

Jon Erik Dølvik, Line Eldring og
Anne Mette Ødegård

Lavlønnskurransse og sosial dumping

Utfordringer for det seriøse arbeidslivet



Jon Erik Dølvik, Line Eldring og Anne Mette Ødegård

Lavlønnskurransse og sosial dumping Utfordringer for det seriøse arbeidslivet

Sluttrapport fra prosjektet
«Konkurransen og det seriøse arbeidslivet»

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-489-2

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Foto: © Ola Sæther

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Begrepsavklaringer og avgrensninger	9
1.2 Metode og data	12
2 Endringer i konkurranseforholdene	15
2.1 Konkurransen ute og hjemme	16
2.2 Konkurransen fra den useriøse delen av arbeidslivet	20
2.3 Konkurransen fra nye EØS-land	27
3 Tiltak for å sikre likeverdige konkurranseforhold	49
3.1 Tiltak mot useriøs virksomhet	50
3.2 Tiltak mot sosial dumping ved grenseoverskridende arbeid	54
4 Strategier og dilemmaer for Fellesforbundet	59
4.1 Nye strategiske utfordringer – lange historiske linjer	60
4.2 Fagbevegelsens verktøykasse	63
5 Oppsummering og avsluttende bemerkninger	83
Referanser	87

Forord

Denne rapporten tar utgangspunkt i Fafo-undersøkelsen «Konkurransen og det seriøse arbeidslivet», som ble gjennomført i 2003. Rapporten er laget på oppdrag fra Fellesforbundet og hovedfunnene fra denne undersøkelsen er tidligere presentert på Fellesforbundets landsmøte høsten 2003 og på Fellesforbundets representantskapsmøte i 2004.

Rapporten er siden bygd ut med de aktuelle utfordringene som Fellesforbundet står overfor i forbindelse med utvidelsen av EU/EØS. Fra Fafos side har Line Eldring stått for undersøkelsen og de tidlige presentasjonene, mens Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård har gjort arbeidet med slutføringen. Dessuten har Torgeir Aarvaag Stokke gitt viktige bidrag, både i form av skriftlige innspill og kommentarer underveis.

Oslo, juni 2005

Jon Erik Dølvik

Line Eldring

Anne Mette Ødegård

1 Innledning

Høye lønnskostnader har lenge blitt trukket fram som den viktigste konkurranse-ulempen for norsk arbeidsliv. Etter at EU – og EØS – ble utvidet med ti nye medlemsland, fra 1. mai 2004, er konkurranse på lønn i hjemmemarkedet blitt en sentral problemstilling. Årsaken er at bedrifter og underleverandører fra de nye medlemslandene, med ned mot 10–20 prosent av norsk timelønnsnivå, kan konkurrere om oppdrag og entrepriser i hele EØS-området. Mye tyder på at bruken av billigere utenlandske underentreprenører vil øke, noe som kan føre til tap av norske arbeidsplasser.

Men lavlønnskonkurranse er ingen ny problemstilling for norske virksomheter, og konkurranse fra useriøse bedrifter har lenge vært en viktig del av dette bildet. De siste årene har det vært en voksende bekymring for useriøsitet, blant annet fra partene i arbeidslivet. Dette har resultert i prosjektet «Seriositet i byggebransjen», et samarbeid mellom Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet, Skattedirektoratet, Politidirektoratet, Arbeidsdirektoratet og Tolldirektoratet. Seinere er også Utlendingsdirektoratet og trygdeetaten knyttet til prosjektet. En spørreundersøkelse som blir presentert i denne rapporten, viser at halvparten av de spurte bedriftslederne og tillitsvalgte har opplevd useriøs konkurranse og at det er stor bekymring for utviklingen framover.

Bedriftene står dermed overfor to typer av konkurransepress, som også kan være overlappende: På den ene siden har flere bedrifter useriøse konkurrenter, det vil si de som opererer på kanten eller utover loven for å presse ned kostnadene. På den andre siden er det en legal tjenesteimport fra bedrifter med et mye lavere kostnadsnivå enn det norske. En kombinasjon av disse to forholdene er ikke utenkelig – det vil si useriøse utenlandske bedrifter som dumper prisene i Norge. Justisminister Odd Einar Dørum spissformulerte problemstillingen i et innlegg i LO-Aktuelt¹: «Utlending uten oppholds- og arbeidstillatelse som arbeider svart hos en konkursrytter som beriker seg ved ulovligheter i en tilsynelatende lovlig virksomhet.» Forhåpentligvis er det ikke så mange som passer nøyaktig til denne beskrivelsen, men Fellesforbundet

¹ Innlegg i LO-Aktuelt 27. februar 2004.

mener at økt bruk av utenlandsk arbeidskraft er en del av årsaken til problemet med useriøsitet.²

Uansett er fellesnevnerne her lavlønnskonkurranse og hva slags utfordringer dette skaper for det norske arbeidslivet. Med relativt lav avtaledekning og liten erfaring med allmenngjøring av tariffavtaler har konkurransevidningen som følge av EU/EØS-utvidelsen avdekket sårbarheter ved det norske arbeidslivsregimet. Foreløpig er det lite som tyder på at økt arbeids- og tjenesteflyt har ført til generelle ubalanser i arbeidsmarkedet. Økonomisk oppgang og full fart i byggebransjen har bidratt til det. Ifølge nasjonalregnskapet var det en vekst i bygg- og anleggsnæringen på 7,4 prosent fra 2003 til 2004. Samtidig viser tallene at sysselsettingen i denne næringen bare økte med 0,9 prosent i samme periode.³ Regjeringen mener det er grunn til å tro at dette skyldes en sterk import av tjenester og arbeidskraft utleid fra utenlandske bedrifter (Revidert nasjonalbudsjett 2005). Dette er bakgrunnen for at arbeidsledigheten tilsynelatende har bitt seg fast, og det er viktig å spørre seg hva som vil skje når konjunktorene snur: Vil billige underleverandører fra øst fortrenge norske arbeidsplasser og presse ned lønningene, eller vil de bidra til økt aktivitet og lønns-evne hos norske entreprenører?

Et spørsmål er om vi er i ferd med å bevege oss fra en konkurranse i «randsonen» av arbeidsmarkedet til lavkostkonkurranse som en sentral konkurransefaktor og utfordring for partene? Og hvis dette er tilfelle: Hva slags tiltak, strategier og tilpasninger er det mulig å tenke seg i denne sammenhengen? Vi har sett nærmere på temaene useriøsitet, lavlønnskonkurranse og konkurransevidning i byggebransjen og i verkstedindustrien, og de konkrete temaer og problemstillinger i denne rapporten er:

- Hvordan opplever bedriftene konkurransesituasjonen, og i hvilken grad er useriøse konkurrenter et problem?
- Har konkurransen endret seg som følge av EU/EØS-utvidelsen?
- Hva er de tillitsvalgtes erfaringer med lavlønnskonkurranse?
- Hva gjør bedriftene for å tilpasse seg konkurransesituasjonen?
- Hvordan virker lovregulering, kontroll og sanksjoner?
- Hva er mulige strategier og dilemmaer for Fellesforbundet?

² Uttalelse fra Fellesforbundets landsmøte oktober 2003: «Kampen mot useriøsitet i arbeidslivet må skjerpes.»

³ Det er bare innvandrere som er registrert som bosatte i Norge, som kommer med i sysselsettingsstatistikken.

I den første delen av rapporten ser vi nærmere på bedriftsledernes og tillitsvalgtes vurdering av hva slags effekt de useriøse aktørene har for de antatt seriøse delene av bransjene. Vi ser også på hva slags effekter EU-utvidelsen har hatt og kan få for konkurransesituasjonen i byggebransjen og industrien. Deretter ser vi på ulike tiltak og reguleringer, både når det gjelder useriøse virksomheter og EU-utvidelsen. I den siste delen av rapporten vurderer vi hva slags strategier og virkemidler fagbevegelsen har eller kan ta i bruk, og hvilke dilemmaer som oppstår. Det gjelder blant annet hvordan fagbevegelsens verktøykasse brukes, debatten om minstelønn og vurdering av hvor velegnet allmenngjøringsloven er som virkemiddel.

1.1 Begrepsavklaringer og avgrensninger

Seriositet og *useriositet* er ikke presise begreper. Enkelte lovbrudd er neppe tilstrekkelig for å kunne karakterisere en virksomhet som useriøs. På samme måte er det å holde seg innenfor loven ikke nødvendigvis en garanti for seriøse forhold. Det er dermed ikke tilstrekkelig å operere med legalistiske definisjoner som lovlig og ulovlig. I denne sammenhengen forstår vi *useriositet* som det at bedrifter og arbeidsgivere regelmessig og systematisk opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningsskikk. Det kan for eksempel være bedrifter som sjelden gir de ansatte ordnede lønns- og arbeidsforhold, som unnlater å betale skatter og avgifter, har uregistrerte utenlandske arbeidstakere eller som er gjengangere ved konkurser.

Fellesforbundet mener at et seriøst arbeidsliv er kjennetegnet ved at det er: godt organisert med tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår, som ikke ødelegger helsa, som fremmer produktivitet og som er fritt for skattesnusk og andre omgørelser av lov- og regelverk.⁴ Byggenæringens Landsforening (BNL) har laget en definisjon på en seriøs aktør som lyder som følgende: «Kontraktsmedhjelper som følger krav om registrering, skatte- og avgiftsforhold, krav og regler som gjelder for HMS-arbeid og som arbeider seriøst og målrettet med kvalitets- og miljøarbeid.»⁵

Sosial dumping er et diffust og mangetydig begrep som brukes som en sekkebetegnelse for mange ulike fenomener. Vanligvis henviser begrepet til situasjoner hvor arbeidstakerne tilbys så dårlige lønns- og arbeidsvilkår at det regnes som uakseptabelt med hensyn til det som er normalt i det landet man jobber i. Lave lønninger

⁴ Hentet fra uttalelsen om det seriøse arbeidslivet vedtatt på Fellesforbundets landsmøte oktober 2003.

⁵ Definisjonen er hentet fra presentasjonen «Felles kvalifikasjonskrav til BA-næringen», BNL, 31. januar 2005.

og sosiale kostnader, i tillegg til dårlige forhold når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, kan dermed brukes som et konkurransefortrinn og bedriftene kan vinne markedsandeler.

En slik bred forståelse reiser umiddelbart spørsmål om referanserammen og variasjonsbredden for hva som er «uakseptabelt» og «normalt» når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Dette er begreper som tillegges ulikt innhold avhengig av interesser, ståsted og politisk holdning. Striden om sosial dumping er derfor også en kamp om makten til å definere hvilke standarder som gjelder/bør gjelde. I tillegg er det viktig å skille mellom sosial dumping som følge av ulovligheter og som følge av lovlig konkurranse fra land med lavere kostnadsnivå. Hvor er det rimelig å sette grensen mellom konkurranse og sosial dumping? Her vil nok svarene variere, og fordi man legger ulik betydning i begrepet, vil «alle» kunne si seg enig i at man ikke vil ha noe av sosial dumping.

Sosial dumping er et begrep som flittigst benyttes når det gjelder utenlandsk arbeidskraft. Rettighetene til EØS-borgere som jobber midlertidig i et annet EØS-land, er regulert i EUs utstasjoneringdirektiv (96/71/EF). Kommisjonens utgangspunkt var blant annet forholdet mellom konkurranse og arbeidsvilkår: Rettferdig konkurranse krever tiltak som garanterer respekt for arbeidstakernes rettigheter. Direktivet ble dermed vedtatt for å sikre utstasjonerte arbeidstakere de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet (landet der tjenesten utføres). Når det gjelder arbeidsvilkår, henviser direktivet til en liste av grunnleggende arbeidsstandarder. Når det gjelder godtgjørelse, viser det til lovfestede minstelønnsordninger eller allmenngjorte tariffavtaler (les mer om direktivet i kapittel 3.2).

I internasjonal handelspolitikk/avtaler henvises dumpingsbegrepet til illegitim konkurransevridning hvor produsenter tilbyr produkter til priser som ikke gjenspeiler de reelle produksjonskostnadene (for eksempel som følge av subsidier). Også slike definisjoner er gjenstand for sterk tolkningsstrid. I arbeidsmarkedssammenheng er det enda vanskeligere fordi det ikke finnes noen objektivt riktig pris på «varen» arbeidskraft. Den vil blant annet være avhengig av sosiale relasjoner og levekår.

Det går også an å snakke om sosial dumping på nasjonalt nivå, ved at norske arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår som er «uakseptable» i forhold til det som er «normalt». Fagbevegelsen har brukt begrepet i forbindelse med at bedrifter vinner anbudskonkurranser fordi de ikke tilbyr tjenestepensjon eller driver organisasjons- eller tariffhopping for å unngå andre sosiale kostnader.

I denne rapporten prøver vi å unngå sekkebegrepet sosial dumping, og så langt det er mulig bruke mer spesifikke termer for de forholdene vi snakker om. En fellesnevner for de temaene som behandles i rapporten, er utfordringene knyttet til ulike typer lavkostkonkurranse og hvilke reguleringsverktøy og faglige strategier som kan

være aktuelle i den forbindelse. Vi har tatt utgangspunkt i utlendingsforskriftens § 2, som krever at lønns- og arbeidsvilkårene for 3.-landsborgere og borgere fra åtte av de nye EØS-landene (overgangsordningene) ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ, der det foreligger slike avtaler. I yrker og bransjer der det ikke foreligger tariff eller regulativ, skal lønnen tilsvare det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Denne myndighetspraksisen er uttrykk for en operasjonell standard som i praksis betyr at for ansatte i norske bedrifter vil arbeid utført med lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn de norske, betraktes som sosial dumping.

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler (fra 1994) har som formål å sikre alle utenlandske arbeidstakere, inkludert utstasjonerte, som arbeider i Norge, likeverdige vilkår med norske arbeidstakere. Det første vedtaket fra tariffnemnda innebar blant annet allmenngjøring av tariffavtalenes minstelønnssetser. Ved at grunnleggende arbeidsvilkår sikres gjennom arbeidsmiljøloven (gjennomføring av EUs utstasjoningsdirektiv) og allmenngjøring av minstevilkårene i tariffavtalene (jf. tariffnemndas første vedtak om allmenngjøring), kan denne nye minstestandarden tolkes som en praktisk rettesnor for fagbevegelsens definisjon av sosial dumping. Det kan likevel stilles spørsmål ved om denne type vilkår er i pakt med hva vi regner som et *likeverdig* eller *normalt* nivå i forhold til norske arbeidstakere.

Som vist reiser begrepet sosial dumping og bruken av det en lang rekke kompliserte spørsmål, blant annet om forholdet mellom lovgivning og faglige virkemidler. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.

Et sterkere konkurransepress og tiltak for å unngå et høyt norsk kostnadsnivå kan føre til utflagging av produksjon og sysselsetting (se Kvinge 2003 og 2005). Her konsentrerer vi oss imidlertid om tiltak og tilpasninger i Norge. Problemstillinger rundt uteinvesteringer og utflagging av produksjon er i hovedsak ikke analysert i denne rapporten. Men her er det heller ingen absolutte grenser. Ved at norske bedrifter bruker rimelige utenlandske underentreprenører, kan bedriftene senke kostnadene og kanskje klare seg i konkurransen. Alternativet kan være nedlegging og tap av norske arbeidsplasser. På den andre siden kan norske bedrifter som er underentreprenører, tape anbud og kanskje bli utkonkurrert, med tapte arbeidsplasser som resultat. Det er disse spørsmålene som er kjernen i arbeidsgiversidens diskusjoner om lovregulering av lønnsnivå og behovet for allmenngjøring av tariffavtaler.

1.2 Metode og data

Å forske på useriøse forhold i arbeidslivet er vanskelig. De useriøse aktørene gir ikke gjerne fra seg informasjon. I innsamlingen av materialet har vi derfor tatt utgangspunkt i de antatt seriøse aktørene – det vil si de organiserte bedriftene – og brukt dem som hovedinformanter. Enkelthistorier gjør inntrykk, men det kan være vanskelig å bedømme om de gjenspeiler det mer generelle bildet og tillitsvalgtes erfaringer i sin alminnelighet. Dette var bakgrunnen for at Fellesforbundet tok initiativ til denne rapporten.

Vi har i den første delen av rapporten bygd på intervjuer med bedriftsledere i 50 store og mellomstore bedrifter trukket fra medlemslister i Byggenæringens Landsforening (BNL) og Teknologibedriftenes Landsforening (TBL). Dette var en kvalitativ undersøkelse som ble foretatt i form av samtaler med bedriftslederne, men med standardiserte spørsmål.

I tillegg ble det gjennomført en surveyundersøkelse blant hovedtillitsvalgte i 286 bedrifter. Bedriftene ble trukket på grunnlag av lister fra Fellesforbundet over bedrifter omfattet av Fellesoverenskomsten for byggfag og Verkstedoverenskomsten. Disse undersøkelsene ble foretatt i 2003 – altså før EU-utvidelsen – og tar derfor i hovedsak for seg konkurransen fra useriøse aktører. Det er lagt vekt på å få med bedrifter av ulik størrelse og fra ulike deler av landet. I intervjuene ble den definisjonen av useriositet som er nevnt ovenfor, lagt til grunn. Bedriftslederne ble ikke spurt om de selv opptrådte useriøst, rett og slett fordi vi antok at vi ikke ville klare å fange opp realitetene på den måten. De tillitsvalgte ble spurt om forholdene på egen bedrift, og ga sin egen bedrift betydelig bedre karakter enn konkurrentenes. Dette kan ha sammenheng med at de kommer fra bedrifter med tariffavtale og som vi derfor må kunne forvente har rimelig ryddige forhold. Men vi skal heller ikke utelukke at tillitsvalgte syntes det var vanskelig å snakke negativt om sin egen bedrift. I tillegg har vi brukt grunnlagsmaterialet i rapporten fra prosjektet «Seriositet i byggenæringen».

For å få med situasjonen og vurderingene etter EU-utvidelsen, har vi spurt 100 bedriftsledere i byggebransjen og verkstedindustrien om deres vurdering av konkurransesituasjonen og bruken av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Denne undersøkelsen ble foretatt ganske nøyaktig ett år etter utvidelsen, og ble gjennomført av MMI. Vi har supplert med resultater fra medlemsundersøkelser fra Byggenæringens Landsforening om konkurransesituasjonen, slik den ble vurdert høsten 2004 og i april 2005.

Ett problem i vurderingen av arbeids- og tjenestevandring etter EU/EØS-utvidelsen er manglende tallmateriale om omfanget av tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere. Det skyldes blant annet mangel på gode registreringsrutiner, både i

Norge og i EØS-området for øvrig. Fafo har gjort noe arbeid på området i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen. Det gjelder blant annet et notat om tjenesteyting og utstasjonering (Ødegård 2005), på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg er det en Fafo-rapport om arbeids- og tjenstemobilitet i de nordiske land under utarbeidelse, på oppdrag fra Nordisk Ministerråd.

2 Endringer i konkurranseforholdene

Spissformulert kan man si at «konkurranse» gjennomsyrrer stadig større del av samfunnet, politikken og velferden. Argumenter basert på konkurransehensyn har et snev av uovervinnelighet over seg: At bedriften, industrien eller landet må hevde seg i konkurransen, er det knapt noen som stiller spørsmål ved. Konkurransbegrepet har også fått innpass i store deler av offentlig sektor, med oppmerksomhet rundt lønnsomhet og kundepleie.

Internasjonaliseringen av økonomien og produksjonen har på dramatisk vis endret konkurransevilkårene i store deler av verden. Klær og sko produseres knapt i Norge lenger, og stadig flere bransjer velger seg billigere produksjonssteder på kloten. Dette har også rammet industrien. I 1980 stod industrien for 22 prosent av sysselsettingen i Norge, mens dette tallet var redusert til 12 prosent i 2000. Fra 1990-tallet har de store norske industribedriftene gradvis økt sysselsettingen mer ute enn hjemme (Kvinge 2003). Også i de siste årene har titusenvis av industriarbeidsplasser forsvunnet her hjemme, fordi norske bedrifter taper i konkurransen med utlandet. Den siste nedgangen i antall industriarbeidsplasser skyldtes ikke bare lønnskostnader, men også en svært sterk kronekurs.

Produktivitet og kompetanse er imidlertid også forhold som spiller inn i vurderingen av konkurransevne, i en positiv retning for Norges del. På minussiden er det flere av bedriftslederne som peker på en manglende holdning til industriutvikling blant politikerne i Norge som hemmende for bedriftene og dermed for konkurransesituasjonen.

I forbindelse med undersøkelsen om useriøsitet i 2003 ba vi 50 bedriftsledere i byggebransjen og verkstedindustrien om deres vurdering av konkurransesituasjonen. De meldte unisont tilbake at konkurransen var hard og at den var blitt tøffere. Det ble rapportert om lavere etterspørsel og større press på pris. Også de som beskrev konkurranseforholdene som «greie», sa at konkurransen er blitt tøffere.

Kostnadskonkurranse er normalt og ønskelig i en markedsøkonomi. For å klare seg i konkurransen har bedriftene flere muligheter. De kan satse på å forbedre produktiviteten og kompetansen. Eller de kan redusere kostnader ved å flagge ut hele eller deler av produksjonen, outsource tjenestoområder som kantine og renhold, leie inn billig utenlandsk arbeidskraft eller bruke utenlandske underleverandører med en rimeligere pris. Men konkurranse med såkalte useriøse bedrifter, som for eksempel

driver med svart arbeidskraft, hører ikke hjemme i en velfungerende markedsøkonomi. I en stadig hardere konkurranse, særlig i anbudsregimer der pris ofte er det ultimate vinnerkriteriet, kan bedriftene imidlertid fristes til å barbere kostnadene – inklusive lønn – utover det som regnes som rimelig eller i samsvar med lov- og avtaleverket. Dette kan skape så sterkt press på lønns- og arbeidsvilkårene at man får en nedadgående spiral.

2.1 Konkurransen ute og hjemme

Det er flere ulike former for lavlønnskonkurranse, både innenfor landegrensene, når det gjelder utenlandske arbeidstakere i Norge og med hensyn til produksjon i andre land. Lavlønnskonkurranse fra tjenesteleverandører fra de nye østeuropeiske medlemslandene, med et langt lavere lønns- og kostnadsnivå enn i Norge, er en ny utfordring. Dette er en følge av EU/EØS-utvidelsen og det indre markedets frie flyt av tjenester. Så langt har det hjemlige arbeidsmarkedet vært avgrenset til arbeids- og tjenestevandring fra de «gamle» EØS-landene. Lavlønnskonkurranse fra EU-land fantes også før utvidelsen, blant annet fra arbeidstakere fra Portugal. I forbindelse med EUs utvidelse sørover (Portugal og Spania i 1986) var det en tilsvarende frykt for masseinnvandring fra de daværende medlemslandene, og det ble iverksatt overgangsordninger. Frykten viste seg å være ubegrunnet. Med innføringen av det indre marked i 1992 forsvant formelle hindre for mobilitet, men innvandringen fra disse landene økte heller ikke da.

Utvidelsen 1. mai 2004 er likevel annerledes fordi forskjellene mellom de gamle og nye landene er dramatisk større. Bedrifter og underleverandører fra de nye landene kan ha ned mot 10–20 prosent av det norske timelønnsnivå. Å betale en arbeidstaker på oppdrag i Norge ti prosent av det som er vanlig her i landet, er ikke nødvendigvis lovstridig, fordi vi ikke har lovregulering av lønn i Norge. Men det strider mot intensjonen i EUs regelverk om grenseoverskridende arbeid. EUs utstasjoneringdirektiv fra 1996 slår fast at arbeidstakere på oppdrag i et annet EØS-land skal være sikret likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med arbeidstakere i vertslandet, inklusiv nasjonal minstelønn. Dette direktivet er implementert i den norske arbeidsmiljøloven (kapittel XII B). Men lønnsnivået kan ikke reguleres gjennom arbeidsmiljøloven. Norge har ikke lovfestet minstelønn, og har så langt en svak tradisjon for allmenngjøring av tariffavtaler. Dette er imidlertid et tiltak som er svært vanlig i flere andre europeiske land.

Det er forskjeller på de to bransjene i denne rapporten, særlig når det gjelder hvor konkurransen foregår. Mens bedriftene i verkstedindustrien er sterkt eksportrettet, gjelder dette i liten grad for byggebransjen. Innenfor bygg har de viktigste konkur-

rentene tradisjonelt vært norske, ikke minst fordi mye av produksjonen i byggesektoren er stedbunden. I verkstedindustrien er det mer vanlig å konkurrere mot utenlandske bedrifter, og forholdsvis mange oppgir å tape markedsandeler. Produksjonen her er vanligvis ikke avhengig av geografi og kan derfor flyttes ut. Disse to næringene representerer derfor et hovedskille mellom konkurransen hjemme og ute. Dette skillet kan også påvirke debatten om hva som er de viktigste problemområder og hvilke reguleringer som er ønskelige. Når det gjelder byggenæringen, vil det være fortrending i det norske arbeidsmarkedet som er hovedpoenget. Det vil si at arbeidstakere utkonkurreres på hjemmebane på grunnlag av høye lønns- og arbeidsvilkår. I verkstedindustrien vil også trussel om utflagging være aktuell. Her kan det være nødvendig å tillate en viss lavkostprofil innenlands rett og slett for å beholde mer av virksomheten hjemme og unngå utflagging. Kleven Verft har for eksempel pekt på økt bruk av billig utstasjonert arbeidskraft fra Øst-Europa som et virkemiddel for å beholde større deler av produksjonen – og dermed sysselsettingen – i Norge⁶ (se egen rammesak om situasjonen i skipsverftene i kapittel 2.3).

Etter EU/EØS-utvidelsen har dette bildet endret seg noe for byggenæringens vedkommende. Bransjen opplever nå et større innslag av underentreprenører og innleid arbeidskraft fra de nye EU/EØS-landene som følge av den frie tjenesteflyten. Men omfanget er foreløpig uvisst. Bygge- og anleggsbransjen kjennetegnes ved høy mobilitet og uoversiktlige nettverk med underentrepriser i mange ledd. Arbeidet er i tillegg prosjektbasert, med korte tidsfrister, små marginer og stor kostnadsbevissthet. I tillegg er det et ustabil arbeid, blant annet fordi man er avhengig av vær- og sesongsvingninger. Dette fører til at arbeidskraftbehovet er svært varierende og at man er avhengig av fleksibilitet. EU/EØS-utvidelsen har kommet samtidig med at det er svært høy aktivitet i byggebransjen og dermed stort behov for arbeidskraft. Mangel på arbeidskraft har derfor blitt brukt som begrunnelse for å hente inn folk utenfra. Dette bekreftes også fra myndighetenes side. I revidert nasjonalbudsjett for 2005 påpekes det at tilgang på arbeidskraft fra de nye EØS-landene er positivt for norsk økonomi, og at denne tilgangen trolig har bidratt til å avhjelpe mangel på arbeidskraft, særlig i bygg- og anleggssektoren. Ifølge byggenæringens egne prognoser vil det totale arbeidskraftbehovet i næringen øke med cirka 10 000 fra 2003 til 2006.⁷

I leverandørindustrien for offshorevirksomhet har både selskapene og oppdragene blitt færre og større. Dette har ført til en skjerping av konkurransen og til en situasjon der et tapt anbud kan føre til at virksomheten fort står uten arbeid. Samtidig er denne bransjen godt kjent med utenlandsk konkurranse og arbeidsmobilitet. I

⁶ Innledning av produksjons- og innkjøpssjef Tore Roppen i Kleven Verft, Fafo Østforums seminar 29.11.04.

⁷ BNL september 2004: Prognoser Bygg- og anleggsmarkedet 2004-2005-2006.

Nordsjøen er det for eksempel konkurranse fra britene. Forholdene på britisk side er annerledes, både når det gjelder lønn og arbeidstid.

