

EU's udvidelse og den danske model: hvordan håndteres arbejdskraftbevægelserne efter maj 2004?

Nikolaj Lubanski

Juni 2004

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds - og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Linnésgade 22
DK – 1361 Copenhagen K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
1. Indledning - stor ståhej for ingenting eller reelle udfordringer for den danske arbejdsmarkedsmodel ?.....	3
2. Prognoser for migration: Vil det danske arbejdsmarked blive oversvømmet af horder af vandrende arbejdstager?..	4
3. Migrationsformer - konsekvenserne for Danmark.....	7
3.1 Virksomheder og den fri bevægelighed for tjenesteydelser	8
3.2 Individuelle arbejdstagere - fri bevæglighed for arbejdskraft.....	10
4. Udfordringer for den danske arbejdsmarkedsmodel.....	12
5. Konklusion - for mange eller for få vandrende arbejdstagere?.....	14
Litteratur.....	15

1. Indledning - stor ståhej for ingenting eller reelle udfordringer for den danske arbejdsmarkedsmodel?

Den 1. maj 2004 er en historisk dag. Det var dagen, hvor Europa definitivt vinkede farvel til en adskilt fortid. Selvom det snart er 15 år siden jerntæppet forsvandt fra Europa, har et økonomisk og udviklingsmæssigt jerntæppe holdt Europa opdelt siden. Udvidelsen af den Europæiske Union (EU) med 10 nye medlemsstater er en historisk mulighed for endeligt at komme jerntæppet til livs og derved fremme freden, udviklingen, velstanden og velfærden i et større og samlet Europa. EU's udvidelse er af afgørende betydning for stabiliteten og den økonomiske vækst såvel i Danmark som i resten af Europa.

Udvidelsen er også en af de største udfordringer for EU og dens medlemsstater nogensinde. Det hænger for det første sammen med antallet af nye EU-borgere og deres gennemsnitlige levestandard. De 10 nye medlemsstater har tilsammen omkring 75 millioner indbyggere, hvoraf mange har et indkomstniveau som svarer til mellem en tredjedel og en fjerdedel af EU's nuværende gennemsnitlige niveau. For det andet vil udvidelsen udfordre de eksisterende reguleringsformer. Under tiltrædelsesforhandlingerne var dette meget synligt fx med hensyn til landbrugssubsidier, men reguleringsformerne på andre vigtige EU-områder vil også blive berørt, hvoraf princippet om fri bevægelighed for arbejdskraft er meget central.

Lige siden EU's oprindelse har fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og arbejdskraft indenfor det europæiske marked været en hjørnesten i samarbejdet. Det har derfor været af stor betydning at få fjernet barrierer som kunne hindre fri bevægelighed mellem medlemsstaterne. Fri bevægelighed for arbejdskraft på et åbent og fleksibelt europæisk arbejdsmarked anses for at være af afgørende betydning, når det drejer sig om at sikre den økonomiske udvikling og overførslen af viden mellem medlemslandene.

Siden Berlin-murens fald har Danmark været en stor fortaler for, at EU skulle udvides til at omfatte landene i Øst og Centraleuropa. Som en del af Østersøregionen er der for Danmark betydelige handels- og vækstpotentialer i dette område. Det faktum, at den danske regering havde EU formandskabet både i 1993, hvor udvidelsesprocessen tog fart med formuleringen af de såkaldte Københavns Kriterier, og i 2002 hvor udvidelseaftalen blev underskrevet, betyder meget for den danske selvopfattelse. Men der er ofte lang vej fra politisk retorik til realpolitik.

Danmark er kommet ned på jorden igen. I december 2003 sikrede den danske regering sig flertal bag en politisk aftale (Østaf-talen), som vil gøre det muligt for borgere fra de nye EU medlemslande at tage arbejde i Danmark fra udvidelsens første dag. Set fra de nye medlemslande er det den gode nyhed. Den dårlige nyhed er, at åbningen af det danske arbejdsmarked er underlagt nogle forholdsvis stramme restriktioner.

Østaf-talen er endda bare en af de aftaler, der er indgået for at regulere de vandrende arbejdstagers vilkår. Der er også blevet iværksat en række andre foranstaltninger, fx er der dannet regionale kontaktgrupper som skal overvåge

byggepladser og etableret grupper af skatteeksperter, som skal føre tilsyn med selvstændige osv. Det interessante er, at alle disse foranstaltninger er blevet foretaget før vi ved, om der er noget reelt problem. Forskning viser, at indvandringen af arbejdstagere til Danmark som følge af udvidelsen sandsynligvis vil være meget begrænset. Nogle fremhæver endda, at problemstillingen er vendt på hovedet. De forudsiger, at det danske samfund om nogle år vil få brug for indvandret arbejdskraft for at kunne opretholde velfærdssamfundet i en situation med en aldrende befolkning (Vestergaard mfl. 2004, Gurre-gruppen mfl. 2002).

På den baggrund er det relevant at spørge om den danske debat er stor ståhej for ingenting, eller om udvidelsen faktisk vil føre reelle problemer med sig for det danske arbejdsmarked?

Hovedformålet med denne artikel er at analysere og finde svar på dette spørgsmål. Derfor vil der i det andet afsnit blive analyseret, hvor mange vandrende arbejdstagere, der kan forventes at komme til Danmark som et resultat af EU's udvidelse. Dette efterfølges i det tredje afsnit af en beskrivelse af de forskellige former for indvandring og de mulige konsekvenser heraf for det danske arbejdsmarked. I det fjerde afsnit analyseres og vurderes de udfordringer som den arbejdsmarkedsmodel står overfor. Endelig fremsættes der i det femte og sidste afsnit nogle konklusioner.

