

# **Bedrifts - og arbeidsvandringer i det nye Europa: Utfordringer og muligheter for aktørene i arbeids - og næringslivet**

Fafo Østforum prosjektnotat, august 2004

## **Sammendrag**

I dette notatet skisseres rammer og problemstillinger for et prosjekt om konsekvensene av EU-utvidelsen for arbeids- og næringslivet i Norge og de nye medlemslandene. Prosjektet vil organiseres av Fafo og gjennomføres i samarbeid med andre FoU-miljø med særskilt kompetanse på feltet nasjonalt og internasjonalt.

EU-utvidelsen utgjør et sosialt eksperiment av historiske dimensjoner, hvor Norge har påtatt seg et stort ansvar for å finansiere tiltak for å fremme økonomisk og sosial utvikling i de nye medlemslandene. I dette lyset er mangelen på kunnskap og debatt om temaet i Norge slående. EU-utvidelsen skaper nye rammebetingelser, konkurranseforhold og vekstmuligheter for virksomheter både i Norge og de nye medlemslandene. Økte bedrifts- og arbeidsvandringer vil trolig føre til endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og reise nye utfordringer når det gjelder bedriftsstrategier, personalpolitikk, skatteforhold, lønnsdannelse, regulering av arbeidsvilkår og velferdsrettigheter. For at økt integrasjon og økonomisk samhandling skal føre til positive resultater både i de nye medlemslandene og i Norge, trengs økt kunnskap og arenaer for utveksling av erfaringer mellom bedrifter, organisasjoner og myndighetsinstanser.

Målet for prosjektet er derfor å etablere en arena for dialog og kunnskapsutvikling om hva EU/EØS-utvidelsen betyr for aktører i nærings - og arbeidslivet, og hvilke utfordringer dette reiser til myndighetenes utforming av politiske tiltak og virkemidler.

Som utgangspunkt for videre dialog, har vi i dette prosjektutkastet skissert en del tema og problemstillinger Fafo antar vil stå sentralt i denne sammenhengen. Ved siden av å belyse hvordan EU-utvidelsen vil påvirke rammevilkårene for virksomheter og organisasjoner i arbeids- og næringslivet, foreslår vi å fokusere på konsekvensene av økt mobilitet av bedrifter, tjenester og arbeidstakere over landegrensene. Aktuelle tema for utredning, seminarer og dialog vil være:

- erfaringer med norske investeringer i de nye medlemslandene,
- tjenestehandel, utstasjonering og innleie av arbeidstakere,
- arbeidsmigrasjon og overgangsordninger,
- utfordringer for bedrifters rekrutteringspolitikk og arbeidskraftsstrategier,
- endringer i lønnsdannelse, regulering av arbeidsvilkår, beskatning og velferdsytelser.
- Økonomisk-politisk og sosial utvikling i de nye medlemslandene.

For å kunne evaluere virkninger av ulike samarbeidstiltak mellom virksomheter og organiserte aktører i arbeids- og næringslivet i Norge og de nye medlemslandene, er det et mål for prosjektet å bidra til å utvikling av kontakter og nettverk som inkluderer FoU- og kunnskapsmiljøer i de nye medlemslandene. Fafos virksomhet i de baltiske landene siden slutten av 80-årene har gitt et godt utgangspunkt for dette. Fafo driver også et prosjekt for Nordisk Ministerråd som skal kartlegge arbeidsmarkedsutviklingen i de nordiske land. Det understrekes at notatet er ment som et foreløpig utgangspunkt for diskusjon, bearbeiding og konkretisering. Vi ser derfor fram til videre dialog om innrettingen av prosjektet.

## 1. Bakgrunn og utgangspunkt

1.mai 2004 ble EU og dermed også EØS utvidet med ti nye medlemsland og 75 millioner innbyggere. Et av de store fremskrittene for innbyggerne i de nye medlemslandene er friheten til å kunne reise og søke arbeid, studere og utøve næringsvirksomhet i hele EU/EØS-området. Økonomisk framgang i de nye EU-landene vil minske velferdskløften i Europa og kan gi nye vekstimpulser i norsk økonomi. Østersjøområdet ventes å bli en av de mest dynamiske regionene innenfor EUs nordlige dimensjon, og peker tilbake til Hansatidens handelsintegrasjon.