Markedet for skipsverft er sterkt preget av konjunktursvingninger, oljepriser og kostnadmessig konkurransevne både mot Europa og dollarkontrakter i Asia. Høy nybyggingsaktivitet i Asia, kombinert med høye oljepriser, har bidratt sterkt til den boomen som nå preger markedet for offshorefartøy – den viktigste markedsnisjen for norske skipsverft. Det er imidlertid stor usikkerhet forbundet med dette markedet. Blant norske skipsverfts fremste konkurransefortrinn er evnen til å bygge avanserte fartøyer, med høy utstyrsfaktor, innenfor stadig kortere tidsfrister. Kriser vil ikke desto mindre også i framtida ramme denne konkurranseutsatte delen av norsk industri. I løpet av de siste fem årene har verftssysselsettingen i Møre og Romsdal, Norges viktigste skipsbyggingsregion, blitt redusert med en tredjedel. Trenden med å sette ut arbeid og produksjon til andre, i økende grad til Øst-Europa, er viktig for å forklare denne utviklingen. En utvikling som framfor alt er drevet fram av skipsverftenes behov for større arbeidskraftfleksibilitet gjennom oppgangs- og nedgangstider samt nødvendigheten av å redusere kostnader i et internasjonalt marked. Konkurransesituasjonen innenfor skipsbygging er dessuten preget av økt proteksjonisme (for eksempel at skip bestilt av brasilianske redere bygges i Brasil) og prispress fra lavkostland. Flere verft har begynt med vedlikehold og verkstedsfunksjoner, og konkurransen hardner også på dette området. Samtidig regnes tradisjon og skipsbyggingskultur fremdeles som et fortrinn i konkurransen (se Aslesen 2005).

Innenfor maskinindustrien er også konkurransen blitt tøffere, noe som har ført til høyere grad av automatisering og at deler av produksjonen er flyttet ut av Norge. Samtidig begynner den norske arbeidskraften å eldes, og dette kan skape problemer med tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Metallindustrien har et stort eksportmarked og derfor har valutakursutviklingen hatt mye å si for konkurransesituasjonen de siste årene. Det er svært vanskelig å konkurrere på pris og derfor har denne delen av industrien satset på kvalitet, god organisering og logistikk. I tillegg kommer høy produktivitet og omstillingsevne. Konkurransepresset er imidlertid økende og innslaget av utenlandsk arbeidskraft her hjemme har økt.

En illustrasjon på de vanskelige konkurranseforholdene for norske virksomheter er hentet fra arbeidet i den statlig oppnevnte tariffnemnda som skulle vurdere allmenngjøring av tariffavtaler for sju petrokjemiske landanlegg. På Kollsnes i Hordaland var alle kontrakter bortsett fra én gitt til utenlandske virksomheter.

Større usikkerhet og svingninger når det gjelder anbud og oppdrag øker behovet for fleksibel arbeidskraftorganisering. Det vil i praksis ofte si færre fast ansatte og flere innleide og midlertidig ansatte. Blant bedriftene som ble undersøkt i 2003, var det rundt 20 prosent av de tillitsvalgte som trodde det ville bli flere midlertidig ansatte i bedriften i nærmeste framtid.

Konkurransulempen og konkurransefortrinn

I Fafos undersøkelse fra 2003 oppga nesten halvparten av bedriftslederne at lønnskostnader er den viktigste konkurransulempen for norske bedrifter og at kostnadsutviklingen gjør det vanskelig å henge med. Ifølge Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) har lønnsveksten i Norge vært høyere enn i konkurrentlandene siden slutten av 1990-tallet, og har gitt en merlønnsvekst på én til tre prosentpoeng per år.⁸

På mer direkte spørsmål om hvilke faktorer som hemmer bedriftenes konkurransevne, trekker flertallet i undersøkelsen fra 2003 fram følgende hovedpunkter:

- regelverk og byråkrati
- myndighetenes rammebetingelser
- arbeidstidsordningene
- skatter og avgifter
- generelt kostnadsnivå
- lønnsnivå

Dette gjelder særlig ledere innenfor konkurranseutsatt industri. Dette bildet bekreftes i en undersøkelse fra 2002, gjennomført av Research International Feedback (gjengitt i rapporten «Seriositet i byggenæringen» 2003). Her nevnte aktørene i byggebransjen høye skatter som en vesentlig grunn til at mange fristes til unndragelse.

I en Fafo-undersøkelse om de store bedriftenes lokaliseringsstrategier svarte to tredjedeler av informantene at valutasvingninger og kronekurs har hatt større betydning for lønnsomheten enn lønnsveksten de siste årene (Kvinge 2003).

I undersøkelsen fra 2003 regnes medarbeidernes kvalifikasjoner som det viktigste *konkurransefortrinn* i norske virksomheter. Sett fra utlandet har norske selskaper generelt sett et godt rykte, blant annet at de er til å stole på. Bedriftslederne mener samtidig at prisen for kompetansen hos norske arbeidstakere er for høy. Oppsummert nevnes følgende konkurransefortrinn for norske virksomheter:

- kvalifikasjoner
- samarbeid med fagbevegelsen
- prosjektorganisering
- HMS-standard
- produktutvikling
- markedsnærhet

⁸ TBLs konjunkturrapport 2005. http://web.tbl.no/files/Konjunkturrapport_2005_web_2.pdf

2.2 Konkurransen fra den useriøse delen av arbeidslivet

Mange bedrifter befinner seg også i et marked hvor det konkurreres på ulike vilkår, og hvor lov- og avtalebrudd og annen useriøs praksis blir et virkemiddel i konkurransen. Det rapporteres om mer useriøsitet innenfor bygg enn i verkstedindustrien. De useriøse bedriftene dukker gjerne opp lengst nede i kontraktshierarkiet og kan derfor være vanskelige å få oversikt over.

Hva er så de viktigste grunnene til at noen lar seg friste til å drive «på kanten eller over streken»? Ifølge en undersøkelse fra Research International Feedback fra 2002, som er gjengitt i rapporten «Seriositet i byggenæringen», er disse de viktigste grunnene til useriøs virksomhet:

- regelverket oppleves som urimelig eller urettferdig
- kunder krever å få svarte tjenester
- unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage
- slipper unna papirarbeid og byråkrati
- få kontroller fra skattemyndighetene
- høye skatter og avgifter

Halvparten av bedriftslederne i vår undersøkelse svarte at de opplever å ha useriøse konkurrenter. Ved ytterligere konkretisering var det omgåelse av arbeidstidsordninger, lønnsnivå under tariff og å «operere på kanten av loven» som ble sagt å være mest forekommende. Mellom 20 og 45 prosent av lederne opplevde at konkurrentene omgår arbeidstidsordninger, betaler under tariff eller bruker svart arbeid. På videre spørsmål om hva som karakteriserer de useriøse aktørene, nevnte en del bruk av utenlandsk arbeidskraft, dårlige HMS-forhold, dårlige lønns- og arbeidsvilkår, samt uryddige forhold knyttet til regnskap og myndigheter. En bedriftsleder uttrykte seg slik:

«De useriøse aktørene velger bort kvalitet og fokus på HMS – det blir billigere på kort sikt. De utkonkurrerer de seriøse, siden flertallet av kundene «shopper» til laveste pris. Det er svært alvorlig for den seriøse delen av industrien som ikke kan konkurrere på like vilkår – i verste fall blir den seriøse delen av industrien faset ut og blir borte i Norge.»

En annen arbeidsgiver uttrykte seg slik:

«Svart arbeid er som dop i systemet for byggebransjen – det skaper urettferdige konkurranseforhold.»

Den andre halvparten av bedriftslederne ville ikke karakterisere noen av sine konkurrenter som useriøse, og framhevet at bedriftene i deres sjikt opererer i lovlige og seriøse former. Også blant disse er det en del som sier at de vet det er useriøsitet i bransjen som sådan, uten at det gjelder dem de regner som sine konkurrenter.

Overblikk over de ulike bransjene

De norske offshoreleverandørene konkurrerer i hovedsak om markedet i Norge og i Nordsjøen. Styrken hos de norske leverandørene er evnen til å håndtere og gjennomføre store kompliserte byggeprosesser på kontraktsfestet tid. Men oljeselskapene etterspør i mindre grad denne type totalleveranser. I anbudsrundene på del-leveranser er pris det dominerende kriteriet. Dermed blir de norske leverandørene mindre konkurransedyktige, og det blir en stadig større oppmerksomhet om å kunne tilby lavest mulig pris. Oljeselskapenes anbuds- og kontraktspraksis passer bedre til små enn til store leverandører. Flere små selskaper har derfor entret markedet og disse har mindre å tape enn de store. De baserer arbeidskraften på innleie, bruker mye underentrepriser og kan lettere konkurrere på pris. Dermed er det ikke sagt at man kan dokumentere at det foregår useriøs virksomhet, men det er trolig lagt bedre til rette for useriøsitet. Innen offshoreindustrien virket det som om problemene er større på landbaserte anlegg enn på offshoreanlegg, og useriøs virksomhet knyttes ofte til utenlandske selskap. Men det er dårlig med dokumentasjon som kan understøtte påstandene om useriøsitet. Det samme problemet gjelder ved mistanke om svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.

Også i skipsverftene er det lite dokumentasjon på useriøs virksomhet, men bedriftslederne innrømmer at de har dårlig oversikt over de utenlandske aktørene. En svarer slik:

«Jeg kjenner ikke til useriøsitet konkret – nei, men noen underbyr og underbyr.»

Svaret illustrerer at det kan være vanskelig å definere hva som er useriøs virksomhet, fordi det ikke nødvendigvis innebærer rene lovbrudd. Det som oppgis som kjennetegn på useriøs virksomhet blant lederne i skipsverftene, var dårlige lønns- og arbeidsvilkår, mangel på rutiner og HMS, ikke profesjonell oppførsel og dårlig planlegging. Ellers var det en gjenganger at man manglet kontroll med de utenlandske aktørene. I verkstedindustrien meldes det om underleverandører som leverer dårlig kvalitet, men som ikke automatisk kan stemples som useriøse av den grunn.

Bygg- og anleggsbransjen omfatter mange forskjellige fagfelt og det er stor variasjon i virksomhetenes størrelse, driftsform og organisering. Det er også stor variasjon i type oppdrag og hvor store de er. Dette er derfor en bransje som har store utfordringer når det gjelder å etterleve regelverket. Et annet poeng med hensyn til seriøsitet i byggebransjen er de mange konkursrytterne, som gang på gang starter et

nytt firma. Det er i dag svært enkelt for en konkursrytter å skjule sporene fra tidligere virksomheter. Om man blir satt i konkursskarantene, er det ikke lenger mulig å få opplysninger om dette etter at karantenetiden er utløpt.

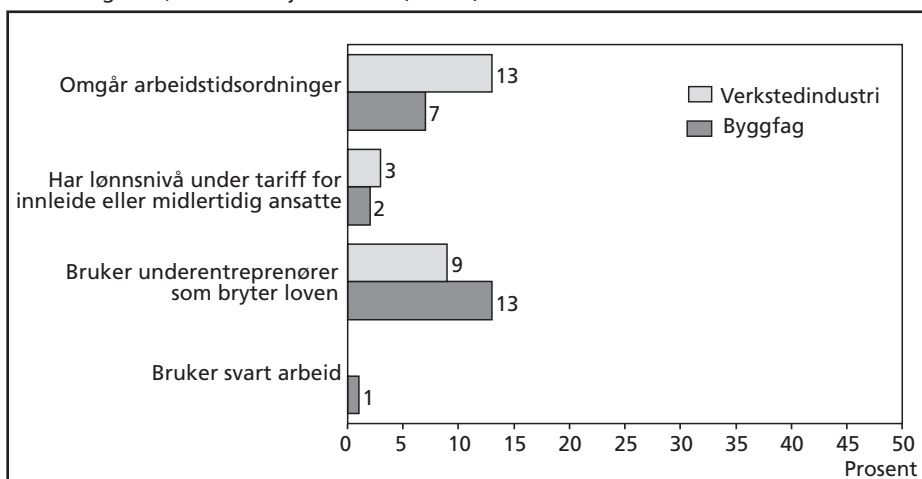
Tillitsvalgtes vurderinger av useriøsitet

Spørreundersøkelsen blant de hovedtillitsvalgte bekrefter inntrykket fra svarene fra bedriftslederne. Om lag halvparten av de tillitsvalgte svarte at det er noen eller mange useriøse aktører i deres bransje. På videre spørsmål om mer konkrete eksempler svarte de tillitsvalgte på denne måten:

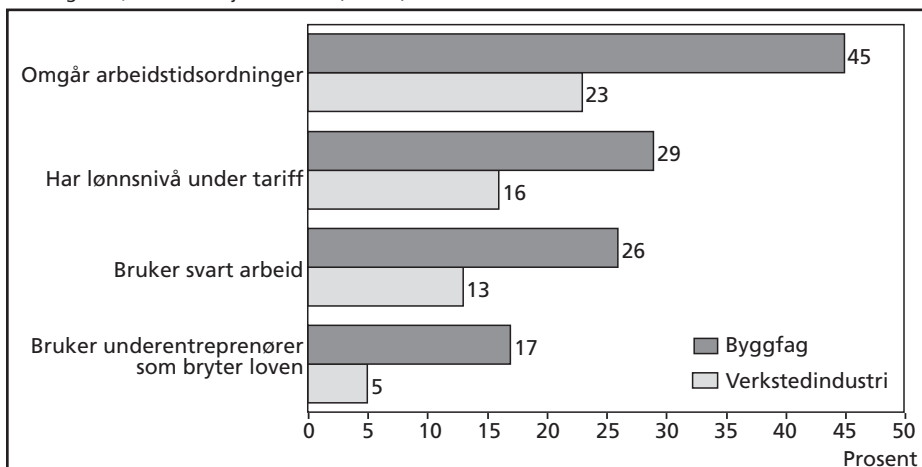
- 34 prosent: Konkurrenter som omgår arbeidstidsordninger
- 22 prosent: Konkurrenter som har lønnsnivå under tariff
- 19 prosent: Konkurrenter bruker underentreprenører som bryter loven
- 12 prosent: Konkurrenter bruker svart arbeidskraft

Det store flertallet av tillitsvalgte oppfattet sin egen bedrift som seriøs. Ti prosent av de tillitsvalgte rapporterte om at deres egen bedrift omgår arbeidstidsordninger, betaler under tariff og bruker underentreprenører som bryter loven. Tre prosent svarer at deres egen bedrift har brukt svart arbeidskraft. I denne sammenhengen må vi ha med at tillitsvalgte kan synes at det er vanskelig å snakke negativt om egen bedrift. Som nevnt tidligere, er det også grunn til å tro at det står bedre til i bedrifter der det er ordnede forhold i form av fagorganiserte og tariffavtale. I denne undersøkelsen

Figur 2.1 Andelen tillitsvalgte som ofte eller av og til har opplevd at sin egen bedrift gjør noe av det følgende, etter bransje. Prosent (N=286)



Figur 2.2 Andelen tillitsvalgte som ofte eller av og til har opplevd at konkurrerende bedrifter gjør noe av det følgende, etter bransje. Prosent. (N=286)



spurte vi de tillitsvalgte om samarbeidsforholdene mellom tillitsvalgte og ledelse i bedriften. Her var det et overbevisende flertall på 85 prosent som karakteriserte samarbeidsforholdene ved bedriften som meget eller ganske gode. I lys av dette ville det være overraskende om vurderingen av bedriftens seriositet skulle komme dårlig ut, for det ville da kunne slå tilbake på de tillitsvalgte selv og den jobben de gjør.

Deres vurdering av konkurrentene var en ganske annen. De tillitsvalgte fikk spørsmål om de hadde opplevd at egen bedrift eller konkurrentene til deres bedrift hadde gjort følgende: omgått arbeidstidsordninger, betalt lønnsnivå under tariff for midlertidig eller innleid arbeid, brukt underentreprenører som bryter loven eller brukt svart arbeid. I figur 2.1 er tillitsvalgtes vurdering av egen bedrift og i figur 2.2, vurderingen av konkurrentenes.

Omfanget av useriøs virksomhet

Svarene som viser at halvparten av både arbeidsgivere og arbeidstakere opplever useriøse konkurrenter, sier imidlertid ikke noe om omfanget av den useriøse virksomheten. Én kjent useriøs aktør kan være tilstrekkelig til at alle oppgir den. I tillegg er det mange vandrehistorier om denne type firmaer.

Holdninger blant folk kan også spille en rolle når man skal vurdere omfanget av useriøs og/eller ulovlig virksomhet. En bedriftsleder sukket over den norske folkesjela som han mente hadde en slapp holdning til svart arbeid og skattesnyteri. Eller som en annen sa:

«Drive på kanten av loven? Hvem gjør ikke det?»

Det finnes likevel en del kilder om omfang av ulovlig drevet virksomhet, forekomst av svart arbeid og utlendinger med ulovlig opphold, uten at noen av dem er uttømmende. Fellesforbundets tillitsvalgte har selv gjennom en årrekke dokumentert lovbrudd, særlig innenfor byggebransjen. Ifølge en undersøkelse i regi av Skattedirektoratet i 2002 oppga 38 prosent av representantene fra byggebransjen at svart arbeid forekommer i deres bransje, hvilket er mer enn i noen annen bransje. En omfattende byggeplasskontroll i april 2003, i Østfold, Akershus og Oslo, viste at 50 av 670 firmaer, det vil si åtte prosent, ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Om lag 18 prosent av personene på byggeplassene var ikke registrert i arbeidstakerregisteret. Kontrollen avdekket også en alvorlig mangelfull rapportering av utenlandske arbeidstakere ved at 80 prosent ikke var korrekt innmeldt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Det var gitt oppdrag til 47 utenlandske virksomheter uten at oppdragsgiver hadde rapportert disse til SFU.

Ifølge en undersøkelse utført av Research International Feedback i 2002, oppgir bransjen spesielt tre områder hvor risikoen for unndragelser er stor: kontant oppgjør uten kvittering, bruk av uregistrert arbeidskraft og at man lar være å oppgi inntekter.

I 2004 ble det også gjennomført kontrollaksjoner fra Skatteetatens side. I bygg- og anleggsbransjen ble det avslørt mange uregistrerte virksomheter, arbeidstakere uten oppholds- eller arbeidstillatelse, trygdemisbruk og svart arbeid. Når det gjelder dårlige HMS-forhold (helse, miljø og sikkerhet) som en del av useriøs virksomhet, viser tall fra Arbeidstilsynets aksjon mot fallulykker i 2003 at 48 prosent av virksomhetene ikke hadde tilfredsstillende rekkverk ved arbeid i høyden, 33 prosent hadde ikke forankret stillasene på en tilfredsstillende måte og 36 prosent manglet tilfredsstillende HMS-plan ("Seriositet i byggenæringen" 2003).

I en undersøkelse gjort for Skattedirektoratet i mars 2005, med tittelen «Svart økonomi 2005»⁹, oppgir bedriftslederne at omfanget av uregistrert arbeidskraft – det vil si svart arbeid – har økt. Det er en signifikant økning sammenlignet med 2002, fra 31 til 45 prosent av lederne nevner dette som en form for unndragelse de tror forekommer i sin bransje. Dette gjelder spesielt innenfor bygg- og anleggsbransjen. Her tror 59 prosent av lederne at bruken av uregistrert arbeidskraft forekommer. I 2002 var det tilsvarende tallet 38 prosent.

I likhet med undersøkelsen fra 2002 er det kontant oppgjør uten kvittering og at man lar være å oppgi inntekter som er de vanligste unndragelsesformene. Generelt tror ikke bedriftslederne at unndragelser skjer sjeldnere i dag enn for tre år siden. Når det gjelder bruk av utenlandsk arbeidskraft, har lederne blant annet meget liten kjennskap til skatte- og avgiftsreglene og reglene for oppholds- og arbeidskraft-

⁹ Undersøkelsen er utført av Sentio AS og er en oppfølging av undersøkelsen fra 2002, gjennomført av Research International Feedback.

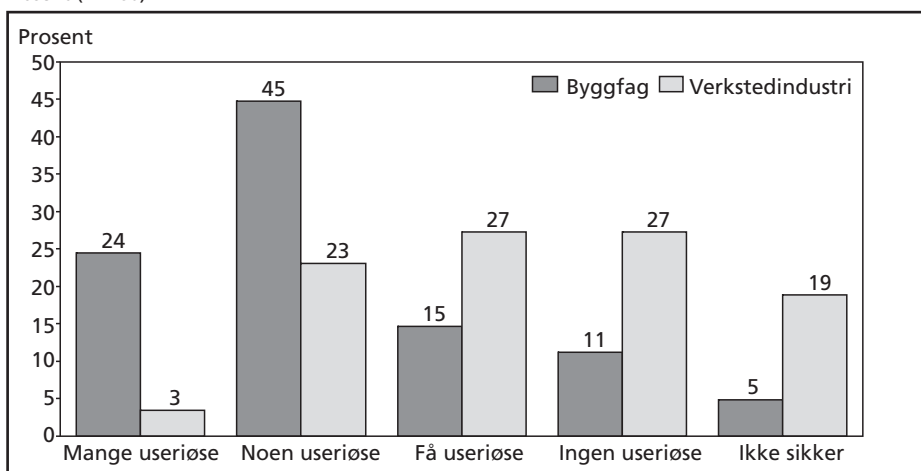
tillatelser som gjelder bruk av utenlandsk arbeidskraft. Over 80 prosent svarer at de har ganske eller meget liten kjennskap til bestemmelsene.

På tross av at bedriftene oppgir at omfanget av svart arbeid har hatt en merkbar økning, viser undersøkelsen at virksomhetene i mindre grad er fristet til unndragelser og opplever større barrierer mot unndragelser sammenlignet med 2002. Det skyldes blant annet en økning i kjennskapen til de ulike kontrollmetodene til skattemyndighetene og flere mener at de kan bli kontrollert det nærmeste året. Hele 40 prosent av bedriftslederne etterlyste mer kontroll. Verkstedindustrien var ikke omfattet av denne undersøkelsen for Skattedirektoratet.

I tillitsvalgtundersøkelsen fra 2003 er det 14 prosent som sier at det generelt er mange som driver useriøst, i den forstand at de driver på kanten av eller bryter loven. Her er det, som det kommer fram i figur 2.3, stor forskjell på byggebransjen og verkstedindustrien.

Økningen i det dokumenterte omfanget av svart arbeid og tillitsvalgtes vurdering av useriøsitet gir grunn til uro. Selv om lederundersøkelsen viser at virksomhetene i mindre grad er fristet til unndragelser, viser tallene fra Skattedirektoratet en helt annen utvikling. Dette kan ha sammenheng med en sterkere konkurranse-situasjon, blant annet som følge av bruk av utenlandsk arbeidskraft. Men denne sammenhengen kan vi ikke si noe sikkert om ut fra det materialet vi har hatt tilgang til i denne rapporten.

Figur 2.3 Tillitsvalgtes vurdering av det generelle omfanget av aktører som driver useriøst, etter bransje. Prosent (N=286)



Festningsprosjektet

De uryddige forholdene i bransjen var bakgrunnen for at Byggenæringens Landsforening tok initiativ til prosjektet «Seriositet i byggenæringen», våren 2002. Hensikten var å samle næringen og myndighetene i et felles prosjekt for å effektivisere arbeidet blant annet mot svart arbeid, og Fellesforbundet var med fra starten.

Deres pilotprosjekt for seriositet fant sted på Akershus Festning, der Selmer Skanska stilte sin byggeplass til rådighet. Målet var å øke kunnskapen om ulovligheter i byggenæringen og hva som kan være mulige løsninger. En sentral del av prosjektet var å utprøve et system med adgangskontroll på byggeplassen, ved bruk av adgangskort, logging av firmaer og personer knyttet til byggeplassen, samt føring av daglige mannskapslister. Hensikten var å etablere kontroll over aktørene med hensyn til å vurdere og kontrollere at ulovlig arbeidskraft ikke ble brukt, samt å finne ut hvordan tilsynsmyndighetene bedre kunne utøve kontroll. For å sikre helse, miljø og sikkerhet (HMS) ble det blant annet stilt krav om at hver underentreprenør skulle levere en HMS-erklæring før oppstart av arbeidet og den enkelte arbeidstaker på byggeplassen skulle gjennomgå og undertegne en personlig sikkerhetsinstruks før oppstart og det ble arrangert egne HMS-møter med alle virksomheter og ansatte.

Prosjektet identifiserte vesentlige problemer knyttet til kunnskap og holdninger hos aktører i bransjen, for dårlig samarbeid mellom partene, etatene imellom og mellom disse igjen. Det var manglende kontrollrutiner hos entreprenørene, samt et til dels ikke-fungerende regelverk og kontrollsystem. Prosjektet tydeliggjorde hovedentreprenørens manglende kontroll med egne kontraktkjeder, behovet for mer effektivt samarbeid mellom offentlige etater samt nødvendigheten av å forenkle og forbedre eksisterende regelverk. En rekke utfordringer ble trukket inn i prosjektet. Det dreide seg blant annet om:

- Muligheter til å få bistand med riktige inn- og utmeldinger til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU)
- System som hindrer hovedentreprenør i å hente inn nødvendige opplysninger
- Lover og regler som er vanskelige å tolke og håndheve
- Hovedentreprenørs mulighet til å framskaffe nødvendig dokumentasjon på at skatter og avgifter er ivaretatt
- Kompleksitet og kontroll når det gjelder under-entrepriser (herunder også enkeltmannsforetak), utenlandske foretak med mer

Prosjektet blottla at det blant noen aktører fantes en grunnleggende uærlighet, og at en til dels har å gjøre med profesjonelle kriminelle. I 2002 hadde Skanska

oppdrag med nesten 2500 forskjellige underentreprenører, og de som går inn for å lure bedriften, klarer det. En av erfaringene fra Festningsprosjektet var at det er en spesialistoppgave å gå løs på de useriøse aktørene, og at kunnskaper på dette området er mangelvare.

2.3 Konkurransen fra nye EØS-land

Utvidelsen av EU med de åtte østeuropeiske landene, Polen, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn, i EU/EØS fra 1. mai 2004, er en historisk begivenhet. EU/EØS er blitt verdens største enhetsmarked, og åpner for nye muligheter for økonomisk vekst, velstandsutvikling og utjevning på tvers av gamle skillelinjer. Økt migrasjon og samhandling vil trolig gi gevinster for alle landene, men vil også innebære økonomiske og sosiale omstillinger hvor vinning og tap kan bli skjævt fordelt mellom landene, og mellom grupper innenfor landegrensene.

Norge er gjennom EØS-avtalen et fullverdig medlem av EUs indre marked, med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Derfor har konkurransebildet endret seg like mye for Norge som om vi skulle ha vært EU-medlem. Konkurransen fra de nye lavkostlandene har fått mye oppmerksomhet det siste året. Begrepet «sosial dumping» er en gjenganger i denne sammenhengen, og har blitt selve symbolet på EU-utvidelsen. Konkurransestrategier basert på å omgå nasjonale arbeids- og lønsvilkår utfordrer både myndighetene og aktørene i arbeidslivet. Hvorvidt vi vil se framvekst av et nytt, uregulert gjestearbeidsmarked på siden av det organiserte norske arbeidslivet, eller om Norge vil importere europeiske metoder for minstelønnsregulering, gjenstår å se.¹⁰

Også ved forrige utvidelse i 1986, da lavkostlandene Spania og Portugal ble medlemmer i daværende EF, var det debatt om sosial dumping, men mobiliteten ble mindre enn ventet. Fjorårets utvidelse var likevel annerledes fordi forskjellene i lønns- og kostnadsnivå mellom «gamle» og «nye» medlemsland er større enn tilfellet var i 1986. For Nordens del teller det også med at land som Polen, Estland, Litauen og Latvia er i våre nærområder, både geografisk, klimatisk og kulturelt.

Regelverk for ulike typer utenlandsk arbeidskraft

Etter EØS-avtalen skal det gjennomføres fri bevegelse av personer i hele EØS-området for å oppfylle vilkårene i EUs indre marked. Men i forbindelse med EU/

¹⁰ Les mer om tiltak og strategier for å sikre nasjonal lønnsregulering i kapittel 3 og 4.

