

Anne Mette Ødegård

# **Arbeidstakere som går tjenestevei**

## **Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS**



Anne Mette Ødegård

**Arbeidstakere som går tjenestevei**  
Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere  
i et utvidet EØS

© Fafo 2005  
ISSN 0804-5135

# Innhold

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Forord .....                                                                             | 4         |
| Sammendrag .....                                                                         | 5         |
| Summary .....                                                                            | 7         |
| <b>1 Innledning .....</b>                                                                | <b>9</b>  |
| <b>2 Tjenesteflyt: Bakgrunn og rammeverk .....</b>                                       | <b>12</b> |
| 2.1 Tjenester som økonomisk område .....                                                 | 12        |
| 2.2 Forslag til nytt tjenstedirektiv .....                                               | 13        |
| 2.3 Direktivet om utstasjonerte arbeidstakere .....                                      | 15        |
| 2.4 Forholdet mellom utstasjoneringsdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv ..... | 18        |
| 2.5 Arbeidstaker eller tjenesteleverandør? .....                                         | 20        |
| <b>3 Utstasjonerte arbeidstakere – omfang og erfaringer .....</b>                        | <b>24</b> |
| 3.1 Drivkrefter for arbeids- og tjenestevandring .....                                   | 25        |
| 3.2 Europeiske erfaringer med utstasjoneringsdirektivet .....                            | 26        |
| 3.3 Norske erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere .....                              | 28        |
| 3.4 Utleiebransjen .....                                                                 | 35        |
| <b>4 Konklusjoner og kunnskapsbehov .....</b>                                            | <b>40</b> |
| Referanser .....                                                                         | 43        |

## Forord

Dette notatet er laget på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og arbeidet ble i hovedsak gjort fra september til november 2004. Oppdraget ga Fafo og undertegnede en god anledning til å dykke ned i et spennende felt som så langt er ganske uutforsket. Forhåpentligvis kan arbeidet danne grunnlag for videre kunnskapsutvikling på området. Det er derfor på sin plass å takke ASD og kontaktpersonene Ola Ribe og Anna Fanebust for denne anledningen og for kommentarer til førsteutkastet.

I Fafo har forskningsleder Line Eldring vært prosjektleder. Hun var idémaker og gjorde forarbeidet, med utarbeiding av opplegget/skisse for notatet, og har siden kommet med nyttige innspill og kommentarer, både underveis og til sluttproduktet. Takk til henne og til forskningssjef Jon Erik Dølvik, som også har lest og kommentert notatet.

For å kunne si noe om de norske erfaringene med tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere, var det nødvendig å hente inn opplysninger fra en del nøkkelinformanter. Siden notatet dreier seg om erfaringene i bygge- og utleiebransjen, har jeg intervjuet sentrale aktører fra organisasjonene i arbeidslivet og fra utleiebransjen, i tillegg til representanter fra myndighetene. Takk til alle for velvillig og tålmodig å ha stilt opp for å dele kunnskap og innsikt om et komplisert område.

Oslo, desember 2004  
Anne Mette Ødegård

## Sammendrag

Utgangspunktet for dette notatet er EØS-avtalens tilknytning til EUs frie flyt av varer, kapital, tjenester og arbeidskraft. Det er forholdet mellom de to sistnevnte frihetene – tjenester og arbeidskraft – som er hovedtema her.

Europakommisjonens arbeid med å få til en friere tjenesteflyt materialiserte seg i et forslag til nytt tjenstedirektiv i januar 2004. Noen måneder etter ble EU/EØS utvidet med ti nye medlemsland som til dels har svært lavt lønns- og kostnadsnivå sammenliknet med det tidligere EØS-området. Sammenfallet av disse to begivenhetene har skapt stor oppmerksomhet rundt tjenesteflyt og arbeidstakernes forhold. Dette har, spesielt fra arbeidstakernes ståsted, skapt frykt for sosial dumping. Arbeidstakere som følger med sin utenlandske arbeidsgiver på oppdrag i et annet EØS-land, er nemlig ikke omfattet av regelverket for individuelle arbeidstakere som kommer fra utlandet (de såkalte overgangsreglene). I stedet regnes de som såkalte utstasjonerte/utsendte arbeidstakere på tjenesteoppdrag i et annet land.

I dette notatet ser vi på de viktigste problemområdene knyttet til tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere og hva slags erfaringer som finnes med EUs regelverk på området: EUs utstasjoneringsdirektiv fra 1996 (96/71 EC). Notatet redegjør også for forholdet mellom dette direktivet og forslaget til nytt tjenstedirektiv, i tillegg til å presentere statistikk, forskning og hva slags erfaringer som er gjort på området.

Tjenester er et svært viktig område i økonomien og utgjør nær 70 prosent av sysselsetting og bruttonasjonalprodukt (BNP) i EU-landene. Samtidig har det vist seg svært vanskelig å skape et reelt indre marked for tjenester, noe som er bakgrunnen for forslaget til nytt tjenstedirektiv. Det er en forutsetning i dette forslaget at bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet fortsatt skal gjelde. Men direktivforslaget har skapt usikkerhet rundt forholdet mellom utstasjoneringsdirektivet og forslaget til nytt tjenstedirektiv. Det gjelder spesielt hvilke muligheter man vil ha for registrering, kontroll og eventuelt opprettelse av tariffavtale med firmaer med utstasjonerte arbeidstakere dersom forslaget blir vedtatt i sin nåværende form. Den europeiske fagbevegelsen (ETUC) har påpekt at direktivforslaget rett og slett kan være en invitasjon til sosial dumping.

Et viktig poeng i dette notatet er at en person som kommer hit til landet for å jobbe, kan regnes som enten arbeidstaker eller tjenesteyter. Hva slags «merkelapp» vedkommende får, avgjør hva slags regelverk vedkommende skal følge. Det er imidlertid svært vanskelig å trekke en klar grense mellom hvem som regnes som arbeidstaker og hvem som regnes som tjenesteyter. Forskjellen er kanskje spesielt viktig i forhold til lønn. En person som kommer til Norge gjennom en EØS-tillatelse, har krav på «norsk lønn», som ifølge Utlendingsdirektoratet er «det samme som for norske arbeidstakere i samme type jobb». For tjenesteytere gjelder ikke slike regler automatisk. I utstasjoneringsdirektivet heter det at utsendte arbeidstakerne skal ha lønns- og arbeidsvilkår på linje med arbeidstakerne i vertslandet. Norge har ikke lovfestet minstelønn, noe som betyr at det enten må opprettes tariffavtale med arbeidsgiveren eller at de norske tariffavtalene allmenngjøres.

Vi har valgt å se nærmere på bygge- og utleiebransjen fordi arbeidstakerne i disse to bransjene kan være spesielt aktuelle for å bli utstasjonert på tjenesteoppdrag. På store byggeanlegg er det vanlig å hyre inn utenlandske underentreprenører som kommer for å utføre et avgrenset oppdrag. Når det gjelder utleiebransjen, er det enkelt å definere et arbeidsoppdrag som en tjeneste og dermed unngå de norske overgangsreglene. Disse to bransjene har også berøringspunkter fordi byggebransjen har en omfattende bruk av innleid arbeidskraft.

Den mest slående konklusjonen når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere er mangelen på kunnskap og pålitelig statistikk. Men pågangen hos norske myndigheter for å få vite mer om regelverket for tjenesteytere er stor og i tillegg melder byggenæringen om økt interesse for å bruke utenlandske underentreprenører. Det tallmaterialet som finnes, viser også en klar tendens til at antallet utstasjonerte arbeidstakere øker. Spådommen om at de største utfordringene for det norske arbeidslivsregimet kommer i tjenestemarkedet, ser dermed så langt ut til å holde stikk.

Når det gjelder utleiebransjen, har de store og dominerende aktørene hittil ikke benyttet seg av «tjenesteveien». Arbeidstakere som blir leid inn fra utlandet, omfattes i all hovedsak av de norske overgangsreglene. Men samtidig meldes det om nye, mindre utleiefirmaer som bruker mulighetene til å betale arbeidstakerne langt lavere lønn enn det som er vanlig i Norge – det vil si at arbeidstakerne regnes som tjenesteytere. Ett av de store utleiefirmaene melder også at det har gjort alle forberedelser til å kunne levere arbeidskraft som tjenesteyting dersom dette markedet «tar av». Det er i tillegg etablert en rekke firmaer som spesialisert seg på formidling av tjenester. Det vil si firmaer som formidler kontakt og oppdrag mellom norske oppdragsgivere og utenlandske firmaer. Oppdragene går både til privatmarkedet og norske bedrifter. Men også på dette området er det foreløpig stor mangel på kunnskap.

På tross av dårlige registreringsordninger kan vi likevel – et drøyt halvår etter utvidelsen – slå fast at det ikke har vært noen «flom» av arbeidstakere/tjenesteytere fra de nye EØS-landene. Men det vil bli viktig å følge utviklingen, siden EØS-utvidelsen nærmest kan kalles et sosialt eksperiment, på grunn av de store forskjellene i lønns- og kostnadsnivå mellom det «gamle» og «nye» EØS-området. Overgangsordningene for individuelle arbeidstakere kan ha skapt et incentiv til å organisere arbeidsvandringen i form av tjenesteyting. Norge er dessuten i en spesiell sårbar posisjon på grunn av lav tariffavtaledekning og med en allmenngjøringsprosedyre for tariffavtaler som foreløpig har vist seg å være lite effektiv.

## Summary

Through the EEA-agreement (European Economic Area) Norway is part of EU's internal market for goods, capital, services and workers. This paper, initiated by the Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, examines two of the four freedoms, and the connection between them: The free movement of services and the free movement of workers.

The European Commission proposed a new directive for the service sector in January 2004. Just a few months later, 10 new members joined the European Union, all of which with much lower wage- and price levels than in the EU-15. The convergence of these two developments has generated significant attention and discussion around the free movement of services and the protection of the workers in the «old» EEA. The trade union movement in Europe, with the ETUC in front, has protested against this directive because they fear that the proposal will make social dumping easier.

Particular attention has been given to posted workers, i.e. workers that are sent by their employer to another country to work for a limited period. These are workers not covered by existing rules regulating the influx of individual workers from other EEA-countries taking up employment in Norway. Instead they are regarded as service providers – or so called posted workers. One aspect subject to discussion in this paper is the difficult line between a worker and a service provider. This distinction is blurred in Norway, as well as in most of the other EEA-countries. The two «labels» determines the extent to which a worker is entitled to a salary equal to those of Norwegian workers.

In this paper we're also examining the most current problems associated with the free movement of services and posted workers, and the practical application and operation of the EU-directive for posted workers (96/71/EC) so far. This directive specifies minimum terms and conditions that must apply to workers posted in another country. In the final chapter, we try to make some tentative conclusions about the situation in Norway, concerning the number and the situation for posted workers in the construction sector.

The service sector is very important for the European economy. It constitutes more than 70 percent of employment and GNP in the member countries. At the same time the creation of a genuine internal market for the service sector has proven difficult. This is why the European Commission has put forward the proposal for a new directive on services. In an explanatory note from July 2004, the Commission made clear that the Directive for posted workers is not subordinated to the Service Directive. The implication of this is that the protection enjoyed by posted workers is the same as before, regardless of the new Service Directive. However, there is still some uncertainty surrounding the relationship between the two directives, which have generated concerns and questions, especially from the trade union movement. The fear is that the new directive will make registrations of the workers more difficult, and spawn more problems in relation to the monitoring and control of labour standards.

To sufficiently comply with the Directive on posted workers it is necessary to have a national minimum wage, an extended collective agreement or a collective agreement with the foreign employer.

Norwegian working life might in this situation be particularly vulnerable due to the absence of a national minimum wage, and, so far, little experience with the extension of the collective agreements by ministerial decree. Union density is also relatively low in Norway compared to Sweden and Denmark, and it may therefore be more difficult to conclude collective agreements with foreign employers. The Construction sector in Norway reports that they in the future will make greater use of subcontractors from abroad. Companies in this sector are subject to hard competition from building firms in the whole EEA. This is why also some of the Norwegian employers are worried about the situation after the EEA-enlargement. The enlargement might, for different reasons, be considered as a huge social experiment because of the difference in salaries and costs, especially when comparing the new member countries with the Nordic countries. The labour immigrants entering to Nordic labour markets are mostly from Poland and the Baltic states.

So far, six months after the 1 of May 2004, the migration flow to Norway has been moderate. But the main problem is the difficulty of knowing how many posted workers that are actually posted in Norway. Statistics in this area are not very reliable. Moreover, Norwegian authorities report on an increasing interest in using hired service providers instead of employing traditional workers. New mediation firms, mediating contacts between eastern service-providers and Norwegian costumers are also becoming more widespread. The transitional rules made applicable to employees from eight of the ten new countries may also have provided a greater incentive to ask for cheaper service providers.

The dominant hiring firms in Norway has not started the business with hiring cheaper labour from the east. They stick, so far, to the transitional rules that ensure Norwegian standards of salaries. But also in this sector, we can register the establishment of small firms – in Poland and the Baltic states – that offer hired personnel to a much lower price than it is possible to get in Norway.