For norsk næringsliv åpnes nye markeder og investeringsmuligheter, tilgangen på arbeidskraft vil øke, samtidig som konkurransen skjerpes på hjemmebane. Bedrifter med 10-15 % av norsk lønnsnivå kan fritt konkurrere om oppdrag i Norge. Og 30 år etter innføringen av innvandringsstopp for arbeidskraft utenfra Norden - og etter hvert EU/EØS - er arbeidsmarkedet åpnet for jobbsøkere fra lavkostland i Øst-Europa.

Dette er hendelser som kaster om på det økonomisk-politiske landskapet i vår del av Europa. Ikke i noe handelspolitisk område har man tidligere sett en tilsvarende åpning for fri bevegelse av ikke bare varer og kapital, men også tjenester og arbeidskraft, mellom underutviklede overgangsøkonomier og avanserte industriland. Europa er på vei til å bli et laboratorium for «globalisering innen ett kontinent», som vil konfrontere arbeidslivet og velferdssystemene i de nordiske land med store utfordringer og muligheter. Samtidig som vi står foran noe av det nærmeste vi i samfunnsvitenskapene kan komme et kontrollert «sosial eksperiment» - som gir unik anledning til å vinne ny kunnskap om vilkårene for økonomisk integrasjon og sosial endring over landegrensene - skaper omveltningene bekymring for økt konkurransevridning, utflagging, sosial dumping og «velferdsturisme».

Trass i det siste årets debatt om arbeidsinnvandring, er fraværet av systematisk kunnskapsutvikling og samfunnsdebatt om hva østutvidelsen av EU/EØS betyr for norsk arbeids- og næringsliv et slående og tankevekkende trekk. Under forhandlingene om utvidelse av EØS-avtalen var det helt andre spørsmål som stod i fokus. Utfallet ble likevel at Norge påtok seg å bevilge større midler til utviklingsprosjekt i de nye medlemslandene enn noen av EU-landene. For at slike tilskudd skal gi resultater, kreves ikke bare innsikt og kunnskap om betingelsene for å fremme varig integrasjon og utvikling, men også aktørnettverk og koalisjoner som kan bidra til å omforme kunnskap til handling og dermed gi grunnlag for ny læring.

Brytningstider er ofte besøkelsetid for utvikling av nye ideer og forståelsesformer så vel som innovasjon i økonomiske og sosiale aktørers handlingsrepertoar og strategier.

**I dette perspektivet ønsker Fafo å invitere til medvirkning i et prosjekt som bringer sammen strategiske aktører fra arbeids -og næringsliv og offentlige myndigheter, med sikte på å legge til rette for dialog, læring og utvikling av erfarings -og forskningsbasert kunnskap om konsekvensene av EUs østutvidelse for utviklingen i arbeidslivet i Norge og de nye medlemslandene.**

Ved siden av å bringe sammen forskere, sentrale aktører og bidragsytere i norsk produksjonsliv, ønsker Fafo å trekke veksler på et bredt tilfang av kunnskapsmiljøer og relevante institusjoner i Norge så vel som i de nye medlemslandene og andre europeiske land. Målet er å få i stand en prosess hvor representanter for selskaper, organisasjoner, samfunnsinstitusjoner og forskere kan bistå hverandre i å vinne innsikt og evne til å forstå, påvirke og dra nytte av de transformasjonene som finner sted til beste for de berørte aktørene på begge sider av Østersjøen.

## **2. Analytisk perspektiv, tema og problemstillinger**

De viktigste endringene i rammevilkårene for norsk nærings- og arbeidsliv som følger av EU-utvidelsen er knyttet til den frie bevegelsen av tjenester, kapital og etter hvert arbeidskraft i forhold til de nye medlemslandene. Etter inntredenen i det indre markedet fra 1994 er dette i seg selv ikke nytt; det nye ligger i at markedsåpningen omfatter overgangssamfunn som befinner seg på et lavt økonomisk utviklingsnivå og dertil har kommet kort i utviklingen av de politiske institusjoner, reguleringer, normer, atferdsmønstre, infrastruktur og sosiale ordninger som kjennetegner avanserte markedsøkonomier. Ved siden av en dyp velferdskløft, står en altså overfor kulturelle og institusjonelle kontraster. *For norske virksomheter og organisasjoner reiser dette krav til fornyelse, læring og strategiutvikling både i forhold til produktmarkeder, leverandørnettverk, arbeidsmarkedet, eiermiljøer, ledelse - og samarbeidsformer, og politiske myndigheter.* Gitt gapet i kostnads-, skatte-, og reguleringsnivå, kan en også forvente forsterket regimekonkurranse hvor kampen om å trekke til seg kapital og arbeidsplasser kan skape økt press på etablerte standarder og ordninger i Norge.

