



Arbeidsvandringer og EU-utvidelsen: Drivkrefter, regler og omfang

**Jon Erik Dølvik, Forskningssjef Fafo
Juristenes Utdanningssenter 23.mai 2005**

Lange historiske linjer for arbeids –og tjenestevandringer til Norge

- Stor spennvidde, fra østlige treller til 'nasjonale strateger' med kontinental bakgrunn, tyske fagarbeidere, svenske rallare og tjenestejenter til dagens multi-etniske tjenesteproletariat
- Arbeids –og tjenestevandringene har brakt kunnskap, ideer, teknologi og økonomisk-politisk utvikling
- "...her til lands er det kun de innvandrede familjer som har anlæg for den store forretningsvirksomhed." (Henrik Ibsen, *Samfundets støtter*, 1877)
- Carl Jeppesen, den første leder av Arbeiderpartiet og sentral arkitekt i utviklingen av norsk fagbevegelsen, var arbeidsinnvandrer fra Danmark
- 'Vår ære og vår makt' på verdenshavene ble for 100 år siden erobret gjennom sosial dumping og strategisk utnyttelse av 'opprinnelseslandets' enkle standarder...
- I moderne tid har mobiliteten i det nordiske arbeidsmarkedet vært en viktig støtpute
 - Omfattende arbeidsmigrasjon fra Finland til Sverige på 60-70-tallet, nordiske bygnings – og servicearbeidere uunnværlige under olje-boomen i Norge de seinere tiår
- Arbeidskraftsmangel trakk de første pakistanske arbeidsmigranter til Norge i 70-årene

Globalisering og europeisk integrasjon – nye rammer og drivkrefter for internasjonal migrasjon

- **Globalt – friere flyt med unntak for arbeidskraft, EU/EØS – fire friheter;**
- **Drivkrefter for migrasjon – 'push' og 'pull'-faktorer:**
 - 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.
- **Tre klare trender:**
 - Strømmene går fra relativt fattige til relativt rike områder og øker med velferdsgapet mellom hjem og vertsland;
 - Folk flytter heller kort enn langt, og oftest til steder med kjente

Det norske innvandringsregimet i forandring:

- Innvandrings-**"stopp"** i Vest-Europa fra tidlig 70-tallet, regulert utvelgelse av spesialister
- **Utlendingslovgivning**
 - 3. landsborgere; arbeidsmarkedsbehov, nasjonale lønns –og arbeidsvilkår
 - Spesialistkvoter, gruppetillatelse (ved tjenester), sesongarbeid
 - Gradvis liberalisering, voksende sesongarbeid –'polakkene kommer til Norge'
- **EØS-avtalen 1994 – fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester**
 - Lav mobilitet innen EU/EØS
 - Norsk lov om allmenngjøring av tariffavtaler for å hindre 'sosial dumping'
- **1980-90-tallet – økt tilstrømming gjennom den 'humanitære porten'**
 - Flyktninger og asylsøkere trenger også et levebrød ...
 - Norden tiltrer Schengen-avtalen, europeisering av innvandringspolitikken
- **Aldrende befolkning gir økt behov for arbeidskraft** – men andre kategorier enn dem som slipper gjennom den humanitære porten?
- **Nasjonal konkurranse om tiltrekking/utestengning av arbeidskraft gir uønskete felleseffekter** – økt behov for overnasjonal samordning av migrasjonspolitikken?

EU/EØS-utvidelsen:

**Utvidet marked for arbeidskraft, tjenester og etablering
endrer vilkårene for bedriftenes strategiske tilpasning**

Stort gap i lønns –og levekostnader – 10-15% av nordisk nivå

Ulike ansettelsesformer – ulike regler for lønn, skatt og trygdeavgifter

Norske bedrifter - arbeidskraftsstrategiske valg mellom :

- Ansette arbeidskraft fra øst – med norsk lønn?
- Leie inn arbeidskraft fra øst – med baltisk eller norsk lønn?
- Hyre underentreprenører fra øst – med baltisk eller norsk lønn?
- Hyre enmannsfirmaer fra øst – med fri prisfastsettelse?
- Etablere datterselskap i øst – med lokalt kostnads- og skattenivå?
-> reorganisering av produksjonskjeder - betjene hjemmemarkedet fra Baltikum?

