



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2005–2006)

Om overgangsordningane for
arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.

Innhald

1	Bakgrunn	5		
1.1	Samandrag	5		
2	Utviklinga i Noreg og i andre europeiske land	6		
2.1	Utviklinga i Noreg	6	3.1.1	Individuelle arbeidstakarar og utsende arbeidstakarar
2.2	Utviklinga i andre europeiske land ...	8	3.1.2	Kort om reguleringa av lønns- og arbeidsvilkår for utanlandske arbeidstakarar som arbeider i Noreg
2.2.1	Rapport om utviklinga i Norden	8	3.2	Sosial dumping i Noreg
2.2.2	Rapport frå Europakommisjonen	8	3.3	Tiltak mot sosial dumping
2.2.3	Rapport frå EFTA-landa	9	4	Samarbeid med partane i arbeidslivet
2.2.4	Vurdering av vidareføring i andre europeiske land	9	5	Oppsummering og konklusjon
3	Verknaden på den norske arbeidsmarknaden, med særleg fokus på problemstillingar omkring sosial dumping	10	6	Økonomiske og administrative konsekvensar
3.1	Innleiing	10	6.1	Generelt
			6.2	Overgangsordningane
			6.3	Tiltak mot sosial dumping og svart arbeid



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2005-2006)

Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.

*Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 31.mars 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Bakgrunn

I samband med utvidinga av EØS-området med ti nye medlemsland 1. mai 2004 innførte Noreg overgangsordningar for arbeidstakarar frå åtte av dei nye medlemslanda. Som følgje av føresegnene i EØS-utvidingsavtala må Noreg innan 1. mai 2006 avgjere om vi skal vidareføre desse overgangsordningane. Dersom dei skal vidareførast, må vi melde frå om det til EFTAs overvaksingsorgan (ESA) før 1. mai.

EØS-utvidingsavtala gjev EØS-landa frå før utvidinga 1. mai 2004 høve til å avgrense den frie rørsle som elles gjeld i EØS-området, overfor arbeidstakarar frå åtte av dei nye medlemslanda. Det gjeld ikkje Kypros og Malta, som har hatt fri rørsle sidan 1. mai 2004. Det er ikkje høve til å innføre tiltak som er meir restriktive overfor arbeidstakarar frå dei nye medlemslanda enn dei som gjaldt då EØS-utvidingsavtala vart underteikna. Utvidingsavtala gjev ikkje høve til å ha overgangsordningar for mellom anna tenesteytarar, sjølvstendig næringsdrivande og bedriftsetableringar.

Overgangsordningar kan nyttast i opptil sju år, og overgangsperioden er delt inn i ein periode på først to år, så tre år og så to nye år att, og tek sikte på gradvis å opne arbeidsmarknaden og retten til fri rørsle for personar frå dei nye medlemslanda i EU/EØS-området. Vidareføring i den neste treårsperioden kan skje utan nærare vilkår, og det er opp til kvart enkelt medlemsland å avgjere om ein vil

vidareføre ordningane. EU-landa må melde frå til Kommisjonen kva dei vel å gjere innan 1. mai 2006, medan EFTA/EØS-landa må melde frå til ESA innan den tid. ESA kan ikkje overprøve ei avgjerd om eventuell vidareføring. Dei nasjonale overgangsordningane kan opphevast når som helst i den komande treårsperioden.

Noreg innførte to typar overgangsordningar frå 1. mai 2004. For det første vart det innført eit krav om opphaldsløyve for individuelle arbeidstakarar frå dei nye medlemslanda før dei begynner å arbeide, i tillegg til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår og som hovudregel heiltidsstilling. I tillegg vart det gjeve ein særskild heimel i utlendingslova for ein såkalla vernemekanisme. Den gjev Kongen i statsråd heimel til ved forskrift å gjere unntak frå dei retane arbeidstakarar frå dei nye medlemslanda får. Vilkåra er at arbeidet som desse arbeidstakarane gjer i Noreg, skaper eller er venta å skape forstyrningar på den norske arbeidsmarknaden som vil kunne utgjere ein alvorleg risiko for levestandarden eller sysselsetjinga i ein bestemt region eller eit bestemt yrke. Vernemekanismen kan nyttast i heile overgangsperioden på 7 år.

1.1 Samandrag

Meldinga gjer for det første greie for utviklinga i Noreg og i andre europeiske land (kapittel 2). Når det gjeld Noreg, er det gjort greie for tilgangen til arbeidskraft, tenesteleveransar, arbeidsløyse og

velferdsordningar. For dei andre europeiske landa er mellom anna rapportar frå prosjekt finansierte av Nordisk Ministerråd og rapport frå Europakommisjonen sentrale. Ein går også inn på situasjonen i dei ulike landa når det gjeld vurdering av ei eventuell vidareføring av overgangsordningane.

Eit sentralt moment i avgjerda om overgangsordningane skal vidareførast eller ikkje, er problemstillingane omkring sosial dumping. I kapittel 3 gjer vi greie for dei tiltaka for å hindre sosial dumping som anten er sette i verk, som er under arbeid, eller som ein vurderer å gå vidare med.

I spørsmål som dette, som har så mykje å seie for forholda på arbeidsmarknaden, er det sjølv sagt at også partane i arbeidslivet har vore med i drøftingane. Kapittel 4 omtalar kontakten og drøftingane som har vore mellom styresmaktene og organisasjonane i arbeidslivet i arbeidet med denne saka.

Kapittel 5 konkluderer med at regjeringa etter ei samla vurdering meiner at overgangsordningane skal vidareførast i si noverande form, med verknad frå 1. mai 2006. Arbeidsmarknaden er i betring og ein ventar auka etterspørsel etter arbeidskraft i tida framover. I utgangspunktet blir overgangsordningane vidareførte for ein treårsperiode. Det foretas ei ny vurdering i løpet av treårsperioden mellom anna på bakgrunn av utsiktene til ein strammare arbeidsmarknad og eventuelle endringar i overgangsordningar i andre nordiske land. Arbeidet med å sikre ordnede lønns- og arbeidsvilkår styrkjast gjennom andre tiltak. Dersom overgangsordningane i lys av dette ikkje er ønskjelege eller nødvendige, vil dei kunne fasast ut.

Kapittel 6 tek for seg dei økonomiske og administrative konsekvensane.

2 Utviklinga i Noreg og i andre europeiske land

2.1 Utviklinga i Noreg

EØS-utvidinga og mobilitet av arbeidstakarar. Auka tilgang på arbeidskraft

Utvidinga av EU med ti nye medlemsland frå 1. mai 2004 innebar at Noreg gjennom EØS vart del av ein marknad som har ein arbeidsstyrke på vel 300 millionar menneske. Ein del av dei nye landa, som Polen, Estland, Latvia og Litauen, ligg geografisk nær Noreg og mange arbeidstakarar frå desse landa har i fleire år hatt tradisjon for å vere sesongarbeidstakarar i norsk bær- og grønsakproduksjon. Desse nye medlemslanda hadde i 2004 eit lønnsnivå som var om lag ein femdel av lønnsnivået i

Noreg. Samtidig var Noreg i mai 2004 inne i ein begynnande oppgangskonjunktur. Det låg difor godt til rette for ein heller stor mobilitet av arbeidsøkkjarar frå dei nye EØS-landa til Noreg.

Tilgangen på arbeidskraft kan skje i form av tilsetjing av utanlandske arbeidstakarar i norske verksemdar, eventuelt ved tilsetjing av utanlandske arbeidstakarar i bedrifter som er oppretta i Noreg av utanlandske personar. I tillegg kan norske oppdragsgjevarar gje oppdrag til utanlandske firma. Det skjer i form av tenesteleveransar. Avtala med dei nye EØS-medlemmene gav grunnlag for å innføre overgangsordningar for individuelle arbeidstakarar. Tenesteleveransar over landegrensene er ikkje underlagde spesielle overgangsordningar. Det omfattar også utanlandske verksemdar som nyttar egne arbeidstakarar i samband med levering av tenestene.

Dei norske overgangsordningane sette krav om arbeidsløyve før arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa kunne begynne å arbeide i Noreg. Søknader om arbeidsløyve blir handsama av Utlendingsdirektoratet (UDI) og politiet. Kravet om arbeidsløyve har gjort at ein heile tida har kunna følge utviklinga i tilgangen på arbeidstakarar. Statistisk Sentralbyrå (SSB) si vurdering er at talet på personar som kjem og arbeider i landet er noko lågare enn omfanget av løyve som blir gjevne. Denne vurderinga er gjort med grunnlag i at talet personar som etter kvart vert fanga opp i ulike register, er lågare enn talet på løyve gjevne til ulike personar. Tal frå Utlendingsdirektoratet tyder likevel på at over 90 prosent av løyva som blir utferdar er gjevne til personar som seinare blir registrerte av politiet som komne til Noreg. SSB si vurdering er dels knytt til at arbeidsperioden for ein del av personane er noko stuttare enn løyveperioden.

Dei norske overgangsordningane er administrativt enkle, med gjennomgåande kort saksbehandlingstid. Norske arbeidsgjevarar har difor raskt fått tak i den arbeidskrafta dei treng frå dei nye EØS-landa. Dersom krava til lønn og arbeidstid er oppfylte, vil ein gje arbeidsløyve. I dei siste åra før EØS-utvidinga var det særleg stor pågang av arbeidskraft frå desse landa, særleg i austlandsområdet. Vanskar med å få arbeids- og opphaldsløyve i tida før mai 2004 kan ha stimulert til svart arbeid før EØS-utvidinga. Overgangsordningane kan difor ha hjulpet til med å redusere det uregistrerte arbeidet ettersom motivasjonen for å omgå reguleringane for å få arbeidsløyve er mindre enn før. Ein kan likevel ikkje sjå bort frå at ein del personar frå dei nye EØS-landa arbeider i landet utan arbeidsløyve, særleg personar som utfører arbeid for private hushald. Kontrollane som Arbeidstilsynet har gjennomført,

har også avdekt manglande arbeidsløyve for tilsette i norske eller norskregistrerte verksemdar.

Etter tal frå UDI fekk totalt 37 200 personar frå dei nye EØS-landa arbeidsløyve i 2005. Det er ein auke på om lag 30 prosent samanlikna med 2004. Til samanlikning var auken året før 40 prosent.

Dei fleste løyva gjeld for relativt kort tid (inntil 6 månader). Det tyder på at mange arbeider på korte oppdrag. Noko av dette kan forklarast med sesongarbeid, særleg i bær- og grønsakproduksjonen. Mange blir her likevel lenger enn den tida det enkelte løyvet gjeld for. Om lag halvparten av dei løyva som vart gjevne i 2005, var fornyingar. I 2004 var det berre vel 12 prosent fornyingar.

Tal frå UDI over personar med gyldig arbeidsløyve viser at talet har auka frå om lag 17 000 ved inngangen til 2004 til om lag 31 000 ved inngangen til 2006. Om lag 70 prosent av denne auken har kome mellom personar frå dei nye EØS-landa. I tillegg til personar med arbeidsløyve kjem nordiske arbeidstakarar som ikkje treng arbeidsløyve. Særleg mange svenskar arbeider i Noreg. Talet på nordiske borgarar som arbeider i Noreg har likevel endra seg lite dei siste åra.

Erfaringar frå mange land er at avstanden mellom utvandrings- og innvandringslandet har mykje å seie for arbeidsmobiliteten. Utviklinga etter utvidinga av EØS med ti nye land støttar opp under ein slik samanheng. Nær 90 prosent av løyva som vart gjevne i 2005, var til personar frå Polen og Litauen. Det er om lag same delen som i 2004.

