

Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvensene for arbeidsmobiliteten til Norden

Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott¹
Jon Erik Dølvik og Line Eldring, Fafo, Oslo, 07.02.2006

(1) Halvannet år etter EU-utvidelsen har det avtegnet seg enkelte klare utviklingstrekk når det gjelder arbeids- og tjenestemobilitet fra de nye medlemslandene til Norden. *Den individuelle arbeidsmigrasjonen – som varierer sterkt mellom de nordiske landene – fortsetter å øke, unntatt i Sverige hvor det er en viss nedgang i søknader om tillatelser til arbeid over 3 måneder. Økningen er sterkest i Norge og Island. Arbeidsvandringene til Norden i forbindelse med tjenesteyting synes også å være økende, og reiser betydelige utfordringer når det gjelder regulering, omgøelser og håndheving.*

(2) Danmark, Finland, Island og Norge valgte i 2004 å innføre ulike typer *overgangsordninger* for frie bevegelse av arbeidstakere fra EU-8 (se vedlegg 1), mens Sverige åpnet sitt arbeidsmarked fra første dag. Overgangsordningene gjelder til 1.mai 2006, hvilket betyr at landene våren 2006 må beslutte hvorvidt ordningene skal videreføres i opptil 3-5 år, revideres, eller avvikles.² Det gjenstår å se om de nordiske landene velger en mer koordinert politikk ved denne korsveien, enn det som var tilfellet våren 2004.

(3) Debatten om overgangsordningene er igjen i ferd med å skyte fart i hele Europa. Tilstrømmingen av individuelle arbeidsinnvandrere varierer sterkt mellom landene. Frankrike, som har en streng overgangsordning, har for eksempel bare gitt 1 600 tillatelser til polske arbeidstakere siden utvidelsen, mens Irland, som ikke har overgangsordning, hadde mottatt over 125 000 arbeidssøkere fra EU-8 og England over 290 000. EU-kommisjonen vil i februar publisere sin rapport om arbeidsmobiliteten i Europa etter 1.mai 2004. Kommisjonen og de sosiale partene på europeisk plan har argumentert for å avvikle overgangsordningene, men Tyskland, Østerrike og flere andre EU-land har signalisert at de vil videreføre dem. Foreløpig har Spania, Portugal og Finland meldt at de vurderer å oppheve sine overgangsregimer.

(4) Erfaringene fra de nordiske landene illustrerer til fulle *dilemmaene* knyttet til praktisering av *strikte regler for individuell arbeidsinnvandring* på den ene siden, og *åpne dører for arbeidsmobilitet via tjenesteyting* på den andre siden. Forskjellene i regelverk, kostnader og kontrollmuligheter ved de ulike mobilitetsformene har gitt opphav til *strategiske omgøelser og vridningseffekter* som dels kan bidra til redusert regulær arbeidsinnvandring til Norden og dels kan føre til mer uryddige forhold og konkurransevridning i arbeids- og tjenestemarkedene. En utfordring for de nordiske landene er derfor å utvikle en *helhetlig politikk for arbeidsmigrasjon* som tar bedre høyde for samspillet mellom tjenestemobilitet og individuell arbeidsinnvandring.

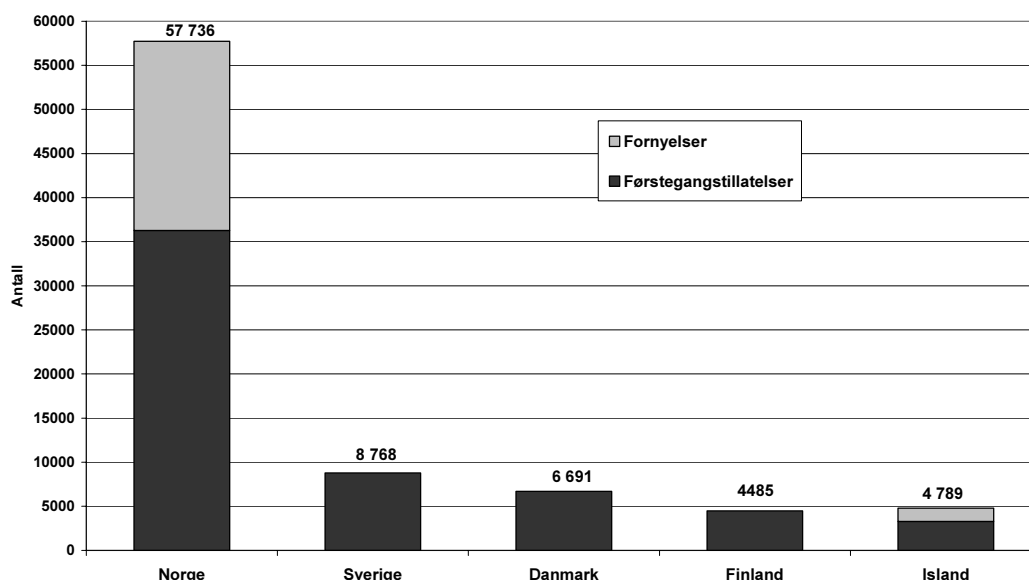
¹ For en bredere analyse ett år etter utvidelsen – som dette statusnotatet bygger på – vises til Dølvik & Eldring (2005), Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen: Nordiske forskjeller og fellestrekk, TemaNord 2005:566. <http://www.norden.org/pub/sk/showpub.asp?pubnr=2005:566>

² Et tilleggsmoment i diskusjonen er at direktivet om fri bevegelse for 3.landsborgere nå skal være gjennomført, slik at særbehandlingen av borgere fra EU-8 blir ytterligere aksentuert.

Utviklingen i individuell arbeidsinnvandring i 2005 – erfaringer med overgangsordningene

(5) Ett år etter utvidelsen oppsummerte arbeidsgruppen at det samlet sett ikke hadde kommet noen stor strøm av arbeidssøkere til Norden, men at det var betydelige forskjeller mellom landene. Ved utgangen av 2005 kan det konstateres at *variasjonene i omfanget av registrert individuell arbeidsinnvandring til de nordiske landene videreføres og delvis forsterkes, samtidig som tilflytten er voksende, med unntak for Sverige (hvor kun arbeidsopphold over 3 måneder registreres)*. I 2005 ble det i Norden samlet utstedt nesten 34 000 førstegangstillatelser til nye EU-borgere, samt 19 000 fornyelser, hvorav Norge stod for de fleste (se vedlegg 2, tabell 1). Sammenliknet med 2004, opplevde Island sterk vekst i 2005 (mer enn tredobling til 3 608, inklusive fornyelser), Danmark en fordobling (til 4 594), mens økningen i Finland var beskjeden, og Sverige registrerte en viss nedgang. I Norge var det over 40 prosent vekst, til 37 203 innvilgete tillatelser (inklusive fornyelser). Totalt sett var det ved inngangen til 2006 i Norden innvilget minst 59 499 førstegangstillatelser/søknader om EØS-tillatelser fra EU-8-borgere siden 1.mai 2004, samt 22 970 fornyelser. Norge har utstedt mer enn 2/3 av tillatelsene i Norden siden 1.mai 2004 – 36 276 førstegangstillatelser og 21 460 fornyelser – til sammen 57 736, hvorav en vesentlig del var korttidsarbeid. Samtidig som *etterspørselen* etter arbeidskraft tydeligvis har stor innvirkning på strømmenes retning, kan det se ut til at *selyforsterkende mekanismer* gjør seg gjeldende i migrasjonsnettverkene.

