

## EU-utvidelsen: Nye mønstre for bedrifts - og arbeidsvandringer?

Jon Erik Dølvik, Forskningsleder ved Fafo (Trykt i DNB NOR's Kvartalskrift 1/2004).

### Ingress:

*Økt individuell arbeidsinnvandring etter østutvidelsen i EU 1 mai 2004 vil trolig ha mindre konsekvenser for konkurranseforholdene i arbeidslivet enn veksten i grenseoverskridende anbud og tjenesteyting. Mulighetene til å ekspandere i europeiske markeder og betjene det norske hjemmemarkedet ved hjelp av billig og velkvalifisert arbeidskraft fra tiltredelseslandene, kan ventes å føre til nye virksomhetsstrategier og økt svingdørs-trafikk av både bedrifter og arbeidstakere. Dette kan sette nasjonale standarder under press og utløse endringer i det norske arbeidslivsregimet. Hvorvidt partsforslag om allmenngjøring av tariffavtaler eller lovfestet minstelønn vil bli gjennomført, eller om vi snarere vil få se en underminering av den institusjonaliserte lønnsdannelsen, gjenstår å se. Uansett viser debatten hvordan ytre liberalisering kan skape nye konfliktlinjer og allianser i striden om indre omregulering og kontroll med spillereglene i arbeidslivet.*

### 1. Innledning

1.mai 2004 utvides EU og dermed også EØS med ti nye medlemsland og 75 millioner innbyggere. Dette innebærer et historisk farvel til den kalde krigens deling av Europa og er ledd i en langsiktig utvidelse og demokratisering av samarbeidet mellom landene i Europa; på 80-tallet ble de fattige tidligere diktaturstatene Hellas, Spania og Portugal innlemmet i EU, i årene framover står Romania, Bulgaria og flere av landene på Balkan for tur. Et av de store fremskrittene for innbyggerne i de nye medlemslandene er friheten til å kunne reise og søke arbeid, studier og opphold i hele EU/EØS-området. For virksomhetene åpnes nye markeder og investeringsmuligheter, samtidig som konkurransen skjerpes på mange områder. På det politiske planet er EU-utvidelsen en drivkraft for demokratisering og et vern mot repressive tilbakefall, men den uløste striden om reformer i EU's beslutningssystem viser også at veksten i medlemsland gjør det politiske samarbeidet i EU mer krevende. For Norges del er det klart at vår politiske stemme i europeisk sammenheng blir ytterligere svekket.

Åpningen av markedene for arbeidskraft og tjenester overfor de nye EU-landene reiser nye utfordringer for de generøse, likhetsorienterte arbeidslivs - og velferdsregimene i Norden, som har vært basert på streng kontroll med adgangen til de nasjonale arbeidsmarkedene. Med mindre myndighetene og partene i arbeidslivet utvikler nye reguleringer, vil arbeidstakere og virksomheter fra nærliggende land med et lønnsnivå på 10-15% av det norske om kort tid fritt kunne konkurrere om oppdrag og jobber i Norge. For selvstendige næringsdrivende og tjenesteleverandører vil dette uansett gjelde fra 1.mai 2004, for individuelle arbeidstakere kan myndighetene utsette åpningen av markedet, eller foreta en styrt åpning, i en overgangsperiode på opptil 5-7 år. Både lønnsgapet og det faktum at EØS-borgere som finner arbeid i Norge i hovedsak har rett til de samme velferdsytelser som nordmenn, kan gjøre det økonomisk interessant for nye EØS-borgere å prøve lykken her. Samtidig vil det bli enklere for norske bedrifter å flytte virksomhet til lavkostland i nærområdene, og betjene hjemmemarkedet derfra. Mulighetene til økende bedrifts - og arbeidsvandringer imøteses med forventninger om bedre tilgang på arbeidskraft, lavere kostnader og større fleksibilitet i Regjeringen og deler av næringslivet, men har utløst bekymring for konkurransevridning, tap av arbeidsplasser og sosial dumping i andre deler av næringslivet og i fagbevegelsen.

Konsekvensene for arbeidsmarkedet, lønnsdannelsen og velferdsstaten er omstridte og høyst usikre. Virkningene vil avhenge av vandringerens omfang og karakter, som igjen vil betinges av den økonomiske og demografiske utviklingen i sender- og mottakerlandene, samt hvilke tiltak og omreguleringer som iverksettes i Norge og andre nord-europeiske land. I øyeblikket ser det ut til at kun England og Irland vil åpne markedene fullt ut, mens de fleste andre landene vil benytte ulike overgangsordninger til å regulere vilkårene for individuell arbeidsinnvandring. Bekymringen for konkurransevridning, underminering av sosiale standarder og velferdsturisme som følge av grensenedbyggingen har også utløst forslag om skjerping av den indre kontrollen med lønnsdannelsen, tilgangen til velferdsytelser og illegalt arbeid. EU-utvidelsen har dermed reist en vanskelig debatt om forholdet mellom konkurranse og solidaritet, likebehandling og rettferdighet, inklusjon og eksklusjon i de nordiske velferdsstatene. I denne artikkelen redegjøres litt nærmere for hvilke regler, drivkrefter og tiltak som kan ventes å påvirke omfanget og virkningene av arbeidsinnvandringen til Norge.

## **2. Ulike former for arbeidsinnvandring**

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

- (1) individuelle arbeidssøkere som kommer til Norge for å finne arbeid,
- (2) utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser mv.,
- (3) selvstendige næringsdrivende som kommer for å etablere egen virksomhet.

Det er som nevnt bare for individuelle arbeidstakere avtalen om EØS-utvidelsen gir anledning til overgangsordninger, mens fri bevegelse for selvstendige næringsdrivende og tjenester uansett vil tre i kraft fra 1.mai 2004. Denne typen midlertidig arbeidskraftsimport vil trolig ha større innvirkning på konkurranseforholdene og bedriftenes arbeidskraftsstrategier enn økt tilflyt av individuelle arbeidstakere, som i prinsippet vil innlemmes i ordinære norske ansettelsesforhold. Det er videre rimelig å anta at dess sterkere begrensninger for individuell arbeidsinnvandring, desto større blir interessen for å organisere billig arbeidskraftsimport gjennom tjenesteoppdrag, entrepriser og 'outsourcing' av oppgaver.

