



Vil strømmene snu?

Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene: Utviklingstrekk og konsekvenser

Sluttrapport fra en kontaktgruppe under Nordisk Ministerråd

Jon Erik Dølvik og Line Eldring,
Fafo

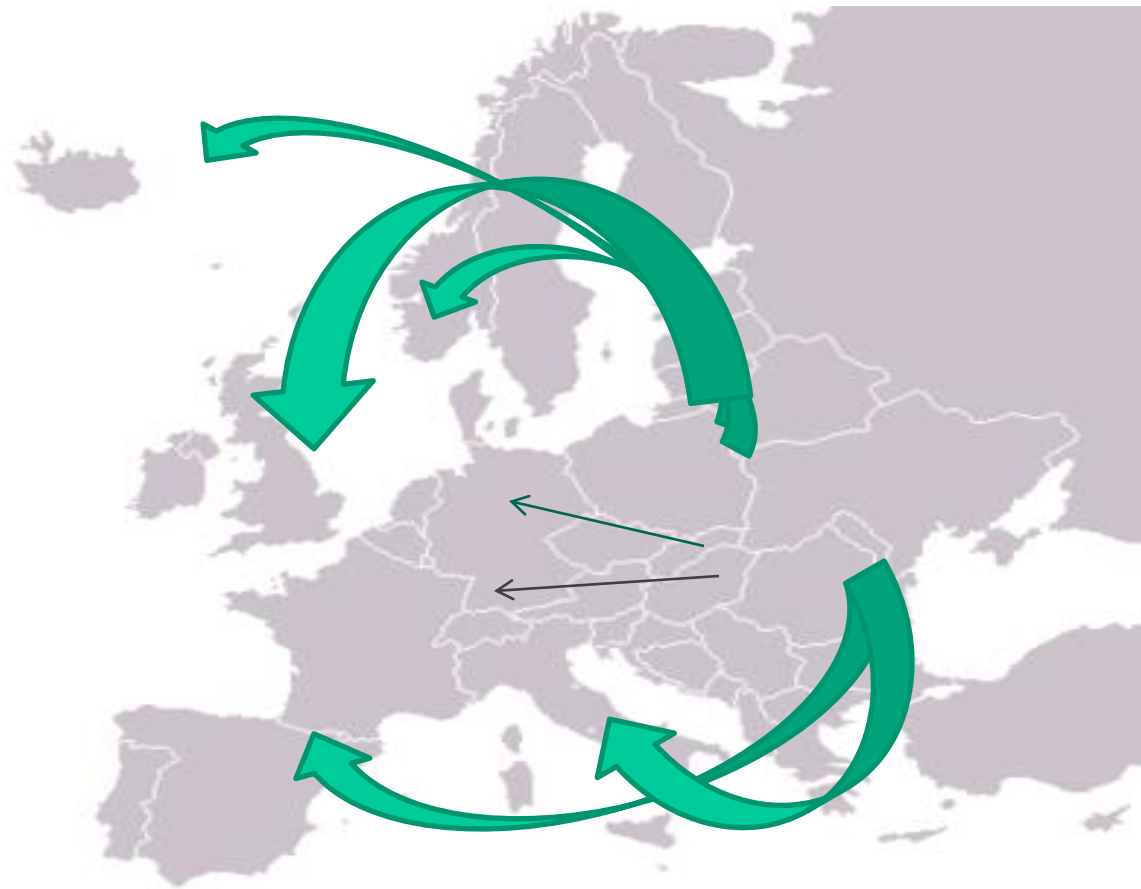
Fafo
23.1.2008

De nordiske arbeidsmarkedene og EU-utvidelsen 2004-2007

- Nordisk kontaktgruppe ble nedsatt av Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott i 2004
- Formål: Utveksle informasjon om utviklingen i arbeids- og tjenestemobilitet, konsekvensene for de nasjonale arbeidsmarkedene, erfaringer med reguleringer, overgangsordninger og andre tiltak
- Rapporter:
 - Dølvik, J.E. og L. Eldring (2005), *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk*. TemaNord 2005:566.
 - Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2006), *Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer*. TemaNord 2006:557.
 - Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502
<http://norden.org/pub/velfaerd/arbetsmarknad/sk/TN2008502.pdf>

:

De største strømmene fra Polen og Baltikum til UK & Irland - ganske mange til Norden, offisielt færre til kontinentet (jf tysk OGO)



Mangler pålitelig statistikk

Røft 'guesstimate :

Brutto - rundt 2 mill?

Netto - rundt 1 mill?

+ serviceytere & uregistrerte

Betydelig - mer enn ventet

Mindre påaktet:

The Latin connection – fra Romania & Bulgaria til Spania & Italia

Nordiske hovedtrekk 2004-2007



- Samlet sett stor og økende mobilitet fra nye medlemslandene til Norden
- Store forskjeller i tilstrømming til de nordiske landene
- Positivt bidrag til de nordiske økonomiene – forlenget 'bonanza'
- Få tegn til sosial turisme, men omgåelser, konkurransevridning og sosial dumping i forbindelse med tjenestemobilitet
- Store utfordringer mht kontroll og håndheving – EU-retten setter skranker
- Framover: Utfasing av overgangsordningene, skjerpet konkurranse om arbeidskraften i Europa – vil strømmene snu eller skifte retning?