# 1 Innledning

Fri flyt av varer, kapital, tjenester og arbeidstakere er kjernen i EUs indre marked og gjennom EØS-avtalen er Norge en del av dette markedet. Tjenester er et betydningsfullt og voksende område, både i global og europeisk økonomi. I januar 2004 la Europakommisjonen derfor fram et forslag til nytt tjenstedirektiv for å få et mer velfungerende marked på tjenestesektoren. Parallelt forhandler man i Verdens handelsorganisasjon (WTO) om en friere tjenestehandel gjennom GATS-forhandlingene. Dette er forhandlinger som Norge deltar i.

1. mai 2004 ble EU – og EØS – utvidet med ti nye medlemsland, og disse landene inkluderes dermed i et felles arbeids- og tjenestemarked for samtlige 28 EØS-land. Fri flyt av tjenester har hele tiden vært en del av EUs indre marked (Enhetsakten 1987) og representerer slik sett ikke noe nytt. Det er Europakommisjonens initiativ for å få bedre flyt parett med EU-utvidelsen som har bidratt til å skape stor oppmerksomhet rundt tjenesteflyt og arbeidstakernes forhold. Ved forrige EU-utvidelse i 1986, da Spania og Portugal ble medlemmer i daværende EF, var det også diskusjoner om konkurransen fra lavkostland. Utvidelsen i 2004 er imidlertid annerledes, fordi forskjellene er større ikke minst når det gjelder lønns- og kostnadsnivå. Blant de nye medlemslandene, med til sammen 75 millioner innbyggere, er det mange som har et inntektsnivå som tilsvarer mellom en tredjedel og en fjerdedel av EUs gjennomsnittlige nivå. På tjenestemarkedet betyr det at bedrifter med 10–20 prosent av nordiske timelønnskostnader kan konkurrere om tjenesteoppdrag og entrepriser i hele EØS-området (Dølvik 2004). Dette gjelder til dels også utleie av arbeidskraft, det vil si når arbeidstakeren er ansatt i et firma i et land og blir leid ut til oppdrag i et annet land. For Nordens del teller det også med at land som Polen, Estland, Litauen og Latvia er i våre nærområder både geografisk, klimatisk og kulturelt.

EU-utvidelsen har, fra norske arbeidstakers ståsted, derfor skapt frykt for undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår, såkalt sosial dumping.<sup>1</sup> Bakgrunnen er blant annet at verken norske lover og avtaler eller EU-regelverket automatisk sikrer utstasjonerte/utsendte arbeidstakere et lønnsnivå på linje med det som er vanlig blant norske arbeidstakere. Bekymringen går også langt inn i arbeidsgivernes rekke, der flere mener at dette vil skape usunn konkurranse og nedleggelse av norsk virksomhet.

Til forskjell fra den frie tjenesteflyten, der tjenesteleverandører i EU/EØS kan ta med seg sine egne arbeidstakere på oppdrag i andre land, blir det i første omgang få åpne grenser for individuelle arbeidstakere. Det er bare Sverige, Storbritannia og Irland som har valgt å la være å innføre en begrensning i arbeidsvandringen fra de nye medlemslandene. Arbeidsinnvandringen er regulert gjennom såkalte overgangsordninger, som i Norge gjelder for to år i

<sup>1</sup> Det finnes ingen entydig definisjon på dette begrepet. Sosial dumping vil i denne sammenheng si at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, har lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det norske arbeidstakere har. Men norsk lønn er heller ikke noe entydig begrep. I utlendingsforskriften (§ 2) defineres det som at lønns- og arbeidsvilkårene 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.

første omgang.<sup>2</sup> Overgangsordningene innebærer likevel en betydelig liberalisering, særlig for ufaglært arbeidskraft, sammenliknet med regelverket som gjaldt for disse landene før EU/EØS-utvidelsen.

På grunn av overgangsordningene antar de fleste foreliggende analyser at de viktigste endringene i arbeidsmarkedets virkemåte vil være forbundet med det frie tjenestemarkedet og skifte i nordiske virksomheters lokaliserings- og arbeidskraftsstrategier (St.meld. nr. 19 2003–04). Overgangsordningene kan ha skapt større incentiv for å organisere arbeidskraftvandringen på andre måter, for eksempel i form av at arbeidstakere kommer til landet som tjenesteytere. Gråsoneproblematikken mellom arbeidstaker og tjenesteyter og foreløpige erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere (det vil si arbeidstakere som er her på tjenesteoppdrag) er hovedtema i dette notatet.

Kunnskapen om tjenesteyting og utsendte arbeidstakere er mangelfull. Det skyldes blant annet mangel på registreringsrutiner, både i Norge og i EØS-området for øvrig. Den offentlige debatten har i hovedsak dreid seg om permanent arbeidsvandring og har i langt mindre grad handlet om konsekvensene av økt tjenestevandring. Det finnes heller ikke noe entydig juridisk skille mellom en lønnsmottaker og en leverandør av tjenester. Forholdet mellom grenseoverskridende arbeidsvandrere og tjenesteleveranser er derfor en interessant problemstilling, ikke minst fordi de er omfattet av ulikt regelverk med hensyn til lønnsregulering.

Notatet tar for seg følgende hovedspørsmål:

- Hva er de viktigste problemområder knyttet til tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere?
- Hva er erfaringene med EUs utstasjoneringsdirektiv? Og hva betyr innføringen av et nytt tjenstedirektiv?
- Hva sier foreliggende statistikk og forskning om EØS-tjenesteytere og utstasjonerte arbeidstakere?
- Hva er situasjonen i bygge- og utleiebransjen når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere fra de nye EØS-landene?

I kapittel 2 gir vi en oversikt over problemområder og regelverk. I den andre delen (kapittel 3) går vi gjennom dokumenterte erfaringer med utstasjoneringsdirektivet på nordisk/europeisk nivå. I tillegg prøver vi å gi et nærmere bilde av omfang og erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere i Norge, med utgangspunkt i bygge- og utleiebransjen. I kapittel 4 oppsummerer og drøfter vi funnene, viser til annen forskning på området og vurderer behovene for mer kunnskap. Til sammen kan dette forhåpentligvis danne grunnlag for videre undersøkelser på området.

På grunn av mangelfullt tallmateriale og at EU/EØS-utvidelsen er så pass fersk at det ikke er mulig å si noe sikkert om effektene av den, har vi i stor grad basert oss på intervjuer med nøkkelinformanter for å finne ut hva slags situasjon og utvikling disse ser for seg. Det som finnes av tallmateriale, har vi hentet fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) og Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg har vi intervjuet de tre største utleiefirmaene i Norge, Bemannings- og Rekrutteringsbransjens forening, Byggenæringens Landsforening

<sup>2</sup> Overgangsreglene kan gjelde i maksimalt sju år.

(BNL), Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund, et nyetablert tjenesteforidlings-firma, seks distriktsorganisasjoner i Fellesforbundet og Sentralskattekontoret for utenlands-saker (SFU). Vi har også deltatt på m ter i regi av Fafos  stforum der representanter fra myndighetene og partene i arbeidslivet har bidratt med erfaringer. Forskriften fra tariff-nemnda om allmenngjøring av tariffavtaler er også kilde til informasjon om disse temaene. Vi har hatt møte med UDI og har i tillegg fått materiale fra en kontaktgruppe nedsatt av Nordisk Ministerråd, som overvåker utviklingen på arbeidsmarkedet etter EØS-utvidelsen.

## 2 Tjenesteflyt: Bakgrunn og rammeverk

### 2.1 Tjenester som økonomisk område

Tjenester er av stor betydning i verdensøkonomien og står for mer enn 60 prosent av verdens bruttoprodukt. Verdens handelsorganisasjon (WTO) startet sine forhandlinger om tjenestesektoren i 2000, de såkalte GATS-forhandlingene,<sup>3</sup> der mer enn 140 land deltar. Tanken er en global arbeidsdeling der tjenesteleverandørene skal møte færrest mulig handelshindringer. Et sentralt prinsipp er såkalt bestevilkårsbehandling, som pålegger WTO-medlemmene – og dermed Norge – å likebehandle tjenesteytere fra alle WTO-land. Landene bestemmer selv hvilke tjenester de vil forplikte seg til å åpne for utenlandske tjenesteytere, såkalte bindingslister. Det er anledning til å gi enkelte medlemmer bedre markedsvilkår enn andre, basert på at de har inngått andre avtaler (for eksempel EØS) eller avtaler om felles arbeidsmarked (UD 2003). WTOs målsetting var at GATS-forhandlingene skulle være ferdige innen 1. januar 2005.

I EØS-området er tjenester enda viktigere for økonomien enn på verdensbasis. Tjenester utgjør nær 70 prosent av sysselsetting og brutto nasjonalprodukt (BNP) i EU-landene og betydningen av tjenester som økonomisk område er stigende. Men på tross av regler om fri tjenesteflyt utgjorde tjenestesektoren bare knappe tolv prosent av den grenseoverskridende handelen mellom de daværende 15 EU-landene i 1999 (Kommisjonen 2002).<sup>4</sup> Det indre markedet for tjenester fungerer med andre ord ikke etter intensjonen, og derfor ble det lagt fram forslag til et nytt tjenstedirektiv i januar 2004. Målet er å gjøre det lettere for virksomheter å etablere seg og levere tjenester på tvers av landegrensene – med andre ord å lage et «egentlig indre marked for tjenesteytelser» (Kommisjonen 2004). Effektiv konkurranse anses å føre til lavere priser, bedre ressursfordeling og økt velstand. Vekst og større markeder ventes også å øke sysselsettingen. Mellom 1997 og 2002 kom 95 prosent av de nyetablerte arbeidsplassene (i EU-landene) i tjenestesektoren. Forslaget til nytt tjenstedirektiv er et ledd i Lisboa-strategien, som Det europeiske råd innledet på toppmøtet i Lisboa i 2000. Målsettingen var å gjøre EU til den mest konkurransedyktige, kunnskapsbaserte og dynamiske økonomi i verden innen 2010. Ifølge en fersk evaluering synes dette målet i dag lite realistisk (Kok 2004).

<sup>3</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS). Kilde: Utenriksdepartementet (2003).

<sup>4</sup> Kommisjonen (2002) påpeker at det kan være vanskelig å måle tjenesteytingens betydning. I industristatistikken er ulike tjenester (edb, design, kvalitetskontroll, kundeservice) medregnet i produksjonen. Dessuten er det en tendens til at tjenesteleverandører benytter seg av direkte utenlandske investeringer og fusjoner i stedet for direkte samhandel.

Fri flyt av tjenester er regulert i Roma-traktaten, og defineres som: «En ytelse som normalt utføres mot betaling og som ikke faller inn under bestemmelser om fri flyt av varer, personer eller kapital.» (artikkel 50) Det er ikke lov til å diskriminere utenlandske tjenesteytere,<sup>5</sup> noe som blant annet gir seg uttrykk i bestemmelsene om gjensidig godkjenning av profesjoner og felles regler for offentlige innkjøp for hele EØS-området.<sup>6</sup> Man kan skjelne mellom tre måter å levere en grenseoverskridende tjeneste på: 1) Tjenesteyter tilbyr sine tjenester i et annet land, 2) den som vil ha tjenesten utført, forflytter seg til et annet land, 3) tjenesten leveres ved hjelp av telekommunikasjon (Ahlberg og Bruun 1996).

Det er flere forhold som stimulerer til økte tjenesteleveranser på tvers av landegrenser: De store multinasjonale selskapene velger tjenesteytere som har det beste tilbudet ut fra pris og kvalitet – uavhengig av nasjonalitet. Det er blitt økt etterspørsel etter spesialister og kompetente medarbeidere, som man gjerne må hente utenfor landets grenser. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien, folks reisevaner og økt kjøpekraft forsterker disse internasjonaliseringstendensene (Kommisjonen 2002).

Etter tolv år med det indre marked er det imidlertid langt lettere å få til fri flyt av varer enn av tjenester. Tjenester er ofte bundet i tid og til møtet mellom tilbyder og kunde/klient. Derfor er tjenestesektoren mer avhengig av å være etablert i det landet man leverer tjenestene enn det produsenter og leverandører av varer er. Tjenesteyting innebærer ofte at tjenesteleverandøren selv er med og det krever som regel at man må etablere seg i et annet land eller reise dit (Kommisjonen 2002). I tillegg kommer krav til godkjenning og lisenser som kan bremse etablering eller leveranser på tvers av landegrensene. En analyse fra den nederlandske forskningsinstitusjonen Central Plan Bureau (CPB) tyder på at hvis man klarer å redusere barrierene mot fri tjenesteflyt, hvilket er intensjonen med forslaget til nytt tjenstedirektiv, kan den interne handelen med tjenester og investeringstakten øke med mellom 15 og 35 prosent (CPB 2004).<sup>7</sup>

## 2.2 Forslag til nytt tjenstedirektiv

Problemene med å få til et reelt indre marked for tjenester var, som nevnt, bakgrunnen for forslaget til det nye tjenstedirektivet som nå er til behandling i EU-systemet (Kommisjonen 2004). Direktivforslaget innebærer med andre ord ingen ny målsetting, men foreslår virkemidler for å få gjennom ambisjonene i Enhetsakten fra 1987. Som kjent tok den til orde for at den frie flyten av varer, tjenester, kapital og personer skulle være fullført innen 1992.