## **3. Arbeidsmobilitet ved fri bevegelse av tjenester**

EU/EØS-regelverket innebærer at utenlandske leverandører av tidsbegrensete tjenester til norske kunder fritt kan medbringe egen arbeidskraft for å utføre oppdraget (jf.EU's Utstasjoneringsdirektiv 96/71EC, kfr. Arbeidsmiljøloven XII.B). Med mindre vertslandet har lovgivning som pålegger tjenesteleverandører å følge nasjonal minstelønn eller allmenngjort tariffavtale, kan slike utsendte arbeidstakere avlønnes etter hjemlandets satser. Definisjonen av tjenester omfatter også oppdrag i bygg- og anleggsbransjen, underentrepriser av ulike slag,<sup>1</sup> samt firma som driver arbeidsutleie eller formidling av vikarer. Utsendte arbeidstakere er omfattet av de sentrale beskyttelsesreglene i Arbeidsmiljøloven og individuelle vilkår nedfelt i allmenngjorte tariffavtaler, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger.

Uavhengig av EU-utvidelsen har man i Norge sett betydelig vekst i bruken av anbud, underentrepriser og utkontraktering av tjenester både i privat og offentlig sektor de seinere år, men man vet lite om hvor omfattende denne typen tjeneste- og arbeidsmobilitet fra EU/EØS-

---

<sup>1</sup> I transportsektoren er det en overgangsordning for såkalt kabotasje som innebærer en utsettelse (4-6 år) av retten for transportselskaper fra de nye EU-landene til å utføre innenlandske transportoppdrag i Norge. Denne omfatter ikke norske selskapers rett til å ansette sjåfører fra disse landene (fri bevegelse av arbeidskraft).

området er. Det er lite som tyder på at det generelle omfanget er stort, men særlig i bygg - og anleggsbransjen rapporteres om et betydelig innslag av utenlandske underentreprenører. I deler av industrien og bygg - og anleggsbransjen er det heller ikke noe nytt at slike oppdrag utføres av firma fra de nye EU-landene. Norge har de seinere år fulgt en relativt liberal praksis når det gjelder å gi gruppe - eller spesialistarbeidstillatelser i slike tilfelle, forutsatt at de ansatte mottar norsk tariff lønn eller tilsvarende (Utlendingsforskriften §2-2). Det er imidlertid mange eksempler på at disse reglene brytes og at kontroll - og tilsynsapparat ikke har kapasitet til å gripe inn overfor sosial dumping, svart arbeid, skatteunndragelser og brudd med lov- og avtaleverket. En fersk studie Fafos har gjort innen verkstedindustrien og bygg - og anlegg, viser at over halvparten av de store bedriftene i undersøkelsen er utsatt for det de oppfatter som useriøse konkurranse, har mottatt tilbud om særdeles billig arbeidskraft fra utleiebyråer, og regner med å benytte seg av underleverandører og rekruttering fra de nye medlemslandene (Eldring 2003).

Med fri bevegelse av kapital og tjenester vil det i et stadig tøffere oppdragsmarked være grunn til å forvente at både norske og utenlandske firma vil søke konkurransefordeler ved å utkontraktere flere oppgaver til datterselskaper eller underleverandører i de nye EU-landene, framfor å benytte egne ansatte. Det kan bety kroken på døra for en del norske leverandørbedrifter og ansatte, og skape press på lønns- og arbeidsvilkår i bransjer med økende bruk av anbud. En eventuell liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser og arbeidsinnleie (jf. AML §58A, §55K), vil i tillegg kunne skape økt etterspørsel og nye kanaler for organisert korttidsimpport av lavtlønnet arbeidskraft i et bredere spekter av bransjer. Flere bedrifter kan for eksempel skjære ned på andelen fast ansatte på norsk lønnsnivå og i større grad håndterer svingninger i aktivitetsnivå ved midlertidige ansettelser eller innleie av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Det finnes en økende flora av mer og mindre seriøse byråer for formidling og utleie av arbeidskraft fra Polen og Baltikum – et marked som Manpower og andre personalbyråer neppe vil overse.

Fri bevegelse av kapital og tjenester i EØS er ikke nytt, men de nye mulighetene til både å ekspandere i voksende europeiske markeder og betjene hjemmemarkedet ved hjelp av datterselskaper som kan utnytte tilgangen på billig, kvalifisert arbeidskraft og lavt skattenivå i de nye medlemslandene, vil uten tvil påvirke bedriftenes strategier i anbudskampen. I hvert fall om en skal tro direktøren i ABB Offshore Systems AB, som nylig slo fast at

*”Vi må si opp mesteparten av våre mekanisk og elektroansatte innen 1.mai 2004 hvis vi vil være med i det norske markedet på fabrikasjon og installasjonssiden. De med mest utenlandsk arbeidskraft vil vinne jobbene på land?” (LO 2003).*

Utsagnet er trolig satt på spissen, men peker i retning av en ny form for svingdørs-migrasjon med økende utvandring av bedrifter og midlertidig innvandring av arbeidskraft, og tiltakende integrasjon av produksjonskjeder og arbeidsmarkeder over landegrensene, som resultat. Dette vil i sin tur påvirke vilkårene for konkurranse, lønnsdannelse og sysselsetting på hjemmebane. I hvor sterk grad et slikt scenario vil slå igjennom gjenstår å se, men forventninger om konkurrentenes strategier vil lett virke som selvoppfyllende profetier og bli virkelige i sin konsekvens. Vareproduserende norske bedrifter har de siste årene foretatt betydelige direkteinvesteringer i de nye medlemslandene, mest i arbeidsintensiv virksomhet, hvilket også betyr at det allerede er etablert transnasjonale nettverk for bedriftsvandring.

