



Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser

Jon Erik Dølvik og Line Eldring, Fafo

Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden - utviklingstrekk og konsekvenser
Sluttrapport fra en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd

TemaNord 2008:502
Sluttrapport fra en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd
© Nordisk Ministerråd, København 2008

ISBN 978-92-893-1629-3

Trykk: Ekspresen Tryk & Kopicenter
Opplag: 200

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

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeid er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områdene Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeid er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskap arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeid ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom er med til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekräftige regioner.

Innhold

Innhold	5
Forord	7
Forfatternes forord	9
Sammendrag	11
1. Innledning	17
1.1 Bakgrunn	18
1.1.1 EUs regler for bevegelse av arbeidstakere, tjenester og overgangsordninger	19
1.1.2 Antakelser om omfanget av arbeidsinnvandring til Norden før utvidelsen i 2004	21
2. Utvikling i arbeidsmobiliteten – sett fra mottakerlandene	25
2.1 Hovedtrender	25
2.2 Individuell arbeidsmigrasjon til Norden	28
2.2.1 Omfang og utviklingstrekk	28
2.2.2 Kjennetegn ved den individuelle arbeidsinnvandringen	31
2.2.3 Nordiske trender – forklaringer og virkninger	33
2.3 Utviklingen i tjenestemobilitet til Norden	35
2.3 Utviklingen i tjenestemobilitet til Norden	36
2.3.1 Omfang og utviklingstrekk	37
2.3.2 Drivkrefter og konsekvenser	40
2.3.3 Aktører og motiver	41
2.3.4 Konsekvenser for aktørene og for arbeidsmarkedets virkemåte	45
2.4.1 Reguleringsmekanismer for lønn	50
2.4.2 Utfasing av overgangsregimene – nye grep i arbeidslivsreguleringen?	52
2.4.3 Registrering – en forutsetning for effektiv kontroll og statistikk	54
2.4.4 Kontroll og håndheving – tiltakskjedens svake ledd?	55
3. Konsekvenser for arbeidsmarkedene i senderlandene	59
3.1 Innledning	59
3.2 Hovedtrekk ved arbeidsutvandringen fra Polen og de baltiske landene	60
3.3 Utviklingen i arbeidsmarkedene i senderlandene	64
3.4 Oppsummerende drøfting av konsekvenser og framtidssikter	69
3.4.1 Arbeidskrafttilgang – skranke for vekst og utvikling	71
3.4.3 Brain-gain eller brain-drain og -waste?	72
3.4.4 Tiltakende knapphet på nøkkelpersonell i helsevesenet	72
3.4.5 Økte fristelser for useriøse aktører	73
3.4.6 Lønnspress og inflasjon kan føre til økonomisk tilstramming	73
3.4.7 Forgubbing og fall i arbeidsstyrken	74
3.4.7 Framtidssikter: Kritisk vippepunkt	75
4. Oppsummering og avsluttende vurderinger	79
Referanser	87
Summary	91
Tiivistelmä	97
Vedlegg	103
Minstelønnsatser og gjennomsnittslønn innenfor utvalgte bransjer i Norden	103

Forord

Udvidelsen af EU, og dermed også af EØS-området, med 10 nye medlemslande den 1. maj 2004 var en historisk og glædelig begivenhed. Det markerede afslutningen på den deling af Europa, som blev fastlåst under den kolde krig. Mange vesteuropæere så dog med en vis bekymring frem til udvidelsens konsekvenser for indvandringen af arbejdskraft fra de nye medlemslande. De nordiske lande med undtagelse af Sverige valgte på den baggrund at benytte sig af EU-rettens muligheder for at indføre overgangsordninger med henblik på at forebygge ubalancer på de nationale arbejdsmarkeder.

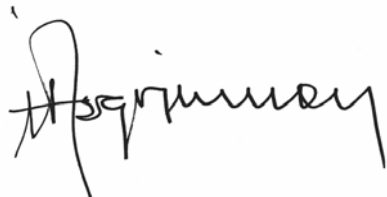
Landenes forskellige valg af løsninger og overgangsregler gjorde det naturligt og vigtigt at igangsætte et nordisk samarbejdsprojekt, som skulle følge og rapportere om udviklingen på de nordiske landes arbejdsmarkeder efter udvidelsen. Embedsmandskomiteen for Arbejdsliv besluttede derfor i 2004 at nedsætte en nordisk kontaktgruppe med deltagelse af landenes ansvarlige myndigheder og med den norske forskningsstiftelse Fafo til at koordinere arbejdet og udarbejde skriftlige rapporter. Siden da har kontaktgruppen med jævne mellemrum rapporteret til Embedsmandskomiteen og Ministerrådet for Arbejdsliv om udvidelsens konsekvenser for de nordiske arbejdsmarkeder.

Samarbejdsprojektet har dokumenteret, at den forøgede arbejdsmobilitet fra Polen og de baltiske lande har medvirket til højere vækst og lavere inflation i de nordiske lande, end det ellers havde været muligt i en periode med langvarig højkonjunktur og forøget mangel på arbejdskraft i Norden. Arbejdsindvandringen har bidraget til at modvirke flaskehalse, og der har ikke kunnet konstateres væsentlige ubalancer på arbejdsmarkedet. Udfordringerne i de nordiske lande har primært været knyttet til væksten i tjenstemobilitet og udstationering, hvor der i alle landene har været eksempler på omgåelse af reglerne vedrørende skat, løn, arbejdstid, bolig mv.

Kontaktgruppens mandat udløb den 1. december 2007 og nærværende rapport udgør afslutningen på kontaktgruppens arbejde. Ud over en afsluttende rapportering om udvidelsens konsekvenser for de nordiske arbejdsmarkeder rummer denne rapport tillige som noget nyt en analyse af konsekvenserne for arbejdsmarkederne i de vigtigste afsenderlande.

Rapporten viser, at udvandringen af arbejdskraft fra Polen og de baltiske lande siden 2004 har været ganske betydelig, og at dette i samspil med en stærk indenlandsk vækst har ført til mangel på arbejdskraft i disse lande. I rapporten konkluderes det, at selv om erhvervsdeltagelsen er vokset betydeligt, især i de baltiske lande, er hovedudfordringen for disse lande fremover at øge den hjemlige erhvervsdeltagelse yderligere – ikke mindst i lyset af den demografiske udvikling.

Kontaktgruppens rapporter og præsentationer har været særdeles nyttige og meget værdsat af Nordisk Ministerråd og af de enkelte lande. Projektet udgør et godt eksempel på et værdifuldt nordisk samarbejde.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Asgrímsson', with a large, stylized initial 'A'.

Halldór Asgrímsson

Generalsekretær, Nordisk Ministerråd
København, den 16. januar 2008

Forfatternes forord

Denne sluttrapporten representerer avslutningen av et treårig samarbeidsprosjekt i regi av Nordisk Ministerråd om arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene i EU til Norden etter utvidelsen i 2004. Embedsmannskomiteén for arbeidsmarkedsutvalget under Ministerrådet nedsatte i juni 2004 en «kontaktgruppe til oppfølging av utviklingen i de nordiske arbeidsmarkeder etter EUs utvidelse». Gruppen avsluttet sitt arbeid høsten 2007.

Kontaktgruppen har hatt halvårlige heldagsmøter, hvor representanter for landenes arbeidskraftsmyndigheter har utvekslet erfaringer og informasjon om utviklingen i arbeids- og tjenestemobiliteten fra de nye EU-landene til Norden og ulike tiltak landene har satt i verk i denne sammenheng. Kontaktgruppen har også utvekslet dokumenter og informasjon elektronisk, og avholdt i mars 2007 et seminar om nordisk regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere fra EU/EØS. Deltakerne i kontaktgruppen har gitt uttrykk for at denne typen uformell erfaringsutveksling og drøfting har vært nyttig i landenes eget arbeid med sakene og frammøtet har vært upåklagelig. Fafo ved Jon Erik Dølvik og Line Eldring har vært koordinator for kontaktgruppen og ansvarlige for utforming av to tidligere rapporter fra prosjektet (TemaNord 2005:566 og TemaNord 2006:558), samt flere mindre statusnotater og presentasjoner for Embedsmannskomiteén og Arbeidsministermøtet i 2006 og 2007.

Med en viss utskiftning gjennom de tre årene har følgende personer deltatt i gruppens arbeid: Ole Bondo Christensen, Leif Chr. Hansen, Lisbet Møller Nielsen og Louise de Brass (Danmark), Olli Sorainen, Mirkka Mykkanen og Sinikka Hyypä (Finland), Gissur Petursson og Egill Heiðar Gíslason (Island), Anna Fanebust, Eli Mette Jarbo, Helen Remman og Ola Ribe (Norge), Anna Santesson, Pontus Ringborg og John Pettersson (Sverige), René Høyer Jørgensen og Lars Djernæs (Nordisk Ministerråd), Jon Erik Dølvik og Line Eldring, Fafo (koordinatorer).

I denne sluttrapporten ble vi bedt om å inkludere et avsnitt som belyser konsekvensene for arbeidsmarkedene i de viktigste senderlandene. I denne sammenhengen har vi fått Pawel Kaczmarczyk og Marek Okolski ved Centre of Migration Research ved Universitetet i Warszawa til å utarbeide en egen delrapport – «Economic Impacts of Migration on Poland and Baltic states» – som kan hentes ned på hjemmesiden til CMR og Fafo (www.faf.no/oestforum). Mange takk til Pawel Kaczmarczyk og Marek Okolski ved CMR for godt faglig samarbeid.

I et vedlegg til rapporten ligger også en oversikt over minstelønnssetter og gjennomsnittslønn innenfor utvalgte bransjer i Norden, utarbeidet av Kristin Alsos ved Fafo.

Vi vil ved avslutningen av prosjektet takke deltakerne i kontaktgruppen, embedsmannskomiteen og andre samarbeidspartnerne i Nordisk Ministerråd for stimulerende samarbeid! Det har vært lærerikt og hyggelig å få ta del i dette nordiske arbeidet. En spesiell takk til René Høyer Jørgensen og Lars Djernæs for god støtte underveis. I arbeidet med de tidligere rapportene i prosjektet så vel som med denne sluttrapporten, har vi trukket veksler på ressurser, data og kunnskap fra Fafos Strategiske Instituttprogram om arbeids- og bedriftsvandringer etter EU-utvidelsen. Dette er i hovedsak finansiert av Arbeidslivsprogrammet i Norges Forskningsråd, som også fortjener en stor takk. Rapporten står som vanlig helt og fullt for forfatterens regning.

Oslo og Boston, november 2007
Jon Erik Dølvik og Line Eldring

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer utviklingen i *arbeidsmobiliteten* fra de EU-landene til Norden siden EU-utvidelsen i 2004, *konsekvensene for arbeidsmarkedene i Norden og senderlandene*, hovedtrekkene ved de *politiske tiltak og tilpasningsstrategier* de nordiske land har gjennomført, og drøfter de viktigste *utfordringene* de nordiske land står overfor på dette feltet i tiden framover.

Vest-Europa og Norden har opplevd *betydelig og økende arbeidsmobilitet* fra de nye medlemslandene siden 1.mai 2004. Samlet har de nordiske land gitt over 150 000 nye arbeidstillatelser til borgere fra NML, samt nær 75 000 fornyelser. I tillegg kommer en betydelig strøm av tjenesteutøvere og uregistrerte arbeidstakere, som flere næringer trolig er vel så omfattende som den individuelle mobiliteten. Etter opphevingen av *overgangsordningene* i Finland og Island i 2006, er nå Danmark og Norge de eneste nordiske land med slike ordninger. Disse skal oppheves innen 1.mai 2009. Det er store *nasjonale forskjeller* i andelen utstedte tillatelser. Det er klart høyest tilstrømming til Norge og Island sett i forhold til folketallet, men Danmark har også hatt sterk økning det siste året. Forskjellene i tilstrømming har *liten sammenheng med hvilke land som har overgangsordning* eller ikke.

Etter moderat tilstrømming av arbeidstakere fra nye medlemsland det første året, har strømmene siden *økt kraftig* og utgjør etter tre år et *markant tilskudd til arbeidstyrken i Norden*. Den økende tilgangen på arbeidskraft fra nye medlemsland (særlig Polen og de baltiske statene) gjenspeiler dels at arbeidsmarkedet i *avsenderlandene* lenge har vært preget av *ubalanser og overskudd på arbeidskraft*, dels at migrasjonen er *etterspørselssensitiv* og sterkt påvirket av *relative forskjeller i lønn* og sysselsettingsmuligheter. Voksende *migrasjonsnettverk*, agentledd, læring, informasjon og bedre kjennskap til arbeidsmarkedet og levekår i Vest har bidratt til at migrasjonsdynamikken hittil har vært selvforsterkende.

Den økende arbeidsmobiliteten fra Polen og de baltiske statene har medvirket til *høyere vekst og lavere økning i priser, kostnader og rente* enn det som ellers hadde vært mulig i en periode med langvarig høykonjunktur og økt knapphet på arbeidskraft i Norden. Arbeidsinnvandringen har bidratt til å *løse opp flaskehalser* og det er ikke meldt om vesentlige ubalanser i arbeidsmarkedet. Men den har også medført *vekst i enkle jobber* med lav lønn – særlig i forbindelse med tjenestemobilitet – og bidratt til *nye skillelinjer* i deler av arbeidsmarkedet. For mange arbeidssøkere fra Polen og de baltiske statene har jobbtillbudene i Norden vært å finne i bunnen av arbeidsmarkedet. *Sosial turisme* synes hittil ikke

å ha vært noe problem, selv om norske tall indikerer at flere nå benytter seg av sosiale rettigheter – som for eksempel kontantstøtte til barn.

Utfordringene i mottakerlandene har primært vært knyttet til *veksten i tjenestemobilitet og utstasjonering*, hvor det i alle landene har vært eksempler på urimelig *lavlønnskurransen* og *omgåelser av regelverk* knyttet til skatt, HMS, lønn, arbeidstid, bolig mv, særlig i forbindelse med arbeidsutleie, mellommenn og enmannsbedrifter. For å *sikre likebehandling*, *motvirke konkurransevridning* og ta vare på de *nasjonale arbeidslivsmodellene* er de nordiske land i ferd med å utvikle tiltak for å *tilpasse reguleringer* og styrke evnen til *kontroll og håndheving*. Dette behovet aksentueres ved at utfasingen av overgangsordningene gir økt legalt spillerom for å ansette arbeidsinnvandrere østfra til lavere lønn enn vanlig i de nordiske arbeidsmarkedene.

De *nordiske land* har fulgt *ulike strategier* for å sikre symmetri og likebehandling i arbeidsmarkedet. Mens Finland, Island, og i økende grad Norge, bygger på lovhjemlet *allmenngjøring* av tariffavtaler og forsterket myndighetskontroll, bygger Danmark og Sverige på at *fagforeningene*, om nødvendig ved boikott og sympatiaksjoner, skal sikre at tariffavtalene også omfatter utenlandske firma og arbeidstakere. En felles utfordring er å utforme ordninger for *registrering* eller deklarerings av utstasjonert arbeidskraft som er i samsvar med EU-retten og kan sikre effektiv kontroll. En annen utfordring er knyttet til floraen av *bemannings- og utleiefirma*, hvor flere av de nordiske land nå har gjeninnført ordninger for registrering og autorisasjon. Tilpasningen av de nasjonale regulerings- og kontrollordningene er krevende fordi slike tiltak ofte er politisk omstridte og fordi EU-reglene for fri bevegelse setter snevre rammer for hvilke virkemidler som kan benyttes. Samtidig er EUs regelutvikling og politikk på feltet i bevegelse.

I Polen, Estland, Latvia og Litauen har arbeidsutvandringen siden 2004, spesielt blant unge med høy utdanning, vært så kraftig at den – i samspill med sterk innenlandsk etterspørselsvekst – har gjort *manglende tilgang på kompetanse og arbeidskraft* til en sentral skranke for fortsatt økonomisk utvikling og vekst (Verdensbanken 2007). Med sterk sysselsettingsvekst og raskt synkende ledighet – som for en stor del er av strukturell karakter – har antallet ubesatte stillinger økt kraftig og en høy andel av virksomhetene melder om problemer med å skaffe kompetanse og arbeidskraft. Selv om yrkesdeltakingen har vokst betydelig, mest i de baltiske statene og minst i Polen, er hovedutfordringen for landene framover å øke den hjemlige yrkesdeltakingen ytterligere. Høy utvandring og korttidsmigrasjon er i så måte en barriere, også fordi det er klare indikasjoner på at bedre betalt korttidsarbeid i utlandet *svækker incentivene til arbeid, mobilitet og opplæring* i hjemlandet. Med *tiltakende lønnsvekst* og inflasjon, kan skrankene i arbeidsmarkedet – i samspill med mer restriktiv økonomisk politikk – føre til at *veksten og utjevningen av velferdsgapet* mellom nye og gamle medlemsland i EU/EØS *bremser opp*. Den

demografiske utviklingen i landene gjør at dette problemet vil forsterkes i tiden framover, da befolkningen i arbeidsdyktig alder om få år vil begynne å synke og omsorgsbrøken vil dobles de neste 20–30 årene. Med mindre de baltiske statene og Polen klarer å få en økende andel av befolkningen – og spesielt de mest utdannede delene av den – til å arbeide i hjemlandet, vil de da oppleve en *reduksjon i arbeidsstyrken* som lett kan lede til økonomisk *stagnasjon* og forsterket exodus av arbeidskraft og kompetanse. Landene står dermed overfor et kritisk vippepunkt i den økonomiske og sosiale utviklingen.

For de *nordiske landene* reiser disse utsiktene *nye dilemmaer og utfordringer*. For det første er det usikkert hvordan den faktiske utviklingen vil bli: Vil senderlandene klare å snu/bremse strømmene, slik at arbeidsmigrasjonen til Vest-Europa synker, eller vil den fortsette? Og hvordan vil opphevingen av overgangsordningene og økt etterspørsel på kontinentet påvirke strømmene til Norden? For det andre er det spørsmål om mobilitetsstrømmene fra de nye medlemslandene kan påvirkes ved politiske virkemidler og i tilfelle hvordan og i hvilken retning? Hva er politisk ønskelig og forsvarlig i en situasjon hvor senderlandene i økende grad har behov for arbeidskraften selv og forsøker å gjøre det mere attraktivt for egne borgere å søke arbeid i hjemlandet?

Det er hittil *ingen klare tegn* til at strømmen av arbeidssøkere fra Polen og de baltiske statene til Norden er avtakende. Når den tvert imot har fortsatt å øke – trass i bedre lønn og sysselsettingsmuligheter i hjemlandene – indikerer det at arbeidsmigrasjonen er sterkt påvirket av relative forskjeller i lønn, velferd og karrieremuligheter. Kumulative nettverks- og læringseffekter trekker trolig i samme retning. Det nominelle lønnsgapet mellom Øst og Vest er fortsatt så vidt stort at det vil ta mange år, og for mange yrkesgrupper trolig tiår, før drivkreftene bak denne typen økonomisk motivert migrasjon vil opphøre. Særlig gjelder dette i forhold til lavt kvalifisert arbeid, hvor lønnsnivået i Norden er spesielt gunstig. I et slikt perspektiv er det mye som kan tilsi at arbeidsmigrasjonen vil fortsette – om enn i svakere grad – selv med betydelig knapphet på arbeidskraft i senderlandene. Konkurransen om å trekke til seg denne arbeidskraften vil imidlertid skjerpes i takt med at flere av de kontinentale landene – inklusive Tyskland innen 2011 – åpner sine arbeidsmarkeder og arbeidskraftsetterspørselen der øker.

Et av *Nordens* viktigste *fortrinn* når det gjelder å trekke til seg arbeidskraft er de gode arbeidsforholdene og relativt sett høye lønningene, spesielt for lavkvalifisert arbeidskraft. Strategier bygd på *høye standarder* og effektive tiltak for å motvirke forskjellsbehandling, konkurransevridning og framvekst av et sekundært arbeidsmarked for arbeidsinnvandrere vil således kunne få økt betydning for å sikre en bærekraftig arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene. Ettersom den sterke etterspørselen etter østarbeidere delvis er betinget av lavere arbeidskostnader, vil slike tiltak kunne forebygge kompetansesløsning og selektiv rekrutte-

ring til jobber med dårlig lønn og produktivitet. For å tiltrekke den ønskede typen arbeidskraft og leverandører er det viktig å utvikle et mest mulig *symmetrisk regime for arbeids- og tjenestemobilitet*, hvor virksomhetenes tilpasning er styrt ut fra langsiktige strategier for utvikling av produktivitet, kompetanse og konkurransevne og ikke ut fra ønske om å høste kortsiktige lavkostgevinster.

En slik symmetrisk strategi kan også bidra til at *tjenestemobilitet* framstår som en mer *legitim* kanal for arbeidsmobilitet. Ved å representere en fleksibel, markedstilpasset mobilitetsform som i mindre grad tapper senderlandet for kompetanse, inntekter og skatteproveny – slik man har erfaring for i Norden – kan genuin tjenestemobilitet innen ordnete rammer bidra til å utvikle et mobilitetsmønster som er bedre tilpasset behovene både i sender- og mottakerland. Samtidig vil strengere regler og håndheving av vilkårene for tjenestemobilitet kunne medføre en sanering av «bransjen», som fører til at en del aktører trekker seg ut av de nordiske markedene og at tilbudet av useriøse arbeidskraftstjenester vil reduseres.

Arbeidsmobiliteten i det åpne europeiske markedet kan i liten grad styres gjennom kortsiktige politiske tiltak. Med fri bevegelse er utfordringen for landene å utvikle *klare, forutsigbare rammevilkår* som legger til rette for en fornuftig utnyttelse av arbeidskraftens kompetanse og bidrar til en best mulig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Gjennom økt integrasjon mellom arbeids- og tjenestemarkedene rundt Østersjøen kan disse på sikt utvikles til et utvidet nordisk – eller nord-europeisk – marked, hvor mobilitetsstrømmene beveger seg på kryss og tvers i takt med skiftende konjunkturer og behov. Utfasingen av overgangsordningene kan understøtte en slik utvikling ved å gjøre det enklere for arbeidstakere fra nye medlemsland å bevege seg mellom de nordiske landene. I et slikt perspektiv vil tiltak for å sikre ryddige forhold i det hjemlige arbeidsmarkedet og utadrettete tiltak for å tilrettelegge for seriøs arbeidsmobilitet være ulike ledd i samme strategi, nemlig å utvikle et *mer bærekraftig, inkluderende og fleksibelt tverrnasjonalt arbeidsmarked i Nord-Europa*. I lys av knappheten på kompetanse og arbeidskraft i avsenderlandene vil aktive rekrutteringskampanjer trolig være mindre aktuelle. For å bidra til å styrke det felles/samlete tilbudet av kompetanse og arbeidskraft i regionen, vil *samarbeid med senderlandene om investering i økt utdannings- og opplæringskapasitet* innen områder med knapphet på arbeidskraft trolig være et nyttig tiltak som kan understøtte ønsket utveksling av menneskelige ressurser og forebygge spenninger knyttet til konkurranse om kompetansen.

På sikt er det uansett klart at demografiske endringer, økonomisk utvikling og høyere lønninger i de nye medlemslandene gjør at de nordiske land *ikke kan løse sine arbeidskraftsbehov ved EU/EØS-intern mobilitet fra øst*. I en helhetlig og langsiktig strategi for å øke tilbudet av arbeidskraft i de nordiske land vil det derfor trolig være nødvendig å utvikle tiltak for å kunne *supplere* nasjonal arbeidskraftsmobilisering og

EU/EØS-intern mobilitet med økt *arbeidsinnvandring fra 3.land*. Mobilitet fra 3.land er *mer politisk styrbar* enn EU/EØS-intern mobilitet og i henhold til utlendingslovgivningen i Norden skal 3.landsborgere ha tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som innenlandske borgere. Skal rekruttering av 3.landsborgere være attraktiv for arbeidsgiverne, forutsetter det at denne arbeidskraften er kostnadmessig konkurransedyktig med tilsvarende arbeidskraft fra nye medlemsland. Målsettinger om økt arbeidskraftimport fra 3.land understøtter dermed argumentene for å utvikle strategier for arbeidsmigrasjon basert på høye standarder og like vilkår for all utenlandsk og innenlandsk arbeidskraft.

Selv om mye av arbeidsmigrasjonen fra nye medlemsland har vært av kortsiktig og sirkulær karakter, er det et økende antall arbeidsmigranter som har *flyttet* til Norden på *varig basis*. Personer fra Polen og de baltiske statene utgjør nå den desidert største innvandringsgruppen i Norge. Mange av dem som har midlertidig arbeid oppholder seg også i vertslandet over lengre perioder, ofte avbrutt av korte besøk i hjemlandet. For å sikre disse gruppene gode muligheter til læring og *deltakelse i samfunnslivet* vil det kreves utvikling av en adekvat *inkluderingspolitikk for arbeidsmigranter*. Hvis ikke kan man risikere at det vokser fram egne parallellsamfunn for fremmedarbeidere.

Til slutt: Et gjennomgående tema i kontaktgruppens treårige arbeid har vært at nordiske strategier for økt arbeidsmobilitet må utformes i samspill med utvikling av hensiktsmessige europeiske rammevilkår. Vilkårene for utvikling av en langsiktig og helhetlig nordisk politikk for arbeidsmigrasjon og arbeidslivsregulering vil være sterkt betinget av utviklingen i andre land og regioner i det felles europeiske arbeids- og tjenestemarkedet. Og enten det gjelder mobilitet i EU/EØS eller politikk for arbeidsinnvandring fra 3.land vil den være sterkt påvirket av politikken i øvrige EU/EØS-land og på EU-nivå. Dette tilsier at det for de nordiske land vil være viktig å styrke arbeidsmarkedssamarbeidet med de nye nabolandene i EU/EØS og delta aktivt i politikktutformingen på disse feltene i EU.

1. Innledning

Utvidelsen av EU/EØS-området 1.mai 2004 til 28 land – inklusive åtte øst- og sentraleuropeiske land – var en arbeidsmarkedspolitisk milepæl. For befolkningen i de nye medlemslandene gav utvidelsen frihet til å reise, søke arbeid og utføre tjenester i andre land i EU/EØS-området. For nordiske virksomheter åpnet utvidelsen nye markeder og kanaler for rekruttering av arbeidskraft og tjenesteleverandører. For de nordiske land var åpningen av arbeids- og tjenestemarkedene overfor naboland med mye lavere lønns- og velferdsnivå en ny erfaring. Riktignok hadde Norden hatt et felles arbeidsmarked siden 1954 – og fri bevegelse overfor de «gamle» EU/EØS-landene siden 1994 – men det lave lønnsnivået og den høye ledigheten i de nye medlemslandene skapte usikkerhet om utviklingen i kjølvannet av den nye EU-utvidelsen. Spådommer om en flom av arbeidssøkere og personer med krav på velferdsytelser skapte frykt for ubalanser i arbeidsmarkedet, press på lønns- og arbeidsvilkår og økte velferdsutgifter. Alle de «gamle» EU/EØS-landene – unntatt Sverige, England og Irland – innførte derfor overgangsordninger for fri bevegelse av arbeidskraft overfor de nye medlemslandene. En rekke land skjerpet også interne reguleringer og kontrollordninger for å motvirke utnyttning av tjenesteytere som ikke var omfattet av overgangsordningene.

Tre år etter utvidelsen er det arbeidslivspolitiske klimaet radikalt forandret. Økonomisk oppsving, aldring av befolkningen og knapphet på arbeidskraft har skapt bekymring for tilgangen på arbeidskraft i de fleste EU/EØS-land. De landene som har rekruttert flest arbeidstakere fra de nye medlemslandene melder overveiende om positive virkninger for økonomien og arbeidsmarkedet, mens tilfeller av forskjellsbehandling og utnyttning av arbeidskraft i hovedsak har vært knyttet til fri bevegelse av tjenester. Stadig flere av de gamle EU/EØS-landene, deriblant Finland og Island, har derfor opphevet overgangsordningene og varslet mer offensive strategier for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. I kontrast til situasjonen i 2004 hvor de fleste vesteuropeiske landene søkte å begrense arbeidstilbudet utenfra, er dagens situasjon preget av tiltakende konkurranse om arbeidskraften i Europa. Dette gjelder også i de nye medlemslandene hvor utvandringen av arbeidskraft – i samspill med sterk økonomisk vekst og befolkningsaldring – har bidratt til mangel på arbeidskraft og kompetanse på strategiske områder, spesielt i Polen og Baltikum.

Spørsmålet myndigheter, arbeidsgivere og organisasjoner i Norden stiller seg er derfor om arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene vil avta, og hvilke strategier som kan bidra til å utvikle et bærekraftig mobilitetsmønster som er til nytte både for sender- og mottakerland i

Østersjøregionen og Norden. For å belyse disse spørsmålene vil vi i denne sluttrapporten sammenfattende redegjøre for følgende hovedpunkter:

- *Utviklingen i arbeidsmobilitet* fra de nye EU-landene til Norden siden 1.mai 2004;
- Drivkrefter og konsekvenser for arbeidsmarkedene i sender- og mottakerlandene;
- Politiske tiltak og tilpasningsstrategier i de nordiske land;
- Utfordringer, framtidsutsikter og vilkår for å utvikle strategier for arbeidsinnvandring som er bærekraftig både for mottaker- og senderland i EU/EØS.

1.1 Bakgrunn

Dette avsnittet sammenfatter de viktigste rammebetingelsene for arbeidsmobiliteten fra de nye medlemslandene etter EU-utvidelsen. Arbeidsvandringer over landegrensene i EU/EØS-området kan skje på forskjellige måter, som omfattes av ulikt regelverk både nasjonalt og på europeisk plan. Det er vanlig å skille mellom:

- individuelle arbeidstakere som søker ansettelse i en nordisk virksomhet,
- utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser mv.,
- utleide arbeidstakere fra personalbyrå, leiefirma eller liknende,
- selvstendige næringsdrivende som kommer for å utøve eller etablere egen virksomhet,

Disse kategoriene er omfattet av ulike regler for lønnsdannelse, skatt, trygd og ansettelsesvilkår (se Dølvik og Eldring 2005, kap.3) og kan tjene som alternative kanaler for arbeidsmobilitet. Det er derfor viktig å se utviklingen i disse mobilitetsformene i sammenheng. Fram til 1. mai 2004 hadde alle de nordiske land ganske restriktive regler for arbeidsinnvandring fra kandidatlandene i Øst-Europa,¹ selv om vilkårene for sesong- og spesialistarbeidskraft i flere av landene var lempet på de seinere år. Overgangen til EUs regime for fri bevegelse av arbeid og tjenester innebar følgelig en markant liberalisering av vilkårene for arbeidsvandring fra de nye medlemslandene.

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

1.1.1 EUs regler for bevegelse av arbeidstakere, tjenester og overgangsordninger

EU-regimet for *fri bevegelse av arbeidskraft* gir rett til å søke arbeid i et annet EU/EØS-land for egen regning i 6 måneder (EØF 1612/68 artikkel 1–6), samt rett til oppholdstillatelse, familiegjennforening og lik tilgang til velferdsytelser for dem som finner arbeid (jfr. Rådsforordning EØF 1408/71). De som finner arbeid av et visst omfang og varighet har krav på oppholdstillatelse i inntil 5 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. Opphold og arbeidsforhold inntil 90 dager forutsetter ikke oppholdstillatelse. Reglene for fri bevegelse av *personer* ble oppdatert i Direktiv 2004/38/EF, som blant annet definerer vilkårene for bevegelsesfrihet for familiemedlemmer og tredjelandsborgere og deres familie. Direktivet knesetter også hvilke reisedokumenter som kan kreves (Pass eller ID-kort), samt regler for registrering etter 3 måneders opphold.

EUs utvidelsesavtale gav anledning til å innføre *overgangsordninger* for fri bevegelse av arbeidstakere, men ikke for tjenestemobilitet. Sverige innførte fri bevegelse for arbeidstakere fra 1.mai 2004, mens de andre nordiske landene innførte ulike typer overgangsordninger. Slike ordninger kan videreføres til 1. mai 2009 og kan forlenges til 1. mai 2011 ved tilfeller av alvorlige ubalanser i arbeidsmarkedet. Island og Finland opphevet sine overgangsordninger 1.mai 2006. Danmark og Norge har inntil videre videreført sine liberale overgangsordninger, som gir anledning til 6 måneders opphold for å søke arbeid og rett til oppholdstillatelse og velferdsytelser for alle som finner heltids arbeid til gjengs eller overenskomstmessig lønn. Danmark opphevet i 2007 kravet om oppholdstillatelse for ansatte i overenskomstbundne virksomheter, samt for høyt kvalifisert arbeidskraft. De norske og danske overgangsordningene er også gjort gjeldende for Bulgaria og Romania, da disse ble EU-medlemmer i 2007. Finland, Island og Sverige valgte i motsetning til andre vest-europeiske land å ikke innføre midlertidige restriksjoner i forhold til disse landene.

Retten til *fri bevegelse av tjenester* er forankret i EUs traktat (artikkel 49) og betyr at utenlandske leverandører av tidsbegrensete tjenester fritt kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdraget. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og vikarbyråer. Utsendte arbeidstakere har i hovedsak krav på samme arbeidsvilkår som nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (EØF 1408/71, Direktiv 96/71EC om utstasjonering). Med unntak for innleide arbeidstakere, skal de derfor ikke betale trygdeavgift, men skal i henhold til nasjonale skatteavtaler vanligvis betale inntektsskatt til vertslandet etter 6 måneder (12

måneder i byggenæringen). Utenlandske tjenestefirma skal betale moms/VAT på linje med nasjonale virksomheter, men ikke arbeidsgiveravgift og selskapsskatt. Utsendte arbeidstakere skal i henhold til direktivet om utstasjonering (96/71EC) avlønnes etter vertslandets regler, forutsatt at disse er nedfelt i lovfestet nasjonal minstelønn, allmenngjorte tariffavtaler eller allment gyldige tariffavtaler.

Den *frie etableringsretten* er knesatt i EUs traktater (artikkel 43) og betyr at borgere fra de nye medlemslandene har rett til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet på varig basis i samsvar med vertslandets lover og regler. Virksomheter som driver permanent tjenesteyting i vertslandet har plikt til å etablere seg og vilkårene for registrering, skatt, sosiale avgifter og lønnsdannelse er de samme som for virksomheter med innenlandsk eierskap.

Skillet mellom *fri bevegelse av tjenester* og *fri etableringsrett* har fått ny oppmerksomhet etter utvidelsen. En del utenlandske firma som tilbyr tjenester i nordiske land ser ut til å ha dette som sin eneste virksomhet og driver denne på varig basis uten å ha aktivitet i hjemlandet. I slike tilfelle faller virksomheten ikke under reglene for fri bevegelse av tjenester, men under reglene for fri etableringsrett, og skal dermed registreres i vertslandet og være underlagt vertslandets lover og regler på lik linje med andre selskap. Likeledes har det vist seg at skillet mellom *fri bevegelse av arbeidstakere* og *tjenester* ofte er vanskelig å trekke for virksomhetene. Dette gjelder for eksempel ved hyring av enmannsfirma – hvor arbeidskraften i mange tilfelle i realiteten er å betrakte som ansatt hos oppdragsgiver – eller ved innleieforhold hvor arbeidstakerne ofte ikke har et reelt ansettelsesforhold hos utleiefirmaet og det handler om rein formidling av arbeidskraft. I begge tilfelle vil framstilling av arbeidsytelsen som ledd i en tjenestekontrakt dermed kunne fungere som en omgåelse av vilkårene for fri bevegelse av arbeidstakere og vertslandets lover og regler for ansatte arbeidstakere. Ettersom disse ulike rettslige formene for arbeidsmobilitet er omfattet av forskjellige regler for skatt, sosiale avgifter, lønnsdannelse og ansvarsforhold (se tabell 1.1 nedenfor), kan oppdragsgiver og oppdragstaker ha sterke incentiver til å velge den tilpasningen som er mest økonomisk gunstig for dem. Den svake og tapende part i slike triangulære relasjoner vil ofte være den enkelte arbeider, samt fellesskapet.