EØS-utvidelsen ble det tillatt å iverksette overgangsordninger for inntil fem til sju år. Norge innførte dermed – i likhet med de fleste tidligere EØS-land – overgangsregler for de åtte nye østeuropeiske medlemslandene. Det vil si at man viderefører hele eller deler av regelverket som gjaldt før utvidelsen. Dette gir mulighet for en styrt, gradvis liberalisering av arbeidsinnvandringen fram til 2011.

Norges overgangsordning gjelder i utgangspunktet i to år, det vil si fram til 1. mai 2006. Denne ordningen er mer liberal enn i mange av de andre landene. Arbeidssøkerne fra disse åtte landene kan søke arbeid og oppholde seg i Norge for egen regning i inntil seks måneder og det skal ikke foretas noen arbeidsmarkedsbasert behovsprøving. Arbeidssøkerne må få innvilget oppholdstillatelse før de kan begynne å jobbe. Da stilles det krav om arbeid tilsvarende heltid, samt lønn i samsvar med tariff, regulativ eller det samme som er vanlig i den type jobb/arbeidssted (utlendingsforskriften § 2). Dette må dokumenteres, sammen med arbeidskontrakt som er undertegnet arbeidssøker og arbeidsgiver. Det finnes anledning til å erstatte deler av lønnsutbetalingen med ytelser som for eksempel kost og losji. Det skal i tilfelle framgå av arbeidstilbudet og det skal settes en verdi på disse ytelsene som beregnes ut fra skatteetatens gjeldende satser. Boligen må tilfredsstillende helsemyndighetenes krav (UDI rundskriv 2005-025 OPA). Oppholdstillatelsen gjelder for inntil tolv måneder, med rett til forlengelse. For kortvarig arbeid gjelder oppholdstillatelsen så lenge kontrakten varer. Hvis arbeidsforholdet opphører, kan oppholdstillatelsen falle bort. Da kan man starte en ny seksmånedersperiode med jobbsøking. Arbeidstakere som hadde hatt lovlig opphold og arbeid i Norge det siste året før EU/EØS-utvidelsen, ble ikke omfattet av overgangsordningen. Så lenge arbeidskontrakten varer, er personen omfattet av norske velferdsordninger, men overgangsordningen begrenser altså adgangen til norske velferdsytelser gjennom en kortvarig, marginal eller fiktiv jobb. Etter tolv måneders lovlig opphold vil arbeidstakere få samme rettslige status som andre EU/EØS-borgere.

Det er imidlertid flere måter å vandre og tilby sin arbeidskraft på. Overgangsreglene omfatter ikke den frie bevegelsen av tjenester og tjenesteytere. Derfor er det nødvendig å se på regelverket for ulike typer arbeidskraft, både for å kunne si noe om omfanget av de ulike typene arbeidsvandring og hva slags effekt de har. Ett viktig poeng er å diskutere arbeidstakere som foreløpig kommer som arbeidssøkere i henhold til overgangsordningene (individuell arbeidsvandring) og arbeidstakere som kommer som tjenesteytere (utstasjonerte/utsendte arbeidstakere og innleide arbeidstakere fra utenlandske utleiefirmaer) hver for seg. Man kan i denne sammenhengen skille mellom:

- Individuelle arbeidstakere som har kommet til Norge og fått arbeid
- Utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud og entrepriser, samt arbeidstakere som er ansatt i utenlandske utleiefirmaer

- Selvstendig næringsdrivende med egen virksomhet

Vi har allerede gått gjennom regelverket for de individuelle arbeidstakerne som kommer til Norge. Det er imidlertid ikke helt enkelt å trekke et klart skille mellom «arbeidstaker» og «tjenesteyter». Hva som regnes som tjenesteyting, må derfor vurderes i hver enkelt sak, og dette åpner for et stort innslag av gråsoner. Noen viktige holdepunkter finnes imidlertid. Arbeidstaker defineres som enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse (folketrygdloven). I EF-retten er dette utvidet med at vedkommende er under instruksjon eller rettledning. For å bli regnet som selvstendig næringsdrivende er det en rekke vilkår som må oppfylles: Virksomheten må ha et visst omfang, den næringsdrivende må ha ansvar for resultatet og økonomisk risiko og bruke egne driftsmidler (folketrygdloven).

Selvstendig næringsdrivende med oppdrag i Norge blir vurdert ut fra om dette regnes som et tjenesteoppdrag eller et arbeidsforhold. Enkeltmannsforetak må, for å få oppholdstillatelse i Norge, gi en beskrivelse av virksomheten og tidsplan/framdriftsplan, vise budsjett og dokumentasjon på registrering i Brønnøysundregistrene. Dersom det er en virksomhet som har eksistert en stund, kan UDI be om regnskap og registrering i momsregisteret (UDI 2004). Foretaket har også plikt til å innrapportere kontraktene til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Hovedregelen er at hjemstaten har beskatningsretten, men det landet der skatteyter har fast sted, kan skattlegge inntekt ved personlig arbeid utenfor tjenesteforhold

En annen type tjenesteyting er når et utenlandsk firma får et oppdrag/underentreprise i Norge og tar med seg sine egne arbeidstakere for å utføre dette oppdraget. Disse arbeidstakerne kalles utstasjonerte/utsendte arbeidstakere, og er ikke omfattet av overgangsordningene fordi de er arbeidstakere på tjenesteoppdrag. Ett bestemt vilkår er imidlertid at de er ansatt i den bedriften som har oppdraget. Disse arbeidstakerne er omfattet av EUs utstasjoneringdirektiv, som er implementert i arbeidsmiljølovens kapittel XII B, Utsendte arbeidstakere. Dette regelverket skal sikre utstasjonerte arbeidstakere de samme grunnleggende arbeidsvilkår som norske arbeidstakere. I direktivet listes det opp en rekke vilkår, blant annet regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Når det gjelder lønn, heter det i direktivet at minstelønn skal være i overensstemmelse med nasjonal lovgivning og/eller praksis i den medlemsstaten arbeidstakeren er utsendt til. Men så lenge vi ikke har lovfestet minstelønn i Norge, vil ikke arbeidsmiljølovens bestemmelser sikre norske lønnsvilkår for utenlandske arbeidstakere på tjenesteoppdrag. Norsk lønn kan da enten oppnås ved hjelp av tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren eller ved at tariffavtalen allmenngjøres.¹¹

¹¹ Les mer om dette i kapittel 3.2: Tiltak mot sosial dumping ved grenseoverskridende arbeid.

Arbeidstakere som er ansatt i et utenlandsk utleiefirma og er utleid til arbeid/oppdrag til Norge, regnes som tjenesteyter. Dette i henhold til utstasjoneringdirektivets artikkel 1, punkt c) som regulerer vilkårene for utsendte arbeidstakere fra vikarbyrå. Det finnes en rekke eksempler på at nordmenn har etablert vikarbyråer i utlandet for å leie folk tilbake til Norge på østeuropeiske vilkår. Utenlandske arbeidstakere som er ansatt i et norsk utleiefirma, for eksempel Adecco, er derimot omfattet av overgangsordningene.¹²

Det siste året har vi også sett en vekst i antall tjenesteformidlingsbyråer. Det vil si byråer som formidler tjenester/arbeidskraft mellom østeuropeiske firmaer og norske oppdragsgivere.

I figur 2.4 har vi laget en oversikt over hva slags regelverk og «status» som en arbeidstaker/tjenesteyter kan ha. Denne oversikten er ikke uttømmende, men illustrerer kompleksiteten i de vurderingene og kontrollene som må gjøres for at regelverket skal følges. Seinere i dette kapitlet har vi i figur 2.5 skissert reglene for oppholds- og arbeidstillatelse og hvilke skatte- og avgiftsregler som gjelder.

Utstasjonerte arbeidstakere kan arbeide i Norge i inntil tre måneder uten oppholdstillatelse. Men alle oppdrag som gis til en utenlandsk oppdragstaker og utenlandske arbeidstakere, skal rapporteres til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Rapporteringsplikten inkluderer også utenlandske statsborgere som er ansatt i norske firmaer. Det er imidlertid grunn til å regne med at de som her omtales

Figur 2.4 Skjematisk framstilling av skillene mellom arbeidstakere og tjenesteytere.

Arbeidstaker ansatt i et norsk firma (inklusive norsk utleiefirma)	Arbeidstaker ansatt i et utenlandsk firma på oppdrag i Norge. Utstasjonert	Arbeidstaker ansatt i et utenlandsk utleiefirma, ev. datterselskap til et norskeid firma utleid til Norge	Selvstendig næringsdrivende på oppdrag i Norge
<ul style="list-style-type: none"> - Omfattet av overgangsreglene - Norske lønns- og arbeidsvilkår 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke omfattet av overgangsordningene fordi det er tjenesteyting - EUs utstasjoneringdirektiv (AML kap XIIB) gjelder - Lønn etter hjemlandets satser. Norsk lønn krever tariffavtale eller allmenngjøring av tariffavtaler 	<ul style="list-style-type: none"> - Regnes som regel som oppdrag/tjenesteyting - Samme vilkår som utstasjonerte arbeidstakere. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vurdering: Tjenesteyter eller arbeidstaker - Overgangsreglene gjelder hvis oppdraget vurderes til et arbeidstakerforhold.

¹² Danmark har nylig revurdert regelverket for utstasjonerte arbeidstakere og strammet det inn. Det vil i praksis si at utleide arbeidstakere fra utenlandske utleiefirmaer heretter omfattes av overgangsordningene i den danske Østafalen. De regnes dermed ikke lenger som utstasjonerte, og skal sikres danske lønnsvilkår. Les mer i den danske manualen: <http://www.bm.dk/ophold>

som utstasjonerte arbeidstakere, er utenlandske arbeidstakere ansatt i utenlandske virksomheter. Utstasjonerte arbeidstakere er normalt ikke skattepliktige til Norge dersom de er her i mindre enn 183 dager (et halvt år), og tilsvarende kreves det heller ikke arbeidsgiveravgift for denne perioden. For bygg og anlegg gjelder skattefritaket i ett år. Disse reglene krever at lønna utbetales av en arbeidsgiver som ikke er hjemmehørende i Norge.

Selv om arbeidstakere i utenlandske utleiefirmaer også regnes som tjenesteytere når de kommer til Norge, gjelder det andre skatteregler enn for utstasjonerte arbeidstakere. Disse innleide arbeidstakerne vil være skattepliktige til Norge fra første arbeidsdag. Dette vil gjelde uavhengig av arbeidsoppholdets varighet og selv om vedkommende ikke skattemessig er bosatt i Norge. Her har også oppdragsgiver såkalt solidaransvar. Det vil si at oppdragsgiver blir stilt ansvarlig for manglende innbetretning og innbetaling av forfalt og ubetalt skatt.

Når det gjelder trygd, er Norge bundet av samme regelverk som EU-landene. Dette innebærer at Norge må følge reglene i Rådsforordning nr. 1408/71: «om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor fellesskapet». Disse reglene skal hindre trygdedekning i flere land samtidig, og ivareta yrkesaktive slik at de ikke blir stående uten dekning. Den klare hovedregel er at den yrkesaktive er omfattet av trygdelovgivningen i det landet vedkommende er i arbeid. Dette gjelder selv om vedkommende ikke er bosatt der. Forordningen har særlige regler som regulerer trygdetilknytningen i utsendelsestilfeller. Dersom arbeidstakeren sendes til Norge for en utenlandsk arbeidsgivers regning, skal utsenderlandets trygdelovgivning gjelde dersom oppholdet er ment å vare under tolv måneder. Vedkommende skal dermed unntas fra medlemskap i norsk trygd, noe som må dokumenteres ved å vise fram blankett E101, utstedt av utsenderlandets myndighet. Både arbeidsgiver og arbeidstaker vil være forpliktet til å betale norsk trygdeavgift dersom blankett E101 ikke framlegges i Norge. Når det gjelder en innleid arbeidstaker, vil vedkommende i utgangspunktet være pliktig medlem i folketrygden fra første arbeidsdag. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende er leid ut fra en bedrift som ikke driver med utleie av arbeidskraft, eller om vedkommende er leid ut fra norsk eller utenlandsk vikarbyrå.

Vi har laget en skjematisk framstilling av de mest sentrale punktene i regelverket når det gjelder oppholdstillatelse, arbeidstillatelse og hovedreglene for skatter og avgifter for arbeidstakere og tjenesteytere fra de nye medlemslandene. Skatt og merverdiavgift er ikke en del av EØS-avtalens virkeområde, men reguleres av skatteavtaler med de enkelte land.¹³

¹³ Les mer om skatteavtalene her: http://odin.dep.no/fin/norsk/tema/skatter_avgifter/skatteavtaler/006031-990022/dok-bn.html

Hovedpoenget med denne oversikten, som ikke er uttømmende, er å vise de store forskjellene som eksisterer når det gjelder lønnsforhold og skatte- og avgiftsplikt for de ulike gruppene. Dette kan skape et sterkt kostnadsincentiv når det gjelder rekrut-

Figur 2.5 Skjematisk framstilling av oppholds- og arbeidstillatelser og skatter/avgifter/trygd for arbeidstakere og tjenesteytere.

	Oppholdstillatelse/arbeidstillatelse	Skatt /avgifter/trygd
Arbeidstakere fra Polen, Estland, Litauen, Latvia, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia og Ungarn.	<p>Må ha oppholdstillatelse før en kan begynne å arbeide. Tillatelse søkes ved norsk utenriksstasjon, ved personlig fram møte hos politiet i Norge, eller av arbeidsgiver på vegne av arbeidstaker</p> <p>Vilkår: Fulltidsstilling. Samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere i samme type jobb. Ansettelsesbevis og/eller arbeidsavtale må leveres sammen med søknaden.</p> <p>Ikke nødvendig å søke om ny oppholdstillatelse dersom en skifter arbeidsgiver. Etter 12 måneders lovlig opphold i Norge gjelder samme regler som for arbeidstakere fra andre EØS-land.</p>	
Utsendte arbeidstakere (tjenester) fra hele EØS-området	<p>Kan fritt reise til Norge og ta oppdrag her i inntil 3 måneder uten oppholdstillatelse. Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker senest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt. Kan arbeide i Norge i tre måneder uten arbeidstillatelse.</p> <p>Oppdragsgiver har solidaransvar nedover i kontraktskjeden for at opplysningsplikten blir ivaretatt. Oppdragsgiver som ikke har ivaretatt sin opplysningsplikt har ansvar for krav fra det offentlige.</p>	<p>Normalt ikke skattepliktig dersom oppholdet ikke overstiger 183 dager (12 mnd for bygg og anlegg) og dersom den utenlandske arbeidsgiver ikke har etablert fast skattemessig driftssted i Norge. Samme tidsgrense gjelder for arbeidsgiveravgift. Omfattet av hjemlandets trygdeordning hvis utsendelsesperioden er mindre enn 12 mnd. Momsplikt.</p>
Innleide arbeidstakere	<p>EØS-borger fra nytt medlemsland som er ansatt i et norsk utleiefirma: Omfattet av overgangsreglene (norsk lønn).</p> <p>EØS-borger fra nytt medlemsland som er ansatt i utenlandsk utleiefirma: Ikke omfattet av overgangsreglene (ikke krav om norsk lønn).</p> <p>Plikt til å melde seg for Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) senest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt.</p>	<p>Skatteplikt fra første dag. Solidaransvar mellom utleier og innleier som innebærer at innleier blir ansvarlig for skattetrekk og innbetaling av arbeidsgiveravgift for ansatte hos utleieren. Medlem i Folketrygden</p>
Selvstendig næringsdrivende	<p>Må legge fram opplysninger om hva slags tjenester som skal utføres og hvor lang tid det vil ta. Utskrift som viser registrering i Brønnøysund.</p> <p>Utenlandske foretak med næringsvirksomhet i Norge har registreringsplikt i Foretaksregistret. Oppdragsgiver plikter å innrapportere kontraktene til SFU Fri prisfastsettelse</p>	<p>Hovedregel: Hjemlandet har beskatningsrett. Momspliktig. Har den utenlandske leverandøren ikke fast forretningssted eller hjemsted i Norge, skal han registreres ved representant. Omfattet av trygdeavgivning på samme som måte som arbeidstakere.</p>

tering og ansettelsesformer, og hvilke land man velger å ansette arbeidstakere fra. I flere «gamle» EØS-land ser det ut til at samspillet mellom overgangsordninger og vansker med å regulere lønn ved tjenstemobilitet vrir etterspørselen mot tjenesteytere. Strategisk omgåelse av regler og avtaleverk ved fri tjenesteflyt skaper vansker i alle land, spesielt knyttet til gråsoner mellom ansettelsesformer. Her hjemme er Fellesforbundet for eksempel opptatt av problemet med «fiktiv utstasjonering». Det vil si at virksomhetene ikke har egen produksjon og ansatte arbeidstakere i hjemlandet.

Kostnadsforskjellene mellom «gamle» og «nye» EØS-land – og dermed prisen på tjenester – vil forbli store i flere år framover. Kombinert med en svak nasjonal regulering for utstasjonerte arbeidstakere, som tilfellet er i Norge i dag, kan det føre til at denne vridningseffekten er like aktuell når overgangsordningene forsvinner. De individuelle arbeidsvandrerne vil selv uten overgangsordninger være beskyttet av EUs forbud mot forskjellsbehandling. Denne bestemmelsen innebærer at det er forbudt å behandle ansatte hos samme arbeidsgiver forskjellig, blant annet ut fra nasjonalitet (implementert i arbeidsmiljøloven § 54B).

Omfang av utenlandsk arbeidskraft

Det har ikke kommet noen flom av nye arbeidssøkere til Vest-Europa etter EU/EØS-utvidelsen. Alle de tidligere EU/EØS-landene – unntatt Sverige, Storbritannia og Irland – har innført ulike typer overgangsordninger. Land med strenge overgangsordninger melder om moderat arbeidsinnvandring, mens Norge med en relativt åpen overgangsordning ligger høyest i Europa korrigert for folketall.

I Norden er det overraskende store forskjeller. I Sverige, som ikke innførte overgangsordning i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen, har snaut 4000 fått oppholdstillatelse for arbeid over tre måneder i 2004. Det største innvandringslandet er England, som registrerte mer enn 175 000 arbeidssøkere fra de nye landene per mai 2005,¹⁴ hvorav 40 prosent hadde tilhold fra før. I kontrast til fjorårets påstander om «stengning av grensene», har Norge mottatt nesten 60 prosent av arbeidsinnvandrerne til Norden. I 2004 kom det over 25 000 arbeidssøkere til Norge fra de nye EU-landene, en økning på nesten 40 prosent fra 2003. Nesten to tredjedeler gjaldt arbeid under tre måneder (sesong/gjestearbeidere) og tre fjerdedeler gjaldt arbeid under seks måneder. Summen av fornyelser og tillatelser over tre til seks måneder (rundt 10 000) viser likevel et innslag av mer varig arbeidsinnvandring. Denne tendensen ser ut til å forsterkes i de første månedene i 2005, med cirka 2700 EØS-tillatelser og cirka 1700 fornyelser. Landbruk og skogbruk (sesongarbeid) har stått for en vesentlig del av tilflyten, men det er også vekst i bygg og anlegg og tegn

¹⁴ Statistikk fra britiske myndigheter gjengitt i International Herald Tribune, 27.05.05.

til økning i næringsmiddelindustrien og en del tjenestebansjer. Mannlige arbeidstakere fra Polen dominerer, i tillegg til de baltiske landene.

Før EU/EØS-utvidelsen var det også et betydelig innslag av østeuropeisk arbeidskraft i Norge gjennom sesongarbeidere. I 2002 var det for eksempel 20 000 med midlertidig oppholdstillatelse og 90 prosent av disse var fra de nye medlemslandene. Interessen for Norge har altså vært til stede noen år, og kan være en viktig forklaring på at vi topper popularitetsstatistikken ett år etter utvidelsen. Andre forklaringer er høy aktivitet i byggebransjen, som nevnt tidligere, og verdens høyeste lavlønnsnivå (Røed 2005). Tre fjerdedeler av den totale arbeidsinnvandringen til Norge kommer fra de nye EU-landene, i motsetning til Sverige der bare en femtedel av arbeidsinnvandrerne kommer fra disse landene.

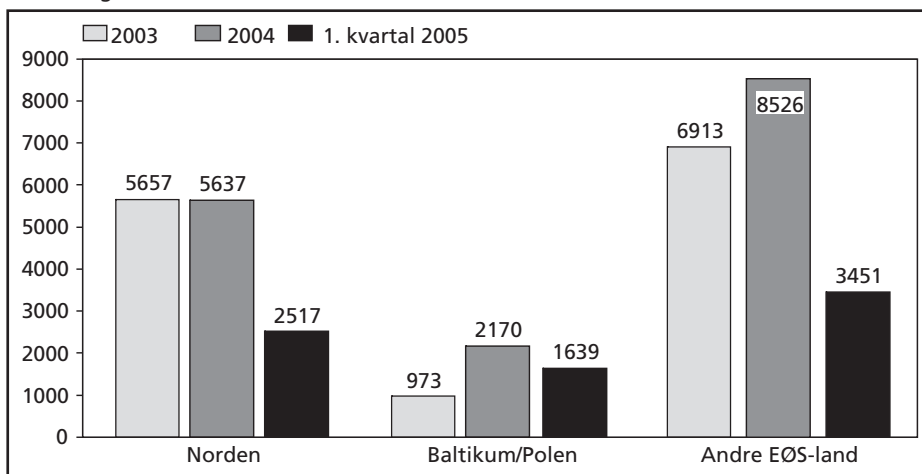
Disse tallene sier imidlertid ingenting om omfanget av utenlandsk arbeidskraft i tjenestemarkedet. I forbindelse med EU-utvidelsen regner man med at bransjer og bedrifter som i stor grad organiserer sitt arbeid gjennom underentrepriser og/eller bruker mye innleid arbeidskraft, er spesielt utsatt for press. Tjenesteleveranser er ikke bundet av pålegg om norske lønns- og arbeidsvilkår. Et polsk firma kan tilby en underentreprise med basis i polske lønninger for et oppdrag i Norge.

Når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere på tjenesteoppdrag, er tallene svært usikre. Den eneste registreringsplikten for utenlandske arbeidstakere med midlertidige oppdrag er til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Vi må derfor ta utgangspunkt i tallene derfra. Vi regner det som mest sannsynlig at det er utenlandske arbeidstakere i utenlandske firmaer som kan regnes som utstasjonerte. Det er derfor disse tallene vi refererer til. I 2003 var det til sammen 14 790 utenlandske arbeidstakere ansatt i utenlandske bedrifter på oppdrag i Norge. Av dem var om lag 1000 fra de nye medlemslandene. I 2004 var det til sammen 17 802 utenlandske arbeidstakere registrert i SFU og av dem var 2348 fra de nye medlemslandene. I løpet av de tre første månedene i 2005 var det 8152 utenlandske arbeidstakere i utenlandske bedrifter registrert hos SFU, av dem var 1745 fra de nye medlemslandene (1639 fra Polen og Baltikum).

Hvis vi ser nærmere på de utstasjonerte arbeidstakerne fra de nye EØS-landene, så utgjør Polen og de baltiske landene et tyngdepunkt. I løpet av 2004 var det en femdobling i antall bedrifter fra disse landene som hadde oppdrag i Norge, fra 49 til 251 virksomheter. Antallet arbeidstakere som fulgte med disse virksomhetene, steg fra 973 i 2003 til 2170 i 2004. I løpet av første kvartal 2005 er det innrapportert 1639 arbeidstakere fra Polen og Baltikum. Det vil si at det kom nesten 700 flere i de tre første månedene i 2005 enn i hele 2003.

Her er det viktig å huske på at Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) har slitt med stor underrapportering. Ifølge kontoret selv kan underrapporteringen være opp imot 50 prosent. Etter EU/EØS-utvidelsen har antakelig kontoret og rapporteringsplikten blitt bedre kjent. Fra 1. oktober 2004 ble registreringsplikten til

Figur 2.6 Registrerte arbeidstakere fra Norden, Baltikum/Polen og andre EØS-land i utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge i 2003, 2004 og 1. kvartal 2005 (hovedsakelig bygge- og monteringsarbeid). Kilde: SFU



SFU utvidet til å gjelde alle bransjer. Tidligere var det bare oppdrag på kontinental-sokkelen og bygge- og monteringsarbeid som hadde registreringsplikt. Dette kan ha bidratt til å øke tallene noe, men SFU melder at hovedvekten av den siste økningen skjer i bygg og anlegg.

SFU melder også om en økende interesse fra nordmenn som vil vite hvordan man går fram for å etablere seg i Polen for å kunne tilby tjenester tilbake til Norge (Ødegård 2005).

Statistisk sentralbyrå (SSB) konkluderer med at det er en generell underrapportering av kortvarige arbeidsforhold, særlig når det gjelder utenlandske foretak. Det er vedtatt en generell meldeplikt for alle som kommer til Norge for å arbeide, som skulle trådt i kraft 1. oktober 2004. Det vil si at både arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende må melde seg innen én uke. Myndighetene har vurdert at en slik meldeplikt vil være avgjørende for å få en oversikt over den faktiske innvandringen til Norge, men har ennå ikke klart å avgjøre hvordan bestemmelsen skal settes ut i livet. Statistisk sentralbyrå arbeider med å utvikle et datagrunnlag som også fanger opp arbeidstakere som arbeider på korttidsoppdrag, men som ikke er registrert som bosatte i Norge.

En annen indikator på at omfanget av tjenesteleveranser har økt etter EU/EØS-utvidelsen, er den sterke økningen i tjenesteimporten. Revidert nasjonalbudsjett for 2005 rapporterer at det for første gang siden 1999 er et underskudd på tjenestebalansen med Europa utenom Norden og at det er grunn til å tro at en del av denne økningen skyldes import av arbeidskraft på tjenesteoppdrag.

Bedriftenes rekrutteringsstrategi og bruk av ekstern arbeidskraft

Hva slags type arbeidskraft man bruker – fast, midlertidig, innleid, underentreprise, norsk, utenlandsk – blir ofte nevnt som virkemidler i en hardere konkurranse-situasjon. De fleste bedriftene i vår undersøkelse fra 2003 benyttet seg av ulike former for innleid arbeidskraft og rundt 60 prosent av bedriftene i både bygg- og anleggs-bransjen setter bort arbeid i form av underentrepriser. Trenden ser ut til å gå i retning av færre egne ansatte og større bruk av innleie og underentrepriser.

Over halvparten av bedriftslederne oppgav at de har fått tilbud om «særdeles billig arbeidskraft» fra ulike typer byråer og utleiefirmaer. En del av dem forteller at de daglig mottar slike tilbud via faks og e-post. Bare et mindretall av lederne sa før EU-utvidelsen at de har leid inn arbeidskraft via det som de oppfatter som mindre seriøse firmaer, og flere av disse rapporterer om negative erfaringer.

Ifølge bedriftslederne er økt fleksibilitet den store fordelen med å bruke innleid arbeidskraft. Det øker muligheten til å regulere størrelsen på arbeidsstokken etter oppdragsmengden. På spørsmål om hva som er eventuelle ulemper med innleide arbeidstakere, nevner 30–40 prosent forhold som mangel på kompetanse, lojalitet og språkproblemer. Anslag på det totale antallet midlertidig ansatte og innleide i bedriften viser at det fortsatt er faste ansettelse som er det typiske, i den forstand at over 90 prosent av arbeidstakerne er fast ansatt i bedriften. Flere bedriftsledere understreker at flest mulig fast ansatte er et gode, blant annet fordi det er bra for produktiviteten og for å sikre kompetanseutviklingen.

Opplysninger fra tillitsvalgte om hvordan bedriftene håndterer svingninger i behovet for arbeidskraft, viser at mellom 40 og 50 prosent av bedriftene leier inn arbeidskraft fra utleiefirmaer. Innleie fra andre bedrifter i samme bransje er også vanlig, særlig i byggebransjen. Før EU-utvidelsen svarte tre av fire bedriftsledere at de ville vurdere å rekruttere arbeidskraft fra Øst-Europa. Noen hadde konkrete planer, andre var usikre på hvor aktuelt det ville bli. Noen ga også uttrykk for en tvetydig holdning:

«Vi har fått tilbud, men har ikke benyttet dem etter samtaler med fagforeningen. På det nåværende tidspunkt går det greit, men jeg venter problemer når konkurranseforholdene forverrer seg ytterligere og tilgangen på billig EU-arbeidskraft etter hvert flommer inn over markedet. Det vil endre seg når Polen blir EU-medlem.»