EU har lagt ned mye ressurser i å bidra til å modernisere det rettslige rammeverket for økonomien i de nye medlemslandene og stimulere til oppbygging av institusjoner for sosiale dialog. Det er imidlertid langt fram og det er i EU utbredt bekymring for at bedrifter og ansatte i de nye medlemslandene i mange tilfelle vil være dårlig rustet til å tackle møtet med den vestlige markedsøkonomien. Det hersker også usikkerhet om de nye medlemslandenes evne til å etterleve det indre markedets regelverk og prinsipper for åpenhet og transparens i økonomiske og politiske beslutningsprosesser. Utvidelsen vil skape større forutsigbarhet for investeringer og økonomisk aktivitet i de nye medlemslandene, men en kan ikke utelukke framvekst av mer ulike/tøyelige standarder for implementering og etterlevelse av EU-reglene i det indre markedet. Dette kan påvirke konkurranseforholdene og de «gamle» medlemslandenes vilje til å respektere regelverket.

Overnevnte problemstillinger understreker behovet for økt kjennskap til den politiske og økonomiske utviklingen i de nye medlemslandene. Det er store forskjeller mellom landene - fra Slovenia, hvor BNP per capita nærmer seg vest-europeisk gjennomsnitt, til Latvia hvor nivået er om lag 1/10 av i vest - og det hersker motstridende oppfatninger om hvilke scenarier som vil vinne fram. Vi vil derfor invitere eksterne foredragsholdere og representanter for de nye medlemslandene til konferanser/seminarer mv som kan gi tilgjengelig basis-informasjon om den økonomiske og samfunnspolitiske utviklingen i landene sør for Østersjøen.

## 2.1 Drivkrefter for endring i arbeids- og næringslivet

Hovedvekten av prosjektet vil dreie seg om (1) å analysere hva EU-utvidelsen betyr for arbeids- og næringslivet i Norge og de nye medlemslandene, og (2) drøfte hvilke implikasjoner dette har for myndighetenes tilpasning av politiske virkemidler og tiltak for å fremme økonomisk samhandling og utvikling i de nye medlemslandene.

De viktigste drivkreftene for endring i arbeids- og næringslivet vil etter Fafos oppfatning springe ut av samspillet mellom

1. «*bedriftsvandringer*» knyttet til økende strømmer av norske/vestlige direkteinvesteringer og virksomhetsetableringer i de nye medlemslandene, og leveranser av tjenester og entrepriser den andre veien;
2. «*arbeidsvandringer*» fra de nye medlemslandene til Norge og andre vest-europeiske land.

Til en viss grad kan (1) og (2) framstå som alternative scenarier for hvordan næringslivet kan dra veksler på det økte tilbudet av (billig) arbeidskraft i nørømrådene, men mye taler for at det vil utvikle seg et samspill mellom bedriftsvandringer og arbeidsvandringer. Muligheten til å ekspandere i raskt voksende østeuropeiske markeder og betjene hjemmemarkedet ved hjelp av datterselskap, underleverandører og leiefirma fra de nye EU-landene, kan gi opphav til nye mønstre for «svingdørsmigrasjon» hvor økt bedriftsutvandring kan gå hånd i hånd med økende kortvarig arbeidsinnvandring (utstasjonering, innleie, entrepriser mv). Dette kan gi grunnlag for endrete produksjonskjeder, verdistrømmer og arbeidskraftsstrategier i selskapene, med outsourcing av arbeidsintensiv virksomhet til lavkostsoner i de nye medlemslandene og nye former for samarbeid/ arbeidsdeling mellom moderselskap i Norge og datterselskap i øst. EUs forslag til nytt direktiv for å liberalisere markedene for tjenester vil kunne påvirke denne utviklingen. Økt arbeidsmobilitet og utstasjonering av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag vil påvirke arbeidsmarkedets virkemåte og reise nye problemstillinger for virksomheter og arbeidslivets parter i Norge.