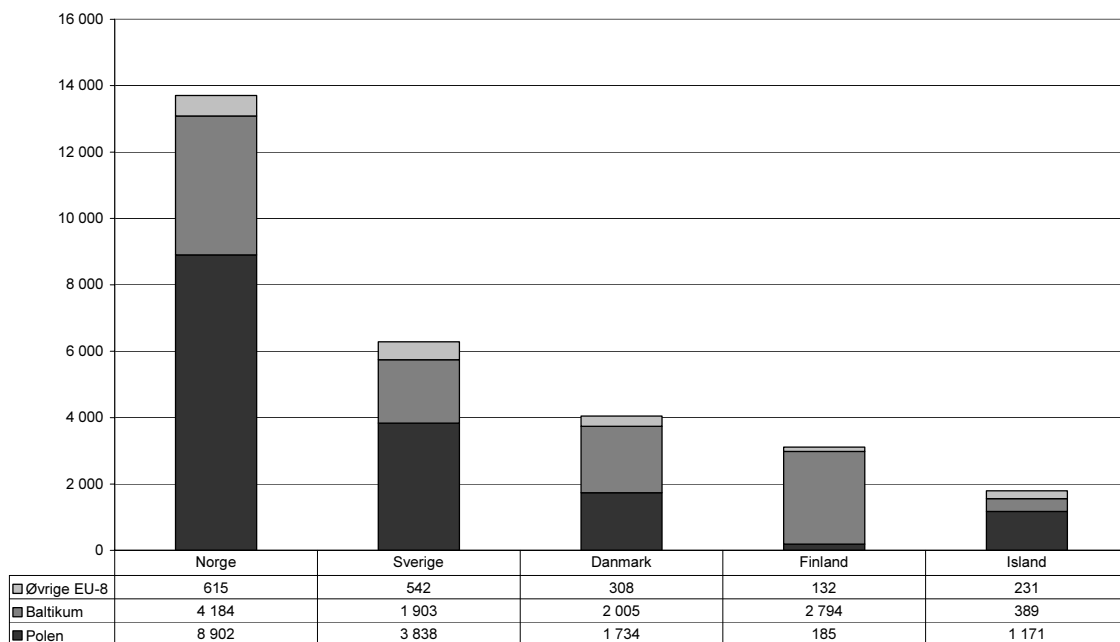
Figur 1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra EU-8 i perioden 1. mai 2004-31. desember 2005, etter nordisk mottakerland (se tabell 1 i vedlegg 2 for kilder og presiseringer)



(6) Som følge av nasjonale forskjeller i registrering med hensyn til tillatelser under 3 måneders varighet gir sammenlikning av totaltallene et fortegnert bilde. I Norge gjelder over 60 prosent av tillatelsene arbeid av varighet under 3 måneder, som ikke registreres i Sverige. Når man sammenligner antall førstegangstillatelser med varighet over 3 måneder reduseres forskjellene mellom landene (se figur 2 nedenfor, samt vedl. 2, tabell 1).

I perioden 1.mai 2004-august 2005 ble det i Norden gitt 28 933 førstegangstillatelser med over 3 måneders varighet, av disse ble nærmere halvparten, 13 701, utstedt i Norge, 6 283 i Sverige, 4 047 i Danmark, 3 011 i Finland og 1 791 på Island.

Figur 2 Antall innvilgede førstegangs EØS-tillatelser til arbeidstakere fra EU-8 mai 2004 – august 2005, etter avsender- og mottakerland. Tillatelser med varighet over 3 måneder. Kilde: Utlendingsdirektoratet, Norge.



(7) *Korttids- og sesongarbeid* utgjør altså fortsatt en dominerende andel av migrasjonen til Norge. Den kraftige økningen i søknader om fornyelser (fra 3 558 i mai-desember 2004 til 17 902 i 2005) indikerer likevel en *glidning* mot opphold av *lengre varighet*, og overgang fra typisk sesongarbeid til annen sysselsetting som i større grad fordeler seg over hele året. Dette reflekteres i et økende antall innflyttinger og familiejenforeninger, mest fra Polen. Antallet gyldige tillatelser hver måned har økt sterkere enn bruttotallene, og 1. januar 2006 var antallet 12 923, det vil si 55 prosent flere enn ett år tidligere (7 201 1. januar 2005).

(8) Noen bransjer peker seg ut som brukere av arbeidskraft fra øst; *landbruk, gartneri og skogbruk (mye sesongarbeid), samt byggenæringen*, men det meldes også at *industrien* (særlig næringsmiddelproduksjon) og deler av *servicesektoren* (hotell restaurant, renhold og private hushold) i økende grad rekrutterer arbeidskraft fra EU-8. *Arbeidstakere fra Polen dominerer fortsatt*, særlig på Island, og i Sverige og Norge. I Finland kommer majoriteten fra Estland, mens Danmark har omtrent like stor tilstrømming fra Baltikum som fra Polen. *Ufaglært eller lavt utdannet arbeidskraft* ser ut til å dominere; i Danmark konkluderes det med at man utenom helsesektoren/sundhedsområdet kun i beskjeden omfang har lyktes i å rekruttere faglært og høyere utdannet arbeidskraft fra de nye EU-landene.

(9) De markante *forskjellene* i tilstrømningen av individuelle arbeidssøkere til de nordiske landene er *ikke enkle å forklare*, spesielt fordi det ikke foreligger sammenliknbar informasjon om hvor store arbeidsvandringer som skjer i form av andre typer mobilitet, spesielt tjenestevandringer. Ulikheter i *etterspørselen etter arbeidskraft* spiller utvilsomt en viktig rolle (jevnfør den beskjedne migrasjonen til Sverige, og forskjellene mellom Danmark og Norge). *Overgangsordningene* kan bare forklare noe av variasjonene. Sverige har som kjent ingen overgangsordning og omfanget av korttidsarbeid under 3 måneder er derfor ukjent. Danmark og Norge har en langt mer liberal ordning enn Finland og Island. Alle overgangsordningene stiller krav om 'nasjonale lønnsvilkår og heltidsarbeid'. Finland og Island vurderer i tillegg behovet for arbeidskraft, hvilket trolig har bidratt til å redusere pågangen av søkere. Ettersom overgangsordningene i Danmark og Norge i hovedsak er sammenliknbare, kan årsaken til de markante forskjellene ikke ligge i selve kriteriene for å få tillatelse – de må ligge på etterspørselssiden og/eller i selve *utøvelsen av adgangsprøvingen og signaleffektene* av denne på søkertilgangen. Danmarks profilerte "Østavtale" og mer systematiske håndtering av søknader og kontroll kan ha bidratt til at det danske regimet er blitt oppfattet som strikere enn det norske. I tillegg har nok den kraftige oppgangen i det norske arbeidsmarkedet, samt *etablerte nettverk* gjennom økende sesongmigrasjon siden 90-årene og relativt høyt lønnsnivå for ufaglært arbeid, bidratt til den raske veksten i arbeidsmigrasjonen til Norge i 2005. De nordiske erfaringene tyder altså på at tilstrømningen er etterspørsels sensitiv, og ingen land rapporterer om "sosial turisme" som var et fremtredende tema i debattene forut for EU-utvidelsen.