**Økt svingdørs-migrasjon av arbeidskraft og bedrifter -
hva styrer bedriftenes valg?**

Økende norske direkteinvesteringer i nye medlemsland, men liten del (2%) av samlede norske uteinvesteringer

- Motor for vekst i mottakerlandene – 'catching up' eller 'nykolonial' lavkostsone?
- Tilskudd eller drenering av norsk virksomhet – vinn-vinn eller nullsum-spill?
- Kompetanseoverføring og læring – brain-drain eller brain-gain?
- Eksport eller flukt fra nordisk modell – test på 'bedriftenes samfunnsansvar'?
- Konsekvenser for arbeidsvilkår, ledelse - og samarbeidsforhold, lønnsdannelse og kollektiv organisering?

->'Regimeshopping' eller institusjonsbygging?

Før 1.mai 2004:

Bekymring for flom av arbeidsinnvandring, sosial dumping og velferdsturisme -> nasjonale overgangsordninger

- De fleste EU/EØS-land, inkl Finland og Island – restriktive ordninger, 'behovsvurdering'
 - Sverige – ikke overgangsordning (som Irland og UK), etter avvisning i Riksdagen
 - Danmark og Norge – krav til oppholdstillatelse, nasjonalt lønnsnivå, heltid
 - ulike ordninger for godkjenning, kontroll og sosiale rettigheter
 - Uro for omgåelse via fiktiv tjenesteyting og 'arme og ben'-firma?
-
- 'Race to the top' skaper vridninger i mobilitetsstrømmene?
 - De mest liberale landene blir 'svarteper' eller 'vinnere' i spillet om arbeidskraft?
 - Norge: Diskriminerende utestengning eller kontrollert åpning?

1.mai 2005: Hva har skjedd det første året?

- Moderat innvandring i land med strenge overgangsordninger, til gjengjeld sterkere vekst i andre former for arbeidsvandring
- England registrerte 130 000 arbeidssøkere i 2004, hvorav 40% allerede hadde tilhold, Sverige under 4000 (<3 mnd).
- Norden - overraskende store forskjeller
 - Norge - 21 611 tillatelser etter 1.mai i 2004, 40% årsvekst, over 2/3 gjaldt arbeid under 3 måneders varighet
 - Danmark (2184), Finland (2169), Island (600) og Sverige (3963)
 - Norge tok imot nesten 60% av individuell arbeidsinnvandring i Norden – også for arbeid over 3-6 mnd (snaut 10000 nye tillatelser/fornyelser)
 - Hovedtrekkene fortsetter i 2005; i Norge 2700 tillatelser i første kvartal og over 1700 fornyelser, mot om lag 2100 i det øvrige Norden.
- Arbeidsinnvandringen er sterkt etterspørselsdrevet – nasjonale overgangsordninger har ulike effekter og gjelder kun flik av bildet

Kjennetegn ved den individuelle arbeidsmigrasjonen

- Mest mannlige 'gjestearbeidere' på korttidsjobb – 2000 i nettoinnvandring til Norge fra EU-8 i 2004 ('tredobling')
 - I Norge kom over 2/3 fra Polen, dernest Litauen – liknende mønstre i andre nordiske land
 - Flest i bygg & anlegg, næringsmidler og servicebransjen, ved siden av landbruket.
- Typisk ufaglærte, lavtlønte jobber i bransjer med sterk etterspørsel etter arbeidskraft
 - Tar jobber norskinger ikke vil ha – økt konkurranse for innvandrergruppene?
 - Vekst i uformelt arbeid eller legalisering av tidligere illegalt arbeid?
- Videreutvikling av mangeårig voksende sesongarbeids-nettverk i Norge
- Ikke økte ubalanser i arbeidsmarkedet eller press på trygdeordninger – fart i økonomien har gitt god absorpsjonsevne i det norske arbeidsmarkedet
- Kontinuitet eller brudd når overgangsordningen utløper i 2006...?

Migrasjon fra EU-8 i det store innvandringsbildet

- **Sverige** – EU-8 stod for 1/5 av stabil samlet arbeidsinnvandring (20 000) - hvorav 2/3 utenfra EØS
 - flere fra India og USA enn fra Litauen, nesten 2000 fra Ukraina, Russland, Kina og Romania
 - drøyt 59 000 nye oppholdstillatelser, under 1/10 til EU-8 arbeidere og 1/4 til EU-borgere
- **Finland** – sterk nedgang i arbeidstillatelser (fra drøyt 13 000 – 5000), vridning mot profesjonelle ansatte fra EU-8 og sterk vekst i utstasjonerte arbeidstakere
- **Norge** – i kontrast til Sverige kom $\frac{3}{4}$ av arbeidsinnvandringen fra EU-8
 - Kun 800 på spesialistkvoten i 2004 - nedgang
 - Snaut 4000 fra 'gamle' EU/EØS – litt økning
 - 32 000 nordiske sysselsatte i 2004 - stabilt
 - Stabil bruttoinnvandring til Norge (36 500 i 2004), fra Europa rundt 20 000
 - Nettoinnvandringen fra EU-8 beskjeden i forhold (2000) – økning
- **Norge taper i kampen om kvalifisert internasjonal arbeidskraft?**

