



Det åpne arbeids-og tjenestemarkedet i EU/EØS: Hvordan påvirkes vilkårene for kollektive forhandlinger i de nordiske land?

Jon Erik Dølvik, Fafo

NFS Konferanse om Arbetskraftens rörlighet i Europa
København 28-29.mars 2006

Internasjonalisering er ikke helt nytt ...svenske rallare i sving på Bergensbanen



Kilde: *Norsk innvandringshistorie*, Knut Kjelstadli (red.), Pax Forlag 2003

Nordiske forhandlingsregimer – historisk innrettet mot å mestre ytre svingninger i små åpne økonomier

- **Sentralisert koordinering av forhandlinger og fredsplikt i avtaleperioden** - bygd på frontfagsmodellen med eksportindustrien i førersetet, supplert med lokale forhandlinger
- **Makroøkonomisk styring** bygd på forsiktig finanspolitikk og fast valutakurspolitikk (+devalueringer)
- **Solidarisk lønnspolitikk** – gir press for strukturomvandling fra lav- til høyproduktive bedrifter – understøttet av aktiv arbeidsmarkedspolitik og 'livslang læring' (Rehn-Meidner-modellen)
- **Viktige forskjeller**
 - arbeidsrett – lov vs avtaleregulering
 - tvisteløsninger & mekling
 - uravstemning & kopling
 - statlig rolle i inntektspolitikken
 - organisasjonsgrad og avtaledekning
 - **allmengiltig-erklæring av tariffavtaler**
- **Økte inflasjons - og samordningsvansker i 80-årene** -> ledighetskrise, makro-økonomisk skift og ulike tilpasninger i avtalesystemene for å gjenreise sysselsettingen i 1990-årene

Ytre og indre endringer i rammene for nordiske forhandlingssystem de siste 15-20 år

- **Globalisering, økt kapitalmobilitet, EUs indre marked**
 - Tøffere kostnadskonkurranse – 'kapitalens exit-trussel'
 - Internasjonale produksjonskjeder gir økt sårbarhet for konflikt
 - **Endrete vilkår for økonomisk politikk, lav inflasjon & nytt pengepolitisk regime**
- **Indre strukturelle endringer**
 - **Sentralisering av beslutninger i konsern** - økte krav til lokal lønnsdannelse og fleksibilitet
 - **Endringer i teknologi og kompetanseprofil** – bransje & yrkesglidning
 - **Skift fra industri til tjenesteyting** – endrer organisasjonsmønstre, interesser og styrkeforhold
 - **Aldersbølgen** - fra overskudd til knapphet på arbeidskraft på lengre sikt
- **Endrete tilknytninger til EU og ØMU/EURO – overgang til 'hardvaluta'-regimer**
- **Tilpasning til EUs arbeidslivsdirektiv og europeiske forhandlinger**

Motstridende press for desentral fleksibilitet og styrket makro-samordning – ulike nordiske svar

Utflagging og 'race to the bottom'?

Norden gjør det ganske godt i kampen om investeringer i Europa...

Table 4: foreign direct investment inflows, 1995-2004

(% of GDP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denmark	2.3	0.4	1.7	3.9	9.7	22.8	5.8	2.6	0.6	-0.3
Finland	0.8	0.9	1.8	9.2	3.6	7.6	3.1	6.2	2.1	2.4
Sweden	6.0	2.0	4.2	7.8	23.6	9.2	6.0	4.8	1.1	-0.1
EU 25	1.4	1.3	1.6	2.9	4.3	7.5	4.6	3.1	2.1	1.8

Source: Economist Intelligence Unit

**Table 5: foreign direct investment stock in the EU's
Nordic members, 1995-2004**

(% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denmark	18.0	23.8	42.0	41.4	43.0	36.1	32.8
Finland	12.6	14.3	20.2	19.8	25.6	28.5	30.0
Sweden	21.7	27.1	32.2	41.7	48.7	50.3	43.3
EU25 average	18.8	21.3	27.3	28.9	32.1	30.2	28.0

Source: Economist Intelligence Unit

For investorer er det mer enn skatt og kostnader som teller

Det nordiske miraklet – 'racing to the top'?