Landenes erfaringer med overgangsordningene er sammensatte

(10) Ingen av landene rapporterer om vesentlige forstyrrelser eller ubalanser i arbeidsmarkedet. Overgangsordningene har utvilsomt bidratt til *oversikt og kontroll* med tilgangen på arbeidskraft, men den lave registrerte individuelle innvandringen har i enkelte av landene ført til diskusjon om ordningene virker uhensiktsmessig *begrensende på rekrutteringen* av ønsket arbeidskraft.

(11) I **Sverige** har myndighetene og partene tatt den beskjedne tilstrømningen som bekræftelse på at det var en riktig beslutning å ikke innføre overgangsordning. Partene fremhever at tidligere ulovlig arbeid er blitt legalisert, og selv om man har liten oversikt over korttidsmarkedet (under 3 måneder) pekes det på at den høye avtaledekningen i hovedsak sikrer 'ordning och reda' og at veksten i tjenstemobiliteten synes lavere enn i de nordiske landene med overgangsordning for individuelle arbeidstakere.

(12) I **Danmark** er det enighet i Forligskredsen om at overgangsregimet har vært en suksess og har medvirket til ordentlige vilkår for arbeidsinnvandrene. Selv om mye kan tyde på en videreføring, er det enda ikke truffet noen politisk avgjørelse om en mulig forlengelse, avvikling, eller justering av overgangsregimet med sikte på gjøre det noe mer smidig. For å gjøre det enklere for arbeidsgiverne å rekruttere arbeidskraft diskuteres tiltak for å forkorte behandlingstiden for søknader, forenkling av forlengelsesbeslutninger, og forsterket rekrutteringsinnsats fra arbeidsmarkedsetaten.

(13) I **Norge** har det så langt ikke kommet noen signaler fra myndighetene når det gjelder videreføring/utfasing av overgangsordningene. Den relativt store tilstrømningen av arbeidstakere fra EU-8 er tatt til inntekt for at ordningen ikke hemmer rekrutteringen av

arbeidskraft, samtidig som ordningen gir en viss beskyttelse mot lønnsdumping i arbeidsmarkedet, som i mindre grad enn i andre nordiske land er dekket av kollektivavtaler. De norske hovedorganisasjonene har så langt ikke meldt inn sine holdninger til videreføring av overgangsordningene, men Fellesforbundet, som organiserer arbeidstakere i byggebransjen og mye av industrien, har vedtatt krav om forlengelse.

(14) På **Island** ligger det heller ingen forslag på bordet enda når det gjelder overgangsordningene etter 1. mai. De islandske reglene har blitt noe forenklet underveis i den første perioden, da man har sett at behovet for arbeidskraft er stort. Vurderingen av framtidig behov for arbeidskraft vil trolig tillegges vekt i beslutningen om videreføring/utfasing av overgangsordningens på Island.

(15) I alle landene er erfaringen at *hovedutfordringene* i arbeidsmarkedet etter utvidelsen ligger på *tjenesteområdet*, og dermed i *samsillet* mellom regimene for individuell arbeidsmigrasjon og tjenstemobilitet. Det er klare tegn til *vridningseffekter og strategiske omgørelser* som følge av at mange bedrifter det finner mer lønnsomt å sette ut oppdrag til underleverandører fra EU-8 som medbringer egen arbeidskraft (som ikke omfattes av overgangsordningene) enn å ansette arbeidsmigranter på ordinære nasjonale vilkår. Særlig i **Finland**, hvor barrierene mot individuell arbeidsmigrasjon har ført til markant voksende tjenstemobilitet med mye irregulære arbeidsforhold, har dette påvirket diskusjonen om overgangsordningene. Den finske arbeidsministeren har således gitt uttrykk for at overgangsordningen ikke bør videreføres, med henvisning til at den har hindret at arbeidskraften blir ansatt hos finske arbeidsgivere. I tråd med dette er Regjeringen i forhandlinger med arbeidsmarkedets parter om å oppheve eller endre overgangsordningen. Samtidig forbereder Regjeringen lovforslag med sikte på å fremme likebehandling av utenlandske arbeidstakere, likeverdige konkurranseforhold, og gjøre arbeids- og tjenstemarkedene bedre rustet til å takle innføringen av fri bevegelse.

Utviklingen i tjenstemobilitet

(16) Den frie bevegelsen av tjenester over landegrensene er ikke omfattet av overgangsordningene. I alle de nordiske land meldes om *fortsatt vekst i arbeidsvandringene i forbindelse med tjenstemobilitet*, men som i Europa for øvrig finnes det *ingen pålitelig statistikk* over omfanget/sammensettingen av denne mobiliteten. Det meste av tjenstevandringene tar form av *utstasjonering/utsending og utleie* av arbeidstakere, og i noen grad gjennom enmannsbedrifter/enkeltmannsvirksomheter. Hovedtyngden kommer fortsatt i byggenæringen, men det meldes også om økt bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft fra EU-8 i industrien, servicebransjen og landbruk/gartneri/skogbruk.

