

Hreyfanleiki starfsfólks og þjónustu eftir stækkun ESB (til austurs)

Það sem er líkt og ólíkt á Norðurlöndunum

Skýrsla frá norsku FAFO stofnuninni fyrir norrænu ráðherranefndina

Jon Erik Dølvik og Line Eldring

Samantekt

- Í aðdraganda stækkunar ESB/EES 1. maí 2004 ákváðu flest Evrópuríki, að Svíþjóð, Englandi og Írlandi frátöldum, að taka upp tímabundnar takmarkanir á frjálsri för fólks gagnvart átta nýjum Austur-Evrópuríkjum ESB (ESB-8). Sama gerðu Norðurlöndin fyrir utan Svíþjóð. Finnland og Ísland ákváðu að sömu stífu reglur giltu áfram og gagnvart íbúum ríkja utan EES. Danmörk og Noregur veittu íbúum nýju aðildarríkjanna rétt til atvinnuleitar í sex mánuði á eigin kostnað og þeir einstaklingar fengu dvalarleyfi sem tókst að fá heilsdagsvinnu sem uppfyllti kröfur kjarasamninga eða þær kröfur sem tíðkuðust í starfsgreininni eða á viðkomandi svæði. Dönsku og norsku reglurnar fólu í sér umtalsverða tilslökun á þeim kröfum sem gilt höfðu gagnvart aðgangi starfsfólks frá ESB-8. Markmiðið var fyrst og fremst að tryggja lög- og samningsbundin laun og vinnuumhverfi fyrir erlenda starfsfólkiða.
- *Það hefur ekki farið af stað stór straumur atvinnuleitenda frá ESB-8 til Vestur-Evrópu*, en það er afgerandi munur milli landa, bæði meðal þeirra sem búa við tímabundnar takmarkanir og hinna. Meðal þeirra landa sem bjuggu við frjálsa för fólks voru skráðir 176.000 umsækjendur um vinnu í Englandi á tímabilinu 1. maí 2004 til mars 2005, og var þriðjungur þeirra búsettur í landinu. Á Írlandi voru umsóknirnar 60.000 á sama tímabili. Í ríkjum með stífar takmarkanir eru tölurnar mun lægri, en Noregur með sín tiltölulega opnu ákvæði er með næst hæstu tölurnar í hlutfalli við íbúafjölda. Aukinn hreyfanleiki starfsfólks hefur ekki neins staðar haft mælanleg neikvæð áhrif á almennt jafnvægi á vinnumarkaðnum. Straumur starfsfólks til gömlu ESB/EES ríkjanna hefur verið stöðugur og fremur lítil; hlutfallslega flestir komu til Noregs eða 4.000 árið 2004.
- *Engar tímabundnar takmarkanir gilda gagnvart frjálsu flæði þjónustu* og þar með útsendum starfsmönnum og einyrkjum sem taka að sér tímabundin verkefni. Ef hinn erlendi veitandi þjónustunnar gerir kjarasamning í gestgjafaralandinu (host country) eða kjarasamningar taka til hans, þá geta útsendir starfsmenn starfað á Norðurlöndum með laun, skattakjör og launatengd gjöld í samræmi við reglur og upphæðir heimalandsins.
- *Stærstur hluti aðflutnings starfsfólks til Norðurlanda eftir stækkunina hefur verið í formi þjónustuinnflutnings*. Áreiðanlegar staðtölur um þjónustuinnflutning eru ekki fyrir hendi en í Danmörku áætla fagfélög t.d. að fjöldi þjónustuveitenda sé þrefaldur á við aðflutt starfsfólk með hefðbundnum hætti. Í Finnlandi er áætlað að þjónustuveitendur hafi verið meira en tvöfalt fleiri en starfsfólk með atvinnuleyfi. Þróunin mun vera svipuð á hinum Norðurlöndunum.
- *Á Norðurlöndunum er furðulega mikill munur á aðflutningi starfsfólks frá ESB-8 eftir 1. maí 2004*. Noregur veitti 20.533 ný atvinnuleyfi frá maí til desember 2004 - sem er 40% aukning á ársgrundvelli - og þar af var 40% til meira en þriggja

