|  |
| --- |
| BREXIT- et liberalistisk prosjekt? |
| - et blikk på arbeidsliv, økonomi og samfunnsorganisering |

|  |
| --- |
| Mai 2022 |





**Innhold**

[0. Introduksjon og hovedfunn 4](#_Toc103938754)

[0.1 Hovedfunn 4](#_Toc103938755)

[0.2 Om rapporten ellers 7](#_Toc103938756)

[0.3 Brexit tar lang tid 9](#_Toc103938757)

[0.4 Nye handelsavtaler kompenserer ubetydelig 9](#_Toc103938758)

[0.5 Det blir to grenser mot Nord-Irland 10](#_Toc103938759)

[0.6 Arbeidsmåte for rapporten 11](#_Toc103938760)

[I. Brexit som tidsskille i europeisk økonomi 13](#_Toc103938761)

[I.1 Nytt kart for utenriksøkonomi 14](#_Toc103938762)

[I.2 Bortfall av tollunion men Indre marked (dvs EØS) vil savnes mer 15](#_Toc103938763)

[I.3 Handel er viktig - ikke bare for varer, men også tjenester 16](#_Toc103938764)

[I.4 Irske- grensa viktigere enn svenskegrensa 18](#_Toc103938765)

[I.5 Nye institusjoner 18](#_Toc103938766)

[I.6 Økonomiske konsekvenser 19](#_Toc103938767)

[II. Handelsmessige og næringsvise utslag 24](#_Toc103938768)

[II.1 Eksporten blir mindre 24](#_Toc103938769)

[II.2 Handelskostnadene øker 25](#_Toc103938770)

[II.3 Det meste fortsatt tollfritt, men mer tungvint og ikke alt 26](#_Toc103938771)

[II.4 Tjenesteeksport hindres mest 27](#_Toc103938772)

[II.5 Ny handelsavtale med Norge 28](#_Toc103938773)

[II.6 Storbritannia satser på økonomiske frisoner- kan gi handelskrig 30](#_Toc103938774)

[II.7 Eksempler på politikktunge næringer - mat, fly, tog og energi 31](#_Toc103938775)

[III. Arbeidsliv og Brexit 35](#_Toc103938776)

[III.1 Storbritannia i et nordisk perspektiv 37](#_Toc103938777)

[III.2 Hovedtrekk i det nye ved Brexit 43](#_Toc103938778)

[III.3 Hovedmekanismen også etter Brexit er en liberalistisk samfunnsmodell 44](#_Toc103938779)

[III.4 Utleie av arbeidskraft - en velkjent utfordring i Norge 47](#_Toc103938780)

[III.5 Ingen særnorsk oppfinnelse; Storbritannia i liberal front 50](#_Toc103938781)

[III.6 Nærmere om migrasjon 52](#_Toc103938782)

[III.7 Flere reguleringsregimer i EØS - hva med britiske arbeidstakere? 55](#_Toc103938783)

[IV. Velferd og offentlig tjenesteyting og Brexit 63](#_Toc103938784)

[IV.1 Statens rolle er ulik mellom land 64](#_Toc103938785)

[IV.2 Offentlige innkjøp og statsstøtte skal fremme handel, men påvirker statens rolle 65](#_Toc103938786)

[IV.3 Nærmere om offentlige innkjøp - hensynet til ideelle og virkemiddel i arbeidslivspolitikken 67](#_Toc103938787)

[IV.4 Nærmere om statsstøtte og samfunnsorganisering - nærmere om helse, utdanning og trygder 72](#_Toc103938788)

[Om lesestoff og bakgrunns-dokumentasjon om Brexit-temaer 79](#_Toc103938789)

# Introduksjon og hovedfunn

0.1 Hovedfunn

0.2 Om rapporten ellers

0.3 Brexit tar lang tid

0.4 Nye handelsavtaler kompenserer ubetydelig

0.5 Det blir to grenser mot Nord-Irland

0.6 Arbeidsmåte for rapporten

Denne rapportens mandat er å dokumentere noen hovedtrekk i forståelse av Brexit som økonomisk og samfunnsmessig begivenhet. Formålet er å styrke grunnlaget for LOs arbeid med utredningsarbeid omkring EØS-avtalen og forvaltningen av den og andre handelsavtaler i tida framover.

Utenom EØS-avtalen har Norge to handelsavtaler med enkeltland og 30 handelsavtaler med totalt 41 land gjennom EFTA-samarbeidet.[[1]](#footnote-1) EØS-avtalen er mye mer vidtgående enn den avtale britene nå har med både EU og Norge. Men denne handels- og samarbeidsavtalen mellom EU og Storbritannia[[2]](#footnote-2) (TCA[[3]](#footnote-3)) er like fullt en av de mest vidtgående i verden ellers.

Vi skal ikke i særlig grad berøre det brede utenriksperspektivet, men nevner at en av de dype handelsavtalene EU ellers har er med Ukraina. Den berører også Norge (gjennom EFTA[[4]](#footnote-4)). Begge vil, mye av avhengig av krigen, måtte bli del av den nye europeisk virkelighet; som både Norge, EU og Storbritannia vil være del av. Både Ukraina og naboland har lenge inngått i EUs arbeid med partnerskap både i øst og sør, i retning av henholdsvis Asia og Afrika[[5]](#footnote-5). Vi har på en trist måte fått en påminnelse om hvordan energi, matproduksjon og handelssamkvem henger nært sammen i økonomi og utenrikspolitikk både i Europa og i andre deler av verden.

Den viktigste blant Norges mange handelsavtaler med land utenfor EU blir nå den som ble etablert med nettopp Storbritannia sommeren 2021[[6]](#footnote-6). På samme måte som forholdet mellom EU og Storbritannia blir endret gjennom Brexit, endres også økonomisk samkvem med det som i en årrekke har vært Norges største handelspartner. Det omtales nærmere i kapitel II.

## 0.1 Hovedfunn

Det er for tidlig å trekke konklusjoner om de endelige virkningene av Brexit. En grunn er at den nye avtalen har virket kort tid og ikke er ferdig. En annen er sammenfallet med Corona-epidemien og etter hvert krigen i Ukraina. Begge disse to siste hendelsene er fenomener med større kortsiktig effekt enn Brexit. Det er likevel lite omstridt i Storbritannia at Brexit gir en betydelig langsiktig svekkelse av britisk handel og økonomi; mens Coronaen antas å ha vært et klart mer forbigående problem. Den siste har gitt bortfall av aktivitet som lettere kommer tilbake, mens Brexit er mer av et langsiktig skifte av økonomiens og samfunnets virkemåte.

De negative økonomiske effektene har vært forutsett lenge. Helt siden folkeavstemningen i Storbritannia i 2016 så en svekkede investeringer, med den usikkerhet som ble skapt om framtida. Den senere faktiske uttreden av EUs åpne felles marked måtte nødvendigvis gi betydelig økte handelskostnader sammenliknet med en fortsatt full inkludering i Indre marked.

Den negative vurderingen av samlede økonomiske virkninger har vært faglig lite omstridt. De som hevdet positive nettogevinster baserte det på inngåelse av omfattende nye handelsavtaler med andre land. Det fortoner seg rimelig klart at slike nye typer avtaler i hovedsak vil utebli.

Mangelen på forberedelser forsterket problemene med å etablere den nye avtalen med EU og senere dens gjennomføring. Storbritannia har stadig fått utsettelse i gjennomføringen av særlig grensekontrollen i sitt nye handelsregime, som egentlig skulle gjelde fra 2021. For Norge er det også interessant at forhandlinger om energi, blant annet om utenlandsforbindelser og ACER trekkes ut i tid.

Nord-Irland betyr lite økonomisk. Men handelsordningen som gjelder der, med et fortsatt «nesten EØS-medlemskap», er en illustrasjon på kompleksiteten i TCA og kilde til problemer både i britisk politikk og handelsregimet generelt.

I rapporten «The benefits of Brexit: «How the UK is taking advantage of leaving the EU” som er utgitt av den britiske regjeringen nylig trekkes det fram en lang rekke momenter som er ment å underbygge det fordelaktige for landet av å gå ut av EU. [[7]](#footnote-7) I konklusjonen skriver regjeringen at: *«Dette vil gi oss den beste plattformen for å utnytte våre regulatoriske friheter på lang sikt. Vi har nå friheten til å være den best regulerte økonomien i verden og til å ta politiske valg som er designet for Storbritannia, som gir vekst og muligheter over hele nasjonen, i alle sektorer av økonomien, og styrker vår sikkerhet og globale partnerskap».*

Men i det drøye 100 siders lange dokumentet finner man ingen vurdering eller drøfting av den økonomiske utviklingen i landet etter Brexit. Om regjeringen mente at Brexit hadde gitt et økonomisk fortrinn for landet, ville det nok ha vært trukket fram, der eller i andre regjeringsdokumenter. I stedet trekker man i rapporten fram hvilke muligheter man nå mener landet har framover, uten at det framlegges analyser om hvordan dette vil påvirke arbeid, økonomi og velstand.

Det vi synes å kunne oppsummere som hovedpunkter etter vår lesing også av studier av at britisk økonomi distanserer seg mer fra EØS-området er:

1. Brexit er et svært stort prosjekt, hvilket forklarer de store forsinkelsene og at mye gjenstår, jfr vår omtale av Nord-Irland protokollen. Det er ennå uklart når britene vil iverksette innføring av den grensekontroll som egentlig ble avtalt skulle komme i 2021.
2. En har ikke klart å kompensere handelsnedgangen med EU gjennom nye handelsavtaler med land utenfor EU. Slike avtaler var regjeringens viktigste argument mot de entydige negative økonomiske prognosene for effekter av Brexit
3. «Frigjøringen» fra EUs overstyring har så langt ikke fått praktiske uttrykk hverken i aktiv næringspolitikk eller noe som synes sosialt forbedrende.
4. Det mest håndfaste er utvikling av «Freeports» med økonomiske frisoner en innretning som hadde vært vanskelig med EUs regler for statsstøtte- og subsidiekontroll.
5. Gjeninnføring av kontroll med migrasjon fra EU-land utenom Irland vil kunne dempe lavlønnspresset i arbeidsmarkedet, men denne effekten kan motvirkes av nytt mer arbeidsgiverdominert reguleringsregime. Kortsiktig knapphet på arbeidskraft i deler av økonomien har vært et stort tema. Brexit har åpenbart forsterket et problem som også skyldtes Corona. Langsiktig vil britene nå kunne styre både dimensjonering og balansen i arbeidsmarkedet mer selv.
6. Hensynet til arbeidsliv synes ellers å ha vært fraværende i Brexit-debatten; noe som illustrerer Storbritannias ufattelig store avstand fra nordisk type samfunns- og arbeidsliv. Selv reell streikerett mangler fortsatt i et system der koordinerende mekanismer i lønnsdannelsen og politikken ellers (treparts samarbeid) er minimale i nordisk målestokk. Arbeidsliv ble også omtalt som et område å liberalisere[[8]](#footnote-8)
7. Norges nye handelsavtale med Storbritannia samsvarer med EU s, men vil ha mindre effekt for Norge fordi vår eksport er så dominert av olje og gass. Sjømat er kanskje det som hittil vekker størst bekymring.

Disse hovedfunnene indikerer at Storbritannia vil få mer av fristilling fra EU-EØS sine systemer og logikk, men at virkningen vil gå i motsatt retning av hva det vi kan kalle norske EØS-frustrasjoner peker mot. For den kanskje viktigste mekanisme for økonomi og sosial balanse, som vi kan hevde at arbeidslivet er, vil en allerede etablert mye skeivere maktbalanse enn i Norden snarere forsterkes enn bremses. Det dokumenteres gjennom den lave politiske oppmerksomhet arbeidslivet har både før og etter.

Det samme virker å gjelde også for politikkens andre hovedmekanisme i å utjevne ulikheter i makt og inntekt: velferdsordninger og offentlig tjenesteyting. Som for arbeidslivsspørsmål, var Storbritannia et EU-medlem som fremmet, en i norsk sammenheng, overdreven bruk av marked.

De politiske forsøkene på utnyttelse av «friheten» fra EU skulle brukes til å etablere mer liberalistiske økonomiske avtaler enn de EU har. Som de forannevnte «Freeports», kunne også det bidra til konkurransemessig og sosialt sett, nedadgående spiraler («race to the bottom»). Tross sine svakheter på andre punkter, bidrar EUs regler for statlig økonomi (jfr vårt kapitel IV) til å bremse denne type usosiale mekanismer. Brexit kan lett lede til både svakere økonomi, skeivere fordeling i tillegg til konflikt både innad i kongeriket og konflikter utad i det internasjonale handelssystem. Sommel med å innføre kontroll av import til Storbritannia er i konflikt med internasjonale handelsregler og kan skape konflikt med land som opplever å bli strammere kontrollert enn EØS-land.

Tidvis brukes begrepet liberalistisk om EU-EØS. Den britiske regjerings prosjekt peker nok mer i den retning enn det politiske tyngdepunktet i EU-EØS- systemet gjør. Analyser av Brexit-avstemningen peker kanskje mot en kombinasjon av liberalisme, nasjonalisme og populisme som viktige drivere for flertallet.

## 0.2 Om rapporten ellers

Vår oppgave var innenfor et begrenset format å plukke ut temaer fra Brexit-prosessen med særlig relevans og interesse for å kunne: *sikre både den beste markedsadgangen til Europa og det beste arbeidslivet i Europa.* Dette målet ble formulert på representantskapsmøtet som fant sted 6.mai 2021 i den da utsatte LO-kongressens sted.

Rammen for rapporten har holdt seg til under 100 sider på noe som jo er en svært omfattende sak. Vi fant en uendelighet av stoff og måtte gjøre et utvalg som vi har fordelt på fire selvstendige kapitler som ikke dekker alt, men belyser noen sentrale problemstillinger også ved internasjonalisering mer generelt. Vi indikerer dette gjennom fire «Brexit-kapitler» om henholdsvis:

1. Hovedendringen i britisk og europeisk samarbeid om utenriksøkonomi
2. Utslag som TCA gir gjennom regelendringer for handel og utenriksøkonomi
3. Betydningen for arbeidsliv som det område i Indre marked der utslagene av EU-EØS har vært dels uforutsette og dels omdiskuterte blant annet i Norge
4. Betydningen for velferd og offentlig tjenesteyting som det andre politiske hovedområde med slike overraskende og omdiskuterte utslag.

De to første kapitlene skildrer Brexit som en delvis reversering av etterkrigstidens entydige tendens til stadig utbygging av frihandel og åpen grenseoverskridende økonomi i nesten hele verden. Selv om utslagene for Storbritannia blir negative, må det likevel ansees som et spennende prosjekt å følge faglig og politisk. Mange land har erfart at internasjonaliseringen har gitt stor «samlet» økonomisk framgang, men at problemene med rettferdig fordeling har forsterket seg når hensynet til fordeling ikke har vært fulgt opp med tilstrekkelig kritisk blikk.

Slike utslag har sikkert også vært en driver for Brexit, slik annen internasjonalisering også har blitt bremset av globaliseringsmotstand. Mest direkte har dette de siste årene kommet til uttrykk, særlig ved tjenestesektorenes utfordringer i TISA og TTIP[[9]](#footnote-9). De to siste kapitlene i rapporten (III og IV) omtaler hvordan arbeidsliv og statens rolle i økonomi og samfunn kan påvirkes i en mer internasjonalisert økonomi.

Det aller viktigste å lære av Brexit-prosessen er antakelig hvor lite som var planlagt og hvor stor overraskelsen var etter hvert som en begynte å gå opp løypa. En kan jo si at britene brukte femti år på å komme inn i EUs Indre marked; ikke rart det tar tid å delvis vikle seg ut igjen. Håndteringsutfordringen har åpenbart vært sterkt undervurdert. Dertil kommer ekstra kostnader ved at en tar over etablering og drifting av et stort antall større handelsavtaler med tredjeland, der EU tidligere gjorde jobben og nok hadde større forhandlingsmakt.

Vi omtaler også i kapittel I det som kan sies om økonomiske konsekvenser så langt i prosessen, før vi i kapittel II forklarer nærmere hva overnasjonalt styrende handelsregler kan gå ut på av plusser og minuser. Slik forklaring og innsikt er viktig fordi nasjonal bruk av handlingsrom da kan bli mer kraftfull. Flere typer «EØS-problemer» kan også unngås med styrket politisk oppmerksomhet og kvalitetssikring.

Mens de to første kapitlene (I-II) omtaler generelle kjerneregler og virkemåte i både i EØS og TCA, går vi i kapitel III og IV inn på to områder som har vært diskutert stadig mer både i Norge og Storbritannia som egentlig skulle skjermes globaliseringen: innretningen av det enkelte lands arbeidsliv og offentlig sektor. Kanskje er det her politikkens største oppmerksomhet bør ligge om en skal sikre bedre demokratisk kontroll og kvalitetssikring. Det foreligger for eksempel nå en ny avtale om tjenester med litt diffus tilknytning til de tidligere WTO-prosesser[[10]](#footnote-10). Det er grunn til å betvile om særlig mange i politikk og annen offentlig har mye innsyn i denne.

LO har opplevd det særlig sterkt ved forvaltningen av en nordisk arbeidslivsmodell og vi har opplevd det ved krevende grenseoppgang mellom marked og politikk; også med meningsløse utslag for tjenesteytingen i stat og kommune.[[11]](#footnote-11)

På begge disse områder har Norge og Storbritannia opplevd juridiske forståelser som uønsket overnasjonal innblanding fra Brussel. Vår rapport sammenlikner læringspunkter i de respektive lands tilknytningsformer, med tanke på handlingsrom. Er det kanskje nasjonal politikks mestringsevne overfor internasjonaliseringen som er problemet, snarere enn EØS eller annen avtale i seg selv?

Når det kommer til arbeidsliv og Storbritannia i kapittel III, bekrefter våre funn at nasjonal politikk er hovedutfordringen mer enn EØS. Fordi arbeidslivshensyn har hatt så lav prioritet i Storbritannia både før og etter Brexit-forhandlingene, er det over lang tid etablert en skeivhet i nasjonal maktbalanse som lett vil dominere også etter Brexit. Det fremstår tydelig at det er Brexit som på dette punkt er det mest liberalistiske prosjektet; og ikke EU. Det betyr også at den beste spådom for utviklingen av britisk arbeidsliv får en ved å se på hvor markant det skiller seg fra økonomi og arbeidsliv i nordisk modell. Det var neppe tilfeldig at det var USA som den britiske regjeringen særlig tenkte på da EU-medlemskapet var tenkt kompensert gjennom nye frihandelsavtaler.

Vårt siste hovedkapittel IV er viet det som er den andre hovedskillelinjen i politikk og samfunnsorganisering. Det vi kan kalle statens rolle i økonomien.

Statsstøtteregelen kan begrense hva staten engasjerer seg i og hvordan den bruker pengene. Innkjøpsregelen kan begrense samarbeid mellom offentlig og private og offentlige aktørers samarbeid seg imellom.

Gjennomgangen viser at motivet bak Brexit nok var irritasjon over overnasjonalitet, men synes i liten grad å ha berørt det som vi i Norge i senere år har opplevd som uønsket: press for privatisering og uheldige inngrep i kommunal tjenesteyting. Like fullt har forvaltning av regelen for statsstøtte og den for offentlige innkjøp vært sentrale eksempler på områder der britene skulle gjenreise nasjonal kontroll[[12]](#footnote-12) og «frigjøre seg fra Brussel». De mest konkretiserte brudd målt mot EU-regler kan dreie seg om å gjeninnføre tax free handel og å utvikle «Freeports». Det siste vil lett få karakter av å være økonomiske frisoner med lav eller ingen skatt, men også helt eller delvis unntak fra andre regler og forpliktelser. EU sliter allerede med å tette etablerte smutthull blant annet for skatt.

## 0.3 Brexit tar lang tid

Utfallet av folkeavstemningen om Brexit 2016 var ikke særlig grundig forberedt og kom overraskende selv på det regjerende parti som, med skiftende statsminstere, etter hvert skulle stå for gjennomføringen. Årelange forhandlinger kom i gang, men avslutningen ble skjøvet ut i tid til år 2020. Også da inneholdt avtalen viktige overgangsordninger.

Mange temaer blir gjenstand for forhandlinger etter avtalens iverksettelse, dels fordi man ikke kom i mål, dels fordi relevante ordninger krever både utvikling av tekster og vedlikehold av disse.

Særlig sentralt i et politisk perspektiv er TCA-løsningen for Nord-Irland[[13]](#footnote-13). Handelsmessig er det her en særordning for handelen med varer, der denne delen av Storbritannia[[14]](#footnote-14) «blir igjen» som en del av EØS. Det innebærer en fortsettelse av overnasjonal EU-myndighet overfor blant annet det som kalles subsidiekontroll eller statsstøtte. Statsstøtte til nordirsk bedrift vil kunne forutsette godkjennelse av EU-kommisjonen, slik det var før. Og selv om denne delen av britisk økonomi bare tilsvarer to prosent av totalen, favner den både juridiske og politiske prinsipper som har betydning langt utover dette. Konflikt om forståelse av Nord-Irland protokollen bidrar til at Brexit ikke er helt avklart.

At tidsperspektivet er en viktig del av Brexit betydning kommer også til uttrykk ved at avtalen forutsetter en evaluering av det som er skjedd og utsiktene framover, foreløpig tidfestet til år 2026.

## 0.4 Nye handelsavtaler kompenserer ubetydelig[[15]](#footnote-15)

Et viktig element i Brexit fra britisk regjeringsperspektiv var en økt vekt på økonomisk samarbeid utover EU-EØS-området. Man skulle etablere «dype handelsavtaler» med andre land utover det EU hadde oppnådd blant annet på vegne av britene. Særlig USA (da under Donald Trump) skulle som den største handelspartner blant tredjeland være en sentral kandidat.

Dette elementet i London-regjeringens utenriksøkonomiske plan skulle kompensere for ulemper ved Brexit. Til nå er det inngått rundt 70 avtaler som i følge regjeringen bare hadde som ambisjon å «reprodusere og gi kontinuitet»[[16]](#footnote-16) til etterfølgelse av de avtaler som utløp via EU. Foreløpig er det kun etablert to nye avtaler med henholdsvis Australia og New Zealand. Formelt er det også en ny avtale med Japan, men den er en nær kopi det EU har fått og Storbritannia ville fått som fortsatt EU-medlem. Slik sett kompenserer den intet av tapet ved Brexit.

Når det gjelder de nye avtalene vil disse i følge regjeringens egne anslag kunne gi BNP et løft på 0.02 pst. Det er ca 1/20 av anslått tap gjennom Brexit.

## 0.5 Det blir to grenser mot Nord-Irland

Vår lesning av et stort materiale om Brexit etterlater mye som er uklart. Det er trolig også forklaringen på at den beste kilde til Brexit beskrivelse er å finne i Irland. Landet som vil oppleve Brexit fra «alle sider» og har hatt mer ressurser til å beskrive enn tidspressede britiske kolleger.

Hovedpoenget er at Nord-Irland vil måtte forholde seg til tre ulike regimer for utenriksøkonomi: Sitt eget- Storbritannias- og EU sitt.

Et nettstedsinformasjon som er et funn både til forståelse av Brexit og utenriksøkonomi mer generelt er samlet av et advokat/konsulentkontor: <https://brexitlegal.ie/> - Brexit (An Irish Guide)

Her ligger beskrivelse av nytt system, ulike faser i Brexit-prosessen og analyser på veien dit.

Hovedmotsetningen mellom partene i forhandlingene om TCA var at britene ikke fikk beholde full adgang til Indre marked (slik Norge har i EØS) uten å akseptere fortsatt EU-myndighet over blant annet varestandarder, statsstøtte og offentlige innkjøp.

Den andre konflikten som viste seg egentlig uløselig var, som tidligere nevnt, å beholde et Nord-Irland uten nye typer grenser mot henholdsvis Irland og de tre øvrige deler av kongedømmet, England, Skottland og Wales.

De nye grensene som reduserer åpenheten mellom EU og Storbritannia for varer, tjenester, arbeid og kapital («fire friheter»), krever grenser for reglers virkeområder og et visst innslag av institusjon for håndhevelse av disse. For den ene friheten «for personer» og dermed arbeid løses det ved å videreføre prinsipper fra 1922[[17]](#footnote-17) som innebærer at Storbritannia får gjeninnført nasjonal kontroll med personbevegelser overfor andre EU-land, men bibeholder full gjensidig åpenhet overfor Irland.

Denne protokollen skal samtidig videreføre Nord-Irland som del av EU og EØS-området for handelen med varer. Det betyr, enkelt sagt, at nordirsk økonomisk aktivitet med grenseoverskridende virkning overfor EU fortsatt underlegges EU-myndighet for blant annet vareharmonisering og statsstøtte. Det betyr at i Nord-Irland skal britisk system gjelde bare for varer som «blir der». Ikke de som beveges videre som eksport til Irland der EU- regler råder.

Det er nesten opplagt at denne reguleringen ikke kan løses uten fysiske grenser med en «normal» grad av lovlydighet. Det blir et spørsmål om å leve med lovløshet, som en jo finner i de fleste deler av verden i større eller mindre grad. Noen kjernespørsmål er imidlertid her viktigere enn andre steder. Og avveiningen dem imellom har tre viktige skjebnesaker i sin hånd:

* Brexit som nytt utenriksøkonomisk system
* Nord- Irland konflikten
* Storbritannias egen politikk; inkludert balansen i forholdet til Skottland og Wales.

## 0.6 Arbeidsmåte for rapporten

Arbeidet med denne rapporten har vært lagt til LOs administrasjon, ledet av Internasjonal avdeling, styrket med en egen hovedutreder og basert på bidrag fra fagavdelingene for henholdsvis arbeidsliv, næringsliv og samfunnspolitikk. Juridisk avdeling har i noen grad bidratt med juridiske innspill. Arbeidet er i all hovedsak basert på nevnte interne ressurser, men dokumentasjonsarbeidet har vært styrket med noe innkjøp av eksterne utredninger, som det henvises nærmere til i rapporten.

Utkast og/eller skisser til innhold i den foreliggende rapporten har vært sendt forbundene i form av fire notater med invitasjon til eventuelle merknader. Det som er kommet av kommentarer muntlig/eller skriftlig er forsøkt hensyntatt i de dokument som nå foreligger.

I 2019 ble det laget et Samfunnsnotat nr 10[[18]](#footnote-18) som redegjorde for det første utkastet til avtale med EU om Brexit framlagt av daværende statsminister Theresa May.

LOs brede løpende kontaktflate internt i fagbevegelsen, i norsk politikk og forvaltning, overfor nasjonale forsknings- og fagmiljøer og internasjonale forbindelser har vært av stor verdi for innhenting av informasjon og dokumentasjon. Resultatet er primært ment å være et faglig preget grunnlag, men med et politisk formål om å understøtte LOs arbeid med EØS-avtalen og utnyttelse av dens handlingsrom.

Grunnlaget for notatene er i all hovedsak gjennomgang av stoff i Storbritannia, da det har foreligget lite analysestoff i Norge; noe mer internasjonalt; i blant annet OECD og EU. De viktigste britiske kildene er britiske myndigheter (litt også irske) og de to tenketankene UK in a Changing Europe og Institute for Government (uavhengig) dessuten noe fra parlamentet i henholdsvis London og i EU.

Det er verdt å merke seg at det i Storbritannia synes å være lite alternative og mer aktivt «Brexit-støttende» samfunnsmessige utredningsmiljøer, utover det som forelå før selve forhandlingene med EU. Den aktør som da særlig var virksom «Economists for Brexit», ble etter hvert omdøpt til «Economists for Free Trade», men opphørte i 2021. Det var det fagmiljø vi har oppdaget som leverte en alternativ økonomisk utredning som viste en positiv effekt av Brexit.

Disse bygde sin analyse på at ambisiøse frihandelsavtaler med andre land ville mer enn oppveie negative handelsvirkninger av Brexit overfor EØS-markeder. Som nevnt, synes det allerede nå klart at avtaler som kan kompensere nevneverdig, neppe blir etablert.

Rimelig lett tilgjengelige, oversiktspregede og ferske dokumenter om Brexit som kan anbefales som supplerende lesning til vår rapport er:

* Regjeringens eget «skrytedokument» fra januar i år:  
  *www.UK Gov The Benefits from Brexit*
* UK in a Changing Europes nylige (31. januar):   
  *www. Doing things differently? Policy after Brexit*
* UK-EU Regulatory divergence tracker, no 3 2022
* [UK in a Changing Europe-Supply-Chains-Report\_Final.pdf (ukandeu.ac.uk)](https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2022/04/UKICE-Supply-Chains-Report_Final.pdf)

Se ellers liste over litt mer aktuelt lesestoff bak i dokumentet

# Brexit som tidsskille i europeisk økonomi

I.1 Nytt kart for utenriksøkonomi

I.2 Bortfall av tollunion men Indre marked (dvs EØS) vil savnes mer

I.3 Handel er viktig - ikke bare for varer, men også tjenester

I.4 Irske- grensa viktigere enn svenskegrensa

I.5 Nye institusjoner

I.6 Økonomiske konsekvenser

I likhet med det EØS-avtalen gjør for Norge, dreier TCA seg først og fremst om tilknytningsforholdet til EUs Indre marked (IM). Den langsiktige utvikling av Europa mot mer åpen og felles økonomi på tvers av land har vært kjernen i den prosess som har gitt oss det EU og EØS britene var en del av fram til 2020. Den gradvise mer åpne økonomi i Europa har hatt sin parallell i andre deler av verden og globalt som viktig del av velstandsutviklingen bygd på teknologispredning og spesialisering.

Men den europeiske integrasjonen har vært den dypeste og mest langvarige. Den har foregått trinnvis helt siden det startet med EUs seks daværende medlemsland i 1953[[19]](#footnote-19) og etter hvert med Storbritannia som ett av flere nye medlemsland fra 1973[[20]](#footnote-20). Det er denne prosessen som reverseres gjennom Brexit. Og den kombineres med en britisk ambisjon om dypere avtaler i retning av Nord-Amerika og enda fjernere himmelstrøk.

Ved siden av det store utenrikspolitiske perspektivet var det framtida for britisk økonomi som lenge preget den store interessen for Brexit i Norge. Fokuset ble imidlertid mindre skarpt da forhandlingene både trakk ut i tid og måtte konkurrere først med Corona-pandemi og så krig i Ukraina.

Både den nye mer distanserte avtalen («Trade and Cooperation Agreement», TCA) som Storbritannia har fått med EU og den Norge har i EØS skal fortsatt ivareta de respektive lands store behov for eksportmarkeder og utstrakte deltakelse i annen økonomi enn sin egen nasjonale. Dette behovet er større for små land enn for de store; noe som kan illustreres ved å sammenlikne tall for utenrikshandel:

|  |  |
| --- | --- |
| **Eksport1 ca tall for 2019** | |
| Norge | 235 000 kr per innbygger |
| Storbritannia2 | 105 000 kr per innbygger |

1 OECDs Data Base  
2 Egentlig Det Forende Kongerike (UK) der Nord-Irland inngår i den samlede økonomi med ca 2 prosent

Storbritannia er et stort land og har bare halvparten så stor eksport som Norge, regnet per innbygger. Denne forskjellen kan et stykke på vei tilskrives at Norge har forbigående høye oljeinntekter, men det illustrerer likevel Norges «behov» for eksport. Dels som grunnlag for å finansiere import; dels for å ta del i ny teknologi og annen internasjonalt basert økonomisk utvikling.