Fri tjenestemobilitet og utstasjonering av arbeidstakere – reguleringer og konkurransevilkår

- **EUs utstasjoneringsdirektiv (EC 96/71) – vertslandets arbeids –og lønnsvilkår**
- **Lønn – ulike ordninger i nordiske land uten minstelønnslovgivning**
 - Finland og Island – allmenngjøring
 - Danmark og Sverige – tariffavtaler og boikott
 - Norge – tradisjonelt uregulert, nytt minstelønnsregime i emning?
 - Utenlandske leiefirma – omfattes i Danmark av overgangsordningen, ikke i Norge
- **Momsplikt, andre skatter normalt etter ½ år (1 år i BA-bransjen)**
 - Utstasjonering - ikke trygdepemier og arbeidsgiveravgift for oppdrag under ett år
 - Arbeidsutleie – ikke moms, men skatt og trygdepemier fra dag én – solidar-ansvar
 - Registreringsplikt hos SFU
- **Sterke kostnadsincentiv til å organisere oppdrag som tjenesteyting / innleie –**
 - strategisk omgåelse og konkurransevidning mellom bedrifter, ansettelsesformer og land?

Fri tjenesteflyt og utstasjonering – omfang og konsekvenser

- **Mangler pålitelig statistikk - utvidet registeringsplikt vil gi bedre oversikt?**
- **Indikasjoner på økning i alle nordiske land**
- **Markant vekst i bygg & anlegg – spesielt i Finland, vridningseffekt av overgangsordningen**
- **Strategiske omgåelser/tilpasninger i flere bransjer (jfr UDI)**

Skattekontoret for utenlandssaker (SFU) – registrerte utenlandkse selskap med oppdrag:

1.5.03 – 31.3.04: 48 bedrifter

1.5.04 – 31.3.05 390 bedrifter

- **Tredobling i 1.kvartal 2005 (>hele 2004) – hovedsaklig i bygg og anlegg, iflg SFU**

Utstasjonerte tjenesteytere – omfang i noen norske næringer

- **Studie i byggenæringen (BNL)** (N=950/55% av medlemmene, sept 04/april 05)
 - ✓ halvparten av bedriftene har merket økt konkurranse fra bedrifter fra nye medlemsland
 - ✓ 17-20% benyttet utenlandsk arbeidskraft – innleide eller underentreprenører
- **Fafo enquete mai 2005 – Bygg –og anlegg og verkstedindustri** (MMI, N= 100)
 - ✓ 35% møter konkurranse fra bedrifter som benytter lavtlønnet øst-europeisk arbeidskraft
 - ✓ 24% har sjøl benyttet arbeidskraft / underleverandører fra nye medlemsland
- **Langt flere utstasjonerte & innleide enn ansatte fra EU-8 i disse næringene**
 - ✓ Grovt anslag (2,5% av timeverk) > drøyt 10 000 årsverk i industri, bygg – og anlegg, gjenspeiler langt høyere bruttostrømmer av arbeidstakere

Endrete konkurranseforhold i arbeidsmarkedet – uoversiktlige og motstridende konsekvenser

- **Konkurransevridding** mellom bedrifter, ansettelsesformer og ansatte-grupper i det nasjonale arbeidsmarkedet - strid mellom 'vinnere' og 'tapere' på begge sider
- **Tøffere kostnadspress**, mer outsourcing, uryddige ansettelsesformer og økt skille mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet – internasjonalt løsarbeiderproletariat i emning?
- **Sosial dumping** setter arbeids –og HMS-standarder under press – sviktende rekruttering & kompetanseutvikling i utsatte bransjer kan få selvforsterkende effekt?
- **Kapasitetseffekter** og **fortrengningseffekter** - lavere forbrukerpriser, økt produksjon og lønnsomhet for oppdragsbedrifter, tøffere kår for leverandør-bedriftene
- **Indikasjoner på lavere lønns - og sysselsettingsvekst** i BA-bransjen enn ellers
- **Økt spillerom for useriøse aktører** i deler av arbeidsmarkedet med flytende grenser mot andre markeder for **grenseoverskridende økonomisk kriminalitet**?