## 2.2 Direkteinvesteringer, modernisering og institusjonsbygging i arbeidslivet i Øst

Norske bedrifter har i flere år kanalisert en økende andel av sine investeringer til de nye medlemslandene. I et utviklingsperspektiv reiser dette spennende problemstillinger knyttet til vilkårene og motivene for vellykkete direkteinvesteringer, lokalisering og strategier for virksomhetsutvikling i markeds- og arbeidslivskulturer som er svært forskjellige fra vår. Dette omfatter et helt spekter av spørsmål som spenner fra samfunns- og myndighetskontakt, eierskapstradisjoner, kulturforståelse, markedskjennskap, oppbygging av leverandørnettverk og arbeidskraftsrekruttering til utvikling av ledelsesformer, kompetanse, medvirkning, lønnsforhandlinger, samarbeidsforhold og velferdsordninger i bedriftene. Ikke minst for små og mellomstore bedrifter er dette krevende oppgaver, som også stiller nye krav til det offentlige virkemiddelapparatet for å understøtte internasjonalisering.

I korthet er det grunn til å anta at integrasjon av virksomheter i Norge og de nye medlemslandene ikke bare vil sette etablerte rutiner og standarder for god selskapsstyring («corporate governance») og samfunnsansvar («corporate social responsibility») på prøve, men også reise utfordringer knyttet til samarbeidsrelasjonene mellom ansatte og ledelse. For selskapene vil dette trolig være en kritisk faktor for hvorvidt etablering i de nye

medlemslandene vil vise seg økonomisk vellykkete. I hvilken grad, og under hvilke forutsetninger, norske direkteinvesteringer vil bidra til overføring av positive erfaringer og trekk ved den norske arbeidslivstradisjonen, er også et interessant aspekt ved vurderingen av utviklings- og læringseffektene av integrasjonen. All erfaring tyder på at import av fremmede modeller sjelden fungerer. Et sentralt spørsmål er derfor hva slags ledelsesformer, personalpolitikk, og arbeidslivsrelasjoner som vil vokse fram i møtet mellom autokratiske tradisjoner i de nye medlemslandene, tilstrømmende vestlige selskaper, og EUs krav til etablering av EWC, nasjonale informasjons- og konsultasjonsordninger mv. Erfaringsutveksling og case-studier av norske selskapers virksomhet i de nye medlemslandene vil kunne gi grunnlag for utvikling av nyttig handlingsrelevant kunnskap på dette feltet.

Vurderinger av de samfunnsmessige utviklingseffektene i mottakerlandene vil avhenge av ringvirkningene for vekst- og sysselsetting, lønnsutvikling, og nettverksbygging i de aktuelle regioner og næringer. På institusjonelt nivå vil det være interessant å studere hvordan tiltakende økonomisk samkvem og innflyt av norske/utenlandske selskap påvirker organisasjonene i arbeidslivets utforming, roller og forhandlingsrelasjoner. De fleste de nye medlemslandene er preget av svake og fragmenterte organisasjoner, ikke minst på arbeidsgiversiden, underutviklede kollektivforhandlinger (spesielt på bransje/sektornivå), og et skjørt, statlig dominert trepartssamarbeid. Arbeidsrettssystemene er ofte dårlig utviklet, og innføringen av EUs minstestandarder er på mange felt kommet kort. Utvikling av mer modne og balanserte partsinstitusjoner og regelverk, hvor de norske arbeidslivspartene kan ha mye å bidra med, er trolig en viktig forutsetning for at den forventete økonomiske veksten skal gi grunnlag for et bredt velferdsloft og modernisering. Vi er kjent med at partene i arbeidslivet i Norge på ulike måter er involvert i institusjonsutvikling og grenseoverskridende samarbeid med søsterorganisasjoner i Øst. Analyser og utveksling av erfaringer med denne typen prosjekter framstår som et interessant element i dette prosjektet.

### **2.3 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. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag, underentrepriser, arbeidsutleie mv. Utsendte arbeidstakere har krav på samme arbeidsvilkår som nasjonalt ansatte, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger (EUs Utstasjoneringdirektiv 96/71EC, jf Arbeidsmiljøloven Kapittel XII.B). De kan i henhold til EU-direktivet avlønnes etter hjemlandets satser, med mindre vertslandet har lovfestet nasjonal minstelønn eller allment gjeldende tariffavtaler.