En annen svarer:

«Hvis det ikke blir bedre kontroll, må vi bare tilpasse oss og ta inn utenlandsk arbeidskraft vi også.»

Blant de tillitsvalgte svarte 22 prosent at de trodde bedriften vil rekruttere arbeidskraft østfra. Innenfor bygg var innleie forventet å bli den vanligste rekrutterings-

Tabell 2.1 Tillitsvalgtes vurdering av hvordan bedriften kommer til å rekruttere arbeidskraft fra Øst-Europa. Prosent (N=63)(flere svaralternativer mulig)

	Byggfag	Verkstedindustri
Leie inn	34	21
Ansette midlertidig	20	21
Ansette fast	26	25
Benytte seg av underentreprenører	26	46

formen for østeuropeiske arbeidstakere. Tillitsvalgte i verkstedindustrien antok i større grad at innhenting av arbeidskraft ville skje i form av underentrepriser.

For fagbevegelsen er økende bruk av ekstern arbeidskraft ansett som en stor trussel, blant annet fordi det kan fremme markedsmulighetene for useriøse aktører, svekke de fast ansattes posisjon og vanskeliggjøre en effektiv organisering av arbeidstakere. Spørsmålet om innleie og bortsetting av arbeid er derfor sentrale på bedriftsnivå, og drøftinger eller forhandlinger om slike forhold er viktige redskaper for fagbevegelsen. Det gjelder både for å hindre useriøs virksomhet og for å ha bedre kontroll med vilkårene til arbeidskraft fra de nye medlemslandene.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om vilkår for innleie er de samme som for midlertidige ansettelser. Den viktigste bestemmelsen her lyder: Arbeidsavtaler som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid og være av forbigående art kan bare avtales når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften (§ 58 A). I tillegg er spørsmålet om innleie avtaleregulert.

I et bilag til Verkstedoverenskomsten om innleie av arbeidstakere og utsetting av arbeid er partene enige om at omfanget og behovet for innleid arbeidskraft skal drøftes med de tillitsvalgte. I tillegg kom man fram til en anbefaling om at bedriftene avtaler retningslinjer om arbeidsleie bedriftene imellom. Innleie fra vikarbyråer og fra utleie- og arbeidsformidlingselskaper må kun gjelde for å erstatte navngitte personer.

I Fellesforbundets fellesoverenskomst for byggfag heter det for eksempel at behovet for og omfanget av innleie og bortsetting av arbeid på forhånd skal forhandles mellom bedriften og de tillitsvalgte. Bedriftens ledelse skal på forlangende godtgjøre overfor de tillitsvalgte at innleid arbeidskraft og underentreprenører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår (§ 1-2). I en dom fra Arbeidsretten i februar 2005 (sak nr. 24/2004) ble bestemmelsene om innleie presisert. Bedriften kan gjennomføre en beslutning selv om tillitsvalgte ikke er enig, men bedriften må imidlertid ta hensyn til synspunktene fra tillitsvalgte. Tillitsvalgte kan forlange at bedriften skal godtgjøre at de ansatte har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Saken dreide seg om på hvilken måte bedriften skal godtgjøre at vilkåret om ordnede lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. I slike tilfeller må bedriften på egen hånd aktivt sjekke dette med ledelsen i innleiebedriften og underentreprenøren, eller på annen betryggende måte skaffe

disse opplysningene. Bedriften må deretter overfor tillitsvalgte innstå for at opplysningene som gis, er korrekte. I dommen er det sagt at bedriftens undersøkelsesplikt omfatter: at det foreligger skriftlige arbeidsavtaler eller tariffavtaler som minst regulerer timelønn, gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid samt godtgjørelser for reise, kost og losji i tilfeller hvor slike godtgjørelser er aktuelle.

Over halvparten av de tillitsvalgte oppgir at innleie av arbeidskraft blir drøftet eller forhandlet med tillitsvalgte. Men andelen synker til 30 prosent når det gjelder bortsetting av arbeid. Bedriftsledere som gjennomfører slike forhandlinger, sier oftest at erfaringene er gode.

Hvordan er det så med vilkårene til dem som blir leid inn eller blant arbeidstakerne hos ulike underentreprenører? I tillitsvalgtundersøkelsen fra 2003 gis det følgende svar:

- 60 prosent av de tillitsvalgte sier at ansatte hos underentreprenør har omtrent samme lønns- og arbeidsvilkår som i deres egen bedrift.
- 20 prosent av de tillitsvalgte sier at ansatte hos underentreprenører har dårligere vilkår.
- 20 prosent vet ikke hva slags vilkår ansatte hos bedriftens underentreprenør har.

Når det gjelder innleid arbeidskraft, svarte sju av ti tillitsvalgte at innleide har lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende gjeldende tariff. Her er det merkbar forskjell på de to bransjene. Innenfor bygg oppgir 20 prosent av de tillitsvalgte at innleide har dårligere kår enn fast ansatte, mot bare seks prosent i verkstedindustrien.

Disse svarene fra de tillitsvalgte bekrefter langt på vei inntrykket av at det ikke nødvendigvis er for å kutte direkte og mer kortsiktige kostnader at arbeidsgiverne leier inn arbeidskraft, men at det er behov for fleksibilitet og periodevis mangel på arbeidskraft som ligger bak. De tillitsvalgte svarer bekreftende på at bedriften krever at innleide personer har lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariff (72 prosent). Når det er sagt; intervjuene med bedriftslederne tyder på at det er svært vekslende rutiner når det gjelder å kontrollere hva de innleide arbeidstakerne faktisk får betalt. I tillegg oppgir halvparten av informantene på arbeidsgiversiden at de ikke kontrollerer vilkårene hos sine underentreprenører, og inntrykket er at prekvalifisering i svært varierende grad inkluderer denne type forhold.

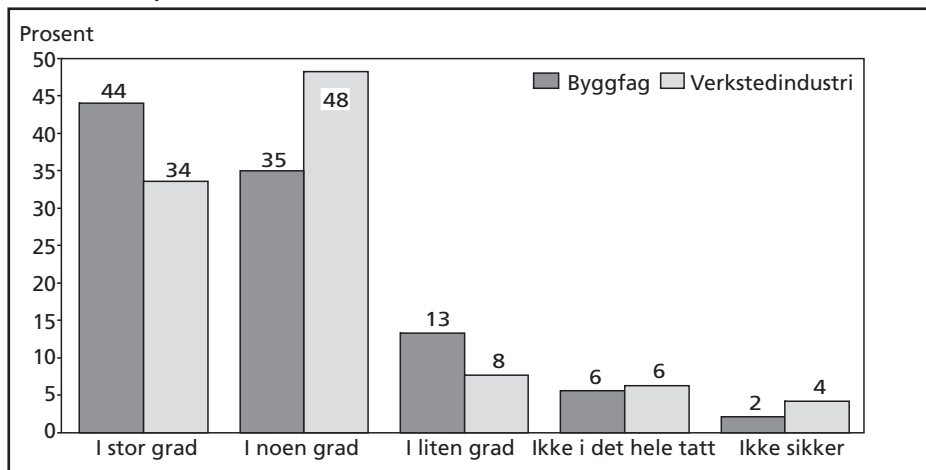
Tabell 2.2 Tillitsvalgtes vurderinger av innleide arbeidstakeres arbeidsvilkår. Prosent (N=210)

	Byggfag	Verkstedindustri	Totalt
Bedre vilkår	2	3	2
Omtrent samme vilkår	68	89	78
Dårligere vilkår	20	6	13
Vet ikke	11	2	7

I et Fafo-notat om tjenesteyting, i forbindelse med EØS-utvidelsen, rapporterte tillitsvalgte i Fellesforbundet at regelverket for innleie i stadig større grad overses og at de tillitsvalgte ikke orker å kjempe imot på grunn av en hard konkurransesituasjon. Alternativet kan være at bedriften mister oppdraget eller at jobben settes bort til en underentreprenør (Ødegård 2005). En annen forklaring er at de tillitsvalgte på grunn av den harde konkurransen godtar eller overser forhold som de i en mindre presset konkurransesituasjon ikke ville ha akseptert.

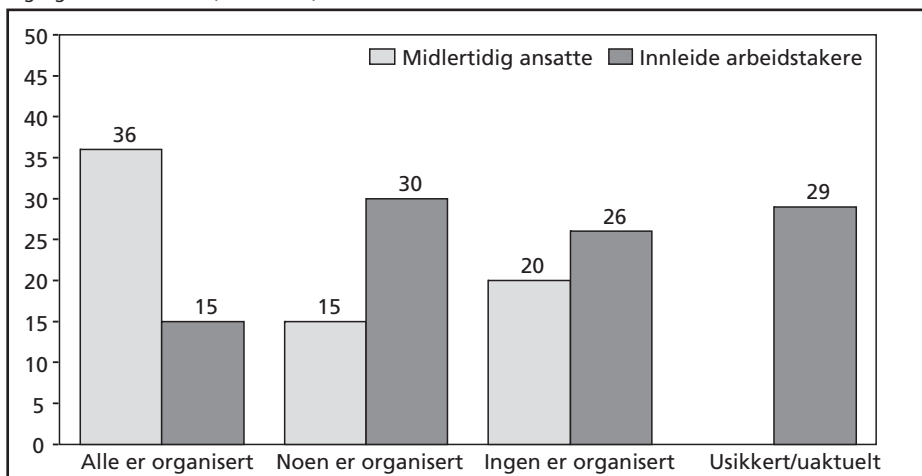
Det er imidlertid et klart inntrykk at mulighetene til drøftinger og forhandlinger om innleie og bortsetting av arbeid er underutnyttet også av andre grunner. Ikke minst fordi om lag 80 prosent av de tillitsvalgte oppgir at de har behov for opplæring i å håndtere slike situasjoner.

Figur 2.7 Tillitsvalgtes behov for mer opplæring når det gjelder å håndtere innleie og bortsetting av arbeid, etter bransje. Prosent (N=286)



Tyngden av fagbevegelsens verktøykasse avhenger av oppslutningen blant arbeidstakerne. Et poeng i denne sammenhengen er at mange av de innleide og midlertidig ansatte ikke er fagorganiserte. En økning av denne type arbeidskraft vil derfor sannsynligvis ha konsekvenser for rekrutteringen til Fellesforbundet og på sikt påvirke styrken og gjennomslagskraften til forbundet. Tillitsvalgtundersøkelsen viser at under halvparten av de midlertidig og innleide arbeidstakerne er organisert i Fellesforbundet.

Figur 2.8. Tillitsvalgtes vurderinger av om midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere i bedriften er fagorganisert. Prosent (N=158/160)



Konkurransesituasjonen og bruk av utenlandsk arbeidskraft etter EU/EØS-utvidelsen

Byggebransjen ble regnet som mest utsatt når det gjelder useriøse konkurrenter. Bygg er også den bransjen som så langt er mest utsatt for konkurranse fra utenlandske underentreprenører. Noen måneder etter EU-utvidelsen gjennomførte Byggenæringens Landsforening (BNL) en medlemsundersøkelse blant sine bedrifter. BNL spurte sine medlemsbedrifter om bruk og erfaringer med utenlandsk arbeidskraft.¹⁵ Hovedkonklusjonen var at byggebransjen hadde færre utenlandske arbeidstakere enn det bransjen selv hadde antatt på forhånd. Men nesten halvparten (45,2 prosent) svarte at de opplever konkurranse fra utenlandske bedrifter i sitt marked. BNL gjennomførte en lignende undersøkelse blant medlemmene i april 2005, altså ganske nøyaktig ett år etter EU-utvidelsen.¹⁶ Denne gangen var det en liten økning – til rundt 50 prosent – som svarte at de merket konkurransen fra de nye EU-landene, men samtidig en liten nedgang i antallet som hadde benyttet utenlandsk arbeidskraft. Undersøkelsene hadde følgende hovedkonklusjoner:

¹⁵ Det var 950 bedrifter – 55 prosent av utvalget – som svarte på BNL-undersøkelsen.

¹⁶ I april 2005 var det 927 bedrifter som svarte på BNL-undersøkelsen.

Tabell 2.3. BNLs medlemsundersøkelse om konkurranse og bruk av utenlandsk arbeidskraft: (svar i prosent).

	September 2004 (950 bedrifter)	April 2005 (927 bedrifter)
Har benyttet utenlandsk arbeidskraft - innleid eller underentreprenører	20	17
Har merket økt konkurranse fra de nye EU-landene	45	50
Andel som er fornøyd med de utenlandske underentreprenørene	95	82

Noen av de andre hovedpunktene fra BNLs undersøkelse i september 2004 var:

- Av dem som brukte utenlandsk arbeidskraft, svarte 65 prosent at de hadde benyttet seg av innleie. To tredjedeler hadde leid inn utenlandsk arbeidskraft mellom én og fem ganger, mens et mindretall på ti prosent hadde brukt innleid utenlandsk arbeidskraft mer enn 20 ganger i 2003 og 2004 (fram til august).
- 55 prosent av dem som hadde brukt innleid utenlandsk arbeidskraft, hadde mellom én og fem innleide arbeidstakere.
- 6,5 prosent hadde over 30 innleide utenlandske arbeidstakere.
- 22,3 prosent hadde benyttet utenlandske underentreprenører i 2003/2004.
- 68,3 prosent av disse hadde benyttet utenlandske underentreprenører mellom én og fem ganger.

Noen av de andre hovedpunktene fra BNLs undersøkelse i april 2005 var:

- 63 prosent av bedriftene har tapt markedsandeler som følge av konkurranse fra utenlandske bedrifter/arbeidskraft.
- 41 prosent av bedriftene sa at bruken av utenlandske underentreprenører var større i 2005 enn på samme tid i 2004.
- 44 prosent av bedriftene har satset på kvalitet og produktivitet for å møte konkurransen.
- 12 prosent har måttet gå til permittering av ansatte som følge av utenlandsk konkurranse.
- 78 prosent av dem som leier inn arbeidskraft, sier at dette skyldes mangel på kapasitet og 20 prosent sier at de gjør dette på grunn av pris.

Disse undersøkelsene forteller også noe om hva slags forventninger bedriftene har framover. Antakelsene om konkurransesituasjonen kan også virke selvpoppfyllende. Hvis man antar at «alle andre» bruker billig utenlandsk arbeidskraft, kan man føle seg tvunget til å gjøre det selv.

I september 2004 var 95 prosent av bedriftene som bruker utenlandske underentreprenører, fornøyde, og 56 prosent trodde at bruken av utenlandske underentreprenører vil øke i tida framover. Dette kan også leses ut av materialet: For 2003 var det ingen av bedriftene som hadde brukt utenlandske underentreprenører mer enn elleve ganger. Tallene for 2004 (fram til august) viser at cirka fem prosent hadde brukt utenlandske underentreprenører mellom 11 og 20 ganger, og cirka fem prosent hadde gjort det mer enn 20 ganger. Det er altså en økning fra null til nesten ti prosent av bedriftene som har benyttet utenlandske underentreprenører et titall ganger fra 2003 til 2004. Det er for tidlig å konkludere med at bedriftene har lagt om strategien, men tallene tyder på en vesentlig holdningsendring til bruk av utenlandske underentreprenører. Dette bildet bekreftes i undersøkelsen fra 2005, selv om spørsmålsstillingen ikke er helt den samme. Her svarer 41 prosent av bedriftene at bruken av utenlandske underentreprenører var større på samme tid i 2005, sammenlignet med 2004.

Bedriftene er stort sett fornøyd med de utenlandske underentreprenørene. Ifølge BNL har likevel 46 prosent av entreprenørbedriftene opplevd problemer i bruken av utenlandske underentreprenører. De viktigste ankepunktene er samarbeidsproblemer på grunn av språk og problemer innenfor helse, miljø og sikkerhet.

Også ifølge NHOs økonomibarometer for 2004–2005 vil bruken av utenlandsk arbeidskraft øke.¹⁷ Her svarer 34 prosent av bedriftene i bygg og anlegg at de vil benytte arbeidskraft fra de nye EU-landene. Samtidig viser NHO-tallene at bare 4,3 prosent av bygg- og anleggsbedriftene så langt har erstattet viktige norske underleverandører med utenlandske. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) trakk følgende konklusjoner i sitt økonomibarometer høsten 2004:

- Interessen for å investere i utlandet øker i alle bransjer
- Flere erstatter tjenesteproduksjon i egen regi med outsourcing
- Flere erstatter norske underleverandører med utenlandske
- Interessen for å ansette arbeidstakere fra de nye EU-landene er økende

¹⁷ I denne undersøkelsen har i alt 1200 økonomisjefer/daglige ledere i NHOs medlemsbedrifter svart på spørsmål om lønnsomhet, markedsutsikter, sysselsetting og investeringsplaner for 2004–2005.

I tillegg viste denne halvårsrapporten at

- 40 prosent av bedriftene i prosess- og verkstedindustrien vil investere i utlandet
- 65 prosent sier at investeringene øker sterkest ute
- I verkstedindustrien har fire av ti bedrifter erstattet viktige norske underleverandører med utenlandske (37,4 prosent)
- 26 prosent av bedriftene i verkstedindustrien vil benytte arbeidskraft fra de nye EU-landene

I NHOs halvårsrapport fra juni 2005 bekreftes tendensen.¹⁸ Mer enn hver femte industribedrift har i løpet av siste år erstattet viktige norske underleverandører med utenlandske. I sammenligning med tallene fra november 2004 er andelen voksende i alle NHO-næringer, men verkstedindustrien er dominerende. Om lag halvparten av verkstedbedriftene sier at de har erstattet viktige norske underleverandører med utenlandske i løpet av året – altså en økning på om lag ti prosent fra november. Men dette kan ikke sies å være en direkte følge av EU/EØS-utvidelsen fordi nesten halvparten av de nye underleverandørene kommer fra andre nordiske land. Halvårsrapporten konkluderer med, som den gjorde høsten 2004, at interessen for å ansette arbeidstakere fra de nye EU-landene er økende. Og dette gjelder alle NHO-næringer. Økningen er sterkest i tjenestesektoren, i fiskeforedling/oppdrett og hotellnæringen. Noen hovedpunkter fra NHOs rapport fra juni 2005:

- 18 prosent av bedriftene i industrien overveier å benytte arbeidstakere fra de nye EU-landene i 2005. Andelen øker til 28 prosent for 2006.
- 35 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsvirksomheten vurderer å benytte arbeidstakere fra de nye EU-landene i 2005. Andelen øker til 42 prosent for 2006.
- I hotell, fiskeforedling/oppdrett og tjenestesektoren er det godt over halvparten som vurderer å benytte arbeidskraft fra de nye EU-landene i 2006.

¹⁸ I denne undersøkelsen har 1300 økonomisjefer/daglige ledere i NHOs medlemsbedrifter svart på spørsmål om lønnsomhet, markedsutsikter, sysselsetting og investeringsplaner for 2005 og 2006.

Norske skipsverft: Fra produksjon til prosjektering¹⁹

Norske skipsverft bygger for det meste ulike typer spesialskip til oljenæringen. Takket være spesialiseringen har norske skipsverft lenge vært konkurransedyktige internasjonalt. Verftene er effektive, også i global målestokk. Kort leveringstid har vært og er fortsatt et viktig konkurransefortrinn.

Samtidig presses de på pris fra lavkostland. I tillegg er etterspørselen etter denne type skip sterkt varierende. Dette gjør det vanskelig for verftene å knytte til seg en stor og stabil arbeidsstyrke, og dette er noe av bakgrunnen for at en stor og økende andel av produksjonen utføres av eksterne leverandører. Bruken av utenlandsk arbeidskraft har forekommet i flere år, både i form av faste og midlertidige ansettelser, innleie og underentrepriser. Ved store ordremasser og full produksjon er det samtidig et økende problem å få rekruttert nok fagarbeidere. Arbeidstakere fra de nye medlemslandene vil i denne sammenhengen kunne fungere som en viktig arbeidskraftreserve.

Et viktig kjennetegn ved norsk skipsbygging er ordreproduksjon av store, standardiserte produkter, med mye kapital bundet opp i hvert produkt. Dette stiller store krav til organisering og ledelse av byggeprosjektene, både når det gjelder produksjon og administrasjon. Verftene har fortsatt egenproduksjon, men denne er i hovedsak avgrenset til å gjelde utrustning og sammenstilling av båtene. Det vil si at de monterer komponenter og systemer i skrog som slepes hjem fra skrogverft i Øst-Europa. Kjernekompetansen i de norske verftene er dermed knyttet til planlegging, kontroll og koordinering. Fronten i de norske skipsverftene er med andre ord i ferd med å bli flyttet fra produksjon til prosjektering. EU-utvidelsen kan bidra til at denne utviklingen skyter fart. Arbeidskraften kan leies inn fra verft i Øst-Europa eller man kan gi en utenlandsk basert tjenesteleverandør oppdrag med delproduksjonen.

Aker Yards har kjøpt opp skrogverft i Øst-Europa (Romania), Ulstein Verft har opprettet et lokalt basert bransjeselskap i Polen, og andre norske verft har basert skrogproduksjon i Øst-Europa på ren underentreprise. Konserndirektør Slettevold i Aker Yards kunne høsten 2004 legge fram et regnestykke som viste en prisdifferanse på 30 millioner (55 prosent) for et skrog bygd i henholdsvis Øst-Europa og Norge.

På fem år er verftssysselsettingen i Møre og Romsdal redusert med nærmere en tredjedel. Utsetting av arbeid og produksjon til andre er en viktig del av forklaringen. Fordelen med EU-utvidelsen er at verft, utstyrsp produsenter og andre har fått større fleksibilitet når det gjelder sine arbeidskraftsstrategier – og dermed også produksjonsstrategier. Det avgjørende spørsmålet er hvordan norske skipsbyggere tilpasser seg den nye konkurransesituasjonen og de nye mulighetene som åpner seg med større arbeids- og tjenestemobilitet.

¹⁹ Denne rammesaken er basert på Aslesen, S. (2005): «EU-utvidelsen – mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft.» Et notat i regi av Fafo Østforum.

Hvordan er så situasjonen i våre to bransjer, bygg- og verkstedindustri, omtrent ett år etter utvidelsen? Fafø har fått MMI til å gjennomføre en spørreundersøkelse blant 100 bedriftsledere (mest toppledelse) i de to aktuelle bransjene. Utvalget er lite, men undersøkelsen kan indikere et noe mindre konkurransepress og mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft enn i de undersøkelsene som BNL selv har gjennomført. Men forskjellene er små, og undersøkelsen samsvarer i hovedsak med resultatene fra BNL og NHO.

På spørsmål om bedriften har vært direkte utsatt for konkurranse fra firma som benytter lavtlønt østeuropeisk arbeidskraft, svarer 35 prosent ja og 62 prosent nei. Svarene fordeler seg med 37,5 prosent i bygg og anlegg og 44,7 prosent i verkstedindustrien. Konkurransen oppfattes altså større i verkstedindustrien enn i bygg og anlegg. Dette er litt overraskende ut fra den oppmerksomheten som utenlandsk arbeidskraft har fått når det gjelder byggebransjen. Samtidig er det ikke gjort tilsvarende undersøkelser blant bedriftene i verkstedindustrien som de medlemsundersøkelsene som BNL har gjort.

Vi spurte videre blant de 35 prosentene av bedriftene om de er i direkte konkurranse med leverandører fra de nye medlemslandene, eller om bedriftens konkurrenter krymper kostnadene ved å benytte billigere arbeidskraft fra de nye medlemslandene.

Tabell 2.4 Konkurransesituasjonen ett år etter EU/EØS-utvidelsen (svar i prosent).

	Bygg og anlegg	Verkstedindustrien	Alle
Direkte konkurranse	6	12	9
Konkurrenter krymper kostnader ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft	61	41	51
Begge deler	33	41	37
N=35			

Vi spurte også om bedriften selv hadde benyttet enten arbeidskraft eller leverandører fra de nye medlemslandene etter 1. mai 2004. Her svarte 23 prosent av bedriftene i bygg og anlegg og 26 prosent av bedriftene i verkstedindustrien bekreftende – totalt er det altså 24 prosent av bedriftene som har benyttet arbeidskraft/leverandører fra de nye medlemslandene. Bedriftslederne som selv hadde benyttet utenlandsk arbeidskraft, ble også bedt om å fortelle hvilken type arbeidskraft som var hentet inn, det vil si om det var egne ansatte, underleverandører, innleide eller selvstendig næringsdrivende. Svarene fordelte seg på denne måten:

Tabell 2.5 Omfang i timeverk utført av utenlandsk arbeidskraft (svar i prosent).

	Bygg og anlegg	Verkstedindustri	Totalt
Har ansatt arbeidstakere fra østeuropeiske land	27	20	21
Har satt ut arbeid til underleverandører med mange ansatte fra østeuropeiske land	36	60	50
Har leid inn arbeidskraft fra østeuropeiske land, gjennom personalbyrå eller liknende	54	20	33
Har hyret selvstendig håndverkere/enmannsforetak fra østeuropeiske land	0	0	0
Ingen av de nevnte	18	20	20
N=24			

Tallene viser at det er langt flere utstasjonerte og innleide utenlandske arbeidstakere enn ansatte. Denne undersøkelsen er, på tross av et lavt antall bedrifter, dermed med på å bekrefte antakelsen om at det er underleverandører og innleide arbeidstakere som er den dominerende rekrutteringsstrategien når det gjelder arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Det vil si arbeidstakere som kan komme inn under regelverket som gjelder for tjenesteyting (innleide arbeidstakere ansatt i et norsk utleiefirma kommer inn under overgangsordningene). I tillegg bekrefter den de tillitsvalgtes antakelser fra undersøkelsen i 2003 om hva som blir den vanligste rekrutteringen for de to bransjene. De tillitsvalgte i bygg og anlegg antok at innleie ble viktigst og de tillitsvalgte i verkstedindustrien mente at bruk av underentreprenører ble viktigst.

Bedriftene ble også bedt om å lage et grovt anslag på hvor stor andel timeverk av totalen som ansatte, leverandører, leiefirma eller lignende fra de nye medlemslandene har stått for de siste tre månedene. Her svarte drøyt 70 prosent at det dreier seg om under ti prosent av timeverket i bedriften. Men det er verdt å merke seg de betydelige forskjellene i bransjer når det gjelder omfang av timeverk. I verkstedindustrien er det 20 prosent som anslår at mellom 26 og 50 prosent av timeverkene utføres av utenlandsk arbeidskraft. Svarene fordeler seg på denne måten:

Hvis vi tar utgangspunkt i et anslag på cirka ti prosent av timeverkene i gjennomsnitt, kommer vi fram til at cirka 10 000 årsverk utføres av utenlandsk arbeidskraft for industri og bygg og anlegg til sammen. Hvis dette er riktig, innebærer det en mangedobling av antallet utstasjonerte arbeidstakere.

Den nye konkurransesituasjonen etter EU/EØS-utvidelsen har også hatt mer uventede følger. I april 2005 konkluderer BNL med at EU-utvidelsen og den nye konkurransesituasjonen har ført til økt oppmerksomhet omkring kvalitet og kontroll blant BNLS medlemmer. Én av fem medlemsbedrifter opplever også bedre

samarbeid og samhold internt i bedriften.²⁰ Økt politisk interesse og oppslag i media har bidratt til dette. Vi har også tidligere hatt et betydelig antall utstasjonerte arbeidstakere i Norge, som har arbeidet på dårligere vilkår enn det som er vanlig her i landet, uten at det har fått tilsvarende oppmerksomhet. På samme måte som EU-utvidelsen har ført til en revitalisering av debatten om betydningen av organisering og tariffavtaler, kan den også ha virket som en vekker når det gjelder kvalitet og kontroll. Begge deler forbindes gjerne med det seriøse arbeidslivet og ett av de fremste konkurransefortrinnene for norsk arbeidsliv.

²⁰ Administrerende direktør i BNL, Sverre A. Larssen, til representantskapsmøtet i BNL (bygg.no, 21. april 2004).