Auken i talet på fornyingar av løyve indikerer at ein del av arbeidstakarane ønskjer å bli verande ei tid i Noreg og eventuelt busette seg her. Tal frå SSB stadfester at det er ein slik tendens. I 2004 låg nettoinnvandringa (busettinga) av statsborgarar frå dei nye EØS-landa på vel 2 000, meir enn ei tredobling frå året før. Tal for 2005 viser ei nettoinnvandring på knappe 4000. Det er nær ei dobling av nettoinnvandringa frå 2004. Berre ein mindre del reiste attende.

70 prosent av innvandarane som busette seg i 2004 var menn. Om denne tilgangen til arbeidskraft skal bli meir varig, er mellom anna avhengig av om familiane til arbeidstakarane flytter med.

Som eit ledd i arbeidet med å sikre betre informasjon om tilstrøyminga av kortsiktig arbeidskraft til Noreg har SSB etter oppdrag frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet begynt å utarbeide statistikk over sysselsette personar som er registrerte som «ikkje busette» i landet. Slik statistikk vil også kunne gje meir kunnskap om kva land personane kjem frå, og kvar dei arbeider.

Basert på tal frå fjerde kvartal 2004 arbeider 36 prosent av arbeidstakarane frå dei nye EØS-landa i

primærnæringane, 19 prosent i forretningsmessig tenesteyting (utleige osv.), 18 prosent i byggje- og anleggsnæringa og 11 prosent i industrien. Mellom dei som ein har yrkesinformasjon om, var 25 prosent jordbrukarar, 17 prosent handverkarar og 12 prosent sjåførar og liknande. Desse tala underbygger at arbeidstakarane særleg arbeider i primærnæringane og i bygg og anlegg, men dei viser også at fleire andre næringar nyttar seg av arbeidskraft frå dei nye EØS-landa.

Tilstrøyminga av arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa dei to siste åra har vore viktig for mange bransjar som har hatt mangel på arbeidskraft dei vanskeleg kunne få dekt frå innanlandske kjelder. I tidlegare periodar med konjunkturoppgang i Noreg har landet ofte kunna tiltrekkje seg arbeidskraft frå våre granneland. I denne konjunkturoppgangen har dette vore meir vanskeleg, i og med at veksten har vore vel så høg i dei andre nordiske landa. Arbeidssøkjarane frå dei nye EØS-landa har difor fylt eit behov for arbeidskraft som elles kunne ha vore vanskeleg å få dekt.

Tenesteleveransar

Ved utvidinga av EØS vart det som nemnt opna for å yte tenester over landegrensene frå dei 10 nye EØS-landa innanfor rammene i EØS-regelverket. Talet på registrerte utanlandske verksemdar med oppdrag i Noreg - frå Polen, Estland, Latvia og Litauen - dobla seg frå 2004 til i underkant av 800 i 2005, seier statistikk frå Sentralskattekontoret for utanlandssaker (SFU). Auken frå 2004 til 2005 er reelt sett noko lågare ettersom plikta til registrering vart utvida i oktober 2004 frå å gjelde oljesektoren og bygg og anlegg til å omfatte alle bransjar. Det var noko sterkare auke (tredobling) i talet på utanlandske arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa enn i talet på verksemdar. Omfanget i 2005 var vel 8000 personar på tidsavgrensa oppdrag. To tredelar av dei utanlandske arbeidstakarane var tilsette i utanlandske verksemdar. SFU reknar med noko underrapportering.

Få personar frå dei nye EØS-landa har til no etablert eige firma i Noreg. I 2004 galdt det om lag 350 personar. Det er i første rekkje innanfor byggje- og anleggsaktivitet personar frå dei nye EØS-landa etablerer seg.

Arbeidsløyse

Arbeidsløysa for personar frå dei nye EØS-landa er låg.

Totalt har Aetat registrert 602 personar frå desse landa i fjerde kvartal 2005. 335 av dei registrerte var heilt arbeidslause. Ein god del av dei som er registrerte hos Aetat kom til Noreg før EØS-

utvidinga. Til dømes var det registrert om lag 220 frå desse landa som heilt arbeidslause i 2. kvartal 2004. Den registrerte arbeidsløysa for personar frå dei nye EØS-landa var på 4,2 prosent i fjerde kvartal 2005. Utdanningsnivået var noko høgare og alderen i gjennomsnitt noko lågare enn for alle heilt arbeidslause. Om lag to tredelar var kvinner. Fleire arbeidslause kvinner enn menn kan indikere at ein del av dei arbeidslause frå dei nye EØS-landa har flytta med ektefellen sin som har fått jobb, eller er komne til landet for å gifte seg med norske menn. Dei heilt arbeidslause fordeler seg på mange yrke.

Velferdsordningar

Når det gjeld dei registrerte som flytta inn til Noreg (sjå tala over), er ein større del enn før unge menn. Dei kjem hit for å arbeide i ein periode, og har til no nytta seg lite av velferdsordningar. Mange av ordningane er dessutan slik at det er vanskeleg å fylle vilkåra etter kort tid i landet. I underkant av 10 prosent har fått ei eller anna form for støtte. Det er færre enn for arbeidstakarar som nyss er komne frå andre EØS-land.

Tal frå SSB for 2004 tyder på at alle som får tilgang til velferdsgode, faktisk er registrerte i Noreg. Dei mange som er her på korte opphald i samband med tenesteoppdrag, nyt ikkje godt av norske velferdsordningar.

SSB peikar på at ordningar som barnetrygd, eingongsstønad ved fødsel og kontantstøtte blir noko nytta. Andre velferdsordningar, til dømes sjukepengar, dagpengar og sosialhjelp, blir lite eller er så godt som ikkje nytta. Til dømes var det berre seks personar frå dei nye EØS-landa som mottok sosialhjelp i perioden 1. mai til 31. desember 2004.

2.2 Utviklinga i andre europeiske land

2.2.1 Rapport om utviklinga i Norden

Nordisk Ministerråds Arbeidsmarknadsutval finansierer eit prosjekt som Fafo har sekretariatsansvaret for og som ser på EU-utvidinga og konsekvensane for arbeidsmobiliteten til dei nordiske landa. Ifølgje halvårsrapporten frå prosjektet frå januar 2006 har straumen av arbeidssøkjjarar til Norden samla sett ikkje vore stor, men det er store skilnader mellom landa. Noreg har til dømes utferda i underkant av halvdelen av løyva over tre månader i Norden for arbeidstakarar frå dei åtte nye EØS-landa som overgangsordningane gjeld for (EU-8) i perioden 1. mai 2004 til august 2005. Den individuelle arbeidsmobiliteten aukar, med unntak av i Sverige, der det er ein viss nedgang i søknader

om løyve over tre månader. Auken er sterkast i Noreg og Island. Ingen av landa rapporterer om vesentlege forstyrningar eller ubalanse på arbeidsmarknaden.

I alle landa er erfaringane at hovudutfordringane ligg på tenesteområdet. Skilnadene i regelverk, kostnader og kontrollmoglegheiter ved arbeidsmobilitet og ved tenestemobilitet har gjeve opphav til strategiske omgåingar og vridingseffektar, til dømes i Finland. Dette kan dels medverke til redusert regulær arbeidsinnvandring og dels føre til meir uryddige forhold og konkurransevriding på arbeids- og tenestemarknaden.

Ifølgje rapporten er det ei utfordring for dei nordiske landa å kome fram til ein heilskapleg politikk for arbeidsmobiliteten, ein politikk som tek meir omsyn til samspelet mellom tenestemobilitet og individuell arbeidsmobilitet.

2.2.2 Rapport frå Europakommisjonen

Europakommisjonen har presentert ein rapport om utvidinga og korleis overgangsordningane har fungert. Dette er eit viktig grunnlag for regjeringar i EU-landa som skal ta stilling til spørsmålet om eventuell vidareføring av overgangsordningane som medlemslanda har innført.

Rapporten viser mellom anna at det har vore ein etter måten liten mobilitet frå dei ti nye EØS-landa (EU-10) til dei femten gamle landa (EU-15), og at prosentdelen av personar frå EU-10 har vore relativt stabil i EU-15 før og etter utvidinga, med nokre unntak. I gjennomsnitt utgjorde arbeidstakarar frå EU-10 mindre enn 1 prosent av den yrkesaktive befolkninga, med nokre unntak. Det er ikkje prova at det finst ei direkte kopling mellom mobiliteten og overgangsordningane som gjeld i dei enkelte landa. Det er heller ikkje prova særleg stor oppgang verken i talet på arbeidstakarar eller i velferdsutgifter. Tvert imot har arbeidstakarar frå dei ti nye EØS-landa hjulpet til med å lette mangelen på arbeidskraft og medverka til betre økonomisk utvikling i Europa. Ifølgje rapporten blir mobilitet påverka først og fremst av tilbod og etterspørsel etter arbeidskraft.

Rapporten viser også til at prosentdelen av personar frå EU-10 som er i arbeid i dei enkelte EU-15-landa, kan samanliknast med prosentdelen eigne borgarar som er i arbeid. Rapporten hevdar at arbeidsinnvandringa etter utvidinga har hatt positive effektar på økonomiane i EU-15-landa. Når ein ser på alle EU-15-landa, har ikkje arbeidstakarar frå EU-10 erstatta arbeidstakarar frå EU-15, men dei spelar ei komplementær rolle. Kommisjonen spår at lønnsforholda på sikt vil

jamne seg ut. Rapporten viser også til at EU-8 landa har ønskje om at ein opphevar overgangsordningane.

Kommisjonen oppmodar medlemsstatane til å vurdere nøye om det er nødvendig å vidareføre overgangsordningar, både i lys av situasjonen på arbeidsmarknaden deira og prova i rapporten.

2.2.3 Rapport frå EFTA-landa

EFTA skal i april 2006 leggje fram sin eigen rapport om korleis overgangsordningane har verka i Noreg, Island og Liechtenstein. I innleiinga vil ein vise til den rapporten frå Kommisjonen som det er vist til ovanfor, og ein vil nemne tre punkt frå han. For det første at Kommisjonen ikkje har identifisert nokon negativ innverknad på arbeidsmarknadene i EU-15 landa. For det andre at Kommisjonen seier at det er opp til kvar enkelt medlemsstat å avgjere spørsmålet om vidareføring av overgangsordningane. For det tredje at Kommisjonen oppmuntrar medlemslanda til å gjere ein innsats for å oppheve overgangsordningane.

Når det gjeld dei tre EFTA/EØS-landa, vil ein for Noregs og Islands del stort sett vise til rapporten frå Nordisk Ministerråd. Ein har sett nokre negative verknader når det gjeld fri ferdsel av personar som er knytte til tenesteyting, som ikkje kjem inn under overgangsordningane. Dersom ein introduserer generelle verkemiddel (i samsvar med EØS-avtala) for å motverke slike negative sider, vil tiltaka også kome dei til gode som er komne som vanlege arbeidstakarar. Når EFTA/EØS-landa tek avgjerda om det er nødvendig å vidareføre overgangsordningane, kan det vere relevant å sjå saka i lys av slike moglege verkemiddel.

Det er ikkje lagt opp til at rapporten skal gå lenger enn å peike på den faktiske situasjonen og dei vala som EFTA-landa skal gjere.