2. Prognoser for migration: Vil det danske arbejdsmarked blive oversvømmet af horder af vandrende arbejdstager?

Før det er muligt at bedømme, hvor store udfordringerne er for den danske arbejdsmarkedsmodel, er det vigtigt at have en idé om størrelsen af og mønstret for migrationen. Problemet er blot, at det kan være vanskeligt at skabe dette overblik. I det seneste årti har en række forskningsinstitutter, bl.a. på foranledning af Europa Kommissionen, lavet undersøgelser af migrationens mulige omfang og mønstre. Selv om der ofte refereres til disse studier i den nuværende debat, bør de tages med et gran salt. Studierne prøver ofte at forudsige den fremtidige udvikling baseret enten på tidligere erfaringer, nuværende forskelle i indkomstniveauer eller individuelle holdninger til migration (Vestergaard mfl. 2004).

Studierne i migration kan overordnet inddeles i tre kategorier:

- Økonomiske studier
- Komparative studier og
- Interviewbaseret studier

De økonometriske undersøgelser baserer sig på modeller af sammenhængen mellem migration og en målelig variabel som fx lønforskelle. Variablen vægtes i forhold til dens formodede effekt på migrationen, og ud fra dette forhold beregnes størrelsen af migrationen i en given situation. Polen kan tjene som eksempel. Her er lønningerne betydeligt under det gennemsnitlige niveau i de gamle EU-lande, hvilket må antages at føre til en vis tilvandring af polakker til de hidtidige EU-landes arbejdsmarkeder i årene efter udvidelsen. Som regel

opererer de økonometriske modeller med et antal af variabler såsom BNP-niveauer, arbejdsløshedsprocent og lønforskelle for at få en bedre baggrund for vurderingerne. Usikkerheden ved disse modeller er, at de ikke tager højde for de sociale, politiske og psykologiske årsager til migration.

De komparative studier overfører erfaringer fra tidligere bølger af migration til den nuværende udvidelse. Et eksempel kunne være da EU blev udvidet med Spanien og Portugal i 1985. Dette eksempel er en historisk begivenhed, som har fundet sted, og hvor vi kan undersøge den reelle migration og de efterfølgende konsekvenser. Der er ingen tvivl om, at vi kan lære meget fra disse historiske mønstre, men ved at bruge denne metode stilles vi overfor det såkaldte dobbelte ekstrapolationsproblem. Spørgsmålet er, om det overhovedet er muligt at ekstrapolere (overfører erfaringer) fra tidligere migrationsbølger til den nuværende situation, og om man kan sammenligne et geografisk sted med et andet.

Ved de interviewbaserede undersøgelser undgås nogle af de vanskeligheder, der er forbundet med de to andre metoder, idet mulige migranternes synspunkter er selve grundlaget for undersøgelserne. Ved at bruge interview eller spørgeskemaer, når der laves undersøgelser om polske, tjekkiske eller ungarske arbejdstagere, får forskerne en mere dybdegående viden om de "skub" og "træk" faktorer, som påvirker migration. Usikkerheden ved at bruge disse undersøgelsesmetoder kan ligge i unøjagtige spørgsmål eller i en ikke repræsentativ interviewgruppe.

På trods af undersøgelsernes usikkerhed og forskelle viser de alligevel en række fælles tendenser (Vestergaard et al 2004; Beskæftigelsesministeriet 2003). Disse tendenser er:

- Det anslås at antallet af nye mulige migranter fra de nye medlemsstater bliver forholdsvis begrænset. Omkring 140.000-240.000 migranter (inklusive familiemedlemmer) fra de nye medlemsstater forventes at vandre til de gamle medlemsstater pr. år.
- Det største antal af migranter vil sandsynligvis rejse til Tyskland og Østrig. For øjeblikket slår næsten 70 % af alle arbejdere fra de centrale og østeuropæiske lande sig ned i disse to medlemsstater, og det antages at denne tendens vil fortsætte. En vis procentdel vil sandsynligvis også finde det attraktivt at bosætte sig i UK, hvorimod Danmark og Sverige står relativt langt nede på potentielle migranternes prioriteringsliste.
- Det forudsiges, at den største migration vil finde sted i de første år efter udvidelsen. Derefter vil antallet gradvist falde til ca. halvdelen af det ovennævnte tal inden for en tiårs periode.
- Migrationen vil sandsynligvis være af en midlertidig karakter. Flertallet af migranterne kommer kun til at opholde sig i værtslandet i en kort periode. Det hyppigste mønster er, at enten bliver den vandrende arbejdskraft et par måneder om året i forbindelse med sæsonarbejde eller også bosætter de sig for en periode på nogle få år.
- Hovedårsagen til at øst- og centraleuropæiske arbejdstagere vil søge job i en gammel EU medlemsstat er det højere lønniveau og derved muligheden for en forbedret levestandard. Men andre incitament

såsom en begrænset afstand og eksisterende netværk i en anden medlemsstat kommer til at spille en rolle.

- Disse faktorer kommer også til at have betydning for, hvilke lande der vil blive de foretrukne. Tyskland og Østrig er oplagte mål som følge af deres fælles grænser med flere af de nye medlemsstater. Den politiske faktor kommer dog også til at spille en rolle. Det faktum at begge lande har lavet overgangsftaler, som begrænser indvandringen af arbejdstagere fra de nye medlemsstater til 7 år efter udvidelsen, betyder at lande uden overgangsftaler vil blive interessante. Valget mellem resten af landene vil bygge på underfaktorer såsom sprog, bestemte virksomheders ry og den generelle åbenhed overfor udlændinge.

Ud fra disse generelle prognoser er det så spørgsmålet, hvilken tilstrømning af arbejdstagere, der kan forventes til Danmark? Usikkerheden ved de ovennævnte prognoser gentager sig i de mulige svar til dette spørgsmål. Sandsynligvis vil Danmark opleve en relativ lille tilstrømning af arbejdere på grund af udvidelsen.