Tabell 1.1 Oversikt over regelverk for lønnsfastsettelse, skatt og trygdeavgifter for ulike kategorier vandrende arbeidstakere fra nye EU-land

Arbeidskrafts-strategiske alternativ	Regelverk og lønnsfastsetting	Vanlig lønns-nivå	Skatt	Trygd og sosiale avgifter
1. Ansette EU-10-arbeidere i egen bedrift	EU-regler om fri bevegelse og ikke-diskriminering; a) Land m/fri bevegelse: Lønn etter tariffavtale, allmenngjort avtale eller personlig avtale (ikke-diskrim) b) Land m/overgangsordning: Nasjonal lovgivning	Fri lønns-dannelse Gjengs nasjonal lønn	Verts-landets skatte-regler	Verts-landet
2. Tjeneste-kjøp fra EU-10-firma med ansatte	EU-regler om utstasjonering av arbeidskraft a) hvis allmenngjort tariffavtale (FI, Isl, delvis N) b) hvis fagforening får opprettet tariffavtale (S, Dk) c) hvis ikke opprettet tariffavtale eller allmenngjort avtale	Nasjonal minstetariff Nasjonal (minste)tariff Fri lønns-dannelse	Moms i verts-landet Annen skatt i hjemland (1/2–1år)	Hjem-landet
3. Leie av arbeidskraft fra EU-10-firma	Som for utstasjonerte	Som over	Ikke-moms Annen skatt i vertslnd	Verts-landet
4. Leie av EU-10-arbeidskraft fra nasjonalt firma	a) Samme regler som for andre ansatte i firmaet b) Hvis overgangsordning -	Fri lønns-dannelse Gjengs nasjonal lønn	Verts-landet	Verts-landet
3. Tjeneste-kjøp fra EU-10-enmanns-firma	EU-regler om fritt tjenestemarked og etable-ringsrett a) Utenlandsk firma uten fast driftssted i Norden b) Utenlandsk firma med fast driftssted i Norden	<i>Markedspris</i>	a) Moms i verts-land, skatt i hjemme b) Moms og skatt i vertslnd	Hjem-landet Verts-landet

1.1.2 Antakelser om omfanget av arbeidsinnvandring til Norden før utvidelsen i 2004

I perioden før EU-utvidelsen i 2004 var det stor usikkerhet om det potensielle omfanget av arbeidsmigrasjonen fra de nye medlemslandene. På samme måte som ved tidligere EF-utvidelser og etter Murens fall tidlig i 1990-årene, kom det spådommer om store folkevandringer. De fleste seriøse beregningene anslo imidlertid at migrasjonen ville bli moderat. Med en befolkning på rundt 70 millioner i EU-8, ville folketallet i EU øke med om lag 1/5, mens BNP kun ville øke med 5 prosent. For Norden antok man at Polen og Baltikum var de mest aktuelle avsenderlandene.

Tabell 1.2 Befolkning, sysselsetting og ledighet i Polen og Baltikum 2003 (I tusen)²

Land	Befolkning	Sysselsetting	Arbeidsledige
Polen	37 637	13 617 51,2 %	3 323 (19,5 %)
Estland	1 350	592 62,9 %	66 (10,0 %)
Latvia	2 330	997 61,8 %	119 (10,5 %)
Litauen	3 445	1 430 61,0 %	203 (12,4 %)
Sum	44 763	16 636	3 711

Kilde: Eurostat

Mens arbeidstyrken i Norden i 2003 var snaut 12 millioner, utgjorde arbeidstyrken i nabolandene i Baltikum og Polen i overkant av 20 millioner, hvorav nesten 4 millioner var registrert arbeidsledige. Som det klart største landet stod Polen for en vesentlig del av både arbeidsstyrken og de ledige i regionen. Mange av disse var bosatt i landdistriktene hvor primærnæringene sysselsatte opptil 20 prosent av arbeidsstyrken, noe som indikerte betydelige arbeidskraftsreserver.

I et prosjekt for Nordisk Ministerråd før utvidelsen sammenfattet Kongshøj Madsen (2003:5) forskningen om forhold som påvirker arbeidskraftsvandringer – ved å «skyve» arbeidstakere ut fra hjemlandet eller ved å «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 ytelser mellom hjemlandet og vertslandet.

Flere av disse forholdene kunne trekke i retning av økt arbeidsvandring fra de nye EU-landene rundt Østersjøen til Norden. I felles valuta var lønnsnivået i Baltikum og Polen ikke mere enn 10–20 prosent av nordisk nivå, og enda lavere for ufaglært arbeid. Gjennomsnittlig kjøpekraft utgjorde 30–40 prosent av nivået i nordiske land. Likeledes var velferdsytelsene og sysselsettingsnivået lavere og arbeidsledigheten høyere enn i Norden. Det forholdsvis høye formelle utdanningsnivået i de nye EU-landene, spesielt blant de yngre (Barth et al. 2004: 103ff), ble også antatt å øke interessen for å arbeide utenlands for kortere eller lengre tid.

I 2001/2002 var 50 000 statsborgere fra EU-8 bosatt i Norden, men det var nesten 100 000 med fødested i disse landene – hvorav en stor del

² Bulgaria og Romania som ble medlemmer i 2007 hadde til sammenlikning 29 millioner innbyggere (Bulgaria 7,7 millioner og Romania 21,6 millioner) og en samlet arbeidsstyrke på rundt 13 millioner i 2005 (Eurostat 2007).

var kvinner gift med nordiske menn. I tillegg hadde det siden 1990-tallet vært en viss trafikk av arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene som hadde benyttet mulighetene til sesongarbeid, ferieturer og studier i de nordiske land. Andelen med tilknytninger i nordiske land kunne derfor antas å være bredere enn størrelsen på innvandrerbefolkningen fra landene skulle tilsi (Østby 2003).

Forut for utvidelsen ble det laget en rekke beregninger og anslag for den mulige arbeidsmigrasjonen i EU-25. Slike analyser var basert på prinsipielt forskjellige tilnærminger.³ Den mest siterte studien ble gjort av Boeri og Brücker (2001, oppdatert 2003) på oppdrag fra EU-Kommisjonen. Ved hjelp av makro-beregninger bygd på antakelser om blant annet forskjeller i lønn, sysselsetting, vekst og historisk statistikk over migrasjonsstrømmene mellom de nye og gamle EU-landene 1967–1998, anslo de en samlet netto utvandring på 3,9 millioner i løpet av en 30-årsperiode. Dette tilsvarte snaut 4 prosent av befolkningen i EU-8, hvorav 40–45 prosent ble antatt å ville være yrkesaktive. Analysene indikerte at strømmene ville bli sterkest de første årene (netto over 300 000 årlig) for deretter å avta. Overgangsordninger ville ikke påvirke den samlede utvandringen, men kunne forskyve tidsforløpet. Forfatterne understreket selv at anslagene var svært usikre. Historiske data fra en periode med streng innvandringskontroll var rimeligvis et diskutabelt grunnlag for å estimere resultatene av å innføre fri bevegelse for personer.

Gitt stabil fordeling av migrasjonsstrømmene mellom mottakerlandene, ville en utvikling i tråd med Boeri og Brückers anslag bety at beholdningen av innvandrere fra EU-8 til Norden ville øke fra drøyt 50 000 i 2003 til 230 000 innen 30 år, det vil si en nettotilstrømming på drøyt 10 000 de første årene og gradvis færre etter hvert. Dette tilsvarte en økning fra 0,2 til 0,9 prosent av befolkningen innen 2033. Boeri og Brücker (2005) estimerte nettotilstrømmingen til Finland og Danmark til om lag 3000 og til Sverige rundt 6000 de første årene. Selv om bruttostømmene bak slike nettotall ville være høyere, framstod dette som beskjedne tall. Usikkerheten i offentligheten var likevel betydelig, både når det gjaldt omfanget av strømmene og hvor mange som ville bosette seg i Norden.

³ Den ene typen framskrivninger bygger på kvantitative makro-økonomiske 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 surveys hvor man har spurt befolkningen i de nye EU-landene hvor stor andel som har konkrete planer om å utvandre innen en gitt tidshorisont. Mens makroanalytikerne forventet relativt moderat økning i arbeidsmobiliteten, indikerte resultatene av mikrostudier gjerne at 3-4 prosent av befolkningen i EU-8 ville søke arbeid i utlandet. Enkelte studier med mindre konkrete spørsmål om utvandringsplaner gav imidlertid langt høyere anslag (opptil 18 prosent) (Nordisk Ministerråd 2003, Fassmann & Münz 2002, for en oversikt, se World Bank 2006).

2. Utvikling i arbeidsmobiliteten – sett fra mottakerlandene

2.1 Hovedtrender

Tre år etter utvidelsen begynner vi å se et visst mønster i arbeidsmigrasjonen fra de nye medlemslandene, men data- og statistikkgrunnlaget er fortsatt så vidt mangelfullt at man skal være varsom med å trekke slutninger om utviklingen i det samlede omfanget og mønstret av den nye arbeidsmobiliteten i Europa (GDISC 2007). Både sender- og mottakerland har ganske god oversikt over ut- og innflytting, men de fleste landene mangler pålitelige data både når det gjelder strømmene og beholdningene av personer som har midlertidig opphold for å arbeide eller utføre tjenester.⁴ Opphevingen av overgangsordningene betyr også at flere land slutter å registrere korttidsopphold, samtidig som innvirkningen av disse ordningene på retningen av strømmene vil avta. Det er derfor usikkert om det geografiske mønstret vi har sett i mobiliteten de første to-tre årene vil fortsette.

Fram til 2006/2007 har utviklingen i den individuelle arbeidsmobiliteten hatt følgende geografiske hovedtrekk:

- *Polen og de baltiske land* har framstått som den fremste avsenderregionen, og har stått for over 80 prosent av arbeidsinnvandringen til de britiske øyer og Norden.
- De dominerende strømmene fra EU-8 har gått *til England og Irland*, hvor arbeidsinnvandringen har overgått alle anslag fra før utvidelsen. Sommeren 2007 hadde England mottatt 683 000 registrerte arbeidstakere fra EU-8 siden 1.mai 2004, hvorav 42 prosent kvinner (Home Office 2007). Dette tilsvarer over 1,5 prosent av arbeidsstyrken i England (World Bank 2007). I tillegg kommer over 252 000 registrerte fornyelser. Irland hadde registrert 362 000 oppholdstillatelser fra EU-8, tilsvarende over 6 prosent av arbeidsstyrken i landet (Hughes 2007, World Bank 2007). Majoriteten har søkt om kortvarig opphold og man

⁴ Mottakerlandene registrerer utstedte oppholdstillatelser, men slike bruttostrømtall omfatter i mange tilfelle verken arbeidstakere med opphold under 3 måneder eller tjenesteutøvere, samtidig som manglende exit-registrering gjør statistikk over gyldige tillatelser usikker. Labour Force Surveys er dårlig egnet til å fange opp arbeidsmigranter, dels fordi de bare omfatter personer med minst 6 måneders opphold, dels på grunn av langsom rulling av utvalget. Arbeidsgiver- og arbeidstakerregistrene i de nordiske land bør etter hvert fange opp en økende andel av den individuelle arbeidsmigrasjonen, men fortsatt er det betydelig sprik mellom statistikken over gyldige oppholdstillatelser for arbeid og antallet registrerte arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

- antar i begge landene at beholdningene av arbeidstakere fra EU-8 er betydelig lavere enn bruttostrømmene (ibid, Gilpin et al. 2006).
- I de kontinentale landene i Vest-Europa, som inntil nylig hadde strikte overgangsordninger, har strømmene av arbeidssøkere fra EU-8 landene de fleste årene vært beskjedne. Økningen har vært sterkest i Østerrike som mottok drøyt 50 000 årlig i 2004–2005, særlig fra Slovakia (Tamar og Münz 2006), og arbeidstakere fra EU-8 tilsvarte 1,4 prosent av arbeidstyrken i 2005 (EU-kommisjonen 2006). Videre hadde Spania en nettotilvekst av personer fra EU-8 på om lag 30 000 i 2003–2005 (GDISC 2007, Table 8), mens Nederland har sett en økning i utstedte arbeidstillatelser fra 24 000 i 2004 til 58 000 i 2006 (ibid, Table 9). Tyskland har videreført sine bilaterale kvoteordninger for sesongarbeid, som omfatter flere hundre tusen arbeidstakere fra EU-8 årlig. De øvrige kontinentale landene meldte om liten økning i arbeidstillatelser til EU-8-borgere fram til 2006/7.
 - I Norden var det beskjeden tilstrømming til Sverige, Finland og Danmark de første årene, mens det kom langt flere enn antatt til Norge og Island. Fra 2006 er det registrert markant økning i Danmark. Samlet hadde Norden sommeren 2007 gitt over 150 000 nye arbeidstillatelser til borgere fra EU-8 siden 1.mai 2004, samt 75 000 fornyelser, klart flere enn beregnet før utvidelsen.
 - Strømmene både til England, Irland og Norden har vært økende de første tre årene, mentall for første halvår 2007 tyder på en viss utflating i strømmene til de britiske øyer.
 - På tross av at de fleste vest-europeiske land innførte overgangsordninger for Bulgaria og Romania, meldes det om stor utvandring, særlig fra Romania til Italia og Spania. I Italia hevdet innenriksministeren nylig at det hadde ankommet over 500 000 rumenere siden 1. januar 2007, og selv statsministeren seinere avkreftet at tallet var så høyt, har den store tilstrømmingen skapt uro i befolkningen. Etter at rumenere fikk visa-fri adgang til EU/EØS i 2002, har arbeidsstyrken i Romania sunket med 12 prosent og det antas at 2 millioner rumenere arbeider utenlands.⁵ Samme tendens gjør seg gjeldende i Bulgaria. Spania har siden 2005 rekruttert rumensk arbeidskraft innenfor et bilateralt kontraktarbeidersystem, særlig i landbruket, og spanske kommuner hadde i september 2007 registrert over 506 000 rumenske gjestearbeidere (*Financial Times* 9.11.2007).
 - Også i Norden er det registrert en viss innvandring fra Romania og Bulgaria etter den siste utvidelsen. I Sverige ble en fjerdedel av tillatelsene (registrerade uppehållsrätter) til borgere fra EU-10 i første halvår 2007 gitt til bulgarere og rumenere (527 tillatelser). I Norge var det 1. oktober 2007 gitt 2 025 EØS-tillatelser til arbeidstakere fra Bulgaria og Romania, med en jevn økning i beholdningstillatelsene utover året.

⁵ *Financial Times* FT.com 9.11.2007, se også FT 7.11.2007 og *New York Times* 8.11.2007.

Det er vanskelig å vurdere den samlede arbeidsmobiliteten til Vest-Europa i forhold til Boeri og Brückers anslag på rundt 300 000 i årlig nettoinnvandring de første årene uten overgangsordninger – tilsvarende 0,9–1 million over tre år. Selv om nettotallene er usikre, har England og Irland mottatt titalls ganger flere enn antatt. Til gjengjeld har de kontinentale landene som følge av strikte overgangsordninger inntil 2006 mottatt langt færre enn beregnet. I følge data fra den engelske Labour Force Survey (LFS) tilsvarte økningen i beholdningen av arbeidstakere etter 1.mai 2004 omtrent 40 prosent av den registrerte bruttotilstrømmingen fra EU-8 høsten 2005 (Gilpin et al. 2006). For Irland indikerte levekårsdata at økningen i beholdningen av arbeidstakere fra EU-8 siden 1.mai 2004 tilsvarte omtrent $\frac{1}{4}$ av bruttotilstrømmingen, og ved inngangen til 2007 utgjorde beholdningen drøyt 106 000 personer (Hughes 2007). Både LFS og levekårsdata vil undervurdere beholdningen av kortvarige arbeidsmigranter. Også i Norden er beholdningstallene usikre, men med over 50 000 gyldige tillatelser bare i Norge i 3. kvartal 2007, flere titusen i de øvrige landene og et betydelig antall tjenesteytere, utgjør dette klart flere enn de 30–40 000 Boeri og Brücker anslo for Norden de første tre årene.

Det man trygt kan fastslå er at de landene som fra dag én åpnet for fri bevegelse for arbeidstakere – eller tilnærmet fri bevegelse, som Danmark og Norge – til sammen har mottatt langt flere individuelle arbeidstakere fra EU-8 enn antatt. I tillegg kommer et ukjent men betydelig antall tjenesteytere og uregistrerte arbeidstakere. Med unntak for Sverige, har denne gruppen av land utvilsomt trukket til seg mobilitetsstrømmer som uten restriksjoner i andre land ville tatt en annen retning – det vil si en omdirigerings- eller diversion-effekt (Boeri og Brücker 2005). I hvilken grad opphevingen av overgangsordningene vil føre til at strømmene skifter retning er for tidlig å si. Tallene fra første halvår 2007 kan imidlertid tyde på en viss nedgang i bruttostrømmene til England, Irland og Island, men det gjenstår å se om det skyldes at flere søker til andre land eller at færre polakker og balttere søker arbeid i Vest-Europa. En viss reduksjon av bruttostrømmene behøver imidlertid ikke bety at beholdningen av arbeidstakere fra EU-8 i vertslandene synker, det avhenger av hvor lenge arbeidstakerne fra EU-8 oppholder seg i vertslandet.

Parallelt med veksten i registrert individuell arbeidsmobilitet har man i de fleste EU/EØS-land sett en *markant vekst i arbeidsvandringer knyttet til tjenestemobilitet*, som i stor grad er uregistrert. De ulike regimene for skatt, sosiale avgifter og lønnsfastsettelse knyttet til arbeids- og tjenestemobilitet har – i samspill med overgangsordningene – gitt *økonomiske incentiver* til å organisere arbeidsvandringer som tjenestemobilitet, som også gir langt større *fleksibilitet* for oppdragsgiver. I en del bransjer har dette resultert i *vridninger* fra ordinær arbeidsmobilitet til tjenestemobilitet og, i en del tilfeller, *omgåelser* av lov- og regelverk forbundet med «fiktiv» utstasjonering, utleie og arbeid utført av enmannsbedrifter. Ikke sjelden blir den fri bevegelsen av tjenester brukt som en alternativ

kanal for ren arbeidsmigrasjon og formidling av arbeidskraft, og i en del tilfelle favner den aktivitet som egentlig omfattes av reglene for fri etableringsrett. Organiseringen av mobiliteten og dens rettslige former *varierer sterkt mellom bransjer* og gjenspeiler forskjeller i virksomhetenes tradisjonelle arbeidskraftsstrategier og deres konkurransesituasjon etter EU-utvidelsen. Tjenestemobilitet synes således mest utbredt i næringer med tradisjon for prosjektarbeid og mange underentreprenører – typisk bygg – og i industribransjer med mobile produkter, flyttbar produksjon og sterk internasjonal konkurranse (Dølvik m.fl. 2006).

Samlet sett, kan det fastslås at *arbeidsmobiliteten* til Norden har vært klart høyere enn ventet før utvidelsen og at den reelle mobiliteten har vært langt mer omfattende enn de registrerte tallene for individuelle arbeidssøkere fra EU-8. Mye tyder på at det er flytende grenser mellom arbeids- og tjenestemobilitet og at man derfor må se disse formene for mobilitet i sammenheng når man skal bedømme drivkreftene og virkningene av arbeidsvandringene. I de neste avsnittene skal vi likevel først diskutere hovedtrender og virkninger av de to mobilitetsformene hver for seg, for deretter å drøfte tiltak og virkemidler i en samlet vurdering.

2.2 Individuell arbeidsmigrasjon til Norden

2.2.1 Omfang og utviklingstrekk

Samlet sett er det altså registrert over *150 000 arbeidstillatelser* til borgere fra de nye EU-landene i Norden i perioden fra mai 2004 til august 2007, i tillegg til over *75 000 fornyelser*. Nær halvparten av alle førsteangstillatelser i Norden er gitt i Norge og en knapp femtedel er utstedt i Danmark. Sett i forhold til folketall har Island utstedt flest og Finland og Sverige færrest tillatelser. Beholdningstallene er lavere enn bruttostrømmene, men hvis man antar at forholdet mellom strømmer og beholdning er omtrent som i Norge tilsier det at antallet registrerte individuelle arbeidstakere fra de nye medlemslandene i Norden per august 2007 var om lag 100 000.

Arbeidsinnvandringen til Norden har vært økende i hele perioden, men med store variasjoner mellom de ulike landene (se Tabell 2.1 nedenfor). Arbeidstakere fra Polen dominerer fortsatt, og utgjorde per august 2007 omtrent 70 prosent av de registrerte individuelle arbeidsinnvandrerne både i Danmark, Norge og Sverige. Den nest største gruppa kommer fra Litauen, borgere derfra utgjør henholdsvis 14, 18 og 10 prosent. Polakker er også den største gruppa på Island, mens i Finland kommer majoriteten av arbeidsinnvandrerne fra de nye medlemslandene fra Estland.

Tabell 2.1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra EU-8 (+2) i perioden 1. mai 2004 – 31. juli 2007, etter nordisk mottakerland

	2004 (1.mai– 31.desember)	2005 Hele året	2006 Hele året	2007 1. januar–31. juli	SUM 1. mai 2004 – 31. juli 2007 (ekskl. Finland)
Danmark (Meddelte oppholds- og arbeidstillatelser)	2 097	4 923	10 353	10 367	27 740 (inkl. forny- elser)
Finland (Arbetskrafts- byråns beslut)	2 169	2 633	-	(6 273)	-
Island (Innvilgete arbeidstillatelser/ registrering fra arbeidsgiver)	515 (+666 fornyelser)	2 764 (+844 fornyelser)	6 004 (+1 496 fornyelser)	3 091 (+1 136 fornyelser)	12 374 (+4 142 fornyelser)
Norge (Innvilgete EØS- tillatelser)	16 975 (+3 558 fornyelser)	19 301 (+17 902 fornyelser)	29 275 (+25 510 fornyelser)	23 879 (+22 230 fornyelser) (ikke inkl Bulgaria og Romania)	89 430 (+69 200 fornyelser)
Sverige (Innkomne nye EES-ansök- ningar arbete)	3 963 (+128 fornyelser)	4 805 (+2 133 fornyelser)	5 692 (+289 fornyelser jan- apr)	2 440	16 900 (+2 550 fornyelser)
Total	25 719 (+4 352 fornyelser)	34 426 (+20 879 fornyelser)	51 324 (+27 295 fornyelser)	39 777 (+23 366 fornyelser)	151 246 (+75 892 fornyelser)

Kilder og presiseringer til tabellen

Danmark: Arbeidsmarkedsstyrelsen/Udlændingetjeneste. Det foreligger ikke nøyaktige tall for antall fornyelser, men Udlændingetjeneste anslår at 20 prosent av tillatelsene er utstedt til personer som også tidligere har fått arbeidstillatelse (Pedersen & Andersen 2007).

Finland: Arbetsministeriet. Arbeid med under 3 måneders varighet i landbruket ble ikke registrert etter 1.5.2004. Etter at overgangsordningen ble utfaset 1.5.2006 foreligger ikke fullgod statistikk. I følge Utlänningsverket ble det gjort 6 273 registreringer av «uppehållsrett av EU-medborgere i kategori arbetstagare» for (opphold over 3 måneder) i perioden 1.1. – 30.9.2007. Før 30.4.2007 var det ingen sanksjoner knyttet til å ikke registrere seg, noe som kan ha ført til underregistrering. I følge Arbetsministeriet er det også uklart i hvilken grad EU-borgere er klar over registreringsplikten.

Island: Arbeidsmarkedsstyrelsen Island (Vinnulastofnun). Etter at overgangsordningen ble utfaset 1.5.2006 utstedes ikke arbeidstillatelser, men arbeidsgiver har plikt til å registrere arbeidstakere fra de nye medlemsstatene.

Norge: Utlendingsdirektoratet (UDI). Det ble gitt 3 558 fornyelser i 2004, vi vet ikke hvor mange av disse som ble gitt før 1.mai, men har her valgt å anta at de ble gitt etter 1.mai. I perioden 1.5.2004–31.12.2005 hadde 40 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. I 2006 hadde 58 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. I perioden 1. januar til 31. juli 2007 hadde 62 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder. Angående kategorien «fornyelser»: Fornyelse innebærer ikke nødvendigvis en sammenhengende forlengelse. Dersom en person reiser tilbake til hjemlandet en periode, og deretter søker om ny arbeidstillatelse, vil dette bli kategorisert som «fornyelse» på lik linje som om personen hadde oppholdt seg sammenhengende i Norge.

Sverige: Migrationsverket. Inkluderer ikke arbeid med under 3 måneders varighet etter 1.5.2004. Tallene på fornyelser/forlengninger inkluderer alle grupper av søknader, men antas hovedsaklig å dreie seg om arbeidstakere og foretakere. 1.5.2006 innførte Sverige reglene i EU-direktiv 38 (rørlighetsdirektivet), og EU-borgere behøver ikke lenger tillatelse for å oppholde seg i Sverige mer enn 3 måneder, men skal registrere seg for oppholdsrett. Tallene fram til 1.5.2006 omfatter søknader, ikke innvilgede tillatelser. Cirka 95 prosent av alle som søkte fikk innvilget tillatelse. Personer med en ansettelse som gjaldt inntil videre eller som gjaldt ett år eller lenger, fikk en 5-årig tillatelse. De som hadde ansettelse for kortere enn ett år, fikk tillatelse med samme gyldighetstid som ansettelsen.

For alle landene: Tillatelsene har litt ulike navn, men regnes som sammenliknbare. 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.

I *Danmark* var det en dobling i antall tillatelser fra 2005 til 2006 (fra cirka 5 000 til 10 000 tillatelser), og økningen fortsatte i 2007. Per 1. september var det registrert 10 536 meddelte tillatelser i 2007, samt 7 100 anmeldte arbeidsforhold/søknader om arbeidstillatelse som ikke var ferdigbehandlet (Pedersen og Andersen 2007). Det anslås at 20 prosent av tillatelsene ble utstedt til personer som også tidligere hadde fått arbeidstillatelse. Det forventes en kraftig økning utover høsten 2007, faktisk regner Udlændingestyrelsen med at det bare i løpet av 2007 vil bli registrert 35 000 arbeidstakere fra EU-8+2, hvilket er mer enn de tre foregående år sammenlagt. Dette innebærer i så fall en formidabel økning i Danmark siste år. Per august 2007 var det drøyt 13 000 aktive/gyldige tillatelser i Danmark, som er over 60 prosents økning fra ett år tidligere. Det er en svak tendens til lenger varighet på tillatelsene, ved at flere nå får oppholdstillatelse for 6 måneder eller mer. Tallene for perioden 2005 til 2007 peker imidlertid ikke i klar retning av at østarbeiderne oppholder seg lenger i Danmark (Pedersen og Andersen 2007).

Også i *Norge* har det vært en jevn økning i antall tillatelser/registreringer de siste årene. Samlet sett var det i Norge registrert nær 90 000 førstegangstillatelser og 70 000 fornyelser i perioden mai 2004–august 2007. I august 2007 var det over 54 000 gyldige arbeidstillatelser i Norge, mot cirka 35 000 ett år tidligere og 17 000 i 2004, det vil si mer enn en tredobling på tre år. Selv om korttids- og sesongarbeid fortsatt utgjør en vesentlig andel av migrasjonen til Norge, er en økende andel av tillatelsene av lenger varighet. Mens 37 prosent av tillatelsene som ble gitt i januar–august 2007 var for opphold kortere enn 3 måneder, gjaldt dette 47 prosent av tillatelsene i samme periode i 2006, og 59 prosent i 2005.

I *Sverige* (hvor det kun registreres opphold over 3 måneder) har den registrerte tilstrømningen vært forholdsvis lav gjennom hele perioden, og det siste året har det vært en viss nedgang. Totalt er det registrert i underkant av 17 000 tillatelser i perioden 1. mai 2004 – 31. juli 2007. Ser man på totaltallene for «opphållsretter og tillstånd» (som også inkluderer studenter, familiegjennforening m.v.) per august 2007, er det en nedgang på 27 prosent fra året før.⁶

Island utmerket seg i perioden 2005–2006 med en kraftig vekst i den individuelle arbeidsinnvandringen; i 2006 ble gitt drøye 6 000 tillatelser, som var mer enn en dobling fra året før. I 2007 har tilstrømningen avtatt

⁶ Tall fra den polske Labour Force Survey indikerer imidlertid at andelen polakker som har reist til Sverige for å arbeid i minst 2 måneder er høyere enn til Norge (Kaczmarczyk og Okolski 2007, se kapittel 3). Hvis dette stemmer kan det tilsi at den uregistrerte arbeidsmigrasjonen til Sverige er høyere enn hittil antatt.

noe. Innvandringen i kjølvannet av EU-utvidelsen har medført en betydelig internasjonalisering av den islandske arbeidsstokken; i 2006 utgjorde utenlandske statsborgere nesten 10 prosent av arbeidsstyrken. Dette er en sterk økning siden 2004, og skyldes i hovedsak migrasjon fra de nye EU-landene (og særlig fra Polen).

For *Finland* foreligger det ikke noen samlet statistikk etter utfasingen av overgangsordningen i mai 2006. I det første halvannet året etter utvidelsen var tallene svært moderate; det ble til sammen registrert cirka 4 800 individuelle arbeidstillatelser (ekskludert sesongarbeidere i landbruket). Selv om det mangler statistikk, gir arbeidsmarkedsmyndighetene i Finland inntrykk av at det også etter overgangsordningens opphør er en beskjeden individuell migrasjon fra de nye medlemslandene. For perioden 1.1.–30.9.2007 oppgir Utlänningsverket at det ble gjort 6 273 «registreringar av opphållsrett av EU-medborgare i kategori arbetstagar» (for opphold over 3 måneder). På tross av myndighetenes forbehold når det gjelder statistikkens kvalitet, indikerer dette tallet at den individuelle arbeidsinnvandringen til Finland er større enn til Sverige. Nivået ligger antagelig nærmere det danske, hvor også opphold under 3 måneder registreres. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om utviklingstendensen i Finland, siden det mangler sammenlignbare tall for tidligere perioder.

2.2.2 *Kjennetegn ved den individuelle arbeidsinnvandringen*

Foreliggende statistikk gir begrenset informasjon om arbeidsinnvandrerne og deres opphold og virke i mottakerlandene, men det er mulig å peke på noen hovedtrender:

Bransjekonsentrasjon. Tilgjengelige data tyder på at arbeidsinnvandringen har vært konsentrert til enkelte bransjer (som bygg, renhold, landbruk, enkelte industrigrener), og til lavtlønnet og ufaglært arbeid innenfor disse bransjene. Undersøkelsen blant polske migranter i Oslo dokumenterte at de aller fleste jobber innenfor noen få bransjer og yrker der de ikke er avhengige av å kunne språket. I 2007 er 24 prosent av de norske arbeidstillatelsene gitt til bygg- og anleggsrelatert virksomhet, 22 prosent til landbruket og 12 prosent til industrien. 17 prosent av tillatelsene er gitt til formidling og utleie av arbeidskraft, og flertallet av disse leies antagelig ut til bygg og industri (UDI 2007). I Danmark viser statistikken at landbruket er den sektoren som har rekruttert flest arbeidsinnvandrere fra EU-10, tett fulgt av byggebransjen. I første kvartal 2007 ble det for første gang rekruttert flere arbeidstakere fra EU-10 til bygg enn til landbruk. Det har også vært en sterk økning i servicesektoren i 2007. Dette gjelder særlig arbeid i vikarbyråer og i transportsektoren, og i langt mindre grad områder som hotell, restaurant og rengjøring (Pedersen & Andersen 2007).

Lavt utdannet arbeidskraft. Ufaglært eller lavt utdannet arbeidskraft dominerer; i Danmark konkluderte man i 2006 med at det kun i beskjedent omfang hadde lyktes å rekruttere faglært og høyere utdannet arbeidskraft fra de nye EU-landene.⁷ I Finland har man registrert en økning i mobiliteten av helsepersonell fra EU-8, særlig fra Estland. I perioden 1. mai 2004–desember 2005 registrerte for eksempel Rättsskyddcentralen för hälsovården 432 leger og tannleger fra EU-8, hvilket i denne sammenhengen ikke er et lite antall. Men også i den finske statistikken for denne perioden var yrker som krever lav eller ingen utdanning dominerende.⁸ Norske data viser også at de fleste har utdanning på lavt nivå eller er ufaglærte (Dølvik m.fl. 2006, Friberg og Tyldum 2007).

Mannsdominans. Hovedtyngden av de individuelle arbeidsinnvanderne til Norden er menn. I Norge er snaut 20 prosent av tillatelsene gitt til kvinner, mens kvinneandelen i beholdningen av gyldige tillatelser 1.11.2007 bare utgjorde 10,9 prosent (UDU 2007). Liknende mønstre ser ut til å gjøre seg gjeldende i de andre nordiske landene. Den reelle kvinneandelen er antagelig høyere enn de registrerte tallene tilsier. Undersøkelsen blant polakker i Oslo-området høsten 2006 viste at de fleste kvinnene arbeidet med renhold i private hushold, mens nesten alle mennene arbeidet innen byggebransjen. Flertallet av kvinnene arbeidet illegalt uten oppholdstillatelse og uten å betale skatt. Mange var dessuten undersyssel-satt og jobbet kun deltid. Sammenligner man det nordiske bildet med situasjonen i Irland og Storbritannia, finner man interessante forskjeller. For det første rekrutteres det klart flere kvinner til disse landene, og for det andre arbeider flere av migrantene i et bredere sett av bransjer, særlig innenfor servicesektoren, samtidig som andelen unge med høyere utdanning er større, spesielt i England. En viktig årsak til disse forskjellene er antagelig at språkbarrierene – som er viktige i mange tjenestebansjer – er lavere for arbeidsinnvandrere i engelskspråklige land, men også at det åpnere arbeidsmarkedet ikke legger skranker knyttet til arbeidstid o.l.

Mot lengre opphold. Mye av arbeidsmigrasjonen til Norden har vært av kortvarig, sirkulær karakter, men særlig norske tall viser en klar vridning mot mer varige opphold og markant vekst i *innflytting og familie-gjenforeninger* fra de nye medlemslandene (UDI 2007). Selv om det er en tendens til flere tillatelser med lengre varighet, tyder registertallene fortsatt på en hovedtyngde av kortere opphold. Undersøkelsen i Oslo viste imidlertid at flertallet av både individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte tjenesteytere hadde et relativt langt tidsperspektiv på sitt opphold. For de aller fleste var tidsperspektivet på oppholdet i Norge flere år – ikke måneder. Det store flertallet kunne ikke kategoriseres som reelle korttidsmigranter (Friberg og Tyldum 2007). Dersom dette funnet fra Oslo reflekterer et mer generelt bilde i Norge og Norden, betyr dette at

⁷ Arbejdsmarkedsstyrelsen, Notat. Bilag til møte i forligskredsen den 5. april 2006

⁸ Statsrådets redogörelse til riksdagen om verkningarna av lagen om övergangstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänesterna fria rörlighet på arbetsmarknadsrådet inom olika branscher. Finland, 2006.

det fortsatt vil være mange arbeidstakere fra de nye medlemslandene i de nordiske arbeidsmarkedene framover, uavhengig av utviklingen i tilstrømningen av nye migranter. Mer langvarige opphold vil by på muligheter og utfordringer for både arbeidsinnvandrene og mottakerlandene. Så langt tyder alt på at språket utgjør en stor barriere både når det gjelder karrieremuligheter og integrasjon i samfunnet ellers.

2.2.3 Nordiske trender – forklaringer og virkninger

Som følge av nasjonale forskjeller i registrering av tillatelser under 3 måneders varighet kan totaltallene gi et noe fortegnet bilde, men de gjenspeiler allikevel etter vår vurdering reelle forskjeller mellom landene. Det er ingen enkle, entydige forklaringer på den store variasjonen mellom de nordiske landene. Ulike valg med hensyn til overgangsordninger ser ut til å ha hatt liten effekt, mens forskjeller i etterspørselen og behov for arbeidskraft har vært desto viktigere. Dette illustreres blant annet av situasjonen i Sverige, hvor man åpnet arbeidsmarkedet fra første dag, men med en langt lavere etterspørsel etter arbeidskraft i de første årene etter utvidelsen enn i for eksempel Norge. Ettersom overgangsordningene i Danmark og Norge i hovedsak er sammenliknbare, kan årsaken til de markante forskjellene ikke ligge i selve kriteriene for å få tillatelse – de må ligge på etterspørselssiden og/eller i selve utøvelsen av adgangsprøvingen og signaleffektene av denne på søkertilgangen. Det er lite som tyder på at rekrutteringsinitiativ fra de nasjonale myndigheter har spilt noen avgjørende rolle for tilstrømningen (Mailand 2007). En annen faktor av betydning for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft er landenes lønnsnivå. I bygg, som er den sektoren som har rekruttert mest arbeidskraft, ligger både tariffavtalenes minstelønnsnivå og gjennomsnittlig lønnsnivå høyere i Danmark og Norge enn i Norden forøvrig.⁹ Det viktigste utreisemotivet for arbeidsinnvandrene er utsiktene til å tjene mer penger enn i hjemlandet (Friberg og Tyldum 2007), og slik sett kan variasjonene i lønnsnivå ha betydning for hvor man velger å jobbe. På den annen side ligger lønnsnivået i alle de nordiske landene langt over det som er vanlig i avsenderlandene – og for lavt kvalifisert arbeidskraft klart høyere enn i andre mottakerland i vest – slik at Norden samlet sett framstår som en attraktiv destinasjon når det gjelder lønnsvilkår. I tillegg ser migrasjonsnettverk og læringseffekter ut til å være en viktig drivkraft, som bidrar til at mobilitetsmønstrene hittil synes å ha vært selvforsterkende.