## Nytt kart for utenriksøkonomi

EUs Indre marked er den dominerende arena for europeisk samhandel og er dermed en sentral rammebetingelse for poltikk og samfunnsorganisering i mange land. EU har ikke bare samarbeid innen EØS og med Storbritannia, men også tallrike handelsavtaler over hele verden. De inkluderer et økonomisk partnerskap som strekker seg både mot Afrika og Asia[[21]](#footnote-21).

At britene får mer distanserte løsninger på viktige områder, betyr ny politikk- og regelutvikling etter nye landegrenser. Håndhevelse og praktisering, må i stor grad etableres på nytt og effektueres der landegrenser kommer til fysiske uttrykk gjennom veibommer, havner og flyplasser. Selv langt ut i 2022 har ikke britene etablert sin nye kontroll av varer som innen EØS har passert uhindret. Den kontrollen er britene forpliktet til å innføre om de ikke vil likebehandle og etablere «fri flyt» overfor alle verdens land.

Storbritannia vil i tillegg til den nye ordningen med EU og Norge også inngå nye avtaler for handel og økonomisk samarbeid med landene omkring seg i verden. Vår beskrivelse av TCA sier samtidig mye også om Norge-avtalen[[22]](#footnote-22). Mer om det i kapittel II.

For å gi et visst perspektiv på den nye økonomisk-politiske situasjon fra 2021, kan vi med et forenklet bilde rangere land etter graden av deres respektive økonomiske fellesskap med det omkringliggende Europa. Det er på denne rangeringen britene nå tar en tur «nedover».

|  |  |
| --- | --- |
| **Før** | **Etter Brexit** |
| 1. EU 19 | 1. EU 19 |
| 1. [Flag of the United Kingdom.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Flag_of_the_United_Kingdom.svg)EU 9 | 2. EU 8 |
| 1. EØS (EU 28 + 3) | [Flagg](http://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Flag_of_Norway.svg)3. EØS (27+3) |
| 1. Sveits | 4. Sveits |
| 1. Tyrkia | 5. Storbritannia |
| 1. Kandidatland til EU1) | 6. Tyrkia |
| 1. EU øst samarbeid2) (EAP) | 7. Kandidatland til EU |
|  | 8. EU øst-samarbeid |

1) Albania, Serbia, Montenegro, Nord Makdonia, Serbia, Moldova.

2) Mest effekt av Eastern Partnership på Georgia, Moldova og Ukraina i retning EU-standarder, mindre for Armenia og Aserbajdsjan

Vår liste til høyre i oversikten har Euro-landene[[23]](#footnote-23) på topp, etterfulgt av de 8 EU-land (eksklusive Storbritannia) som på litt ulike vis sto på utsiden av den felles rente – og valutapolitikk[[24]](#footnote-24). Storbritannia var altså i forkant av Brexit ikke en del av Euroen. I likhet med åtte andre EU-land, blant annet Danmark og Sverige, hadde man sin egen nasjonale valuta og var ikke del av de øvrige lands felles valuta- og renteutvikling.

Euro-samarbeidet er EUs mest spesielle og sterkeste enkeltuttrykk for økonomisk integrasjon. Innholdet og betydningen av Indre marked og EØS ellers, er også noe som favner og regulerer enkeltdeler av økonomien på en mer detaljert og tidvis mer inngripende måte enn det som er vanlig for handels- og investeringsavtaler ellers rundt om i verden.

Vi kan si at felles valuta (Euroen) og felles marked er to ulike former for økonomisk samkjøring eller integrering. Den første er direkte virkende for hele økonomien og med omfattende konsekvenser for handel og utenriksøkonomi. Den påvirker indirekte også landenes økonomisk-politiske situasjon og utvikling; herunder statsbudsjettene som styringsmekanisme. Den andre, markedsdelen; skal gi mer åpen handel og gjennom regel-koordinering til erstatning for mye av grensekontrollen.

I vår rangering av den økonomiske integrering etterfølges EU-land med og uten Euro av EFTA-landene[[25]](#footnote-25) med to typer tilknytninger. Vi finner Sveits som nr. 4 på lista, med den minst dypt integrerende tilknytningen. Og vi finner Norge på plassen over. I nedre del av listen har vi så først Tyrkia i tollunion med EU, dernest de land som «venter» på medlemskap og til slutt land lengst øst som inngår i det man kaller «partnerskap» (EAP) for økonomisk samarbeid med EU. (tabell flyttes fram til foregående side)

Tyrkia har avtale om tollunion med EU. Landene lenger øst, som blant annet Ukraina, har mer ambisiøse avtaler enn Tyrkia sin, men slike ville uavhengig av krigen kreve mer langsiktig tilpasning. Tollunion omfattes ikke, men desto mer annen frihandel og forsøk på mer felles arbeidsmarked som starter i det små med bortfall av visumkrav o.likn.

Britene ble aldri del av Euroen, som hadde sin gradvise etablering rundt år 2000. Det nye, tjue år senere, er at man går ut også av den, internasjonalt vurdert, mest vidtgående tverrnasjonale avtale om felles markeder.

Samlet kan vi, som et forenklet uttrykk for Brexit, si at Storbritannia beveger seg fra nivå to ned til en lavere grad av integrasjonsløsning enn EØS og Sveits, men fortsatt klart over Tyrkia og det østlige samarbeidet.

## Bortfall av tollunion men Indre marked (dvs EØS) vil savnes mer

En av de viktigste drivere for Brexit var ønsket om å unngå «overstyring fra Brussel». Det gikk blant annet ut på å etablere britisk handelspolitikk uavhengig av EU overfor land utenfor EØS-området. Da måtte man ut av EUs tollunion. Dette er samtidig forutsetningen for de nye handelsavtaler Storbritannia ønsket å etablere, blant annet med USA. Man pådrar seg dermed «litt» mer toll[[26]](#footnote-26) overfor tidligere handelspartnere i EU. Felles tollunion inngår heller ikke i EØS-avtalen, så Storbritannia blir litt mer lik Norge på den måten.

Toll og tollfrihet er ikke lenger det store spørsmålet i handelspolitikken. Innen EØS har null toll lenge vært en hovedregel. Det er også fremtredende i handelsavtaler ellers rundt i verden. Den gjennomsnittlige tollprosent der den gjelder inn i EU[[27]](#footnote-27), er helt nede på tre prosent. For landbruk er gjennomsnittsnivået kanskje nærmere ti. Virkelig høye satser kan det være på enkeltprodukter. Det går også an å se Brexit i sammenheng med visse andre tendenser til mindre åpen handel. USA og Kina var gjennom økingen av tollsatser inntil nylig de ledende eksemplene i den retning.

For Brexit er det store økonomiske spørsmålet hva som påløper av ikke- tollmessige handelshindre[[28]](#footnote-28). Som vi omtaler nærmere i neste kapitel, er kostnaden ved slike ofte større enn de tollmessige. Det er bare for landbruk man finner toll på tilsvarende nivåer som beregningene ofte viser for ikke-tollmessige handelskostnader.

Disse kostnadene består vanligvis i i en kombinasjon av tolldeklarasjoner, standardisering og dokumentasjon som ivaretar trygghet og sikkerhet når det gjelder både produksjonsprosess og varers anvendelse. Det kan være snakk om et stort data. Mye av dette kan automatiseres og ordnes før grenser passeres, men fysisk sjekk er alltid i prinsippet aktuelt og det vil ta tid å utvikle effektive metoder.

Det er fravær eller nedbygging av slike ikke-toll hindringer som er kjernen i Indre marked (og EØS), som britene distanserer seg fra. Det er slik nedbygging som gjør at varer som er «gangbare» for eksempel i Norge automatisk også er gangbare i 29 andre land, dvs hele EØS-området. Og som vi kommer til senere: EØS har institusjoner til å følge opp sitt omfattende regelsett. I mer «vanlige» handelsavtaler enn EØS er det tvisteløsningssystemer som er mindre operative.

Både for handel og grensekryssende investeringer er tillit og forventningsdannelse viktig for næringslivets beslutninger. Ofte hjelper det lite å ha rett; om en ikke får rett. EØS-avtalen skal sikre markedsadgang og bidrar til trygghet for denne adgangen smidigere og mye billigere enn andre typer handelsavtaler. Men det innebærer gjensidig avhengighet om land ikke skal oppleve avstand til handelspartnernes markeder.

## Handel er viktig - ikke bare for varer, men også tjenester

Kjernen i Indre marked er prinsippet om åpne felles markeder EØS-landene imellom. Det er her EU har den mest operative kompetansen som felles organ og myndighet sammenliknet med andre typer handelssamarbeid. Det som kalles tjenestehandel krever mer sammensatt koordinering fordi tjenester vanskeligere harmoniseres, lagres og transporteres. Varer var det tyngste området i Brexit-forhandlingene fordi det, som i andre handelsavtaler, veier så tungt økonomisk.

Det er hensynet til handel som også er opprinnelsen til harmonisering av standarder, statsstøtte- og konkurranseregler, for å nevne de tunge juridiske områdene i reguleringen av Indre marked. Fordi man er innordnet felles regler, gis næringslivet en utvidet form for forhåndsgodkjent og stabil markedsadgang. Og det spares store utgifter når land enkeltvis slipper å utvikle og kontrollere kvalitet og standarder på alle varer som skal passere hit eller dit.

Prisen for å «slippe unna» betales av britene i form av tekniske og økte administrative handelskostnader. Slike ikke- tollmessige hindringer omtales nærmere i kapitel II om handelsmessige og næringsvise utslag.

Når man anser virkningene for utenriksøkonomi og dermed sysselsetting som det sentrale ved Brexit, er det et hovedpoeng at eksporttall for tjenester for Storbritannia i verdi nesten er på linje med eksport av industri- og andre varer; med i størrelsesorden rundt 50 tusen kroner per år. For Norge er tjenesteeksporten rundt 60 tusen, mens vareeksporten i år med høy oljepris kan være tre ganger så stor.

Norges samlede eksportandel (varer og tjenester) er mer konsentrert om EU enn det tilsvarende er for Storbritannia; ca 2/3 (utenom olje og gass) mot noe under halvparten for Storbritannia.

Tjenesteeksportens store rolle i Storbritannia kan ha sammenheng med en større nærhet til store europeiske markeder sammenliknet med blant annet Norge. Denne nærheten er ikke bare geografisk, men har også med det engelske språk og historie å gjøre. Særlig Londons store betydning som finanssentrum og andre nært tilknyttede forretningstjenester er spesiell. På denne bakgrunn er det stor interesse knyttet til hvordan bortfallet av åpen flyt av tjenester vil slå ut over tid.

Det man kaller handel med tjenester er ofte uløselig knyttet til bevegelse av menneskelig arbeidskraft. I mange sammenhenger blir bevegelse av tjenester og arbeidskraft «to sider av samme sak». Og nettopp misnøye med den åpne innvandring som deltakelse i Indre marked innebærer, var et annet politisk hovedmotiv for Brexit.

Det er avtalt fortsatt omfattende samarbeid om enkeltområder i tjenestesektoren som transport, turisme og e-handel. Men prinsippet om åpen grenseoverskridende tjenesteyting er bortfalt som følge av nye etableringshindringer og det ikke lenger er de samme harmoniserende regler og kontroller overfor yrkesutøvelse og utførernes kvalifikasjoner og forpliktelser.

Den nye avtalen innebærer slutt på åpen EØS-innvandring til Storbritannia og motsatt. Det blir i stedet et reguleringsregime mer av «gammel årgang», slik vi bl. a hadde i Norge fram til EØS ble etablert. Fri bevegelse fortsetter for irske statsborgere, men ikke for EU- og EØS-borgere ellers, slik som nordmenn. Det blir krav til arbeidstillatelse for jobb i Storbritannia og ellers bare gjennom familiegjenforening eller andre «spesielle» begrunnelser.

Bakgrunnen for denne «særordning» med Irland blant EØS-landene er den såkalte «reiseavtalen» (CTA, *The Common Travel Area* fra 1922). Denne dyptgripende avtale delte aldri Nord-Irland og Irland, og heller ikke fullt ut England og Irland. Avtalen gir fortsatt begge lands innbyggere gjensidig rett til statsborgerskap, bosetting og velferdsytelser. Irer kan reise og etablere seg ikke bare i Nord-Irland, men i Storbritannia som helhet. Briter har hatt liknende mulighet; den er ikke begrenset til Nord-Irland.

## Irske- grensa viktigere enn svenskegrensa

I anstrengelsene for å unngå en ny og skarpere deling mellom Storbritannia og Nord-Irland og/eller mellom Irland og Nord-Irland, ble det i Brexit også kompliserte kompromisser. Man skulle ikke bare bli enige om reglenes innhold, men også hvordan de kunne fremstå i doble eller tredoble regelsett: Et for relasjonen EU-Storbritannia, men også ett for EUs (i praksis Irlands) forhold til Nord-Irland.

Landegrenser har to ulike meninger for regulert økonomisk aktivitet. Den ene er angivelse av ulike systemers virkeområde og virkemåte. Her innebærer Brexit, med sin Nord-Irland- protokoll, to nye grenser: den mellom Irland og Nord-Irland og den mellom Nord-Irland og Storbritannia ellers. For en viktig del av økonomien blir det doble systemer i Nord-Irland: Et EU-system og et britisk Og spørsmålet om transitt blir særlig komplisert.

Den forsøksvis pragmatiske løsningen skal være en fortsatt usynlig fysisk grense mellom Irland og Nord-Irland. Men denne grensen får en helt ny institusjonell rolle: Den blir en yttergrense i EU. Og den vil få viktigere funksjon enn før. I Norge kjenner vi en myk men mer synlig grense mot Sverige, enn den svenskene har mot andre EØS-land. Vår grense forvalter den viktige forskjell fra Sverige at Norge ikke er med i EUs tollunion. Det betyr at viktig handelspolitikk forvaltes på Svinesund og andre steder til tross for at Norge ellers er del av EUs indre marked (med unntak for landbruk og fisk).

Slik funksjon vil også den intenderte usynlige grense midt på den irske øy få dersom den andre mer fysiske grensedragning ikke virker: den som går i Irskesjøen mellom Nord-Irland og blant annet England. Om EU finner at den i sjøen ikke etterleves og respekteres, vil det logiske vær at mer av kontrolljobben flyttes på land der Irland og Nord-Irland fysisk møtes.

Grensa mellom Irland og Nord-Irland og EU (dvs Irland) skal ikke bare ivareta oppgaver som ved norsk-svensk grense er avgift, toll og moms. Den skal også forvalte grensa der markedsreglene i EØS setter inn kontra markedsreglene i Storbritannia.

I Nord-Irland skal den direkte «EU-styringen» etter avtalen i betydelig grad leve videre for blant annet varestandarder, statsstøtte og offentlige innkjøp for varer og annen aktivitet som krysser EUs grense.

## Nye institusjoner

Institusjonelt har EU-UK relasjonen blitt nokså lik EØS ved at Storbritannia i likhet med Norge er uten tunge institusjoner om felles «politikk» med EU. Økonomisk er det blitt større likhet ved at landbruk og fisk og tollunion ikke blir felles med EU. På valutaområdet har UK hele tiden har stått utenfor euroen, noe som selvsagt fortsetter.

I alle handelsavtaler er det uavhengig av deres omfang og rekkevidde, behov tvisteløsningssystemer og annen forvaltning. For Brexit er dette behovet særlig stort, dels fordi avtalen er så omfattende, dels fordi den vil kreve tid å gjennomføre. I EØS har man siden starten slike systemer på plass; i Norge mest kjent gjennom tilsynsorganet ESA[[29]](#footnote-29) og EFTA-domstolen. Dette er selvstendige organer som ivaretar tilsvarende oppgaver som de EU-kommisjonen i Brussel og EU-domstolen i Luxemburg ivaretar EU-landene imellom.

Slike løpende systemer må det være EU og Storbritannia imellom. Det er således etablert partssammensatte systemer i tillegg til at det vil være omfattende løpende tosidig kontakt mellom de to parter. Det vil være omfattende dialoger på både teknisk og ulike politiske plan. Det etableres systemer med tanke på rask håndhevelse og konfliktløsing og et sett av mer tekniske arbeidsgrupper.

Storbritannia slipper eller mister sin representasjon og deltakelse i EU-organer, herunder i EU-byråer som er delegert myndighet på mange viktige fagområder. Litt om slike eksempler i kapitel II.

## Økonomiske konsekvenser

Flere analyser indikerer at Brexit påvirker britisk økonomi negativt. Handelen med EU har gått kraftig ned, uten tilsvarende økt handel med land utenfor EU. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor sterk virkning Brexit har hatt på britisk økonomi. Det er også viktig å understreke at det kan ta tid før virkningene viser seg fullt ut.

Det er, som påpekt i introduksjonen, alltid faglig vanskelig å sammenligne den faktiske økonomiske utviklingen med den tenkte utviklingen landet kunne hatt innenfor EU. I tillegg har Storbritannia de siste årene opplevd flere store økonomiske sjokk. Først kom Brexit, deretter koronakrisen og nå en energikrise kombinert med virkningene av Russlands angrep på Ukraina. Det er således krevende å tallfeste de ulike effektene fullt ut og gi et entydig svar nå på i hvor stor grad Brexit har medført redusert økonomisk vekst i Storbritannia i forhold til om landet hadde blitt i EU.

I diskusjonen som gikk både før folkeavstemningen og forhandlingene viste de fleste analysene at Brexit ville påvirke britisk økonomi negativt. I hovedsak var det begrunnet i at økte handelskostnader over tid ville føre til redusert vekst sammenlignet med alternativet. Det ble antatt at både eksport og import ville reduseres, og at det ville redusere potensielt BNP sammenlignet med en situasjon der Storbritannia forble i EU. I etterkant av folkeavstemningen var det en lang periode med usikkerhet om hva slags avtale som ville bli inngått. Denne usikkerheten har i seg selv blitt fremhevet som negativt for økonomien.

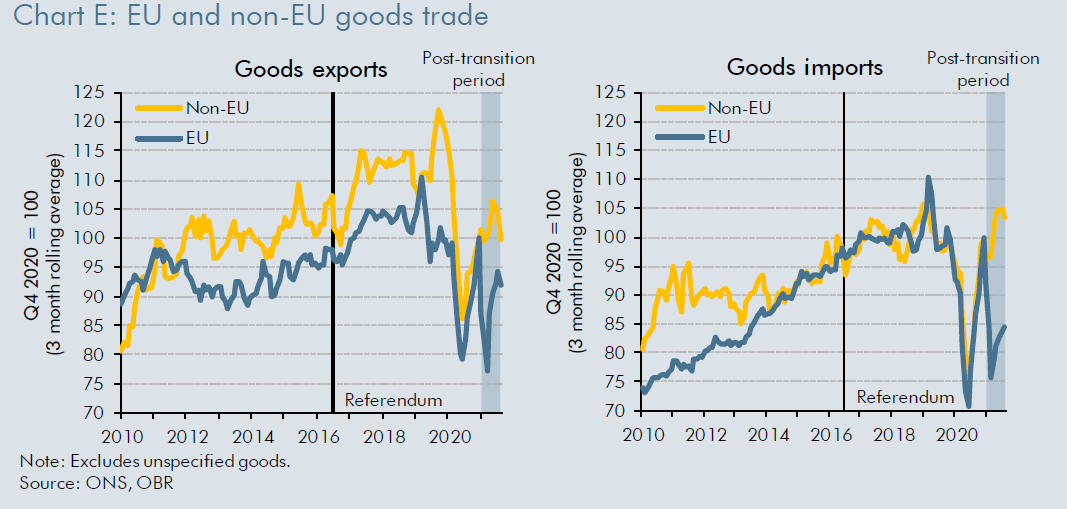
### Redusert handel så langt

Storbritannia forlot EU 31. januar 2020, men en overgangsperiode innebar at handelsvilkårene mellom Storbritannia og EU var uendret frem til 1. januar 2021. Etter dette er det imidlertid uklart hvor mye som er gjennomført, særlig på britisk side. Det finnes imidlertid allerede en del informasjon som gir innsikt om virkningen av Brexit og TCA på britiske handelsmønstre.

En gjennomgang utført i januar 2022 av UK in a Changing Europe (UKICE), et uavhengig nettverk av britiske forskere, viser at handelen med EU, Storbritannias største handelspartner, har endret seg betydelig[[30]](#footnote-30). TCA har medført betydelige nye hindringer for handel mellom Storbritannia og EU, som blant annet tolldeklarasjoner, nye moms-prosedyrer og ulike reguleringsregimer, jfr vårt kapitel II. Disse har redusert Storbritannias handel med EU.

Varehandelen mellom Storbritannia og EU falt kraftig rett etter at TCA trådte i kraft, og er fortsatt under nivåene før Brexit (og før pandemien) i 2019.

Figuren og tall fra rapporten[[31]](#footnote-31) som Office of budget responsibility (OBR) kom med i oktober 2021, viser at vareeksporten fra Storbritannia til EU falt med 45 prosent i januar 2021, noe som var større enn reduksjonen man opplevde tidlig i pandemien. Etter «sjokktallene ved utgangen har gitt seg, fremstår nivået fortsatt redusert med rundt 15 prosent av nivået før Brexit. Storbritannias vareimport fra EU falt også med over 30 prosent ved inngangen til året og var fortsatt ned rundt 20 prosent i august sammenlignet med desember 2020. Mens handelen Storbritannina hadde med resten av verden opplevde tilsvarende kraftige fall i starten av pandemien, hadde den i august 2021 kommet seg opp til 7 prosent under gjennomsnittet i 2019, mens den handelen med EU ble redusert med 15 prosent.



Figur hentet fra Office for Budget Responsibility – Economic and fiscal outlook – October 2021

Tall for Office for National statistics (ONS) viser at både eksport og import til og fra EU har økt noe fram til årsskiftet, og det understrekes at det er for tidlig å konkludere hvordan handelen vil utvikle seg framover[[32]](#footnote-32). Men nivået for både import og eksport er fortsatt lavere i 2021 enn nivået i 2018, noe som ONS skriver delvis kan skyldes ytterligere utfordringer knyttet til at Storbritannia forlater EU. Både importører og eksportører ser ut til å ha møtt større utfordringer. 72 % av importørene og 67 % av eksportørene rapporterer om utfordringer ved utgangen av 2021, ifølge en bedriftsundersøkelse ONS har utført. Hovedutfordringene som har påvirket både importører og eksportører gjennom 2021 har vært ekstra papirarbeid og endringer i transportkostnader og toll eller avgifter.

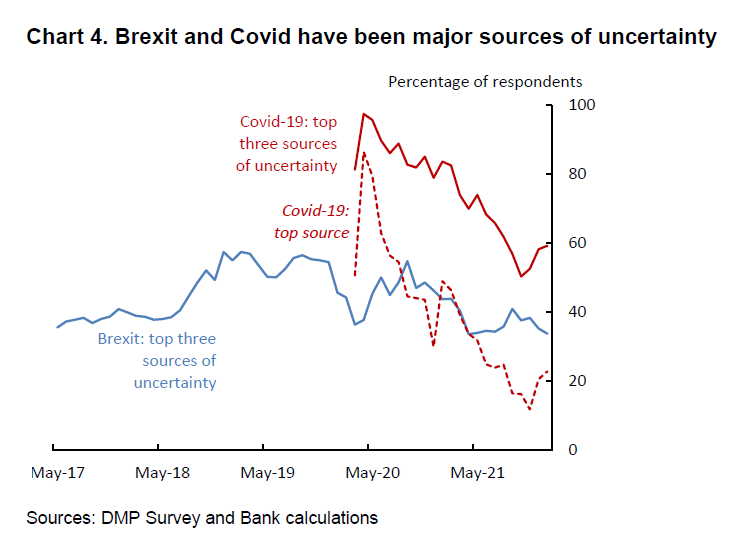
Office of budget responsibility ble opprettet i 2010 som en offentlig finansiert organisasjon som skal lage uavhengige ekspertanalyser av britisk økonomi. Den leverer rapporter om den økonomiske utviklingen, resultater og risiko[[33]](#footnote-33). Over tid har OBR analysert effektene av Brexit, og har noen klare konklusjoner[[34]](#footnote-34). De mener at det nye handelsforholdet mellom Storbritannia og EU vil redusere det langsiktige produktiviteten (i betydningen BNP per innbygger) med 4 prosent i forhold til å forbli i EU. OBR anslår at rundt to femtedeler av virkningen på 4 prosent allerede hadde skjedd da handelsavtalen trådte i kraft, blant annet som et resultat av at usikkerhet reduserer investeringer. Videre har OBR anslått at både eksport og import vil være rundt 15 prosent lavere på sikt enn om Storbritannia hadde blitt i EU. Dette tallet har de kommet fram til gjennom egne analyser og så justere det med gjennomsnittsestimatet for en rekke eksterne studier som har vurdert virkningen av å forlate EU på volumet av handelen mellom Storbritannia og EU.

Videre påpeker også OBR at nye handelsavtaler med land utenfor ikke EU vil ha vesentlig betydning, og at det uansett vil ta tid før en kan se en eventuell effekt av dette. De understreker også at det fortsatt er betydelig usikkerhet rundt Storbritannias fremtidige økonomiske forhold til EU. Det er også usikkert hvordan bedrifter og husholdninger vil respondere på det nye handelsregimet. Disse usikkerhetsmomentene inkluderer det fremtidige forholdet innen finansielle tjenester, pågående diskusjoner om implementeringen av Nord-Irland-protokollen og virkningen av å innføre fullstendige tollkontroller.

Effekter av importnedgangen trekkes også fram i en rapport som kom i april 2022 utgitt av økonomien blant annet gjennom forsyningskjedene. To tredjedeler av internasjonal handel er med produkter som brukes som innsatsfaktorer til produksjon. Rapporten viser at importen fra EU falt for slike produkter i mange bransjer i Storbritannia. Rapporten viser også at nedgangen i importen etter Brexit forårsaket en økning i prisene og at endringer i import av varer fra EU har påvirket britiske firmaers leverandørkjeder. En del av denne endringen er drevet av tilpasningskostnadene som påløper som en del av det nye handelsforholdet og vil sannsynligvis være kortsiktig, men en annen del vil sannsynligvis reflektere en langsiktig økning i kostnadene for innsatsfaktorer fra EU, som utgjør et betydelig bidrag den totale importen. Dette mener forfatterne kan ha en ringvirkning for forbrukere som vil møte høyere priser, og for arbeidere hvis jobber vil bli påvirket av justeringer i forsyningskjeden.

### Sentralbankens perspektiv

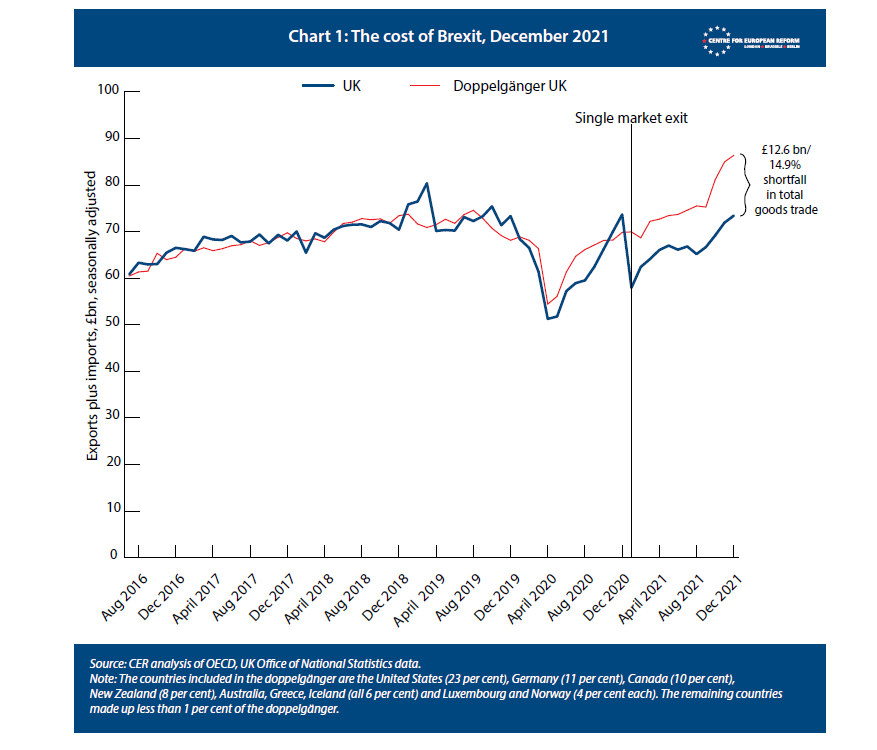
Bank of England er en annen sentral aktør som har beskrevet utfordringer knyttet til Brexit. Det påpekes at både Brexit og Covid har vært betydelige kilder til usikkerhet for bedrifter, noe bedriftene rapporterer om i en undersøkelse sentralbanken gjennomfører jevnlig (illustrert i etterfølgende figur). Usikkerhet trekkes fram som spesielt relevant for næringsinvesteringer, som ifølge sentralbanken utgjør omtrent en tidel av totalt BNP, og som har blitt spesielt hardt rammet av sjokkene som følge av Brexit, Covid 19 og energiprisøkningen[[35]](#footnote-35).



Sentralbanken påpeker at siden Covid-sjokket kom like etter at Storbritannia forlot EU 31. januar 2020 (og i overgangsperioden), er det umulig å skille ut effektene av Covid fra pågående effekter av å forlate EU. De trekker fram at effektene av Brexit forventes å bygge seg opp over tid og føre til noen vedvarende negative effekter på nivået av potensielt BNP, og bruker begrepet «arrdannelse» om denne virkningen.

### En alternativ utvikling

Et vesentlig spørsmål er hvordan økonomien i landet ville utviklet seg om landet forble innenfor det indre markedet. En studie utført av The Centre for European Reform, som omtaler seg selv som en pro-europeisk tenketank, har forsøkt å modellere hvordan utviklingen kunne gått uten Brexit[[36]](#footnote-36). I flere artikler er utviklingen av kostnadene ved Brexit vist gjennom å modellere en britisk «dobbeltgjenger-økonomi» i EU.



Den siste rapporten fra mars 2022 er basert på en økonomisk modell som analyserer hvordan utviklingen i Storbritannia faktisk har vært sammenlignet med en modellert utvikling av den alternative dobbeltgjengeren.

Modellen har vist at britisk varehandel med EU var mellom 11 og 16 prosent lavere i 2021 som følge av Storbritannias uttreden av det indre markedet og tollunionen. For desember 2021 anslår modellen handelstapet til 14,9 prosent, eller 12,9 milliarder pund. Når dobbeltgjengermetoden brukes på eksport i stedet for total handel, viser den at Storbritannias vareeksportsektor har blitt hardt rammet av å forlate EU. Både eksporten til EU og resten av verden ser ut til å ha blitt redusert av Storbritannias uttreden fra det indre marked og tollunionen.