Det er usikkert hvor omfattende denne typen tjeneste- og arbeidsmobilitet fra EU/EØS-området har vært de seinere år. Skattekontoret for utenlandssaker oppgav i 2003 å ha registrert drøyt 16 000 utenlandske arbeidstakere i Norge, ansatt i 1400 bedrifter hovedsakelig innenfor offshore, bygg og anlegg. 70-80 prosent kom fra nordiske land og England. De siste månedene har imidlertid media rapportert om bedrifter som har gjort formidling av arbeidslag fra de nye medlemslandene - til dels med meget lave lønninger - til sitt forretningskonsept.

I et tøffere oppdragsmarked er det grunn til å vente at både norske og utenlandske firma vil søke konkurransefordeler ved å utkontraktere flere oppgaver til datterselskaper eller underleverandører fra de nye EU-landene. Det kan bety lavere kostnader, skjerpet konkurranse for norske leverandørbedrifter og ansatte, og sannsynligvis økt press på lønns- og arbeidsvilkår i utsatte bransjer. En eventuell liberalisering av reglene for arbeidsinnleie (jf.

AML §55K) vil kunne skape økt etterspørsel og nye kanaler for korttidsimport av arbeidskraft i et bredere spekter av bransjer. Økt mobilitet av selvstendige næringsdrivende vil skjerpe priskonkurransen i håndverkermarkedet og kan føre til en oppblomstring av kontraktørvirksomhet i deler av arbeidslivet.

Utsiktene til økt bruk av billig arbeidskraft fra de nye medlemslandene har utløst ny debatt om ordningene for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår. LOs krav om allmenngjøring av tariffavtaler er til behandling i Tariffnemnda og ideer om lovfestet minstelønn har vært luftet i arbeidsgiverkretser. Denne tematikken berører vanskelige problemstillinger knyttet til forståelsen av like konkurransevilkår, proteksjonisme, rettferdighet og likebehandling, samtidig som spørsmålet om kontroll og håndheving av spillereglene i arbeidslivet har kommet i fokus. Forholdet mellom nasjonalt lovverk og EUs regelverk er en annen komplisert side av denne bildet. Både for den enkelte bedrift, partene i arbeidslivet og for myndighetene vil håndteringen av disse spørsmålene kreve økt kunnskap både om regelverk, hva som faktisk skjer, og drøfting av de prinsipielle etiske og politiske aspektene ved ulike strategier.

## **2.4 Drivkrefter, barrierer og mekanismer for arbeidsutvandring fra øst**

Siden innvandringsstoppen i 1974 har Norge stort sett ikke tillatt arbeidsinnvandring annet enn for kvalifisert arbeidskraft fra OECD-land, samt arbeidstakere fra Norden og etter hvert EU/EØS (ca 4000 registrerte årlig). (Fra de nye EU-landene har man de seinere år gitt midlertidige tillatelser til sesongarbeid i landbruk og fiske (rundt 15-20 000 årlig), samt en del gruppe- og spesialisttillatelser innen bygg- og anlegg, helsevesenet mv, under forutsetning at de får lønn tilsvarende tariff, regulativ eller det som er vanlig på samme sted/yrkesområde.) Overfor de nye medlemslandene vil EU/EØS-regimet for fri bevegelse av arbeidskraft, som Norge må innføre innen 7 år, innebære radikale endringer.

Trass i stor usikkerhet, regner de fleste studier med en merkbar, men begrenset økning i arbeidsutvandringen til Vest-Europa. Den mest siterte undersøkelsen antyder 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. For Norges del ville dette anslaget tilsvare 2-3000 i året, som er marginalt i forhold til de årlige strømmene inn og ut av arbeidsmarkedet. På sikt vil de nye EU-landene stå overfor en enda sterkere eldrebølge enn vi gjør, hvilket tilsier at det neppe er realistisk å tro at knapphet på arbeidskraft i Norge skal kunne overvinnes ved innvandring fra øst. I lys av lønnsforskjellene mellom øst og vest, geografisk nærhet, og små kulturelle og klimatiske barrierer - samt innarbeidete mønstre for sesongmigrasjon og illegalt arbeid - er det likevel grunn til å anta at overnevnte anslag kan undervurdere interessen for *midlertidig* arbeidsvandring til de nordiske landene.

Ved siden av at sikkerhetsklausulene i EU/EØS-regelverket gir rett til å suspendere den frie bevegeligheten ved vesentlige forstyrrelser i arbeidsmarkedet, har Norge benyttet seg av retten til overgangsordning (foreløpig i inntil 2 år). Overgangsreglene innebærer ingen behovs- eller kvotebegrensninger i arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene, men det stilles krav om arbeid tilsvarende full tid, lønn i tråd med tariff, regulativ el, samt dokumentert arbeidskontrakt for å gi oppholdstillatelse (i inntil et år med rett til forlengelse).