Det er bred enighet om at den økte arbeidsmobiliteten fra EU-8 (10) har medvirket til *høyere vekst, lavere rente, pris- og kostnadsvekst og større spillerom i den økonomiske politikken i mottakerlandene* enn det som ellers hadde vært mulig i en periode med langvarig høykonjunktur

⁹ Se vedlegg

og økt knapphet på arbeidskraft.¹⁰ Arbeidsvandringene har bidratt til å løse opp «flaskehals» og «smøre» arbeidsmarkedene i mottakerlandene. Det er ikke meldt om vesentlige ubalanser i arbeidsmarkedene.¹¹ Det foreligger heller ikke indikasjoner på at arbeidsinnvandringen har ført til fortregning av innenlandsk arbeidskraft. Snarere ser det ut til at arbeidsinnvandrerne har fylt opp i «bunnen» av arbeidsmarkedet, og tatt jobber som det er vanskelig å rekruttere innenlandsk arbeidskraft til. Dette har vært en typisk situasjon i landbruksnæringene også i årene før EU-utvidelsen, men ser nå ut til å gjøre seg sterkere gjeldende i flere sektorer. Et relevant spørsmål, som vi ikke har data til å besvare, er likevel om økt arbeidstilbud fra EU-10 har gjort det vanskeligere for andre innvandrere eller svakerestilte grupper å hevde seg i kampen om de ledige jobbene.¹² Analyser fra SSB peker imidlertid på at arbeidsinnvandringen har resultert i lavere lønnsvekst i Norge enn det som ellers hadde vært tilfelle i et stramt arbeidsmarked (Bjørnstad/SSB 2007). I Irland og England viser analyser så langt ikke noen reduksjon i lønnsveksten blant innenlandske arbeidstakere (Hughes 2007, Gilpin et al. 2006), selv om lønnsnivået blant de fleste arbeidsinnvandrerne er lavt; i 2005 fikk de fleste arbeidsinnvandrerne fra EU-8 en timelønn i England på 4,5 – 6 pund, i følge en nyere studie er gjennomsnittslønnen seinere steget til 7,30 pund, sammenliknet med drøyt 11 pund for briter (*New York Times* 18.10.2007). I de nordiske landene, og særlig i de som har mottatt mange innvandrere, vil mulige substitusjonseffekter antagelig først gjøre seg gjeldende på lengre sikt. Dette gjelder særlig innenfor de næringene som har rekruttert mange arbeidsinnvandrere for å ta unna store ordremengder og topper, som i byggebransjen. En nedgangskonjunktur vil føre til at konkurransen mellom bedriftene skjerpes, og lave lønnskostnader kan bli et viktigere element i konkurransen enn i dag, noe som kan favorisere bedrifter som sysselsetter arbeidsinnvandrere på minstelønn.

¹⁰ Se for eksempel Home Office (2007), Gilpin et al. (2006), SSB (2007), IAB mfl (2007), GDISC (2007), EU Kommisjonen (2006), Tamas og Münz (2006).

¹¹ LO i Norge har imidlertid pekt på at arbeidsledigheten sank langsomt de første årene med sterk vekst etter utvidelsen og har sett dette i sammenheng med økt arbeidstilbud fra EU-8. I Danmark er det også observert en viss økning i ledigheten blant steinleggere.

¹² I Norge er arbeidsledigheten fortsatt høyere blant tredjelandsinnvandrere enn blant nordmenn, men den har sunket betydelig de siste årene. Andelen funksjonshemmete og uføre som kommer i arbeid har imidlertid endret seg lite (Fløtten 2007), men det kan ha helt andre og mer sammensatte årsaker.

Bruk av arbeidskraft fra EU-8 i private hushold i Norden

Fafo gjennomførte i samarbeid med Norstat en kartlegging av bruk av arbeidskraft fra EU-8 innenfor privatmarkedet/husholdssektoren i Norden i november 2006. Landsrepresentative utvalg på cirka 1000 husstander i Danmark, Finland, Norge og Sverige fikk spørsmål om de i løpet av det siste året hadde kjøpt arbeid eller tjenester utført av personer fra de nye medlemslandene. De som svarte ja på dette spørsmålet fikk oppfølgingsspørsmål om hva slags arbeid, hvilket ansettelsesforhold den som utførte arbeidet hadde, og om omfanget av arbeidet. I følge undersøkelsen hadde følgende prosentandeler av husstandene kjøpt slike tjenester det siste året:

Norge: 7 prosent
Finland: 3 prosent
Sverige: 2 prosent
Danmark: 1 prosent

Andelen var høyest i Norge, noe som samsvarer med at tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere har vært høyere dit enn til de andre nordiske landene. Flertallet av husstandene som hadde brukt arbeidskraft fra EU-8, hadde fått utført byggearbeid (68 prosent) eller rengjøring/husarbeid (31 prosent). Hovedtyngden av husstandene oppga at arbeidet ble utført av selvstendig næringsdrivende eller utført at personer ansatt i eller leid ut fra firmaer i utlandet eller vertslandet. Dette tyder på at mye av arbeidet innenfor den private husholdssektoren utføres i form av tjenester, og i mindre grad av individuelle arbeidsinnvandrere. De danske og norske overgangsordningenes krav til heltidsarbeid kan utgjøre en barriere mot legalt opphold for disse arbeidstakerne, siden det er vanskelig å finne hvitt heltidsarbeid i det private husholdsmarkedet. Undersøkelsen blant polakker i Oslo-området høsten 2006 viste at de fleste kvinnene arbeidet med renhold i private hushold, og at det meste av arbeidet ble utført svart (Friberg og Tyldum 2006).

Den lave «brukerandelen» i Danmark, Finland og Sverige vanskeliggjør ytterligere analyse av datamaterialet fra disse landene. I Norge tilsier resultatene at i 2006 hadde nær 150 000 husstander kjøpt tjenester eller arbeid utført av personer fra EU-8. Kjøp av slike tjenester til husholdningene forekommer over hele landet, men er mest utbedt i Oslo; 9 prosent eller over 25 000 husholdninger i Oslo oppga å ha brukt slike tjenester i 2006. På landsbasis viser undersøkelsen av det overveiende er snakk om kortere oppdrag; i snitt hadde husholdene fått utført om lag 22 dagsverk. Fire av ti hushold hadde brukt under 10 dagsverk. I snitt hadde husstandene betalt om lag 900 kroner per dagsverk. Samlet sett utgjør dette betydelige beløp: Beregningene med utgangspunkt i denne undersøkelsen indikerer at norske hushold minst brukte 3 milliarder kroner til kjøp av arbeid eller tjenester utført av personer fra EU-8 i 2006.

2.3 Utviklingen i tjenestemobilitet til Norden

Med Laval/Vaxholm-saken som iøynefallende eksempel, har veksten i tjenestemobilitet – og de særegne utfordringene som følger i kjølvannet av denne formen for arbeidsmobilitet – kommet i fokus i den offentlige debatten og politiske myndigheters arbeid for sikre likeverdige vilkår for arbeidskraft fra EU-8 (jf tidligere rapporter fra kontaktgruppen, Dølvik og Eldring 2005, 2006). Samtidig som de nordiske arbeidslivsregimene ikke har vært innrettet mot å håndtere omfattende tjenestemobilitet fra lavkostland, setter EU-retten strenge grenser for hvilke tiltak mottakerlandene kan ta i bruk uten å støte mot det indre markedets prinsipper for fri bevegelse. Dette har stilt myndighetene og partene i arbeidslivet overfor nye utfordringer. De nordiske land har fulgt ulike strategier når det gjelder å gjennomføre vertslandsprinsippet i EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71EC) og motvirke konkurransevridning og forskjellsbehandling av utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenestemobilitet.

Mens Sverige og Danmark har basert seg på fagforeningenes evne til å inngå tariffavtaler med utenlandske tjenesteforetak, har Finland, Island og i økende grad Norge tatt i bruk lovgivning og allmenngjøring av tariffavtaler for å knesette minstestandarder og sikre muligheter til offentlig kontroll. Uansett strategi har det vist seg meget krevende å registrere, kontrollere og håndheve at lov- og avtaleverk blir fulgt. I dette avsnittet skal vi først oppsummere det som foreligger av data om omfanget av tjenestemobilitet og deretter drøfte mulige konsekvenser for virksomhetenes arbeidskraftstrategier og arbeidsmarkedets virkemåte.

Laval/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 lå 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 at det ville gå til sympatiaksjon og den startet 3. desember.

Deretter endte saken i den svenske Arbetsdomstolen. Det latviske selskapet Laval un Partneri krevde at boikotten og sympatiaksjonen skulle kjennes ulovlig og stanses, og mente at svensk praksis strider mot EUs regelverk om likebehandling og fri bevegelse, og at det ble stilt høyere krav enn det som tillates i EUs utstasjonsdirektiv. I tillegg mente selskapet at avtalekravene var 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. I april 2005 avgjorde Arbetsdomstolen å innhente en uttalelse fra EF-domstolen i det som nå var blitt hetende «Vaxholm-saken». Preliminært bedømte Arbetsdomstolen Byggnads blokade som lovlig, men før endelig stilling ble tatt ønsket man at EF-domstolen skulle vurdere om det strider mot EUs bestemmelser at svensk lov tillater kampmidler for å fortrenge en utenlandsk kollektivavtale til fordel for en svensk avtale (Lex Britannia).

I mai 2007 leverte EF-domstolens generaladvokat sin uttalelse i saken. Den konkluderte med at fagbevegelsen har rett til å bruke kampmidler for å sikre at utenlandske arbeidstakere får svenske lønninger og arbeidsvilkår. Det ble imidlertid understreket at kampmidlene må være motiverte, for eksempel å motvirke sosial dumping, og at de må være proporsjonale i forhold til formålet. Generaladvokaten tok i sin uttalelse ikke stilling til om den aktuelle blokaden var proporsjonal, men anbefalte å overlate den vurderingen til den svenske Arbetsdomstolen.¹³

2.3.1 Omfang og utviklingstrekk

EU-regelverket begrenser adgangen til registrering av utenlandske tjenestefirma og deres ansatte. I kombinasjon med flyktige markeder og komplekse kjeder av underleverandører, har det derfor vist seg svært vanskelig å anslå omfanget av tjenestemobiliteten, både i Europa og Norden (EU-Kommisjonen 2007). Mottakerlandene har ulike ordninger med hensyn til registrering av tjenesteytere, for eksempel hos selskaps, skatte- og trygdemyndighetene. Der hvor statistikk finnes, er den grovkornet, og under vurderer sannsynligvis omfanget. Det vi har av tall, tyder imidlertid på at tjenestemobiliteten har vært økende og særlig er utbredt i byggenæringen og industrien.

I *Finland* anslo myndighetene i 2005 at antallet utstasjonerte arbeidstakere fra EU-8, i første rekke fra Estland oversteg 10 000 og var langt høyere enn antallet registrerte individuelle arbeidstakere (Dølvik og

¹³ EF-domstolens kjennelse i Laval/Vaxholm-saken falt samme dag som denne rapporten skulle sendes i trykken (18.12.2007). I følge kjennelsen representerte de faglige aksjonene en restriksjon på friheten til å yte tjenester som i dette tilfellet ikke var motivert av en allmenn interesse i å beskytte arbeidstakerne, bl.a. fordi de i følge retten, «...syfter till att få et företag som är etablerat i en annan medlemsstat att genomföra löneförhandlingar i ett nationellt sammanhang som kännetecknas av att det inte finns några bestämmelser, av något slag, som är så preciserade och tillgängliga att det inte för et sådant företag i praktiken blir omöjliggjort eller orimligt svårt att få kännedom om de skyldigheter i fråga om minimilön som åligger företaget» (<http://curia.europa.eu/sv/actu/communiqués/cp07/aff/cp070098sv.pdf>). Kjennelsen understreker at stridstiltak for å beskytte arbeidstakere mot sosial dumping kan være en legitim restriksjon, men synes å legge avgjørende vekt på at byggnadsavtale ikke innholdt noen klare minimibestemmelser og at den innholdt flere andre krav som går lenger enn svensk lov, samt at svensk lov ikke behandler nasjonale og utenlandske selskap med tariffavtale likt når det gjelder vilkårene for stridstiltak (se <http://www.lag-avtal.se/art/7366>).

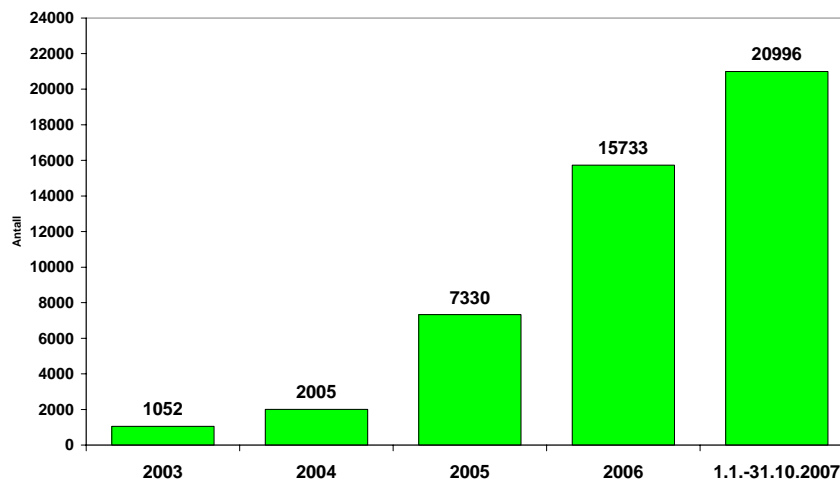
Eldring 2005). En rekke finske selskap etablerte kontoradresse i Estland og furnerte, sammen med estiske firma, oppdragsgivere i Helsingfors-regionen med arbeidskraft som pendlet på dagbasis. Vridningen mot tjenstemobilitet ble ansett som en forklaring på den lave individuelle arbeidsinnvandringen til Finland, og var en viktig del av begrunnelsen for å oppheve overgangsordningen i 2006 og innføre en rekke nye lover for å hindre skatteunndragelser og utnytting av utstasjonert arbeidskraft. Likevel, med sterk vekst i finsk økonomi og tiltakende knapphet på arbeidskraft ser det ut til at tjenstemobiliteten har fortsatt å øke. Høsten 2006 ble det således rapportert at over 10 000 personer var registrert med E-101-blankett hos trygdemyndighetene i Estland – en ordning som er kjent for sterk underrapportering – i forbindelse med tjenstearbeid i Finland.

På *Island* meldte myndighetene om sterk vekst i tjenstemobilitet fra EU-8 de første årene. Dette ble i første rekke forbundet med utbyggingen av flere store kraft- og aluminiumsverk på Øst-Island – i Karahnjúkar og Reydarfjördur – hvor utenlandske utleiefirma i følge Arbeidskraftsmyndighetene leide ut flere tusen arbeidstakere. Samtidig som Island hadde en streng overgangsordning og ledigheten i det islandske arbeidsmarkedet med rundt 150 000 sysselsatte var på vei mot nullpunktet, var denne trafikken forbundet med uryddige, uoversiktlige vilkår og svært vanskelig å kontrollere. Eksplosjonen i tjenstemobilitet og behovet for økt regulær arbeidsinnvandring førte til at Island i 2006 opphevet overgangsordningen og innførte en rekke strikte lovregler for registrering og kontroll av tjenesteleverandører (se nedenfor). Mye tyder på at dette, i samspill med at de store anleggsarbeidene har passert toppunktet, har skapt mer oversiktlige forhold og en stabilisering av tjenstemobiliteten fra 2006.

I *Sverige* har omfanget av tjenstemobiliteten vakt liten oppmerksomhet – og det er uklart hvor sterk veksten har vært. Til gjengjeld førte Laval/Vaxholmsaken (se egen tekstboks) til at spørsmålet om lønnsdumping, likebehandling og vilkårene for faglige stridstiltak overfor utenlandske tjenesteytere siden har dominert både svensk og europeisk arbeidslivspolitisk debatt. Når det gjelder omfanget anslo svensk LO i 2006 at det trolig var rundt 20 000 utstasjonerte arbeidstakere fra EU-8 bare i byggebransjen, hvilket var langt høyere enn antallet registrerte individuelle arbeidstakere.

I *Norge* er alle oppdragsgivere pålagt å registrere bruk av utenlandske underleverandører og deres ansatte hos Skattekontoret for utenlandssaker (SFU). I følge SFU's statistikk ble antallet registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene mer enn tredoblet fra 2004 til 2005 (fra 2 000 til drøye 7 000) og ytterligere fordoblet i 2006 (til over 15 000 personer). Antallet har vokst videre i 2007 – per oktober var det nær 21 000 (inkludert rumenere og bulgarere). Antallet registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene har tidoblet seg fra 2004. I følge SFU har det vært og er fortsatt betydelig underrapportering

til registret. Selv om en del av veksten trolig gjenspeiler økt rapportering, er det mye som tyder på at økningen i tallene gjenspeiler en reell vekst.



Figur 2.1. Registrerte utstasjonerte arbeidstakere fra Polen, Litauen, Latvia, Estland, Romania og Bulgaria ansatt i utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge, 2003– oktober 2007

Kilde: Sentralskattedirektoratet for utenlandssaker

Tall fra Danmark gir et lignende bilde, med en sterk økning i antall registrerte østeuropeiske virksomheter i skattemyndighetenes register. I løpet av første halvår 2007 var 740 slike bedrifter registrert, mer enn en fordobling siden 2005 (Hansen og Andersen 2007). Tilsvarende tall i Norge var 1 700 bedrifter i august 2007. I Danmark ble det på ettersommeren 2007 anslått at det arbeidet om lag 17 000 arbeidstakere fra EU-8+2 i bygge- og anleggsvirksomheten, og at 11 000 av disse var utstasjonerte arbeidstakere. I tillegg kom et ukjent antall illegale arbeidere (Hansen og Andersen 2007). Dansk LO karakteriserer seinhøsten 2007 situasjonen i byggebransjen som kaotisk og uoversiktlig, og meldte om store problemer med lave lønninger og uorganisert arbeidskraft (www.ugebrevetA4.dk/2007/43).

Andre kilder til anslag over omfanget av tjenstemobiliteten er bedriftene som bruker arbeidskraft fra EU-8, samt arbeidsinnvandrerne selv. En undersøkelse blant norske virksomheter våren 2006 viste at det blant bedrifter i bygg og industri var langt vanligere å benytte arbeidskraft fra EU-8 i form av tjenstekjøp (innleie, underentrepriser, enmannsbedrifter), enn å ansette direkte. Disse næringene sysselsetter, som nevnt over, en forholdsvis stor andel av de individuelle arbeidsinnvandrerne, noe som tilsier at antallet arbeidstakere som kommer tjensteveien er betydelig og i viktige bransjer trolig høyere enn antallet regulære arbeidsinnvandrere (Dølvik m.fl. 2006).¹⁴ I deler av norsk skipsindustri er det ikke uvanlig at

¹⁴ Seinere norske studier indikerer at andelen bedrifter som brukte tjensteytere og ansatte fra EU-8 vokste kraftig i 2006, spesielt i industrien hvor aktører i næringen meldte om et «take-off» høsten 2006 (Seip 2007).

bedriftene har flere hundre innleide polske arbeidstakere sysselsatt, som lønnes til andre satser enn innenlandsk arbeidskraft.¹⁵ I undersøkelsen blant polakker i Oslo-området var en snau tredjedel av bygningsarbeiderne ansatt i norske byggbedrifter. En knapp tredjedel var utleid fra norske bemanningsbyråer, mens nesten fire av ti var ansatt i bedrifter i utlandet eller selvstendig næringsdrivende (Friberg og Tyldum 2007).

Oppsummert tyder det som finnes av dokumentasjon på at omfanget av tjenstemobiliteten er betydelig og at den har økt i løpet av de første tre årene. I bygg, og i enkelte land også i industrien, kan antallet arbeidstakere som har kommet tjenesteveien antas å overstige antallet individuelle arbeidsinnvandrere.

2.3.2 *Drivkrefter og konsekvenser*

Tjenstemobilitet er de senere årene framhevet som et attraktivt Vinn-Vinn-alternativ for økt arbeidsmobilitet og økonomisk utveksling mellom fattige og rike land. Den Internasjonale Organisasjonen for Migrasjon (IOM), FNs Globale Kommissjon for Migrasjon, OECD og WTO, har alle anbefalt tjenstemobilitet som et fleksibelt, effektivt tiltak for å fremme sysselsetting, vekst og inntektsoverføringer fra rike til fattige land. Tilsvarende ble EUs Tjenstedirektiv lansert som et virkemiddel for å stimulere økt vekst og sysselsetting i Europa, ikke minst for virksomheter i de nye medlemslandene. Vurdert som en kanal for arbeidsmobilitet er fordelene med tjenstemobilitet at den i prinsippet kan øke sysselsettingen, inntektene (skatter, sosiale avgifter, remittances) og kompetansen i hjemlandet, samtidig som den bidrar med etterspurt arbeidskraft, lavere kostnader og minimale velferds- og inkluderingskostnader i vertslandet. Hvis disse vilkårene innfris, er dette således en oppskrift på markedstilpasset arbeidsmobilitet som kan være økonomisk gunstig for både sender- og motakerland. I Norden har man lang erfaring for at slik mobilitet – særlig i byggebransjen – kan være et fleksibelt bidrag til økt sysselsetting og produksjon som også kan tjene som støtpute for konjunktursvingninger i arbeidsmarkedene. Konsekvensene av tjenstemobiliteten er imidlertid betinget av vilkårene den foregår under.

Det er ingen tvil om at den økte tjenstemobiliteten fra EU-8 har vært et viktig bidrag til å øke produksjonskapasiteten, dempe kostnadene og løse opp flaskehalsen i arbeidsmarkedene. Dette gjelder spesielt i byggenæringen, hvor de nordiske land har opplevd en langvarig, parallell «bonanza». Samtidig har det vært trekk ved deler av denne mobiliteten som har hatt mindre heldige virkninger. Dette har rettet søkelyset mot hvilke forutsetninger som må være tilstede for at tjenstemobiliteten skal funge-

¹⁵ I en artikkel i *New York Times* (28.8.2007) om krisen ved Lenin-skipverftet i Gdansk, forteller en representant for arbeiderne således at svært mange av hans tidligere fagarbeiderkollegaer er forsvunnet til Norge.

re etter hensikten for alle parter og hvilke tiltak som trengs for å skape hensiktsmessige rammer for den.

2.3.3 Aktører og motiver

Det særegne ved tjenstemobiliteten er at den bygger på et trekantforhold – en triangulær relasjon – mellom oppdragsgiveren som kjøper tjenesten, oppdragstakeren som skal levere tjenesten, og den ansatte utstasjonerte arbeidstakeren.¹⁶ Arbeidstakeren er den svakeste og mest sårbare parten i slike trekantforhold, og kan lett ende som «svarteper» i spillet om fordeling av fortjeneste, kostnader og risiko.

Oppdragsgiverbedriftene har sammensatte motiver for å hyre tjenesteleverandører fra EU-8. I følge en studie blant norske brukerbedrifter våren 2006, var det viktigste og klart mest utbredte motivet å skaffe arbeidskraft. Videre oppgav nesten halvparten at ønsker om større fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og/eller lavere lønnskostnader spilte en rolle (Dølvik m.fl. 2006). Lavere lønnskostnader tillegges større betydning i industribransjer som konkurrerer internasjonalt – som for eksempel i norsk skipsindustri¹⁷ hvor utflagging er en aktuell mulighet – enn i byggenæringen hvor lønnsforholdene for utstasjonerte arbeidstakere i hovedsak påvirker konkurranseforholdene i hjemmemarkedet.

Det foreligger ingen studier av motivene til *oppdragstakerne – under-entreprenørene og utleiefirmaene fra EU-8*. Ved siden av lønnsomhet og fortjeneste er det rimelig å anta at ønsket om å erobre markedsandeler, kontrakter og nettverk har vært en viktig drivkraft. Gapet mellom nordiske markedspriser og østeuropeiske produksjonskostnader, spesielt for arbeidsintensive tjenester med små krav til kompetanse og språkferdigheter, åpnet for betydelige ekstrasfortjenester. Selv om slike gevinster vanligvis vil splittes mellom oppdragstaker, oppdragsgiver og ansatte, kunne det dermed være store «first-mover»-premier å hente. Sammen med lave etableringskostnader bidro dette trolig til at mange slags aktører lot seg friste til å prøve lykken. I takt med at både oppdragsgivere, tilbydere og arbeidstakere får mer erfaring og kompetanse når det gjelder å vurdere priser/kostnader, kvalitet, lover og rettigheter, er det rimelig å anta at potensialet for ekstrasfortjenester synker, at striden om fordelingen av gevinsten skjerpes, og at spillerommet for lykkejegere minker. Regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår vil ha avgjørende innvirkning på forhandlingsstyrken og fordelingen mellom aktørene. Men så lenge arbeidskraft er blitt et stadig knappere gode – og oppdragsgivernes kostnader ved forsinkelser og anbudsoverskridelser er store – er det grunn til å anta at betalingsviljen er betydelig. Dette skaper incentiver til å prøve seg

¹⁶ Unntaket fra dette er enmannsfirma som leverer tjenester.

¹⁷ I Finland og Danmark legger man derimot til grunn at utstasjonert/innleid arbeidskraft i skipsverftene skal lønnes på like vilkår med nasjonal arbeidskraft.

i markedet for nye aktører og gir etablerte aktører incentiver til å forsterke rekrutteringen av arbeidskraft i avsenderlandet.

Det er denne typen tilbuds- og etterspørselsdynamikk som etter alt å dømme ligger bak den raske veksten i tjenestemobiliteten. Det transnasjonale markedet for omsetning av arbeidskraftstjenester har skapt grunnlag for en voksende flora av organiserte aktører, agenter, mellommenn og nettverk hvis økonomiske interesse og rasjonale er knyttet til å rekruttere og formidle arbeidskraft. Fra Litauen rapporteres det for eksempel om en økende transittvirksomhet, ved at litauiske utleiefirmaer ansetter tredjelandborgere som leies ut til virksomheter i blant annet nordiske land.¹⁸ Nye kommunikasjonskanaler, som internett, har bidratt til hurtig informasjonsspredning og effektive formidlingsnettverk. I avsenderlandene har konsekvensen vært en effektiv støvsuging av arbeidsmarkedet for blant annet byggearbeidere (Eldring 2007) og framvekst av røffe metoder for å sikre at arbeidstakerne er lojale mot sine agenter. I mottakerlandene har kampen om oppdrag og fortjenester i en del tilfelle ført til omgåelse av lover, underbying av lønninger og former for justis overfor arbeidstakere som grenser mot trafficking.

I et uoversiktlig marked hvor konkurransen er tøff, betalingsbetingelsene til mellommenn kan være strenge, og myndighetenes kontrollmuligheter er begrensede, kan fristelsen være stor til å unndra skatter og sosiale avgifter eller betale de ansatte mindre enn lover, regler og eventuelle kontrakter med oppdragsgiver tilsier.¹⁹ Andre måter å øke fortjenesten på kan være å registrere arbeidstakerne som selvstendig næringsdrivende, eller omgå bestemmelser om arbeidstid og HMS slik at oppdraget blir raskere ferdig og arbeidskraften kan formidles til nye eller parallelle oppdrag. I den grad oppdragstaker og oppdragsgiver har felles interesser i å krysse kostnader og sikre raskest mulig ferdigstilling, vil arbeidstakeren ha små muligheter til å sette seg imot. Og i mange tilfelle vil arbeidstakeren selv også ha interesse av å arbeide mest mulig for å øke inntjeningen. Med andre ord, i et grenseoverskridende marked hvor kjernen i tjenesteproduktet er levering av arbeidskraft – ofte uten spesielle kvalifikasjoner – og arbeidstakerne er prisgitt agenten for å sikre inntekt og framtidige oppdrag, kan incentivene til utnyttelse av arbeidskraften og omgåelse av lover og regler være uforholdsmessig sterke

Vi har ikke kjennskap til studier av hva som påvirker de utenlandske *tjenestetilbydernes valg av vertsland* for sin virksomhet. Ut fra enkle økonomiske resonnerment er det imidlertid rimelig å anta at de, alt annet likt, vil søke mot de land som har høyest pris- og lønnsnivå, sterkest etterspørsel etter den typen tjenester/arbeidskraft de kan tilby, og minst

¹⁸ Informasjon fra intervju med representant for arbeidsmarkedsetaten i Litauen.

¹⁹ Under inspeksjoner foretatt av det norske Arbeidstilsynet er det fremkommet at det i byggenæringen ikke er uvanlig med tre sett av arbeidskontrakter; en som vises for skattemyndighetene i hjemlandet (med lavest mulig lønn), en som vises for kontrollmyndigheter i Norge (med allmenngjort minstelønn) og en reell kontrakt som ofte ligger rundt halvparten av den allmenngjorte minstelønna (se også Magasinet for fagorganiserte, www.magasinet.no)

effektiv regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, skatteforhold og andre vilkår knyttet til utstasjonering/utleie av arbeidskraft. I tillegg vil etablerte kontakter, nettverk, språk, transportkostnader og kjennskap til forretningskulturen i landet spille en rolle, slik tjenstemobiliteten mellom Estland og Finland illustrerer. Den sterke etterspørselen i høykostmarkedene i Norden de seinere år har medvirket til at de nordiske land har framstått som attraktive destinasjoner i forhold til mange kontinentale land hvor kostnadsnivået er lavere og tilbudet av billig utenlandsk arbeidskraft bredere. I tillegg kommer at markedene i nabolandene Tyskland og Østerrike, som tradisjonelt er de største mottakerne av arbeidskraft fra EU-8, har vært stengt som følge av at de i utvidelsesavtalen fikk rett til overgangsordninger for tjenstemobilitet fram til 2011.

Lønnsnivået i nominell valuta er betydelig høyere (30–40 prosent) i byggenæringen og industrien i Danmark og Norge, enn i de øvrige nordiske land (se vedlegg 1). Dette kan være ett element i forklaringen på at omfanget av tjenstemobilitet, «fiktiv» utstasjonering og «arme- og ben»-virksomheter har fått størst oppmerksomhet i Danmark og Norge. Danmark bestemte i 2005 at vikar- og personalbyråer med adresse i EU-8 skulle omfattes av overgangsordningen og dens lønns- og arbeidstidsbestemmelser. Selv om dette var omstridt i forhold til EU-retten, har det trolig bidratt til å begrense nasjonale aktørers muligheter til å betjene hjemmemarkedet med utleid arbeidskraft fra postkassefirma i EU-8, slik man har sett eksempler på i norsk sammenheng.

Den sterke veksten i tjenstemobilitet kan ikke forklares uten å trekke inn *arbeidstakernes motiver, interesser og handlingsbetingelser*. Hva kan være grunnen til at så mange arbeidstakere fra EU-8 velger å arbeide for et tjeneste- eller utleiefirma fra hjemlandet framfor å søke arbeid hos en arbeidsgiver i vertslandet som vanligvis vil tilby bedre lønns- og arbeidsvilkår?

For det *første*, kan vansker med informasjon, språk og kostnader forbundet med søking etter arbeid i utlandet gjøre at det framstår som enklere, tryggere og mer effektivt å søke arbeid gjennom et tjeneste- eller utleiefirma fra hjemlandet. Gjennom bedre oversikt over markedet og kjennskap til språk, regler, transport og andre praktiske forhold kan disse fylle en viktig rolle som koplings- og matchingsinstanser i forhold til utenlandske oppdragsgivere. Rekruttering til slike firma bygger ofte på lokale bekjentskaper og nettverk og vil kunne tilby en organisert, kollektiv ramme rundt mobiliteten, hvor fellesskapet med arbeidskollegaer fra hjemlandet bidrar til å redusere usikkerheten ved å ta arbeid utenlands. Sammenliknet med å måtte ordne alt selv, kan pakkemeløsninger av denne typen dermed ikke bare være et attraktivt alternativ, men for mange en nødvendig forutsetning for at migrasjonen i det hele tatt finner sted.

For det *andre*, kan det – på tross av sterk etterspørsel etter arbeidskraft – ofte være vanskelig for utenlandske arbeidstakere å få ansettelse hos en arbeidsgiver i vertslandet til ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Usikkerhet

om søkerens kompetanse, språkkunnskaper og produktivitet, gjør at mange arbeidsgivere er tilbakeholdne med å ansette utlendinger. Ønsker om å minimere risiko ved ansettelsesbeslutninger kan gi opphav til statistisk diskriminering (Rogstad 2001), som gjør at nye kategorier arbeidssøkere havner bakerst i køen. I den grad det hersker tvil om produktiviteten til arbeidssøkere fra EU-8 er på høyde med den øvrige arbeidsstokken, for eksempel på grunn av språkvansker, kan likelønnsbestemmelser også bidra til å innskrenke sysselsettingsmulighetene. Slike utestengningsmekanismer er ikke minst sannsynlig dersom det foreligger et alternativt tilbud om å hyre arbeidskraft fra EU-8 gjennom tjenestefirma, som for oppdragsgiveren er forbundet med mindre ansvar, risiko og transaksjonskostnader, større fleksibilitet og vanligvis lavere arbeidskostnader. I tillegg til at individuelle arbeidssøkere fra EU-8 kan stå svakt i jobbkonkurransen, kan de nye valgmulighetene føre til at en del arbeidsgivere har valgt ikke å ansette folk fra EU-8 og heller satse på å hyre inn arbeidskraft i tjenestemarkedet. Slike mekanismer har klart gjort seg gjeldende i deler av byggenæringen og industrien i Norge. Med andre ord: For en del kategorier arbeidstakere fra EU-8 er valget av tjenesteveien som mobilitetskanal trolig et resultat av at dette er den eneste måten de kan klare å skaffe seg arbeid i nordiske land.

For andre kan en midlertidig jobb som utstasjonert tjenesteyter, for det tredje, inngå i en valgt strategi for å kombinere videreføring av yrkeskarriere, familie, tilknytninger og status i hjemlandet med opptjening av økte inntekter utenlands. Tjenestemobilitet kan være en rasjonell, og kostnads-effektiv måte å organisere pendlerarbeid i utlandet på uten å bryte opp fra jobb og andre aktiviteter i hjemlandet. Arbeidstakeren slipper også å bære investeringene og de sosiale omstillingene det innebærer å etablere seg som arbeidstaker i et fremmed land. I følge Kaczmarczyk og Okolski (2005) er slike tilpasninger, som har fått økende utbredelse i EU-8, også en måte å håndtere de doble identitets- og lojalitetsutfordringene som arbeidsmobilitet over landegrensar medfører (Stark 1991, World Bank 2006). I tillegg kommer at skatt og sosiale avgifter vil være lavere, og at levekostnadene under uteoppholdet gjerne vil være mindre enn ved selvorganisert individuell mobilitet.

