdraget. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og formidling av vikarer.² Utsendte arbeidstakere har i hovedsak krav på samme arbeidsvilkår som nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (EUs direktiv om utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med grenseoverskridende tjenesteytelser 96/71EC, heretter 'Utstasjoneringsdirektivet' eller 'Entreprenaddirektivet' som det kalles på svensk). De skal derfor ikke betale trygdeavgift, men skal i henhold til nasjonale skatteavtaler etter en periode – vanligvis seks måneder/183 dager, ett år i bygg- og anleggsbransjen – betale inntektskatt til vertslandet. Det utenlandske tjenestefirmaet skal normalt betale moms (VAT) på linje med nasjonale virksomheter, men vanligvis ikke

² I transportsektoren er det en overgangsordning for såkalt kabotasje som innebærer en utsettelse (4-6 år) av retten for transportselskaper fra de nye EU-landene til å utføre innenlandske transportoppdrag.

selskapskatt. Utsendte arbeidstakere kan i henhold til Utstasjoneringsdirektivet avlønnes etter hjemlandets satser, med mindre vertslandet har lovfestet nasjonal minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler, eller tjenesteleverandøren er bundet av tariffavtale med fagforening i vertslandet. Ingen av de nordiske land har lovfestete minstelønnsordninger. Finland og Island har i lengre tid praktisert allmenngjøring av tariffavtaler. Norge har tidligere ikke praktisert noen ordning for å sikre nasjonalt lønnsnivå for utsendte arbeidstakere fra EU/EØS-land, men Danmark og Sverige har tradisjon for at fagforeningene, om nødvendig ved hjelp av boikott og sympatiaksjoner, presser utenlandske tjenestefirma til å inngå tariffavtale i tråd med nasjonale vilkår.

Den *frie etableringsretten* er knesatt i EUs traktater og betyr at borgere fra de nye medlemslandene – forutsatt at de kan godtgjøre at de har tilstrekkelige midler til eget underhold – har rett til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet i samsvar med vertslandets regler. Slike virksomheter kan som andre foretak ansette arbeidstakere fra ethvert EU/EØS-land, inklusive hjemlandet. Så lenge nasjonale overgangsregler gjelder, er de som andre bedrifter forpliktet til å betale ansatte fra hjemlandet det som er gjengs lønn i tilsvarende arbeid i vertslandet. Lønnsnivået i slike virksomheter i Sverige – og etter hvert resten av Norden – vil være opp til virksomhetens ledelse, de ansattes forhandlingskraft, og/eller aktuelle fagforbunds evne til organisering og oppretting av tariffavtaler. Men enhver forskjellsbehandling av ansatte etter nasjonalitet er etter EU-retten forbudt. Personer fra EU/EØS-land som innfrir vertslandets vilkår for å opprette eget firma, kan selvsagt prise sine tjenester fritt. Skattemessig er det ingen forskjell på virksomheter eid/drevet av utenlandske og innenlandske borgere.

2.2 Endringer i konkurranseforhold og virksomhetenes arbeidskraftsstrategier

Den viktigste endringen i de nordiske arbeidsmarkedene som følge av EU/EØS-utvidelsen er at det potensielle arbeids- og tjenestetilbudet øker. I en situasjon hvor de nordiske land som følge av en aldrende befolkning ventes å møte økt knapphet på innenlandsk arbeidskraft, er dette positivt. På lang sikt antar økonomisk teori at sysselsettingsnivået og produksjonskapasiteten i stor grad avhenger av utviklingen i arbeidstilbudet. Hvor mye tilbudet av arbeidskraft i de nordiske land vil øke som følge av EU-utvidelsen, avhenger av utviklingen i samspillet mellom lønn, ledighet og en rekke forhold i de aktuelle avsenderlandene, etablerte migrasjonsnettverk og etterspørselen etter slik arbeidskraft i Norden og de øvrige EU/EØS-landene. Ettersom aldringen av befolkningen i tiårene framover vil være vel så sterk i de nye medlemslandene som i de gamle, er det

grunn til å vente økende konkurranse om å trekke til seg arbeidssøkere fra nye medlemsland både i de gamle og nye EU-landene.

Tabell 2.1 Oversikt over regelverk for lønnsfastsettelse, skatt og trygdeinnbetalinger for ulike kategorier vandrende arbeidstakere og bedrifter.

Arbeidskrafts-strategiske alternativ	Regelverk og lønnsfastsetting	Vanlig lønnsnivå	Skatt	Trygd og sosiale avgifter
1. Ansette EU-8-arbeidere i egen bedrift	EU-direktiv om fri bevegelse og ikke-diskriminering; a) land m/overgangsordning (DK, FI, N, I) – nasjonal lovgivning; b) land uten overgangsordning: lønn etter tariffavtale, allmenngjort avtale, eller (ikke-diskriminerende) personlig avtale	Gjengs nasjonal lønn Tarifflønn eller personlig avtale	Vertslandets skatteregler	Vertslandet
2. Tjenestekjøp fra EU-8-firma med ansatte	EU-direktiv om utstasjonering av arbeidskraft a) hvis allmenngjort tariffavtale (FI, I, delvis N) b) hvis fagforening får opprettet tariffavtale (hengeavtale, S, DK) c) hvis ikke opprettet tariffavtale eller allmenngjort avtale (N – med noen unntak)	Nasjonal minstetariff Nasjonal (minste)tariff <i>EU-8-lønn</i>	Moms i verts-landet Annen skatt i hjemland (1/2-1år)	Hjemlandet
3. Tjenestekjøp fra EU-8-enkeltmannsfirma	EU-regler om fritt tjenestemarked og etableringsrett; a) utenlandsk firma uten fast driftssted i Norden b) utenlandsk firma med fast driftssted i Norden	<i>Markedspris</i>	a) Moms i vertsland, skatt hjemme b) Moms og skatt i vertsland	Hjemlandet Vertslandet
4. Leie EU-8-arbeidere fra personalbyrå	Nasjonale innleieregler & EU-regler om utstasjonering a) nasjonalt personalbyrå - overgangsordning og/eller tariffavtaler b) EU-8-personalbyrå – som ved tjenestekjøp (pkt. 2), men DK legger til grunn at overgangsordningen også gjelder utleie	Nasjonal lønn <i>EU-8-lønn/ dansk lønn</i>	a) Moms & skatt i vertsland b) Bare direkte skatt	Vertslandet Vertslandet
5. Uteproduksjon i EU-8	Kan skje ved direkteinvestering, oppretting av datterselskap, leasingproduksjon, lisens e.l.	<i>EU-8-lønn</i>	EU-8	EU-8

Hvis man antar at det på kort/mellomlang sikt vil være et tilgjengelig tilbud av arbeidssøkere og tjenesteytere fra de nye landene som ønsker å påta seg arbeid eller entrepriser i de nordiske landene, er det rimelig å forutsette at arbeidsvandringene til Norden i stor grad vil betinges av etterspørselsutviklingen i de nordiske arbeids- og tjenestemarkedene. Dette synes i lys av tendensene det første året spesielt å gjelde i markedene for relativt lite kvalifikasjonskrevende arbeid i primærnæringene, bygg og anlegg, deler av industrien, hotell og restaurant, reingjøring, hushold og andre tjenestebansjer. Når det gjelder høyt kvalifisert arbeidskraft – hvor andre europeiske markeder synes å framstå som mer attraktive enn

de nordiske – vil tilbudet fra øst trolig være mer begrenset (Barth mfl. 2004, Røed 2005).

For å identifisere forhold som kan føre til skift i virksomhetenes etterspørselsatferd i retning av mer bruk av arbeidskraft/tjenesteytere fra øst, er det naturlig å ta utgangspunkt i hvordan EU-utvidelsen påvirker virksomhetenes arbeidskraftsstrategiske handlingsvilkår. Noe forenklet stiller EU-utvidelsen virksomhetene overfor valg mellom de i tabell 2.1 angitte muligheter til å anvende arbeidskraft fra de nye medlemslandene:

Det generelle lønnsnivået i Baltikum og Polen ligger mellom 10 og 20 prosent av det nordiske nivået målt i felles valuta. Skattnivået er også lavere, formodentlig også trygdeavgiftene. Uansett vil forskjellene i arbeidskostnader mellom de ulike alternativene, alt annet likt, derfor gi sterke incentiver for nordiske virksomheter til å velge tilpasninger hvor arbeidskraften kan betales etter østeuropeisk nivå.

I de nordiske landene vil dette sjelden være tilfelle ved ansettelse av *individuelle arbeidsinnvandrere* fra øst, dels fordi tariffavtaledekningen i de fleste bransjer er høy, dels fordi EUs likebehandlingsregler forbyr forskjellsbehandling etter nasjonalitet. Arbeidsgivernes motiv for å ansette østeuropeiske arbeidstakere vil derfor vanligvis bunne i knapphet på arbeidskraft med ønskete kvalifikasjoner. Kostnadsmotivert ansettelse av østeuropeiske medarbeidere vil trolig være mest aktuelt i bransjer med mye irregulære arbeidsforhold og uformelt arbeid til lav lønn, hvor det ofte finnes et betydelig innslag av innvandrere allerede (f.eks. taxi, renhold, restauranter, landbruk mv.).

De lovlige mulighetene til å anvende østeuropeisk arbeidskraft betalt etter hjemlandets lønnsnivå er større dersom virksomhetene 'outsourcer' oppgaver til utenlandske *tjenesteleverandører* som medbringer egne ansatte. Med mindre fagforeningene får opprettet tariffavtale med utenlandske tjenesteytere (vanlig i Sverige og Danmark) eller disse er omfattet av allmenngjort tariffavtale (vanlig i Finland, Island og på enkelte områder i Norge) – alternativt at oppdragsgiverne krever nasjonalt lønnsnivå – kan utsendte arbeidstakere godt gjøres ut fra hjemlandets nivå. Kontroll- og håndhevingsvanskene i flyktige tjenestemarkeder innebærer at det i praksis er krevende for fagforeninger og ansvarlige myndigheter å sikre at bestemmelser om nasjonalt lønnsnivå overholdes. I alle de nordiske land er det derfor tegn til framvekst av et sekundærmarked for tjenesteoppdrag, særlig i byggenæringen, som er basert på anvendelse av billig østeuropeisk arbeidskraft. Liknende tendenser rapporteres i enkelte håndverksyrker, husholdsmarkedet og enkelte andre servicebransjer hvor østeuropeiske enkeltmannsfirmar kan tilby tjenester til svært konkurransedyktige priser. Forskjellene i pris- og lønnsdannelse, regelverk og håndhevingsmuligheter innebærer altså at anvendelse av tjenesteytere/utsendte arbeidstakere fra øst ofte vil gi langt lavere kostnader enn å ansette østeuropeiske arbeidstakere på ordinære nasjonale vilkår. Resultatet er dermed en rettslig betinget konkurransevridning mellom disse må-

tene å anvende østeuropeisk arbeidskraft i Norden på, som i tillegg varierer noe mellom de nordiske land.

Den fjerde muligheten til å anvende østeuropeisk arbeidskraft i nordiske virksomheter gjelder *innleie av arbeidskraft*. Vilkårene for å drive utleiebyrå er de seinere årene betydelig liberalisert i de nordiske landene og det er i dag et bredt tilbud av nasjonale og utenlandske personalbyråer med videre som leier ut østeuropeisk arbeidskraft til nordiske firma. I tillegg kan nordiske foretak leie inn arbeidskraft fra utenlandske datterselskap eller samarbeidspartnere. Innenlandske personalbyråer som ansetter og leier ut østeuropeisk arbeidskraft er forpliktet til å følge nasjonal lov- og avtaleverk, inklusive overgangsordningene. Inntil nylig har den rådende tolkningen av rettssituasjonen for arbeidsutleie fra utenlandske firma vært at dette er å betrakte som tjenesteyting (med utstasjonering av arbeidskraft) og følgelig kan lønnes ut fra hjemlandets vilkår (med mindre bransjen er omfattet av allmenngjort tariffavtale eller firmaet tvinges til å inngå tariffavtale i vertslandet). Dette innebærer altså en sterk konkurransevridning i disfavør av nasjonalt lokaliserte personalbyråer. I mars 2004 erklærte imidlertid danske myndigheter at de med referanse til tidligere avgjørelser fra EF-domstolen (Rush-dommen C113/89 og Vander Elst-dommen C-43/93) vil betrakte arbeidsutleie på linje med ordinær arbeidsinnvandring fra land som er omfattet av overgangsordninger, og følgelig vil legge til grunn at overgangsreglens krav til dansk/overenskomstmessig lønn og oppholdstillatelse gjøres gjeldende for slik aktivitet (Beskæftigelsesministeriets Manual 2005). Seinere har finske myndigheter også signalisert at de vil pålegge utenlandske utleie/vikarfirma å godtgjøre sine ansatte på samme vilkår som tilsvarende innenlandske firma. Vi kjenner ikke til om noen av de øvrige landene akter å følge det danske eksemplet.

Den femte muligheten til å trekke veksler på billigere østeuropeisk arbeidskraft er å *flytte deler av virksomheten* til et av de nye medlemslandene. Enten dette skjer ved oppkjøp, etablering av datterselskap, lisens- eller leieproduksjon eller liknende (Aslesen 2005), vil dette normalt skje ut fra vertslandets lønnsnivå. Denne muligheten har vært til stede siden tidlig i 90-årene, og mange nordiske selskap har det siste tiåret etablert virksomhet i de nye medlemslandene (Ekholm 2003, Kvinge 2005). EU-utvidelsen vil neppe påvirke motivasjonen for denne typen tilpasning særlig mye; de nye medlemslandene har lenge lagt forholdene til rette for inngående investeringer, hatt fri adgang til EU-markedet for vareeksport, og vært gjennom en periode med omfattende salg av privatiserte statselskaper. Isolert sett kan mulighetene til å importere billige arbeidskraftstjenester til Norden kanskje dempe interessen for uteproduksjon noe, men det er liten tvil om at kombinasjonen av voksende markeder, gunstig beliggenhet og lave kostnader fortsatt vil gjøre det attraktivt for mange nordiske bedrifter å etablere seg i de nye medlemslandene. Modernisering av reguleringsystemer, offentlige institusjoner og infrastrukt-

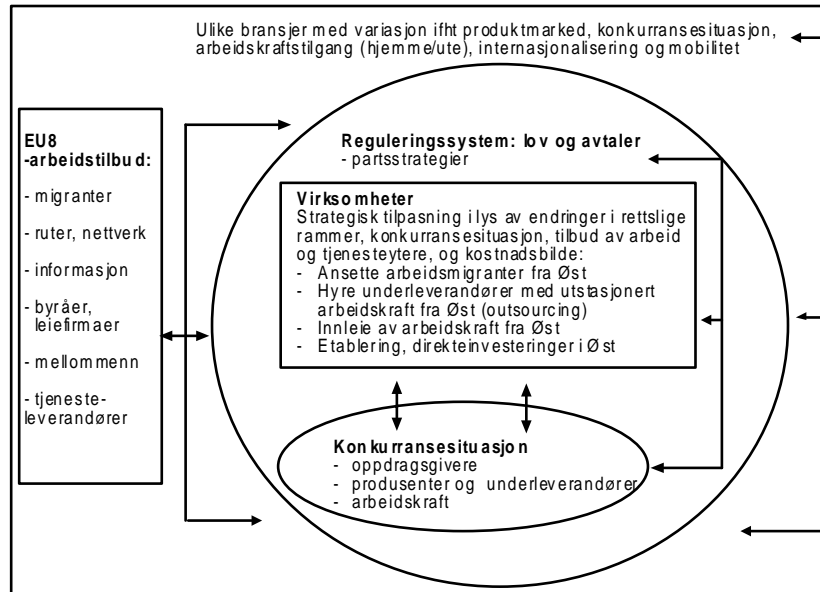
tur, meget lavt skattenivå og stabilisering av valutaene, vil i forbindelse med EU-medlemskapet trolig virke i samme retning. Omlokalisering av nordisk virksomhet til Øst-Europa vil også kunne ha konsekvenser for arbeidsmarkedstilpasningen i hjemlandet. Men som ved internasjonal handel vil konkurranse knyttet til store forskjeller i lønnskostnader her spille seg ut mellom ulike nasjonale regimer og ikke skape slike direkte reguleringskollisjoner og normkonflikter som når lønnskorranssen finner sted i samme arbeidsmarked eller på samme arbeidsplass.

EU-utvidelsen konfronterer med andre ord nordiske virksomheter med komplekse endringer i de rettslige, økonomiske og konkurransemessige vilkårene for deres arbeidskraftsstrategiske tilpasning. I hvilken grad utvidelsen vil føre til økende mobilitet av arbeidskraft, tjenester og/eller kapital – og hvilke konsekvenser dette vil få for tilpasningen i arbeidsmarkedet – vil avhenge av virksomhetenes valg. De befinner seg i svært ulike strategiske posisjoner og har derfor ofte kryssende interesser når det gjelder anvendelse av, og konkurranse fra, utenlandske tjenesteytere og arbeidstakere. Videre vil virksomhetene ofte måtte foreta sine tilpasninger under usikkerhet om tilgangen, kvaliteten og forutsigbarheten knyttet til bruk av denne typen arbeidskraft/tjenester. Om vi ser bort fra rettslig betingete uklarheter og gråsoner knyttet til arbeidskostnader og ansvar (for eksempel for skatt, HMS, lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører), vil vurderingen av hva som er rasjonelt for den enkelte virksomhet avhenge av hvordan andre bedrifter – konkurrenter, oppdragsgivere og samarbeidspartnere – tilpasser seg. Virksomhetene må også ta høyde for mulige endringer i myndighetenes og partene i arbeidslivets strategier for å regulere og håndheve regelverket for bruk av utenlandsk arbeidskraft og tjenesteytere.³ Forestillingen om at noen av konkurrentene gir anbud basert på østeuropeisk kostnadsnivå, kan være tilstrekkelig til å utløse et atferdsskift som i sin konsekvens kan føre til markante endringer i konkurranseforholdene og vilkårene i arbeidsmarkedet.⁴

³ Kommunen i Vaxholm ville for eksempel neppe hyret et latvisk firma til å renovere en av skolene i egnen om den hadde forutsett at byggeplassen ville bli gjenstand for langvarig blokad og forsinkelser. Likeledes hadde Statoil neppe hyret underleverandører med billig utenlandsk arbeidskraft til Snøhvit-utbyggingen hvis selskapet hadde forutsett at anlegget ville bli gjenstand for allmenngjøring av de mest aktuelle norske tariffavtalene.

⁴ Om samfunnet ønsker å unngå at slike mekanismer (Fangens Dilemma-spill) skal rykke teppet under leverandører og ansatte med nasjonalt lønnsnivå, forutsettes enten koordinering mellom aktørene i bransjen eller at myndighetene definerer spilleregler som sikrer mer likeverdige konkurransevilkår uavhengig av leverandørens og/eller de ansattes nasjonalitet.

Figur 2.1 Tankeskjema for analyse av endringer i bedriftenes strategiske tilpasninger som følge av EU/EØS-utvidelsen.



I hvilken grad virksomhetenes tilpasninger vil stimulere til økt arbeidsinnvandring, tjenesteimport, utflytting av produksjon, eller nye kombinasjoner av svingdørsmobilitet i Østersjø-regionen, vil trolig variere fra bransje til bransje. De poengene vi har ønsket å få fram her, er følgende:

1. At omfanget og karakteren av arbeids- og tjenestevandringene fra de nye medlemslandene ikke aleine er et resultat av eksterne krefter i disse landene (som det kun gjelder å markedstilpasse seg eller verne seg mot etter beste evne), men at arbeidsvandringene i stor grad er betinget av beslutninger internt i nordiske virksomheter og arbeidsliv.
2. Arbeidsmarkedskonsekvensene av virksomhetenes beslutninger kan ikke forstås som resultat av uavhengige valg i enkeltbedrifter, de vil være betinget av et samspill mellom endringer i bedriftsstrategier, i konkurransevilkårene, og myndighetenes og partenes strategier for å påvirke utviklingen i både produkt- og arbeidsmarkedene.
3. De rettslig betingete forskjellene i kostnader ved ulike måter å anvende arbeidskraft fra EU-8 på – som i noen grad også varierer mellom de nordiske landene – kan skape skjevheter i konkurransevilkår mellom ulike grupper bedrifter og arbeidstakere som kan bidra til uønskete vridninger i bedriftenes arbeidskrafts- etterspørsel og ansettelsespolitikk.
4. I bransjer med integrasjon mellom de nordiske markedene – for eksempel byggenæringen – er det grunn til å regne med at nasjonale aktørers strategier, spesielt på det konkurranse- og reguleringspolitiske planet, vil være påvirket av tilpasningene blant aktørene i de andre nordiske landene.

5. Samtidig som EU-utvidelsen kan skape økt konkurransevridning mellom ulike ansettelsesformer i de nasjonale arbeidsmarkedene, kan den dermed også føre til skjerpet regimekonkurranse mellom land, og således reise en dobbelt koordineringsutfordring for myndighetene og partene i arbeidslivet i de nordiske land.

2.3 Politiske responser og regulering av grenseoverskridende arbeid i Norden

Stilt overfor disse arbeidslivspolitiske utfordringene, forsøkte de nordiske landene til en viss grad å koordinere sine tiltak forut for EU-utvidelsen. Samordningen og informasjonsutvekslingen omfattet først og fremst vilkårene for individuell arbeidsinnvandring, mens tjenestemobilitet ble viet mindre oppmerksomhet i denne fasen. Som nevnt meldte Finland tidlig at man i lys av utsikter til sterk arbeidsinnvandring fra Estland ville benytte overgangsordning, og fram mot 1. mai 2004 fulgte de øvrige nordiske landene i samme spor, med unntak for Sverige hvor Riksdagen til slutt bestemte å innføre fri bevegelse for arbeidskraft fra dag én.

Begrunnelsene for de nasjonale overgangsordningene var primært knyttet til bekymring for at innslag av lønnsdumping, 'sosial turisme', 'sosial dumping' og illegalt arbeid kunne skape utilsiktede ubalanser i arbeidsmarkedet, legitimitetsproblemer og fremmedfiendtlige reaksjoner. Videre ble det vist til behovet for å sikre oversikt og kontroll over migrasjonsstrømmene for å kunne motvirke grenseoverskridende kriminalitet. I motsetning til de finske og islandske overgangsordningene som videreførte eksisterende strikte regler for arbeidsinnvandring for borgere utenfor EU/EØS (3.-landsborgere), innebar de danske og norske ordningene en klar lettelse i mulighetene for arbeidsinnvandring. I tillegg til å gi rett til seks måneders opphold for å søke arbeid for egen regning, skal alle som finner heltids arbeid med gjengs nasjonalt lønnsnivå, innvilges oppholdstillatelse og etter ett års arbeid få rettigheter på linje med andre EU/EØS-borgere.

Den erklærte hensikten med de danske og norske ordningene var således ikke å begrense arbeidsinnvandringen, men å sikre at arbeidsinnvandrene ikke blir diskriminert lønnsmessig og hindre såkalt 'sosial turisme' ved å sørge for at de som får opphold, er i stand til å forsørge seg og sine gjennom inntekt fra eget arbeid. Den danske ordningen er særlig klar på dette punkt, ved å fastslå at dersom arbeidet oppholdstillatelsen er gitt på grunnlag av, opphører, vil alle sosiale rettigheter i Danmark bortfalle og oppholdstillatelsen utløpe. Kritiske røster mente likevel at ordningene ville begrense arbeidsinnvandringen – og derfor var diskriminerende i forhold til andre EU/EØS-borgere – all den tid krav om nasjonal lønn og heltids arbeid vil svekke arbeidsgivernes interesse for å ansette folk fra de nye medlemslandene. Tilhengere av ordningene hevdet der-

imot at disse kravene – som er allment akseptert ved arbeidsinnvandring fra 3.-land – ville bidra til å knesette normer og standarder som kan motvirke diskriminering når EU-reglene for fri bevegelse innføres. Uansett syn er det klart at disse kravene hindrer arbeidssøkere fra øst å bruke lavere lønnskrav som et konkurransefortrinn i kampen om jobbene, samtidig som lovfestet rett til 'nasjonalt lønnsnivå' kan gjøre det attraktivt å finne arbeid i disse landene.

Kontroll og forebygging av omgåelsesmuligheter

De ulike nordiske overgangsordningene var også forankret i regimer med varierende utforming og strenghet når det gjelder godkjenning av oppholdstillatelse, kontroll, håndheving og sanksjoner knyttet til regelbrudd (illegalt arbeid) i forbindelse med arbeidsinnvandring. I alle landene er det opprettet sentrale utvalg hvor ulike myndighetsinstanser og partene i arbeidslivet 'overvåker' utviklingen og tiltakene i arbeidsmarkedet. Danmark har også bygd opp et system med regionale nemnder hvor partene, arbeidsmarkedsmyndighetene, politi og andre offentlige instanser samarbeider om vurdering av søknader. Understøttet av sanksjonsmulighetene i Utlændingsloven har politiet og samarbeidende etater gjennomført en rekke kampanjer for å avdekke illegalt arbeid. I Finland har man etablert en sentral politienhet som skal avdekke ulovlig arbeid i forbindelse med utvidelsen og det er en rekke nye bestemmelser under utvikling med særlig sikte på å motvirke misligheter i forbindelse med tjenestemobilitet. I Norge har Arbeidstilsynet ansvaret for å påse at overgangsreglenes krav til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, samtidig som samordning mellom ulike offentlige etater med sikte på å avdekke misligheter er tillagt økt vekt. Sverige har ikke meldt om særlige kontrolltiltak i forbindelse med individuell arbeidsinnvandring, men har i likhet med de andre landene skjerpet fokuseringen på omgøelser og misligheter i forbindelse med tjenestemobilitet.

Sammen med forskjeller i den politiske profileringen av overgangsordningene innebærer variasjonen i kontrollregimene at de reelle virkningene av de nasjonale ordningene kan være mer ulike enn de formelle adgangskravene tilsier. For eksempel kan det synes som det danske kontrollregimet (og dets politiske oppbakking) har framstått som mer strengt, konsistent og vigilant, og dermed hatt en sterkere avskrekkende effekt overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere enn det norske systemet. Og trass i svenskenes innføring av fri flyt kan signaleffektene av regjeringen Perssons forslag til strikt overgangsordning ha vært med å skape et inntrykk av at terskelen for arbeidsinnvandring til Sverige er høy. Gitt at informasjonstilgangen blant utenlandske arbeidssøkere trolig varierer, kan bildet av hvor vanskelig det er å få innpass i arbeidsmarkedet således også være påvirket av landenes generelle 'image'.

Regulering av lønn ved utstasjonering

Virkningene av de nasjonale regimene for arbeidsinnvandring må i tillegg ses i lys av den interne reguleringen av arbeidsmarkedet i de enkelte landene. Virkningen av ytre kontrollordninger vil i realiteten avhenge av landenes indre kontrollregimer for håndheving av lov- og avtaleverk i arbeidsmarkedet (Brochmann og Dølvik 2005). For eksempel kan man anta at det høyere nivået for fagorganisering, arbeidsgiverorganisering og kollektivavtaledkning i Sverige enn i Norge, betyr at det å tilby utenlandske arbeidstakere vilkår som klart avviker fra nasjonal praksis, er forbundet med høyere normative kostnader og større risiko for sanksjoner i Sverige enn i deler av norsk arbeidsliv.

Sist, men ikke minst, vil betydningen av de ulike regimene for individuell arbeidsinnvandring avhenge av de alternative mulighetene for arbeidsmobilitet gjennom tjenesteyting og selvstendig næringsvirksomhet. De nasjonale systemene for regulering og håndheving av vilkårene for tjenesteytere og utstasjonerte arbeidstakere er ganske forskjellige i Norden (se nærmere beskrivelse i 3.3). Riktignok har alle landene implementert EUs utstasjoneringdirektiv (96/71EC), som knesetter at nasjonale lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde, men mekanismene for gjennomføring av dette varierer betydelig. Mens Finland og Island bygger på generelt anvendte mekanismer for allmenngjøring av nasjonale tariffavtaler som håndheves av tillitsvalgte, samt arbeidstilsynet, bygger de svenske og danske regimene på hevde vunne tradisjoner for at fagforeningene – understøttet av liberale regler for boikott og blokade – inngår tariffavtaler med utenlandske firma og står for håndhevingen av disse. I Norge kan også fagforeningene inngå hengeavtaler med utenlandske tjenesteytere, men som følge av restriktive lov- og avtalefestede regler for boikott og sympatiaksjon, har denne metoden vært lite brukt unntatt i offshoresektoren (Dølvik og Stokke 2005). I 1994 ble det innført en lov om allmenngjøring av tariffavtaler, men den kan, i kontrast til i Finland og Island, i hovedsak kun anvendes ved påviste tilfeller av forskjellsbehandling av utenlandsk arbeidskraft. Arbeidstilsynet skal påse at vilkårene i allmenngjorte avtaler overholdes. Loven har ikke vært brukt før i 2004 da tre overenskomster ble allmenngjort på sju landbaserte petrokjemianlegg, hvilket betyr at tjenesteytende firma fra EU/EØS-området i praksis stort sett har kunnet lønne sine ansatte etter hjemlandets standarder. I kjølvannet av EU-utvidelsen har dette utløst debatt om hvorvidt det er behov for et lovhjemlet minstelønnsystem.

Vilkårene for å hyre tjenesteytere fra EU/EØS-området med utstasjonerte arbeidstakere varierer i realiteten derfor ganske mye mellom de nordiske landene. Det foreligger ingen systematisk informasjon om i hvilken grad aktørene i de ulike landene de facto har sørget for at slike tjenesteytere overholder vertslandets lønnsvilkår. Det er likevel en utbredt oppfatning at fagforeningene i Sverige og Danmark tidligere i stor grad har lyktes med å inngå avtaler med utenlandske firma. I Finland og Island

har tillitsvalgte og arbeidstilsynet gitt uttrykk for at allmenngjøringsinstituttet tidligere har virket bra, mens situasjonen i Norge altså har vært mer uoversiktlig. I alle landene ser det imidlertid ut til at det har skjedd betydelige endringer etter EU-utvidelsen, og at det i bransjer med utstrakt bruk av underleverandører og entrepriser, typisk bygg og anlegg, har blitt mer krevende å håndheve nasjonale lønns- og arbeidsvilkår.

Sammenfatning

Denne oversikten viser at de nordiske landene møtte EU-utvidelsen med til dels svært ulike ordninger, strategier og tiltak for å regulere grenseoverskridende arbeid. Hvordan samspillet mellom de ulike elementene og aktørene påvirker helhetsvirkningene av de ulike nasjonale regimene, skal vi komme tilbake til i kapittel 4. Formålet her har vært (1) å skissere en analytisk ramme for analysen av de faktiske utviklingstrekkene som presenteres i etterfølgende avsnitt; og (2) å påpeke at effektene av de ulike nasjonale tiltakene også bør ses i lys av hvilke ordninger som gjelder i de andre nordiske landene. Hvis man betrakter Norden som et felles område for potensiell arbeidsmobilitet – fra de nye medlemslandene, og mellom landene innad i Norden – er det klart at politiske tiltak og strategier i ett land vil kunne innvirke på, og er påvirket av, utviklingen i nabolandene, og derfor best kan vurderes i et felles nordisk, komparativt perspektiv.

3 Arbeids- og tjenestevandringer til Norden etter 1. mai 2004

3.1 Innledning

Ingen av de nordiske landene har opplevd noen 'flom av arbeidssøkere' fra de nye EU-landene (EU-8) etter 1. mai 2004. I Sverige, som altså ikke har overgangsordning, var antallet arbeidstakere fra EU-8 som fikk oppholdstillatelse i 2004 snaut 4000, en dobling fra 2003.⁵ I de nordiske landene med overgangsordning var arbeidsinnvandringen i Danmark, Finland og Island meget begrenset. I Norge var det en økning fra om lag 18 000 i 2003 til drøyt 25 000 i 2004 – hvorav en stor del i form av kortvarig, sesongbetont arbeid. Utviklingen i Norden samsvarer med tendensene i det øvrige Vest-Europa. I de fleste landene med restriktive overgangsordninger har den individuelle arbeidsinnvandringen fra EU-8 vært beskjeden. I Irland og Storbritannia som ikke innførte overgangsordning – er det registrert en sterk økning. Bortsett fra i Norge, Storbritannia og Irland har arbeidsmigrasjonen vært lavere enn antatt i mange tidligere framskrivninger (Boeri og Brücker 2005, se også Lindgren og Kongshøj Madsen 2003). Hovedinntrykket er at arbeidsmobiliteten fra EU-8 har tatt andre former enn varig arbeidsinnvandring.