Dette innebærer en vesentlig liberalisering i forhold til i dag, og gjør det enklere for norske arbeidsgivere å rekruttere arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Fra enkelte hold er imidlertid kravet om norske lønnsvilkår fremhevet som en diskriminerende barriere for de nye EU-borgerne. Det er for tidlig å si noe om konsekvensene på sikt. Per 1. august kunne man

registrere en økning i registrert arbeidsinnvandring fra de nye landene på rundt 30 prosent (fra ca 15 000 i 2003 til 20 000 i 2004); spørsmålet er om dette primært gjenspeiler økt sesongarbeid, eller et mer varig skift i arbeidsinnvandringen.

På sikt er det uansett grunn til å vente økt arbeidsmobilitet over landegrensene både utenfra og innen EU/EØS-området. I Norge er det i lys av utsiktene til knapphet på arbeidskraft en erklært politisk målsetting å øke arbeidsinnvandringen. For å få bedre forståelse av dynamikken og vilkårene for arbeidsvandring - og dermed hvilke politiske tiltak som er hensiktsmessige - er det viktig å skaffe økt innsikt i hvilke motiver, formidlingskanaler, hindringer og nettverk i avsenderlandene som påvirker strømmene av arbeidskraft fra ulike land. Hva er effektene av overgangsordningene i Norge og andre europeiske land, sammenliknet med Sverige som ikke har overgangsordning? Hva kjennetegner migrantene - hvem er det som kommer, hva slags kompetanse har de? Betyr arbeidsvandringene «brain-drain» eller «brain-gain» for avsenderlandene? Er utvandringen drevet av «push» - eller «pull»-faktorer, og er motivene først og fremst av økonomisk, sosial, eller karrieremessig karakter? Hvor attraktivt er Norge sammenliknet med andre aktuelle destinasjoner? I hva slags bransjer, jobber, lønns- og arbeidsvilkår og boligforhold havner migrantene i Norge sammenliknet med andre mottakerland? I hvilken grad blir de integrert i vertslandet, og hvordan påvirker migrasjonen arbeidsmarkedet i Norge?

Kort sagt: For å kunne legge til rette for ønskete arbeidsvandringer, motvirke uheldige effekter, og vurdere konsekvensene for avsenderlandene, er det behov for mer kunnskap om hva som påvirker migrasjonsstrømmene til Norge, effektene av ulike nasjonale kontroll - og overgangsregimer, samt tilpasningen og virkningene for arbeidslivet i Norge.

## **2.5 Et mer internasjonalt arbeidsmarked øker behovet for sosial dialog nasjonalt**

Samspillet mellom globalisering, EU-utvidelsen og endringer i folks livsmønster, vil etter all sannsynlighet føre til økt bedrifts - og arbeidsmobilitet over landegrensene i årene framover. Selv om omfanget av vandringene er beheftet med stor usikkerhet, vil dette gi økt tilfang av arbeidskraft for norske virksomheter og nye yrkesmuligheter for norske arbeidstakere. Samtidig reiser dette nye spørsmål knyttet til organiseringen av arbeidslivet. De egalitære nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene med sterke kollektive organisasjoner og strikte reguleringer - som historisk har vært basert på streng kontroll med adgangen til arbeidsmarkedet og velferdsstaten - vil trolig komme under økende press. Dette kan utløse nye konfliktlinjer i samspillet mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og offentlige myndigheter.

De arbeids- og velferdspolitiske konsekvensene vil i stor grad betinges av hvilke konkurranse- og arbeidskraftsstrategier bedriftene utvikler for å tilpasse seg de endrete markedsforholdene. Når nasjonale reguleringsystem ikke lenger omfatter mer enn en del av arbeidsmarkedets rekkevidde, vil hevdvunne normer og forestillinger om likeverdig konkurranse, rettferdig lønn og solidaritet komme i bevegelse. Dette har gitt opphav til motsetningsfylte reaksjoner: Vil økt regimekonkurranse og vandring over grensene utløse et arbeidslivspolitisk skift i anglo-amerikansk retning, eller vil ytre liberalisering snarere utløse initiativ til indre fornyelse og vitalisering av debatten om arbeidslivspolitiske virkemidler og reguleringsformer?