mánaða. Í Danmörku voru atvinnuleyfin 2.184, í Svíþjóð 3.963, í Finnlandi 2.169 og á Íslandi um 600 og var þetta alls staðar umtalsverð aukning hlutfallslega nema í Finnlandi. Noregur tók á móti u.þ.b. helmingi skráðs aðflutts starfsfólks á fyrsta árinu eftir stækkunina. Útgefin atvinnuleyfi til lengri tíma en þriggja mánaða voru 18.000 á Norðurlöndunum í heild á tímabilinu 1. maí 2004 til 31. mars 2005 og skiptust þannig að Noregur gaf út 9.137, Svíþjóð 4.395, Finnland 2.483 og Danmörk um 1.900. Megindrættir þessarar norrænu myndar virðast hafa haldist fram eftir árinu 2005. Í Noregi höfðu í byrjun júní verið veitt 17.000 atvinnuleyfi, þar af var helmingurinn endurnýjuð leyfi, sem var marktæk aukning frá 2004. Vöxturinn í endurnýjun leyfa bendir til þess að hluti aðflutts starfsfólks sé að samlagast norska vinnumarkaðnum með varanlegum hætti.

- *Fjöldi aðflutts starfsfólks sem á hverjum tíma er við vinnu á Norðurlöndum er mun minni en samtala atvinnuleyfa.* Í maí 2005 voru u.þ.b. 2.400 starfsmenn í vinnu í Danmörku frá ESB-8 og í Noregi hefur fjöldi atvinnuleyfa, fyrir utan sumarvertíðina, verið á bilinu 6.000-10.000 síðastliðið ár. Til samanburðar hafa atvinnuleyfi ríkisborgara frá gömlu ESB-ríkjunum verið á bilinu 16.000-17.000 síðastliðið ár.
- *Aðflutningur starfsfólks frá nýju ESB-ríkjunum er yfirgnæfandi hluti heildar aðflutnings starfsfólks í Finnlandi og Noregi.* Hlutfallið er nokkuð lægra í Danmörku en í Svíþjóð koma meira en tveir þriðju hlutar fólksins frá löndum utan ESB/EES. Í öllum ríkjunum er hlutdeild erlends starfsfólks frá ESB-8 lítill hluti erlends starfsfólks í heild, sem enn eru í aðalatriðum frá hinum Norðurlöndunum, gömlu ESB-ríkjunum og ríkjunum utan ESB.
- *Landbúnaður og skógarnytjar eru þær atvinnugreinar sem standa undir veigamiklum hluta aðflutts starfsfólks,* en vöxtur er einnig í byggingarstarfsemi, nokkrum þjónustugreinum og einstaka iðnaðargreinum. Karlar frá Póllandi eru yfirgnæfandi flestir á fyrsta árinu, að Finnlandi undanteknu þar sem flestir koma frá Eistlandi, en að öðru leyti er hlutdeild Eystrasaltslandanna svipuð í hinum löndunum.
- *Reynslan af hinum tímabundnu takmörkunum er mismunandi á Norðurlöndunum.* Lágar tölur frá Svíþjóð benda til þess að hreyfanleiki starfsfólks sé mjög háður eftirspurn á vinnumarkaði, sem einnig endurspeglast í tölum frá Noregi þar sem hin tímabundnu ákvæði verða að teljast frjálslæg. Lágur tölur um för einstaklinga til Finnlands og Íslands endurspeglar stífar reglur í þessum löndum, en það er óljósara að hvaða leyti lágur danskar tölur endurspeglar litla eftirspurn eða hvort hinar tímabundnu reglur í Danmörku teljast stífari en þær norsku. Í flestum löndunum virðist sem samspil milli tímabundinna takmarkana og vandræða í tengslum við launamál útsendra starfsmanna hafi leitt til staðkvæmdaráhrifa sem hafi beint eftirspurninni að þjónustuveitingu, og óviljandi orðið til þess að skekkja samkeppnisstöðu milli mismunandi ráðningarforma og hreyfanleika á vinnumarkaðnum.
- *Umfang þjónustuinnflutnings er óljóst vegna skorts á staðtölum.* Í maímánuði voru í Danmörku aðeins skráð 136 fyrirtæki frá ESB-8 (aðeins 1/10 hluti slíkra fyrirtækja) og Vinnuáráðuneytið hefur skýrt frá því að verkalýðsfélögin hafi í