Den mest markante endringen i de nordiske arbeidsmarkedene ser ut til å være den økende mobiliteten av tjenesteytere med utsendte arbeidstakere og firma som driver utleie av arbeidskraft fra EU-8. I tillegg synes det i flere av landene å være en viss vekst i markeder for selvstendige tjenesteutøvere og illegalt arbeid. Grunnet mangelfull statistikk og underreportering til eksisterende registreringsordninger er omfanget av disse typene arbeids- og tjenstemobilitet usikkert, men det er lite som tyder på at det har bidratt til generelle ubalanser i de nordiske arbeidsmarkedene. I visse pressområder og bransjer, spesielt i bygg- og anleggsnæringen, rapporteres imidlertid om utviklingstrekk som kan ha uheldige følger for tilpasningen i enkelte delarbeidsmarkeder, hvor omgåelse av lov- og avta-lefestete krav til helse, miljø og sikkerhet (HMS), lønn og arbeidsvilkår, kan gi grobunn for sosiale spenninger og uro på arbeidsplassene.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det observerte mønstret i arbeids- og tjenstemobiliteten til de nordiske land siden 1. mai 2004 kan ha sammenheng med de nasjonale vilkårene for individuell arbeidsinnvandring og tjensteimport, eller gjenspeiler mer generelle trekk ved

⁵ I Sverige registreres kun personer som har arbeid av mer enn 3 måneders varighet, og en viss underregistrering er heller ikke usannsynlig.

tilbuds- og etterspørselsdynamikken i disse markedene. For å belyse dette spørsmålet skal vi i dette kapitlet se litt nærmere på hovedtrekkene ved utviklingen i den individuelle arbeidsinnvandringen (3.2), utviklingen i tjenestemobilitet, utstasjonering og leiefirma (3.3), før vi knytter trådene i en sammenliknende drøfting og trekker enkelte tentative konklusjoner i 3.4.

3.2 Individuell arbeidsinnvandring

Potensialet for arbeidsutvandring fra de nye medlemslandene er betinget av arbeids- og inntektsutsiktene i hjemlandet. Andelen som faktisk søker arbeid utenlands, avhenger av etterspørselen etter arbeidskraft i aktuelle mottakerland, økonomiske og sosiale kostnader forbundet med emigrasjon, samt institusjonelle skranker, formidlingsledd og nettverk som kan hemme eller fremme arbeidsmobiliteten. Voksende handels- og investeringsstrømmer ventes å minske velstandskløften på sikt, men sjansene til personlig forbedring i inntekts- og livsmuligheter gjør at incentivene til å søke arbeid i vest – for kortere eller lengre tid – vil være sterke i mange år. Samtidig er migrasjonshindrene betydelige. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til omfanget og mønstret av arbeidsmigrasjonen i Europa i årene framover.

I dette avsnittet skal vi først oppsummere de viktigste faktorene som antas å påvirke arbeidsmigrasjonen og referere til noen av de beregningene og anslagene som ble lansert før utvidelsen. Deretter skal vi beskrive de viktigste foranstaltningene som ble iverksatt for å kontrollere den individuelle arbeidsinnvandringen og de foreløpige hovedtrekkene ved utviklingen siden 1. mai 2004.

Drivkrefter og barrierer for arbeidsmigrasjon

Arbeidsstyrken i de nye EU-landene tilsvarener snaut en tredjedel av arbeidsstyrken i de 'gamle' EU-landene. Sammenliknet med arbeidsstyrken i Norden som utgjør omtrent tolv millioner, utgjør arbeidsstyrken i nabolandene i Baltikum og Polen omtrent 18 millioner, hvorav Polen står for rundt 17 millioner alene. Den registrerte arbeidsledigheten i landene utgjør mellom 9 og 18 prosent (om lag 3,4 millioner).⁶ Mange av disse er bosatt i landdistriktene hvor primærnæringene har sysselsatt opptil 20 prosent av arbeidsstyrken mot fem prosent i Norden. Modernisering av landbruket ventes å fristille betydelige arbeidskraftsressurser de kommende år. Selv om aldersprofilen i landbruket vil begrense potensialet for arbeidsutvandring, som gjerne er konsentrert blant yngre årsklasser, vil mye ungdom fra landsbygda være på jakt etter alternativt utkomme. Tilbøyeligheten til å emigrere stiger vanligvis med utdanning. Det forholds-

⁶ http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-006/EN/KS-NK-05-006-EN.PDF

vis høye formelle utdanningsnivået i EU-8, spesielt blant de yngre (Barth et al. 2004: 103ff), kan øke interessen for å prøve lykken utenlands for kortere eller lengre tid. Samtidig vil befolkningens alderssammensetning i EU-8, som vil føre til en sterkere 'forgubbing' enn i EU-15 de kommende tiår, trolig bidra til å dempe utvandringspotensialet og øke mulighetene for å finne arbeid innenlands.

Kongshøj Madsen (2003: 5) sammenfatter forskningen om forhold som påvirker arbeidskraftsvandringer ved å 'skyve' arbeidstakere ut fra hjemlandet eller 'trekke' dem til et bestemt vertsland, i følgende hovedpunkter:

- forskjeller i økonomiske vilkår, herunder lønnsnivå og levekostnader, mellom hjemlandet og vertslandet;
- sysselsettingsmuligheter i hjemlandet og vertslandet;
- geografisk nærhet og transportkostnader;
- tradisjoner og sosiale nettverk;
- etniske og politiske forhold;
- kultur og språk;
- rettslig og institusjonell regulering av arbeidsinnvandring;
- forskjeller i sosiale tytelser mellom hjemlandet og vertslandet.

Barth et al. (2004: 97) framhever at migrasjonsforskningen har gitt tre helt klare resultater med hensyn til retningen og størrelsen på flyttestrømmene mellom land og regioner. Strømmene går fra relativt fattige til relativt rike områder og øker med velferdsgapet mellom hjemland og vertsland; folk flytter heller kort enn langt, og sannsynligheten for å flytte til et bestemt vertsland øker jo flere landsmenn som allerede bor i dette landet. Nesten 80 prosent av utvandrerbefolkningen fra EU-8 befant seg før 1. mai 2004 i Tyskland (61 prosent), Østerrike (8 prosent) og Italia (11 prosent) – mot 5,7 prosent i Norden (ibid.: 102).

Det er derfor mange forhold som kan trekke i retning av økende arbeidsvandringer fra de nye EU-landene rundt Østersjøen til Norden. I felles valuta er lønningene i Baltikum og Polen som tidligere nevnt 10–20 prosent av nordisk nivå, og enda lavere for ufaglært arbeid; gjennomsnittlig kjøpekraft utgjør 30–40 prosent av nivået i nordiske land hvor velferdsytelsene også er høyere og mer romslige; sysselsettingsnivået er lavere og arbeidsledigheten langt høyere enn i Norden (og i alternative vertsland, for eksempel Tyskland); reisetiden og kostnadene er lave, og det er få kulturelle eller religiøse barrierer mellom landene. I et lengre historisk perspektiv har det vært mye kontakt over Østersjøen, men i nyere tid har Jernteppet bidratt til at innvandrerbefolkningen fra de nye EU-landene er beskjedne i Norden. I 2001/2002 var ikke mer enn 50 000 statsborgere fra EU-8 bosatt i Norden, men det var nesten 100 000 med fødested i disse landene – hvorav en stor del er kvinner gift med nordiske menn. I tillegg har det i alle de nordiske landene de seinere år vært en

viss strøm av polakker og baltene som har benyttet anledningen til ferieturer, studier, sesongarbeid, uformelt arbeid, idrettsutøvelse eller vært utstasjonert i forbindelse med tjenesteyting. Andelen med tilknytninger i nordiske land må derfor antas å være bredere enn størrelsen på innvandrerbefolkningen fra landene skulle tilsi (Østby 2003).

På lengre sikt ventes økende handels- og investeringsstrømmer å minske de økonomiske forskjellene mellom gamle og nye EU/EØS-land, og svekke motivene for arbeidsmigrasjon. Utover på 90-tallet økte både investeringsstrømmene til de nye EU-landene og deres overskudd i handelen med de 'gamle' EU/EØS-landene (Kvinge 2005: 13–16), samtidig som den økonomiske veksten i EU-8 har skutt fart. De fleste studier tilsier imidlertid at det vil ta lang tid å bygge bro over velferdsgapet. Ifølge Boeri og Brücker (2001) er handels- og investeringsstrømmene simpelt hen for små til å skape 'faktopris-utjevning' – det vil si at kostnadene på arbeidskraft og innsatsfaktorer konvergerer. Konservativt anslag indikerer at det i gjennomsnitt kan ta 30 år å fjerne halve 'velferdsgapet' mellom øst og vest, men tempoet vil selvsagt variere sterkt mellom land og regioner (ibid.). For arbeidssøkere fra EU-8 vil det derfor trolig i mange tiår framover være sterke økonomiske gevinster knyttet til å finne arbeid i vest.

Det er derimot større usikkerhet knyttet til etterspørselen og absorpsjonsevnen i arbeidsmarkedet i aktuelle mottakerland, som er avgjørende for arbeidsvandringenes kraft og retning. Dagens høye ledighet i mange EU-land vil trolig virke bremsende, men den demografiske utviklingen i de 'gamle' EU/EØS-landene tyder på økende behov for arbeidsinnvandring i de kommende tiår. Det er likevel mange økonomiske og sosio-kulturelle forutsetninger som må være til stede for at tilbuds- og etterspørselspotensialene skal realiseres. Ved de foregående EU-utvidelsene har mobiliteten over landegrensene vært beskjeden, men en trenger ikke gå lenger tilbake enn til 50- og 60-tallets industrivekstperiode for å finne store migrasjonsbølger fra sør til nord i Europa.

Forut for utvidelsen ble det laget en rekke beregninger og anslag for den mulige arbeidsmigrasjonen i EU-25. Slike analyser er basert på prinsipielt forskjellige tilnærminger.⁷ Mens makroanalytikere vanligvis forventer relativt moderat økning i arbeidsmobiliteten, indikerer resultatene av mikrostudier gjerne at én til fire prosent av befolkningen i EU-8 vurderer å søke arbeid i utlandet. Enkelte studier med mindre konkrete spørsmål om utvandringsplaner har imidlertid gitt langt høyere anslag (opptil 18 prosent).

⁷ Den ene typen framskrivninger bygger på kvantitative makroøkonomiske beregninger basert på historiske data for migrasjon, sammenhengen mellom migrasjon og en serie årsaksfaktorer – hvor lønns- og inntektsforskjeller står sentralt – samt en rekke antakelser om økonomisk vekst mv. Den andre typen analyser bygger på mikrodata fra surveyer hvor man har spurt befolkningen i de nye EU-landene hvor stor andel som har konkrete planer om å utvandre innen en gitt tidshorisont (Nordisk Ministerråd 2003, Fassmann & Münz 2002).

Den mest siterte studien, som ble utført på oppdrag av EU-kommisjonen, er gjort av Boeri og Brücker (2001, oppdatert i 2003). Ved hjelp av makroberegninger bygd på historisk statistikk over migrasjonsstrømmene mellom de nye og gamle EU-landene 1967–1998, kom de fram til at innføring av fri bevegelse av personer grovt anslått kunne føre til en samlet netto utvandring på 3,9 millioner i løpet av en 30-årsperiode, tilsvarende snaut fire prosent av befolkningen i EU-8. Mens 40–45 prosent av utvandrerne antas å være yrkesaktive, indikerte analysen at strømmen ville bli sterkest de første årene (rundt 300 000 årlig) for deretter å avta. Overgangsordninger vil ifølge analysen kun påvirke tidsforløpet, men ikke den samlede utvandringen som i henhold til denne analysen stort sett styres av strukturelle forhold. Forfatterne understreker selv at anslagene er svært usikre. Historiske data fra en tid med streng innvandringskontroll, ikke minst i Norden, er rimeligvis et diskutabelt grunnlag for å estimere resultatene av å innføre fri bevegelse for personer, selv om tidligere utvidelser har hatt liten innvirkning på mobiliteten. Gitt konstant fordeling av migrasjonsstrømmene, ville en utvikling i tråd med Boeri og Brückers anslag bety at antallet netto innvandrere fra EU-8 til Norden økte fra 51 000 til 230 000 innen 30 år – hvorav drøyt 100 000 yrkesaktive – en økning fra 0,2 til 0,9 prosent av befolkningen. Selv om bruttostrømmene bak slike nettotall vil være langt høyere, er dette uansett beskjedne tall; de tilsvarer en nettotilvekst i arbeidsstyrken i Sverige på 40–50 000 over 30 år. I tillegg kommer kortvarig utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, som neppe er fanget opp i de historiske flyttestatistikene.

Om man ser bort fra usikkerheten ved forutsetningene for slike analyser, reiser resultatene fire hovedspørsmål:

1. I hvilken grad vil de institusjonelle endringene knyttet til innføringen av fri bevegelse påvirke arbeidssøkernes atferd?
2. I hvilken grad vil den gunstigere arbeidsmarkedssituasjonen i de nordiske landene – sammenliknet med for eksempel Tyskland, Østerrike og Italia som ble antatt å motta 80 prosent av utvandringen – føre til at en større del av arbeidsvandringene vender i nordisk retning?
3. Hvilket mønster vil avtegne seg når det gjelder forholdet mellom netto og brutto arbeidsvandring, samt kortvarig utstasjonering ved tjenesteyting? Hvis en antar at interessen blant de fleste arbeidssøkerne fra EU-8 i første rekke dreier seg om å arbeide utenlands en viss periode for å legge opp penger til bruk i hjemlandet – og mulighetene til korttidsmobilitet forbedres betraktelig – kan bruttovandringene vise seg å øke langt kraftigere enn nettoanslagene tilsier hvis det er etterspørsel etter slik arbeidskraft.
4. Det avhenger ikke bare av den økonomiske utviklingen i de nordiske landene, men i stor grad av hvilke tilpasninger som finner sted i

bedriftenes arbeidskraftsstrategier og institusjonene for regulering av arbeids- og ansettelsesvilkår.

Ulike europeiske regimer for arbeidsinnvandring fra EU-8

Transitional regulations in the EU-15		
	Access to labour market	Access to welfare benefits
Austria	Access to labour markets restricted at least for 2 years, quotas for work permits.	Restricted.
Belgium	Access to labour markets restricted at least for 2 years.	Restricted.
Denmark	General access to labour market, but obligations for work and residence permits. Work permits issued only for 1 year (EU-nationals: 5 years).	Restricted, residence and work permits can be withdrawn in case of unemployment.
Finland	Access to labour markets restricted at least for 2 years.	
France	Access to labour markets restricted at least for 2 years.	Restricted.
Germany	Access to labour markets restricted at least for 2 years, prolongation for further 3 years under discussion.	Restricted.
Greece	Access to labour markets restricted at least for 2 years.	
Ireland	General access to labour market, but obligation to register for work and residence permits. Work permits issued first for limited time. Safeguard clause applies.	Restricted, income support etc. is granted only to individuals which have a right for a residence permit.
Italy	Access to labour markets restricted at least for 2 years, quotas for work permits.	Restricted.
Luxembourg	Access to labour markets restricted at least for 2 years.	Restricted.
Portugal	Access to labour markets restricted at least for 2 years, quotas for work permits.	Restricted.
Spain	Access to labour markets restricted at least for 2 years, bilateral agreement with Poland which permits limited number of Polish nationals to work.	Restricted.
Sweden	Community rule for free labour mobility applies.	Equal treatment.
United Kingdom	General access to labour market, but obligation to register for work and residence permits. Work permits issued first for limited time. Safeguard clause applies.	Restricted, income support etc. is granted only to individuals which have a right for a residence permit.

Sources: Collection by the authors, based on Home Office (2004); Kvist (2004) and national information.

Kilde: Boeri og Brücker 2005: Table 2.1

Boeri og Brücker (2005) har klassifisert overgangsregimene i Vest-Europa i fire kategorier:

1. restriktive regimer som ikke gir borgere fra EU-8 noen rettigheter utover de som gjelder 3.-landsborgere, bygger på at jobben ikke kan fylles av innenlandsk eller annen EØS-arbeidskraft (Belgia, Finland, Tyskland, Hellas, Frankrike, Island, Luxemburg og Spania);
2. kvoteregimer med samme regler som over, men med kvoter for borgere fra EU-8 (Østerrike, Italia, Nederland og Portugal);
3. regimer som gir generell tilgang til arbeidsmarkedet, men enten forutsetter at visse nasjonale vilkår er innfridd eller har innført begrensninger i sosiale rettigheter for borgere fra EU-8 (Danmark, England, Irland og Norge);
4. fri bevegelse av arbeidskraft og likebehandling (Sverige).

Overgangsordninger i nordiske land for individuelle arbeidsvandrere fra de nye EU-landene – ordnet etter restriktivitet.

LAND	OVERGANGSORDNINGER
Finland	Arbeidskraftsbyråene gir arbeidstillatelser. Følger samme krav som utlendingsloven angir for personer utenfor EØS. Behovet for arbeidskraft skal vurderes, og om arbeidsinnvandreren fortrenger finsk eller i Finland bosatt utenlandsk arbeidskraft. Ved søknaden må arbeidsgiveren legge ved en bekreftelse på at arbeidsvilkårene er i tråd med gjeldende bestemmelser og kollektivavtaler, eller tilsvarer den praksis som gjelder andre arbeidstakere i tilsvarende stillinger. Dersom arbeidskraftsbyrået krever det, skal det også legges ved en utredning om at arbeidsgiveren har oppfylt og fortsatt vil oppfylle sine forpliktelser som arbeidsgiver. Arbeidsgiveren skal oppbevare opplysninger om ansatte utlendinger og bakgrunnen for deres arbeidstillatelse på arbeidsplassen (og i 4 år etter at arbeidsforholdet er opphørt, slik at arbetarskyddmyndighetene ved behov har enkel tilgang til opplysningene). Ingen arbeids- eller oppholdstillatelse kreves for sesongarbeid i inntil 3 måneder i jordbruket og for arbeidstakere knyttet til ledelse, rådgivning, FoU, kunst mv.
Island	Opprettholder utlendingsloven for de nye EØS-land, og de samme regler gjelder som før 1.5.04. Arbeidsgiver må søke om arbeidstillatelse innen arbeidstakeren kommer til Island. Generelle arbeidsmarkedsbehov skal ivaretas, det vil si at det ikke skal forefinnes arbeidstakere fra Island eller andre EØS-stater som kan gjøre arbeidet. Det er en forutsetning for oppholdstillatelse at arbeidsdeltakelsen vil bidra til egen forsørgelse.
Danmark	Man kan reise til Danmark og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder (samme regler som for andre EØS-borgere. Arbeidstakeren kan ikke begynne i jobben før det foreligger en oppholds- og arbeidstillatelse. Slik tillatelse gis dersom det er tale om fulltidsarbeid på overenskomstmessige eller sedvanlige lønns- og arbeidsvilkår hos en arbeidsgiver som er inneholdelsepliktig etter kildeskatteloven, og som ikke er omfattet av lovlig konflikt. Hvis arbeidsforholdet tillatelsen er gitt på grunnlag av, opphører, bortfaller oppholdstillatelsen Man kan dog forbli i Danmark i en fornyet 6 måneders jobbsøkningsperiode.
Norge	Man kan reise til Norge og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder. Må ha oppholdstillatelse med adgang til arbeid før en kan begynne å arbeide. Man kan søke om tillatelse ved norske utenriksstasjoner i hjemlandet, og ved personlig fram møte hos politiet i Norge. Arbeidsgiveren kan søke på vegne av arbeidstakeren. Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid tilsvarende fulltidsstilling. Lønns- og arbeidsvilkår skal være de samme som for norske arbeidstakere i samme type jobb (lønn i henhold til tariff eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke). Det må leveres ansettelsesbevis eller arbeidsavtale hvor arbeidsgiveren skriver under på at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med reglene. Alle EØS-borgere som skal utføre et arbeid/yte en tjeneste av en viss varighet, skal registreres, men ordningen er ikke iverksatt. Oppholdstillatelse gis for arbeidets varighet inntil ett år, hvoretter like rettigheter som andre EØS-borgere gjelder.
Sverige	EU-regler for fri bevegelse av arbeidskraft. Etter 3 måneders opphold kreves oppholdstillatelse, gis vanligvis for 3–5 år. (Det skal legges ved ansettelsesbevis ved søknaden hvor opplysninger om arbeidsforholdets lengde og form framkommer.) Like sosiale rettigheter som andre EØS-borgere.

Individuell arbeidsinnvandring til Norden: Hva har skjedd det første året etter utvidelsen?

I lys av de ulike overgangsordningene i Norden skulle man under ellers like forhold forvente at flest arbeidsinnvandrere kom til Sverige, som også har det største arbeidsmarkedet. Størrelsen på arbeidsmarkedet i Danmark kunne tilsi noe høyere innflyt enn i Norge, mens Finland og Island med de mest restriktive ordningene formodentlig ville motta færrest arbeidsinnvandrere. Det mest interessante trekket ved arbeidsinnvandringen siden 1. mai 2004 er dermed ikke den absolutte fordeling-

en mellom landene, men avvikene mellom dette basisscenariet og den faktiske utviklingen, samt de mulige forklaringene på disse avvikene.

Tabell 3.1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye EU/EØS-landene, etter nordiske mottakerland, 2003, 2004 og 2005.*

	Kategori tillatelser/ søknader	2003	2004 (1.mai- 31.desember)	2005 (Januar – Juni)
Danmark	Meddelte / aktive - tillatelser	776 (meddelte hele året)	2184 (meddelte)	3719 (aktive tillatelser juni)
Finland	Arbetskrafts- byrås beslut	6747 (mai- desember)	2169	-
Island	Innvilgete ar- beidstillatelser	230 (hele året)	515 (mai- desember) 631 (hele året)	459
Norge	Innvilgete EØS-tillatelser	12 404 (mai- desember) 18 170 (hele året)	20 533 (mai-desember) 25 100 (hele året)	8882 (+7792 fornyelser)
Sverige	Innkomma nye EES-ansøkninger arbeide	2097 (mai- desember)	3963 (mai-desember)	2384

Eksakte periodiseringer og kilder

Danmark Meddelte tillatelser hele 2003, 1.5.04-15.1.05 og aktive tillatelser 30.6.05. For 2003 kan man ikke skille ut selvstendige næringsdrivende, men det antas at de ikke utgjør mange. Kilde: Arbeidsmarkedsstyrelsen 19.1.2005 og 11.4.2005, og Utlændingemyndighederne (2003-tall).

Finland 1.5-31.12.03 og 1.5.04 -31.12.04. Arbeid med under 3 måneders varighet i landbruket registreres ikke etter 1.5.2004. Kilde: Arbeitsministeriet, Promemoria 14.1.2005 m.m.. Etter at saksbehandlingen hos de finske arbeidskraftsbyråene ble overført til utlendingsmyndighetene har den statistiske oppfølgingen blitt vesentlig vanskeligere. Vi har derfor ikke fått sammenliknbare tall for 2005, men Arbeitsministeriet rapporterer at det ikke har skjedd nevneverdige endringer fra 2004.

Island 1.1-31.12.03 og 1.1.-31.12.04. Kun førstegangs EØS-tillatelser Kilde: Arbeidsmarkedsstyrelsen i Island (Vinnu-
malastofnun)

Norge 1.5.-31.12.03, 1.5-31.12.04 og 1.1-16.6.05. For 2003 kom i tillegg 784 fornyelser. 7493 av tillatelsene i 2004 hadde varighet over 3 måneder, i tillegg kom 3249 fornyelser. Kilde: UDI

Sverige 1.5-31.12.03, 1.5-31.12.04 og 1.1.05-31.3.05. Inkluderer ikke arbeid med under 3 måneders varighet etter 1.5.2004. Inkluderer ikke foretagare og tilhandahållare av tjänster. Kilde: Migrationsverket

* Tillatelsene fra 2003 har andre navn, ikke gjengitt her, men regnes som sammenliknbare med det som nå faller inn under EØS-kategorien (som har litt ulike betegnelser i de ulike landene). Sesongarbeid og arbeid under 3 måneder er inkludert der det er registrert. Ulikheter i registrering av arbeid under 3 måneder gir antakelig en del ukontrollerbare utslag. For alle tall tas det forbehold om at det kan være litt forskjell på kategoriene på grunn av ulike kilder. Se fotnoter nedenfor for detaljer vedrørende periodisering.

Foreløpig er det ikke registrert noen stor strøm av arbeidssøkere fra EU-8 til Vest-Europa, men det er betydelige forskjeller både blant land med og uten overgangsordninger. Ifølge Boeri og Brücker (2005) har overgangsordningene redusert den samlede arbeidsinnvandringen til omtrent en tredjedel av det estimerte potensialet. Blant land med fri bevegelse har Irland mottatt om lag 60 000 arbeidssøkere⁸ per juli 2005 og England hadde i mars 2005 registrert 176 000 arbeidssøkere siden 1. mai 2004, hvorav rundt en tredjedel allerede hadde tilhold (Home Office 2005). I Sverige var det som kontrast bare registrert rundt 5000 søkere med arbeid over tre måneder i samme periode (Migrationsverket 2005). I land med strenge overgangsordninger er de registrerte tallene små, mens Norge

⁸ Estimate provided by Department of Enterprises, Trade and Employment, Ireland.

med en relativt åpen overgangsordning nest etter Irland ligger høyest i Europa korrigert for folketall.

De reduserte tallene i Finland gjenspeiler at sesongpreget arbeid i landbruket ikke lenger registreres og at visse typer kvalifisert arbeid heller ikke krever oppholdstillatelse, samtidig som tjenestemobiliteten har økt. Myndighetene antar at den reelle arbeidsinnvandringen har vært stabil. I de øvrige landene ser man at summen av tillatelser i perioden mai–desember økte med snaut 13 000 fra 2003 til 2004 i Danmark, Norge, Island og Sverige – nesten en dobling. Dette overvurderer veksten noe, ettersom tillatelser tidligere år gjerne ble gitt før 1. mai. I Sverige inkluderer tallene ikke arbeid under tre måneder. Antallet sesongarbeidstillatelser sank med 2400 i Sverige i 2004 (Migrationsverket 2005), noe som trolig skyldes at nye EU-borgere med korttidsarbeid ikke lenger trenger oppholdstillatelse. De fleste tillatelsene i Sverige er gitt til arbeid i byggebransjen, jord- og skogbruk og trädgårdsnäring. Det anslås at det er store mørketall når det gjelder sesongarbeid (SOU:2005:50). I Norge utgjorde tillatelser for arbeid under tre måneder til sammenlikning over 60 prosent av tillatelsene⁹ og sesongarbeid under seks måneder rundt tre fjerdedeler av tillatelsene (UDI 2005a). Antallet arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene som til enhver tid faktisk befinner seg i Norden, er dermed langt lavere enn summen av nye tillatelser. Ifølge ny registerbasert statistikk var det i 4. kvartal 2004 sysselsatt 10 843 arbeidstakere fra EU-8 i Norge, en økning på 3117 fra året før. To tredjedeler av økningen kom blant 'ikke bosatte' arbeidstakere (www.ssb.regsys.main). Ifølge Utlendingsdirektoratet svingte antallet 'gyldige tillatelser' i Norge – antatt 'aktive tillatelser' – mellom 6000 og 11 000 høsten/vinteren 2004–2005 (UDI 20.6.2005).

Tabell 3.2 Innvilgte førstegangs EØS-tillatelser for arbeid over 3 måneder fra de nye EU/EØS-landene i perioden 1. mai 2004–31. mars 2005.¹⁰

	Antall	Prosent
Danmark	1868*	10
Finland	2483	13
Island	681	4
Norge	9137	49
Sverige	4395	24
Total	18564	100

*Det registrerte tallet for Danmark er 2 802 og inkluderer også de som er under 3 måneder, hvorav 2/3 (1869) antas å være over 3 måneder.

Kilder: Utlendingsdirektoratet 29.4.2005, Arbeidsmarkedsstyrelsen i Island 08.08.2005.

Fordelingen av arbeidsinnvandringen mellom de nordiske landene avviker altså markant fra basisscenariet over. I strid med forventningene har

⁹ Hvis et tilsvarende mønster gjorde seg gjeldende i Sverige, ville det tilsi at det samlede antallet arbeidsinnvandrere fra EU-8 i Sverige var over 12 000 i 2004.

¹⁰ Tallene i denne tabellen bygger ifølge UDI på opplysninger fra landenes utlendingsmyndigheter, og avviker derfor noe fra tabellen foran som bygger på opplysninger fra arbeidsmarkedsmyndighetene.

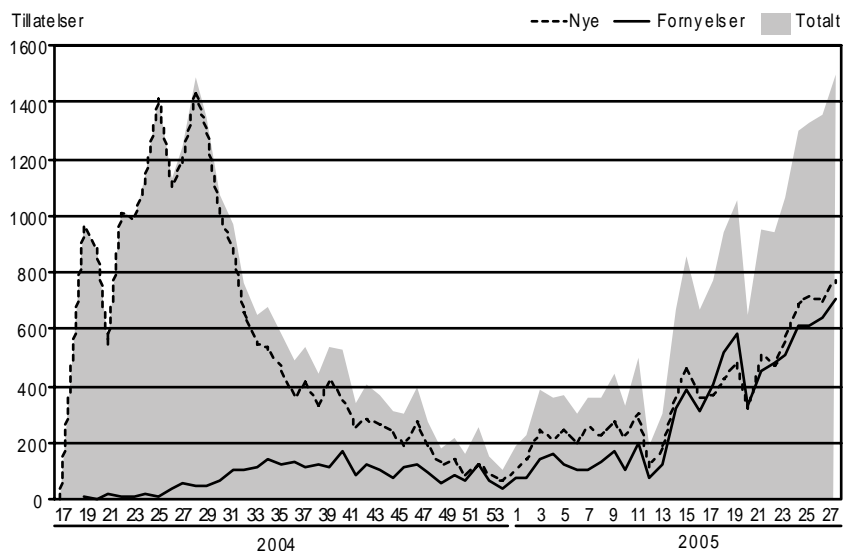
Norge mottatt omtrent like mange som de andre nordiske landene til sammen. Uten overgangsordning og med dobbelt så stort arbeidsmarked som Norge, er det i Sverige registrert under halvparten så mange tillatelser for arbeid over tre måneder som i Norge etter 1. mai 2004. Også i Danmark var omfanget av arbeidssøkere beskjedent, men innebar likevel en tredobling fra et lavt utgangspunkt. Tendensen i første halvår 2005 ser ut til å følge samme hovedmønster som i 2004, men med tegn til en viss økning i Danmark, Norge og Island. Sverige hadde en viss nedgang med 2384 innvilgete søknader om oppholdstillatelse for arbeid i juni 2005, mens det i Danmark var en økning i aktive tillatelser fra rundt 1600 ved årsskiftet til 3,719 i juni 2005. Norge hadde ved utgangen av juni 2005 utstedt nesten 9000 nye tillatelser – og nesten 8000 fornyelser – en markant økning fra samme periode i 2004. Dette indikerer også en viss vridning mot noe mer varig arbeidsinnvandring.

Surveyundersøkelser gjennomført for Aetat/EURES i 2004/5 kaster noe mer lys over de norske hovedtallene.¹¹ Våren 2004 svarte 21 prosent av bedriftene at de ville benytte arbeidskraft fra EU-8 i løpet av de kommende tolv månedene. Andelen økte med bedriftsstørrelse og i gjennomsnitt ventet disse bedriftene å sysselsette drøyt ti arbeidstakere fra EU-8 i perioden, til sammen over 120 000. Ved utgangen av 2004 svarte 6,2 prosent av bedriftene at de faktisk hadde sysselsatt arbeidstakere fra EU-8 (rundt 20 000), men dobbelt så mange (12,3 prosent) forventet å hyre over 70 000 sysselsatte til sammen de neste tolv månedene. Blant dem som hadde benyttet arbeidskraft fra EU-8, oppgav 21,5 prosent at det i størst grad gjaldt faste ansettelser, 19,2 prosent sesongarbeid, 21,9 prosent midlertidig ansettelse og 34,6 prosent fra vikarbyråer. Underleverandører/tjenesteytere var ingen egen svarkategori. I de største bedriftene, som ifølge undersøkelsen benytter mest arbeidskraft fra EU-8, var vikarbyråer viktigste rekrutteringskilde (55 prosent). Nesten fire femtedeler av bedriftene svarer at arbeidskraft fra EU-8 er billigere og mer arbeidsvillig enn norske kolleger. Resultatene viser altså at andre tilknytningsformer enn ordinær ansettelse dominerer og indikerer en markant vekst i 2005.