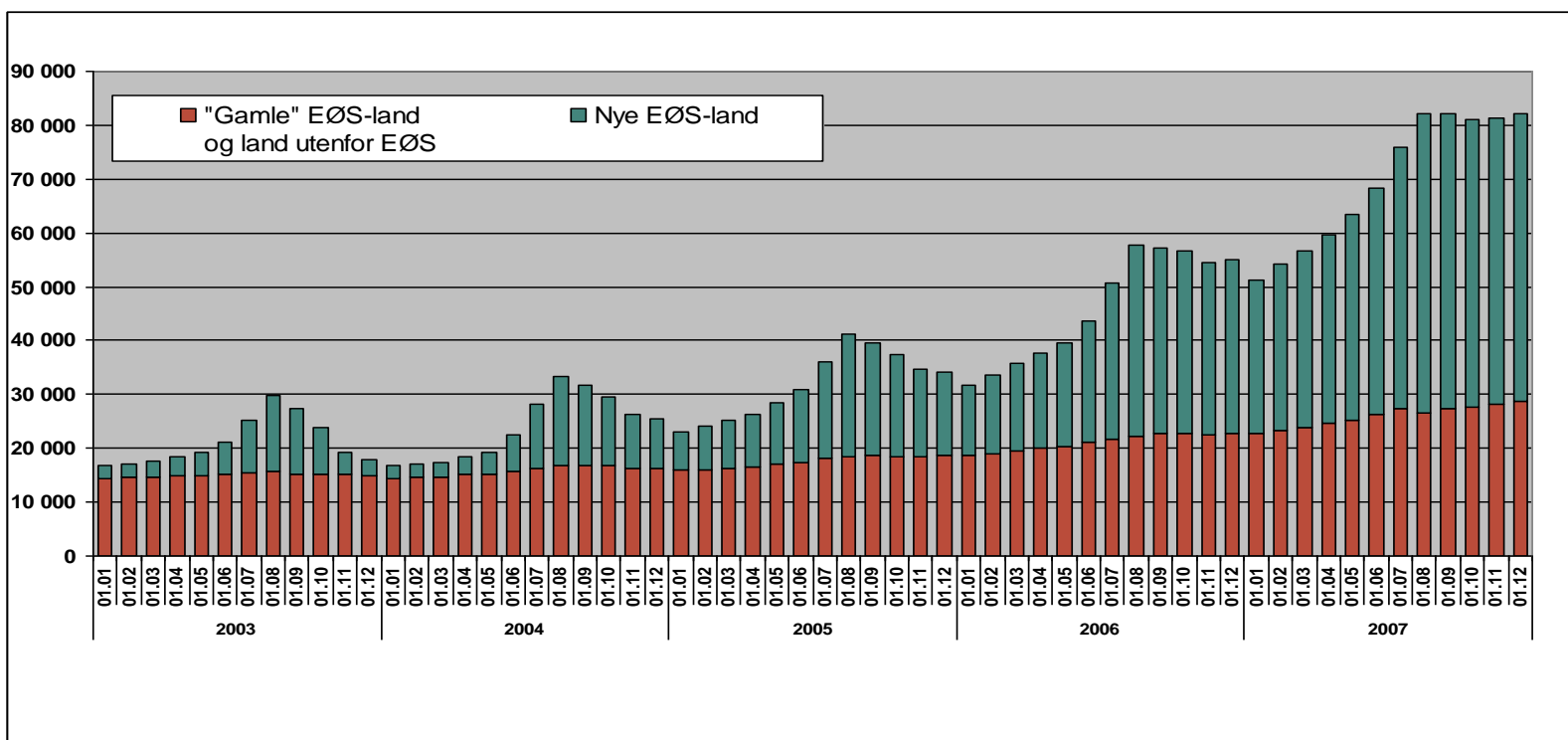
Økende antall tillatelser til individuelle arbeidssøkere fra EU-8+2

(1.mai 2004 – 31. juli 2007, administrative data, bruttostrømmer, pålitelige beholdningsdata mangler)

	2004 Mai-Des	2005	2006	2007 Jan-Aug	SUM Nye tillatelser	Høst-2007
Danmark	2 097	4923	10 353	10 363	27 740	+ ca 4000 (+ forhåndsgodkendte 9000?)
Finland	2 169	2633	-	-	-	
Island nye: Fornyelser:	515 (+666)	2 764 (+844)	6 004 (+1496)	3 091 (+1136)	12 373 (+4142)	
Sverige	3 963	4 805	5 692	2 440	16 900	
Norge nye: Fornyelser:	16 975 (+3558)	19 301 (+17 902)	29 275 (+25510)	23 879 (+22230)	89 430 (+69 200)	+ca 35 000
Norden	25 719	34 426	51 324	39 777	151 246	+ ca 40 000 SUM TOTAL > 250 000
Fornyelser	+4 224	18 746	27 006	23 366	73 342	
Pr måned	(5 142)	4 711	6 527	9 200		

- **Pluss uregistrert mobilitet og økende tjenestevandring**
 - Mye 'fiktiv' utstasjonering - ofte kamuflert arbeidsinnvandring eller etablering

Eks. Norge, over 50,000 gyldige EU8+2 tillatelser i desember 2007, over tredobling fra des 2005 (Kilde: UDI des 2007)



Beholdning:

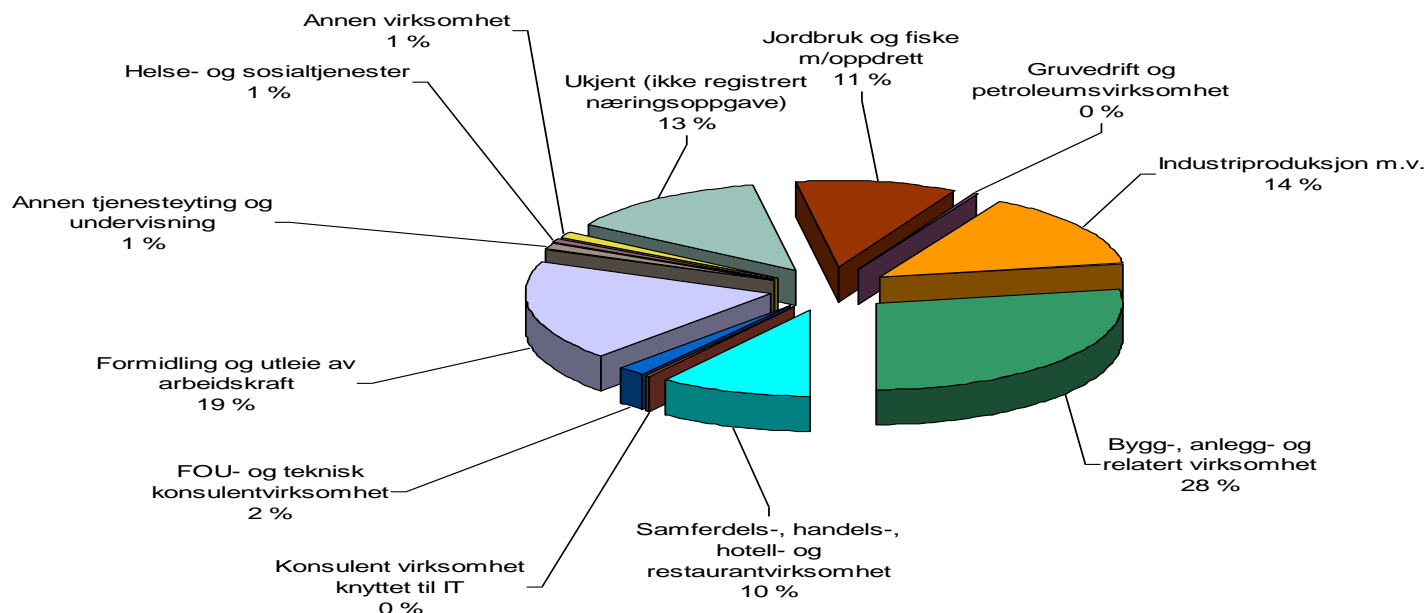
Gyldige EU8+2 tillatelser økte fra 10-15,000 i 2004 til over 50,000 i 2007

+ Illegale + 30-40,000 tjenesteytere => ca 80-100,000 => 3-4% av arbeidsstyrken

+ ca 30,000 fra EU15 + over 50,000 nordiske (SSB) -> 160-180,000 internasjonale a-takere

= > Rundt 6-7% av arbeidsstyrken er internasjonal – betydelig del av verdiskapingen

Antall gyldige arbeidstillatelser i Norge gitt til borgere av EU12. Pr 1. desember 2007*. Fordelt på næring. (UDI 2007)



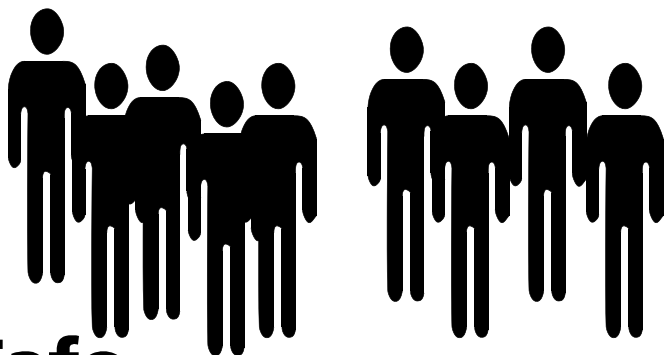
- Bransjekonsentrasjon
- Jobber som ikke krever høy utdanning
- Mannsdominans; 20 % av tillatelsene til kvinner
- Økende lengde på tillatelsene

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

- Survey høsten 2006 blant ca 1000 hushold i Danmark, Finland, Norge og Sverige (til sammen ca 4 000 hushold) om bruk av EU-8-arbeidskraft
- Andel av husholdene som hadde kjøpt slike tjenester/arbeid siste år:
 - Norge: 7 %
 - Finland: 3 %
 - Sverige: 2 %
 - Danmark: 1 %
- Flertallet i Norge hadde fått utført byggearbeid (68 %) eller renhold/husarbeid (31 %)
- De fleste husstandene hadde fått arbeidet utført av selvstendig næringsdrivende eller av personer ansatt i eller leid ut fra firmaer i utlandet eller Norge; altså tjenesteyting.
- Kjøp av tjenester/arbeid utført av personer var mest utbredt i Oslo (9 %)
- Overveiende korte oppdrag (i snitt 22 dagsverk, 4 av 10 hadde brukt under ti dagsverk)
- I snitt betalte husholdene 900 kroner per dagsverk
- Estimat: Norske hushold brukte 3 milliarder kroner til kjøp av arbeid eller tjenester utført av personer fra EU-8 i 2006.