Studier i dette spørgsmål skønner, at det sandsynlige antal vil være omkring 2000 arbejdere pr. år i de første år efter udvidelsen (Vestergaard et al 2004). Vurderingen er, det formodentlig er det vi maksimalt kan forvente. For øjeblikket lever omkring 18.000 mennesker med en baggrund i de 10 nye medlemsstater (inklusive andengenerationsindvandrere) i Danmark (Beskæftigelsesministeriet 2003).

Hvis dette tal sammenlignes med et lignende tal for EU som helhed (dog inklusiv Rumænien og Bulgarien) på ca. 1 mio. mennesker, kunne en fremskrivning alt andet lige være, at ca. 1,8 % af de fremtidige migranter fra de nye medlemslande vil rejse til Danmark. Sammenlignet med de overordnede prognoser for EU som helhed, vil det betyde at mellem 2500 og 4500 vil immigrere til Danmark pr. år.

På samme måde som der er stor usikkerhed ved migrationsforudsigelserne, er vores viden om immigranternes uddannelsesbaggrund og kvalifikationer meget begrænset. Ingen ved rigtig om det hovedsageligt vil være ufaglærte med få kvalifikationer eller veluddannede, som vil søge arbejde på det danske arbejdsmarked? Svaret på dette spørgsmål må siges at være ganske vigtigt i forhold til at vurdere konsekvenserne for den danske arbejdsmarkedsmodel.

Det danske arbejdsmarked vil reagere forskelligt på at modtage fx 2000 højt kvalificerede IT-medarbejdere og 2000 bygningsarbejdere med begrænsede kvalifikationer - om end man kan sige, at nogle af udfordringerne fx vedrørende løn- og arbejdsbetingelser kan være identiske. Hvis man beder begge grupper om at arbejde til en lavere løn end det danske gennemsnit, så stilles begge sektorer overfor den samme udfordring.

Størstedelen af migrationen vil formodentlig dreje sig om pendlere og sæsonarbejdere, og formentlig overvejende personer med begrænsede professionelle kvalifikationer, som tager sæsonarbejde typisk indenfor bygningsområdet, landbrugsområdet eller i turistsektoren (Vestergaard mfl. 2004). Den veluddannede del af arbejdsstyrken har en tendens til at blive hjemme. Flere eksempler har vist, at de højtuddannede grupper ikke er særligt

mobile. I en lang årrække har Polen haft kvotaaftaler med Frankrig, Tyskland, Spanien og Irland, men på trods af at det har været et begrænset antal, der overhovedet kunne komme ind via disse aftaler, er kvoterne ofte ikke blevet benyttet fuldt ud. Dette har særligt været tilfældet for de højtuddannede.

I dag er karakteristika ved de fleste polske vandrende arbejdstagere, at det er forholdsvis unge personer med en begrænset uddannelsesbaggrund fra de større byområder i Polen. Og de rejser typisk til en af de gamle EU-medlemsstater i et antal måneder pr. år (Bauer mfl. 1999). Ofte arbejder de for den samme arbejdsgiver, og det er primært arbejdsgiveren, som sørger for alle de praktiske ting i forbindelse med migrantens ophold.

Årsagerne til de veluddannedes relativt lave mobilitet er, at de har bedre betingelser og muligheder på arbejdsmarkedet i deres hjemlande. Men også frygten for at miste fodfæste og forbindelser indenfor deres faggruppe i hjemlandet spiller en rolle (Gurre-gruppen mfl. 2002). Så for at tiltrække velkvalificeret medarbejdere skal der være en kombination af "skub" og "træk" faktorer til stede i form af fx attraktive lønninger, professionelle udfordringer og arbejdsmuligheder for ægtefællen kombineret med mangel på job og muligheder i hjemlandet. Hvis en sådan kombination ikke er tilstede, bliver de veluddannede hjemme, sådan som det fx var tilfældet med den tyske "Green Card" ordning for IT-specialister for nogle år siden: Forventningen var, at ca. 8000 IT-specialister fra de øst- og centraleuropæiske lande ville rejse til Tyskland, men der kom kun 87 (Vestergaard mfl. 2004).

Opsummerende kan det siges, at indvandringen til Danmark som konsekvens af udvidelsen formentlig vil være begrænset. Tidligere erfaringer fortæller, vil det primært være yngre personer med relativt få formelle kvalifikationer, som vil komme til Danmark. De vil sandsynligvis tage job af midlertidig karakter i særlige sektorer såsom landbrug, turisme og byggebranchen. Samlet set kan det fremhæves, at selvom frygten for en invasion af migranter fra de nye medlemsstater synes voldsomt overdrevet, kan det alligevel få konsekvenser på nogle specielle områder og sektorer, hvis migrationen koncentrerer sig der.

3. Migrationsformer - konsekvenserne for Danmark

I den danske debat har fokus været på individuelle arbejdere. Det indtryk medierne har efterladt, har været billedet af enkeltpersoner eller grupper af migranter, som på eget initiativ rejser fra de nordlige havne i Polen til København på en enkeltbillet som begyndelsen på deres søgning efter arbejde. Denne form for migration er kun en af mange mulige måder for arbejdstagere fra de nye medlemsstater til at komme ind på det danske arbejdsmarked.