I praksis vil man finne varianter – og ofte kombinasjoner – av alle disse motivene og hensynene. Samtidig som terskelen for å ta arbeid ute gjennom et innenlandsk firma er lavere, tyder mye på at erfaringer høstet gjennom tjenestemobilitet inngår i lengre lærings- og beslutningsprosesser som over tid kan føre til mer langsiktig migrasjon. Studien blant polakker i Oslo viste at en del polske arbeidstakere opprinnelig hadde kommet som tjenesteytere, men etter hvert hadde opparbeidet kompetanse, kontakter og erfaringer som gjorde at de kom seg inn i ordinære jobber (Friberg og Tyldum 2007). Arbeid som utstasjonert tjenesteyter kan dermed for noen tjene som «port of entry» til det regulære arbeidsmarkedet, og mange av de utstasjonerte hadde et ganske langsiktig

tidsperspektiv på arbeidsoppholdet. Men studien viste også at arbeid som utstasjonert byggearbeider for mange av polakkene hadde blitt en langvarig tilpasning med lav inntekt og dårlige sosiale vilkår, som verken ble kombinert med arbeid i hjemlandet eller førte over i bedre jobber i Norge – til tross for stort behov for ansatte blant norske firma. I mangel av mer utfyllende informasjon kan man bare spekulere på grunnene til dette paradokset: For noen kan oppdragsmulighetene i tjenestemarkedet være så gode at lav nominell timelønn kompenseres med mange oppdrag og lange dager, for andre kan mulighetene til svarte inntekter være medvirkende. Og kanskje er det rett og slett en del som trives så vidt bra med rallarfellesskapet blant landsmenn i utlandet – «Polonia i Oslo» – at spranget over i et mer striglet fremmedspråklig arbeidsmiljø framstår som lite attraktivt. I en del av tjenestefirmaene fra EU-8 er det åpenbart også utviklet former for lojalitet, indre justis og sanksjoner som gjør at det kan være vanskelig å søke arbeid hos andre arbeids- eller oppdragsgivere.²⁰

2.3.4 Konsekvenser for aktørene og for arbeidsmarkedets virkemåte

For oppdragsgiverbedriftene ser det ut til at den økte bruken av tjenesteleverandører og utleiefirma fra EU-8 gjennomgående har hatt positive økonomiske konsekvenser: Lavere kostnader, økt produksjonskapasitet og fleksibilitet. Samtidig er konkurransen i hjemmemarkedet skjerpet og blant en del nordiske underleverandørbedrifter er økt innslag av lavkostkonkurranse og useriøse aktører fremholdt som et problem. I alle landene meldes det at tjenestemobiliteten i hovedsak har omfattet arbeidskraft med begrensede kvalifikasjoner – vesentlig ufaglærte eller faglærte arbeidstakere. Dette bekreftes i en studie blant norske virksomheter, hvor brorparten også avviste at arbeidskraften fra EU-8 var bedre kvalifisert enn sammenlignbar innenlandsk arbeidskraft (Dølvik m.fl. 2006). Selv om stor arbeidsvilje og lavt sykefravær ble trukket fram som et fortrinn, ble bruken av tjenesteleverandører fra EU-8 ikke ansett som helt problemfri. Over to tredjedeler av virksomhetene oppgav at bruk av arbeidskraft fra EU-8 skapte språkproblemer på arbeidsplassene, og omtrent like stor andel oppgav at arbeidstakere fra nye EU land mangler kunnskaper om helse, miljø og sikkerhet. I en studie i byggenæringen oppgav 35 prosent at bruk av underentreprenører fra EU-8 hadde medvirket til farlige situasjoner og gjort koordineringen av HMS-arbeidet vanskeligere (Ødegård et al. 2007). Studier i skipsindustrien har pekt på utfordringer knyttet til samordning, arbeidsledelse og opplæring, og at økt bruk av tjenes-

²⁰ I flere saker som har kommet fram i norske media og fått politi- og rettsmessig etterspill har det vist seg at tjeneste/leiefirmaene har operert med kontrakter som forbyr arbeidstakerne å skifte oppdragsgiver, fagorganisere seg, eller fortelle om lønns-, arbeids- og kontraktsforhold, og i noen tilfelle har slike bestemmelser vært understøttet av trusler om inndragning av innbetalte gebyrer, depositum, lønn og sanksjoner mot familie og venner i hjemlandet dersom arbeidstakerne bryter lojalitetspålegget (se <http://www.faf.no/Oestforum/nyheter/Nyhetsarkiv/nyhetsarkiv.htm>) I Fafos undersøkelse i Oslo var det også en del utstasjonerte som rapporterte at de hadde opplevd vold og trusler (Friberg og Tyldum 2007).

te/utleiefirma fra EU-8 kan ha negative virkninger for kvalitets- og produktivitetsutviklingen (Aslesen 2005).

Det foreligger lite informasjon om *situasjonen for utstasjonerte arbeidstakere* i Norden. Studien blant polakker i Oslo viste at bygningsarbeidere i tjeneste- og utleiefirma fra EU-8 gjennomgående hadde lavere netto timelønn og lengre arbeidstid enn landsmenn som var ansatt i innenlandske firma. En vesentlig andel hadde lønn og arbeidstid som var i strid med de nasjonale minimumsvilkårene (Friberg og Tyldum 2007). Det var også en klart høyere andel i denne gruppa enn blant andre polske arbeidsinnvandrere som hadde opplevd dårlige boforhold, svart arbeid, manglende utbetaling av lønn, risikofyllt arbeid, usikkerhet, tvang og trusler, samt manglet tilgang på helsetjenester med videre. De fleste oppgav at de hadde liten kontakt med nordmenn og stort sett bare arbeidet sammen med landsmenn. Ødegård m.fl. (2007) fant videre at ansatte i byggefirma fra EU-8 ofte ble brukt til å utføre særskilt belastende eller risikofyllt arbeid som det var vanskelig å få innenlandske oppdragstakere/ arbeidstakere til å påta seg. I den grad arbeidstilsynet og media i de nordiske land har rapportert om utnyttelse og dårlige forhold blant østeuropeiske arbeidstakere, er det som regel blant utstasjonerte arbeidstakere.²¹ Selv om myndighetene og partene i arbeidslivet i de nordiske land har trappet opp innsatsen for å motvirke regelbrudd og sosial dumping, synes det klart at denne kategorien vandrende arbeidstakere er mer sårbar og utsatt for utnyttelse og misbruk enn andre grupper.

For *innenlandske arbeidstakere* vil konsekvensene av økt bruk av tjenesteleverandører fra EU-8 variere mellom ulike grupper. For firma og arbeidstakere som utfører samme typen oppgaver som de utenlandske tjenestefirmaene kan økt bruk av slike underleverandører – alt annet likt – føre til press på pris- og lønnsnivå og redusert sysselsetting. Hittil ser det ut til at veksten i markedet stort sett har motvirket denne typen effekter, samtidig som det økte tjenestetilbudet har bidratt til økt aktivitetsnivå og høyere etterspørsel også etter innenlandsk arbeidskraft. Dette kan imidlertid endre seg hvis konjunktorene snur. Internasjonal forskning viser at det er konkurrerende, substituerbar innenlandsk arbeidskraft – vanligvis i de lavest betalte og minst kompetansekrevene sjiktene i arbeidsmarkedet – som risikerer å tape på økt arbeidskraftsimport (Borjas 2003, Freeman 2007). Firma og arbeidstakere med kompetanse som er komplementær til den typen oppgaver den utenlandske arbeidskraften bidrar med, vil derimot normalt oppleve økt etterspørsel og inntjening. Et typisk eksempel på dette er norske skipsverft, hvor økt produksjonskapasitet og lønnsomhet som følge av import av billige arbeidsintensive tjenester har styrket sysselsettingen og lønnsutviklingen blant de fast ansatte i verftene (Dølvik m.fl. 2006). Når internasjonale studier vanligvis viser at effektene av

²¹ Under inspeksjoner utført av det norske arbeidstilsynet i 2006 ble det funnet feil og mangler enten ved arbeidsmiljøforhold, HMS, lønn eller ansettelsespapirer i svært mange virksomheter med utstasjonerte arbeidstakere (Arbeidstilsynet 2006).

arbeidsinnvandring for sysselsetting, lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidstakere i vertslandet er ubetydelige – selv om innvandrerne gjennomgående får klart dårligere betalt – tyder det på at utenlandsk arbeidskraft hyres til å utføre andre oppgaver enn innenlandsk arbeidskraft slik at direkte konkurranse derfor i praksis sjelden forekommer. Økt arbeidskraftimport utløser ofte endringer i arbeidsorganiseringen som resulterer i en mer differensiert arbeids- og oppgavedeling i virksomheter og bransjer (Piore 1986, Freeman 2007). Mens de utenlandske firmaene og deres arbeidstakere hyres til å utføre bestemte oppgaver, omdisponeres den innenlandske arbeidskraften til andre oppgaver som gjerne er mer produktive og bedre betalt. Enten slike prosesser bygger på vurderinger av forskjeller i kompetanse, kommunikasjonsevne og kostnader, eller skyldes (statistisk) diskriminering, kan slike tilpasninger i virksomhetene føre til nye former for lagdeling i arbeidstokken.

Samlet sett har tjenestemobiliteten trolig hatt positive konsekvenser for *tilpasningen i arbeidsmarkedet*. Ingen av de nordiske landene har rapportert om særlige problemer knyttet til fortrengning, utstøting eller redusert lønnsnivå for innenlandsk arbeidskraft. Dette har trolig sammenheng med de mekanismene som er beskrevet over og den sterke etterspørselen etter arbeidskraft. Samtidig har omsetning av tjenester og arbeidskraft i enkelte bransjer vært forbundet med langt lavere pris- og lønnsnivå enn det som er vanlig i de nordiske markedene («sosial dumping»). Slik lavkostkonkurranse kan få uheldige konsekvenser for arbeidsmarkedets virkemåte og kan sperre for rekruttering av ordinære arbeidsinnvandrere fra EU-8+2.

Omsetning av lavkosttjenester og billig arbeidskraft har i mange tilfelle sammenheng med omgåelse av lover og regler knyttet til skatt, avgifter, lønn, HMS, bolig og andre forhold. Ved siden av de direkte virkningene dette kan ha for den enkelte arbeidstaker, oppdragsgiver og for samfunnet som tredjepart – i form av ulykker, tapte skatteinntekter, økonomisk kriminalitet mv – fører dette til urimelig konkurransevridning og underminering av respekten for lover og regler i deler av arbeidslivet. I Norge, Danmark og Sverige kan imidlertid omsetning av lavkosttjenester og billig arbeidskraft i visse tilfelle være helt lovlig, fordi de aktuelle virksomhetene ikke er omfattet av allmenngjøring eller tariffavtale.²² Mye tyder likevel på at tjenestefirma som betaler svært lav lønn etter vertslandets målestokk ofte tilhører kategorien useriøse bedrifter som også opererer på kanten av skatteregler og andre bestemmelser.

²² I alle de nordiske land vil lavere kostnader knyttet til skatt og sosiale avgifter, samt at minstelønningene i tariffavtalene er lavere enn det faktiske innenlandske lønnsnivået, bidra til at tjenestearbeidskraft fra EU-8 vanligvis vil være noe billigere enn innenlandsk arbeidskraft. Slike forskjeller er imidlertid ikke større enn at de ofte vil oppheves av ulikheter i produktivitet. I drøftingen her vil vi ikke ta i betraktning mindre forskjeller av denne typen, men konsentrere oss om hyring av tjenestearbeidskraft med markant lavere lønns- og arbeidskostnader enn i det innenlandske arbeidsmarkedet, dvs det vi her har valgt å betegne som lavkosttjenester og billig arbeidskraft.

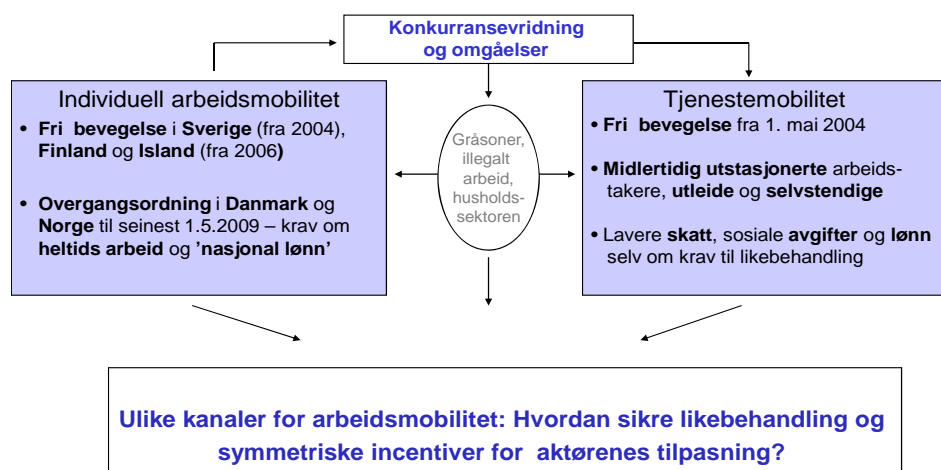
I bransjer hvor omsetning av lavkosttjenester og billig arbeidskraft fra EU-8+2 får et betydelig omfang, kan det føre til endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og struktur. Selv om innenlandske oppdragsgivere og arbeidstakere på kort sikt kan tjene på dette, kan det bidra til en omstrukturering av deler av arbeidsmarkedet som resulterer i økt segmentering og lagdeling langs etniske/nasjonale skillelinjer. Enkle, rutinemessige oppgaver settes ut til firmaer fra EU-8+2 og mer kompetansekrevede oppgaver forbeholdes innenlandske ansatte og aktører. Slike seleksjonsprosesser kan ha utilsiktede konsekvenser for rekruttering, kompetanseutvikling, kvalitet og produktivitet i virksomhetene på lengre sikt. Hvis for eksempel stadig flere enkle begynneroppgaver overlates til lavkostfirma fra utlandet kan tradisjonelle rekrutteringskanaler tørke ut, den hjemlige knappheten på arbeidskraft øke, og behovet for arbeidskraftsimport bli selvforsterkende. Dette vil ha konsekvenser for konkurransevilkårene til ordinære arbeidssøkere fra EU-8+2 og kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å ta steget fra trygd til arbeid. Mer rigid arbeidsdeling i produksjonen kan også virke hemmende på produksjonsflyt, informasjons- og kunnskapsoverføring, og bremse utviklingen av mer kompetanseintensiv kvalitetsproduksjon. Vekst i virksomhet som er avhengig av arbeidsintensiv lavkostproduksjon kan i tillegg bidra til en innelåsning av innenlandsk arbeidskraft som hindrer mobilitet og omstilling til mer produktiv virksomhet, hvilket trolig er lite ønskelig i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft.

Tendenser til segmentering og lagdeling langs nasjonale skillelinjer vil i tillegg gi grunnlag for sosiale ulikheter som er vanskelige å rette opp. Erfaring fra mange land indikerer at sekundære arbeidsmarkeder dominert av utenlandske gjestearbeidere vanligvis er preget av systematisk dårligere lønnsutvikling og arbeidsvilkår enn de øvrige delene av arbeidslivet og ofte danner grunnlag for utvikling av varige levekårsproblemer, parallellsamfunn og sosiale inkluderingsvansker (McGovern 2007). De viktigste virkemidlene for å motvirke en slik utvikling er å utforme reguleringer og kontrollordninger som sikrer at tjenestearbeidskraft fra EU-8 tilbys likeverdige vilkår med andre arbeidstakere i de nordiske arbeidsmarkedene.

2.4 Politiske tiltak – reguleringer, kontroll og håndheving

Det er som vi har sett flytende grenser mellom arbeids- og tjenestemobilitet, som i stor grad framstår som alternative kanaler for arbeidsmigrasjon. Likevel har reguleringsregimene for de to mobilitetsformene bygget på ulike logikker og virkemåter. Arbeidsvandring tjenesteveien ble underlagt fri bevegelse fra 1.mai 2004, mens overgangsordningene for individuelle arbeidstakere innebar innskrenkninger i bevegelsesfriheten. De utilsiktede konsekvensene og vridningene som fulgte av denne asymmetrien bidro til at Finland og Island i 2006 fulgte Sveriges eksempel og

innførte fri bevegelse. Danmark har også myket opp sitt overgangsregime og Norge vurderer liknende grep.²³ Uansett, siden overgangsordningene skal oppheves innen 1.mai 2009 – og innen 2013 for Romania og Bulgaria – vil Norden om kort tid ha et åpent, felles arbeids- og tjenestemarked med de nye medlemslandene rundt Østersjøen. Skiftet til fri bevegelse i både arbeids- og tjenestemarkedet reiser nye problemstillinger når det gjelder å utforme regimer for regulering, kontroll, håndheving og registrering som kan sikre symmetri og likebehandling mellom ulike kategorier arbeidstakere, arbeidsvandrere og virksomheter. I dette avsnittet skal vi kort oppsummere noen sentrale tiltak og erfaringer i de nordiske land så langt, og drøfte de viktigste utfordringene framover.

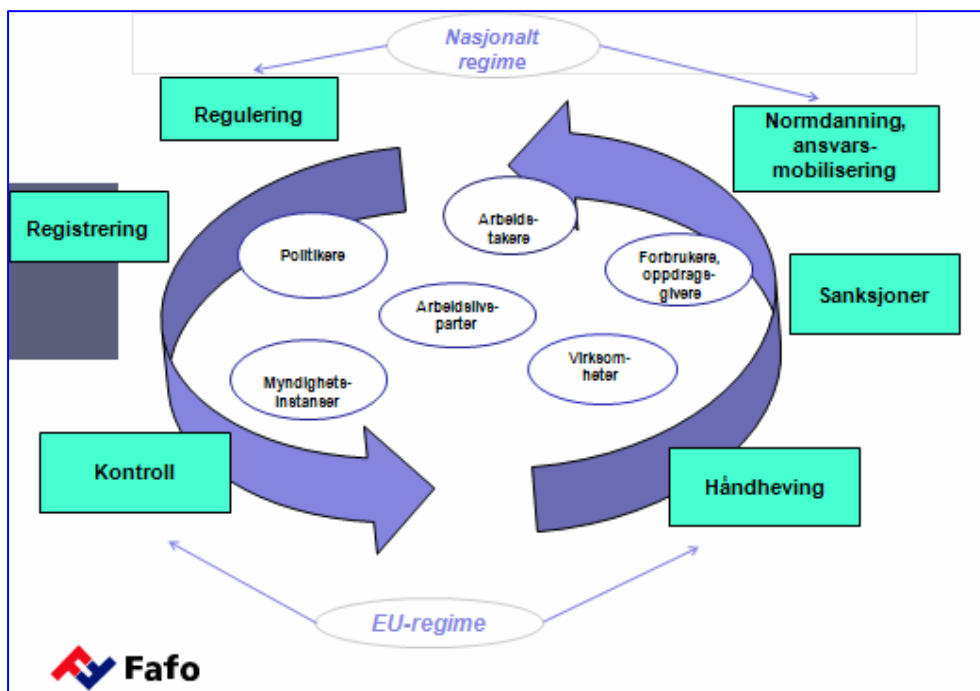


Figur 2.2 Ulike regimer for arbeidsmobilitet fra EU 8+2

De nordiske overgangsordningene innebar ad-hoc-innføring av lovfestede regimer for å sikre de individuelle arbeidsinnvandrerne lønn i tråd med tariffavtalene i de aktuelle sektorene. Med utfasingen av ordningene opphører de lovfestede minstekravene til lønn og arbeidstid (som vilkår for oppholdstillatelse), slik at arbeidsgiverne – innenfor rammen av gjeldende lover, tariffavtaler og EUs likebehandlingskrav – fritt kan ansette arbeidstakere fra nye medlemsland til den lønn og arbeidstid de blir enige om. Ved siden av at administrative barrierer forsvinner, fører det, alt an-

²³ Danmark har justert overgangsordningen og revidert den tidligere inngåtte Østtavtalen, først i juni 2006, og deretter i juni 2007. Formålet har vært å sikre mer fleksibel rekruttering av arbeidskraft, samtidig som kravet om ansettelse på overenskomstmessige vilkår er opprettholdt. I henhold til Østtavtalen er nå alle virksomheter som kan dokumentere at de er bundet av overenskomst unntatt fra kravet om oppholds- og arbeidstillatelse og kan dermed fritt ansette arbeidstakere fra EU-8+2 (uten forhåndsgodkjenning). Dette gjelder også eksperter og høyt utdannet arbeidskraft. Norske myndigheter har hittil valgt å videreføre overgangsordningen som antas å bidra til ryddige forhold i arbeidsmarkedet, og har lagt til grunn at forsterkede regler og tiltak for å hindre sosial dumping (les: en eller annen form for minstelønsregulering) må på plass før ordningen oppheves.

net likt, etter alt å dømme til økt etterspørsel etter og utvidet tilbud av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Dette vil trolig føre til større variasjon i arbeidsvandrenes lønns- og arbeidsvilkår, samtidig som en del arbeid som tidligere ble utført illegalt, blir synliggjort.



Figur 2.3 Tiltakskjede for å sikre ryddige og likeverdige forhold for alle kategorier arbeidsvandrere

2.4.1 Reguleringsmekanismer for lønn

Lønnsdannelsen i de nordiske landene baseres i stor grad på forhandlinger og kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet, men i *Finland*, *Island* og *Norge* benyttes i tillegg lovbaserte virkemidler for å sikre minstelønn i tråd med tariffavtalenes satser. Slik allmenngjøring eller lovfestet minstelønn omfatter også utstasjonerte arbeidstakere og er dermed symmetriske reguleringsredskap som definerer et generelt lønnsnivå i arbeidsmarkedet. Dette skaper også like konkurransevilkår mellom bedrifter uansett nasjonalitet og gir hjemmel for at myndighetene (Arbeidstilsynet) kan kontrollere og håndheve lønnsforhold.

I *Sverige* og *Danmark* har verken partene eller myndighetene ønsket lovregulert minstelønn eller allmenngjøring. Lovgivning i lønsspørsmål har vært sett som en trussel mot avtalesystemet og på sikt mot oppslutningen om organisasjonene. I stedet har man ønsket å videreføre tradisjonene med at fagforeningene inngår tariffavtaler med utenlandske tjenestefirma, om nødvendig ved bruk av boikott og sympatiaksjoner, slik La-

val/Vaxholm-konflikten var et eksempel på.²⁴ I Sverige har hovedorganisasjonene også inngått en rammeavtale som bygger på at utenlandske tjenestefirma skal tilbys medlemskap i den aktuelle arbeidsgiverorganisasjonen og tiltre en tilpasset utgave av bransjeavtalen. Dermed skal de sikres arbeidsfred, mens fagforeningene får rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos tjenesteleverandøren.

Den svenske og danske modellen bidrar til ansvarsmobilisering blant aktørene i arbeidslivet, men legger også store byrder på fagforeningene som – i mangel av offentlig tilsyn med lønn – må påta seg store oppgaver med å inngå og overvåke avtaler med utenlandske tjenesteytere. I kontrast til kollegaene i de andre nordiske land, kan fagforeningene heller ikke få hjelp av offentlige tilsyn i arbeidet med å sikre individuelle arbeidsmigranter like lønnsvilkår. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, stiller kontrollregimet i Sverige og Danmark spesielle krav til registrering og representasjon av utenlandske firma som er omstridte i EU.

Island har siden tidlig i 80-årene hatt lovgivning som knesetter at alle lønnstakere minst skal ha lønn i tråd med minstelønnssetningene i den relevante tariffavtale. *Finland* har siden tidlig i 70-årene hatt en lov om allmenngjøring av landsomfattende tariffavtaler, og innførte i 2006 en bestemmelse i utstasjonierungsloven som skal sikre utstasjonerte arbeidstakere som ikke er omfattet av allmenngjort avtale lønn i tråd med den mest relevante tariffavtalen. Begge landene har altså et lovbasert, EU-konformt system, hvor minstesatsene i tariffavtalene definerer et lønnsnivå i arbeidsmarkedet. Systemet virker uomstridt blant de sosiale partene og sikrer i prinsippet mot uønsket konkurransevridning i arbeidsmarkedene.

Norge befinner seg i en mellomstilling i Norden på dette feltet. Lavere organisasjonsgrad og avtaledekning, samt lov- og avtalefestete skranker mot stridstiltak, gjør at svensk/danske strategier er lite realistiske. Samtidig er de fleste partene skeptiske til statlig regulering i lønns spørsmål og dermed også overfor omfattende allmenngjøring. I all hovedsak har det derfor vært helt legalt og sedvanlig praksis å hyre underentreprenører fra EU-8 med arbeidskraft som godtgjøres langt under gjengs norsk nivå. I kjølvannet av EU-utvidelsen har Norge for første gang tatt i bruk loven om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1994. I kontrast til de fleste andre

²⁴ EF-domstolens kjennelse i Laval/Vaxholm-saken har utløst debatt om hvilke justeringer i den svenske modellen for implementering av utstasjonierungsdirektivet som er nødvendig for å innfri EU-rettens krav. I følge kjennelsen var det særlig mangelen på bestemmelser om minstelønn i byggeavtalen som gjorde at byggnads aksjon ikke ble ansett som motivert av ønsket om å beskytte arbeidstakerne mot sosial dumping og i strid med utstasjonierungsdirektivet. I tillegg ble de ulike vilkår for stridstiltak mot svenske og utenlandske selskap med tariffavtale (Lex Britannia) sett som urettmessig diskriminerende (<http://www.lag-avtal.se/art/7366>). De umiddelbare reaksjonene i Sverige pekte i retning av at en viss justering av Lex Britannia (Arbeidsministeren) eller en presisering av utstasjonierungsloven (LO), samt innføring av minstelønnsbestemmelser i forbundenes avtaler, ble ansett som nærliggende og tilstrekkelig grep for å bringe den svenske modellen i samsvar med EU-retten. I Danmark syntes partenes reaksjon å være at kjennelsen ikke ville berøre dansk praksis, der fagforeningene vanligvis krever at utenlandske firma tiltrer den generelle bransjevise overenskomst med minstelønnsbestemmelser, hvilket i henhold til en avtale mellom DA og LO fra 1992 kan oppnås ved innmelding i den aktuelle arbeidsgiverforeningen. (<http://www.da.dk/> og http://www.lo.dk/-AKTUELTL/LOnyheder/20071217_vaxholm.aspx)

europaiske land med tradisjon for å allmenngjøre tariffavtaler, er formålet i den norske loven å beskytte utenlandske arbeidstakere mot forskjellsbehandling, ikke å øke utbredelsen av tariffavtaler i arbeidsmarkedet. Fra 1. januar 2007 ble deler av byggfagsoverenskomsten allmenngjort på landsbasis, hvilket innebærer at det nå er en lovfestet minstelønn for alle bygningsarbeidere i Norge. LO har høsten 2007 også begjært allmenngjøring i verftsindustrien og mange venter at kravet vil få tilslutning i den statlig oppnevnte tariffnemnda (Stokke 2007).

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Lønn individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8+2 ²⁵	77 prosent avtaledekning i privat sektor Til 2009: Overgangsordning; «danske vilkår»	90 prosent avtaledekning Utbredt allmenngjøring	90 prosent avtaledekning Lovgivning sikrer minimum avtalefestet minstesats	53 prosent avtaledekning privat sektor Til 2009: Overgangsordning; «norske vilkår» Allmenngjøring (mest i byggfag)	90 prosent avtaledekning privat sektor
Lønn utstasjonerte fra EU/EØS	Tiltrædelsesavtaler med lokale forhandlinger, eller innmelding i arbeidsgiverorg med bindende avtale	Allmenngjøring Utstasjonslovens krav om tariff-lønn	Allmenngjøring Utstasjonslovens krav om tariff-lønn	Fri lønnsdannelse hvis ikke allmenngjøring (som i byggfag)	Hengeavtaler Lex Britannia

Figur 2.3 Regulering av lønn og arbeidsvilkår for arbeidstakere fra EU-8+2 i Norden

Selv om Laval/Vaxholm-kjennelsen vil kreve justeringer i svensk lov og avtalepraksis, er de nordiske land i ferd med utvikle reguleringsregimer for lønns- og arbeidsvilkår som synes ganske slagkraftige med hensyn til å tette hull og redusere omgåelsesmuligheter for tjenesteytende arbeidskraft (jfr Dølvik og Eldring 2005, 2006). Den største utfordringen i forhold til tjenstemobiliteten synes nå å ligge på registrerings- og kontroll-siden som vi kommer tilbake til nedenfor.

2.4.2 Utfasing av overgangsregimene – nye grep i arbeidslivsreguleringen?

I følge svenske myndigheter har den frie bevegelsen for individuelle arbeidstakere ikke gitt opphav til synlig vekst i omgørelser av lov- og avtale-reguleringer i arbeidsmarkedet. Med 90 prosent avtaledekning antas de fleste å bli ansatt på like vilkår i avtalebundne virksomheter. Heller ikke i Finland og Island har utfasingen av overgangsordningene skapt vesentlige problemer eller ubalanser i arbeidsmarkedet. Landenes generelle ordninger for allmenngjøring av tariffavtaler sikrer et minstelønnsnivå for de fleste arbeidstakere, samtidig som landene (blant annet med henvisning til direktivet om fri bevegelighet 2004/38/EF) har innført ordninger for

²⁵ Tall på tariffavtaledekning i privat sektor er hentet fra: Lismoen, H. (2006), Low-wage regulation in Scandinavia. I: Schulten, T. et al (ed.), Minimum wages in Europe. Brussels: ETUI-REHS og <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>

registrering av individuelle arbeidsinnvandrere. Fra Island rapporteres likevel om en tendens til økte lønnsforskjeller ved at mange av arbeidstakere fra de nye medlemslandene kun tilbys lønn etter tariffavtalenes minstesatser, som gjerne er betydelig lavere enn det faktiske lønnsnivået i tilsvarende arbeid.

I Danmark og Norge vil utfasingen av overgangsordningene fram mot 2009 medføre noe større utfordringer når det gjelder å sikre likebehandling. Dette fordi avtaledekningen i begge landene er lavere enn i de øvrige nordiske land, samtidig som allmenngjøring av avtalenes minstelønninger anses uaktuelt i Danmark og hittil kun er tatt i bruk i enkelte bransjer i Norge. Og som nevnt, er det grunn til å vente økning i den individuelle arbeidsmigrasjonen i en del områder – ikke minst i kvinnedominerte bransjer og virksomheter som anvender mye deltidsarbeid og/eller ikke følger gjengs lønnsnivå, som vil få mulighet til å ansette arbeidskraft fra EU-8+2.²⁶ For å omgå kravene om likebehandling innen samme bedrift, kan man også vente en viss vekst i «etniske» bedrifter som ved hjelp av lavere lønnsnivå kan tilby billigere produkter. Større spredning på bransjer og bredere variasjon i lønns- og arbeidsvilkår (inklusive deltidsarbeid) tilsier at det vil bli mer krevende å sikre alle arbeidstakerne likeverdige lønsvilkår og en inntekt som gir mulighet til fullverdig deltakelse og integrasjon i vertslandet.²⁷ Danmark har derfor varslet innføring av et nytt overvåkningssystem (se nedenfor) med skjerpet kontroll av at arbeidsmigranter som oppholder seg mer enn 3 måneder i landet er registrert hos statsforvaltningen. I Norge er det ganske bred enighet om at det i utsatte bransjer vil bli behov for utvikling av et minstelønnsregime – enten ved lovregulering, allmenngjøring av avtaler eller en kombinasjon – ikke minst fordi lovfesting er en forutsetning for videreføring av Arbeids-tilsynets kontroll av lønnsforhold. Partene er imidlertid uenige om valg av virkemidler og hvilket nivå eventuelle minstelønninger skal ligge på.²⁸

Likevel, ettersom individuelle arbeidsinnvandrere i hovedsak ansettes i innenlandske bedrifter, som er omfattet av forbud mot diskriminering etter nasjonalitet og vanligvis er avtalebundet, er det ikke grunn til å anta at opphevingen av overgangsordningene vil skape problemer i arbeidsmarkedet utover de som allerede finnes. Disse kan imidlertid bli forsterket og gi en anledning til å rydde opp i tidligere forsømmelser. Alle de nordiske land har i varierende grad yrker, virksomheter og bransjer som i stor grad sysselsetter innvandrere, ofte til dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

²⁶ I hvilken grad dette vil innebære en legalisering av migrasjon som allerede har funnet sted i illegale former – for eksempel i rengjøringsbransjen, jf Fafo-rapporten *Polonia i Oslo* (Friberg og Tyldum 2007) – eller vil utløse ny migrasjon er vanskelig å vurdere. Det er likevel grunn til å anta at forbudet i overgangsordningen mot å rekruttere deltidsansatte fra EU-8+2 har gjort at mange bedrifter, særlig i kvinnebransjer, har unnlatt å ansette arbeidstakere fra disse landene.

²⁷ Dette er ikke noe nytt problem – i hvert fall ikke i Norge – hvor det allerede er velkjent i bransjer med høy andel innvandrere, typisk rengjøring, hotell- og restaurant, taxikjøring og detaljhandel.

²⁸ Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon foreslo nylig en lovfestet generell minstelønn i Norge, men arbeidstakerorganisasjonene synes å være imot en slik nyordning <http://www.faf.no/Oestforum/141107/foiler.htm>

En økning i tilbudet av arbeidskraft som er villig til å arbeide for lavere timelønn enn det som er gjengs, vil bidra til økt konkurranse om de dårligste jobbene i samfunnet og kan svekke den relative lønnsutviklingen for de som er henvist til denne typen jobber. Vekst i antallet arbeidsinnvandrere med lav inntekt kan også øke utfordringene knyttet til inkludering av disse gruppene og gi økt etterspørsel etter sosiale stønader (IMDI 2007, Friberg og Tyldum 2007). Utfasingen av overgangsordningene stiller derfor ikke bare nye krav til regulering, men også til bredden og slagkraften i kontrollordningene i arbeidslivet.

2.4.3 Registrering – en forutsetning for effektiv kontroll og statistikk

For å skape likeverdige forhold for alle kategorier arbeidsvandrere er mulighetene og kapasiteten til håndheving og kontroll en kritisk faktor. Dette er krevende i flyktige tjenestemarkeder med lange, uoversiktlige underleverandørkjeder, men blir også vanskeligere i forhold til individuelle arbeidstakere når overgangsregimenes ad-hoc-lovgivning opphører. Erfaringene har vist at det innen enkelte sektorer, ikke minst i byggebransjen, er problemer knyttet til arbeidsmiljø, sikkerhet og useriøse forhold i mange virksomheter som hyrer arbeidstakere fra EU-8+2. Disse gruppene er gjerne mer sårbare enn nasjonale arbeidstakere, både på grunn av språkproblemer og fordi de oftere er ansatt i virksomheter som opererer på kanten av lovverket. Mange kvinner som arbeider i private hushold har også vært utsatt for utnyttning, et problem som kan ventes å spre seg til andre bransjer med innføring av fri bevegelse.

En viktig forutsetning for å kunne utøve effektiv kontroll og håndheving er kjennskap til hvor de utsatte gruppene arbeidsinnvandrere befinner seg. Dette har gjort spørsmålet om registrering til et kjernepunkt i debatten om vilkårene for å drive effektiv kontroll i samsvar med EU-retten. Mulighetene til kontroll av for eksempel lønnsvilkår, skatteinnbetaling eller om en utstasjonering faktisk er lovlig, avhenger av mulighetene til *registrering* eller *deklarerings* av innkommende tjenesteforetak og deres ansatte. Her støter man raskt mot skranker i *EU-retten*, som setter strenge vilkår og grenser for registrering av utenlandske foretak. Liknende skranker gjelder i forhold til individuelle arbeidstakere. Enhver registrering krever et allment lovformål som gjøres gjeldende på like vilkår overfor innenlandske firma og arbeidstakere, og pålegg av informasjonsplikt må ikke virke som et uproporsjonalt hinder for den frie bevegelse. Denne utfordringen er aksentuert ved at Kommisjonen i sine 2007-retningslinjer for utstasjonering hevdet at enhver forhåndsregistrering er uproporsjonal og varslet infringing-prosedyrer mot land med slike registre (EU-Kommisjonen 2007). Kommisjonen har også sådd tvil om flere av de nordiske landenes krav om en stedlig representant for utenlandske tjenesteleverandører er i samsvar med EU-retten. Krav om slik representant er – slik Laval-saken illustrerte – viktig for at de svenske og

danske fagforeningene skal ha en reell mulighet til å inngå tariffavtaler med utenlandske tjenestefirma. Registre knyttet til skatteinnkreving – som alle de nordiske land har opprettet – er uproblematiske, men disse kan ikke brukes til ulovfestet kontroll av lønn eller arbeidsvilkår. Flere av de nordiske land har i forbindelse med gjennomføringen av direktivet om fri bevegelighet (Dir 2004/38/EF) – som åpner for visse typer registrering – vurdert å innføre generelle regler om registrering av utenlandsk arbeidskraft ut fra statistikk og kunnskapsformål. I land med lovfestede reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår vil slike registre kunne være til en viss hjelp i tilsynsmyndighetenes arbeid.

I *Danmark* er det i forbindelse med revideringen av Østavtalen i 2007 besluttet at Arbejdsmarkedsstyrelsen skal innføre et nytt overvåkingssystem for å følge tilgangen av utenlandsk arbeidskraft i det danske arbeidsmarkedet. Alle utenlandske arbeidstakere vil være pliktige til å registrere seg etter 3 måneder. Systemet skal basere seg på informasjon fra statsforvaltningenes og Udlændingeservices registre. Det vil også innføres et felles register over alle utenlandske virksomheter og utstasjonerte arbeidstakere i landet, som skal utvikles i samarbeid mellom Skatteministeriet, Økonomi- og Ervervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Formålet med overvåkingssystemet er å sikre felles datagrunnlag for arbeidsmarkedsstatistikk og oppfølging av moms- og skatteinnbetaling, arbeidsmiljø og illegalt arbeid (Beskæftigelsesministeriet 29. juni 2007).