Fra krise i 1990 til topps på globale rankinger i 2005

The Nordic Model: A recipe for European success?
ECP Working paper No 20

HDI (2004)	WEF (2004-2005)	Quality of life (2005)	Responsible Competitiveness (2003)
Norway	Finland	Ireland	Finland
Sweden	USA	Switzerland	Switzerland
Australia	Sweden	Norway	Sweden
Canada	Taiwan	Luxembourg	Norway
Netherlands	Denmark	Sweden	Denmark
Belgium	Norway	Australia	Netherlands
Iceland	Singapore	Iceland	UK
USA	Switzerland	Italy	New Zealand
Japan	Japan	Denmark	Austria
Ireland	Iceland	Spain	Australia

Solidarity works – after all?

"Small states in global markets":

Komparative fortrinn i Norden ...?

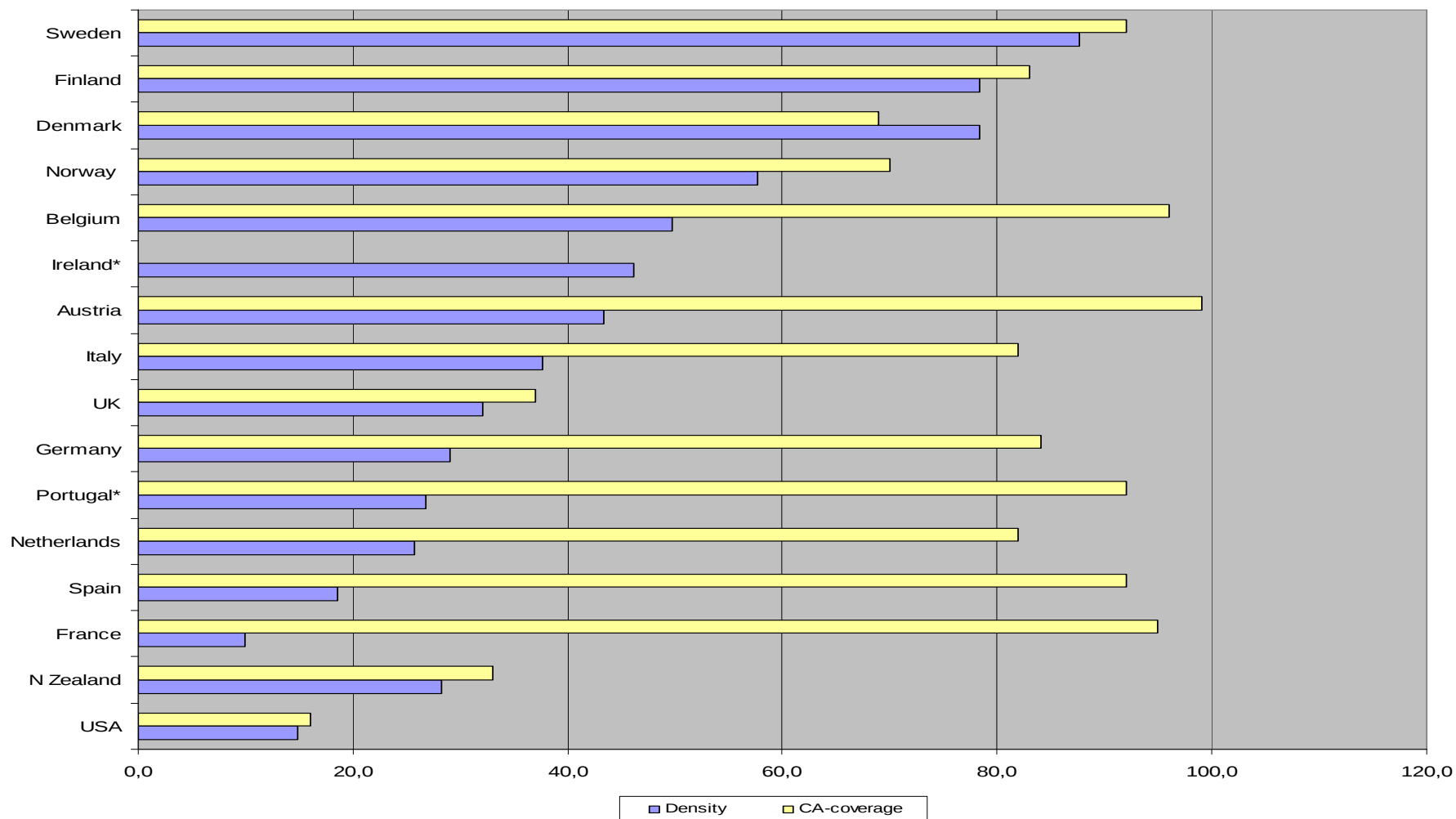
- Inkluderende offentlige velferdsordninger bygd på 'arbeidslinja'
 - Universell, skattebasert inntektssikring -> økt omstillingstrygghet, mobilitet og moderate indirekte arbeidskostnader (S?) - 'flexicurity'
 - Gratis utdanningssystem for alle -> bred og dyp kompetansebase + krevende marked
 - Arbeidsrelatert velferd -> høy kvinnelig yrkesaktivitet, talentmobilisering
 - Velutbygd offentlig infrastruktur -> effektivitet og rask innovasjonsspredning eks ICT
 - Statlig FoU – og næringspolitikk -> livskraftige fornyelseseklynger
 - Relativt små sosial forskjeller -> tillit, medvirkning og innovasjonsevne
- Sterke parter og koordinerte avtalesystem – innen bred ramme/mål-lovgivning
 - verktøy for forhandlet fleksibilitet – tariffdispositivitet, lokale tilpasninger
 - Sterkt lokalt forhandlingsnivå – en-pillarsystem -> smidighet / samarbeid om verdiskaping
 - Krevende motparter gir press for innovasjon / fornyelse -> 'high road'
 - Makro-økonomisk stabiliseringsevne
- Makro-økonomisk snuoperasjon og uavhengige Sentralbanker har skviset ut inflasjonsforventningene og sikret grunnlag for moderat lønnsvekst?