I rapporten antas det at dette kan skyldes at britiske eksportører nå får det vanskeligere å få tak i komponentene de behøver fra EU, noe som kan redusere salget både i og utenfor EU. I tillegg har noen globale selskaper flyttet noe av produksjonen sin til EU, noe som også vil redusere Storbritannias eksport. Storbritannias eksport er 15,7 prosent mindre enn eksporten til den modellerte dobbeltgjenger-økonomien. En viktig grunn til det er at de landene som utgjør dobbeltgjenger-modellen fikk en stor eksportøkning for i 2020 og 2021, etter at økonomiene gjenåpnet etter den første bølgen av pandemien og etterspørselen etter varer steg. Storbritannia hadde ikke en tilsvarende eksportøkning. En illustrasjon på dette får man også ved å se på eksporten fra 22 avanserte økonomier til både EU og resten av verden. Den har vokst raskt siden nedgangen som følge av pandemien. Figuren skal reflektere at Storbritannias eksport ikke har klart å holde tritt til hverken EU eller ikke-EU-land.

# Handelsmessige og næringsvise utslag

II.1 Eksporten blir mindre

II.2 Handelskostnadene øker

II.3 Det meste fortsatt tollfritt, men mer tungvint og ikke alt

II.4 Tjenesteeksport hindres mest

II.5 Ny handelsavtale med Norge

II.6 Storbritannia satser på økonomiske frisoner- kan gi handelskrig

II.7 Eksempler på politikktunge næringer - mat, fly, tog og energi

Det sentrale element i økonomiske forhåndsanalyser av Brexit var de handelsvirkningene en ny avtale ville innebære. Det var et rikt tilfang av forskning og annen dokumentasjon av mulige virkninger av alternative avtaleløsninger. Det rimer også godt med at det britene brukte lengst tid på å akseptere var nettopp den reduserte markedsadgangen. For britene var det om å gjøre å beholde mest mulig åpen adgang til felles marked som før. Forenklet kan vi kalle det fortsatt fullt innpass i EUs Indre marked, slik norsk næringsliv har gjennom EØS-avtalen, med unntak for jordbruk og fisk.

EU ville på sin side ikke gi seg på at videreføring av «EØS-like» rettigheter på dette punkt også innebar fortsatte EU-regler og myndighet overfor statsstøtteregel og vilkår for fri bevegelse og etableringsrett når det gjelder varer, tjenester og kapital. For bevegelse av personer ble det tidlig et kompromiss basert på en gammel avtale fra 1922 med Irland og at begge øystatene allerede hadde et viktig unntak i EØS blant annet om passkontroll.

Vi forsøker å forklare de mekanismer som virker, det vil si betydningen av gjensidig åpne grenser mellom impliserte land. Om vi på norsk skulle formulere den mest vidtgående visjon for EU-EØS-markedets åpenhet, kan den være at det skal være like enkelt for norsk bedrift på Vestlandet å selge til Tyskland og Italia, som til Oslo og Hamar. Og med det samme bildet; hente kapital til Norge eller etablere virksomhet utenlands like enkelt som hjemme. Den nye avtalen (TAC) gir en betydelig økt avstand til fremme av denne visjonen.

Her i kapitel II konsentrerer vi oss om de mest utpreget markeds- eller næringslivsbaserte delene av økonomien, men avslutter med en omtale av noen områder som ligger mer midt imellom stat og marked. Vi kaller dem politikktunge områder av økonomi og samfunn.

## Eksporten blir mindre

Vi starter med en konkretisering av hvordan frihandelen mellom EU og Storbritannia blir snevrere gjennom Brexit og TCA. Britene får et mer distansert forhold til handel med EØS-landene, herunder Norge, enn man hadde før. Det slår særlig tydelig ut fordi handelen mer enn før er preget av verdikjeder og ikke lenger bare varer som enten importers eller eksporteres. De beveger seg fram og tilbake; noe som forklares godt i en fersk og rimelig lett lesbar britisk rapport[[37]](#footnote-37).

Det aller meste handles fortsatt tollfritt etter Brexit, men det blir likevel mer sjekk av det tollmessige (at satsen skal være null) og fremfor alt sanitære og tekniske krav til mange varer. Og hindringene er store selv om britene er kraftig forsinket i planlagt gjennomføring. Som vi forklarer nærmere senere, er det kravet[[38]](#footnote-38) til en unikt forenklet grensepassering som er det spesielle med EØS-avtalen

Brexit skjer etter Storbritannias langvarige deltakelse i en stadig mer åpen økonomi både i Europa og på verdensbasis. Utvidelse av handel og annet samarbeid pågikk over en 70-års periode[[39]](#footnote-39), før folkeavstemningen om Brexit i 2016 ble et vendepunkt. Før 1950-tallet var det vanlig med toll og avgift på utenlandske varer. Og det var vanlig med mengderegulering eller kvoter, slik vi i Norge nå til dags mest har på landbruksvarer. Handelsdempende tiltak som toll og kvoter ble bygget ned særlig internt i Europa på 1950- og 60-tallet.

Deretter kom turen til tekniske og administrative handelshindre, et sentralt element i ideen bak det som etter hvert ble EU og EØS. Man utviklet gradvis mer av et felles åpent marked. Det skjedde gjennom harmonisering av varestandarder, men etter hvert også av prosesser for varenes produksjon og markedsføring.

Integrasjon og åpenhet ble gradvis utvidet til markedene for tjenester og kapital, mens mer åpen bevegelse av arbeidskraft fikk betydelig omfang og bredde først etter østutvidelsen av EU i 2004. I tillegg til regler som reduserte grensehindre ble det overnasjonale regler for subsidiekontroll og visse minstestandarder på sosiale og miljømessige forhold, for å unngå at det skulle bli en konkurranse om å bruke statsbudsjett og arbeidslivs- og miljøregulering som «våpen» i enkeltlands kamp for egne bedrifters konkurransesituasjon. Det som mer folkelig og upresist ble kalt «like vilkår» for å unngå et «race to the bottom».

Felles regler for handel og produksjon skal gjøre det enklere for bedriftene og billigere for kjøpere. Slik koordinering og standardisering kan samtidig fremstå som politikkpåvirkende «overstyring fra Brussel». Slik overstyring var det britene ville bli kvitt gjennom et nytt handelsregime etter Brexit. Problemet var at denne «overstyringen» sett fra EU og andre lands syn var forutsetningen for det mer åpne felles marked som var blitt etablert og som kunne gjøre grensekontroll mindre nødvendig.

## Handelskostnadene øker

Arbeidet med åpen handel har gradvis dreid seg mindre om toll på importerte varer og mer om å begrense andre typer handelskostnader. For å illustrere endringen, var gjennomsnittlig tollsats i USA 34 prosent i 1949 mot dagens 3,5 prosent. For EU er gjennomsnittet nede på 5 pst, mens selv Kina som relativ nykommer i frihandelen er nede på 10 prosent[[40]](#footnote-40), i følge britiske eksperter.

Et annet eksempel som samme institutt omtaler er at toll på biler til USA under TTIP[[41]](#footnote-41) forhandlingene ble oppgitt til drøye en prosent, mens ikke tollmessige kostnader for samme vare var beregnet til drøye 25 prosent.

Det som er mye benyttet som bakgrunn for anslag på redusert handel som følge av Brexit, er beregnede kostnader av ulike typer handelshindringer. Vi gjengir eksempler på slike beregninger i etterfølgende tabell. Vi ser at for matvarer er både standarder og helse/sikkerhet kostnadskrevende, mens det for motorkjøretøyer særlig (antakelig tekniske) standarder som betyr mye.

Reetablering av nye tekniske og administrative handelshindre på begge sider av grensene mot EØS er et motstykke til at varer ikke lenger vil være akseptert som «automatisk gangbare» på EU-markedene og vice versa. I tillegg kommer de tollmessige virkningene som omtales senere.

De viktigste handelshindringene i praksis kan grupperes som:

* Toll- og avgiftsbehandling ved eksport og import
* Kontroll av varekrav knyttet til hygiene og sikkerhet
* Varekrav knyttet til harmonisering av standarder ellers

En annen måte å si det på er at ikke-tollmessige handelskostnader oppstår aller mest når partene anvender ulike regler, produktkrav og prosesskrav for at varene skal «slippe inn».

Britiske eksportører har stått overfor en ny situasjon siden 1. januar 2021. For varer som maskiner, medisinsk utstyr osv. der det er krav om tredjepartssertifisering for å selge varen i EØS, har britiske aktører fra nå måttet gå til sertifiseringsorganer i Norge eller EU for å få «godkjent» varene for det indre marked.

#### Handelskostnader (utenom toll) i pst av varevedi

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Helse-hygiene** | **Standarder** | **Grensekontroll** |
| Matvarer | 14,8 | 12,0 | 0,3 |
| Motorkjøretøy | 0,0 | 15,9 | 0,7 |
| Tekstiler | 0,6 | 10,8 | 0,6 |
| Fottøy | 0,2 | 0,9 | 1,2 |
| Metaller | 0,0 | 4,4 | 0,6 |

Kilde: Cadot og van Tongeren i OECD Trade policy paper no 215, 2018

## Det meste fortsatt tollfritt, men mer tungvint og ikke alt

Brexit og andre handelsavtaler omtales ofte som at de er «tollfrie». Det er en forenklet betegnelse fordi handelspolitikken inneholder så mange enkeltheter og varianter. Det er aldri tale om frihandel i en absolutt forstand. Handel mellom land er aldri så enkel som den som finner sted innen et og samme land, selv om Indre marked, bygger på en slik visjon.

Hverken under Brexit eller EØS fjernes all toll eller ekstraavgift ved import (innførsel) til EU fra Storbritannia eller motsatt. Betegnelsen «tollfri» underspiller betydningen av varer som er gjenstand for reeksport. Vi har nettopp fått demonstrert et praktisk eksempel i norsk sammenheng og som viser et fellestrekk mellom EØS og Brexit. Selv om norsk eksport av batterier i seg selv er uten toll fra Norge til både EU og Storbritannia enkeltvis, vil norske batterier kunne bli pålagt toll når de inngår i en ferdig bil som eksporteres. Når biler handles mellom Storbritannia og EU kan bilen som sådan være tollfri, men verdien av batteriet enten inn i EU eller Storbritannia kan bli tollbelagt når batterier fra Norge telle mye for samlet vareverdi.

«Alle» handelsavtaler (også EØS) inneholder slike såkalte opprinnelsesregler. Man regner seg tilbake i kjeden for verdiskapingen. Det betyr at varer som kommer «utenfra» ikke skal være like tollfrie som de den avtalte tollfrihet ellers tar sikte på.

Dette er en del av problemstillingen som følger av at Storbritannia vil kunne erstatte noe av bortfallt åpenhet overfor EU gjennom nye handelsavtaler med land ellers i verden. Også Norge har mange slike avtaler fordi man ikke er omfattet av EUs felles ytre handelspolitikk.

## Tjenesteeksport hindres mest

Tjenester regnes som import til Norge når vi kjøper hårklipp eller skjønnhetsoperasjon utenlands eller hvis vi benytter utenlandske tjenesteleverandører hjemme på norsk jord. Vi omtaler i kapittel III og IV hvordan det siste kan påvirke arbeidsliv og offentlig sektor.

Det tyngste området for import og eksport er varer, men også tjenester kan være gjenstand for handel enten elektronisk eller ved at folk drar på ferie, handletur eller andre turer utenlands. Handelen med varer har vært det dominerende element i utvidet åpenhet i utenriksøkonomien gjennom EU, EFTA, regionale handelsavtaler andre steder i verden og i det globale handelssystemet gjennom WTO. Tjenestehandel har fulgt litt med på ferden i likhet med kapitalens og arbeidskraftens økte mobilitet. Men tjenestehandel er for enkeltland og i enkeltdeler av økonomien det som ofte vokser prosentmessig sterkest. De utgjør en økende del av den totale handel, dels fordi vi mennesker etterspør dem mer jo mer velstående vi blir. Mye vareeksport krever også tjenester i tillegg når varene i økende grad skal spesialtilpasses i mottakerlandet.

Det er derimot en begrensende faktor at tjenester ikke kan sendes og fraktes slik varer vanligvis kan. Tjenester som ikke kan leveres elektronisk krever fysisk kontakt mellom kjøper og selger. Enten må produsentene reise eller kjøperne møte opp for å bli betjent. Slike særtrekk ved tjenester gjør at ikke-tollmessige handelskostnader ofte blir mye større enn for varer. Den etterfølgende tabell illustrerer noen beregnede kostnader for ulike tjenester. Mens vi for varer har omtalt toll til ofte å utgjøre «små» prosenter av vareverdien, kan ikke-toll for varer ofte dreie seg om ti og for tjenester opptil kanskje 50-100 prosent av verdien, særlig utenfor «EØS-liknende» avtaler. Høyre kolonne illustrerer det siste poenget.

#### Handelskostnader (utenom toll) i pst av tjenesteverdi for Norge 2018

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Innen EØS** | **Utenfor EØS** |
| Transport | 12,3 | 60,2 |
| Forsikringstjenester | 11,3 | 126,4 |
| Kommunikasjonstjenster | 10,8 | 52,2 |

Kilde: <https://www.oecd.org/publications/the-costs-of-regulatory-barriers-to-trade-in-services>

Ser vi på tilsvarende tall for Storbritannia, er det interessante forskjeller. Ikke bare har tjenester en større betydning og omfang enn for Norge i selve økonomien deres. Handelskostnadene er ofte lavere enn tilsvarende tjenester i Norge. Og noe som er særlig relevant når britene går ut av EU-EØS: for forretningstjenester har de lavest kostnad blant land innen EØS, og får en mangedobling utenfor.

#### Handelskostnader (utenom toll) i pst av tjenesteverdi for Storbritannia 2018

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Innen EØS** | **Utenfor EØS** |
| Transport | 8,0 | 41,8 |
| Kommunikasjonstjenste | 8,7 | 34,9 |
| Forsikringstjenester | 1,9 | 51,8 |
| Andre forretningstjenester | 0,0 | 39,2 |

Kilde: som foregående tabell

Brexit inneholder i liten grad videreføring av EU-EØS sitt felles system for åpne markeder for tjenester landene imellom. Systemet for Indre marked er basert på en parallell logikk mellom tjenestehandel og handel med varer. Produkter og prosesser som er godkjent i ett land er «gangbare» også i det øvrige EØS-området.

En antatt virkning av at dette som hovedprinsipp bortfaller, er store utslag for viktige enkeltnæringer. Som beskrevet foran, betyr tjenester ekstra mye for Storbritannia. Londons rolle som finanssentrum i Europa gjør at finanssektoren i seg selv er stor, men også at den «drar med seg» mye annen tilknyttet forretningsmessig tjenesteyting. Forhandlingene om TAC innebar at Storbritannia fikk redusert tilgang til Indre marked i EU. I følge et notat fra januar i år[[42]](#footnote-42) er det anslått at over 7 000 jobber er flyttet fra London til andre sentra i Europa.

Denne type tap i EØS-området ser britiske myndigheter at de kan kompensere gjennom å utnytte økt handlingsrom for mer liberale regler enn i EU. Dette kan oppfattes som en bevegelse mer i retning av «skatteparadiser» som vertsnasjon for finansnæringen. I hvilken grad dette skjer, er det for tidlig å konkludere om.

På den annen side er det klart at den reduserte åpenheten for innvandring til og fra EU gir viktige generelle kostnadsøkende utslag for den type tjenesteyting som baserer seg på at arbeidstakere og næringsdrivende forflytter seg. Likeledes kan mer begrensende regler for grensekryssende datatrafikk være en viktig faktor for visse næringer.

## Ny handelsavtale med Norge

Med virkning fra slutten av 2021 fikk Norge sin egen lille «parallell til Brexit». Den er viktig fordi:

* Formelt øker Norge sin handelsmessige avstand til Storbritannia omtrent like mye som britene distanserer seg fra EU- markedene
* Storbritannia forlater et EU-marked ca ti ganger større enn seg selv; Norge forlater også et marked ti ganger større enn seg selv, men med smalere handelsmessig betydning enn det EU har for britene

Brexit er jo utover det økonomiske også en mye større politisk begivenhet enn det som er tilfellet for Norges nye handelsavtale. Det er likevel likheter og forskjeller som kan være verdt en liten utdyping i en ny europeisk virkelighet.

Norges avtale med britene er langt på vei en kopi av den britene brukte fire år på å inngå med EU, hva angår handel og annen utenriksøkonomi. Unntaket fra denne parallellitet er ulike løsninger for landbruk. I Norge er landbruk sterkt skjermet fra EU-markedet gjennom kvoter og toll på importerte varer, mens britene fortsetter tollfri handel på dette området. Og så er det fisk, som er noe spesielt for begge land, men mye større for Norge både absolutt og i forhold til økonomiens størrelse.

En ensidig midlertidig overgangsordning på noen punkter, vil opphøre etter planen, fra 1. januar 2023. Fra den datoen vil ikke Storbritannia akseptere «CE-merker» lenger. Det praktiske utslaget er da at skal norske industribedrifter fortsette å eksportere til Storbritannia, er det ikke lenger tilstrekkelig at varene er godkjent for EUs indre marked. Varer til Storbritannia må oppfylle nye britiske produktkrav og merket UKCA (United Kingdom Conformity Assessed) må påføres varene. For mange varer kan ikke et UKCA påføres uten at varene først har blitt sertifisert av britiske tekniske kontrollorgan.

Dette kan innebære at norske bedrifter må «dobbelteste» produktene sine; først i det indre marked (dersom varene skal omsettes her) og deretter i Storbritannia. Dette betyr økte kostnader – i både tid og penger – for norsk industrivareeksport til Storbritannia fra og med 1. januar 2023. Det ber usikkert hvor store handelshindre nye britiske produktkrav vil innebære.

Mens Norge og EU avtalte veterinær grensekontroll for matvarer fra Storbritannia 1. januar 2021 valgte Storbritannia å slippe inn matvarer fra Norge og EU uten noen slik kontroll i en overgangsperiode. Ikrafttredelsesdatoen har blitt utsatt i flere omganger, og det vil neppe innføres nye krav før i 2023. Når veterinær grensekontroll innføres, vil dette medføre økt byråkrati, økte kostnader og mulig forsinkelse med leveransene.

Det er særlig eksport av hvitfisk som vil kompliseres som følge av de nye kravene. Dersom myndighetene ikke finner en løsning, vil trolig varestrømmene måtte legges om for å kunne være i overensstemmelse med de nye kravene. Mattilsynet forventer, i følge NFD, å måtte utstede mellom 10–15 000 ekstra helsesertifikater per år som følge av kravet.

Norges handelsmuligheter med Storbritannia endres regulatorisk generelt omtrent på samme måte som britene vil oppleve i EU. Det er slutt på åpen flyt av jobber og jobbende mellom Norge og Storbritannia, slik det er i britenes forhold til EU (med unntak for Irland). Løsningen for arbeidskraft berører samtidig tjenesteytingens del av økonomien, der det også er slutt for åpen bevegelse. Slik vil det også fremstå for de som skal studere og pensjonister som planlegger lange opphold på britisk jord.

Om Norge «går ut» av Storbritannia på samme måte som britene går ut av EU, blir effekten på handel dempet av vår spesielle næringsstruktur. Selv om vi lenge har hatt noe av felles olje- og gasshistorie med britene, er det to viktige forskjeller. Den ene er en oljepolitikk med mye mindre stat og inntekter til det offentlige på britisk side av grensen. Det andre er dimensjonene; der olje og gass utgjør over halvparten av norsk eksport, mens den for britene er uten handelsmessig betydning. Som andel av norsk eksport til Storbritannia står olje og gass for rundt halvparten.

#### Eksport til Storbritannia 2019 iflg SSB

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **mrd. kr** | **andel** |
| Olje og gass | 143 069 | 64 % |
| Andre varer | 40 034 | 18 % |
| Eksport, Tjenester | 40 194 | 18 % |

For britene er det omfanget på tjenesteeksporten til EU som er det spesielle. Den gir rundt halvparten av britiske eksportinntekter fra EU-området og en tredel av totalen. Det spesielle med tjenesteøkonomi er at den er så mangfoldige og ikke minst sårbar for tap av markedsadgang. Når vi påpekte at jordbruk og industri får videreført det mest av sin frihandel, er det gjennomgående motsatt for tjenester. Det er bare spesielt utvalgte næringer som hittil har fått avklart videreførte åpne grenser inn og ut av EU[[43]](#footnote-43).

Olje og gass har på sin side egne avtaler mellom våre to land som må antas temmelig sikre; de tiårene som olje- og gasseksporten vil være aktuell.

## Storbritannia satser på økonomiske frisoner- kan gi handelskrig

Skatteparadiser og økonomiske frisoner er begreper vi kjenner fra internasjonal økonomi. Et viktig trekk ved EUs regler for styring av statsstøtte er å begrense at deltakerlandene etablerer slike tiltak. Freeports er en variant av begrepet «økonomiske frisoner» og henspiller på at de lokaliseres i forbindelse med havnevirksomhet, herunder lufthavner dvs flyplasser. Slike soner finnes i EU, men skal tilfredsstille regelverk som er restriktivt. Det har vært en del av Storbritannias Brexit-argumentasjon å satse mer på slike når de står friere overfor EU-begrensninger.

I mars 2021 ble åtte områder utpekt som sted for Freeports av den britiske regjeringen. Den første i drift ble i Teeside, fulgt av Thames freeport i Essex. Andre følger etter gjennom skattefritak for aktuelle selskaper, blant annet en nær East Midland flyplass med mars som oppstartstid. Liknende planer foreligger for Skottland og Wales.

Selv om den erklærte planen[[44]](#footnote-44) er begrenset når det gjelder hvilke «friheter» som skal gjelde, kan man trygt regne med at slike tiltak utvikles over tid. I tilfellet Storbritannia, kan planen lyde nokså uskyldig ved å dreie seg primært om transittvirksomhet. Det kan jo virke rimelig at varer som bare er på besøk uten å bli importert (tatt inn) i vertslandet, slipper avgifter, toll og andre krav myntet på ordinær import.

Man kan rimelig trygt regne med at omfanget av unntak for avgifter og andre forpliktelser utvides og at grensene for tillatt virksomhet vokser. Man tiltrekker seg lett stor kompetanse på regeltilpasning, omgåelser og over tid økonomisk kriminalitet. Ved enhver utvidelse, enten den er formell eller mer uformell praktisering, kan man dels argumentere med at man tiltrekker aktivitet og jobber og at det lønner seg å utnytte de store infrastrukturer og kontrollordninger slike innretninger trenger. Det blir gjerder, bommer og annen fysisk innretning med paralleller til det som nye landegrenser krever.

Som nevnt, var slike frisoner et argument i Brexit- debatten. Akkurat som begrensing av regelkonkurranse og smutthull på dette vis i næringslivet er en av EUs viktige oppgaver. Formålet er å unngå en såkalt «race to the bottom», der samfunnets interesser er det som samlet sett taper. Et rimelig sannsynlig utfall av den type konkurranse er at det først og fremst blir flytting av økonomisk virksomhet og ikke netto skapning av ny. EU lykkes jo ikke helt med å løse alle problemer på skatteflukt-området, tross kamper bl. a mot internasjonale datagiganter. Men statsstøttereglene tar blant annet sikte på å begrense innslaget av Freeports. Det er en logisk variant av at regler for statsstøtte skal begrense subsidiekonkurranse av hensyn til å skap mer stabilt grunnlag for handel mellom land.

## Eksempler på politikktunge næringer - mat, fly, tog og energi

EU-EØS sin opprinnelige praktiske hovedfunksjon var å fremme utenrikshandel og økonomisk samarbeid. Denne handelen ble preget av varer produsert i industri og med innsikten om at velstand utvikles når økonomien effektiviseres gjennom arbeidsdeling og spesialisering. Det blir høyere inntekt, bedre og billigere varer når ikke alle land forsøker å produsere alt selv.

Ny teknologi og økonomiske fremskritt har gitt grensekryssende virksomhet økende berettigelse også for andre næringer enn industri og annen vareproduksjon som «alltid» har vært preget av internasjonalisering. Derfor litt om næringer som historisk er mer nasjonale, og i større grad er gjenstand for statlig styring og politikk.

### Litt om matnæringene

Landbruk og fisk er to av politikkens «spesialområder» i de fleste land. Enten gjennom sin betydning for beredskap og/eller sin nødvendige avhengighet av knappe naturressurser. Slikt avspeiles også i Brexit, der det etter krevende forhandlinger ble egne avtaler for begge områder. Britisk fiskeri er mye mindre enn det norske, men var likevel krevende å «reforhandle» med EU i ny avtale.

Britene forlater EUs omfattende felles landbrukspolitikk med mye EU-penger og en felles handelspolitikk overfor land utenfor EU. En side av britenes løsning blir slik sett mer lik det som er et viktig element i vår EØS-avtale. Men ulikt Norge blir handelen fortsatt tollfri mot EU. Norges løsning inneholder omfattende toll og annen skjerming til fordel for norsk jordbruk. På den annen side oppstår det nye handelshindringer for britene. Man vil mangle det felles avtaleverk med EU som sikrer enklere grensepassering for den mat som faktisk handles inn og ut av henholdsvis EU-land og Norge.

### Litt om fly, jernbane og energi i Brexit - infrastruktur krever mye politikk

Energi og mye samferdsel kan oppfattes som sentral infrastruktur i et hvert land. Det berettiger mye nasjonal politikk, ofte i kombinasjon med at tjenestene i hovedsak er brukerbetalt, slik vi kjenner det fra energi og kollektivtransport. Men også dette er deler av økonomien der det blir rasjonelt med grensekryssende utveksling av det som leveres. Det gjelder fremfor alt transport, men også i stor grad energi. Det siste fordi landene har så ulike forutsetninger for å være selvforsynte. Noen må importere; følgelig må andre eksportere.

For Norges del er det jo særlig gass som eksporteres, men også en del strøm selv om den tilsvarer en liten andel regnet netto. Det som samferdsel og energi har felles er historisk stort innslag av offentlig finansiering, eie og drift. For alle land kreves statlig regulering av institusjon, økonomi og teknikk i bred forstand, mens selve organiseringen varierer etter historie forutsetninger og politiske valg. Vi omtaler bare kort tre viktige eksempler fra vår hjemlige debatt, der vi parallelt med Brexit-utredningen fikk innhentet noen eksterne utredningsbidrag som gir litt bakgrunn for politikk[[45]](#footnote-45).

Øvrig landtransport utover jernbane berøres også i kapitel III og IV fordi arbeidsmarkedshensyn der står særlig sentralt.

Både EØS og TCA inneholder regulerende systemer for jernbane, fly og energi. De følger noe av logikken for handelen med varer og tjenester ellers, siden de tre på ulike vis alltid i prinsippet har vært grenseoverskridende. Noen eksporterer, mens andre importerer eller gjør begge deler

Og vi starter med den bokstavelig talt mest grenseoverskridende næring blant dem. Etter telesektoren har kanskje luftfarten vært gjenstand for den største endringen i de siste tiårenes internasjonalisering. I likhet med tele var virksomheten i mange land preget av statlig dominans og leveranse til nasjonale markeder. SAS eksporterte nok noen tjenester når de fraktet utlendinger. Norske turister importerte tjenester når de reiste med Pan Am eller Spantax. Men luftfart var inntil for 30 år siden langt mer nasjonalt basert enn skipsfarten. Det var lite konkurranse og svært høye priser målt mot datidas lønnsnivå.

Luftfartens preg av å være en internasjonalisert næring er altså åpenbar og med en historie eldre enn EU selv gjennom en egen konvensjon[[46]](#footnote-46). Næringen er gjenstand for bredere global regulering enn EU-EØS området på mange områder. Like klart måtte det være en oppgave for en europeisk felles Indre markedsordning å fremme grensekryssende aktivitet og investeringer.

Etter Brexit er det blitt endringer for Storbritannia ved at man ikke lenger har samme tilgang til EØS-landenes innenriksfart og ikke lenger er medlem av EU-byrået[[47]](#footnote-47) for sikkerhet i luftfarten (EASA). Bestemmelser i TCA viderefører imidlertid samarbeidet om mellomlandstrafikk når det gjelder passasjerrettigheter og flyplassadgang.

En endring er det ved at britiske piloter ikke har samme grensekryssende adgang til å fly for andre lands selskaper[[48]](#footnote-48).

Jernbanetransport er et annet eksempel på et politikktungt blandingsområde mellom stat og marked. Tjenestene selges ofte i marked; men er i de fleste land både tungt statlig regulert og helt eller delvis offentlig eid. Fordi det egner seg for stordrift, krever særlig store investeringer og ofte berettiger subsidiert prising, er det et sentralt politikkområde i de fleste land.

Virksomheten har lenge krevet koordinering av grenseoverskridende trafikk, og stordriftsfordelen gjør det rasjonelt å fremme et stort trafikkgrunnlag og bredt marked.

Storbritannia har hatt spesiell grensekryssende aktivitet i jernbanesamarbeid om tunnel mot Frankrike, og mer lokalt har det vært linjer mellom Nord-Irland og Irland.

Både personell, tog og foretak kommer etter Brexit under nytt, mindre åpent og felles system for tillatelser og sikkerhetskrav.

Når det gjelder innslaget av konkurranse og marked i jernbanetransport, har britene snarere ligget i forkant av EU. Det kan virke litt drøyt at Johnson-regjeringen nå skylder på EU[[49]](#footnote-49) for oppsplittingen når privatiseringen i Storbritannia i hovedsak fant sted i årene 1994-97, lenge før jernbanepakkenes tid. Men det er verdt å merke seg for den norske debatten at man nå argumenterer for mer samling, dog uten å si mye om hvordan og med hvilket eierskap.

I Norge er mye endring av jernbanesektoren vært gjort med mer eller mindre direkte påvirkning fra EU. Et viktig utgangspunkt er at Norge er mindre av et «jernbaneland» enn mange andre. Jernbanens betydning i Norge er primært innen enkelte delmarkeder som persontransport i Oslo-regionen og godstransport mellom sør og Nord-Norge (Narvik). Det utredningsstoff LO har innhentet[[50]](#footnote-50), dokumenterer også at den siste jernbanereformen virker overdreven i sin oppdeling og basert på magert beslutningsgrunnlag.

Det grensekryssende potensialet er syltynt og konkurranseutsettingen kan vanskelig gi grensekryssende effekt når EU reglene ikke fremmer koordinering av trafikken. Med tanke på at EØS primært skal regulere aktivitet av grensekryssende betydning, er den direkte andel bare beskjedne en halv prosent[[51]](#footnote-51).

Den grensekryssende andel for persontrafikken begrenser seg til en halv prosent av totalen. Til sammenlikning er noen tilsvarende tall i EU-området rundt 7 prosent. Det er således svært ambisiøst betrakte Jernbanepakkene som et prosjekt der «EU arbeider for å skape et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk om å skape et «felles jernbaneområde».