Finland er i ferd med å gjennomføre liknende ordninger, mens det på *Island* ble laget et spesielt tillegg i Utlendingsloven ved utfasingen av overgangsordningen i 2006. Islandske virksomheter som ansetter borgere fra de nye medlemslandene må registrere informasjon hos Arbeidsdirektoratet om både bedriften og de ansatte, samt sende inn kopi av ansettelseskontrakten. Myndighetene er forpliktet til å utlevere kopi av arbeidskontrakten til den aktuelle fagforeningen, dersom den ber om det. Den islandske loven om rettigheter og plikter for utenlandske selskaper ble revidert våren 2007, og krever blant annet at informasjon om selskapet og utsendte arbeidstakere sendes inn før arbeidet starter opp. Først når Arbeidsdirektoratet skriftlig har meddelt at informasjonen er mottatt, kan arbeidet starte opp. På forespørsel skal tjenesteyteren utlevere denne bekreftelsen til tillitsvalgte, og Arbeidsdirektoratet skal tilsvarende utlevere kopi av ansettelseskontrakter til relevante fagforeninger dersom de ønsker det. Brudd på disse bestemmelsene kan medføre midlertidig stansing av virksomheten.

2.4.4 Kontroll og håndheving – tiltakskjedens svake ledd?

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. Dette spenner fra tiltak for utarbeidelse av manualer

som beskriver de kompliserte, parallelle regelsett, til utvidet registreringsplikt for utenlandske bedrifter og ansatte, innføring av ID-kort på byggearbeidsplassene, lovregler om innsynsrett for tillitsvalgte, oppretting av egne politienheter for å motvirke arbeidskriminalitet, lokalt samarbeid mellom forvaltningsenheter, politi og arbeidslivets parter, samt nye kontrolloppgaver for arbeidstilsynet knyttet til utenlandske ansatte og tjenesteytere.

Finland og Island har med utgangspunkt i generell allmenngjøringspraksis lagt hovedvekt på å styrke tilsynsmyndighetene og fagforeningenes muligheter til kontroll og håndheving av minstestandardene i tariffavtalene, blant annet gjennom krav til registrering av utenlandske tjenesteleverandører og ansatte, inklusive utleiefirmaer. Finland har opprettet en ordning med ombudsmann som skal kunne legge fram informasjon om oppstartstidspunkt for utstasjonerte, deres lønns- og ansettelsesvilkår mv. På Island har tjenesteytere som utfører oppdrag med mer enn fire ukers varighet plikt til å ha en representant i landet. Finland har innført en lov om bestilleransvar som krever at oppdragsgiver/bestiller skal kunne redegjøre for at tjenesteleverandøren opererer lovlig i hjemlandet, har betalt skatt, sosialforsikring mv. Island har også gjort tjenestekjøper ansvarlig for skatteinnbetaling, mens Finland har ilagt skatteplikt for utleid arbeidskraft fra første dag.

Norge har beveget seg i samme retning som Finland og Island, med en kombinasjon av nye lovreguleringer og bruk av allmenngjøring. Arbeidstilsynet har fått utvidete fullmakter til å sanksjonere bedrifter som bryter bestemmelser i allmenngjorte avtaler. En rekke nye regler og ordninger er i ferd med å vedtas/gjennomføres. Det gjelder blant annet godkjenning av utleie- og bemanningsselskaper, innstramming av reglene for utleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter og regler om bestillere-/oppdragsgiveres ansvar for å «påse» at underleverandører følger bestemmelser i allmenngjorte avtaler og at utleiebedrifter er lovlig registrert. Regjeringen har foreslått at fagforeninger i virksomheter som er bundet av allmenngjøring vil få en taushetsbelagt rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår. Men i kontrast til Finland og Island, er det allmenngjorte minstelønnsregimet hittil bare innført i byggfag. Det er uenighet mellom partene om dette virkemidlet bør tas i bruk i andre bransjer, for eksempel innen skips- og verftsindustrien hvor fagforeningene høsten 2007 reiste krav om allmenngjøring av minstestandarder. Det er også reist tvil om allmenngjøringsredskapet er anvendelig i bransjer med svake parter og lav avtaledekning (Stokke 2007). Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har som nevnt i stedet tatt til orde for å innføre en lovfestet minstelønn.

Den økte arbeidsmobiliteten etter EU-utvidelsen har altså utløst ulike regulerings- og kontrollstrategier i de nordiske land. Et felles tiltak er likevel gjennomføring av ILO-konvensjon 94 om sosiale klausuler i offentlige anbudskontrakter, samt innføring av ID-kort i byggebransjen i flere land. I hvilken grad landene har lyktes med sine strategier er foreløp-

pig for tidlig å bedømme, men det er tegn som kan tyde på at tiltakene har hatt en *normgivende effekt* som har bidratt til mer ryddige vilkår i (deler av) tjenestemarkedene. Landene rapporterer likevel om fortsatte uregelmessigheter i enkelte bransjer, spesielt innen deler av byggenæringen (privatmarkedet), men også innen deler av industrien, landbruket og husholdssektoren. Mens partene i arbeidslivet i landene har utviklet samarbeid om seriøsitet og ryddige forhold, ser holdningene i det private husholds-markedet ut til å henge etter. I enkelte velbeslåtte områder i Norge kan det se ut til at bruk av ulovlig, billig arbeidskraft fra EU-8+2 er i ferd med å bli nesten allment akseptert.

Mens lovgivningsstrategiene i Finland og Island – samt innenfor allmenngjorte områder i Norge – gir Arbeidstilsynet en nøkkelrolle i kontrollarbeidet,²⁹ hviler hovedansvaret for tilsyn med lønsvilkår i Sverige og Danmark på fagforeningene. Selv om en del arbeidsgivere bistår, har dette gitt fagforeningene arbeidskrevende oppgaver og en vanskelig dobbeltrolle. Seinhøstes 2007 kom det signaler fra fagbevegelsen i den danske byggebransjen om at oppgaven kan være i ferd med å bli for vanskelig,³⁰ og like etter signaliserte EF-domstolens kjennelse i Laval/Vaxholmsaken at svenske fagforeninger må klargjøre hvilke minstekrav de stiller til utenlandske tjenestebedrifter, mens myndighetene må sørge for likebehandling med innenlandske virksomheter hva stridstiltak angår. Fagforeningene skal altså dels sikre ordentlige lønns- og ansettelsesvilkår (⟨lønnspoliti⟩-rollen) gjennom inngåelse av henge/tiltredelsesavtaler og ivareta kontrolloppgaver i forhold til utstasjoneringers lovlighet og overholdelse av arbeidsmiljø (⟨grensevakt⟩-rollen), og dels beskytte/støtte utenlandske arbeidstakere mot utnyttelse og eventuelt utvisning/tap av arbeid (⟨solidaritets⟩-rollen). Dette har innebåret betydelige forklarings- og legitimitetsutfordringer overfor utenlandske bedrifter, arbeidstakere, myndigheter og hjemlig opinion – som ikke uten videre forstår at fagforeningene faktisk utøver (europeiske implementerings) roller som *de facto* er betrodde dem av landenes politikere under til dels sterk profilering på EU-nivå.

Avslutning

De nordiske landene står altså overfor krevende oppgaver når det gjelder å utvikle hensiktsmessig og symmetrisk regulering og kontroll med arbeids-

²⁹ Også i disse landene har fagforeningene med sin tilstedeværelse og aksjonsmuligheter en viktig rolle i kontrollen og håndhevingen. I Norge har fagforeningene fått adgang til ⟨håndhevings-boikott⟩ overfor bedrifter omfattet av allmenngjøring, og vil få lovfestet rett til innsyn i lønns-vilkårene hos underleverandører innenfor allmenngjorte tariffområder.

³⁰ I oppslaget, hvor det framgår at antallet utenlandske firma i bransjen er doblet fra 2006, hevder en representant for Byggefagenes Samvirke at «[D]et er totalt kaos. Byggepladserne er et virvar af mennesker af forskellige nationaliteter, der dårlig nok selv aner, hvem der har ansat dem. Udlændingene har ingen ansættelsespapirer, ingen lønsedler, meget, meget lange arbejdstider og elendige inkvarteringsforhold. Og lønudbetalingerne falder, som vinden blæser. [...] I hele det virvar farer vi rundt som fagforeninger og prøver at skabe orden. Men vi er dømt til at tabe den kampen, hvis ikke vi får nogle aktive medspillere» (<http://www.ugebreveta4.dk/2007/43/Baggrundoganalyse/OestarbejdereSkaberKaos.aspx>)

og tjenestemobiliteten som er i samsvar med EU-retten. Ettersom EUs politikk og regelfortolkningen på området er i bevegelse – jf Tjenestedirektivet, Laval/Vaxholm-saken og Kommisjonens retningslinjer for utstasjonering – vil dette også kreve aktiv nordisk påvirkning på europeisk plan. Faglige stridstiltak motivert av ønsket om å beskytte arbeidstakere mot sosial dumping er i følge EF-domstolens kjennelse i Laval/Vaxholm-saken ikke i strid med EU-retten, men dersom fagforeningenes krav går vesentlig lenger enn de minimumskrav landene har definert i forbindelse med den rettslige implementeringen av utstasjoneringsdirektivet kan slike aksjoner bli oppfattet som en uforholdsmessig restriksjon på friheten til å yte tjenester. Allmenngjøring av minimumsbestemmelser i avtalene på disse felt og bruk av stridstiltak i den sammenheng, slik praksis er i Finland, Island og Norge, synes uproblematisk i forhold til EU-retten, forutsatt at tiltakene ikke er disproportjonale i forhold til formålet.

Videre synes det klart at det administrative samarbeidet med myndighetene i senderlandene må styrkes. Dette er påkrevet for å sikre tilstrekkelig, hurtig informasjon til å kunne kontrollere om utenlandske tjenesteleverandører driver lovlig virksomhet i hjemlandet og at deres utstasjonering av personell til nordiske land er i tråd med vilkårene for slik aktivitet. Ofte vil slikt samarbeid også være avgjørende for å ivareta felles behov knyttet til sosialforsikring, skatt og arbeidsmigrantenes sosiale rettigheter.

I tiltakskjeden for å sikre ryddige og likeverdige forhold for alle arbeidstakere er den største utfordringen likevel knyttet til holdningsdannelse og ansvarsmobilisering. Dette gjelder ikke bare arbeidslivets parter, virksomheter, arbeidstakere og myndighetsinstanser, men i like høy grad holdningen til utenlandske arbeidstakere hos forbrukerne, husholdningene og den offentlige opinion.

Utvikling av symmetriske regulerings- og kontrollregimer for arbeids- og tjenestemobilitet er ikke bare viktig av ordenspolitiske grunner og for å hindre konkurransevridning og framvekst av et mer todelt arbeidsmarked. Det er også viktig for å legge til rette for økonomisk rasjonelle rekrutteringsstrategier i virksomhetene og skape forutsigbare vilkår for arbeidsmobilitet som kan bidra til at Norden framstår som et attraktivt mål for internasjonale arbeidssøkere.

3. Konsekvenser for arbeidsmarkedene i senderlandene

3.1 Innledning

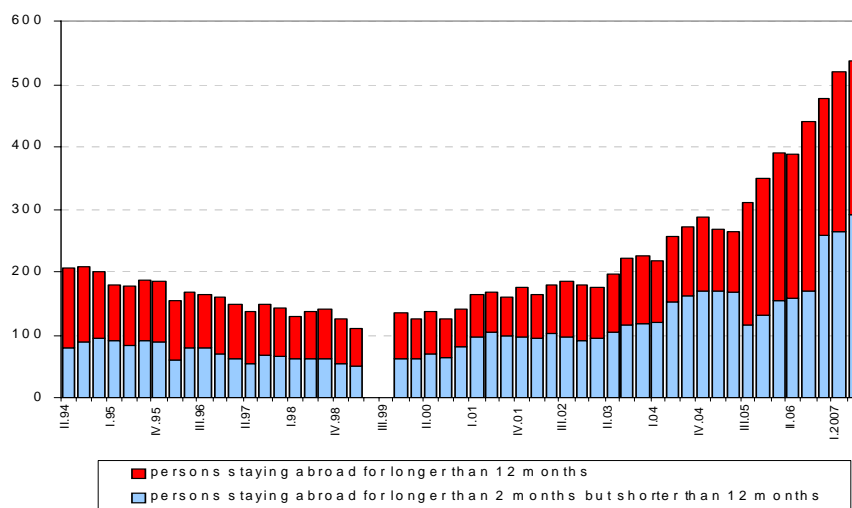
Utviklingen i arbeidsmigrasjonen fra EU-8+2 må sees i lys av de dramatiske omveltningene som har preget landene etter kommunismens fall i begynnelsen av 90-årene. Med en tilstivnet sysselsettingsstruktur, «arbeid for alle» og minimal mobilitet, var brede sektorer, og landbruket spesielt, kjennetegnet av store overskudd på arbeidskraft. Omstruktureringen av økonomien førte til omfattende fristilling av arbeidskraft, drastiske fall i sysselsettingen og kraftige ubalanser i arbeidsmarkedene. På tross av økende direkteinvesteringer vestfra og en viss økning i migrasjonen til Vest-Europa – mest i form av sesongarbeid – var situasjonen i arbeidsmarkedene ved inntreden i EU fortsatt preget av lav sysselsettingsvekst, liten intern mobilitet og høy arbeidsledighet (Kaczmarczyk og Okolski 2007).

EU-utvidelsen i 2004 ble derfor imøtesett som en milepæl, som ville gi en historisk ny frihet til å reise utenlands for å arbeide, utøve tjenester, studere og feriere. Lønnsnivået i EU-8 var i 2004 fortsatt en brøkdel av nivået i Vest-Europa og de fleste studier tydet på at det ville ta mange tiår å utlikne velferdsgapet. Med store oppdemte overskudd på arbeidskraft var det derfor ikke overraskende at EU-utvidelsen utløste en kraftig bølge av arbeidsmigrasjon fra Polen og de baltiske land. Ved siden av at sesongmigrasjonen i løpet av 90-årene hadde gitt kontakter og nettverk i Vest-Europa, hadde det vokst fram en sosial infrastruktur for migrasjon med billige flyruter, agenter og formidlingsbyråer som var bredt tilgjengelige via internett. Utvandringen har vært økende i løpet av de første tre årene etter utvidelsen og har – i samspill med økende vekst i de innenlandske arbeidsmarkedene – skapt bekymring for at knapphet på arbeidskraft og kompetanse skal bli en skranke for den videre økonomiske utviklingen i senderlandene (Kaczmarczyk og Okolski 2007, World Bank 2007). Med utgangspunkt i en kort oversikt over arbeidsmigrasjonen fra Polen og de baltiske land, vil vi i dette kapitlet redegjøre for hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedene i disse landene og drøfte konsekvensene av den økte arbeidsmigrasjonen.³¹

³¹ Dette kapitlet trekker store vekslers på delrapporten «Economic Impacts of Migration on Poland and Baltic States» som er utarbeidet for prosjektet av Pawel Kaczmarczyk og Marek Okolski (2007) ved Centre for Migration Research, Universitetet i Warszawa, samt to rapporter fra Verdensbanken

3.2 Hovedtrekk ved arbeidsutvandringen fra Polen og de baltiske landene

Det foreligger ingen gode statistikk- eller datakilder til å kartlegge omfanget av arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene. Med fri bevegelighet for arbeidstakere, tjenester og personer i (store deler av) EU/EØS, har senderlandene ingen samlede registre over arbeidsmigrasjon. Landene har statistikk over personer som melder flytting til et annet land, men ingen pålitelige kilder når det gjelder kortvarig arbeidsmobilitet og tjenestemobilitet.³² I praksis bygger de fleste analyser av arbeidsutvandringen derfor på opptelling av hvor mange som er registrert i ulike mottakerland. Som vist over er også slik statistikk beheftet med store mangler og usikkerhet.



Figur 3.1 Antall polske arbeidstakere som i følge Arbeidskraftundersøkelsen (LFS) arbeidet i utlandet minst to måneder, per kvartal 1994–2007.

Kilde: Kaczmarczyk og Okolski 2007.

I Polen har Arbeidskraftundersøkelsene (Labour Force Surveys/LFS) inkludert spørsmål som gir informasjon om personer som har arbeidet utenlands minst to måneder siste år. Antallet økte med over 20 prosent fra 2003 til 2004 og steg kraftig fram til første halvår 2007, da det i følge undersøkelsen var om lag 540 000 polakker som arbeidet utenlands – en tredobling siden 2004. I beholdningstall tilsvarte dette drøyt 400 000 i 2007 (Kaczmarczyk og Okolski 2007). Denne typen survey-undersøkelse

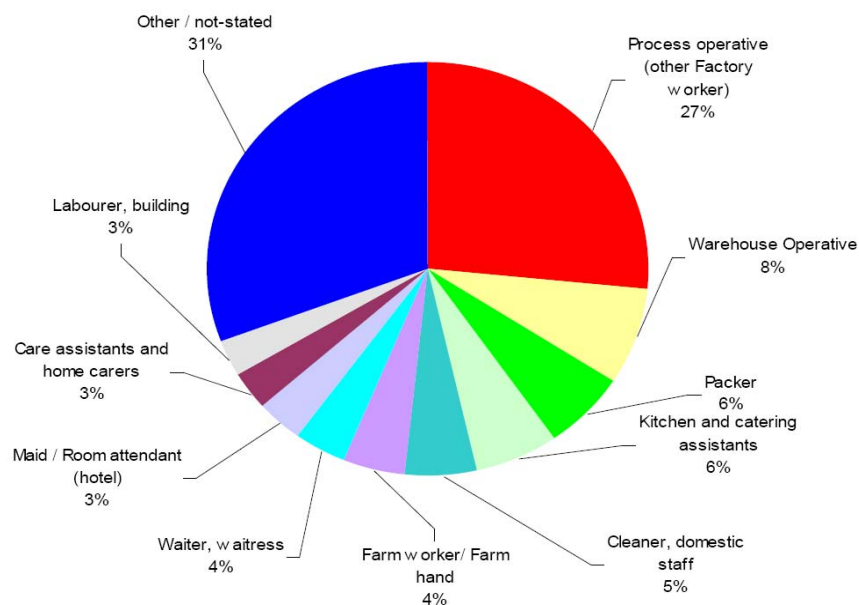
om arbeidsmigrasjon fra EU8 og om arbeidsmarkedssituasjonen i EU8+2 (World Bank 2006, 2007). I tillegg har vi intervjuet enkelte representanter for arbeidskraftsmyndighetene i landene, samt over de siste par årene deltatt på en rekke seminarer om temaet og hatt nyttige samtaler med en rekke forskere og eksperter fra regionen.

³² I prinsippet skal alle som arbeider i et annet EU/EØS-land ha en utstedt E-101-blankett som dokumenterer at vedkommende er sosialforsikret i hjemlandet, men nordiske forsøk på å benytte slik informasjon til å få oversikt over arbeidsmigrasjonen har vist at disse registrene er høyst mangelfulle.

ser undervurderer imidlertid omfanget av migrasjonen, da de ikke fanger opp dem som har meldt flytting til utlandet, dem som er på kortvarig sesongarbeid (under 2 måneder) og alle dem som reiser uten å si fra (ibid). LFS-undersøkelsene gir likevel en pekepinn på endringer i strømmene, destinasjonsland og kjennetegn ved migrasjonen. Tyskland er fortsatt blant de landene som mottar flest polske arbeidstakere, men LFS-tallene viser at det siden 2004 har vært klart flere som drar til England og Irland. I følge britisk statistikk økte antallet registrerte polakker i England med 11 200 i 2003/4, 62 500 i 2004/5, 171 400 i 2005/6 og 222 800 i 2006/7 – en firedobling av bruttostrømmen i løpet de tre årene etter EU-utvidelsen (ibid).

Ut fra de polske arbeidskraftsundersøkelsene er arbeidsmigrasjonen i følge Kaczmarczyk og Okolski (2007) kjennetegnet av følgende hovedtrekk:

- over 80 prosent av migrantene reiser for å arbeide – økonomiske motiver dominerer;
- andelen yngre migranter har økt kraftig, andelen under 39 år utgjør nesten 80 prosent av migrantene fra Polen og gruppa 25–34 år om lag 40 prosent;
- kvinner utgjør en betydelig andel av migrantene – over 40 prosent av polakkene som arbeider i England og 35 prosent av polske arbeidsmigranter;
- en vesentlig del av migrasjonen er kortvarig, 60–70 prosent oppholdt seg utenlands mindre enn 12 måneder, men andelen langvarig migrasjon er økende;
- blant migrantene, spesielt til England, er velutdannede unge mennesker overrepresentert, i aldersgruppa 25–29 år hadde 33 prosent avsluttet høyere utdanning;
- flertallet av migrantene har jobb i hjemlandet, men et betydelig mindretall (43 prosent) er ikke i arbeid (og lever av annen inntekt, ledighetstrygd, førtidspensjon mv);
- det er en viss overrepresentasjon av personer fra rurale områder med lav sysselsetting, hvor migrasjon ser ut til å fungere som et alternativ til intern arbeidsmobilitet;
- samtidig er det en økende andel unge fra urbane strøk som reiser ut etter endt utdanning, før de har startet yrkeskarrieren i hjemlandet;
- polske arbeidsmigranter er ofte overkvalifisert til jobbene de får utenlands og er gjerne å finne i enkle, underordnede jobber i typisk sekundære «migrant»-arbeidsmarkeder; (Kaczmarczyk og Lukowski 2004, se Figur 3.2, Home Office 2007).



Note: Percentages indicate percentage of all workers registered, July 2004 to June 2007

Figur 3.2 Topp-10 yrker i England blant registrerte arbeidsinnvandrere fra EU-8. Prosent. Mai 2004 - 1. halvår 2007

Home Office, Accession Report, Chart 6

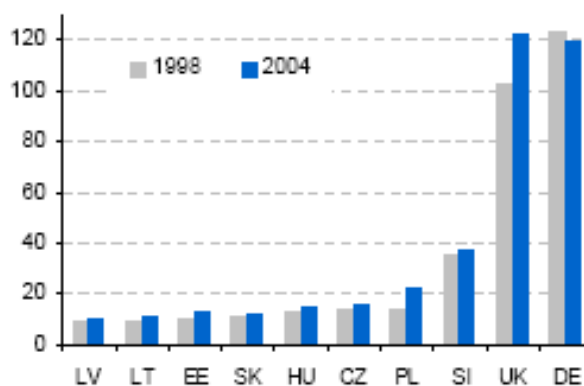
Det samlede bildet av arbeidsmigrasjonen fra Polen er altså polarisert, ifølge Kaczmarczyk og Okolski (2007); på den ene siden er det et betydelig innslag av lavkvalifiserte personer fra utkantstrøk med lav yrkesdeltaking, på den andre siden er det en økende og overrepresentert andel fra «aspirerende eliter». Disse ser i liten grad ut til å reise til Norden. Det har hersket usikkerhet i Polen om omfanget av arbeidsmigrasjonen. Ved hjelp av ulike kilder og estimater anslo polske myndigheter at minst 900 000 polakker arbeidet utenlands i EØS-området i 2006 (Eldring og Trevena 2007). Tar man i betraktning tjenstemobilitet og uformell mobilitet, er det grunn til å anta at det reelle omfanget er høyere. Antar man at rundt 1 million polakker årlig arbeider i EU/EØS-området, vil det tilsvare 5-6 prosent av arbeidsstyrken. Siden en betydelig andel av arbeidsmigrantene er unge og bedre utdannet enn gjennomsnittet, indikerer dette at migrasjonen har hatt store konsekvenser for det innenlandske tilbudet av arbeidskraft og kompetanse.

De baltiske statene – *Estland, Latvia og Litauen* – har opplevd høyere arbeidsmigrasjon enn Polen sett i forhold til befolkningstørrelsen. Folketallet i de baltiske land er lavt, drøyt 1,3 millioner i Estland, 2,3 millioner i Latvia og 3,4 millioner i Litauen. Land med små arbeidsmarkeder er mer sårbare for høy arbeidsutvandring enn større land, fordi den absolutte beholdningen av arbeidstakere som kan erstatte emigrantene hurtigere vil synke under kritisk masse i viktige yrkesgrupper. Særlig Latvia og Litau-

en har vært utsatt for høy utvandring etter kommunismens fall. I tillegg til at mange som hadde utreisemuligheter dro til Vesten i løpet av 1990-årene, reiste deler av de russiske, hviterussiske og ukrainske minoritetene tilbake til hjemlandene. Ved EU-utvidelsen i 2004 hadde derfor allerede en betydelig del av befolkningen – spesielt blant yngre, velutdannet grupper – forlatt landene.

For dem som ikke hadde hatt mulighet til å reise tidligere framsto EU-utvidelsen i 2004 som en ny sjanse, og arbeidsmigrasjonen økte kraftig – først og fremst til England og Irland, hvor mange yngre kvinner tok arbeid som sopplukkere og annet i landbruket. Heller ikke de baltiske land har pålitelige data over omfanget av arbeidsmigrasjonen, men bare de 90 000 litauerne og 48 000 latvierne som hadde registrert seg som arbeidstakere i England og Irland i perioden 2004–2007, tilsvarte rundt 5 prosent av arbeidsstyrken i hjemlandene.³³ I følge offisielle tall fra Litauen og Latvia forlot henholdsvis 3,3 prosent og 2,1 prosent av arbeidsstyrken landene i 2004–2005 (World Bank 2006: 22, University of Latvia 2007).

Alle foreliggende studier av arbeidsmigrasjonen fra Polen og de baltiske land peker på at økonomiske motiver er den viktigste drivkraften (Kaczmarczyk og Okolski 2007, World Bank 2007). Ved siden av at den vanskelige arbeidsmarkedssituasjonen i senderlandene har virket som en «push»-faktor, har sterk etterspørsel etter arbeidskraft, høyere lønninger og bedre arbeidsforhold i mottakerlandene virket som «pull»-faktorer.



Notes: Earnings of full-time employees in enterprises with 10 or more employees.

Source: Eurostat.

Figur 3.3 Gjennomsnittlig årlig bruttolønn for heltids arbeidstakere i de viktigste sender- og mottakerland 2004. (Kilde World Bank 2006; Chart 15)

Det gjennomsnittlige nominelle lønnsnivået i Vest-Europa var ved utvidelsen 6–7 ganger høyere enn i senderlandene, men forskjellene for de

³³ Til sammenlikning fikk 12 567 litauere og latviere arbeidstillatelse i Norge i 2006.

fleste migrantene har trolig vært noe lavere. For eksempel viser data fra England at 8 av 10 arbeidstakerne fra EU-8 ikke mottok mer enn 4,5–6 pund i timelønn de første årene (Gilpin et al 2006) – dvs lavere enn den offisielle minstelønnen – men gjennomsnittslønnen er nå som nevnt steget til 7,30 Pund (*New York Times* 10.10.2007). Mulighetene til å konvertere inntekter fra midlertidig arbeid i Vest til forbruk/investeringer i hjemlandet hvor prisnivået er langt lavere, har likevel gitt sterke incentiver, spesielt til kortvarig, sirkulær migrasjon. Nettogevinstene er lavere ved varig migrasjon, hvor en del av de høyere inntektene i Vest blir spist opp av høyere levekostnader og skattenivå. Den gjennomsnittlige effektive kjøpekraften i Vest er likevel fortsatt mer enn det dobbelte av i senderlandene, samtidig som bedre arbeidsforhold og levekår er en medvirkende motivasjonsfaktor. I en studie blant helsearbeidere i Estland som viste at over halvparten ønsket å forlate landet, oppgav 27 prosent at hovedmotivet var «bedre lønn», mens 15 prosent oppgav «bedre arbeidsforhold» og 15 prosent «bedre livskvalitet» (CPS, Tallinn 2004, World Bank 2007: 27). Fafos studie blant polakker i Oslo viste også at bedre inntekstmuligheter og ønske om å spare penger til formål hjemme var sentrale motivasjonsfaktorer (Friberg og Tyldum 2007).

3.3 Utviklingen i arbeidsmarkedene i senderlandene³⁴

Innføringen av markedsøkonomi har innebåret store endringer i de institusjonelle rammene for arbeidsmarkedene i de baltiske statene og Polen. Arbeidsgiver- og fagorganisasjonene har få medlemmer (15–20 prosent) og kun en liten minoritet av virksomhetene og arbeidstakerne er omfattet av tariffavtaler, som nesten utelukkende finnes på bedriftsnivå (Meardie 2007, Van Gyes et al. 2007). Landene har imidlertid utviklet ganske omfattende lovregulering av rettigheter og plikter i arbeidslivet, som ble videre utbygd i forbindelse med tilpasningen til EU. Likevel har en rekke studier vist at arbeidsmarkedene i landene har vært kjennetegnet av en høy andel selvsysselførelse, sterk vekst i midlertidige ansettelser og mye ustabile og dårlige arbeidsforhold (Dublin Foundation 2007, Woolfson 2006). Mobiliteten har vært lav og arbeidsmarkedene har vært preget av strukturelle og aldersmessige ubalanser og mistilpasning av kvalifikasjoner (World Bank 2007). Fram mot EU-utvidelsen i 2004 var sysselsettingsraten fortsatt lav – 51,7 prosent i Polen, 61,8 prosent i Latvia, 61,1 prosent i Litauen og 62,9 prosent i Estland – mens ledigheten varierte mellom 10 prosent i Estland og nesten 20 prosent i Polen (EU-Kommisjonen 2006).

³⁴ Dette avsnittet trekker store vekslers på rapporten Labor Markets in EU8+2: From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Labor (World Bank EU8+2, Regular Economic Report, Part II: Special report, 2007).

Siden 2004 har det skjedd en markant vending i arbeidsmarkedsutviklingen. Etter at sysselsettingen i landene hadde sunket fram til 2000 og deretter stabilisert seg, har det siden 2004 vært sterk økning i sysselsettingen og kraftig fall i arbeidsledigheten. Dette har delvis sammenheng med økonomisk vekst, men skyldes i følge Verdensbanken (2007) fremfor alt at veksten er blitt mer sysselsettingsintensiv. Dette har utløst et kraftig skift, spesielt i de baltiske land, hvor for eksempel sysselsettingsveksten i Estland gikk fra minus 2 prosent årlig fram mot årtusenskiftet til 3,7 prosent økning i årene 2005–6, og langt høyere i 2007 (World Bank 2007). Tilsvarende snudde sysselsettingsutviklingen i Polen fra minus 1 prosent 1997–2004 til 2,8 prosent årlig i 2005–6, mens Latvia fra gikk fra 1,7 prosent årlig i 2001–4 til 3,2 prosent i 2005–6 og Litauen fra 0,5 prosent i 2001–04 til 2,8 årlig i 2005–6. (World Bank 2007, Chart 1).

Skiftet fra jobbløs vekst i årene 1998–2002/3 til en situasjon hvor BNP-vekst på 1 prosent har gitt 0,2–0,25 prosent økning i sysselsettingen i de baltiske statene og 0,5 prosent i Polen i 2005–6 (ibid, Table 1), reflekterer særlig økt sysselsettingsintensitet i bygg og servicenæringer, mens endringene er små i industrien og landbruket.

Vendingen i arbeidsmarkedet har ført til sterk nedgang i arbeidsledigheten – fra rundt 15 prosent i EU-8 rundt årtusenskiftet til under 10 prosent i de fleste landene i 2006 (ibid). Den mest dramatiske nedgangen har skjedd i de baltiske statene – hvor for eksempel Litauen har opplevd en reduksjon på 11 prosentpoeng på seks år – men også Polen ser ut til å være på vei mot mindre enn 10 prosent ledighet i 2007, sammenliknet med nesten 20 prosent i 2003. Ved inngangen til 3. kvartal 2007 hadde ledigheten i de baltiske statene sunket ytterligere, og lå på 5 prosent i Estland, 5,4 prosent i Latvia og 2,8 prosent i Litauen.³⁵

Yrkesdeltakingen har også gått opp, særlig i de baltiske land, hvor sysselsettingsraten (15–64 år) i Latvia har økt med 9 prosentpoeng på seks år og nå er høyere enn gjennomsnittet i EU-15. I Polen er imidlertid sysselsettingsraten fortsatt på et meget lavt nivå – nesten 10 prosentpoeng lavere enn i de baltiske nabolandene og over 20 poeng lavere enn i Norden.

Tabell 3.1. Sysselsettingsrate og arbeidsledighet i De baltiske statene og Polen 2000–2006.

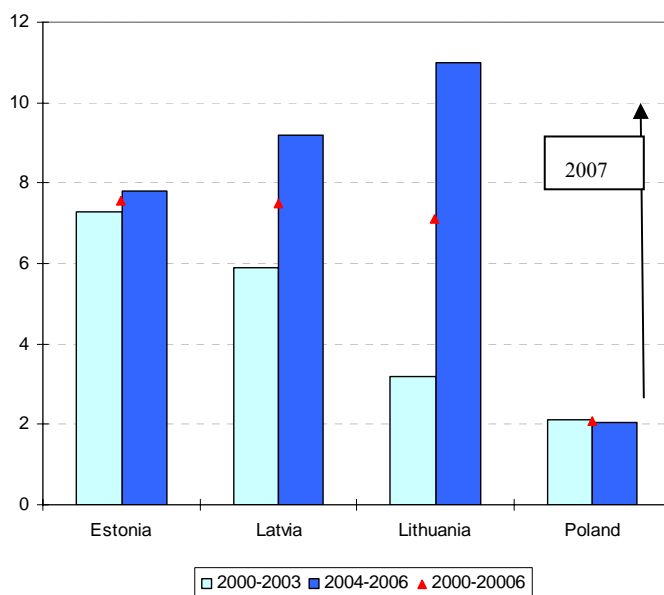
År	Sysselsettingsrate 15–64 år				Arbeidsledighet 15–64 år			
	Est	Lat	Lit	PI	Est	Lat	Lit	PI
2000	60,4	57,5	59,1	55,0	12,8	13,7	16,4	16,1
2001	61,0	58,6	57,5	53,4	12,4	12,9	16,5	18,2
2002	62,0	60,4	59,9	51,5	10,3	12,2	13,5	19,9
2003	62,9	61,8	61,1	51,2	10,0	10,5	12,4	19,6
2004	63,0	62,3	61,2	51,7	9,7	10,4	11,4	19,0
2005	64,4	63,3	62,6	52,8	7,9	8,9	8,3	17,7
2006	68,1	66,3	63,6	54,5	5,9	6,8	5,6	13,8

Kilde: World Bank 2007, Statistical Annex.

³⁵ Kilde: EURES i Estland, Latvia og Litauen, oktober 2007.

Ifølge Verdensbanken (2007) kan den positive vendingen i arbeidsmarkedet i landene verken forklares med økt fleksibilitet og liberalisering – siden ingen av landene har gjennomført vesentlige reguleringsendringer i perioden – eller at aktiv arbeidsmarkedspolitik har ført til bedre tilpasning i arbeidsmarkedet. Bankens konklusjon er at den økte sysselsettingsintensiteten er etterspørselsdrevet og et resultat av at omstruktureringene i bedriftene begynner å bære frukter. I stadig flere virksomheter er fasen med produktivitetsoverorientert rasjonalisering og defensiv nedbemanning avløst av offensiv satsing på videreutvikling og fornyelse av aktiviteten, som krever mer arbeidskraft og kompetanse.

Veksten i arbeidskraftsetterspørselen avspeiles i at andelen ubesatte stillinger jobber (vacancy-raten) har økt med over 60 prosent og at lønnsveksten er skutt i været, ikke minst som følge av at «den sterke utvandringen har redusert arbeidstilbudet og ført til voksende lønnspress» (World Bank 2007: p.10). I Litauen har lønnsveksten økt fra 2,5 prosent i 2000–2003 til 11 prosent i 2004–6, i Latvia fra 6 prosent til 9 prosent, mens den i Estland har ligget over 7 prosent siden 2000. I Polen var lønnsveksten fortsatt rundt 2 prosent i 2004–6, men har steget bratt og ventes å nærme seg 10 prosent i 2007 (World Bank 2007, Chart 6).



Figur 3.5. Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i Polen og de baltiske statene (Kilde: Kaczmarczyk og Okolski 2007).