Tjenestemobilitet i vekst

- Mangelfull registrering – uoversiktlig, EU-retten setter skranker
- Mye 'fiktiv' utstasjonering og tjenesteyting – ofte "kamouflert arbeidsinnvandring" eller etablering
- Eks på tiltak for å bedre oversikten:
 - registreringsplikt (Island)
 - felles register (Danmark)
 - ombudsmann (Finland)



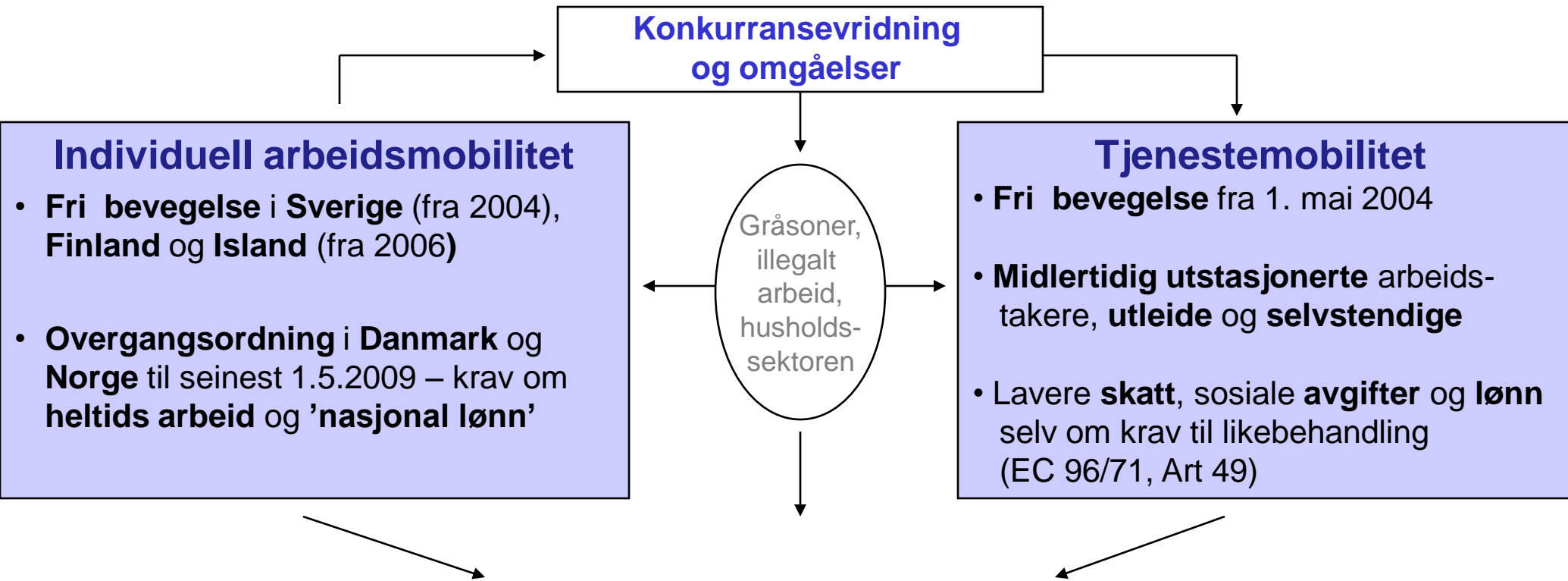
Registrerte arbeidstakere fra EU8 i utenlandske firma med oppdrag i Norge, 2003 - okt 2007

(Kilde: Sentralskattekontoret for utenlandssaker)

Foreliggende tall tyder på økende omfang

- Danmark: fordobling av firma fra 2005; 65 % av østarbeidere i bygg er utstasjonerte (ca 11 000)
- Norge: Sterk vekst i registrerte - over 20,000 i 2007 trass underrapportering

Ulike regimer for arbeids- og tjenestemobilitet fra EU-8+2:



Individuell arbeidsmobilitet

- Fri bevegelse i **Sverige** (fra 2004), **Finland** og **Island** (fra 2006)
- **Overgangsordning** i **Danmark** og **Norge** til seinest 1.5.2009 – krav om **heltids arbeid** og 'nasjonal lønn'

Tjenestemobilitet

- **Fri bevegelse** fra 1. mai 2004
- **Midlertidig utstasjonerte** arbeidstakere, **utleide** og **selvstendige**
- Lavere **skatt**, sosiale **avgifter** og **lønn** selv om krav til likebehandling (EC 96/71, Art 49)

Gråsoner,
illegalt
arbeid,
husholds-
sektoren

Økende todeling og strategiske tilpasninger i arbeidsmarkedet:

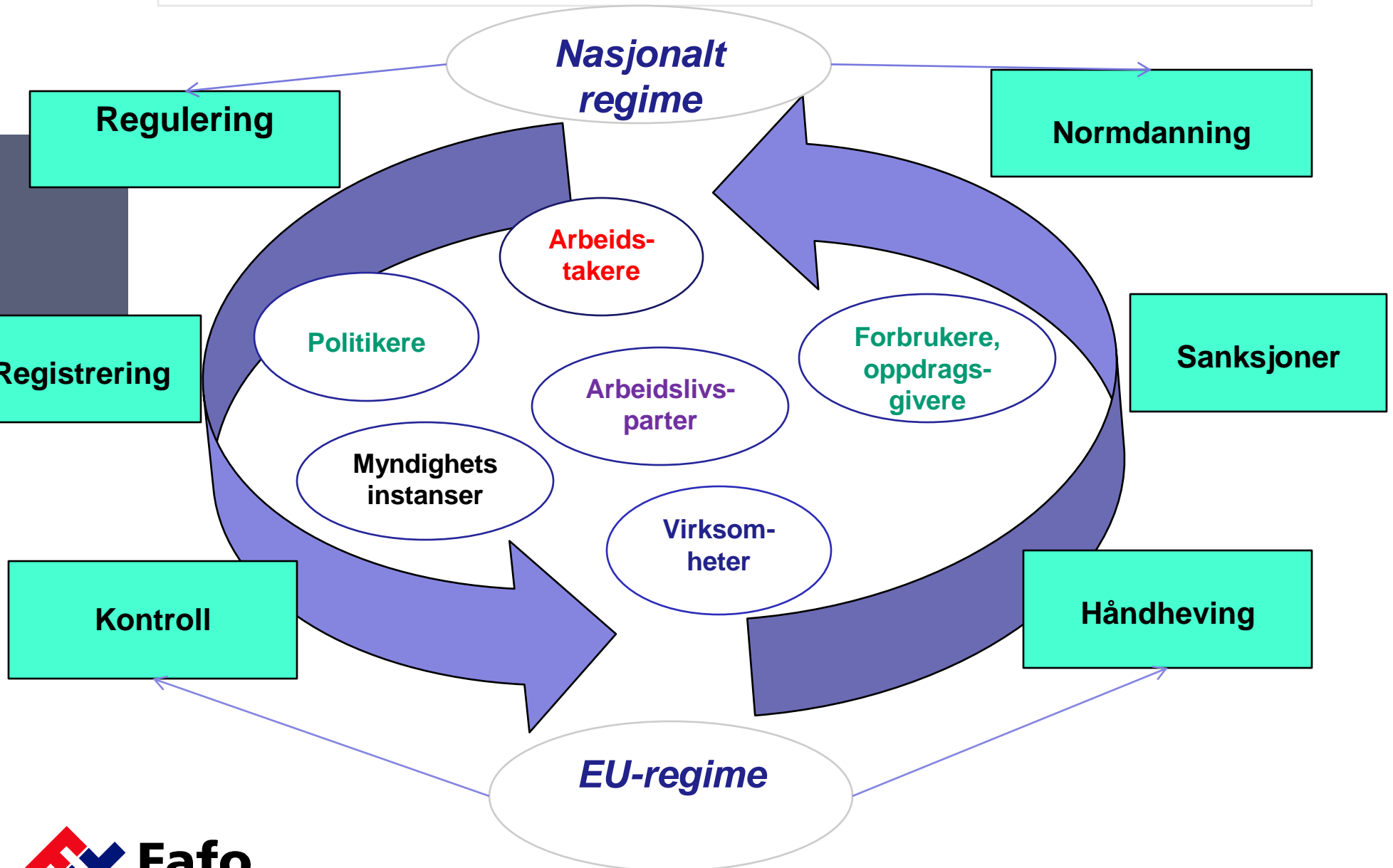
Hvordan sikre likebehandling og symmetriske incentiver

for aktørenes tilpasning?

Varierte nordiske modeller – lov - eller avtaleregulering, parts- eller myndighetskontroll?

- **Fellestrekk: Ytre liberalisering -> skjerpet indre regulering og kontroll**
 - Registrering, innsyn, ILO-94, ID-kort, ombudsmann, bestiller/påse-ansvar, utleiefirma mv
 - men EU-retten setter skranker
- **Finland & Island - avtale+lov**, allmenngjøring, myndighetskontroll –' EU-proof'
 - Utfordring: Håndheving, nytt minstelønnsnivå gir økte forskjeller i arbeidslivet?
- **Sverige & Danmark - autonom avtalemodell**, aksjonsmidler, faglig kontroll
 - Laval -> tilpasninger i den svenske modellen? Klarer fagforeningene å holde demningen i Danmark?
- **Norge – hybridmodell**, allmenngjør minstestandarder (i bygg), ellers fritt
 - > bredere allmenngjøring, statlig minstelønn ,eller fri lønnsdannelse i de fleste bransjer?
- **Hva skjer når overgangsordningene fases ut i 2009?**

Effektiv tiltakskjede – krever konsistens, samordning og bred ansvarsmobilisering...

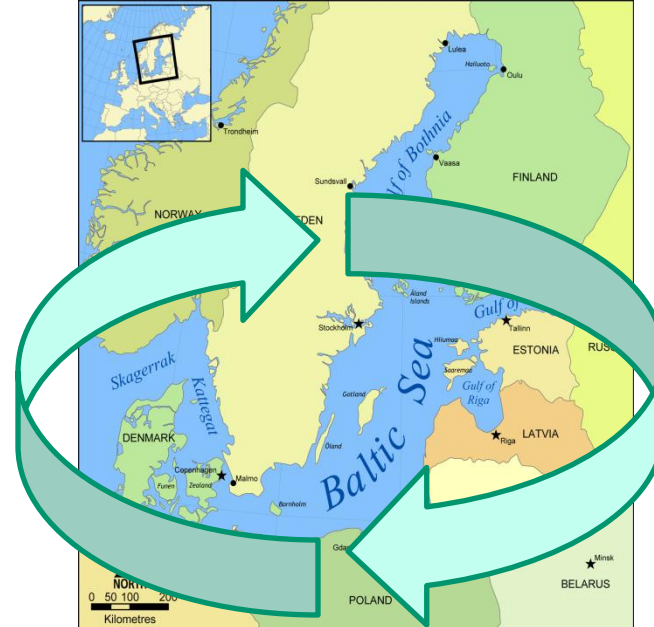


Arbeidsmarkedsutviklingen i de viktigste avsenderlandene

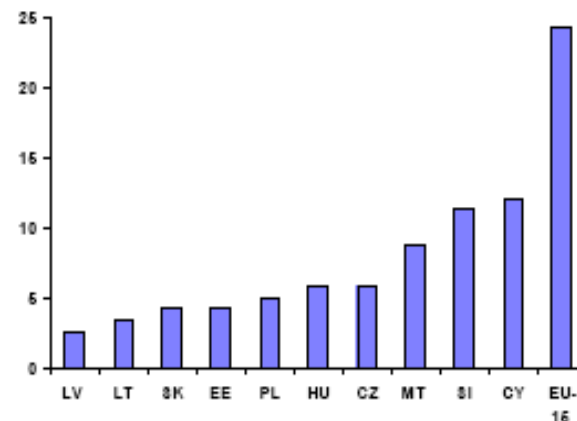
Estland 1,3 mill innbyggere, Latvia 2,3 mill, Litauen 3,4 mill og Polen 38 millioner