Over halvparten av arbeidsinnvandrerne fra de nye EU/EØS-landene kom i 2004 fra Polen, men estlendere utgjorde den største gruppen i Finland (over 4/5). I Norge står polakker for om lag 65 prosent av den individuelle arbeidsmigrasjonen, i Sverige snaut 60 prosent og i Danmark rundt 40 prosent. Videre er innslaget av litauere betydelig i alle landene, og Litauen er i nordisk sammenheng det nest største avsenderlandet. De øvrige immigrantene kommer i hovedsak fra Baltikum, men det er også et visst tilsig fra Tsjekkia og Slovakia, samt Ungarn (i Finland). Arbeidsinnvandringen til

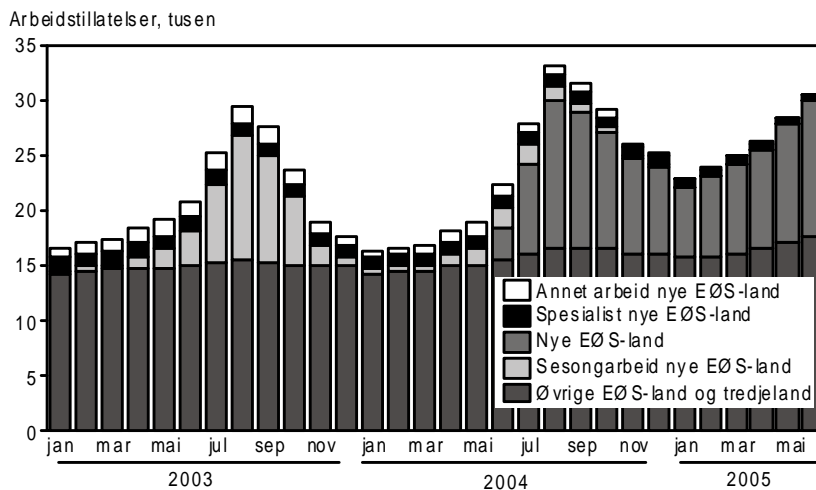
¹¹ I undersøkelsen ble et stratifisert, representativt utvalg på over 2000 av alle norske bedrifter intervjuet (EURES/Aetat 2005).

Figur 3.1 Innvilgte tillatelser til nye EØS-borgere (etter EØS-reglene) per uke siden 1 mai 2004 i Norge. (Fra uke 17 i 2004 til uke 27 i 2005 i Norge.



(Kilde: Utlendingsdirektoratet 3.8.2005)

Figur 3.2 Antall gyldige arbeidstillatelser i Norge hver måned januar 2003- juni 2005.



(Kilde: Utlendingsdirektoratet 3.8.2005)

Norden har som forventet altså en klar regional karakter, med tyngdepunkt i nærområdene rundt Østersjøen. Arbeidsinnvandrernes nasjonalitet varierer noe mellom de nordiske land i tråd med tidligere vandringsmønstre og historisk-kulturelle bånd mellom landene.

Enkelte bransjer skiller seg ut ved å sysselsette en betydelig andel av arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene. Landbruket er den største arbeidsgiveren i Danmark, Finland og Norge, mens slikt sesongarbeid i liten grad fanges opp i statistikken i Sverige. Med unntak for Danmark sysselsetter byggenæringen også ganske mange av arbeidsinnvandrerne.

De øvrige arbeidsinnvandrerne synes spredt på ulike næringer og yrker. Selv om utlendingsstatistikken er mangelfull når det gjelder fordeling på bransjer og yrker, rapporteres det både i Danmark og Norge at mye av den øvrige arbeidsinnvandringen finner sted i privat tjenesteyting og i en viss grad innen industrien (ikke minst næringsmidler/fiskeindustri i Norge). Et fellestrekk i alle landene synes å være at en stor andel av de østeuropeiske arbeidstakerne ansettes i ufaglærte jobber eller i bransjer med relativt små krav til fagutdanning. Kjønnsmessig er det et klart flertall av menn; i Norge var 70 prosent menn i 2004, og tendensen var den samme i de andre nordiske land.

Arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i forhold til andre avsenderland

For å vurdere betydningen av arbeidsinnvandringen fra de nye EU/EØS-landene bør den ses i forhold til utviklingen i andre typer arbeidsmigrasjon.

Hvis vi bruker Sverige som eksempel, fikk totalt 6800 personer fra EU/EØS-land utenfor Norden arbeidstillatelse i 2004 – hvorav snaut 4000 fra de nye EU-landene (Migrationsverket 2005a). Arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området utenfor Norden utgjorde ikke mer enn snaut en tredjedel av det samlede antallet oppholdstillatelser for arbeid, som utgjorde 20 100, mot 20 800 året før. Arbeidsinnvandringen fra land utenfor EU/EØS var altså større enn fra EU/EØS-land, og de nye EU-landene stod kun for en femtedel av den samlede arbeidsinnvandringen. Det kom for eksempel flere registrerte arbeidstakere fra India og USA til Sverige i 2004 enn fra Litauen, og det kom til sammen nesten 2000 fra Ukraina, Russland, Kina og Romania.¹² Hvis man ser bort fra eventuell vekst i korttidsarbeid fra de nye EU-landene, var det altså ingen økning i den samlede individuelle arbeidsmigrasjonen til Sverige i 2004. Den registrerte arbeidsinnvandringen bør igjen ses i forhold til den samlede innvandringen på om lag 46 000 i 2004, hvorav 20 prosent kom fra Norden, 34 prosent fra det øvrige Europa og 46 prosent fra land utenfor Europa (Migrationsverket 2005b). I et slikt helhetlig migrasjonsbilde har den individuelle arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene altså spilt en meget begrenset rolle hittil i Sverige.

Det samlede immigrasjonsvolumet og mønstret varierer betydelig mellom de nordiske landene, men i lys av de beskjedne tallene for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene er det rimelig å anta at liknende resonnement kan gjøres gjeldende for Finland, Danmark og Island. I Finland har man registrert at det samlede antallet arbeidstillatelser for utlendinger i perioden mai–desember 2004 gikk ned fra 13 149 til 5199 – en

¹² En stor del av inderne i Sverige arbeidet innen data, elektronikk og teleteknikk, mange av kineserne innen undervisning og forskning, mens den største yrkesgruppen blant andre nasjonaliteter gjaldt underholdning, musikk, dans, tivoli, kunst mv. (Migrationsverket 2005a).

nedgang på 61 prosent (Sorainen 2005). Ettersom nedgangen ikke helt kan forklares med reduksjonen i antall tillatelser til nye EU-land (4500–5000) og bortfallet av bærplukkere som ikke lenger registreres (om lag 2000), antar finske arbeidskraftsmyndigheter at innføringen av fri bevegelse for enkelte kategorier kvalifisert arbeidskraft fra de nye EU-landene har ført til en viss reduksjon i slik arbeidsmigrasjon fra land utenfor EU/EØS.

I Danmark var det ingen endring i arbeidsinnvandringen fra gamle EU/EØS-land utenfor Norden (drøyt 2100 både i 2003 og 2004), mens antallet arbeidstillatelser til borgere fra 3.-land og nye EU-land økte fra 2324 til 4300. Brorparten av økningen kom fra EU-8, men det var også en liten vekst i arbeidstakere fra 3.-land. På Island har det ikke vært særlig mye arbeidsinnvandring fra nye EU-land ifølge arbeidskraftsmyndighetene. Arbeidsmobiliteten er i første rekke knyttet til innleie og utstasjonering av internasjonal arbeidskraft – ofte utenfra Europa – knyttet til de store anleggsprosjektene i landet.

I Norge ble det i 2004 gitt 33 000 nye oppholdstillatelser for arbeid til personer fra land utenfor Norden, en økning på 7400 fra 2003 som i hovedsak kan tilskrives økt tilsig fra de nye medlemslandene. Tre fjerdedeler av alle arbeidstillatelsene gjaldt EU/EØS-borgere og 95 prosent kom fra Europa (UDI 2005: *Tall og Fakta 2004*) – i kontrast til Sverige hvor majoriteten kom fra land utenfor EU/EØS. Norge har siden midten av 90-tallet hatt en jevnt stigende innvandring av korttidsarbeidere; den samlede arbeidsinnvandringen økte fra 15 000 i 1998 til om lag 25 000 i 2002. Økningen i 2004 representerer således ikke et brudd i utviklingen, men en forsterkning av en langsiktig trend. Ifølge UDI skyldes en del av økningen trolig at tidligere illegal arbeidskraft har formalisert sitt opphold i landet. I kontrast til Sverige synes Norge å ha vansker med å trekke til seg mer kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor nærområdene. På tross av en viss liberalisering og utvidelse av den såkalte spesialistkvoten, har antallet spesialisttillatelser stagnert og sunket fra 1800 i 2002 til 800 i 2004. Antallet arbeidsrelaterte tillatelser fra 'gamle' EU/EØS-land har økt svakt, og utgjør snaut 4000 årlig – litt flere enn i Sverige og Danmark.¹³ Antallet nordiske arbeidstakere sysselsatt i Norge er stabilt og var i 4. kvartal 2004 drøyt 32 000, pluss 12 600 pendlere ('ikke-bosatte'). Antallet sysselsatte fra 'gamle' EU-land var i samme kvartal over 23 000, 'nye' EU-land 10 800, og fra 'andre land' om lag 92 000 – og den siste gruppen økte faktisk noe mer enn antallet nye EU-borgere (www.ssb.regsys.mai.n). Sett i forhold til den totale innvandringen til Norge har EU-utvidelsen altså spilt en begrenset rolle det første året. Sett i forhold til antallet som i 2004 tok bopel i Norge i forbindelse med utdanning (5400), asyl (3450) og familiegjennforening (12 800), bidro arbeidsmobiliteten fra de nye EU-landene til en beskjeden nettoinnvandring på om lag 2000 mennesker

¹³ Antallet tillatelser for arbeid var 1455 fra Tyskland, 738 fra Storbritannia, 342 fra Portugal, 329 fra Nederland, 240 fra Frankrike og 156 fra Italia i 2004 (UDI 2005).

(1300 fra Polen og 400 fra Litauen) (SSB 2005, *Befolkningsstatistikk 2004*). Dette representerte likevel en tredobling fra året før.

Prognoser og resultater – oppsummerende bemerkninger

Ett år er kort tid for å observere endringer i internasjonal migrasjonsatferd. Tendensene i arbeidsinnvandringen fra de nye EU/EØS-landene siden 1. mai 2004 kan likevel gi en viss indikasjon på hvilke drivkrefter som er i sving og hvilke barrierer som synes å påvirke strømmenes volum og retning. Observasjonene av hva som ikke har skjedd, kan også bidra til å svekke/styrke antakelser om årsakssammenhenger og konsekvenser som var utbredt før utvidelsen fant sted. For å sette strømmene det første året i relieff kan man sammenlikne dem med anslag som ble presentert før utvidelsen, samt det vi i lys av de ulike overgangsordningene ovenfor kalte 'basisscenariet'. Man kan også se dem i forhold til forventningene om en 'åpningsbølge' hvoretter tilstrømmingen gradvis vil tynnes ut, eller, motsatt, en hypotese om at det etter et strukturelt skift i rammevilkårene vil ta noe tid før det vokser fram nye migrasjonsmønstre gjennom læring, nettverkseffekter mv. Fortolkningen vil videre avhenge av i hvilken grad arbeidsmigrasjonen er drevet av tilbuds- eller etterspørselsforhold – 'push'- eller 'pull'- faktorer.

Hovedtrekket i det nordiske bildet er, som tidligere understreket, en moderat innflyt i alle de nordiske landene, med et visst unntak for Norge. For Norden som helhet ble det i 2004 utstedt oppholdstillatelse til om lag 33-34 000 individuelle arbeidssøkere fra de nye EU-landene i 2004, hvorav over 20 000 kan antas å være kortvarig arbeid (sesong/gjeste-arbeid). Nettotallene for arbeidsinnvandringen er derfor langt lavere. I Danmark svingte antallet 'aktive tillatelser' rundt 2000 og for Norges del svingte antallet 'gyldige tillatelser' mellom 6000 og 11 000 utenom sommersesongen. Det er altså et sterkt innslag av svingdørsmigrasjon.

Boeri og Brücker (2003) anslo en nettoinnvandring fra EU-8 til Norden – det vil si summen av alle inn- og utflyttinger – på rundt 180 000 over 30 år, hvorav 40–45 prosent yrkesaktive. Sammenliknet med deres nettoanslag for 2004 (uten overgangsordning) på snaut 3000 til Danmark, rundt 3500 til Finland og drøyt 6000 til Sverige, indikerer bruttotallene for disse landene klart lavere individuell arbeidsinnvandring enn antatt. Nettotallene for Norge ligger derimot godt over deres anslag. Samlet peker trenden foreløpig altså mot en noe lavere individuell arbeidsinnvandring til Norden enn de moderate anslagene til Boeri og Brücker. Et usikkert punkt er imidlertid kortsiktige arbeidsvandring knyttet til tjenesteyting, som ikke inngår i tallene for individuelle arbeidsvandrere.

Det mest slående trekket ved utviklingen siden 1. mai 2004 er fordelingen av arbeidsinnvandringen mellom landene i Norden, som avviker sterkt fra vårt enkle basisscenario. Mens landenes størrelse og overgangsordningenes karakter skulle tilsi at det kom flest arbeidssøkere til Sverige,

har altså Norge mottatt rundt halvparten av arbeidsmigrantene til Norden. De lave tallene for Island og Finland bekrefter at strenge overgangsordninger har en sterk effekt, mens forskjellene mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre siden tyder på at etterspørselen etter arbeidskraft har stor innvirkning. Forskjellen mellom Norge og Sverige er forbausende stor, men kan trolig tilskrives etterspørselsforhold eller faktorer knyttet til nettverk og/eller kulturelle forhold. Ledigheten i Norge har vært lavere og veksten i arbeidsmarkedet høyere enn i Sverige i 2004, samtidig som omfanget av sesongarbeidere fra de nye EU-landene har vært høyere i Norge enn i Sverige gjennom mange år. Det er dermed etablert nettverk og kontakter som trolig har virket som en rekrutteringskanal, i tillegg til at lønnsnivået for ufaglært arbeid er noe høyere i Norge enn i Sverige. Det bør igjen nevnes at ulik registreringspraksis når det gjelder korttidsarbeid gjør det noe vanskelig å sammenligne tallene.

Forskjellene mellom Danmark og Norge er også vanskelige å forklare, ettersom de nasjonale overgangsordningenes vilkår for oppholdstillatelse er omtrent like. Forskjellene i etterspørselen etter arbeidskraft er neppe av en slik karakter at de kan forklare mer enn noe av variasjonen. Det er derfor nærliggende å anta at årsakene har å gjøre med forskjeller i migrasjonsnettverk, samt i markedsføringen og praktiseringen av overgangsordningen. Også Danmark har tradisjonelt hatt langt færre sesongarbeidere fra Baltikum og Polen enn Norge. Den individuelle arbeidsinnvandringen det første året kan vanskelig betegnes som en kraftig 'åpningsbølge'. Hvorvidt dette betyr at tilstrømmingen vil avta i tiden framover, eller om den vil øke, er for tidlig å si. Med tanke på tidspunktet på året åpningen fant sted – og at den skjedde etter en periode med sterk og høylydt politisk fokusering på overgangsordningene både i sender- og mottakerland, er det rimelig å anta at mange aktører både på tilbuds- og etterspørselssiden har trengt tid for å orientere seg om hva den nye situasjonen kan by på av muligheter og å planlegge. I så fall kan det tilsi at mobilitetsstrømmene vil øke noe i tiden framover. Utviklingen i første halvår 2005 – med noe flere søknader om oppholdstillatelse og fornyelse av slike – kan gi en viss støtte til en slik forventning.

Ikke i noen av de nordiske landene er det indikasjoner på at den individuelle arbeidsinnvandringen har bidratt til forstyrrelser i den generelle balansen i arbeidsmarkedet eller i lønnsdannelsen. Bekymringene for 'sosial turisme' har heller ikke holdt stikk; ikke i noen av landene er det registrert tegn til økt press på trygdeordningene og svært få personer fra de nye EU-landene har meldt seg på arbeidskontorene. I Sverige rapporteres for eksempel om 13 søknader om arbeidsledighetstrygd. I Norge beskrives nyankomne statsborgere fra de nye EØS-landene sin bruk av velferdsordningene som beskjeden (Østby 2005).

De nasjonale foranstaltningene for å regulere den individuelle arbeidsinnvandringen til Norden og sikre sedvanlige lønns- og ansettelsesvilkår ser med visse forbehold stort sett ut til å ha virket etter hensikten. Men

virkningene av de nasjonale overgangsordningene må også vurderes ut fra hvordan de har påvirket andre former for arbeidsmobilitet. I Finland er det bred enighet om at 'strupingen' av den individuelle innvandringen har resultert i en uforutsatt sterk vekst i grenseoverskridende tjenesteyting med et stort innslag av irregulære arbeidsforhold. I en vurdering fra Arbetsministeriet antar man at overgangsordningen har hatt liten innvirkning på den samlede arbeidsinnvandringen til Finland, men sterk innvirkning på dens sammensetting og karakter (Sorainen 2005). Vridningen mot økt utstasjonering og arbeidsinnleie har en del negative arbeidsmarkedsvirkninger, mens det ser ut til at innføringen av fri bevegelse for visse typer kvalifisert arbeid har ført til en viss vekst i innvandringen av slik arbeidskraft. Hvorvidt overgangsordningene i Danmark og Norge har bidratt til tilsvarende vridningseffekter, er vanskeligere å bedømme. Som vi skal se i neste avsnitt, rapporteres det også der om betydelig vekst i tjenesteyting og utstasjonering fra de nye EU-landene, men det er uklart i hvilken grad det har sammenheng med overgangsordningenes krav til nasjonalt lønnsnivå. Nasjonale regler for lønn, trygd og skatt, samt EU-rettens krav til likebehandling, vil uansett innebære at bedriftene ofte vil ha et kostnadsincentiv til å hyre tjenesteytere fra de nye EU-landene framfor å ansette arbeidstakere derfra. Gevinsten avhenger imidlertid av de nasjonale reguleringene av lønnsforholdene for utstasjonerte og utleide arbeidstakere.

3.3 Tjenestemobilitet

Store lønns- og kostnadsforskjeller, kombinert med fri flyt av tjenester og til dels manglende regulering av lønnsvilkår for utstasjonert arbeidskraft, har utvilsomt virket fremmende på tjenestemobiliteten fra øst til vest. I tillegg til at overgangsordningenes (Sverige unntatt) bestemmelser om nasjonale vilkår ikke gjelder for denne typen arbeidskraft, gir ulike skatte- og trygderegler kostnadsmessige incentiver til å benytte seg av tjenester fra øst framfor å ansette individuelle arbeidstakere. Også i Norden har det de siste årene foregått en viss liberalisering av reglene for inn- og utleie av arbeidskraft. De nasjonale lov- og avtaleverkene for midlertidige ansettelser, arbeidsleie, outsourcing og bruk av underentrepriser varierer noe, men det generelle bildet er at bedriftene har fått større muligheter til å utnytte den fleksibiliteten både det nasjonale og europeiske tjenestemarkedet gir. I perioden etter EU-utvidelsen er oppmerksomheten i alle de nordiske landene i økende grad blitt rettet mot det vi med et samlebegrep kan kalle tjenestemobilitet eller tjenestevandring.¹⁴ Sammenliknet med individuell arbeidsvandring byr tjenestevandringen på andre, og til dels mer avgrensede utfordringer. Spørsmål knyttet til integrering og velferdstilbud er mindre relevante når det gjelder tjenestevandring, mens

¹⁴ Se egen boks for en oppsummering av diskusjonen om tjenstedirektivet.

problemstillinger knyttet til sysselsetting, lønns- og arbeidsvilkår framstår som stadig mer sentrale.

Med tjenestevandring mener vi i denne sammenhengen alle typer arbeidskraftsmobilitet som *ikke* innebærer at arbeidskraften blir ansatt eller får et arbeidstakerforhold i en bedrift i mottakerlandet, som for eksempel ved oppdrag, underentrepriser og arbeidsutleie. De vanligste formene for tjenestevandring er:

- *Arbeidstaker ansatt i bedrift i hjemlandet, utstasjonert på et tidsbegrenset oppdrag i mottakerlandet.* Ett typisk eksempel er den polske entreprenøren som tar på seg byggeoppdrag i Danmark, og har med seg egne ansatte fra hjemlandet til å utføre arbeidet. Disse arbeidstakerne er da i denne sammenhengen å regne som utstasjonerte, og ikke individuelle arbeidsinnvandrere.
- *Arbeidstaker ansatt i bedrift i hjemlandet, utleid til bedrift i mottakerlandet.* En polsk arbeider som leies ut av et polsk bemanningsforetak for et tidsbegrenset arbeid i mottakerlandet, vil i alle de nordiske landene, unntatt Danmark, regnes som utstasjonert arbeidskraft. Dersom han derimot leies ut av et firma i mottakerlandet, vil han regnes som ordinær arbeidstaker og falle inn under eventuelle overgangsregler. Danmark har, med henvisning til EU-domstolens praksis¹⁵, valgt å definere utleide fra vikarbyråer som arbeidsinnvandrere som skal ha oppholdstillatelse etter bestemmelsene i overgangsordningen (Østaf-talen).
- *Selvstendig næringsdrivende som påtar seg oppdrag i mottakerlandet (enkeltmannsforetak).* Dette er personer som driver nærings- og ervervsvirksomhet i mottakerlandet, for egen regning og risiko. Håndverkere som tar oppdrag i private hushold, vil ofte være enkeltmannsforetak. Disse vil måtte registrere seg hos myndighetene, for eksempel i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i Danmark eller i Brønnøysundregistrene i Norge.

Avgrensningen mellom ordinær arbeidsinnvandring og mellom disse ulike mobilitetsformene er avgjørende for hvilke regler som gjelder for ulike typer arbeidskraft. I alle de nordiske landene reguleres arbeidsvilkår ved tjenestemobilitet av ulike kombinasjoner av lov og avtale, overgangsordninger, praksis og samarbeidsformer mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Vi finner til dels store forskjeller mellom reglene for ulike typer arbeidskraft, også landene imellom. I det følgende vil vi se nærmere på reguleringene på europeisk og nasjonalt nivå, videre på hovedtendenser når det gjelder omfanget av tjenestemobilitet og hva slags tiltak som er satt i verk for å håndtere kontroll og overvåking av vilkårene for utstasjonerte og innleid arbeidskraft.

¹⁵ Rush-dommen C113/89 og Vander Elst-dommen C-43/93.

Reguleringsmekanismer: utstasjoneringdirektivet, partenes rolle, allmenngjøring og minstelønn

EUs utstasjoneringdirektiv (96/71/EC) har som mål å sikre utstasjonerte/utsendte arbeidstakere som er på tjenesteoppdrag i et annet land, de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet, og skal på en og samme tid sikre *fri bevegelse* av tjenester og *beskyttelse* av arbeidstakerne. Utstasjoneringdirektivet gjelder når foretaket:

- sender ut arbeidstakere til en medlemsstats territorium for egen regning og under egen ledelse i henhold til avtale inngått mellom utsendingsforetaket og mottakeren av tjenesteytelsene, som driver virksomhet i denne medlemsstaten, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsforetaket og arbeidstakeren i utsendingsperioden, eller
- sender ut arbeidstakere til en medlemsstats territorium, til et forretningssted eller til et foretak som eies av gruppen, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsforetaket og arbeidstakeren i utsendingsperioden, eller
- i egenskap av vikarbyrå eller i egenskap av selskap som stiller en arbeidstaker til rådighet, sender ut en arbeidstaker til et brukerforetak som er etablert eller driver virksomhet på en medlemsstats territorium, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom vikarbyrået eller foretaket som stiller en arbeidstaker til rådighet og arbeidstakeren i utsendingsperioden.

Utsasjonerte/utsendte arbeidstakere skal blant annet omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Når det gjelder lønn, heter det i direktivet at den skal være i overensstemmelse med nasjonal lovgivning eller praksis. De nasjonale regimene gir ulike føringer og virkning av utstasjoneringdirektivet, og blant de nordiske landene er det bare Finland og Island som har hatt tradisjon for å allmenngjøre tariffavtaler gjennom lov. Norge har også mulighet til å allmenngjøre gjennom lov, mens Danmark¹⁶ og Sverige ikke har liknende mekanismer for lovfestet allmenngjøring. Ingen av de nordiske landene har så langt lovfestet minstelønn. Fellesskapsretten hindrer ikke at lover og avtaler utvides til også å omfatte alle personer som utfører arbeid – også tilfeldig – på deres territorium (allmenngjøring). Dette gjelder også når arbeidsgiveren er etablert i en annen medlemsstat. Samtidig åpner direktivet for at det kan gjøres unntak. Dersom arbeidstakerne er utstasjonert i mindre enn én måned, kan medlemsstatene gjøre unntak fra bestemmelser om minimumslønn (gjelder ikke utleie

¹⁶ I Danmark er enkelte EU-direktiver på arbeidslivsområdet implementert gjennom allmenngjøring av kollektivavtale. Se Andersen, K. (2003), Danmark: Vejen mod en erga omnes model. I: EU og det nordiske spil om lov og aftale. SALTSA report No 2:2003.

av arbeidskraft). Det skal i tilfelle skje i samråd med partene i arbeidslivet og i overensstemmelse med sedvaner i medlemsstaten. Når det gjelder første gangs montering/installasjon som kreves for at varen kan tas i bruk, gjelder heller ikke bestemmelsene om minimumslønn og ferie hvis ikke utstasjoneringen varer i mer enn åtte dager. Men bygningsbransjen er ikke omfattet av dette unntaket. Det er de nasjonale myndighetene som har ansvar for å overvåke arbeidsvilkårene til utstasjonerte arbeidstakere.

Dersom det ikke finnes minstelønnslovgivning eller allmenngjorte tariffavtaler – som i Sverige og Danmark og i mesteparten av det norske arbeidslivet – kan medlemsstatene i henhold til § 3.8 i direktivet basere seg på:

- tariffavtaler som generelt anvendes på tilsvarende foretak i det aktuelle geografiske området og innenfor det aktuelle yrke eller næring og/eller
- tariffavtaler som er inngått av de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på nasjonalt plan og som brukes i hele landet.

Dersom man velger en av disse to måtene å sikre nasjonale lønns- og arbeidsvilkår på, krever direktivet en likebehandling av andre foretak som er i en tilsvarende situasjon.

Ulike nordiske reguleringsmodeller

I **Sverige** er utstasjoneringsdirektivet implementert gjennom loven om utstasjonering av arbeidstakere fra 1999. Loven inkluderer bestemmelser om ferie, arbeidstid, foreldrepermisjon, likestilling, forbud mot diskriminering og arbeidsmiljø, blant annet ved å vise til en rekke lover som skal gjelde utstasjonerte arbeidstakere. Den refererer også til en rekke bestemmelser i den svenske medbestemmelsesloven, som organisasjons- og forhandlingsrett, fredsplikt og sanksjoner for brudd på disse reguleringene. En rekke av bestemmelsene som det vises til i loven, kan fravikes ved kollektive avtaler. Men loven sier ingenting om lønn, fordi dette er avtaleregulert. I direktivet åpnes det for at lønnen til utstasjonerte arbeidstakere kan basere seg på tariffavtaler. Dette kan for eksempel skje ved lovgivning som viser til de relevante tariffavtalene. I Sverige og Danmark implementeres lønnsbestemmelsene i direktivet ved at fagbevegelsen presser – om nødvendig med stridstiltak – utenlandske arbeidsgivere til å undertegne en såkalt hengeavtale til den avtalen som gjelder der de utstasjonerte arbeidstakerne jobber. Det blir altså et faglig ansvar å sørge for at de utstasjonerte arbeidstakerne får lønn i tråd med svenske og danske vilkår. Et komplisert forhold, som blant annet var framme i den såkalte Vaxholm-saken (se egen boks), er hvilket nivå lønningene kan/skal ligge

på. Spørsmålet er om det vil være i strid med direktivets bestemmelser om likebehandling å kreve mer enn minstelønn.

Arbeidsmiljøverket skal være forbindelseskontor og sørge for at det blir gitt informasjon om arbeids- og ansettelsesvilkår i Sverige. For informasjon om innholdet i kollektivavtalene skal myndighetene vise til partene i arbeidslivet. Arbeidsmiljøverket har inspeksjoner på arbeidsplassene med kontroll av arbeidsmiljøet. Når det gjelder arbeidsvilkår for øvrig, er det de lokale fagforeningene som står for kontrollen.

I **Danmark** trådte loven om utstasjonerte arbeidstakere i kraft i desember 1999. Den viser til den danske arbeidsmiljøloven og regulerer blant annet helse, sikkerhet, forbud mot forskjellsbehandling, likestilling mellom kvinner og menn, beskyttelse av gravide, foreldrepermisjon, like lønn mellom kjønnene og visse regler med hensyn til ferie og arbeidstid. Når det gjelder arbeidstid generelt og lønn, henvises det til partene i arbeidslivet. Fagforeningene må ta ansvar for at arbeidsgiverne inngår en tariffavtale eller en såkalt tilleggsavtale for å sikre de utstasjonerte arbeidstakerne danske lønns- og arbeidsvilkår – om nødvendig med straks-tiltak.

Arbejdsmarkedsstyrelsen er ansvarlig for å koordinere arbeidet med å gi informasjon til utstasjonerte bedrifter og arbeidstakere. Når det gjelder hvilke arbeidstakere som er omfattet av loven, er de likelydende med bestemmelsene i direktivet. Danmark har altså likevel seinere vedtatt at overgangsordningene i Østaf-talen skal gjelde for arbeidstakere ansatt i utenlandske vikarbyråer. Her skiller den danske bestemmelsen seg fra for eksempel den norske.

LO og Dansk Arbejdsgiverforening (DA) underskrev i 1992 en avtale om utstasjonerte arbeidstakere. Her heter det blant annet at partene er enige om at utstasjonerte arbeidstakere skal ha de samme rettighetene når det gjelder lønn og arbeidstid som sine danske kolleger i tilsvarende jobber. Dersom det varsles konflikt for å kreve overenskomst med en utenlandsk arbeidsgiver, eller støtte til dette i form av sympatiaksjoner mot medlemmer av DA, vil DA ikke ha innsigelser mot at hovedkonflikten er lovlig. Utenlandske arbeidsgivere har anledning til å melde seg inn i Dansk Arbejdsgiverforening og forplikter seg da til å respektere danske lønns- og arbeidsforhold. Lavlønnskonkurransen fra firmaer fra de nye medlemslandene har imidlertid ført til at det fra politisk hold nylig er tatt til orde for å innføre en minstelønnslovgivning i Danmark. Dette har så langt blitt kontant avvist av både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, mens danske forskere har pekt på at det danske overenskomstsyste-met vil være svært sårbart når Østaf-talen utløper i 2011, blant annet fordi fagbevegelsen vil få problemer med å håndtere et potensielt svært høyt antall faglige aksjoner og blokader.¹⁷

¹⁷ LO Ugebrevet A4, 20. juni, nr. 22.

Entreprenørfirma eller vikarbyrå?

Danske myndigheter har strammet til regelverket for arbeidskraft fra medlemslandene fra Øst-Europa. Det innebærer at arbeidstakere fra de nye EU-landene som er utleid fra vikarbyråer, må ha arbeidstillatelse i henhold til Østaftalen. Men reglene er ikke like lette å følge i praksis og det kan oppstå mange tvilstilfeller.

Faglig Fælles Forbund (3 F) kunne i juni 2005 fortelle historien om polske arbeidstakere som dukket opp som ansatte i to ulike firmaer med mindre enn to ukers mellomrom. I denne saken mener fagforbundet at det ikke er snakk om utstasjonering, men om utleie og at arbeidstakerne derfor jobber ulovlig i Danmark.

Spørsmålet er om firmaene som har fått en under-underentreprise i arbeidet med å totalrenovere et stort boligområde sør for Helsingør, egentlig er entreprenørfirmaer eller om de er vikarbyråer. Ved å opptre som entreprenørfirmaer kan de unngå bestemmelsene om arbeidstillatelse og dansk lønn. Fagforbundet 3 F har fått tak i mannskapslistene som viser at seks av sju navngitte polske arbeidstakere den 11. mai var ansatt i ett selskap og den 17. mai i et annet. Det første firmaet dro hjem til Polen etter å ha blitt truet med blokade av dansk fagbevegelse fordi det nektet å skrive under en dansk tariffavtale. Bare noen dager etter dukket de samme arbeidstakerne opp for å gjøre nøyaktig det samme arbeidet. Forskjellen var at de var ansatt i det andre firmaet. 3 F anmeldte saken til politiet for brudd på utlendingsloven og Østaftalen.