<sup>5</sup> Her finnes det unntak. Det kan være lov å diskriminere ut fra hensyn til allmenn orden, sikkerhet og helse. Det er også tillatt å beskytte arbeidstakere og forbrukere (SOU 1998:52).

<sup>6</sup> EØS-området består av 25 EU-land og de tre EFTA-landene som er med EØS-avtalen; Norge, Island og Liechtenstein.

<sup>7</sup> Leo A. Grünfeld ved NUPI vurderer for tiden de samfunnsøkonomiske virkningene av forslaget til nytt tjenstedirektiv og han har også bidratt med opplysninger til kapittel 2.

De kommersielle tjenestene som dette direktivforslaget omfatter, står for om lag 50 prosent av all økonomisk virksomhet i EU.<sup>8</sup> Tjenestene omfatter vidt forskjellige områder, som bygg og anlegg, detaljhandel, distribusjon, arbeidsformidling, arkitekttjenester, IT, reklame, bil-utleie, eiendomsmegling, håndverk og omsorgs- og sikkerhetstjenester. Forslaget til nytt tjenstedirektiv omfatter både vilkår for etablering av virksomhet i andre EØS-land og grense-overskridende handel.

Målet med direktivet er at det skal være lettere både å etablere seg og levere tjenester på tvers av landegrensene. Barrierene er, ifølge Europakommisjonen, mange. Det kan dreie seg om ulik nasjonal lovgivning, nasjonal praksis, lang saksbehandlingstid i byråkatiene og problemer med konsesjon eller godkjenning. Store deler av tjenestesektoren består av små og mellomstore bedrifter som kvier seg for å operere på tvers av landegrensene med de hindringene som finnes i dag.

Tiltakene som lanseres, går blant annet ut på å begrense omfanget av dokumentasjon, at selskapene får *ett* sted å henvende seg når de tar kontakt med nasjonale myndigheter, at «alt» skal kunne skje elektronisk og at myndighetene får korte tidsfrister på søknad om etablering.

En friere flyt vil også oppnås dersom en tjenesteleverandør som er lovlig etablert i ett medlemsland, kan levere tjenester i hele EØS-området uten ytterligere godkjenning. Dette omtales som prinsippet om opprinnelsesland og har blant annet som funksjon å hindre doble kontrollordninger, det vil si at kontrollen utføres både i hjemland og i vertsland. Tjenesteyter vil dermed lettere kunne utføre oppdrag/selge tjenester i medlemslandene, men det er her viktig å skille mellom handel og etablering. Opprinnelseslandsprinsippet gjelder kun handel på tvers av landegrensene. Hvis en utenlandsk tjenesteyter etablerer seg på permanent basis, for eksempel i Norge, vil næringsvirksomheten underlegges norske reguleringer. Da gjelder ikke lenger opprinnelseslandsprinsippet.

Opprinnelseslandsprinsippet forutsetter gjensidig tillit og anerkjennelse mellom EØS-landene når det gjelder adgang til tjenesteyting og kvaliteten på tjenestene.<sup>9</sup> Opprinnelseslandet har plikt til å føre en effektiv kontroll med tjenesteyterne, selv om de opererer i andre land enn hjemlandet. Alle former for registrering og dokumentasjon befinner seg også i hjemlandet. I direktivforslaget er det listet opp mer enn 20 unntak fra opprinnelseslandsprinsippet, og som vi skal komme tilbake til så er ett av disse unntakene vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere. Noen av de andre unntakene gjelder posttjenester, distribusjon av elektrisitet, gass og vann og partenes rett til å velge hvilken lovgivning som skal brukes i kontrakter. Opprinnelseslandsprinsippet kan dessuten ikke påberopes når det gjelder tjenester som er forbudt i et land dersom forbudet rettferdiggjøres av hensyn til offentlig politikk, offentlig sikkerhet eller helse (NHO 2004).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Det finnes egne europeiske bestemmelser og reguleringer for tjenester som telekommunikasjon, finansielle tjenester og deler av transportsektoren. Disse tjenestene er derfor ikke omfattet av forslag til nytt tjenstedirektiv.

<sup>9</sup> Den norske regjeringen har uttrykt bekymring for at norske krav til kvalitet og forsvarlighet i helsetjenesten ikke vil gjelde overfor utenlandske tjenesteytere som yter helsetjenester i Norge uten å være etablert her (NHD 2004).

<sup>10</sup> Direktivforslaget gjelder ikke tjenester som er såkalt ikke-økonomiske, for eksempel offentlige tjenester uten betaling. Dette åpner for betydelige variasjoner mellom landene fordi det er forskjellig hva som er organisert som en offentlig tjeneste. Graden av «økonomisk aktivitet» i disse tjenestene, for eksempel betaling for helse-tjenester, er også gjenstand for diskusjon.

## 2.3 Direktivet om utstasjonerte arbeidstakere

EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71/EC) har som mål å sikre utstasjonerte/utsendte arbeidstakere i forbindelse med midlertidig tjenesteyting de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet. Direktivet gjelder i Norge gjennom EØS-avtalen og er implementert i arbeidsmiljøloven kapittel XII B.

Det var forventningen om at flere arbeidstakere kom til å arbeide for en kortere eller lengre periode i et annet medlemsland som var bakgrunnen for at Europakommisjonen i 1991 fremmet et forslag til direktiv om utstasjonerte arbeidstakere.

Utgangspunktet for direktivforslaget var blant annet en dom i EF-domstolen, den såkalte Rush Portuguesa-saken fra 1990. Den gjaldt en portugisisk entreprenør med oppdrag for den franske jernbanen. Entreprenøren tok med seg sine egne arbeidstakere som jobbet for portugisisk lønn mens de var i Frankrike. Franske myndigheter reiste krav om arbeidstillatelser og at utenlandske arbeidstakere bare kunne rekrutteres via franske immigrasjonsmyndigheter. Men EF-domstolen slo fast at nasjonale myndigheter ikke kunne hindre en entreprenør med egne arbeidstakere fritt å forflytte seg til det landet der det var oppdrag. Domstolen sa samtidig at det heller ikke var noe i veien for at medlemsstatene sørget for at lovgivning og kollektivavtaler ble gjort gjeldende for utenlandske arbeidstakere (SOU 1998:52). Nettopp disse to prinsippene viste seg å bli hovedpunktene i utstasjoneringsdirektivet.

Forslaget om et direktiv for utstasjonerte arbeidstakere viste seg likevel å bli en av de mest kontroversielle sakene i EUs arbeidslivspolitik (Eichhorst 1998). Lavkostlandene protesterte fordi de antok at det nå ble umulig å konkurrere ved hjelp av sitt fremste våpen, nemlig lave lønninger. Representanter for arbeidsgiverne protesterte mot det de kalte «proteksjonisme» og enkelte medlemsland fryktet at direktivet kunne true nasjonale interesser. De europeiske arbeidslivspartene i bygningsbransjen var svært aktive i denne prosessen. Bakgrunnen var frykt for sosial dumping fra arbeidstakernes side og uro for usunn konkurranse fra arbeidsgivernes side. Etter flere års tautrekking ble direktivet til slutt vedtatt i 1996 (Europaparlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF) og fikk virkning fra 1999. Kommisjonen forutsetning var at en rettferdig konkurranse i det indre markedet krever tilbørlig respekt for arbeidstakernes rettigheter (Ahlberg og Bruun 1996). Direktivet har dermed en dobbel funksjon: Det skal på en og samme tid sikre *fri bevegelse* av tjenester og *beskyttelse* av arbeidstakerne, og er slik sett et møtepunkt for to av EUs fire friheter (fri bevegelse av tjenester og arbeidskraft).

Formålet er å sikre utsendt utenlandsk arbeidskraft de samme grunnleggende arbeidsvilkårene som arbeidstakerne i vertslandet. De skal blant annet omfattes av 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 medlemsstat arbeidstakeren er utsendt til. Fellesskapsretten hindrer ikke at lover og avtaler utvides til også å omfatte alle personer som utfører arbeid – også tilfeldig – på deres territorium (allmenngjøring). Dette gjelder også når arbeidsgiveren er etablert i en annen medlemsstat. Samtidig åpner direktivet for at det kan gjøres unntak. Dersom arbeidstakerne er utstasjonert i mindre enn én måned, kan medlemsstatene gjøre unntak fra bestemmelser om minimumslønn (gjelder ikke utleie av arbeidskraft). Det skal i tilfelle skje i samråd med partene i arbeidslivet og i overensstemmelse med sedva-

ner i medlemsstaten. Når det gjelder første gangs montering/installasjon som er nødvendig for at varen kan tas i bruk, gjelder heller ikke bestemmelsene om minimumslønn og ferie hvis ikke utstasjoneringen varer i mer enn åtte dager. Men bygningsbransjen er ikke omfattet av dette unntaket.<sup>11</sup> I direktivet anbefales det at medlemsstatene samordner sin lovgivning for å få felles grunnleggende beskyttelsesregler for utstasjonerte arbeidstakere.

Kommisjonen har undersøkt hvordan direktivet er gjennomført i nasjonal rett (EU-15). Det viser seg at de fleste daværende medlemslandene har gjennomført direktivet i egne lovtekster, som også inkluderer de ulike former for utstasjonering som omfattes av direktivet (Kommisjonen 2003).

Det er de nasjonale myndighetene som har ansvar for å overvåke arbeidsvilkårene til utstasjonerte arbeidstakere.

Ett problem med utstasjoneringsdirektivet er arbeidstakerbegrepet. Direktivet lar det være opp til mottakerlandenes (vertslandet) lovgivning å avgjøre hvem som er arbeidstaker og hvem som er selvstendig næringsdrivende.

Etter at utstasjoneringsdirektivet ble implementert i medlemslandene (fristen var i 1999), vedtok EU i 2000 en omfattende anti-diskrimineringspakke som blant annet forbyr diskriminering i arbeidslivet på grunn av rase, nasjonalitet eller etnisitet. I likebehandlingsdirektivene<sup>12</sup> pålegges landene å sørge for likebehandling også når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår på arbeidsplassen. Dette omfatter også behandlingen av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Alle EØS-arbeidstakere skal også kunne kreve samme bistand fra de offentlige etatene som overvåker arbeidsmarkedet, som Aetat og Arbeidstilsynet (UDI 2003b). Disse bestemmelsene kan bidra til økt regulering av arbeidsmarkedet, selv om det er usikkert om de vil ha direkte virkning i forhold til utstasjonerte arbeidstakere fordi disse vil ha en annen arbeidsgiver.

### **Norsk gjennomføring av utstasjoneringsdirektivet**

Den frie tjenesteflyten innebærer altså at utenlandske leverandører av tjenester kan medbringe egne arbeidstakere for å utføre oppdraget for norske oppdragsgivere. Tjenester omfatter i denne sammenheng anbud, oppdrag, underentrepriser og arbeidsutleie. Reglene i EUs utstasjoneringsdirektiv gjelder i Norge gjennom EØS-avtalen. Bestemmelsene er implementert i arbeidsmiljøloven som et eget kapittel (XII B, Utsendte arbeidstakere). Her defineres det som utsending/utstasjonering av arbeidstakere når en utenlandsk virksomhet:

1. 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
2. sender ut arbeidstaker til Norge til et forretningssted eller virksomhet som inngår i konsernet eller

<sup>11</sup> Unntaket omfatter ikke følgende arbeider: utgravning, jordarbeid, bygging, montering/demontering, modernisering, renovering, reparasjon, nedrivning, vedlikehold, istandsettelse (maler- og rengjøringsarbeid), sanering.

<sup>12</sup> Disse direktivene er ikke omfattet av EØS-avtalen, men Norge har likevel valgt å implementere dem i norsk rett. At de ikke er en del av EØS-avtalen, innebærer imidlertid at de ikke er gjenstand for EØS-avtalens overvåkings- og tvisteløsningsbestemmelser.

3. i egenskap av vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender ut arbeidstaker til en virksomhet i Norge.

Tidsrommet for utsending forutsettes i direktivet og i loven å være av midlertidig karakter, men noen øvre grense for oppholdet er ikke nærmere spesifisert. Utstasjonerte arbeidstakere kan oppholde seg og arbeide i Norge i inntil tre måneder før det stilles krav om oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Arbeidsmiljøloven slår fast at regler for helse, miljø og sikkerhet også gjelder for utstasjonerte arbeidstakere. Det samme gjelder lovens bestemmelser om arbeidstid, permisjonsrettigheter og krav til arbeidsavtale. Utstasjonerte arbeidstakere er også omfattet av ferieloven og likestillingsloven. Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å passe på at bestemmelsene følges.

Når det gjelder lønn, er spørsmålet annerledes. Vertslandet skal påse at foretakene sikrer at utstasjonerte arbeidstakere får lønn i tråd med eventuell lovfestet minimumslønn eller allmenngjorte tariffavtaler (brukt i en rekke europeiske land, i Norden: Finland og Island, nå også vedtatt i Norge).<sup>13</sup> Dette er minimumsstandarder, og forhindrer selvsagt ikke inngåelse av tariffavtaler.

Ettersom Norge ikke har lovfestet minstelønn, er det ingen automatikk i at utenlandske arbeidstakere får såkalte norske lønnsvilkår når de kommer hit for å utføre et oppdrag. Enten må det opprettes en tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren eller så må den norske tariffavtalen allmenngjøres. Om det ikke gjøres noe, vil arbeidstakere kunne jobbe i henhold til hjemlandets lønnsvilkår. På den andre siden er det ingenting i veien for at arbeidstakerne kan ha bedre vilkår enn det som er vanlig i Norge; utstasjoneringsdirektivet er et såkalt minimumsdirektiv.