Strategier for å motvirke brudd på lov-og avtaleverk – som å tette hull i en demning som er sprunget lekk?

- Tyskland og Østerrike – overgangsordninger for tjenester, men sterk vekst i kvasi-selvstendig og uformelt tjenestearbeid (kontraktører)
 - Regjeringen i Tyskland foreslår generalisering av 'Entsendegesetz' (forenklet allmenngjøring)
- Sverige – Vaxholmsaken setter Lex Britannia på prøve (oversendt EF-domstolen)
- Omgåelser og håndhevingsvansker også i Danmark, Finland og Island
 - Fornyet diskusjon om minstelønnsregulering, allmenngjøring, forhåndsmelding, utvidet ansvar for hovedentreprenør og innsyn for tillitsvalgte
- Norge – åpningen av tjenestemarkedet har avdekket sårbarheter i reguleringsregimet
 - Lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledekning enn i andre nordiske land
 - Lov-og avtalefestete skranker for bruk av boikott og direkteavtaler
 - Tungrodd og tendensielt diskriminerende Allmenngjøringslov

Aksept for arbeidsmarkeds-segregering etter nasjonalitet – eller kan aktørene i arbeidslivet samles om nye inkluderende grep?

- **Allmenngjøring (ALG)– lappeteppe med ulike konkurransevilkår innenfor/utenfor ALG-området og ulike tariffområder kan føre til 'balkanisering' og tvinge fram stadig bredere anvendelse**
 - Kryssende interesser på arbeidsgiver/takersiden skaper uventete beilere/sengepartnere
 - Minstestandardene i avtalene setter nytt lønnsnivå – uegnet i en del bransjer (normallønnsavtaler)
 - Tungvint og indirekte diskriminerende 'ex post'-lov
 - Håndhevingsproblem for Arbeidstilsynet og tillitsvalgte uten innsyn i vilkår hos underentreprenører
- **Lovfestet nasjonal minstelønn – ikke svar på konkurransevidningen innen ulike bransjer, etablerer lønnsmessig 'kjellergulv' og gir uønsket politisering av lønnsdannelsen**
- **Andre omstridte tiltak**
 - **Regulering av offentlige anbud** (ILO-konvensjon 94, nye EU-regler) – Sverige foreslår vilkår om tariffavtale i (hele?) offentlig sektor, hva vil de norske myndighetene og partiene?
 - **Innsyn i lønns/arbeidsvilkår** og partsrettigheter ved underentrepriser / innleie
 - **Utvidet byggeherreansvar** – skatt, HMS, arbeids- og lønnsvilkår?
 - **Regler for midlertidige ansettelser** – styrer porten for innleie og hyring av gjestearbeidere
- **Samspill mellom børs, media, tillitsvalgte og andre vaktbikkjer/plystrere gir framvekst av nye regimer for selvregulering på bedriftsnivå?**

Behov for rammelov som gir partene et frivillig redskap til å forhandle fram bransjevise minstelønninger ?

Forbigående tilpasningsvansker eller forsmak på en ny epoke?

- **Overgangsordningene – utfasing eller forlengelse fra 1.mai 2006?**
 - Nasjonalt spill eller samordning over landegrensene?
- **Hvordan forene mål om økt tjenstemobilitet, nasjonal likebehandling av arbeidstakere og et inkluderende, utviklende arbeidsliv?**
 - Utforming av nye nordiske modeller for minstelønnsregulering og tilsyn?
 - EUs tjenstedirektiv – 'død hest' eller ny omdreining i regimekonkurransen?
- **EU/EØS-utvidelsen – nye runder eller begravelse i folkeavstemminger over traktatforslaget til EU-Konstitusjon?**
- **Et aldrende Europa trenger flere arbeidstakere og bidragsyttere til velferden på lengre sikt**
 - Mobiliteten mellom fattige og rike land vil trolig fortsette å øke
 - Nasjonal kamp om utestenging/tiltrekning av arbeidskraft kan gi uønskete kollektive utfall
- **Behov for mer samordnet politikk for arbeidsvandring til/innen Europa – hvilken strategi har de nordiske landene og hva mener de ulike regjeringsalternativene i Norge?**