Lederen for renoveringsprosjektet mener at det ikke nødvendigvis er brudd på regelverket. De polske arbeidstakerne kan ha mistet jobben som følge av manglende oppdrag og så blitt ansatt i et annet entreprenørfirma i løpet av disse dagene, ifølge prosjektlederen.

Underentreprenøren som har hyret begge de to polske firmaene, har nå bestemt seg for å ansette ti polske arbeidstakere og har søkt om oppholds- og arbeidstillatelse for dem. Reglene i EUs utstasjoneringsdirektiv sier at den maksimale utstasjoningsperioden uten oppholdstillatelse er tre måneder. For et stort byggeprosjekt blir det komplisert å splitte opp entreprisene i tre måneder om gangen, ifølge firmaet. For den danske arbeidsgiverforeningen Dansk Byggeri er det også viktig med et godt renommé: «Vi har anbefalt våre medlemmer å ikke splitte opp entreprisene i mange biter der ingen varer i mer enn tre måneder. Det vil i så fall ose av omgåelse av lovgivningen,» sier Per Dahlin fra Dansk Byggeri til 3 Fs hjemmesider.

Finland hadde lovgivning om utstasjonerte arbeidstakere før EU-direktivet kom. I den utlendingsloven pålegges finske oppdragsgivere å sørge for at utenlandske underentreprenører følger nasjonale lønns- og arbeidsvilkår. I forbindelse med implementering av direktivet ble det vedtatt en spesiallov for utstasjonerte arbeidstakere. Lov om utstasjonerte arbeidstakere fra 1999 definerer utstasjonerte arbeidstakere i tråd med teksten i direktivet. Finsk lønn sikres gjennom allmenngjorte tariffavtaler, som dekker de fleste bransjer. Utstasjonerte arbeidstakere har krav på minimumslønn gjennom de allmenngjorte tariffavtalene. Loven sikrer videre arbeidstid, overtidsbetaling, ferierettigheter, helse og sikkerhet, likestilling mellom kjønnene, bedriftshelsetjeneste og sikring av unge

arbeidstakere. Loven garanterer også organisasjonsfrihet og ikke-diskriminering. Helse- og sosialdepartementet er ansvarlig for å gi informasjon om finske arbeids- og ansettelsesvilkår og om tariffavtalene.

I Finland blir de fleste landsdekkende tariffavtaler erklært allmenngyldige, og partene ser for tiden ut til å være enige i at dette er en hensiktsmessig praksis. Det er to lover som regulerer tariffavtalers allmenngyldighet i Finland: Act on confirmation of the general applicability of collective agreements (56/2001) og Employment contracts act (55/2001). Førstnevnte er ny, mens sistnevnte erstattet en tidligere lov ved samme navn (fra 1970). I den gamle arbeidskontraktsloven var det ingen prosedyrer for allmenngjøring; man måtte vite hvilke tariffavtaler som var allmennbindende «i sin natur», og hvilke som ikke var det. Dette skapte mye tvil og forvirring, ikke minst fordi det også ofte var vanskelig å få tak i de aktuelle avtalene. I dag er det avgjørende kriteriet for om en avtale (det vil de individuelle minimumsbestemmelsene) skal allmenngjøres at minst 50 prosent av arbeidstakerne i den aktuelle bransjen er dekket av avtalen. I tillegg angir loven at allmenngjøringen skal være i «offentlighetens interesse», men i praksis har dette liten betydning i allmenngjøringsprosessen. Den store majoriteten av finske arbeidstakere er dekket av allmenngjorte tariffavtaler, inkludert sentrale områder som byggebransjen, metallindustri og rengjøringsarbeid. Avtalenes minstelønn blir gjort gjeldende, dog med et visst spillerom når det gjelder tillempingen av akkord- og timelønnsvilkår. Forskjellen mellom vanlig lønnsnivå og kollektivavtalenes minstelønnssetter er generelt liten i Finland.¹⁸ Det hersker likevel bekymring for situasjonen for utstasjonerte arbeidstakere i bransjer uten allmenngjorte tariffavtaler i kjølvannet av EU-utvidelsen. Det foreligger derfor nå et nytt forslag til utstasjoneringslov som skal sikre minimumslønn også for disse.¹⁹ Dersom det ikke finnes en allmenngjort avtale, skal avtalen mellom den utenlandske arbeidsgiveren og arbeidstakeren tilpasses dersom den avtalte lønnen er vesentlig lavere enn det som er vanlig i Finland.²⁰

I **Norge** er utstasjoneringsdirektivet implementert i arbeidsmiljøloven kapittel XII B (Utsendte arbeidstakere). Her defineres utstasjonerte arbeidstakere på linje med bestemmelsene i direktivet. Utstasjonerte arbeidstakere kan oppholde seg og arbeide i Norge i inntil tre måneder før det stilles krav om oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Lovverket regulerer helse, miljø og sikkerhet, arbeidstid, permisjonsrettigheter og krav til arbeidsavtale. Utstasjonerte arbeidstakere er også omfattet av ferieloven og likestillingsloven. Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å passe på at bestemmelsen følges. Norge har ikke lovfestet minste-

¹⁸ Jari Hellsten, Allmängiltige kollektivavtal täcker huvuddelen av finsk arbetsmarknad. *EU & arbetsrätt* Nr. 1-2005.

¹⁹ Arbetsministeriet, Pressmeddelanden 26. mai 2005. Forslag fra arbeidsgruppen ULTEVA 2, som ble nedsatt i tråd med det inntektspolitiske forliket i 2004.

²⁰ Niklas Bruun, Förslag om effektivare övervakning av utstationerade arbetstagaras villkor i Finland. *EU & arbetsrätt* Nr. 2-2005.

lønn. Det betyr at for å sikre norsk lønn må det enten opprettes en tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren eller så må tariffavtalene allmenngjøres. I forbindelse med at Norge inngikk EØS-avtalen, ble det i 1993 vedtatt en lov om allmenngjøring av tariffavtaler som trådte i kraft i 1994. Det er en statlig oppnevnt tariffnemnd som treffer vedtak om allmenngjøring. Nemnda består av fem medlemmer: tre nøytrale, én representant fra arbeidsgiverne og én fra arbeidstakersiden. Kravet om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale og framsettes av en organisasjon som er part i avtalen og som har innstillingsrett.²¹ Kravet om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale og allmenngjøringen vil omfatte alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor vedtakets virkeområde. Allmenngjøring kan bare vedtas dersom utenlandske arbeidstakere har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår sammenliknet med norske arbeidstakere. Dette må dokumenteres. Arbeidstilsynet og/eller Petroleumsstilsynet har tilsyns- og kontrollansvar for allmenngjorte tariffavtaler. Partene i en allmenngjort tariffavtale har utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et vedtak om allmenngjøring ikke følges. Arbeidstakerne, eller deres fagforeninger, kan også reise privat straffesak.

I Norge ble det tidlig klart at deler av arbeidsmarkedet framstod som sårbart for press på arbeids- og lønnsvilkår, fordi mye av arbeidsmobiliteten fra EU-8 innenfor viktige bransjer tok form av tjenesteimport som ikke omfattes av overgangsreglenes bestemmelser om «norske» vilkår. Dette medførte at lov om allmenngjøring av tariffavtaler for første gang fikk sin anvendelse, ved at LO i 2003 begjærte allmenngjøring av tre overenskomster på sju landbaserte petroleumsanlegg langs norskekysten. Denne saken ble en prøvestein på det norske allmenngjøringsinstituttet, og det tok nesten ett år før det ble fattet et positivt vedtak om allmenngjøring. Arbeidsgiversiden stemte imot, og hele prosessen avdekket store uenigheter både mellom og hos partene, samt svake sider ved lovens bestemmelser om formål, prosedyre og beviskrav. I 2005 ble det igjen fremmet begjæring om allmenngjøring, denne gangen et langt mer omfattende krav, for byggesektoren i Oslo-regionen. Arbeidsgiversiden har denne gangen stemt for allmenngjøring, dog med noen begrensninger. Vedtaket om allmenngjøring ble fattet ved utgangen av juni, og forskriften vil tre i kraft 1. september 2005.

Loven blir nå evaluert av Arbeids- og sosialdepartementet, og det virker sannsynlig at den på enkelte områder blir revidert. Det er også i løpet av det siste året fremmet uformelle forslag om forhandlede bransjevise minstelønnsordninger som et alternativ til allmenngjøring (i tråd med den tyske modellen, Arbeitnehmerentsendegesetz), i håp om at dette vil kunne sikre en mer smidig og omfattende sikring av lønnsvilkår etter «norsk

²¹ Innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 11 nr. 1: Arbeidsgiverorganisasjon som omfatter minst 100 arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 000 arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjon med minst 10 000 medlemmer.

standard». Denne diskusjonen er i startgropa, og oppfølgingen av den vil sannsynligvis avhenge av hva som kommer ut av evalueringen av allmenngjøringsloven. Mens det i Finland nå foreslås en minstelønnsordning som supplement til det eksisterende allmenngjøringsinstituttet, er dette så langt i Norge blitt lansert som et mulig alternativ til den lite praktiserte allmenngjøringsloven.

Et sentralt poeng når det gjelder de finske og norske allmenngjøringslovene, knytter seg til lovenes formål. Den norske loven har eksplisitt som formål «å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har», og altså ikke å gi tariffavtalene et generelt utvidet virkeområde. Når det gjelder Finland, har loven ikke hatt som spesielt formål å sikre like vilkår for utenlandsk arbeidskraft, men skal generelt sikre at det fastslås hvilke kollektivavtaler som må anses som allment bindende i det finske arbeidsmarkedet. Litt enkelt sagt; en allmenngjort tariffavtale i Norge vil i tillegg også gjelde for fastboende arbeidstakere, mens en allmenngjort tariffavtale i Finland i tillegg også vil gjelde for utstasjonerte arbeidstakere. Dette innebærer at både problemstillingene og diskusjonene knyttet til dette, har tatt ulik form i de to landene. Som vi vil se nedenfor, er imidlertid utfordringene på en del områder allikevel svært sammenfallende, for eksempel når det gjelder kontroll og oppfølging av allmenngjøringsvedtak.

I Danmark og Sverige finnes altså verken lovfestet minimumslønn eller allmenngjorte kollektivavtaler. Mens Danmark har en overgangsordning som skal sikre danske vilkår for individuelle arbeidsinnvandrere, er vanlige kollektivavtaler det primære middelet i begge landene for å motvirke lavlønnskonkurranse blant utstasjonerte arbeidstakere. Det er vanlig praksis at fagforeningene om nødvendig bruker blokade og stridsåtgjerder for å presse motvillige arbeidsgivere til å inngå tariffavtale, også for midlertidig utstasjonerte arbeidstakere. I Sverige har den nå svært omtalte Vaxholmsaken (se egen boks) blitt en test på det svenske systemet. Sentrale spørsmål i det svenske arbeidslivssystemet er etter en langvarig strid sendt til EF-domstolen for vurdering, og en i utgangspunktet normal arbeidsmarkedstvist i Vaxholm utenfor Stockholm er blitt internasjonal storpolitikk. Det svenske systemet har blant annet sin bakgrunn i loven som kalles «Lex Britannia» fra 1991, som tillater aksjoner mot utenlandske arbeidsgivere som ikke er bundet av en svensk kollektivavtale. Bakgrunnen for dette systemet er en organisasjonsgrad på over 80 prosent og en tariffavtaledekning på over 90 prosent. Den danske modell, med høy organisasjonsgrad og adgang til å gjennomføre blokader for å få inngått tariffavtaler, samt stor grad av enighet om at danske vilkår skal gjelde, skulle i utgangspunktet gi lite rom for strategiske omgørelser og bruk av lavlønnet arbeidskraft. Det er likevel tegn på at den danske modell settes på prøve, blant annet har det blitt pekt på at økt bruk av tjenesteleverandører fra EU-8 byr på så store utfordringer når det gjelder overvåking og håndhevelse fra fagbevegelsens side at det ofte ikke er mulig å

følge opp. Som en konsekvens av dette har som nevnt lovfestet minstelønn blitt luftet som et mulig alternativ også i Danmark, men dette har så langt møtt stor motstand hos arbeidslivets parter.

Vaxholm-saken

Det hele startet med et oppdrag om å pusse opp en skolebygning i Vaxholm. Oppussingen skulle utføres av et selskap som heter L&P Baltic, som leide arbeidskraft fra et latvisk selskap med navn Laval un Partneri. Arbeidet skulle utføres av latviske bygningsarbeidere som var utstasjonert til denne jobben. Laval un Partneri Ltd. leier ut arbeidskraft til virksomheter som har oppdrag i Sverige og har i tillegg hatt flere oppdrag i landet siden 2002.

Fagforbundet Byggnads gjennomfører et 20-talls blokader hvert år og i løpet av 2004 ble det inngått 98 lokale avtaler med utenlandske selskaper. Dette var derfor i utgangspunktet ingen spesiell sak. Byggnads krevde avtale med det latviske selskapet i juni 2004. Den skulle blant annet sikre arbeidstakerne lønn i samsvar med svensk nivå. Meldinger gikk ut på at arbeidstakerne fikk cirka 80 svenske kroner i timen, mens nivået for en svensk fagarbeider i byggesektoren ligger på mellom 130 og 145 kroner i timen. I løpet av forhandlingene ble det klart at Laval un Partneri hadde inngått tariffavtale med det latviske bygningsarbeiderforbundet og derfor mente at det ikke var nødvendig å inngå avtale med svenske Byggnads. Selskapet argumenterte også med at arbeidstakerne fikk omtrent dobbelt lønn av det som er vanlig i Latvia, i tillegg til kost, losji og transport. Forhandlingene med Laval un Partneri strandet og Byggnads boikott startet 2. november 2004. Den 23. november 2004 varslet det svenske elektrikerforbundet om at det ville gå til sympatiaksjon og den startet 3. desember.

Deretter endte saken i den svenske Arbetsdomstolen. Det latviske selskapet krevde at boikotten og sympatiaksjonen skulle kjennes ulovlig og stanses. Laval un Partneri mente at svensk praksis strider mot EUs regelverk om antidiskriminering og at det stiller høyere krav enn det som tillates i EUs utstasjoneringsdirektiv. Utstasjoneringsdirektivet skal sikre arbeidstakere på korttidsopphold i et annet EU/EØS-land de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet. I tillegg mente selskapet at avtalekravene er i strid med EUs frie flyt av tjenester. Laval un Partneri krevde derfor en uttalelse fra EF-domstolen om lovligheten av aksjonene. Den 22. desember 2004 kom Arbetsdomstolen i en foreløpig beslutning fram til at aksjonene kunne fortsette. Saken kom til hovedforhandling i Arbetsdomstolen i mars. Den 29. april 2005 avgjorde Arbetsdomstolen å innhente en uttalelse fra EF-domstolen før den kan felle en endelig dom i det som nå er blitt hetende «Vaxholm-saken». Arbetsdomstolen mener at det er uavklart om avtalekravene og aksjonene strider mot EF-retten. Det finnes ikke noe rettspraksis fra EF-retten på dette området og Arbetsdomstolen vil ikke konkludere før den har fått en forhåndsuttalelse fra EF-domstolen. Det kan drøye før en slik uttalelse kommer og den vil ikke ha noen praktisk betydning for det latviske selskapet. Laval un Partneri forlot nemlig Vaxholm i februar. Arbeidstakersiden ser på avgjørelsen som et nederlag. De mener at det ikke er noen tvil om at retten til boikottaksjoner reguleres nasjonalt og ikke gjennom EF-retten.

Vaxholm-saken har fått storpolitiske dimensjoner. Både den latviske og svenske regjeringen har engasjert seg. Den svenske LO-lederen Wanja Lundby-Wedin tok opp saken med EU-formannskapet i desember i fjor. Det har også vært kontakt

mellom den latviske og svenske fagbevegelsen. Den internasjonale arbeidstakerføderasjonen for bygnings- og trearbeidere (IFBWW) har sendt protestbrev til den latviske regjeringen.

For svenske arbeidstakere blir det svært viktig å få vite om rettighetene i medbestemmelsesloven og Sveriges implementering av utstasjoningsdirektivet kan være i strid med EF-retten. Direktivet åpner for at land uten minstelønnslovgivning eller et system for allmenngjøring kan bruke tariffavtalesystemet for å sikre nasjonale lønnsvilkår. Under Sveriges forhandlinger om EU-medlemskap i 1994 var det politisk enighet om at medlemskapet ikke skulle påvirke det svenske arbeidslivssystemet. Dette ble nedfelt i protokoller og erklæringer vedlagt den svenske medlemskapsavtalen med EU.²²

En norsk parallell til blokaden i Vaxholm i forbindelse med opprettelse av tariffavtale vil støte på flere hindre. Årsaken er betydelige forskjeller mellom Norge og Sverige som ligger i regler om og tradisjoner for bruk av arbeidskamp. Den generelle lovgivningen om boikott i Norge (1947) stiller blant annet krav om proporsjonalitet mellom formål og midler/skade, og at boikotten ikke må virke *utilbørlig*. Det er lite rettspraksis på området, men det er ikke utelukket at boikott kan brukes overfor en utenlandsk virksomhet selv om arbeidstakerorganisasjonen mangler organiserte i virksomheten. Imidlertid kan det tenkes en rekke skranker i en konkret sak. Skal boikott få noen betydning, må den ofte følges opp med sympatiaksjoner rettet mot virksomheten. I tillegg til begrensninger i lovgivningen er adgangen til sympatiaksjoner vanligvis begrenset i hovedavtaler. Begrensningene går blant annet ut på at det ikke kan iverksettes sympatistreik i for eksempel en NHO-bedrift til støtte for krav i en hovedkonflikt som er bedre enn de tariffavtaler NHO er part i (vanligvis minstelønnsavtaler). Det kan også diskuteres om det i det hele tatt er mulig å iverksette sympatiaksjoner hvis boikotten ikke medfører arbeidsstans i hovedkonflikten (se for eksempel Arbeidsrettens domssamling, 1995 s. 129). Boikott, blokade og sympatiaksjoner er også underlagt strengere varslingsfrister enn i Sverige (Dølvik og Stokke 2005).

Endringer forutsetter politiske tiltak for å endre boikottloven, og forhandlinger med sikte på å gjøre hovedavtalenes bestemmelser om sympatiaksjoner mer relevante. Dette er et komplisert juridisk felt og det vil trolig være svært krevende å få til endringer, både politisk og forhandlingsmessig. Selv med en utvidet adgang til boikott/sympatiaksjon, som i Sverige, ville et slikt redskap med dagens norske organisasjonsgrad neppe vært tilstrekkelig effektivt til å håndtere vanskene med lavlønnskonkurrenter. Både i Sverige og Danmark rapporteres som nevnt om problemer med innsyn og kapasitet til å aksjonere for å inngå hengeavtaler med utenlandske bedrifter.

²² Se Bruun & Malmberg og Dølvik i Ahlberg (red.) (2005), *Tio år med EU*. Stockholm: Arbetslivsinstituttet

Omfanget av tjenestemobiliteten

Fra hele Norden meldes det at tjenestemobiliteten fra de nye østeuropeiske medlemslandene har økt kraftig det første året etter EU-utvidelsen. Antakelsen om at det var på dette området de største utfordringene ville komme, bekreftes fra nesten alle hold, selv om det fortsatt er problematisk å tallfeste utviklingen. Myndighetsrepresentantene i den nordiske kontaktgruppen for oppfølgingen av utviklingen på de nordiske arbeidsmarkedene har gjennom det første året etter EU-utvidelsen gitt stadig klarere beskrivelser av problemene nettopp på dette området. Det som finnes av registerdata, peker også mot en klar økning i utstasjonerte arbeidstakere, og det samme gjør en rekke enkeltstående rapporter, særlig fra bygg- og anleggsbransjen. I tillegg antas det at det har vært vekst i husholdstjenestemarkedet, økning av utsending av arbeidskraft i industrien og i deler av servicesektoren.

I Norden, som i Europa for øvrig, har det imidlertid vist seg vanskelig å holde god oversikt over utviklingen når det gjelder tjenestevandring. Dette skyldes på den ene siden at det også før 1. mai 2004 var store hull i registreringen av utstasjonert arbeidskraft, og selv om rutinene har blitt forsøkt skjerpet, er unndragelses- og omgåelsesproblemene store. De viktigste datakildene er statistikk fra skattemyndigheter og bedriftsregistre, men som så langt ikke gir noe fyllestgjørende bilde. Utstasjonerte arbeidstakerne skal også i utgangspunktet registreres i hjemlandet med den såkalte E101-blanketten (EU-forordning 1408/71), som skal brukes som dokumentasjon for hvilket lands trygde- og sosiallovgivning som gjelder for utsendte til andre EU-land. Foreløpig gir heller ikke dette noen systematisk oversikt. Når det gjelder utviklingen i antall enkeltmannsbedrifter, har vi ikke fått tall for dette. Fra Tyskland og Østerrike, hvor det i tillegg er visse begrensninger i bevegeligheten på tjenestesiden, meldes det om en sterk økning i antallet registrerte enkeltmannsbedrifter fra de nye medlemslandene. Det antas at det er uttrykk for en tilpasning til et ellers forholdsvis strengt regel- og kontrollregime.²³ Dette er en indikasjon på at man bør følge utviklingen i denne typen mobilitet også i de nordiske arbeidsmarkedene i tiden framover.

Det er flere grunner til at det er vanskelig å skaffe til veie et godt datagrunnlag når det gjelder tjenestemobilitet. For det første har det vært, og er fortsatt, ulike rutiner og registreringssystemer i de enkelte land, hvilket også gjør sammenlikninger på tvers av landegrensene vanskelig. For det andre har det vist seg problematisk å etablere registrerings- og rapporteringsplikter og rutiner som faktisk fungerer. Dette har sammenheng med flyktigheten i den virksomheten som faktisk skal registreres, fordi det ofte er snakk om opphold av kort varighet. Selv når arbeidet foregår i lovlige former, skjer det nok at man rett og slett ikke finner det bryet verdt – særlig hvis manglende registrering ikke får konsekvenser eller følges opp

²³ Hochstadt 2005

med sanksjoner. For det tredje er det et faktum at en del av tjenesteytingen foregår helt i gråsonene av det lovlige arbeidsmarkedet, og til dels også som illegal omgåelse av lover og regler, i form av svart arbeid og økonomisk kriminalitet. På tross av disse begrensningene er det likevel mulig å gi et grovt bilde av det vi oppfatter som hovedtendensene, når det gjelder tjenestevandringens karakter og omfang.

I **Danmark** har det vært mye oppmerksomhet rundt omgåelsesproblematikken og utfordringene med å skille reelle utstasjonerte og næringsdrivende fra fiktive utstasjonerte og såkalte arme-og-ben-firmaer. På grunn av bestemmelsene om oppholdstillatelse og dansk lønn i overgangsordningen kan det være svært lønnsomt for oppdrags/arbeidsgiver at arbeidstakerne heller blir definert som utstasjonert eller selvstendig. Det er utarbeidet en egen manual (<http://www.bm.dk/ophold>) for opphold og arbeid i Danmark for statsborgere fra de nye EU-landene, som gir en svært god oversikt over regelverket. Enhver virksomhet som etablerer seg i Danmark, skal registrere seg i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen senest åtte dager før den avgiftspliktige virksomheten starter. For enkeltmannsvirksomheter fra de nye EU-landene sender Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anmodning til ToldSkat for avklaring av om det er faktisk tale om en reell selvstendig virksomhet. Virksomheter som ikke er etablert i Danmark, men ønsker å levere tjenesteytelser i landet, skal momsregistreres hos ToldSkat senest åtte dager før tjenesteytelsen starter. Dersom en utstasjonert statsborger eller selvstendig næringsdrivende fra EU-8 oppholder seg i Danmark lenger enn tre måneder for å levere tjenesteytelser, må han eller hun søke Udlændingestyrelsen om et oppholdsbevis. I den forbindelse kan Udlændingestyrelsen kreve dokumentasjon som beviser at det er en reell utstasjonering eller næringsvirksomhet. Det finnes så langt ikke registerstatistikk på antallet utstasjonerte i Danmark, men ved inngangen til juni 2005 anslo arbeidslivsorganisasjonene at det befinner seg omkring 6000 personer fra de nye medlemslandene i landet som utstasjonerte. Dette er om lag tre ganger så mange som er registrert som individuelle arbeidsinnvandrere. I tillegg hevder fagforbundet 3 F at det er 2000–3000 tjenesteytere som opererer i husholdsmarkedet. Ifølge Beskæftigelsesministeriet er det totalt registrert 1196 EU-virksomheter som leverer tjenesteytelser i Danmark, og kun 136 av disse kommer fra de nye medlemslandene.²⁴ Dette tallet inkluderer kun de virksomhetene som er lovlig registrert.

Fra **Finland** rapporteres det også om en kraftig økning i arbeidskraft som kommer i forbindelse med tjenesteyting. Utstasjonerte arbeidstakere skal (som andre EØS-borgere) registrere seg hos det lokale politiet, men dette beskrives som en formalitet der unnlattelse ikke får konsekvenser. Ifølge det finske Arbetsministeriet gir ikke myndighetenes statistikkføring tilstrekkelig informasjon om utviklingen på tjenesteområdet. Ved årsskiftet 2004/2005 ble det anslått at andelen EU-arbeidstakere som

²⁴ Beskæftigelsesministeriet, pressemeddelelse 8. juni 2005.

kommer til landet via tjenesteyting, er tidoblet, fra cirka 1000 til cirka 10 000 personer, mens det totale antallet (inkl. individuelle arbeidsinnvandrere) som kommer, er noenlunde stabilt. Reduksjonen i vanlige arbeidstilatelser blir tatt som en klar indikasjon på at kombinasjonen av overgangsreglene og fri tjenesteflyt har ført til en vridning mot mer bruk av utstasjonert arbeidskraft. Det slås fast at overgangsordningen og utlendingsloven stimulerer til økt bruk av innleid og utstasjonert arbeidskraft, noe som også reduserer andelen ordinære ansettelsesforhold.²⁵ En klar indikasjon på dette er at det etter EU-utvidelsen er etablert drøye 2800 finske foretak i Estland, hvorav mange er bemanningsfirmaer.²⁶

Selv om **Sverige** ikke har overgangsordning for individuelle arbeidsinnvandrere, er problemstillinger rundt strategiske omgøelser av regel- og avtaleverk aktuelt på samme måte som i de andre landene. Det har vært atskillig bekymring for korttidsrørligheten, særlig når det gjelder enkeltmannsforetak/fåmansbolag. Det svenske systemet med F-skattsedler har vært under utredning, særlig med tanke på omgøelsesmuligheter. F-skatteseddel tildeles den som skal bedrive næringsvirksomhet i Sverige, uansett nasjonalitet, og gir en betydelig skattemessig fordel. Skatteverket skal gi en vurdering av om søkeren bedriver næringsvirksomhet eller ikke, og dersom man mener det er snakk om et ordinært arbeidstakerforhold, skal søknaden avslås.²⁷ Så langt har det ikke blitt rapportert om noen stor økning i antall F-skattesedler til østeuropeiske enkeltmannsforetak. Når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere, finnes det ikke tilgjengelig statistikk, men inntrykket er at også Sverige opplever en økning i denne typen tjenestemobilitet. Oppmerksomheten rundt Vaxholm-saken er et klart uttrykk for at spørsmål rundt utstasjonerte arbeidstakere og utenlandske tjenesteytere er brennende aktuelle i Sverige.

På **Island** rapporterer arbeidsdirektoratet om et økende innslag av østeuropeisk utstasjonert arbeidskraft, særlig i forbindelse med byggingen av kraftverket Kárahnjúkar. Dette er det største byggeprosjektet noensinne på Island. Kraftverket skal levere strøm til et av Europas største aluminiumsmelteverk på Reydarfjurdur i Øst-Island. Arbeidet utføres av et italiensk entreprenørfirma og arbeidskraften kommer fra Portugal, Kina og Polen. Bare 15 prosent av arbeidstakerne på anlegget er islendinger. Årsaken er dårligere arbeidsforhold og vesentlig lavere lønn enn ved tidligere tilsvarende prosjekter, ifølge det islandske fagforbundet Samidn.²⁸ Det rapporteres nå om totalt et par tusen polakker på Island, men en del av disse er også individuelle arbeidstakere.²⁹

²⁵ Arbetsministeriet, Promemoria 14.1.2005, Preliminäre bedömningar om vilka verkningar övergångstidslagen, som trädde i kraft 1.5.2004, har på den finländska arbetsmarknaden.

²⁶ Bruun (2005): Förslag om effektivare övervakning av utstationerade arbetstagares villkor i Finland, i *EU & arbetsrätt* Nr. 2/2005.

²⁷ Skatteverket, Promemoria, 30.3.2004, F-skatt til utlänningar som är begränsat skattskyldiga i Sverige och som saknar fast driftställe her.

²⁸ Arbeidsliv i Norden 2/2004: «Kárahnjúkar – sosial dumping i høyfjellet».

²⁹ Intervju med Unnur Sverrisdóttir i Arbeidsliv i Norden 2/2005.

I Norge ble det i forbindelse med EU-utvidelsen vedtatt en generell meldeplikt for alle EØS-borgere innen en ukes opphold i landet (§ 172 i Utlendingsforskriften). Hensikten var å sikre en bedre oversikt over all arbeidskraftsmobilitet, også på tjenestesiden. Imidlertid er denne meldeplikten fortsatt ikke implementert, fordi man ikke har avklart hvordan den praktisk skal gjennomføres eller hvilken instans som skal ha ansvaret. Også i Norge sliter man med grensedragningen mellom arbeidstakere og ustasjonerte/tjenesteytere. Utlendingsdirektoratet rapporterer om klare indikasjoner på at norske arbeidsgivere/oppdragsgivere forsøker å definere arbeidsforholdet som tjenesteytelse for å komme unna overgangsvilkårene om at lønns- og arbeidsforhold skal være på lik linje med norske arbeidstakere.³⁰

Så langt er Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) den beste kilden til omfanget av utstasjonerte arbeidstakere i Norge. Alle oppdrag til en person bosatt i utlandet eller til et selskap hjemmehørende i utlandet, skal rapporteres til SFU. Denne rapporteringsplikten ble utvidet høsten 2004 til å omfatte alle bransjer, mens den tidligere bare gjaldt bygg- og anleggsarbeid og arbeid på kontinentalsokkelen. Det har vært, og er fortsatt et stort problem med underreportering til SFU. Kontoret understreker selv at tallene er upålitelige fordi svært mange arbeidstakere og bedrifter fortsatt ikke registrerer seg, faktisk anslår SFU at det er opp til 50 prosent underregistrering. Tallene som presenteres her, er med andre ord minimumstall, og det er mulig at en fordobling ville gi et mer realistisk anslag.

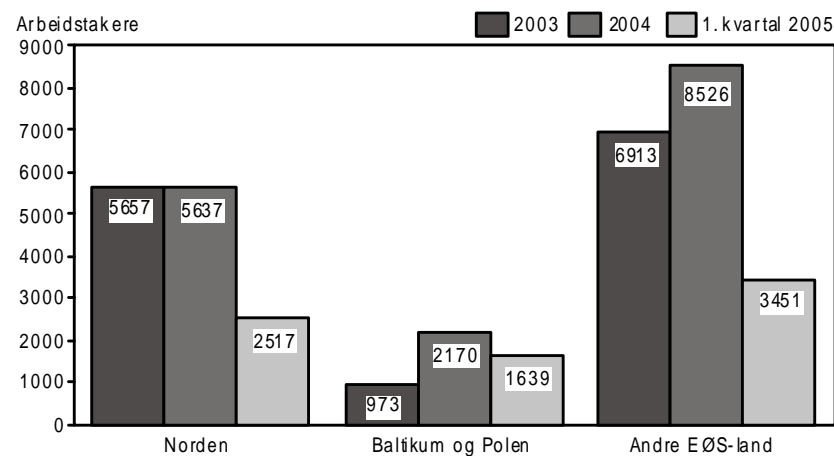
I Norge ble det i 2004 registrert 2170 arbeidstakere fra Polen og Baltikum som arbeidet i utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge, mot 973 i 2003. Fra 1. januar til 31. mai 2005 ble det registrert 2 714 personer fra disse landene, mot 714 i samme periode i 2004 – altså nær en firedobling. Det har også vært en markant økning i antall bedrifter med oppdrag i Norge; fra 1. januar til 31. mai 2005 ble det registrert 349 bedrifter fra Polen og Baltikum, mot 58 bedrifter i samme periode året før. Dette er tre ganger så mange som i Danmark. Det har vært liten oppmerksomhet om enkeltpersonsforetakene i Norge. Sannsynligvis har dette sammenheng med at en i løpet av 1990-tallet fikk en kraftig reduksjon i bruken av denne typen arbeidskraft i bygge- og anleggsektoren på grunn av innføringen av en anti-kontraktørklausul ved offentlige oppdrag.