maí 2005 áætlað að fjöldi útsends launafólks hafi verið u.þ.b. 6.000. Þar til viðbótar kemur óþekktur fjöldi starfsfólks sem starfar á heimilum. Í Noregi voru í mars 2005 skráð 390 þjónustufyrirtæki frá ESB-8 með 2.600 starfsmenn - sem er marktæk fjölgun frá fyrra ári - en stjórnvöld telja að verulega skorti á skráningu. Kannanir í byggingariðnaði og framleiðsluðnaði í Noregi benda til þess að það séu mun fleiri útsendir starfsmenn frá ESB-8 en eru með atvinnuleyfi frá þessum löndum, og fjöldi þeirra fer vaxandi. Í Finnlandi áætluðu yfirvöld vinnumála að fjöldi útsendra starfsmanna hefði verið 10.000 árið 2004, sem var margföldun frá fyrra ári. Í Svíþjóð hefur þjónustuinflutningur einnig aukist - ekki síst í heimilisgeiranum - og á Íslandi er greint frá öflugum alþjóðlegum straumi útsendra starfsmanna við byggingu Kárahnjúkavirkjunar.

- *Meðvituð sniðganga reglna og kjarasamninga í frjálssu flæði þjónustu veldur vandkvæðum í öllum ríkjunum, og tengist gráum svæðum milli ráðningarforma.* Umfangið er óljóst en stöðugt koma upp dæmi um skekkingu samkeppnisstöðu, félagsleg undirboð og brot á ákvæðum laga og kjarasamninga í tengslum við fyrirtæki þar sem gervifyrirtæki, milliliðir og starfsmannaleigur valda vandkvæðum við eftirfylgni. Mismunandi reglur og framkvæmd á Norðurlöndum, t.d. varðandi starfsmannaleigur frá ESB-8 og launaákvæði útsendra starfsmanna, geta haft áhrif á straum starfsfólks og leitt til skekkingar á samkeppnisstöðu innan Norðurlanda.
- *Á heildina litið hefur aukið framboð á vinnu og þjónustu líklega haft jákvæð efnahagsleg áhrif og norrænu vinnumarkaðirnir hafa í aðalatriðum risið vel undir auknum fjölda erlends starfsfólks.* Með því að leysa flöskuhálsa á ýmsum sviðum vinnumarkaðarins, minnka verðbólguþrýsing og auka framleiðslugetuna, getur þessi þróun haft jákvæð áhrif á efnahagslífið og atvinnustig á Norðurlöndum. Þessi þróun hefur heldur ekki leitt til aukinna bótagreiðslna hins opinbera. Vandamálin eru einkum tengd atvinnugreinum þar sem þensla er mikil, einkum byggingarstarfsemi og einstaka þjónustugreinum, þar sem vera kann að sé að myndast undirmarkaður fyrir starfsfólk og þjónustu sem í verulegum mæli sniðgengur lög og rétt. Við hlið bráðavanda á borð við heilsuvernd, verndun umhverfis og öryggis á vinnustöðum, þá getur vöxtur slíkra undirmarkaða grafið undan vönduðum fyrirtækjum og leitt til neikvæðs þrýstings á laun og vinnuaðstæður.
- Í öllum ríkjunum hefur pólitísk umræða farið fram um þessa þróun - og í sumum ríkjum hafa átt sér stað vinnudeilur - sem tengist skilvirkni, réttmæti og *endurskoðun þeirra tækja sem stjórnsýslan býr yfir.* Í Svíþjóð hefur Vaxholm-verkfallið sett mörkin milli þjóðarréttar og ESB-réttar á dagskrána. Í Finnlandi hafa þjónustufyrirtæki með starfsstöðvar í Eistlandi sett eftirfylgni lágmarksákvæða kjarasamninga í uppnám og kallað fram tillögur um lögbundin lágmarkslaun í fyrirtækjum sem kjarasamningar ná ekki til. Á Íslandi hefur starfsmannaleigufyrirtæki sem útvegar starfsfólk til Kárahnjúkavirkjunar gert yfirvöld vinnumarkaðsmála gráhærð. Í Danmörku hafa skúffufyrirtæki sem stofnuð hafa verið í hinum nýju aðildarríkjum ESB leitt til þess að reglur um starfsmannaleigur hafa verið þröngdar. Í Noregi hafa dæmi um misnotkun og gróflega undirborgun útsendra starfsmanna stuðlað að undirbúningi þess að gera