Etter transformasjonen (1990):

- Store arbeidskraftoverskudd, lav mobilitet, utvandring, synkende sysselsetting og folketall
- 2000-4: Jobbløs vekst, høy ledighet (10-20%) og lav yrkesdeltaking
- **2004 - en milepæl: Sterke drivkrefter for arbeidsmigrasjon – ønskelig ventilering?**



Graph 29: EU-10 and EU-15: Average hourly labour costs in euro, 2004

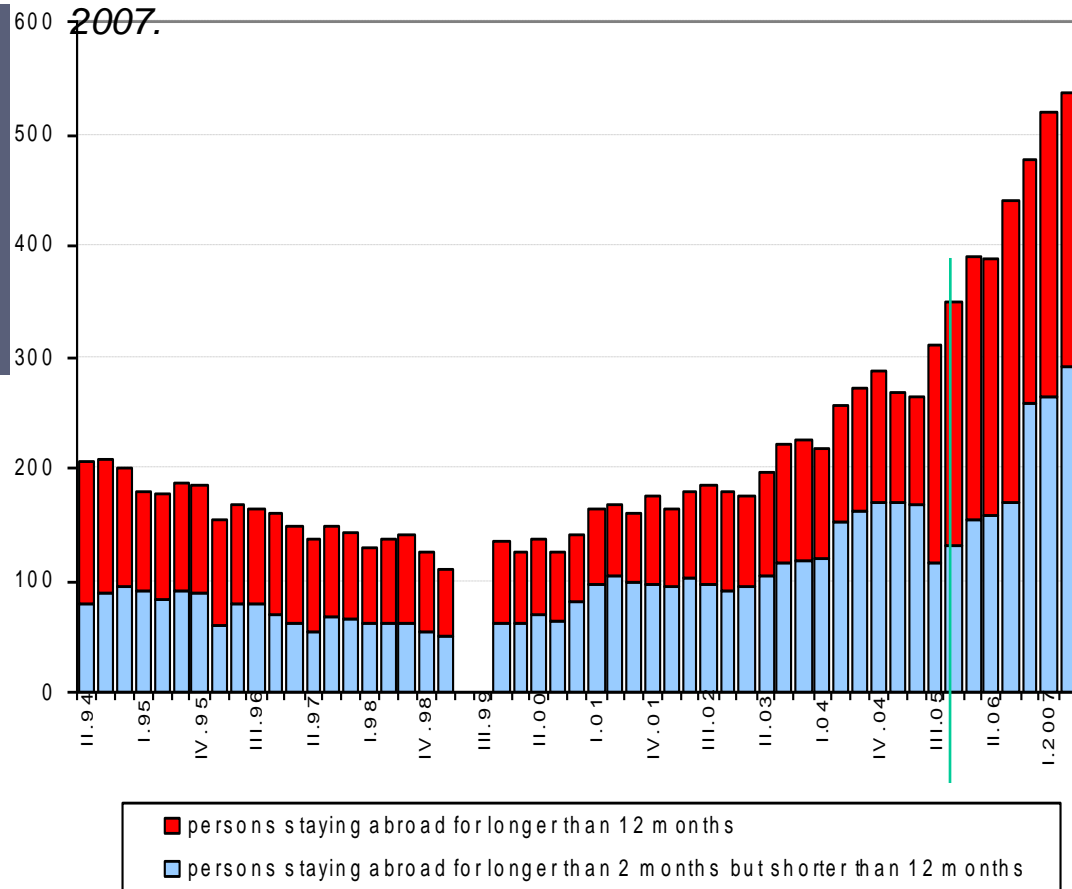


Source: Eurostat

2004-2007 Akselererende arbeidsutvandring



Figur 3.1 Polen – antall som i følge LFS arbeidet i utlandet minst to måneder, per kvartal 1994-2007. Kilde: Kaczmarczyk og Okolski 2007.



- **Polen – registrert migrasjon mer enn doblet 2004-2007**
 - Grovt anslag 0,9-1 mill – tilsvarer 5-6% av arbeidsstyrken
- **Baltikum – større utvandring ifht folketallet**

Land	Folketall i tusen			1989-2007
	1989	2004	2007	
Estland	1 566	1 351	1 342	-14,3%
Latvia	2 667	2 319	2 281	-14,5%
Litauen	3 675	3 446	3 385	-7,9%
Polen	37 885	38 191	38 125	-1,0%

Kjennetegn ved polsk arbeidsmigrasjon 2004-7

- basert på polske AKU/LFS-data (Kaczmarczyk & Okolski 2007)