I forbindelse med EU-utvidelsen har det blitt stilt spørsmål om en mulig konsekvens av økt arbeidsvandring i Østersjø-regionen kunne bli endringer i det allerede eksisterende intranordiske arbeidsmarkedet. Ville et økt tilfang av arbeidskraft fra østlandene fortrenge for eksempel svenske tømrere og danske murere fra norske byggeplasser? Statistikken fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker på arbeidstakere fra Norden, Polen og Baltikum som arbeider på entrepriseoppdrag i Norge, kan indikere at

³⁰ Utlendingsdirektoratet (2004), Evaluering av foreløpige konsekvenser av EØS-utvidelsen – 1. rapport.

så ikke er tilfelle. Tallene er stabile i 2003 og 2004, da ble det registrert om lag 5600 nordiske utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med oppdrag i Norge (hovedsakelig bygge- og monteringsarbeid), men også her kan det nok være mørketall som kamuflerer svingninger. Dette gjelder også tjenesteytende arbeidskraft fra «gamle» EU-land. Basert på tallene for 1. kvartal 2005, ser det ut til å bli en forholdsvis stor økning i 2005, 2517 utstasjonerte fra Norden og 3451 fra øvrige EU/EØS-land ble registrert hos SFU i Norge i årets tre første måneder. Det har altså neppe vært en reduksjon i utstasjonerte arbeidstakere fra de nordiske landene, men vi vet selvsagt mindre om veksten i denne sysselsettingen har vært lavere enn den ellers ville vært, og hvor mye som gjenspeiler skjærpede registreringsrutiner.

Figur 3.3 Registrerte arbeidstakere fra Norden, Baltikum/Polen og andre EØS-land i utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge i 2003, 2004 og 1.kvartal 2005 (hovedsakelig bygge- og monteringsarbeid). Kilde: Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU).



På etterspørselssiden vet vi fra Norge at det i utgangspunktet har vært stor interesse for å rekruttere arbeidskraft fra EU-8. En undersøkelse blant bedrifter i byggenæringen viste at mellom 17 og 20 prosent hadde benyttet seg av innleie eller underentrepriser³¹, mens en survey fra byggebransjen og verkstedindustrien i mai år indikerte at om lag 20 prosent hadde benyttet seg av slik arbeidskraft.³² I en undersøkelse i alle bransjer i midten av 2004 oppgav 21 prosent av bedriftene at de ville benytte seg av arbeidskraft fra de nye EU-landene de neste tolv månedene, mens i en tilsvarende undersøkelse ved slutten av året oppgav drøye seks prosent at de hadde gjort det. En stor andel av bedriftene kom fra primærnæringene og bygg- og anleggssektoren. Fire femtedeler oppgav å ha tilbudt arbeidstakerne ulike former for midlertidig ansettelse, sannsynligvis vil mange av dem falle inn under kategorien utstasjonerte.³³

³¹ BNL 2004/2005: <http://www.bnl.no/article775.html> <http://www.bnl.no/article925.html>

³² Eldring, Dølvik og Ødegård (2005)

³³ Aetat, EURES og PERDUCCO august 2004 og januar 2005.

Stor tjenestemobilitet i norsk byggenæring

EU-utvidelsen har kommet samtidig med en byggeboom i Norge. Aktiviteten er rekordhøy, noe som blant annet fører til mangel på arbeidskraft. Spådommene om at tjenestevandringer blir den viktigste utfordringen for det norske arbeidsmarkedet, ser ut til å ha slått til i byggebransjen. Det finnes også tegn på et økende omfang av illegalt og svart arbeid og dårligere oppfølging av helse, miljø og sikkerhet etter EU-utvidelsen.

I revidert nasjonalbudsjett for 2005 påpekes det at tilgang på arbeidskraft fra de nye EU-landene er positivt for norsk økonomi og at denne trolig har bidratt til å avhjelpe mangel på arbeidskraft, særlig i byggebransjen. Mye tyder på at denne importen av arbeidskraft har skjedd i form av tjenesteyting. Revidert nasjonalbudsjett for 2005 viser at det for første gang siden 1999 er et underskudd i tjenestebalansen med Europa utenom Norden. Myndighetene peker selv på at dette trolig skyldes import av arbeidskraft på tjenesteoppdrag. En annen viktig indikator finner vi i nasjonalregnskapet. Det viser en vekst i bygg- og anleggsnæringen på 7,4 prosent fra 2003 til 2004. Samtidig viser tallene at den norske sysselsettingen i denne næringen bare økte med 0,9 prosent i samme periode.

Bedriftsundersøkelser i regi av arbeidsmarkedsmyndighetene viser en markant endring når det gjelder bygg- og anleggsbedriftenes rekrutteringssituasjon. I 2004 oppgav én av fem bedrifter innen bygg og anlegg at de hadde alvorlige rekrutteringsproblemer, mens i tilsvarende undersøkelse i 2005 gjaldt dette for bare én av ni bedrifter – på tross av større byggeaktivitet enn på lenge. Arbeidsmarkedsmyndighetene konkluderer med at det er svært nærliggende å relatere dette til EU-utvidelsen.³⁴

Arbeidsgiverforeningen Byggenæringens Landsforening (BNL) gjennomførte to medlemsundersøkelser blant sine bedrifter fra september 2004 til april 2005. De viser at omtrent halvparten opplever konkurranse fra de nye EU-landene og at bruken av utenlandske underentreprenører øker. Det samme bildet finner vi igjen i Næringslivets Hovedorganisasjons økonomibarometer for 2004–2005³⁵: Flere bedrifter erstatter tjenesteproduksjon i egenregi med outsourcing og flere erstatter norske underleverandører med utenlandske. En MMI-undersøkelse som Fafo gjennomførte våren 2004 blant 100 norske bedrifter i bygg og anlegg og verkstedindustrien, er med på å bekrefte at det er underleverandører og innleide arbeidstakere som er den dominerende rekrutteringsstrategien når det gjelder arbeidskraft fra de nye EU-landene.

I forbindelse med et prosjekt kalt «Seriøsitet i byggenæringen» har det vært mye oppmerksomhet rundt svart arbeid og det er satt i gang en rekke tiltak. Likevel viser den siste undersøkelsen fra Skattedirektoratet, utført i 2005, at omfanget av uregistrert arbeidskraft – det vil si svart arbeid – er sterkt økende. I byggebransjen tror 59 prosent av lederne at bruken av uregistrert arbeidskraft forekommer. I 2002 var det tilsvarende tallet 38 prosent.

³⁴ Aetat Oslo og Akershus (2005), Bedriftsundersøkelsen 2005. En utvalgsundersøkelse blant 2 620 bedrifter i Oslo og Akershus.

³⁵ http://www.nho.no/files/NHOs_oekebarometer_hoest_04_2.pdf
http://www.nho.no/files/Okonomibarometer_juni2005_halvaarsrapport_1.pdf

Det norske Arbeidstilsynet rapporterte i april i år om 100 flere stengte byggeplasser i de første månedene av 2005 enn i tilsvarende periode i 2004, til tross for færre inspeksjoner.³⁶ En vanlig mangel er for dårlig sikring ved arbeid i høyden. Tidspress er antakelig en forklaring på økningen, men Arbeidstilsynet frykter også at utstrakt bruk av underentreprenører fra Øst-Europa fører til dårligere sikkerhet. Dette kan ha sammenheng med språkproblemer, at det er et annet regelverk i hjemlandet og at oppdragsgiver ikke følger opp sitt ansvar for arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

Responser på økt tjenestemobilitet: kontroll og tiltak

Under oppspillet til EU-utvidelsen var det meste av oppmerksomheten rettet mot individuell arbeidsinnvandring, mens andre spørsmål fikk lavere prioritet i forkant av de politiske beslutningene om overgangsordninger for individuell arbeidsinnvandring. Når det gjelder de seinere debattene og beslutningsprosessene rundt kontroll og tiltak i forhold til tjenestevandringen, har disse hatt en annen karakter, delvis fordi slike tiltak vil gripe direkte inn i vilkårene for det nasjonale arbeidslivet og forholdet mellom partene. I løpet av det første året etter utvidelsen har vi kunnet observere en rekke responser og tiltak fra myndigheter og arbeidslivets parter som resultat av en økende uro for useriøse forhold, svart arbeid, illegal virksomhet, lavlønnskonkurranse, sosial dumping, helse, miljø og sikkerhet og så videre. Behovet for bedre data og mer kunnskap om hva som faktisk skjer, både med hensyn til omfanget av tjenestevandringen, dens karakter og mulige konsekvenser har også blitt langt klarere artikulert. I alle landene har det vært mye aktivitet på ulike nivåer, fra utredninger i forbindelse med lovrevideringer, utarbeiding av informasjonsmaterieell og nettportaler, til faglige aksjoner og tilsyn på arbeidsplassene. Det er ikke mulig å ta for seg hele det nordiske bildet i detalj, men i det følgende vil vi oppsummere det vi oppfatter som hovedtypene av responser, og eksemplifisere med typiske tiltak fra forskjellige land.

- *Forsterket myndighetstilsyn og overvåking.* I de fleste landene har det vært prosesser rundt på den ene siden å forbedre lov- og regelverk, og på den andre siden å følge opp at reglene faktisk blir fulgt. De mest utsatte bransjene, som bygg og anlegg og deler av servicenæringen, er bransjer som også før EU-utvidelsen har slitt med useriøse aktører, illegalt arbeid og bristende sikkerhet. Slik sett har tiltak i kjølvannet av EU-utvidelsen til en viss grad medført en forsterket innsats på områder som ofte har vært forsømt. Den danske beskæftigelsesministeren lanserte nylig flere tiltak som en oppfølging av Østaftalen, blant annet et forsterket samarbeid mellom ulike myndighetsorganer, opprusting av politiets kompetanse på området og mer informasjon til myndigheter og bedrifter i de nye EU-landene. I Sverige foreslo Arbetsmiljöverket i 2004 at det burde innføres nye rutiner og policy

³⁶ NTB-melding «Stenger hundrevis av usikre byggeplasser», 4. april 2004, gjengitt i Aftenposten.

for å forbedre tilsynet med utenlandske virksomheter og også at tilsynet bør forsterkes på visse områder i løpet av 2006.³⁷ I Norge har Arbeidstilsynet fått ekstra ressurser for å takle utfordringene, også fordi de nå har blitt tillagt nye oppgaver i forbindelse med allmenngjøringsvedtakene. Det rapporteres nærmest daglig om tilfeller av sosial dumping, dårlige arbeidsvilkår og manglende sikkerhet, spesielt innenfor byggebransjen. Så langt har underbetaling vært regnet som uetisk, men ikke ulovlig så lenge det ikke har foreligget en tariffavtale. I og med det nye vedtaket om allmenngjøring i byggebransjen i Oslo-regionen vil svært mange av disse tilfellene fra 1. september være i strid med norsk lov. Finland har lenge praktisert en omfattende allmenngjøring av tariffavtaler, men det har ikke vært noe effektivt tilsyn av om de overholdes for uorganiserte arbeidstakere. Dette har budt på store utfordringer blant annet i skipsbyggingsindustrien, hvor det har vært vanskelig både for tillitsvalgte og tilsynsmyndigheter å følge med på hva som skjer i de lange kontraktskjedene – i noen tilfeller kan det være over tusen underleverandører involvert i ett enkelt prosjekt.³⁸ I 2004 ble det opprettet en spesiell politienhet i Finland for å bekjempe illegale forhold og organisert lønnsdumping, og det rapporteres om at dette tiltaket har hatt en viss effekt. Arbeidsgruppen ULTEVA 2 som leverte sin innstilling i mai i år, foreslår lovendringer for å sikre minimumslønn til utstasjonert og utleid arbeidskraft. Gruppen består av representanter for ulike departementer og arbeidslivets organisasjoner, og står enstemmig bak alle forslagene. De foreslår at arbeidstakeren skal sikres normal finsk lønn i de tilfellene hvor det er en lønnsavtale som er vesentlig dårligere enn det som er vanlig. Dersom arbeidet pågår i mer enn 14 dager, skal arbeidsgiveren ha et ombud i Finland, som kan representere ham i domstolene og ta imot myndighetsdokumenter og stevninger. Oppdragsgiver skal tilse at det blir utnevnt et ombud fra det tidspunktet arbeidet starter, til minst tolv måneder etter at det er avsluttet. Når oppdraget starter opp, skal de utenlandske arbeidsgiverne gjennom ombudet blant annet avlevere opplysninger om arbeidsgiveren og arbeidstakerne, samt dokumentasjon på de utsendte arbeidstakernes vilkår.³⁹ I alle de nordiske landene finner vi liknende eksempler på at myndighetene har satt ned bredt sammensatte arbeidsgrupper og råd for å følge utviklingen i kjølvannet av EU-utvidelsen.

- *Retningslinjer ved offentlige anskaffelser.* ILO-konvensjon 94 om arbeiderklausuler i offentlige arbeidskontrakter har fått fornyet aktualitet etter EU-utvidelsen. Denne ble nylig vedtatt implementert i Norge, hvilket innebærer et pålegg til statlige styresmakter om å

³⁷ Arbetsmiljöverket, Rapport 2004-11-30

³⁸ Kilde: Tillitsvalgt ved finsk skipsverft

³⁹ Niklas Bruun, Förslag om effektivare övervakning av utstationerade arbetstagaras villkor i Finland. *EU & arbetsrätt* Nr. 2-2005.

innføre minstelønnsklausuler i større kontrakter om levering av tjenester og bygg og anlegg. Formålet er å sikre at arbeidstakere som utfører oppdrag for staten, har ordnede lønns- og arbeidsforhold. Sverige bedømte i sin tid at det ikke var nødvendig å ratifisere denne ILO-konvensjonen, men dette har igjen blitt gjenstand for diskusjon, blant annet gjennom forslag fra LO/TCO, og er nå under utredning. I Norge har fagbevegelsen uttrykt skuffelse over at implementeringen av ILO 94 begrenser seg til den statlige sentraladministrasjonen, hvilke innebærer et forholdsvis snevert virkeområde. Fra arbeidsgiversiden i kommunal sektor anbefales det imidlertid i både Norge og Sverige at kommunene bør sikre tariffmessige standarder ved kjøp av tjenester.

- *Faglige tiltak, stridsåtgärder, blokade og innsynsrett.* I alle de nordiske landene har fagorganisasjonene fulgt nøye med i utviklingen på tjenesteområdet. Tillitsvalgte har spilt en avgjørende rolle i avdekkingen av lønnsdumping og svart arbeid, og har både på lokalt og sentralt nivå arbeidet aktivt for å sikre standarder i tråd med gjeldende tariffavtaler. På grunn av ulike lov- og avtaleforhold har bruken av stridsåtgärder, boikott og blokade variert kraftig mellom landene (se tidligere i dette kapitlet for mer om dette). I flere av landene har spørsmålet om tillitsvalgtes innsynsrett i underentreprenørers lønnsavtaler fått fornyet aktualitet, blant annet i Sverige hvor det har blitt stilt krav om endringer i Medbestemmandelagen. LO krever at arbeidsgiveren skal ha plikt til å gi informasjon til den aktuelle fagorganisasjonen, slik at det blir mulig å overvåke om kollektivavtalens bestemmelser faktisk etterleves, også for uorganiserte arbeidstakere.⁴⁰ I Norge har dette spørsmålet blitt reist både politisk og i forhandlinger, og det har så langt vært uenighet mellom partene i dette spørsmålet. LO mener innsynsrett er en forutsetning for å kunne overvåke hva som faktisk skjer på arbeidsplassene, mens arbeidsgiversiden argumenterer med at et slikt innsyn vil gå utover arbeidstakernes personvern, og dessuten være i strid med arbeidsgivers styringsrett.
- *Oppdragsgiveransvar, solidaransvar og entreprenadbidrag.* Tiltak for å forsterke oppdragsgivers ansvar er foreslått i alle land – tanken er at det ikke skal lønne seg å benytte seg av illegale tjenester. I den forbindelse har særlig tiltak knyttet til oppdragsgivers ansvar for at oppdragstakere betaler skatt og avgifter kommet høyt på dagsordenen. Det svenske finansdepartementet har utarbeidet et forslag om byggentreprenadavdrag (depositum) for å forhindre skattefusk og bruk av svart arbeidskraft i byggebransjen. Den som gir noen et byggeoppdrag, skal sette av et såkalt byggentreprenadavdrag fra kontraktsbeløpet som skal betales til oppdragstakeren. Fradragsbeløpet tilhører oppdragstaker, men skal betales direkte til Skatteverket

⁴⁰ LO (2004), Arbetskraft til salu – sex månader med öppna gränser.

for å sikre at skatter og avgifter blir betalt. Forslaget er hilst velkommen av LO.⁴¹ Liknende løsninger har blitt diskutert i Norge, men er så langt ikke konkretisert. Den norske skattebetalingsloven hjemler solidaransvar på oppdragsgivers hånd ved innleie av arbeidskraft, og ligningsloven kan gjøre oppdragsgiver ansvarlig for oppdragstakers skatter og avgifter dersom opplysningsplikten er brutt. Dessuten er byggherreforskriften under revisjon. I Finland kan brudd på reglene om diskriminering, i form av lønnsdumping til arbeidstakere på grunn av nasjonalitet, gi grunnlag for konfiskering av fortjenesten. Dette systemet representerer et slags hovedentreprenøransvar. I tillegg er det en bestemmelse i byggebransjens kollektivavtale som gir hovedentreprenøren ansvaret for utbetaling av lønn og feriepenger som er inntjent på byggeplassen.⁴²

- *Kampanjer og aksjoner mot svart/illegalt arbeid og kriminelle forhold.* Vi finner mange eksempler på kampanjer, informasjonsarbeid og aksjoner mot illegalt arbeid og kriminelle forhold i arbeidslivet. Ikke alt er nye initiativ, men i svært mange tilfeller er innsatsen intensivert etter EU-utvidelsen. Disse foregår både på nasjonalt nivå og bransjenivå, i regi av myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelsen – og i samarbeid mellom disse. Noen eksempler er: På Island har LO i samarbeid med sine medlemsorganisasjoner lansert tiltak mot sosial dumping og ulovligheter i arbeidslivet, både i forhold til utenlandsk og islandsk arbeidskraft. Det vil bli lagt vekt på informasjonsarbeid både mot arbeidsgivere og arbeidstakere, og å melde brudd på lovgivning til myndighetene.⁴³ I Danmark samarbeider ToldSkat, politiet, Arbejdsdirektoratet og andre instanser om regelmessige kontrollaksjoner i ulike bransjer, hvor formålet er både å kontrollere og å endre holdningene til illegalt arbeid og unndragelser. I Norge har partene innenfor renholdsbransjen relansert prosjektet «Ren Utvikling», som er en godkjenningsordning for firmaer innenfor renholdsbransjen. Formålet er å styrke bransjens omdømme, som har vært svekket av mange eksempler på regelbrudd, skatteunndragelser og dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Et annet eksempel fra Norge er prosjektet «Seriøsitet i byggenæringen», som ble igangsatt i 2002, med deltakelse fra organisasjonene i bransjen, samt en rekke myndighets- og tilsynsorganer. Som et resultat av dette prosjektet har Byggenæringens Landsforening lansert prosjektet StartBANK⁴⁴, som er frivillig kvalifiseringsordning for leverandører i byggebransjen.
- *Styrke registreringsordninger.* Innenfor hele EØS-området har man erfart store problemer med å få oversikt over tjenestemobiliteten. Dette gjør det vanskelig å analysere arbeidsmarkedskonsekvenser. I

⁴¹ Byggnads pressemelding 2004-10-19.

⁴² Jari Hellsten, Allmängiltige kollektivavtal täcker huvuddelen av finsk arbetsmarknad. EU & arbetsrätt Nr. 1-2005.

⁴³ Arbeidsliv i Norden, 2/2005, s. 28.

⁴⁴ <http://info.startbank.no>

tillegg gir mangelfulle eller u håndterlige registrerings- og rapporteringsrutiner godt spillerom for useriøse aktører. Et generelt problem i hele Norden er at ulike registre er dårlig samordnet, i tillegg til at en del vesentlig informasjon ofte er vanskelig tilgjengelig for bedrifter som ønsker å sjekke om aktuelle tjenesteleverandører opererer i lovlige former. På arbeidsplassnivå har det også vist seg vanskelig å kontrollere om de som utfører arbeidet, har lovlig opphold. I Norge er det nå gitt hjemmel om krav til ID-kort for alle som jobber på en byggeplass, og en liknende ordning er foreslått i Finland.

Mens friere arbeids- og tjenestemobilitet fra lavkostland kan ha deregulerende effekter på arbeidsmarkedets virkemåte, viser gjennomgangen over at myndighetene og partene i arbeidslivet i de nordiske landene forsøker å kompensere for slike virkninger ved å stramme til den indre kontrollen i arbeidslivet. Danmark og Finland framstår som de mest resolute landene i så måte. Landene synes også å velge litt ulike spor i fornyelsen av regulerings- og kontrollsystemene i arbeidslivet, særlig når det gjelder anvendelse av lovgivning versus avtaler i lønsspørsmål. Implikasjonene for de nordiske arbeidslivsmodellene drøftes nærmere i de etterfølgende kapitler. I hvilken grad landenes skjerpete tiltak vil virke etter intensjonen – og om de vil være tilstrekkelige til å motvirke uønskete konsekvenser av den økte tjenestemobiliteten – er for tidlig å si. Spillerommet for nasjonal regulering og kontroll med tjenestemobiliteten betinges dessuten av utviklingen i EU på området. I boksen nedenfor redegjør vi kort for Europakommisjonens omstridte forslag til tjenstedirektiv, som i sin opprinnelige form ville gripe rett inn i spørsmålet om vertslandets muligheter til blant annet å håndheve nasjonale arbeidsvilkår overfor utenlandske tjenesteytere. Det synes nå å være politisk enighet om at direktivet må revideres for å vinne fram. Siste ord er neppe sagt i denne saken, samtidig som grenseoppgangen mellom konkurranserettens prinsipp om fri bevegelse og utstasjoneringdirektivets henvisning til nasjonale arbeidslivsstandarder er gjenstand for en rekke tvister og søksmål rundt i Europa.

Omstridt forslag til tjenstedirektiv

Tjenester utgjør nær 70 prosent av sysselsetting og brutto nasjonalprodukt (BNP) i EU-landene og betydningen av tjenester som økonomisk område er stigende. Samtidig utgjorde tjenestesektoren bare knappe tolv prosent av den grenseoverskridende handelen mellom de daværende 15 EU-landene i 1999 (Kommissjonen 2002). Det indre markedet for tjenester fungerer med andre ord ikke etter intensjonen.

Problemene med å få til et reelt indre marked for tjenester er bakgrunnen for forslaget til nytt tjenstedirektiv som ble lagt fram i januar 2004, og som er til behandling i EU-systemet. Dette er med andre ord ingen ny politikk, men et forsøk på å få gjennom målsettingene i Enhetsakten fra 1987. Her var ambisjonen at den

frie flyten av varer, tjenester, kapital og personer skulle være fullført innen 1992. Det skal bli lettere for virksomheter å etablere seg og levere tjenester på tvers av landegrensene. Barrierene er, ifølge Europakommisjonen, mange. Det kan dreie seg om ulik nasjonal næringslovgivning, nasjonal praksis, lang saksbehandlingstid i byråkratiene og problemer med konsesjon eller godkjenning. Store deler av tjenestesektoren består dessuten av små og mellomstore bedrifter som kvier seg for å operere på tvers av landegrensene med de hindringene som finnes i dag.

Effektiv konkurranse anses å føre til lave priser, god ressursfordeling og økt velstand. Vekst og nye markeder vil også øke sysselsettingen. Mellom 1997 og 2002 stod tjenestenæringene i EU for over 95 prosent av jobbveksten. Dette er bakgrunnen for at forslaget til nytt tjenstedirektiv er et ledd i Lisboa-strategien, som Det europeiske råd innledet på toppmøtet i Lisboa i 2000.

De kommersielle tjenestene som dette forslag til tjenstedirektiv omfatter, står for om lag 50 prosent av all økonomisk virksomhet i EU. Tjenester omfatter vidt forskjellige områder, som bygg og anlegg, detaljhandel, distribusjon, arbeidsformidling, arkitekttjenester, IT, reklame, bilutleie, eiendomsmegling, håndverk og omsorgs- og sikkerhetstjenester. Direktivforslaget omfatter både vilkår for etablering av virksomhet i andre EU/EØS-land og grenseoverskridende levering av tjenester (tjenestemobilitet).

Tiltakene som lanseres, går blant annet ut på å begrense omfanget av dokumentasjon, at selskapene får ett sted å henvende seg når de tar kontakt med nasjonale myndigheter og at myndighetene får korte tidsfrister på søknad om etablering. En friere flyt vil også oppnås dersom en tjenesteleverandør som er etablert i ett medlemsland, kan levere tjenester i et annet land uten ytterligere godkjenning. Dette omtales som prinsippet om opprinnelsesland og har blant annet som funksjon å hindre doble kontrollordninger, det vil si at kontrollen utføres både i hjemland og i vertsland. Prinsippet innebærer at dersom en tjenesteyter først er godkjent i ett EØS-land, så skal det være tilstrekkelig til å operere lovlig i hele EØS-området. Opprinnelseslandet har plikt til å føre en effektiv kontroll med tjenesteyterne, selv om de opererer i andre land enn hjemlandet. Alle former for registrering og dokumentasjon befinner seg også i hjemlandet.

Det er i denne sammenhengen viktig å skille mellom etablering av tjenestefirma i et annet land og handel/levering av tidsavgrenset karakter (tjenestemobilitet). Hvis en utenlandsk tjenesteyter etablerer seg på permanent basis, vil næringsvirksomheten underlegges vertslandets nasjonale reguleringer. Prinsippet om opprinnelsesland gjelder kun kortsiktige tjenesteleveranser og omfatter heller ikke arbeidsvilkår, fordi EUs utstasjoneringdirektiv uansett vil gjelde. Opprinnelseslandsprinsippet kan dessuten ikke påberopes når det gjelder tjenester som er forbudt i et vertsland dersom forbudet rettferdiggjøres av hensyn til offentlig politikk, offentlig sikkerhet eller helse (NHO 2004).

Direktivforslaget har vært svært omstridt og etter omfattende protester mot opprinnelseslandsprinsippet, blant annet fra en samlet europeisk fagbevegelse, er det enighet om at direktivet ikke kan vedtas i sin opprinnelige form. Det er spesielt forholdet mellom utstasjoneringdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv som har skapt hodebry og som fagbevegelsen mener vil gjøre det lettere å drive sosial dumping. Hvis all dokumentasjonen om arbeidstakerne skal ligge i hjemlandet, mens kontrollen av arbeidstakernes vilkår skal foregå i vertslandet, vil det by på problemer. Vertslandet kunne ut fra det opprinnelige forslaget heller ikke kreve at

arbeidsgiveren skal ha en representant i landet, autorisasjon, registrering eller at det skal oppbevares ansettelsesdokumenter i vertslandet. Det europeiske råd sendte sommeren 2004 ut en forklaring om hvordan bestemmelsene skal tolkes. Her heter det at alle bestemmelser i utstasjoneringsdirektivet skal unntas fra forslag til opprinnelseslandsprinsippet. Det betyr blant annet at det er vertslandet som fortsatt skal definere hvem som er arbeidstaker og hvem som er tjenesteyter og/eller selvstendig næringsdrivende. I tillegg er kontrollen med at bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet etterleves, unntatt fra opprinnelseslandsprinsippet. Vertslandet har ansvaret for kontrollen og kan kreve nødvendig dokumentasjon fra tjenesteleverandøren, som for eksempel kopier av ansettelsespapirer, lønns slipper, time-lister og så videre. Opprinnelseslandet har i tillegg en plikt til å bistå med å kontrollere selskapet hjemme (Det europeiske råd 2004). Men Europakommisjonen innrømmer at direktivforslaget har uklarheter når det gjelder land der lønns- og arbeidsvilkårene i hovedsak er regulert i kollektivavtaler, som i Sverige og Danmark. Svensk fagbevegelse har pekt på at det blir vanskelig å opprette tariffavtale med det utenlandske selskapet hvis det ikke har en representant i landet.

I innstillingen fra saksordføreren i Europaparlamentet, som kom i mai 2005, er prinsippet om opprinnelsesland endret. Her heter det at tjenestene må gjennomføres i henhold til de reglene som gjelder i det landet tjenestene utføres, og at myndighetene i vertslandet skal ha ansvar for kontrollen med arbeidsforhold. Saksordføreren vil også ha et tydeligere skille mellom kommersielle og offentlige tjenester. En ny komitébehandling i Europaparlamentet er ventet i løpet av sommeren 2005, og en endelig behandling i plenum skjer trolig i september/oktober 2005. Deretter går saken tilbake til Europakommisjonen og Det europeiske råd.

3.4 Sammenfatning – hovedtrekk og konsekvenser av arbeids- og tjenestevandringene

Ett års erfaring er kort tid for å bedømme arbeidsmarkedskonsekvensene av utvidelsen. For det første har ikke mobilitetsmønstrene 'satt seg' ennå og aktørene både på tilbuds- og etterspørselssiden er fortsatt i en lærings- og tilpasningsfase. For det andre foreligger det ikke tilstrekkelig detaljerte data som belyser sysselsettings- og lønnsvilkårene for de ulike typene arbeidsvandrere. Dette gjelder spesielt for tjenesteytere. Selv om man begynner å få rimelig god oversikt over volumet av totalstrømmene, har det, for det tredje, gått for kort tid til å spore eventuelle endringer i arbeidsmarkedsatferd og lønnsdannelse blant aktørene i de nasjonale arbeidsmarkedene. Trass i disse forbeholdene er det mulig å trekke enkelte foreløpige konklusjoner og identifisere tema og problemstillinger som krever oppmerksomhet og analyser i tiden framover.

Gjennomgangen i dette kapitlet – og spesielt forskjellene mellom Sverige, Danmark og Norge – understøtter inntrykket av at arbeidsvandringene er meget etterspørselssensitive. I tillegg ser tidligere migrasjonsnettverk ut til å ha sterk innvirkning både på retningen og vekstakten i migrasjonsstrømmene. Snarere enn en brå og utflatende 'åpningsbølge' ser det ut til at læringseffekter og sosiale diffusjonsprosesser bidrar til at vandringene har økt etter utvidelsen. I Finland og Island har de strikte overgangsordningene

begrenset den ordinære arbeidsinnvandringen, men de ser i liten grad ut til å ha påvirket de samlede arbeidsvandringene som dermed i større grad har tatt form av økende tjenestemobilitet. Både etterspørsels- og nettverksfaktorer har medvirket til at Norge har framstått som et viktigere mottakerland enn Sverige og Danmark det første året, men det kan også virke som den danske overgangsordningen har hatt en mer begrensende effekt på arbeidsinnvandringen enn den norske. I så fall understøtter det hypotesen om at både markedsføringen og det interne kontrollregimet for implementering av slike ordninger har stor betydning for virkningene.

Den registrerte individuelle arbeidsinnvandringen til Sverige, Danmark, Finland og Island har vært så begrenset at den ikke kan ha hatt noen innvirkning på den generelle tilpasningen i arbeidsmarkedet. Antallet arbeidstillatelser i Norge har vært en del høyere, men innslaget av varig arbeidsinnvandring er så vidt beskjedent at det heller ikke her kan være tale om generelle arbeidsmarkedskonsekvenser. Antallet registrert sysselsatte fra EU-8 i 4. kvartal 2004 økte med 3300 fra samme kvartal 2003, tilsvarende knapt 14 prosent av sysselsettingsveksten i 2004. I alle landene betyr innslaget av kortvarig arbeidsinnvandring at tilveksten i arbeidsstyrken er langt lavere enn bruttotilstrømmingen. Samlet sett er det både i lys av det begrensede innvandringsvolumet og virkningene av de ulike nasjonale overgangsordningene ingen indikasjoner på at den individuelle arbeidsinnvandringen har påvirket lønnsdannelsen i de nordiske arbeidsmarkedene.