Forskjellige tilpasninger i de nordiske avtalesystemene:

- Hovedorganisasjonene har slakket tøylene – svakere eller mer fleksibel samordning?
 - Danmark – DI (Dansk Industri) & CO-industri banet vei for '*organisert desentralisering*'
 - Sverige – fra SAF-krav om markedstilpasning via *Industriavtalet* og reformer i *meklingsinstitusjonene* til styrket *sektorbasert samordning og desentralisering*
 - Norge – fra Solidaritetsalternativ via sprekke til fornyet relativ stabilitet
 - Finland – krise og EURO-medlemskap -> forsterket trepartssamarbeid og 'bufferfond'
 - Island – oppbygging av sterkere sentralt trepartssamarbeid
-
- Færre streiker og konflikter, lengre avtaler, moderat lønnsutvikling
 - EU-direktiv implementert lovveien – dansk 'erga omnes'-modell /følgelovgivning
 - Konsolidering av kjernetrekkene, men økt variasjon når det gjelder sentralisering-desentralisering mellom de nordiske land

Globalisering og post-industrialisering: Individualisering og adjø til kollektive organisasjoner og avtaler?

Fagorganisering og kollektivavtaledekning (Traxler et al. 2001, OECD 1997, 1995)



Utfordringer framover - hvordan mestre kombinasjonen av :

- Interne spenninger knyttet til
 - eldrebølge, tøffere ytelsespress/utslagning, raskere omstillinger og strammere arbeidsmarked,
 - økt lønnsdifferensiering – vil den voksende middelklassen akseptere eksportindustriens hegemoni?
- konkurransedyktig lønns & kostnadsutvikling, jfr Tyskland
- en ny omdreining i kostnadskonkurransen i kjølvannet av EU-utvidelsen og den 'kinesiske tsunamien'?
- Ingen god ide å konkurrere med kineserne på deres 'banehalvdel'
 - Den kinesiske oppturen gir økt vekst og større markeder, særlig for investeringsvarer
 - Utvikle komplementære strategier for å surfe med på 'Kinabølgen'
- Innovasjon, FoU og kompetanseutvikling - 'oppover i verdikjeden'

'Globalisering på ett kontinent' -

nye arbeidskraftsstrategiske valg for nordiske bedrifter

Stort gap i lønns- og levekostnader – 10-20% av nordisk nivå

Ulike ansettelsesformer – ulike regler for lønn, skatt og trygdeavgifter

Overgangsordninger for individuelle arbeidstakere – unntatt i Sverige

Nordiske bedrifter – bruk av arbeidskraft fra nye EU-land

- Ansette arbeidskraft med nordisk lønn eller....?
- Leie inn arbeidskraft med nordisk eller polsk lønn?
- Hyre underentreprenører med nordisk eller polsk lønn?
- Hyre enmannsfirmaer med fri prisfastsettelse?
- Uteproduksjon med lokalt lønns/skattenivå?

Økt outsourcing og svingdørs-migrasjon av arbeidskraft

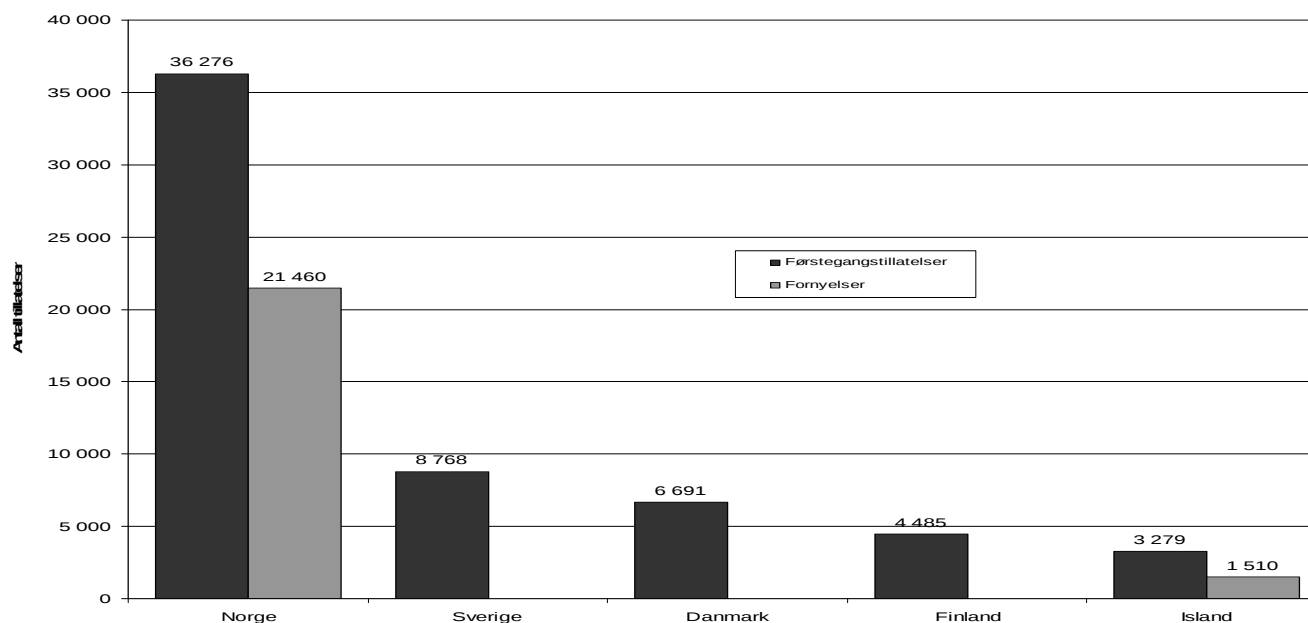
->'regimekonkurranse på stedet' og press på avtalene