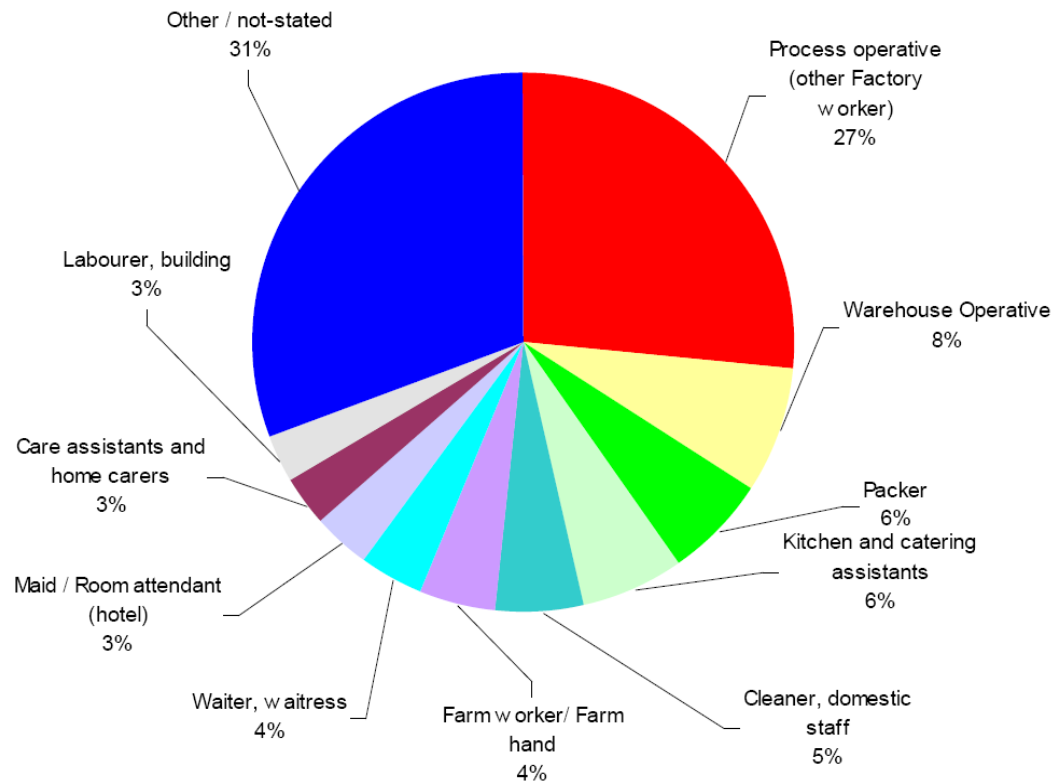


- **Økonomiske motiv** – 4 av 5 er under 39 år
- **Flest menn**, men mange kvinner (over 40% i UK, færre i Norden...)
- **Mye kortvarig**, men økt varig migrasjon
- **Mange fra utkantstrøk** - men økt andel urbane elitemigranter
- **Mange høyt utdannete** – men enkle jobber, overkvalifisert/”brain waste”
- **Flertallet hadde jobb hjemme**, men 4 av 10 var ikke i arbeid...

Polarisert regional & sosial profil:

- a) Lavkvalifiserte fra utkantstrøk - ‘ventilering av AK-overskudd’
- b) Økt andel ’aspirerende eliter’ – ‘tapping av human-kapital’

Fig 3.2 Topp-10 yrker blant registrerte arbeidsinnvandrere fra EU8 – i England (Home Office 2007)



- Uoppgitt (31%) (temp agency)
- Operatør industri (27%)
- Varehus-ansatt (8%)
- Packer (6%)
- Kjøkkenhjelp (6%)
- Rengjører, jobb i hushold (5%)
- Landarbeider (4%)
- Servitør (4%)
- Tjenestepike hotell (3%)
- Pleieassistent (3%)
- Bygningsarbeider (3%) jf uoppgitt

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

Vending i de nasjonale arbeidsmarkedene 2004-7

- mer sysselsettingsintensiv vekst

- Kraftig økning i sysselsettingen og fall i ledigheten**

- Rest-ledigheten i hovedsak strukturell

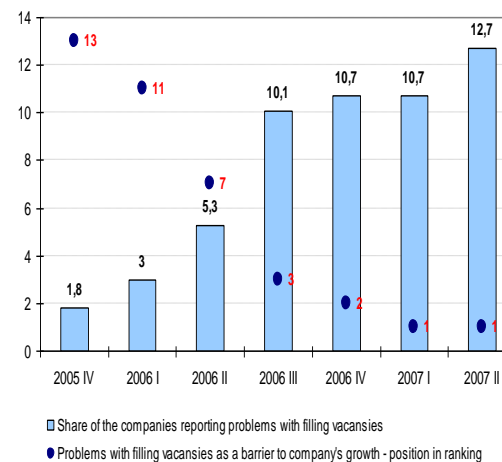
- Økende rekrutteringsvansker og knapphet på kompetanse**

- eks. 35% av firmaene i byggenæringen har vansker med å skaffe folk
 - 61% bygg, 36% i industri og 30% i polsk service har vansker med å skaffe kvalifisert & faglært arbeidskraft (World Bank 2007)