Når man skal vurdere konsekvenserne er det vigtigt at adskille de forskellige former for arbejdskraftvandring. Man kan opdele migrationen i tre hovedgrupper (Schjøtt-Pedersen et al 2003; Dølvik 2004;):

1. Individuelle arbejdstagere
2. Udstationerede medarbejdere i forbindelse med licitationer og tjenesteydelser
3. Selvstændige som bosætter sig for at oprette deres eget firma

De overgangsftaler, som de fleste gamle EU-lande har etableret, kommer kun til at berøre individuelle arbejdstageres bevægelsesfrihed, hvorimod virksomheder frit kan bevæge sig fra 1. maj 2004. Derfor er det væsentligt at være opmærksom på de to sidstnævnte former for migration. Især i en situation hvor der iværksættes overgangsftaler for de individuelle arbejdstageres bevægelsesfrihed, kan interessen for at finde andre veje ind på det danske arbejdsmarked øges.

3.1 Virksomheder og den fri bevægelighed for tjenesteydelser

De to ovennævnte former for migration som vedrører selskaber og tjenesteydelser kan sættes i forbindelse med det samme retlige grundlag, det handler om den frie bevægelighed for virksomheder og tjenesteydelser. Under forhandlingerne om tiltrædelsesaftalen for de ti nye medlemslande var det kun de individuelle arbejdstageres frie bevægelighed, der var fokus på at få skabt begrænsninger for, ikke virksomheder og mindre selvstændige erhvervsdrivende. Borgere fra de nye medlemsstater er allerede fra landets første medlemsdag sikret retten til at etablere selskaber i andre medlemsstater. På den baggrund kan det frygtes, at østeuropæiske håndværkere vil rejse til de rigere dele af EU som selvstændige erhvervsdrivende og bruge dette som et dække for at komme til at arbejde som enkeltperson. Denne slags arbejde som "skinselvstændig" kunne være en attraktiv måde at undgå både de lovgivende og kollektivt forhandlede regler vedrørende løn, pension og arbejdstid.

I nogle lande som for eksempel England er antallet af selvstændige steget betydeligt i de sidste årtier, men dette skyldes ikke så meget migranter, men mere det britiske reguleringssystem generelle forandring. I Danmark er denne form for proforma selvstændig forbudt, men det kan være vanskeligt at kontrollere. Hvis den selvstændige kun eller hovedsageligt arbejder for den samme arbejdsgiver år efter år, vil skattemyndighederne pålægge ham eller hende sanktioner eller tvinge den selvstændige til at ændre sin arbejdsstatus.

Det anslås, at omkring 5000 ud af de 10.000 selvstændige befinder sig i gråzonen mellem at være egentlig selvstændige og være lønmodtagere (Ritzaus Bureau 2003). Ingen ved om nogle af disse selvstændige firmaer ejes af folk fra de nye medlemsstater, men det er sandsynligvis meget få, hvis nogen overhovedet.

Ligeledes er der heller ingen statistikker, der kan fortælle os om der er vikarbureauer med en østeuropæisk base repræsenteret i Danmark. Vikarbureauer som formidler arbejde af midlertidig karakter kunne være en alternativ måde at give billig arbejdskraft adgang til det danske arbejdsmarked. Dette er noget fagforeningerne har været bekymret for, men en nylig voldgiftskendelse har slået fast, at vikarer skal arbejde under de samme betingelser som andre ansatte i firmaet, så generelt anses det ikke for at være et problem på det danske arbejdsmarked.

Udover selvstændige og vikarer, er der også spørgsmålet vedrørende udstationerede medarbejdere i forbindelse med licitationstilbud og tjenesteydelser. Uafhængig af udvidelsen har der været en stigning i brugen af licitationer, outsourcing og underleverandører i den danske byggesektor. På

et konkurrencepræget marked vil virksomhederne forsøge at reducere omkostningerne ved at outsource produktionsprocesser enten til selskabets egne datterselskaber eller til andre leverandører. Med udvidelsen vil denne praksis blive endnu mere interessant for selskaber i de gamle medlemsstater.

I byggesektoren ville denne praksis for det meste dreje sig om brugen af underleverandører, hvor fx en dansk virksomhed, som har hovedentreprisen, vil få underleverandører til at udføre bestemte dele af konstruktionsprocessen. Det har allerede fundet sted mange gange fx i forbindelse med bygningen af Københavns metro og Det Kongelige Bibliotek etc. Den udenlandske underleverandør har så medbragt arbejdskraft for en vis periode til at udføre jobbet. Indtil nu har vi hovedsageligt set firmaer fra de gamle medlemsstater (Sverige, UK, Italien, Frankrig etc.) gøre dette.

Reguleringen af udstationerede medarbejders arbejdsvilkår er omfattet af EU-direktiv 96/71/EC. Formålet med direktivet er at forhindre "social dumping" dvs. sikre, at medarbejdere som udstationeres af deres arbejdsgiver for at udføre arbejde i et andet EU land garanteres et sæt minimumsrettigheder. Det grundlæggende princip er, at arbejdsbetingelserne og den løn som er gældende i en medlemsstat også skal gælde for udstationerede medarbejdere fra andre EU lande.

Direktivet omfatter virksomheder, som er etableret i en medlemsstat og som - indenfor rammerne af overgangsbestemmelserne for tjenesteydelser - bliver udstationeret i en anden medlemsstat. I Danmark er direktivet blevet implementeret i form af udstationeringsloven. På det grundlag dækkes de udstationerede medarbejdere af relevante kollektive overenskomstregler, som er gældende for deres ansættelsesområde. Hvor der ikke gælder kollektive aftaler, gælder udstationeringsloven. Endvidere har en række udenlandske virksomheder indgået tiltrædelsesaftaler, dvs. de har underskrevet de danske fagforeningers gældende overenskomstbestemmelser inden for fx byggesektoren (Jørgensen 2003a). Andre udenlandske virksomheder har meldt sig ind i arbejdsgiverforeninger og omfattes derved af alle organisationens regler inklusive de kollektive overenskomster.