### Litt om energi

Hele Europa har fått en kraftig påminnelse om at energi er en samfunnskritisk næring. Det blir viktig tema for utredning og formodentlig ny politikk i Norge i tida framover.

Med tanke på Brexit vil vi begrense oss til å påpeke at energi har en helt annen handelsmessig betydning ved at landene er så mye mer ulike når det gjelder egen nasjonal produksjon enn tilfellet er for de foregående omtalte næringer. Energisektoren er således internasjonal. Dermed oppstår og berettiges et betydelig innslag ikke bare av nasjonal infrastruktur, men også forbindelser til utlandet. Handel med energi må til for å dekke forskjellen i produksjon mellom land, men er også inntektsmulighet.

Et ledd i energisystemet er utenlandskabler for gass og elektrisitet. Begge land er geografisk litt perifere mot Kontinental-Europa; begge har handel med både gass og strøm gjennom utenlandsforbindelser. Begge land viderefører grensekryssing for å ivareta regionalt behov. Norge via Sverige; Storbritannia til felles nett mellom Irland og Nord-Irland. Nord-Irland vil fortsette som integrert del av felles elektrisitetssystem med Irland.

Brexit har så langt ikke avklart hvilket handelssystem som vil gjelde framover, men TCA omtaler ACER som et av de åtte EU-byråene en må avtale samarbeide med.

I forkant av Brexit var regjeringen kritisk til EU-systemet og mente å ha planer på flere områder:

* Man skulle forlate EU systemet for utslippskvoter
* Man skulle senke moms på energi
* Man skulle forlate samarbeid i Nordsjøen

Så langt har lite av dette skjedd. To nye utenlandskabler er satt i drift og en tredje er under bygging. Det pågår også forhandlinger[[52]](#footnote-52) med EU som kan ende med klart nærmere samarbeid enn det som ble erklært i 2016[[53]](#footnote-53).

# Arbeidsliv og Brexit

III.1 Storbritannia i et nordisk perspektiv

III.2 Hovedtrekk i det nye ved Brexit

III.3 Hovedmekanismen også etter Brexit er en liberalistisk samfunnsmodell

III.4 Utleie av arbeidskraft - en velkjent utfordring i Norge

III.5 Ingen særnorsk oppfinnelse; Storbritannia i liberal front

III.6 Nærmere om migrasjon

III.7 Flere reguleringsregimer i EØS - hva med britiske arbeidstakere?

Arbeidslivet er det som sammen med offentlig sektor er den store forskjellen i samfunnsorganisering mellom land. Kunnskap om disse forskjellene er viktig dersom en vil sikre bærekraften i nordisk modell og god forvaltning av internasjonalt avtaleverk.

Hovedinntrykket etter studier av skriftlig dokumentasjon omkring Brexit-avtalen (TCA)[[54]](#footnote-54) er at arbeidsliv har hatt lite oppmerksomhet både før og etter. Det var og er ambisjoner i britisk politikk og næringsliv om å følge en «økonomisk frisone» strategi (‘Singapore on the Thames’), som kan vri maktbalansen ytterligere i «feil» retning. Dette er nærmere omtalt i kapitel II. Her gjør vi en utdyping av britens sårbarheter.

Det mest formelle uttrykket for at arbeidslivsstandarder har lav status i Brexit er avtalens «lave» innplassering i tvisteløsningene verdi praktisering av TCA. Tilfanget av utredningsstoff om arbeidsliv er også forbausende lite målt mot andre typer stoff før og etter at TCA ble etablert. Det kan være to grunner til dette: Lav politisk vekt i Storbritannia selv, og at innflytelsen fra EU-tilknytningen har vært begrenset. Dette ser vi nærmere på i dette kapitlet.

Selve arbeidslivets organisering skal i EUs indre marked og EØS-avtalen i hovedsak være et nasjonalt ansvar De overnasjonale mekanismene kommer i noen grad inn gjennom å påvirke minstestandarder, og ved å koordinere grensekryssende problemstillinger knyttet til flyten av tjenesteyting og arbeidstakere. Der aktualiseres lett en konflikt mellom hensynet til nasjonal styring og hensynet til «fri bevegelse», slik det er på mange punkter i EU/EØS-reglene.

Det er reglene for flyt av varer og kapital som mest gjennomgående skal ha en rolle på overnasjonalt nivå overfor deltakerlandene, enten vi snakker om EØS eller TCA. Varer er kjernen for frihandel, og overnasjonal koordinering/styring er det som skal til for både å redusere toll og andre handelshindringer. Slik handel trekker med seg behov for og berettigelse av at også betalinger og investeringer blir grensekryssende aktiviteter.

For *tjenester* er bildet mer delt. *Offentlig* tjenesteyting skal være nasjonalt styrt i EØS, mens *privat* tjenesteyting har mer preg av grensekryssende aktivitet og berettigelse av overnasjonal harmonisering og styring, slik vi omtaler nærmere i kapittel II.

Gjennom reglene for EUs indre marked tilstreber man at enkeltvarer blir «mer like» på tvers av landegrensene, og dermed kan få ubesværet gjensidig grensekryssende markedsadgang, mer slik det er internt i enkeltland. Det er imidlertid langt fram til å nå en slik målsetting. De som har forsøkt å importere en bil til Norge får illustrert at det er forskjell også i EØS på det å kjøpe hjemme og ute.

For arbeid er det mindre felles regelverk og harmonisering enn hva som er tilfellet for varer og kapital. For både arbeid og tjenester kan en si at det overnasjonale skal koordinere for lettere å koble og finne grensedragningen mellom ulike nasjonale regelverk ved grenseoverskridende aktivitet. De skal i mindre grad harmonisere disse. Trygderegler er eksempel på forskjellen. Trygdeprinsipper og trygdenivåer skal ikke bli like. Likevel koordineres de for å avklare hva som gjelder når folk og arbeid passeres grenser, jfr. den såkalte NAV-saken.

### Hovedkonklusjon om arbeid

Arbeidsliv er LOs hovedanliggende, men har hatt lite oppmerksomhet og særlig lite dokumentasjon av tilstand både før og etter 1.januar 2021. TCA-avtalen pålegger Storbritannia en nokså generell forpliktelse til ikke å senke standarden i britisk arbeidsliv og å ikke svekke disse som ett av flere «sosiale elementer» i «konkurranseøkonomien». Tilsynsregimet blir imidlertid mer ensidig nasjonalt. Det kan nok sees som et talende uttrykk for maktforholdene i britisk arbeidsliv at TUCs (britisk LO) høyprofilerte politiske dokument etter Brexit har som tittel: «Å beskytte arbeidstakerrettigheter ved å bruke TCA[[55]](#footnote-55).»

Som basis for de langsiktige endringsmulighetene etter Brexit, gir vi således en forsøksvis grundig framstilling av maktforhold og andre viktige forutsetninger for arbeidslivets virkemåte i Storbritannia i et nordisk perspektiv. Storbritannia er det land som sammen med USA er det ytterste motstykke til vår samfunnsmodell i den rike del av verden. Det er et viktig utgangspunkt når britene ved handelspolitisk og annen økonomisk integrasjon også vil legge mer vekt på andre land med mer anglo-saksisk økonomisk modell (Australia, Canada, USA).

Den nye TCA-avtalen innebærer slutt på åpen EU-innvandring til Storbritannia og vice versa. Fri bevegelse fortsetter for irske statsborgere, men ikke for EU- og EØS-borgere ellers, slik som nordmenn. Migrasjonsregime så langt synes å bygges opp en mer næringslivsbasert innvandringsmodell basert på utvelgelse og poengsystem av en type vi kjenner igjen fra USA og Canada.

Bakgrunnen for «særordningen» med Irland og ikke øvrige EØS-land er den såkalte «reiseavtalen» (CTA, *The Common Travel Area* fra 1922) som aldri fullt ut delte Irland fra Nord-Irland og dermed Storbritannia.

Vi legger vekt på å fremstille det som er de liberalistiske grunntrekkene ved Storbritannia som på kort sikt vil prege landet framover og som med stor tyngde trolig videreutvikles om det ikke skjer grunnleggende endring av system.

For å gjøre fremstillingen så konkret som mulig, tar vi for oss den spesielle tre-partsrelasjonen med to arbeidsgiverparter, som vi kaller «utleie av arbeidskraft». Vi beskriver det som en velkjent utfordring i Norge gjennom et par tiår. Og vi legger vekt på å vise at den logisk nok har og har hatt en sterkere stilling i en anglo-saksisk modell enn i Europa for øvrig. Storbritannia fremstår som et langsiktig «utleieparadis» preget både som liberalistisk foregangsland og skeptiker overfor arbeidstakervennlige løsninger i EU. Og før det i en global sammenheng gjennom blant annet ILO og OECD.

## Storbritannia i et nordisk perspektiv

Når vi skal vurdere Brexit i et arbeidslivsperspektiv, kan det passe å starte med en omtale av Storbritannias samfunnsmodell og posisjon gjennom historien. Storbritannia har vært et rigid klassesamfunn siden den industrielle revolusjon, og har fortsatt institusjoner som reflekterer dette, heriblant et kammer i parlamentet forbeholdt den britiske adelen.

Det britiske kongehuset har også opprettholdt oppslutningen rundt tradisjonelle, konservative verdier og samfunnsstrukturer. Likevel har britisk kultur blitt sterkt påvirket av sine tidligere kolonier, særlig India og Pakistan. Storbritannia har derfor lang erfaring som et multikulturelt samfunn.

Labour og britisk fagbevegelse, ledet av Trade Union Congress (TUC, britisk LO) hadde etter krigen en sterk posisjon i britisk politikk og arbeidsliv og bygget den moderne velferdsstaten, spesielt det britiske helsevesenet, i etterkrigstiden. TUC har imidlertid ikke klart, eller fått mandat til, å samle fagbevegelsen til sterk samordning på hovedorganisasjonsnivå, slik nordiske landsorganisasjoner fikk allerede før annen verdenskrig. F.o.m. 1980-tallet har streikeretten (som aldri ble som i nordisk modell, jfr. senere omtale) blitt innskrenket, organisasjonsgraden falt kraftig, privatisering skutt fart, og gjennomsnittlig reallønn steget lite. Arbeidsinnvandringen har vært betydelig særlig siden EU-østutvidelsen i 2004.

I motsetning til Storbritannia var Norge underlagt fremmed styre i mer enn 500 år. Norsk samfunnsutvikling gikk langsomt i denne perioden. Lesekyndigheten hadde likevel kommet langt allerede på 1800-tallet, som bidro til å demokratisere den politiske arenaen. Adelen var i utgangspunktet mindre fremtredende i Norge, og fikk sin posisjon ytterligere svekket på 1900-tallet. Omfattende fagorganiseringsarbeid og arbeidskamp på 1920- og 30-tallet endte med Hovedavtalen i 1935. Samtidig kom Kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet, som støttet opp om industriutvikling i hele landet. Et organisert arbeidsliv, aktiv næringsutvikling og utvikling av velferdsstaten preget etterkrigstiden.

Frontfagsmodellens rolle ble befestet gjennom samarbeidet i Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene, en sterk meklingsinstitusjon og blant annet etableringen av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). F.o.m. 1980-tallet har imidlertid også Norge i offentlig sektor opplevd økt innslag av markedsinspirerte prinsipper, og Sosial dumping har gjort sitt inntog i det norske arbeidsmarkedet siden begynnelsen av 2000-tallet.

### Storbritannia med svekket økonomisk posisjon

BNP per innbygger er et sentralt mål for levestandard og USA brukes ofte som målestokk i den anledning. I 1870 var Norge og Storbritannia omtrent akkurat like langt unna USA, men på hver sin side. I løpet av århundreskiftet hadde USA forbigått Storbritannia. 70 år senere gjorde Norge det samme, og i år 2000 gikk Norge forbi USA. I motsetning til Norge, hvor BNP per innbygger målt opp mot USA steg nærmest årlig frem til oljeprisfallet i 2014, har Storbritannias BNP per innbygger utgjort ca. 70-75 pst. av USA de siste 50 årene.

### «Levestandard» (BNP per innbygger, kjøpekraftskorrigert inkl petroleum )

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1870** | **1913** | **1950** | **1975** | **2000** | **2019** |
| USA | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Storbritannia | 130 | 93 | 72 | 70 | 73 | 75 |
| Norge | 59 | 47 | 57 | 73 | 102 | 105 |

Kilde: OECD Stat (2021), Angus Maddison

Norge har en høy andel sysselsatte, spesielt i aldersgruppen 55-64 år. Sysselsettingsraten har gjennomgående vært høyere i Norge enn i Storbritannia. At gapet har blitt tettet de siste ti årene skyldes blant annet en sterk økning i antall selvstendig næringsdrivende i Storbritannia. De tjener mindre og jobber oftere i tjenestenæringer enn arbeidstakere generelt, og inntekten deres er fortsatt lavere enn på starten av finanskrisen. Sannsynligheten for at de er menn, noe eldre, har innvandrerbakgrunn og bor i London-området eller Sør-England, er også høyere enn for lønnstakere. I snitt betaler de mindre i skatt, men har samtidig svakere arbeidstakerrettigheter, for eksempel ved oppsigelse. Hele 1 av 10 er «falske» selvstendig næringsdrivende, dvs. at de etter loven skulle vært ansatt. I bygg og anlegg gjelder det 3 av 10. Inntektssikringssystemet er ofte ikke nok for å forhindre at de blir fattige ved arbeidsløshet[[56]](#footnote-56). Deres rolle som reservearbeidskraft har svekket arbeidstakernes forhandlingsposisjon og bidratt til å presse lønnsnivået nedover[[57]](#footnote-57). Andelen selvstendige er i statistikken dobbelt så høy i Storbritannia som i Norge[[58]](#footnote-58).

### Sysselsettingsrate (andel sysselsatt i befolkningen 15-64 år)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1995** | **2000** | **2005** | **2010** | **2015** | **2020** |
| USA | 73 | 74 | 72 | 67 | 69 | 67 |
| Storbritannia | 68 | 71 | 72 | 70 | 74 | 75 |
| Norge | 72 | 80 | 75 | 75 | 75 | 75 |

Kilde: OECD Stat (2021)

Inntektsutviklingen har vært ulik. Gjennomsnittlig årslønn er hovedsakelig sammensatt av produktivitetsnivået og antall timer jobbet. Norske sysselsatte tjener i snitt betydelig mer enn briter, til tross for at de norske jobber betraktelig mindre, dvs. 150 færre timer i året. Årsaken ligger delvis i at vi har 40% høyere produktivitet (inkl petroleumsnæringen), målt i kjøpekraftkorrigerte dollar. Samtidig er andelen lavtlønte[[59]](#footnote-59) lavere i Norge. Omtrent 1 av 5 er lavtlønte i Storbritannia. Denne andelen falt frem til 1980, men har steget merkbart siden. I Norge var derimot 1 av 10 lavtlønte i 2019[[60]](#footnote-60).

### Lønnsdannelse, herunder organisasjonsstruktur, avtaleverk og andre institusjoner

Hovedresultatene i økonomien og arbeidslivet henger sammen med lønnsdannelsen. Den norske lønnsdannelsen er preget av koordinerte forhandlinger. Høy organisasjonsgrad og høy grad av koordinering mellomforbund med landsomfattende tariffavtaler muliggjør dette. Frontfaget, altså konkurranseutsatt industri, forhandler først og setter rammen for lønnsoppgjøret. Arbeidslivets parter forhandler basert på beregninger for sentrale økonomiske størrelser, som for eksempel inflasjon, utført av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, TBU. Modellen er bærekraftig fordi lønningene blir mer rettferdige og konkurransedyktige enn i et desentralisert system, både i forhold til utlandet og mellom næringer i Norge.

I Norge forhandler arbeidslivets parter i praksis både en minstelønnsutvikling og en norm for den nasjonale lønnsutviklingen. I Storbritannia foregår lønnsdannelsen både mer desentralisert og individualisert. Arbeidslivets parter opererer i hovedsak på bedriftsnivå. I tillegg fremmer et utvalg forslag til nivå for en nasjonal minstelønn. Low Pay Commission (LPC) ble etablert i 1997 og består av tre uavhengige eksperter samt tre arbeidstaker- og tre arbeidsgiverrepresentanter. LPCs forslag behandles politisk.

Myndighetene setter dermed minstelønnen, som har eksistert siden 1998. Systemet erstattet bransjevise råd og minstelønninger som hadde eksistert siden 1909.

Oppsummert er de sentrale forskjellene i lønnsdannelsen koordineringsnivået, myndighetenes rolle og graden av sentraliserte lønnsforhandlinger. Mens arbeidslivets parter skal koordinere lønnsutviklingen i hele den norske økonomien, bestemmer myndighetene i beste fall utviklingen i bunnen av lønnsfordelingen i Storbritannia, med innspill fra partene. Britisk lønnsdannelse er ellers svært desentralisert, som oftest på bedriftsnivå. Den britiske modellen må sees i lys av at lav organisasjonsgrad begrenser koordineringen og rekkevidden til partene. En politisk fastsatt minstelønn blir derfor mer nødvendig for å sikre lønnen i bunnen av fordelingen.

### Lite aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken er en sentral del av både den norske og den nordiske modellen. Faktisk har både Sverige og Danmark gjennomgående brukt en større andel av BNP på arbeidsmarkedstiltak enn Norge. Norge ligger uansett nær teten i offentlig arbeidsmarkedspolitikk blant OECD-landene[[61]](#footnote-61). Storbritannia har derimot alltid ligget på et lavere nivå. De har satset mer på den passive arbeidsmarkedspolitikken, dvs. stønader med aktivitetskrav, men uten arbeidstrening e.l. som hever eller endrer en persons kompetanse.

Den begrensede satsingen på kompetanseheving og «reskilling» har blitt pekt på som en sentral faktor til både hvorfor engelskmennene stemte for Brexit og amerikanerne i sin tid valgte Trump[[62]](#footnote-62). Industriens tilbakegang har ikke blitt møtt med kompetanseheving, med spesielt liten satsing på yrkesfaglig utdanning. Tradisjonelle industriarbeidere har ofte blitt arbeidsløse. Mange har også sett seg nødt til å ta lavlønnsjobber eller bli selvstendig næringsdrivende, med både friheten og usikkerheten som følger med. Sosial mobilitet[[63]](#footnote-63) har stagnert og arbeidsmarkedet har blitt mer polarisert.

Rett før jul 2020 kom meldingen om at FNs barnefond Unicef hadde begynt å dele ut mat til fattige i Storbritannia, og offentlig statistikk fra samme år – før pandemien traff landet – viste at fire millioner britiske barn vokser opp i «dyp fattigdom». Over 50 prosent av landets fattige familier er i dag fattige til tross for at minst én av foreldrene er i arbeid, og er blitt det man kaller «working poor» - arbeidende fattige[[64]](#footnote-64).

### Organisering, institusjoner og virkemåte

Høy organisasjonsgrad (fagorganiserte arbeidstakere som andel av alle arbeidstakere) bidrar til små lønnsforskjeller og sterkere arbeidstakerrettigheter. I 1980 var organisasjonsgraden på 58% i Norge og 52% i Storbritannia. I løpet av de neste 20 årene falt den britiske andelen fagorganiserte kraftig og langt mer enn i Norge. Innen 2019 var fortsatt halvparten av norske arbeidstakere fagorganisert, mens kun 1 av 4 britiske var det samme.

Lav organisasjonsgrad bidrar til lav tariffavtaledekning. Rundt 8 av 10 britiske arbeidstakere og 7 av 10 norske arbeidstakere var dekket av tariffavtaler i 1980. Innen 2017 gjaldt dette kun 1 av 4 britiske arbeidstakere. Andelen tariffdekkede norske arbeidstakere var tilnærmet uendret. En betydelig organisasjonsgrad og nokså desentraliserte, men koordinerte lønnsforhandlinger bidrar til høy dekningsgrad i Norge. I tillegg har allmenngjøring av tariffavtaler i Norge bidratt til å dekke lite organiserte områder av arbeidslivet, blant annet innenfor bygg, renhold og skipsverft.

Både Norge og Storbritannia har hatt usedvanlig høy arbeidsinnvandring siden 2004. Arbeidsinnvandrere fra EU til Storbritannia jobber først og fremst i varehandel, helse- og sosialsektoren, industri, overnatting og servering. Et lignende mønster finnes i Norge. Økt tilbud av billig arbeidskraft har bidratt til et nedovergående press på lønningene i begge landene. De dumpede lønnsvilkårene kan også ha bidratt til å fortrenge innenlandsk sysselsetting.

Allmenngjøringsordningen i Norge kom i 1994, men ble først brukt aktivt etter EU-utvidelsen i 2004. Formålet var å forhindre sosial dumping. Ordningen har bidratt til økt lønn for arbeidstakere nederst på lønnsstigen og redusert uheldig konkurransevridning i favør useriøse aktører uten å påføre utilsiktede effekter[[65]](#footnote-65). Den har slikt sett fungert etter hensikten, selv om sosial dumping fortsatt foregår. Allmenngjøring innebærer som regel bare allmenn etablering av minstelønnen i en tariffavtale. Storbritannia, med sin lave tariffdekning, har på sin side hatt en politisk vedtatt nasjonal minstelønn siden 1998. Den britiske minstetimelønnen på ca. 14 dollar (korrigert for kjøpekraft), ligger vesentlig under den tariffestede minstelønnen som finnes i flere bransjer i Norge, som regel mellom 17,5-22,5 dollar.

### Velferd – trygd, stønader, livskvalitet og ulikhet

Velferdsstaten er, sammen med langsiktig ansvarlig makropolitikk, den tredje pilaren i den norske modellen. Gratis utdanning, offentlige helsetjenester, og inntektssikring ved uførhet og annen nød hører til velferden. Det betegnes som en skandinavisk eller sosialdemokratisk velferdsstat. Disse omfordelende og tryggende ordningene har bidratt til høy tillit og oppslutning om samfunnsendrende fenomen som ny teknologiutvikling og globalisering. Storbritannia har en mindre omfattende velferdsstat, ofte betegnet som liberal eller anglosaksisk, med et mindre omfang, mer rettet mot de fattigste, og med større innslag av private aktører innen utdanningssystemet og helsetjenester.

Velferd gir ofte utslag i bedre helse og høyere utdanningsnivå, og forbedring her fører ofte til høyere økonomisk vekst. FNs levekårsindeks[[66]](#footnote-66) er et speil på velferden i et samfunn. Norge er på toppen i verden, og Storbritannia er nr. 13.

Offentlige utgifter som andel av BNP brukes ofte som mål på størrelsen til en velferdsstat. De siste 25 årene har offentlige utgifter utgjort en betydelig større andel av BNP i Norge enn i Storbritannia. Britene bruker mer på forsvar samt ro og offentlig orden, mens Norge bruker vanligvis mer på trygd og sosiale stønader, helse (spesielt pleie og omsorg), utdanning (spesielt barnehager) og kultur. Mens universelle ordninger kjennetegner norsk velferd, er den britiske mer behovsprøvd. Det britiske arbeidslivet er samtidig preget av større lønnsforskjeller. Selv om det britiske skatte- og velferdssystemet reduserer ulikheten betydelig, er ulikheten fortsatt betraktelig høyere i Storbritannia enn i Norge.

Levestandardforskjellen kommer også tydelig frem ved å studere den fattigste fjerdedelen[[67]](#footnote-67). Inntekten deres (kjøpekraftjustert, etter skatt) var omtrent to tredjedeler større i Norge enn i Storbritannia i 2018. Disse britene må nøye seg med en kjøpekraft på linje med EU-snittet, mens deres norske motpart er på topp tre i EØS-området. Blant de aller fattigste var inntekten nesten dobbelt så høy i Norge som i Storbritannia.

I et vedlegg til dette kapitlet gis noen ytterligere tall for vår sammenlikning av to ulike land.

### Et forvarsel om Brexit: Ville streiker og krav om «British jobs for British workers

Som en del av reaksjonene på økonomiske innstramninger som følge av finanskrisa 2008, kom det vinteren 2009 et forvarsel om britenes senere brudd med EU. Da brøt det ut en ulovlig, såkalt «villkatt-streik», på oljeraffineriet Total i Lindsey i North Lincolnshire. Arbeiderne der la ned arbeidet etter at det italienske selskapet IREM, med base i Siracusa på Sicilia, vant en stor byggekontrakt på raffineriet, i konkurranse med fem britiske firmaer og to utenlandske. Jobben skulle utføres med italienske og portugisiske arbeidere.

I dagene som fulgte gikk flere tusen arbeidere ved liknende anlegg ut i ville streiker, i både England, Wales, Nord-Irland og Skottland. På et av kraftverkene var polske arbeidere med på streiken, noe som ikke fikk særlig medieoppmerksomhet. Det fikk til gjengjeld plakatene som dukket opp på mange «picket lines» utenfor de streikerammede arbeidsplassene, som bar et sitat fra Gordon Browns tale til Labour-kongressen i 2007: «British jobs for British workers». Britiske høyreorienterte medier, som normalt er fiendtlig innstilt til fagbevegelsen, var helt åpenbart begeistret for denne vendingen. Noen lagde til og med sine egne plakater man kunne klippe ut, med britiske flagg og påskriften «British jobs for British workers».

Internt i streikebevegelsen var dette kontroversielt, også fordi høyreekstremister fra British National Party forsøkte å ta del i eller overta markeringene. Mange brukte derfor i stedet parolen «Fair Access for Local Labour,» og forsøkte å få frem at streiken handlet om at lokale arbeidere som arbeidet etter tariffavtalens bestemmelser ikke skulle diskrimineres. Kravene, slik de etter hvert ble formulert, forsøkte å balansere mellom disse to hensynene. Kravene, som på noen punkter kan minne om de seriøsitetsmodellene som siden er blitt krevd og innført i en lang rekke norske kommuner, inneholdt blant annet krav om lærlinger og bruk av fagkompetanse. I tillegg krevde de:

* Ingen straffereaksjoner mot arbeidere som var med på aksjonene.
* Fagforeningen skal holde oversikt over arbeidsløse og faglærte fagforeningsmedlemmer, som skal ha fortrinnsrett ved ledig arbeid.
* Myndighetene og arbeidsgiverne skal investere i skikkelig utdanning og lærlingordninger for en ny generasjon anleggsarbeidere.
* Alle arbeidsinnvandrere skal fagorganisere seg.
* Fagforeningene må tilby assistanse og adgang til rådgiving for innvandrede arbeidere, inkludert tolker, for å skape aktive, involverte fagforeningsmedlemmer.
* Fagbevegelsen må knytte nærmere bånd til fagforeninger på kontinentet.

De streikende krevde også at alle som arbeidet på tariffavtalens bransje i Storbritannia skulle dekkes av avtalen, et krav som ikke var helt ulikt virkemåten til den norske allmenngjøringsordningen. Men i likhet med bevegelsens øvrige krav ble heller ikke dette innfridd.

De ville streikene i Storbritannia belyste noen grunnleggende uenigheter som er blitt diskutert intenst i europeisk fagbevegelse de siste to tiårene, om hvordan man best møter en situasjon med et felleseuropeisk arbeids- og tjenestemarked. Kan man finne krav som forener uten- og innenlandske arbeidere, eller skal man gå inn for grensekontroll og stans i eller regulering av innvandringen? Hvordan kan man sikre det som er et felles mål for alle arbeidere, uansett hvor de kommer fra – et godt arbeid, helst i nærheten av der de bor? Er de utenlandske arbeiderne kamerater eller konkurrenter – og hvordan forholder vi oss til at de kanskje er begge deler, særlig i en situasjon med høy lokal arbeidsløshet? Og hva skal fagbevegelsens rolle og krav være? Setter man av de nødvendige ressursene til å bygge organisasjon også blant nye grupper arbeidere – særlig når de er fra andre land? Og har vi gjort nok for å sikre overføring av erfaringer med bruk av kampmidler til en fagbevegelse som måtte bygges opp fra bunnen etter tiår med kommunistdiktatur, eller har vi lagt for stor vekt på eksport av en samarbeidsmodell som helt har manglet de viktigste forutsetningene – en noenlunde lik maktfordeling mellom partene, med en effektiv trussel om streik som en del av forhandlingene?

## Hovedtrekk i det nye ved Brexit

Innledningsvis påpekte vi at en markert endring ved Brexit er slutten på åpen bevegelse av arbeidskraft mot andre EØS-land (inklusive Norge) enn Irland.

Åpne grenser for bevegelse av arbeidskraft videreføres kun mellom Storbritannia og Irland, med bakgrunn i den historiske avtalen fra 1922[[68]](#footnote-68). Det betyr at med dette unntak for sin tidligere «koloni» Irland på øyriket, kan Storbritannia praktisere et regime med innvandringsregulering overfor EØS-land slik en hadde før EUs indre marked ble etablert. Og mer likt det en i nyere tid har hatt mot verden utenfor EU. Dette ligner også, for å si det kort, hva Norge hadde før EØS-avtalen trådte i kraft i 1993.

Denne «uttreden» av et fellesskap med EØS, betyr imidlertid ikke at britisk arbeidsmarked vil utvikle seg helt uavhengig av EU. Dels vil man påvirkes via tendenser i andre lands arbeidsmarkeder i EU, og da særlig Irland, gjennom den grad av åpenhet som blir praktisert den veien og vilkår for denne. Dels er man gjennom selve TCA forpliktet til å ikke svekke arbeidsvilkår som «element i konkurranseøkonomien». Avtalen inneholder tekster om at sosiale standarder skal opprettholdes[[69]](#footnote-69). Hovedideen er at senkede arbeidslivsstandarder ikke skal bli brukt som tiltak for å styrke egne bedrifters konkurranseposisjon. Slike tiltak vil kunne bli møtt med handelsmessige «mottiltak».

Det er likevel et viktig trekk at man i mindre grad direkte underlegges regler og kontrollmekanismer i EU-EØS, og at den eventuelle kontrollen baseres på en kombinasjon av nasjonale mekanismer og bruk av topartstvisteløsninger og ekspertpaneler[[70]](#footnote-70). Hvor stor autoritet og betydning denne nye forvaltningen reelt får, vil avhenge av hvor høyt partene politisk prioriterer arbeidslivsstandarder og hvilken kraft som legges i håndhevelsen. Det er så langt heller ikke enkelt å fastslå hva EU-tilknytningen så langt har betydd for tilstanden i britisk arbeidsliv. Britisk TUC var imidlertid klar motstander av Brexit og så generelt positivt på EUs «minstereguleringer».

Når det gjelder utviklingen i britisk arbeidsliv etter Brexit, er det begrenset av informasjon som foreligger. Utover det å påvise systemendringer gir det trolig mest innsikt å forstå grunnstruktur og virkemåte på de sentrale punkter i britisk arbeidsliv.

Det er et solid faktum at EUs rolle i reguleringen av arbeidsliv gjennomgående har vært mer arbeidstakervennlig og mindre arbeidsgiverorientert enn tilfellet har vært for Storbritannia. Det har også kommet til uttrykk gjennom formelle og uformelle reservasjoner britiske myndigheter har gjort overfor overnasjonale regler.