#### *Likhetsnormer under press*

Utstasjonering av arbeidskraft ved tjenesteoppdrag over landegrensene reiser vanskelige spørsmål om grenseoppgangen mellom fri konkurranse, likebehandling og beskyttelse av etablerte sosiale standarder og rettigheter. I handelen med varer er det akseptert at

internasjonale forskjeller i lønnskostnader er en legitim del av konkurransen. Ved grenseoverskridende tjenesteleveranser, hvor utenlandske og nasjonale arbeidstakere konkurrerer om å utføre like oppgaver på samme arbeids- eller anleggsplass, er det mindre opplagt. Ulike nasjonale normer for hva som er sosialt akseptabel lønn kommer i direkte konflikt. For vertslandets fagbevegelse vil store lønnsforskjeller og avvik fra normen om lik lønn for likt arbeid ut fra arbeidstakerens nasjonalitet være illegitimt og representere et brudd med organisasjonens grunnleggende rasjonale og rettferdighetsbegreper. Også for arbeidsgiverorganisasjonene, hvis historiske formål blant annet har vært å sikre like konkurransevilkår for medlemsbedriftene, er dette problematisk; mens kundebedriftene ut fra internasjonale konkurransehensyn vil ha interesse av lavest mulige kostnader, vil dette rykke teppet under mange nasjonale leverandørbedrifter. Det har således kommet svært uklare og sprikende synspunkter fra NHO-familien; mens for eksempel Servicebedriftens Landsforening (SBL) har advart mot sosial dumping og tatt til orde for allmenngjøring og styrking av tariffavtalenes stilling, har NHO offisielt nøydt seg med å erklære at lønn som er urimelig lav i forhold til norsk lønnsnivå er uakseptabelt også ved utstasjonering, og at lovfesting av en relativt lav minstelønn kan være en ide.<sup>2</sup> Siden lavere lønnskostnader er det viktigste konkurransefortrinnet for utenlandske bedrifter i kampen om oppdrag, har enkelte røster på arbeidsgiversiden også appellert til fagbevegelsens solidaritet med arbeidstakerne i de nye EU-landene som argument for at disse bør få lavere lønn. Men å fremme dårlig kamuflerte egeninteresser ved å påkalle ideelle allmenninteresser på andres vegne er sjelden noen vinnende strategi. Solidaritet dreier seg ikke om at den ene part skal ofre alle egeninteresser til andres fordel – eller tilpasning til minste felles multiplum – men om strid for felles egeninteresser. Overnevnte diskusjon illustrerer hvordan internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet bidrar til å endre grunnlaget for interessefelleskap og kollektiv handling både innenfor og på tvers av skillene mellom arbeidslivets organisasjoner. Grensene for solidaritet settes på prøve når de nedarvete normative rammene for rettferdighet og likeverdige konkurranseforhold kommer i utakt med arbeidsmarkedets faktiske utbredelse.

EU's utstasjoneringsdirektiv representerer et forsøk på å foreta en grenseoppgang mellom hensynet til konkurranse og beskyttelse av nasjonale arbeidslivsstandarder ved grenseoverskridende tjenesteutøvelse. Direktivet gir som nevnt vertslandet rett til å stille krav om at utenlandske tjenesteleverandører skal følge nasjonalt lønnsnivå, forutsatt at det er hjemlet i lovgivning om minstelønn eller allmenngjøring av tariffavtale, slik at tilsvarende krav også gjøres gjeldende overfor alle nasjonale leverandører. Det siste er trolig en vesentlig grunn til at NHO er skeptisk til allmenngjøring av tariffavtaler, som i mange norske bransjer kun omfatter en mindre del av bedriftene og NHOs medlemmer. I tillegg gir ILO-konvensjon 94 – som Norge har ratifisert, men ikke gjennomført – hjemmel for å stille krav om tarifflønn eller tilsvarende ved offentlige anbud.

LO har nylig både stilt krav om gjennomføring av ILO-konvensjonen og om allmenngjøring av tre tariffavtaler ved fem store anlegg, deriblant Snøhvit, Mongstad mv. I tillegg til bekymringen for at allmenngjøring vil øke kostnadene for mange norske bedrifter, har NHO karakterisert kravet om norsk lønnsnivå som urimelig, fordi dette på grunn av lavere skatt, bo- og levekostnader i de nye EU-landene vil gi langt høyere reallønn for de utenlandske arbeidstakerne enn de norske. Det er sant nok, men hvis en forfølger resonnementet om at lønna skal fastsettes ut fra arbeidstakernes kostnadssituasjon og bosted kan det fort gi ganske utilsiktede konsekvenser, så som at norske bedriftsledere i Baltikum burde få redusert godtjøringen kraftig.

---

<sup>2</sup> Tanken var visstnok at minstelønnen (82,50 per time) primært skulle benyttes for utenlandsk arbeidskraft på korttidsoppdrag i Norge, men det er vanskelig å se hvordan en skal unngå at en lovfestet minstelønn virker inn på lønnsdannelsen i bredere deler av arbeidsmarkedet eller at selektiv bruk kommer i motstrid til EU's prinsipper om ikke-diskriminering.