3 Tiltak for å sikre likeverdige konkurranseforhold

De viktigste begrunnelsene for et seriøst arbeidsliv er at det bidrar til rettferdig konkurranse, godt arbeidsmiljø og mer velferd gjennom økt skatteinngang. Kampen mot lavlønnskonkurranse som oppfattes som urimelig, er ingen ny «oppfinnelse». Selve det historiske grunnlaget for arbeidstakerorganisering kan sies å handle om strategier for å begrense og regulere arbeidsgivernes markedsrett. Ved å forhandle fram felles standarder i tariffavtaler (og i et litt videre perspektiv også lovgivning) har fagbevegelsen redusert arbeidsgivernes muligheter til å spille arbeidstakerne ut mot hverandre. Samtidig er konkurranse mellom bedrifter anerkjent som normalt og ønskelig i en markedsøkonomi.

En gjenganger i debatten om arbeids- og tjenestevandring i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen har vært at utenlandske arbeidstakere er velkommen til Norge så lenge de får samme vilkår som norske arbeidstakere – det vil si en likeverdig konkurranse. Dette var bakgrunnen for at det ble vedtatt såkalte overgangsordninger for arbeidstakere fra åtte av de ti nye EU/EØS-landene. Overgangsordningene, som foreløpig gjelder fram til 1. mai 2006, skal sikre arbeidstakerne norske lønns- og arbeidsvilkår. Men disse ordningene gjelder som nevnt ikke den frie tjenesteflyten.

Informanter fra Fellesforbundet, som ble intervjuet i forbindelse med et Fafonotat om tjenesteyting og utstasjonering, var opptatt av koblingen mellom EU/EØS-utvidelsen og useriøsitet. Først og fremst i forbindelse med at mange arbeidstakere fra de nye landene var ulovlig i landet før utvidelsen, ansatt hos useriøse arbeidsgivere ved hjelp av utenlandske «agenter». På denne måten var det etablert et marked med lønninger på 40–60 kroner i timen. Arbeidstakerne hadde også skaffet seg nettverk og oppdragsgivere. Etter utvidelsen var det mulig for norske arbeidsgivere å hyre disse som «tjenesteytere» lovlig, med den samme prisen (Ødegård 2005). Men det ble samtidig lettere for dem å skaffe seg en ordinær jobb med norsk lønn.

De siste årene er det satt i gang en rekke tiltak for å bekjempe useriøsitet og det har vært en stor diskusjon om tiltak mot lavlønnskonkurranse som følge av EU/EØS-utvidelsen. Både arbeidet mot useriøsitet og tiltakene i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen har dessuten avdekket de problemene som oppstår ved manglende tariffavtaledekning og overtredelser av lov- og avtaleverket.

Vi har delt dette kapitlet i to hoveddeler: Tiltak mot useriøs virksomhet og tiltak mot det som kalles sosial dumping ved grenseoverskridende arbeid. Tiltakene vil selvfølgelig være overlappende. Som en bedriftsleder fra undersøkelsen i 2003 uttrykte det:

«Useriøse aktører bør stoppes, men i en internasjonal konkurranse med globale aktører er det vanskelig å finne gode tiltak som virker. Kreativiteten er stor. Dette må koordineres gjennom internasjonale fora i samarbeid med nasjonalstatene.»

En annen nevner behovet for en nær koordinering mellom skatteetaten, trygdeetaten, Arbeidstilsynet og politiet. En tredje savner offentlig tilsyn og kontroll med kontraktene som er inngått. En fjerde tror mest på tiltak som svir økonomisk:

«De useriøse må straffes så det svir, ellers har det ingen effekt. Det må svi mer enn det er å tjene på å bryte reglene.»

Målsettingen med de ulike tiltakene er imidlertid den samme: å sikre likeverdige konkurranseforhold, enten konkurransen skjer innenfor eller på tvers av landegrensene. Oppdelingen i dette kapitlet er bare gjort for å strukturere stoffet på en litt mer oversiktlig måte.

3.1 Tiltak mot useriøs virksomhet

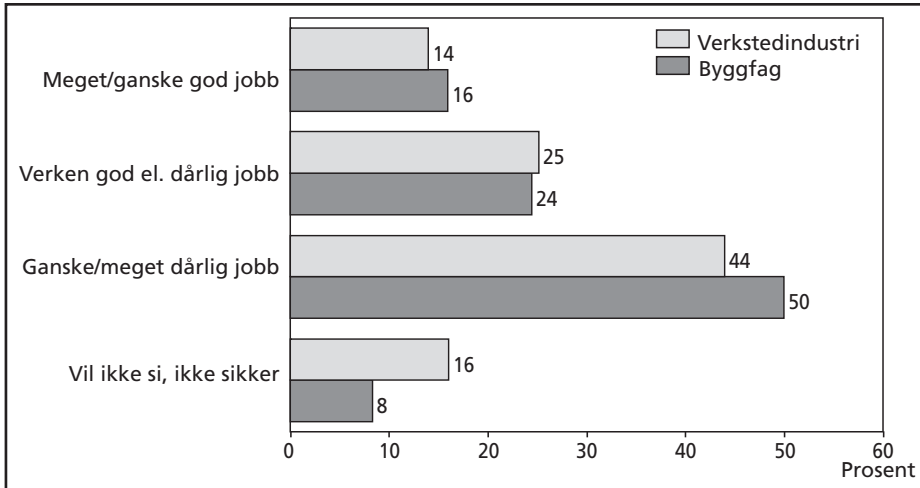
Undersøkelsene vi gjennomførte i 2003, gir klare signaler fra både arbeidsgivere og arbeidstakere når det gjelder behovet for styrket kontroll fra myndighetenes side. Bare én av ti av de intervjuede bedriftslederne synes myndighetene gjør nok for å kontrollere og bekjempe useriøse aktører. Og bare 15 prosent av de tillitsvalgte mener at myndighetene gjør en god jobb når det gjelder å avdekke ulovligheter.

Festningsprosjektet, som ble omtalt i forrige kapittel, munnet ut i en del forslag til tiltak og videre arbeid:

- Skjerping av kontraktsbestemmelser og kontrollrutiner
- bedre kommunikasjon mellom bedrift og tillitsvalgt
- strengere sanksjoner ved bruk av ulovlig arbeidskraft

Prosjektet konkluderte også med at det bør utarbeides standardkontrakter om hvem som har byggherreansvaret og at byggherreforskriften bør revideres for å få klarere HMS-planer og bedre mulighet for kontroll. Festningsprosjektet tok også til orde for en bransjenorm for prekvalifisering til bruk for den enkelte bedrift. Det inne-

Figur 3.1 Tillitsvalgtes vurdering av offentlige myndighetenes arbeid med å avdekke ulovligheter, etter bransje. Prosent (N=286)



bærer at oppdragstakere i forbindelse med et anbud må legge fram dokumentasjon på registrering, omsetning, skatt og avgifter, HMS-arbeid og ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Som følge av Festningsprosjektet, der problemstillingene var mer omfattende enn man ventet, har Skanska skjerpet kravene til avtalene med underleverandørene gjennom en revisjon av standard underentrepriser. Entreprenørforbundet – Bygg og Anlegg (EBA) har videreført disse kravene og anbefaler dem til sine medlemsbedrifter. Det er også utviklet kurs i hvordan man kan gå fram for å sikre seriøse aktører på prosjektene som tilbys gjennom medlemsbedriftene i BNL og EBA (BNL-nytt 1/2005).

Som ledd i prekvalifiseringen foreslås det også at dersom underentreprenøren skal utføre arbeidet ved hjelp av underentreprenører eller innleid arbeidskraft eller enkeltmannsforetak, skal det framlegges dokumentasjon på arbeidskraften. Det skal heller ikke være tillatt å bruke underentreprenører/innleid arbeidskraft uten hovedentreprenørens skriftlige samtykke. Arbeidsinnleie er også regulert gjennom arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige tilsetninger, i tillegg til bestemmelser i overenskomstene (se kapittel 2).

I 1992 ble det innført en såkalt antikontraktørklausul for statlige virksomheter. Den legger til grunn at oppdrag for statlige virksomheter primært skal utføres av ansatte i tjenesteforhold, ikke enkeltmannsforetak. Antikontraktørklausulen er også benyttet i kommunene og har vært brukt som basis for egne avtaler mellom fagbevegelsen og offentlige etater om bruk av kontraktører. Dette virkemidlet kan også være til nytte i forbindelse med utvidelsen og konkurranse fra utenlandske enkeltmannsforetak.

Seriøsitetsprosjektet har også ført til en rekke andre tiltak. Det er innført nye kontraktsbestemmelser i byggenæringen. Kontraktskravene skal være gjennomgående i hele kontraktspyramiden, og det er innført mislighetssanksjoner i kontraktene (BNL 2004).²¹ Kvalifikasjonsregisteret (prekvalifisering) er under utvikling, og en database er operativ fra juni 2005 (StartBANK). Denne databasen, som skal oppdateres en gang i året, skal kunne gi alle nødvendige opplysninger om virksomheten. Planen er å kunne finne fram til nyttig informasjon, blant annet om virksomhetens finansielle situasjon, kapasitet, forsikringer, helse, arbeidsmiljø, ytre miljø, produkt og tjenester.

Fra 1. januar 2005 ble det opprettet en felles informasjons- og serviceenhet i Skattedirektoratet for å svare på henvendelser fra byggenæringen, kalt Registerinfo. Her kan man få tilgang til informasjon for å vurdere anbudsgiverens seriøsitet. Det gjelder for eksempel om en eventuell underentreprenør er registrert i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, samt merverdiavgiftsregisteret, om virksomheten har betalt skatt, skattetrekk, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift eller om bedriften har hatt utenlandske arbeidstakere eller oppdrag i de siste seks månedene. Opplysningene er taushetsbelagte og kan bare gis dersom oppdragstakeren har gitt oppdragsgiveren fullmakt til å innhente opplysningene.

I forslag til nytt regelverk for offentlige anskaffelser²² skal oppdragsgiver kreve at samtlige norske leverandører framlegger skatteattest for merverdiavgift og skatt. Disse skal ikke være eldre enn seks måneder. Ved bygge- og anleggskontrakter foreslås det i de nye forskriftene at entreprenøren skal kreve skatteattest i alle underliggende entrepriseforhold ved inngåelse av kontrakter i et oppdrag som overstiger en verdi på 500 000 kroner. Brudd på entreprenørens plikt til å kreve skatteattest kan gi oppdragsgiver rett til å kreve at entreprenøren erstatter vedkommende firma med et firma som kan framlegge skatteattest.

Byggherreforskriften er til revidering.²³ Endringene gjelder blant annet krav til bruk av identitetskort (ID-kort) og føring av oversiktslister over ansatte i bygg- og anleggsbransjen, som nå er regulert gjennom arbeidsmiljølovens § 15 a (trådte i kraft 1. oktober 2004). Loven sier at disse tiltakene skal gjennomføres via forskrifter innenfor bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet (HMS). Myndighetene mener tiltakene vil sikre bedre samordning og oppfølging av HMS på bygge- og anleggsplassene og gjøre det lettere for tilsynsmyndighetene å få gjort jobben sin. Oversiktslistene skal blant annet vise alle som arbeider på bygge- eller anleggsplassen, navn på byggherre, arbeidsgiver eller

²¹ Notat fra BNL: Statusrapport per 17. september 2004.

²² <http://www.odin.dep.no/filarkiv/243005/Vedlegg.pdf>

²³ Byggherreforskriftens utgangspunkt er EFs Rådskretiv 92/57/EØF.

enkeltmannsforetak. Listene blir så tilgjengelige for blant andre verneombud og offentlige myndigheter. Det er byggherre, prosjektleder og arbeidsgiver som skal sørge for at bestemmelsene blir fulgt. ID-kort og oversiktslister var et direkte krav fra prosjektet «Seriositet i byggenæringen» (Arbeidstilsynet 2005: Forslag om å endre byggherreforskriften). Dette er tiltak som det er vist til også i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen.

Hva er så fagbevegelsens rolle når det gjelder tiltak mot useriositet? 99 prosent av Fellesforbundets tillitsvalgte gir uttrykk for at verktøykassa slett ikke er tom. De tillitsvalgte har også gjennomgående et positivt syn på egen bedrift. 63 prosent mener at deres egen bedrift gjør en positiv innsats for å hindre bruk av useriøse under-entreprenører og utleiefirmaer. Samtidig er Fellesforbundet bevisst på at fagbevegelsen ikke kan være tilsyn og politi. At lover og regler overholdes må i første rekke være det offentliges ansvar.

Fagbevegelsen kan imidlertid være en viktig varsler, og Fellesforbundet mener at det daglige arbeidet som tillitsvalgte gjør i egen bedrift, er det som vil gi størst effekt i lengden.²⁴ Svarene fra de tillitsvalgte i vår undersøkelse bekrefter dette synet. De tillitsvalgte mener at de har en viktig rolle når det gjelder å hindre brudd på lovverket i sine bransjer. Flertallet svarer også at de i stor grad har mulighet for å nå gjennom i bedriften for å hindre brudd på regelverket.

Et annet viktig forhold i håndteringen av useriøse aktører er kunnskap. En av konklusjonene i Festningsprosjektet, som ble gjennomført i forbindelse med «Seriositet i byggebransjen», var nettopp at det er en spesialistoppgave å gå løs på de useriøse aktørene, og kunnskaper på dette området er mangelvare. Vår undersøkelse viser at mer enn 70 prosent av de tillitsvalgte føler at de trenger mer opplæring på dette området.

Tabell 3.1 Tillitsvalgtes vurderinger av hvor viktig deres rolle er for å hindre brudd på lovverket, etter bransje. Prosent (N=286)

	Byggfag	Verkstedindustrien	Totalt
Meget viktig	65	82	74
Ganske viktig	32	17	24
Lite viktig/usikker	3	1	2

Tabell 3.2 I hvilken grad tillitsvalgte når fram i bedriften for å hindre brudd på lovverket, etter bransje. Prosent (N=286)

	Byggfag	Verkstedindustrien	Totalt
I stor grad	55	66	60
I noen grad	33	29	31
I liten grad	11	4	8
Ikke i det hele tatt	1	1	1

²⁴ Useriøse aktører. Et veiledningshefte for tillitsvalgte i Fellesforbundet (september 2004).

3.2 Tiltak mot sosial dumping ved grenseoverskridende arbeid

EU/EØS-utvidelsen har skapt en ny konkurransesituasjon på hjemmemarkedet. Ikke minst fordi den frie tjenesteflyten gjør at bedrifter med ned mot 10–20 prosent av norsk kostnadsnivå kan komme med anbud på underentrepriser til norske bedrifter.

Arbeidsinnvandrere har krav på norske vilkår og i tariffbundne bedrifter kreves det at innleide arbeidstakere skal ha ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Men gråsonene som skapes som følge av regelverket for utenlandsk arbeidskraft, har antakelig gjort det lettere å dumpe lønninger og unndra skatter og avgifter. Og selv om man har en viss regulering med innleie av arbeidskraft, er utleiemarkedet deregulert, og det finnes ingen registreringsordning for denne type virksomhet. Fra 1. februar 2003 opphørte kravet om at bedrifter som driver med formidling eller utleie av arbeidskraft, skal være registrert i Brønnøysund.

Derfor er det ingen absolutte skiller mellom det vi har kalt tiltak mot useriøse virksomheter og tiltak mot sosial dumping ved grenseoverskridende arbeid. De ulike kontroll- og tilsynstiltakene vil overlape hverandre og virke på begge områder. Det samme gjelder også regelverket for for eksempel innleie av arbeidskraft.

Samtidig er det viktig å huske på at ulike ansettelsesformer, ulikt regelverk for lønn, skatt og trygd – som vi har sett kan føre til uønsket konkurransevridning – er et resultat av politiske vedtak og reguleringssystemer på nasjonalt nivå. Det samme gjelder eventuelt manglende kontroll og tilsyn når det gjelder brudd og omgåelser av regelverket. Dette er ikke et særnorsk fenomen. En rapport som ble laget på oppdrag fra Den europeiske bygningsarbeiderføderasjonen (EFBWW) (Cremers og Donders 2004), konkluderer med at gråsoneproblematikken – det vil si problemer med å skille mellom arbeidstaker og tjenesteyter – gjelder i de fleste europeiske land. De etterlyser klarere definisjoner i de nasjonale regelverkene, strengere regler for å slå ned på juks og større informasjon og åpenhet om lønns- og arbeidsvilkår. Rapporten konkluderer med at eventuelle problemer med å etterleve EUs utstasjonsingsdirektiv er en konsekvens av denne type mangler i de nasjonale systemene.

I løpet av 2003 (i forbindelse med den første begjæringen om allmenngjøring av tariffavtaler) kom det flere eksempler på svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Etter EU/EØS-utvidelsen 1. mai 2004 har det blitt en helt annen oppmerksomhet rundt dårlige lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere, noe som i første rekke gjelder for dem som kommer som tjenesteytere.

Det finnes lite dokumentasjon på hva slags lønns- og arbeidsvilkår de utenlandske arbeidstakerne har og variasjonen er antakelig stor. Men det har vært mange oppslag i media om for eksempel 27 kroner i timelønn og åtte personer på ett soverom.

I tillegg kan man finne annonser i avisene som reklamerer med svært rimelige priser for arbeidskraft.

Loven om allmenngjøring av tariffavtaler ble tatt i bruk for første gang i 2004 (loven ble vedtatt i forbindelse med at Norge inngikk EØS-avtalen i 1993). Arbeids-tilsynet og Petroleumsstilsynet har fått ansvaret for å føre tilsyn med at regelverket overholdes, både med hensyn til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og de allmenngjorte tariffavtalene.

Tariffnemndas behandling av allmenngjøring av tariffavtaler ved sju petrokjemiske landanlegg i 2004 illustrerer hvor vanskelig det er å få tak i dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Den eneste konkrete dokumentasjonen som nemnda fikk tak i, var lønns slipper som viste at en elektriker i en tysk virksomhet med oppdrag på Mongstad tjente rundt 64 kroner i timen. Lønns slipperne viste også at det var jobbet langt mer overtid enn det som er tillatt og at overtidssatsene var lavere enn 40 prosent, noe som er minste lovlige godtgjøring i henhold til arbeidsmiljøloven. Nemnda fikk også høre historier om doble sett kontrakter og 50 prosent trekk i lønn for kost og losji for utenlandske arbeidstakere. Foran den andre allmenngjøringsrunden som startet i mars 2005, hadde Fellesforbundet skaffet dokumentasjon om 22 firmaer som har vært eller er aktive i Oslofjord-området etter EU/EØS-utvidelsen. Ifølge begjæringen er det fellestrekk ved disse virksomhetene at de har eller tilbyr utleie av utenlandske arbeidstakere til langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i bransjen. Det er lagt fram ansettelsesbevis med på lønn på 100 kroner i timen og kopi av en arbeidsavtale der en elektriker får 75 kroner timen (netto) og der arbeidstaker selv er ansvarlig for reisekostnader, kost og losji.

Bakgrunnen for begjæringene om allmenngjøring av tariffavtaler var at arbeidstakere som kommer til landet på tjenesteoppdrag, ikke er omfattet av overgangsordningene. Disse arbeidstakerne har et vern gjennom EUs utstasjoneringdirektiv (96/71/EC), som ble vedtatt i 1996 og fikk virkning i 1999. Direktivet gjelder i Norge gjennom EØS-avtalen, og er implementert i arbeidsmiljøloven kapittel XII B (Utsendte arbeidstakere). I arbeidsmiljøloven defineres det som utsending/utstasjonering av arbeidskraft når en utenlandsk virksomhet:

- sender ut arbeidstaker til Norge for egen regning og under egen ledelse i henhold til avtale inngått mellom virksomheten og mottakeren av tjenesteytelsen i Norge eller
- sender ut arbeidstaker til Norge til et forretningssted eller virksomhet som inngår i konsernet eller
- i egenskap av vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstaker til rådighet, sender ut arbeidstaker til en virksomhet i Norge.

I direktivet anbefales det at medlemsstatene samordner sin lovgivning for å få felles grunnleggende beskyttelsesregler for utstasjonerte arbeidstakere. Et problem med direktivet er arbeidstakerbegrepet. Direktivet lar det være opp til mottakerlandene å bestemme hvem som er arbeidstaker og hvem som er selvstendig næringsdrivende.

Den frie tjenesteflyten innebærer altså at utenlandske leverandører av tjenester kan medbringe sine egne arbeidstakere for å utføre oppdrag for norske oppdragsgivere. Tjenester omfatter i denne sammenhengen anbud, oppdrag, underentrepriser og arbeidsutleie. De utstasjonerte arbeidstakerne er som nevnt sikret når det gjelder helse, miljø, sikkerhet, arbeidstid, permisjonsrettigheter, arbeidsavtale, ferie og likestilling. Men fordi Norge ikke har lovfestet minstelønn, har de i dag ikke automatisk krav på norske lønnsvilkår. Det finnes dermed to måter å sikre norske vilkår på: 1) allmenngjøre tariffavtalene eller 2) inngå tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren. Punkt 2) her er den vanlige måten å løse problemer med sosial dumping på i Sverige og Danmark. På grunn av lavere organisasjonsgrad i Norge, og et annet regelverk når det gjelder eventuelle boikottaksjoner for å tvinge fram en tariffavtale, har dette verktøyet vært lite brukt her i landet, unntatt i offshore og sjøfart.²⁵

Dermed har allmenngjøring av tariffavtaler framstått som det mest aktuelle tiltaket for å sikre norske lønnsvilkår for utenlandske arbeidstakere på tjenesteoppdrag. Formålet med loven er:

«... å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Dette for å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som samlet sett er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i gjeldende landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. § 1-1».

Kravet om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale og framsettes av en organisasjon som er part i avtalen og som har innstillingsrett.²⁶ Den første begjæringen om allmenngjøring kom høsten 2003 og omfattet tre landsomfattende overenskomster på sju petroleumsanlegg på land.²⁷ Etter allmenngjøringslovens § 1-1 kan den statlig oppnevnte tariffnemnda treffe vedtak om allmenngjøring dersom utenlandske arbeidstakere påviselig sett har dårligere lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med hva norske arbeidstakere har. Lønns- og arbeidsvilkår må altså dokumenteres med konkrete opplysninger. Samtidig har tariffnemnda anledning til

²⁵ Les mer om boikott som virkemiddel i kapittel 4.

²⁶ Innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 11 nr. 1: Arbeidsgiverorganisasjon som omfatter minst 100 arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 000 arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjon med minst 10 000 medlemmer.

²⁷ Kravet om allmenngjøring omfattet: Landsoverenskomsten for elektrofagene, Verkstedoverenskomsten og byggoverenskomsten.

å treffe vedtak for å hindre forskjellsbehandling, hvis en slik utvikling er sannsynlig i nær framtid. Arbeidsgiver er pålagt opplysningsplikt overfor nemnda. Vedtaket vil gjelde som minstevilkår for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor vedtakets virkeområde (både norske og utenlandske).

Den første allmenngjøringsrunden ble avsluttet i oktober 2004 og forskriften trådte i kraft 1. desember 2004. Forskriften omfatter nærmere bestemte individuelle rettigheter fra tariffavtalen, spesielt er grunnlønn, andre lønnskomponenter og arbeidstid framtreddende. Tilsynsmyndighetene (Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet) skal, uten hinder av eventuell taushetsplikt, ha tilgang til all nødvendig informasjon. Overtredelser kan anmeldes til politiet. Partene i en allmenngjort tariffavtale har dessuten utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et vedtak om allmenngjøring ikke følges. Arbeidstakerne, eller deres fagforeninger, kan også reise privat straffesak.

Den andre begjæringen om allmenngjøring kom i mars 2005. Den gjaldt delvis allmenngjøring av fellesoverenskomsten for byggfag på alle byggeplasser i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud og Vestfold. I tillegg omfatter begjæringen en begrenset allmenngjøring av EL & IT Forbundets Landsoverenskomst for elektrofagene i Oslo og Akershus. Utkast til forskrift som anbefaler allmenngjøring, ble sendt på høring fra Arbeids- og sosialdepartementet 31. mai 2005, og vedtaket er ventet å tre i kraft 1. september 2005. Innholdet i dette forslaget til forskrift er tilsvarende det første allmenngjøringsvedtaket når det gjelder minstelønnsbestemmelser, arbeidstid og ulike tillegg. I mai 2005 varslet Fellesforbundet en ny og tredje begjæring for allmenngjøring av tariffavtalen for byggfagene i Hordaland. Også i Trøndelag jobber Fellesforbundet med sikte på allmenngjøring i byggesektoren.

ILO-konvensjon nr. 94 kan også være et middel for å sikre norske vilkår for arbeid som utføres i Norge. ILO (FNs arbeidslivsorganisasjon) vedtok konvensjonen som handler om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter i 1949. Konvensjonen ble ratifisert (godkjent) av norske myndigheter i 1995 og besluttet gjennomført i norsk lovverk høsten 2004. I juni 2005 sendte Moderniseringsdepartementet ut et rundskriv til statlige etater med pålegg om å innført minstelønnsklausuler i større kontrakter om levering av tjenester og bygg og anlegg. Formålet er å sikre at lønns- og arbeidsvilkår holdes på et vanlig nivå for sammenlignbart arbeid. Når det offentlige setter bort arbeid, kreves det at kontraktene inneholder klausuler som sikrer arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår som ikke er mindre fordelaktige enn de som gjelder for samme type arbeid innen det samme geografiske området. Konvensjonen omfatter både bygge- og anleggsarbeider, samt framstilling og levering av varer og tjenester. Regjeringen har bestemt seg for å kreve norske lønns- og arbeidsforhold for alle oppdrag som staten legger ut på anbud. Statlige etater skal ta inn krav om lønnsnivå i kontraktene sine. Rett til gjengs lønnsnivå gjelder for alle arbeidstakere

som utfører arbeidskontrakter for staten, uavhengig av om de er ansatt hos hovedleverandør eller underleverandør.²⁸

Kommunenes Sentralforbund (KS) vil oppfordre alle landets kommuner til å legge ILO-konvensjonen til grunn for sin anbudspolitik, selv om det altså ikke er lovpålagt. Det er hensynet til det kommunale selvstyret som er årsaken til at kommunene ikke er pålagt å følge ILO-konvensjonen.²⁹ LO mener at også statlige foretak, fylkeskommuner og kommuner skal omfattes av konvensjonen.

Statens vegvesen har varslet at de vil legge ILO-konvensjon nr. 94 til grunn for sine entrepriser. Det betyr at anbudene må bygge på det som er gjeldende lønns- og arbeidsvilkår i Norge.

Et annet tiltak som er til diskusjon, er lovfestet minstelønn, som nå ikke finnes i Norge. I stedet er tariffavtalene normdannende for lønnsnivået i arbeidslivet. Ordningen finnes heller ikke i de andre nordiske landene, men utenfor Norden er det mange land som har tatt i bruk dette virkemiddelet. Lovfestet minstelønn går som regel ut på at én minstelønnsats gjøres gjeldende som minstegaranti uavhengig av bosted, yrke, ansettelsesform og bransje. Det varierer hvordan timelønnsatsen fastsettes og revideres, og hvilke instrumenter som finnes for å håndheve garantien (Lismoen og Stokke 2005).

NHO vil gjerne diskutere lovfestet minstelønn med formål å hindre urimelig konkurransevridning. Begrunnelsen fra NHO er at minstelønn vil stanse de ekstreme tilfellene av urimelig forskjellsbehandling av norske og utenlandske arbeidstakere. Et slikt virkemiddel vil være vesensforskjellig fra allmenngjøring av tariffavtaler, og vil gi lovgivningen en langt mer selvstendig rolle i å fastlegge minstevilkår for lønn (Lismoen og Stokke 2005).

I dag har 18 av 25 medlemsland i EU en eller annen form for nasjonal minstelønn. Det er store nasjonale forskjeller på hvordan ordningene er utformet, hvordan de fungerer og hva som legges i begrepet minstelønn. I Europa ligger den lovfestede minstelønnen på rundt eller noe under halvparten av gjennomsnittslønnen i de aktuelle landene. For Norges del vil dette tilsvare en lovfestet timelønn på maksimalt 85 kroner (for 2004). Går man særlig høyere enn det, er det grunn til å anta at argumenter om svekket sysselsetting og dårligere rammebetingelser for småbedrifter vil mobilisere stor motstand mot innføring av lovfestet minstelønn (Lismoen og Stokke 2005).