Frykten for sosial dumping i forbindelse med utstasjonerte arbeidstakere var bakgrunnen for at LO for første gang krevde allmenngjøring av tariffavtaler høsten 2003. Allmenngjøring vil sikre at vilkår fastsatt i en norsk tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere innenfor eksempelvis en bransje, region eller yrke fra første dag de arbeider i Norge. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble etter krav fra LO vedtatt i 1993 og trådte i kraft i 1994, samtidig med EØS-avtalen. Men den ble altså ikke tatt i bruk før nærmere ti år etterpå. Det er den statlig oppnevnte tariffnemnda<sup>14</sup> som treffer vedtak om allmenngjøring. Nemndas første beslutning kom i oktober 2004 og trådte i kraft 1. desember 2004.

Kravet om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale og framsettes av en organisasjon som er part i avtalen og som har innstillingsrett.<sup>15</sup> Vedtaket vil omfatte alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor vedtakets virkeområde, både norske organiserte, uorganiserte og utenlandske. Det første vedtaket i tariffnemnda gjelder tre landsomfattende overenskomster på sju petroleumsanlegg på land. Etter allmenngjøringslovens § 1-1 kan nemnda treffe vedtak hvis utenlandske arbeidstakere påviselig sett har dårligere lønns- og arbeidsvilkår sammenliknet med hva norske arbeidstakere har. Lønns- og arbeidsvilkårene

<sup>13</sup> I direktivet defineres begrepet minstelønn å være i samsvar med nasjonal lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat arbeidstakeren er utsendt til.

<sup>14</sup> Tariffnemnda består av fem medlemmer: tre nøytrale, én representant fra arbeidsgiverne og én fra arbeidstakersiden. Nemnda oppnevnes for tre år om gangen.

<sup>15</sup> 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.

må med andre ord dokumenteres med konkrete opplysninger. Samtidig kan nemnda også treffe vedtak for å hindre forskjellsbehandling, det vil si at en slik utvikling er overveiende sannsynlig i nær framtid. Arbeidsgiver er pålagt opplysningsplikt overfor nemnda. Tariffnemnda kan snart få sin andre begjæring på bordet. Fellesforbundet Region Oslo vil at LO skal kreve allmenngjøring av fellesoverenskomsten for byggfag på alle byggeplasser i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark (se kapittel 3 for mer om tariffnemndas erfaringer og allmenngjøringsvedtaket).

Det er Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet som skal føre tilsyn med at allmenngjøringsvedtak blir etterlevd. Tilsynsmyndighetene skal uten hinder av eventuell taushetsplikt ha tilgang til all nødvendig informasjon. Overtredelser kan anmeldes til politiet (Tariffnemnda 2004). Partene i en allmenngjort tariffavtale har dessuten utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et vedtak om allmenngjøring ikke følges. Boikott kan være alt fra blokade til sympatistreiker. Arbeidstakerne, eller deres fagforeninger, kan også reise privat straffesak.

## 2.4 Forholdet mellom utstasjoneringsdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv

Forholdet mellom utstasjoneringsdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv skapte mange oppslag i media vinteren og våren 2004. Ikke minst fordi forslaget om friere flyt av tjenester kom samtidig som man forberedte utvidelsen av EU med ti nye medlemsland, med langt lavere lønns- og kostnadsnivå enn de daværende 15 medlemslandene. EU-utvidelsen er en historisk begivenhet, også i handelspolitisk sammenheng, nettopp på grunn av de store forskjellene i kostnadsnivå. Derfor ble EU-bestemmelsenes doble hensyn, friest mulig handel (tjenstedirektivet) og beskyttelse av arbeidstakerne (utstasjoneringsdirektivet), gjenstand for ny diskusjon.

I utgangspunktet er det lite som tyder på at forslaget til nytt tjenstedirektiv vil svekke bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet. Det er en forutsetning i forslaget at bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet fortsatt skal gjelde.<sup>16</sup> Og det er fortsatt vertslandet som har rett og plikt til å kontrollere at bestemmelsen overholdes.

Men det er hvordan prinsippet om opprinnelsesland (se avsnitt 2.2) skal tolkes og praktiseres som har skapt hodebry i forholdet til utstasjonerte arbeidstakere og kontrollen av hvilke vilkår disse har. I direktivforslaget er det listet opp krav som vertslandet *ikke* kan stille i forhold til utstasjonering av arbeidstakere: autorisasjons- eller registreringskrav, forhåndsdeklarasjon av arbeidstakeren, krav om at den utenlandske arbeidsgiveren skal ha en representant i vertslandet og krav om å oppbevare ansettelsesdokumenter i vertslandet. Hvis all dokumentasjonen om arbeidstakerne skal ligge i hjemlandet, mens kontrollen av arbeidstakerenes vilkår skal foregå i vertslandet, kan det by på problemer. Unntaket om registrering av de utstasjonerte arbeidstakerne reises det også en rekke kritiske spørsmål rundt. Det er særlig disse punktene både norsk og europeisk fagbevegelse har stilt seg svært kritisk til og som det

<sup>16</sup> Nærings- og handelsdepartementet (NHD 2004) peker i sine kommentarer til forslag til tjenstedirektiv på uklarheter omkring helse- og sikkerhetsregler – krav til utstyr og arbeidsprosesser – som *ikke* er regulert i arbeidsmiljøloven (den norske implementeringen av utstasjoneringsdirektivet).

kreves en avklaring og tydeliggjøring på. Hvis forslaget blir stående, mener den europeiske fagbevegelsen at det rett og slett kan være en invitasjon til sosial dumping. LO viser i sitt hørings svar til Nærings- og handelsdepartementet til at i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er tjenester underlagt mottakerlandsprinsippet og at EU bør velge en liknende tilnærming.

Det europeiske råd har via Europakommisjonen sendt ut en forklaring om hvordan bestemmelsene skal tolkes. Her heter det at alle bestemmelser i utstasjoneringsdirektivet skal unntas fra opprinnelseslandsprinsippet i forslaget til nytt tjenstedirektiv. Det betyr blant annet at det er vertslandet som fortsatt skal definere hvem som er arbeidstaker og hvem som er tjenesteyter og/eller selvstendig næringsdrivende. I tillegg er, som nevnt, kontrollfunksjonen unntatt fra opprinnelseslandsprinsippet. Vertslandet kan kreve nødvendig dokumentasjon fra tjenesteleverandøren, som for eksempel kopier av ansettelsespapirer, lønns slipper, timelister og så videre. Opprinnelseslandet har i tillegg en plikt til å bistå med å kontrollere selskapet hjemme (Europakommisjonen 2004 b). I en vurdering gjort for Europaparlamentet (Van Lancker 2004) pekes det imidlertid på at gjennomføringen kan bli vanskelig så lenge EØS-landene ikke har større grad av harmonisering når det gjelder overvåkingsmekanismer. Hun peker også på at direktivforslaget ikke sier noe om når og hvordan opprinnelseslandet plikter å gi fra seg informasjon eller hvordan informasjonen vil korrespondere med de lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder i vertslandet.

Kravet om informasjon fra hjemlandet blir formalisert i forslaget til tjenstedirektiv, noe som ikke er tilfellet i dag. Dette kan gjøre det lettere å få utlevert nødvendig dokumentasjon/informasjon og det kan bli lettere å gjennomføre kontroller etter at utstasjoneringsperioden er over. Direktivet pålegger medlemslandene å sørge for at bedriftene oppbevarer og kan oversende slike dokumenter i inntil to år etter at utstasjoneringen er avsluttet (NHO 2004b).

Kontroll og informasjon er utvilsomt et svært viktig punkt i utstasjoneringsdirektivet. Ifølge den europeiske bygningsarbeiderføderasjonen er informasjon om faktiske lønns- og arbeidsvilkår, og at sammenlikningen av vilkårene gjøres på en riktig måte, helt avgjørende for at utstasjoneringsdirektivet skal fungere i praksis (les mer om dette i kapittel 3).

Europakommisjonen innrømmer at forholdet mellom utstasjoneringsdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv har uklarheter i forhold til land der lønns- og arbeidsvilkårene i hovedsak er regulert i kollektivavtaler. Sverige og Danmark har for eksempel ingen systemer for allmenngjøring av tariffavtaler. I et brev til Kommisjonen fra de svenske hovedorganisasjonene pekes det på at svenske fagforeninger er avhengig av å inngå kollektivavtaler med arbeidsgiveren for å sikre lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. De svenske organisasjonene er bekymret for at dette blir vanskeligere å videreføre med det nye tjenstedirektivet. Ikke minst gjelder dette i forhold til bestemmelsen om at foretakene ikke behøver å ha en egen representant i utstasjoneringslandet. Svensk fagbevegelse vil at direktivet sikrer at det er en representant for bedriften i vertslandet som har fullmakt i alle faglige spørsmål, inklusive å undertegne en tariffavtale. I praksis er det ikke sikkert at denne innvendingen har så stor betydning. De utenlandske foretakene er vanligvis engasjert av et svensk firma som er mottakere av tjenesten. Det innebærer at fagforeningene normalt sett kan få opplysninger om det gjestende foretakets identitet. Ifølge den svenske medbestemmelsesloven må et foretak som vil sette ut et arbeid til en underentreprenør, forhandle om dette med fagforeningen (Sigeman 2004).

## 2.5 Arbeidstaker eller tjenesteleverandør?

Direktivet om utstasjonerte arbeidstakere lar det være opp til vertslandet å definere forskjellen på en arbeidstaker og en tjenesteyter. Det er flere måter å utføre et arbeid eller et oppdrag på og det finnes ingen klare og ubestridte definisjoner eller juridiske grenser for hva som er en *arbeidstaker* og hva som er et *oppdrag*. Med andre ord: Når er man arbeidstaker og når er man tjenesteleverandør?

Men siden arbeidsvandringen er omfattet av ulikt regelverk, blir det svært viktig å skille mellom:

1. Individuelle arbeidstakere som har kommet til Norge og fått arbeid
2. Utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser med videre
3. Selvstendige næringsdrivende med egen virksomhet.

I Norge er det Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som utformer regelverket for arbeidsvandring. UDI praktiserer bestemmelsene, sammen med politiet som er delegert myndighet på grunnlag av utlendingsforskriften og/eller ved retningslinjer fra UDI.

### Overgangsordninger for individuelle arbeidstakere

For individuelle arbeidstakere (punkt 1 ovenfor) gjelder såkalte overgangsordninger etter EU-utvidelsen 1. mai 2004, mens det er fri bevegelse for selvstendig næringsdrivende og tjenesteleverandører med egne ansatte. Det er bare Tyskland og Østerrike som har fått et overgangssystem også i forhold til tjenesteytelse. Alle de tidligere EU-landene, unntatt Sverige, Irland og Storbritannia, har innført ulike former for overgangsordninger for individuelle arbeidstakere fra åtte av de nye medlemslandene; Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia og Ungarn. Malta og Kypros er unntatt fra overgangsreglene. Overgangsregler vil si at man ikke følger EUs bestemmelser om fri bevegelse av arbeidskraft, men viderefører hele eller deler av regelverket fra før utvidelsen i inntil fem til sju år.

Norge har innført en overgangsordning som i utgangspunktet skal gjelde i to år og som er mer liberal enn i mange andre land (Dølvik 2004). Arbeidssøkere kan søke arbeid og oppholde seg i Norge for egen regning i inntil seks måneder. De må få innvilget oppholdstillatelse før de kan begynne å jobbe og det stilles krav om arbeid tilsvarende heltid, samt lønn i samsvar med tariff, regulativ eller det som er vanlig i den type jobb/arbeidssted. Dette må dokumenteres, sammen med arbeidskontrakt, som er undertegnet arbeidssøker og arbeidsgiver. Oppholdstillatelsen gjelder for inntil tolv måneder, med rett til forlengelse. Etter tolv måneder vil vedkommende få samme status som andre EU/EØS-borgere. Arbeidstakere som hadde lovlig opphold og arbeid i Norge de siste tolv månedene før EU-utvidelsen, ble ikke omfattet av overgangsordningene. Siden de individuelle arbeidsvandrerne ikke er et hovedtema i dette notatet, går vi ikke videre inn i regelverk og erfaringer med denne type arbeidsvandring.

## Grensedragningen mellom arbeidstaker og tjenesteyter

Punkt 2 og 3 ovenfor gjelder tjenesteytere. Kjennetegnet er at vedkommende er ansatt i en utenlandsk bedrift (EØS-området) som skal utføre tjenester i Norge (utsendt arbeidstaker) eller er selvstendig næringsdrivende. Det går også an å yte tjenester i Norge uten at det karakteriseres som «drift av egen virksomhet» eller at man etablerer seg i Norge. Ifølge Utlendingsdirektoratet er det tilstrekkelig å legge fram opplysninger om hva slags tjenester det dreier seg om og hvor lang tid det vil ta å utføre den. Tjenesteytelsen skal være hovedformålet med oppholdet i Norge og det skal være av begrenset varighet (UDI 2003).