2.2.4 Vurdering av vidareføring i andre europeiske land

Status EU15 (inkl. Norden) – mars 2006

Erfaringane til no i EU-15-landa (inkl. Norden) er at dei nasjonale overgangsordningane i hovudsak fungerer etter intensjonen. Det har ikkje vore ein slik pågang av arbeidsinnvandrarar at det har skapt problem på arbeidsmarknadene, og ein har ikkje observert vesentleg auka press på velferdsordningane. I 2004 innførte 12 av EU-15-landa overgangsordningar, medan tre land, Sverige, Irland og Storbritannia, ikkje gjorde det. Storbri-

tannia har ikkje hatt avgrensingar på tilgangen til arbeidsmarknaden, men innførte eit registreringssystem for arbeidstakarar. Med dette systemet må arbeidstakarar frå åtte av dei nye medlemslanda i EU (ikkje Kypros og Malta) bli registrert hos Innanriksdepartementet (Home Office) innan 30 dagar etter at dei begynte å arbeide i Storbritannia.

Frankrike har no vedteke at dei vil oppheve ordningane gradvis og kontrollert, og gje løyve innan sektorar der det er mangel på arbeidskraft. I Belgia har dei vedteke å vidareføre overgangsordningane. Tilsvarande synest Italia å halde ved lag ordningane, samtidig som dei vil doble kvotane frå 85.000 til 170.000 i året. Dette avgjerast etter valet i april 2006. Spania har vedteke å oppheve overgangsordningane, og det ser ut til at Finland og Portugal også kjem til å gjere det innan 1. mai 2006. I Nederland er ein delt, og regjeringa har enno ikkje fatta noko vedtak. Hellas og Luxembourg har ikkje fatta noko vedtak enno.

I Finland er erfaringa at overgangsordningane har hatt visse negative verknader ved at oversikta over utanlandsk arbeidskraft er vorten mindre, både på grunn av svart arbeid og fordi mange finske selskap nyttar innleigd arbeidskraft som ikkje kjem inn under overgangsordningane. Den finske regjeringa har difor foreslått at ordningane opphevast. Nasjonalforsamlinga vil venteleg støtte dette.

Storbritannia og Irland har hatt stor arbeidsinnvandring frå dei åtte EU-landa, med om lag 200 000 i kvart land, medan talet for Sverige er berre om lag 10 000. Desse tre landa opplever økonomisk vekst og redusert arbeidsløyse og har ingen planar om endringar. Danmark har teke imot berre om lag 7000 frå dei nye EØS-landa, og styresmaktene meiner at overgangsordningane fungerer etter intensjonen. Den danske regjeringa vil difor vidareføre ordningane, men truleg gjere sakshandsamingsprosessen raskare og smidigare, etter mønster frå mellom anna Noreg. Saka er til drøfting i Folketinget, men det ventast eit breitt fleirtal for regjeringas forslag.

Tyskland og Austerrike vil venteleg gjere bruk av heile sjuårsperioden, og grunnjev det særleg med den geografiske plasseringa si. Medan Tyskland har utferda om lag 500 000 arbeidsløye frå EU-8-landa, har Austerrike gjeve arbeidsløye til om lag 70 000 arbeidstakarar. For begge desse landa utgjer dette ca. 1 prosent av den arbeidsføre delen av folket. Til no er det berre i Irland at arbeidsinnvandringa frå EU-8-landa utgjer meir enn 1 prosent (3, 8 prosent) av den arbeidsføre delen av folket.

Følgjande status synest å teikne seg for EU-15-landa:

Open arbeidsmarknad/oppheve ordningane:
Sverige, Storbritannia, Irland, Finland, Spania og Portugal.

Vidareføre ordningane/gradvis avvikling:
Belgia, Danmark, Frankrike, Austerrike, Tyskland.

Enno ikkje avklart:

Hellas, Luxembourg, Nederland, Italia.

Status for EU-8-landa - mars 2006

Dei nye medlemslanda som overgangsordningane gjeld for, ønskjer sterkt å få desse ordningane avvikla snarast råd. Spørsmålet om fri flyt av arbeidskraft har stor politisk verdi, og ordningane blir oppfatta som ei unødvendig avgrensing av dei rettane som EU-medlemskapen gjev.

Noreg har klart uttrykt at målet er at alle landa i EØS-området så snart som råd kan vere fullt ut med på den indre marknaden. Ein open og fleksibel arbeidsmarknad er ein viktig del av grunnlaget for å sikre ei framtidig velstandsutvikling i Noreg og resten av Europa.

3 Verknaden på den norske arbeidsmarknaden, med særleg fokus på problemstillingar omkring sosial dumping

3.1 Innleiing

Soria Moria-erklæringa innheld denne utsegna:

Regjeringen er positiv til den nye arbeidskraftinnvandringen som kommer som en følge av EU-utvidelsen, og mener at de må bys de samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidere. For å sikre at norske lønns- og arbeidsvilkår overholdes ved arbeid i Norge, vil vi ta initiativ til en bred vurdering av lovverk og virkemidler. [] Det er behov for tiltak for å forhindre sosial dumping i arbeidslivet.

I samband med spørsmålet om vidareføring eller oppheving av overgangsordningane vil regjeringa i dette kapitlet gå gjennom dei tiltaka mot sosial dumping som anten er sette i verk, som er under utgreiing, eller som vi vil vurdere nærare å gjere noko med.

3.1.1 Individuelle arbeidstakarar og utsende arbeidstakarar

Ei viktig problemstilling i samband med EØS-utvidinga i 2004 var kva verknad utvidinga ville få for

lønns- og arbeidsvilkåra for personar frå dei nye EØS-landa som kom til Noreg for å arbeide. Særleg på grunn av dei store skilnadene i nivået på lønnin- gar og kostnader mellom Noreg og dei nye medlemslanda var det uro for at sosial dumping kunne bli eit problem. Denne uroa var noko av bakgrun- nen for at det vart innført overgangsordningar for individuelle arbeidstakarar frå åtte av dei nye medlemslanda.

Ut frå denne problemstillinga ser det ut til at overgangsordningane har verka etter formålet. Så langt vi kjenner til, får dei individuelle arbeidstaka- rane som kjem for å arbeide i norske verksemdar eller i utanlandske verksemdar som er etablerte i Noreg, i hovudsak dei lønns- og arbeidsvilkåra dei har krav på etter reglane i utlendingslova. Rapportane frå Arbeidstilsynet viser også dette. Det er i større grad ved utsending av arbeidstakarar i sam- band med tenesteyting at problema har vist seg, det vil seie når arbeidstakarane kjem som del av levering av ei teneste, gjerne som innleigde frå eit utanlandsk vikarbyrå eller tilsette i ei utanlandsk verksemd som skal utføre eit oppdrag i Noreg. Overgangsordningane gjeld som tidlegare nemnt ikkje for desse arbeidstakarane. Det er fleire bran- sjar som gjer bruk av utanlandsk arbeidskraft i form av utsende arbeidstakarar, men det er særleg i bygge- og anleggsbransjen vi har sett dei fleste og grovaste døma på dårlege forhold og brot på det norske regelverket. Brota gjeld ikkje berre lønn. Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet avdekkjer også grove brot på arbeidstidsreglane og reglane for helse, miljø og tryggleik på arbeidsplassane.

3.1.2 Kort om reguleringa av lønns- og arbeidsvil- kår for utanlandske arbeidstakarar som arbeider i Noreg

Lovreguleringa i norsk arbeidsliv skal sikre arbeidstakarane eit minimum av rettar, og inne- held både privatrettslege og offentlegrettslege reglar. Den viktigaste og mest omfattande lova er arbeidsmiljølova¹, men kollektive og individuelle avtaler er også viktige instrument for å regulere lønns- og arbeidsvilkår. Etter EØS-utvidinga har vi teke i bruk allmenngjeringslova², og for tida gjeld tre forskrifter om allmenngjering som regulerer lønns- og arbeidsvilkår på avgrensa område.

Dei offentlegrettslege reglane i arbeidsmiljø- lova om helse, miljø og tryggleik og om arbeidstid gjeld for alle arbeidstakarar i Noreg, også for utan-

¹ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stil- lingsvern mv.

² Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjering av tariffavtaler m.v.

landske arbeidstakarar på mellombels arbeidsoppdrag. Arbeidstilsynet kontrollerer at reglane blir følgde, og brot er straffbart. Dei privatrettslege reglane, til dømes reglane om stillingsvern og ulike permisjonsrettar, regulerer først og fremst forholdet mellom den enkelte arbeidstakaren og arbeidsgjevaren, og partane må gå til domstolane når det er usemje om rettane. I utgangspunktet er norske lovvalsreglar bestemmende for om dei privatrettslege reglane skal gjelde for utanlandske arbeidstakarar på mellombels oppdrag i Noreg. Vanlegvis er det retten i det landet som arbeidsforholdet er nærast knytt til, som gjeld.

Arbeidsmiljølova § 1-7 og forskrifta om utsende arbeidstakarar³ gjer unntak frå dette utgangspunktet. Desse føresegnene gjennomfører direktivet om utsende arbeidstakarar i norsk rett.⁴ Etter føresegnene skal norske reglar om mellom anna oppseiingsvern og permisjonsrettar i samband med graviditet og fødsel, retten til betalt ferie mm. gjelde for dei utsende arbeidstakarane, i tillegg til dei offentlegrettslege og arbeidsrettslege reglane som gjeld for alle som arbeider i Noreg. Etter direktivet skal nasjonale reglar om minstelønn også gjelde for dei utsende arbeidstakarane, dersom landa har slike reglar. Noreg har ikkje lovfest minstelønn. For arbeidstakarar som ikkje kjem inn under overgangsordningane, gjeld det difor i utgangspunktet ikkje særskilde krav til lønn, men lønns- og arbeidsvilkår som følgjer av allmenngjeringsforskrifter etter allmenngjeringslova, gjeld for alle arbeidstakarar som fell inn under lova.

Allmenngjeringslova har som hovudformål å sikre at utanlandske arbeidstakarar får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakarar har. Etter krav frå arbeidstakar- eller arbeidsgjevarorganisasjonar som er part i ei landsomfattande tariffavtale, og som har innstillingsrett etter arbeidstvistlova, kan Tariffnemnda⁵ gjere vedtak (forskrifter) om at lønns- og arbeidsvilkår som følgjer av avtale, heilt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakarar, norske og utanlandske, som gjer arbeid som kjem inn under avtale. Vedtaket kan gjelde heile eller delar av ein bransje,

eit avgrensa geografisk område eller grupper av arbeidstakarar.

Tariffnemnda har til no fastsett tre forskrifter om allmenngjering: ei for sju petrokjemiske landanlegg, ei for byggjesektoren i Oslofjordregionen og ei for byggjesektoren i Hordaland.

Brot på allmenngjeringslova kan straffast med bøter. Partane i den allmenngjorde avtale kan også gå til boikott, og nokre av vilkåra for å gå til boikott etter boikottlova gjeld ikkje for boikott etter allmenngjeringslova.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at verksemdene følgjer reglane i allmenngjeringsforskriftene, og brot på regelverket skal meldast til politiet.

Tilsynsetatane fører også tilsyn med at kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår som vilkår for opphaldsløyve etter utlendingslova, blir etterlevd for dei som kjem til Noreg som individuelle arbeidstakarar.

3.2 Sosial dumping i Noreg

Vi veit ein del om kor mange som er komne til Noreg frå dei nye EØS-landa (sjå omtale i avsnitt 2.1), særleg omfanget av individuelle arbeidstakarar, men vi veit mindre om kva for lønns- og arbeidsvilkår dei har når dei arbeider her i landet.