²⁸ Pressemelding fra Moderniseringsdepartementet, 23.11.04 og pressemelding og rundskriv 20.06.05

²⁹ Arbeids- og sosialminister Dagfinn Høybråten i intervju med Kommunal Rapport, 19.05.05.

4 Strategier og dilemmaer for Fellesforbundet

Konkurransestrategier basert på å omgå nasjonale arbeids- og lønnsvilkår utfordrer både myndighetene og aktørene i arbeidslivet. I de foregående kapitlene har vi sett at slike strategier kan ha ulik karakter. Mens useriøse bedrifter stjeler markedsandeler og fortjeneste, og i noen tilfeller midler fra samfunnets felleskasse, kan strategier for å vinne markedsandeler ved hjelp av billig utenlandsk arbeidskraft være fullt lovlig. Vi har også sett at bruk av utenlandsk arbeidskraft har ulike drivkrefter og at de er omfattet av svært varierende regler for lønnsfastsettelse, trygd og skatt, avhengig av om de er individuelle arbeidssøkere, utstasjonerte, innleide eller selvstendig næringsdrivende. Foretakenes motiver for å anvende lavkostleverandører i Norge vil videre variere mellom bedrifter og bransjer hvor aktiviteten er stedbundet, som i mye av bygg- og anleggsvirksomheten, og bransjer hvor aktiviteten lett kan flyttes til lavkostland, som i deler av verkstedindustrien. Hvor flyttbar produksjonen er og hvor avhengig den er av halvfabrikata/del-leveranser fra lavkostland, har stor innvirkning på konkurransesituasjonen, bedriftenes strategier og fagforeningenes forhandlings-situasjon.

Fagbevegelsens strategier for å sikre mest mulig likeverdige konkurransevilkår mellom arbeidstakere i norske bransjer, må derfor bygge på et bredt knippe av virkemidler. Det finnes ikke noe universalredskap som kan eliminere konkurransen fra ulike typer useriøse bedrifter, lavkostleverandører eller trusler om flytting av produksjon. Og ettersom det finnes alternative lavkoststrategier, må valg av redskap ta høyde for at tiltak for å redusere strømmen av lavkostprodusenter i én del av markedet kan øke trykket i andre deler.

Hvis strømmene av arbeidskraft i arbeids- og tjenestemarkedene kan sammenlignes med et stort vassdrag – med et vidt nett av tilførselsårer, vann, sjøer, elver og bekker – og det er sendt ut flomvarsel i vårløsningen, er det neppe noen god strategi å «skalke alle luker». Damvokterne i vassdraget må samstemme hvordan de skal sikre best mulig kontroll med vannføringen, unngå oversvømmelser i sårbare områder og hvor de skal lede hovedstrømmene. På kort sikt forutsetter valget av strategi og tiltak en realistisk risikovurdering både når det gjelder flommens kilder og omfang, de ulike demningenes kapasitet og skadevirkningene som kan oppstå. På lengre sikt må erfaringene munne ut i en helhetlig vurdering av behovet for nye og/eller

forsterkede demninger og løp i vassdraget, samt bedre data og kunnskap om sammenhengen mellom tiltak og konsekvenser.

Inntil videre har norske myndigheter, etter press fra fagbevegelsen, etablert en midlertidig sluse som fram til 1. mai 2006 sikrer at individuelle arbeidssøkere fra de nye EU-landene stort sett oppnår gjengse norske lønnsvilkår. På kort sikt er det derfor utvikling av strategier for at utstasjonerte og innleide arbeidstakere fra EU/EØS-land skal få lønns- og arbeidsvilkår i best mulig samsvar med norske standarder, som er den viktigste utfordringen for fagbevegelsen. Når overgangsordningene for arbeidstakere fra de nye medlemslandene løper ut, kan det også oppstå utfordringer knyttet til individuelle arbeidssøkere. Useriøse bedrifter kan prøve å utnytte det økte spillerommet – og den reduserte kontrollen – til å omgå norsk regelverk. Utfordringene kan i tillegg komme i ikke-avtalebundne bedrifter som posisjonerer seg i lavkostnisjer.

Mens direkte tiltak mot useriøs virksomhet er behandlet i kapittel 3.1, retter vi i dette avslutningskapitlet søkelyset mot aktuelle faglige strategier og tiltak for å begrense omfanget av lovlig lavlønnskonkurranse i arbeidsmarkedet. Dette vil indirekte svekke grobunnen for useriøse aktører, men samtidig gi økte gevinster ved å omgå reglene.

I tillegg til utstasjonerte og innleide arbeidstakere fra EØS-området er selvsys-selsatte som påtar seg lønnsarbeid under dekke av å være selvstendig næringsdrivende/tjenesteytere med fri prisfastsettelse en kilde til økt lavlønnskonkurranse. I den grad fagbevegelsen klarer å sikre utstasjonerte og innleide utenlandske arbeidstakere likeverdige rettigheter og vilkår, er det grunn til å vente vekst i antallet kontraktører. Dette har skjedd i Tyskland og Østerrike hvor man har overgangsordninger for tjenesteyting. Lavlønnsutfordringen vil i så fall i stor grad dreie seg om effektiviteten i det norske kontroll- og sanksjonsregimet. Dette gjenspeiler også en felles utfordring når det gjelder alle typer lavlønnskonkurranse vi har berørt i denne rapporten: I hvilken grad fagbevegelsen skal lykkes i å begrense lavlønnskonkurransen, avhenger ikke bare av treffsikre reguleringsiltak, men i stor grad av troverdige kontroll- og sanksjonsordninger som sikrer at arbeidstakernes rettigheter blir innfridd i praksis.

4.1 Nye strategiske utfordringer – lange historiske linjer

Hvorvidt vi vil se framvekst av et nytt, uregulert lavlønnsmarked på siden av det organiserte norske arbeidslivet, eller om fagbevegelsen i Norge vil klare å bygge

allianser for å utvikle regulerings- og håndhevingsmekanismer som kan demme opp for denne typen konkurransevridning, gjenstår å se. Hittil har diskusjonene i fagbevegelsen i stor grad dreid seg om bruken av lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Fra arbeidsgiverhold er det reist spørsmål om lovfestet nasjonal minstelønn kan være et mer egnet virkemiddel mot det de betrakter som sosial dumping. Fellesforbundets nestleder Arve Bakke har tatt til orde for å vurdere en kombinasjon av disse virkemidlene ved å foreslå en lovhjemlet mekanisme for å gjøre de tariffestede minstelønningene til et lønnsnivå i de ulike bransjer.³⁰ Med paralleller til den tyske loven for implementering av utstasjoneringsdirektivet i bygg- og anleggsbransjen, representerer forslaget en interessant vending i debatten, som rokker ved prinsippet om at lønnsdannelsen skal være en sak for partene i arbeidslivet, ikke politikerne.

Diskusjonen illustrerer hvordan åpningen av arbeidsmarkedet gjenreiser historiske spørsmål om grunnlaget og redskapene for fagbevegelsens innflytelse i arbeidslivet. Arbeidsdelingen og samspillet mellom lov og avtale for å fastsette lønns- og arbeidsvilkår varierer fra land til land. Dette er opp gjennom årene formet av strategiske veivalg i trekantforholdet mellom partene og staten. Trass i synet på lønnsdannelsen som en sak for partene alene, har aktørene i norsk arbeidsliv hatt et mer pragmatisk forhold til statens rolle enn for eksempel partene i Sverige og delvis Danmark (Dølvik og Vartiainen 2002). Når det gjelder lønnsdannelsen, har LO akseptert omfattende statlige inngrep i inntektspolitikken som for eksempel bruk av lønnslovgivning, et vidtrekkende meklingsinstitutt, voldgift og tvungen lønnsnemnd. Formålet har blant annet vært å sikre mest mulig lik lønnsvekst for alle i arbeidsmarkedet.

Forutsetningen for denne typen samspill var den historiske sentraliseringen av avtalesystemet. Den ble drevet fram i et vekselspill mellom fagorganisasjonenes ønske om å vinne forhandlingsmakt gjennom å begrense lønnskorrupsjonen mellom arbeidstakerne og arbeidsgivernes ønske om forutsigbare konkurransevilkår og sentralisert kontroll over konfliktvåpenet og kampmidlene. Når det gjelder arbeidsvilkår, faglige rettigheter og velferdsytelser, har norsk fagbevegelse også akseptert omfattende statlig lovgivning, som ledd i faglig-politiske strategier for å oppnå universelle minimumsrettigheter og sikre mest mulig like arbeidskostnader og jevnbyrdige forhold. Ofte har dette skjedd ved at visse avtalefestede rettigheter har blitt generalisert til å gjelde for alle arbeidstakere, for eksempel 8-timersdagen.

Dette har ikke forhindret avtalepartene i å utvikle ordninger som sikrer aktørene i tariffbundne bedrifter bedre vilkår enn det lovregulerte minimum, enten dette gjelder til arbeidstakers gunst (for eksempel normalarbeidsdag, høyere overtidstillegg, medbestemmelse) eller til arbeidsgivers gunst (for eksempel mer fleksible arbeidstidsordninger). Tvert imot kan en hevde at etableringen av et felles nivå av rettigheter

³⁰ Intervju med Arve Bakke i Dagens Næringsliv, 18.05.05.

og sosiale forpliktelser for alle arbeidsgivere har vært en forutsetning for at fagorganisasjonenes tariffkamp ikke bidro til for sterk forrykking av konkurranseforholdene og dermed arbeidsgiverflukt fra avtalene. Konkurranse om arbeidskraft i det samme arbeidsmarkedet har også virket lønnsutjevne.

Tosidigheten i forholdet mellom lov og avtale gjenspeiler de tosidige målene for fagorganisasjonenes virke. På den ene siden er fagforeningenes innflytelse betinget av evnen til å motvirke underbying og begrense konkurransen blant arbeidssøkerne i markedet. På den andre siden er deres kraft til å innfri dette målet betinget av at arbeidstakerne ser at medlemskapet i fagorganisasjonen gir fordeler som ikke uten videre er tilgjengelige for uorganiserte. I dette skjæringsfeltet mellom hensynet til konkurranseregulering og hensynet til medlemsfordeler har fagorganisasjonenes strategier i ulike bransjer, yrker og land blitt formet av skiftende omstendigheter og tradisjoner, markeds- og maktforhold og ideologier. Prioriteringene kan ha variert, men det finnes knapt eksempler på fagorganisasjoner som har klart å opprettholde sin styrke og oppslutning hvis de ikke har hatt kapasitet til å regulere vilkårene for konkurransen i arbeidsmarkedet gjennom avtalenes virkning.³¹

Spørsmålet om tiltak mot lavlønnskonkurranse, sosial dumping og useriøs virksomhet går rett inn i disse klassiske spørsmålene. Det har ført til en revitalisering av debatten om årsakene til og virkningene av at den faglige organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen i mange norske bransjer er langt lavere enn i de nordiske nabolandene. Lav tariffavtaledekning skaper forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår, i sosiale rettigheter, i bedriftenes konkurransebetingelser og i deres utsatthet for lovlig arbeidskonflikt. I hvilken grad fagbevegelsen evner å begrense lavkostkonkurransen i det norske arbeidsmarkedet, vil følgelig både være en konsekvens av og en forutsetning for slagkraft i tida framover.

Like viktig er at EU/EØS-utvidelsen har utløst fornyet debatt om formål og virkemidler for organisasjonene på arbeidsgiversiden. Det historiske rasjonale for arbeidsgivernes organisasjoner var som nevnt å regulere konkurransen i arbeidsmarkedet og sikre arbeidsfred gjennom sentraliserte avtaler. I nyere tid synes dette aspektet å ha gått i glemmeboka i deler av de norske arbeidsgiverorganisasjonene. Det er blant annet blitt tatt til orde for en kraftig desentralisering av lønnsdannelsen, og medlemmene har fått frihet til å velge seg bort fra tariffavtalenes forpliktelser (medlemskap uten avtale). Det siste er langt på vei unikt for NHO og andre norske arbeidsgiverorganisasjoner i nordisk og europeisk sammenheng, hvor avtalelojalitet har vært en kjerne i selve organisasjonsideen.

Organisasjons- og avtaledekningen på arbeidsgiversiden bestemmer langt på vei rekkevidden av de tariffpolitiske virkemidlene. Dette har derfor avgjørende

³¹ Det finnes derimot mange fagbevegelser, for eksempel i Sverige, med høy oppslutning selv om de har oppnådd lik lønn for medlemmer og ikke-medlemmer.

betydning for fagforbundenes evne til å motvirke lavlønnskonkurranse. I takt med at deler av arbeidsgiverorganisasjonene har gjenoppdaget betydningen av sin konkurranseregulerende rolle for å beskytte medlemsbedriftenes interesser, kan dette skape nye alliansemuligheter for fagorganisasjonene. Kanskje kan det også åpne muligheter for å bygge ned en del særnorske terskler i avtalesystemet som bidrar til å svekke avtaledekningen. Dette gjelder blant annet kravet om at en tariffavtale aktivt må settes i funksjon overfor den enkelte bedrift selv om den er arbeidsgiverorganisert, og at kravet normalt må være basert på at en viss andel av de ansatte er organisert.

I prinsippet representerer ikke lavlønnskonkurransen i kjølvannet av EØS-utvidelsen et nytt fenomen. Men den innebærer en økning i andelen bedrifter som ikke er tariffbundet og en forsterkning av de forskjellene som allerede finnes mellom bedrifter/ansatte som er tariffdekket og bedrifter/ansatte som ikke er det (Stokke 2004). En vesentlig endring i forutsetningen er at den økte andelen ikke-tariffbundne bedrifter og arbeidstakere i stor grad kommer fra utlandet og gjerne på kortvarig basis. I tillegg til en rekke praktiske og institusjonelle hindre for å inngå avtaler, betyr det som nevnt at mange av de ikke-tariffbundne bedriftene ikke lenger konkurrerer om arbeidskraft i det samme nasjonale arbeidsmarkedet. Kampen om arbeidskraft vil dermed i mindre grad virke som en lønnsutjevne mekanisme mellom bedriftene.

Dette innebærer et radikalt skifte i partenes vilkår for å ivareta sin konkurranseregulerende rolle i deler av markedet. Dersom partene ikke finner fram til effektive mekanismer for å begrense lavlønnskonkurransen, vil det øke fristelsen til utbryterstrategier på arbeidsgiversiden og økende forvitring av avtalesystemet. Derfor er det viktig for partene og myndighetene å samarbeide om disse spørsmålene. Fallhøyden ved å mislykkes kan være betydelig. Hvis partenes kapasitet til å regulere vilkårene for konkurransen i arbeidsmarkedet uthules, vil det svekke de kollektive organisasjonenes innflytelse kraftig.

4.2 Fagbevegelsens verktøykasse

Hvilke mål, verktøy og tiltak kan så inngå i en faglig strategi for å motvirke lavkostkonkurranse og sosial dumping i det norske arbeidslivet? Slik konkurranse kan som nevnt ha mange former. Dette gir grunnlag for konkurransevridding mellom ulike ansettelsesformer og stimulerer til økt bruk av ekstern arbeidskraft, outsourcing og atypiske tilknytningsformer. Grunntanken i faglige strategier for å motvirke lavkostkonkurranse har alltid dreid seg om å utligne forskjellene i arbeidskraftskostnader

mellom bedriftene i det aktuelle markedet. Selv om det reelle arbeidsmarkedet i økende grad inkluderer de nye medlemslandene – og kaller på grenseoverskridende faglige strategier – vil vi her fokusere på tiltak som kan gjennomføres i Norge. For å utvikle en treffsikker strategi er det viktig å klargjøre hva de ulike redskapene kan brukes til, hvilke styrker og svakheter de har, og hvordan tiltak på ulike nivå kan knyttes sammen i en helhetlig politikk. I utgangspunktet kan det være nyttig å skille mellom tiltak på følgende nivåer:

- Lokalt – bedrift/foretak, avdelinger
- Bransje/forbunds nivå
- Nasjonale lov- og reguleringspolitiske tiltak
- Europeisk regelutvikling/faglig samarbeid på tvers av landegrensene

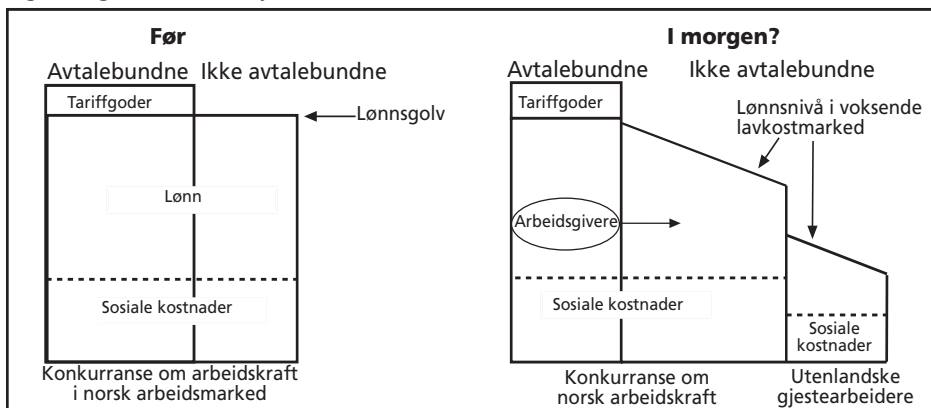
Uansett forbedringer i de sentrale lov- og avtalepolitiske rammene vil *de tillitsvalgtes lokale arbeid* som representanter for arbeidstakerne, vaktbikkjer og varslere være avgjørende. Det gjelder både tillitsvalgtes evne til å påvirke bedriftenes arbeidskrafts-politikk og deres bruk/behandling av utenlandsk arbeidskraft og leverandører. For å styrke og støtte de lokale tillitsvalgtes rolle i dette arbeidet, vil det være aktuelt både med videreutvikling av *forbundets avtaleverk på bransjenivå*, for eksempel med hen-syn til innleie/underentrepriser, målrettet opplæring, informasjon og støtte til de tillitsvalgte. I tillegg kommer samarbeid med arbeidsgiversiden, Arbeidstilsynet og andre offentlige instanser om tiltak som kan bedre bedriftenes praksis. Med dagens organisasjons- og avtaledækning vil likevel tiltak lokalt og på bransjenivå trolig ha dårlige utsikter til å lykkes dersom de ikke understøttes av *sektorovergripende lov- og reguleringspolitiske reformer* som kan påvirke vilkårene for bruk av arbeidskraft i bedrifter som ikke er tariffbundet.

Uansett hvilke virkemidler Fellesforbundet satser på – allmenngjøring, lovgivning om minstelønn, endrete regler for boikott og sympatiaksjon, økt innsyn, bedre kontroll- og sanksjonsmuligheter – forutsetter det en klar analyse av mål og vilkår for bruken, og bevissthet om utilsiktede konsekvenser.

Lov- og reguleringspolitiske tiltak: allmenngjøring, minstelønn, boikott?

Utgangspunktet for fagbevegelsens diskusjon om allmenngjøring, lovfestet minste-lønn og bruk av boikottvåpenet, er at de økte tjeneste- og arbeidsvandringene, i samspill med useriøse aktører, kan bidra til å svekke avtaleverkets normgivende effekt i arbeidsmarkedet. Mens arbeidsgiverne tidligere stort sett har konkurrert om

Figur 4.1 Illustrasjon av mulige konsekvenser av økt lavkostkonkurranse for lønn- og avtale-regulering i utsatte bransjer



arbeidskraft i det norske og nordiske arbeidsmarkedet – hvor arbeidskostnadene gjenspeiler levekostnader, sosiale kostnader, skattnivå og tariffsatser – skaper mulighetene til å hente inn tjenesteytende gjestearbeidskraft fra øst en ny situasjon. I enkelte bransjer kan det bidra til å etablere et kostnadmessig «kjellergolv» i arbeidsmarkedet som i liten grad påvirkes av de mekanismene som hittil har gitt tariffavtalene deres konkurranseregulerende virkning også overfor ikke-tariffbundne bedrifter.

Dette kan utløse to typer dynamikk:

- Den *direkte konkurranseeffekten* som følger av at oppdragsgiverne kan hyre billigere leverandører utenfra. Spesielt hvis dette fortrenger innenlandske leverandører og arbeidskraft, vil det skape press på lønnsdannelsen i de utsatte bransjene.
- *Indirekte ringvirkninger* av at det etableres et alternativt lønngolv i deler av markedet hvor tariffavtalene ikke har noen normgivende kraft. Flere bedrifter vil trolig posisjonere seg når det gjelder dette lavkostmarkedet og det kan bli mer fristende å stille seg utenfor tariffavtalene for lettere å dra veksler på det økte tilbudet av lavkostleverandører/arbeidskraft.

Ved siden av lavere arbeidskostnader vil utsiktene til å unnsnippe avtalenes reguleringer om innleie, underentrepriser, arbeidstid med videre, virke som en gulrot. Disse fristelsene er ikke nye, men kostnadsgevinstene knyttet til økt handlefrihet på feltet er økt kraftig. Til sammen kan disse to mekanismene i utsatte bransjer føre til en voksende andel ikke-tariffbundne bedrifter. Presset fra lavlønnskonkurransen og svekkelsen av tariffavtalenes normgivende kraft kan dermed gi grobunn for et voksende sekundærarbeidsmarked der lønnsdannelsen i økende grad frikoples fra

avtaleverket. Erfaringer fra andre land kan tyde på at slike prosesser fort kan bli selvforsterkende.³²

Gitt arbeidsgiverorganisasjonenes kritiske betydning for rekkevidden av fagforeningenes avtalevirkemidler, er frafallsproblemer på arbeidsgiversiden i denne sammenhengen trolig en mer kritisk faktor enn mulige gratispassasjer-problemer på arbeidstakersiden knyttet til ulike typer minstelønninger. I lys av dette pekte vi foran på at fagbevegelsen i Norge neppe kan klare å mestre lavlønnsutfordringen med tariffpolitiske redskaper aleine. Dels er organisasjons- og avtaledekningen i mange utsatte bransjer for lav, dels er kapasiteten til direkte aksjoner (boikott/sympatiaksjon) overfor uorganiserte bedrifter begrenset. I tillegg er det, sammenlignet med Sverige og Danmark, betydelige skranker for slike tiltak i lov- og avtaleverket.

I Danmark og Sverige er det bred adgang til faglige boikottaksjoner. Grensene for legitime avtalekrav ved slike arbeidskamper – for eksempel gjennomsnittslønn eller minstesatser i de nasjonale avtalene – er nå til prøving i EF-domstolen, etter at svenske fagforeninger blokkerte et latvisk byggefirmaes arbeid på en skole i Vaxholm utenfor Stockholm. Like før jul 2004 fikk firmaet avslag av Arbetsdomstolen på en påstand om at blokaden var i strid med svensk rett. Det svenske bygningsarbeiderforbundet Byggnads kunne derfor fortsette blokaden mot byggefirmaet som nektet å inngå tariffavtale. Den latviske regjeringen mener at dommen er i strid med EUs regler om fri bevegelse over landegrensene. Firmaet viser til at det allerede har en latvisk tariffavtale med arbeidstakerne og at de derfor ikke er forpliktet til å inngå avtale med Byggnads. Byggnads og en rekke andre LO-forbund utvidet blokaden mot det latviske firmaet. Blokaden var ment å hindre «alt arbeid, salg, utleie, leveranser og transporter» til og fra alle arbeidsplasser i Sverige der det baltiske firmaet driver virksomhet. I februar 2005 valgte selskapet å avbryte oppdrag og forlate Sverige. Saken er likevel ikke avgjort. Etter behandling i Arbetsdomstolen i april 2005 ble det besluttet å innhente en uttalelse fra EF-domstolen om Vaxholm-saken. Spørsmålet som EF-domstolen skal ta stilling til, er om fagbevegelsens aksjoner er i strid med EF-rettens bestemmelser om fri tjenesteflyt og forbudet mot diskriminering.

³² Det kan kanskje synes urealistisk at det skal skje brå skift i arbeidsgivernes organisasjons- og avtaledekning i Norge, men erfaringene fra England, New Zealand, Australia og USA illustrerer at det kan inntreffe radikale og raske endringer hvis tariffavtalenes konkurranseregulerende funksjon brytes som følge av ytre skift eller deregulering av arbeidsmarkedet (Traxler 1998). Mye kan tyde på at arbeidsgivernes incentiv til organisering og avtalebinding endres kraftig når en tilstrekkelig kritisk masse av uorganiserte bedrifter vinner vesentlige konkurransefordeler ved å være 'free-ridere' og denne effekten vil trolig forsterkes hvis kostnadene i det uregulerte markedet synker sterkt. I England bidro slike mekanismer til at avtaledekningen ble mer enn halvert i løpet av en tiårsperiode. I land hvor avtalesatsene gjøres allment gjeldende, som i de fleste kontinentale land, har derimot arbeidsgivernes organisasjonsgrad og dermed direkte avtalebinding holdt seg relativt stabil blant annet fordi det kan gi innflytelse på avtalevilkår som de uansett vil være forpliktet av (Traxler et al. 2001).

En norsk parallell til blokaden i Vaxholm i forbindelse med opprettelse av tariffavtale vil støte på flere hindre. Årsaken er betydelige forskjeller mellom Norge og Sverige som ligger i regler om og tradisjoner for bruk av arbeidskamp. Den generelle lovgivningen om boikott i Norge (1947) stiller blant annet krav om proporsjonalitet mellom formål og midler/skade, og at boikotten ikke må virke *utilbørlig*. Det er lite rettspraksis på området, men det er ikke utelukket at boikott kan brukes overfor en utenlandsk virksomhet selv om arbeidstakerorganisasjonen mangler organiserte i virksomheten. Imidlertid kan det tenkes en rekke skranker i en konkret sak. Skal boikott få noen betydning, må den ofte følges opp med sympatiaksjoner rettet mot virksomheten. I tillegg til begrensninger i lovgivningen er adgangen til sympatiaksjoner vanligvis begrenset i hovedavtaler. Begrensningene går blant annet ut på at det ikke kan iverksettes sympatistreik i for eksempel en NHO-bedrift til støtte for krav i en hovedkonflikt som er bedre enn de tariffavtaler NHO er part i (vanligvis minstelønnsavtaler). Det kan også diskuteres om det i det hele tatt er mulig å iverksette sympatiaksjoner hvis boikotten ikke medfører arbeidsstans i hovedkonflikten (se for eksempel Arbeidsrettens domssamling, 1995 s. 129). Boikott, blokade og sympatiaksjoner er også underlagt strengere varslingsfrister enn i Sverige (Dølvik og Stokke 2005).

Det er følgelig vanskelig å se at partene vil være i stand til å sikre likeverdige konkurransevilkår i et åpent arbeids- og tjenestemarked uten innføring av en eller annen type lovhjemlet minstelønnsregulering. De aktuelle virkemidlene – allmenngjøring, lovfestet minstelønn eller en kombinasjon – har viktige forskjeller når det gjelder avtalesystemets rolle, politikernes rolle og på hvilket nivå den konkurranseregulerende effekten kan ventes å slå inn. Dette er forhold som trolig vil veie tungt i fagbevegelsens valg av strategi.

Allmenngjøring – muligheter og begrensninger

Den nåværende *loven om allmenngjøring av tariffavtaler* sikrer partene i bransjene en sentral rolle når det gjelder vurdering av behovet for å lovfeste et minstelønnsnivå (samt enkelte andre minstestandarder) for å hindre forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere. Den gir også avtaleverket, og dermed partene, en nøkkelrolle i å definere lønnsgolvet i det aktuelle arbeidsmarkedet. Tariffnemnda har i sine første vedtak lagt seg på en linje som tar utgangspunkt i avtalenes minstelønnssetser, som vanligvis ligger godt under det aktuelle lønnsnivået i bransjene. Det betyr at det fortsatt vil være en viss lønnskonnurranse og at det vil være klare fordeler for de ansatte å være omfattet av tariffavtalen. Når man i tillegg kan målrette tiltakene mot bestemte regioner og områder, betyr det at denne type allmenngjøring trolig vil kunne utvikles til et ganske smidig og treffsikkert virkemiddel tilpasset de ulike bransjenes situasjon. Dette vil beskytte avtalesystemet og dermed muligens styrke arbeidsgivernes motivasjon for organisering.