ákvæði kjarasamninga að lögbundnum lágmarksákvæðum [innskot SA: líkt og gildir á íslenskum vinnumarkaði, þ.e. að til séu lögbundin lágmarkslaun] og verður byrjað á byggingarstarfseminni. Það að erfiðleikar við að framfylgja norrænum reglum séu dregnir fram í dagsljósið sýnir fram á mikilvægi þess að skiptast á reynslu og þekkingu milli landanna. Stækkun ESB hefur þar með leitt til þess að spurningin um þróun á hluta umferðarreglnanna fyrir frjálsa för fólks og frelsi í viðskiptum með þjónustu á innra markaði ESB/EES hefur fengið skýrari merkingu.

- Í þeim mæli sem þátttakendur í undirmörkuðum fyrir þjónustu eru einnig tengdir við skattaundandrätt, ólöglega vinnu, smygl og *alþjóðlega, skipulagða glæpastarfsemi* - sem einnig eru vísbendingar um - þá getur það orði gróðrastía kerfisbundið mismunandi meðferðar, útlendingaótta og mismununar sem getur leitt til erfiðleika við aðlögun innflytjenda og aðflutning starfsfólks á hefðbundinn hátt. Á þennan hátt er stækkun ESB áskorun við að halda uppi röð og reglu. Hefðbundnar reglur, eftirlit og eftirfylgni með aðstæðum í atvinnulífinu eru ekki sniðnar að því að takast á við aðstæður þar sem hluti vinnumarkaðarins er svið með fljótandi mörkum á milli atvinnustarfsemi og sérhæfðri, alþjóðlegri glæpastarfsemi.
- Öll Norðurlöndin hafa gripið til aðgerða til að *styrkja samvinnu milli deilda í skattkerfi, lögreglu, útlendingaeftirliti, vinnumálastofnunum og öðrum stofnunum* - sem að hluta til einnig ná til aðila vinnumarkaðarins. Vinnuhópurinn hefur takmarkaða innsýn inn í það hvaða árangur þetta starf hefur borið, en frá nokkrum löndunum berast fregnir af nýjum verkefnum og aðgerðum til að sporna gegn ólöglegri starfsemi. Dæmi spanna aðgerðir við samningu handbóka sem lýsa flóknu reglukerfi, útvíkkaðri skráningarskyldu fyrir erlend fyrirtæki og starfsfólk, innleiðingu nafnskrteina á vinnustöðum, stofnun eigin lögreglueininga til að vinna gegn glæpum á vinnumarkaði, staðbundna samvinnu milli stjórnsýslueininga, lögreglu og aðila vinnumarkaða, ný eftirlitstæki fyrir vinnueftirlit sem tengist erlendu starfsfólki og þjónustuveitendum, fjárhagslegar tryggingar byggingarfyrirtækja, athugun á útvíkkaðri samráðsskyldu og auknum aðgangi trúnaðarmanna að upplýsingum og nýjar útboðsreglur. Dæmi eru einnig um fyrirtæki sem taka upp leiðbeinandi siðareglur eða gera kjarasamninga um vinnu erlends starfsfólks. Samspil fjölmiðla, staðbundinnar upplýsingagjafar, verkalýðsfélaga og kauphalla gera það ljóst að áhættan við að vera tekinn með buxurnar á hælunum fær sum fyrirtæki til þess að þróa staðbundnar reglur á þessu sviði.
- Vinnuhópurinn hefur ekki skoðað áhrifin af því að *norræn fyrirtæki eru með vaxandi starfsemi í ESB-8 ríkjunum með beinum fjárfestingum, leigu á framleiðslu, útvistun o.fl.* Það er óljóst í hve miklum mæli þessi starfsemi er (sjá Shrolec 2005, Kvinge 2005, www.fafu.no/oestforum), en ýmislegt bendir til þess að nokkur fjöldi fyrirtækja, einkum sænskra og finnskra, hafi nýtt sér framboð á vinnumarkaði, framleiðsluáðstæður og markaðsvöxt í ESB-8 ríkjunum. Þær greiningar sem liggja fyrir benda til þess að aukinni starfsemi erlendis fylgi oft aukin starfsemi og atvinna heima fyrir. En það á sér einnig stað útflutningur á störfum, samtímis því sem aukin erlend starfsemi innlendra fyrirtækja opnar leiðir