I tida etter utvidinga har det vore mange oppslag i media om til dels svært dårlege lønns- og arbeidsvilkår for utanlandske arbeidstakarar i Noreg. Å gje ein definisjon av kva som er sosial dumping er vanskeleg, men mange av dei tilfella vi har sett må heilt klart kunne kallast det. Sjølv om det berre er døme, gjev dei eit inntrykk av at forholda ikkje overalt er slik som vi meiner at dei burde vere. Tariffnemnda har også i tre saker funne det dokumentert at utanlandske arbeidstakarar har lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er likeverdige med dei vilkåra norske arbeidstakarar har, og at det har vore nødvendig å allmenngjere tariffavtaler for å sikre dei skikkelege vilkår.

Det beste biletet av forholda har vi nok likevel fått av dei erfaringane Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har skaffa seg i samband med tilsynsbesøk i verksemdar og på arbeidsplassar med stort islett av utanlandske arbeidstakarar. Etter kvart som tilsynsetatane gjennomfører fleire og fleire tilsyn, vil deira erfaringar vere ein god indikasjon på korleis forholda er. Venteleg vil vi med tida få sikrare kjelder for kunnskap. Det er også i gang forskning for å finne ut meir om korleis utanlandske arbeidstakarar har det i Noreg. Nokre av desse

³ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere.

⁴ Rådsdirektiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting.

⁵ Tariffnemnda har fem medlemmer. Tre av dei er nøytrale, ein medlem er oppnemnd etter forslag frå LO, og ein er oppnemnd etter forslag frå NHO. Dersom partane i ei avtale som er kravd allmenngjort ikkje er mellom dei faste medlemmene i nemnda, skal det i tillegg oppnemnast ein medlem frå kvar av desse organisasjonane i den aktuelle saka. Tariffnemnda er eit frittstående forvaltningsorgan.

prosjekta er omtala kort nedanfor, men dei fleste er enno ikkje avslutta.

Arbeidstilsynet har i dei to–tre siste åra rapportert at etaten stadig oftare støyter på problemstillingar omkring arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa når dei er ute på tilsyn. Utanlandske arbeidstakarar blir nytta i fleire bransjar, men det er byggjebransjen som særleg peikar seg ut. Både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har jamleg rapportert til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om omfanget av arbeidsinnvandringa og om deira hovudinntrykk frå tilsynsarbeidet. Erfaringane er at omfanget ser ut til å vere størst i det sentrale austlandsområdet. I tillegg blir det rapportert om mange arbeidstakarar frå dei nye landa innanfor hyttebygging og liknande utbyggingsprosjekt i det indre Austlandet.

Arbeidstilsynet fann i samband med eit tilsynsprosjekt i byggje- og anleggsbransjen våren 2005 at det på dei fleste av 40 kontrollerte byggjeplassar var arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa. Av i alt 132 kontrollerte verksemder hadde 56 verksemder arbeidstakarar frå desse landa. 37 av dei var verksemder med norske eigarar og utanlandske arbeidstakarar, og 19 verksemder var utanlandske med arbeidstakarar frå heimlandet. Eit fleirtal av dei norske verksemdene hadde tilfredsstillande arbeidsvilkår for arbeidstakarane frå dei nye EØS-landa, og vilkåra var i hovudsak i samsvar med vilkåra for opphaldsløyve.

For dei utanlandske verksemdene som hadde oppdrag i Noreg og eigne arbeidstakarar, fekk Arbeidstilsynet inntrykk av at det var stor skilnad på norsk lønnsnivå og det desse arbeidstakarane fekk i lønn. Ofte var det vanskeleg å finne ut kva som var reell arbeidstid, og kven som faktisk var arbeidsgjevar. I høve til helse, miljø og tryggleik var det også ein god del svikt, og fleire av hovudentreprenørane kunne ikkje dokumentere at dei utanlandske arbeidstakarane på byggjeplassen eller hos underentreprenørane vart fanga opp i det pålagde systematiske HMS-arbeidet. Prosjektet avdekte også språkproblem.

Etter at allmenngjeringsforskrifta for byggjebransjen i Oslofjordregionen tok til å gjelde, har Arbeidstilsynet gjennomført ei rekkje tilsyn. I perioden september 2005 til januar 2006 har Arbeidstilsynet i Oslo gjennomført tilsyn i 28 verksemder, der 16 verksemder var norske med arbeidstakarar frå Polen, Estland, Litauen eller Latvia, og 12 verksemder var utanlandske frå Polen, Estland, Litauen og Latvia. Verksemdene sysselsette til saman ca.

300 arbeidstakarar frå desse landa. I dei norske verksemdene fann Arbeidstilsynet at sju av dei var i orden når det gjaldt lønn og arbeidstid, medan fem verksemder skriftleg vart bedne om fleire opplysningar og opplysningar om arbeidskontraktar. Ei verksemd vart meldt til politiet for brot på allmenngjeringsforskrifta, arbeidsmiljølova og utlendingslova, og to til skulle bli melde for slike brot. I 11 av dei utanlandske verksemdene fann Arbeidstilsynet at det var brot på allmenngjeringsforskrifta og/eller arbeidsmiljølova, og fire av dei vart melde til politiet. Den siste verksemda viste seg å vere ei samling av sju sjølvstendige oppdragstakarar.

Erfaringa er ifølgje Arbeidstilsynet at mange arbeidsinnvandrarar ikkje har dei arbeids- og lønnsvilkåra som lovverket krev. I nokre av døma er brota svært grove og må karakteriserast som lite verdige for arbeidstakarane. Arbeidstilsynet peikar i rapportane på at svart arbeid, kompliserte organisatoriske konstruksjonar og falsk dokumentasjon for å dekkje over alvorlege kriminelle forhold også høyrer med i biletet. Kommunikasjonsproblem på grunn av språket, med arbeidsinnvandrane og dei utanlandske arbeidsgjevarane er ei av hovudutfordringane for Arbeidstilsynet.

Petroleumstilsynet har ansvar for tilsyn med forskrifta om allmenngjeringsforskrifta for sju landbaserte petroleumsanlegg. På same måten som Arbeidstilsynet fører Petroleumstilsynet også tilsyn med vilkåra for opphaldsløyve etter utlendingslova, innanfor sitt ansvarsområde.

Petroleumstilsynet rapporterer om at det i samband med byggje- og anleggsverksemd på landanlegga ofte blir brukt utanlandske entreprenørar, særleg frå EØS-land. I dei næraste åra reknar Petroleumstilsynet med at det vil vere bruk for 4000 til 5000 arbeidstakarar i slik byggje- og anleggsverksemd, og at om lag halvparten vil vere utanlandske. Petroleumstilsynet peikar på at det på arbeidsplassar med personar med ulikt språk og ulik kulturell bakgrunn er særskilde utfordringar knytte til arbeidsmiljø og tryggleik. Det vil tilsynsetaten sjå nærare på.

På landanlegga har Petroleumstilsynet god erfaring med at operatøren eller tiltakshavaren tek med i kontraktane med underentreprenørane at deira arbeidstakarar skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjeringsforskrifta. Etter tips frå ei fagforeining har tilsynsetaten likevel meldt ei verksemd til politiet for brot på forskrifta.

I offshoredelen av petroleumsverksemda er det førebels registrert arbeidsinnvandring berre i avgrensa omfang.

3.3 Tiltak mot sosial dumping

Det har heile tida vore klart at overgangsordningane for arbeidstakarane frå dei nye EØS-landa ikkje ville løyse eventuelle problem med sosial dumping for utsende arbeidstakarar. Samtidig med at overgangsordningane vart vedtekne, vart det difor også sett i verk enkelte tiltak for å hindre sosial dumping.

Arbeidet for å hindre sosial dumping krev samarbeid mellom mange institusjonar og organisasjonar. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har difor oppretta eit nettverk mellom departementa for at samhandlinga og samordninga skal vere best mogleg. Samtidig får departementet jamleg rapportar frå Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet og følgjer opp arbeidet i etatane med å kartlegge og hindre eventuelle uakseptable lønns- og arbeidsforhold.

Departementet har også nær og omfattande kontakt med partane i arbeidslivet om arbeidet med å hindre sosial dumping. Overgangsordningane, EØS-utvidinga og faren for sosial dumping har vore tema i Arbeidslivspolitisk råd fleire gonger.

Departementet vil arbeide vidare for å styrkje samarbeidet mellom dei offentlege institusjonane som er involverte, og vil halde kontakten med partane på eit høgt nivå.

Også Arbeidstilsynet har teke initiativ til samarbeid med partane og andre etatar i arbeidet sitt på dette området. Det er etablert kontakt med tilstøytande etatar, og det er sett ned ei arbeidsgruppe med representantar frå Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Arbeidstilsynet. Mandatet til gruppa er å medverke til betre informasjonsutveksling mellom etatane, avklare rollefordelinga mellom Arbeidstilsynet og utlendingsstyresmakterne, kartlegge og etablere samarbeidsrutinar, identifisere uløyste problemstillingar og arbeide for ei felles regelforståing. Også Petroleumstilsynet er inne i dette samarbeidet.

Nedanfor følgjer ein gjennomgang av tiltak mot sosial dumping som departementa arbeider med.

Regjeringa vil føre ein aktiv politikk mot sosial dumping og vil kome tilbake til Stortinget med desse problemstillingane på egna måte.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fekk med verknad frå 1. oktober 2004 ansvar for å føre tilsyn med at verksemdene følgjer vilkåra for arbeids- og opphaldsløyve etter utlendingsregelverket, og at dei held seg til lønns- og arbeidsvilkår i allmenn-

gjorde tariffavtaler. I tillegg omfattar det vanlege tilsynet etter reglane i arbeidsmiljølova om helse, miljø og tryggleik også dei utanlandske arbeidstakarane. Regjeringa er oppteken av at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal ha tilstrekkelege verkemiddel og ressursar til å ta hand om desse oppgåvene. Tilsynsetatane har i 2005 og 2006 fått auka løyvingar og har intensivert innsatsen sin kraftig overfor utanlandske arbeidstakarar.

For å styrkje og samordne innsatsen og bruken av verkemiddel har Arbeidstilsynet no etablert arbeidsinnvandring som eit eige programområde, og vil i ulike prosjekt arbeide med

- byggje- og anleggsbransjen og landbruket for å få til fleire og meir samkøyrde tilsyn, meir offensiv bruk av reaksjonar og betre samarbeid med politiet og partane i dei aktuelle bransjane.
- meir einskapleg kommunikasjonsstrategi og målretta informasjonstiltak.
- ordningar for bruk av tolketenester og støtte til språk- og kulturforståing for å lette gjennomføring av tilsyn.
- tolking og formidling av regelverket, mellom anna utvikling av etaten sin reaksjonsbruk og samarbeid med politiet, slik at fleire brot kan bli sanksjonerte.
- tettare dialog og samarbeid med Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, skatteetaten, Tolldirektoratet og Petroleumstilsynet.
- innhenting av meir dokumentasjon og kunnskap om arbeidsinnvandringa og konsekvensane av henne.
- målretta samarbeid med aktuelle land, særleg med Polen, for å lette tilsynet og informasjonsverksemda til etaten.