(17) I **Danmark** hadde ToldSkat per august 2005 registrert 404 virksomheter fra de nye EU-landene, men regner med en viss underregistrering. Om lag halvparten av de registrerte var uten stedlig representant og fast driftssted i Danmark, mens 128 var enkeltmannsvirksomheter. BAT-kartellets fagforbund har ut fra skjønn anslått omfanget av utstasjonerte og enkeltmannsvirksomheter siden øst-utvidelsen til om lag 7 000 personer, tilsvarende 1735 årsverk, mens antallet registrerte E-101 blanketter indikerer lavere tall. I **Norge** viser skattemyndighetenes registrering av utstasjonerte arbeidstakere fra EU-8 sterk vekst; i 2005 ble det registrert 760 virksomheter fra EU-8 med oppdrag, mot 357 i 2004, og mens det i 2004 var registrert 2005 arbeidstakere var tallet økt til 7330 i 2005 –

det vil si en tredobling. Sentralskattekontoret for utenlandssaker regner med betydelig underregistrering og at det reelle tallet minst kan være det dobbelte. I byggenæringen aleine regner aktørene med at dagens produksjonsnivå forutsetter minst 15-20 000 arbeidstakere i utenlandske leverandør- og utleiefirma. I **Sverige** er det ikke registrert (via F-skatteseddel) flere enn om lag 1000 enkeltpersoner som har kommet tjenesteveien, mens omfanget av utstasjonerte er ukjent. Det rapporteres at utfordringen ikke er omfanget, men omgåelsesproblematikken, ved at firmaer prøver å unngå kollektivavtaler, arbeidsmiljøregler og liknende, samt et visst innslag av svart arbeid som synes å være et problem også i de andre nordiske land. På **Island** og i **Finland** er man også usikre på omfanget av tjenesteytende arbeidsvandrere, men man har indikasjoner på at det dreier seg om et betydelig og økende antall, som langt overskrider omfanget av den individuelle arbeidsinnvandringen.

(18) I bygge- og anleggsnæringen er det lange tradisjoner for arbeidsmobilitet over grensene i Norden, som har tjent som buffer i de nasjonale arbeidsmarkedene. Ved inngangen til 2006 rapporteres det om høykonjunktur i byggenæringen i hele Norden, kraftig etterspørselsvekst og tiltakende knapphet på arbeidskraft. Den sterkere *synkroniseringen av konjunkturerne* i de nordiske (og europeiske) byggemarkedene betyr at man kan forvente *lavere intra-nordisk mobilitet* blant bygningsarbeidere og forsterket konkurranse om bygningsarbeidere fra EU-8. Fra finsk arbeidsgiverside meldes det at halvparten av byggefirmaene opplever mangel på fagutdannet arbeidskraft som hinder for vekst, og at landet nå har den verste arbeidskraftmangelen siden 1980-tallet. En indikasjon på den økte bruken av utenlandske leiefirma/underentreprenører i Norge er det økende gapet mellom omsetningsveksten i bygg-og anleggsnæringen (33 prosent 2002-2005) og veksten i sysselsetting i samme periode (1 prosent). I følge en fersk survey utført for NHO planlegger 42 prosent av virksomhetene i næringen å benytte arbeidskraft fra EU-8 i 2006 mot drøyt 30 prosent i 2005 – en økning på om lag 25 prosent. I verkstedindustrien planlegger 35 prosent av virksomhetene å hyre arbeidskraft fra EU-8 – også en klar økning fra tidligere.

(19) Det er *ingen samordnet politikk i Norden* når det gjelder regulering, registrering og kontroll av vilkårene for tjenesteytere og utstasjonerte arbeidstakere. Alle landene har erfart at dette er et vanskelig område og har løpende arbeidet med å utvikle ordninger og tiltak som på ulike måter involverer skattemyndigheter, arbeidstilsyn og arbeidsmarkedets parter. Så langt gjenstår det fortsatt mye i forhold til å etablere en tilfredsstillende oversikt og statistikk over tjenstemobiliteten.

Tjenstemobilitet – konsekvenser og tiltak

(20) *Lavlønnskurransen*: I alle landene er det utfordringer knyttet til på den ene siden å sikre kontroll med lønns- og arbeidsvilkår og på den andre siden å ikke legge hindringer i veien for en rettfærdig konkurranse innenfor EØS-området. Tjenstemobiliteten har bidratt til økt produksjon og fleksibilitet i ekspanderende næringer, men eksempler på dumping av lønns- og arbeidsvilkår har synliggjort sårbarheter ved de nasjonale regulerings- og kontrollregimene så vel som uklarheter og spenninger i forhold til EU-retten. De nordiske landene har implementert utstasjoneringsdirektivet (Dir 71/96EC) forskjellig og de nasjonale lov- og avtalesystemene gir ulike virkemidler for å stille og håndheve krav om "nasjonale lønsvilkår" for utstasjonerte arbeidstakere.

(21) I **Danmark** har problemstillingen særlig vært oppe i forbindelse med "fiktiv" tjenesteyting og utstasjonering som metode for å omgå overgangsreglene eller krav om dansk overenskomst. Arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er enige om at danske vilkår skal gjelde i Danmark, men fagbevegelsen opplever at det er svært ressurskrevende å håndheve og avdekke brudd på reglene. Fagforbundet 3F i byggenæringen har bare siden september-05 gjennomført over 30 blokader mot utenlandske firma, og har i øyeblikket over 70 avtaler med slike firma (<http://nyheder.3f.dk>).

(22) I **Sverige**, i likhet med i *Danmark*, er det høy avtaledekning og anledning for fagbevegelsen til å iverksette blokader/sympatiaksjoner for å presse fram tariffavtale i utenlandske bedrifter uten svensk/dansk kollektivavtale. I perioden juni 2004 til august 2005 ble det i Sverige inngått 91 avtaler med utenlandske byggefirmaer. Det ble i samme periode iverksatt 21 blokader, de aller fleste innenfor bygge- og anleggsnæringen. Den etter hvert så omtalte *Vaxholm-saken* har blitt en test på hvordan/hvorvidt det svenske regimet for knesetting av nasjonale lønnsvilkår kan praktiseres uten å støte an mot EU-rettens krav til likebehandling. Arbeidsretten i Sverige har nå bedt EF-domstolen om en vurdering av sentrale sider ved svensk praksis, og behandlingen der blir fulgt med stor interesse i de andre nordiske og europeiske land. På forsommeren 2005 inngikk *Svensk Næringsliv og LO en rammeavtale* ('rekommendasjon') som tilrettela for tilpasning av svenske bransjeavtaler for utenlandske selskaper som utstasjonere arbeidstakere i Sverige. Ved å melde seg inn i den aktuelle arbeidsgiverforeningen og dermed bli omfattet av svensk tariffavtale vil utenlandske selskap sikres arbeidsfred, mens 'facket' sikres innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører. Hvorvidt dette også kan løse 'Vaxholm-knuten' gjenstår å se.