EU-direktivet kunne i princippet være et tilstrækkeligt retligt grundlag også med henblik på at regulere arbejdsvilkår for udstationerede medarbejdere efter udvidelsen. I praksis har det dog vist sig at være vanskeligere at kontrollere om de udstationerede medarbejdere faktisk får den løn og de arbejdsbetingelser, de er berettiget til. I nogle tilfælde har fagforeningerne indenfor bl.a. byggebranchen svært ved at få den fornødne dokumentation fra de udenlandske virksomheder. Det har i flere tilfælde været umuligt at finde ud af det kontraktmæssige grundlag for udstationerede medarbejdere, som fx er fra Portugal, men som er blevet udstationeret af en italiensk virksomhed, som i sidste ende viser sig kun at være en postadresse.

Disse mere eller mindre bevidste forsøg på at omgå lovgivningen kan blive endnu nære fristende i det udvidede EU. Ikke desto mindre skal man ikke overdrive truslen, når det drejer sig om byggebranchen. Tidligere forskning har vist, at udenlandske virksomheder skal overvinde flere barrierer før de begiver sig ind på det danske marked (Lubanski 1999). Aktiviteten indenfor den danske byggesektor er ganske lav i sammenligning med de fleste andre europæiske

markeder, og de enkelte projekter er for det meste af en begrænset størrelse. Endvidere gør sprog, klimaet og det lovgivningsmæssige grundlag det sværere at komme ind på markedet for udenlandske virksomheder.

3.2 Individuelle arbejdstagere - fri bevægelighed for arbejdskraften.

Som anført ovenfor vil tilstrømningen af arbejdere fra de nye medlemsstater sandsynligvis blive begrænset. På trods af det har der været en livlig debat om hvilke konsekvenser den yderligere åbning af de danske grænser kunne tænkes at få. Når talen går på individuelle lønmodtagere, så har debatten fokuseret på tre former for migration:

- Social turisme
- Legale migranter
- Illegale migranter

Social turisme kunne fx være en østeuropæisk arbejdstager, som får job i en dansk virksomhed. Hans familie kommer til Danmark, men efter et par uger bliver han syg og tager hjem til sit eget land med familien. Fordi han har været ansat i Danmark i en periode, er han i princippet berettiget til sygedagpenge og børnepenge. Hvis det var en bevidst handling, hvor opholdet i Danmark kun var en skinmanøvre for at få del i sociale ydelser, er der naturligvis tale om udnyttelse af velfærdssystemet. En sådan udnyttelse kunne tænkes at være en interessant mulighed for lavindkomst familier fra de nye medlemsstater.

Det er ikke muligt inden for rammerne af denne artikel at dække alle problemstillingerne i relation til social turisme, men to aspekter skal nævnes. For det første viser de fleste undersøgelser, at migranter tager til Danmark for at få et job - og ikke for at udnytte velfærdssystemet. For det andet, så har frygten for udnyttelse fået regeringen til at ændre det retlige grundlag, således at migranter fra de nye medlemsstater hverken får arbejdsløshedsunderstøttelse eller kontanthjælp hvis de mister deres job. Hvis de bliver arbejdsløse mister de også deres opholdstilladelse og smides reelt ud af landet.

Dette sidste aspekt er en del af den danske overgangsordning iværksat i forbindelse med EU's udvidelse og som gælder for arbejdstagere fra de nye medlemslande, dvs. de legale migranter fra de central- og østeuropæiske lande. I december 2003 lykkedes det den danske regering at samle politisk flertal bag en aftale, som giver central- og østeuropæiske lønmodtagere adgang til det danske arbejdsmarked allerede fra første dag efter landenes indtræden i EU, dog med en række restriktioner og forbehold knyttet til.

Denne såkaldte "Østaftale" betyder, at borgere fra de nye medlemsstater kan søge arbejde i Danmark på lige fod med andre EU-borgere fra 1. maj 2004. Forskellen er, at de ingen ret har til at modtage dagpenge mens de søger job, og hvis de får et job, så skal de have en særskilt arbejds- og opholdstilladelse, som de kun vil få, hvis de har et fuldtidsjob og arbejder i henhold til de bestemmelser der normalt er gældende på det danske arbejdsmarked. Dette er anderledes end for andre EU-borgere, og det betyder fx at der ikke gives

arbejdstilladelse, hvis der er tale om deltidsarbejde eller til et arbejde hvor lønnen er lavere end fastsat i de kollektive overenskomster.

Arbejdstagere fra fx Polen eller de baltiske stater, som er de nationaliteter der højst sandsynligt vil søge arbejde i Danmark, får heller ingen ret til de danske sociale ydelser såsom dagpenge eller andre overførelsesindkomster. Hvis de ikke er i stand til at finde et job eller bliver afskediget, mister de deres opholdstilladelse og vil højst kunne opnå finansiel støtte til deres hjemrejse (Jørgensen 2003b). Endvidere vil migranter ikke være berettiget til forældreorlov og retten til sygedagpenge er ret begrænset.

I Østaf-talen er der en mulighed for at stramme reglerne, hvis det findes nødvendigt. Den danske regering kan således stoppe for tilgangen af arbejdskraft fra de nye medlemsstater i særlige sektorer eller i særlige regioner, hvis tilstrømningen bliver så stor, at den ødelægger danske arbejders jobmuligheder.

Overgangsordninger i de gamle medlemsstater, som den indgået i Danmark, er tilladt i max. syv år. Herefter får borgere fra de nye medlemsstater samme rettigheder som enhver anden EU-statsborger.

