

Utvidet europeisk arbeidsmarked – økte muligheter for sosial dumping?

Første mai 2004 trer 8 øst-europeiske land inn i EU, og vil dermed omfattes av EØS/EU og rammene for fri flyt av arbeidskraft. Dette har i det siste aktualisert spørsmål rundt sosial dumping, både når det gjelder mulig økning av dette fenomenet og mulige virkemidler mot dette.

Estimatene for hva vi kan forvente oss av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene er ikke dramatiske, men antagelig ganske usikre. SSB sier at en gjør klokt i å forvente en viss tilstrømning, mens Nordisk Ministerråd gir ganske beskjedne anslag. Ledighetsutviklingen i både avsender og mottakerlandene vil ha betydning, og for Norge vil det ha en viss betydning hva våre naboland velger å gjøre ift overgangsordninger. Allerede i dag har vi en betydelig tilstrømning av utenlandske arbeidstakere – i fjor fikk om lag 20 000 midlertidig oppholdstillatelse, og 90 prosent av disse var fra de nye medlemslandene. Interessen for å arbeide i Norge er med andre ord absolutt til stede.

Mens myndighetene ser ut til å være mest opptatt arbeidsinnvandringens konsekvenser når det gjelder bruk av norske velferdsordninger, er de mest brennende spørsmålene for fagbevegelsen knyttet til hva som skjer med arbeidstakernes rettigheter og kår, hvordan åpningen av det norske arbeidsmarkedet kan rokke ved etablerte standarder og maktrelasjoner i arbeidslivet.

Selve det historiske grunnlaget for arbeidstakerorganisering kan sies å handle om strategier for å begrense og regulere arbeidsgivernes markedsmakt. Ved å forhandle fram felles standarder i tariffavtaler (og i et litt videre perspektiv også lovgivning), har fagbevegelsen redusert arbeidstakernes sårbarhet mot arbeidsgivernes ønsker om å presse ned lønnskostnader og sosiale utgifter, som virkemiddel i konkurransen og også for å maksimere profitt og utbytte av investeringer. Som vi så i Torgeirs innlegg – fagbevegelsen er en maktfaktor i store deler av arbeidslivet, hvor vi finner høy organisasjonsgrad, og enda høyere avtaledekning. I andre sektorer, særlig innenfor privat tjenesteyting, ligger større områder mer eller mindre "brakk" og det er neppe kontroversielt å si at i visse deler av det norske arbeidsmarkedet florerer fortsatt dumping av både lønn og andre arbeidsvilkår – både på ulovlig og lovlig vis – og både i forhold til norsk og utenlandsk arbeidskraft.

For et par dager siden snakket jeg med en tillitsvalgt innenfor byggenæringen som erklærte at nå er det lønnsdumping som er den nye forretningsideen i frynsete deler av bransjen– mens tidligere var det svart arbeid. Mange hevder at norske bedrifters lønnskostnader er den største konkurranseulempen, og at presset på pris er så høyt i enkelt bransjer at det man konkurrerer på er lønnskostnader. Ved å hente arbeidskraften utenfor det arbeidsmarkedet som vanligvis er regulert av ”norske standarder”, kan lønninger og sosiale kostnader presses ned. Dette kan gjøres i ulovlige former gjennom svart arbeid, illegal arbeidskraftimport og systematiske brudd på norsk lovgivning – og dumping kan også skje uten at en eneste lov og avtale brytes. Den første situasjonen er på ett vis mindre kompleks (dog svært vanskelig å ordne opp i); noen bryter regelverket – men det er enighet om spillereglene. De organiserte partene i arbeidslivet og myndighetene er i prinsippet enige om å bekjempe svart arbeid og økonomiske kriminalitet, og samarbeider til en viss grad om å finne løsninger på problemene, som for eksempel innenfor byggebransjen og hotell- og restaurantnæringen. Den andre situasjonen er av en annen karakter, og byr på andre typer utfordringer og interessekonflikter - som på ingen måte er nye for fagbevegelsen.