Svakhetene ved dagens allmenngjøringslov bør likevel ikke undervurderes. Et prinsipielt ankepunkt er at loven kun hjemler tiltak mot forskjellsbehandling når det gjelder utenlandsk arbeidskraft. Dette kan oppfattes som diskriminerende overfor norsk arbeidskraft som er utsatt for lignende forskjellsbehandling.³³ I andre land som benytter allmenngjøring, har man ingen slik «utlendingsklausul». Virkemiddelet benyttes rutinemessig som et ledd i partenes konkurranseregulerende funksjon i det nasjonale arbeidsmarkedet. Det er dermed også uvanlig å stille krav om bevis for forutgående forskjellsbehandling. I den grad tiltakende lavlønnskonkurranse vil ha ringvirkninger i form av økte forskjeller, konkurransevridning og lønnsdiskriminering i bredere deler av det norske arbeidsmarkedet, vil altså allmenngjøringsloven i sin nåværende form ikke kunne benyttes til å motvirke dette.

Den første allmenngjøringsrunden var preget av lang saksbehandlingstid, manglende innsyn overfor utenlandske selskaper og dermed vansker med å innfri de strenge beviskravene i loven. Fagbevegelsens holdninger til allmenngjøring som virkemiddel ser ut til å ha blitt mer positiv etter EU/EØS-utvidelsen, og mange tillitsvalgte i Fellesforbundet uttrykker at de har problemer med å se hvilke andre tiltak som kan virke effektivt (Ødegård 2005). I forbindelse med evalueringen av allmenngjøringsloven har Fellesforbundet og EL & IT Forbundet skrevet et felles brev til Arbeids- og sosialdepartementet. Her ber forbundene om at lovens krav til dokumentasjon må vike eller tolkes annerledes. De mener også at dagens praksis ikke er hensiktsmessig dersom målet er å hindre sosial dumping og konkurransevridning. Forbundene krever at tillitsvalgte må få innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår, både i bedrifter som omfattes av et allmenngjøringsvedtak og i bedrifter som ikke har tariffavtale, dersom den utvidete boikottadgangen for å sikre håndheving av lovvedtaket skal kunne brukes.

I tilknytning til evalueringen av loven har flere høringsinstanser gitt uttrykk for lignende vurderinger. Med unntak av en gruppe bransjeforeninger i byggebransjen som vil oppheve dokumentasjonskravet, mener arbeidsgiversiden at dette ikke bør lempes på, men heller klargjøres og spesifiseres i loven. I tillegg er det fra flere hold pekt på at det er uklart hvordan man skal løse tvister knyttet til håndheving, for eksempel om bestemte arbeidstakere er omfattet av et allmenngjøringsvedtak eller ikke. Arbeidstilsynet oppfatter seg etter alt å dømme ikke som den rette instansen til å behandle slike spørsmål. I tillegg til klarhet om vilkårene for å begjære fornyelse av vedtak i forbindelse med tariffrevisjoner har tariffnemnda og NHO bedt om en vurdering av de prinsipielle sidene ved at lovgivningsmyndighet i så vidt viktige

³³ De kan riktignok individuelt ta i bruk andre lovhjemler for å fremme sin sak, men vil ikke være omfattet av de samme håndhevings- og sanksjonsmuligheter som allmenngjøringsloven gir og vil erfaringsmessig være arbeidstakere som i utgangspunktet har en svak og usikker stilling i arbeidsmarkedet. Jf. for eksempel tidligere innvandrere som jobber til luse lønn i useriøse bedrifter.

spørsmål er lagt til et partssammensatt organ som ikke er underlagt direkte politisk kontroll.

I utformingen av sin politikk må Fellesforbundet selvsagt vurdere disse spørsmålene, men de avgjørende strategiske vurderingene er trolig knyttet til om denne typen adhoc- eller «bit-for-bit»-utforming av norsk minstelønnslovgivning er hensiktsmessig. En slik utvikling kan fort lede til en balkanisering av arbeidsmarkedet, med store kostnadsforskjeller mellom både norske og utenlandske virksomheter lokalisert innenfor og utenfor allmenngjøringsområdene. Avhengig av hvor mobil produksjonsprosessen er, kan slik konkurransevidning utløse ulike typer strategiske tilpasninger for å omgå reglene, fra bransjehopping, flytting, oppsplitting og økt prefabrikkering til import av en stadig større del av produksjonen. Det er grunn til å anta at problemene med et slikt lappeteppes av regionale minstelønnsordninger vil føre til stadig bredere anvendelse av virkemidlet inntil de blir landsomfattende i de aktuelle bransjene.

Etter å ha høstet noe mer erfaring med virkningene av de første allmenngjøringsvedtakene – og sett hvordan lavlønnskurransen utvikler seg – vil derfor spørsmålet om landsomfattende allmenngjøringsvedtak trolig trenge seg på. Det vil også reise spørsmål om ikke en enklere og nasjonsnøytral lov om generalisering av avtalenes minstelønnsbestemmelser vil være å foretrekke.

Lovfestet nasjonal minstelønn

Bruk av allmenngjøringsredskapet på bredere basis vil sannsynligvis møte betydelig motstand på arbeidsgiversiden. Som et alternativ til dette har det i NHO vært luftet tanker om innføring av en lovfestet nasjonal minstelønn for alle bransjer, etter mønster av det man finner i mange europeiske land. Motivasjonen er å motvirke det man i NHO betrakter som sosial dumping, eller utilbørlig lav lønn etter norske forhold. I et ferskt Fafo-notat framgår det at slike ordninger vanligvis bygger på et svært beskjedent lønnsnivå – rundt 50 prosent av vanlig lønn – og har tradisjonelt vært innrettet mot å takle allerede eksisterende innenlandske problemer med svært lave lønninger og et voksende sjikt av 'working poor' (Lismoen og Stokke 2005). Det skal sikre at de laveste lønningene er så mye høyere enn ordinære sosiale ytelser at de ivaretar motivasjonen for å søke arbeid. I norsk sammenheng har NHO tidvis henvist til lønnstrinn 1 i staten, som tilsvarer en timelønn på drøyt 86 kroner (etter 2005-revisjonen), som et mulig utgangspunkt.

En slik lov vil være enkel å praktisere og vil eliminere de grovere formene for underbetaling og konkurransevidning. Det er to vesentlige ankepunkter mot innføring av en lovfestet minstelønn av denne typen: 1) At politikerne skal vedta en generell minstelønn rokker langt mer grunnleggende ved den norske modellen for lønnsfastsettelse enn dagens allmenngjøringsordning. 2) Selv om nivået i prinsippet kan legges relativt høyere enn i andre land – og endringer kan knyttes til den

generelle lønnsutviklingen – vil en generell minstelønn for alle bransjer nødvendigvis innrettes etter nivået i bransjene med lavest lønnsnivå. I mange bransjer vil det ligge langt under det ordinære lønnsnivået. Det kan etablere en ny lønnsnorm som framstår som alternativt og legitimt for en del arbeidstakergrupper i ikke-tariffbundne bedrifter. Dette kan skape grunnlag for økende lønnsforskjeller og økt lavkostkonkurranse, også blant norske bedrifter. Selv om lønnsgolvet vil ligge høyere enn blant utstasjonerte fra de østeuropeiske landene i dag, vil en slik minstelønnsregulering også få negative effekter for tariffavtalenes konkurranseregulerende virkning og avtaledekningen blant arbeidsgiverne.

I prinsippet vil enhver minstelønnsregulering, inklusive allmenngjøring, forutsette en forankring i lovgivning vedtatt av politikerne. Svakheten ved lovfestet nasjonal minstelønn er at det ikke er noen mekanisme som knytter nivået for minstelønna til tariffavtalene i bransjene. Partene vil derfor ikke ha noen vesentlig rolle i beslutningene om og håndhevingen av et slikt regime. Ved siden av konkurranse- vridning kan det bidra til å marginalisere partenes rolle og ansvar for utviklingen blant deler av de mest utsatte arbeidstakergruppene.

På bakgrunn av dette er ikke en lovfestet nasjonal minstelønn etter europeisk mønster betraktet som et egnet virkemiddel mot den typen lavkostkonkurranse som vi har sett innenfor bygg og anlegg og verkstedindustrien etter EU/EØS-utvidelsen. Det mest utbredte tiltaket er allmenngjøring av tariffavtaler. I Tyskland ble partene i bygningsbransjen og myndighetene i 1996 enige om å implementere EUs utstasjoneringdirektiv gjennom en egen lov (Entsendegesetz). Den innebærer en forenklet prosedyre for å gjøre minstelønnsatsene gjeldende for hele bransjen og dermed legge et golv under tariffavtalene. Allmenngjøringen i tyske byggfag er også fulgt opp med langt mer omfattende registrering og kontroll fra myndighetenes side enn det som ellers er vanlig. I takt med økende problemer med arbeidsgivere som tilbyr østeuropeiske gjestearbeidere ekstremt lave lønninger, har krefter i fagbevegelsen nylig tatt til orde for å utvide denne loven til flere sektorer.

Lovhjemlet generalisering av minstelønnsatsene i de bransjevise tariffavtalene

Ideen fra Fellesforbundets nestleder, Arve Bakke, om å utvikle en kombinasjon av lov- og avtalebasert minstelønn i Norge, har flere likhetstrekk med ordningen i den tyske byggebransjen. Begrunnelsen er at endringene i arbeidsmarkedet er så radikale at de kaller på en fordomsfri debatt om fornyelse av partenes virkemidler. Utspillet kan også oppfattes som et bidrag til en kritisk debatt om svakhetene ved dagens allmenngjøringslov og den strategien fagbevegelsen så langt har fulgt i dette spørsmålet. I praksis ser ideen ut til å innebære en ny og forenklet modell for landsomfattende allmenngjøring av minstelønnsats, hvor kravene til bevisførsel og den diskriminerende utlendingsklausulen fjernes. I tillegg er det rimelig å anta at det i

en slik ordning ikke skal være rom for noen selvstendig prøving av behovet for allmenngjøring av såkalt nøytrale nemndsmedlemmer.

Hvis man ser tilbake til debatten om lov om allmenngjøring, før EØS-avtalen trådte i kraft, framgår det at en slik modell har likhetstrekk med Arbeiderparti-regjeringens opprinnelige forslag til minstelønnslov. Her ble det lagt opp til at de bransjevisе tariffavtalenes minstesatser, etter anmodning fra arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner av en viss størrelse, kunne gjøres gjeldende som bransjevisе minstelønninger (Ot.prp. 26 1992–93). Ansvaret for prøving av behovet og om avtalene innfridde de formkrav og andre vilkår som ble stilt, var først tiltenkt Rikslønnsnemnda, men seinere foreslått henlagt til en annen type/ny nemnd. Arbeidsgiversiden støttet forslaget, men LOs skepsis til minstelønnslovgivning, ønske om at hele tariffavtalen skulle allmenngjøres og frykt for økte gratispassasjer-problemer gjorde at det ble lagt til side til fordel for det som ble dagens allmenngjøringslov. Den møtte til gjengjeld stor skepsis i Stortinget og på arbeidsgiverhold, og ble gjenstand for innskjerpinger i Stortinget for å hindre at loven kunne «misbrukes» til innenlandske formål. Uroen hadde også klangbunn i deler av LO, som antakelig var mest interessert i loven som et ris bak speilet og som et middel til å dempe uroen for arbeidsinnvandring i forbindelse med EØS-medlemskapet.

Fordelen med bransjevisе minstelønninger når det gjelder dagens allmenngjøringslov, er at det er enklere, mer forutsigbart og effektivt i bruk. Samtidig gir en slik ordning partene ansvar og muligheter til å utvikle en helhetlig minstelønnsstrategi for bransjen. Fordelen sammenlignet med en generell minstelønnslov, er at det sikrer partene i bransjene kontroll med hvor høyt minstelønningene skal ligge, og holder politikerne utenfor konkrete beslutninger om lønnsdannelsen.

Et usikkert punkt, som bør vurderes nærmere, er iverksettingsmekanismene i en slik modell. En lov som gjør alle aktuelle minstelønnsatser generelt gjeldende, vil tvinge fram minstelønninger også i avtaleområder hvor ingen av partene har sett behov for det. Det er neppe hensiktsmessig og trolig unødig kontroversielt. I Finland gjøres imidlertid alle landsdekkende avtaler med minst 50 prosent dekningsgrad allment gjeldende. Med mindre fagbevegelsen ønsker å innstifte en slik generell og mer eller mindre automatisk allmenngjøringsordning, kan det være grunn til å vurdere om hensikten med en slik lov bør være å etablere et redskap som det er opp til den ene eller andre av partene å ta i bruk ved behov. Da vil lovgiver sikre at initiativet og ansvaret for bruken er klart forankret hos partene. Det vil bidra til å ivareta kollektivavtalesystemet og dets konkurranseregulerende rolle i tråd med partenes vurderinger og forhandlingsstyrke. En slik modell vil også gi partene et sentralt ansvar for og incentiver til å sørge for håndhevingen, eventuelt kombinert med lignende ordninger som i dagens allmenngjøringslov.

Slik forslaget ble formulert, skulle det kun gjelde minstelønnsattsene i avtalene. I så fall vil ordningen gi rom for noe større kostnadsforskjeller enn det allmenngjøringsvedtaket tariffnemnda hittil har fattet. Arbeidsmiljølovens regler vil imidlertid uansett gjelde, slik at konkurransevidningen blir beskjedne. Avgrensning til lønn vil samtidig sikre at fordelene ved å være fagorganisert er noe større enn med den linja tariffnemnda har lagt seg på. Det er imidlertid fullt mulig å utforme en lovfestet mekanisme for generalisering av minstelønnsatts på måter som inkluderer en større del av «lønnspakka», eller overlater til partene å selv definere sine bransjevis «minstelønnspakker». I så fall beveger man seg mot en generell allmenngjøringsmodell.

Hvor stor del av tariffavtalenes rettigheter som kan tenkes allmenngjort, kan illustreres gjennom figur 4.2. Bestemmelser om minstelønn tar som regel ikke noen stor plass i norske tariffavtaler, og bestemmelsene er håndterlige når det gjelder å kunne allmenngjøres. Tariffnemnda har i sin praksis allmenngjort både minstelønnsatts og utvalgte bestemmelser knyttet til arbeidstid (ukentlig arbeidstid samt betalingssatts relatert til avvikende arbeidstid). Allmenngjøringsloven rommer muligheten for å allmenngjøre alle individuelle rettigheter i en tariffavtale. Visse rettigheter som gjerne framstår som individuelle, kan imidlertid neppe allmenngjøres etter gjeldende lov fordi de er basert på kollektive fonds. Dette gjelder blant annet avtalefestet pensjon (AFP) og sluttvederlagsordningen. I AFP-ordningen stiller også lovgivningen krav om at bedriften er bundet av tariffavtale for å kunne være medlem i ordningen. Slike rettigheter følger altså bedriften man jobber i, og arbeidstakeren kan ikke ta med seg rettighetene ved jobbskifte.

Det er neppe saklig å dele ut rettigheter til tillitsvalgte og lignende i en situasjon hvor man med stor sikkerhet vet at de ansatte ikke er organisert. Allmenngjøring av alt innholdet i en tariffavtale vil derfor ha liten hensikt. At kollektive elementer i tariffavtaler kan allmenngjøres, kjenner vi imidlertid fra andre land. Både i Nederland og Tyskland har kollektive ordninger i form av fonds stor betydning for ønskene om å allmenngjøre (og ønskene om å bli omfattet av en allmenngjort tariffavtale). Og i deler av norsk arbeidsliv er det all grunn til å tro at nettopp slike

Figur 4.2 Hvilke elementer i tariffavtalene kan det være aktuelt å allmenngjøre?

Kollektivt	Alt under + alle kollektive rettigheter	Sikrer de ansatte likeverdig medbestemmelse og innsyn
	Alle individuelle rettigheter, AFP og sluttvederlag	Sikrer minimal konkurranse på bedriftens kostnader
Individuelt	Alle individuelle rettigheter	Maksimalt resultat etter allmenngjøringsloven
	Minstelønn og noe arbeidstid	Tariffnemndas praksis
	Minstelønn	Allmenngjort bransjevis minstelønn

ordninger – og spesielt AFP – er av de viktigste forholdene som skaper kostnadsforskjeller for bedriftene.

Problemstillingene i Norge i dag er imidlertid ikke knyttet til individuelle versus kollektive rettigheter, men hvor mye av individuelle rettigheter som det er ønskelig å allmenngjøre. Svært forenklet kan vi si følgende:

- Jo mer av individuelle rettigheter som allmenngjøres, jo mindre blir konkurranseforskjellene mellom bedriftene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.
- Jo mindre av individuelle rettigheter som allmenngjøres, jo enklere vil systemet være å gjennomføre og håndheve.

Med andre ord må gevinstene av en enkelt modell basert på allmenngjøring av minstelønn vurderes opp mot en mer kompleks modell basert på allmenngjøring av alle eller flest mulige individuelle rettigheter. Et viktig spørsmål blir da: Hvis man raskere og mer effektivt kan nå større deler av arbeidsmarkedet med den enklere modellen, hvilken betydning har det for valget av modell?

Et annet spørsmål er hvorvidt det kan være hensiktsmessig å ha en form for lovfestet «åpningsklausul» – i likhet med arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. Den vil under bestemte vilkår kunne gi lokale parter mulighet til å avtale avvik fra minstelønnsbestemmelsene. Det kan gi de lokale partene noe større fleksibilitet i lønnsdannelsen – med vetorett til fagforeningene – og styrke arbeidsgivernes incentiv til å inngå avtaler.

Litt avhengig av om allmenngjøring gjøres automatisk eller det overlates til partene å aktivisere den, er det grunn til å regne med en del motforestillinger knyttet til grenseproblematikk. På en del områder har ulike forbund konkurrerende avtaler (med ulike satser) og for en del typer arbeid er det ikke opplagt hvilke avtaler som bør gjelde. Hovedorganisasjonene har egne nemnder for å avgjøre slike spørsmål blant sine medlemsorganisasjoner. Men på områder med konkurrerende organisasjoner reiser det seg en del spørsmål her som en trolig kan finne praktiske løsninger på ved å studere ordningene i andre land.

En viktig utfordring for fagbevegelsen ved en slik ordning er å utvikle en gjennomtenkt minstelønnspolitikk. Hvor høyt eller lavt i forhold til gjennomsnittslønna ønsker man å legge seg? Mens arbeidsgiversiden trolig vil prøve å jekke ned nivået – dog uten å prise egne bedrifter ut av markedet – reiser dette følsomme spørsmål for fagforbundene når det gjelder avveiningen mellom å motvirke konkurransevridning og beholde eksklusive tariffgoder for medlemmene. Vurderingen av spørsmålet kan variere mellom bransjer etter hvor mobil produksjonen er. Det kan for eksempel ha betydning for vurderinger om å flytte produksjonen til lavkostland hvis kostnadene ved bruk av utenlandske gjestearbeidere i Norge blir for høye. Ettersom de samme problemstillingene gjelder ved dagens allmenngjøringsordning, diskuteres disse spørsmålene samlet nedenfor.

Minstelønnsregulering på norsk – sammenfattende vurdering

For fagforbundene vil holdningen til de ulike alternativene avhenge av to hovedvurderinger:

1. Den prinsipielle vurderingen av at lovgivning griper inn i mekanismene for lønnsdannelse og de konkrete vurderingene av hva slags ansvar og styringsmuligheter som partene og politikerne har i utformingen av minstelønnspolitikken.
2. Strategisk vurdering av nivået for og utbredelsen av minstelønnsordningene. Dette må ses i forhold til målet om å sikre likeverdige konkurranseforhold og ønsket om å ivareta avtalebaserte medlemsfordeler som motiverer til fagorganisering.

Når det gjelder (1) er vår vurdering at det reelle valget i stor grad står mellom at lønnsdannelsen i de mest utsatte bransjene i økende grad forskyves til markedet på bekostning av tariffavtalene, eller at politikerne vedtar lovgivning som kan utbre og understøtte avtaleverkets konkurranseregulerende funksjon. Hvis partenes evne til å regulere konkurransen i arbeidsmarkedet forvitrer, smuldrer også deres maktgrunnlag. I de aller fleste demokratiske land er det helt vanlig at lovgiver på ulike måter understøtter og regulerer vilkårene for partenes rolle i lønnsdannelsen. Dette er som nevnt også tilfellet i Norge. Også i lys av ILOs prinsipper, hvor allmenngjøring og lovfestet minstelønn er internasjonalt aksepterte virkemidler, er det ønskelig at lovgivers politiske styring begrenses til selve lovutformingens fastsettelse av prosedyrer. Det vil si at den i minst mulig grad utvides til konkrete enkeltbeslutninger knyttet til lønnsdannelsen (slik tariffnemnda i dag de facto fungerer).

I spørsmålet om fagbevegelsens valg av redskap for lovregulering vil hensynet til partenes selvstendige ansvar og kontroll med virkemidlene veie tungt. Mens en politikerstyrt nasjonal minstelønn slik sett er et dårlig alternativ, framstår en form for partsdrevet allmenngjøringsmekanisme uten strenge beviskrav eller utlendingsklausul som mest forutsigbart. Skjønsmessige enkeltbeslutninger basert på tekniske bevis på lønnsutbetaling i utenlandske bedrifter, i en politisk oppnevnt tariffnemnd, bidrar neppe til større forutsigbarhet eller en helhetlig minstelønnspolitikk. I så måte er forslaget om en forenklet prosedyre for generalisering av avtalenes bransjevis minstelønninger et skritt i retning av et mer stringent norsk allmenngjøringsinstitutt. Det er imidlertid grunn til å diskutere om det er hensiktsmessig med en automatisk allmenngjøring av bransjevis minstelønnsatser. En mekanisme som sikrer at initiativretten ligger på partssiden, er trolig å foretrekke. Hvorvidt en slik utvikling bør bygge på en grunnleggende revisjon av den nåværende allmenngjøringsloven eller en helt ny lov, er et lovteknisk spørsmål.

Når det gjelder vurderingen av (2), forholdet mellom effektiv konkurranse-regulering og samtidig ivareta medlemsfordeler, avhenger dette av nivået for de fastsatte minstelønnsatsene: Jo lavere satser, jo svakere konkurranseregulering og større

fordeler ved å være omfattet av tariffavtale – enten man er fagforeningsmedlem eller ikke. Den samlede effekten på avtaledekning og organisering avhenger imidlertid også av arbeidsgivernes tilbøyelighet til å stå utenfor avtalene. Den øker i takt med hvor lavt minstelønnsnivået legges. Fagforbundene må altså veie

- a) risikoen for svekket avtaledekning på arbeidsgiversiden mot
- b) risikoen for svekket medlemstilgang.
- a) blir større med lavere minstelønn. b) blir mindre ved lavere minstelønn.

En forenklet prosedyre for allmenngjøring av minstelønnssetninger vil inkludere en mindre del av avtalebestemmelsene enn ved dagens allmenngjøringsordning. Dermed gis det noe mer rom for forskjeller mellom avtalebundne bedrifter og andre. Til gjengjeld vil reguleringene (antakelig) være landsomfattende og gi bredere dekning bransjemessig. Litt avhengig av hvordan ordningene utformes og partene praktiserer dem, er det derfor rimelig å forutsette at denne modellen og dagens allmenngjøringsordning vil ha sammenlignbare effekter når det gjelder organisering og avtaledekning. Innen den enkelte bransje vil man imidlertid kunne opprettholde noe større avtalefordeler for arbeidstakerne.

Risikoen for at fagbevegelsen vil oppleve økte gratispassasjer-problemer ved innføring av en av disse typene minstelønnsregulering, er etter vår vurdering betydelig overdrevet. I det norske arbeidsmarkedet er det som følge av bedriftenes konkurranse om arbeidskraft forholdsvis små forskjeller i lønn mellom bedrifter som er tariffbundet og de som ikke er det. Uansett hvilket redskap som velges for å regulere minstelønninger, vil disse ligge godt under det faktiske lønnsnivået i avtalebundne bedrifter og antakelig også i de fleste ubundne norske bedrifter. I kombinasjon med andre tariffgodter for arbeidstakerne er det liten grunn til å anta at dette vil påvirke interessen for fagorganisering i negativ retning i forhold til i dag. Det dominerende gratispassasjer-problemet for norsk fagbevegelse er knyttet til uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne bedrifter som på grunn av ufravikelighetsnormer oppnår de samme godene som de fagorganiserte (se figur 4.3). Dette vil ikke forsterkes ved innføring av en minstelønn som ligger klart lavere enn det gjengse nivået i norske bedrifter.³⁴ Det gir således liten mening å betegne utenlandske gjestearbeidere med minstelønn som gratispassasjerer i forhold til fagbevegelsens tariffarbeid.

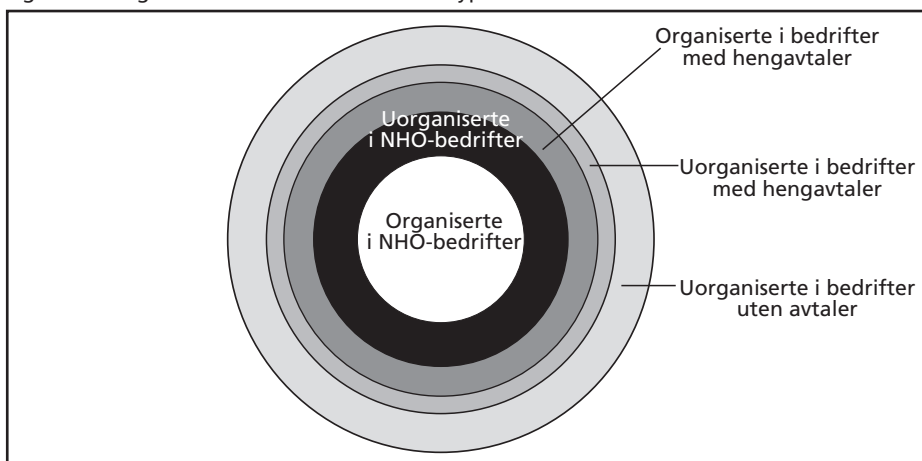
Problemstillingen kan også illustreres på en annen måte. For at uttrykket «gratispassasjerer» skal gi mening i praktisk organisasjonspolitik, må det forutsettes at de

³⁴ I et slikt perspektiv kan det argumenteres for at innføring av minstelønn stort sett bare vil svekke fordelene ved å bli medlem for de nye gruppene av arbeids- og tjenesteinnvandrere, samt en mindre andel norske arbeidstakere som arbeider i uorganiserte bedrifter med særskilt lavt lønnsnivå. Dette er grupper fagbevegelsen hittil i liten grad har lyktes å organisere.

man gir betegnelsen, faktisk lar seg organisere. Kostnadene ved organisering er videre knyttet til nærhet, og hvor godt apparat man allerede har i den aktuelle bedriften. Det er klart at for Fellesforbundet vil ansatte i NHO-organiserte bedrifter (eller andre arbeidsgiverorganisasjoner) være langt lettere å organisere enn ansatte utenfor NHO. Dette fordi man ofte har tariffavtale med NHO/bedriften, eller bedriften er kjent med både arbeidsgiverforeningen og tariffavtalen(e). Den nest innerste sirkelen utgjør derfor hovedpotensialet for nyrekruttering: uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne eller ikke-tariffbundne NHO-bedrifter. Utenfor dette har Fellesforbundet mange avtaler med enkeltbedrifter, men det er mer tidkrevende å forvalte disse og for Fellesforbundet er det egentlig en ressursbesparelse om disse bedriftene ville melde seg inn i NHO. Uorganiserte arbeidstakere i ikke-tariffbundne enkeltbedrifter vil blant annet omfatte utenlandske tjenesteleverandører med arbeidstakere som har midlertidig opphold i Norge. Fellesforbundet kan selvsagt ha som mål å tariffbinde flest mulig slike bedrifter og organisere flest mulig av de ansatte. Kostnadene vil imidlertid være store. De organiserte må gis et reelt tilbud, det trengs opplæring i faglig arbeid, medlemsmassen vil være flyktig og må stadig fornyes. Dersom kostnadene ved organisering av slike ansatte er for høye når det gjelder Fellesforbundets kjerneområder, bør de ikke betegnes «gratispassasjerer».