Source: Authors' elaboration based on World Bank (2007: 6)

Arbeidsmigrasjon har vanligvis vært sett som en gunstig ventil for å «dempe eksisterende spenninger i arbeidsmarkedet og redusere overskuddstilbudet av arbeidskraft» i de nye medlemslandene, men resultatet

har i følge Verdensbanken snarere vært «knapphet på kompetanse og lønnspress i de fleste senderlandene» (World Bank 2007:10).³⁶

Når det gjelder mulighetene til å mobilisere mer arbeidskraft har fortsatt mange av EU-8+2-landene relativt lave sysselsettingsrater. Den lave yrkesdeltakelsen gjelder først og fremst blant unge som er i utdanning og eldre som i stor grad har forlatt arbeidsstyrken og ofte mangler relevant kompetanse i dagens arbeidsmarked. I Polen er sysselsettingsraten i aldersgruppa 15–24 år bare 24 prosent, i Litauen 23,7 prosent, og i Latvia og Estland rundt 30 prosent – betydelig lavere enn i EU-15. Dette gjenspeiler at det ikke har vært vanlig å kombinere skole/utdanning og arbeid. Sysselsettingsraten i aldersgruppa 55–64 er 42 prosent i EU-8+2 – dvs litt under EU-gjennomsnittet (45 prosent) og langt under nordisk nivå (60–70 prosent). Kombinert med relativt høy andel langtidsledighet – 55 prosent i Polen og over 40 prosent i EU-8+2 – indikerer dette i følge Verdensbanken at den gjenværende arbeidsledigheten i landene i økende grad er av strukturell karakter og skyldes mangel på relevant kompetanse (World Bank 2007). Det er fortsatt en viss underutnyttet arbeidskraftsreserve (skjult ledighet) i primærnæringene – spesielt i Polen hvor nesten 20 prosent er sysselsatt i landbruket – men dette gjelder i stor grad eldre, ufaglært arbeidskraft.

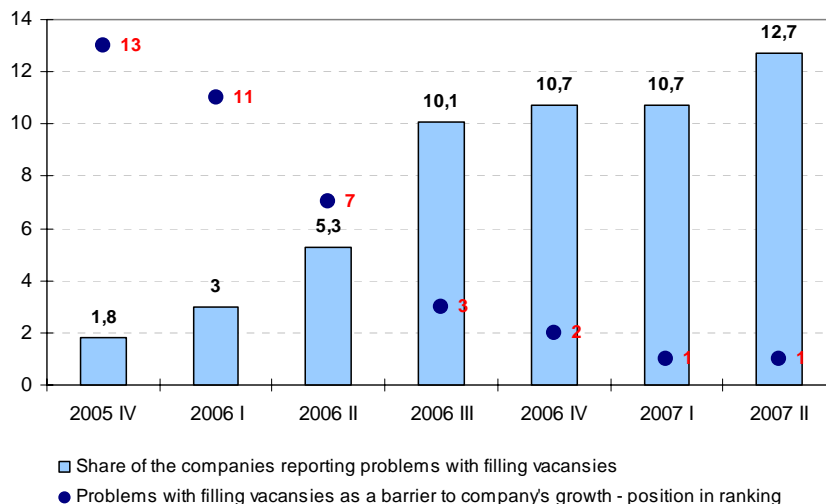
Verdensbanken slår på denne bakgrunnen fast at tilbudet av arbeidskraft nå er blitt en skranke for økonomisk vekst og sysselsetting i senderlandene (World Bank 2007:14).³⁷ Mens den innenlandske etterspørselsveksten har resultert i økende knapphet på arbeidskraft og kompetanse i EU-8+2, har arbeidsvandringene til EU-15 forsterket arbeidskraftsknappheten og bidratt til økt lønnspress (ibid: p.20)

Mangel på arbeidskraft har således blitt næringslivets viktigste bekymring og anses som den største barrieren for videre vekst, spesielt i bygg, men også i industri og andre sektorer. Andelen ubesatte stillinger (vacancies) er som nevnt i rask vekst, og er tredoblet i Litauen og Latvia siden 2005. Både i de baltiske statene og Polen rapporterer over 1/3 av firmaene at «worker skills» er blitt en viktig hindring for virksomhetens aktivitet og vekst (World Bank 2007, Chart 21, s. 20). Dette er spesielt uttalt i Latvia, Litauen og Polen, men gjelder også Tsjekkia, Romania og Ungarn. I Polen er vansker med å rekruttere arbeidstakere med relevante kvalifikasjoner rykket opp fra 13 plass til 1.plass i virksomhetenes rangering av hindringer for videre utvikling. Dette gjelder spesielt byggfag (34 prosent), men også industri (15 prosent) og handel (7 prosent) (World Bank 2007, se Figur 3.6 nedenfor). Samtidig rapporterer mange virksomheter om vansker med å holde på arbeidskraften. Mangelen på arbeidskraft i Polen gjelder særlig blant kvalifisert personell, 61 prosent av firmaene i bygg, 36 prosent i industri og 30 prosent i service melder om

³⁶ «What out-migration actually did is contribute to skill shortages and associated wage pressures in most sending countries.» (World Bank 2007: s. 10)

³⁷ «Its the labour supply side that has become a constraint» (ibid: s.14)

rekrutteringsvansker for kvalifisert og faglært arbeidskraft (World Bank 2007, Chart B2.4)



Kilde: Kaczmarczyk og Okolski 2007.

Figur 3.6 Arbeidskraftknapphet som viktig vekstskranke i polske bedrifter: andel som rapporterer rekrutteringsvansker og rankering av hinder for vekst.

Som vist i en studie av byggenæringen i Polen (Eldring og Trevena 2007), har samspillet mellom økt innenlandsk etterspørsel og arbeidsutvandring ført til akselererende lønnsvekst i flere av senderlandene. I følge Verdensbanken har den resulterende knappheten på arbeidskraft ikke bare utløst økende lønnspress, men også lønnsøkninger som er langt høyere enn produktivitetsveksten (World Bank 2007:24).³⁸ Dette har resultert i voksende enhetskostnader (labour unit costs), som har økt med mer enn 20 prosent i byggenæringen i Latvia og Estland, og over 5prosent i Polen. Slikt kostnadspress kan, ved siden av økt inflasjon og svekket konkurransevne, påvirke valutakursen og betingelsene for den makroøkonomiske politikken. Til sammen kan disse faktorene føre til en oppbremsing i landenes økonomiske opphenting.

I intervjuer med representanter for arbeidsmarkedsetatene i de tre baltiske statene høsten 2007, ble det meldt om stor bekymring for konsekvensene av mangel på arbeidskraft som i stor grad tilskrives ansvaret for at den økonomiske veksten er bremsset opp og inflasjon skutt i været. I tillegg til mangel på arbeidskraft i byggenæringen og metallindustrien, meldes det om problemer i servicesektoren og i høykvalifiserte yrkesgrupper – ikke minst i helsesektoren hvor det særlig er manko på leger og sykepleiere. I Estland er det i følge våre informanter også stor mangel på ufaglært arbeidskraft. En positiv tendens er at bygningsarbeidere nå i

³⁸ «Labor shortages are also translating into mounting wage pressures, with wages growing in excess of productivity gains.» (World Bank 2007: 24)

større grad ser ut til å returnere på grunn av det økte lønnsnivået (lønnveksten i bygg og anlegg anslås til ca 25 prosent det siste året). Myndighetene er i alle landene opptatt av å legge til rette for returnmigrasjon, for eksempel har representanter fra Litauen vært i Irland for å informere litauere om forbedrede jobbmuligheter i hjemlandet. I Latvia har Integrasjonsministeriet laget en egen strategiplan for å legge til rette for «back-comers». Som i Polen, er det politiske diskusjoner om arbeidskraftimport, liberalisering og grenseåpning overfor tredjeland; det virker som dette regnes som den eneste muligheten til å avhjelpe arbeidskraftsmangelen på kort sikt. Blant de baltiske statene er dette et spesielt sensitivt spørsmål i Estland, som har en større russisk minoritet enn de andre statene, og hvor frykten for ytterligere å forrykke forholdet mellom etniske estere og andre nasjonaliteter dermed er mer utpreget.

3.4 Oppsummerende drøfting av konsekvenser og framtidsutsikter

Utviklingen i polsk byggenæring etter EU-utvidelsen

Polsk byggenæring har i 2007 vært inne i en kraftig vekst – og byggeboom, i sterk kontrast til da Polen trådte inn i EU i 2004. Fra 1998 til 2004 sank sysselsettingen og antallet byggbedrifter dramatisk. Sysselsettingen sank i disse årene med over 300 000 personer, men er nå på vei oppover. Sektoren er fortsatt preget av mye svart arbeid, enmannsbedrifter og midlertidige ansettelsesforhold. Bedriftene ser optimistisk på ordrettilgangen. Flertallet tror markedet vil forbedre seg ytterligere som følge økt investeringstakt og tilflyt av EU-midler til store infrastrukturprosjekter. Mangelen på arbeidskraft utgjør derfor den største bekymringen for bedriftene. Behovet for arbeidskraft anslås til å være langt større enn dagens arbeidstilbud, selv om det i januar 2007 var registrert 152 000 arbeidsledige bygningsarbeidere. I følge lokal informasjon jobber mange av disse svart, er dårlig kvalifisert eller har problemer som gjør det vanskelig å komme i jobb. I januar 2007 ble det estimert at over 250,000 bygningsarbeidere hadde tatt arbeid i vest etter EU-utvidelsen. I august 2007 hadde lønningene økt med 17.7 prosent sammenlignet med august 2006. Likevel er lønnsnivået jevnt over fortsatt for lavt til å konkurrere med lønningene i vest. Det er en viss arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS-området, særlig fra Ukraina og Hviterussland, men fordi mye av dette foregår illegalt er omfanget vanskelig å anslå. Arbeidsgiverne i næringen ønsker å liberalisere innvandringen for å sikre arbeidskrafttilgangen, men med byggeboom og høye lønninger i Russland hersker det usikkerhet om migrasjonspotensialet østfra. De er også bekymret for at yrkesutdanning i byggfag er lite populært og opplæringen blir av de fleste aktører i næringen beskrevet som langt dårligere enn før. Selv om det så langt ikke er tegn til noen returølge av bygningsarbeidere til Polen er det åpenbart at potentialet for migrasjon av bygningsarbeidere til vest vil avta i årene framover.

(Kilde: Eldring & Trevena 2007)

I diskusjonen om arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene har det vært en utbredt antakelse at arbeidsutvandringen har vært til gode for senderlandene. I tillegg til økte sysselsettingsmuligheter og inntekter – gjennom remittances og ved oppsparing som anvendes til forbruk og investeringer i hjemlandet – har man antatt at arbeidsutvandringen gir muligheter til å redusere arbeidskraftoverskuddet, dempe strukturelle ubalanser og styrke mobiliteten og tilpasningsevnen i det innenlandske arbeidsmarkedet. I debatten om global arbeidsmigrasjon er det framhevet at økonomisk modernisering i de fleste vestlige land har vært forbundet med store emigrasjonsbølger – slik de nordiske land opplevde under utvandringen til Amerika – og at dette var en forutsetning for å gjenskape balanse i arbeidsmarkedet ved overgangen fra landbruksøkonomi til industrisamfunn (Moses 2006). Ettersom en slik strukturtilpasning aldri fant sted under planøkonomien i Øst-Europa, har det vært antatt at åpningen for fri bevegelse av arbeidskraft i EU/EØS ville bidra til en tilsvarende påkrevet sanering av arbeidsmarkedene i EU-8 (Okolski 2007). Videre er det pekt på at migrasjon – spesielt hvis den er kortsiktig og sirkulær – gir muligheter til læring- og kompetanseutvikling som kommer det hjemlige arbeidslivet til gode. Snarere enn «brain-drain» kan det gi grunnlag for «brain-gain». Med henvisning til erfaringer fra India og andre land som har hatt sterk utvandring av utdannet arbeidskraft, er det også pekt på at kompetansemigrasjon forsterker incentivene til utdanning i senderlandet og over tid vil øke tilbudet av kompetent arbeidskraft og innovasjons- og vekstkraften i senderlandet (Stark 1991, 2007). De nye EU-landenes sterke ønsker om å fjerne restriksjonene for arbeidsmobilitet vestover har trolig bygget på – og bidratt til å underbygge – slike oppfatninger.

Det er ikke grunnlag for å vurdere disse overgripende spørsmålene her eller gjøre opp regnskapet for de samlede virkningene av arbeidsutvandringen i perioden som er tilbakelagt. Selv om den økte arbeidsmobiliteten fra de baltiske statene og Polen i en overgangsfase trolig har bidratt til bedre balanse i arbeidsmarkedet i senderlandene, er det nå uansett sterke indikasjoner på at denne fasen er over og at konsekvensene for arbeidsmarkedet er i ferd med å bli problematiske. For de enkelte arbeidstakerne og deres hushold vil arbeidsmigrasjon fortsatt være en attraktivt. Muligheten til exit har også styrket arbeidstakernes individuelle forhandlingsposisjon og gjort arbeidsgivere og myndigheter mer oppmerksomme på nødvendigheten av å forbedre arbeidsforhold og levekår for å holde på arbeidskraft og oppmuntre flere til å vende hjem (Meardie 2007). Men for utviklingen av økonomien, arbeidsmarkedene og velferden i senderlandene synes de negative aspektene ved høy arbeidsutvandring nå å veie stadig tyngre. Mye tyder også på at dette i økende grad er myndighetenes oppfatning i de aktuelle landene. Det er flere grunner til det.

3.4.1 Arbeidskrafttilgang – skranke for vekst og utvikling

Arbeidsutvandringen har, som vi har sett, medvirket til at knapphet på arbeidskraft og kompetanse er blitt en skranke for vekst og utvikling i mange virksomheter og sentrale bransjer. Dette kan også gjøre landene mindre attraktive for utenlandske direkteinvesteringer, som har vært en viktig drivkraft for innenlandsk vekst. De gjenværende arbeidskraftsreservene er begrensede og vanskelige å mobilisere – på grunn av alder og manglende/utdaterte kvalifikasjoner – samtidig som den interne mobiliteten fortsatt er lav. Sett i forhold til jobbmulighetene innenlands har mobilitet til utlandet framstått som et mer attraktivt alternativ, som gjennom økte, kortsiktige inntekter for husholdet kan ha bidratt til å konservere det eksisterende yrkes- og bosettingsmønsteret. I familiehushold vil kortsiktig migrasjon ofte forutsette en tradisjonell «breadwinner»-modell, som gjør at gjenværende ektefeller må ta større ansvar for hjemmet («lock-in»-effekt) og møter høyere barrierer for å søke arbeid eller opplæring.

3.4.2 Svekkete incentiver til arbeid og opplæring – konserveringseffekt

Flere studier av regioner i Polen som lenge har hatt høy korttids- og sesongmobilitet til Vest-Europa, synes å underbygge slike effekter, i følge Kaczmarczyk og Okolski (2007). I en studie av langvarig sesongmigrasjon til Tyskland pekes det på at den gir individuell mulighet til å unnsnippe ledighet, men at slik migrasjon ikke fører til endring i arbeidsmarkedstilpasning – 80 prosent var ledige både før og etter migrasjonen – og andelen som fant arbeid var lavere blant migrantene enn i den øvrige befolkningen i regionen (Fivel 2004). En annen studie fra Opole-regionen hvor en høy andel av befolkningen har både polsk og tysk statsborgerskap og fritt har kunnet ta korttidsarbeid i Tyskland, peker i samme retning (Jonczy 2005). Andelen i arbeidsdyktig alder som periodevis jobber i utlandet er over 50 prosent og er spesielt høy blant personer i alderen 18–25 år. I følge studien har arbeidsmigrasjonen til utlandet hatt sterk negativ innvirkning på arbeidsmarkedet i området, med økende ledighet, synkende lokal yrkesdeltaking og lavere utdanningstilbøyelighet. Inntektsnivået er høyt, som følge av remittances, men alt i alt konkluderer studien med at migrasjonen har resultert i «depresiering av humankapitalen», økt import, inflasjon, og langsommere økonomisk utvikling som følge av at den massive migrasjonen har fortrenget lokal økonomisk aktivitet («crowding out local economic activity») (Jonczy 2007, i Kaczmarczyk og Okolski 2007). Disse studiene indikerer altså at mulighetene til å tjene raske penger på ufaglært arbeid i utlandet kan virke som et kraftig disincentiv til investering i opplæring, omskolering, flytting, eller andre langsiktige tilpasninger for å styrke utkommet i hjemlandet.

3.4.3 *Brain-gain eller brain-drain og -waste?*

Samtidig som utvandring reduserer tilbudet av kvalifisert arbeidskraft hjemme – og i viktige yrkesgrupper har skapt reelle mangelproblemer – er det lite som tyder på at arbeidsmigrasjonen hittil har bidratt til særlig kompetanseutvikling (brain-gain³⁹). Brorparten av arbeidsutvandrerne fra de baltiske statene og Polen har som nevnt fått arbeid i lite kvalifikasjonskrevende, enkle stillinger som er vanskelig å få besatt i Vest-Europa. Ettersom en god del av migrantene er faglærte og ikke sjelden høyt utdannet arbeidstakere – som av økonomiske grunner skifter ut mer kvalifiserte jobber i hjemlandet med enkle underordnede jobber i Vest – er mange av migrantene overkvalifisert for jobbene de tilbys (Kaczmarczyk og Okolski 2007).³⁹ Snarere enn «brain-gain» vil det innebære «brain-waste», som ikke bare for senderlandets økonomi, men også for den europeiske økonomien som helhet, bidrar til dårlig utnyttning av knappe arbeidskraftsressurser og svekket produktivitetutvikling. I den grad migranter havner i jobber hvor de får liten nytte av utdanningen sin fra hjemlandet, er det heller ikke noe som tilsier at det vil styrke incentivene til å investere i utdanning. Parallellen til de indiske ingeniørene i Silicon Valley er slik sett lite slående, ettersom høy utdanning for disse er en nødvendig inngangsbillett til Vesten nettopp fordi det ikke er fri bevegelighet for arbeidskraft slik det er i EU/EØS. For en del profesjonsgrupper, for eksempel i helsevesenet, er det likevel klart at utdanningen kan tjene som springbrett til jobber med bedre karrieremuligheter og lønn enn i hjemlandet.

3.4.4 *Tiltakende knapphet på nøkkelpersonell i helsevesenet*

Selv om det hittil har vært begrenset kompetansemigrasjon til Norden, blant annet på grunn av språkproblemer (Van Riemsdijk 2006), har utvandringen ført til mangel på personell i en del yrker i helsevesenet.⁴⁰ I Polen er det meldt om flere alvorlige tilfeller av skader på grunn av mangel på personell med relevant kompetanse og den seinere tid har det vært

³⁹ Av de offisielle tallene for nettomigrasjon fra Polen på 360 000 mennesker 2004-7, beregner Kaczmarczyk og Okolski (2007) at 16,5 prosent hadde «tertiary education»/høyere utdanning, tilsvarende en nettostrøm på 60 000 personer. Dette tilsvarer snaut 2 prosent av beholdningen med slik utdanning, men har i følge forfatterne likevel hatt følbare virkninger på lokalt og regionalt nivå, ikke minst fordi unge nyutdannede er overrepresentert. I følge LFS er for øvrig andelen av korttidsmigrantene 2004-7 som har høyere utdanning langt høyere, og rundt 30 prosent i aldersgruppen 25-34 år (ibid).

⁴⁰ I følge Kaczmarczyk og Okolski har 3,4 prosent av alle polske leger (3074) i årene 2004-7 skaffet seg sertifikat til å arbeide utenlands, som vanligvis er ensbetydende med konkrete planer om slik mobilitet; blant anestesileger og plastiske kirurger var andelen rundt 15 prosent, og 6-7 prosent blant generelle kirurger, ortopedier, indremedisinere og radiologer. I Estland er andelen langt høyere (8,9 prosent) og mange leger har reist til skandinaviske land, særlig Finland, som har hatt aktive rekrutteringsprogrammer for estiske leger. I følge *New York Times* (9/10/2007) har Romania lansert planer om å innføre bindingstid på utdannede leger, som følge av en survey som viste at 50 prosent av yngre leger var innstilt på søke bedre betalte jobber i utlandet. I følge planen vil legene pålegges å arbeide dobbelt så lenge i hjemlandet som utdanningen varer, før de kan få sertifikat til å arbeide utenlands.

uro og streiker blant leger og sykepleiere som truer med «mass exodus» om de ikke får kraftige lønnsøkninger (Kaczmarczyk og Okolski 2007). Drenering av helsepersonell kan også gjelde underordnede jobber i pleie- og omsorgsykker, som gjerne er meget dårlig betalt i EU-8+2 og som i kampen om å rekruttere yngre arbeidskraft ikke kan konkurrere lønnsmessig med stillinger som rengjøringsassistent eller sopplukker i Vest-Europa.

3.4.5 Økte fristelser for useriøse aktører

Den sterke etterspørselen etter arbeidskraft i vest har, som tidligere nevnt, skapt spillerom for useriøse aktører som spekulerer i omsetning av billig arbeidskraft fra EU-8+2. En slik vridning mot økonomisk aktivitet i ytterkanten av lover og regler har ikke bare uheldige virkninger i mottakerlandene, men gjenspeiles i en voksende svart økonomi og tap av skatteinntekter, sosialforsikringspremier og andre relaterte problemer i senderlandene. Flere av de nye EU-landene har slitt med organisert økonomisk kriminalitet, og det er mye som tyder på at markedet for arbeidskraft i Vest har blitt en viktig inntektskilde, rekrutteringskanal og inngangsport til å utvide denne aktiviteten i nye retninger.

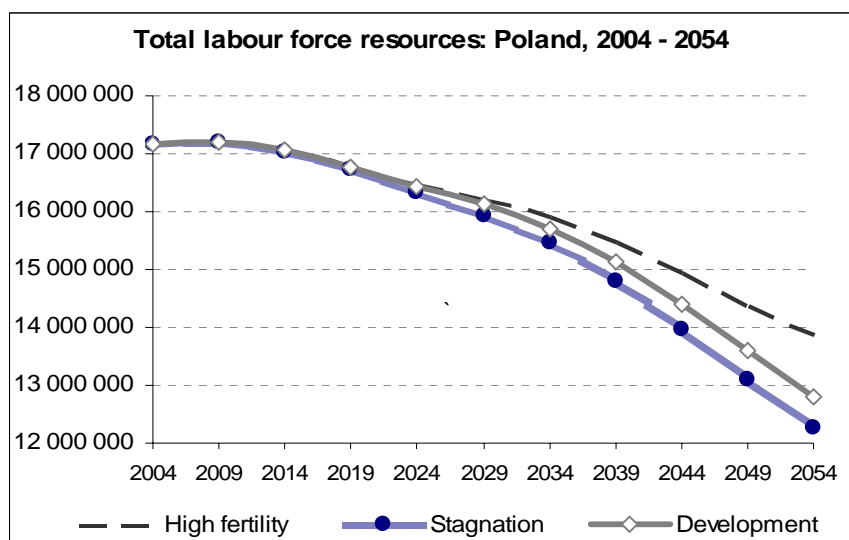
3.4.6 Lønnspress og inflasjon kan føre til økonomisk tilstrammning

Arbeidsutvandringen har ført til lønnspress og raskt økende lønninger i en del yrker og bransjer. Dette er i nordisk sammenheng trukket fram som en positiv konsekvens, også fra arbeidsgiverhold, selv om arbeidsgivere trolig er blant de første til å innse at lønninger som stiger langt hurtigere enn produktiviteten vil få negative konsekvenser for konkurranseevnen, veksten og sysselsettingen i senderlandene. Det kan også redusere strømmen av utenlandske direkteinvesteringer. Selv om et lønnsjakk kan være gunstig for den enkelte arbeidstaker på kort sikt, er det derfor grunn til å anta at en etterspørselsdrevet lønnskarusell vil bidra til å bremse – og ikke akselerere – inntektsutjevningen mellom gamle og nye EU-land. Økt lønnsinflasjon vil, som påpekt over, føre til kostnadsstigning og forsterket inflasjon, som mange av de nye EU-landene sliter med fra før. Økt forbruk basert på inntekter opptjent i Vest, som ikke motsvares av økt produksjonskapasitet innenlands, trekker i samme retning. Sterkere prisvekst vil vanligvis også føre til økt sosial ulikhet innenlands ved at inntektene til trygdemottakere og mindre etterspurte yrkesgrupper blir hengende etter. Økende inflasjon virker i tillegg inn på valutakursen og renten, og vil, alt annet likt, kreve innstramminger i den økonomiske politikken som fører til lavere vekst i produksjon og sysselsetting. Mange av EU-8+2-landene har problemer med budsjettunderskudd i offentlig sektor, som vil forsterkes og kan føre til kutt i tjenestetilbudet dersom landene må øke lønningene til nøkkelpersonell kraftig for å holde på arbeidskraften. Sam-

tidig som den internasjonale kredittkrisen ser ut til å ramme flere av de nye EU-landene negativt, kan lønnsdrevet inflasjon som følge av fortsatt høy arbeidsutvandring dermed bidra til å skyve landenes mål om å kvalifisere seg for EMU og overgang til Euro lengre ut i tid. For høy inflasjon og budsjettunderskudd som bryter med Stabilitetspakten har ført til at blant annet de baltiske landenes søknader om medlemskap i EMU nylig er avvist.

3.4.7 Forgubbing og fall i arbeidsstyrken

Selv om arbeidsutvandringen etter EU-utvidelsen hittil trolig har hatt mange positive virkninger – ikke minst for mange av arbeidsmigrantene selv og deres familier – ser det altså ut til at det for landenes egen økonomiske og sosiale utvikling vil være bedre om flere velger å arbeide i hjemlandene enn i utlandet i årene framover. Et slikt syn underbygges ytterligere av den demografiske utviklingen i de baltiske statene og Polen, som karakteriseres av en langt kraftigere aldersbølge enn i Norden. Den vil føre til at befolkningen i arbeidsdyktig alder vil synke, at omsorgsbyrden vil øke, og at knappheten på arbeidskraft, alt annet likt, vil forsterkes.



Figur 3.8 Labour force developments in Poland: forecast, 2004–2054

Source: Bijak 2007: 12

Med mindre landene klarer å mobilisere en større del av den innenlandske arbeidskraftsreserven, bremse arbeidsutvandringen og øke retur-migrasjonen – hvor de siste to faktorene kan være en nødvendig forutsetning for å oppnå høy nok veksttakt til å øke yrkesdeltakingen blant de inaktive – er det sannsynlig at knapphet på kompetanse og arbeidskraft vil utgjøre en økende bremse i utjevningen av inntekts- og levekår mel-

lom Øst og Vest. Flere av senderlandene forsøker derfor å stimulere arbeidsmigranter til å vende hjem, blant annet ved skatteletter, bedre arbeidsvilkår og økte lønninger for enkelte yrkesgrupper. Flere av landene har i tillegg iverksatt tiltak for å øke arbeidsinnvandringen fra 3.land, blant annet fra Ukraina, Hviterussland og Russland. Med nye regler for fri bevegelighet for 3.landsborgere, vil det på lenge sikt kunne bidra til økt kjedemigrasjon til Vest-Europa.

3.4.7 Framtidsutsikter: Kritisk vippepunkt

Den sterke dynamikken i arbeidsmigrasjonen fra de baltiske statene og Polen de første tre årene gir grunn til forsiktighet når det gjelder vurderinger av utviklingen de kommende år.

Det er imidlertid, som antydnet over, mange strukturelle faktorer som kan tilsi *et scenario hvor arbeidsmobiliteten vestover vil synke* i årene framover. Ved siden av mindre arbeidskraftoverskudd, knapphet på mange typer arbeidskraft og kompetanse, og bedre lønns- og sysselsettingsmuligheter hjemme, vil som nevnt aldringen av befolkningen etter hvert redusere arbeidstilbudet. «Push»-faktorene i senderlandene vil derfor svekkes. Det er heller ikke urimelig å anta at mange av de som har hatt størst interesse og muligheter til å prøve seg i Vest-Europa nå har gjort det, og at tilgangen av potensielle nye migranter derfor vil tynnes ut (og/eller bestå av personer som har større barrierer for å arbeide utenlands eller er mer kravstore med hensyn til lønn og arbeidsforhold). I tillegg kan det synes som de politiske holdningene til arbeidsmigrasjon er i ferd med å snu og kan gjøre det mindre legitimt enn hittil å dra utenlands. Hvorvidt den svake nedgangen i nyregistreringer i Irland og UK første halvår 2007 er signal om et slikt vendepunkt, er imidlertid for tidlig å bedømme.

Samtidig er det flere faktorer som kan tilsi *et scenario hvor arbeidsmigrasjon fortsetter*, om enn i et noe avdempet omfang. For det første er det ingen automatisk sammenheng mellom samfunnets behov og individuell atferd. Selv om knapphet på arbeidskraft og bedring i lønns- og arbeidsmarkedsutsiktene innenlands vil svekke «push»-faktorene i hjemlandet, er det mange «pull»-faktorer som for den enkelte fortsatt vil gjøre det attraktivt å skaffe seg arbeid i Vest-Europa: I tillegg til at lønnsforskjellene fortsatt er store og trolig vil ta flere tiår å jevne ut for mange yrkesgrupper, kan bedre arbeidsforhold, karriereutsikter og levekår være en viktig drivkraft. Hovedvekten av de som hittil har reist vestover har ikke vært arbeidsledige, de fleste har forlatt en jobb i hjemlandet til fordel for en bedre betalt jobb i Vest – hvilket indikerer at det er de relative forskjellene i inntekts- og yrkesmuligheter som har vært mest utslagsgivende. Med utsikter til økt knapphet på arbeidskraft i Vest-Europa, oppheving av overgangsordningene i flere land og sterkere konkurranse om rekruttering av arbeidskraft, er det mye som kan tale for at arbeids-

innvandrernes relative lønns- og sysselsettingsmuligheter i Vest-Europa vil forbedres i årene framover.

Selv om push-faktorene i senderlandene blir svakere, kan forsterkede pull-krefter i mottakerlandene altså bidra til at den relative gevinsten ved å søke ut opprettholdes eller til og med øker, for eksempel ved at betalingsviljen hos arbeidsgiverne styrkes og at adgangen til bedre jobber i Vest utvides. I tillegg vil barrierene knyttet til språk, kultur og transportkostnader kunne minske, ikke minst når Tyskland og Østerrike etter hvert åpner sine arbeidsmarkeder. Det er følgelig teoretisk sett ikke noe i veien for at arbeidsutvandringen vil kunne fortsette, selv om hjemlandet har akutt behov for arbeidskraft. Den selvforsterkende dynamikken i migrasjonsnettverkene kan trekke i samme retning, ved at andelen med kontakter og kjente i Vest er økt kraftig, ved at informasjonstilgangen er forbedret, og ved at agenter og rekrutteringsbyråer som er etablert under de første tre årenes vekst vil ha økonomiske egeninteresser i å intensivere rekrutteringen for å motvirke fall i inntektene.

For *myndighetene i senderlandene* kan situasjonen framstå som et *kollektivt handlingsproblem*, dvs en formidabel koordineringsutfordring. Hvis de ikke får flere til å velge å arbeide innenlands eller vende hjem, er det en risiko for at veksten og inntektsutviklingen vil stagnere og at incentivene for å reise ut vil styrkes ytterligere. Da kan migrasjonen bli selvforsterkende og landene kan drive inn i en lengre økonomisk og demografisk stagnasjon. Hvis landene derimot klarer å vende eller bremse strømmene tilstrekkelig til at flaskehalsene i arbeidsmarkedet overvinnes, kan de siste års positive utvikling tilsi at flere av landene er på terskelen til en kraftig økonomisk opphenting (take-off), som kan føre til at stadig flere arbeidstakere søker hjemover. Slik sett kan det hevdes at landene befinner seg på et *kritisk vippepunkt*, hvor evnen til å påvirke mobilitetsstrømmene kan få avgjørende innvirkning på den framtidige økonomiske og sosiale utviklingen.

Vi har ikke tilstrekkelig empirisk kunnskap om beveggrunnene som har vært avgjørende for migrasjonsbeslutningene til å spekulere om hvilke av de motstridende effektene som vil være sterkest, hvilke grep myndighetene i landene kan gjøre, og hvilket scenario som dermed er mest realistisk. Intuitivt er det likevel nærliggende å tro at forbedrete arbeidsmarkedsutsikter hjemme og aktive stimuleringstiltak – kombinert med at de som har vært ivrigst etter å prøve lykken i Vest allerede har reist – vil bidra til at strømmene avtar og gjøre det mer krevende for vestlige virksomheter å rekruttere fra Polen og de baltiske land. I Romania og Bulgaria ser bildet imidlertid ut til å være et annet, i hvert fall for latinske land.

Det er – selv om flere finner det attraktivt å arbeide i hjemlandet – liten grunn til å vente at strømmene plutselig opphører – og «at polakkene reiser hjem», slik enkelte i for eksempel norsk byggenæring har fryktet (Eldring 2007). En vesentlig del av migrasjonen hittil har som nevnt vært av kortvarig, sirkulær karakter. Slik migrasjon er ikke uforenlig med å

satse på en yrkeskarriere eller utdanning i hjemlandet,⁴¹ og kan tilsi at deler av strømmene vil fortsette selv om omfanget gradvis reduseres. Dette gjelder i like høy grad for arbeidsvandringene i forbindelse med tjenestemobilitet. Studien av polske arbeidsmigranter i Oslo viste at en betydelig andel hadde et relativt langsiktig tidsperspektiv på sitt arbeidsopphold (73 prosent) og at en del ikke hadde til hensikt å reise hjem (21 prosent) (Friberg og Tyldum 2007). Historisk og internasjonal erfaring med midlertidig arbeidsinnvandring indikerer likeledes at etablerte migrasjonsnettverk og strømmer sjelden vil opphøre, selv om de vil svinge med konjunkturer og arbeidsmarkedsutsikter.

For de nordiske landene representerer den vanskelige arbeidsmarkedssituasjonen i avsenderlandene både usikkerhet og dilemmaer når det gjelder politikken for arbeidsinnvandring framover. Den fri bevegelsen for arbeidstakere og tjenesteytere er åpenbart kommer for å bli. Spørsmålet er, for det første, om og eventuelt hvor raskt strømmene av arbeidstakere fra Polen og de baltiske statene vil avta, hvilket vil ha betydelige implikasjoner for arbeidsmarkedssituasjonen og politikken for arbeidskraftsmobilisering og arbeidsinnvandring fra 3.land i flere av de nordiske landene. For det andre er spørsmålet om det er mulig og etisk/politisk riktig eller forsvarlig å påvirke utviklingen ved hjelp av rekrutterings- og arbeidslivspolitiske virkemidler. Dette vil vi drøfte nærmere i det etterfølgende avslutningskapitlet.

⁴¹ I nordiske land har det for eksempel lenge vært vanlig at ungdom tar et år fri for å reise utenlands, oppleve nye ting, arbeide og høste erfaringer, i forbindelse med overgangen fra skole til utdanning, yrkesliv og familiedannelse. I lys av alle de unge østeuropeerne som de siste årene har utnyttet liknende muligheter gjennom arbeidsmigrasjon til Vest vil det ikke være overraskende om et liknende mønster vil befestes i de nye EU-landene. Selv om jobberfaringene ikke er direkte relevante for utdanning, kan de representere en investering i språkkunnskap, kjennskap til andre kulturer, internasjonal erfaring og nettverk, som kan være nyttig i seinere yrkeskarrierer. For andre er det grunn til å regne med at mulighetene til et midlertidig arbeidsopphold i utlandet for å legge seg opp penger til investering i bolig, utdanning el vil gi grobunn for tilsvarende korttidsmigrasjon i årene framover.