Innenfor de områdene i arbeidslivet hvor fagbevegelsen har lyktes i å etablere makt, finner vi i hovedregelen relativt lite sosial dumping per i dag. Vil økt arbeidsinnvandring rokke ved dette? I utgangspunktet er det ingen grunn til å tro at ansettelse av arbeidstakere fra de nye EU-landene i norske bedrifter vil føre til mer sosial dumping. Vi kan anta at seriøse bedrifter følger norsk lovgivning og dersom bedriften har tariffavtale vil denne også omfatte de nye arbeidstakerne. Selv om det kan bli økt konkurranse om jobbene, bør ikke dette føre til dumping av arbeidsvilkårene. Innenfor den uorganiserte delen av arbeidslivet kan situasjonen utvikle seg noe annerledes. I Norge er det ingen minstelønn eller lovmessig regulering av lønnsnivåer. Det betyr at dersom en jobb ikke er dekket av tariffavtale, kan arbeidsgiver betale akkurat så lite som skal til for at noen vil ha jobben. Dersom tilbudet av arbeidskraft øker kraftig, kan man tenke seg at lønnsnivået synker. Dette er imidlertid ikke noe prinsipielt nytt i det norske arbeidsmarkedet.

I fagbevegelsen er ikke den største bekymringen knyttet til individuell arbeidsinnvandring, men til konsekvensene av arbeidskraftimport – i form av såkalte utstasjonerte arbeidstakere - via tjenestetilbydere av ulike slag. Når det gjelder ordinær arbeidsinnvandring, så har debatten om dette hatt en tendens til å bli litt småmoralistisk, nevnes overgangsordninger er man fremmedfiendtlig og proteksjonistisk osv. I den senere tid har det imidlertid kommet signaler fra flere hold om at Norges holdning til dette til en viss grad vil avhenge av hva våre naboland Sverige og Danmark faller ned på.

Utvidelsen av EU vil ikke bare føre til at det åpnes for fri flyt av arbeidskraft fra de nye landene, men også av tjenester. Det er anledning for EU/EØS-landene til å beholde nasjonal lovgivning i en avgrenset periode når det gjelder arbeidskraft – men ifølge Kommunal-og regionaldepartementet - ikke når det gjelder tjenester. I Norge, som i andre land, pågår det for tiden en rimelig intens debatt om vi skal ha overgangsordning-

er eller ikke. Altså, om vi åpner for fri arbeidsinnvandring også fra øst fra mai neste år, eller om vi skal ha såkalte overgangsordninger i en periode fra 2 opp til 7 år.

Det er anledning til å ha overgangsordning når det gjelder arbeidskraft, men ikke tjenester (Tysklands og Østerrikes unntaksregler ble forhandlet fram under utvidelsesforhandlingene). Dette har ikke kommet klart fram i debatten, og det hersker stor usikkerhet i de fleste miljøer om hva reglene egentlig er. Hva innebærer det at det ikke er anledning til overgangsregler på tjenesteområdet? Helt konkret vil det si at oppdrag innenfor for eksempel servicesektoren og byggenæringen fra neste år kan tas av for eksempel polske firmaer som kommer med egne polske ansatte med polske lønninger. Det vil også være full anledning for selvstendig næringsdrivende og enkeltmannsforetak å tilby sine tjenester, med de muligheter det gir for en fornying av kontraktørproblemet innenfor visse bransjer.

Også i dag finner vi underentreprenører fra Øst-Europa med egne ansatte utstasjonert i Norge, men i følge utlendingsloven med forskrifter, skal "Lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke." Fra 1.5.04 vil det ikke denne bestemmelsen lenger omfatte de nye medlemslandene, på samme måte som med de eksisterende EØS-landene i dag. Man vet svært lite om omfanget av utstasjonerte arbeidstakere innenfor EØS, og også i Norge regner myndighetene med stor underrapportering. Med andre ord; grunnlaget for å si noe om hva vi kan forvente oss er lite. Det er imidlertid åpenbart at innenfor visse sektor, som bygg- og anlegg, er det en økende tendens til at utenlandske firmaer vinner oppdrag – antagelig mye fordi de vinner i konkurransen når det gjelder arbeidskraftkostnader. Og dette konkurransefortrinnet vil ytterligere forsterkes ved østlandenes inntreden i EU. Det er blitt sagt at det å ha overgangsordninger bare er å utsette problemene, mens andre hevder at vi trenger noe tid for å områ oss, for å få forbedre kontrollsystemer osv. Men poenget er altså; når det gjelder de største utfordringene, nemlig de som er knyttet til en systematisk og organisert arbeidskraftimport til Norge, så er det faktisk ikke anledning til å kjøpe seg mer tid.