Hvis en økende andel arbeidsgivere står utenfor avtalene, og det vokser fram et økende lavkostmarked, vil dette svekke partenes innflytelse på den generelle lønnsdannelsen og fagforbundenes forhandlingsstyrke. Hvis avtaleverkets betydning forvitrer, vil det også svekke grunnlaget for fagbevegelsens politiske innflytelse og leveringsevne. Hvis derimot fagbevegelsen klarer å framstå som en kraft som får på plass ordninger som hindrer en slik utvikling gjennom å motvirke lavlønnspress, er det rimelig å anta at det snarere vil styrke forbundenes rekrutteringsevne enn å svekke den.

Figur 4.3 Uorganiserte arbeidstakere i ulike typer bedrifter i Felleforbundets områder.



Uavhengig av modell vil en minstelønnsregulering på norsk reise en rekke nye problemstillinger for fagforbundene. De må ta stilling til hvor høye minstelønningene bør være, i lys av målkonflikten mellom å hindre arbeidsgiverfracfall/lavlønnskorrurranse og maksimere fordelene ved å være tariffbeskyttet og organisert. De må vurdere under hvilke vilkår det er tjenlig å forlange allmenngjøring. Innføring av minstelønnsregulering i en bransje vil kunne ha innvirkning på lønnsdannelsen i tilgrensende bransjer. Dermed skapes det behov for en viss samordning av forbundenes strategier på dette området.

Vurderingene må også ta hensyn til variasjonene i bransjene. Utflytting av produksjonen vil være lite aktuelt for stedbundne servicebransjer. Bygg- og anleggsbransjen er i en mellomstilling (jf. økte muligheter til prefabrikkerings utenlands), mens verkstedindustrien befinner seg i den andre ytterkanten. Her er for eksempel skrogproduksjonen allerede flyttet til Øst-Europa eller Asia, og andre deler av aktiviteten kan stå for tur (Aslesen 2005). Det kan tilsi en mer forsiktig strategi enn for eksempel i reingjøring eller byggebransjen, hvor utflytting vanligvis er et mindre reelt alternativ. Det tilsier kanskje at det vil bli behov for å utvikle en mer differensiert minstelønnspolitikk innenfor bransjene enn dagens generelle minstesatser som i liten grad har hatt noen klar funksjon eller målgruppe.

Arbeidsgiverne (og Finansdepartementet) hevder tidvis at allmenngjorte minstelønninger vil føre til kraftig kostnadsvekst i norsk arbeidsliv. Så lenge minstelønningene ligger godt under det ordinære lønnsnivået, hviler argumentet på en forutsetning om at man i de aktuelle bransjene har et sjikt av norske lavkostprodusenter av ukjent omfang. I lys av den sterke konkurransen om arbeidskraft i det norske markedet – hvor også uorganiserte bedrifter i de fleste tilfeller oppgir å bruke tariffen som norm for sine lønninger – er dette en forutsetning som krever sterkere empirisk belegg.

Hvis motforestillingene er knyttet til at Norge generelt har et for høyt lønns- og kostnadsnivå, vil økende bruk av utenlandsk arbeidskraft med lave lønninger kunne virke som en utsettelse eller sovepute for å gjøre noe seriøst med de generelle kostnadsproblemene i norsk økonomi. Det er få internasjonale erfaringer som tyder på at utvikling i retning av en todelt Kuwait-økonomi, hvor høyt kostnadsnivå og svak konkurransevne i den nasjonale økonomien kompenseres med import av billige gjestearbeidere, representerer noen bærekraftig strategi. Et annet underliggende argument, som sjelden framføres, er at økt utenlandsk lavkostkonkurranse kan være ønskelig for å svekke tariffavtalesystemet, liberalisere lønnsdannelsen og dermed legge økt press på lønnsnivået for norske arbeidstakere. Foreløpig er det få som argumenterer konsekvent langs denne linjen. Men det ville vært et reinhårig standpunkt som kunne reist en annen debatt om arbeids- og tjenestevandringer enn den vi hittil har hatt. Vi har imidlertid lagt til grunn at det har vært en bred politisk enighet om å

oppretholde en samordnet og avtalebasert lønnsdannelse, og vurdert tiltak mot økt lavkostkonkurranse i lys av det.

Håndheving og andre tiltak på lov- og myndighetsnivå

Et mulig supplement til innføring av et lovhjemlet minstelønnsregime ville være å styrke norske fagforeningers adgang til *boikott og sympatiaksjon*. Som nevnt foran er det en rekke forhold i lov- og avtaleverket som begrenser bruken av dette redskapet. Endringer forutsetter politiske tiltak for å endre boikottloven, og forhandlinger med sikte på å gjøre hovedavtalenes bestemmelser om sympatiaksjoner mer relevante. Dette er et komplisert juridisk felt og det vil trolig være svært krevende å få til endringer, både politisk og forhandlingsmessig. Selv med en utvidet adgang til boikott/sympatiaksjon, som i Sverige, ville et slikt redskap med dagens norske organisasjonsgrad neppe vært tilstrekkelig effektivt til å håndtere vanskene med lavlønnskurrenter. Både i Sverige og Danmark rapporteres om problemer med innsyn og kapasitet til å aksjonere for å inngå hengeavtaler med utenlandske bedrifter.

Lignende *håndhevingsproblemer* gjør seg gjeldende i land med bredt praktiserte allmenngjøringsordninger (Cremers og Donders 2004). I Finland og Nederland, hvor det formelle offentlige ansvaret for håndheving ligger hos arbeidstilsynet, har tilsynet gjerne en rekke andre prioriterte oppgaver og begrenset kapasitet til å oppføre som «lønnspoliti». Håndhevingen av slike minstelønnsordninger er derfor svært avhengig av aktive tillitsvalgte og andre varslere. Det er ingen grunn til å anta at dette problemet vil bli noe mindre i Norge.

Det er derfor viktig at innføring av et minstelønnsregime koples med tiltak som får byggherrer, oppdragsgivere og bedrifter til å ta et *større ansvar* for at underleverandører overholder regelverket for lønn, skatt og trygd.³⁵ Dette forutsetter at de sikres adgang/plikt til reelt *innsyn* i lønns- og arbeidsforholdene hos underleverandørene, hvilket også vil gi dem mulighet til å informere de tillitsvalgte om disse forholdene på en måte som ikke krenker personvernreglene. Det skulle dermed ikke være noe til hinder for å sikre tillitsvalgte rett til innsyn i disse forholdene, som for de fleste framstår som en forutsetning for at den lovhjemlete utvidete adgangen til håndhevingsboikott i forbindelse med allmenngjøring blir reell.

³⁵ I Finland har man siden 2004 hatt lovbestemmelser som forbyr lavere lønn enn allmenngjorte tariffavtaler som følge av nasjonalitet I tilfeller som betraktes som åkerlignende diskriminering, kan det ilegges bøter, fengsel inntil 2 år og konfiskasjon. Konfiskasjon kan også iverksettes overfor hovedentreprenør eller annen byggherre. I byggebransjens avtale finnes også bestemmelser som sier at hovedentreprenøren bærer ansvaret for utbetaling av lønn og feriepenger som inntjenes på deres byggeplass (Hellsten 2005). I år ventes også en regjeringsproposisjon som reiser krav om forhåndsanneldelse av utstasjonering i Finland, oppnevning av en lovlig representant i landet, og som seiner ventes å lede til behandling av forslag om et lovfestet hovedentreprenørsansvar og plikt for arbeidsgiverne til å deponere en forhåndsgaranti for de utstasjonertes lønninger (ibid.)

Det er mange forutsetninger som må være til stede for at samspillet mellom oppdragsgivere, byggherrer, tillitsvalgte og de aktuelle offentlige instanser og tilsyn skal kunne ivareta sine håndhevings- og kontrolloppgaver på en effektiv måte. Det vil føre for langt å gå inn på det her, men fagbevegelsen står overfor krevende oppgaver med å *bygge allianser* og samarbeide om tiltak som kan skape et mer slagkraftig håndhevingsregime. I de mest utsatte bransjene peker både erfaringene fra serisøitetsprosjektet og diskusjonen om allmenngjøring på at det er et godt grunnlag for samarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner på bransjenivå, som har en strategisk rolle i dette arbeidet.

Mer spesifikt er det flere områder hvor det er behov for å se nærmere på utviklingen av det norske lovverket. Det gjelder ikke minst reglene for *offentlige anbud* og implementeringen av ILO-konvensjon 94 – som berører et oppdragsmarked på rundt 350 milliarder i året. Det kritiske spørsmålet synes nå å være hvor bredt/avgrenset kravet om nasjonale lønnsvilkår skal praktiseres innenfor offentlig sektor. Revideringen av EUs foreslåtte *tjenstedirektiv* – som kan berøre vilkårene for håndheving av norske lønns- og arbeidsvilkår ved tjenstemobilitet (se Ødegård 2005) – vil også kreve oppfølging fra fagbevegelsen både på nasjonalt og europeisk plan.

Et annet nøkkeltema er vilkårene for å drive *utleie av arbeidskraft*, som for få år siden ble liberalisert. Mange av de mest useriøse aktørene i det nye lavkostmarkedet er å finne i utleiebransjen. Innføring av visse offentlige vilkår for å få rett til utøvelse av slik virksomhet kunne være et nyttig redskap, både for å verne innleiebedriftene og øke mulighetene til å gripe inn mot misbruk. I lys av at danske myndigheter betrakter utleie av arbeidskraft fra de nye medlemslandene som arbeidsinnvandring omfattet av overgangsordningene, kan det også være et spørsmål som er aktuelt å vurdere politisk i Norge. *Arbeidsmiljølovens* regler for innleie av arbeidstakere, som reguleres av bestemmelsene for midlertidig ansettelser, er et annet tema som forutsetter arbeid med hensyn til politiske kanaler. Samtidig er det mye som taler for at forbedring og mer aktiv utnyttelse av *avtaleverket* når det gjelder *innleie av arbeidskraft*, vil kreve økt innsats i tida framover (se avsnitt nedenfor).

Tiltak på forbunds- og bransjenivå

Et hovedtema på forbunds- og bransjenivå er arbeidet for å sikre de tillitsvalgte økt kompetanse og innflytelse i beslutninger knyttet til *innleie og hyring av underentreprenører*. Ved liberaliseringen av reglene for arbeidsutleie i år 2000 ble håndteringen i stor grad overlatt til partene. I virksomheter med tariffavtale fikk partene rett til å slutte skriftlig avtale om innleie uhindret av lovens bestemmelser. I Fellesforbundets fellesoverenskomst for byggfag heter det at behovet for og omfanget av innleie og bortsetting av arbeid skal på forhånd «forhandles» mellom bedriften og de tillitsvalgte. I et bilag til Verkstedoverenskomsten om innleie av arbeidstakere og

utsetting av arbeid er partene enige om at omfanget og behovet for innleid arbeidskraft skal drøftes med de tillitsvalgte (les mer om dette i kapittel 2.3).

I Fafos undersøkelse fra 2003 oppgir over halvparten av de tillitsvalgte at innleie av arbeidskraft blir drøftet eller forhandlet med tillitsvalgte (les mer i kapittel 2.3). Men andelen synker til 30 prosent når det gjelder bortsetting av arbeid. De tillitsvalgte svarer bekreftende på at bedriften krever at innleide personer har lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariff (72 prosent), mens inntrykket var at prekvalifisering i svært varierende grad inkluderer denne type forhold.

Med mindre det skjer tilstramminger i lovverket, står forbundet trolig overfor økte oppgaver knyttet til å ivareta de tillitsvalgtes avtalefestete rettigheter når det gjelder beslutninger om innleie og underentrepriser. Det omfatter også informasjon og opplæring om retten til drøftinger og forhandlinger om innleie og bortsetting av arbeid, som i dag er underutnyttet. En viktig grunn til denne underutnyttelsen er den vanskelige konkurransesituasjonen, som både illustrerer behovet for minstelønnsregulering i dette markedet og hvordan tiltak på ulike fronter henger sammen.

Når tillitsvalgte ikke orker eller tør å krangle om innleie fordi de frykter outsourcing, viser det hvordan lavlønnskonkurransen øker presset på de tillitsvalgte. Det må skjerpe kravene til forbundets oppfølging, rådgivning og kompetanseutvikling. Mye kan gjøres sentralt, for eksempel når det gjelder opplæring om regelverk, tilgjengelige offentlige dataregistre og portaler hvor en skal kunne finne informasjon om bedrifter som tilbyr tjenester. Men erfaringene fra Oslo tilsier at avdelingene, som er tettere på de lokale tillitsvalgte, har en viktig rolle å spille i dette arbeidet. Det utelukker ikke at organisering av en sentral enhet med særskilt ansvar for kompetanseutvikling og tiltak på dette området kan være hensiktsmessig. Behovet for en samordnet vurdering av tiltak knyttet til allmenngjøring og håndhevingsboikotter, juridiske problemstillinger, samarbeidsprosjekter med andre bransjeaktører, forbund og påvirkning av LOs strategi på feltet kan også tale for det.

Uansett om Fellesforbundet får gjennomslag for en minstelønnsstrategi og eventuelt andre tiltak, vil forbundets kapasitet til å sikre at gjestearbeidere og arbeidsinnvandrere i uorganiserte bedrifter får den lønna de har krav på, være begrenset. På sikt kan denne kapasiteten styrkes mest effektivt ved å informere og organisere arbeidstakere i disse bedriftene, slik at de i større grad blir i stand til å ivareta sine egne interesser. Fellesforbundets initiativ til å organisere arbeidsinnvandrere i byggebransjen har vist seg overraskende vellykket. Det tilsier at det kan være gevinster å hente på å systematisere dette arbeidet ytterligere. Videreutvikling av forbundets samarbeid med fagforbundene i senderlandene kan være et ledd i dette, blant annet ved å bidra til informasjon til arbeidsvandrere om vilkår og rettigheter i Norge, hjelp til å organisere i utsenderbedriftene, samt kontakt som gjør at begge sider får økt gjensidig forståelse for hvilke interesser og interessekonflikter som kan oppstå. Der-

som det innføres minstelønnsregulering og overgangsordningen oppheves, vil det også bli lettere for østeuropeere å bli ansatt i norske virksomheter på mer varig basis – noe som øker sannsynligheten for fagorganisering.

Tiltak på lokalt nivå

Til syvende og sist vil det være beslutninger i bedriftene som avgjør utviklingen når det gjelder lavlønnskurransse, useriøsitet og sosial dumping. Fagforeningene står derfor overfor en dobbelt oppgave: Å påvirke praksis i egen bedrift og avdekke og varsle om misforhold hos andre bedrifter og leverandører i deres bransje. De tillitsvalgte har gjennom en årrekke spilt en framtrødende rolle når det gjelder å rette søkelyset mot og å bekjempe lavkostkurransse og useriøse forhold innenfor sine bransjer. Det framgår av intervjuene vi har gjort med bedriftslederne. Flere berømmer, i sterke ordelag, de tillitsvalgtes innsats, som for eksempel dette sitatet:

«Takket være aktive tillitsvalgte avdekkes en rekke useriøse forhold. De tillitsvalgte gjør mye markarbeid – der de har samlet mye dokumentasjon som jeg har fått på mitt bord. Dette dokumenterer at det foregår mye useriøst arbeid.»

Og en annen bedriftsleder etterlyste et sterkere tillitsmannsapparat:

«Det er få organiserte her, så vi har ikke noe sterkt tillitsmannsapparat. Jeg skulle egentlig ønske det var sterkere, så jeg hadde noen å henvende meg til.»

Fagforeningene og de tillitsvalgte kan altså være viktige varslere. Fellesforbundet har lagt vekt på at det er det daglige arbeidet tillitsvalgte gjør i egen bedrift, som vil gi størst effekt i lengden.³⁶ Svarene fra de tillitsvalgte i vår undersøkelse bekrefter dette synet. De tillitsvalgte mener at de har en viktig rolle når det gjelder å hindre brudd på lovverket og misligheter i sine bransjer. Flertallet svarer også at de i stor grad har mulighet for å nå gjennom i bedriften for å hindre uheldig praksis. Dersom de tillitsvalgtes vurderinger er riktige, vil et av de viktigste tiltakene mot økt lavkostkurransse og useriøsitet være å organisere og oppnå avtaler i flere av de seriøse bedriftene. Dernest følger at de tillitsvalgte (og bedriftene) trenger mer kunnskap og støtte fra forbundet for å utvikle gode lokale avtaleverk og prosedyrer for å håndtere spørsmål om innleie og underentrepriser.

I enkelte bedrifter har man det siste året sett at de tillitsvalgte har fått ledelsen til å inngå avtaler om å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår overfor underleverandører. Dette gjelder blant annet Veidekke og NCC, mens Statens vegvesen har vedtatt å stille slike krav til sine anbydere. I deler av verftindustrien foregår for tiden spennende forhandlinger om utvikling av vilkår og prosedyrer for bruk av

³⁶ Useriøse aktører. Et veiledningshefte for tillitsvalgte i Fellesforbundet (september 2004).

utenlandske gjestearbeidere. Kommunenes Sentralforbund har nylig gått ut med en anbefaling til kommunene om å implementere prinsippene i ILO-konvensjon 94.

Sett i sammenheng vitner dette om en interessant utvikling. Det ser ut til at samspillet mellom den økte oppmerksomheten om sosial dumping og bedriftenes renommé, i tillegg til fagbevegelsens arbeid er i ferd med å utvikle et nytt nivå for selvregulering, avtaler, etiske retningslinjer og andre normsettende aktiviteter på bedriftsnivå. Risikoen for å bli tatt med «buksa nede» øker fallhøyden og gir mange bedrifter en økonomisk egeninteresse i å komme fram til fornuftige ordninger med tillitsvalgte om bruk av utenlandsk arbeidskraft. Dette er imidlertid et krevende arbeid for de tillitsvalgte og forsterker behovet for kunnskap og støtte fra forbundet og avdelingene. Samarbeid med verneombud og lokale instanser, kommuner, arbeidstilsyn og lokalpresse kan også gi viktige bidrag i dette arbeidet med å sette lokale virksomheter og hjørnesteinsbedrifter under samfunnsmessig press for å opptre ryddig og ordentlig.

5 Oppsummering og avsluttende bemerkninger

Hovedtemaet for denne rapporten har vært useriøs konkurranse og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet, både før og etter EU/EØS-utvidelsen. Vi har sett på omfanget av useriøs virksomhet og undersøkt erfaringene blant de tillitsvalgte i Fellesforbundet. Etter EU/EØS-utvidelsen 1. mai 2004 er lavlønnskonkurranse fra de nye medlemslandene blitt en sentral problemstilling. I denne rapporten har vi vist hva som finnes av tall og vurderinger når det gjelder omfanget av utenlandsk arbeidskraft etter utvidelsen. Videre har vi drøftet foreløpige erfaringer og hvilke strategier og dilemmaer som fagbevegelsen står overfor i denne sammenhengen. Tiltak mot useriøs virksomhet og lovlig lavlønnskonkurranse fra de nye landene vil delvis være overlappende.

- Undersøkelsene våre viser at halvparten av både arbeidsgivere og arbeidstakere opplever useriøse konkurrenter.
- Omfanget av svart arbeid har økt de siste tre årene på tross av økt oppmerksomhet og sterkere kontroll (undersøkelse fra Skattedirektoratet mars 2005).
- Useriøs konkurranse, som henspeler på bedrifter som opptrer i strid med lovverket for skatt, trygd, ansettelsesforhold og helse, miljø og sikkerhet, er ikke noe nytt. Men problemet har antakelig økt som følge av den økte tjeneste- og arbeidsmobiliteten etter EU/EØS-utvidelsen. Over 80 prosent av bedriftslederne i en undersøkelse gjennomført av Skattedirektoratet i mars 2005, svarer at de har ganske eller liten kjennskap til regelverket for utenlandsk arbeidskraft. Ansvaret for å motvirke denne typen ulovlige virksomheter ligger primært hos myndighetene, men partene i bransjene har en viktig rolle i å mobilisere bedrifter og arbeidstakere til å forebygge og avdekke ulovligheter. Partenes avtaleverk og samarbeid kan også bidra til å lage prosedyrer og regler som hindrer bruk av useriøse leverandører.
- Den økte lavlønnskonkurransen i det norske markedet etter 1. mai 2004 gjelder primært tjenesteytere og utleiebedrifter fra de nye medlemslandene med utsendte arbeidstakere. Den kan også omfatte selvstendig næringsdrivende. Disse kan fullt lovlig arbeide i Norge med hjemlandets lønn – og for utstasjonerte også

hjemlig skatt og trygdeavgifter. Dette skaper en kraftig konkurransevridding mellom ulike bedrifter og ansettelsesformer – og gjør det attraktivt for bedriften å ha færre fast ansatte og flere kortvarig tilknyttete gjestearbeidere. Dette bremser selvfølgelig også den ordinære arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene. For alle disse gruppene er det juridiske gråsoner som gjør at ordinært lønnsarbeid som omfattes av overgangsordningene, ofte kamoufleres som utstasjonering eller næringsdrift.

- Utfordringen for fagbevegelsen er å utvikle hensiktsmessige strategier for å begrense den lovlige lavlønnskonkurransen, som kan føre til press på lønnsnivået, synkende arbeidsgiverorganisering og avtaledækning, og dermed en svekkelse av partene og fagbevegelsens makt og tariffredskaper til å påvirke konkurranseforholdene i arbeidsmarkedet.
- Relativt lav tariffavtaledækning og fagorganisering, samt hindre i lov- og avtaleverket mot utvidet bruk av direkte aksjonsmidler for å oppnå avtaler med utenlandske leverandører, gjør at partene neppe vil lykkes i å motvirke virkningene av den økte lavkostkonkurransen ved tariffpolitiske virkemidler aleine. De vil derfor trenge støtte fra lovgiver for å innstifte et norsk minstelønnsregime som kan bidra til å motvirke de kraftigste formene for konkurransevridding og forskjellsbehandling av arbeidstakere. Det er gode grunner til at slik lovregulering bør gi partene størst mulig ansvar og kontroll med utviklingen og dermed håndhevingen av en helhetlig minstelønnspolitikk. En lovfestet nasjonal minstelønn er derfor lite egnet, og vil i tillegg etablere et nytt lavlønnnivå i norsk arbeidsliv som legitimerer nye typer konkurransevridding mellom tariffbundne bedrifter og andre. Dagens lov om allmenngjøring sikrer partene og avtaleverket en sentral rolle, men har flere svakheter knyttet til at den kun kan anvendes ved forskjellsbehandling av utenlandsk arbeidskraft, bevis- og dokumentasjonskrav, og tungvinte beslutningsrutiner. Dette gir lav forutsigbarhet for aktørene i arbeidslivet, og svekker muligheten til å utvikle en helhetlig minstelønnspolitikk.
- Vi argumenterer derfor for at mulighetene for partene til å utvikle en konsistent og effektiv minstelønnspolitikk vil være bedre ved å utvikle et enklere og nasjonalitetsnøytralt regime som er mer i tråd med ordningene for allmenngjøring av minstelønningene i de bransjevise tariffavtalene i andre europeiske land. I slike ordninger praktiseres ingen beviskrav. Den tyske loven for implementering av EUs utstasjoneringdirektiv kan være et godt utgangspunkt for videre diskusjon. I denne ordningen generaliseres de bransjevise minstelønnsatsene etter anmodning fra en av tariffpartene.
- Fellesforbundet må ved gjennomslag for en minstelønnsregulering av de bransjevise tariffavtalene ta stilling til hvor høyt minstelønningene skal ligge. Dette reiser

følsomme spørsmål i avveiningen mellom å motvirke konkurransevidning og beholde eksklusive tariffgodter.

- Risikoen for at fagbevegelsen vil oppleve økte gratispassasjer-problemer som følge av en type minstelønnsregulering, er etter vår mening betydelig overdrevet.
- De tillitsvalgte spiller en viktig rolle, både for å hindre ulovligheter og varsle om misligheter. Flertallet mener at de også har mulighet for å nå gjennom i bedriften for å hindre uheldig praksis. Dersom de tillitsvalgtes vurderinger er riktige, vil ett av de viktigste tiltakene mot lavlønnskurransen og useriøsitet være å organisere flere og inngå avtaler.
- Det økte tilbudet av lavkostleverandører øker presset på de tillitsvalgte og skjerper kravene til forbundets oppfølging, rådgivning og kompetanseutvikling. De tillitsvalgte etterlyser mer opplæring.
- Tettere og mer systematisk samarbeid mellom forbundene i Norge og med forbund i de nye medlemslandene kan være viktige bidrag for å motvirke useriøsitet og lavlønnskurransen.
- Det er behov for en helhetlig strategi som binder sammen tiltakene på de ulike nivåene, enten det dreier seg om lokal opplæring, lokale og sentrale samarbeidsprosjekter, vurdering av allmenngjøringsloven og håndhevingsboikott, og vurdering av tiltak som minstelønnsregulering og nye boikottbestemmelser.

Referanser

- Aslesen, S. (2005) *EU-utvidelsen – mulige tilpasningsstrategier i norske skipsverft. Fafo Østforum*. Fafo-notat 2005:7
- Cremers, J. og P. Donders (2004) *The free movement of workers within the framework of the provision of services: Its implementation, practical application and operation*. European Federation of Building and Woodworkers
- Dølvik, J.E. og T. Stokke (2005) «Norsk allmänngiltigförklaring gäller endast minimilöner.» *EU & Arbetsrett* 2005:1
- Dølvik, J.E. og Vartiainen (2002) *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektivavtalene og forhandlingsystemene i de nordiske land*. Stockholm: SALTSA – Working Life Research in Europe 2002:7
- Hellsten, J. (2005) «Allmänngiltiga kollektivavtal täcker huvuddelen av finsk arbetsmarknad.» *EU & Arbetsrett* 2005:1
- Kvinge, T. (2003) *Borte best? Kartlegging av store selskapers lokaliseringsstrategier*. Fafo-notat 2003:25
- Kvinge, T. (2005) *Direkteinvesteringen i EUs nye land i Øst-Europa*. Fafo-notat 2005:9
- Lismoen, H. og T. Stokke (2005) *Lovfestet minstelønn i Norge?* Fafo-notat 2005:13
- Røed, M. (2005) *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Stokke, T. (2004) Innledning på Fafo Østforums seminar 26. oktober 2004. http://www.fafo.no/Oestforum/Stokke_041026.ppt
- Traxler, F. (1998) «Collective Bargaining in the OECD: Development, Preconditions and Effects.» *European Industrial Relations*, Vol 4 No 3 July
- Traxler, F., S. Blasche, B. Kittel (2001) *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford University Press
- Ødegård, A.M. (2005) *Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS*. Fafo-notat 2005:1

Lavlønnskurransse og sosial dumping

Lavlønnskurransse er ingen ny utfordring for norske bedrifter. De siste årene har det likevel vært bekymring for en økende konkurransse fra den useriøse delen av arbeidslivet, som benytter seg av svart arbeid, underbetaler arbeidstakere og lar være å registrere utenlandske arbeidstakere.

Etter at EU – og EØS – ble utvidet med ti nye medlemsland, har konkurransse på lønn blitt en sentral problemstilling. Fellesforbundet mener at økt bruk av utenlandsk arbeidskraft er en del av årsaken til problemet med useriøsitet.

I denne rapporten diskuteres lavlønnskurransse med hensyn til både useriøsitet og EU/EØS-utvidelsen. Vi har kartlagt tillitsvalgtes erfaringer med lavlønnskurransse, og vi drøfter mulige strategier og dilemmaer for Fellesforbundets videre arbeid.