## Hovedmekanismen også etter Brexit er en liberalistisk samfunnsmodell

Foran i pkt.1 har vi beskrevet Storbritannias økonomi og arbeidsmarked i en nordisk sammenlikning. Hovedbildet er gjennomgående dårligere utfall når vi sammenlikner med hva som er oppnådd i nordiske lands økonomi og arbeidsmarkeder. Inntektsnivå og produktivitet er lavere, men fremfor alt at fordeling av inntekt er mer ujevn; fattigdom og sosial ulikhet markert større.

Det er i litteraturen et rimelig bredt etablert faktum (blant annet av OECD) at det en benevner som koordinerte markedsøkonomier fremstår mer vellykkede enn de «liberale markedsøkonomier» når det gjelder økonomisk soliditet og fordeling. Dette bildet er på den ene siden mest markert representert ved USA og med Storbritannia som den nærmeste i Europa. Og med Norden og oftest Tyskland og Østerrike på annen. Dette bildet bekreftes av data for andre engelsktalende land, deriblant Irland[[71]](#footnote-71).

Nordens gunstige plassering i internasjonal sammenheng krediteres oftest en bredere og mer universell velferdsstat. Et enda mer markert nordisk særpreg enn den universelle velferdsstat er, som tidligere beskrevet, en kombinasjon av at arbeidslivet har vært godt organisert og at disse interessene har gitt en samordning av interesser og aktører som har preget økonomi og samfunn mer enn ellers i verden. En omfattende beskrivelse av nordisk særpreg iblant annet en europeisk sammenheng er gitt i det omfattende SAMAK-prosjektet NordMod som Fafo koordinerte på tvers av fagbevegelse og forskningsinstitusjoner i fem nordiske land[[72]](#footnote-72).

### En annen type streikerett

Mangelen på koordineringskraft utrykkes nokså markert ved at streikeretten i Storbritannia er mangelfull. Det kan lyde paradoksalt siden Storbritannia historisk var kollektivavtalens arnested fra 1920-tallet. Konfliktnivået og skepsisen mot lovgivning hindret den type kompromiss mellom arbeid og kapital som en fikk i Norden.

Derigjennom ble det ikke utviklet regler som «legaliserte» tariffavtaler som en rettighet eller noe som formelt overstyrte den individuelle kontrakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Kollektive forhandlinger og tariffavtalen har rett og slett ikke tilstrekkelig rettskraft og overstyres av individuelle arbeidskontrakter.

Rettslig sett er det ikke blitt utviklet noen «positiv» streikerett. Som i andre anglo-saksiske land, er retten til konflikt utviklet gjennom skjerming av fagorganiserte mot erstatningskrav og straff. Det er denne mekanismen som har blitt svekket gjennom de siste førti-femti årenes angrep på fagbevegelsen, kombinert med ulike inngrep i fagforeningenes beslutnings- og konfliktrett.

Allerede i 1971 vedtok Edward Heaths konservative regjering å svekke «immunitetsbeskyttelsen» man hadde som fagorganisert, men etter at regjeringen ble tvunget til å avgå tre år senere, etter en konflikt med det mektige gruvearbeiderforbundet (NUM), reverserte Labour lovendringene. Da de konservative på ny kom til makten i 1979, lyktes imidlertid Margaret Thatcher med å innføre nye og strenge begrensninger i fagbevegelsens handlingsfrihet. De første begrensningene i immunitet mot erstatningsansvar ble innført allerede i 1980, med nye begrensninger vedtatt i 1982 og 1984. Disse ble ytterligere strammet til etter den siste store gruvearbeiderstreiken i 1984-85, som endte med fullstendig nederlag for NUM, med nye lover i 1988, 1989 og 1990.

Lovendringene gjorde det nærmest umulig å benytte seg av sympatistreik, stilte strenge krav til skriftlige avstemninger om streik og om fagforeningenes rett til å velge tillitsvalgte, gjorde det lettere å sparke streikende arbeidere, og gjorde både tillitsvalgte og fagforeningene erstatningspliktige. En arbeidsgiver har siden kunnet henvende seg til en domstol og begjære umiddelbart forbud mot streik, noe som ble stadig mer vanlig utover 1990-årene[[73]](#footnote-73). Bedriftene har på sin side ingen forpliktelser til å forhandle med de faglige organisasjonene, og ettersom tariffavtalene ikke er rettslig bindende, har de ingen normativ virkning for de individuelle ansettelsesforholdene. Med slike systemer ble det heller ikke enkelt å etablere fredsplikt eller andre kompromissmekanismer.

Fraværet av utviklet konfliktrett svekker også grunnlag for samfunnsmessig konstruktive kollektive forhandlinger. Labour forsøkte på 1970-tallet mer politiske, samfunnsmessige forlik med fagbevegelsen men lyktes ikke. Storbritannia ble ett av de mest utpregede høyinflasjonsland i Europa. Dette ble utnyttet av konservative regjeringer også før Thatcher. Senere Labour regjeringer ryddet aldri helt bort inngrep som gjør at Storbritannia fortsatt er en spesiell avviker mot ILOs kjernekonvensjon om organisasjonsrett.

Partene i arbeidslivet etablerte således aldri den samordningskraft som nordiske arbeidsmarkeder fikk etablert allerede før krigen og som har hatt sine nærmeste paralleller i Nederland, Tyskland og Østerrike.

Dette fravær av samordningskraft har gitt ikke bare svakere kollektiv arbeidsmarkedsregulering, men også svakere kollektiv styring av samfunnet når det gjelder velferdstjenester og sosiale ordninger. Tross voksende ulikhet også i nordiske land står vi oss godt gjennom det økonomiprofessor Kalle Moene har kalt «likhetsmultiplikatoren». Den kan oppsummeres på denne komprimerte måten[[74]](#footnote-74):

*«De solidariske lønnsforhandlingene medfører først og fremst en sammenpressing av lønnsforskjellene mellom bedrifter, mellom bransjer og mellom arbeidstakere med ulike kvalifikasjoner og yrker. Små lønnsforskjeller øker på den ene siden den politiske oppslutning om universelle velferdsordninger som tilbyr sosialforsikring som majoriteten tjener på. Velferdsstaten styrker på den andre siden svake gruppers forhandlingsposisjon i arbeidsmarkedet.»*

I Norge har fagbevegelsens bidrag skjedd både ved lønnsutjevning gjennom selve lønnsdannelsen og ved å være en driver for sosial utvikling. Sosiale forbedringer har vært fremmet både gjennom lønnsdannelse og trepartssamarbeid direkte og ved at velferdsstaten virker politisk mobiliserende og hever minstenivåer i inntektsfordelingen.

På denne bakgrunn og det som er skrevet foran, konsentrerer vi oss derfor her om systemet for oppsigelsesvern og ansettelser. Det er helt grunnleggende for maktforholdene ute i det praktiske arbeidsliv. Det påvirker både fordelingen av verdiskapingen og innflytelsen over og i jobbene. På makronivå står organisasjonslivet sentralt, men også andre viktige institusjoner og regelverk kommer inn i bildet.

Et sentralt utgangspunkt i norsk arbeidsrett og tilsvarende i mange andre land er å betrakte arbeidsgiver som den sterkeste part. Det har sammenheng med at arbeidsgiver ikke bare har makt over selve ansettelsesbeslutningen, men også styrer produksjon og investeringer. Dette er bakgrunnen for at alle ansettelser i Norge i utgangspunktet skulle være "faste", i betydningen tidsubestemt med mindre det er saklig grunn til noe annet. Grunnlaget for oppsigelser og avvikling av arbeidsforhold, prosesser i den forbindelse og løsning av eventuelle konflikter utgjør det vi kaller oppsigelsesvernet for arbeidstakerne. Det har betydning for maktbalansen både på virksomhetsnivå, men er også en del av maktgrunnlaget på bredere kollektivt nivå.

At arbeidstakerne i Norge og Norden her er bedre stilt enn de fleste i verden omkring, er et gjennomgående trekk i faglige studier[[75]](#footnote-75) som er gjort over lang tid. En rangering av samlede indikatorer for ansettelsestrygghet anskueliggjør dette. Den ulike rangering av Storbritannia i forhold til blant annet Norge, kan også si noe om utsiktene for britisk arbeidsliv i dets nye økonomiske virkelighet

|  |  |
| --- | --- |
| **Rangering av 17 OECD-land etter graden av ansettelsestrygghet i 2019** | |
| Norge | nr. 3 |
| Tyskland | nr. 9 |
| Storbritannia | nr. 16 |
| USA | nr. 17 |

Kunnskapsgrunnlaget for denne rangeringen er utviklet over lang tid i faglitteraturen og har vært omfattende studert og dokumentert blant annet i OECD. Den brede plass det jevnlig har fått i en av organisasjonens faste hoveddokumenter, Employment Outlook, avspeiler den store interessen det i en periode var for deregulering av arbeidsmarkedet.

Svært mye har skjedd på dette viktige området i de fleste høyinntektsland. Det slående er at selv om utviklingstendensen har gått i samme retning på tvers av land, er det fortsatt store forskjeller. Teknologisk utvikling og utenriksøkonomisk åpenhet har betydd mye, men endringen er møtt på ulike vis. Det har således mye med politikk og samfunnsorganisering å gjøre.

Det er også relevant når landene skal inngå i økonomier og markeder som blir mer felles; de skaper spenninger i måten overnasjonale reguleringer innrettes og forvaltes på. Disse kan være viktige også når vi studerer ulike tilknytningsformer mellom land i den internasjonaliserte økonomi blant annet i forholdet til EU-EØS, om enn ikke bare der.

## Utleie av arbeidskraft - en velkjent utfordring i Norge

Vi har i pkt. 1 forsøkt en konkretisering av ulikheter i samfunnsmodell mellom land ved å beskrive Storbritannias arbeidsliv som en viktig del av deres økonomi og samfunn. En slik bakgrunn er viktig for å forstå hvordan Brexit kan slå ut over tid, men også eventuell betydning av tilknytningsform til EUs indre marked (og EØS).

Det kan være ulike tilnærminger til det å skildre effekter av ulike tilknytningsformer og deres betydning for samfunnsorganiseringen og dens utfall. Noe helt spesielt er den atypiske og kompliserte relasjonen mellom flere parter enn det arbeidslivsorganiseringen vanligvis dreier seg om. Det er ikke bare arbeidstaker og arbeidsgiver: det er to parter på arbeidsgiversiden når vi kommer til inn- og utleie av arbeidskraft.

Vi avsluttet pkt. 3 med noen tall for regulering av maktforhold i arbeidslivet, dvs. den som angår rettigheter, plikter og risiko ved ansettelse og oppsigelse Det vi samlet kan kalle ansettelsestrygghet. De avspeiler relasjoner mellom partene både lokalt i virksomheter og nasjonalt. Samtidig kan de til dels betydelige forskjellene skape spenninger når ulike land skal organiseres innen et mer felles økonomisk område for både arbeids- og næringsliv.

I den samleindikatoren som OECD bygger på, inngår mange sider ved det en kan kalle samfunnets viktigste relasjon: den mellom dem som kjøper og dem som stiller sin arbeidskraft til disposisjon for andre. Den dreier seg ikke bare om lønna der og da, men også om maktrelasjon og prosesser knyttet til fordelingen av risiko i en omskiftelig hverdag. Tallene til slutt i pkt. III antydet litt av dette.

Storbritannia var en hovedeksponent for minimal regulering av arbeidsmarked også på dette området. Landet virket som en pådriver for deregulering også i Europa ellers. De går nå ut av EU i en situasjon hvor klimaet for reregulering er på vei opp igjen i hvert fall i Norge. Grad av kontrast til det øvrige Europa er således en relevant bakgrunn for å vurdere utviklingen videre.

Endringen i Norge skjedde ved at det fra år 2000 ble tillatt med utleie av arbeidskraft i alle bransjer og for alle yrker, med viktige begrensninger: Innleie fra bemanningsforetak var bare tillatt i samme utstrekning som det er adgang til midlertidige ansettelser[[76]](#footnote-76). Hovedbegrunnelsen fra et offentlig utvalg[[77]](#footnote-77) og senere Bondevik-regjeringen var at endringer i arbeidsmarkedet gjorde det viktig å ha et endret marked for korttidsarbeidskraft, uten å påberope EØS-avtalen som en direkte forpliktelse. Tidsbegrenset innleie utover dette var ble begrenset til bedrifter med tariffavtale, og skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte. Det ble dessuten gitt adgang til å unnta visse arbeidstakergrupper eller områder fra regelverket når viktige samfunnshensyn tilsier det[[78]](#footnote-78).

I 2013 implementerte Norge EUs vikarbyrådirektiv, på tross av at fagbevegelsen fryktet at dette ville åpne opp for enda mer bruk av innleie og midlertidige ansettelser. Men direktivet ga også mulighet til å innføre forbud og restriksjoner på innleie dersom det begrunnes i allmenne hensyn, som behovet for å sikre velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk.

Det har vært og er fortsatt et mangfold av restriksjoner på innleie i de ulike EU-landene, fra generelle forbud mot innleie fra bemanningsbyråer i enkeltbransjer til mildere begrensninger mot midlertidige ansettelser. Belgia, Kroatia, Frankrike, Hellas, Polen, Portugal, Slovenia og Spania har for eksempel et forbud mot innleie for arbeid med høy risiko for helse og sikkerhet; Belgia, Hellas og Spania har dessuten begrensninger på innleie i offentlig sektor. Østerrike, Italia og Nederland har begrensninger på antall eller andel av arbeidsstokken som kan være innleide, mens både Østerrike, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Frankrike, Hellas, Ungarn, Italia, Polen, Slovenia, Spania og Tyskland har forbud mot innleie for å erstatte arbeidstakere som er i streik. Kroatia, Frankrike, Hellas, Italia, Polen, Slovenia og Spania har forbud mot å bruke innleie en viss tid etter oppsigelser.

I Tyskland har det siden 1982 vært forbudt for bemanningsbyråer å leie ut arbeidskraft til bedrifter i byggebransjen, og for byggebedrifter å leie inn arbeidskraft fra bemanningsbyråer. Bakgrunnen for innføringen av forbudet var den negative utviklingen i bransjen, med stor forekomst av useriøse virksomheter og svart arbeid, og vanskelige konkurransevilkår for seriøse aktører.

Inn- og utleie i byggebransjen er kun tillatt mellom byggebedrifter, og kun når utleiebedriften i minst tre år har vært omfattet av samme rammetariffavtale, sosialkasseavtale eller allmenngjort avtale med innleiebedriften. Utleiebedriften må dessuten ha en utleietillatelse, som utstedes av Bundesagentur für Arbeit. Byggebedrifter fra andre EU-land kan leie ut arbeidstakere på tilsvarende vilkår, dersom de kan dokumentere at de i de siste tre årene hovedsakelig har hatt aktivitet innenfor samme område som innleiebedriften.

Dette ble innført som et unntak i loven etter en kjennelse i EU-domstolen i 2001[[79]](#footnote-79). Ut- og innleie fra bedrifter uten utleietillatelse straffes med bøter på inntil 30 000 euro. Ifølge det tyske bygningsarbeiderforbundet IG BAU har restriksjonene langt fra løst alle problemer i byggebransjen, men deres vurdering er at situasjonen ville vært langt verre uten[[80]](#footnote-80).

I Norge gir arbeidsmiljøloven begrensninger på innleie fra bemanningsbyråer. Den sier at «Departementet kan i forskrift forby innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det»[[81]](#footnote-81). I forbindelse med implementeringen av vikarbyrådirektivet gjennomførte Arbeidsdepartementet i februar 2012 en rettslig vurdering av det norske regelverket. Der ble det slått fast at begrensningene i § 14-12 er en restriksjon i henhold til direktivets bestemmelser, men at den kan begrunnes ut fra behovet for et velfungerende arbeidsmarked. Det ble argumentert for at begrensningene ikke går lenger enn det som er nødvendig «for å oppnå formålet om hovedvekt på faste ansettelsesforhold og topartsrelasjoner».

Da Stortinget behandlet vikarbyrådirektivet, slo flertallet i Arbeids- og sosialkomiteens innstilling fast at «norsk arbeidsmiljølovgivning er forenlig med EØS-avtalen og at det ikke vil bli behov for endring av arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie på bakgrunn av innføringen av vikarbyrådirektivet».

Siden den gang har innleie av arbeidskraft vært et av de store stridstemaene i norsk arbeidslivspolitikk, og fagbevegelsen har både kjempet i rettssalene og i de lovgivende forsamlingene, på vegne av medlemmer som sto uten det vernet loven egentlig skulle gi dem, blant annet mot usaklige oppsigelser og diskriminering. I 2019 kom den første runden med innstramminger. Fra 1. januar 2019 kunne bare virksomheter som hadde tariffavtale med fagforening med innstillingsrett (fagforening med minst 10 000 medlemmer) inngå avtale om tidsbegrenset innleie. Lovvedtaket kom etter press fra en samlet opposisjon til Solberg-regjeringen, inklusive Kristelig Folkeparti, som på det tidspunktet enda ikke hadde gått inn i regjeringen.

I den norske regjeringsplattformen fra 2021, Hurdalsplattformen, sies det at bemanningsbransjens omfang og rolle må begrenses. I januar 2022 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet derfor ut en rekke forslag om dette på høring. De viktigste av dem er å forby innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo og de omliggende regionene, å oppheve den generelle adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, og å definere forskjellen mellom innleie og entreprise tydeligere. Det siste er et proaktivt forsøk på å forhindre den typen omgåelser man tidligere har sett mange eksempler på. Departementet foreslår også at innleie etter avtale med tillitsvalgte, der det fremdeles er lovlig, skal gi rett til fast ansettelse etter to år. Videre foreslår de en godkjenningsordning for bemanningsselskap, hvor det blant annet stilles utvidede dokumentasjonskrav. Arbeidstilsynets rolle styrkes, og det innføres strengere sanksjoner og konsekvenser ved brudd.

Forslagene er en del av en større tiltakspakke som skal sikre hele og faste stillinger, bygge opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, sikre norske lønns- og arbeidsvilkår i alle deler av arbeidslivet, motvirke økende ulikhet, styrke arbeidstakernes rettigheter, og fremme et organisert arbeidsliv og et forsterket trepartssamarbeid.

## Ingen særnorsk oppfinnelse; Storbritannia i liberal front

Nettopp ut- og innleie av arbeidskraft er den delen av arbeidsmarkedsreguleringen som kanskje har vært problematisert mest over en lang periode i Norge. I dag knyttes denne problematiseringen særlig til den rolle «bemanningsbransjen» har. Begrepsbruken ved starten av den norske debatten har fungert litt tilslørende for det som viste seg å komme. I begynnelsen av endringsprosessen ble fenomenet omtalt som å dreie seg om «vikarbyråer».

En vikar er, ifølge leksikon, en arbeidstaker som ansettes som forbigående erstatning for en annen. Denne leievirksomhet for reelle vikarer ble, også før Blaalid-utvalget, ansett som velbegrunnet og klart mer legitim enn det som etter hvert viste seg å komme: omfattende bruk av leiearbeid til det som ikke med rimelighet kunne betegnes som vikarvirksomhet.

EU-direktivet på området ble på norsk (via dansk) kalt Vikarbyrådirektivet, mens det både på svensk og tysk fikk en mer treffsikker betegnelse som å gjelde utleie («uthyrning») eller leiearbeid («leiharbeit»). Denne begrepsbruken kan hos mange ha forsinket innsikten om at inn- og utleie kunne bli svært utfordrende da det viste seg å gå langt utover vikarers rolle og ble et viktig smutthull for omgåelse av regelverk som skulle gjelde det ordinære arbeidsliv.

Inn- og utleie av arbeidskraft må i «gamle dager» ha blitt oppdaget som et innslag i arbeidslivet som ikke var ønsket av særlig mange. Det var rett og slett i stor grad forbudt. Bakgrunnen må kanskje ha vært at relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er noe av det viktigste i et sivilisert samfunn. Stillingsvern og oppsigelsesregler går langt tilbake i tid i erkjennelsen av at de ofte regulerer et grunnleggende viktig forhold og et område der maktforholdene ofte kan være ulike og lett bli sosialt skeivt. Dette kan også ha vært bakgrunnen for at en av de første ILO-konvensjonene (fra 1949) hadde streng regulering av privat formidling og utleie.

Den uklare og mer kompliserte inn- og utleierelasjonen kunne anses som mye mer krevende. Den involverer tre parter i stedet for bare to. Og det kunne lett tenkes større avstand og mer uklare og enda mindre jevnbyrdige makt- og ansvarsforhold. Det må antas å ligge bak at dette fenomenet, om det ikke var helt forbudt, var omgitt av myndighetsreguleringer i strengere grad enn den ordinære to-partsrelasjonen. Det følger av at den ikke lett har latt seg innpasse i partslogikken i det «ordinære» arbeidsliv. Av flere grunner er organisasjonsgraden lav og dermed i liten grad dekket av kollektive avtaler, slik særlig industriell virksomhet og offentlig sektor gjerne har vært. Man kan si at fenomenet kombinerer tre typer generelle utfordringer i arbeidslivet:

* Tjenestesektorens sterke vekst, særlig i privat sektor
* Virksomhetenes kompliserte partsforhold
* Tjenestesektorens invitasjon til kortsiktige tilknytninger

Innleiebedriftens behov og relasjonen til egne ansatte kan variere. Utleiebedriftene preges uvegerlig lett av både atypiske tilknytningsform og bred spredning på bransjer og yrker blant de utleide. De preges av tjenestevirksomheters ofte svingende og flyktige behov for arbeidskraft, men samtidig mangel på stat og kommunes mer robuste økonomi og organisasjonsforhold. Eller på industriens større mulighet til langsiktighet blant annet gjennom at varer, i motsetning til tjenester, kan legges på lager når etterspørselens nedgang er forbigående.

De etterfølgende tall viser at uteleiebedriftene (TWA) reguleres høyst ulikt på tvers av land.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Mest regulert vs minst regulert** | | | |
| Rangert blant 19 OECD-land. TWA (bemanningsbyråer) | | | |
|  | 80-tallet | 90-tallet | 2006 |
| Norge | 12 | 11 | 15 |
| Tyskland | 13 | 12 | 12 |
|  |  |  |  |
| Storbritannia | 1 | 1 | 1 |
| USA | 1 | 1 | 1 |

Kilde: OECD Employment Outlook 1999 og Data base 2006

Storbritannia har alltid hatt et av Europas minst regulerte regimer for arbeidsformidling og arbeidsutleie. De tallfestede komponentene som inngår i denne rangeringen:

* Begrensninger etter bransjer og yrker
* Begrensninger på antall innleieperioder
* Begrensninger av samlet varighet av periodene
* Kvalifikasjons- og rapporterings-/kontrollkrav til utleierne
* Krav til grad av likebehandling mellom innleide og ordinært ansatte

Storbritannia har ikke hatt offentlig formidlingsmonopol, lik det norske. Siden 1973 har de private aktørenes virksomhet vært noe regulert for å hindre misbruk, men ikke reelt styrke arbeidstakerrettigheter. EU-kommisjonen la allerede i 1982 fram et første forslag til direktiv. Ettersom det ikke ble særlig enighet i EU, ble forslaget lagt til side. I 1991 ble det dog vedtatt et direktiv om helse og sikkerhet der de utleides rettigheter skulle beskyttes.

Under hele 1990-tallet forhandlet Den europeiske faglige samorganisasjon (DEFS, «Euro LO») og deres motpart om et direktiv som strandet i 2001. I 2002 kom ett nytt forslag fra Kommisjonen, men først i 2008 ble det enighet om et direktiv som 4-5 år senere ble innført i Norge.

Som det fremgår av ovenstående, har det vært mye diskusjon om inn- og utleieregulering. To hensyn har på europeisk plan vært forsøkt fremmet samtidig: styrking av innleides rettigheter og som motstykke aksept for utleievirksomhetens plass i det åpne felles arbeidsmarked og dets inkludering av prinsippet om fri bevegelse av (bemannings-) tjenester. En typisk avveiningssituasjon for mye regelverk og forvaltning av dette i EUs indre marked.

I Storbritannia var myndighetene nokså kontinuerlig negative til fremme av innleides rettigheter. Man godkjente aldri ILO-konvensjonen om formidling og utleie og blant annet Tony Blair motsatte seg EUs fremstøt. Premisset for dette var motsatt av motstanden i Norge: Han mente direktivet ville vanskeliggjøre fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Storbritannia var først med på direktivet da det i 2008 ble åpnet for et unntak som i noen grad reduserte arbeidsgivers forpliktelser til likebehandling av innleide med andre arbeidstakere i samme bedrift.

Storbritannia kan sies nokså konsekvent å ha vært på liberaliseringens side og motarbeidet arbeidstakersidens posisjoner. Man ser at landets plassering hva angår reguleringen av leiearbeid, overensstemmer med den mer generelle plasseringen som økonomisk arbeidsmarkedsmodell.

Norge har hatt den motsatte rollen. Man var blant de land som holdt lengst på reguleringene og man var langsom i oppfølgingen av EØS-regelverk, mye preget av skepsis og motstand mot den økte flyt av tjenester og arbeidskraft som viste seg som et stort problem, særlig knyttet til EU-østutvidelsen. Mye er gjort for å regulere bransjen og dens uklare forgreninger og avarter. Enda mer er gjort i nær tilknytning til en bredere del av problemkomplekset med vandrende arbeidskraft i enkeltnæringer og knyttet til offentlige innkjøp, som vi omtaler i notatet om offentlig sektor.

## Nærmere om migrasjon

Som tidligere nevnt, er en ny type regulering av grensekryssende migrasjon en viktig endring gjennom Brexit. Vi konsentrer oss her om arbeidskraft, selv om endringen omfatter også annen type personbevegelse. Endringen gjennom TAC kan deles inn i to viktige uttrykk:

* Et nytt regime for graden av åpen internasjonalisering eller europeisering av grensekryssende arbeidskraftbevegelse. Man har åpen gjensidig arbeidsinnvandring bare overfor Irland. Overfor øvrige EØS-land er systemet ensidig styrt av britene.
* Et potensielt nytt britisk nasjonalt system for arbeidsmarkedsregulering, der man tidligere var omfattet av felles EØS-regler

Nasjonale arbeidsmarkeders integrering og gjensidige påvirkning er en kombinasjon av åpenheten i seg selv via markedskrefter og de regulatoriske tiltak overfor de grenseoverskridende bevegelsene.

De nasjonale vilkårene for arbeid kan være ulike og nasjonalt styrt innen EØS, men ikke slik at det hindrer flyten av arbeid og tjenester «mer enn nødvendig». Dette nokså upresise prinsipp er det som ligger bak de fleste kjente stridssaker i EU/EØS. Det betyr rom for avveininger og strid om dette. Mindre felles regelverk og standardisering enn hva som er tilfellet for varer og kapital, der det oftere ikke bare er koordinering, men ofte reell harmonisering av regler som tilstrebes. Varene skal bli mer standardiserte og fremstillingsprosessene mer harmoniserte. Dette prinsippet kan også gjelde yrkeskvalifikasjoner, men som hovedregel ikke utøvernes lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidskraften er unntatt de nokså generelle konkurranseregler for markeders virkemåte som gjelder varer og kapital. Dette fordi det er snakk om mennesker rettigheter i økonomien. Retten til å organisere seg er en grunnleggende politisk rettighet, men med økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser enn kartelldannelser i næringslivet. En sentral konsekvens er en jevnere maktbalanse mellom lønnstakere og kapitaleiere enn det ellers ville ha vært. I tillegg øker slike rettigheter ofte produktivitetskravene til arbeidstakersiden i norske bedrifter. Norske bedrifter må ligge i teknologiteten. Det stimulerer til innovasjon og høy produktivitet.

Arbeidsinnvandringens effekt på arbeidsmarkedet avhenger i stor grad av hvorvidt arbeidsinnvandrerne konkurrerer med lokale arbeidstakere eller komplementerer dem. Erstattes eller tilføyes kompetanse? Arbeidsinnvandring kan ha to motstridende konsekvenser for den norske modellen. På den ene siden kan det føre til mer produktivitetshevende innovasjon og nyskaping som følge av nye ideer og andre innfallsvinkler. Det komplementerer kompetansen som er tilgjengelig på arbeidsmarkedet og bidrar til høyere produksjon og sysselsetting. På den andre siden kan det legge press på gjeldende lønns- og arbeidsvilkår pga. lavere forventninger til lønn og arbeidsvilkår.

Arbeidsinnvandrere har også større fare for å bli lurt og misbrukt av arbeidsgiver (i form av lønnstyveri, e.l.) som følge av blant annet manglende norskkunnskap og lav organisasjonsgrad. Lavere lønnskostnader kan gi kortsiktige konkurransefordeler til useriøse bedrifter og med det svekke stillingen til de seriøse, innovative bedriftene i teknologiteten. Disse utfordringene ga opphav til allmenngjøringsloven, vedtatt av Stortinget i 1997, og som har bidratt til å dempe disse uønskede effektene (se kapittel 1).

Innvandringen fra EU11-land til Norge var uvanlig stor etter Østutvidelsen i 2004. Da var det omtrent 16 400 innvandrere fra EU-land i Øst-Europa i Norge. I 2021 talte de omtrent 200 000 personer. Omtrent 7 av 10 kom for å jobbe. De største innvandrergruppene i Norge i dag har ofte opphav fra nevnte land, og jobber ofte i bransjer med høyt innslag av nordmenn med lav inntekt. Forskning fra Frischsenteret tyder på at det har økt konkurransen om disse jobbene og bidratt til å redusere sysselsettingen i lave sosiale lag sammenlignet med middelklassen. Forskere ved NTNU finner også at arbeidsinnvandringen har bidratt til noe høyere inntektsforskjeller i norske bygdekommuner.

I den samme perioden har innvandringen fra EU-land i Øst-Europa til Storbritannia vært sterk. Denne innvandrergruppen gikk fra å telle 167 000 i 2004 til over 1,8 millioner personer i 2016. Gruppen utgjorde altså omtrent tre prosent av den britiske befolkningen, og utgjorde til sammenligning nesten tre og en halv prosent av den norske. Blant britiske innvandrere som fikk statsborgerskap, immigrerte i underkant av halvparten for å jobbe.

I motsetning til Storbritannia har Norge en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, gode inntektssikringsordninger og sterk ansettelsestrygghet. I tillegg har arbeidsmarkedspolitikken og arbeidslivet lenge vært prioritert fra politisk hold i Norge. Strenge produktivitets- og kompetansekrav kombinert med godt partssamarbeid har også bidratt til yrkesoppgradering i Norge og dermed at færre står i fare for å bli «konkurranseutsatt». I det store og det hele har sysselsettingen forblitt høy de siste 15 årene (se kapittel 1). Storbritannia hadde ikke de samme forutsetningene for å håndtere arbeidsinnvandringen uten at konfliktskillelinjene ble for store. Særlig frykten for arbeidsløshet i Storbritannia virker å ha påvirket lønnsveksten negativt. Britiske tabloider politiserte også migrasjon sterkt i forkant av Brexit og bidro til et mer innvandringsfiendtlig offentlig ordskifte.