Selv om det mangler pålitelig statistikk for kortvarig tjenestemobilitet fra EU-8, har denne etter alt å dømme betydelig større omfang enn den ordinære arbeidsinnvandringen i Danmark, Finland og Island. Myndighetene i Danmark og Finland anslår omfanget til to-tre ganger så høyt som den ordinære arbeidsinnvandringen, på Island refereres tilsvarende tall. Fra Sverige har vi ikke fått noen indikasjoner på omfanget, i Norge kan surveyer i de mest berørte bransjene tilsi at en gjestearbeidsstyrke på 10–15 000 trolig er et nøkternt 'guesstimate'. Arbeidsvandring i denne størrelsesorden vil normalt ikke påvirke tilpasningen i arbeidsmarkedet eller lønnsdannelsen. Men ettersom den organiserte tjenestemobiliteten i stor grad er konsentrert til bestemte bransjer – bygg og anlegg og enkelte deler av industrien – og kostnadsforskjellene er så vidt store, kan man ikke utelukke konsekvenser for lønns- og arbeidsmarkedstilpasningen i enkelte delmarkeder. Trass i en kraftig produksjonsvekst i den norske byggesektoren på 7,5 prosent i 2004, økte ikke sysselsettingen mer enn 0,9 prosent – en kraftig indikasjon på vridningen i bedriftenes arbeidskraftsbruk fra egne ansatte til eksterne tjenesteytere.

Fra et sysselsettingspolitisk ståsted er det flere grunner til å stille kritiske spørsmål ved reguleringsregimer som bidrar til en sterk kostnadsfavourisering av tjenestemobilitet framfor individuell arbeidsinnvandring. Økt tjenestemobilitet kan utvilsomt bidra til å 'smøre hjulene' – eller løse opp flaskehalsen – i hjemlige arbeidsmarkeder på kort sikt. Det kan også

bidra til økt produksjonskapasitet, dempet prispress og større fleksibilitet for nasjonale bedrifter, samtidig som tjenesteytere på kortvarige oppdrag i liten grad belaster – eller bidrar til – velferdsbudsjettene. Dersom det innenlandske produktmarkedet er preget av bristende konkurranse, kan økt konkurranse fra utenlandske tjenesteleverandører være nyttig for å få de hjemlige aktørene til å skjerpe seg. Men det forutsetter at konkurransevilkårene er så vidt likeverdige at det er mulig å ta opp kampen.

Hvis hjemlige leverandører stiller med et stort reguleringsbetinget handikap i konkurransen, vil det snarere være en spore til å legge inn årene – eller ty til useriøse driftsformer – enn å møte utfordringene med blanke våpen. Kortsiktige kostnads- og fleksibilitetsgevinster som følge av ordninger som favoriserer bruk av utenlandske lavkostleverandører framfor ansettelse av arbeidsinnvandrere på ordinære vilkår, kan derfor komme i motstrid til langsiktige ønsker om å øke arbeidsstyrken og bedre kompetansen i hjemlige næringer og bedrifter. Og i den grad regelverket gjør underleverandører med ekstern arbeidskraft så mye billigere at det undergraver bedriftenes incentiv til rekruttering, opplæring og utvikling av produktiviteten i egen virksomhet, kan det bli en sovepute som svekker bedriftenes konkurranseevne over tid.

Økt bruk av utenlandske lavkostleverandører kan nok for en tid kompensere for knapphet på arbeidskraft, høye kostnader og svak konkurranseevne i en del nasjonale bedrifter, men det kan også føre til utsettelse – eller unnlattelse – av tiltak for å løse de grunnleggende konkurranse- og omstillingsproblemene i den hjemlige økonomien. Konsekvensene vil kunne variere mellom bransjer hvor produksjonen er lite mobil og sterkt hjemmemarkedsorientert, og eksportorienterte bransjer hvor produksjonen er mer flyttbar. I den førstnevnte typen bransjer vil økt bruk av utenlandske lavkostleverandører, spesielt under en lavkonjunktur, kunne fortrengte innenlandske leverandører; i mobile eksportnæringer vil økt import av lavkosttjenester derimot kunne utgjøre et midlertidig alternativ til utflytting av produksjonen til lavkostland. Men produksjonsformer som ikke er i stand til å bære det innenlandske kostnadsnivået, vil ikke kunne overleve på sikt ved hjelp av billige 'gjestearbeidere'.

Bedring av konkurranseevnen ved økende import av lavlønte arbeidskraftstjenester vil derfor neppe være noen bærekraftig strategi for å møte de utfordringene de nordiske høykostøkonomiene står overfor i å utvikle det nasjonale næringslivets konkurransekraft. For den enkelte bedrift kan bruk av lavkosttjenester være rasjonelt, men for hele bransjer eller økonomien som helhet, kan veien fra individuell rasjonalitet til kollektiv irrasjonalitet være kort. Hvis deltakerne i en anbudskamp antar at en – eller noen få – av konkurrentene bygger sitt bud på bruk av lavkostleverandører, vil det være rasjonelt for alle å gjøre det samme. Et relativt begrenset antall lavkostkonkurrenter er derfor tilstrekkelig til å utløse en 'selvoppfyllende profeti' som kan bidra til selvforsterkende endringer i 'the going rate' i en bransje. For bransjer som har slitt med useriøse in-

innenlandske aktører – slik man kjenner fra restaurant- og reingjøringsbransjen i mange land – er dette en velkjent problemstilling.

Det er denne typen logikk som lå til grunn for at arbeidsgiverne historisk så seg tjent med å inngå sentrale tariffavtaler som ledd i reguleringen av konkurransevilkårene i sine bransjer. For å sikre en økonomisk sunn og bærekraftig utvikling i de innenlandske tjenestemarkedene vil det tilsvarende være viktig at reguleringsregimet sikrer tilnærmet likeverdige konkurransevilkår for innenlandske og utenlandske tjenesteleverandører.⁴⁵ I arbeidskraftsintensive bransjer er det vanskelig å oppnå uten en enhetlig konkurranseregulering i arbeidsmarkedet, enten ved at utenlandske tilbydere må tilpasse seg det nasjonale lønnsnivået eller ved at innenlandske bedrifter får tilpasse seg de utenlandske konkurrentenes lønnsnivå. Det siste forutsetter deregulering av den innenlandske lønnsdannelsen, enten ved politisk-organisatoriske midler eller ved at bedriftene selv bryter ut av nasjonale tariffavtaler. I lys av de radikale konsekvensene av et slikt alternativ for vertslandets arbeidsmarked valgte EU i sitt utstasjoneringdirektiv å bygge på den første strategien, det vil si at utenlandske tjenesteytere skal følge vertslandets lønnsreguleringer. For å unngå diskriminerende praksis ble dette konkretisert til nasjonale reguleringer som også gjelder alle innenlandske bedrifter, det vil si lovfestede minstelønninger eller allmenngjorte tariffavtaler.

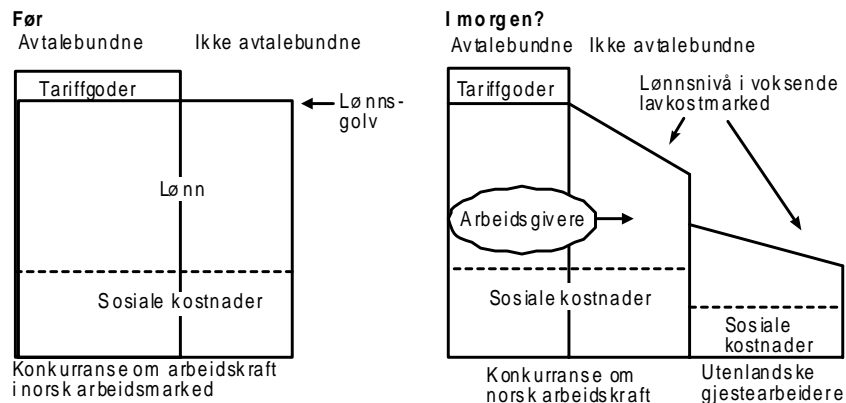
Som vi har sett i kapittel 3.3, har de nordiske landene svært ulike reguleringspraksis på dette området, i tillegg til at kontroll- og håndhevingseffektiviteten varierer. Bruken av eksisterende nasjonale virkemidler for å regulere vilkårene for grenseoverskridende tjenestemobilitet har også blitt mer omstridt (jf. Vaxholm-saken og striden om allmenngjøring av tariffavtaler i Norge). Dette har gitt grunnlag for konkurransevridning både mellom ulike ansettelsesformer i arbeidsmarkedet, mellom tjenesteimport og ordinær arbeidsinnvandring, og mellom bedrifter fra ulike nordiske land. Videre sliter alle landene med strategiske tilpasninger og omgåelser av regelverket i de juridiske gråsonene mellom ansettelser og tjenesteyting. Konsekvensen av slike utilsiktede tilpasninger er at den ordinære arbeidsinnvandringen blir lavere enn ønsket og tapet av markedsandeler i de nasjonale tjenestemarkedene større enn forutsatt. I tillegg kommer tapte skatteinntekter, mer usikre og uryddige arbeidsforhold, og mulige smitteeffekter på tilpasningen i de berørte nasjonale arbeidsmarkedene. I alle landene rapporteres således at det er tegn til framvekst av et sekundærmarked for lavkosttjenester av varierende omfang, som fungerer på siden av det organiserte nasjonale tjenestemarkedet. I den grad denne utviklingen gir grunnlag for mer varig og legitim lavkostkonkurranse i de nordiske tjenestemarkedene, er det rimelig å anta at dette over tid både vil øke spillerommet for useriøse aktører og gi merkbare konsekvenser for

⁴⁵ Alternativet måtte være hvis politikerne eller bransjeaktørene mener visse tjenester er av en slik karakter at de heller bør overlates til bedrifter fra andre land med lavere kostnadsnivå – dvs. at de hjemlige leverandørene av slike tjenester bør saneres.

den nasjonale lønnsdannelsen og avtaleverkets rolle i de mest utsatte bransjene.

Den internasjonale forskningen om arbeidsmigrasjon har stort sett studert konsekvenser av individuell migrasjon, hvor de fleste studier viser svært små – om noen – effekter på sysselsetting og lønn i vertslandet (Røed 2005). Det er derimot gjort svært få empiriske studier av konsekvensene av arbeidsvandring knyttet til tjenstemobilitet (Cremers og Donders 2004). Mens individuelle arbeidsinnvandrere vil være omfattet av konkurransen om arbeidskraft og de normer og regler som gjelder i vertslandets arbeidsmarked – og derfor vanligvis vil oppnå tilnærmet like vilkår som nasjonale arbeidstakere – er de tjenesteytende arbeidsvandrere i en helt annen situasjon. Med mindre vertslandet har etablert et effektivt regime for minstelønnsregulering, vil de i EØS-sammenheng legalt kunne arbeide til langt lavere nivå for lønn, skatt og trygd enn ansatte hos vertslandets tjenestetilbydere. Ettersom de heller ikke omfattes av de lønnsutliknende effektene av konkurransen om arbeidskraft i vertslandets ordinære arbeidsmarked, vil deres lønnsvilkår og forhandlingssituasjon i hovedsak være betinget av situasjonen i hjemlandets arbeidsmarked. Dette innebærer en langt mer radikal endring i vilkårene for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår i de mest utsatte bransjene i vertslandet enn ordinær arbeidsinnvandring.

Figur 3.4 Illustrasjon av mulige konsekvenser av økt lavkostkonkurranse for lønns- og avtaleregulering i utsatte bransjer.



Samlet sett reiser åpningen for fri tjenstemobilitet og vandring av utstasjonerte arbeidstakere mellom lavkost- og høykostland dermed helt andre arbeidslivspolitiske utfordringer enn ordinær arbeidsinnvandring. Hvis vi i utgangspunktet ser bort fra vertslandenes ulike regimer for reguleringer av minstelønn for utstasjonert og innleid utenlandsk arbeidskraft, gjelder dette i korthet:

- Økt tilbud av lavkostleverandører gir økt produksjonskapasitet, markedsrett og mindre kostnader for oppdragsbedriftene (og lavere forbrukerpriser), men presser marginene hos innenlandske leveran-

dørbedrifter. Forholdet mellom kapasitetseffekter som gir vekst i produksjon og sysselsetting, og fortrengningseffekter som gir redusert vekst og sysselsetting, vil variere mellom bransjer og over konjunkturforløpet.

- Konkurransesvridning mellom leverandører fra vertslandet og senderlandet, samt mellom bedrifter i land med ulik lønnsregulering for utenlandske tjenesteytere.
- Reguleringsbetingete kostnadsforskjeller mellom arbeidstakere med ulike ansettelsesformer gir økonomiske incentiver til redusert inntak av ordinært ansatte – innenlandske og utenlandske – og økt bruk av outsourcing, underentrepriser og innleide arbeidstakere. Dette bidrar til redusert arbeidsinnvandring og tap av markedsandeler i tjenestemarkedene.
- I kombinasjon med rettslige gråsoner mellom ansettelser og tjenesteyting gir dette økt spillerom for useriøse aktører som kan høste ekstrasjønester ved å omgå regelverket. I enkelte delarbeidsmarkeder kan dette gjøre grensene til andre markeder for grenseoverskridende økonomisk kriminalitet mer flytende.
- Økt utenlandsk lavkostkonkurranse legger press på lønns- og prisdannelsen hos vertslandets leverandører.
- Et voksende tilbud av lavkostleverandører – etterhånden også innenlands – kan gjøre det mer attraktivt for arbeidsgivere å posisjonere seg i lavkostmarkedet og stille seg utenfor kollektive organisasjoner og avtaler. På sikt kan det bidra til synkende avtaledekning og en svekkelse – eller deregulering – av tariffavtalenes konkurranse-regulerende funksjon i de mest utsatte bransjene.

Med mindre vertslandene klarer å innstifte en effektiv minstelønnsregulering, betyr dette at normen om lik lønn for likt arbeid – som i praksis er retningsgivende i nasjonale arbeidsmarkeder – brytes. Det oppstår dermed direkte konkurranse mellom bedrifter som er underlagt ulike hjemlandsregimer for lønn, skatt og trygd i ett og samme marked ('regimekonkurranse på stedet'). I kontrast til forholdet mellom avtalebundne og ikke-avtalebundne nasjonale bedrifter – hvor arbeidskostnadene jevnes ut gjennom konkurransen – vil kostnadsforskjellene mellom leverandørene gi et vedvarende motiv for arbeidsgiverne til å unngå avtalebinding. Dette for å kunne dra mest mulig uhindret nytte av tilbudet av tjenesteleverandører med lavtlønnet arbeidskraft fra senderlandene. Hvor sterkt denne mekanismen vil påvirke arbeidsgivernes organisasjonsgrad og avtaleverkets konkurranse-regulerende virkning, vil selvsagt avhenge av lavkosttilbudets omfang og kvalitet, samt vertslandets reguleringsregime. Internasjonale erfaringer tyder imidlertid på at konsekvensene for bedriftenes strategiske tilpasning fort kan bli selvforsterkende hvis innslaget av

uorganiserte lavkostoperatører passerer en viss kritisk masse.⁴⁶ I så fall vil det kunne ha markante virkninger på den innenlandske lønnsdannelsen. I den grad en slik deregulering av lønnsdannelsen er et langsiktig mål eller trusselbilde for en del av aktørene i striden om tiltak for å regulere lavkostkonkurransen i tjenstemarkedene, kan det bidra til å forklare deres respektive posisjoner. En drivkraft for å finne fram til omforente løsninger vil likevel være at et slikt dereguleringsscenario vil svekke de kollektive organisasjonenes felles evne til å påvirke utviklingen i arbeidsmarkedet og dermed medlemmenes vilkår.

Selv om det hittil ikke er empirisk belegg for at den økte arbeids- og tjenstemobiliteten fra de nye EU-landene har hatt negative totalvirkninger for arbeidsmarkedstilpasningen i de nordiske land – og på flere områder har virket positivt – er det etter vårt skjønn grunn til å følge virkningene av overnevnte mekanismer med kritisk blikk. Med mindre de nordiske landene klarer å utvikle regulerings- og håndhevingsformer som sikrer mer likeartete vilkår for internasjonal arbeids- og tjenstemobilitet, kan det føre til uønskete vridningseffekter mellom de nordiske land, økt konkurransevridning mellom nordiske bedrifter og et mer fragmentert arbeidsmarked. Dette skaper behov for komparativ statistikk og analyser som gir bedre innsikt i tjenstemobilitetens drivkrefter og virkninger, samt økt nordisk erfaringsutveksling for å utvikle virkemidler for å påvirke fordelingen mellom arbeids- og tjenstemobilitet i årene framover. Disse temaene er gjenstand for videre drøfting i kapittel 4 og 5.

⁴⁶ Det kan kanskje synes urealistisk at det skal skje brå skift i arbeidsgivernes organisasjons- og avtaledekning i Norden, men erfaringene fra England, New Zealand, Australia og USA illustrerer at det kan inntreffe radikale og raske endringer hvis tariffavtalenes konkurranseregulerende funksjon brytes som følge av ytre skift eller deregulering av arbeidsmarkedet (Traxler 1998). Mye kan tyde på at arbeidsgivernes incentiv til organisering og avtalebinding endres kraftig når en tilstrekkelig kritisk masse av uorganiserte bedrifter vinner vesentlige konkurransefordeler ved å være 'free-ridere' og denne effekten vil trolig forsterkes hvis kostnadene i det uregulerte markedet synker sterkt. I England bidro slike mekanismer til at avtaledekningen ble mer enn halvert i løpet av en tiårsperiode. I land hvor avtalesatsene gjøres allment gjeldende, som i Finland og de fleste kontinentale land, har derimot arbeidsgivernes organisasjonsgrad og dermed direkte avtalebinding holdt seg relativt stabil blant annet fordi det kan gi innflytelse på avtalevilkår som de uansett vil være forpliktet av (Traxler et al. 2001).

4 Nordiske arbeidslivsregimer i et åpent europeisk marked

Utvidelsen av EU/EØS har skapt fornyet interesse for klassiske arbeidslivspolitiske problemstillinger. Åpne arbeids- og tjenestemarkeder er ikke nytt. I et lengre historisk perspektiv har det vært regelen snarere enn unntaket. I moderne tid har vi hatt fri bevegelse av arbeidskraft i Norden siden 1950-tallet og i EU/EØS har vi hatt fri arbeids- og tjenestemobilitet siden 1994. Arbeidsmigrasjonen fra EØS-landene har likevel vært meget liten. Det nye etter 1. mai 2004 er at det åpne markedet omfatter land i nærområdet med et mye lavere velferds- og kostnadsnivå enn i Norden. I tillegg blir reisetid/kostnader stadig lavere. Mens arbeids- og tjenestemarkedene tidligere i hovedsak var nasjonalt avgrenset – utenom sjøfart og en viss mobilitet i forhold til andre høykostland – er det nå i ferd med å vokse fram et grenseoverskridende marked for arbeidskraft og tjenester i områdene rundt Østersjøen. Selv om arbeids- og tjenestemobiliteten mellom landene fortsatt er begrenset – og omfatter en brøkdel av de nasjonale markedene – har dette ført til en gjenreisning og redefinering av problemstillinger som stod sentralt under de nordiske arbeidslivsregimenes framvekst. –Hvilke vilkår bør gjelde for konkurransen i det åpne arbeids- og tjenestemarkedet; hva er rettferdige forskjeller i godtgjørelse og rettigheter for arbeidstakere i et transnasjonalt arbeidsmarked, og hvilke prinsipper bør ligge til grunn for staten og de kollektive organisasjonenes rolle i reguleringen av et slikt arbeidsmarked?

Når bedrifter og arbeidstakere som er underlagt ulike hjemlandsregimer for regulering av lønns- og arbeidsvilkår, konkurrerer i det samme nasjonale markedet – eller på samme arbeidsplasser – oppstår en type multipel 'regimekonfliktlinjer' som bidrar til å forandre konfliktlinjer, interesse mønstre og styrkeforhold mellom aktørene i arbeidslivet. Etablerede normer og grenser for likhet, konkurranse og solidaritet blir satt på prøve, og aktørene i arbeidslivet tvinges til å tenke gjennom grunnlaget og premissene for sine strategier i en bredere sammenheng. Den økende mobiliteten over landegrensene gjør også at virkningene av aktørenes strategier i større grad er betinget av – og har konsekvenser for – utviklingen i nabolandene. Striden om konkurranse og regulering i arbeidsmarkedet får, slik vi har sett i Vaxholm-saken, dermed umiddelbart en europeisk dimensjon, og reiser spørsmål ved forholdet mellom nasjonale og europeiske reguleringer og grenseflatene mellom ulike nasjonale jurisdiksjoner.

I de nordiske landene har slike spørsmål, som vi har sett i foregående kapitler, utløst en bred debatt om strategier og virkemidler for å sikre at

veksten i arbeids- og tjenestevandringer skal bli til gagn for arbeidstakere og bedrifter både i sender- og mottakerland. I alle landene har eksisterende ordninger for å gjennomføre EUs utstasjoneringsdirektiv kommet i et kritisk søkelys, og spørsmålet om sosial dumping, minstelønnsregulering, allmenngjøring av tariffavtaler, grensene for boikott og sympatiaksjoner, tillitsvalgtes rettigheter i forbindelse med underentrepriser, og vilkår for offentlige anbud, har rykket oppover på den arbeidslivspolitiske agendaen.

Analytisk har utvidelsen gitt opphav til motsetningsfylte fortolkninger: Både på den radikale og liberale siden i politikken er det røster som mener den friere arbeids- og tjenestemobiliteten vil bidra til forvitring – eller deregulering – av arbeidslivsregimer hvor lønnsdannelsen reguleres av landsomfattende kollektivavtaler, og at dette på sikt vil trekke i retning av et mer liberalt arbeidsmarked av angloamerikansk støpning. Uenigheten mellom disse fløyene dreier seg primært om et slikt scenario er ønskelig eller ikke, og hvilke tiltak som kan være egnet til å hemme eller fremme en slik utvikling. Mer pragmatiske røster synes å mene at mobiliteten trolig vil være så liten at den ikke betyr noe for tilpasningen i arbeidsmarkedet eller, alternativt, at effektene ikke vil være større enn at de representerer et kjærkomment bidrag til å 'smøre hjulene' i tilstivnete arbeidsmarkeder og legge litt nødvendig ekstra moderasjonspress på arbeidstakernes sterke organisasjoner. Fagøkonomiske røster vil videre peke på at det er en rekke tilpassningsmekanismer i markedsøkonomien som vil bidra til å gjenopprette eventuelle ubalanser i arbeidsmarkedene og at økt tilbud av arbeidskraft og tjenesteytere vil bidra til økt vekst, sysselsetting og lønnsvekst (Røed 2005). I et slikt perspektiv kan utvidelsen ses som en positiv vitamininnsprøyting i kostnadsstyngete økonomier som sliter med befolkningsaldring og økende knapphet på arbeidskraft.

I denne rapporten har vi lagt til grunn at alt dette er empiriske spørsmål som det foreløpig er for tidlig å besvare. Alle de overnevnte forståelsene og mekanismene er relevante. Hvilken gjennomslagskraft de får, vil i stor grad avhenge av strømmenes omfang og karakter. Utvidelsen representerer et radikalt skift i rammevilkårene for tilpasning i både arbeids- og tjenestemarkedene som vi verken i nordisk eller europeisk sammenheng har parallelle erfaringer med. Hvordan bedriftene og arbeidssøkerne etter hvert vil tilpasse seg, hvilke læringsprosesser som vil utvikle seg, og hvilke mottiltak myndighetene og partene i arbeidslivet vil iverksette, er vanskelig å forutse.

Etter de foreløpige erfaringene å dømme er det lite som peker i retning av dramatiske endringer i de nordiske arbeidsmarkedene. Ikke bare er omfanget av strømmene – med forbehold om at vi ikke har full oversikt over tjenestevandringene og omfanget av uregistrert arbeidsinnvandring – relativt beskjedne. I alle landene har den ytre liberaliseringen utløst politiske tiltak til skjerping og fornyelse av de indre regulerings- og kontrollregimene i arbeidsmarkedet. Men dette har vakt motstand på flere hold, og skiftene i makt- og interessemønstret i arbeidslivet – samt labiliteten i

det politiske klimaet – gjør at en bør vokte seg for å trekke forhastete slutninger om utviklingen framover.

Som grunnlag for den videre diskusjonen om disse spørsmålene vil vi i dette kapitlet oppsummere og drøfte de viktigste arbeidslivspolitiske responsene i de nordiske landene. Hva er likhetene og forskjellene i de nasjonale agendaene – eller diskursene – og kan man i lys av landenes ulike historiske og institusjonelle forutsetninger se konturene av felles nordiske strategier for å møte de nye utfordringene? I hvilken retning har utvidelsen påvirket den arbeidslivspolitiske utviklingen i landene, og ser den ut til innebære økt divergens eller konvergens?

4.1 Tiltak, strategier og konsekvenser for nordisk arbeidslivsregulering

De nordiske landenes tiltak for å håndtere de arbeidsmarkedspolitiske konsekvensene av utvidelsen kan grovt deles inn i følgende hovedkategorier:

- Individuell arbeidsinnvandring
 - a) overgangsordninger og kontrolltiltak knyttet til individuell arbeidsinnvandring, herunder tiltak og kampanjer mot illegalt arbeid;
 - b) informasjon overfor potensielle arbeidssøkere i de nye medlemslandene;
 - c) styrking av lovverket mot diskriminering i arbeidslivet.
- Tjenesteytere og utstasjonerte arbeidstakere
 - a) regulering av lønn og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere;
 - b) tiltak for kontroll- og håndheving av vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere, herunder grenseoppgangen mellom arbeidsinnvandrere og tjenesteyting;
 - c) revidering av lover og regler som påvirker byggherrer, oppdragsgivere og tillitsvalgtes ansvar og rettigheter forbundet med underentrepriser, innleie mv.;
 - d) revidering av offentlige anbudsreglement, gjennomføring av ILO-konvensjon 94;
 - e) vurdering av regelverk og godkjenningsordninger for personalbyråer, utleiefirma mv.;
- Registreringsordninger og andre tiltak for å skaffe oversikt over strømmene av tjenesteytere og ansatte, og sikre bedre kontroll med innbetaling av skatt, trygd mv.;
- Oppretting av institusjonelle mekanismer, råd eller utvalg – med partene i arbeidslivet – for overvåking og vurdering av arbeidsmarkedsutviklingen og aktuelle tiltak;

- Initiativ til forbedring av statistikk om arbeids- og tjenstevandringer.

Vi skal ikke her gjennomgå alle enkelttiltakene, men peke på noen sentrale fellestrekk og forskjeller innenfor de ulike hovedfeltene.

Individuell arbeidsinnvandring – videreføring eller utfasing av overgangsordningene?

På dette området er forskjellene knyttet til overgangsordningene og kontrolltiltak i den sammenheng, mens landene i hovedsak synes å ha fulgt samme linje med hensyn til informasjonsarbeid og gjennomføring av EUs pakke av antidiskrimineringsdirektiv. Et hovedspørsmål framover vil være hvorvidt – og eventuelt i hvilken form – de nåværende overgangsordningene skal videreføres etter 1. mai 2006. De svenske erfaringene med å innføre fri bevegelse kan tilsa at oppheving av overgangsordningene i seg selv neppe vil utløse noe radikalt skift i arbeidsinnvandringen. Tendensene det første året tyder som nevnt på at arbeidsinnvandringen er etterspørselssensitiv og knyttet til etablerte migrasjonsnettverk. Det er følgelig liten grunn til å vente noe tilbudssidesjokk.

Finland og Island ville trolig oppleve en økning i den ordinære arbeidsinnvandringen, samtidig som det er rimelig å anta at dette kan bidra til reduksjon i tjenstemobiliteten. Hvor sterk effekten på totalstrømmene ville være, er usikkert, men ordinær arbeidsinnvandring er fra et arbeidsmarkedspolitisk ståsted å foretrekke ettersom den gir større forutsigbarhet, bedre integrasjon i arbeidslivet, og mer varige tilskudd til den nasjonale arbeidsstyrken. Ettersom Finland og Island praktiserer allmenngjøring av tariffavtaler, ville et skift fra tjenester til arbeidsmigrasjon i prinsippet ikke ha særlige effekter for lønnsdannelsen. Men uryddigheten i deler av tjenstemarkedene kan tilsa at presset på innenlandske bedrifters konkurransevilkår og lønnsdannelse ville bli mindre, i tillegg til gunstige virkninger på skatte- og avgiftssiden. En strategi for gradvis overgang til fri bevegelse kunne være å myke opp overgangsordningene i retning av de mer liberale danske og norske ordningene, slik en bredt sammensatt arbeidsgruppe nylig har foreslått.⁴⁷

Den sterke tilstrømmingen og det relativt liberale kontrollregimet i Norge tilsier at oppheving av overgangsordningen heller ikke her ville utløse noe tilbudssidesjokk. Fraværet av minstelønnsregulering og lavere tariffavtaledekning kan i prinsippet gi et noe større spillerom for jobbsøkere som vil tilby sin arbeidskraft til lav lønn hvis reglene om nasjonal lønn oppheves, enn tilfellet for eksempel er i Finland og Sverige. Men EU-reglene mot diskriminering setter juridisk sett snevre grenser for dette, som i praksis bare vil være lovlig og mulig i firma med sterkt underbetalte ansatte – hvilket ofte vil bety at arbeidsstokken i hovedsak består av innvandrere. Enkelte useriøse firma vil nok kunne posisjonere seg i dette

⁴⁷ Opplysning fra Gissur Petursson, Arbeidsdirektoratet, Island 14.7.2005.

markedet, men slike aktører vil ofte kunne høste større ekstraportjenester og lettere unndra seg skatter og avgifter hvis de finner nisjer i tjenestemarkedet. Det er ikke like lett i alle bransjer. Hvis man forutsetter at de fleste arbeidsinnvandrere ville finne arbeid i seriøse bedrifter som ikke diskriminerer, tilsier det at oppheving av overgangsordningen vil ha liten innvirkning på den totale individuelle arbeidsinnvandringen i Norge, mens den illegale arbeidsinnvandringen rimeligvis vil gå ned. I kontrast til i Finland – hvor utenlandske tjenesteytere har krav på samme lønn som nasjonalt ansatte – vil det neppe bli særlig redusert omsetning av lavkost-tjenester fra EU-8, med mindre man gjør reguleringspolitiske grep for å utjevne kostnadsgapet mellom tjenesteleverandører fra EU-8 og Norge. Med forbehold om tilpasningen blant useriøse aktører – som i dag kan boltre seg i tjenestemarkedet – vil utfasing av overgangsordningen derfor neppe ha særlig betydning for lønnsdannelsen. Og i den grad de praktiske og symbolske effektene av en slik oppheving vil bidra til en viss vridning fra tjenesteimport til arbeidsinnvandring, vil det kunne dempe presset på lønnsdannelsen i utsatte bransjer. Samlet sett vil slike betraktninger kunne tale for å oppheve overgangsordningen ganske raskt, samtidig som den gunstige utviklingen i arbeidsmarkedet betyr at evnen til å absorbere økt arbeidsinnvandring for tiden er bra. Norsk fagbevegelse har ikke tatt stilling til om overgangsordningen bør videreføres, men LO har gitt uttrykk for at en anser den ordinære arbeidsinnvandringen som uproblematisk så langt. En beslutning om å oppheve overgangsordningen vil imidlertid ha symbolpolitiske og innenrikspolitiske aspekter som – også i lys av innvandringspolitiske overlegninger – kan gjøre at politikerne ønsker å skyve saken foran seg. Det vil utvilsomt ha stor vekt hva andre nordiske og europeiske land gjør – både legitimitetsmessig og arbeidsmarkedsstrategisk. En raskere utfasing enn andre land kan ses som et bidrag til å styrke landets konkurransevne i kampen om arbeidskraft, men vil i enkelte leire kunne oppfattes som mer risikofyllt og derfor være mer omstridt innenrikspolitisk.