Kort sagt så åbnes det danske arbejdsmarked og åbnes reelt ikke på samme tid. De indførte restriktioner vil begrænse tilgangen af arbejdstagere fra de nye medlemslande betydeligt. Østaf-talen betyder, at en lønmodtager fra en af de nye medlemsstater kan komme til at betale skat i Danmark igennem flere år, men som modydelse kun kan regne med at få finansiel støtte til at købe en billet tilbage til den pågældendes hjemland, hvis arbejdstageren bliver arbejdsløs i løbet af den 7 år lange overgangsperiode. Kritiske røster i forhold til aftalen påpeger, at den magt arbejdsgivere derved får over lønmodtagere fra de nye medlemsstater betyder, at arbejdstagere fra de nye medlemsstater ikke har mange rettigheder - især hvis det anskues i lyset af hvor relativt let det er at afskedige lønmodtagere i Danmark (Jørgensen 2003b).

Østaf-talen indbefatter også initiativer, som har til hensigt at regulere den illegale indvandring af arbejdstagere. For øjeblikket ved man meget lidt om størrelsesorden af problemet med illegale lønmodtagere fra de nye medlemsstater. Forskellen i lønniveauer mellem fx de baltiske stater og Danmark gør, at virksomheder og privatpersoner let kan fristes. Der findes mange vidnesbyrd om brugen af illegal arbejdskraft fx i byggebranchen.

I en undersøgelse fra 2002 iværksat af fagforeningerne blev det anslået, at ud af en total arbejdsstyrke på omkring 160.000 i byggebranchen var de 6-7.000 illegale (BAT 2002). Selvom disse tal er behæftet med stor grad af usikkerhed, indikerer de alligevel, at problemet med illegale udenlandske arbejdere formodentlig er en del mindre end problemet med danske håndværkere, som arbejder sort i deres fritid og derved hverken betaler skat eller moms.

Det er endda blevet fremhævet, at den forestående åbning af arbejdsmarkedet for lønmodtagere fra de nye medlemslande, kan være med til at nedbringe antallet af illegale arbejdstagere (Vestergaard mfl. 2004). Det at ens arbejdsstatus kan legaliseres vil være tiltrækkende for nogle af dem, som i dag er i illegal beskæftigelse.

Selv hvis der kun kommer et meget begrænset antal vandrede arbejdstagere til Danmark som helhed, kunne den forventelige koncentration i fx

byggebranchen være med til at påvirke sektorens løn og arbejdsbetingelser, hvis ikke intentionerne i Østaf-talen bliver efterlevet lokalt. Det er årsagen til, at aftalen også indeholder kontrolforanstaltninger, som skal sikre dette. De vigtigste foranstaltninger i denne sammenhæng er etableringen af regionale netværk (kontaktgrupper) som omfatter politiet, fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, skattemyndigheder og Udlændingestyrelsen. Endvidere har politiet oprettet en specialiseret mobil enhed, som skal deltage i kampen mod illegal arbejdskraft.

Østaf-talen og de dertil knyttede øvrige initiativer viser, at der fra dansk side gøres meget for at kontrollere et problem, hvis størrelse vi reelt ved meget lidt om.

4. Udfordringer for den danske arbejdsmarkedsmodel

Den danske byggeindustri er i international sammenligning meget velreguleret (Lubanski 2002), men til forskel fra andre gennemregulerede systemer som fx det tyske er det parternes selvregulering frem for lovgivning, der er den centrale byggesten. Dvs. det er de kollektive overenskomster, og de øvrige normer som forhandles og aftales af arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, som sætter rammerne for udførelsen af arbejde i branchen. Staten spiller en aktiv rolle når det gælder fx arbejdsmiljø og ferieregler, men en passiv rolle når det handler om løn- og ansættelsesvilkår. At dette er muligt, hænger i høj grad sammen med både arbejdsmarkedets parter stærke organisatoriske baglande og det centraliserede sektorbaserede forhandlingssystem. I internationalt perspektiv har den danske byggebranche valgt en strategi, hvor stærk regulering går hånd i hånd med et højt produktivitetniveau, høje lønomkostninger og en efterstræbelse efter høj kvalitet.

Det danske system med høj grad af selvregulering har historisk set formået at imødekomme den danske økonomis byggebehov ved at kunne levere tilstrækkelige ydelser og sikre den fortsatte produktion gennem uddannelse af arbejdskraft (både akademikere og håndværkere). På trods af den svingende efterspørgsel i branchen har arbejdsmarkedsorganisationernes organiseringsgrad været forholdsvis stabil, og lønningerne i branchen er forblevet attraktive i forhold til øvrige brancher. Som en følge af de centraliserede kollektive overenskomstforhandlinger er lønudviklingen for forskellige jobtyper i branchen relativt jævn. Det danske systems relative stabilitet illustreres af det forhold, at det er almindelig praksis i Danmark, at byggefirmaer skal garantere for deres produkter længe efter at selve byggearbejdet er afsluttet. En praksis, som langt fra er kutyme i alle lande. Den danske model kan i internationalt perspektiv ses som et eksempel på stabilitet skabt gennem samarbejde og begrænset statslig indblanding.

Imidlertid står dette system af centraliserede kollektive forhandlinger og samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter overfor nye udfordringer. Den danske byggebranche står over for øget international konkurrence. Det gør, at efterstræbelsen efter høje lønninger, højt kvalificerede medarbejdere og produkter af høj kvalitet nødvendiggør en fortløbende positiv produktivitetudvikling. Herved bliver branchen sårbar overfor stagnation og manglende innovation i produktionsprocesser. Forekommer disse

produktivitetsforbedringer ikke ad denne vej, så vil det kunne blive attraktivt fx at sænke omkostningerne ved at ansætte billigere arbejdskraft i form af arbejdstagere fra de nye medlemslande.