EUs utstasjoneringsdirektiv gjelder for *arbeidstakere* og det må eksistere et ansettelsesforhold mellom det utstasjonerte foretaket og den utsendte arbeidstakeren. I direktivet overlates det til medlemsstatene å definere hvem som skal regnes som arbeidstaker (artikkel 2.2). EØS-regelverket er bygd opp slik at en del bestemmelser omhandler arbeidstakere og en del omhandler tjenester. Utstasjonering av arbeidskraft faller inn under begrepet tjenesteytelse, jamfør utlendingsloven § 51. Det eksisterer ifølge Kommunal- og regionaldepartementet ingen bestemmelser i regelverket som omhandler selve grensedragningen mellom fri bevegelse av arbeidskraft og fri bevegelse av tjenester. Grensedragningen må derfor gjøres ut fra en fortolkning av regelverket for henholdsvis tjenester og arbeidstakere. For å gjøre dette må man gå inn i kontraktene for hvert enkelt oppdrag og for eksempel se på hvem som har instruksmyndighet og hvem som bærer risikoen. Å levere en tjeneste vil som en hovedregel innebære noe mer enn å bare stille arbeidskraft til rådighet.

Arbeidsmiljøloven definerer arbeidstaker som «enhver som utfører arbeid i annens tjeneste» (§ 3). Den samme ordlyden finner vi i folketrygdloven (§ 1-8): «Med arbeidstaker menes enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.» I EF-retten er dette utvidet med at vedkommende er «under instruksjon eller rettledning». Lønnsspørsmålet spiller imidlertid liten rolle. Ifølge EF-domstolens praksis har det ikke betydning om det utbetales lønn i tradisjonell forstand eller om arbeidstakeren har en økonomisk målsetting med arbeidet (UDI 2003 b). Folketrygdloven definerer dernest *selvstendig næringsdrivende* som: «... enhver som for egen regning og risiko driver vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt» (§ 1-10). For å bli regnet som selvstendig næringsdrivende, og på den måten tilby en tjeneste, er det imidlertid listet opp en rekke vilkår som at virksomheten må ha et visst omfang og at den selvstendig næringsdrivende må ha ansvar for resultatet, ansvar for økonomisk risiko og bruke egne driftsmidler (ibid.).

Det har vært flere høyesterettssaker som har behandlet skillet mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende. Det avgjørende spørsmålet i vurderingene har vært om virksomheten skjer for egen regning og risiko. Dette kan ofte bare avgjøres ved en nærmere analyse av de øvrige elementer i avtaleforholdet, herunder hvor ledelsen, instruksjonen og kontrollen med utføring av oppdraget ligger.<sup>17</sup> Vilkåret for å drive virksomhet som selvstendig næringsdrivende i Norge er at «... det legges fram en nøyaktig beskrivelse av virksomheten og dokumenteres at nødvendige tillatelser er eller vil bli gitt av vedkommende myndighet i henhold til øvrig lovgivning» (Utlendingsloven § 51).

Et *oppdrag* skal være en på forhånd definert oppgave som det skal gis betaling for. En entreprise er et typisk oppdrag (leveranse til avtalt pris på eget ansvar). Det vil altså være arbeidstakere som utfører et avgrenset oppdrag som kan sies å være tjenesteytere. Men selv

<sup>17</sup> Høyesteretts dom 2001-00151

om man står overfor et arbeid av tidsbegrenset varighet, er ikke det i seg selv nok for å fastslå at man står overfor en tjenesteytelse/utstasjonering. Det må vurderes ut fra ansettelsesforhold, arbeidets art og formålet med arbeidet. Det kan føre til at en søker som skal jobbe for en tidsbegrenset periode i Norge likevel vil bli ansett som arbeidstaker og ikke tjenesteyter/utsendt arbeidstaker. Det avgjørende er hvem som er arbeidstakerens reelle arbeidsgiver. Dersom dette er et firma i utlandet og firmaet leier ut personene for et bestemt oppdrag, defineres dette som tjenesteytelse. Dersom det utenlandske firmaet kun formidler arbeidskraften, og søker blir ansatt i et firma i Norge, vil det dreie seg om bevegelighet av arbeidskraft (KRD 2004).

Problemstillingen kan skisseres på denne måten:

#### Arbeidstakerbegrepet<sup>18</sup> og regelverket

| <b>A</b> Arbeidstaker ansatt i et norsk firma                                                                              | <b>B</b> Arbeidstaker ansatt i et utenlandsk firma                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>C</b> Arbeidstaker ansatt i et utenlandsk firma ev. datterselskap til et norskeid firma                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>D</b> Selvstendig næringsdrivende                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Omfattet av overgangsreglene</li> <li>* Norske lønns- og arbeidsvilkår</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Firmaet får oppdrag i Norge og tar med seg arbeidstakerne</li> <li>* Ikke omfattet av overgangsordningene fordi det er tjenesteyting</li> <li>* EUs utstasjoneringdirektiv gjelder</li> <li>* For å oppnå norske lønns- og arbeidsvilkår: Allmenngjøring av tariffavtaler eller inngåelse av tariffavtale.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Utleid til arbeid/oppdrag i Norge</li> <li>* Vurdering: Oppdrag/tjenesteyting eller arbeidstakerforhold hos norsk arbeidsgiver</li> <li>* Overgangsordning kan gjelde hvis oppdraget vurderes å være et arbeidstakerforhold i den norske bedriften</li> <li>* Trolig unntak for utleiefirmaer. Hvis det regnes som tjenesteyting, gjelder reglene som for utstasjonering.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Oppdrag i Norge</li> <li>* Vurdering: Tjenesteyter eller arbeidstaker</li> <li>* Overgangsordning hvis oppdraget vurderes til å være et arbeidstakerforhold.</li> </ul> |

Vi har her skissert fire mulige situasjoner – statuser – som en arbeidstaker/tjenesteyter kan ha og ved å følge kolonnen nedover viser vi hva slags regelverk som gjelder. Denne oversikten er ikke uttømmende, men illustrerer kompleksiteten i de vurderingene og kontrollene som må gjøres hvis regelverket skal følges.

Det har, som nevnt ovenfor, vist seg vanskelig å lage et klart skille mellom «arbeidstaker» og «tjenesteyter». Etter EU/EØS-utvidelsen har UDI fått en rekke henvendelser om hva som kjennetegner en tjenesteyter og som dermed ikke er omfattet av overgangsordningene. UDI har jobbet med en rekke utkast til definisjoner, men kan ikke gi noe klart svar.<sup>19</sup> Hva som kan regnes som tjenesteyting, må vurderes i hver enkelt sak. En slik vurdering skal, ifølge UDI, også gjelde i forhold til utleie av arbeidskraft. En juridisk betenkning for utleiefirmaet Adecco vurderer imidlertid regelverket slik at all utleie av arbeidstakere ansatt i et utenlandsk firma vil regnes som tjenesteyting. Hvordan vederlaget ytes – for eksempel som timepris, akkord, fastpris – er uten betydning i denne sammenhengen. Betenkningen viser til utstasjoneringdirektivets artikkel 1 punkt 3c) som regulerer utsendte arbeidstakere fra

<sup>18</sup> I denne sammenhengen gjelder det arbeidstakere fra åtte av de ti nye EØS-medlemslandene.

<sup>19</sup> Informasjon gitt i møte med UDI 26.10.04.

vikarbyrå (se definisjonen av utsendt arbeidstaker i den norske arbeidsmiljøloven, gjengitt ovenfor) (Simonsen Føyen 2004). Som nevnt tidligere gjelder imidlertid overgangsreglene for arbeidstakere som er ansatt i norske utleiefirmaer.

### 3 Utstasjonerte arbeidstakere – omfang og erfaringer

Arbeidsvandring kan, som vi var inne på i kapittel 2, ha flere former. Det kan være individuelle arbeidstakere som vil jobbe og etablere seg i et nytt land, spesialister eller selvstendig næringsdrivende. I Norge er det dessuten lang tradisjon for å ansette sesongarbeidere i landbruket, der arbeidstakerne ikke kommer for å etablere seg her, men for å jobbe i en kort periode.

En annen kategori arbeidsvandrere er arbeidstakere på et tjenesteoppdrag. Kjennetegnet er at de er ansatt i et utenlandsk firma med arbeidsgiver i hjemlandet og kommer til Norge på midlertidige oppdrag. De kan også være innleide arbeidstakere for eksempel fra et utenlandsk bemanningsfirma. Det er disse såkalt utstasjonerte arbeidstakerne vi ser nærmere på i dette kapitlet: Hvor stort er omfanget og kan vi si noe om hva slags lønns- og arbeidsvilkår disse arbeidstakerne har? Vi vil kaste et særskilt blikk mot bygge- og utleiebransjen, ut fra en antakelse om at problemstillingene knyttet til utstasjonering er særlig aktuelle i disse bransjene.

Norske myndigheter har tatt forbehold om at overgangsordningene kan endres dersom det viser seg at arbeidsvandringen skaper ubalanse i arbeidsmarkedet.<sup>20</sup> Men de fleste spådommer går ut på at det er arbeidsvandring i forbindelse med tjenesteyting som blir den viktigste utfordringen på grunn av et friere regelverk og potensielt større omfang. Nordisk Ministerråds foreløpige vurderinger av arbeidsvandringen etter EØS-utvidelsen går også ut på at det er en systematisk utstasjonering av arbeidskraft som vil ha størst effekt på arbeidsmarkedene i Norden (Dølvik og Eldring 2004). Vi vil derfor bare kort komme inn på de individuelle arbeidstakerne som kommer for å søke jobb og som omfattes av reglene i overgangsordningene (se regelverk i kapittel 2). Sesongarbeiderne er også utelatt i denne sammenhengen. Når det gjelder arbeidstakere som er rekruttert via utleiebyråene, vil vi se nærmere på hvilke former utleien har og forholdet mellom formidling av arbeidstakere og formidling av tjenester. Det vil si om arbeidstakerne regnes som individuelle arbeidstakere eller om de er utstasjonerte (se oversikten over «type» arbeidstaker på side 14).

<sup>20</sup> Ubalanser, for eksempel når det gjelder lønnsnivået, viser seg ikke før migrasjonen når et visst omfang. Empiriske studier viser at én prosents økning i arbeidstilbudet kan senke lønningene med 0,10 prosent (Ekholm 2004). Det er med andre ord langt fra noe retlinjet forhold mellom økning i arbeidsstyrken og effekter på f.eks. lønnsnivået.

### 3.1 Drivkrefter for arbeids- og tjenestevandring

Med en tøffere internasjonal konkurranse for norsk næringsliv vil mange bedrifter prøve å redusere kostnadene. Ett alternativ er å flagge ut hele eller deler av produksjonen. En annen variant er å hente billig arbeidskraft inn i landet. Siden overgangsordningene bare gjelder fri bevegelse av arbeidskraft og ikke tjenester/entreprise, kan norske bedrifter tjene på å sette ut oppdrag/entrepriser til østeuropeiske firmaer med lave anbud. Alternativt kan man opprette «døtre» i disse landene som igjen kan betjene det norske markedet. Norske firmaer bruker dessuten innleid arbeidskraft for å dekke midlertidig behov for arbeidskraft og stadig flere er utlendinger.<sup>21</sup> Det er mye penger å spare på å hente inn arbeidskraft fra de nye EØS-landene fordi man ikke behøver å følge norsk lønnsnivå dersom arbeidsoppdraget regnes som tjenesteyting (se kapittel 2). Det norske privatmarkedet kan også nyte godt av billig tjenesteyting fra Øst-Europa. Utenlandske tjenesteytere tilbyr – både direkte og via norske tjenesteformidlere – blant annet hyttebygging, oppussing og husmaling.

En motivasjonsfaktor for økt arbeidsvandring fra myndighetenes side er økt tilgang på arbeidskraft. Det er stor enighet om at Norge mangler arbeidskraft på flere områder og at behovet er økende i årene framover. Ifølge Røed (2004) vil antallet yrkesaktive per alderspensjonist synke fra 2,6 i dag til 1,6 om tretti år. Det betyr at en større andel av arbeidsstyrken må over i helse- og omsorgssektoren dersom dagens standarder skal opprettholdes. Uføre- og førtidspensjonering vil forsterke bildet. Allerede i dag meldes det om mangel på kvalifisert arbeidskraft for eksempel i byggebransjen. Én løsning på underskuddet er å hente inn arbeidskraft fra andre land. Statistisk sentralbyrå mener at innvandring kan bidra til å dempe effektene av en aldrende befolkning, selv om det ikke er realistisk at innvandring fullt ut kan kompensere for denne endringen i alderssammensetning (NOU 2004:20).

Når det gjelder EØS-området, har arbeidsmobiliteten så langt vist seg å være begrenset. Færre enn to prosent av arbeidstakerne har jobb utenfor hjemlandet og den årlige mobiliteten er enda lavere (Cremers og Donders 2004). Etter EØS-utvidelsen kan dette endre seg på grunn av de store økonomiske forskjellene mellom gamle og nye EØS-land. Ingen andre nåværende frihandelsområder i verden har innført fri arbeidsmobilitet mellom økonomisk lite utviklede land og rike industriland. Det er et betydelig gap i lønns- og kostnadsnivå mellom for eksempel Polen og de nordiske land. Høy arbeidsledighet kan også være en faktor i denne sammenhengen. Polen har nesten 40 millioner innbyggere og en offisiell arbeidsledighet på rundt 19 prosent. Ledigheten er imidlertid mye høyere i enkelte regioner. Hovedvekten av dem som så langt har fått EØS-tillatelse i Norge, kommer fra Polen og Baltikum. Polen er også dominerende når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere fra de nye EØS-landene (SFU).