Tilsvarende resonnement vil i hovedsak kunne gjøres gjeldende for Danmark, som har en overgangsordning som er svært lik den norske. Danskenes mer effektive regime for håndheving av nasjonale lønnsvilkår for tjenesteytere – og leiefirma – kan tilsa at gevinstene av en vridning fra tjenestevandringer til arbeidsinnvandring vil være noe mindre enn i Norge. Men hvis det stemmer at danskenes godkjennings- og kontrollregime for arbeidsinnvandring fra EU-8 i praksis er striktere enn i Norge, kan det bety at Danmark har et visst urealisert potensial for arbeidsinnvandring fra EU-8 som i dag tar form av mindre kontrollerbar tjenesteyting. Den danske overgangsordningen var imidlertid resultat av et bredere og mer komplekst innenrikspolitisk kompromiss enn i de andre nordiske land. I lys av 'Forligskredsens' sterke understrekninger av at overgangsordningen er vellykket og fungerer etter hensikten, samt partenes rolle i forliket,

virker det derfor som en forlengelse av dagens ordning er mest sannsynlig og innebærer minst politiske omkostninger for aktørene.

Det kan dermed se ut til at de nordiske landene også i fortsettelsen vil følge ulike strategier i innføringen av fri bevegelse for arbeidskraft fra de nye EU-landene, som må tre i kraft i løpet av de kommende fire til seks år. Hvis de nordiske landene skulle se det som en fordel at det skjer i takt – for å spre risikoen for uønsket vekst eller for å unngå vridningseffekter – kan det antakelig bare lykkes, og legitimeres innenrikspolitisk, gjennom en sterk nordisk samordning. Samtidig vil særlig Danmark og Norge trolig skjele sterkt til utviklingen i de mest aktuelle alternative mottakerlandene i EU. Grenselandene Tyskland og Østerrike har for lengst meldt at de vil benytte seg av en maksimal overgangsperiode, og de innvandringspolitiske undertonene i striden om EUs forfatningstraktat og ledighetsproblemer på kontinentet indikerer neppe noen rask utfasing av overgangsordningene i de øvrige EU-landene. Det kan dermed se ut til at EU/EØS-området vil preges av fortsatt 'coordination failure' på dette området (Boeri & Brücker 2005), med betydelige vridningseffekter som konsekvens, både mellom land og – som understreket i denne rapporten – mellom arbeids- og tjenestevandringer.

Håndtering av økt tjenestemobilitet – på vei mot europeisert minstelønnsregulering i Norden?

I utgangspunktet har myndighetene i de nordiske landene, i tråd med EUs utstasjoneringdirektiv, hatt en felles oppfatning av at ansatte hos utenlandske tjenesteytere bør ha samme lønnsvilkår som innenlandske lønns-takere. Det er mange grunner til det, ikke minst er det, som tidligere nevnt, en forutsetning for å motvirke strategiske omgørelser av regelverket og redusere den strukturelle favoriseringen av tjenestemobilitet framfor arbeidsinnvandring. Med unntak for Norge har dette vært relativt uomstridt også blant arbeidsgivernes organisasjoner. De nordiske landene har, som beskrevet i kapittel 3.3, tradisjonelt brukt svært ulike virkemidler for å motvirke slike vridningseffekter, fra allmenngjøring av kollektivavtaler i Finland og Island; direkteavtaler inngått ved hjelp av faglige boikott- og sympatiaksjoner i Sverige og Danmark, til uregulert lønnsfastsetting i Norge. Inntil 2004 ønsket ingen av partene å bruke den lovfestede muligheten til allmenngjøring for å motvirke forskjellsbehandling av utenlandsk arbeidskraft i Norge. Utstasjoneringdirektivet er implementert ved lov i alle landene, unntatt bestemmelsene om lønn i Danmark og Sverige, som dermed synes mer utsatt for rettslig prøving – i siste instans i EU-domstolen – av om den lokale praksis er i samsvar med EU-direktivets ikke-diskrimineringsprinsipp (Woolfson og Sommer 2005). På dette feltet finnes det altså ingen felles nordisk reguleringsmodell, og forholdet mellom lovgivning, avtaleregulering og markedsbestemt lønn varierer sterkt.

I alle landene har de nasjonale reguleringsmodellene kommet under press etter EU/EØS-utvidelsen. Dette har utløst debatt – og i en del tilfeller arbeidskamp – både knyttet til konkrete saker, strid om virkemidlenes effektivitet og legitimitet, og initiativ til omprøving av de nasjonale reguleringsmetodene. I Sverige har Vaxholm-konflikten satt Lex Britannia-instituttets rekkevidde og grensedragningen mot EU-retten på dagsorden; i Finland har tjenesteoperatører med tilflukt i Estland satt håndhevingen av allmenngjøringsinstituttet på prøve og utløst forslag om minstelønnslovgivning for uregulerte bransjer; på Island har leiefirma som formidler internasjonal arbeidskraft til byggingen av Kárahnjúkar-kraftverket, satt grå hår i hodet på arbeidskraftsmyndighetene; i Danmark har 'skuffeselskaper' etablert i de nye medlemslandene ført til rettsvister og stramming av reglene for leiefirma, og i Norge har eksempler på utnyttelse og grov underbetaling av utstasjonert arbeidskraft gitt opphav til økende regionalisert allmenngjøring av tariffavtaler, i første rekke innen byggfagene. Ved å synliggjøre sårbarheten og vanskene med å håndheve de ulike nordiske reguleringsreguleringene i slike flyktige grenseoverskridende markeder, har disse prosessene aksentuert behovet for erfaringsutveksling og læring mellom landene. Snarere enn at landene beveger seg mot en mer likeartet reguleringspraksis på feltet, er det tegn til tydeligere polarisering mellom de avtalebaserte systemene i Sverige og Danmark og mer europeisert samspill mellom lov- og avtalebaserte ordninger for minstelønnsregulering i de øvrige landene.

De største og mest omstridte endringene ser ut til å finne sted i Norge. Som følge av ujevn tariffavtaledekning og faglig organisasjonsgrad, samt skranker for bruk av boikott og sympatiaksjoner i lov- og avtaleverket, virker en utvikling i svensk retning urealistisk. Etter at forbund i LO lot sin prinsipielle skepsis til allmenngjøring vike og fikk gjennomslag i den første saken i 2004, ser veksten i faglige krav om regionalt avgrenset allmenngjøring av avtaler i byggesektoren ut til å avstedkomme en 'flekksvis' minstelønnsregulering som kan føre til en 'balkanisering' av arbeidsmarkedet i sektoren. Med økte utsikter til konkurransevidning mellom regioner og de strategiske tilpasninger dette kan skape, har debatten om alternative og mer helhetlige strategier for minstelønnsregulering blitt intensivert (Dølvik et al. 2005). Loven om allmenngjøring er nå gjenstand for evaluering. Arbeidsgiversiden har vært delt i synet på allmenngjøring, med kryssende interesser mellom ulike bransjeforeninger og mellom store entreprenør- og oppdragsbedrifter og mindre leverandørbedrifter, og har blant annet luftet tanker om innføring av en lovfestet minstelønn slik England gjorde på 90-tallet (Lismoen og Stokke 2005). Ettersom en slik løsning vil kunne føre til legitimering av et nytt, lavt golv for lønnsdannelsen, ved siden av en uønsket politisering av lønnspolitikken, har det fra faglig hold utløst forslag om en lovfestet ordning for generalisering av bransjevise minstelønnsatser med sterke likhetstrekk med den tyske Arbeitsnehmerentendegesetz. Arbeidsgiverne aksepterte i begynnelsen av 90-årene et liknende forslag og

har signalisert at de er villige til å se på dette og andre forslag i et utvalg partene har nedsatt etter tariffoppgjøret i 2005. Hvilken retning utviklingen vil ta, er uklart – også når det gjelder politikernes holdninger – men det kan se ut til at norsk arbeidsliv som følge av EU/EØS-utvidelsen er på vei mot å etablere et lovforankret minstelønnsregime. Stridsspørsmålet vil i så fall være hvilken rolle henholdsvis avtalepartene og myndighetene skal spille, men det er liten grunn til å anta at fagbevegelsen vil godta noe annet enn en form for partsinitiert allmenngjøring av minstesatsene i bransjevis avtaler. Hvis dette scenariet slår til, betyr det at tre av de fem nordiske landene vil ha innført regimer for allmenngjøring av tariffavtaler etter kontinentalt mønster. Og selv om lovregulering av lønn er et anatema i Sverige og Danmark, er det også der røster som har reist spørsmålet om det er mulig å unngå hvis man skal sikre større konkurransedyktighet i tjenestemarkedene. Samlet sett peker disse utviklingstrekkene mot en konvergens i forhold til europeiske tradisjoner og divergens i forhold til nordiske normer om at lønnsdannelsen bør være en sak for partene i arbeidslivet alene.

I Sverige har Vaxholm-saken skapt strid og sådd tvil om partenes og politikernes enighet om prinsippene for gjennomføring av EUs utstasjonsreguleringer. Svensk næringsliv har gitt både prinsipiell og finansiell støtte til det latviske byggefirmaet Laval og har karakterisert fagforbundenes aksjoner som 'sosial proteksjonisme' i strid med reglene for fri bevegelse av tjenester. I andre leire er det slått på alarmklokkene og uttrykt frykt for at vurderingen fra EU-domstolen kan bety slutten for den svenske avtalemодellen. Det er imidlertid vanskelig å se at EU-retten kan gi holdepunkter for å erklære de svenske aksjons- og reguleringsformene for ulovlige per se; kjernesporsmålene er hvorvidt aksjonsredskapene anvendes på en ikke-diskriminerende måte og hvilke avtalekrav utover de nasjonale minstelønnsatsene som kan gjøres gjeldende uten at det anses som diskriminerende overfor det utenlandske selskapet (Brun og Malmberg 2005). I de andre nordiske landene synes praksis å være at det er minstelønnsatsene som legges til grunn ved anvendelse av allmenngjorte avtaler eller direkteavtaler overfor utenlandske selskap. I lys av at den svenske reguleringsformen ble gjort til gjenstand for brevveksling, drøfting og en særskilt protokoll vedlagt den svenske medlemskapsavtalen – og liknende brevvekslinger fant sted mellom EU og Danmark forut for folkeavstemningen om Edinburgh-avtalen – ville det være overraskende om Vaxholm-saken skulle gi grunnlag for store endringer i svensk og dansk praksis. Uansett kan det altså se ut til at fraværet av en eksplisitt lovhjemling av prosedyrene for lønnsdanning i disse landenes reguleringsregime kan skape uklarhet blant utenlandske selskap og gjøre aktørene mer utsatt for rettslige prøvinger, som i siste instans ender i EU-domstolen. I så måte har denne saken illustrert hvordan den økte tjenestemobiliteten har satt forholdet mellom nasjonale arbeidsrettslige reguleringer og EU-retten, ikke minst på det konkurranserettslige området, i fokus. Dette bidrar til en europeisering av nasjonal arbeidsrett og under-

streker samtidig betydningen av at nordiske aktører øver innflytelse på den EU-rettslige utviklingen også utenfor det arbeidslivspolitiske feltet. De nordiske landenes engasjement i striden om forslaget til tjenstedirektiv, som i sin opprinnelige form ville gjøre håndhevingen av nasjonale lønnsvilkår enda vanskeligere, er et eksempel på dette.

I de øvrige nordiske landene har det vært mindre prinsipiell strid om de nasjonale reguleringsordningene, men betydelige vansker med å håndheve prinsippene i praksis. I Danmark har det vært en rekke boikottsaker, og det avdekkes fortløpende firma som tilbyr østeuropeisk arbeidskraftstjenester til en særdeles billig penge og ikke sjelden under ulovlige betingelser (se www.bygsam.dk). I lys av tilsvarende rapporter fra Island og Finland understreker dette at målsettingen om å komme firma som driver useriøs og/eller svært lavkostpreget tjenesteyting til livs, ikke er et reint reguleringsteknisk spørsmål. I Tyskland og Østerrike, som har overgangsordninger for tjenester, har man det siste året sett en kraftig oppblomstring av enmannsfirmas – kontraktører. Dersom man ønsker å unngå framvekst av et lavkostpreget sekundærmarked for tjenester, kreves derfor en bredspektret, helhetlig strategi, hvor håndheving av regelverket inntar en nøkkelrolle.

Ytre liberalisering – skjerpet indre kontroll og håndheving av spillereglene i arbeidslivet?

I de nordiske land som praktiserer allmenngjøring, er det arbeidstilsynet som har ansvaret for kontroll med at lønns- og arbeidsvilkårene for utlendinger overholdes, i Sverige og Danmark er det i praksis fagforeningene – delvis i samarbeid med arbeidsgivere – som ivaretar håndhevingsoppgavene. Uansett system meldes om at mangel på kapasitet og kompetanse og dårlige muligheter til innsyn i underentreprenørkjedene gjør det svært vanskelig å avdekke og gripe inn overfor misligheter. Det samme inntrykket bekreftes i en europeisk studie (Cremers og Donders 2004). Partene i den europeiske bygningssektoren har i felles uttalelser således pekt på at overholdelse av utstasjoneringsdirektivet ikke primært er et reguleringsspørsmål, men at det trengs klarere europeiske regler og tiltak for bedre nasjonal håndheving. Dette kan omfatte forhold knyttet til notifikasjon og registrering, selskapsrepresentasjon i vertsland, samarbeid mellom tilsyn, administrasjon, skatte- og påtalemyndigheter i de berørte land, og ikke minst mer forpliktende rutiner for samarbeid mellom myndighetene i sender- og mottakerland (Cremers 2005). Som i Norden er det i de europeiske tjenestemarkedene et betydelig innslag av 'fiktiv' utstasjonering, hvor oppretting av postkasseselskaper uten virksomhet eller ansatte tjener som skalkeskjul for organisert transnasjonal formidling – eller kjøp og salg – av arbeidskraft. I dette markedet er det store fortjenester å hente for mellommennene, betydelige revenue-tap for de berørte landene, og store risikoer for arbeidskraft som ofte verken er omfattet av

sosiale sikringsordninger i sender- eller mottakerland. I Finland har man derfor utformet strikte regler og sanksjonsmuligheter mot ågervirksomhet, som man med rette kan betegne en del av aktiviteten i disse markedene.

Mens disse spørsmålene i mange år har fått begrenset oppmerksomhet i de nordiske landene, har EU/EØS-utvidelsen vært en vekker som også har bidratt til initiativ for å rydde opp i gamle forsømmelser. Partenes kampanje for 'Seriositet i byggebransjen' i Norge er ett eksempel, samarbeidsaksjoner mellom ulike offentlige tilsynsmyndigheter for å avdekke ulovlig arbeid i de ulike landene et annet. Parallelt er det iverksatt en rekke tiltak for blant annet å revidere offentlige anbuds/innkjøpsregler (sosiale klausuler knyttet til implementering av ILO-konvensjon 94 og EUs nye regelverk); krav til oppdragsgiveres og byggherrers (solidar)ansvar på arbeidsplassene (i forhold til skatt, trygd, HMS, lønn mv.); tillitsvalgtes rettigheter og innsyn i forbindelse med innleie og outsourcing; vilkår for personal- og utleiebyråer; krav til registrering av utenlandske selskap og ansatte, bruk av ID-kort på arbeidsplasser; oppretting/styrking av egne politienheter innrettet mot økonomisk og arbeidslivspolitisk kriminalitet, forbedring av informasjons- og samarbeidsformer mellom ulike offentlige etater (eksempel sosial, trygd, arbeidsmarked, arbeidstilsyn, skatt, utlendingsmyndigheter, toll og politi) og oppretting av ulike statlige nettportaler med informasjon om registrerte selskap mv. I forbindelse med ønsket om å innføre en registreringsordning for utenlandsk arbeidskraft har Danmark også stilt krav om at alle arbeidstakere fra EU-8 skal framlegge blanketten E-101 som bekrefter at man er dekket av hjemlandets sosialforsikringssystem.

Sett i sammenheng vitner alt dette om at den ytre liberaliseringen har utløst bred reformaktivitet som innebærer en skjerping av de interne regimene for regulering, kontroll og håndheving i arbeidslivet. Samtidig som statens kontroll med yttergrensene og vilkårene for bevegelser inn/ut av landet er svekket, ser vi altså at statens tilstedeværelse og mekanismer for å sikre kontroll med transaksjonene internt i økonomien og arbeidslivet forsterkes (Brochmann og Hammar red. 1999). Igjen illustreres det motsetningsfylte forholdet mellom internasjonalisering av markedene og endringer i nasjonalstatens rolle; europeiseringen ser ikke ut til å gjøre nasjonal politikk mindre viktig, men tvert imot mer kritisk for å ivareta sentrale samfunnsmessige mål.

Vitalisering av sentrale korporatistiske nettverk – og lokal selvregulering?

I de nordiske landene har slike tiltak gått sammen med et tettere og mer rutinisert samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter. I alle landene er det opprettet fora for institusjonalisert informasjonsutveksling, monitoring og evaluering av tiltak og utviklingen i arbeidsmarkedet.

Hvor sentrale, aktive og forpliktende disse instansene er, varierer mellom landene, men det kan se ut til at de 'korporatistiske' trekkene er sterkest utviklet i Danmark og Finland. Mens en del analytikere har ment at de fire frihetenes økte spillerom vil rykke teppet under nasjonale korporative systemer og lede til en markedsdrevet deregulering – hvilket ikke kan utelukkes på sikt – har altså EU/EØS-utvidelsen i første omgang utløst sterke motsatte responser i de nordiske land. Ved siden av at partene er trukket sterkere inn i myndighetenes forvaltning av det åpne markedet, pekte vi ovenfor på endringer i de nasjonale avtalesystemenes rolle i reguleringen av markedet, for eksempel ved at staten, som i Norge, gir partene redskaper til å øke rekkevidden av deres avtaler og dermed tildeler dem en kvasi-lovutformende rolle i arbeidsmarkedet.

Parallelt med disse sentraliserte tiltakene for å styrke lokale instansers ansvar og kapasitet til å kontrollere vilkårene i arbeidsmarkedet, har man også sett tendenser til framvekst av nye former for selvregulering på desentralisert plan. Den økte oppmerksomheten om vilkårene for bruk av underleverandører og leiefirma har mange steder ført til aktivisering av lokale nettverk og framforhandling av avtaler på bedriftsnivå. Et problem i denne sammenhengen er som nevnt at tillitsvalgte, som er de fremste vaktbikkjene mot misligheter, ikke har krav på innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører. Arbeidsgiverne er ofte skeptiske til slikt innsyn ut fra hensynet til personvernet, men spørsmål har rykket oppover på den politiske dagsordenen i de fleste landene. Samspillet mellom mediene, lokale 'varslere', økt tilsyn og børsens økte fokusering på 'corporate social responsibility', har også fått en del selskap til å utvikle interne retningslinjer som setter krav til samarbeidspartneres og underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Risikoen for å bli 'tatt med buksene nede' – for eksempel ved å hyre firma med underbetalte ansatte uten innbetalt skatt, trygd eller lovlig opphold – og dermed miste 'credibility' i markedene kan i noen tilfeller virke like preventivt som frykten for besøk fra arbeidstilsynet. I Norge har således flere entreprenørselskap utformet regler om at 'nasjonale vilkår' skal følges, det samme har en stor anbudsgiver som Statens vegvesen, og nylig anbefalte Kommunenes Sentralforbund alle kommuner å utvikle liknende kjøreregler.

Normer i endring – nye grenser for inklusjon og eksklusjon?

Arbeidslivets evne til selvregulering er helt avhengig av hvilke normer som er rådende i samfunnet og hvilke signaler myndighetene gir for hva som er akseptabel behandling av utenlandsk arbeidskraft. I så måte har de nordiske landene – med et relativt regulert og oversiktlig arbeidsmarked – hatt et gunstigere utgangspunkt enn land med mer utviklede sekundærarbeidsmarkeder. Overgangsordningene for individuell arbeidsinnvandring kan også ha hatt en positiv oppdragende funksjon i forhold til lønnsdiskriminering. Normene for akseptabel godtgjørelse for utenlandske

tjenesteytere er imidlertid omstridt, og kan lett forskyve seg dersom lavkostmarkedet fortsetter å vokse og blir et normalisert og legitimt innslag i arbeidslivet. Arbeidsgivernes organisasjoner er åpenbart ambivalente i spørsmålet om hva som kan betegnes som 'sosial dumping' og rives mellom krefter som er bekymret for konkurransevridning og krefter som oppfatter nasjonale tariffkrav som utilsørt 'sosial proteksjonisme'. I de politiske miljø i flere av landene er det også klare røster som mener solidariteten med arbeidssøkerne fra de nye EU-landene tilsier at de bør ha rett til å utøve tjenestearbeid i nordiske land til en lønn som er lavere enn vår, så lenge den er høyere enn hjemme. Også på arbeidstakersiden kan det være grupper som har interesse i at deres bedrift kan vinne oppdrag og sikre arbeidsplassene ved å hyre inn billigere arbeidskraft utenfra.

Slik sett har utvidelsen ikke bare ført til en vitalisering av debatten om hva som er legitime lønnsforskjeller og konkurransevilkår. I takt med at grensene for arbeidsmarkedet løses opp og arbeidsstyrken blir mer multietnisk, blir også maktforholdene og interesse- og konfliktmønstrene i arbeidslivet kastet om. Interessesetningene går i økende grad på tvers av gamle skiller mellom klasser, bransjer og land – og reiser krevende spørsmål om grunnlaget for interessefellesskap og grensene for inklusjon og eksklusjon. Foreløpig synes det som normen om lik lønn for likt arbeid fortsatt står sterkt i de nordiske landene. Men verdimønstret er i bevegelse og hvordan forestillingene om en akseptabel 'lønn' er når overgangsordningene definitivt løper ut i 2011, vil i stor grad avhenge av omfanget av tjenestemobiliteten og hvilke standarder myndighetene i de nordiske land bestemmer seg for å knesette i de nærmeste årene.

4.2 Sammenfatning – nordisk arbeidslivsregulering i et paneuropeisk marked

EU/EØS-utvidelsen innebærer nye muligheter, men også utfordringer for aktørene i nordisk arbeidsliv. De nordiske velferdsstatene vil på sikt ha økende behov for arbeidskraft utenfra, noe som også kan bidra til å dempe kostnadspresset og styrke konkurranseevnen i de nordiske høykostøkonomiene. Arbeids- og tjenesteinnvandring kan derved være et alternativ til utflytting av virksomhet. For de nye medlemslandene i EU kan økt arbeids- og tjenestemobilitet gi nye inntekter og styrket kompetanse, men varig arbeidsutvandring kan føre til 'brain-drain' blant unge arbeidstakere i land som står foran enda sterkere forgubbing enn de nordiske. Utsiktene til 'vinn-vinn'-integrasjon er derfor best ved utvikling av nye mønstre for toveismobilitet, som kan bidra til å akselerere opphentingsprosessen i de nye EU-landene. Nordisk innsats for å styrke utdannings- og kompetansenivået i de nye landene – og legge til rette for økt gjensidig mobilitet også av studenter og lærere – kan være et tiltak til felles beste.

Foreløpig har Jernteppet fall og den etterfølgende EU/EØS-utvidelsen ikke innebåret noen dramatiske endringer i de nordiske arbeidsmarkedene. Økningen i arbeidskraftsmobilitet har vært begrenset, men mobiliteten i en del markeder for arbeidsintensive – og ofte ufaglærte – tjenester har økt betydelig. Kanskje ser vi konturene av et voksende sekundærarbeidsmarked for gjestearbeidere, hvor representanter for et gryende flernasjonalt tjenesteproletariat kjemper om jobbene i et marked hvor arbeidsgiverne har de beste kortene på hånden. Ved siden av at man i alle de nordiske landene har sett eksempler på grov utnytting av utenlandsk arbeidskraft, har veksten i tilbudet av lavkosttjenester ført til konkurransevridding og omgåelse av nasjonale regler for lønns- og arbeidsvilkår i utsatte bransjer. Hittil har nok den økte tjenesteimporten i hovedsak fungert som et produktivt tilskudd som har bidratt til å smøre hjulene i arbeidsmarkedet. Men dersom veksten i lavkostmarkedet blir et mer permanent innslag i nordisk arbeidsliv, vil det i de mest utsatte bransjene – som bygg og anlegg, transport og en del servicebransjer – kunne utgjøre en trussel mot jobber i leverandørbedriftene og mot avtaleverkets konkurranseregulerende rolle i arbeidsmarkedet. Med mindre landene klarer å utvikle mer effektive regimer for regulering og håndheving av minstelønn og andre grunnleggende arbeidsvilkår, vil det gjøre det mer attraktivt for nasjonale arbeidsgivere å stille seg utenfor avtaleverket – enten ved å etablere filialer i øst for å betjene hjemmemarkedet – eller ved å stille seg utenfor de kollektive organisasjonene og avtalene.

Utfordringene knyttet til den ytre liberaliseringen har i alle de nordiske landene utløst reformer for å stramme opp de indre kontroll- og reguleringsregimene i arbeidsmarkedet. Parallelt med en fastere og mer synlig statlig hånd i arbeidsmarkedet etter utvidelsen, har vi i flere av landene sett en sterk inndragning av de nasjonale partene i arbeidslivet i tråd med korporatistiske tradisjoner. I spenningsfeltet mellom markedsutvidelsens forvitrende effekt på konkurransereguleringen i arbeidsmarkedet og de statlige initiativene til reregulering, har de nordiske landene fulgt forskjellige spor. I Sverige og Danmark er man sterkt allergisk mot lovgivning om lønsspørsmål og har slått ring om de nasjonale avtalesystemene, selv om det i Sverige er sprekkdannelser på arbeidsgiversiden. I Finland derimot innføres ny minstelønnslovgivning. I Norge har man tatt i bruk en lov om allmenngjøring av tariffavtaler og diskuterer ulike former for minstelønnslovgivning, som i tråd med finsk og islandsk praksis korresponderer med kontinentaleuropeiske tradisjoner for samspill mellom lov- og avtaleregulering. I avveiningen mellom hensynet til konkurranse-regulering og ønsket om å beholde tariffgoder for medlemmene – for å sikre fortsatt rekruttering til fagorganisasjonene – konfronterer dette partene med nye forhandlingsspørsmål om nivået for – og omfanget av – minimumsstandardene i avtalene.

Samlet sett har de liberaliserende virkningene av EU/EØS-utvidelsen altså utløst responser fra staten og partene i arbeidslivet som dels videre-

utvikler distinkte trekk ved de nasjonale regimene, dels peker i retning av fornyelse og forsterkning av eksisterende tendenser til divergens i Norden. Mens Sverige og Danmark ser ut til å holde fast ved avtalemодellen som den eneste legitime måten å regulere lønsspørsmål på, er lovgivning i ferd med å bli et viktig redskap til å sikre avtalene tilstrekkelig rekkevidde og gjennomslagskraft i et mer åpent og transnasjonalt arbeidsmarked i de øvrige landene. Når de nasjonale avtalene dekker en minkende del av det effektive arbeids- og tjenestemarkedet – og aktører underlagt et mangfold av nasjonale arbeidslivsregimer konkurrerer i det samme geografiske markedet – får samspillet mellom nasjonale og europeiske reguleringsnivåer økende betydning, ikke minst i skjæringsfeltet mellom arbeidsrett og konkurranserett. Den nasjonale regimekonkurransen og det økte rommet for konkurransevridding mellom ansettelsesformer og land – også innen Norden – styrker behovet for felles spilleregler. For å unngå at nasjonale spill skal gjøre enkeltland eller bestemte grupper i arbeidslivet til svarteper i kampen om jobber og arbeidskraft i det utvidete markedet, er det derfor mye som taler for at de nordiske landene kan høste gevinster av å styrke den arbeidslivspolitiske samordningen i årene framover – både i nordisk og europeisk sammenheng. Den først testen på viljen til slik samordning vil komme i forbindelse med beslutningene om å videreføre eller utfase overgangsordningene for individuell arbeidsinnvandring i 2006. Det kan være gode argumenter for at landene innfører fri bevegelse av arbeidskraft i noenlunde takt.

5 EU/EØS-utvidelsen: Besøkelsestid for ny arbeidsmarkedskunnskap⁴⁸

Som vi har sett, har utvidelsen av EØS-markedet og nedbyggingen av grensene overfor de nye EU-landene blitt en spore til refleksjon og nytenkning omkring nedarvete sosiale institusjoners formål, forutsetninger og relevans. Åpningen av tjeneste- og arbeidsmarkedene overfor lavkostøkonomiene i Sentral- og Øst-Europa representerer et historisk sprang i arbeidslivspolitisk sammenheng. Ikke i noe annet handelspolitisk område har man i nyere tid sett en tilsvarende innføring av fri bevegelse av ikke bare varer og kapital, men også tjenester og arbeidskraft, mellom nedkjørte overgangsøkonomier og avanserte industriland. Spissformulert har det gjort Europa til et laboratorium for 'globalisering på ett kontinent'. Slike transformasjonsperioder er ofte en besøkelsestid for utvikling av nye forståelsesformer og innovasjon i sosiale og politiske aktørers handlingsrepertoar og strategier. Utvidelsen av den arbeidsmarkedspolitiske horisonten betyr at de nordiske myndighetene, bedriftene og aktørene i arbeidslivet i økende grad må ta høyde for utviklingen på begge sider av Østersjøen i utformingen av sine tiltak og strategier. Dette stiller nye krav til statistikk og kunnskap om de åpne tjeneste- og arbeidsmarkedenes virkemåte, men åpner også unike muligheter til å vinne ny innsikt i drivkreftene for migrasjon og økonomisk-politisk integrasjon mellom fattige og rike land.

Forskningsmessig står vi overfor en situasjon hvor det skjer prinsipielt viktige og parallelle skift i rammevilkårene for næringslivet og aktørene i arbeidsmarkedet både i de gamle og nye EU/EØS-landene rundt Østersjøen. EU-utvidelsen representerer dermed noe av det nærmeste vi i samfunnsvitenskapene kan komme et kontrollert, sosialt eksperiment, hvor man i et komparativt perspektiv kan studere virkningene av likeartede endringer i en gruppe sammenknyttete land som dels er svært like, dels svært forskjellige – institusjonelt, politisk og økonomisk. Dette innebærer ikke bare en mulighet til å vinne ny kunnskap om mekanismene/vilkårene for kontinuitet, sosial endring og fornyelse innenfor samfunnspolitiske kjerneområder, men vil gi en sjelden anledning til å analysere hvordan de institusjonelle, sosiale og økonomiske konsekvensene i ulike land betinges av hvilke strategier organiserte aktører, myndigheter, individer og be-

⁴⁸ Som koordinatorene for den nordiske arbeidsgruppen, hvis arbeid denne rapporten er basert på, ble Fafo også bedt om å vurdere behov og ideer for videre utvikling av kunnskap og forskning på området.

drifter utvikler for å håndtere endringene i sine handlingsbetingelser. For forskere og samfunnsaktører som er interessert i hvordan internasjonali-
sering og integrasjon påvirker den politiske økonomien, sosial mobilitet
og vilkårene for regulering av arbeidsmarkedet – nasjonalt, tverrnasjonalt
og overnasjonalt – er dette en situasjon som kaller på felles grep. Både i
lys av de nordiske landenes lange samarbeid om utviklingen av det felles
nordiske arbeidsmarkedet og de nære geografiske og historiske båndene
til de nye EU-landene rundt Østersjøen, vil et forsterket samarbeid om
forskning, statistikk og kunnskapsutveksling om arbeidsmarkedsvirk-
ningene av utvidelsen i Østersjø-regionen kunne bidra til å styrke den
internasjonale kunnskapsutviklingen på feltet og gi praktisk relevant inn-
sikt i vilkårene for nasjonal og regional politikk- og tiltaksutvikling.

I dette avsluttende avsnittet vil vi peke på enkelte temaer og problem-
stillinger hvor det synes å være særlig behov for kunnskapsutvikling
og/eller muligheter til å høste interessant innsikt i arbeidsmarkedsforhol-
dene i forbindelse med EU/EØS. Opplistingen er verken ment å være
uttømmende eller dekkende for hele spektret av samfunnsvitenskapelige
fag. Fokuset vil sikkert være preget av vår bakgrunn som sosiologer med
interesse for komparative, institusjonelt orienterte arbeidslivsstudier, men
vi har lagt vekt på å identifisere tema og problemstillinger med relevans
for de politiske myndigheters og aktørene i arbeidslivets arbeid med å
kartlegge, forstå og utvikle tiltak for å påvirke arbeidsmarkedsvirkninge-
ne av utvidelsen.