Så selvom fokus i denne sammenhæng primært er på vandrende arbejdstagere, er det vigtigt at se udfordringerne i sammenhæng. Hvis der ikke fortløbende skabes produktivitetsforbedringer i branchen, så vil virksomhederne - i en tid hvor de udsættes for international konkurrence - søge efter forbedringer ad andre veje for at opretholde deres konkurrenceevne. Denne forbindelse var synlig i de indledende faser af overenskomstforhandlingerne i 2004, hvor arbejdsgiverne påpegede at der kunne skæres i omkostningsniveauet ved at ansætte udenlandsk arbejdskraft (Jørgensen 2003a).

I forbindelse med stræben efter innovation i branchen, har de berørte parter - forbrugere af byggeprodukter, entreprenører, fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og staten - eksempelvis forsøgt at opnå produktivitetsforbedringer ved at organisere arbejdet anderledes. Historisk er arbejdet i den danske branche organiseret efter fag, så såvel arbejdstagere som mindre firmaer har været kategoriseret som elektrikere, murere, tømre osv. De igangsatte forsøg har peget på muligheden af at reorganisere branchen, så der vil være fokus på produktet mere end på faget. Nogle af forsøgene har drejet sig om etablering af partnerskaber i form af langtidssamarbejde mellem grupper af specialiserede firmaer, som giver forbrugeren en samlet ydelse. Således ville entreprenørfirmaerne ikke komme til at arbejde sammen på vilkårlig vis på en given byggeplads, men de ville udgøre en gruppe, som havde en langvarig erfaring i at samarbejde. En anden mulig reform er etableringen af "multi-sjak", som har kompetencer til at udføre alle byggeprocesser på byggepladsen, og derved undgå de faglige problemflader i processen. For begge disse reformforsøg handler det om at forsøge at opnå produktivitetsforbedringer gennem at organisere og styre arbejdet anderledes. Grundideen i forsøgene er, at man prøver at overføre erfaringer med optimering af produktionsprocesser fra industrien til byggebranchen. Herunder er der også en række tiltag vedrørende andre samarbejdsformer mellem ledelse og medarbejdere.

For at disse forsøg skal blive til egentlige reformer, kræver det stabilitet og et udbygget samarbejde i branchen (Lubanski 2002). Traditionen med udpræget selvregulering i den danske byggebranche udgør et godt grundlag for at gøre disse reformer mulige. Staten, fagforeningerne og arbejdsgiverforeningerne er i gang med at forhandle om indførelsen af de nævnte og andre tilsvarende reformer. Derved forsøger den danske byggebranche at forblive konkurrencedygtig i en mere globaliseret verden ved at fremhæve dens traditionelle styrke.

Om reformerne bliver en succes vil de kommende år vise. Presset for forandringer kommer som anført primært fra internationaliseringsprocesserne, hvor hovedfaktoren indtil nu har været multinationale virksomheders (hovedsageligt svenske byggekonzerners) indtræden på det danske marked (Lubanski 1999). Disse virksomheder er gået ind på det danske byggemarked først og fremmest for at fastholde og udnytte stordriftsfordele. Deres tilgang har ikke været at forsøge at konkurrere på lave lønomkostninger og ringere arbejdsforhold. Som konsekvens heraf har det været relativt let at få integreret

de tilkomne virksomheder og svenske byggearbejdere i det danske system af organisationer og reguleringsformer. Den væsentligste konsekvens har været en forøget konkurrencesituation i den danske branche, som særligt er gået hårdt ud over de mellemløse entreprenørselskaber. Konsekvensen er, at der er opstået en håndfuld meget store entreprenørkoncerner side om side med en stor underskov af små byggefirmaer.

Traditionelt set har branchens strategi været at imødekomme udfordringer i forhold til at opretholde en højt lønnet, højt kvalificeret, kvalitetsdrevet byggesektor via en række specielle tiltag inden for rammerne af det eksisterende reguleringsystem, dvs. gennem forhandlinger og tilpasninger. Det har betydet, at arbejdsmarkedsrelationerne i branchen kun i meget begrænset omfang er blevet berørt af internationaliseringsprocesserne. Spørgsmålet er nu om det danske system med selvregulering og centraliserede kollektive forhandlinger er tilstrækkeligt veludviklet og fleksibelt til også at håndtere de mulige konsekvenser af EU's udvidelse?

For at gøre en lang historie kort, er svaret umiddelbart ja. Dette skal for det første ses i sammenhæng med det begrænsede antal af vandrende arbejdstagere, som sandsynligvis vil prøve at få arbejde indenfor branchen i kølvandet på de nye muligheder efter maj 2004. For det andet skyldes det arbejdsmarkedets parter overordnede fælles interesse i at fastholde det eksisterende reguleringsystem, hvor kvalifikationer, kvalitet og arbejdsforhold ligger på et forholdsvis højt niveau. Selvfølgelig har arbejdsgiverne en interesse i at reducere omkostningerne, fx ved at nedsætte lønomkostningerne gennem at bruge udenlandsk arbejdskraft, men de er samtidig velvidende om farerne ved at forfølge dette mål for langt. Hvis de engagerer sig i en ensidig kampagne for omkostningsreduktioner og deregulering, som det har været tilfældet i UK og til en vis grad i Tyskland, risikerer de at udfordre selve sammenhængen i systemet, hvilket kan resultere i flere useriøse virksomheder på markedet, mindre uddannelsesaktivitet og forringelse af kvalitetsstandarder.

Den fælles interesse i at undgå social dumping og sikre kontinuerlig innovation og kvalifikationsudvikling motiverer arbejdsmarkedets parter til at finde fleksible løsninger på migrationsudfordringen. Både fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne har støttet regeringens Østaftale og har fulgt op med en række følgeinitiativer, fx i form af at udvikle standardkontrakter som gør det let at tiltræde de kollektive aftaler og ved at tilslutte sig de regionale kontaktgrupper og informere deres lokale branchefdelinger om mulige foranstaltninger etc.