Uten å gå lengre i denne problematikken her, viser drøftingen over hvordan internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet i enkelte bransjer skaper et motsetningsfylt press for tilpasning og fornyelse av nasjonale norm – og reguleringssystemer. Forslagene om lovfestet minstelønn, allmenngjøring av tariffavtaler, samt at Arbeidstilsynet kan få myndighet til å håndheve tariffregulerte lønnssetser, representerer et markant brudd med norske partstradisjoner. Hvorvidt noen av forslagene vil bli gjennomført, eller om vi snarere vil få se en gradvis underminering av den institusjonaliserte lønnsdannelsen gjenstår å se, men uansett viser debatten hvordan ytre liberalisering kan spore til indre re-regulering og skjerpning av kontrollen med spillereglene i arbeidsmarkedet. Det er likevel grunn til å anta den tiltakende økonomiske integrasjon på sikt vil føre til en viss konvergens av arbeidskostnadene over landegrensene, men så lenge den internasjonale arbeidsmobiliteten i de fleste bransjer fortsatt omfatter en liten del av arbeidsstyrken er det vanskelig å se for seg noe alternativ til nasjonalstaten som den sentrale normative referanserammen for lønnsdannelsen.<sup>3</sup> Dette står ikke i motstrid til at det trolig vil oppstå et økende press for internasjonal samordning og regulering av vilkårene for grenseoverskridende bruk av arbeidskraft, slik EU's utstasjonsdirektiv er et eksempel på.

#### **4. Fri bevegelse av arbeidstakere**

Med unntak for det felles nordiske arbeidsmarkedet – og siden 1995 EU/EØS-markedet – har Norge siden innvandringsstoppen i 1974 stort sett ikke tillatt arbeidsinnvandring annet enn for høyt kvalifisert spesialistarbeidskraft fra OECD-land. Fra de nye EU-landene har man de seinere årene gitt midlertidige arbeidstillatelser til sesongarbeidskraft i landbruk og fiske, visse kategorier arbeidskraft til helsevesenet, samt en del såkalte gruppe - eller spesialist-tillatelser for kortvarige oppdrag i bygg - og anlegg mv. I henhold til Utlendingsforskriften §2-2 har vilkåret vært at arbeidstakerne skal ha lønn tilsvarende tariff, regulativ, eller det som er vanlig på samme sted og yrkesområde, samt helsemessig forsvarlig bopel.

##### *EU/EØS-regimet for fri bevegelse av arbeidskraft*

EU/EØS-regelverket for fri bevegelse av arbeidskraft (EØF 1612/68 artikkel 1-6) gir rett til 6 måneders opphold for egen regning til å søke arbeid. De som finner jobb av en viss varighet har krav på oppholdstillatelse i inntil 5 år, med rett til forlengelse dersom man fortsatt er i arbeid, er blitt arbeidsledig, eller er gått i gang med yrkesrelevant utdanning. Under visse vilkår kan oppholdstillatelsen også videreføres dersom man er havnet på trygd, atfering, i pensjon, eller liknende. EØS-arbeidstakere vil i hovedsak ha krav på de samme velferdsrettigheter som vertslandets borgere (se nedenfor). Kortvarige arbeidsforhold og sesongarbeid av inntil 90 dagers varighet krever ikke oppholdstillatelse eller registrering; myndighetene vil dermed ikke ha oversikt over hvem og hvor mange som oppholder seg i riket i denne forbindelse. De nye EU-landene er ikke tatt opp i Schengen-samarbeidet, slik at grensekontrollen i prinsippet vil bestå, men dette vil neppe ha særlig betydning for landeveistrafikken over grensa.

For at EU/EØS-borgere skal få oppholdstillatelse for arbeid utover 90 dager praktiserer Norge i dag krav om at arbeidsforholdet må være reelt, av en viss varighet, og normalt omfatte minst 50 prosent stilling (Utlendingsloven §51, jf Utlendingsforskriften §§ 175-78). Det stilles ikke spesifikke vilkår om lønn, men EU/EØS-reglene hjemler krav til at utenlandske arbeidstakere skal ha midler til å underholde seg selv og eventuelle familie-medlemmer. I Norge er dette i dag definert som inntekt tilsvarende minst ltr.1 i Statens

---

<sup>3</sup> Et unntak her er skipsfarten hvor de internasjonale lønnsstandardene kanskje vil danne mønster for andre høymobile bransjer som luft-og landeveistransport.

lønsregulativ (ca 160,000 kroner i året/82,50 kroner timen og 12.000 kroner ekstra per familiemedlem).

Sikkerheitsklausulene i avtalen om EØS-utvidelsen gir anledning til å suspendere den frie bevegeligheten dersom det inntreffer vesentlige forstyrrelser i arbeidsmarkedet. Dersom man gjør bruk av overgangsordninger (gjelder ikke Malta og Kypros) kan landene videreføre dagens regelverk i inntil 5-7 år, eller foreta en gradvis liberalisering av arbeidsinnvandringen i denne perioden.

#### *EØS-arbeidstakers rettigheter til velferdsytelser*

EU-rettens prinsipp om likebehandling og forbud mot diskriminering etter nasjonalitet innebærer på velferdsområdet radikale forbedringer i rettighetene for EU/EØS-borgere som bor og arbeider utenfor hjemlandet (jf Rådsforordning EØF 1408/71). I den 6 måneders arbeidssøkerperioden har EU/EØS-borgere ikke rettigheter til velferdsytelser fra vertslandet. For de som finner arbeid i Norge og dermed innlemmes i Folketrygden vil likebehandlingsprinsippet, samt EØS-regler for sammenlegging av opptjente rettigheter i andre EØS-land, gi tilgang til velferdsytelser på linje med nordmenn. Dette omfatter blant annet ledighetsstrygd, sykepenger, attføring og rehabilitering, barnetrygd og kontantstøtte, studiestøtte, fødsels- og adopsjonspenger, uføre- og alderspensjon, samt sosial –og bostøtte.