Når det gjelder omfanget av arbeidstakere som er omfattet av overgangsordningene (EØS-tillatelse), viser de siste tallene fra Utlendingsdirektoratet (UDI) at fram til 14. november 2004 var det utstedt 19 966 EØS-tillatelse, 3348 sesongtillatelse (før 1. mai), 130 spesialisttillatelse og 966 andre tillatelse. Totaltallet var 24 410 tillatelse. I 2003 var det til sammenlikning 15 809 sesongtillatelse, 407 spesialisttillatelse og 1301 andre tillatelse, totalt 17 517.

<sup>21</sup> Kilde: Informanter fra Fellesforbundet

## 3.2 Europeiske erfaringer med utstasjoneringsdirektivet<sup>22</sup>

På store anlegg er det vanlig å hyre inn utenlandske underentreprenører som kommer for å utføre et avgrenset oppdrag. De har da med seg sine egne arbeidstakere og det er disse som omtales som utstasjonerte eller utsendte arbeidstakere. Tjenestemarkedet er preget av korte oppdrag, høy mobilitet og uoversiktlige nettverk med underentrepriser i mange ledd, spesielt i bygg og anlegg. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over hvor mange som er på vandring som tjenesteytere og hvilke forhold de jobber under. Schengen-avtalen gjør det i tillegg vanskelig å vite hvem som oppholder seg i landet til enhver tid.<sup>23</sup>

Stort behov for arbeidskraft og høy mobilitet både innen- og utenlands er karakteristiske kjennetegn ved byggebransjen. I tillegg er det en svært konkurranseutsatt bransje med sterkt prispress. Det kan blant annet leses ut fra antall konkurser og bedragerisaker (Cremers og Donders 2004). Arbeidet er i sin karakteristikk prosjektbasert, både når det gjelder oppdrag og at man er avhengig av vær- og sesongsvingninger. Dette påvirker igjen de ansattes arbeidskontrakter. Disse forholdene gjør antakelig bransjen til en av de mest utsatte i forhold til sosial dumping, og dermed sterkt berørt av bestemmelsene om utstasjonerte arbeidstakere. Dette var også bakgrunnen for at den europeiske bygningsarbeiderføderasjonen var aktivt med i utformingen av direktivet om utstasjonerte arbeidstakere (Druker og Dupré 1998) og at bygningsarbeiderne har fått særbestemmelser i direktivet (se kapittel 2). Det er derfor naturlig å se nærmere på nettopp denne bransjen når man skal vurdere omfang og erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere.

Som nevnt er det vanskelig å fastslå antallet utstasjonerte arbeidstakere fordi det ikke er noen registreringsplikt for arbeidstakere som tar jobb i et annet land i EØS-området. Europakommisjonen har prøvd å undersøke omfanget av utstasjonerte arbeidstakere på bakgrunn av registrering av trygdeordningsskjemaer for folk som flytter innad i EØS-området,<sup>24</sup> i perioden 1988–2000. Denne undersøkelsen viser at omfanget av utstasjonerte arbeidstakere har en økende tendens og at byggebransjen er dominerende når det gjelder bruk av utstasjonerte arbeidstakere.

En rapport laget på oppdrag fra Den europeiske bygningsarbeiderføderasjonen, European Federation of Building and Woodworkers (EFBWW), (Cremers og Donders 2004) om de praktiske erfaringene med utstasjonerte arbeidstakere, konkluderer med at gjennomføringen av direktivet ikke er særlig effektiv. Den peker spesielt på gråsoneproblematikken

<sup>22</sup> Store deler av dette avsnittet er basert på en rapport laget på oppdrag fra den europeiske bygningsarbeiderføderasjonen (EFBWW), (Cremers og Donders 2004). Rapporten er utarbeidet i samarbeid med Den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen i byggesektoren, European Construction Industry Federation (FIEC) og har fått økonomisk støtte fra Europakommisjonen.

<sup>23</sup> Norge ble med i Schengen-samarbeidet i 2000. Samarbeidet går blant annet ut på å fjerne mest mulig av kontrollen (blant annet passkontroll) ved de indre grensene.

<sup>24</sup> E101-skjema som er regulert i Rådsforordning 1408/71 (implementert i tryggedelen av EØS-avtalen). Trygdeinstitusjonen i hjemlandet skal utstede en slik blankett i forbindelse med utsending av arbeidstakere. Reglene gir personer som utfører midlertidig arbeid av inntil ett års varighet, mulighet til å opprettholde tilknytningen til trygdeordninger i hjemlandet.

– hvilket vil si vanskelighetene med å fastslå hvem som er arbeidstaker og hvem som er selvstendig næringsdrivende – noe som er et voksende problem i byggebransjen. Klarere definisjoner i nasjonal lovgivning vil kunne gi bedre muligheter til å gjennomføre bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet. Det etterlyses også strengere regler for å slå ned på juks i form av arbeidstakere som opptrer som selvstendig næringsdrivende eller som er «ansatt» i såkalte postkassefirmaer. Bedre informasjon og større åpenhet om lønns- og arbeidsvilkår er andre virkemidler for at direktivet skal fungere i praksis.<sup>25</sup> Selv om det er myndighetenes ansvar å påse at det gis informasjon og at bestemmelsene i direktivet etterleves, viser rapporten til EFBWW at faglige tillitsvalgte er mer aktive i kontrollarbeidet enn myndighetene. Men å sammenlikne lønns- og arbeidsvilkår fra ett land til et annet er også en komplisert affære fordi det, ifølge rapporten, i mange tilfeller blir som å sammenlikne «epler og pærer». Et virkemiddel for å bedre kunnskapsnivået kunne være at organisasjonene i de ulike landene samarbeider om hverandres kollektivavtaler.<sup>26</sup>

EFBWW mener likevel at det ikke er grunnlag for å revidere direktivet fordi problemene har praktiske årsaker, ikke lovmessige. På dette punktet er bygningsarbeiderføderasjonen på linje med Kommisjonen som konkluderer med at det ennå ikke er behov for en revisjon av direktivet (Kommisjonen 2003).

### **Nærmere om erfaringene i Danmark, Finland og Sverige**

Verken Sverige, Danmark eller Finland har oversikt over antallet utstasjonerte arbeidstakere som kommer til landene. Det finnes ingen registreringsordninger for disse arbeidstakerne. I Sverige og Danmark er lønnsforholdene overlatt til kollektivavtalesystemet, mens det i Finland også er et system for allmenngjøring av tariffavtaler.

Den *danske* loven om utstasjonerte arbeidstakere regulerer helse, sikkerhet, likestilling og likelønn, og henviser til kollektivavtalene når det gjelder lønn. Partene har inngått avtaler om at utstasjonerte arbeidstakere skal ha de samme rettighetene som sine danske kolleger. Trenden har vært at utenlandske firmaer melder seg inn i dansk arbeidsgiverforening og må respektere lønns- og arbeidsforhold. Arbejdsmarkedsstyrelsen er ansvarlig for å koordinere arbeidet med å gi informasjon til utstasjonerte bedrifter og arbeidstakere.

Tillitsvalgte sjekker om arbeidstakerne er dekket av en kollektivavtale og at avtalen følges av arbeidsgiver. Fagbevegelsen bruker blokader og sympatistreiker for å få underskrevet avtaler. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er enige om at dette er en mer effektiv måte å gjennomføre direktivet på enn en lovgivning kontrollert av myndighetene. Fagforbundene har etablert regionale arbeidsgrupper som har spesialisert seg på å kommunisere med utenlandske firmaer og arbeidstakere, også noen med spesielle språkkunnskaper. Dansk fagbevegelse har laget brosjyrer på polsk, russisk, engelsk, estisk, litauisk og latvisk. Det er et generelt inntrykk at utstasjonerte arbeidstakere følger kollektivavtalene.

<sup>25</sup> Dette er i tråd med Kommisjonens gjennomgåelse av direktivet (Kommisjonen 2003). Der ble det pekt på at gjennomføringen av artikkel 4, samarbeid om informasjon mellom medlemsstatene i forhold til overvåking av arbeids- og ansettelsesvilkårene, ikke fungerer godt nok.

<sup>26</sup> For eksempel har bygningsarbeiderforbundene i Norden signert bilaterale avtaler om å samarbeide i saker som angår utstasjonerte arbeidstakere.

Finland hadde allerede inkludert bestemmelser for utstasjonerte arbeidstakere i sin lovgivning før direktivet kom. Lønnsspørsmålet ordnes ved at alle de sju tariffavtalene i byggeindustrien er allmenngjorte. I utlendingsloven pålegges også finske oppdragsgivere å sørge for at utenlandske underentreprenører følger nasjonale lønns- og arbeidsvilkår (Dølvik 2004). Det meldes om problemer på små anlegg der det ikke er folk som kan kontrollere forholdene. I finsk fagbevegelse rapporteres det om at arbeidstakerne må tilbakebetale deler av lønna når de kommer hjem, i noen tilfeller under trusler om at familien blir skadet. Det meldes også om til dels kummerlige boforhold og det er sterke mistanker om falske lønns slipper. Både finske myndigheter og arbeidsgiverorganisasjonene mener likevel at direktivet fungerer etter hensikten. Finsk fagbevegelse ønsker sterkere forpliktelse fra hjemlandets myndigheter til å passe på at vilkårene i vertslandet blir fulgt.

Rapporteringer fra *Sverige* viser at det så langt ikke har bydd på store vanskeligheter å få undertegnet en kollektivavtale med et utenlandsk firma.<sup>27</sup> Problemet er å sikre seg at avtalene følges opp i praksis. Det er også minimal kontroll fra myndighetenes side. Svenske tillitsvalgte har rett til å kontrollere lønns slipper og andre relevante dokumenter, men det er mistanke om at deler av lønna må tilbakebetales når arbeidstakerne vender hjem. I Sverige er det bekymring for at mange arbeidstakere kaller seg for selvstendig næringsdrivende for å slippe unna forpliktelsene i kollektivavtalene. Det er lett å operere som selvstendig næringsdrivende fordi kontrollen av virksomheten ikke skjer før etter en periode. Når kontrollen kommer, har vedkommende næringsdrivende reist hjem. Økningen i antall søknader for å bli registrert som selvstendig næringsdrivende kan gi en indikasjon på utviklingen. I 2000 var det 300 søknader, et tall som i 2003 hadde økt til 1000, ifølge det svenske skattevesenet. Generelt meldes det at direktivet fungerer etter hensikten, men at det ville vært en fordel med en registreringsordning.

### 3.3 Norske erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere

Norge er ikke undersøkt i rapporten fra EFBWW om utstasjoneringsdirektivet i byggebransjen, som vi har referert til ovenfor. Det finnes heller ingen andre undersøkelser av hvilke praktiske erfaringer man har med utstasjoneringsdirektivet her i landet. Når det gjelder omfanget av utstasjonerte arbeidstakere, må vi basere oss på tall fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) i tillegg til en undersøkelse blant medlemsbedriftene i Byggenæringens Landsforening (BNL). Vi har også gjennomført en rekke intervjuer med informanter fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Det er begrenset hva informantene kan gi av tallopplysninger. Men de forteller om erfaringer, inntrykk, hva slags vurderinger som gjøres og hvilke trender og utviklingstrekk som er gjeldende i bransjen. I tillegg er erfaringene fra arbeidet i den statlig oppnevnte tariffnemnda som behandlet kravet om allmenngjøring av tariffavtaler (krav framsatt desember 2003, vedtak gjort i oktober 2004), en viktig kilde.

<sup>27</sup> I november/desember 2004 verserer det imidlertid en sak i Sverige der det svenske bygningsarbeiderforbundet blokkerer to byggeplasser fordi et byggefirma fra Latvia nekter å inngå tariffavtale med forbundet. Det latviske firmaet hevder at det har tariffavtale med sine arbeidere i Latvia og vil derfor ikke gå i forhandlinger med det svenske forbundet.

### Omfanget av utstasjonerte arbeidstakere i Norge

Den eneste registreringsplikten som så langt gjelder for utenlandske arbeidstakere med midlertidige oppdrag i Norge, er til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). SFU er ligningskontor for utenlandske virksomheter og arbeidstakere uten varig tilknytning til Norge. Utenlandske arbeidstakere som er her i landet for bygge- eller monteringsarbeid, er unntatt fra meldeplikten til Arbeidstakerregisteret. SFU er altså det eneste stedet disse arbeidstakerne er registrert. Statistisk sentralbyrå konkluderer med at det er en generell underrapportering av kortvarige arbeidsforhold, særlig når det gjelder utenlandske foretak med oppdrag i Norge. SSB viser til at det var en overføring av tallene til arbeidstakerregisteret de første årene etter etableringen av SFU i 1978. Dette stoppet opp på 1980-tallet og ble forsøkt reetablert på begynnelsen av 1990-tallet. Årsaken til at dette ikke ble gjennomført, var mangel på ressurser (SSB 2004).