(23) I **Finland** allmenngjøres de fleste landsdekkende tariffavtaler, men det har ofte vist seg vanskelig å håndheve disse for utstasjonerte arbeidstakere, og det har vært tallrike eksempler på irregulære forhold. Regjeringen har nå fremmet en *lovproposisjon* for å sikre utstasjonerte arbeidstakere *minimumsvilkår i tråd med relevante tariffavtaler* i de tilfeller allmenngjorte avtaler ikke gjelder og dessuten en rekke tiltak for å sikre mer effektiv håndheving av at kravene oppfylles, blant annet en *ombudsmannsordning* for bedrifter med utstasjonerte arbeidstakere og *utvidet ansvar* for byggherrer og hovedoppdragsgivere, inklusive i lønsspørsmål. Utfordringene knyttet til lavlønnskonkurranse ble satt på spissen i Finland gjennom konflikten om utflaggingen av en ferje tilhørende *Viking Line*. Rederiet ønsket å flagge ut skipet til datterselskap i Estland for å senke lønnskostnadene, noe som utløste aksjoner fra SjömansUnionen. Rederiet fikk først medhold i en engelsk domstol for at aksjonene var ulovlige, men dommen er seinere omgjort i den britiske ankedomstolen, som uttrykker sterk tvil om hensynet til den frie etableringsretten og tjenesteflyten kan begrense grunnleggende rettigheter til streik. Saken er oversendt EF-domstolen for uttalelse. Rederiet har siden inngått avtale med fagforbundet om å avstå fra utflagging, mot at arbeidstakerne går med på visse unntak fra den gjeldende kollektivavtalen.

(24) På **Island** dekkes utstasjonerte arbeidstakere av allmenngjorte avtaler, men man har erfart at lønn og vilkår for arbeidere som er rekruttert gjennom arbeidsutleie og tjenesteleveranser ofte er svært uklare og vanskelig å kontrollere. Dette har ført til økt oppmerksomhet rundt *arbeidsutleiens rolle*, og en *komité* er nedsatt for å granske denne typen virksomhet.

(25) I *Norge* er det avdekket tallrike eksempler på lønnsdumping etter EU-utvidelsen, og *loven om allmenngjøring av tariffavtaler* har for første gang blitt tatt i bruk innenfor noen avgrensede områder. Loven er under *evaluering*, og det er uenighet både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden om denne typen allmenngjøring er et effektivt/egnet virkemiddel for å sikre likeverdige vilkår for utstasjonerte arbeidstakere. Ideer om en lovfestet minstelønn eller forenklede former for allmenngjøring av avtalefestede minstelønnsbestemmelser er også kastet fram i diskusjonen. I kontrast til de andre nordiske landene, er det uttalt *uenighet mellom partene* om hvorvidt utstasjonerte arbeidstakere skal og bør ha "norsk lønn". Det er videre blitt reist spørsmål om praktiseringen av den norske allmenngjøringsloven er i samsvar med EU-rettens krav til likebehandling. Så langt har man ikke rukket å høste mange erfaringer når det gjelder overholdelse av allmenngjøringsvedtakene, men mye tyder på at strategiske tilpasninger, omgåelser og håndheving blir en krevende utfordring. Arbeidstakersiden har varslet at tiltak mot sosial dumping vil bli en *hovedsak i våren lønnsoppgjør*, hvor tillitsvalgte rettigheter i forbindelse med bortsetting av oppgaver, innleie og innsyn i underleverandørers lønnsvilkår vil stå sentralt.

(26) *Kontroll og registrering*: Flere av bransjene som er størst brukere av utenlandske tjenesteytere og utstasjonert arbeidskraft – ikke minst byggenæringen – har i utgangspunktet hatt store utfordringer når det gjelder svart arbeid, useriøse aktører, og helse, sikkerhet og miljø. Det økte tilbudet av underleverandører fra EU-8 har forsterket problemene på disse områdene. Med tegn til knapphet på arbeidskraft i enkelte av senderregionene er det en risiko for at *useriøse aktører*, delvis med forgreininger i økonomisk kriminalitet, i økende grad går inn i markedet for utleie/formidling av arbeidskraft. I alle de nordiske land har disse utviklingstrekkene motivert skjerpet kontrolltiltak. Viktige stikkord er forslag til lovfestede registreringsordninger; krav om ID-kort; styrking av tilsynsmyndighetene; informasjon på øst-europeiske språk; kampanjer i samarbeid mellom politi, skatte,- og utlendingsmyndigheter, arbeidstilsyn og partene; solidaransvar; krav om lokale representanter/ombudsmenn for utenlandske firmaer, prekvalifiseringsordninger (Startbank) m.m. Et omstridt punkt i forslaget til *EUs tjenstedirektiv* dreier seg om å forby vertslandet å stille krav til utenlandske tjenesteleverandører om forhåndsanmelding, registrering, adresse m.m. Dette vil kunne forsterke de eksisterende vanskene med å sikre effektiv håndheving og kontroll i flyktige tjenstemarkeder med lange underentreprenørkjeder. Når det gjelder arbeids- og lønnsvilkår vil imidlertid utstasjoneringdirektivets knesetting av vertslandsprinsippet fortsatt stå ved lag. Oppmerksomheten og innsatsen i forhold til kontrollspørsmål er skjerpet i alle de nordiske landene etter EU-utvidelsen, men utfordringene kan se ut til å vokse raskere enn kontrollinstansenes kapasitet og kompetanse.

(27) Blant mange oppdragsgivere – i hvert fall i Norge, hvor antallet arbeidsulykker har økt merkbart – er det på denne bakgrunn voksende bekymring for *helse, miljø og sikkerhetssituasjonen*. En av de største entreprenørfirmaene i Norge meddelte således nylig at det ville terminere all bruk av leiefirma og underentreprenører fra de nye EU-landene av frykt for å bli stående med ansvaret for ulykker og ulovlige forhold.

Avslutning: Utfasing av overgangsordningene øker behovet for en helhetlig politikk for arbeids- og tjenestemobilitet til Norden

(28) For de nordiske landene reiser utviklingen i de åpne arbeids- og tjenestemarkedene krevende *dilemmaer*. På lengre sikt – og i tiltakende grad på kort sikt – øker behovet for tilgang på arbeidskraft. I flere av de nye EU-landene med høy arbeidsutvandring eldes befolkningen raskere enn i Norden, og lønns- og velstandsveksten øker. Det er derfor grunn til å anta at man i årene framover vil se en *tiltakende kamp om arbeidskraft* i det europeiske arbeidsmarkedet og at man i økende grad kan få 'selgers marked' når det gjelder arbeidsintensive tjenesteoppdrag. Diskusjonen om utfasing av overgangsordningene og utvikling av en helhetlig politikk for arbeids- og tjenestemobilitet – som drøftes i de etterfølgende avsnittene – bør ta høyde for de utfordringene et slikt scenario reiser.

(29) Vurderingene av om *overgangsordningene* for fri bevegelse av arbeidskraft i EU/EØS skal videreføres noen år til, mykes opp, eller avvikles, bør i et slikt perspektiv sees i sammenheng med utviklingen i *tjenestemobiliteten*. Med unntak for Sverige, er situasjonen i de nordiske land at ordinær arbeidsmigrasjon og ansettelse i nasjonale virksomheter er underlagt mer eller mindre strikt prøving og kontroll, mens det er fritt fram for arbeidsmigrasjon tjenesteveien. Når arbeidsvandring tjenesteveien også er knyttet til mindre sosiale forpliktelser og lavere kostnader for oppdragsgiverne, er det ikke overraskende at mange virksomheter velger dette alternativet framfor å ansette nye EU-borgere i egen bedrift. For den enkelte virksomhet kan dette være rasjonelt på kort sikt, men i lys av scenariet over kan dette være en *sårbar strategi* for bransjer og nasjonaløkonomier som er avhengig av økt tilgang på kompetanse og arbeidskraft. Hvis økt import av lavkosttjenester går på bekostning av rekruttering og opplæring i utsatte bransjer – samt bidrar til redusert varig arbeidsinnvandring – kan det *føre til økt avhengighet av utenlandske underleverandører og svekke utviklingen av den lokale kompetansen på sikt*.