Stilt overfor slike endringer av potensielt stor rekkevidde ser vi for oss at det kan være bred interesse for å skape en arena for systematisk dialog og kunnskapsutvikling om hva disse

utfordringene kan bety for ulike aktører i arbeids- og næringslivet, og hvilke krav de stiller til myndighetenes politikikutvikling.

### **3. Oppsummering av problemstillinger og kunnskapsbehov**

Nedenfor oppsummeres en del aktuelle og mer spesifikke tema hvor det etter vår vurdering er behov for økt kunnskap og dialog i kjølvannet av EU-utvidelsen. Kanskje er det andre temaer som burde vært med, eller kan erstatte noen av de vi foreløpig har skissert; for eksempel har vi ikke inkludert et tema som «useriøs konkurranse, illegalt arbeid og økonomisk kriminalitet». Uansett antar vi denne lista kan tjene som utgangspunkt for videre dialog om innretningen og konkretiseringen av prosjektet:

#### **1) Arbeidsmarkedsvirkninger av norske direkteinvesteringer og etableringer i CEE-land**

Hvis hypotesen om økte bedriftsvandringer holder stikk og norske selskaper i større grad utvikler produksjonskjeder med nye former for arbeidsdeling mellom virksomheter hjemme og i de nye medlemslandene (outsourcing av arbeidsintensiv produksjon, innkjøp av tjenester mv) vil det være interessant å studere og drøfte de dynamiske effektene av dette både i mottaker og avsenderregionene. Ved siden av vekst - og sysselsettingsvirkninger, vil analyser av konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår, partsforhold, medvirkning og ledelsesformer være interessante for å belyse lærings- og utviklingseffektene av integrasjonen i begge ender av prosessen. I hvilken grad/under hvilke vilkår stimulerer direkteinvesteringer til ekstern spredning og/eller hjemlig underminering av norske tradisjoner for samarbeid, organisering, forhandlinger og «corporate governance/social responsibility»? Her kan case-studier og følgeforskning gi et fruktbart inntak til erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling.

#### **2) Økt tjenestemobilitet, utstasjonering av arbeidstakere og utkontraktering av virksomhet**

Dette er et omfattende tema og kunnskapsgrunnlaget om internasjonaliseringen av tjenestemarkedet er meget spinkelt. Hva er drivkreftene og motivene på oppdragssiden og hvordan påvirker det konkurranseforholdene i ulike markeder? Hvordan er arbeids-, lønns- og boforholdene for utstasjonerte arbeidstakere, og hva blir partene og ulike myndighetsinstansers rolle i regulering, kontroll og håndheving av disse forholdene (jf endringer i EUs tjenstedirektiv, anvendelsen av EUs utstasjoneringsdirektiv, og endringer i lov - og avtaleverket på dette området, allmenngjøring av avtaler mv)? Et særskilt tema her er relasjonene og ansvarsforholdene mellom oppdragsgivere og ulike ledd i underleverandørkjeden; i bygg- og anleggsbransjen er det allerede et omfattende problem med underentreprenører som ikke overholder spillereglene, spørsmålet er om dette vil spre seg til andre bransjer, eller om det kan finnes effektive måter å demme opp for useriøs virksomhet. Temaet reiser også interessante spørsmål om vilkårene for godt samvirke og integrasjon mellom arbeidslag med ulik nasjonal opprinnelse, normer for rettferdighet, legitim/illegitim ulikebehandling, og andre forhold knyttet til fremveksten av et mer transnasjonalt arbeidsliv.

#### **3) Individuell arbeidsvandring; drivkrefter, barrierer og kanaler for migrasjon**



Hva er dynamikken på avsender og mottakersiden (jf motiver, jobbsøkerstrategier, organisering og etterspørsel, migrasjonsnettverk/ruter, og betydningen av formidlingsaktører); karakteristika ved migrasjonen (jf sammensetting/bakgrunn, kompetanse, bransje/yrke) og arbeidsmarkedskonsekvenser (hva slags jobber, lønns- og arbeidsvilkår, strategisk tilpasning/integrasjon i vertslandet, varig vs kortsiktig migrasjon mv)? Hva er effektene av overgangsordningene i Norge og andre land, og hva vil skje når de oppheves? Det sentrale her er å få fram kunnskap som kan belyse og forklare hva som påvirker utviklingen og karakteren av migrasjonsstrømmene, effektene av ulike nasjonale kontroll - og overgangsregimer, samt tilpasningen og virkningene for arbeidsmigrantene. Videre kan det være aktuelt å studere ringvirkningene i avsenderlandene - hvordan påvirker arbeidsvandring kompetanseutviklingen, sparing/næringsetablering, vekst og sosial fordeling i hjemlandet. Hvordan påvirker muligheten til å tjene «vestlønn» forventningene, kravene, og styrkeforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i de nye medlemslandene?