Oppfølging av problemstillingar omkring arbeidsinnvandring, mellom anna etterleving av arbeidsmiljølova og forskrifta om allmenngjering av tariffavtaler for dei sju petroleumsanlegga på land, er satsingsområde for Petroleumstilsynet i 2006. Etaten vil følgje dette opp dels gjennom tilsyn på landanlegga og dels ved eit konkret prosjekt. Prosjektet vil leggje vekt på å

- sjå til at næringa følgjer opp regelverket om allmenngjering av tariffavtaler på petroleumsanlegga og krav i samband med dette i arbeidsmiljøregelverket.
- vidareutvikle eit kunnskapsgrunnlag for arbeidet til tilsynet på dette området.
- vidareutvikle metodikk og framgangsmåtar for tilsyn med petroleumsverksemd i fleirkulturell samanheng og oppfølging av vedtaket om allmenngjering.

Gjennom prosjektet vil tilsynet auke kunnskapen om korleis partane følgjer opp forskrifta om allmenngjering, og korleis tilsynet sine prinsipp og metodar for oppfølging fungerer. Prosjektet vil gje kunnskap om kva skilnader i språk og kultur har å seie for helse, miljø og tryggleik, og om dei konkrete tiltaka selskapa har sett i verk for å handtere ulike kulturar og sikre felles forståing av risiko.

ILO-konvensjon 94 om arbeidarklausular i offentlege arbeidskontraktar

ILO-konvensjon nr. 94 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege arbeidskontraktar vart gjennomført i Noreg i juni 2005. Det vart då lagt vekt på å finne praktiske løysingar som hindrar høge administrasjons- og kontrollkostnader, samtidig som konvensjonens føremål vart ivaretatt. Konvensjonen vart innført gjennom ein instruks som påla alle statlege styresmakter å etterleve konvensjonsføresegnene i kontraktar om tenester og byggje- og anleggsarbeid som overstig EØS-terskelverdiane.

Utvida rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utanlandssaker

Likningslova⁶ § 6-10 pålegg næringsdrivande og offentlege organ som gjev nokon eit oppdrag, å rapportere til likningsstyresmaktene ei rekkje forhold som gjeld oppdraget og arbeidstakarar knytte til oppdraget. Rapporteringsplikta var fram til ei lovendring i 2004 avgrensa til berre å gjelde oppdrag på kontinentalsokkelen eller på plassar for byggje- og monteringsarbeid i riket.

Rapporteringsplikta gjeld for både oppdrag og underoppdrag. Hovudoppdragsgjevaren er ansvarleg for rapportering av hovudoppdraget og alle underoppdrag som er gjevne vidare i kontraktkjeda. Den enkelte oppdragstakaren er ansvarleg for rapportering av sitt oppdrag og eventuelle underoppdrag. Hovudoppdragsgjevaren er dessutan ansvarleg for rapportering av eigne tilsette og tilsette hos oppdragstakarar og eventuelle underoppdragstakarar. Den enkelte oppdragstakaren er ansvarleg for å rapportere eigne tilsette og tilsette hos eventuelle underoppdragstakarar.

Rapporteringsplikta er avgrensa ved ei forskrift slik at ho for oppdrag i riket berre gjeld oppdrag til personar busette i utlandet eller selskap som høyrer heime i utlandet. Plikta til å rapportere arbeidstakarar knytte til oppdrag omfattar etter forskrifta ikkje norske statsborgarar som er tilsette av personar busette i Noreg eller selskap som høyrer heime i Noreg.

Opplysningane skal gjevast så snart kontrakten er inngått, og seinast 14 dagar etter at arbeidet er påbegynt.

Stortinget gjorde 14. mai 2004 dette vedtaket:

Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni legge frem forslag til lovhemmel som utvider rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker til å gjelde alle utenlandske arbeidstakere innen alle bransjer. Det forutsettes at det kan gjøres unntak fra rapporteringsplikten.

Bakgrunnen for vedtaket var den venta tilstrøyminga av arbeidstakarar frå dei nye medlemslanda i EU som følgje av utvidinga av EU- og EØS-samarbeidet. I Innst. O nr. 64 (2003–2004) side 5 viste Kommunalkomiteen til at det er viktig å unngå sosial dumping på arbeidsmarknaden som følgje av fri rørsle av tenester, og fleirtalet foreslo at rapporteringsplikta etter likningslova § 6-10 skulle utvidast som eitt av fleire tiltak og verkemiddel.

I Ot.prp. nr. 77 (2003–2004) om lov om endringar i arbeidsmiljølova, likningslova, utlendingslova og allmenngjeringslova vart det foreslått å endre likningslova § 6-10 ved å ta bort vilkåret for rapporteringsplikt når det var tale om oppdrag på plassar for byggje- og monteringsarbeid. På den måten vart rapporteringsplikta gjort gjeldande for alle bransjar. Lovendringa tok til å gjelde 1. oktober 2004. Departementet uttala i Ot.prp. nr. 77 (2003–2004) side 26 at dette dreia seg om ei rapporteringsplikt av omsyn til skatte- og avgiftskontrollen. Det vart lagt til grunn at rapporteringsplikta i første rekkje bør knytast til bransjar der ein har grunn til å tru at det kan vere behov for kontrolltiltak i høve til utanlandske arbeids- og oppdragstakarar.

I ei lovendring 10. desember 2004 vart det presisert at rapporteringsplikta i likningslova § 6-10 skal omfatte alle tilsetjingsforhold. Regelen gjeld frå den tid Kongen bestemmer.

Det går fram av Ot.prp. nr. 77 (2003–2004) side 27 og Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) side 210 at Finansdepartementet ser det som usikkert om utvidinga av rapporteringsplikta til Sentralskattekontoret for utanlandssaker er i samsvar med EØS-regelverket. Det er bestemt å utsetje iverksetjinga av lovendringa 10. desember 2004 og å ta opp heile rapporteringsordninga etter likningslova § 6-10 med tilhøyrande sanksjonar og forskrift til fullstendig revisjon, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004–2005) kapittel 16.

Finansdepartementet sette 7. februar 2006 ned ei arbeidsgruppe som skal evaluere rapporteringsordninga etter likningslova § 6-10. Ifølgje mandatet skal arbeidsgruppa vurdere om det er behov for rapporteringsreglar på dette området ut frå skatte-

⁶ Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning.

messige omsyn (unndraging av skatt og svart arbeid), eller om omsynet til skattekontroll kan ivaretakast på annan måte. Dersom det bør vere rapporteringsplikt, skal arbeidsgruppa vurdere og kome med forslag til endra rapporteringsreglar og sanksjonsreglar. Forslag til nye reglar skal grunngevast i skattemessige omsyn. Arbeidsgruppa skal også vurdere om rapporteringsplikta kan samordnast med andre oppgåveplikter, med sikte på å avgrense den samla rapporteringsbøra og for å unngå dobbelrapportering. Forslaget til nye reglar må ikkje vere i strid med pliktene som Noreg har etter EØS-regelverket. Arbeidsgruppa skal levere rapporten sin innan 1. mai 2006.

Meldeplikt etter utlendingslova

I samband med innføringa av overgangsordningane for arbeidstakarar frå nye EØS-land våren 2004 vedtok Stortinget ein lovheimel for utvida meldeplikt i utlendingslova § 56a. Regelen er enno ikkje sett i kraft. Regelen inneber at EØS- og EFTA-borgarar som skal ta arbeid, drive ervervsverksemd eller yte tenester i Noreg i mindre enn tre månader, og som difor ikkje treng opphaldsløyve, innan ei veke etter at arbeidet har begynt, skal melde seg for vedkomande styresmakt. Den utvida meldeplikta skal regulerast nærare gjennom reglar i utlendingsforskrifta. Departementet vil vente med det vidare arbeidet med meldeplikta til Finansdepartementet har revidert rapporteringsordninga etter likningslova § 6-10.

Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og svart arbeid

Når det gjeld økonomisk kriminalitet generelt og svart arbeid spesielt, er det mange usikre spørsmål, til dømes om omfang, skadeverknader, utvikling, lønnsemd og korleis straffefølgjinga og førebunde tiltak verkar. Det finst i dag ingen sikre tal på omfanget av svart arbeid. For å skape større klarleik i desse spørsmåla er det svært viktig å forske på dette. Justisdepartementet og Finansdepartementet gjev kvart år pengar som går direkte til forskning om økonomisk kriminalitet og svart arbeid. Vidare samarbeider skattestyresmaktene med ulike forskingsinstansar som gjennomfører undersøkingar og forskning for skatteetaten.

Ei undersøking om svart økonomi frå 2005 (gjennomført av Sentio på vegner av Samarbeidsforum mot svart økonomi og Skattedirektoratet) viser at heile 45 prosent av bedriftsleiarane meiner at det er meir uregistrert bruk av arbeidskraft no enn i 2002. Deltakarar i undersøkinga var daglege

leiarar, økonomiansvarlege og andre ansvarlege leiarar i 1626 verksemdar.

Bondevik II-regjeringa gav i 2004 ut ein handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Den sitjande regjeringa har bestemt å vidareføre tiltaka i handlingsplanen og å intensivere arbeidet med oppfølginga av planen. Embetsmannsutvalet mot økonomisk kriminalitet (EMØK) har det administrative ansvaret for at planen blir følgt opp. EMØK vil også kartleggje eventuelle behov for nye tiltak.

EMØK har medlemmer frå Justisdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og ØKOKRIM. Handlingsplanen handlar både om generelle tiltak, også organisatoriske, og tiltak på spesielle kriminalitetsområde, til dømes verdipapirområdet, tiltak knytte til bokføringslova, rekneskapslova og revisorlova og tiltak mot kvitvasking og finansiering av terrorisme, og dessutan korrupsjon.

Handlingsplanen har eit eige kapittel om skatte- og avgiftskriminalitet. Fleire av tiltaka her er retta mot innsatsen mot svart arbeid. I denne samanhengen nemner vi at Finansdepartementet og Skattedirektoratet for tida arbeider med å forenkle prosedyrane som gjeld private arbeidsoppdrag i heimen. Det er for at privatpersonar skal kunne få hjelp til oppgåver som snøbrøyting, reinhald og hagestell i heim og hytte utan at det blir for vanskeleg å gjere dette på ein lovleg måte. Skattedirektoratet vurderer elles om hovudentreprenøren bør ha ansvar for å betale skattar og avgifter i heile entreprisen. Endringar i skatteattestordninga er også til vurdering.

Regjeringa har for 2006 sett av 10 millionar kroner ekstra til kontroll på skatte- og avgiftsområdet. Vidare er ØKOKRIM styrka med 11 årsverk, mellom anna for å intensivere arbeidet med kvitvaskingsteamet. ØKOKRIM har i 2006 også fått auka ressursar for å starte opp utviklinga av betre data- og analyseverktøy for handtering av mistenkelege transaksjonar i samband med økonomisk kriminalitet.

Allmenngjeringsordninga

Allmenngjering av tariffavtaler er det viktigaste verkemiddelet i norsk rett mot sosial dumping. Lønns- og arbeidsvilkår som følgjer av ei allmenngjord tariffavtale, gjeld som nemnt over for alle som utfører arbeid som kjem inn under avtala, også utsende arbeidstakarar på mellombels oppdrag i Noreg. Regjeringa meiner difor at det er viktig å sikre ei ordning som dei fleste kan slutte opp

om, som er mest mogleg effektiv og rettferdig, og som kan handhevast på ein god måte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet starta opp arbeidet med å evaluere allmenngjeringsordninga i 2005. Ein evalueringsrapport vart send til høyring 22. september 2005. Rapporten gjennomgjekk allmenngjeringsordninga og la fram til drøfting forslag om:

- rett til innsyn for partane i arbeidslivet i lønns- og arbeidsvilkår i verksemdar som er forplikta av allmenngjeringsvedtak.
- plikt for tiltakshavarar til å ta inn ein klausul i kontraktar med oppdragstakarar og underleverandørar om at lønns- og arbeidsvilkår skal vere i samsvar med allmenngjeringsvedtak.
- at dei ordinære domstolane skal kunne be Arbeidsretten uttale seg om tariffspørsmåla i tvistemål som gjeld forskrifter om allmenngjering.
- at Tariffnemnda samrøystes skal kunne vidareføre ei forskrift om allmenngjering i ein ny tariffperiode utan at det blir lagt fram nye prov.