(30) Hvis de nordiske landene ønsker å *legge til rette for mer varig, likeverdig arbeidsinnvandring fra EU/EØS-land* er det derfor viktig å *unngå konkurransevridning* mellom arbeids- og tjenestemobilitet. Det kan skje gjennom å senke de ytre tersklene for rekruttering av individuelle arbeidsinnvandrere og ved å sikre at utenlandske og innenlandske tjenesteleverandører i størst mulig grad konkurrerer på like vilkår. Utfasing av overgangsordningene vil, ut fra et slikt resonnement, stille skjerpete krav til den indre reguleringen og kontrollen med spillereglene i arbeidsmarkedet, både for å motvirke at det vokser fram et nytt innenlandsk lavlønnssegment i arbeidsmarkedet og for å sikre at tjenesteleverandører etterlever vertslandets krav til lønns- og arbeidsvilkår. Overgangen til *et åpent arbeidsmarked i EU/EØS* – som seinest skal være gjennomført innen 2011 – krever altså at *tyngdepunktet i reguleringen og håndhevingen av vilkårene for arbeidsmigrasjon forskyves fra adgangskontroll ved landegrensene til å styrke det innenlandske regulerings- og kontrollregimet i arbeidsmarkedet*.

(31) I land hvor tjenesteleverandører i stor grad kan operere legalt ut fra hjem-/opprinnelseslandets lønsvilkår – som i Norge – er det behov for å videreutvikle det nasjonale regel- og virkemiddelapparatet for å innfri utstasjoneringdirektivets vertslandsprinsipp. Dette vil trolig forutsette utvikling av en form for *minstelønnsregulering* basert på avtaler og/eller lovgivning, som også kan motvirke framvekst av et lavlønnssegment for individuelle arbeidsmigranter når overgangsordningene avvikles. I andre nordiske land synes utfordringene knyttet til tjenestemobiliteten i vesentlig grad å være forbundet

med *håndheving og kontroll*, men også til å utnytte det spillerommet som faktisk ligger i EUs utstasjonsdirektiv. Ingen av de nordiske land har i sin implementeringslovgivning benyttet *artikkel 3.8 i direktivet*, som viser til lønns- og arbeidsvilkår nedlagt i *allment gjeldende tariffavtaler*³ innenfor det aktuelle geografiske/yrkesmessige området for tjenesteutøvelsen. Det avspeiler nasjonale prinsipper om at staten ikke skal blande seg inn i lønnsfastsettelsen, men kan både i lys av EF-domstolens framtidige behandling av Vaxholmsaken, foreløpige erfaringer, og i lys av alternativene – som er innføring av mekanismer for allmenngjøring av tariffavtaler eller minstelønnslovgivning – være en opsjon det kan være verdt å undersøke nærmere.

(32) Tatt i betraktning at fri bevegelse av arbeidskraft etter planen seinest skal være gjennomført innen 5-7 år fra nå, aktualiserer utfasingen av overgangsordningene kritiske spørsmål både om *timing, framdrift og sammenheng* i tilpasningen av virkemidler og *samordning over landegrensene*. I og med at utviklingen i arbeidsinnvandring og tjenstemobilitet henger så nøye sammen, bør utfasing av overgangsordningene skje parallelt med tilpasningen av de innenlandske regulerings- og kontrollregimene – slik at man oppnår en tilstrekkelig *'regimeskift-effekt'* til å påvirke atferdsmønstrene og forventningene hos aktørene i markedet. Det kan virke som det er dette man sikter mot i *Finland*, hvor staten og partene i arbeidslivet prøver å finne grunnlag for et *politisk forlik/bytte* hvor man både imøtekommer politiske ønsker om økt arbeidsinnvandring fra EU/EØS, eliminering av forskjellsbehandling av EU-borgere, og partenes ønsker om like konkurranseforhold og likeverdige vilkår for utenlandske arbeidstakere, uavhengig av om de kommer som arbeidssøkere eller som tjenesteytere. Ettersom nasjonale aktører kan ha *kryssende interesser* i de ulike elementene av disse omstillingene, vil samtidighet i gjennomføringen kunne øke mulighetene for å få til balanserte *gi-og-ta-løsninger* og dermed sikre bred oppslutning og legitimitet.

(33) Det er rimelig å anta at dess lengre skjevheter i forholdet mellom regimene for tjenstemobilitet og arbeidsmigrasjon får 'sette seg', dess vanskeligere vil det være å endre innarbeidete normer, atferdsmønstre og tilpasninger hos både virksomheter og arbeidssøkere. Dette kan tale for en relativt rask utfasing av overgangsordningene og at det kan være kostnader forbundet med å skyve saken foran seg – ikke minst for parter som ikke har noen garanti for at vilkårene for et gjensidig forlik er tilstede når overgangsperioden uansett løper ut og de forhandlingspolitiske bytteforholdene forandres. I denne sammenheng er det verdt å peke på at avvikling av overgangsordningene ikke er et spørsmål om nå eller om tre, fem eller sju år – ordningene kan også planlegges utfaset i en avtalt prosess i løpet av de nærmeste år.

(34) De potensielle *fordelene og ulempene ved å vente* – og sjansen for at disse inntreffer eller ikke – er knyttet til hvordan andre land innretter seg. Hvis et land frykter at det vil være lite attraktivt i kampen om arbeidskraft i det åpne europeiske markedet, kan det være grunn til å komme de andre landene i forkjøpet og posisjonere seg som et aktuelt og tilgjengelig reisemål med gode lønns- og arbeidsvilkår. Hvis problemstillingen er den omvendte – og man frykter for høy arbeidsinnvandring – kan det derimot være grunn til

³ For en nærmere drøfting, se for eksempel SOU 1998:51s.85, eller Stein Evju, 'Evaluering av allmenngjøringsordningen – høring' (Oslo 13.1.2006) <http://odin.dep.no/filarkiv/269805/Evju.pdf>

å avvente de andre landenes strategier. Det kan også være grunn til å ta høyde for at konjunkturene påvirker absorpsjonsevnen i det nasjonale arbeidsmarkedet.