Begrenset individuell arbeidsvandring til Vest-Europa

1.mai 2004 – overraskende forskjeller i Norden

etter

- Tyskland, ca 500,000 (korttid/sesong), England over 290,000, Irland ca 130,000 - beskjedne tilstrømming til EU/EØS-land med strikte kvoter
- Norden – ca 60,000 førstegangstillatelser per 1.januar 2006 (+ 22 000 fornyelser)



- > Lav registrert migrasjon til Finland med streng OGO og Sverige uten OGO
- > Norge nesten 40,000 førstegangstillatelser vs Danmark ca 8000 – med lik overgangsordning;
- > Sterk vekst på Island (tredobling i 2005) og i Norge (doblet tilsig i Jan/Feb 2006)
- > Flest menn fra Polen/Baltikum på korttidsarbeid i ufaglærte jobber – men flere blir nå lengre

Hva kan forklare forskjellene i individuell migrasjon til de nordiske land?

- Etterspørselen i arbeidsmarkedet
- Etablerte nettverk for sesongmigrasjon
- Forskjeller i lønnsnivå for ufaglært arbeidskraft i Norden
- De ulike nasjonale overgangsordningene forklarer lite av forskjellene

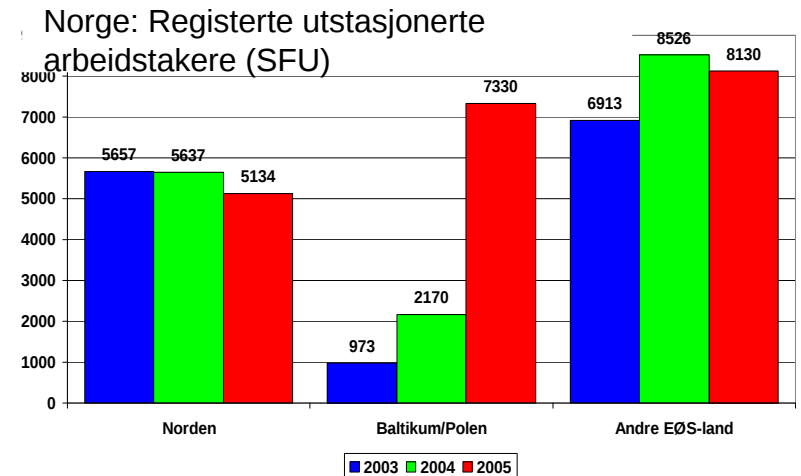
Den individuelle arbeidsinnvandringen synes hittil ikke å ha skapt ubalanser i de ekspanderende nordiske arbeidsmarkedene

Virkningene av de nasjonale overgangsordningene (OGO) har vært sammensatte

- 
- ”Midlertidig lovfestet allmenngjøring av avtalefestete minstelønnsregler for EU-8-borgere”
 - Sikret oversikt, kontroll og nasjonale lønns-og arbeidsvilkår for individuelle migranter
 - Redusert den individuelle arbeidsinnvandringen – spesielt i Finland og Danmark
 - Økt etterspørselen etter tjenesteytere, leiefirma og utstasjonert arbeidskraft, eks Finland
 - Strategiske omgåelser via ’fiktiv’ utstasjonering, utleie, enmannsbedrifter og illegalt arbeid med innslag av grov underbetaling og brudd på arbeidsmiljø og HMS-regler
-
- **Virkningen på den totale arbeidsmobiliteten er usikker & antakelig liten, men OGO har klart påvirket fordelingen mellom arbeids-og tjenstemobilitet**
-
- >Videreføring/utfasing av overgangsordningene bør vurderes i sammenheng med utviklingen og reguleringen av tjenstemobiliteten**