På tross av hovedprinsipp om «nasjonal styring» er dette det område for arbeidsliv der det har vært saker med stor politisk oppmerksomhet. Slike kan komme gjennom generelle regler for migrasjon, men også gjennom regulering som mer tar sikte på koordinering særlig for mer korttidspreget arbeid og tjenesteyting.

Det er et viktig spørsmål hvordan dette vil slå ut i Storbritannia. Storbritannias innvandringspolitiske hovedmål er ikke lenger å konsekvent redusere innvandringen, men å ta inn de som «bidrar mest» til økonomien. Innvandringen fra EU11-land har falt til Storbritannia siden 2016, og falt også betydelig til Norge det samme året. Tendensen tyder på at innvandringen fra nye EU-land er i en ny og mindre omfattende fase, som også må sees i sammenheng med forbedrede levekår i disse landene. Samtidig har innvandringen fra utenfor EU økt betydelig. Totalt har nettoinnvandringen til Storbritannia vært stabil fra 2016 til 2020.

F.o.m. 1. januar 2021 gjaldt ikke lenger fri EU-bevegelighet til Storbritannia. Det nye poengbaserte systemet krever at en arbeidsinnvandrer blir sponset av arbeidsgiveren sin og har en årsinntekt på minimum 243 000 kroner. Doktorgrad eller andre kvalifikasjoner hever poengsummen. En rekke arbeidsgivere protesterte mot inntektskravene, som de mente var for høye, men ble ikke hørt.

På sensommeren og høsten 2021 ble det alvorlig mangel på lastebilsjåfører og kjøttfabrikkarbeidere. Svak lønnsvekst og dårlige arbeidsforhold over tid har gjort disse yrkene svært lite attraktive. Regjeringen svarte med å lansere et midlertidig visa-program for å ta imot 10 500 utenlandske gjestearbeidere, som flere aktører har krevd gjøres permanent blant annet for å hindre økte lønnskrav. Uten det nødvendige partssamarbeidet og den politiske viljen, løser Storbritannia enn så lenge arbeidskjøpernes etterspørsel med økt arbeidsinnvandring fra utenfor EU.

Det nye regimet i Storbritannia har også en norsk dimensjon, fordi endringen som TAC representerer mellom Storbritannia og EU i hovedsak skal være gjeldende også overfor Norge. Det vil kunne kommer mer informasjon også om denne etter hvert.

## Flere reguleringsregimer i EØS - hva med britiske arbeidstakere?

I dette notatet har vi lagt hovedvekten på grunntrekkene i britisk økonomi og arbeidsliv. Som vi har påpekt, adskiller disse seg mye fra norsk og nordisk situasjon hva angår både arbeidslivsorganisering og maktforholdene i økonomi og politikk. Siden EU/EØS-reguleringen av arbeidsmarkedet er beskjeden målt mot nasjonal regulering, vil det samme gjelde i fortsettelsen for Storbritannia. Forskjellen er at den mest direkte, om enn beskjedne EU-innflytelsen, i praksis kan bortfalle.

Vi ser i dette punktet også på noen mer spesifikke EU-reguleringer som for fagbevegelsen har stått sentralt i debatten om veien videre for Storbritannia.

Om en bare ser på juss og avtaletekst (TCA), har Storbritannia forpliktet seg til å «opprettholde standarder». Uten i særlig grad å være underlagt et EU-kontrollsystem (det er litt for Nord-Irland), er det i praksis blitt utvidet adgang til å avvike fra EU-regulering der den ellers kunne påvirke. Det vil kreve betydelig prioritering av hensynet til arbeidsliv om EU i fortsettelsen skal påvirke britene til ikke å senke sine standarder, dersom myndighetene der ønsker det.

Siden Storbritannia har vært blant land som har ytt motstand mot EUs minstestandarder, kan det skje noe svekkelse på det området. En positiv systemkonvergens i retning nordisk standard, virker lite aktuell. Tendensen har over lang tid snarere gått i motsatt retning. TUC og Labour har, i motsetning til de Konservative, lagt stor vekt på styringsbidrag fra EU når det gjelder minstestandarder og sosiale kapitler, uten selv i praksis å ha kunnet fronte et nytt regime som likner nordisk regulering. Det er også et påfallende trekk ved analyser og annen Brexit-debatt at ambisjoner om styrket arbeidslivspolitikk er lite fremtredende.

Stor interesse har det dog vært knyttet til arbeidsmigrasjon. Man er mer prisgitt virkninger som kommer via markedskreftene hvis arbeidslivspolitikk og fagbevegelse har en lite markert posisjon i samfunnet. I Norge har vi sett hvor mye som avhenger av hvordan slike virkninger begrenses og styres.

Vi omtalte i foregående punkt selve regimet for innvandringsregulering. Her vil vi se på det som vi i Norge gjerne omtaler som kampen for et seriøst arbeidsliv. Den fikk en særlig aktualitet i Norge på starten av 2000-tallet.

### Hovedmodellen styrer, men bred tiltaksinnsats er mulig

Vi tar utgangspunkt i de tiltak som har stått sentralt hos oss, med tanke på hva som har skjedd og kan skje i Storbritannia. Det vi ser på er:

* Den nokså direkte arbeidslivsregulering som er rettet mot lønnsforhold, utleie, grense-kryssende tjenesteyting og utstasjonering
* Den mer indirekte regulering som rettes mot andre aktører enn arbeidstaker- og arbeidsgiver, men der hensynet til arbeidsliv likevel kan være sentralt. Eksempler her er bransjeregulering og offentlige innkjøp, seriøsitetskontroll på skatt, arbeidsmiljø og regeletterlevelse på områder der arbeidskraften betyr mye.

Når det gjelder den første gruppen, har vi allerede skrevet om organiseringen av arbeidsmarkedet og lønnsdannelse i pkt. 2-5. Selve lønnsdannelsen i Storbritannia som vi omtalte mest i pkt. 1 og 3, har aldri vært i nærheten av den samordning og samfunnsinnflytelse fagbevegelsen har hatt i Norden.

### Lovveien og avtaleveien—en kombinasjon i de fleste land

Fra Norden kjenner vi godt diskusjonen om å regulere arbeidslivet alternativt gjennom lovgivning eller landsomfattende avtaler i arbeidslivet. De nordiske land har generelt gitt en relativt stor rolle til «avtalene». I Norge har vi, som talende uttrykk for tariffavtalers betydning, nylig fått en dobling av fradraget for fagforeningskontingent. Noe som neppe er aktuelt for britene.

Dette har skjedd i troen på at et bredt organisert arbeidsmarked er en viktig del av demokrati og samfunnsstyring. Man demokratiserer sammenliknet med statlig styring, og man får beslutningen nærmere «arbeidsmarkedets virkelighet» enn der en statlig myndighet normalt befinner seg. Balanseforholdet mellom lov og avtale varierer også mellom land i Norden. Etter historisk bakgrunn og mer landspesifikke maktforhold. Kanskje er Danmark det mest konsekvent «avtalestyrte»[[82]](#footnote-82). Men også Finland og Sverige ligger noe over Norge på denne skalaen i kraft av en klart høyere organisasjonsgrad og avtaledekning, som vi har forklart tidligere

Storbritannia har på sin side hatt et klart sterkere statlig innslag i selve lønnsfastsettelsen gjennom en lovbestemt minstelønn.

Spørsmålet om lovbestemt minstelønn er jo også et høyaktuelt tema i EU-EØS, jfr den siden lenge pågående debatt om EUs minstelønnsdirektiv.

Lønnsdannelsen i et land omfatter også regulering av tilgrensende, men viktige vilkår- og arbeidsforhold. Nærmest lønn ligger kanskje spørsmålet om arbeidstid. De fleste lønnes ut fra hvor mye tid man jobber og har avtale om. Og som vi vet fra historien: Kanskje halvparten av levestandardsforbedringen er i Norge tatt ut i form av kortere arbeidstid regnet per dag eller ved utvidelse av ferie og annen fritid[[83]](#footnote-83).

I en sammenlikning mellom Norge og Storbritannia, men kanskje også EØS ellers, er det noen forhold som kan nevnes:

* det er mindre ferie og fritid for arbeidsfolk i Storbritannia enn i mange andre land
* man er mer prisgitt lovgivning når organisasjonsgrad og avtaledekning er lav. I Norge har tariffavtalene ofte gått foran lovgivningen på dette punkt. I land med svakt organisert arbeidsliv, blir det lett omvendt. Man er prisgitt myndighetenes reguleringsinnsats; ofte da med dårlig resultat.

Ser vi på tall for årlig avtalt arbeidstid, viser oversiktene fra OECD at Storbritannia sammen med USA har gitt arbeidstakerne minst fritid og mest jobb:

Avtalt faktisk arbeidstid i gjennomsnitt på årsbasis.

|  |  |
| --- | --- |
| **OECD Data Base, tall 2019** | |
| Norge | 1740 |
| Tyskland | 1783 |
| Storbritannia | 1903 |
| USA | 2008 |

Sammen med tall for arbeidstidsutvikling lager OECD også oversikter over reguleringsregimene. De viser gjennomgående at Storbritannia svakere reguleringer i arbeidstakers favør; i likhet med andre engelsktalende land som USA og Australia. Britene hadde reservasjon fra det sosiale charteret i EU også på arbeidstidsområdet.

### Allmengjøring ---også i Norge måtte vi ha myndighetenes hjelp

Norge og Norden har «klart seg» bra uten lovregulering av lønn. I forbindelse med etableringen av EØS-avtalen og åpningen av arbeidsmarkedet vedtok Stortinget i 1993 Lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Det innledet en ny fase i reguleringen av norsk arbeidsliv, som først ga seg praktiske utslag ti år senere i forbindelse med åpningen av EØS mot Øst-Europa.

Etter 2004 har loven blitt tatt i bruk i flere bransjer, og har vært kombinert med at myndighetene har vedtatt flere handlingsplaner mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet med en rekke tiltak for å skjerpe håndhevingen av arbeidslivsregler (eks. solidaransvar, ID-kort, godkjenningsordninger mv), samt krav om tariffvilkår, fast ansatte og lærlinger ved offentlige anskaffelser.

De første årene etter østutvidelsen var slike tiltak ofte svært omstridt – da representanter for arbeidsgiverne og de borgerlige partiene mente frihet til å jobbe for lavere lønn gav muligheter til «sosial jumping» og var til fordel for alle parter. Etter hvert innså imidlertid de fleste også på arbeidsgiversiden og den borgerlige siden at «sosial dumping» bidrar til uheldig konkurransevridning i favør av uorganiserte bedrifter og er ødeleggende for den norske modellen. Det er dermed blitt mindre strid om nødvendigheten av allmenngjøring og behovet for kraftfulle håndhevings-tiltak, men som vi berører i notatet vårt: i debatten om kollektiv søksmålsrett og regulering av bemanningsbyrå er det dragkamp om virkemidlene.

Vedtak om allmengjøring fattes av et uavhengig forvaltningsorgan, Tariffnemnda, som er sammensatt av fem medlemmer hvorav to representerer partene i arbeidslivet. Loven gir adgang til å allmenngjøre – helt eller delvis – bestemmelser i landsomfattende tariffavtaler i situasjoner der *utenlandske arbeidstakere* får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det norske arbeidstakere mottar for tilsvarende arbeid. Formålet er også og å hindre konkurransevridning til ulempe for seriøse bedrifter i det norske arbeidsmarkedet.

Et vedtak om allmenngjøring vil gjelde alle som utfører arbeid innenfor vedtakets virkeområde; både for norske organiserte og uorganiserte arbeidstakere og for utenlandske arbeidstakere, herunder utstasjonert arbeidskraft.

### Flere regelverk spiller inn

Selv om allmenngjøring begrenser seg til lønn, kan den sees i sammenheng med den bredere virkemiddelbruken vi nevnte foran. Fremfor alt er det klart at regler betyr lite om en ikke har mekanismer for å avdekke og følge opp regelbrudd. For avdekking og oppfølging er det viktig å ha relevante hjemler og ressurser til å bruke dem. En viktig side ved allmenngjøringen var at Arbeidstilsynet som myndighet fikk en styrket foranledning og mekanisme for å jobbe med lønns- og arbeidsvilkår enn før. For å balansere motstridende hensyn i det utvidete arbeids- og tjenestemarkedet har også EU innført nytt regelverk på europeisk nivå. Blant de viktigste er:

* Utstasjoneringsdirektivet fra 1996
* Tjeneste-direktivet fra 2006
* Vikarbyrådirektivet fra 2008
* Håndhevingsdirektivet i 2014
* Det reviderte Utstasjoneringsdirektivet fra 2018

Slike direktiver kan dels utfylle, dels overlappe hverandre og ha ulike deler av økonomi og arbeidsliv som virkeområde. Som eksempel kan vi nevne Tjenestedirektivet som er bredt både når det gjelder virkeområde for en stor del av økonomien, men også potensielt gikk langt ned i å ha regulerende virkning i de enkelte deler. Vikarbyrådirektivet (for ut- og innleie) omhandler en tjenestetype, med potensiell virkning på tvers av alle økonomiens bransjer. Utstasjoneringsdirektivet omhandler vilkår for utsendte til annet land enn der virksomheten er basert, mens Håndhevingsdirekivet gir anvisning på hvordan disse reguleringer kan gjennomføres.

### Litt om justerte direktiver

EU-reguleringen vil ofte trekkes mellom ulike hensyn og interesser. En gjenganger er forholdet mellom nasjonale reguleringer på den ene side og hensynet til åpne markeder og til etablering av virksomhet på tvers av landegrensene på den annen. Med tanke på arbeidsliv er det særlig følgende EU-prinsipper som står mot hverandre: lønnsforhandlinger, kollektiv arbeidsrett og arbeidskamp ligger utenfor EUs reguleringskompetanse, men nasjonale regler og ordninger kan som hovedregel «ikke bryte med EUs grunnleggende prinsipp om fri bevegelse og ikke-diskriminering». Dette er, som tidligere nevnt, ikke særlig presist avgrensende. Derfor kommer den sentrale betydningen av rettspraksis inn i bildet. Den kan variere med tid og sted og tilpasningsmulighetene er påvirkbar av de aktører som argumenter og analyserer. Dette er en viktig del av det vi kaller handlingsrom.

Ved gjennomføringen av Vikarbyrådirektivet i norsk rett ble det lagt til grunn at likebehandlingsprinsippet fikk anvendelse for utsendte arbeidstakere som er utleid, jf. Prop. 74 L (2011-2012). Dette er gjennomført i utsendingsforskriften § 3 som slår fast at arbeidsmiljøloven §§ 14-12 til 14-15 får anvendelse for utsendte arbeidstakere.

Når en arbeidstaker leies ut for et begrenset tidsrom fra et bemanningsbyrå etablert i et medlemsland i EU/EØS til en innleievirksomhet etablert i et annet medlemsland, kommer både utsendingsdirektivet og vikarbyrådirektivet til anvendelse.

Utstasjoneringsdirektivet (også kjent som utsendingsdirektivet) ble vedtatt i 1996, og er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven og utsendingsforskriften. Med utstasjonering av arbeidstakere menes en situasjon der en arbeidstaker sendes av sin arbeidsgiver fra en medlemsstat til en annen i forbindelse med en midlertidig tjenesteytelse. Direktivet pålegger ikke medlemsstatene å innføre bestemte regler om arbeids- og ansettelsesvilkår, men det krever at reglene om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for medlemsstatens nasjonale arbeidstakere, også skal gjøres gjeldende overfor utsendte arbeidstakere. Samtidig kan ikke medlemsstatene gjøre gjeldende andre arbeids- og ansettelsesvilkår enn dem som er listet opp i direktivet.

Etter den såkalte Laval-kvartetten, der EU-domstolen gikk svært langt i å sette markedsfrihetene over andre friheter og rettigheter, ble rettstilstanden ved grenseoverskridende tjenesteytelser tolket som at vertsstaten ikke kunne pålegge en utenlandsk tjenesteyter andre forpliktelser eller vilkår enn de som følger av artikkel 3 nr. 1 i direktivet, også kalt «den harde kjerne» eller «listen», og at det heller ikke er adgang til å kreve bedre vilkår enn lovens og tariffavtalenes minstebestemmelser. Nyere rettspraksis fra EU-domstolen og endringer i direktivet har imidlertid gitt et betydelig utvidet «handlingsrom». Sak C-396/13 Elektrobudowa slo for eksempel fast at så lenge lønnsbestemmelsene er tilgjengelige og klare, skal utstasjonert arbeidskraft likebehandles med innenlandsk arbeidskraft, bare dette gjelder minstebestemmelser som holder seg innenfor kjernen i direktivet.

Etter en lang prosess i EUs lovgivende organer ble det vedtatt en revisjon av Utstasjoneringsdirektivet. En viktig endring i direktivet var en videreføring av Elektrobudowa-avgjørelsen, og gjelder lønnsbegrepet i artikkel 3 nr 1 bokstav c); fra «minimum rates of pay» (minimumslønn) til et mer utvidet begrep «remuneration» (godtgjørelse/avlønning). Kommisjonen kommenterte forslaget slik da dette ble fremmet:

*Ifølge forslaget vil udstationerede arbejdstagere generelt være omfattet af de samme regler for aflønning og arbejdsvilkår som lokale arbejdstagere. Fra nu af vil alle bestemmelser om aflønning, der er alment gældende for lokale arbejdstagere, også gælde for udstationerede arbejdstagere. Aflønningen vil ikke kun omfatte mindstelønnen, men også andre elementer som bonuser eller tillæg.*

Avlønningsbegrepet (remuneration) skal også defineres i overensstemmelse med lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat på hvis område arbeidstakeren er utstasjonert – i tråd med nåværende bestemmelse i artikkel 3 nr 1 annet ledd. Et av formålene med revisjonen var å gjennomføre prinsippet om at «samme arbeid på samme sted bør avlønnes på samme måte».

LO har hevdet at også Tariffnemnda må merke seg dette ved videreføringer av de eksisterende allmenngjøringsvedtak. Ikke minst må det tas hensyn til at dersom forskjeller i den samlede avlønning blir for store, vil det bidra til å undergrave de tariffavtalene allmenngjøringsordningen er til for å beskytte, og dermed også den norske samfunnsmodellen. For LOs egen del, og de aktuelle forbund som er part i de tariffavtaler allmengjøringene omfatter, må det vurderes hvorvidt det skal innføres nye og/eller utvidede vilkår ved krav om fortsatt allmenngjøring: Innføring av garantilønnsbestemmelser, akkord, innplassering i lønnsklasser (herunder ansiennitet), til ulike former for ulempetillegg og godtgjørelse for reisetid samt bonusordninger.

I 2021 fikk 24 medlemsland i EU, blant dem Danmark og Finland, varsel fra EU-kommisjonen om at de ikke har tilpasset sin nasjonale lovgiving til direktivet på en korrekt måte. En slik formell underrettelse er det første steget i en prosedyre som i siste instans kan føre til at kommisjonen reiser sak mot medlemsstaten for EU-domstolen[[84]](#footnote-84).

For Storbritannias del gjelder ikke lenger utstasjoneringsdirektivet. Avtaler om utstasjonering før Brexit omfattes ikke av TCA Men for nye tilfeller vil de utsendte arbeidstakerne omfattes av det nye migrasjonsregimet og blant annet oppfylle et særskilt poengsystem[[85]](#footnote-85).

Håndhevingsdirektivet ble vedtatt i EU 15. mai 2014 og har som formål å styrke gjennomføringen og etterlevelsen av reglene om arbeids- og ansettelsesvilkår som følger av utsendingsdirektivet. Håndhevingsdirektivet ble gjennomført i norsk rett fra 1. juli 2017. Håndhevingsdirektivet forplikter EØS-statene til å gi tilstrekkelig informasjon om hvilke arbeids- og ansettelsesvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere, og regler om forsterket myndighetssamarbeid mellom medlemslandene. Direktivet har også regler om hvilke nasjonale kontrollmekanismer som kan innføres i nasjonal rett.

### Andre seriøsitetstiltak med virkning for arbeid

Vi omtalte foran at vi kan ha tiltak som virker seriøsitetsfremmende og motvirker sosial dumping uten selv å være arbeidslivstiltak. Solidaransvar, ID-kort, skattekontroll, godkjenningsordninger og innkjøpsregler kan være eksempler på slike. I notat nr. 4 (utsendt i september 2021) om velferd og offentlig tjenesteyting omtaler vi slike elementer i samfunnsorganiseringen, med virkninger også for arbeidslivet. Ett av de mest løpende diskuterte og viktige for å fremme seriøsitet er regelverket for offentlige innkjøp.

Et stort område i enhver økonomi er transport. Ambisjonen om en mer felles økonomi i EØS vil kunne omfatte mye transport, dels fordi mye transport i seg selv er grensekryssende, men også fordi økt handel vil være viktig bruker av transporttjenester. Vi har lang erfaring med skipsfart som et krevende arbeidsmarked å regulere. Også luft-, buss-, jernbane- og lastebiltransport vil ha mye aktivitet utenfor et hjemlands grenser og vil omfatte operasjoner under skiftende regimer for arbeids-, nærings- og samfunnsmessig regulering og kontroll. Sårbarheten for sosial dumping og variabel seriøsitet følger av at en har sterkt ulike inntektsnivåer og standarder. Det at grenser ofte passeres gjør også at både regulering og tilsyn vanskeliggjøres. Aktørbildet blir uoversiktlig og mye ekstra uklarhet oppstår hvilket land som har ansvar og plikt/rett til å regulere.

Et ferskt og talende eksempel på overnasjonal reguleringsutfordring er kabotasje ved landtransport med buss og lastebil.

I 2017 la Kommisjonen fram en pakke med forslag til en rekke regelendringer for transportbransjen (Mobilitetspakken). Det var en lang og krevende prosess før pakken ble vedtatt, og på mange måter ble det en klassisk øst/vest konflikt. Kommisjonen la opp til en tilnærmet full liberalisering av kabotasjereglene, men det fantes også lyspunkt, som for eksempel krav til hjemreise for sjåførene, forbud mot at ukehvil skulle tas i kjøretøyet og så videre. Det inngikk også et forslag til et endringsdirektiv til Direktiv 2006/22/EC om sosiale regler innen vegtransportsektoren, med særlige regler for hvordan utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet skulle anvendes i vegtransportsektoren. Her hevdet deler av næringen (særlig i øst) at utsendingsdirektivet ikke var tilpasset denne sektoren, og at det la for strenge restriksjoner på virksomhetene.

Den norske regjeringen gikk inn i «Road Alliance», en samarbeidsgruppe med de fleste vest-europeiske land, og samferdselsministeren etablerte et Vegforum der departementet inviterte til jevnlige møter der partene fikk og formidlet informasjon. Fellesforbundet har oppsummert det som et godt og nyttig tiltak, og en medvirkende årsak til et – relativt sett – godt resultat.

Blant endringene det vedtatte direktivet inneholder kan vi trekke fram:

* **Kjøre og hviletid**: Adgang til å ta to reduserte ukehviler etter hverandre ved grensekryssende transport. Dette kompenseres med utvidet ukehvil/avspasering hver 4 uke. Denne endringen må sees i sammenheng med at sjåførene nå får hjemreise hver 4 uke og at hjemreise dekkes av arbeidsgiver.
* **Kabotasje**: Fortsatt adgang til tre oppdrag i løpet av syv dager, deretter pålegg om en «cooling off»-periode på fire dager før man kan begynne på ny syvdagers periode. Man må altså ut av landet og må vente i fire døgn før man returnerer for nye kabotasjeoppdrag. Kabotasje kan etter hvert (fra 2026) utføres med biler som har totalvekt over 2,5 tonn (varebil). Disse må i så fall ha løyve og innmontert fartsskriver. Kabotasje er dessuten omfattet av Utstasjoneringsdirektivet, hvilket betyr at sjåfører som kjører i Norge har krav på allmenngjort lønn. (Det må bemerkes at det fortsatt er mye uklart når det gjelder kontroll og etterlevelse av dette, og Norge har per i dag ingen plan for når de forskjellige forordningene blir innført.)
* **Retur av kjøretøy**: Kjøretøy skal tilbake til hjemlandet hver åttende uke. (ETF har funnet flere bulgarsk-registrerte biler som aldri har vært i Bulgaria.)
* **Tiltak mot postboksselskap**: Konkrete og omfattende krav.
* **Krav til etablering av døgnhvileplasser med en viss standard**.

På minussiden står tredjelandskjøring, som fremdeles er et sort kapittel. Det kan for eksempel handle om latvisk biler som kjører laks fra Norge til Spania, og som fremdeles ikke er omfattet av Utstasjoneringsdirektivet. Følgelig kan de også kjøre mesteparten av distansen på hjemlandets lønnsnivå.

Gitt hvor ekstremt utgangspunktet var, er Fellesforbundets oppsummering at man kom mye lenger i riktig retning enn forventet. Forbundet oppsummerer prosessen som en god og effektiv bruk av handlingsrommet, mye takket være partssamarbeid med YTF, NLF og Samferdselsdepartementet.

### Vedleggstabeller om arbeidsliv Tillit og fattigdom (2018)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Tillit til hverandre | Tillit til myndighetene | Andel fattige\* |
| Norge | 72% | 68% | 10,9 |
| Storbritannia | 40% | 42% | 15,9 |

Kilde: OECD Stat (2021), SSB (2021). \*Ekvivalentinntekt under 60% av median i 2015.

### Gjennomsnittlig årslønn (i 1000 dollar, «kjøpekraftkorrigert»)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| USA | 48 | 55 | 58 | 61 | 64 | 69 |
| Storbritannia | 35 | 40 | 45 | 47 | 47 | 47 |
| Norge | 34 | 39 | 44 | 51 | 55 | 56 |

Kilde: OECD Stat (2021)

### Produktivitet («kjøpekraftkorrigerte» dollar)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2019 |
| USA | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Storbritannia | 66 | 76 | 81 | 90 | 84 | 85 |
| Norge | 62 | 83 | 91 | 121 | 128 | 121 |

Kilde: OECD Stat (2021)

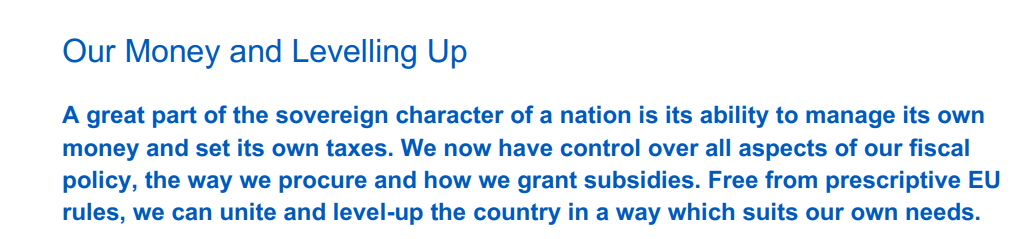
# Velferd og offentlig tjenesteyting og Brexit

IV.1 Statens rolle er ulik mellom land

IV.2 Offentlige innkjøp og statsstøtte skal fremme handel, men påvirker statens rolle

IV.3 Nærmere om offentlige innkjøp - hensynet til ideelle og virkemiddel i arbeidslivspolitikken

IV.4 Nærmere om statsstøtte og samfunnsorganisering - nærmere om helse, utdanning og trygder

Regel for offentlige innkjøp og statsstøtte; er det noe som lyder spennende? Det mener den britiske regjeringen når den i sitt ferske dokument[[86]](#footnote-86) «The Benefits from Brexit» skal markedsføre fordelene ved den nye handels- og samarbeidsavtalen (TAC) med EU. Et utsnitt av den litt høytidelige teksten:

Under overskriften «Våre penger og gjenreising av landet», rangeres disse to regelsettene som de viktigste å slippe unna gjennom Brexit. Hvordan disse reglene forstås og forvaltes, har vært sentrale temaer også i Norge. I det siste mest med tanke på organiseringen av stat og kommune. De næringspolitiske perspektiver, som de primært skulle håndtere, sier vi litt om i kapittel II om «Næringsvise utslag» etter Brexit. Der går vi også noe nærmere inn på den tredje hovedregelen i EØS, som modifiseres for britene etter Brexit: Den om åpne grensekryssende markeder; litt forenklet betegnet som «fri flyt» eller De fire friheter.

For LOs mål om sosial trygghet og rettferdig fordeling er velferd og offentlig tjenesteyting de sentrale virkemidler ved siden av arbeidslivsorganiseringen, som behandles i kapittel III. Norges mer helhetlige statlige ansvar for de store velferdsområdene enn i andre land er, sammen med arbeidsmarkedets spesielle virkemåte, de definerende grunntrekk i den nordiske modellen.

EU-traktatene og EØS-avtalen stiller som hovedregel ikke krav om at arbeidslivet og offentlig sektor skal organiseres på en bestemt måte. Gjennom forordninger og direktiver er det likevel etablert enkelte avvik fra dette. Et eksempel er energisektoren der det er krav om skille av myndighetsutøvelse og produksjon av energi. I Norge skjedde imidlertid en slik oppdeling i forkant av EØS-avtalen. Vi har også sett eksempler på at EU-kommisjonen og ESA har prøvd å fremtvinge et slikt skille på andre områder i stat og kommune ved hjelp av statsstøttereglene. Det var dette som lå bak striden om Hjelmeng-utvalgets utredning[[87]](#footnote-87). Den kommer vi litt nærmere tilbake til.

## Statens rolle er ulik mellom land

I mange EU-land kan statens rolle være til dels svært ulik den vi finner i den nordiske velferdsmodellen. Innslaget av solidariske løsninger er også generelt større i europeiske land enn i USA. Når økonomi og samfunn blir gjenstand for handelssamkvem og utstrakt økonomisk integrasjon, kan også velferd og offentlig tjenesteyting i større eller mindre grad bli påvirket. Utviklingen av åpne markeder mellom land reiser utfordringer når ulike statlige systemer og arbeidsmarkeder møter hverandre og skal virke sammen på tvers av grenser.

Et underliggende trekk er også at de nasjonale økonomier som EU og andre internasjonale avtaler regulerer, endres over tid. De aktuelle «handelsregler» som EØS -avtalen innebærer med virkning overfor statlig organisering, ble laget for en ganske annen økonomi enn i dag[[88]](#footnote-88). Forståelsen av reglene er blitt endret og videreutviklet gjennom forordninger og direktiv og rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen.

Noen tall for jobbsammensetningen i økonomien illustrerer den store forandringen. I dag er 80 prosent av jobbene i Norge å finne i tjenesteytende næringer, mot bare halvparten så stor andel i 1950. Som vi har antydet gjennom parenteser i den etterfølgende tabellen, er tjenesteyting ikke bare butikk, reiseliv og håndverk. De store områdene ved siden av transport og finansvesen er undervisning, helse og omsorg. Disse områdene forbinder vi med politisk styring fordi nesten alle tjenestene og dermed jobbene hos oss befinner seg i stat og kommune. Slik er det ikke like klart i alle land. Denne forskjellen mellom land får betydning for hvordan internasjonalt regelverk kan gi seg utslag.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Norge (og flere andre land)** | **1950** | **2020** |
| Tjenesteyting (helse, omsorg, undervisning, transport, finans): | 40 % | 80% |
| Vareproduksjon (landbruk og industri): | 60 % | 20% |

Både EØS og den nye avtalen (TCA) etter Brexit vil måtte reflektere denne utviklingen med en raskt voksende tjenesteandel i økonomien. Den utfordringen gjelder også andre internasjonale organer med økonomiske formål som WTO, ILO og IMF. WTO etablerte nylig en ny avtale, der EU og Norge inngår, om harmonisering av krav til tjenesteeksportører[[89]](#footnote-89), særlig knyttet til kvalifikasjonskrav og tekniske standarder. Den markedsføres også som første gang WTO inkluderer forpliktelser til likebehandling av kvinner og menn.