#### **Kort oversikt over velferdsrettigheter for EØS-arbeidstakere i Norge**

For å ha rett til ledighetsstrygd gjelder foruten de ordinære kriteriene som hovedkrav at man må ha arbeidet heltid i 8 av de 12 foregående ukene i Norge, mens inntektskravene kan innfris ved 14 ukers fulltidsarbeid siste år eller 32 uker de tre siste årene i hjemlandet eller et annet EØS-land. For sykepenger gjelder vanlige kriterier (minst 4 ukers arbeid og en viss minsteinntekt/arbeidstid siste år som kan være opptjent i et annet EØS-land), som betyr at det kan være tilstrekkelig å ha arbeidet en dag i Norge. Rett til attføringspenger kan, såfremt tre års opptjening i et annet EØS-land, også oppnås etter en dags arbeid i Norge. Rett til uførepensjon forutsetter medlemskap i Folketrygden i minst ett år, samt arbeid i deler av dette året, men en minimumsyttelse kan oppnås ved sammenlegging av opptjening (3 år) i andre EØS-land. Både arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende har rett til kontantstøtte (3657 kr mnd) og barnetrygd (972 per mnd), selv om barna bor i utlandet, det samme gjelder studiestøtte. For å være kvalifisert til alderspensjon må man ha bodd i landet siste 12 måneder og totalt minst tre år (Kilde: KRD 2003).

Kravene til hvor lenge man må ha arbeidet i Norge for å få rett til trygd og stønad er gjennomgående ganske lave, men beregningsreglene for sammenlegging av rettigheter fra andre land gjør at nye EØS-borgere med kort opptjeningstid i Norge nok ofte vil ende opp som minstepensjonister. EØS-arbeidstakere vil normalt også ha rett til å ta med familie man har forsørgeransvar for. Enkelte ytelser, så som kontantstøtte og barnetrygd (inntil 1 år), kan også eksporteres til hjemlandet.

Arbeidsmarkedet er altså inngangsporten til den norske velferdsstaten. For enkelte kan det være et medvirkende motiv for å søke arbeid her, for andre kan formidling av mer eller mindre fiktiv dokumentasjon av arbeidsforhold bli en interessant geskjeft. I alle de nordiske land diskuteres derfor tiltak som kan motvirke såkalt velferdsturisme og økt misbruk av velferdsordninger. Danmark har gått lengst i så måte og utformet en overgangsordning som innebærer at arbeidstakere fra de nye EU-landene umiddelbart må forlate landet hvis arbeidsforholdet opphører, ved siden av at permisjonsordningen til pass av barn med offentlig støtte avvikles fra 1.mai 2004. Ut fra likebehandlingsprinsippene i EU/EØS må tiltak for å

verne velferdsordningene mot sosial turisme utformes på nøytralt vis. Dette reiser særlige utfordringer for de nordiske velferdsstatene som i stor grad er basert på skattefinansierte universelle ordninger. Alt annet likt, kan dette stimulere til en vridning mot mer opptjenings- og forsikringsbaserte systemer, som kan bidra til større ulikhet i sosialytelsene.

Eldrebølgen vil i årene framover øke behovet for skattebetalende yrkesaktive og for arbeidskraft i omsorgssektoren, noe som av mange politikere fremheves som et argument for økt arbeidsinnvandring. I hvilken grad østutvidelsen vil kunne medvirke til å fylle arbeidskrafts- og finansieringsbehovet i velferdsstaten, eller snarere vil bidra til å øke utgiftspresset, er på denne bakgrunn et åpent, empirisk spørsmål. På sikt vil imidlertid de fleste nye EU-landene stå overfor en enda sterkere eldrebølge enn vi gjør, hvilket tyder på at det verken vil være realistisk eller ønskelig å tro at ressurskrankene i velferdsstaten skal kunne overvinnes ved arbeidsinnvandring fra øst.

### *Drivkrefter og barrierer for individuell arbeidsinnvandring*

Det er vel kjent at den individuelle arbeidsmobiliteten mellom dagens EU-land er svært lav, og heller ikke økte nevneverdig da lavkostlandene Hellas, Portugal og Spania ble medlemmer på 80-tallet. I Norge har likeledes den registrerte arbeidsinnvandringen fra EØS-området vært begrenset (ca 4000 i året). En skal likevel være forsiktig med å trekke generelle slutninger om framtidige arbeidsvandringer på dette grunnlaget. En trenger ikke gå langt tilbake i tid for å finne store arbeidsvandringer fra sør til nord i Europa. På 50-tallet foregikk betydelige arbeidsvandringer fra Italia til gruvene og industrien i land som Tyskland og Belgia, mens den voksende bilindustrien i Tyskland og Sverige på 60-tallet i stor grad tiltrakk seg jugoslaviske arbeidsinnvandrere. Felles for disse vandringer var en sterk etterspørselsvekst etter arbeidskraft i mottakerlandene og utvikling av selvforsterkende migrasjonsnettverk. Irland var helt til 90-tallet det store utvandringslandet i Europa – med USA og England som hoveddestinasjon – mens man i nordisk sammenheng i nyere tid har opplevd store arbeidsvandringer mellom Finland og Sverige. Også mellom landene i Øst-Europa rapporteres om etablerte ruter for arbeidsmigrasjon (Tonelli 2003).

Vurderinger av migrasjonspotensialet i de nye EU-landene preges av Jernteppets deling av Europa, hvor vandringsrutene vestover ble brutt, og av at en mangler historiske paralleller til åpningen av grensene mellom landene i Øst- og Vest-Europa. Ingen andre nåværende frihandelsområder har innført fri arbeidsmobilitet mellom økonomiske lite utviklede land og rike industriland; i NAFTA er grenselinja i Rio Grande mellom Mexico og USA strengt bevoktet, men likevel strømmer hundretusenvis nordover hvert år på jakt etter utkomme. Alle prognoser for framtidig arbeidsutvandring fra Øst-Europa er derfor svært usikre. Man vet lite om hvordan folk vil tilpasse seg en helt ny situasjon, bortsett fra at folk flest er stedbundne og oftest emigrerer i forbindelse med hjemlig nød eller kriser. I de nye EU-landene er forventningen snarere at levevilkårene vil bedre seg i årene framover, samtidig som ledigheten er høy i store deler av Vest-Europa.