4. Oppsummering og avsluttende vurderinger

Etter tre år med friere arbeidsmobilitet fra EUs nye medlemsland har det – på tross av uoversiktlige strømmer og spinkelt datagrunnlag – tegnet seg et visst mønster som kan gi grunnlag for å vurdere erfaringene og utsiktene framover. I kontrast til bekymringen for en voldsom åpningsbølge av arbeidssøkere fra nye medlemsland som ville skape ubalanser i de nordiske arbeidsmarkedene, for deretter å ebbe ut, har bildet snarere vært motsatt. Strømmen av arbeidstakere fra nye medlemsland var moderat det første året, men har siden økt kraftig og utgjør etter tre år et markant tilskudd til arbeidstyrken i Norden. Den økende tilgangen på arbeidskraft fra nye medlemsland gjenspeiler dels at arbeidsmarkedet i avsenderlandene lenge har vært preget av ubalanser og overskudd på arbeidskraft, dels at migrasjonen er etterspørselssensitiv og sterkt påvirket av relative forskjeller i lønn og sysselsettingsmuligheter. Som følge av voksende migrasjonsnettverk, agentledd, læring, informasjonstilgang og bedre kjennskap til arbeidsmarkedet og levekår i Vest har migrasjonsdynamikken hittil tilsynelatende vært selvforsterkende. Dette har bidratt til økt vekst og lavere inflasjon, rente og lønnsvekst i de nordiske landene enn man ellers ville fått. Men det har også medført vekst i enkle jobber med lav lønn og skapt nye skillelinjer i deler av arbeidsmarkedet. For mange arbeidssøkere fra Polen og de baltiske statene har jobbtilbudene i Norden vært å finne i bunnen eller randsonen av arbeidsmarkedet.

Spørsmålet i dag er om utviklingen de tre første årene vil vedvare. Etter at demografiske trender, konjunkturer og arbeidsmarkedsutviklingen har skapt utsikter til økt knapphet på arbeidskraft i Norden, er debatten om arbeidsinnvandring snudd på hodet: I 2004 var den politiske bekymringen knyttet til om arbeidsmarkedet kunne absorbere de arbeidsinnvandrerne som kom, i dag er spørsmålet om det vil komme mange nok til å møte arbeidsmarkedets behov. Dette spørsmålet er aksentuert av endringene i arbeidsmarkedsutviklingen i Europa. Både i gamle og nye EU-land er det utsikter til økt knapphet på arbeidskraft og kompetanse, aldring av befolkningen, og voksende omsorgsbyrde. I de følgende punktene oppsummeres de viktigste poengene og konklusjonene i rapporten:

- I Vest-Europa er overgangsordningene på vei ut og de fleste landene ønsker å trekke til seg flere arbeidssøkere både fra EU/EØS-området og utenfor. Det samme gjelder i Polen og de baltiske avsenderlandene hvor arbeidsutvandringen i disse tre årene, spesielt blant unge med høy utdanning, har vært så kraftig at den – i samspill med sterk innenlandsk

etterspørselsvekst – har gjort *manglende tilgang på kompetanse og arbeidskraft til en skranke* for fortsatt økonomisk utvikling og vekst (World Bank 2007, Kaczmarczyk og Okolski 2007). Med tiltakende lønnsvekst og inflasjon, kan dette føre til at utjevningen av velferdsgapet mellom nye og gamle medlemsland i EU/EØS bremses opp. Den demografiske utviklingen i de nye medlemslandene gjør at dette problemet vil forsterkes i tiden framover, da befolkningen i arbeidsdyktig alder om få år vil begynne å synke og omsorgsbrøken vil dobles de neste 20 årene. Med mindre Polen og de baltiske land klarer å få en økende andel av befolkningen – og spesielt de mest utdannede delene av den – til å arbeide i hjemlandet, vil de da oppleve en reduksjon i arbeidsstyrken som lett kan lede til økonomisk stagnasjon og forsterket *exodus* av arbeidskraft og kompetanse.⁴² Hvis de derimot klarer å øke det innenlandske tilbudet av arbeidskraft, kan de siste års vekst i BNP og sysselsetting tyde på at landene er på vei inn i en opphentingsfase som kan gjøre det attraktivt for flere arbeidsmigranter å vende hjem. Landene står dermed overfor et *kritisk vippepunkt* i den økonomiske og sosiale utviklingen.

- For de nordiske landene reiser disse utsiktene *nye dilemmaer og utfordringer*. For det første er det usikkert hvordan den faktiske utviklingen vil bli: Vil senderlandene klare å snu/bremse strømmene, slik at arbeidsmigrasjonen til Vest-Europa synker, eller vil den fortsette? Og hvordan vil opphevingen av overgangsordningene og økt etterspørsel på kontinentet påvirke strømmene til Norden? For det andre er det spørsmål om mobilitetsstrømmene fra de nye medlemslandene kan påvirkes ved politiske virkemidler og i tilfelle hvordan og i hvilken retning? Hva er politisk ønskelig og forsvarlig i en situasjon hvor senderlandene i økende grad har behov for arbeidskraften selv og forsøker å gjøre det mer attraktivt for egne borgere å søke arbeid i hjemlandet?
- Det er hittil ingen klare tegn til at strømmen av arbeidstakere fra de baltiske statene og Polen til Norden er avtakende. Når den tvert imot har fortsatt å øke – trass i bedre sysselsettingsmuligheter og lønn i hjemlandene – indikerer det at arbeidsmigrasjonen er sterkt påvirket av *relative forskjeller i lønn, velferd og karrieremuligheter*. Kumulative *nettverks- og læringseffekter* trekker trolig i samme retning. Inntekter fra korttids- og sesongmigrasjon er for noen grupper blitt et alternativ til arbeidsinntekt i resten av året, som svekker incentivene til yrkesdeltaking, kompetanseutvikling og mobilitet i hjemlandet (Kaczmarczyk og Okolski 2007). Den lønnsdrevne dynamikken er spesielt kraftfull

⁴² I en nylig publisert rapport fra The Lisbon Council uttrykkes dette i enda sterkere vendinger: «[...], adverse demographic developments and under-utilisation of human capital, as well as a persistent brain-drain and inadequate investment in education and skills, are starting to threaten the prospects of the region. [...] There is a very real risk that in coming decades Central and Eastern Europe could become a sparsely populated area with a declining workforce that will have to shoulder the burden of a population set to experience unprecedented levels of ageing and decline.» (Ederer et al 2007: 2)

når det gjelder kortvarig/sirkulær migrasjon – som utgjør en betydelig del av arbeidsmobiliteten – ettersom oppsparing av vestlig lønn da kan konverteres i forbruk og investeringer i hjemlandet hvor prisene er langt lavere. For varig migrasjon, som har utgjort en økende del av arbeidsmobiliteten de siste årene, veier hensyn som arbeidsforhold, livskvalitet, velferdsytelser og språk relativt tyngre. Selv om lønnsnivået i senderlandene har økt hurtig de siste årene, er de nominelle lønnsforskjellene fortsatt så vidt store at det vil ta mange år, og for mange yrkesgrupper trolig tiår, før drivkreftene bak denne typen økonomisk motivert migrasjon vil opphøre. Særlig gjelder dette i forhold til ufaglært og lavt kvalifisert arbeid, hvor lønnsveksten i senderlandene er svakere, og lønnsnivået i Norden er spesielt gunstig. I et slikt perspektiv er det mye som kan tilsi at arbeidsmobiliteten fra de nye medlemslandene vil fortsette – om enn i svakere grad – selv med betydelig knapphet på arbeidskraft i senderlandene. Det er følgelig liten grunn til vente at strømmene vestover brått vil snu eller opphøre.

- Konkurransen om å trekke til seg denne arbeidskraften vil trolig skjerpes i takt med at flere kontinentale land åpner sine arbeidsmarkeder og får økende behov for arbeidskraft. Det er derfor ingen automatikk i at de nordiske land vil opprettholde sin relativt store andel av tilstrømmingen (sett i forhold til folketall), spesielt når Tyskland åpner sitt arbeidsmarked seinest i 2011. Betydningen av relative lønnsforskjeller og opparbeidete migrasjonsnettverk og rekrutteringskanaler tilsier likevel at Norden fortsatt vil kunne trekke til seg arbeidskraft fra de baltiske statene og Polen. Et av de viktigste nordiske fortrinnene i denne sammenheng er de relativt sett høye lønningene, spesielt for lavkvalifisert arbeidskraft, og de gode arbeidsvilkårene i Norden.
- Arbeidet for å sikre *likebehandling, gode lønns- og arbeidsvilkår og motarbeide utnyttning* og framvekst av et sekundært arbeidsmarked for personer fra nye medlemsland vil derfor, etter vår vurdering, kunne få økende betydning i nordiske strategier for å legge til rette for en ønsket og bærekraftig arbeidsmobilitet fra de nye medlemslandene. Slik sett vil arbeidet for å bevare de nordiske arbeidslivsmoellene gjennom å sikre «orden och reda» og tiltak for å profilere Norden som destinasjonsområde for seriøs arbeidsmigrasjon være to sider av samme sak. I lys av den vanskelige arbeidskraftssituasjonen i de baltiske land og Polen vil aktive nordiske *rekrutteringskampanjer trolig være mindre aktuelt*, mens tiltak for å tilrettelegge for gjensidig ønsket toveis-mobilitet antakelig bør utformes i nært samarbeid med senderlandene.
- Intensivert arbeid for å bekjempe forskjellsbehandling av arbeidsinnvandrere vil i et slikt perspektiv kunne *bidra til å dempe rekrutteringen* av lavtlønnet arbeidskraft, hindre konkurransevridning og motvirke vekst av sekundære arbeidsmarkeder. Siden den sterke etterspørselen etter arbeidstakere fra EU-8+2 i deler av de nordiske arbeidsmarkedene delvis er betinget av lavere arbeidskostnader, vil mer effek-

tive tiltak for å hindre regelomgåelser og sikre like vilkår være et bidrag til å *forebygge kompetansesløsning* og selektiv rekruttering fra EU-8+2 til jobber med dårlig lønn og produktivitet. Slike strategier er spesielt relevante i forbindelse med oppheving av overgangsordningene, som både i Danmark og Norge vil åpne nye muligheter for legal rekruttering av lavtlønnet arbeidskraft fra EU-8+2. Det er, som påpekt i kapittel 2, en sammenheng mellom lønnsnivået, hvilke jobber som tilbys, og hva slags kompetanse som rekrutteres. Det langsiktige svaret på økt kompetanse- og arbeidskraftsknapphet i høykostland som de nordiske ligger neppe i økt import av lavkvalifisert utenlandsk arbeidskraft.

- En slik *strategi bygd på «høye standarder»* er etter vår vurdering like relevant når det gjelder tjenestemobilitet som ordinær arbeidsmigrasjon, både ut fra hensynet til likebehandling og ut fra ønsket om å tiltrekke seg den ønskete typen arbeidskraft og leverandører. Hvis tjenestemobilitet framstår som en kanal for import av billig, lavt kvalifisert arbeidskraft kan dette medvirke til en vridning i virksomhetenes arbeidskraftsetterspørsel, som svekker sysselsettingsmulighetene for arbeidssøkere fra både nye og gamle medlemsland (samt innenlandske arbeidssøkere) som ønsker regulært arbeid i Norden. Det er også grunn til å anta at tjenesteleverandører som kan konkurrere på *vertslandets vilkår* gjennomgående er *mer seriøse*, kompetente og produktive enn de som søker kortsiktig gevinst ved å tilby lavtlønnet arbeidskraft. Med andre ord, sikring av likeverdige vilkår for utstasjonerte arbeidstakere er viktig for utviklingen av et *symmetrisk* regime for arbeidsmobilitet, hvor virksomhetenes valg av tilpasning er styrt ut fra langsiktige, sunne økonomiske strategier for utvikling av produktivitet, kompetanse og konkurransevne, og ikke ut fra ønske om å høste kortsiktige lavkostgevinster.⁴³
- Et mest mulig *symmetrisk regime for arbeidsmobilitet*, der både arbeidsmigranter og tjenesteutøvere får likeverdige og ryddige vilkår, vil trolig også bidra til at *tjenestemobilitet* framstår som en *mer legitim og attraktiv* kanal for mobilitet som med tiltakende knapphet på arbeidskraft i Nord-Europa vil kunne få økende betydning. Ved å representere en fleksibel og markedstilpasset form for mobilitet som i mindre grad tapper senderlandet for kompetanse, inntekter og skatteproveny – slik man har erfaring for innen det nordiske arbeidsmarkedet – kan en styrking av reell tjenestemobilitet innenfor slike ordnede rammer bidra til å utvikle en form for arbeidsmobilitet som er bedre *tilpasset behovene i både sender- og mottakerland*. På den måten kan dilemmaet for de nordiske land knyttet til å rekruttere arbeidskraft fra naboland som har enda større behov for arbeidskraft enn dem selv bli redusert – og ar-

⁴³ I en situasjon med knapphet på arbeidskraft vil produksjon som er avhengig av underbetalt arbeidskraft kunne bidra til økonomisk sub-optimal innelåsning av innenlandsk arbeidskraft og ressurser, som kunne vært anvendt i mer produktiv virksomhet i mottakerlandene. Tilsvarende vil rekruttering av utenlandsk arbeidskraft til lavproduktive, men bedre betalte jobber i mottakerlandet kunne erstatte sysselsetting i mer kompetansegivende og produktive jobber i hjemlandet.

beidsmobiliteten kan i større grad bli en kilde til gjensidig vinning. Samtidig er det klart at strengere regler og håndheving av vilkårene for tjenestemobilitet vil medføre en *sanering av <bransjen>*, som medfører at en del aktører vil trekke seg ut av de nordiske markedene og at tilbudet av slike arbeidskraftstjenester vil reduseres.

- *Arbeidsmobiliteten* i det åpne europeiske arbeids- og tjenestemarkedet kan i liten grad styres gjennom kortsiktige politiske tiltak. Med fri bevegelse er den strategiske utfordringen for landene å utvikle klare og *forutsigbare rammevilkår* som legger til rette for en fornuftig utnyttelse av arbeidskraftens kompetanse og bidrar til en best mulig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet – slik man har erfaring for i det nordiske arbeidsmarkedet. Gjennom økt integrasjon mellom arbeids- og tjenestemarkedene rundt Østersjøen kan man se for seg at disse på lengre sikt utvikles til et *utvidet nordisk, eller nord-europeisk, marked*, hvor mobilitetsstrømmene beveger seg på kryss og tvers i takt med skiftende konjunkturer og behov. Utfasingen av overgangsordningene kan understøtte en slik utvikling ved å gjøre det enklere for arbeidstakere fra nye medlemsland å bevege seg mellom de nordiske landene. I et slikt perspektiv vil tiltak for å sikre ryddige forhold i det hjemlige arbeidsmarkedet og utadrettete tiltak for informasjon og seriøs arbeidsmobilitet være ulike ledd i samme strategi, nemlig å utvikle et *mer bærekraftig, inkluderende og fleksibelt tverrnasjonalt arbeidsmarked* i Nord-Europa. For å framstå som et attraktivt destinasjonsområde for kvalifisert arbeidskraft i denne regionen vil det viktigste virkemidlet for de nordiske landene trolig være å videreutvikle et arbeidsliv med høye standarder og gode lønsvilkår for alle.
- For å bidra til å styrke det samlede tilbudet av kompetanse og arbeidskraft i regionen, kan samarbeid med senderlandene om *investering* i forbedret *utdannings- og opplæringskapasitet* innen yrkesområder med knapphet på arbeidskraft trolig være et nyttig tiltak som kan understøtte ønsket utveksling av menneskelige ressurser og forebygge spenninger knyttet til konkurranse om kompetansen.
- Selv om mye av arbeidsmigrasjonen fra nye medlemsland har vært av kortsiktig og sirkulær karakter, er det et *økende antall* arbeidsmigranter som har *flyttet til Norden* på varig basis. I Norge er nettoinnvandringen fra nye medlemsland mangedoblet de siste par årene og polakker utgjør nå den desidert største innvandringsgruppen til landet. Mange av dem som har midlertidig arbeid oppholder seg også i vertslandet over lengre perioder, ofte avbrutt av korte besøk i hjemlandet. For å sikre disse gruppene gode muligheter til læring og deltakelse i samfunnslivet – enten det gjelder språk, bolig, bankkonto, tilgang til fritidsaktiviteter eller skolegang for barna – vil det kreves utvikling av en adekvat *inkluderingspolitikk for arbeidsmigranter*. Hvis ikke kan man risikere at det vokser fram egne parallellsamfunn for fremmedarbeidere, slik boktitelen *Polonia i Oslo* (Friberg og Tyldum 2007) henspiller på.

Økt arbeidskraftsimport fra tredjeland?

- På sikt er det uansett klart at demografiske endringer, økt vekst og høyere lønninger i nye medlemsland gjør at de *nordiske land ikke kan løse sine arbeidskraftsbehov ved EU/EØS-intern mobilitet* fra EU-8+2. De nye EU-landene vil fortsatt spille en rolle ved å bidra til høyere mobilitet og tilpasningsevne i de nordeuropeiske arbeidsmarkedene, men gitt at alle landene vil oppleve stagnasjon eller nedgang i arbeidsstyrken de kommende tiår sier det seg selv at slik EU/EØS-intern mobilitet ikke kan bidra til å opprettholde den samlede arbeidsstyrken i regionen.
- I en *helhetlig og langsiktig strategi for å øke tilbudet* av arbeidskraft i de nordiske land vil det etter alt å dømme derfor være nødvendig å utvikle tiltak for å *kunne* supplere nasjonal arbeidskraftsmobilisering og EU/EØS-intern mobilitet med *arbeidsinnvandring fra tredjeland*. Et paradoks i denne sammenheng er at arbeidsmigrasjon fra tredjeland er langt mer politisk styrbar enn EU/EØS-intern mobilitet. Flere av de nye medlemslandene er også i ferd med å legge til rette for økt import av arbeidskraft fra tredjeland. På sikt kan dette muligens medvirke til økt kjedemigrasjon til Nord-Europa.
- For de nordiske land reiser dette spørsmål om i hvilken grad de skal overlate «etterfyllingen» av arbeidskraft i regionen til andre EU/EØS-land, og i hvilken grad de skal *utvikle kapasitet og virkemidler til å kunne påvirke mobiliteten fra tredjeland* ved direkte rekruttering styrt ut fra egne kompetanse- og arbeidskraftsbehov. I praksis vil man trolig se en kombinasjon, dels fordi EUs politikk for arbeidsinnvandring bygger på at slike tiltak bare skal iverksettes dersom behovet ikke kan dekkes innenfor EU/EØS-området, dels fordi strømmene fra nye medlemsland trolig vil fortsette, om enn i redusert omfang. I tillegg har flere av de nordiske land sett en viss økning i arbeidsinnvandring fra Vest-Europa de seinere år.
- Arbeids- og tjenestemobilitet fra tredjeland vil i henhold til nordisk *utlendingslovgivning* forutsette at tredjelandsborgerne skal ha tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som innenlandske borgere. Skal rekruttering av tredjelandsborgere være attraktiv for arbeidsgiverne, forutsetter det at denne arbeidskraften er *kostnadsmessig konkurransedyktig* med tilsvarende arbeidskraft fra nye EU-land. Spissformulert: Hvorfor ansette en ukrainer til nordisk lønn hvis man kan ringe en agent som skaffer en polakk til en brøkdel av prisen? Målsettinger om å kunne øke arbeidskraftimporten fra tredjeland understøtter dermed argumentene for å utvikle strategier for arbeidsmobilitet bygd på høye standarder hvor alle utenlandske arbeidstakere og tjenesteytere sikres like vilkår som innenlandsk arbeidskraft.
- Et gjennomgående tema i kontaktgruppens treårige arbeid har vært at nordiske strategier for økt arbeidsmobilitet må utformes i samspill med utvikling av hensiktsmessige *europaiske rammevilkår*. Vilkårene for

utvikling av en langsiktig og helhetlig nordisk politikk for arbeidsmigrasjon og arbeidslivsregulering vil som påpekt i dette avslutningsavsnittet være betinget av utviklingen i andre land og regioner i det felles europeiske arbeids- og tjenestemarkedet. Enten det gjelder intra-EU/EØS-mobilitet eller politikk for arbeidsinnvandring fra tredjeland vil den være sterkt *påvirket av politikken i øvrige EU/EØS-land og på EU-nivå*. Dette tilsier at det for de nordiske land vil være viktig å styrke arbeidsmarkedssamarbeidet med de nye nabolandene i EU/EØS og delta aktivt i politikktutformingen på disse feltene i EU.

Referanser

- Arbeidstilsynet (2006), Årsrapport 2006. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet
- Aslesen, S. (2005), EU-utvidelsen. Mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft. Oslo: Fafo-notat 2005:07
- Barth, E., M. Røed, P. Schöne & H. Torp (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Oslo: ISF Rapport 2004:9.
- Bjørnstad, R. (2007), Hva har polakkene betydd for norsk økonomi. Foredrag på Fafo Østforums årskonferanse, 5. juni 2007. <http://www.fafo.no/Oestforum/050607/bjoernstad.pdf>
- Boeri, T. & H. Brücker (2001), *Eastern Enlargement and EU-Labour-Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*. Bonn: IZA Discussion Paper 256/2001.
- Boeri, T. & H. Brücker (2003), *Potential Migration from Central and Eastern Europe – an update*. <http://europa.eu.int/comm/employment>
- Boeri, T. & H. Brücker (2005), *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, Bonn: IZA Discussion paper 1600.
- Borjas, G. (2003), «The Labor Demand Curve is Downward Sloping: reexamining the the Impact of Immigration in the Labor Market», *The Quarterly Journal of Economics*, 118:4, pp 1335-1374.
- Bruun, N. og J. Malmberg (2005) «... », i Ahlberg, K. (red.) Tio år med EU - effekter på arbeidsrett, partsrelasjoner, arbeidsmarknad och social trygghet, Work Life in Transition 2005:5, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Dølvik, J.E., L. Eldring, J.H. Friberg, T. Kvinge, S.Aslesen og A. M. Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Oslo: Fafo-rapport 548
- Ederer, P., P.Schuler & S. Willms (2007), *The European Human Capital Index: The Challenge of Central and Eastern Europe*. Brussels: The Lisbon Council
- Eldring, L. (2007), Uviklingen i polsk byggenæring etter EU-utvidelsen. I: *Søkelys på arbeidslivet*, 2/2007, s. 133-147. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Eldring, L. og P. Trevena (2007), *Polsk byggenæring i bevegelse*. Oslo: Fafo-notat 2007:05
- EU Kommisjonen (2006), *Employment in Europe 2006*. Bruxelles.
- EU Kommisjonen (2007), Posting of workers in the framework of the provision of services: Maximising its benefits and potential while guaranteeing the protection of workers, Communication COM (2007) 0304 from the Commission
- Eurostat – diverse arbeidsmarkedsstatistikk.
- Fassmann, H. & R. 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
- Fløtten, T. (2007) «Ulikhet og sosial fordeling – nye utfordringer» i Dølvik, Fløtten, Hernes og Hippe (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Financial Times* (09.11.2007) «Mixed reception for incomers from Baltic Sea States»
- _____ (09.11.2007) «Romania and Bulgaria left with labour shortage».
- Freeman, R. B. (2007), *People Flows in Globalization*. NBER Working paper 12315. Boston.
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levkår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo-rapport 2007:27
- GDISC (2007), *Inter-European Workforce Flows. Quantitative and Qualitative Findings*. Vienna & Rijswijk.
- Gilpin, N., M. Henty, S. lemos, J. Portes, og C. Bullen (2006), *The impact of free movement of workers from Central and eastern Europe on the UK Labour Market*. Department of Work and Pensions, Working Paper 29.

- Hansen, J.A. og S.K. Andersen (2007), *Østeuropeiske arbeidere i bygge- og anlægsbransjen*. København: FAOS
- Hughes, G. (2007), *EU Enlargement and Labour Market Effects of Migration to Ireland from Southern, Central and Eastern Europe*. Paper presented at Second IZA Migration Workshop, Bonn 7.-8- September 2007
- IAB et al (2007), *Effects of EU Enlargement on growth and Employment in Germany and selected EU Member States. Summary and Conclusions*. Project 33/05, Bundesministerium für Wirtschaft und Technology Berlin.
- IMDi (2007), *Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. IMDi-rapport 9-2007*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kaczmarczyk, P. & M. Okolski (2005), *International Migration in Central and Eastern Europe – Current and Future Trends*. Paper UN Expert Groups Meeting July 2005, N.Y.
- Kaczmarczyk, P. & M. Okolski (2007), *Economic impacts of migration on Poland and Baltic states*. Working Paper, forthcoming. CMR/Fafo.
- Kongshøj Madsen, P. (2003), *The Nordic labour markets and enlargement of the EU*. Paper presented at the Eight Metropolis Conference September 2003 in Vienna.
- Lismoen, H. (2006), «Low-wage regulation in Scandinavia». I: Schulten, T. et al (ed.), *Minimum wages in Europe*. Brussels: ETUI-REHS
- LO (2007), *Var det noe i det? – Advarslene om sosial dumping*. Samfunnsnotat Nr 6/7 2006, Oslo
- LO (2007), Ugebrevet A4 nr 43. København: LO <http://www.ugebreveta4.dk/2007/43.aspx>
- McGovern (2007) «Immigration, Labour Markets and Employment Relations: Problems and Prospects», *British Journal of Industrial Relations* Vol 45, No 2 Pp. 217-235.
- Meardie, G. (2007), «More Voice after Exit? Unstable industrial relations in Central and Eastern Europe», *Industrial Relations Journal* 38:6 502-523 (Forthcoming)
- Moses, J. (2006), *International Migration. Globalization's Last Frontier*. London: ZED Books
- Munz, R. & K. Tamas (2006), *Labour Migrants Unbound: EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects*. Stockholm: Institute for Future Studies
- New York Times* (26.08.2007) «Historic Polish Shipyard Struggles in a New Age»
- _____ (19.10.2007) «As the Poles Get Richer, Fewer Migrate for Work To Britain».
- _____ (08.11.2007) «Romanian Premier Tries to Calm Italy After a Killing»
- Okolski, M. (2007), *Europe in movement: migration from/to Central and Eastern Europe*. CMR Working Papers 22/80. Warszawa: Centre of Migration Research
- Piore, M. (1986), *The Shifting Grounds for Immigration*. The Annals of the American Academy 485
- Seip, Å.A. (2007), *Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk kompetanse i norsk industri*. Oslo: Fafo-rapport 2007:12
- Stark, O. (1991), *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell
- Stark, O. & C. S. Fan (2007), *Losses and Gains to Developing Countries from the Migration of Educated Workers*. CMR Working papers No 20/78. Warsaw: CMR
- Stokke, T. Aa. (2007) «Minstelønn og allmenngjøring», innledning seminar Fafo Østforum 14. november 2007 (se www.fafo.no/oestforum/)
- University of Latvia (2007), *The Geographic mobility of the Labour Force*. Riga: University of Latvia
- Van Gyes, G. T. et al (2007), *Industrial relations in the EU Member States 2000-2004*. Dublin Foundation.
- Woolfson, C. (2006), *Working Environment and «Soft Law» in the Post-Communist Legacies and Perspectives*. Journal of Common Market Studies, 44: 1 pp 195-215
- World Bank (2006), *Labour Migration from the New EU Member States*. World Bank EU8 Quarterly Economic Report, Part II: Special Topic.
- World bank (2006), *World Bank EU 8 Quarterly Economic Report September 2006*.
- World Bank (2007), *Labor Markets in EU8+2: From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers*. World Bank EU8+2. Regular Economic Report. Part II: Special Topic, September 2007. <http://siteresources>.

worldbank.org/INTECA/Resources/RER_ST_FINAL_26-09-2007.pdf
Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og
L. Eldring (2007), *Fra øst uten sikring?*

*EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser
på norske bygge- og anleggsplasser.*
Oslo: Fafo-rapport 2007:03

Summary ⁴⁴

This report summarises the development of *labour mobility* from the new EU member states to the Nordic countries since the enlargement of the EU in 2004, *the consequences for the labour markets in the Nordic countries and in the sending countries*, main features of *the political measures and adaptive strategies* undertaken by the Nordic countries, and discusses the main *challenges* facing the Nordic countries in this field in the years to come.

1. Western Europe and the Nordic countries have experienced *a considerable and increasing labour mobility* from the new member states in the period following 1 May 2004. A total of more than 150 000 citizens of the new member states had by July 2007 been granted first-time work permits in the Nordic countries combined, and more than 75 000 permits had been renewed. In addition, there has been a significant influx of service providers and unregistered workers, who in several industries probably account for a number equal to or higher than the individual migrants. After the repeal of the *transitional arrangements* in Finland and Iceland in 2006, Denmark and Norway are currently the only Nordic countries where such arrangements remain in force, but these are supposed to be repealed before 1 May 2009. There are significant *national differences* in the proportion of permits granted. In relation to the total population, influx has been strongest to Norway and Iceland, but also Denmark has seen a strong increase over the last year. The differences in influx show *little correlation with the presence of transitional arrangements* in the countries concerned.
2. After a moderate influx of labour migrants from new member states during the first period, these streams have subsequently increased strongly, and after three years they account for *a notable addition to the labour force in the Nordic countries*. The increasing supply of labour from the new member states (from Poland and the Baltic countries in particular) partly reflects the fact that the labour markets in the *countries of origin* for a prolonged period have been characterised by *imbalances and a surplus of labour*, and partly the fact that migration is *demand sensitive* and strongly influenced by *relative differences in wages* and employment opportunities. Growing *migration networks*, agencies, learning, information and better knowledge of the labour

⁴⁴ In the work with this final report we commissioned a separate report from Pawel Kaczmarczyk and Marek Okolski at the Centre of Migration Research, the University of Warsaw – «Economic Impacts of Migration on Poland and Baltic states» – which can be downloaded from CMR and Fafo websites (www.fafo.no/oestforum).

- markets and living conditions in the West have all contributed to turning this migration dynamic into a self-reinforcing process.
3. The increasing labour mobility from Poland and the Baltic states has contributed to *higher economic growth and slower increases in prices, costs and interest rates* than what otherwise would have been possible in a period of sustained economic boom and increasing scarcity of labour in the Nordic countries. Labour migration has contributed to *removing bottlenecks*, and no significant imbalances in the Nordic labour markets have been registered. On the other hand, migration has entailed a *growth in the number of simple low-wage jobs* – especially with regard to service mobility (in construction and domestic services) – and has contributed to the establishment of new lines of division in parts of the labour market. Many labour migrants from Poland and the Baltic states have found that the jobs offered were at the bottom of the labour market. So far, *social tourism* appears *not* to have been a problem, even if Norwegian figures indicate that an increasing number of migrants make use of welfare rights – for example cash benefits for children.
 4. The challenges in the recipient countries have primarily been associated with the *growth of service mobility and posting of workers*, for which all countries have seen examples of unreasonable *low-wage competition* and *circumvention of regulations* with regard to taxes, HES, wage levels, working hours, residential conditions, etc., in particular associated with posting of workers, intermediaries and self-employment. In order to *ensure equal treatment, counteract skewed competition* and safeguard *national labour market models*, the Nordic countries are currently developing measures aiming to *adapt their regulations* and strengthen their ability to exercise *control and enforcement*. This need is highlighted by the fact that the phasing-out of the transitional arrangements provides a wider legal basis for hiring workers from the new member states at lower wages than what is common in the Nordic labour markets.
 5. The Nordic countries have followed different strategies in order to ensure symmetry and equal treatment in the labour market. While Finland, Iceland and to an increasing extent also Norway base their policies on *generalisation* of collective wage agreements and stricter control by the authorities, Denmark and Sweden rely on the *trade unions* to ensure that the collective agreements are extended to foreign enterprises and workers, using boycotts and industrial action if necessary. A common challenge consists in formulating arrangements for registration or declaration of posted labour in conformity with EU regulations and in a form that can ensure efficient control. A further challenge is associated with the plethora of *subcontractors and manpower suppliers/temporary work agencies*, for which several of the Nordic countries currently have reintroduced regulations for registration and

authorisation. The adaptation of the national regimes for purposes of regulation and control is a demanding task, because such measures are often politically controversial, and also because EU regulations for free movement impose strict limitations on the types of instruments that can be used. At the same time, the EU's policies and interpretation of these rules are currently under review.

6. Since 2004, the combination of strong outmigration of labour from Poland, Estonia, Latvia and Lithuania, in particular among younger, skilled workers, and rising growth in domestic labour demand, has made *shortages in the supply of skills and labour a major obstacle* to continued economic development and growth in these countries (World Bank 2007). Following strong growth in employment and rapidly diminishing unemployment – which mainly is structural in character – the number of vacancies has increased strongly, and a large proportion of the enterprises report having problems in obtaining skills and labour. Even if labour force participation has increased considerably, at the highest rate in the Baltic countries and the least in Poland, the main challenge for these countries in the coming years will consist in increasing labour force participation even further. High outmigration and short-term migration represent a barrier in this context, as there are clear indications that better paid temporary and short-term work abroad *weakens the incentives for employment, mobility and training* in the home country. Following *increased wage growth* and inflation, the barriers in the labour market – in combination with more restrictive economic policies – may entail a slowing down of economic growth and a *slower harmonisation of the living standards* of the old and the new EU/EEA member states. The demographic development in these countries will aggravate this problem in the coming years, as the proportion of the population of working age will diminish and the care burden will be doubled within the coming 20–30 years. Unless the Baltic states and Poland succeed in enticing an increasing proportion of the population – the better educated parts in particular – to work in their home countries, they will experience a reduction of the workforce that may easily entail economic stagnation and a stronger outflow of labour and competence. These countries are thereby facing a critical point in their economic and social development.
7. For the Nordic countries, these prospects raise a number of *new dilemmas and challenges*. First, it is uncertain how real developments will turn out: Will the sending countries succeed in reversing/slowing down these flows, thus decreasing labour migration to the Western countries, or will these flows continue? And how will the repeal of the transitional arrangements and increased demand in continental Europe influence the flows to the Nordic countries? Second, the question remains whether the flows of mobility from the new member states can be influenced through the use of political instruments, and if so, in

what manner and in what direction? What is politically desirable and responsible in a situation where the sending countries to an increasing extent need this labour and attempt to increase the attractiveness of employment at home for their own citizens?

8. To date, there are no clear signs that the flow of job-seekers from Poland and the Baltic states to the Nordic countries is receding. When, quite to the contrary, these flows are increasing, in spite of better wages and employment opportunities in the home countries, this indicates that this labour migration is strongly influenced by relative differences in wages, living conditions and career opportunities. Cumulative network effects and learning are likely to pull in the same direction. The nominal wage gap between the East and the West is still so substantial that many years, possibly even decades, are likely to pass before the forces that drive this kind of economic migration will recede. This applies to low-skill labour in particular, for which the wage level in the Nordic countries is especially favourable. In this perspective, there are many indications pointing to a continuation of these migration flows – albeit in a weaker form – even in a situation with labour scarcity in the sending countries. The competition for attracting this labour will, however, be sharpened as several of the European countries – including Germany before 2011 – will open their labour markets, causing the demand for migrant labour to rise.
9. Two of the major *advantages* shared by the Nordic countries with regard to attracting labour are their favourable labour conditions and relatively high wage levels, for low-skilled labour in particular. Strategies based on *high standards* and efficient measures for prevention of unequal treatment, distortion of competition and the emergence of a secondary labour market for labour migrants could thereby assume an increased importance when it comes to ensuring a sustainable labour mobility from the new member states. Because the strong demand for labour from the East is partly conditioned by lower wage costs, such measures are likely to be able to prevent squandering of skills and selective recruitment for low-pay and low-productivity jobs. In order to attract the desired type of labour and suppliers, it is important to develop a symmetrical regime for labour and service mobility in which the enterprises' adaptations are guided by long-term strategies for development of productivity, competence and competitiveness, and not by a desire to reap short-term, low-cost advantages.
10. A symmetrical strategy of this kind could also contribute to making *service mobility* appear as a more *legitimate* strategy for labour mobility. By representing a flexible form of mobility adapted to the market, one which to a lesser extent drains the sending countries of skills, incomes and tax revenues – as the Nordic experience indicates – a genuine service mobility undertaken in ordered forms may contribute to develop a pattern of mobility which is more adapted to the needs of both

the recipient and sending countries. At the same time, stricter regulations and enforcement of the conditions for service mobility could entail a restructuring of this <industry>, causing a number of enterprises to withdraw from the Nordic markets, thereby reducing the supply of dishonest labour market services.