Opsamlende kan det siges, at hvis den mulige migration overhovedet bliver en udfordring for den danske arbejdsmarkedsregulering, så tyder alt på at byggebranchens aktører er parat til at møde den.

5. Konklusion - for mange eller for få vandrende arbejdstagere?

Set i et internationalt perspektiv, så blæser forandringens vinde ikke med den styrke i Danmark som den gør i mange andre lande. Til en vis grad er den danske byggebranche ikke blevet udfordret på samme intense måde som andre landes brancher. Den danske branche har hverken oplevet en

genforeningsproces som i Tyskland eller et ensidigt angreb på det kollektive forhandlingssystem som det er sket i UK. Ikke desto mindre er der sket nogen vedvarende ændringer i de sidste årtier, som stiller branchen overfor nogle udfordringer, der skal overvindes, hvis den valgte udviklingsstrategi skal fastholdes (Lubanski 2002).

De centrale temaer i den sammenhæng er innovation og internationalisering. Som beskrevet ovenfor er disse to faktorer og de involverede processer indbyrdes beslægtet. Kontinuerlig innovation er vigtig, hvis de danske virksomheder skal kunne fastholde deres konkurrencedygtighed. Ligeledes kan de relativt høje standarder for løn og arbejdsforhold kun fastholdes, hvis produktiviteten fortsat stiger. Hvor intensiteten af disse to processer er markante udfordringer af nyere dato, synes den måde hvorpå parterne i den danske byggebranche tackler udfordringerne, at være mere i overensstemmelse med tidligere tiders tilpasningsstrategier. Den fælles indsats som arbejdsmarkedets parter lægger for dagen for at overvinde de nuværende udfordringer kan bestemt ikke ses som et brud med fortiden. Selv i perioder med svære økonomiske konjunkturedgange har parterne prøvet at løse problemerne i sektoren på et fælles grundlag.

Der er god grund til at tro, at dette også vil være tilfældet, når det drejer sig om udfordringerne i forbindelse med EU's udvidelse. Undersøgelserne af migrationens sandsynlige omfang tyder på, at Danmark kan forvente at få en begrænset tilstrømning af arbejdstagere fra de nye medlemsstater. Det er svært at se, hvordan de ca. 2000 nye migranter, som formodentlig i alt skulle komme til Danmark pr. år, skulle blive et problem for det danske arbejdsmarked (Vestergaard mfl. 2004). Selv hvis denne generelt begrænsede immigration skulle koncentrere sig i en eller nogle få sektorer (fx i byggebranchen), så har arbejdsmarkedets parter forberedt sig grundigt på at tage udfordringen op.

Hvorfor reagerer det danske samfund så så voldsomt på en påstået trussel, som reelt ikke eksisterer endnu og som måske slet ikke kommer til at udgøre noget problem? Svaret skal findes i den politiske sfære. I en tid, der kendetegnes ved en stigende udflytning af arbejdspladser og et fremmedfjendsk politisk klima, som fx kommer til udtryk i Dansk Folkepartis retorik, ville det være politisk selvmord at udtale offentligt, at alle migranter er velkomne. Ikke desto mindre kunne dette vise sig at være en hensigtsmæssig strategi på lidt længere sigt med en aldrende befolkning i Danmark. På den anden side er det risikobetinget at være undtagelsen i en situation, hvor næsten alle andre EU lande har indført overgangsordninger.

Det er derfor, vi holder os til "stor ståhej for ingenting" i Danmark; Et lille og dyrt land i den nordlige del af Europa med et koldt fugtigt klima, et svært sprog og et skattetryk der er et af de højeste i verden.

Litteratur

Bauer, T.K. and Zimmermann, K.F. (1999) Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, IZA Research Report 3, Bonn.

BAT (2002) Illegal arbejdskraft i Danmark, København: BAT-kartellet

Beskæftigelsesministeriet (2003) Agreement among Liberals, the Conservatives, the Social Democrats, the Social People's Party, the Social Liberals and the Christian Democrats concerning assess to the Danish labour market after the enlargement of the European Union on 1 May 2004, København: Beskæftigelsesministeriet.

Dølvik, J.E. (2004) EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring: Grenser for solidaritet?, Oslo: DNB Nor

European Federation of Building and Wood Workers (EFBWW) (1995) The Strategic Conduct of Multinational Companies - A Discussion Paper for European works councils in the Building and Woodworking Sector, EFBWW Multiproject Booklet no. 2, Brussels: EFBWW.

Gurre-gruppen and Advice Analyse (2002) Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser, København: Erhvervsfremmestyrelsen.

Jørgensen, C. (2003a) Thematic feature - posted workers, European Industrial Relations Observatory online dk0306103, Dublin: EIRO

Jørgensen, C. (2003b) Transitional scheme agreed for workers from Central and Eastern Europe, European Industrial Relations Observatory online dk0312103f, Dublin: EIRO.

Lubanski, N. (1999) The Impact of Europeanisation on the Building and Construction Industry in Germany, Sweden and Denmark - a comparative analysis, Mering: Rainer Hampp Verlag.

Lubanski, N. (2002) Denmark - searching for Innovation, in Phillip, P. and Bosch, G.: Building Chaos. An international comparison of Deregulation in the Construction Industry, London: Routledge.

Ritzaus Bureau (2003) Fupfirmaer fra Østeuropa står klar med løndumping i 2004, 4th of August, København.

Schjøtt-Pedersen, K.E. et al. (2003) Ja til arbeidsinnvandring - nei til sosial dumping. EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring, Oslo: Arbeiderpartiet.

Vestergaard, A.M. and Sørensen, C. (2004) Østudvidelsen og arbejdskraften: myter og realiteter, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