Det er nå vedtatt å innføre en generell meldeplikt for alle som kommer til Norge for å arbeide, men denne er ennå ikke trådt i kraft. Det vil si at både arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende må melde seg innen én uke. Det foreslås at politiet får oppgaven med registreringen (§ 172 i Utlendingsforskriften). Myndighetene vurderer at en slik meldeplikt vil være avgjørende for å få en oversikt over den faktiske innvandringen til Norge. Samtidig understrekes det at det ikke bare er EØS-utvidelsen som er årsaken. Myndighetene har i lengre tid ønsket å få bedre oversikt over personer som er på kortvarige arbeidsoppdrag i Norge.

For å si noe om omfanget av utstasjonerte arbeidstakere i Norge må vi altså ta utgangspunkt i tallene fra SFU. Rapporteringsplikten har så langt bare omfattet oppdrag med bygge- og monteringsarbeid og på sokkelen. Utenlandske lønnstakere som er ansatt i norske selskaper eller som bosetter seg i Norge, lignes ved det lokale ligningskontoret der de bor. Men hvis norske selskaper – med utenlandske arbeidstakere – får oppdrag i de rapporteringspliktige bransjene, så skal disse meldes inn til SFU, også de som bor i Norge. Rapporteringspliktene gjelder i tillegg utenlandske arbeidstakere som er ansatt i norske bemanningsfirmaer og som leies ut til firmaer med oppdrag i disse bransjene. Innmelding skal skje umiddelbart og senest innen 14 dager etter at arbeidet er påbegynt (Ligningsloven § 6-10). Fra 1. oktober 2004 gjelder rapporteringsplikten oppdrag i alle bransjer, det skal med andre ord ikke begrenses til de to nevnte sektorene (Ot.prp. nr. 77 (2003–2004)). Rapport om at arbeidet er *avsluttet*, skal også meldes til SFU i løpet av 14 dager.

Tabell 3.1 Antall utenlandske arbeidstakere registrert hos SFU 2002–2004.

|                                                                            | 2002   | 2003   | 01.01.-01.10. 2004 |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------------------|
| Antall utenlandske arbeidstakere i utenlandske selskap på oppdrag i Norge* | 16 642 | 14 790 | 15 111             |

\*Tallene viser antall personer som er talt én gang selv om de har flere arbeidsforhold og omfatter bygge- og monteringsarbeid og arbeid på sokkelen.  
Kilde: Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU)

Tabell 3.1 viser det eneste offisielle tallmaterialet som kan gi en pekepinn om antallet utstasjonerte arbeidstakere i Norge. I disse tallene har vi trukket ut utlendinger ansatt i norske selskaper med rapporteringsplikt, fordi det er mindre sannsynlig at disse kan regnes som utstasjonerte (se definisjonen av utstasjonerte arbeidstakere i kapittel 2). Tallene for de ni

første månedene i år tyder på at summen ved årets slutt vil bli noe høyere enn for 2002 og 2003.

Hvis vi ser nærmere på utstasjonering fra de nye EØS-landene, så utgjør Polen og Baltikum et tyngdepunkt. Et knapt halvår etter EU-utvidelsen 1. mai 2004 var det meldt om en viss økning i antall registrerte arbeidstakere fra disse fire landene, men økningen var på ingen måter dramatisk. SFU har sammenliknet perioden 1. mai til 1. september 2003 med samme periode i 2004 (altså etter EU-utvidelsen). Det var 700 flere som kom fra Polen og Baltikum i denne perioden i 2004 sammenliknet med 2003 (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Antall bedrifter og arbeidstakere fra Polen og Baltikum registrert hos SFU 1.5.-1.9. 2003 og 2004.

|                                                                                | 1.5.-1.9. 2003 | 1.5.-1.9. 2004 | Endring |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------|
| Antall bedrifter med tjenesteoppdrag i Norge (Polen og Baltikum)               | 23             | 67             | 44      |
| Antall arbeidstakere (fra Polen og Baltikum) i norske og utenlandske bedrifter | 1048           | 1747           | 699     |

Kilde: Sentralskattekontoret for utenlandssaker

Det er verdt å merke seg at selv om ikke de faktiske tallene er så veldig høye, så viser tabellen omtrent en tredobling av antall bedrifter fra disse landene som er registrert som oppdragstakere i Norge i løpet av fire måneder etter utvidelsen. SFU melder at økningen også har vært markant etter 1. september 2004. Etter EØS-utvidelsen har det også kommet mange henvendelser fra nordmenn som har spørsmål om hvordan man går fram for å etablere seg i Polen for å kunne tilby tjenester tilbake til Norge.<sup>28</sup> I tillegg har UDI i løpet av høsten fått en rekke henvendelser om hvordan man kan leie inn folk til Norge som tjenesteytere uten å måtte søke om EØS-tillatelse. Dette tyder på at interessen fra og for de nye medlemslandene (spesielt Polen og Baltikum) er økende. Disse tilbakemeldingene tyder også på at fordelene med å gå «tjenesteveien» er blitt bedre kjent.

Tallene, både fra tabell 3.1 og 3.2, er antakelig svært mangelfulle. SFU frykter store mørketall når det gjelder antallet arbeidstakere som er innrapportert, og at det kan være tale om hele 50 prosents underrapportering. Problemet har blant annet kommet til syne når det har vært gjennomført kontroller. Under en kontroll av byggeplasser i Oslo, Akershus og Østfold våren 2003 viste det seg for eksempel at bare 20 prosent av de utenlandske arbeidstakerne var korrekt innmeldt. Dette tallet gjaldt korrekt rapportering – det vil si at alle små og store feil ble registrert og man kan derfor ikke konkludere med at det var 80 prosent som ikke var registrert. Selv om bedriftene har brutt rapporteringsplikten til SFU, kan arbeidstakerne likevel være innrapportert til et lokalt ligningskontor. Det er ikke alle som er klar over hvilke regler som gjelder og skatteetaten har ikke noe system for å fange opp slike feilmeldinger.

<sup>28</sup> Informasjon fra intervju med SFU.

Hvordan er så bedriftenes vurderinger og erfaringer med bruk av utenlandsk arbeidskraft – inklusive tjenesteoppdrag? I en Fafo-undersøkelse fra 2003 sier tre av fire bedriftsledere i bygg- og verkstedindustrien at de vil vurdere å rekruttere arbeidskraft fra Øst-Europa. 22 prosent av de tillitsvalgte i denne undersøkelsen tror at bedriften vil rekruttere arbeidskraft fra Øst-Europa – både i form av faste og midlertidige ansettelser, innleie og ved underentrepriser (Eldring 2003). For å supplere og oppdatere dette bildet kan undersøkelsen fra Byggenæringens Landsforening (BNL) høsten 2004 være en viktig kilde. BNL har spurt sine medlemsbedrifter om bruk og erfaringer med utenlandsk arbeidskraft. Hovedkonklusjonen fra undersøkelsen, der drøyt 950 bedrifter (55 prosent av utvalget) har svart, viser likevel at byggebransjen har færre utenlandske arbeidstakere enn bransjen selv antok på forhånd. Her gjengir vi noen av hovedfunnene:

- Nesten halvparten av bedriftene (45,2 prosent) svarer at de opplever konkurranse fra utenlandske bedrifter i sitt marked.
- Rundt 20 prosent har benyttet utenlandsk arbeidskraft i 2003–2004. Av dem som har brukt utenlandsk arbeidskraft, svarer 65 prosent at de har benyttet seg av innleie. To tredjedeler hadde leid inne utenlandsk arbeidskraft mellom én og fem ganger, mens et mindretall på ti prosent hadde brukt innleid arbeidskraft mer enn 20 ganger i 2003 og 2004 (fram til august).
- 95 prosent av dem som bruker utenlandske underentreprenører, er fornøyde.
- 56 prosent av bedriftene tror at bruken av utenlandske entreprenører vil øke i tiden framover.

Inntrykket fra undersøkelsen er at bedriftene leier inn folk for å avhjelpe toppene i produksjonen<sup>29</sup> og at dette ikke kommer til å øke i særlig grad. Men om antallet innleide arbeidstakere ikke kommer til å øke, melder altså bedriftene at omfanget av utenlandske entreprenører trolig blir større. Samtidig forventes det økt sysselsetting i byggebransjen. Høyere aktivitet og økt bruk av utenlandske underentreprenører vil føre til flere utstasjonerte arbeidstakere i tiden framover.

NHOs halvårsrapport peker i samme retning: Interessen blant NHOs medlemsbedrifter for å hente inn arbeidskraft fra de nye medlemslandene er økende. I bygg og anlegg er andelen som sier de vil benytte arbeidskraft (type arbeidskraft er ikke spesifisert) fra nye EØS-land, nesten fordoblet på ett år – fra 18 prosent i 2004 til 34 prosent i 2005 (NHO 2004c).<sup>30</sup>

Selv om bedriftene svarer at bruken av innleid arbeidskraft ikke kommer til å øke i særlig grad, kan dette bli påvirket av hva som skjer med det norske lovverket for midlertidig arbeidskraft. Reglene for midlertidige ansettelser regulerer også innleie av arbeidskraft,<sup>31</sup> og

<sup>29</sup> Dette er i henhold til lovverket (arbeidsmiljøloven) som sier at innleid arbeidskraft skal brukes til arbeid som atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften. Hvis det er et permanent behov for arbeidskraft, skal det ikke benyttes vikarbyrå.

<sup>30</sup> Næringslivets økonomibarometer er basert på regnskapsstatistikk for 7286 NHO-bedrifter større enn fem årsverk og spørreundersøkelse for i alt 1200 NHO-bedrifter større enn ti årsverk.

<sup>31</sup> I arbeidsmiljøloven heter det: «Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting (§ 55 K).»

ved en liberalisering kan det bli mer attraktivt å bruke innleie, spesielt hvis arbeidskraften er atskillig rimeligere enn norsk arbeidskraft (se mer i avsnitt 3.4).

### **Erfaringer med utstasjonerte arbeidstakere i Norge**

Vi vet lite om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for de utstasjonerte arbeidstakerne i Norge. Som redegjort for i kapittel 2 har ikke utstasjonerte arbeidstakere automatisk krav på norske lønns- og arbeidsvilkår selv om Norge har implementert EUs utstasjoneringdirektiv gjennom EØS-avtalen. For å sikre disse arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår på linje med norske arbeidstakere må det enten opprettes en tariffavtale eller eksisterende tariffavtale(r) må allmenngjøres. Da Norge ble med i EØS, ble det antatt at tariffavtaledelingen i Norge var for lav til å anvende en dansk-svensk strategi (se avsnitt 3.2). I stedet ble Lov om allmenngjøring av tariffavtaler vedtatt for å kunne brukes som en buffer mot sosial dumping. Et annet virkemiddel for å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår er ILO-konvensjon nr. 94, som ble ratifisert (godkjent) av norske myndigheter i 1995, men som ennå ikke er implementert. Den skulle etter planen bli en del av norsk lovverk i løpet av høsten 2004, det vil si at konvensjonen blir implementert. ILO-konvensjonen hjemler at offentlig virksomhet i stat og kommune kan kreve at anbyderne overholder lønns- og arbeidsvilkår som er fastsatt i relevante tariffavtaler eller det som normalt gjelder ved slikt arbeid. Dette vil skje gjennom en ny statlig innkjøpsinstruks.<sup>32</sup> Statens vegvesen meldte i oktober 2004 at de vil gjennomføre bestemmelsene i ILO-konvensjonen for anbud som skal ut høsten 2004. Det betyr at anbudene må bygge på det som er gjeldende lønns- og arbeidsvilkår. Statens vegvesen er den største offentlige anbyder og har til enhver tid ute oppdrag for rundt ti milliarder kroner (LO-Aktuelt 14.10.04).

Rapporteringen fra SFU forteller ingenting om lønns- og arbeidsforhold. Arbeidstakerne behøver ikke oppholdstillatelse før etter tre måneder og blir som regel heller ikke skattepliktige til Norge før etter seks måneder (gjelder ikke land som vi har egne skatteavtaler med). Vi har dermed to hovedkilder til å si noe om erfaringene med utstasjonerte arbeidstakere: informantintervjuer og tariffnemndas arbeid i forbindelse med allmenngjøring av tariffavtaler.<sup>33</sup>

Selv om arbeidsgiverne er pålagt opplysningsplikt, i henhold til loven, hadde tariffnemnda store vanskeligheter med å få dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkårene til de utenlandske arbeidstakerne på de aktuelle anleggene. Utenlandske arbeidstakere i Norge vil i de fleste tilfeller arbeide på vilkår som er betydelig bedre enn i hjemlandet, selv om de ikke er i tråd med norske lønns- og arbeidsvilkår. Alternativet er kanskje arbeidsledighet, og å «sladre» til norske tillitsvalgte vil kunne være ensbetydende med å bli sendt hjem. Språkproblemer

<sup>32</sup> I en pressemelding fra Moderniseringsdepartementet 24.11.04 er formuleringen: «Når statlige etater setter bort arbeid, skal de som faktisk gjør jobben ikke ha dårligere lønnsvilkår enn det som er vanlig for samme type arbeid i Norge.»