11. *Labour mobility* in the open European market *can to a limited extent be regulated* by the use of short-term political measures. Facing free movement, the challenge for the countries remains to develop *clear, predictable frameworks* that can facilitate a sound use of available skills, and can contribute to establishing a viable balance of supply and demand in the labour market. Through increased integration of the labour and service markets in the countries surrounding the Baltic Sea, these can over time develop into an extended Nordic – or Northern European – market in which flows of mobility move back and forth in tune with changing business cycles and demand. The phasing out of the transitional arrangements could support this kind of development by simplifying the movement of workers from the new member states between the Nordic countries. In this perspective, measures to ensure orderly conditions in the domestic labour market and externally oriented measures aiming to facilitate orderly labour mobility could form parts of the same strategy, which is to develop a *more sustainable, inclusive and flexible cross-national labour market in Northern Europe*. The shortage of skills and labour in the new member states are likely to make active recruitment campaigns less relevant. In order to contribute to a strengthening of the joint/total supply of skills and labour in the region, *cooperation with the sending countries on investments in education and training capacity* in fields where there is a scarcity of labour could be a useful activity that could support desired exchange of human resources and prevent tension associated with the competition for skills.
12. In the long term, it is nevertheless clear that demographic changes, economic development and growing wages in the new member states will prevent the Nordic countries from covering their need for labour through internal EU/EEA mobility from the East. Within a comprehensive and long-term strategy for increase of the supply of labour to the Nordic countries it will therefore be necessary to develop measures aiming to supplement national labour market mobilisation and internal EU/EEA mobility with increased labour immigration from third countries. Mobility from third countries can be controlled by political means to a higher extent than internal EU/EEA mobility, and immigration legislation in the Nordic countries states that citizens of third countries should have wages and labour conditions similar to those of nationals. If recruitment of third country citizens is to become attractive for employers, this source of labour has to be competitive in terms of costs in relation to corresponding labour from the new member states.

The aim of increasing labour import from third countries thereby support the arguments in favour of developing strategies for labour migration based on high standards and equal conditions for all foreign and domestic labour.

13. Even though a large part of the labour migration from the new member states have been short-term and circular in character, a growing number of labour migrants have *moved* to the Nordic countries *permanently*. Persons from Poland and the Baltic states currently constitute the largest group of immigrants in Norway. Many of those who hold temporary jobs also stay in the host country over longer periods, often interspersed with short visits to their home countries. In order to ensure that these groups enjoy favourable opportunities for learning and *participation in social life*, development of an adequate *policy of inclusion for labour migrants* will be required. In the absence of such policies there is a risk of emergence of separate parallel societies of foreign workers.
14. A recurrent topic in the three years of work by the contact group has been that Nordic strategies for increased labour mobility must be elaborated in interaction with development of appropriate European frameworks. The conditions for development of a long-term and coherent Nordic policy for labour migration and labour market regulation will be strongly conditioned by the development in other countries and regions in the common European market for labour and services. Both EU/EEA mobility and policies for labour migration from third countries will be strongly influenced by policies in the other EU/EEA countries and at the EU level. This indicates that a strengthening of the labour market cooperation with the new neighbouring countries in the EU/EEA and an active participation in the elaboration of EU policies in these fields will be important issues for the Nordic countries.

Former publications from the project:

- | | |
|--|---|
| <p>Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2006), Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer. TemaNord 2006:557. København: Nordisk Ministerråd.
English version: The Nordic Labour</p> | <p>Market two years after the EU enlargement. Mobility, effects and challenges.</p> <p>Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005), Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk. TemaNord 2005:566. København: Nordisk Ministerråd</p> |
|--|---|

Tiivistelmä

Raportissa tarkastellaan, miten *työvoiman liikkuvuus* uusista EU-maista Pohjoismaihin on kehittynyt EU:n vuonna 2004 toteutuneen itälaajentamisen jälkeen, miten se on *vaikuttanut Pohjoismaiden ja lähtömaiden työmarkkinoihin* ja millaiset ovat pääpiirteiltään Pohjoismaiden toteuttamat *poliittiset toimenpiteet ja sopeutumisstrategiat*, ja lisäksi siinä pohditaan tärkeimpiä *haasteita*, joita Pohjoismaat tulevaisuudessa kohtaavat tällä alueella.

Työvoiman muutto uusista jäsenmaista Länsi-Eurooppaan ja Pohjoismaihin on *lisääntynyt merkittävästi* 1. toukokuuta 2004 jälkeen. Pohjoismaat ovat myöntäneet uusien jäsenmaiden kansalaisille yhteensä yli 150 000 uutta työlupaa ja uusineet lähes 75 000 työlupaa. Lisäksi on runsaasti palveluntarjoajia ja rekisteröimättömiä työntekijöitä, joita lienee useilla toimialoilla yhtä paljon kuin työluvan saaneita. Suomen ja Islannin *siirtymäkausien* päätyttyä vuonna 2006 Tanska ja Norja ovat ainoat Pohjoismaat, joilla edelleen on käytössä tällaisia järjestelmiä. Niistä luovutaan 1.5.2009 mennessä. Myönnettyjen työlupien määrä *vaihtelee* huomattavasti *maittain*. Väkilukuun suhteutettuna ulkomaalaisia työntekijöitä on tullut eniten Norjaan ja Islantiin, mutta myös Tanskassa heidän määränsä on kasvanut voimakkaasti kuluneen vuoden aikana. Ulkomaisen työvoiman määrä ei *juurikaan liity siihen, onko maalla siirtymäaika vai ei*.

Ensimmäisenä vuonna uusista jäsenmaista tuli jokseenkin vähän työntekijöitä, mutta *määrä on kasvanut voimakkaasti*, ja kolmen vuoden jälkeen he tuovat nyt *merkittävän lisän Pohjoismaiden työvoimaan*. Uusista jäsenmaista (erityisesti Puolasta ja Baltian maista) saapuvan työvoiman kasvu heijastelee toisaalta sitä, että *lähtömaiden työmarkkinat* ovat pitkään olleet *epätasapainossa ja työvoimasta on ollut ylitarjontaa*, toisaalta sitä, että muuttoliike *noudattelee herkästi kysyntää* ja että *palkkojen ja työnsaantimahdollisuuksien suhteelliset erot* vaikuttavat siihen voimakkaasti. Kasvava *maahanmuuttajaverkosto*, välittäjäporras, oppiminen, tiedotus sekä länsimaiden työmarkkinoiden ja elinehtojen tuntemuksen paraneminen ovat vaikuttaneet siihen, että maahanmuuton dynamiikka ruokkii itseään.

Puolalaisen ja balttilaisen työvoiman yleistyminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että *kasvu on ollut suurempaa ja hintojen, kustannusten ja korkojen nousu maltillisempaa* kuin mikä olisi muuten ollut mahdollista Pohjoismaissa pitkän korkeasuhdannekauden ja yhä suuremman työvoimapulan aikana. Työvoiman maahanmuutto on auttanut *poistamaan pulлонkauloja*, eikä työmarkkinoilla ole havaittu merkittävää epätasapainoa. Erityisesti palvelujen liikkuvuuden osalta muuttoliike on johtanut *kasvuun* myös matalapalkkaisilla *aloilla, joilla ei vaadita ammattitaitoa*, ja

se on osaltaan synnyttänyt *uus*ia rajaviivoja joillakin työmarkkinoiden osa-alueilla. Monille puolalaisille ja balttilaisille työnhakijoille työpaikkoja on ollut Pohjoismaissa tarjolla työmarkkinoiden alimmilla tasoilla. Niin sanotusta *sosiaaliturismista ei* ole toistaiseksi näyttänyt muodostuvan ongelmaa, vaikka Norjan luvut viittaavatkin siihen, että monet käyttävät hyväkseen sosiaalietuuksia, esimerkiksi lasten kotihoidon tukea.

Vastaanottajamaiden haasteet ovat liittyneet ensisijaisesti *palvelujen liikkuvuuden ja lähetettyjen työntekijöiden määrän kasvuun*, kun kaikissa maissa on ollut esimerkkejä kohtuuttomasta *palkkojen polkemisesta* sekä verotukseen, työsuojeluun, palkkaan, työaikaan, asumiseen ja muuhun sellaiseen liittyvien *sääntöjen kiertämisestä*, erityisesti käytettäessä vuokratyövoimaa, välittäjiä ja yhdenmiehen yrityksiä. Pohjoismaat kehittävät parhaillaan toimenpiteitä *sääntöjen sopeuttamiseksi ja valvontamahdollisuuksien parantamiseksi*. Tällä halutaan *varmistaa yhtäläinen kohtelu, ehkäistä kilpailun vääristyminen ja ylläpitää kansallisia työelämän malleja*. Tarvetta korostaa se, että siirtymäkaudesta luopuminen lisää laillisia mahdollisuuksia palkata työvoimaa Itä-Euroopasta pohjoismaisten työmarkkinoiden yleistä palkkatasoa matalammalla palkalla.

Pohjoismaat ovat noudattaneet *erilaisia strategioita* varmistaa tasapainon ja yhdenvertaisen kohtelun työmarkkinoilla. Suomi, Islanti ja yhä lisääntyvässä määrin myös Norja perustavat toimintansa *työehtosopimusten yleissitovuuteen* ja viranomaisvalvonnan lisäämiseen, kun taas Tanska ja Ruotsi lähtevät siitä, että *ay-liike* varmistaa myös ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden kuulumisen työehtosopimusten piiriin, tarvittaessa boikottien ja myötätuntotoimien avulla. Yhteisenä haasteena on luoda EU-lainsäädäntöön soveltuvat ja tehokkaan valvonnan takaavat järjestelmät lähetetyn työvoiman *rekisteröimiseksi* tai ilmoittamiseksi. Toinen haaste liittyy lukemattomiin *tilapäis- ja vuokratyövoimaa välittäviin yrityksiin*, joita varten useat Pohjoismaat ovat jo luoneet rekisteröinti- ja hyväksymisjärjestelmiä. Kansallisten sääntely- ja valvontajärjestelmien sopeuttaminen on vaativaa, koska toimet aiheuttavat usein poliittisia kiistoja ja koska vapaata liikkuvuutta koskeva EU-lainsäädäntö sääntelee tiukasti eri vaikutuskeinojen käyttöä. Samaan aikaan kehittyvät EU:n politiikka ja sääntöjen tulkinta.

Työvoiman, erityisesti nuorten ja korkeasti koulutettujen työntekijöiden, maastamuutto Puolasta, Virosta, Latviasta ja Liettuasta on ollut vuodesta 2004 lähtien niin laajaa, että se – yhdessä kotimaisen kysynnän voimakkaan kasvun kanssa – on tehnyt *osaamisen ja työvoiman puutteesta* keskeisen esteen talouskehityksen ja kasvun jatkumiselle (Maailmanpankki 2007). Työllisyyden voimakas kasvu ja – suureksi osaksi rakenteellisen – työttömyyden nopea väheneminen ovat johtaneet siihen, että täyttämättä olevien työpaikkojen määrä on lisääntynyt nopeasti ja suuri osa yrityksistä sanoo kohtaavansa vaikeuksia työvoiman ja osaamisen hankinnassa. Vaikka työvoimaan osallistuminen on kasvanut merkittävästi, eniten Baltian maissa ja vähiten Puolassa, maiden pääasiallinen tule-

vaisuuden haaste on kasvattaa edelleen työvoimaan osallistumista kotimaassa. Maastamuuton laajuus ja lyhytaikainen maahanmuutto viittaavat selkeästi siihen, että paremmin palkatut lyhytkestoiset työsuhteet ulkomailla *heikentävät työn, liikkuvuuden ja oppimisen kannustavuutta* kotimaassa, ja siksikin ne haittaavat kasvua. Työmarkkinoiden esteet voivat *palkkojen jatkuvan kohoamisen* ja inflaation myötä – yhdessä tiukentuneen talouspolitiikan kanssa – johtaa siihen, että kasvu ja uusien ja vanhojen EU- ja Eta-maiden välisen *hyvinvointikuilun tasoittuminen hidastuvat*. Maiden väestökehitys pahentaa ongelmaa tulevaisuudessa, sillä työikäisen väestön osuus kääntyy laskuun muutaman vuoden kuluttua ja huoltotaakka kaksinkertaistuu 20–30 vuodessa. Baltian maiden ja Puolan on saatava suurempi osa väestöstä – erityisesti sen korkeimmin koulutetusta osasta – jäämään töihin kotimaahan, tai muuten *työvoima supistuu*, mikä saattaa aiheuttaa taloudellista *taantumista* ja kiihdyttää työvoiman ja osaamisen maastamuuttoa. Maiden taloudellinen ja sosiaalinen kehitys ovat siis ratkaisevassa taitekohdassa.

Nämä näkymät aiheuttavat Pohjoismaille *uusia pulmia ja haasteita*. Ensinnäkin on epävarmaa, miten kehitys todellisuudessa jatkuu: onnistuvatko lähtömaat kääntämään tai hillitsemään muuttovirtaa, niin että työvoiman maastamuutto Länsi-Eurooppaan vähenee, vai jatkuuko se? Entä miten siirtymäkausien päättyminen ja kysynnän kasvu manner-Euroopassa vaikuttavat Pohjoismaihin suuntautuvaan muuttoliikkeeseen? Entä voidaanko uusien jäsenmaiden muuttovirtoihin vaikuttaa poliittisin keinoin ja millaisia keinoja siinä tapauksessa tarvitaan ja miten ne vaikuttavat? Mikä on poliittisesti toivottavaa ja oikeutettua, kun lähtömaiden työvoiman tarve kasvaa ja ne tekevät voitavansa houkutellessaan omia kansalaisiaan hakemaan töitä kotimaassa?

Toistaiseksi *ei ole näkyvissä selkeitä viitteitä* siitä, että Puolasta ja Baltian maista Pohjoismaihin tulevien työnhakijoiden määrä olisi vähenemässä. Muuttovirran jatkuva kasvu – huolimatta palkkojen ja työnsaantimahdollisuuksien paranemisesta kotimaassa – viittaa päinvastoin siihen, että palkkojen, hyvinvoinnin ja urakehityksen suhteelliset erot vaikuttavat vahvasti työvoiman maastamuuttoon. Kasaantuvat verkosto- ja oppimisvaikutukset luultavasti vievät kehitystä samaan suuntaan. Idän ja lännen välinen nimellinen palkkaero on edelleen niin suuri, että kestää vuosia, monien ammattiryhmien osalta luultavasti vuosikymmeniä, ennen kuin tämän tyyppisen, taloudellisten seikkojen aiheuttaman maastamuuton imu laantuu. Tämä koskee erityisesti vähäistä ammattitaitoa vaativia töitä, joissa Pohjoismaiden palkkataso on erityisen houkutteleva. Tällaisesta näkökulmasta monikin seikka viittaa siihen, että työvoiman maastamuutto jatkuu –vaikkakin vähäisempänä – siitä huolimatta, että lähtömaissakin kärsittäisiin työvoimapulasta. Kilpailu tämän työvoiman hankkimisesta kuitenkin kiristyy sitä mukaa kuin yhä useammat manner-Euroopan maat – mukaan lukien Saksa ennen vuotta 2011 – avaavat työmarkkinansa ja työvoiman kysyntä kasvaa niissä.

Hyvät työolot ja suhteellisesti korkeammat palkat etenkin vähän ammattitaitoa vaativissa töissä ovat *Pohjoismaiden tärkeimpiä* etuja työvoiman hankinnassa. *Korkeat standardit* ja tehokkaat toimet, joilla estetään eriarvoinen kohtelu, kilpailun vääristyminen ja rinnakkaisten työmarkkinoiden syntyminen ulkomaiselle työvoimalle, muuttuvat siis entistäkin tärkeämmiksi, kun halutaan varmistaa kestävä työvoiman saanti uusista jäsenmaista. Koska itäeurooppalaisten työntekijöiden kova kysyntä joutuu osittain pienemmistä työvoimakustannuksista, tällaiset toimet voisivat ehkäistä osaamisen tuhlaamista ja ulkomaisten työntekijöiden valikoivaa palkkaamista huonopalkkaisiin, tuottavuudeltaan heikkoihin töihin. Jotta pystyttäisiin houkuttelemaan halutun tyyppistä työvoimaa ja sen toimittajia, on tärkeää *hallinnoida työn ja palvelujen liikkuvuutta* mahdollisimman *tasapainoisesti*, niin että yritysten mukautumista ohjaisivat kauaskantoiset tuottavuuskehityksen, osaamisen ja kilpailukyvyyn strategiat, sen sijaan että ne pyrkisivät keräämään alhaisilla kustannuksilla saavutettua lyhytnäköistä voittoa.

Tällainen tasapainoinen strategia saattaisi myös osaltaan tehdä *palvelujen liikkuvuudesta laillisemman* kanavan työvoiman liikkuvuudelle. Joustavaa, markkinalähtöistä liikkuvuutta soveltava aito, järjestäytynyt palvelujen liikkuvuus, joka ei ehdytä liikaa lähtömaiden osaamista, tuloja ja veropohjaa – mikä on tuttua Pohjoismaissa – voi auttaa kehittämään sellaisen liikkuvuuden mallin, joka sopii paremmin sekä lähtö- että vastaanottajamaiden tarpeisiin. Samalla palvelujen liikkuvuutta koskevien sääntöjen tiukentaminen ja ehtojen valvominen saattaa «siivota» alaa, niin että osa toimijoista vetäytyy Pohjoismaiden markkinoilta ja asiattomien työvoimantarjoajien määrä vähenee.

Työvoiman liikkuvuutta ei voi kovin paljon ohjata lyhytnäköisin poliittisin toimin avoimilla eurooppalaisilla markkinoilla. Vapaa liikkuvuus haastaa maat kehittämään *selkeät, ennakoitavat toimintaedellytykset*, jotka antavat mahdollisuuden hyödyntää järkevällä tavalla työvoiman osaamista ja jotka auttavat sovittamaan työmarkkinoiden tarjonnan ja kysynnän parhaalla mahdollisella tavalla toisiinsa. Itämeren alueen työ- ja palvelumarkkinoiden yhdentyminen saattaa kehittää niistä aikaa myöten entistä laajemmat pohjoismaiset – tai pohjoiseurooppalaiset – markkinat, joilla työvoima liikkuu yli rajojen vaihtuvien suhdanteiden ja tarpeiden mukaan. Siirtymäkauden päätyminen voi tukea tällaista kehitystä helpottamalla uusista jäsenmaista tulleiden työntekijöiden siirtymistä Pohjoismaasta toiseen. Kunnollisten työolojen takaaminen kotimaan työmarkkinoilla sekä ulospäin suuntautuvat toimet asiallisen työvoiman liikkuvuuden mahdollistamiseksi voivat tästä näkökulmasta sisältyä samaan strategiaan, jonka päämääränä on *entistä kestävämpien, osallistavampien ja joustavampien rajat ylittävien pohjoiseurooppalaisten työmarkkinoiden kehittäminen*. Aktiiviset työvoiman hankintakampanjat tuskin ovat ajankohtaisia, sillä lähtömaissakin on rajallisesti saatavilla osaamista ja työvoimaa. Alueen yhteisen osaamis- ja työvoimatarjonnan vahvistami-

seksi saattaisi olla hyödyllistä *investoida yhdessä lähtömaiden kanssa koulutus- ja oppimiskapasiteetin lisäämiseen* sellaisilla aloilla, joilla työvoimasta on puutetta. Tällä voitaisiin tukea tarvittavaa henkilövaihtoa ja ehkäistä jännitteitä, joita kilpailu osaamisen houkuttelemisesta synnyttää.

Pitkällä aikavälillä on joka tapauksessa selvää, että väestökehityksen muutokset, talouskehitys ja palkkojen kohoaminen uusissa jäsenmaissa johtavat siihen, että Pohjoismaat *eivät pysty ratkaisemaan työvoiman tarvettaan EU:n tai Etan itäosista tapahtuvalla sisäisellä muuttoliikkeellä*. Kokonaisvaltaisessa ja pitkäjänteisessä strategiassa työvoiman tarjonnan lisäämiseksi Pohjoismaissa lienee sen vuoksi välttämätöntä kehittää toimia, joilla kansallista työvoiman liikkuvuutta sekä EU:n ja Etan sisäistä liikkuvuutta *täydennetään* lisäämällä *työvoiman tuloa unionin ulkopuolisista maista*. Työvoimaa unionin ulkopuolisista maista on *helpompi ohjalla poliittisin keinoin* kuin EU:n ja Etan sisäistä liikkuvuutta, ja Pohjoismaiden ulkomaalaislainsäädännön nojalla unionin ulkopuolisten maiden kansalaisilla tulee olla samat palkka- ja työehdot kuin maiden omilla kansalaisilla. Jotta työnantajat kiinnostuisivat työvoiman hankkimisesta unionin ulkopuolisista maista, on tämän työvoiman oltava kustannuksiltaan kilpailukykyistä uusista jäsenmaista tulevan vastaavan työvoiman kanssa. Tavoitteet työvoiman tuonnin lisäämisestä unionin ulkopuolisista maista tukevat sen vuoksi perusteita kehittää työperusteisen maahanmuuton strategioita, jotka perustuvat niin ulkomaista kuin kotimaistakin työvoimaa koskeviin korkeisiin standardeihin ja yhtäläisiin oikeuksiin.

Vaikka suuri osa uusista jäsenmaista lähtöisin olevaa muuttoliikettä on ollut luonteeltaan lyhytkestoista ja kiertelevää, yhä useammat ulkomaalaiset työntekijät ovat *muuttaneet* Pohjoismaihin *pysyvästi*. Puolalaiset ja balttilaiset työntekijät ovat nyt Norjan ehdottomasti suurin maahanmuuttajaryhmä. Myös monet tilapäistä työtä tekevät oleskelevat isäntämaassa pitkähköjä jaksoja käyden välillä usein kotimaassa. Jotta nämä ryhmät saisivat kunnollisen mahdollisuuden oppimiseen ja *yhteiskunnalliseen osallistumiseen*, on *ulkomaalaisten työntekijöiden osallistamispolitiikkaa* kehitettävä asianmukaisella tavalla. Muuten vaarana on omien rinnakkaisyhteiskuntien syntyminen.

Päätteeksi: Kontaktiryhmän kolmivuotisen työn yleisenä aiheena on ollut se, että työvoiman liikkuvuuden lisäämiseen tähtäävissä pohjoismaisissa strategioissa on otettava huomioon tarkoituksenmukaisten eurooppalaisten toimintaedellytysten kehittäminen. Pohjoismaiden edellytykset kehittää kauaskantoista ja kokonaisvaltaista työperusteisen maahanmuuton politiikkaa ja työelämän sääntelyä riippuvat vahvasti muiden maiden ja alueiden kehityksestä yhteiseurooppalaisilla työ- ja palvelumarkkinoilla. Olipa sitten kyse EU:n ja Etan sisäisestä liikkuvuudesta tai poliitikasta, joka liittyy työperusteiseen maahanmuuttoon unionin ulkopuolisista maista, muiden EU- ja Eta-maiden sekä EU-tason politiikka vaikuttaa siihen hyvin voimakkaasti. Tämän vuoksi on tärkeää, että Pohjoismaat

vahvistavat työmarkkinayhteistyötä uusien EU- ja Eta-maiden kanssa ja osallistuvat EU:ssa aktiivisesti tämän alan politiikan muovaamiseen.

Vedlegg

Minstelønnsatser og gjennomsnittslønn innenfor utvalgte bransjer i Norden⁴⁵

Nedenfor følger en samlet oversikt over lønnsnivået innenfor utvalgte bransjer i de nordiske landene. Vi har valgt ut bransjer hvor omfanget av arbeids- og tjenesteinnvandring fra EU-8 antas å være størst, nærmere bestemt metallindustri, næringsmiddelindustri, byggfag, elektrofag, hotell- og restaurant, og landbruk. Oversikten omfatter kollektivavtalenes minstelønnsatser, eller de laveste avtalte satsene innenfor de nevnte bransjene. I den grad kollektivavtalen skiller mellom faglært og ufaglært arbeidskraft, er begge kategorier tatt med. I tillegg har vi samlet inn opplysninger om gjennomsnittslønnen innenfor de samme bransjene. Mens minste avtalte satser gir en indikasjon på hvilket lønnsnivå en minimum må betale i det enkelte land, gir gjennomsnittslønnen et bilde på hva en må betale for å være konkurransedyktig på lønn.

Figurene viser forholdet mellom minstelønn og gjennomsnittslønn i de enkelte land, samt forholdet landene imellom. Ingen av de nordiske landene har en generell lovfestet minstelønn og arbeidsgivere vil i varierende grad være forpliktet til å lønne i henhold til kollektivavtalene. Avtalt lønn vil derfor i praksis også kunne ligge under kollektivavtalenes satser. I Finland og på Island er allmenngjøring av tariffavtaler utbredt. Etter finsk rett skal det videre, der det ikke finnes allmenngjort avtale, betales en lønn som er *normal och rimelig*. I Norge er minstelønnsatsene i kollektivavtalen for byggfag allmenngjort for hele landet. I tillegg er minstelønnsatsene i avtalene for elektrofag og industri allmenngjort i mindre utstrekning. Kollektivavtaledekningen innenfor privat sektor i Norge er for øvrig 53 prosent. Danmark og Sverige benytter ikke allmenngjøring, men har en høy kollektivavtaledekning i privat sektor (Danmark 77 prosent og Sverige 90 prosent⁴⁶). Danmark og Norge har for øvrig fremdeles overgangsordninger som skal sikre individuelle arbeidsinnvandrere tarifflønn.

De laveste avtalte satsene i oversikten er beregnet på grunnlag av tariffavtaler og opplysninger fra fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner. Gjennomsnittssatsene er hentet fra de ulike landenes offisielle statistikker. For flertallet av landene finnes det per i dag ikke tall for 2006. Tallene fra gjennomsnittslønnen baserer seg derfor på 2005-tall. Kategorien minstelønn omfatter kun grunnlønn. Eventuelle tillegg for skiftarbeid, smusstillegg med mer er ikke inkludert. Det er heller ikke tatt høyde for at enkelte

⁴⁵ Oversikten er utarbeidet av Kristin Alsos, Fafo.

⁴⁶ Lismoen (2006)

ansatte kan være akkordlønn. Gjennomsnittslønn omfatter avtalt lønn for ordinær arbeidstid inklusive faste, men ikke variable tillegg.

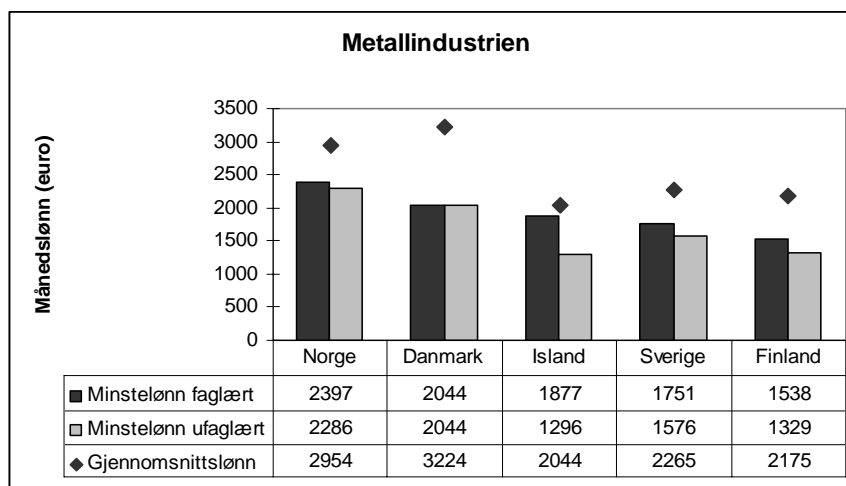
Tallene viser at Norge gjennomgående har de høyeste minstelønnsatsene, både hva gjelder faglært og ufaglært arbeidskraft. Danmark ligger noe lavere enn Norge når det gjelder minstelønn, men den danske gjennomsnittslønnen ligger høyere. Dette gjelder alle bransjene i utvalget.⁴⁷ Mens Norge og Danmark har de høyeste minstelønningene, er det ikke noe klar tendens i forholdet mellom Finland, Island og Sverige. Minstelønnsatsen på Island er høyere enn i Finland og Sverige innenfor *metallindustri, næringsmiddelindustri og hotell- og restaurantbransje*. Gjennomsnittslønnen innenfor *metallindustrien* og *næringsmiddelindustrien*⁴⁸ er imidlertid høyere både i Finland og Sverige sammenlignet med Island. Innenfor *byggfag* ligger Sverige omtrent på høyde med Danmark hva gjelder minste avtalte lønn for faglærte, og i overkant av 300 euro per måned over Island. Den finske minstelønnen innenfor bransjen ligger over 1000 euro under den norske. Innenfor *metallindustrien* er avstanden mellom Norge og Finland i underkant av 550 euro, og innefor *elektrofag* ligger minste avtalte månedslønn i Norge nesten 1450 euro høyere enn i Sverige.

Avstanden mellom minste avtalt lønn for faglærte og gjennomsnittslønn varierer mellom de ulike bransjer og de ulike land. Innenfor *metallindustrien* er avstanden 5-600 euro i Finland, Norge og Sverige. På Island er forskjellen liten (167 euro) mens Danmark har den største forskjellen på rundt 1180 euro. Også innenfor *næringsmiddelindustrien* ligger danske gjennomsnittslønninger høyt over avtalt minstelønn, og også over de andre landenes lønnsnivåer. Innenfor denne næringen ser vi dessuten at avstanden mellom laveste avtalt lønn og gjennomsnittslønn er liten i de andre landene. For ansatte i *hotell og restaurant* og *byggfag* er gjennomsnittslønnen jevnt over noe høyere enn minste avtalt lønn. Danmark skiller seg ut innenfor byggfag med en forskjell på 1131 euro mellom minstelønn for faglært og gjennomsnittslønn. Innen elektrofag er avstanden mer variabel og Sverige skiller seg ut med den klart største forskjellen på i overkant av 900 euro.⁴⁹

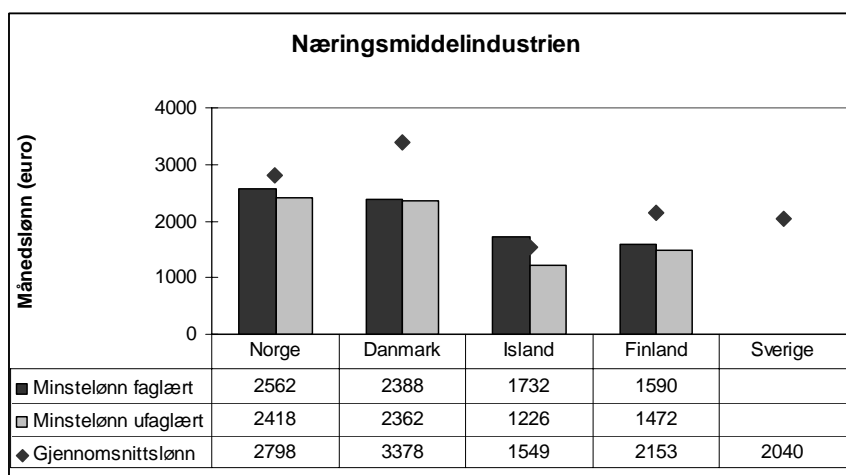
⁴⁷ For elektrofag har vi ikke tall for gjennomsnittslønn i Danmark.

⁴⁸ Vi mangler tall for minste avtalt lønn i Sverige for denne bransjen.

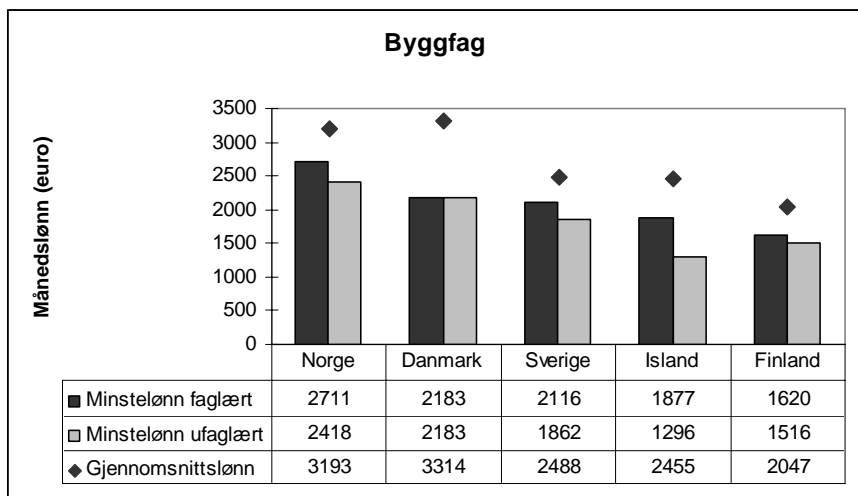
⁴⁹ Tall for gjennomsnittslønn i Danmark mangler.



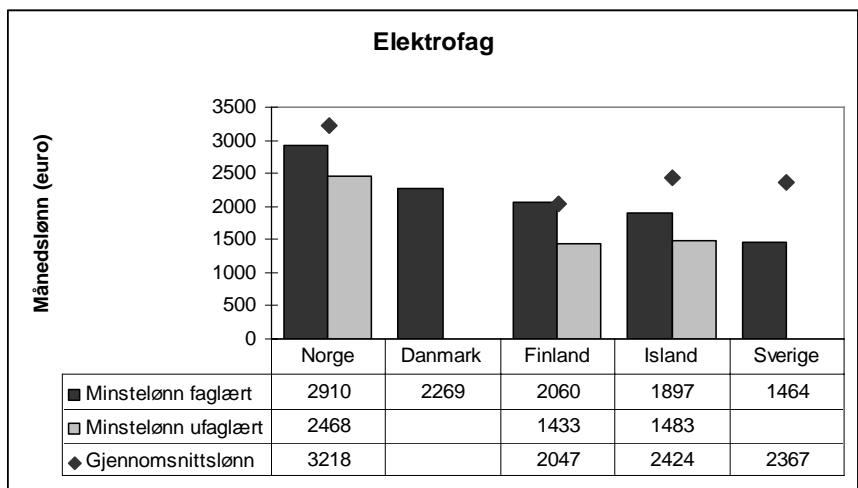
Figur 1 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) metallindustrien i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005.



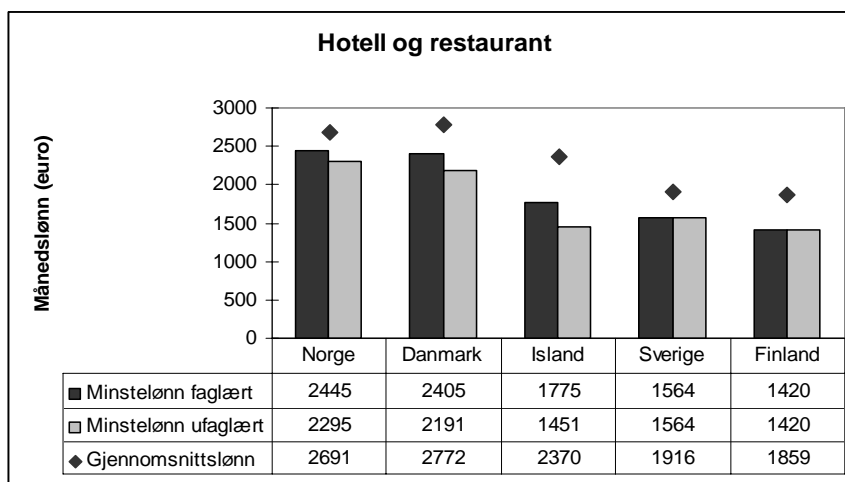
Figur 2 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) næringsmiddelindustrien i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005.



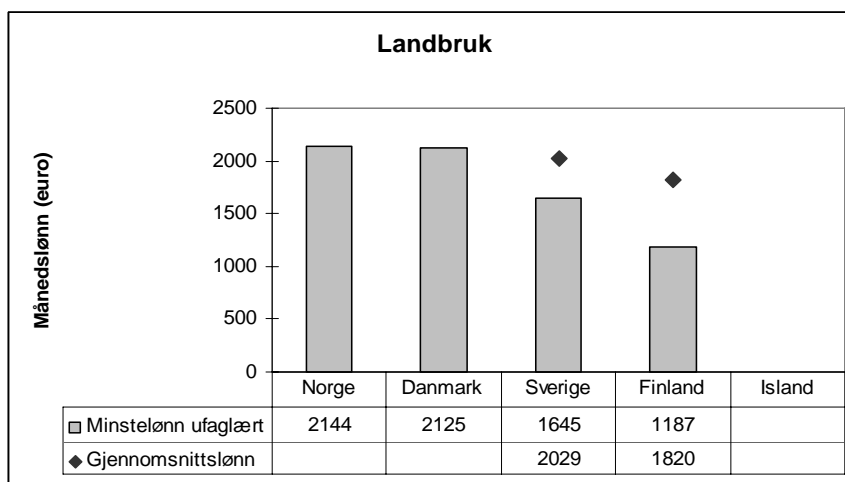
Figur 3 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) innenfor byggfag i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005.



Figur 4 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) i elektrofag i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005.



Figur 5 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) i hotell- og restaurant i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005



Figur 6 Oversikt over minstelønnsatser/laveste satser (månedslønn) i landbruket i de nordiske landene våren 2006 (Euro), samt gjennomsnittslønn for de samme bransjene høsten 2005.