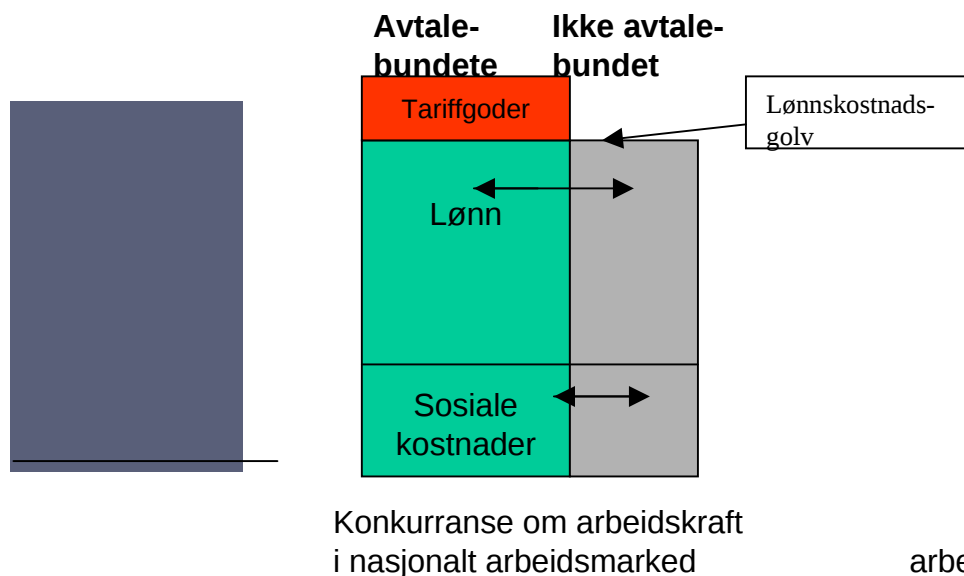
Vekst i servicemobilitet og utstasjonering:

- Manglende statistikk, men indikasjoner på markant vekst i alle nordiske land
 - Norsk byggebransje: 33% vekst, 1% sysselsettingsvekst (2002-5)
 - 35-50% av bedriftene møter konkurrenter som bruker lavlønnet arbeidskraft fra EU-8
 - ✓ 20-30% har hyret arbeidstakere fra EU-8 – mest utstasjonerte og innleide
 - Kapasitetseffekt og fortrensnings effekter → konkurransevridding mellom bedrifter og ansettelsesformer - mer atypisk arbeid, mindre andel fast ansatte og læringer
 - Exit-trusselen setter mange industritillitsvalgte i klemme – hvordan motvirke konkurransevridding og press på standarder og avtaler?
 - Kontroll – og reguleringsproblemer - strategiske omgørelser, sosial dumping og HMS-problemer - kfr Vaxholm, Viking, tjenestedirektivet
- >Turbulent ferd langs avtaleveien, lovveien og/eller økt bruk av allmenngjøring?