De fleste land ønsker seg bedret eksportmulighet for tjenester fra egne bedrifter. Ønskeligheten av slik handel er mer diskutabel når det dreier seg om offentlig tjenesteyting. Og en særlig utfordring er det at offentlig sektor har så ulik betydning mellom land. Noen tall for offentlig sektors andel av økonomien illustrerer dette bildet,

### Andel offentlig ansatte i pst av total sysselsetting 2019

|  |  |
| --- | --- |
| Norge | 31 pst |
| Storbritannia | 16 pst |

Det er en vel etablert innsikt at nordiske land ligger på topp i størrelse på stat og kommune i økonomien. Vi ser det godt i sammenlikningen med Storbritannia at offentlig sektor spiller en helt annen rolle hos oss, fordi stat og kommune dominerer helt på helse- og skoleområdet, mens det bildet er mer variert i utlandet.

## Offentlige innkjøp og statsstøtte skal fremme handel, men påvirker statens rolle

Selv om Brexit (TCA) er en avtale primært for handel, viderefører den en type regler, beskrevet i det foregående, som kan blandes inn og påvirke velferdspolitikk og offentlig tjenesteyting. Om den forannevnte Hjelmeng-rapporten i Norge hadde blitt fulgt opp i praktisk politikk, ville den i EØS-avtalens navn fått konsekvenser for både stat og kommune. Den norske forvaltningen av EØS forut for utvalget hadde i samklang med ESA[[90]](#footnote-90) gitt drahjelp til et visst politisk privatiseringspress[[91]](#footnote-91).

LO og KS bidro i fellesskap, i dette tilfellet våren 2018, til at framstøtene for uheldig praksis i Norge ble bremset opp[[92]](#footnote-92). Denne observasjonen er trolig illustrerende for problemstillinger som kan være aktuelle også i Brexit-sammenheng. Når både arbeidsmarkeder og velferdstjenester har grensekryssende innslag kan et uklart regelverk benyttes på ulikt vis og til ulike formål. Det er således et relevant spørsmål å stille om Brexit og TCA viderefører den type sårbarhet som avtegnet seg i Norge.

Svaret er at avtalen mellom EU og Storbritannia inkluderer gjensidig forpliktende regler for både offentlige innkjøp og statsstøtte som bidrag til stabile markeder med gjensidig åpenhet. En viktig forskjell etter Brexit er det at oppfølging og kontroll ikke lenger skjer i EU-kommisjonen og EU-domstolen. Det kan gi britene, avhengig av den praksis som utvikles, mer beskyttet spillerom enn før til selv å kontrollere både det å privatisere og deprivatisere. Vi kommer nærmere tilbake hvordan dette kan gi seg utslag.

Vi omtaler i det følgende de EU-EØS-reglene som kan påvirke innretningen av offentlig sektor, med prinsipper som i stor grad videreføres i TCA, men med en annen institusjonell løsning. Slike regler, har som nevnt paralleller i andre overnasjonale handelsregler som WTO, bilaterale handelsavtaler og i mer regionalt regelverk som for eksempel en nordisk konvensjon om trygder. Både FN, ILO og andre menneskerettsregler kan ha forpliktelser som berører offentlig sektor. Britene vil etter Brexit reguleres også av slike, men vi begrenser oss til å omtale mest de områder som i større eller mindre grad fortsatt gjelder i forholdet til EU gjennom TCA.

Det vi ser på her er de regler som mest kan påvirke balansen mellom stat og marked. Det er regelverket for offentlige innkjøp i tillegg til regelen for såkalt statsstøtte. I tillegg til de rene offentlige tjenesteytere og trygdeordninger, vil også infrastrukturtjenester være aktuelle i denne sammenheng. De ofte offentlig dominerte energi og samferdselsbedriftene er noe vi omtalte XX i kapitel II om det vi kaller næringsvise utslag.

### De sentrale regelsettene

Reglene for offentlige innkjøp og reglene for statsstøtte er etablert for at offentlig sektor skal fremme handel og konkurranse og er slik sett det vi kan kalle handelsregler Vi kan godt si de er regler for adferden til stat og kommune og disses samkvem eller grenseflate mot markedets aktører. De skal fremme de generelle regler om åpen grensekryssende handel («De fire friheter/Regelverket om fri bevegelighet»).

De passer godt å vurdere i en Brexit-sammenheng, da nettopp disse reglene, som nevnt i innledningen, kommer helt på topp i den britiske regjerings egen rangering av uheldig EU-påvirkning som de ville avvikle gjennom Brexit. Det synes ikke å ha vært så mye etter dyp analyse av deres inngripende betydning. Men mer ut fra prinsippet eller ønsket om å «styre selv». Det framstår egentlig litt paradoksalt, siden nettopp Storbritannia jo var pådriver i EUs Indre marked for å fremme mer marked og konkurranse i offentlig sektor.

Denne regulering av innkjøp for varer og tjenester til det offentlige bygger, i likhet med de tilsvarende for statsstøtte, på en handelslogikk. Men de er på EU-nivå også i bruk for å disiplinere statlige budsjetter og annen ressursbruk fra det offentliges side. Som en tidligere sentral EU-byråkrat skrev i et juridisk tidsskrift om statsstøtte, var dette formålet i lang tid implisitt og ikke formidlet åpent[[93]](#footnote-93) når det gjaldt statsstøtte.

Utenom hensynet til arbeidsliv har hensynet til organiseringen av offentlig sektor hatt betydelig oppmerksomhet i Norges løpende forvaltning av EØS-avtalen. Fram til Hjelmeng-utvalget ble nedsatt i 2016 hadde utslagene kommet på en rekke samfunnsområder der en kombinerer statlig styring og marked. Det som liknet næringsvirksomhet, skulle skilles klarere fra subsidiering og forvaltning. Myndighetsoppgaven skulle rendyrkes mer selv mot små innslag av brukerbetaling for offentlige tjenester. «Butikkoppgaven» skulle overlates mer til kommersielle aktører.

Mye av denne tendensen til selskapsorganisering har kommet også forut for eller utenfor EØS. Det kan særlig sies om store og ofte grensekryssende områder som tele, energi, luftfart og annen samferdsel. Men det er åpenbart at EUs Indre marked har hatt selvstendig betydning for både den praktiske regien og som politisk inspirasjon og pådriv. I en kortere periode forut for Hjelmeng-utvalget var tendensen til å inkludere kommunale småtjenester i diskusjonen litt særnorsk.

Den forrige Europa-utredningen (NOU 2012:2) er fortsatt stedet der en gir mest samlet beskrivelse av den norske utviklingen. Den dekker en utviklingsperiode i offentlig sektor som var intens i Storbritannia. Forskjellen er at Storbritannia var pådriver og lå i front av EU, mens Norge drev innsats i motsatt retning for bruk av handlingsrom og mer bibehold av statlig styring.

En slik politisk skjerming ble i Norge oppnådd for store økonomiske områder som vannkraft, energiprising og oljesektoren, men også sentrale samfunnsinstitusjoner som for pengespill, kringkasting og andre ordninger på kultur- og mediefronten.

## Nærmere om offentlige innkjøp - hensynet til ideelle og virkemiddel i arbeidslivspolitikken

Kjernen i EU-reguleringen av offentlige innkjøp var for Storbritannia forpliktelsen til utlysning av statlige og kommunale anskaffelser i hele EØS-området og en mer vidtgående regulering av måten den skjer på. Den gikk lenger enn i andre handelsavtaler basert på WTO-regler. Oppsiden fra et næringslivsperspektiv i det enkelte land er egne bedrifters styrkede, rettmessige tilgang til et potensielt mye større (EØS-)marked enn man ellers ville hatt.

Regler om standardisering og innkjøp, kan ha en positiv effekt ved at de gir stat og kommune enklere og billigere tilgang til varer-, tjenester og arbeidskraft fra andre EØS-land. På den negative siden er det innslag av byråkratisering, høye transaksjonskostnader, problemer for offentlige-offentlige samarbeid og opprettholdelse av arbeidstakerrettigheter i eget land.

I den grad man velger å bruke private leverandører, kan det i slikt overnasjonalt regelverk også være utfordrende å reservere konkurranser for ideelle aktører. Kommersielle aktører har eksempelvis stevnet Oslo kommune med anførsel om at hjemmelen i norsk regelverk til å reservere konkurranser for ideelle aktører er EØS-stridig.[[94]](#footnote-94)

Offentlige innkjøp dekker omfattende ressursbruk i de fleste rike land. For Norges del er det tale om rundt 500 mrd kroner årlig[[95]](#footnote-95). Noen tall illustrer at det er stort omfang og lite forskjell mellom landene regnet som andel av totaløkonomien:

|  |  |
| --- | --- |
| **Offentlige innkjøp i prosent av BNP i 2019** | |
| Tyskland | 16,5 |
| Norge | 15,8 |
| Storbritannia | 13,2 |

Kilde: Government at a glance, OECD 2021

Selv om ambisjonene kan være store når land gjensidig åpner sine markeder for hverandre, er det tunge mekanismer som bremser integreringen av disse markedene i praksis. Det som på papiret kan tenkes som rasjonell og virksom konkurranse, blir tyngre å realisere i møtet med virkelighetens praktiske utfordringer. I Norge har kritikk av innkjøpsregler dreiet seg om store kostnader og problemer i oppfølging av særlig større prosjekter. I langsiktig perspektiv, kan anbud i seg selv bidra til overdreven vekting av lav pris over andre hensyn.

For innkjøp kommer den tross alt begrensede betydningen av EØS til uttrykk ved at bare rundt fem prosent av offentlige kontrakter som kunngjøres internasjonalt, faktisk inngås med leverandører i utlandet (ifølge St.m nr 22 (2018-19). I hovedsak dreier dette seg for Norges vedkommende om leverandører fra Danmark og Sverige.

Ser man også bort fra den andelen av utlysningen som ikke skjer internasjonalt, blir andelen av samlede innkjøp fra utlandet lavere enn fem prosent. Den beskjedne andelen har trolig sammenheng med at selve kostnadene ved innkjøpene og usikkerheten er større enn ved innenlandske kjøp. Løsningene krever både geografisk og annen nærhet mellom innkjøper og leverandør for at gevinster skal bli til virkelighet.

### Betydning av nasjonalt handlingsrom

Det uheldige for velferdsområdet og offentlig tjenesteyting i et nordisk perspektiv er når handelslogikken i EØS og andre avtaler, opprinnelig lagd for industri og kullgruver, mekanisk overføres på tjenester. Det skjedde i EU-sammenheng særlig i en periode rundt årtusenskiftet, da rettspraksis og saksbehandling inspirerte til uønsket mange småsaker i stat og kommune.

Dernest det faktum at tjenester som er statlige eller kommunale bla. i nordiske land også var å finne i kommersiell leveranse i noen andre. Det ble konflikt mellom handelsreglene for tjenester og «løftet» om nasjonal styring av stat og kommunes rolle. Dette dilemma kan oppstå i forvaltningen av regelverk for både innkjøp og statsstøtte.

Det foreligger i Norge ikke mye evaluering av gevinstene av innkjøpsreglene. Heller ikke i Storbritannia synes evalueringer å være viktig som grunnlag for Brexit, hverken i forkant eller etterkant. Det formidles imidlertid i etterkant at det negative ved innkjøpsreglene har vært et viktig motiv i EU-motstanden. Det rangeres nå høyt i regjeringens dokumenter[[96]](#footnote-96) at TAC representerer en «frigjøring» for næringspolitikken. Men samtidig påpeker kommentatorer at oppfølging av nye muligheter lar vente på seg[[97]](#footnote-97).

Hovedinnvendingene synes å ha likhetstrekk med det som hevdes i Norge om at EØS-reglene gir fordyrende regulering fordi de begrenser samarbeid internt i offentlig sektor; blant annet når stat og kommune pålegges plikter som ikke helt rimer med godt samarbeidende nivåer i forvaltningen. Når et lokalt sykehus skal samarbeide med en kommune, kan regelverket innebære at innkjøp skal lyses ut også overfor andre mulige tilbydere. Forpliktelsene til omfattende bruk av utlysning kan lett bli kostbare.

Vi ser i Storbritannia lite tegn til noen parallell til Hjelmeng-utvalgets omfattende forslag om i Norge å markedsorganisere mer i stat og kommune. Kritikk mot statsstøtte- og innkjøpsregler har inngått i debatten om uønsket overnasjonal styring. Men den synes mer åpenbart å ha vært basert et prinsipielt grunnlag, enn solide analyser. Forløpet av Brexit fram til folkeavstemningen, ga heller ikke tid til å basere seg på omfattende beslutningsgrunnlag.

Hensynet til selvstendig næringspolitikk er nå mer fremtredende i regjeringens argumentasjon enn hensynet til egen velferdspolitikk Under pkt IV.4 omtaler vi litt nærmere helse, utdanning og trygder som egne slike temaer.

### Hensynet til ideelle

I driftingen av blant annet velferdstjenester oppstår det ikke bare spørsmål om hva og hvor mye en skal basere seg på innkjøp. Det kan også bli spørsmål om hvilken type leverandør man skal velge. Den mest kjente problemstillingen for slikt valg ved innkjøp er trolig myndighetenes mulighet til å gi ideelle aktører en annen behandling enn de kommersielle i omsorgssektoren.

I Norge har denne problemstillingen vært blant de mest fokuserte i EØS-sammenheng. Og for ca ti år siden ble det en sak der den politiske behandling i Stortinget[[98]](#footnote-98) endte med å basere seg på et mer utvidet handlingsrom enn det som fulgte av regjeringens juridiske vurderinger.

Den daværende regjering Solberg måtte gå en ekstrarunde etter en behandling i Stortinget og følge opposisjonens ønske om å kunne «særbehandle» ideelle aktører. Det hører med til denne saken at den fortsatt er under juridisk diskusjon.

Blant annet knyttet til forannevnte problemstilling gis det i EØS-avtalen detaljerte og ganske kompliserte regler for at innkjøp kan utformes ut fra ønsket om å fremme sosiale hensyn. Aktuelle slike tjenesteområder skal være mer skjermet for markedslogikk enn blant annet mer tekniske oppdrag. Velferdsutvalgets innstilling (NOU 2020:13) har her den mest fullstendige og oppdaterte juridiske fremstilling av velferdstjenester i Norge i lys av internasjonalt regelverk for både statsstøtte og innkjøp.

Velferdsutvalget kom i sin utredning med generelt mer positive vurderinger av innkjøpsreglenes handlingsrom enn det Hjelmeng-utvalget gjorde for statsstøttens vedkommende. En viktig konklusjon som er verdt å referere er følgende:

*«Etter utvalgets syn viser gjennomgangen av handlingsrommet at innkjøpsreglene gir gode muligheter til å oppnå sentrale velferdspolitiske mål, inkludert å fremme mangfold, hvis myndighetene inntar et strategisk forhold til sine anskaffelser ved bruk av anskaffelsesstrategier og jobber kostnadseffektivt mm. Innkjøpsreglene legger slik sett ikke, slik utvalget ser det, i seg selv hindringer for det offentlige i å nå velferdspolitiske mål. Innspillsmøtene som utvalget har gjennomført tilsier ikke at det er behov for endringer i regelverket. Utvalget ser imidlertid at manglende kompetanse og ressurser ved oppdragsgiverne skaper en risiko for lavere måloppnåelse».*

Innkjøp er mer presist detaljregulert og mer forankret i nasjonal praktisering og myndighet, mens regelen for statsstøtte i større grad blir utviklet og håndhevet av EU-kommisjonen og ESA. For begges vedkommende er imidlertid den nasjonale forståelsen av regelverket også viktig for det handlingsrom kommuner og andre offentlige aktører har.

### Virkemiddel for arbeidslivspolitikken?

Det foran nevnte Velferdsutvalget hadde ikke arbeidslivsperspektiver som viktig del av sitt mandat. Arbeidslivsperspektivet er imidlertid det som har blitt det meste omfattende i vår dokumentasjon av tilfellet Brexit. Vårt kapittel III tar for seg viktige sider ved dette. Vi går litt inn på det også her, fordi det sier noe om både bakgrunn for, innhold i og betydning fremover for Storbritannias vedkommende.

Både i vår hjemlige EØS-håndtering og i EUs ulike handels- og samarbeidsavtaler synes hensynet til arbeidsliv å ha fått større vekt siden perioden rundt årtusenskiftet, sammen med miljø og sosiale hensyn. Som nevnt i forgående avsnitt, nevnes sosiale hensyn som mer relevant enn tidligere i den britiske innkjøpspolitikken, uten at vi har funnet tilsvarende for arbeidslivets vedkommende[[99]](#footnote-99). Det fremmes heller ikke som sentralt tema i fagbevegelsens sentrale politiske dokument når[[100]](#footnote-100) det gjelder oppfølging av TCA. I regjeringens dokumenter om offentlige innkjøp synes det være tre hensyn som er de sentrale når det kommer til begrepet «Social value»;

«NYE JOBBER» - «KLIMA» --- «INNOVASJON»

Dette befester inntrykket, som vi utdyper i kapittel III om arbeidsliv, av at britiske myndigheter og britisk politikk har vært langt mindre opptatt av å fremme hensynet til seriøst arbeidsliv enn tilsvarende i norsk politikk. Hos oss har bruk av offentlig innkjøpsmakt stått helt sentralt. Krav i norske innkjøp til anbyderne om seriøse lønns- og andre betingelser og bruk av lærlinger, er eksempler som har møtt motstand i politikken under henvisning til prinsipper om uhindret tjenestefrihet og etableringsrett». Selv om åpen bevegelse og etableringsrett ofte tas som et grunnprinsipp i EØS- reglene ved grenseoverskridende problemstillinger, finner man handlingsrom og mulighet for avveining mot viktige sosiale eller samfunnsmessige hensyn.

Den muligheten har vist seg å eksistere i konkrete saker når påstått juridisk hindring blir utfordret med kvalifisert argumentasjon og dokumentasjon. Gjennom slik argumentasjon har det kunnet oppstå felles erkjennelser om at seriøsitetsfremmende tiltak ikke behøver å være i strid med EØS-avtalens artikkel 36. Kravene må imidlertid være «tilstrekkelig presise og proporsjonale», målt mot sin hensikt.

Det kan i denne sammenheng også vises til ILO-konvensjon nr. 94 og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter[[101]](#footnote-101) Det sies at et hovedformål med EUs nye anskaffelsesdirektiv (direktiv 2014/24) er å legge til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ta sosiale hensyn gjennom sine anskaffelser. Av artikkel 18 fremgår det blant annet at nasjonalstatene skal treffe tiltak for å følge/overholde gjeldende forpliktelser innenfor miljørett, sosialrett og arbeidsrett, fastsatt i unionsregelverket, kollektive avtaler eller i andre arbeidsrettslige bestemmelser.

En generell problemstilling overfor flere typer virksomhet er blant annet spørsmålet om bruk av selvstendig næringsdrivende som alternativ til ordinært ansettelses-forhold. Hvordan denne problemstillingen kan utspille seg i Storbritannia uten EU-direktiv er umulig å forutse på sikkert grunnlag. Men det virker rimelig å anta at den generelle virkemåten til britisk arbeidsliv, som vi omtaler grundig i kapittel III, vil kunne prege bildet. Man har historisk vist større tendens enn i andre land til å regulere maktforholdene i arbeidslivet av hensyn til arbeidsgivers behov for fleksibilitet[[102]](#footnote-102).

Et paradoksalt perspektiv kan her også være at oppsigelsesvernet er så vidt svakt at arbeidsgiverne kan sikre tilstrekkelig makt over bruken av arbeidskraften uten å gå veien om å bruke «falske» næringsdrivende. Denne problemstillingen står som tidligere nevnt, sentralt i NOU 2021:9.

### Ulik tendens i Storbritannia og Norge etter Brexit?

TCA innebærer at Storbritannia-EU fortsatt har mer omfattende bestemmelser enn andre handelsavtaler og viderefører prinsipper fra EØS, men med et annet kontrollregime enn EU sitt. På den annen side var det også i Indre marked slik at nasjonalstatene har mer direkte forvalteransvar for EØS-reguleringen på innkjøp, enn når det gjelder statsstøttereglene.

I Brexit-debatten var det argumenter i retning av å unnslippe overstyring fra EØS-medlemskapets med tanke på fremme britisk næringsliv («Buy British»). Dette synes ikke å ha blitt fulgt opp i særlig grad ennå. Dette peker mot lite avvik fra tidligere praksis. Som mye annet med Brexit, er det for tidlig å felle endelige konklusjoner. En tidligere behørig annonsert endring av innkjøpsreglene er således utsatt fra opprinnelig 2021 til «tidligst 2023».

En antatt kompetent kilde[[103]](#footnote-103) sier at selv om offentlige innkjøp er styrt av internasjonalt regelverk, enten gjennom WTO eller EØS, hadde britene i all hovedsak «kopiert EUs regime» og i liten grad utnyttet det spillerom som ligger for nasjonal tilpasning. I forbindelse med nytt EU-direktiv i 2014 ble det fra en ekspert konkludert med at landet ikke hadde utnyttet nye spillerom som oppsto:

*The paper concludes that the transposition in the UK was a missing opportunity to develop a full regulatory architecture for the control of public expenditure by means of procurement (*[*Albert Sanchez-Graells*](https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=542893) *,University of Bristol - School of Law, April 2017)*

Med tanke på fremtidig utvikling i henholdsvis Norge og Storbritannia inneholder den nye norske Regjeringsplattformen flere formuleringer hvor temaet gis oppmerksomhet: Regjeringers vilje og evne teller således for hvordan virkeligheten vil te seg under alternative utenriksøkonomiske regimer. Den nye regjering sa blant annet at den vil:

* Utnytte handlingsrommet i innkjøpsreglene i helse- og omsorgssektoren for å prioritere ideelle tjenesteytere og langsiktige avtaler basert på kvalitet
* Sørge for at ideelle sykehus blir inkludert som likeverdige parter i plan- og utviklingsarbeid i spesialisthelsetjenesten,
* Sikre at lønns- og arbeidsvilkår styrkes ved anbudsprosesser, oppsplitting av selskaper og andre endringer i selskapsstruktur
* Utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige innkjøp.

I januar 2022 lanserte således regjeringen en egen politikk for offentlige innkjøp[[104]](#footnote-104). Man erklærer å ville styrke innkjøpsreglene innen bygg, anlegg og renholdsbransjen. Språkkrav skal kunne styrkes og en vil arbeide kontinuerlig med å videreutvikle seriøsitetskrav i Norges-modellen i samarbeid med partene i arbeidslivet.

## Nærmere om statsstøtte og samfunnsorganisering - nærmere om helse, utdanning og trygder

I kapittel III påpekte vi at nordiske arbeidsmarkeder er preget av mer koordinering, organisering, kompromiss og forhandlinger både på nasjonalt og lokalt nivå enn vi finner blant annet i Storbritannia. Arbeidslivsorganiseringen blir, sett på denne måten, både en del av og en forutsetning for velferden gjennom å ha en dobbelt utjevningseffekt, der både velferdsstat og arbeidsliv trekker i samme, utjevnende retning.

I britisk modell er det i stor grad motsatt; innretningen av arbeid og viktige elementer av det som i Norge er offentlig sektor, trekker relativt sett begge i ulikhetsskapende retning:

* Mer marked i skole.
* Mer marked i helse.
* Mer marked for omsorg.
* Mer marked i regional utvikling.
* Mer marked i samferdsel.
* Mer marked for pensjon og «trygder»

Vi skal ikke her gå inn på alle sider ved dette, men begrense oss til tre av de viktigste: helse, utdanning og trygder. Vi har ikke kunnet påvise at disse velferdsområdene sto sentralt i Brexit-debatten, men at hensynet til næringsliv og økonomiske frisoner[[105]](#footnote-105) er det som omtales i artikler og dokumenter[[106]](#footnote-106).

Det bør også fremheves som en del av velferdsstaten for Norges del at vi utover disse tunge, direkte og spesifikke velferdsområdene bruker større ressurser på sosial og distriktsvis utjevning gjennom samfunnsmessig infrastruktur enn andre land; faktisk også i Norden. Det gjelder de store egne offentlige foretakene eller institusjonene for Tele, Energi, Transport (post, fly, vei og bane), som vi skriver litt om i kapittel II.

Kanskje enda større betydning har en omfordelende kommuneøkonomi som sammen med landbrukspolitikken utjevner grunnlaget mellom ulike distrikter for arbeid, næring, inntekt og bosetting mer enn i noe annet land.

Det kan bli prosesskostnader og feil av den typen Hjelmeng-utvalget var i ferd med å påføre oss. Uhensiktsmessige skatteordninger, «overprising» av offentlige tjenester og underutnyttelse av kapasitet i stat og kommune var blant det som de to samfunnsmessige analysene[[107]](#footnote-107) påviste da de ettergikk utvalgets rapport.

Norge er det land i verden som kombinerer verdens høyeste og jevnest inntekt med en svært spredt bosetting både hva geografi og naturgitte forhold angår. Det krever en offentlig økonomi, overføringer og en virkemiddelbruk ellers som er spesiell i en forsøksvis felles organisert europeisk økonomi.

Vi lar de tre største delene av velferdsstaten representere problemstillinger som går igjen på flere deler av vår samfunnsorganisering. Og vi starter med de store «tjenesteyterne» som samtidig er norsk økonomis største områder, målt i sysselsetting med til sammen drøye en firedel av totalen.

|  |  |
| --- | --- |
| **Årsverk 2019** |  |
| Helse og omsorg | 477 000 |
| Undervisning | 198 000 |
| *Til sammenlikning:* |  |
| Industri | 202 000 |
| Bygge- og anlegg | 225 000 |

Nasjonalregnskapet, SSB

### Nærmere om helse

EU-/EØS-retten begrenser, som tidligere antydet, i utgangspunktet ikke nasjonalstatenes myndighet til å organisere, finansiere eller fastlegge nivået på sine helsesystemer[[108]](#footnote-108). Det er ikke gitt føringer på om det offentlige skal produsere i egenregi eller bruke private aktører. EFTA-statene og EUs medlemsland står dermed fritt til å velge om de vil ha offentlige eller private ordninger og til å fastlegge nivå og omfang på tjenestetilbudet.

### Motstridende prinsipper, men fellesfinansiering dominerer

Det er imidlertid tunge prinsipper som kan trekke virkningene av regelverket i motsatt retning. Frihandelsprinsippene går ut på at foretak skal kunne konkurrere om å levere varer og tjenester til helsesektoren, for eksempel medisinsk utstyr og bemanningstjenester. Disse problemstillingene blir i hovedsak regulert av vare- og tjenestereglene og sekundærlovgivning gitt i medhold av dem, eksempelvis innkjøpsdirektivet ulike direktiver om standardisering av medisinsk utstyr og diagnostikk. Disse er gjennomført i nasjonal lovgivning, blant annet om offentlige innkjøp.

I Europa, finner vi de fleste varianter av styring, eierskap og blandingsforhold mellom marked og ikke-marked for det store mangfold av tjenester som er tilgjengelig. Det er variasjon i behandlingstilbud som gis og graden av brukerbetaling. Gratistilbudet til pasientene gjelder sjelden alt. For tjenester som ikke er på fellesmenyen, må det eller kan det betales fra egen lomme eller gjennom tilleggsforsikring.

England har dominerende statlig finansiering, mye statlige institusjoner, men med stort og voksende innslag av leveranser fra private og kommersielle tilbydere. Dette i motsetning til Skottland som foran nevnt, der staten dominerer mer som i Norden. Det er vanlig å skille mellom skattefinansierte helsesystemer som i de nordiske landene og helsesystemer som er finansiert med utgangspunkt i obligatoriske offentlige eller private forsikringsordninger.

Det illustreres i tabellen under der skillet mellom «ren» stat og andre mer forsikringsbaserte løsninger er forsøkt tydeliggjort. Begge varianter kan ivareta solidariske formål. Tabellen[[109]](#footnote-109) viser den direkte statlige dominansen i Norden og i de engelsktalende land, mens mange av de kontinentale har obligatorisk forsikring som det dominerende element.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pst. andel av utgift** | **Forsikring** | **Stat** |
| Norge |  | 85 |
| Storbritannia |  | 79 |
| Irland |  | 73 |
|  |  |  |
| Tyskland | 78 | 6 |
| Frankrike | 78 | 5 |
| Nederland | 75 | 6 |
| Belgia | 56 | 21 |

Vurderinger som lages av OECD tyder på at Norden leverer bedre på brukertilfredshet enn Storbritannia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Brukertilfredshet helsevesen 2020** |  | **Andel høy tilfredshet** |
| Norge | 93 % |  |
| Tyskland | 85 % |  |
| Storbritannia | 75 % |  |

Kilde: Governance at a glance 2021 OECD

### Nærmere om utdanning

Utdanning er det andre hovedområdet i økonomi og samfunn ved siden av helse. Det er både størst og vokser mest. For Norges del skal det i hovedsak være unntatt EØS-regulering fordi det er dominerende offentlig finansiert og bygger på helt eller «nesten gratis» tjenester. Det skal også gjelde barnehager i følge ESA og EFTA-domstolen, på tross av det store innslaget av kommersielle aktører og betydelig større innslag av brukerbetaling enn i offentlig skole.

For mer markedsnær virksomhet med stor grad av bruker-/foreldrebetaling er det derimot gitt anvendelse, eksempelvis ved kursvirksomhet og salg av tjenester rettet mot næringslivet der de offentlige institusjonene er i konkurranse med det private markedet.

Den mer markedsnære delen av skolesystemet er således utsatt i den logikken Hjelmeng-utredningen bygde på. Ikke den obligatoriske og gratis grunnskolen, men for de fleste skoleslag ellers er det såpass innslag av kommersielle aktører og prising av tjenester, at de lett kan bli utfordret om ikke staten aktivt passer på handlingsrom.

Innslaget av marked i utdanning varierer mye mellom land og etter utdanningstype, slik etterfølgende tall fra 2017 indikerer. Her ser vi at anglo-saksisk modell skiller seg nesten like mye ut som på arbeidslivsorganisering.

### Andel privat finansiering i prosent

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Førskole | | Grunnskole og vgs | | Universitet og høyskole | |
| Storbritannia | 41 | Storbritannia | 15 | Storbritannia | 71 |
| USA | 25 | Tyskland | 13 | USA | 65 |
| Tyskland | 16 | USA | 9 | Tyskland | 15 |
| Norge | 14 | Norge | 1 | Norge | 7 |

Government at a Glance; OECD, tall fotr 2017

### Nærmere om trygder

Det er viktige forskjeller mellom det britiske og norske trygdesystemet. I tråd med anglo-amerikansk tradisjon er hovedformålet med det britiske å gi innbyggerne en minstesikring for å motvirke fattigdom. Ytelsene er i gjerne behovsprøvd og de universelle overføringene er relativt lave. Den norske folketrygden er, i nordisk tradisjon, i langt større grad innrettet mot å sikre likhet og omfordeling og ytelsene er i større grad universelle.