Rapporten drøfta også kravet om dokumentasjon i allmenngjeringslova og spørsmålet om rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for å kunne setje fram krav om allmenngjering. På desse punkta konkluderte Bondevik II-regjeringa med at det er grunn til å sjå noko meir på praksisen til nemnda før problemstillingane eventuelt blir drøfta på nytt.

Departementet har fått mange innspel og merknader i høyringsrunden. Medan arbeidstakarorganisasjonane først og fremst ønskjer å sjå på utforminga av den allmenngjeringsordninga vi har i dag, meiner NHO at det er grunn til å vurdere andre verkemiddel, til dømes minstelønnsordningar. Store delar av arbeidsgjevarsida er av prinsipielle årsaker skeptiske til allmenngjering som verkemiddel, medan mange av arbeidsgjevarforeiningane i byggjesektoren, som er medlemmer i Byggenæringens Landsforening / NHO, meiner at allmenngjeringslova er eit eigna verkemiddel til å motverke sosial dumping og sikre ordna forhold i byggjenæringa.

Fleire høyringsinstansar meiner at det må gjennomførast ei grundigare utgreiing av allmenngjeringslova i relasjon til reglane i EØS-avtala.

Mange har nytta høvet til å peike på at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ikkje har same avgjerdsrett til å gje pålegg og illegge tvangsmulkt for å oppfylle vedtak etter allmenngjeringslova, som dei har etter arbeidsmiljølova. Arbeidsgjevarforeiningane i byggjesektoren uttalar til dømes at offentleg tilsyn etter deira meining er et betre verkemiddel for å handheve lova enn boikott, og at det er nødvendig at etatane får avgjerdsrett til å gje

pålegg og illegge tvangsmulkt for å sikre at regelverket blir følgt. Arbeidstakarorganisasjonane og Arbeidstilsynet meiner at bruk av tvangsmiddel er naturleg og tenleg, etter at tilsynsetatane hausten 2004 fekk ansvaret for å drive tilsyn med dette regelverket. Også Justisdepartementet meiner at det kan vere tenleg å vurdere ein slik avgjerdsrett for tilsynsetatane.

Departementet arbeider med korleis desse ulike problemstillingane skal handsamast vidare.

Krav om id-kort i byggjebransjen

I kgl.res. 7. oktober 2005 fastsette Bondevik II-regjeringa nye reglar i byggherreforskrifta om krav til identitetskort (id-kort) for byggjebransjen. Reglane om id-kort, som skulle vore innførte frå 1. januar 2006, er gjevne med heimel i arbeidsmiljølova § 15 a, og var også eit av dei tiltaka mot sosial dumping som vart vedtekne hausten 2004, jf. Ot. prp. nr. 77 (2003–2004).

Arbeidsmiljølova § 15 a gjev heimel for ved forskrift å påleggje bruk av id-kort og mannskapslister for arbeidstakarar i bransjar der det er nødvendig eller formålstenleg av omsyn til helse, miljø og tryggleik for arbeidstakarane. Byggjebransjen er ein sektor der arbeidstakarane er utsette for eit særleg høgt risikonivå. Sektoren er prega av mange avtaleforhold, stramme tidsfristar, små marginar og eit særleg stort fokus på kostnader. Krav om id-kort på byggjeplassar blir difor rekna for å vere formålstenleg for å sikre betre samordning og gje tilsynsetatane betre høve til å kontrollere helse-, miljø- og tryggleiksforhold på byggjeplassar.

Føresegnene fastsette at arbeidsgjevarane skulle ha ansvar for at alle i verksemdar som utfører arbeid av eit visst omfang på byggjeplassar, skulle vere utstyrte med id-kort. Id-kortet skulle innehalde namn på eigaren av kortet, fotografi, namn på arbeidsgjevaren, innleigeverksemd eller enkeltforetak, organisasjonsnummer, namn på den som utferdar kortet, og gyldig dato for kortet. Kortet skulle berast synleg og ikkje vere lett å forfalske, men elles sette forskrifta ingen andre krav for å få utferdast id-kort eller til den som skulle utferde kortet.

Føresegnene vart møtt med stor motstand frå partane i prosjektet Seriøsitet i byggenæringa, som er eit samarbeid mellom dei største aktørane i byggjenæringa, mellom andre Byggenæringens Landsforening (BNL) og Fellesforbundet, med støtte frå fleire offentlege styresmakter. Etter deira syn ville det vedtekne id-kortet ikkje vere eit godt verktøy mot sosial dumping, men ville tvert imot

kunne medverke til å legitimere slike forhold i byggebransjen. Dei meinte at vilkåra for å få utferda id-kort minst må vere at arbeidstakaren er innmeldt eller registrert i til dømes Arbeidstakarregisteret eller hos Sentralskattekontoret for utanlandssaker, korta må vera standardiserte, og det må også stillast krav om autorisasjon eller liknande for verksemder som skal produsere id-kort.

Den sitjande regjeringa meiner at det ikkje vil vere formålstenleg å innføre eit id-kort som ikkje er i tråd med formålet med reglane, og som byggebransjen sjølv ikkje ønskjer.

Regjeringa vedtok difor i statsråd 9. desember 2005 å utsetje iverksetjinga av dei vedtekne reglane om id-kort. Føresegnene om mannskapslistar vart sette i verk som vedteke. Departementet har sett i gang arbeid med å greie ut om utvida krav til id-kort kan gjere kortet til eit betre tiltak mot sosial dumping, og om det er nødvendig at krav om id-kort også er heimla i andre lover enn arbeidsmiljølova. Arbeidet vil bli gjennomført i dialog med partane i arbeidslivet.

Inn- og utleige av arbeidskraft

Inn- og utleige av arbeidskraft er rekna som ei tenesteyting etter EØS-regelverket. Arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa som blir innleigde til norske verksemder, kjem difor ikkje inn under overgangsordningane, men under reglane som gjeld for utsende arbeidstakarar. Det er uro for at dette med dagens høve til inn- og utleige av arbeidskraft, sett i samanheng med auka arbeidsinnvandring, kan føre til framvekst av ein ny korttidsarbeidsmarknad prega av dårlege lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidsmiljølova kapittel 14 inneheld reglar om innleige av arbeidstakarar. Innleige av arbeidstakarar frå verksemder som har til formål å drive utleige, det vil seie vikarbyrå, er lovleg i same grad som retten til mellombels tilsetjing. I tillegg kan dei lokale partane i verksemder som er bundne av tariffavtaler, inngå avtale om slik innleige, utan omsyn til reglane om mellombels tilsetjing. Innleige frå verksemder som ikkje har til formål å drive utleige, er lovleg utan omsyn til grensene som følgjer av reglane for mellombels tilsetjing. Men for slik innleige er det mellom anna krav om anten drøfting eller avtale med dei tillitsvalde. I enkelte tariffavtaler er det føresegner om at omfanget og behovet for innleige av arbeidskraft skal drøftast med dei tillitsvalde før verksemda nyttar innleigd arbeidskraft. Det gjeld mellom anna Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag.

Framlegget frå Bondevik II-regjeringa og vedtaket i Stortinget i 2005 om å utvide retten til å nytte mellombels tilsetjing, ville ført til ei tilsvarende utviding i retten til lovleg bruk av innleigd arbeidskraft. Mange var urolege for konsekvensane av desse regelendingane. Men då reglane vart endra tilbake til slik dei var i den gamle arbeidsmiljølova, dempa noko av uroa seg. Innleige av arbeidstakarar er etter dette ikkje tillate i større omfang enn før. Det er likevel nødvendig å følgje utviklinga på innleigemarknaden nøye i tida framover og eventuelt iverksette tiltak for å hindre negative konsekvensar av dagens regelverk.

Danske styresmakter har lagt seg på ei tolking av den danske overgangsordninga som inneber at vikarar frå vikarbyrå, tras i at dei er utsende arbeidstakarar, er omfatta av dei danske overgangsreglane. Det inneber at krava i den danske utlendingslova om arbeids- og opphaldsløyve for individuelle arbeidsinnvandrarar gjeld på same måten for vikarar frå utanlandske vikarbyrå. Danskane grunngjev denne tolkinga med at slik innleige har mykje til felles med individuell arbeidsinnvandring, i og med at formålet for begge gruppene er å etablere seg (permanent) på den danske arbeidsmarknaden.

I Noreg, der vi har eit system for allmenngjering av tariffavtaler, vil effekten av ei slik forståing av regelverket bli mindre enn i Danmark. Der det gjeld ei allmenngjord tariffavtale, vil også vikarar frå vikarbyrå som arbeider innanfor verkeområdet til den allmenngjorde tariffavtala, ha krav på ordna lønns- og arbeidsvilkår.

Regjeringa meiner at det ikkje er grunn til å endre den norske praktiseringa av overgangsordningane no, særleg fordi det berre ville bli ei mellombels løysing i den perioden som overgangsordningane gjeld for.

Utleige av arbeidskraft var forbode fram til 1. juli 2000, men forbodet galdt ikkje for alle grupper av arbeidskraft. Det var likevel mogleg å søkje om dispensasjon for utleige av fleire typar arbeidskraft. Dette vart mykje nytta av produksjonsverksemder.

Etter 1. juli 2000 vart forbodet mot utleige oppheva, og det vart allment høve til å leige ut arbeidskraft. Føresegner fastsette at verksemdene måtte registrere seg i eit eige register i Brønnøysund og rapportere årleg om omfanget av verksemda. Dei måtte også vere registrerte som AS eller ASA, eller få stilt bankgaranti tilsvarende krava til eigenkapital som gjeld for aksjeselskap. Føresegna fastsette vidare desse vilkåra:

1. En virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker, kan ikke begrense arbeidstakerens rett til å ta

- fast arbeid hos innleier når leieforholdet er avsluttet.
2. En virksomhet kan ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.
 3. Det er forbudt å ta betalt av arbeidstakeren for utleietjenester.

Registrerings- og rapporteringsplikta vart oppheva 1. februar 2003. Kravet om AS/ASA eller bankgaranti vart oppheva samtidig med at ei ny arbeidsmarknadslov⁷ tok til å gjelde 1. juli 2005.

Dei tre nemnde vilkåra vart tekne inn i arbeidsmarknadslova § 27, og er no dei einaste vilkåra for utleige av arbeidskraft. Departementet har framleis heime til å fastsetje forskrifter med nærare vilkår for melding, rapportering, tilsyn og drift av utleigeverksemd, jf. arbeidsmarknadslova § 27 siste ledd.

Forskrifta om regionale verneombod

Arbeidsmiljølova opnar for at det i tillegg til verneomboda som blir valde i verksemdene, kan fastsettast at det skal etablerast ei ordning med særskilde regionale verneombod dersom særlege forhold gjer det nødvendig. I ei forskrift om regionale verneombod frå 1981⁸ vart det på bakgrunn av arbeidsmiljøproblema i denne bransjen, fastsett ei slik ordning for byggje- og anleggsbransjen.