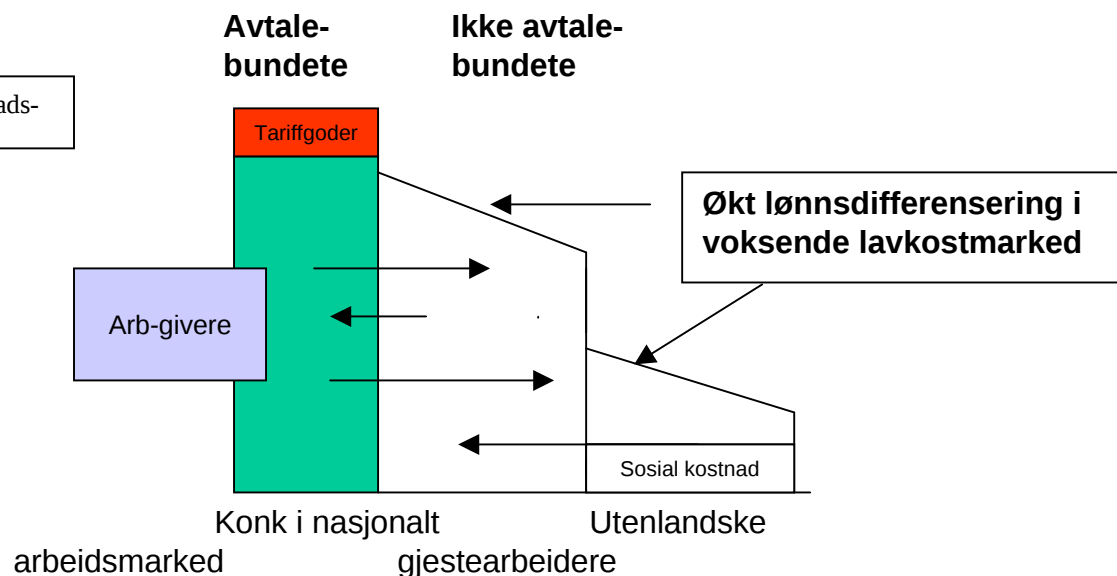


Økt lavlønns-konkurranse i tjeneste- og arbeidsmarkedet (etter OGO) - mulige virkninger for lønn – og avtaleregulering i utsatte bransjer

FØR



I MORGEN?



- Svekket utjevningseffekt av konkurransen om nasjonal arbeidskraft?
- Lønngolvet i nasjonalt arbeidsmarked smuldrer opp → kjellerinngang/golv?
- Mer attraktivt for arbeidsgivere å stå utenfor avtaleverket -> terskel & rutsje-effekt?

Kan facket hindre forvitring av avtalenes konkurranseregulerende rolle og partenes makt – eller trengs økt støtte fra staten?

Utfasing av OGO øker behovet for en helhetlig strategi for nasjonal regulering av arbeids- og tjenestemarkedene

- Hvis nordiske land vil oppnå økt andel ordinær arbeidsinnvandring fra EU-8 forutsettes mer like vilkår for arbeids – og tjenestemobilitet
- Samtidig utfasing av OGO og skjerping av kontrollen/vilkårene for tjenestemobilitet (jfr finsk kompromiss/pakkeløsning)
- Risiko for framvekst av et nytt lavlønnsegment i arbeidsmarkedet etter utfasing av OGO hvis man ikke har mekanismer som kan erstatte OGO's 'allmenngjøringsfunksjon'

Utfasing eller videreføring av overgangsordningene (OGO)?

- I tillegg til Sverige, UK og Irland har Spania, Portugal, Finland (kanskje Nederland og Hellas) meldt at de vil avvikle OGO 1.mai 2006, mens Frankrike, Island, Danmark (og Nederland) har signalisert oppmykning av ordningene
- OGO's hovedfunksjon er å vinne tid til å få på plass permanente ordninger for å håndtere fri bevegelse og hindre sosial dumping
(I Danmark og Norge er OGO = "midlertidig allmenngjøring av avtalevilkår for EU-8-borgere")
- OGO kan sees som politisk 'låne-kapital' som det gjelder å få byttet inn i varige ordninger mot sosial dumping
 - Jo nærmere 2009, jo raskere synker verdien av OGO som politisk bytte-middel
- Finske fack brukte lovnad om rask utfasing av OGO som press/bytte-middel til å få på plass varig tiltakspakke mot sosial dumping
 - Anvendelig også for andre nordisk fack?

Nordiske forskjeller i reguleringstradisjoner og virkemidler påvirker sårbarheten ved utfasing av overgangsordningene

A) Regimer basert på generell, lovfestet allmenngjøring – "EU-sikker":

- **Finland:** Kontinental allmenngjøringstradisjon, supplert av lovgivning om gjengs lønn på områder uten slike ordninger ('minstelønnslovgivning basert bransjeavtaler')
- **Island:** Allmenngjøringsmekanisme ('alle skal ha lønn i tråd med relevant avtale')

B) Regimer bygd på autonom kollektiv regulering – "krevende & EU-omstridt":