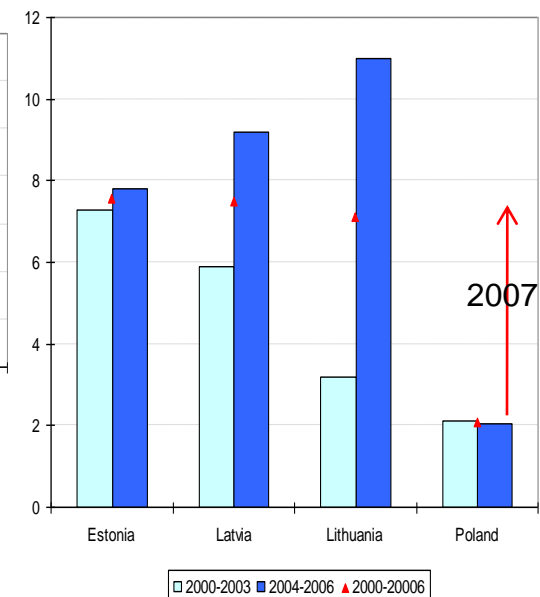
- Økende lønnsvekst – langt utover produktivitetsveksten**

År	Sysselsetting 15-64 år				Arbeidsledighet 15-64 år			
	Est	Lat	Lit	Pl	Est	Lat	Lit	Pl
2000	60,4	57,5	59,1	55,0	12,8	13,7	16,4	16,1
2003	62,9	61,8	61,1	51,2	10,0	10,5	12,4	19,6
2006	68,1	66,3	63,6	54,5	5,9	6,8	5,6	13,8
Endr	+7,7	+8,8	+4,5	(+3,3)	-6,9	-6,9	-10,8	-5,8

Labour shortages as important barrier to growth in Polish firms (Kaczmarycz & Okolski 2007, NBP, WB 2007)



Average annual wage growth, Poland & Baltic states (World Bank 2007)



”Knapphet på kompetanse og arbeidskraft er blitt en skranke for virksomhetenes vekst og utvikling...” (World Bank 2007)

- **Regionale studier: Korttidsmigrasjon svekker incentivene til arbeid, mobilitet og utdanning**
 - ‘...crowding out local economic activity’
 - **Brain-drain og brain waste...**
 - *Manko på leger, sykepleiere og ufaglærte i helsevesenet i Baltiske land*
 - *Lønnskamp med trusler om ‘mass exodus’ i Polen*
 - **Alderbølgen vil gi synkende arbeidsstyrke og kraftig økt omsorgsbyrde (2009-54)**
- > Tiltak for å holde på kompetansen og øke returmigrasjon og 3.landsmigrasjon



Hvis ikke flere velger å arbeide i hjemlandet – fare for at utjevningen mellom Øst og Vest bremser opp



'Kritisk vippepunkt' i senderlandenes økonomiske og sosiale utvikling

- **Hvis økt tilgang på arbeidskraft og kompetanse** - > utsikter til økonomisk 'take-off' og sosial opphenting ifht Vest-Europa
- **Hvis IKKE** → fare for økonomisk-sosial stagnasjon, økende utarming av arbeidsstyrken og tapping av kompetansebasen - 'ond spirall'

-> **Strategi – økt yrkesdeltaking, returmigrasjon og innvandring**

-> **Dilemma for mottakerland i aldrende Europa:**

Konkurrere om arbeidskraften – nullsumspill – eller mobilisere andre arbeidskraftskilder innenlands og/eller fra 3. land?



Utsikter for senderlandene - andre tar hardere i:

The Lisbon Council:

*"[...] 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.**"*

Kilde: The European Human Capital Index: The Challenge of Central and Eastern Europe, Ederer et al. (2007)

Utfordringer for nordiske land



- Vil strømmene avta eller snu? Hvordan vil økt kamp om arbeidskraft i EU/EØS påvirke strømmenes retning og migrantenes krav?
 - Hvis Ja/Nei – kan/bør utviklingen påvirkes, hvordan, og i hvilken retning?
 - Arbeidsmigrasjonen i EU/EØS kan i liten grad styres politisk
 - Klare, forutsigbare rammer for fornuftig utnyttelse av kompetanse og AM-tilpasning
 - Utvidet nord-europeisk arbeidsmarked som er bærekraftig, inkluderende og fleksibelt
 - **Neppe aktive rekrutteringskampanjer**
- > Øke kompetanse- og arbeidstilbudet ved samarbeid om investering i utdanning/opplæring**



Utfordringer for de nordiske land (II)

- **Nordisk strategi = symmetri, likebehandling og høye standarder?**
 - Tiltrekker arbeidskraft med ønsket kompetanse og produktivitet
 - Fremmer langsiktige strategier, ikke kortsiktige lavkostgevinster
 - Fremmer seriøs tjenestemobilitet – VINN-VINN
 - Motvirker todeling og demper etterspørselen etter 'billig' arbeidskraft
- **Inkluderingspolitikk for arbeidsinnvandrere**
 - Legge til rette for deltakelse og læring på like fot – motvirke ghettoisering
- **Knapphet i EU/EØS -> nasjonal AK-mobilisering og 3.landsmigrasjon**
 - Mer politisk styrbar - sikre kontroll med 'etterfyllingen' i EU/EØS
 - Forutsetter likebehandling av arbeidstakere fra 3.land, EU/EØS og Norden
- **Samarbeid med senderland og påvirkning av europeiske rammevilkår**



jon.erik.dolvik@fafo.no

line.eldring@fafo.no

<http://www.fafo.no/Oestforum>

Sentrale referanser:

- Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502
- Pawel Kaczmarczyk & Marek Okolski (2008) ***Economic Impacts of Migration on Poland and Baltic States***, Centre for Migration Research, University of Warsaw. (www.fafo.no/oestforum)
- World Bank (2007) ***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, -07).
- World Bank (2006), ***Labour Migration from the New EU Member States***. World Bank EU8 Quarterly Economic Report, Part II: Special Topic.