Som nevnt; temaet er ikke nytt for fagbevegelsen, og illustrerer en overgripende utfordring som er sterkere enn noensinne – forårsaket av globalisering og internasjonalisering, og nå helt konkret av EU-utvidelsen. I løpet av neste år står vi overfor noen nye utfordringer som ikke først og fremst handler om innvandrere vs nordmenn, men om en forsterkning av interessekonflikter mellom kapital og arbeid – med de dilemmaene det medfører for norske samarbeidskompromisser og konkurranseutsatt industri.

Når det gjelder arbeidsgiversiden, vil åpningen østover innebære muligheter for å redusere kostnader – men også gi skjerpet konkurranse. Ute i de organiserte bedriftene finner vi også i dag mange eksempler på samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse for å sikre at innleide arbeidstakere og ansatte hos underentreprenører har anstendige lønns- og arbeidsvilkår. En hardere konkurranse basert på press mot lønns- og arbeidsstandarder innebærer også en trussel mot seriøse norske bedrifter – og partene bør ha interesse i å

finne fram til avtaler og tiltak som skaper sunne og rettferdige konkurranseforhold. Når det gjelder myndighetenes bekymring for velferdsgodene; så er arbeidskraftimport via tjenesteytere kanskje å foretrekke sett fra myndighetenes side. Da snakker vi om midlertidige opphold (altså ikke familieetablering osv) som ikke vil tære på velferdsstaten – samtidig som prisen på tjenester synker på grunn av lønnsdumping.

Hvilke virkemidler har man så til rådighet? LO-lederen sa i forrige uke at det er LOs klare holdning at utenlandske arbeidstakere skal lønnes etter norske standarder. Et aktuelt virkemiddel er å bruke de mulighetene som gis i lov om allmenngjøring av tariffavtaler, ved å gjøre en tariffavtale gjeldende for alle som jobber innenfor en bransje. Et utvalg i LO har dette under vurdering – og vil komme fram til et resultat i løpet av september. Loven har aldri blitt brukt, og det har rådet betydelig skepsis hos både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden mot å ta den i bruk. Allmenngjøring eller lovfestet minstelønn vil gjelde for alle arbeidstakere, ikke bare utlendinger. Det er faktisk vanskelig å se hvordan man skal kunne sikre at alle har lønn etter norske standarder dersom man ikke velger å fylle det avtalemessige tomrommet som eksisterer per i dag. Innenfor enkelt overenskomstområder er det anledning for fagforeningene å forhandle om bortsetting av arbeid, og dermed ha en viss kontroll over forholdene. MEN, hva med helt uorganiserte områdene?

Et grunnleggende problem i dag er at de offentlige tilsynsorganene – skattemyndighetene, arbeidstilsynet, politiet, næringsmiddelkontrollen, arbeidsdirektoratet, UDI mv – verken har hatt ressurser, verktøy eller politisk backing til å prioritere effektiv, samordnet håndheving av eksisterende regelverk på arbeidsplassene. Heller ikke partene i arbeidslivet har fulgt opp disse spørsmålene systematisk. Kampanjene for å rydde opp i floraen av useriøse bedrifter i restaurantbransjen, og skatteetatens og andre tilsyns razziaer på byggeplasser de siste månedene kan gi en pekepinn om hva som kreves for å hindre underminering av seriøs næringsvirksomhet

Det kan være fristende både for regjeringer og arbeidsgivere å søke kjappe gevinster, men hvis europeisk integrasjon på sikt skal vinne oppslutning i befolkningen både i øst og vest, kreves aktivt samarbeid for sikre at konkurransen bygger på humane, ryddige og gjennomsiktige vilkår, ikke billige kortsiktige løsninger. Det er ingen grunn til å avfeie den reelle bekymringen som nå gjør seg gjeldende i nordisk fagbevegelse som uttrykk for proteksjonisme. Samtidig bør fagbevegelsen være krystallklar på motivene for egne standpunkt – og understreke at bekymringen og kampen mot dumping ikke bare dreier seg om å beskytte egne nasjonale interesser, men faktisk må føres i en internasjonal sammenheng for å ha effekt. Tilhengere av europeisk integrasjon bør se betydningen av å bidra til en nøktern diskusjon om hvordan vi kan medvirke til at innføringen av et felles europeisk arbeidsmarked skal bli til beste for alle parter.