- **Sverige:** over 90% avtaledekning, effektive kollektive mekanismer for regulering – *behov for nasjonalitetsnøytraliserende justeringer i lys av Vaxholmsakens utfall i ECJ?*
- **Danmark:** 70% avtaledekning, effektive nasjonalitetsnøytrale mekanismer for parts-regulering. *Makter fagforeningene oppgaven eller trengs lovhjemlete støtteredskap?*

C) Ufullstendig norsk blandings-modell – "hullete og EU-sårbar?":

- Lav avtaledekning (55% privat), skranker mot boikott/sympatiaksjon, partiell allmenngjøring – *press for bredere og mer effektivt regime for (avtalebasert) minstelønnsregulering (allmenngjøring)?*

-> Behov for reformer i implementeringen av EUs utstasjoneringdirektiv?

(f.eks vurdere bruk av art 3.8 i direktivet – vise til 'allment gyldige avtaler'?)

-> Er de nasjonale ordningene for avtalebasert minstelønnsregulering og faglig kontroll tilstrekkelige?

Kritiske og omstridte faktorer for kontroll av utenlandske tjenestefirma og arbeidstakere:

- (1) Registrering av utenlandske tjenestefirma og arbeidstakere – hvor går grensene ifht EU-retten? Effekten av tjenstedirektivet?
- (2) Overvåkning, kontroll og sanksjoner ifht brudd på lønns/arbeidsvilkår – rolledeling arbeidstilsynet, facket og oppdragsbedriftene/hovedentreprenør?
- (3) Innsyn i lønnsvilkår som redskap for kontroll – lov vs avtaleregulering?
- (4) Oppdragsbedriftenes/hovedentreprenørenes ansvar (liability)?
- (5) Regulering/kontroll av personal/vikarbyråer (økt behov etter OGO)?
- (6) Implementering av ILO-94?

Det åpne arbeids –og tjenestemarkedet reiser nye utfordringer for fagbevegelsen & avtalesystemet

- Hvordan håndtere framveksten av en multi-etnisk arbeidsstyrke med en økende underklasse av gjestearbeidere?
- Inklusjon vs eksklusjon - vanskelig balansegang for 'facket':
 - Sikre gjestearbeiderne vs å beskytte nasjonale avtalesystem eller arbeidsplasser?
 - Idealer vs realiteter når et innleid arbeidslag fra Polen kan redde kontrakten?
 - Organisering av gjestearbeidere – nasjonalt vs transnasjonalt (IG BAU / MWU)?
 - Hva skal til for å styrke fagbevegelsen i senderlandene?
- 'Solidaritets vs politifunksjon' – kontroll & overvåkning av arbeidsplassene – Omgåelsesproblem – illegalt arbeid og 'selvsysselsatte' (jfr Tyskland)
- Klarer de nasjonale partene oppgavene aleine – eller vil de trenge økt støtte fra staten og sterkere samarbeid/reguleringer på europeisk plan?

Nasjonale avtaler er nødvendige, men ikke tilstrekkelige i et felles europeisk arbeids –og tjenestemarked

- De nordiske avtalemodellene fant sin form i en epoke med ytre kontroll med tilgangen til arbeids –og tjenestemarkedet
- I et åpent marked med økt 'regimeshopping' trengs felles minstestandarder og klarere kjøreregler for sameksistensen mellom ulike nasjonale regimer
 - Økt avhengighet og lønnskurransen over landegrensene - eks økt arbeidstid i Tyskland - krever sterkere koordinering av avtalepolitikken
- Dilemmaer for nordiske fack:
 - Svake partssystem i nye EU-land -> behov for lovgivning, som nordiske aktører ikke liker
 - Europeiske avtaler krever politisk press (lovgivningstrussel) både for å forhandle og sikre forpliktende gjennomføring
 - Frivillige avtaler – krever europeisk arbeidsrett/tvistenemnd (hovedavtale) som vanskelig kan fungere uten overnasjonal kompetanse
- **Hvordan bygge bro mellom forsvaret av nasjonale avtalesystem og utviklingen av et forpliktende europeisk regime for arbeidslivsrelasjoner?**