De fleste studier regner på denne bakgrunn med at utvandringen til Vest-Europa vil bli begrenset. Den mest siterte undersøkelsen beregner en totalutvandring på drøyt 300 000 årlig til hele Vest-Europa de kommende 15-30 år (til sammen rundt 3,7 millioner), hvorav 70-80 prosent til Tyskland og Østerrike (Boeri og Brücker 2000, 2003). Ut fra slike beregninger skulle den årlige immigrasjonen til Norge utgjøre rundt 1000-1500 arbeidstakere i året, og studier av flytteønsker i de nye medlemslandene bekrefter at Norden ikke er blant de mest attraktive flyttemålene (Kongshøj Madsen 2003). På lengre sikt ventes økt vekst og utjevning av levestandarden mellom øst og vest å dempe motivasjonen for arbeidsutvandring, samtidig som demografiske faktorer gjør at også de nye medlemslandene vil få knapphet på arbeidskraft. Sett i forhold til at den gjennomsnittlige sysselsettingsveksten i Norge det siste tiåret har vært av størrelsesorden 20-40 000 per år – og at den årlige demografiske tilveksten i

arbeidstilbudet vil falle til under 10 000 de kommende tiår – er det således ingen grunn til å tro at Norge kan løse sine langsiktige arbeidskraftsbehov ved innvandring fra disse landene

Det er imidlertid grunn til å anta at anslagene for *varig* utvandring fra tiltredelseslandene undervurderer interessen for *midlertidig* arbeidsvandring til de nordiske landene. Lønnsforskjellene mellom øst og vest er langt større enn da de iberiske landene kom inn i EU på 80-tallet. Ved siden av geografisk nærhet og forventet høy etterspørsel etter arbeidskraft, er lønningene for ufaglært arbeidskraft i Norden høye i internasjonal sammenlikning. Slike forhold kan gjøre det attraktivt å arbeide her i en periode for å legge opp penger som vil utgjøre verdifull kapital hjemme. Tilstrømmingen av sesongarbeidere til landbruket de seinere årene (15 –20 000 i 2002), samt omfanget av illegalt korttidsarbeid, har skapt migrasjonsnettverk og kontakter for rekruttering, og indikerer at interessen for kortvarig ufaglært arbeid i Norge er betydelig.

Internasjonal forskning tyder på at varige arbeidsinnvandrere vanligvis raskt tilpasser seg vertslandets lønnsnivå (Røed 2003), men det finnes også studier, først og fremst fra USA, som indikerer at arbeidsinnvandringen fra sør har bidratt til synkende relative lønninger for ufaglært arbeidskraft og større lønnsforskjeller (Borjas 2003, op cit.). For innvandrere som primært kommer for å arbeide en kortere periode og spare penger til bruk i hjemlandet, vil det imidlertid være rasjonelt å akseptere noe lavere lønn enn vertslandets arbeidstakere for raskt å finne arbeid, noe som særlig kan ventes å slå ut i lite kompetansekrevende yrker og bransjer som fungerer som inngangsport til arbeidsmarkedet. I så fall vil resultatet lett bli økt jobbkonkurranse og press på lønns- og arbeidsvilkårene, spesielt i bransjer med lav kollektivavtaledekning og høy gjennomtrekk, slik som reingjøring, hotell-og restaurant, varehandel, taxikjøring og godstransport. I hvilken grad slike mekanismer i norsk sammenheng vil gi opphav til et voksende B-arbeidsmarked og dårligere sysselsettingsmuligheter for utsatte grupper vil avhenge sterkt av veksten i økonomien, men vil også påvirkes av etterspørselen etter innvandret arbeidskraft i de andre nordiske og europeiske landene. Det vil i tillegg være naivt å se bort fra at fri innflyt av midlertidige arbeidssøkere fra lavkostland kan friste flere arbeidsgivere til å hyre folk svart, og dermed svekke driftsgrunnlaget og lønnsnivåen også hos seriøse aktører.

### *Politiske strategier – frislepp eller styrt åpning?*

Om få år må de vest-europeiske landene uansett åpne for fri arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i øst. En kortsiktig debatt for/mot overgangsordninger er derfor en avsporing. Det viktige spørsmålet nå er hvordan Norge, i lys av hva nabolandene gjør, kan innføre EU/EØS-regimet på en ryddig måte til beste for arbeidstakerne og samfunnsøkonomien i både avsender- og mottakerlandene. En forutsetning for at de positive mulighetene ved fri arbeidskraftsbevegelse skal bli realisert, er at det ikke oppstår store, brå skift eller ubalanser i de respektive nasjonale arbeidsmarkedene som påvirker sysselsettingen, arbeidsvilkårene eller lønnsdannelsen på en uheldig måte. For å unngå slike forstyrrelser, motvirke uønsket 'brain-drain' i avsenderlandene, sikre en god integrasjon av nye arbeidstakere i mottakerlandene, og forebygge etniske spenninger og fremmedfiendtlighet, er det viktig at økt arbeidsinnvandring kan skje i ordnete former. Diskriminering av arbeidstakere ut fra nasjonal opprinnelse er ikke bare i strid med grunnleggende verdier og internasjonale forpliktelser, men vil lett gi grobunn for et voksende uregulert sekundærarbeidsmarked og større ulikhet, som særlig vil påvirke sysselsettingsvilkårene for utsatte, ufaglærte grupper i mottakerlandet. Et scenario med intensivert konkurranse om åpningsjobbene i arbeidsmarkedet mellom en voksende asyl-og flyktningbefolkning, marginaliserte nasjonale grupper, og jobbsøkende østeuropeere, kan lett få uønskete sosiale og integrasjonspolitiske konsekvenser (Brochmann og Dølvik 2003).