Presserende behov for grunnleggende statistikk om arbeidsvandringer over landegrensene

Under arbeidet i ”den nordiske kontaktgruppen til oppfølging av utvik-
lingen på de nordiske arbeidsmarkeder etter EU-utvidelsen” er det blitt
tydelig at landene hittil har manglet statistikk til å belyse de internasjonale
mobilitetsstrømmene og tilpasningene i arbeids- og tjenestemarkedene.
Statistikkgrunlaget for individuell arbeidsinnvandring fra EU-8 har fore-
løpig vært meget grovmasket og lite egnet for sammenlikninger, evalue-
ringer eller utforming av treffsikre tiltak. I nordisk sammenheng har man
i hovedsak hatt bruttotall for innflyt (oppholdstillatelser for arbeid) etter
nasjonalitet, varighet, region og delvis kjønn og alder. Beholdningstall
(innflyt minus utflyt) har vært mangelvare – spesielt på disaggregert nivå
– men kan se ut til å være underveis. Denne beskrivelsen synes i stor grad
også å være dekkende for arbeidsmigranter fra ’gamle’ EØS-land, mens
statistikken for innvandrere fra land utenfor EØS synes noe mer utviklet.

I tiden framover vil det være viktig å få fram mer spesifisert og sam-
menliknbar statistikk over migrasjonsstrømmenes sammensetting og ar-
beidsinnvandreernes sysselsetting (bransjer, yrker, arbeidsoppgaver, be-
driftstyper, kvalifikasjoner, utdanning, kjønn, alder, lønn, ansettelses-
form, arbeidsvilkår mv.). Det vil også være viktig å få fram statistikk som

kan belyse arbeidsmigrantenes videre mobilitetsløp (opphør av opphold/arbeidsforhold, fornyelser, jobbskift, karriereløp mv.). Arbeidsmarkedstilpasningen vil være betinget av i hvilken grad den kortsiktige 'gjestetarbeider'-flyten – eller svingdørsmigrasjonen – suppleres av mer varige mobilitetsløp. Etter hvert – og særlig når overgangsordningene fases ut og mobiliteten og lønnsfastsettelsen blir friere – vil statistikk over utviklingen i lønns-, ansettelses-, arbeids- og levekår blant ulike grupper arbeidsinnvandrere få økende betydning. En særskilt utfordring er å skaffe bedre oversikt over omfanget og karakteren av ulovlig arbeid og befolkningen med illegalt opphold, som ventelig øker i takt med friere bevegelse. Ettersom dette per definisjon ikke fanges opp i offentlig statistikk, vil dette kreve særskilte studier som med fordel kan gjennomføres på nordisk basis for å komplettere bildet av mobilitetsstrømmene i regionen.

Statistikken det første året har i flere av landene bygd på registerinformasjon fra utlendingsmyndighetene, arbeidskraftbyrå med videre – som har hatt begrenset mulighet til å tilrettelegge, analysere og gjøre sine data tilgjengelige for andre brukere. Arbeidsmarkedsstatistikk basert på registerdata over sysselsetting eller de løpende 'Labour Force Surveys' synes i liten grad å ha rommet nasjonalitetsvariable eller tilstrekkelig antall enheter til å belyse arbeidsinnvandrernes sammensetting/bakgrunn, situasjon eller bevegelser. Statistikkmyndighetene i flere av de nordiske landene er nå i ferd med å kople og bearbeide ulike registre med sikte på at den løpende sysselsettingsstatistikken etter hvert kan gi meningsfylt informasjon om ulike grupper av arbeidsinnvandreres arbeidsvilkår og mobilitet. Dersom det skal bli mulig å lage sammenliknende nordiske analyser, vil det være viktig at alle landene kan få fram slik statistikk. Hvis dette ikke lar seg gjøre, kan det kanskje være en idé å kjøre særskilte tilleggsutvalg blant arbeidsinnvandrere i de løpende Labour Force Surveys på samordnet nordisk basis. For øvrig vil det både for myndighetenes bruk og forskerformål være av generell interesse at det i den offentlige statistikkproduksjonen legges større vekt på å få fram relevant informasjon om ulike nasjonalitetsgruppers arbeids- og livssituasjon, enten det gjelder informasjon fra de ulike arbeids- og velferdsetatenes virke, folke- og boligtellinger, eller nasjonale levekårsundersøkelser.

Motsvarende har man i nordisk sammenheng liten oversikt over hva som finnes av relevant statistikk over arbeidsemigrantenes bakgrunn, sammensetting og bevegelser i Polen og de baltiske land. Samarbeid med de nye EU-landene for å kartlegge hvilke statistikk-kilder og behov som finnes, kan være et utgangspunkt for å utvikle et visst felles informasjonsgrunnlag som kan være til gjensidig nytte. Ved siden av å være nyttig i ulike instansers behandling av saker knyttet til arbeidsinnvandrernes situasjon, vil tilgang til statistikk og registre som kan belyse emigrantenes bakgrunn, yrkesmessige og geografiske mobilitet, kvalifikasjoner, tilbakevending og videre livsløp, være svært interessant som utgangspunkt for

studier og kunnskapsutvikling om arbeidsmobilitetens konsekvenser for avsenderlandene.

Tjenestemobiliteten – et statistisk og kunnskapsmessig 'sort hull'

I lys av veksten i arbeidsvandringer knyttet til grenseoverskridende tjenestemobilitet, er det et felles problem i alle de nordiske landene at de mangler pålitelig statistikk over utviklingen i arbeidsforhold, omfang og sammensetting av utstasjonerte arbeidstakere. Utvidete registreringsordninger, særlig i forhold til skattemyndighetene, vil forhåpentlig bedre informasjonsgrunnlaget etter hvert, men underrapporteringen synes å være betydelig i alle landene. Dette gjelder ikke i mindre grad for utenlandske byråer som driver utleie av arbeidskraft. For selvstendige tjenestetøvere ventes registreringsplikten i moms- og ervervsregistre med videre å gi bedre oversikt etter hvert, men også her vil det nok være betydelige mørketall knyttet til 'privatmarkedet' (reparasjons-, husholdstjenester mv.).

I lys av tjenestemarkedenes mer flyktige karakter – med mange kortvarige oppdrag, skiftende oppdragsgivere og bevegelser inn/ut av landene – vil det være en krevende oppgave å utvikle troverdig og sammenliknbar offentlig statistikk. Selv om moms- og ervervsregistre etterhånden vil gi grunnlag for bedre statistikk, er det grunn til å anta at man ikke vil lykkes uten å legge et tyngre ansvar for rapportering på oppdragsgiverne i vertslandet. Finland har for eksempel signalisert planer om å innføre et utvidet ansvar og mulig depositumplikt for byggherrer når det gjelder skatt, trygd, feriepenger og lønn med videre, understøttet av økt kontroll og kraftige sanksjoner. Danmark og Norge har også planlagt innføring av registreringsordninger for alle EØS-borgere, men usikkerhet om forholdet til EU-retten – og ikke minst det foreslåtte tjenstedirektivet som satte begrensninger for registrering av tjenesteytere – har medvirket til at dette ikke er gjennomført. Danskene har imidlertid foreslått obligatorisk framvisning av E-101-blankett (som dokumenterer tilhørighet i hjemlandets sosialforsikringssystem, samt ulike persondata). I tillegg til at dette kan tjene som utgangspunkt for statistikk, er det mulig at senderlandene har oversikt over utstedelsen av slike blanketter og dermed over emigrasjonsmål og -grunner. I lys av senderlandenes interesse i informasjon om nasjonale tjenesteyteres aktivitet og (skattbare) inntekter utenlands kan det kanskje være muligheter for et systematisert samarbeid med de nye EU-landene også på dette feltet.

Uansett vil det offentlige neppe klare å fange opp hele bredden i arbeidskraftsomsetningen i tjenestemarkedene. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvordan man kan utvikle bedre ordninger for å tilrettelegge for egenkontroll fra oppdragsgiverne og private brukere. Dette kan for eksempel skje ved utvikling av frivillige portaler og nettsteder hvor leverandører kan registrere seg og brukerne kan sjekke om den aktuelle un-

derentreprenøren er registrert i de pålagte offentlige registre, informasjon om omsetning, ansatte, skatteforhold med videre, samt eventuelle linker til registre i hjemlandet som skal ha informasjon om selskapet. Slike portaler er under utvikling i Norge, og hvis de lykkes, kan de også være nyttige datakilder for FoU-aktører. Forutsetningen for at slike tiltak skal virke, er at tjenesteleverandørene ser det som en fordel, eller helst en nødvendighet, å være registrert for å vinne oppdrag, hvilket bare kan oppnås gjennom aktiv informasjon, kampanjer og 'etisk mobilisering' overfor brukerleddene. Her har partene i utsatte bransjer en viktig rolle å spille, slik seriøsitetssprosjektet i byggebransjen i Norge kan illustrere. I den grad Norden er et felles marked for utenlandske tjenesteaktører, kan det kanskje også vurderes om det er grunnlag for å utvikle felles konsepter og linker.

Et solid statistikkgrunnlag er en grunnleggende forutsetning for arbeidskraftsmyndighetenes og politikernes fortløpende evaluering av tilpasningen i arbeidsmarkedet og behovet for tiltak. Sammenliknbar statistikk er også et nødvendig ledd i å bygge opp en felles kunnskapsmessig infrastruktur som over tid vil gi bedre grunnlag for analyser og forskning om endringer i arbeidsmarkedets virkemåte. Statistikk over tjenesteaktiviteten vil være viktig for å studere dynamikken og arbeidsmarkedsvirkningene av slik mobilitet, men også for å forstå samspillet og substitusjonen mellom arbeids- og tjenestemobilitet i de enkelte land og mellom de nordiske land. Med et bedre statistikkgrunnlag kan man utvikle et sett av felles indikatorer og rutiner for informasjonsutveksling som kan sikre en mer systematisk regional oversikt over mobilitetsstrømmene til – og innen – Norden. Kanskje kan slike indikatorer etter hvert også tjene som et 'Early-Warning'-system for landene ved eventuelle framtidige utvidelser.

Fra statistikkproduksjon til utvikling av kunnskap

Utvidelsen gir som nevnt en sjelden mulighet til å studere hvordan store skift i de rettslig-institusjonelle og økonomiske rammevilkårene påvirker arbeidsmarkedsaktørens strategiske tilpasninger og hvordan regional integrasjon mellom rike og fattige naboland påvirker migrasjonsatferden spesielt. Utvidelsen er en tidsavgrenset prosess som inviterer til en særskilt satsing på nordisk FoU-aktivitet med komparativt sikte. Trass i mange gode nordiske tiltak har arbeidsmarkedsforskningen ofte et avgrenset nasjonalt fokus. Dette er en generell svakhet, som gjør at landenes muligheter til å lære av hverandres ulike erfaringer går tapt. Argumentene for felles nordiske FoU-tiltak – gjerne med et bredere europeisk perspektiv – er spesielt sterke nå fordi EU-utvidelsen konfronterer landene rundt Østersjøen med felles endringer og utfordringer med ringvirkninger i hverandres arbeidsmarkeder. Utvikling av god forskning, erfaringsinnhenting og relevante data vil i en slik situasjon nærmest per definisjon måtte bygge på et komparativt, transnasjonalt perspektiv. Det kan derfor

være betydelige samordnings- og stordriftsfordeler knyttet til å kople ressurser og temaer, slik at man unngår fragmentering og dobbeltarbeid langs nasjonale skillelinjer. Et annet viktig aspekt er at slike fellestiltak kan gi muligheter til å utvikle FoU-samarbeid, nettverk og institusjonsbygging til slike formål, med de nye EU-landene, som kanskje også kan engasjere aktører derfra i et nærmere arbeidsmarkedspolitisk samarbeid i regionen.

Siden dette ikke er sammenhengende til å meisle ut rammene for et helhetlig forskningsprogram, vil vi nøye oss med å peke på enkelte arbeidsmarkedspolitiske tema og problemstillinger hvor vi mener det er viktig å skaffe økt komparativ kunnskap om de kommende årene. En grunnleggende problemstilling er dessuten hvordan økt mobilitet og tilbud av arbeidskraft og tjenester påvirker den økonomiske veksten, og dermed etterspørselen etter arbeidskraft både i mottaker- og avsenderland. På flere av områdene kan det være hensiktsmessig med bransjeorienterte studier innenfor sektorer hvor strømmene av kapital, tjenester og arbeidskraft over landegrensene vokser særskilt sterkt. Kanskje er det andre spørsmål som burde vært med, for eksempel har vi ikke berørt temaet illegalt arbeid og grenseoverskridende økonomisk kriminalitet, som synes å bli et viktigere tema hvor det er behov for uortodokse studier for å vinne økt innsikt.

1. *Arbeidsmarkedsvirkninger av nordiske direkteinvesteringer og etableringer i nye EU-land:* Parallelt med arbeidsvandring vokser bedriftsvandringene i motsatt retning og nordiske selskap utvikler i økende grad grenseoverskridende produksjonskjeder med nye former for arbeidsdeling og mobilitet mellom virksomheter hjemme og i de nye medlemslandene (outsourcing av arbeidsintensiv produksjon, innkjøp av tjenester mv.). For å forstå helheten i integrasjonsprosessene vil det derfor være interessant å studere de dynamiske effektene av vandringene både i mottaker- og avsenderregionene. Ved siden av vekst- og sysselsettingsvirkninger vil analyser av konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår, partsforhold, medvirkning og ledelsesformer, være interessante for å belyse lærings- og utviklingseffektene av integrasjonen i begge ender av prosessen. I hvilken grad og under hvilke vilkår stimulerer direkteinvesteringer til ekstern spredning og/eller hjemlig underminering av nordiske tradisjoner for samarbeid, organisering, forhandlinger og 'corporate governance & social responsibility'?
2. *Arbeidsmarkedsvirkninger av endringer i virksomhetenes arbeidskraftsstrategier:* Avveiningene mellom å flytte ut produksjon, ansette arbeidstakere av ulik nasjonalitet, hyre underleverandører eller leiefirma med utsendte arbeidstakere, eller enkeltmannsfirma fra EU/EØS – med ulike forpliktelser med tanke på lønn, skatt, trygd og arbeidsgiveransvar, stiller arbeidsgiverne overfor nye strategiske

valg. Hvordan påvirkes karakteren av den økende mobiliteten og sysselsettingskonsekvensene av endringer i bedriftenes arbeidskraftsstrategier? – Og hva styrer valgene: Hvilke hensyn er utslagsgivende for ulike typer bedrifters tilpasninger; hvilke avveininger gjør de når det gjelder kostnadsinnsparing, tilgang på arbeidskraft og kompetanse, fleksibilitet, kvalitet og produktivitet i forhold til ulike kategorier oppgaver og arbeidskraft? Hvilken rolle spiller vurderinger av konkurrentenes tilpasning? Hvilke kanaler og strategier benytter de for å rekruttere arbeidskraft og underleverandører? Hvilke endringer skjer i arbeidsstokken og i forholdet mellom ansatte med ulike tilknytningsformer? Hvordan virker økt bruk av utenlandsk arbeidskraft inn på virksomhetenes belønningspolitik, skjer det endringer i lønnsstruktur og differensiering og ut fra hvilke hensyn og erfaringer? Et særskilt tema her er spørsmålet om bedriftenes vurderinger av seriøsitet, tilpasninger i juridiske gråsoner, ansvarsforhold med hensyn til skatt, trygd med videre, og risikoen for offentlig kontroll? I slike analyser av hvordan EU-utvidelsen påvirker virksomhetenes arbeidsmarkedstilpasning/strategier og konsekvensene av dette for arbeidsmarkedets virkemåte, vil det være viktig å studere bransjer/bedrifter som opererer i ulike produktmarkeder (f.eks. hjemme/ute, pris/kvalitet, varer/tjenester), produksjonsformer, kompetanseintensitet, internasjonal orientering og mobilitet/utflyttingsmuligheter.

3. *Økt tjenestemobilitet, utstasjonering av arbeidstakere og utkontraktering av virksomhet:* I lys av mangelen på kunnskap her vil det være viktig å utvikle studier av omfang, karakter, årsaker til og virkninger av den økende internasjonaliseringen av tjenestemarkedene og arbeidsmobiliteten knyttet til dette. – Hva er drivkreftene og motivene på oppdragssiden og hvordan påvirker det konkurranseforholdene i ulike markeder? Hvilken rolle spiller mellommenn i disse markedene? Hva er grunnen til at arbeidstakerne velger en slik tilpasning framfor å søke en ordinær jobb i mottakerlandet? Hvordan er arbeids-, lønns- og boforholdene for utstasjonerte arbeidstakere? Hvilke effekter har det for vekst, sysselsetting og lønnsdannelse i de aktuelle bransjene? Hvilke virkemidler tar partene og ulike myndighetsinstanser i bruk for å regulere, kontrollere og håndheve disse forholdene, og hvilke effekter har de for arbeidsmarkedstilpasningen? Et særskilt tema her er relasjonene og ansvarsforholdene mellom oppdragsgivere og ulike ledd i underleverandørkjeden. Hvilke tiltak utvikler partene og myndighetene for å demme opp for useriøs virksomhet, og hvilke effekter har de? Temaet åpner også for interessante mikrostudier av samvirke og integrasjon mellom arbeidslag med ulik nasjonal opprinnelse, normer for rettferdighet, legitim/illegitim ulikebehandling, og andre forhold knyttet til framveksten av transnasjonale arbeidslivsrelasjoner.

4. *Individuell arbeidsmigrasjon – drivkrefter, barrierer og konsekvenser:* Her er det behov for økt kunnskap om mønstrene, dynamikken og kanalene for migrasjon mellom ulike land og arbeidsmarkedssegmenter, med vekt på studier av drivkreftene på både avsender- og mottakersiden. Hva er de sentrale motivene, nettverkene, rutene og jobbsøkerstrategiene blant ulike grupper arbeidsmigranter? I hvilken grad og hvorfor ønsker de varig, midlertidig eller kortvarige yrkesopphold? Hva påvirker valget av destinasjonsland? Hvilken rolle spiller mellommenn og personalbyråer? Hva er de viktigste motivene og rekrutteringskanalene blant arbeidsgiverne? For å belyse konsekvensene for tilpasningen i arbeidsmarkedet trengs studier av migrantenes sosiale sammensetting, yrkesbakgrunn, kompetanse og livssituasjon. Hva er deres forventninger og krav, og hva slags jobber, opplæring, arbeidsmiljø, lønns- og arbeidsvilkår, boligforhold, levekår og karrierer/mobilitetsløp opplever de? Hva er effektene av ulike nasjonale kontroll- og overgangsregimer for migrantenes tilpasning? En viktig problemstilling er ringvirkningene i avsenderlandene; tjener arbeidsvandringene som en kilde til kompetanse, sparing/næringsetablering og vekst, eller snarere til 'brain-drain', tap av viktige aldersgrupper i arbeidsmarkedet, familiære vansker og tilpasningsvansker i hjemlandet? Hvordan påvirker muligheten til exit og å tjene 'vestlønn', forventningene/kravene og styrkeforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i de nye medlemslandene?
5. *Endringer i lønnsdannelsen og konsekvenser for utviklingen i lønns- og arbeidsvilkår:* Internasjonal forskning tyder på at arbeidsinnvandrere raskt tilpasser seg vertslandets vilkår, samtidig som økt kortsiktig svingdørmigrasjon og tjenestemobilitet kan gi opphav til andre strategiske tilpasninger og konsekvenser. I denne rapporten har vi for eksempel antydnet at økt lavkosttilbud i tjenestemarkedene kan føre til endringer i arbeidsgivernes organisasjons- og avtaleatferd. I lys av partenes og myndighetenes engasjement knyttet til ulike overgangsordninger og revisjon av nasjonale regimer for minstelønnsregulering, vil det være stort behov for forskning som kan belyse virkninger for lønnsfastsettelsen i ulike deler av arbeidsmarkedet. Fører økt mobilitet til tilpasninger i lønnsdannelsen i det innenlandske arbeidsmarkedet eller vil vi snarere se framvekst av et voksende sekundærarbeidsmarked for utenlandske gjestearbeidere? Hvilke normative spenninger og endringer vil de ulike alternativene eventuelt medføre? Motsvarende kan det være interessant å studere hvordan muligheten til 'exit' påvirker arbeidstakernes forhandlings-situasjon og lønnsutvikling i avsenderlandene. Skjer det en smitteeffekt som fører til raskere lønnsutjevning mellom øst og vest, eller resulterer økt utvandring snarere i at de beste forsvinner og at 'opphevingen' tar lengre tid?

6. *Endringer i nasjonale regimer for regulering, kontroll og kollektiv organisering:* Analysene i denne rapporten og temaene som er skissert over, reiser til sammen en rekke problemstillinger knyttet til reguleringen av ansettelses- og arbeidsvilkår i grenseoverskridende arbeids- og tjenestemarkeder og konsekvensene for de organiserte partenes rolle i ulike deler av nordisk arbeidsliv. I alle de nordiske land har både myndighetene og arbeidsmarkedets parter lansert en rekke forslag om tiltak og nye strategier for å sikre 'orden och reda'. Dette gjelder både regimet for regulering av arbeidsinnvandring, statens og partenes rolle i reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår i virksomheter som ikke er omfattet av kollektivavtaler, samt ordninger for kontroll, håndheving og sanksjonering av brudd med nasjonale lover og regler, illegalt arbeid mv. Disse er dels ment å ha en overgangskarakter, dels varig karakter, og vil til sammen kunne innebære betydelige institusjonelle endringer i de nordiske arbeidslivsregimene. Sett i sammenheng kaller disse endringene på sammenliknende studier av virkningene av ulike myndighetstiltak og arbeidsmarkedspartenes strategier for å håndtere de nye utfordringene (i ulike bransjer). Hvilke mål, normative hensyn og organisatoriske vurderinger ligger til grunn for aktørenes responser; hvilken rolle spiller ønsket om å motvirke konkurransevridning, hindre forskjellsbehandling, og beskytte egne borgere eller medlemmers interesser? I hvilken grad prøver organisasjonene å rekruttere, støtte, informere eller yte service til utenlandske bedrifter og arbeidsinnvandrere? I hvilken grad bidrar utvidelsen til deregulering og/eller styrking av staten og partenes rolle i arbeidsmarkedet, og fører slike endringer til større likhet/forskjeller og samordning mellom aktørene i Østersjøregionen? I hvilken grad og på hvilken måte engasjerer aktørene i arbeidslivet seg i samarbeid med aktører i de nye medlemslandene for å bidra til å utvikle standarder og institusjoner som på sikt kan løfte velferden og redusere presset på hjemlige ordninger? Fører den ytre liberaliseringen først og fremst til skjerperte indre forsvarsreaksjoner, eller kan vi også se tegn til transnasjonalisering av arbeidslivsrelasjonene og spredning av de nordiske modellene til nabolandene?

Et gjennomgående trekk ved de spørsmålene vi har trukket fram, er at de krever kompetanse fra flere faggrupper. Endringene i arbeidsmarkedet som følge av EU-utvidelsen berører problemstillinger av juridisk, økonomisk og sosiologisk/statsvitenskapelig karakter. For å få innsikt i migrasjonens mikrodynamikk vil det også være en fordel med antropologisk innsikt. Like viktig som å bygge bro over faggrensene er det å knytte sammen aktører med ulik landkunnskap for både å utvikle gode komparative studier og styrke den felles kompetansen om forandringene i Østersjøregionen.

Litteratur

- Aetat Oslo og Akershus (2005): *Bedriftsundersøkelsen 2005. En utvalgsundersøkelse blant 2620 bedrifter i Oslo og Akershus*.
http://www.aetat.no/data/f/0/38/41/6_702_0/BUrapport05.pdf
- Aetat, EURES & PERDUCCO (2005): *Bedriftsundersøkelse om arbeidskraft fra de nye EU-landene*. Oslo: Perducco.
- Aftenposten* (4.4.2005): «Stenger hundrevis av usikre byggeplasser» NTB-melding 4. april 2004.
- Arbeidsliv i Norden* 2/2004: "Karahnjukar – sosial dumping i høyfjellet."
- Arbeidsliv i Norden* (2/2004): Jurist med mål om et ryddigere arbeidsmarked. Intervju med Unnur Sverrisdottir
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (Danmark – www.arbejdsmarkedsstyrelsen.dk): Diverse statistikk hentet fra hjemmesiden, samt egen side om østutvidelsen: http://www.bm.dk/eu/eu_udvidelsen/default.asp)
- Arbetsmiljøverket: Rapport (2004-11-30): *Om konsekvenserna för tillsynen med anledning av utvidgningen av EU*.
- Arbetsministeriet (Finland), Promemoria (14.1.2005): *Preliminäre bedömningar om vilka verkningar övergångstidslagen, som trädde i kraft 1.5.2004, har på den finländska arbetsmarknaden*.
- Arbetsministeriet, Pressmeddelanden 26. mai 2005.
- Aslesen, Sigmund (2005): *EU-utvidelsen – mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft*, Fafo-Østforum, Oslo: Fafo-notat 2005:07.
- Barth, Erling, Marianne Røed, Pål Schöne & Hege Torp (2004): *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF Rapport 2004:9.
- Beskæftigelsesministeriet (Danmark):
_____ (8.6.2005) Pressemeldelse.
_____ (2005) *Manual: Regler for ophold og arbejde i Danmark for statsborgere fra de nye østeuropeiske EU-lande*, København: Beskæftigelsesministeriet (www.beskæftigelsesministeriet.dk)
_____ egen hjemmeside utvidelsen og arbejd http://www.bm.dk/eu/eu_udvidelsen/default.asp)
- BNL (2005): *Medlemsundersøkelse mars 2005*. (<http://www.bnl.no/article925.html>)
- Boeri, Tito & Herbert Brücker (2001): *Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*. Bonn: IZA Discussion Paper 256/2001.
- _____ (2003): *Potential Migration from Central and Eastern Europe – an update*. (<http://europa.eu.int/comm/employment>)
- _____ (2005): *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, Bonn: IZA Discussion paper 1600.
- Brochmann, Grete & Dølvik, Jon Erik (2005): 'Is immigration an enemy of the welfare state? Between human rights and realpolitik in European immigration policies', In: Papademetriou, D. (ed.), *Managing Migration: A Policy Agenda for Economic Progress and Social Cohesion*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- Brochmann, Grete og Tomas Hammar red. (1999): *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation*. Oxford: Berg
- Brunowski, A., Djuve, A. B. & Hualand, H. (2004): *Facing a Baltic Invasion? Mobility of Labour towards the Nordic Countries*. Fafo-rapport/Nordisk Ministerråd APN 2004: 718.
<http://www.norden.org/pub/velfaerd/arbeidsmarknad/sk/2004-718.pdf>
- Bruun, Niklas (2005): 'Förslag om effektivare övervakning av utstationerade arbetstagaras villkor i Finland', *EU & arbetsrätt* 2-2005.
- Bruun, Niklas & Jonas Malmberg (2005): 'Arbetsrätten i Sverige och Finland efter EU-inträdet' s. 7–46 i Ahlberg, Kerstin (red.), *Tio år med EU*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Byggnads: Pressemelding 2004-10-19.
- Cremers, Jan (2005): 'Free movement revisited', *CLR News* 2/2005, s. 3–11.

- Cremers, Jan & Peter Donders (2004): *The free movement of workers in the European Union*, The Hague: CLR-Studies 4.
- Dølvik, Jon Erik (2005) 'De nordiske arbeidslivspartene i EU: Europeisering, påvirkning og forsvar av de nasjonale avtaleregimene', s. 51–80 i Ahlberg, Kerstin (red.), *Tio år med EU*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Dølvik, J. E. & Torgeir Aarvaag Stokke (2005): 'Norsk allmängiltigförklaring gäller endast minimiløner', *EU & arbetsrätt* 2005:1.
- Dølvik, Jon Erik, Eldring, Line og Anne Mette Ødegård (2005): *Lavlønnskonkurranse og sosial dumping: Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Oslo: Fafo-rapport 485 (www.faf.no/pub)
- Ekholm, Karolina (2003): *Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe*, Stockholm: SIEPS 2003:19.
- Eurostat (2005): *Statistics in focus . Population and social conditions 2/2005: Main results from the EU Labour Force Survey. Labour Market Latest Trends 4th Quarter 2004*.
http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-006/EN/KS-NK-05-006-EN.PDF
- Fassmann, Heinz og Rainer Münz (2002): 'EU Enlargement and Future East-West Migration in Europe', Chapter 4 in International Organisation of Migration; *Migration Challenges in Central and Eastern Europe, 2002 Review*. IOM: Geneva.
- Hellsten, Jari (2005): 'Allmängiltige kollektivavtal täcker huvuddelen av finsk arbetsmarknad', *EU & arbetsrätt* Nr. 1-2005.
- Hochstadt, Stefan (2005): *One year since the EU enlargement – Experiences and Perspectives*. The German labour market experiences with the east enlargement. Paper presented at the CLR Denmark: International Conference in Copenhagen, 2005-04-25.
- Home Office (2005): *Accession Monitoring Report. May 2004 – March 2005*. (www.homeoffice.gov.uk/)
- Kongshøj Madsen, Per (2003): The Nordic labour markets and enlargement of the EU, Paper presented at the Eight Metropolis Conference September 2003 in Vienna. (www.polsci.ku.dk).
- Kvinge, Torunn (2005): *Direkteinvesteringer i EUs nye medlemsland i Øst-Europa*. Oslo: Fafo-notat 2005:9.
- Lindgren, Christofer og Per Kongshøj Madsen (2003): *Arbete till alla. En nordisk profil för en öppen arbetsmarknad*. København: Nord 2003:13
- Lismoen, Haavard & Torgeir Aarvaag Stokke (2005): *Lovfestet minstelønn i Norge?* Oslo: Fafo-notat 2005: 13.
- LO (2004) (Sverige): *Arbetskraft til salu – sex månader med öppna gränser*.
- LO Ugebrevet A4, 20. juni, nr. 22 (www.lo.dk) *Migrationsverket* (Sverige - www.migrationsverket.se) – diverse statistikk om innvandring og arbeidsmigrasjon hentet fra hjemmesidene.
- Nordisk Ministerråd (2003): *Adgangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU*. Rapport fra en nordisk arbeidsgruppe. Prosjektnr. 411470-20654, København.
- NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon (Norge)
- _____(2004): Høringsuttalelse: Kommisjonens forslag til rammedirektiv for tjenester (17.03.04).
- ____ (2004, 2005) NHOs økonomibarometer.
http://www.nho.no/files/NHOs_oekbarometer_hoest_04_2.pdf http://www.nho.no/files/Okonomibarometer_juni2005_halvaarsrapport_1.pdf
- NHO (2005): *Utenlandsk arbeidskraft. NHOs veiledning om regelverket ved bruk av utenlandsk arbeidskraft*. Oslo: NHO (www.nho.no)
- Røed, Marianne (2005): *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: ISF-rapport 2005:4.
- Seriøsitet i byggenæringen (2003): Rapport fra prosjektet.
<http://www.fellesforbundet.no/upload/NYHETER/Svartvedlegg.pdf>
- Skatteverket, Promemoria (30.3.2004): F-skatt til utlånninger som är begränsat skattskyldiga i Sverige och som saknar fast driftställe her.
- Sorainen, Olli (2005): Preliminäre bedömningar om vilka verkningar övergångstidslagen, som trädde i kraft 1.5.2004, har på den finländska arbetsmarknaden. Helsinki: Arbetsministeriet, Promemoria (14.1.2005).
- Statistisk sentralbyrå* (SSB, Norge www.ssb.no), diverse sysselsettings-, innvandrings- og befolkningsstatistikk hentet fra websidene.

- SOU: 2005:50: *Arbetskraftsinnvandring til Sverige* Delbetänkande av Kommitten för arbetskraftinnvandring til Sverige.
- Traxler, Franz (1998): 'Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects', *European Industrial Relations Journal*, Vol 4 No 3 July.
- Traxler, F., Sabine Blaschke & Bernhard Kittel (2001): *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford University Press.
- UDI (Utlendingsdirektoratet i Norge, www.udi.no):
- ____ (2005a): Tall og fakta 2004.
- ____ (2005b): Tillatelser til arbeid og utdanning i Norden, gitt til borgere av de nye EØS-landene i perioden mai 2004–mars 2005. Oslo: UDI Strategiavdelingen Notat 29.4.2005.
- ____ (2004): Evaluering av foreløpige konsekvenser av EØS-utvidelsen – 1. rapport. 21.12.2004
- Woolfson, Charles & Jeff Sommer (2005): 'European Mobility in construction: The Swedish Trade Unions and Latvian construction workers' dispute' CLR News 2/2005 pp. 10–22.
- Ødegård, Anne Mette (2005): Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS. Oslo: Fafo-notat 2005:1.
- Østby, Lars (2003): Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid, Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/44
- Østby, Lars (2005): Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-medlemslandene. Notat 2005/24. Oslo: Statistisk sentralbyrå http://www.ssb.no/emner/02/02/20/notat_200524/notat_200524.pdf