fyrir „vængjahurðaraðflutning“ starfsfólks í gegnum dótturfyrirtæki. Beinir erlendar fjárfestingar og útvistun er mikilvægur þáttur í efnahagsþróun og samkeppnishæfni ESB-8 ríkjanna sem einnig leiðir til aukins vaxtar norræna fyrirtækja með takmarkaða heimamarkaði. Það er hins vegar þörf fyrir betri þekkingu á því með hvaða hætti þessi aflgjafi samrunans hefur áhrif á einkenni og umfang vinnu og þjónustuframboðs til Norðurlanda.

- Staðtölur um aðflutt starfsfólk hafa hingað til verið mjög gróft flokkaðar (heildartölur um aðflutning eftir löndum, þjóðerni, tímabil, svæði) og á næstunni er mikilvægt að útbúa sérgreindari og samanburðarhæfari staðtölur um flutningastraumana og atvinnu (atvinnugreinar, starfsgreinar, menntun, kyn, aldur o.s.frv.) ásamt áframhaldandi hreyfingar (brotflutt, endurnýjað). Aðlögun að vinnumarkaðnum er háð því í hve miklum mæli varanlegir straumar koma í stað strauma gestastarfsfólks. Þegar hinar tímabundnu takmarkanir falla brott - og launamyndun verður frjálsari - er einnig mikilvægt að taka fram staðtölur um þróun launa- og ráðningarkjara og vinnuumhverfis hjá aðfluttu starfsfólki.
- Í ljósi áskorananna á þjónustumarkaðnum er það sameiginlegt vandamál í öllum ríkjunum að það er *skortur á áreiðanlegum tölum* um þróun í umfangi og samsetningu útsendra og útleigðra starfsmanna, einkum á skammtímamarkaði. Útvíkkaðar skráningarreglur, einkum gagnvart skattyfirvöldum, munu vonandi bæta upplýsingagrundvöllinn smám saman, en skortur á upplýsingum er bagalegur í öllum löndunum. Hvað sjálfstætt starfandi fólk varðar er búist við því að skráningarskylda í fyrirtækjaskrár muni veita betri yfirsýn, þó að á því sviði muni stór hluti tengjast svartri atvinnustarfsemi (viðgerðir og heimilisþjónusta). Samanburðarhæfari staðtölur um þjónustustarfsemi myndu vera mikilvægar til að þróa þekkingu um samspil og áhrif hreyfanleika á vinnumarkaði, en einnig til að skilja samspilið og staðkvæmdina milli aðflutnings vinnu og þjónustu í einstökum löndum og milli Norðurlanda. Með betri staðtölum væri hægt að þróa sameiginlega mælikvarða og aðferðir við skipti á upplýsingum sem gæti tryggt kerfisbundnara eftirlit með þróun aðflutnings starfsfólks til og innan Norðurlanda, og þar með virka sem viðvörunarkerfi fyrir Norðurlönd við næstu stækkunir ESB, ef af þeim verður.
- Vinnuhópurinn hefur einnig lagt mat á *þörf fyrir sameiginlega norræna rannsóknar- og þróunarstarfsemi* á þessu sviði í framtíðinni. Stækkun ESB veitir einstaka möguleika til þess að þróa nýja samanburðarþekkingu um hvernig sameining markaða milli nágrannalanda með lágt og hátt velferðarstig virka á hreyfanleika á vinnu og þjónustumörkuðum. Þar liggja fyrir vandaðar rannsóknir á stöðu og væntingum fyrir stækkun ESB og einnig fara fram rannsóknir á hreyfanleika starfsfólks innan Norðurlanda. Með samræmdu, norrænu átaki má og ætti að þróa þessa þekkingu áfram með það að markmiði að skapa breiðari og dýpri þekkingu á drifkröftum og vinnumarkaðsáhrifum flutnings starfsfólks milli landa í tengslum við stækkun ESB, einkum hvað varðar samspil hreyfanleika starfsfólks og þjónustu annar vegar og reglusetningar í einstökum ríkjum á Eystrasaltsvæðinu.