(35) Slike resonnementer illustrerer at *konsekvensene av hvert enkelt lands valg av strategi er helt avhengig av hva de andre landene gjør*. Dette inviterer til spillsituasjoner av den typen som utspant seg i 2004, hvor sannsynligheten for et utfall som er gunstig for flest mulig av aktørene er lav. Dette er en klassisk situasjon hvor koordinering og samarbeid ville redusere risikoen for uønskete vridningseffekter i migrasjonsmønstret og andre 'svartepetter-effekter'. I og med at Tyskland og Østerrike har meldt at de på grunn av sin beliggenhet og historie som hovedmottakere for migranter fra Øst-europa vil opprettholde overgangsordningene – og mange 'gamle' EU-land derfor har lagt seg på samme linje – er toget imidlertid gått for en samlet europeisk løsning nå.

(36) Dette betyr ikke at den beste alternative løsningen er at hvert enkelt land forfølger individuelle strategier. Hvis en *kritisk masse av land samordner sine strategier* – slik de Iberiske landene kan se ut til – kan det *øke gevinstene og spre risikoen* ved å gjennomføre en relativt rask overgang til fri bevegelighet, enten avviklingen gjennomføres i 2006, 2007 eller 2008. De nordiske landene ville både ut fra sin felles beliggenhet, interesse i økt arbeidsmigrasjon til regionen og relativt beslektete parts- og arbeidslivsregimer kunne utgjøre en slik gruppe av kritisk størrelse. Mulighetene for å styrke relasjonene til nabolandene på den andre siden av Østersjøen og utvikle denne nordlige regionen som et vekstområde i Europa, vil også være i felles nordisk interesse. En slik samordnet strategi vil kanskje også kunne øke den nordiske tyngden i dragkampene om arbeidsmarkeds- og tjenestepolitikken i EU og påvirke de andre landenes utfasing av sine ordninger.

(37) Selv om det dermed kan anføres *vektige grunner til å utvikle en samordnet nordisk strategi* for en rask overgang til fri bevegelse av arbeidskraft og bedre regulering av vilkårene for tjenesteytere, er det *kort tid* og mange *innenrikspolitiske hindringer* for gjennomføring av en slik strategi innen 1.mai 2006. Det er imidlertid ikke til hinder for at de nordiske landene – kanskje med Finland som frontløper og læringsarena – raskt kan ta mål av seg til å meisle ut målsettinger, rammer og tidsplaner for gjennomføring av en slik strategi i løpet av de nærmeste årene. Selv med en fleksibel plan for utforming og implementering kan angivelse av en felles retning og ramme for politikkutvikling og erfaringsutveksling gjøre både de substansielle, praktiske og innenrikspolitiske utfordringene knyttet til prosessen lettere å håndtere i tiden som kommer.

Vedlegg 1

Overgangsordninger i nordiske land for individuelle arbeidssøkere fra de nye EU-landene, per januar 2006

LAND	OVERGANGSORDNINGER
Danmark	Man kan reise til Danmark og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder. Arbeidstakeren kan ikke begynne i jobben før det foreligger en oppholds- og arbeidstillatelse. Slik tillatelse gis dersom det er tale om fulltidsarbeid på overenskomstmessige eller sedvanlige lønns- og arbeidsvilkår hos en arbeidsgiver som er inneholdelsespliktig etter kildeskatteloven, og som ikke er omfattet av lovlig konflikt.
Finland	Arbeidskraftbyråene gir arbeidstillatelser. Følger samme krav som utlendingsloven angir for personer utenfor EØS. Behovet for arbeidskraft skal vurderes, og om arbeidsinnvandreren fortrenger finsk arbeidskraft. Ved søknad en må arbeidsgiveren legge ved en bekreftelse på at arbeidsvilkårene er i tråd med gjeldende bestemmelser og kollektivavtaler, ev. tilsvarende praksis som gjelder andre arbeidstakere i tilsvarende stillinger. Dersom arbeidskraftsbyrået krever det, skal det også legges ved en utredning om at arbeidsgiveren har oppfylt og fortsatt vil oppfylle sine forpliktelser som arbeidsgiver. Arbeidsgiveren skal oppbevare opplysninger om ansatte utlendinger og bakgrunnen for deres arbeidstillatelse på arbeidsplassen (og i 4 år etter at arbeidsforholdet er opphørt, slik at arbetaarskyddmyndighetene ved behov har enkel tilgang til opplysningene). Ingen arbeids- eller oppholdstillatelse kreves for sesongarbeid i inntil 3 måneder i jordbruket
Island	Opprettholder utlendingsloven for de nye EØS-land, og de samme regler gjelder som før 1.mai. Arbeidsgiver må søke om arbeidstillatelse innen arbeidstakeren kommer til Island. Generelle arbeidsmarkedssynspunkter skal gjelde, det vil si at det ikke skal forefinnes arbeidstakere fra Island eller andre EØS-stater som kan gjøre arbeidet. Det er en forutsetning for oppholdstillatelse at arbeidsdeltakelsen vil bidra til egen forsørgelse.
Norge	Man kan reise til Norge og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder. Må ha oppholdstillatelse med adgang til arbeid før en kan begynne å arbeide. Man kan søke om tillatelse ved norske utenriksstasjoner i hjemlandet, og ved personlig fram møte hos politiet i Norge. Arbeidsgiveren kan søke på vegne av arbeidstakeren. Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid tilsvarende fulltidsstilling. Lønns- og arbeidsvilkår skal være de samme som for norske arbeidstakere i samme type jobb (lønn i henhold til tariff eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke). Det må leveres ansettelsesbevis eller arbeidsavtale hvor arbeidsgiveren skriver under på at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med reglene. Alle EØS-borgere som skal utføre et arbeid/yte en tjeneste av en viss varighet skal registreres, men ordningen er ikke iverksatt.
Sverige	Ingen overgangsordning. (Ved opphold over 3 måneder må det søkes om oppholdstillatelse. Det skal legges ved ansettelsesbevis ved søknaden hvor opplysninger om arbeidsforholdets lengde og form framkommer.)

Vedlegg 2

Tabell 1 Arbeidstillatelser til individuelle arbeidssøkere fra de nye EU/EØS-landene, etter nordiske mottakerland

	Kategori tillatelser/ søknader	2003 (1.mai-31.desember)	2004 (1.mai-31.desember)	2005 Hele året	SUM Antall 1.5.2004-31.12.2005
Danmark	Meddelte oppholds- og arbeidstillatelser	776	2 097	4 594	6 691
Finland	Arbetskraftsbyrås beslut	6 747	2 169	2 316	4 485
Island	Innvilgete arbeidstillatelser (Temporary work permits)	230	515 (+666 fornyelser)	2 764 (+844 fornyelser)	3 279 (+1 510 fornyelser)
Norge	Innvilgete EØS-tillatelser	12 404 (+784 fornyelser)	16 975 (+3 558 fornyelser)	19 301 (+17 902 fornyelser)	36 276 (+ 21 460 fornyelser)
Sverige	Innkomne nye EES-ansøkninger arbete	2 096	3 963	4 805	8 768
Total		22 253 (+784 fornyelser)	25 719 (+4 224 fornyelser)	33 780 (+18 746 fornyelser)	59 499 (+22 970 fornyelser)

Kilder og presiseringer

Danmark: Arbeidsmarkedsstyrelsen/Udlændingestyrelsen. Tallet for 2003 gjelder hele året. For 2003 kan man ikke skille ut selvstendige næringsdrivende, men det antas at de ikke utgjør mange. Tallet for 2005 er per november. Tallene inkluderer ikke fornyelser.