Bakgrunnen for at reglene om fri bevegelighet har betydning for nasjonale trygdesystemer, er todelt. For det første handler det om at personer som beveger seg mellom ulike land, for eksempel som arbeidstakere eller tjenesteleverandører, kan ha krav på trygdeytelser i andre EØS-land enn der de er bosatt. På dette området utfyller trygdeforordningene og pasientrettighetsdirektivet reglene om fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester.

Dersom pasienter ønsker å få behandling i andre land, for eksempel på grunn av ventetid eller at man ønsker en spesiell behandling, pålegger EU-/EØS-rettens tjenesteregelverk i en del tilfeller hjem- eller oppholdsstaten å betale for behandling i andre EØS-land.

For Norge og Storbritannia – på samme måte som andre høykostland i Vest- og Nord-Europa – er det den delen av EU/EØS-regelverket som er knyttet til fri personbevegelighet som har skapt størst utfordringer for helse- og trygdesystemene. Etter EU/EØS-regelverket har arbeidsinnvandrerne og deres familier, i stor grad rett på trygdeytelser der de får arbeid. Disse rettighetene kan i stor grad eksporteres etter endt opphold, og det er i liten grad adgang til leverkårsjusteringer.

Slike prinsipper følger i stor utstrekning også av andre trygdekonvensjoner, og er i hovedsak ikke noe spesifikt for hverken TCA eller EØS. Det er graden av særlig arbeidsmigrasjon som avgjør de økonomiske virkningene.

Gjennomstrømningen av både jobber og personer som grunnlag for høy velferd og verdiskaping gir behov for håndtering av den enkeltes risiko og inntektsgrunnlag. I forsikrings-bransjen ville en kalle det forsikring mot inntektstap. Ordninger som arbeidsløshetstrygd gir ikke bare en form for økonomisk trygghet. Det bidrar også til at det nederste nivået i lønnsfordelingen kan bli noe høyere enn det ellers ville vært.

I Norge har NAV fått mye kritikk, en institusjon som har et bredere samlet ansvar for befolkningens økonomiske trygghet enn vi finner i noe annet land. Utenlands er motstykket til trygdedelen av «NAV» i større grad ivaretatt av finansbransjen. For det er oftere forsikringsordninger istedenfor det vi i Norge kaller trygder. Sikringen av inntekt blir dyrere for de som ofte er arbeidsløse eller syke enn for de som sjelden opplever slikt fravær fra jobb. De med god økonomi får best tilbud av forsikringsselskapene.

Dette samfunnstrekket, med en statlig dominert inntektssikring (gjennom NAV) gir finansnæringen mindre betydning i Norge enn i andre land. I engelsktalende land som USA, UK (og Irland) er finansnæringen målt ved andelen av sysselsettingen omtrent dobbelt så stor som hos oss. Det blir dermed et dobbelt bidrag til skeiv inntektsfordeling. Utjevningseffekten via inntektssikring uteblir, og disse næringene er ofte drivkraft og «trendsetter» for store forskjeller også ellers i livet i arbeids- og kapitalmarkedet.

Vi har da ikke gått inn på den største inntektssikringen av alle som heter pensjon, fordi den gjerne er mer langvarig enn den som er knyttet til arbeidsløshet eller sykdom. Alderspensjon og uførepensjon står hverandre ofte nærere, slik tilfellet er i den norske Folketrygden og i tjenestepensjonsordningene.

Her er det igjen et norsk særtrekk at den statlige rollen er større enn tilsvarende i britisk system. Enten gjennom direkte statlig drifting av ordningene, eller ved styring av dem gjennom skattesystem eller mer direkte lovregulering.

### Usikker juridisk tendens

At nasjonale myndigheter står fritt til å utforme sine trygdesystemer, betyr likevel ikke at EU-/EØS-retten er uten betydning på disse områdene. I alle rettsavgjørelser for EU- og EFTA-domstolen på helse- og trygdeområdet, blir det regelmessig tatt utgangspunkt i at nasjonale myndigheter må utøve sin frihet på området innenfor rammene av EU eller EØS-avtale. Hvilke rammer som gjelder, kan i noen tilfeller være usikkert og må avklares gjennom rettslige prosesser.

Reglene om at EU- og EFTA-land kan måtte betale for helsebehandling i andre land, har utspring i rettspraksis fra EU-domstolen. For sykehusbehandling står en foreleggelsessak fra en britisk domstol sentralt, sak C-372/04 Watts. Den gjaldt en britisk kvinne som hadde fått innvilget en hofteoperasjon. For å slippe å stå på venteliste i Storbritannia ønsket hun å dra til Frankrike å bli operert på det britiske helsevesenets kostnad. På tross av at hun fikk avslag fikk hun operasjonene gjennomført på et fransk sykehus og tok ut søksmål for å få utgiftene dekket.

Den britiske domstolen la spørsmålet fram for EU-domstolen som kom til at det fulgte av den daværende trygdeforordningen at hun hadde krav på dekning av behandlingsutgiftene og av tjenestereglene at hun hadde krav på dekning av reise og oppholdsutgifter i samme utstrekning som hun hadde hatt om hun hadde blitt behandlet i Storbritannina. Denne rettspraksisen bidro til å etablere et europeisk marked for helsetjenester og gav grunnlag for ny sekundærlovgivning om pasientrettigheter i Pasientrettighetsdirektivet og Trygdeforordningen.

Med tendens til et grenseoverskridende europeisk marked for helsetjenester, oppstår konkurranse mellom nasjonale helsetjenester og private leverandører. Det aktualiserer spørsmål om bruk av statsstøttereglene. EU-domstolen har imidlertid så langt avvist å gi disse anvendelse på finansieringen av offentlige sykehus og helseinstitusjoner som tilbyr skattefinansiert behandling. Vi har derimot støttesaker der Kommisjonen og ESA har sagt at regelverket kommer til bruk på finansiering av helsetjenester i offentlige helseinstitusjoner der brukerbetaling er fremtredende. De norske sakene om organiseringen av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten og sykehusapotekene er eksempler på dette.

Anvendelsen av statsstøtteregelverket på helsetjenester ser ut til å være inspirert av måten regelverket blir brukt på i utdanningssektoren, jfr ovenstående om dette.

### Konsekvenser TCA og EØS

Regelen for statsstøtte[[110]](#footnote-110) var kanskje den enkeltsak som var mest gjenstand for motstridende interesser under selve Brexit-forhandlingene. Det skyldes at den for EU var det mest springende enkeltpunktet for at britene fortsatt skulle få være del av det indre markedet for industri og andre varer. Sammen med aksept for EU -myndighet for styring av standarder for harmonisering og prosess for produktene, var kontroll med subsidier som ledd i «Level playing field» de nødvendige betingelser for full markedsadgang. Samtidig som det var et dypt EU-prinsipp å ikke gi seg på dette, var kontrollen med statsstøtte en del av den «overstyring» fra EU(-domstolen) som Britene ville slippe.

I den ferdige TCA er reguleringene omtalt med begreper som reflekterer det mer opprinnelige formålet også i Roma-traktaten. («Kontroll med subsidier[[111]](#footnote-111)»)

Det ligger et interessant politisk paradoks i dette: Som EU-medlem var Storbritannia tidvis en pådriver for «streng statsstøtteregel»[[112]](#footnote-112). Det passer godt inn i en ellers nokså liberalistisk økonomisk modell som beskrevet særlig i kapittel III. På den annen side passer det jo inn i en mer nasjonalt betont politikk at en ugjerne lar «EU dirigere». Tenketanken Institute for Government beskriver begivenheten slik: *The subsidy provisions are weaker than the EU’s initial proposals which were for the UK to align with EU law. But they are stronger than those found in the EU’s free trade agreements with Canada or Japan.*

Mange av prinsippene er like med EØS, man må ha et kontrollsystem, men britene fremhever økt selvstyre med denne kontrollforpliktelsen; blant annet med mindre forhåndsgodkjenning av EU. Slik er det; dog med visse unntak i Nord-Irland.

Som antydet foran og i tråd med norske erfaringer, er måten man følger opp reglene på, ofte viktigere enn regelformuleringene selv. Og her blir det da særlig tale om hvordan britene vil praktisere sin nye egeninnflytelse. På den annen side har man pådratt seg et ekstra problem ved at EU-innflytelsen gjenstår for Nord-Irland. Igjen for å sitere Institute for Government:

«Det nye britiske kontrollsystemet for subsidiekontroll vil ikke være det eneste systemet. I følge artikkel i Nord-Irland protokollen vil EUs regler fortsette å gjelde for noen britiske subsidier»

Noen vil kreve godkjennelse fra EU- nemlig de som påvirker handel mellom Nord-Irland og EU.

Britene vil ikke bare operere under sitt eget regelsystem. Som på andre områder relevant for Nord-Irlands posisjon overfor EU, vil en kunne være underlagt EU sine. Dette er et problem for TCA som helhet, som r en uløst konflikt og kanskje den viktigste hindring for at avtalen blir helt «ferdig».

Det skrives mye om utfordringer[[113]](#footnote-113) for helsevesenet etter Brexit, men dette knyttes først og fremst til annet enn organisatoriske konsekvenser av regler i henholdsvis i TCA og EØS. Det gjelder mer handel med medisiner, rekruttering av utenlandsk personell, herunder Nord-Irland problemet. Det som er klart er mindre sikker tilgang for britene i TCA til det felles EØS-systemet for helseforsikring knyttet til reiser og utenlandsopphold. Og motsatt: britiske helsetilbud vil være mer usikkert tilgjengelig for EØS-borgere, herunder nordmenn.

Heller ikke når det gjelder utdanning har det vært lett å finne å finne problematisering av nytt regelregime for statsstøtte og offentlig innkjøp. Den store endringen er redusert gjensidig tilgang EØS-landene imellom for utenlandsstudier. Også svekket samarbeid om forskning vil kunne spille tilbake på utdanningsområdet.

# Om lesestoff og bakgrunns-dokumentasjon om Brexit-temaer

Det er i slutten av introduksjonskapitlet nevnt noen helt ferske og rimelig lett tilgjengelige Brexit-dokumenter.

I våre fotnoter og referanser ellers er det nevnt mange relevante dokumenter som kilder og bakgrunnsstoff. Det er mange nettsider her som kan anbefales; de fleste engelske. Våre mest brukte:

[Home - UK in a changing Europe (ukandeu.ac.uk)](https://ukandeu.ac.uk/)

[insitutute for government - Søk (bing.com)](https://www.bing.com/search?q=insitutute+for+government&cvid=5394135389b0491cbf582d719737295d&aqs=edge..69i57j0.6303j0j4&FORM=ANAB01&PC=U531)

[center for economic performance - Søk (bing.com)](https://www.bing.com/search?q=center+for+economic+performance&qs=RI&pq=center+economic+performance&sk=SC1&sc=2-27&cvid=AF3197186317445E803D52F3C284513E&FORM=QBRE&sp=4)

[uk trade policy **observatory**](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=fd95230a62efd0484c8c69f3ebb205e8f2c9e4d667d88cc35765051d8e3cd7f6JmltdHM9MTY1MzAzNjgxNyZpZ3VpZD02MDVmYTg3Ny1iYTM1LTQzNWYtYWJlYS04NjAwMjk5ZTkwOTMmaW5zaWQ9NTQ3MQ&ptn=3&fclid=561ac72a-d81a-11ec-964d-1c5fd258a932&u=a1L3NlYXJjaD9xPXVrK3RyYWRlK3BvbGljeStvYnNlcnZhdG9yeSZGT1JNPUFXUkU&ntb=1).uk

Rapporter/notater skrevet for LO er:

* Et bakgrunnsnotat om beslutningsgrunnlaget for «Jernbanereformen» Jon Vislie, oktober 2021
* Organiseringen av luftfarten i en europeisk virkelighet, Transportøkonomisk institutt, januar 2022
* Organisering av jernbanen i en europeisk virkelighet, Transportøkonomisk institutt, mai 2022
* En energinasjon og verden omkring, Ole Gunnar Austvik, januar 2022

Det er dessverre lite på norsk. Blant de nyere og med aktualitet for vårt stoff nevner vi noen:

* Om arbeidsliv har Fafo.no mange dokumenter etter hvert på enkelttemaer. De hadde et seminar om Brexit og arbeidsliv 22.november 2019.
* Om velferdsområdet er det tre rapporter/notater nevnt foran
* Samfunnsvirkninger av Hjelmeng-utvalgets forslag:
* BDO/KS: Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren? Rapport 4.desember 2018 [Report (ks.no)](https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/konkurranse-pa-like-vilkar.pdf)
* Oslo Economics: Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet, rapport 5. januar 2020. [Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet | Oslo Economics](https://osloeconomics.no/publication/samfunnsokonomiske-effekter-av-tiltak-for-a-fremme-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer-i-markedet/)
* Agenda notat 6/2020:
* Fra handlingsrom til politisk handling -slik kan EØS-avtalen bli bedre for flere <https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/20200612_endelig_versjon__1593070915605.pdf>
* Hjelmengutvalgets utredning til NFD, januar 2018:  
  [Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588008/)
* En nyere generell bok om EØS og økonomi er: *Europeisk integrasjon -økonomi og politikk, 2018 av Austvik, Ole Gunnar.*

|  |
| --- |
|  |
| Landsorganisasjonen i Norge  Torggata 12, 0181 Oslo  [www.lo.no](http://www.lo.no) |

1. European Free Trade Association nå bestående av Island, Lichtenstein, Norge og Sveits [↑](#footnote-ref-1)
2. Egentlig Det Forende Kongerike (UK) der Nord-Irland inngår i den samlede økonomi med ca 2 prosent [↑](#footnote-ref-2)
3. Trade and Cooperation Agreement [↑](#footnote-ref-3)
4. Ukraina – EFTA frihandelsavtale fra 2012 på NFDs hjemmeside [↑](#footnote-ref-4)
5. Union for Mediterranean (UfM) and “Eastern Partnership (EaP) henholdsvis 2008 og -2009 [↑](#footnote-ref-5)
6. [www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-210-s](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-210-s) [↑](#footnote-ref-6)
7. Januar 2022 <https://www.gov.uk/government/publications/the-benefits-of-brexit> [↑](#footnote-ref-7)
8. Lord Frost (November 2021). ‘If we can’t persuade people that freedom is the best way forward, we lose’,: https://capx.co/if-we-cant-persuade-people-that-freedom-is-the-best-way-forward-we-lose/ [↑](#footnote-ref-8)
9. TTIP og TISA virkende henholdsvis mellom EU-USA og mellom land tilknyttet WTO på bredere global basis [↑](#footnote-ref-9)
10. EU and WTO members strike major deal to simplify trade in services, EC press release Brussels, 2 Desember 2021 [↑](#footnote-ref-10)
11. Beskrevet i blant annet a Agendanotat 6/2020, KS/BDO-utredning og rapport fra Oslo Economics i 2019, jfr liste lesestoff bak [↑](#footnote-ref-11)
12. Som det heter i et sentral dokument, jfr fotonote …….: «A great part of the sovereign character of a nation is its ability to manage its own money………” [↑](#footnote-ref-12)
13. Se nærmere omtale i kapittel I.4 [↑](#footnote-ref-13)
14. Egentlig Det Forende Kongerike (UK) der Nord-Irland inngår i den samlede økonomi med ca 2 prosent [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikkel L. Alan Winters and Guillermo Larbalestier, fra UK Trade Policy Observatory, November 2021 [↑](#footnote-ref-15)
16. [UK trade agreements with non-EU countries - GOV.UK (www.gov.uk)](https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries) [↑](#footnote-ref-16)
17. Common Travel Agreement [↑](#footnote-ref-17)
18. www.samfunnsnotat LO Fortsatt lang vei for brexit [↑](#footnote-ref-18)
19. Be-Ne-Lux, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland [↑](#footnote-ref-19)
20. Sammen med Danmark og Irland [↑](#footnote-ref-20)
21. Se fotnote 5. [↑](#footnote-ref-21)
22. Prop 210 [Samtykke til inngåelse av frihandelsavtale mellom Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia (regjeringen.no)](https://www.regjeringen.no/contentassets/3022d0715d85448a9cccb1de4049fa9e/no/pdfs/prp202020210210000dddpdfs.pdf) [↑](#footnote-ref-22)
23. Hvorav noen har forbehold i sitt EU-medlemskap [↑](#footnote-ref-23)
24. Bulgaria, Danmark, Kroatia, Polen, Romania, Sverige, Tsjekkia, Ungarn [↑](#footnote-ref-24)
25. Island, Lichtenstein, Norge og Sveits [↑](#footnote-ref-25)
26. På varer som er gjenstand for reeksportering, jfr senere avsnitt. [↑](#footnote-ref-26)
27. Long term economic analysis, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty November 2018 [↑](#footnote-ref-27)
28. Konkretiseringer av disse under Brexit beskrives løpende i UK in a Changing Europes UK-EU REGULATORY DIVERGENCE TRACKER 1-3, siste fra mars 2022 [↑](#footnote-ref-28)
29. For EFTA-landenes økonomier i EØS-området, kalt EFTA Surveillence Agency l [↑](#footnote-ref-29)
30. <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/doing-things-differently-policy-after-brexit/> [↑](#footnote-ref-30)
31. [CP 545 – Office for Budget Responsibility – Economic and fiscal outlook – October 2021 (obr.uk)](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/CCS1021486854-001_OBR-EFO-October-2021_CS_Web-Accessible_v2.pdf) [↑](#footnote-ref-31)
32. <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradeingoodsyearinreview/2021> [↑](#footnote-ref-32)
33. [What we do - Office for Budget Responsibility (obr.uk)](https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/) [↑](#footnote-ref-33)
34. [Brexit analysis - Office for Budget Responsibility (obr.uk)](https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/#assumptions) [↑](#footnote-ref-34)
35. [Tale av Dave Ramsden 22 February 2022 (bankofengland.co.uk)](https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2022/shocks-uncertainty-and-the-monetary-policy-response-speech-by-dave-ramsden.pdf?la=en&hash=32E2AF9FE31CDF8963E8F81F72886517FD1124F6) [↑](#footnote-ref-35)
36. <https://www.cer.eu/insights/cost-brexit-december-2021>? [↑](#footnote-ref-36)
37. [UKICE-Supply-Chains-Report\_Final.pdf (ukandeu.ac.uk)](https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2022/04/UKICE-Supply-Chains-Report_Final.pdf) [↑](#footnote-ref-37)
38. Tydelig forklart for eksempel side 66 i læreboka «EØS rett 4.utgave» Fagbokforlaget, av Haukeland Fredriksen og Mathisen [↑](#footnote-ref-38)
39. Hvorav 47 år som EU-medlem [↑](#footnote-ref-39)
40. Alle tall Hentet fra Institute for Government [↑](#footnote-ref-40)
41. Forsøk på avtale om tjenestehandel EU-USA som strandet i 2016 [↑](#footnote-ref-41)
42. www. Doing things differently? Policy after Brexit, Uk in a Chnaging Europe januar 2022 [↑](#footnote-ref-42)
43. I et antall på 72 fordelt på 20 medlemsland, iflg Institute for Government 22.jui 2021 [↑](#footnote-ref-43)
44. “Freeports consultation:boosting trade,jobs and investment across the UK” på nettsiden til HM Treasury og Department for international trade, oktober 2020 [↑](#footnote-ref-44)
45. Ett om jernbane fra professor Jon Vislie, ett om olje og energi fra professor Ole Gunnar Austvik og ett hver om henholdsvis jernbane og luftfart fra Transportøkonomisk institutt, jfr lesestoff liste bak [↑](#footnote-ref-45)
46. (Chicago-)Convention om International Civil Aviation ble undertegnet i 1944 av 52 stater [↑](#footnote-ref-46)
47. European Air Safety Agency [↑](#footnote-ref-47)
48. Doing things differently? Policy after Brexit, UK in a changing Europe, jnuar 2022 [↑](#footnote-ref-48)
49. “EU rail law has had a significant impact on how the rail industry in the UK is organized, promoting a model which fragments the railway between those who operate the trains and………………….. [↑](#footnote-ref-49)
50. Se fotnote 50 [↑](#footnote-ref-50)
51. Tall fra TØI [↑](#footnote-ref-51)
52. Brexit-and-Beyond-Policy.pdf (ukandeu.ac.uk) [↑](#footnote-ref-52)
53. Vote Leave Briefing 2016 Brexit-and-Beyond-Policy.pdf (ukandeu.ac.uk) [↑](#footnote-ref-53)
54. Trade And Cooperation agreement [↑](#footnote-ref-54)
55. Protecting Workers' rights using the UK-EU Trade and Cooperation Agreement av professor Federico Ortino, International Economic Law King’s College London, januar 2022 [↑](#footnote-ref-55)
56. Despoina Georgiou og Catherine Barnard (2021). “Legal Regulation of Self-Employment in the United Kingdom”. [↑](#footnote-ref-56)
57. Gulia Gioponi og Xiaowei Xu (2020). “What does the rise of self-employment tell us about the UK labour market?” Institute of Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/publications/15182> [↑](#footnote-ref-57)
58. Hhv. 7 prosent i Norge og 14 prosent i Storbritannia i 2018. Norge og Storbritannia ligger på hver sin ende av skalaen når det gjelder self-employed [↑](#footnote-ref-58)
59. Definert som andel heltidsarbeidende under 2/3 av medianlønn [↑](#footnote-ref-59)
60. Elin Svarstad og Bjorn Dapi (2022). «De varig lavlønte – omfang og kjennetegn». Fafo. [↑](#footnote-ref-60)
61. OECD (2021). “OECD Employment Outlook 2021”. Figur 3.5. [↑](#footnote-ref-61)
62. Center for European Reform (2016). “Conference Report: Brexit and the Economics of Populism”. <https://www.cer.eu/sites/default/files/ditchley_2016_report_12dec16.pdf> og LSE (2016). “The US’ failure to provide vocational training is a massive police failure which supports Donald Trump”. https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2016/11/08/the-us-failure-to-provide-vocational-training-is-a-massive-policy-failure-which-supports-donald-trump/ [↑](#footnote-ref-62)
63. World Economic Forum (2020). “Global Social Mobility Index 2020 [↑](#footnote-ref-63)
64. «Skandale at Unicef deler ut mat til briter», NRK 19.12.20, og Kerry Hudson: «Introduction» i George Orwell: Down and Out in Paris and London, Harvill Secker 2020 [↑](#footnote-ref-64)
65. Samfunnsøkonomisk analyse (2021). «Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler». Rapport [↑](#footnote-ref-65)
66. FNs levekårsindeks, på engelsk Human Development Index (HDI), er et gjennomsnitt av forventet levealder, utdanningsnivå og kjøpekraftsjustert bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger (levestandard). Målet gir et mer helhetlig bilde på velferd og levekår enn BNP per innbygger. [↑](#footnote-ref-66)
67. Eurostat (2021). “Distribution of income by quantiles - EU-SILC and ECHP surveys”. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do [↑](#footnote-ref-67)
68. Travel agreement. [↑](#footnote-ref-68)
69. “Not weaken or reduce, in a manner affecting trade or investment between the Parties, its labour and social levels of protection below the levels in place at the end of the transition period (...)”60 and to “continue to strive to increase their respective labour and social standards”. Artikkel 6.1 og 6.2 [↑](#footnote-ref-69)
70. Tilsynet mot senking av standarder skal skje gjennom et “system for effective domestic enforcement” (art 6.3) og: “comes under a specific procedure involving a Panel of Experts for non-regression areas”. [↑](#footnote-ref-70)
71. Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation, Torben Iversen, Harvard University, Cambridge, MA, John D. Stephens University of North Carolina, Chapel Hill, 2008. Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy Hall, Peter A., and Daniel W. Gingerich, 2009. British Journal of Political Science 39(3): 449-482. <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4481421/hall_varietiescapitalismempirical.pdf> The German Model: Seen By its Neighbours, 2018, Birgitte Unger: <https://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2015/04/German-Model.pdf>. Globalisation and the Reform of European Social Models, Presentasjon for ECOFIN I EU, ved Andre Sapir, xseptember 2005. [↑](#footnote-ref-71)
72. www.nordmod.fafo.no [↑](#footnote-ref-72)
73. Linda Berg og Andrea Spehar (red.): EU och välfärdens Europa. Familj – arbetsmarknad – migration, Liber, Stockholm 2011, s. 138ff. [↑](#footnote-ref-73)
74. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Vedlegg om økonomisk likhet. [↑](#footnote-ref-74)
75. Jevnlig oppsummert i OECDs årlig publikasjon Employment Outlook. [↑](#footnote-ref-75)
76. Aml 14-12 (1) [↑](#footnote-ref-76)
77. NOU 1998:15 [↑](#footnote-ref-77)
78. Aml 14-12 (5) [↑](#footnote-ref-78)
79. Sak C-493/99. [↑](#footnote-ref-79)
80. Fellesforbundet/Line Eldring (2017): Restriksjoner på inn- og utleie i EU og Norge, og EU Commission (2014): Report on the application by Member States of Directive 2008/104/EC on temporary agency work, og http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Leiharbeit-Werkvertraege/artikel-leiharbeitwerkvertraege.html;jsessionid=DFB668AD94C9AF368091B740A8974F61 [↑](#footnote-ref-80)
81. Aml § 14-12 (5). [↑](#footnote-ref-81)
82. Se for eksempel Nodmod delrapport 9 [20355.pdf (fafo.no)](https://www.fafo.no/images/pub/2014/20355.pdf) [↑](#footnote-ref-82)
83. Litt om tallene i Stein Reegård: En guide til økonomisk politikk, Gyldendal 2018 [↑](#footnote-ref-83)
84. EU & arbetsrätt nr. 4 2021. [↑](#footnote-ref-84)
85. [https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement](https://eur04.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.gov.uk%2Fgovernment%2Fpublications%2Fthe-uks-points-based-immigration-system-policy-statement%2Fthe-uks-points-based-immigration-system-policy-statement&data=04%7C01%7Cjonas.bals%40lo.no%7C34f2ace8871946073c0a08d9d76d6f34%7C3919550b3be44e7fab18bdb5a482916b%7C0%7C0%7C637777687382536082%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0&sdata=saQfLQ77MPLqrC79zIH3EyolsTLnpX47mrSSumcS46Y%3D&reserved=0) [↑](#footnote-ref-85)
86. The benefits from brexit: how the UK is taking advantage of leaving EU, Cabinet office 31.januar 2022 [↑](#footnote-ref-86)
87. Jfr LOs uttalelse om Utvalgsutredning avgitt 22.januar 2018 til Næringsdepartementet [Ny rapport om like konkurransevilkår - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2587387/) [↑](#footnote-ref-87)
88. Hovedregelen for statsstøtte (artikkel 61) ble formulert så tidlig som i 1957 [↑](#footnote-ref-88)
89. Press release EU-kommisjonen 2.desember 2021 [↑](#footnote-ref-89)
90. Det europeiske tilsynsorganet for Norges forhold til EØS-avtalen [↑](#footnote-ref-90)
91. Redegjort for i utvalgsutredningen [↑](#footnote-ref-91)
92. I pressemelding 4.mai 2021 fra Næringsdepartementet erkjenner en at utvalget og ESAs krav var «feilgrep». [Foreslår sektorvis gjennomgang for å løse ESA-saken om "like vilkår" - regjeringen.no](https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fno%2Faktuelt%2Fforeslar-sektorvis-gjennomgang-for-a-lose-esa-saken-om-like-vilkar%2Fid2847025%2F%3Futm_source%3Dregjeringen.no%26utm_medium%3Demail%26utm_campaign%3Dnyhetsvarsel20210504&data=04%7C01%7CStein.Reegard%40lo.no%7C57125ab4e14a4e96ddff08d921a52294%7C3919550b3be44e7fab18bdb5a482916b%7C0%7C0%7C637577815399584979%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0&sdata=LwFVF1okixBXqfAmf2JbHdYLbIHutvOPXBdIb8iVrWQ%3D&reserved=0) [↑](#footnote-ref-92)
93. Den tidligere Kommisjonsmedarbeider skrev i etterkant av sin tjenesteperiode i et juridisk fagtidsskrift (Italian Anti Trust Review 3/2014): «alle» visste det, men først i 2012 ble det første gang åpent formulert av EU-kommisjonen at statsstøtteregelen fra 1950-tallet også kan benyttes for å fremme medlemslands budsjettdisiplin [↑](#footnote-ref-93)
94. Norlandia og Stendi i https://eftacourt.int/download/4-22-notification [↑](#footnote-ref-94)
95. St.m nr 22 (2018-19) [↑](#footnote-ref-95)
96. Den seneste fra januar 2022 er The Benefits of Brexit: How the UK is taking advantage of leaving the EU

    HM Government UK [↑](#footnote-ref-96)
97. Doing things differently? Policy after Brexit, UK in a Changing Europe, 31 januar 2022 [↑](#footnote-ref-97)
98. Innst. 358 L (2015–2016) [↑](#footnote-ref-98)
99. HM Government juni 2021 : NATIONAL PROCUREMENT POLICY STATEMENT [↑](#footnote-ref-99)
100. Protecting Workers' rights using the UK-EU Trade and Cooperation Agreement av professor Federico Ortino, International Economic Law King’s College London, januar 2022 [↑](#footnote-ref-100)
101. (FOR-2008-02-08-112) § 5. [↑](#footnote-ref-101)
102. Jfr vårt notat nr.3 [↑](#footnote-ref-102)
103. Doing things differently? Policy after Brexit Januar 22 2022 UK in changing Europe. [↑](#footnote-ref-103)
104. Pressemelding 13.januar 2022, regjeringen.no [↑](#footnote-ref-104)
105. How Brexit could boost trade, manufacturing and the North, Centre for Policy studies I November 2016 RISHI SUNAK, senere finansminister [↑](#footnote-ref-105)
106. Prospect December 3, 2019: Johnson’s administration plans to rewrite EU subsidy rules but its proposals are a muddle [↑](#footnote-ref-106)
107. BDO/KS desember 2018 og Oslo Economics januar 2020 [↑](#footnote-ref-107)
108. Union action shall respect the responsibilities of the Member States for the definition of their health policy and for the organisation and delivery of health services and medical care. The responsibilities of the Member States shall include the management of health services and medical care and the allocation of the resources assigned to them (Artikkel 168) [↑](#footnote-ref-108)
109. Hentet fra SAMAK-rapporten fra 2022: Truer EUs helseunion Nordens solidariske helsepolitikk? [↑](#footnote-ref-109)
110. Tilsvarer artikkel 61 i EØS-avtalen [↑](#footnote-ref-110)
111. Side 199 i den danske versjon [↑](#footnote-ref-111)
112. “Taking back control fra Institute for Government, januar 2021 [↑](#footnote-ref-112)
113. Brexit and beyond policy januar 2021, UK in a Changing Europe [↑](#footnote-ref-113)