Formålet med ordninga er at dei regionale verneomboda skal medverke til at HMS-forholda på byggje- og anleggsplassar er i samsvar med krava i arbeidsmiljølova. Regionale verneombod skal arbeide på førebels eller mobile byggjeplassar som ikkje har verneteneste i samsvar med reglane i lova. Deira oppgåver er mellom anna å medverke til at det blir oppretta arbeidsmiljøutval og inngått avtaler på arbeidsplassar med fleire arbeidsgjevarar, om kven av arbeidsgjevarane som skal samordne vernearbeidet. Inntil arbeidsplassen får på plass eigne verneombod, har dei regionale verneomboda stort sett dei same oppgåvene som dei vanlege verneomboda, mellom anna rett til å stanse farleg arbeid.

Ordninga med regionale verneombod i byggjebransjen gjev høve til å få betre oversikt over og kontroll med at verksemdar i byggjenæringa tek omsyn til det norske regelverket og følgjer dei normene som gjeld i arbeidslivet. Dette medverkar til å betre seriositeten i byggjebransjen. Det er opp-

retta kontakt mellom Arbeidstilsynet og dei regionale verneomboda i dei områda som er omfatta av allmenngjeringsforskrifta for Oslofjordregionen. Formålet med samarbeidet er å få kunnskap om dei faktiske forholda ute på byggjeplassane, og dette er ei viktig kjelde til informasjon og utveksling av erfaringar som kan nyttast i tilsynsarbeidet til Arbeidstilsynet.

Sosial dumping i kystfarten

Regjeringa har i Soria Moria-erklæringa sagt at ein ønskjer å innføre på nytt kravet om arbeids- og opphaldsløyve for utanlandske sjøfolk på skip som seglar under framandt flagg, og som fraktar gods eller passasjerar mellom norske hamner.

Frå 1. januar 2005 tok ei endring i utlendingsforskrifta § 8 til å gjelde. Endringa gjorde at utanlandske sjøfolk på utanlandsregistrerte skip som fraktar gods eller passasjerar mellom norske hamner, ikkje kjem inn under kravet om arbeids- eller opphaldsløyve. Regjeringa utgreier for tida saka i lys av Soria Moria-erklæringa. I dette arbeidet vil ein sjølv sagt måtte sjå til dei internasjonale forpliktingane Noreg er bunde av, slik som EØS-reglane. Handhevingsaspektet er også viktig. Regjeringa ser i dette arbeidet også til at sjømannsorganisasjonane har bede om tiltak for å hindre sosial dumping i norsk innanriks skipsfart.

Sjømannsorganisasjonane har vidare bede om at verkeområdet for lova om allmenngjering av tariffavtaler blir vurdert på nytt. Lova gjeld for skip og flyttbare innretningar under norsk flagg, med unntak av skip registrerte i NIS. For petroleumsverksemda gjeld lova i norsk farvatn, sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel for «undersøkelse, leteboring, utvinning, utnyttelse og rørledningstransport samt innretningar til bruk for slik virksomhet», jf. allmenngjeringslova § 1-2, nr. 2 og nr. 3. Lova gjeld også for flyttbare innretningar under framandt flagg, hovudsakleg grunngjeve med at dei også er omfatta av arbeidsmiljølova.

Under arbeidet med allmenngjeringslova i 1992/93 vart det vurdert om lova skulle gjelde skip som seglar under framandt flagg, og som går til og frå eller mellom norske hamner, og om bore- og entreprenørfartøy under framandt flagg skulle kome inn under lova. Den gongen kom ein til at det ville vere eit brot med norsk skipsfartspolitik og svært uvanleg i internasjonal samanheng om styremaktene skulle fastsetje lønns- og arbeidsvilkår for skip som seglar under framandt flagg, og som går til og frå norske hamner, jf. Ot.prp. nr. 26 (1992–93). Spørsmålet vil truleg bli vurdert på same måten i dag.

⁷ Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester.

⁸ Forskrift 19. september 1997 nr. 1018 om regionale verneombud i bygge- og anleggsvirksomhet.

Ei utviding av verkeområdet for allmenngjæringslova vil også måtte bli vurdert på grunnlag av den tilgangen skip under framandt flagg har til norsk farvatn og dei internasjonale forpliktingane Noreg er bunde av. Ei utviding vil mellom anna kunne vere problematisk i høve til EØS-avtala.

Det er nyss vedteke ein ILO-konvensjon om arbeids- og levevilkåra til sjøfolk⁹. Konvensjonen er ei samling av ILOs maritime konvensjonar, men inneber også ei oppgradering. Det norske regelverket er i all hovudsak i samsvar med den nye konvensjonen, men enkelte endringar må gjerast ved ein ratifikasjon. Dette må regjeringa sjå i samanheng med spørsmåla som er nemnde over.

Forsking

Det er eit problem at den konkrete kunnskapen er for liten om kor mange som kjem til Noreg for å arbeide som ledd i ei tenesteyting, og om korleis forholda er for dei utanlandske arbeidstakarane som arbeider i Noreg.

Når det gjeld statistikkgrunnlaget, er det eit kontinuerleg arbeid i gang for å forbetre det. Med tanke på kunnskap om arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa her i Noreg er det no løyvt pengar, mellom anna gjennom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og gjennom Noregs forskingsråd, til fleire omfattande forskingsprosjekt for å finne ut meir om forholda for desse arbeidstakarane og om effekten på lønnsfastsetjing og tilsetjingsforholda. Her kan nemnast:

- Fafo har sett i verk eit strategisk instituttprogram om arbeids- og bedriftsvandringar etter EU-utvidinga. I programmet studerer ein konsekvensane av nye handlingsvilkår for verksemder og arbeidstakarar både i dei gamle og dei nye EU/EØS-landa. I tilknyting til det strategiske instituttprogrammet gjennomfører Fafo også eit delprosjekt om konsekvensar og utfordringar for helse, miljø og tryggleik på norske byggje- og anleggsplassar. I den første delen av prosjektet blir det gjennomført ei representativ spørjeundersøking mellom bedriftene for å kartlegge omfanget og sammensetjinga av arbeidskrafta frå dei nye EØS-landa. I den andre delen blir det gjennomført ein kvalitativ studie for å utfylle og utdjupe spørjeundersøkinga, med særleg vekt på rolla til verneomboda og utfordringar i samband med bruk av arbeidskraft frå dei nye EØS-landa.

- Institutt for samfunnsforskning skal i eit prosjekt studere effekten av arbeidsinnvandringa på lønnsnivået til norske arbeidstakarar og moglegheitene deira til å få arbeid. Prosjektet vil undersøkje om effekten er ulik i ulike bransjar og yrkesgrupper, og om somme grupper blir meir utsette og marginaliserte enn før.

4 Samarbeid med partane i arbeidslivet

Forholda i arbeidslivet, kanskje særleg når det gjeld lønns- og arbeidsvilkår, er tradisjonelt spørsmål som er overlatne til arbeidsmarknadspartane. Regjeringa legg difor svært stor vekt på å samarbeide med partane i spørsmåla som blir handsama i denne meldinga, særleg fordi dei har så nær samanheng med forholda for norske verksemder og med lønns- og arbeidsvilkåra også for norske arbeidstakarar. Som nemnt over er arbeidstakar- og arbeidsgjevarorganisasjonane viktige samarbeidspartar for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i tilsynsarbeidet deira. Vi veit også at arbeidstakarorganisasjonane fyller ei viktig oppgåve når det gjeld å gje informasjon og anna hjelp til utanlandske arbeidstakarar som arbeider i Noreg. Arbeidet som partane gjer i utvala som vart sette ned etter tariffoppgjeret i 2005 for å drøfte problemstillingar omkring useriøsitet og sosial dumping, vil også kunne gje viktige bidrag til det vidare arbeidet i regjeringa med desse spørsmåla.

Dei meir formelle kontaktane mellom regjeringa og partane i arbeidslivet skjer gjennom dei jamlege møta i Arbeidslivspolitisk råd. EØS-utvidinga, overgangsordningane og sosial dumping har vore hovudtema på fleire av møta i rådet. Det er også sett ned ei ekspertgruppe under rådet med deltaking frå LO, NHO og styresmaktene. Gruppa har hatt som formål å overvake forholda på arbeidsmarknaden etter EØS-utvidinga og leggje til rette for diskusjonar i rådet om desse emna. Eit år etter EØS-utvidinga var temaet for eit møte i Arbeidslivspolitisk råd nettopp det: EØS-utvidinga – eit år etter. Til dette møtet la ekspertgruppa fram ein rapport som på arbeidstakersida også hadde tilslutning frå YS, Akademikarane og UNIO, som i tillegg til tal og anna faktagrunnlag inneheldt partane si vurdering av forholda på dette tidspunktet. Det var semje om at overgangsordningane hadde hatt positive verknader for lønns- og arbeidsvilkåra for individuelle arbeidstakarar, og at reglane verka med til å integrere desse arbeidstakarane i norsk arbeidsliv på ein god måte. Det var også semje om

⁹ Maritime Labour Convention, 2006

at dei største utfordringane fanst på tenestemarknaden.

På det seinaste møtet i rådet, 14. februar 2006, var spørsmålet om vidareføring eller oppheving av overgangsordningane eit hovudtema, og utfordringar omkring sosial dumping vart drøfta. På nytt peika ein på tenestemarknaden som den største utfordringa. Som nemnt ovanfor var deltakarane på møtet opptekne av at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet må få tilstrekkelege ressursar til å oppfylle ansvaret for tilsyn med reglane på ein effektiv måte. I tillegg meinte alle at tilsynsorgana måtte få utvida kompetansen sin til også å kunne gje pålegg og ileggje tvangsmulkt.

I lys av drøftingane på møtet 14. februar, legg regjeringa til grunn at eit fleirtal av organisasjonane som var til stades, vil støtte ei vidareføring av overgangsordningane slik at styresmaktene får tid til å få på plass effektive tiltak mot sosial dumping.

5 Oppsummering og konklusjon

Konsekvensar for den norske arbeidsmarknaden

Utvidinga av EØS-området fall saman med ein konjunkturoppgang i Noreg med redusert arbeidsløyse og auka sysselsetjing. Tilgangen på arbeidskraft frå desse landa har difor hjulpet til med å dekkje delar av det auka behovet for arbeidskraft. Ein særleg stor del har gått til å dekkje ein årvisst auke i etterspørselen etter sesongarbeidarar i jordbrukssektoren. Men også innan bygg og anlegg har arbeidsmobilitet ført til vesentleg høgare produksjon enn ein elles ville hatt, samtidig som kostnadspresset har halde seg lågt. Lågt kostnadspress har igjen hjulpet til med å halde rentenivået lågt. Generelt har det vore få negative konsekvensar for arbeidsmarknaden når ein ser landet under eitt.