På sikt er det, som nevnt, grunn til å anta at økte arbeidsvandring mellom landene i EU/EØS vil gi et positivt tilskudd til tilpasningen i det norske arbeidsmarkedet. Det er

imidlertid mer usikkert hva som vil skje på kort sikt; selv om det ikke er grunn til å vente noen 'hundreårsbølge', er det sannsynlig at de sterkeste strømmene vil komme i starten og tynnes ut etter hvert. Det er også rimelig å anta at startfasen vil ha sterk formativ innvirkning på hvilke standarder, arbeidsgiverstrategier og sysselsettingsmønstre som vokser fram. Erfaringer fra andre land (jf England og New Zealand på 80-tallet) tyder på at endringer i normer og regimer for lønnsdannelse og arbeidslivsrelasjoner kan skje raskt og være svært vanskelig å reversere. Selv relativt forbigående skift i arbeidstilbud og arbeidsmarkedsatferd kan dermed få varige dynamiske konsekvenser for likevekten, maktforholdene og konkurransevilkårene i ulike delarbeidsmarkeder.

I et slikt perspektiv kan det være gode argumenter for å sørge for at de regulerings- og kontrollmekanismene man antar vil være påkrevet i tilfelle av et uventet kraftig innflyt, er på plass *før* man åpner markedet – heller enn å sjansse på et 'frislepp', se hvordan det går, og håpe på at man kan rette opp eventuelle uønskete virkninger i ettertid. Hvis en slik laissez-faire-strategi skulle vise seg å ha uforutsette konsekvenser – for eksempel ved at useriøse aktører tar over visse markeder – tyder erfaringene fra bygg- og anlegg, taxi, reingjøring og hotell- og restaurantbransjen på at det er uhyre vanskelig og ressurskrevende å gjenskape seriøse konkurranseforhold. Med mindre målet er å sikre Norge en størst mulig andel av arbeidsutvandrerne fra øst eller å oppnå en deregulering av de ufaglærte delene av arbeidsmarkedet ved å maksimere innflytet, skulle sunt bondevett derfor tilsi at det er lite å tape på en forsiktig føre-var-strategi bygd på en styrt og kontrollert åpning av markedet, hvor man fleksibelt og gradvis kan liberalisere arbeidsinnvandringen i takt med at man høster erfaringer og lærer aktørenes tilpasninger å kjenne. Skulle arbeidsvandringene vise seg å bli mindre enn ventet/ønsket, er det lett å løsne på tømmene.

En slik tilnærming vil gi anledning til å følge utviklingen i nabolandene, utveksle erfaringer og samordne åpningsprosessen med disse. Hvor mange som i den første fasen velger å komme til Norge vil avhenge av hvor mange andre land, spesielt i Norden, som åpner for fri arbeidsinnvandring samtidig. Som et kaldt, dyrt og ugjestmildt land er Norge for de fleste baltere og polakker sannsynligvis et sekundæralternativ til mer nærliggende og/eller attraktive europeiske land. Snarere enn at Norge skal aspirere til rollen som 'first-mover' i dette spillet, vil en kollektiv målsetting om å fordele 'åpningsbølgen' mellom flere land og spre strømmene over tid tale for å velge en samordningsstrategi.

Ut fra det vi vet i dag er det trolig bare England og Irland som vil innføre EU-reglene for fri bevegelighet av arbeidstakere fullt ut fra 1. mai 2004, mens de øvrige landene ser ut til å ville benytte seg av retten til ulike overgangsordninger i en periode. Tyskland og Østerrike meldte tidlig at de ville benytte overgangsordning i 7 år, deretter fulgte Finland, og etterhvert har alle de mest aktuelle mottakerlandene fulgt i samme spor. I Norden har man i Danmark som nevnt inngått et bredt tverrpolitisk forlik som gir rett til 6 måneders opphold for søke arbeid, fjerner alle kvantitative restriksjoner for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, samtidig som man stiller krav om heltidsarbeid på dansk tariff lønn eller lignende som vilkår for å få midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse i inntil 2 år (med mulighet for forlengelse). Strategien er altså tosidig: ytre åpning av arbeidsmarkedet, kombinert med skjerpet indre regulering, kontroll og overvåking for å motvirke utnyttelse og diskriminering av fattige fettere fra øst.

## 5. På vei mot et norsk kompromiss?

Økt individuell arbeidsinnvandring i kjølvannet av Østutvidelsen vil trolig ha mindre inngripende konsekvenser for konkurranse – og organisasjonsforholdene i arbeidslivets enn veksten i grenseoverskridende anbud og tjenesteyting fra 1. mai 2004. Mulighetene til å

eksportere i europeiske markeder og betjene det norske hjemmemarkedet ved hjelp av billig og velkvalifisert arbeidskraft fra tiltredelseslandene, kan ventes å føre til nye virksomhetsstrategier og økt svingdørs-trafikk av både bedrifter og arbeidstakere. De konkurranseproblemene dette kan reise for norske leverandørbedrifter og ansatte kan ikke tackles ved overgangsordninger. Dette har aksentuert debatt om å ta i bruk reguleringsinstrumenter som hittil har vært fremmed for norsk arbeidsliv – slik som allmenngjøring av tariffavtaler, lovfestet minstelønn, og rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører – og understreker hvordan internasjonalisering av markeder øker presset for fornyelse av nasjonale reguleringsregimer.

Når det gjelder utfordringene knyttet til vekst i ordinær arbeidsinnvandring har Regjeringspartiene og NHO hittil argumentert for å innføre EU/EØS-regimet fra 1. mai 2004. Arbeiderpartiet, SV og hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden så lenge også ut til å velge en slik strategi, understøttet av sterke krav om å ruste opp kampen mot sosial dumping. Utfordret av indre opposisjon endte imidlertid Fellesforbundet og LO ned på krav om overgangsordning, uten å spesifisere klart hva dette innebar. I takt med at flere land har meldt at de vil benytte seg av overgangsordninger – som er en høyst legitim løsning hjemlet i tosidige avtaler med de nye medlemslandene – har de symbolpolitiske frontlinjene i debatten gradvis veket plass for mer pragmatiske tilnærminger. Arbeiderpartiet har således nylig skissert en overgangsstrategi som likner på den danske, dvs åpning og streng kontroll, men som er mer liberal når det gjelder velferdsrettigheter og videre opphold hvis arbeidsforholdet opphører. Siden SV og SP har signalisert at de ikke er fremmed for å støtte en slik løsning, kan det se ut til at Regjeringen, som trenger støtte fra en av disse partiene, må forhandle på dette grunnlaget. I Stortingsmelding 19 (2003-2004), *Et velfungerende arbeidsmarked*, holdt Regjeringen stort sett alle utganger åpne, og inviterte til en dialog med partene i arbeidslivet, og indirekte opposisjonen, om tiltak for å bekjempe sosial dumping og sikre nykommere 'anstendige' forhold.