Finland: Arbeitsministeriet. Arbeid med under 3 måneders varighet i landbruket registreres ikke etter 1.5.2004. Etter at saksbehandlingen hos de finske arbeidskraftsbyråene ble overført til utlendingsmyndighetene har den statistiske oppfølgingen blitt vesentlig vanskeligere. 2005-tallene inkluderer "positive beslut" (2 187) og "delvis positive beslut" (129). Tallene inkluderer ikke fornyelser.

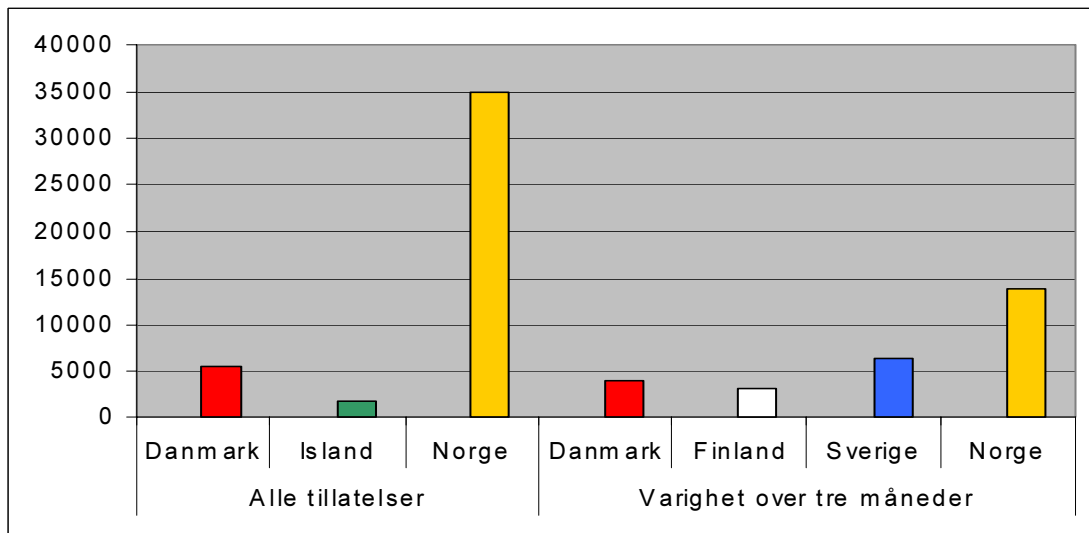
Island: Arbeidsmarkedsstyrelsen Island (Vinnulastofnun). Tallet for 2003 er for hele året.

Norge: Utlendingsdirektoratet (UDI). Det ble gitt 784 fornyelser i 2003 og 3 558 fornyelser i 2004, vi vet ikke hvor mange av disse som ble gitt før 1.mai, men har her valgt å anta at de ble gitt etter 1.mai. 7493 av tillatelsene i 2004 hadde varighet over 3 måneder, for hele perioden (1.5.2004-31.12.2005) hadde 40 prosent av tillatelsene varighet over 3 måneder.

Sverige: Migrationsverket. Inkluderer ikke arbeid med under 3 måneders varighet etter 1.5.2004. Inkluderer ikke fornyelser; totalt i perioden 1.5.2004 til 31.12.2005 ble det gitt 2 261 "förlängningar" til alle grupper av søknader (inkl. bl.a. studenter, familie osv.). Søknader til "arbete" utgjorde 46 prosent av alle søknadene fra EU-8. Hvis vi antar at antall fornyelser er proporsjonalt fordelt mellom ulike typer søknader, gir det et estimat på 1 040 søknader om fornyelser av arbeidstillatelse i den aktuelle perioden. Tallene omfatter søknader, ikke innvilgede tillatelser. Cirka 95 prosent av alle som søker får innvilget tillatelse. Personer med en ansettelse som gjelder inntil videre eller som gjelder ett år eller lenger, får en 5-årig tillatelse. De som har ansettelse for kortere enn ett år, får tillatelse med samme gyldighetstid som ansettelsen.

For alle landene: Tillatelsene fra 2003 har andre navn, ikke gjengitt her, men regnes som sammenliknbare med det som nå faller inn under EØS-kategorien (som har litt ulike betegnelser i de ulike landene). Sesongarbeid og arbeid under 3 måneder er inkludert der det er registrert. Ulikheter i registrering av arbeid under 3 måneder gir antakelig en del ukontrollerbare utslag. For alle tall tas det forbehold om at det kan være litt forskjell på kategoriene på grunn av ulike kilder.

Figur 3 Antall innvilgede førstegangs EØS-tillatelser til arbeidstakere fra de nye EØS-landene i perioden mai 2004 – august 2005. Alle tillatelser og tillatelser med varighet over 3 måneder. Kilde: Utlendingsdirektoratet, Norge (i samarbeid med utlendingsmyndighetene i de nordiske land)



Tabell 2 Antall innvilgede førstegangs EØS-tillatelser til arbeidstakere fra EU-8 i perioden mai 2004 – august 2005, etter avsender- og mottakerland. Tillatelser med varighet over 3 måneder.* Kilde: Utlendingsdirektoratet, Norge (i samarbeid med utlendingsmyndighetene i de nordiske land)

	Danmark	Island	Finland	Sverige	Norge	Totalt	Prosent
Polen	1 734	1 171	185	3 838	8 902	15 830	55
Litauen	1 479	262	73	1 048	3 017	5 879	20
Estland	124	62	2 594	520	591	3 891	13
Latvia	402	65	127	335	576	1 505	5
Ungarn	149	24	86	288	120	667	2
Slovakia	73	146	13	90	318	640	2
Tsjekkia	74	60	31	145	162	472	2
Slovenia	12	1	2	19	15	49	0
Totalt	4 047	1 791	3 111	6 283	13 701	28 933	100
Prosent	14	6	11	22	47	100	

*Tallene for 2005 er foreløpige

Figur 4 Antall innvilgede førstegangs EØS-tillatelser til arbeid - mai 2004 – august 2005. Prosentvis fordeling nye EØS-land. Tillatelser med varighet over 3 måneder. Kilde: Utlendingsdirektoratet, Norge (i samarbeid med utlendingsmyndighetene i de nordiske land)