Somme arbeidsgjevarar, særleg i byggjenæringa, har utnytta arbeidstakarane frå dei nye EØS-landa på ein uheldig og uønskt måte ved å gje dei vesentleg lågare lønn og lågare arbeidsmiljøstandard enn det norsk arbeidslivsregulering føreskriv. Slik utnytting skjer særleg i samband med tenesteleveransar, ettersom det her jamt over ikkje er formelle krav om norske lønnsvilkår. Indirekte kan dette gje ulike konkurransevilkår mellom bedrifter som følgjer norske reglar og tariffar, og dei som baserer seg på ein vesentleg lågare standard. På nokre område er desse problema reduserte ved at allmenngjeringsinstituttet har vorte teke i bruk, sjå punkt 3.2, og ved auka kontroll frå Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

Dei norske overgangsordningane er administrativt enkle, med gjennomgåande kort saksbehandlingstid. Norske arbeidsgjevarar kan difor raskt få tak i den arbeidskrafta dei treng frå dei nye EØS-landa. Dersom krava til lønn og arbeidstid er oppfylte, vil ein gje arbeidsløyse. I dei siste åra før EØS-utvidinga var det særleg stor pågang av arbeidskraft frå desse landa, særleg i austlandsområdet. Vanskar med å få arbeids- og opphaldsløyse i tida før mai 2004 kan ha stimulert til svart arbeid. Overgangsordningane kan difor ha hjulpet til med å redusere det uregistrerte arbeidet ettersom motivasjonen for å omgå reguleringane for å få arbeidsløyse er mindre enn før. Ein kan likevel ikkje sjå bort frå at ein del personar frå dei nye EØS-landa arbeider i landet utan arbeidsløyse, særleg personar som utfører arbeid for private hushald. Kontrollane som Arbeidstilsynet har gjennomført, har også avdekt manglande arbeidsløyse for enkelte tilsette i norske eller norskregistrerte verksemdar.

Det er venta at arbeidsmarknaden vil bli endå betre i 2006 enn i dei to åra før. Det kan tilseie at overgangsordningane bør kunne opphevast utan vesentlege negative effektar for arbeidsmarknaden. På enkelte område vil arbeidsmarknaden den nærmaste tida tvert om trenge meir arbeidskraft for at det ikkje skal oppstå flaskehalsar, forseinkingar og uheldig kostnadspress. Det er venta at fleire land vil oppheve overgangsordningane. Det kan auke konkurransen om arbeidskrafta frå dei nye EØS-landa. Høgare økonomisk vekst i dei nye EØS-landa enn i dei gamle EØS-landa gjer også at situasjonen på arbeidsmarknaden i heimlandet er vorten betre. Det vil truleg føre til at færre treng å reise til utlandet for å ta jobb. Det første året som EØS-medlem har gjeve ein auke i sysselsettingsraten på om lag trekvart prosentpoeng og ein reduksjon i arbeidsløysa på om lag eitt prosentpoeng i gjennomsnitt for dei ti landa. Dette var ei vesentleg sterkare betring av arbeidsmarknadssituasjonen enn i dei gamle EU-landa i same periode. Prognosar frå OECD tyder på framleis sterk vekst i dei nye EØS-landa dei næraste to åra. Dei nemnde forholda dreg i retning av at overgangsordningane kan opphevast.

Regjeringa finn likevel at å oppheve overgangsordningane no er for tidleg. Det er fare for at det ville kunne fremje utviklinga av meir uryddige forhold på arbeidsmarknaden så lenge ein ikkje har på plass tiltak som kan motverke dette. Erfaringane viser at det er ein del verksemdar som bryt vilkåra knytte til arbeidsløyse, og betaler arbeidstakarane vesentleg lågare lønn enn norske tariffar. Dette er klarlagt av Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, som med heimel i overgangsordningane

og allmenngjeringslova har hatt grunnlag for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkåra for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa, sjå avsnitt 3.2. Regjeringa meiner difor det er nødvendig å arbeide vidare med regelverket for arbeidsmarknaden når det gjeld lønns- og arbeidsvilkår og kontrollen av dette, før ein kan oppheve overgangsordningane.

Som omtala i kapittel 3 er det alt eit omfattande arbeid i gang med å vurdere nærare effektive tiltak for å hindre dei uheldige sidene ved auka innvandring av arbeidstakarar frå EØS-land som har vesentleg lågare lønns- og kostnadsnivå enn i Noreg. Når regjeringa har gjennomført dei varsla utgreiingane, vil vi kome tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til endringar i lovverket og andre nødvendige forslag. Når vi meiner at vi har gode nok tiltak på plass og gode nok tilsyns- og kontrollmekanismer, kan det gjerast ein ny gjennomgang av situasjonen på den norske arbeidsmarknaden og ei ny vurdering av om overgangsordningane kan opphevast. Arbeidsmarknaden er i betring og ein ventar auka etterspørsel etter arbeidskraft i tida framover. Behovet for overgangsordningane vil også bli vurderte i forhold til situasjonen på arbeidsmarknaden. Det er ikkje noko til hinder for at ein etter ein slik gjennomgang og ei vurdering kan velje å oppheve overgangsordningane før det har gått tre år. I denne samanhengen er det også viktig at dei omtala forskingsprosjekta og ei kontinuerlig forbetring av tall- og statistikkmateriala vil gje oss meir kunnskap. Regjeringa legg vekt på at denne løysinga også er i samsvar med synet til partane i arbeidslivet.

Noreg har formannskapet i Nordisk Ministerråd i 2006. Regjeringa har merkt seg synspunkta i den nordiske rapporten som er omtala i avsnitt 2.2.1. Noreg vil i formannskapsperioden ha eit særleg fokus på moglegheitene for samarbeid i Norden for overgangen til fri rørsle for arbeidstakarar, også frå dei nye EØS-landa.

Regjeringa vil vere i dialog med dei EU-landa det gjeld, når ei endeleg avgjerd er teken.

Konklusjon

Etter ei samla vurdering meiner regjeringa at overgangsordningane skal vidareførast i si noverande form, med verknad frå 1. mai 2006. Hovudgrunngevingane er at ordningane fungerer slik tanken var, at dei medverkar til å sikre ryddige forhold for dei individuelle arbeidstakarane, og at ordningane ikkje hindrar tilgangen av nødvendig arbeidskraft frå dei nye medlemslanda.

Samtidig vil regjeringa vidareføre arbeidet med å sikre effektive tiltak mot sosial dumping og svart

arbeid, som er nærare omtala i avsnitt 3. Innsatsen mot dei useriøse aktørane på arbeidsmarknaden skal forsterkast, og kontrollen med etterleving av regelverket må betrast før ein opphevar overgangsordningane. Ein arbeidsmarknad der bransjar og grupper av arbeidstakarar ikkje får lønns- og arbeidsvilkår på line med det som elles gjeld i det norske arbeidslivet, kan ikkje akseptrast. Når vi har tiltak på plass for å hindre dette, kan vi vurdere på nytt å oppheve overgangsordningane.

Arbeidsmarknaden er i betring og ein ventar auka etterspørsel etter arbeidskraft i tida framover. Behovet for overgangsordningane vil også bli vurderte i forhold til situasjonen på arbeidsmarknaden. Regjeringa vil gjere ei samla vurdering i den komande treårsperioden.

Overgangsordningane skal vidareførast i si noverande form, med verknad frå 1. mai 2006. Dei EU-landa det gjeld, vil bli orienterte på ein formålstenleg måte. I utgangspunktet blir overgangsordningane vidareførte for ein treårsperiode. Det foretas ei ny vurdering i løpet av treårsperioden mellom anna på bakgrunn av utsiktene til ein strammare arbeidsmarknad og eventuelle endringar i overgangsordningar i andre nordiske land. Arbeidet med å sikre ordnede lønns- og arbeidsvilkår styrkjast gjennom andre tiltak. Dersom overgangsordningane i lys av dette ikkje er ønskjelege eller nødvendige, vil dei kunne fasast ut.

6 Økonomiske og administrative konsekvensar

6.1 Generelt

Jamvel før utvidinga var det mange arbeidstakarar frå dei nye medlemslanda som hadde etablert seg på den norske arbeidsmarknaden. Totalt 37 200 personar frå dei nye EØS-landa fekk arbeidsløyve i 2005. Det er ein auke på om lag 30 prosent samanlikna med 2004. Auken året før var 40 prosent.

Dei fleste arbeidsløyva gjeld for relativt kort tid (inntil 6 månader). Det tyder på at mange arbeider på korte oppdrag. Mange blir her likevel lenger enn den tida det enkelte løyvet gjeld for. Om lag halvparten av dei løyva som vart gjevne i 2005, var fornyingar. I 2004 var det berre vel 12 prosent fornyingar.

Auken i talet på fornyingar av arbeidsløyve indikerer at ein del av arbeidstakarane ønskjer å bli verande ei tid i Noreg og eventuelt busetje seg her. 70 prosent av nettoinnvandrarane i 2004 var menn. Om denne tilgangen til arbeidskraft vil bli meir

varig, er mellom anna avhengig av om familiane til arbeidstakarane flytter med.

6.2 Overgangsordningane

Innføringa av overgangsordningane har ikkje hatt større økonomiske eller administrative konsekvensar. Politiet og UDI har i 2005 brukt ressursar på å handsame om lag 37 000 arbeidsløyve til arbeidstakarar. Ein tredel av desse løyva gjeld for ein periode på over tre månader. Denne ressursbruken må vegast opp mot gevinstane av ein meir ryddig arbeidsmarknad og betre arbeidsvilkår for arbeidstakarane.

Ved vidareføring er det venta ein auke i talet på søknader om arbeidsløyve til politiet og UDI. Dette vil medføre enkelte økonomiske og administrative konsekvensar for politiet og UDI. Ressursar til dette arbeidet vil måtte overførast frå andre oppgåver hos politiet, og dette vil kunne få konsekvensar for politiets andre tenester.

Når det gjeld bruk av velferdsordningar, vil vilkåra bli oppfylte for fleire etter som tida dei har hatt opphald i Noreg, aukar. Utviklinga til no tyder på at det er ei overvekt av unge menn. Bruken av velferdsordningane er jamt over liten for denne gruppa. Meldinga omhandlar vidareføring av overgangsordningane og ikkje konsekvensane av EØS-utvidinga i seg sjølv. Skildringa av bruken av norske velferdsordningar er difor avgrensa. Med den kjennskapen ein no, to år etter EØS-utvidinga, har med omsyn til arbeidsinnvandringa frå dei nye EØS-landa, er det ikkje grunnlag for å hevde at det er ein utstrakt bruk av norske velferdsordningar. Ein rapport frå SSB med tal for 2005 vil liggje føre sommaren 2006. Det finst til no berre tal for det første året etter EØS-utvidinga. Regjeringa tek sikte på at overgangsordningane blir vidareførte for inntil

ein treårsperiode. Eventuelle konsekvensar for velferdsordningane av at ein har overgangsordningane, vil difor også gjelde for ein kort periode. Men regjeringa legg til grunn at overgangsordningane i nokon mon bidrar til å lette presset på velferdsordningane.

6.3 Tiltak mot sosial dumping og svart arbeid

Eventuelle tiltak som blir sette i verk for å motverke sosial dumping og svart arbeid, vil kunne føre til auka kostnader, anten for private aktørar eller offentlege styresmakter, avhengig av kva slag tiltak som kan vere aktuelle. Regjeringa vil kome tilbake til dette i samband med arbeidet med dei enkelte tiltaka.

Som omtala ovanfor har Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fått nye oppgåver knytte til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslova og allmenngjeringslova. Tilsynsetatane har fått større ressursar for å kunne ta hand om dette utvida ansvaret. Om tilsynsetatane som følgje av drøftingar om nye tiltak mot sosial dumping får utvida ansvarsområda sine, vil det kunne bli behov for å auke i ressursane endå meir. Dette vil eventuelt bli handsama i dei ordinære budsjettprosessane.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 31. mars 2006 om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv. blir send Stortinget.