Sammenliknet med dem som fortsatt roper på overgangsordninger for å bevare status quo lengst mulig eller går inn for fullt 'frislepp' – uten å gi noen klare anvisninger for hvordan de ønsker å sikre en bærekraftig gjennomføring av EU/EØS-regimet – vil en strategi av overnevnte tapning gi mindre sårbarhet og større politisk fleksibilitet og handlingsevne. Å åpne porten, men gjøre terskelen inn i arbeidslivet forholdsvis høy, vil utvilsomt kunne bidra til å bremse innvandringen, spesielt dersom etterspørselen etter arbeidskraft er svak. Men hvis motivet primært er å skaffe arbeidskraft til norske virksomheter som mangler folk, vil man ikke seriøst kunne hevde at det er urimelig at utlendinger som ønsker å arbeide og bo her skal få norsk lønnsnivå. En bedre innvending er at strikte krav til lønn og arbeidets karakter vil kreve opprusting av byråkratiske kontroll og overvåkningsordninger, men det vil uansett være nødvendig, om enn i noe mindre grad, siden innføring av EU/EØS-regimet vil kreve registrering og kontroll med at arbeidsforholdet er reelt og varig for å gi oppholdstillatelse og/eller velferdsytelser, samt for å kunne gjøre bruk av sikkerhetsmekanismene i EØS-avtalen. Mye taler også for at en strengere håndheving av nasjonalt lov- og regelverk uavhengig av østutvidelsen er nødvendig for å stanse veksten i useriøse bedrifter, svart arbeid og sosial dumping innenfor de delene av arbeidsmarkedet som trolig vil være mest utsatt for irregulær arbeidsinnvandring. Slik sett kan østutvidelsen paradoksalt gi støtet til å gjøre opp med langvarige unnlåtelsessynder i norsk arbeidsliv. Slike tiltak vil, dersom de lykkes, selvsagt påvirke arbeidskostnadene, men i den grad det er en politisk målsetting å redusere arbeidsintensive norske virksomheters relative produksjonskostnader, vil det være mer ryddig å gjøre med blanke våpen enn ved å se gjennom fingrene med illegale arbeidsforhold. Det er vanskelig å få i 'pose og sekk' – både økt arbeidsinnvandring, likebehandling og forsvar av norske arbeidslivsstandarder – uten å skjerpe det norske kontrollregimet.

Selv om Norges spesielle tilknytning til EU gjør at en del aktører føler behov for å demonstrere sitt europeiske sinnelag og markere støtte til de historisk-idealistiske sidene ved Østutvidelsen – og derfor ønsker at Norge skal være foregangsland i innføringen av EU/EØS-regimet fra 1. mai 2004 – er det vanskelig å se overbevisende pragmatiske eller realpolitiske ytre grunner for å innta en slik rituell positur. En nærliggende tolkning er derfor at ønskene om et raskt frislepp – tidvis ikledd argumenter om solidaritet med arbeidstakerne i øst – i stor grad er styrt av nasjonale arbeidslivspolitiske beveggrunner. Motsatt er det vanskelig å se krav om maksimale overgangsordninger som annet enn opportunistiske forsøk på å ri på underliggende strømninger av EU-skepsis (SP) og fremmedfrykt (Frp). I stedet for å konkurrere om å score billige symbolpolitiske poeng, vil det både for norske arbeidstakere og for dem som ønsker å komme hit for å finne utkomme gjennom ærlig arbeid, så vel som for norsk europa-debatt, være en fordel om aktørene i den avsluttende debatten blir langt tydeligere i sine samfunns- og arbeidslivspolitiske målprioriteringer.

### Referanser:

Boeri, T. & Brücker, H. (2000) *The Impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour Markets in EU Member States*. Final Report, Bruxelles: European Commission, DG-V.

\_\_\_\_\_ *Potential Migration from Central and Eastern Europe – an update*  
(<http://europa.eu.int/comm/employment>)

Borjas, G. J. (2003) 'The Labor Demand Curve is Downrad Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market', *NBER Working Paper*, W9753, Boston.

Brochmann, G. & J. E. Dølvik (2004) 'Is immigration an enemy of the welfare state? Between human rights and *realpolitik* in European immigration policies', Forthcoming in: Papademetriou, D. (ed.), *Managing Migration: A Policy Agenda for Economic Progress and Social Cohesion*. Washington DC: Migration Policy Institute.

Eldring, Line (2003) *Konkurransen og det seriøse arbeidslivet. Ferske funn*. Innledning til Fellesforbundets landsmøte 13.10.2003,  
[http://www.fellesforbundet.no/vis\\_artikkel.php3?aid=4984&OrgID=193](http://www.fellesforbundet.no/vis_artikkel.php3?aid=4984&OrgID=193)

Kommunal - og Regionaldepartementet (2003), *EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger*. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe,

Kongshøj Madsen, P. (2003) 'The Nordic labour markets and the enlargement of the EU', Department of Political Science, University of Copenhagen, [www.polsci.ku.dk](http://www.polsci.ku.dk)

LO (2003) Begjæring til tariffnemnda om allmenngjøring av tariffavtaler, Oslo.

Røed, Marianne (2003) 'Grenseløs lønnsutvikling', *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2003, s.277-286.

Stortingsmelding 19 (2003-2004), *Et velfungerende arbeidsmarked*, Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.

Tonnelli, S. (2003) 'Migration and democracy in central and eastern Europe' *Transfer – European review of Labour and Research*, 9 (3): pp. 483-502.