#### **4) Endringer i virksomheters rekrutteringspolitikk og arbeidskraftsstrategier i forbindelse med åpningen av arbeidsmarkedet**

Aktuelle temaer her er fleksibilitet og kostnadsbesparelser ved bruk av innvandret arbeidskraft. Hvordan virker økt tilbud av utenlandsk arbeidskraft inn på virksomhetenes rekrutteringsstrategier, personalpolitikk og deres prioritering av faste vs tidsbegrensede ansettelser, innleie, outsourcing mv? Hvilke motiver, hensyn og erfaringer ligger til grunn for eventuelle endringer i bedriftstilpasning? Kort sagt ser vi her for oss analyser og innspill som kan belyse hvordan EU-utvidelsen påvirker virksomhetenes arbeidsmarkedstilpasning i aktuelle bransjer, og gi grunnlag for å drøfte konsekvensene av dette for arbeidsmarkedets virkemåte.

#### **5) Endringer i mekanismene for lønnsdannelse og konsekvenser for utviklingen i lønns -og arbeidsvilkår**

Internasjonal forskning tyder på at arbeidsinnvandrere raskt tilpasser seg vertslandets vilkår, samtidig som mulighetene for mer kortsiktig svingdørmigrasjon kan gi opphav til andre strategiske tilpasninger. I lys av partenes og myndighetenes engasjement i dette spørsmålet, og innføringen av ulike tiltak og overgangsordninger, er dette et tema som kaller på analyser som kan belyse endringer i lønnsfastsettelsen i ulike deler av arbeidsmarkedet. Motsvarende kan det være interessant å kartlegge hvordan muligheten til «exit» påvirker arbeidstakernes forhandlingssituasjon og lønnsutvikling i avsenderlandene. Skjer det en «smitte»-effekt som fører til raskere lønnsutjevning mellom øst og vest, eller resulterer økt utvandring snarere i at de beste forsvinner og at «opphevingen» tar lengre tid?

#### **6) Endringer i nasjonale regulerings - og kontrollregimer, kollektiv organisering og partsstrategier for å håndtere utvidelsen av arbeidsmarkedet**

Temaene som er skissert over reiser en rekke problemstillinger knyttet til reguleringen av ansettelses - og arbeidsvilkår og konsekvensene for de organiserte partenes rolle i ulike deler av arbeidslivet. I alle de nordiske land har både myndighetene og arbeidsmarkedets parter lansert en rekke tiltak og nye strategier for å sikre «orden och reda». Dette gjelder både regimet for regulering av arbeidsinnvandring, statens og partenes rolle i reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår i uorganiserte virksomheter, samt ordninger for kontroll, håndheving og sanksjonering av brudd med nasjonale lover og regler, illegalt arbeid, misbruk av

velferdsordninger mv. Disse er dels ment å ha en overgangskarakter, dels varig karakter, og vil til sammen kunne innebære betydelige institusjonelle endringer i de nordiske arbeidslivsregimene.

Sett i sammenheng kaller disse endringene på sammenliknende analyser og drøfting av organisering, prinsipielle/normative begrunnelser for og effekter av ulike myndighets -og partstiltak. Hvordan håndtere spenningene mellom ønsker om konkurranselighet, motvirkning av forskjellsbehandling/sosial dumping og hensynet til markedsadgang for aktører fra de nye medlemslandene? I hvilken grad og på hvilken måte engasjerer partene seg i samarbeid med organisasjoner i de nye medlemslandene for å bidra til å utvikle standarder og institusjoner som på sikt kan løfte velferden og redusere presset på hjemlige ordninger? Fører den ytre liberaliseringen først og fremst til skjerpete indre kontroll -og forsvarsreaksjoner, eller kan vi også se tegn til transnasjonalisering av arbeidslivsrelasjonene og spredning av de nordiske modellene til nabolandene?