<sup>33</sup> Disse avtalene er vedtatt allmenngjort: Verkstedsoverenskomsten mellom NHO/Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) og LO/Fellesforbundet, Fellesoverenskomsten for byggfag mellom NHO/Byggenæringens Landsforening (BNL)/Tekniske Entreprenørers Landsforening og LO/Fellesforbundet og Landsoverenskomsten for elektrofagene mellom NHO/Tekniske Entreprenørers Landsforening og EL & IT Forbundet/LO. Allmenngjøringen omfatter sju petrokjemiske utbyggingsområder (Tariffnemnda 2004).

er en annen faktor. Fagbevegelsen har heller ikke generell innsynsrett i uorganiserte/utenlandske arbeidstakers lønnsforhold.

Norske arbeidsgivere føler seg presset til å redusere kostnader på grunn av sterkere konkurranse. Alternativet er kanskje tapte anbud. Et uttrykk for bekymringen på arbeidsgiversiden er at administrerende direktør i Servicebedriftenes Landsforening (SBL), Petter Furu-lund, har tatt til orde for at utenlandske arbeidstakere må sikres norsk tariff-lønn mens de jobber i Norge. Han frykter en utkonkurrering av den seriøse delen av norsk arbeidsliv (SBLs nettsider 01.10.04).

I byggebransjen er arbeidet som regel satt ut til en rekke underleverandører. Det er svært vanskelig å ha oversikt over hva slags bedrifter som til enhver tid er inne på en arbeidsplass og hva slags vilkår de ansatte har. For å få tilstrekkelig informasjon måtte nemnda arrangere to lukkede høringer for å utdype dokumentasjonen og for at folk kunne snakke fritt.

I LOs begjæring om allmenngjøring var det lagt fram lønns-slipper som viste at en elektriker i en tysk virksomhet med oppdrag på Mongstad tjente rundt 64 kroner i timen. Lønns-slippene viste også at det var arbeidet langt mer overtid enn tillatt og at overtidssatsen var mindre enn 40 prosent, som er minste lovlige godtgjøring i henhold til arbeidsmiljøloven. På Kollsnes i Hordaland var alle kontrakter bortsett fra én gitt til utenlandske virksomheter, noe som illustrerer den vanskelige konkurransesituasjonen for norske bedrifter. Mange av bedriftene som nemnda tok kontakt med (200 fikk henvendelse), svarte ikke på spørsmålene om lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Og mange ga ufullstendige svar. Nemnda klarte ikke å påvise mange eksempler på at lønnsnivået avvek sterkt fra normalt norsk lønnsnivå, men det var en rekke eksempler på at det ikke ble betalt ekstra eller for lite i overtid, eller at andre tillegg/godtgjøringer som norske arbeidstakere vanligvis har, manglet for de utenlandske arbeidstakere. Nemnda fikk høre historier om doble sett kontrakter og 50 prosent trekk i lønn for kost og losji.

NHO mente imidlertid at vilkårene for allmenngjøring ikke var oppfylt fordi dokumentasjonen ikke ga grunnlag for å konkludere med at utenlandske leverandører tilbyr sine arbeidstakere vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det norske arbeidstakere får. Arbeidsgiverorganisasjonen var også svært uenig i beskrivelsen av hvor vanskelig det var å få tak i dokumentasjon og mente den var direkte feilaktig (NHO 2004).

Flertallet i nemnda konkluderte til slutt med at det var overveiende sannsynlig at det fantes utenlandske arbeidstakere på anleggene som ikke hadde vilkår på linje med norske tariff-stede vilkår, og et vedtak om allmenngjøring ble fattet. Vedtaket betyr at de som kommer inn under denne allmenngjøringsforskriften, skal lønnes med utgangspunkt i minstelønns-satsene pluss tillegg. Innleide arbeidstakere var ikke med i tariffnemndas undersøkelser.

Arbeidsgiversiden mener at problemet med tjenesteytende arbeidstakere, på hjemlandets vilkår, er størst i privatmarkedet. Det dreier seg om vedlikehold og rehabilitering av boliger og hyttebygging.<sup>34</sup> Inntrykket er at de store entreprenørene er litt forsiktige med å gå inn i tjenestemarkedet på «utenlandske vilkår», slik at denne type rekruttering skjer i leddene nedover. Og hovedentreprenørene, som ofte er store og antatt seriøse firmaer, har liten kontroll med hva som foregår lenger ned i kontraktskjeden. Fra 1. januar 2005 settes det i gang

<sup>34</sup> Ifølge BNL kommer hytter og garasjer innunder «yrkesbygg» i byggestatistikken.

en ordning med nye kontraktsbestemmelser som gir hovedentreprenør mye større ansvar for hva som skjer i leddene under i regi av prosjektet «Seriositet i byggenæringen».

De små og mellomstore firmaene er spesielt utsatt i konkurransen, kanskje også fordi de tradisjonelt har vært «store» i privatmarkedet. Malermesterne i Bergen har for eksempel tatt til orde for allmenngjøring av tariffavtaler, noe som også får støtte av Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund. Konkurransen er størst i de største byene og er av en helt annen type og et annet omfang enn det som var tilfellet før EØS-utvidelsen, ifølge våre informanter.

Våre informanter i Fellesforbundet er også opptatt av forbindelsene til useriøse aktører, som var etablert i Norge også før EU-utvidelsen. Først og fremst ved at det fantes arbeidstakere fra de nye medlemslandene i Norge før utvidelsen. Mange av arbeidstakerne som var her før 1. mai var her ulovlig. Det er dermed etablert et marked med lønninger på 40–60 kroner i timen. Etter utvidelsen kan man melde seg som tjenesteyter til den samme prisen og operere på lovlig måte. Gjennom tidligere ulovlige opphold har arbeidstakerne skaffet seg et nettverk, blant annet oppdragsgivere. Dette gjelder spesielt i de større byene, der forholdene ikke er så gjennomsluktige som ute i landet.

Fagbevegelsens erfaringer fra byggeplasser rundt om i landet underbygger at SFUs tall er preget av stor underrapportering. I forhold til et nytt krav om allmenngjøring (se kapittel 2) er det også ny bekymring for kravene om dokumentasjon, selv om de er overbevist om at mange av de utstasjonerte arbeidstakerne ikke har vilkår som kan måle seg med de norske. Fagbevegelsen har ikke innsynsrett i arbeids- og lønnsvilkår hos ansatte hos underentreprenører, og som en av våre informanter sa: «Det er ekstremt upopulært å blande seg borti forholdene til utstasjonert og innleid arbeidskraft. Mange blir regelrett trakassert og orker ikke å være tillitsvalgte lenger». I konkurransens navn leies det inn arbeidskraft – uten at man følger bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det er en økende tendens til at bedriftene overser regelverket for innleie av arbeidskraft.<sup>35</sup> Hvis noen prøver å ta det opp, er svaret at man risikerer at arbeidsplassen forsvinner på grunn av konkurransen: «Hvis vi ikke kan leie inn folk, setter vi hele jobben ut som entreprise». Det rapporteres også om at egne ansatte sies opp for å bli erstattet med innleid arbeidskraft. Fagbevegelsen har ikke merket noen særlig vekst i omfanget av enkeltmannsbedrifter på byggeplassene etter EØS-utvidelsen (som i Sverige, se ovenfor). Én årsak kan være at den norske staten har en egen antikontraktørklausul (fra 1992) der det heter at oppdrag for statlige virksomheter primært skal utføres av ansatte i tjenesteforhold, ikke enkeltmannsbedrifter (NOU 1997:21). Antikontraktørklausulen har også vært benyttet i kommunene og har vært brukt som basis for egne avtaler mellom fagbevegelsen og offentlige etater om bruk av kontraktører. Men dette regelverket vil ikke gjelde private oppdragsgivere på annen måte enn at man skal unngå ulovlig kontraktørvirksomhet.

For fagbevegelsen er allmenngjøring som redskap et tveegget sverd og noe den ikke vil ty til uten at det er absolutt nødvendig. Holdningen til allmenngjøring virker, basert på våre informantintervjuer i Fellesforbundet, å være mye mer positiv nå enn tidligere. De ser ingen andre måter å håndtere utfordringene på. Samtlige sier at de merker at omfanget av arbeidstakere fra de nye EØS-landene er økende og at det er store problemer med å skille begrepene – arbeidstaker og tjenesteyter. Mange klarer for eksempel ikke å skille en innleid polsk arbeidstaker med norske lønns- og arbeidsvilkår fra en utstasjonert arbeidstaker med uten-

<sup>35</sup> I bryggerinæringen var det våren 2004 en tre dagers streik på grunn av uenighet om formuleringer om innleie av arbeidskraft.

landsk arbeidsgiver. Dette er likelydende med meldinger som kommer fra tillitsvalgte ute på arbeidsplassene: «Du må jo være jurist for å skjønne dette.» Dette er den gjennomgående tonen når det er snakk om utstasjonering av arbeidstakere, ifølge en av våre informanter.

De utstasjonerte arbeidstakere har så langt ikke skapt ubalanser i arbeidsmarkedet, ifølge informantene i Fellesforbundet. Men de understreker at det ikke skal så mye til i en så sterkt konkurranseutsatt næring som byggebransjen.

I likhet med sine europeiske fagforeningskolleger framhever informantene at innsynsrett for fagbevegelsen er det absolutt viktigste virkemiddelet i deres kamp mot sosial dumping. De etterlyser også én offentlig myndighet som har ansvaret for disse spørsmålene og at regelverket blir lettere å forstå.

### 3.4 Utleiebransjen

Utleiebransjen – som her betyr utleie av arbeidskraft – er blant annet karakterisert ved en svært lav etableringsterskel. Det kreves ikke mange innsatsfaktorer for å starte et utleiefirma, og det kan være en enkel sak å definere et oppdrag/utleie som en tjeneste og dermed slippe overgangsordningene som gjelder for individuelle arbeidstakere (se kapittel 2). Gråsoneproblematikken er spesielt aktuell i forbindelse med utleiebransjen, spesielt siden det rapporteres om opprettelser av nye tjenesteformidlingsbyråer i forbindelse med EØS-utvidelsen. I tillegg henger utleie- og byggebransjen også delvis sammen på grunn av byggebransjens omfattende bruk av innleid arbeidskraft. Trenden er færre egne ansatte og større bruk av innleie og underentrepriser. Derfor er det interessant å se nærmere på utleiebransjen i denne sammenhengen. I dette avsnittet vil vi se på den norske utleiebransjens forhold til bruk av utenlandsk arbeidskraft, hvordan regelverket praktiseres i Norge og forholdet mellom formidling av arbeidskraft og formidling av tjenester.

Inntil sommeren 2000 hadde vi her i landet et generelt forbud mot utleie av arbeidskraft. Det fantes unntak for firma som drev med utleie innen kontoryrkene (Nergaard og Nicolaisen 2002). Derfor er dette et ganske «ferskt» område for eksempel i forhold til byggebransjen.

Når det gjelder utleiebransjen, vet vi svært lite om omfanget av det som regnes som utstasjonerte arbeidstakere – det vil si at de har utenlandsk arbeidsgiver og kommer til Norge for å utføre oppdrag. Myndighetene har heller ikke noe system for å fange opp denne typen arbeidskraft. Kommunal- og regionaldepartementet påpeker imidlertid at utenlandske arbeidstakere ansatt i norske bemanningsfirmaer vil bli omfattet av overgangsreglene fordi det norske utleiefirmaet da er arbeidstakerens formelle og reelle arbeidsgiver (KRD 2004).

Det finnes utleiefirmaer som har etablert seg i utlandet for å kunne leie ut arbeidstakere til norske bedrifter på utenlandske lønns- og arbeidsvilkår. I tillegg finnes det firmaer som formidler tjenester mellom utenlandske bedrifter og norske oppdragsgivere. I disse to tilfellene er arbeidstakerne utstasjonerte.

Utleiefirmaer som Adecco henter inn utenlandske arbeidstakere, men ansetter dem i den norske delen av utleiefirmaet, og følger dermed regelverket for EØS-tillatelser. Disse arbeidstakerne er med andre ord ikke utstasjonerte i denne sammenhengen.

En virksomhet som har til formål å *leie ut* arbeidstakere, må enten være registrert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller stille garanti for egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap (sysselsettingsloven § 26). Et utenlandsk selskap som ikke driver annen virksomhet i Norge enn utleie av arbeidskraft, behøver ikke være registrert i merverdiavgiftsmantallet (Slettebø 2004). Anledningen til å *leie inn* arbeidstakere følger de samme reglene som gjelder for midlertidige ansatte i arbeidsmiljøloven. Det vil blant annet si at arbeidet skal atskille seg fra det som ordinært utføres i bedriften eller når «arbeidets karakter tilsier det». I *Fellesoverenskomsten for byggfag* kreves det at «når bedriften skal leie inn arbeidskraft eller sette ut arbeid innefor bedriftens ordinære drift, skal behov og omfang på forhånd forhandles med de bedriftstillitsvalgte». I virksomheter som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og tillitsvalgte slutte skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie. Det er flere måter å leie inn arbeidstakere på. Det kan skje gjennom et utleiefirma, som vi ser nærmere på her, eller det kan skje ved at produksjonsbedriftene leier ut folk til hverandre.

Bemanningsfirmaer som vil tilby arbeidskraft fra EØS-landene, kan gjøre det på tre måter:

1. Ved å søke, finne og velge ut folk til en norsk arbeidsgiver (formidling).
2. Ved å selv ansette folk i en bemanningsbedrift i Norge og deretter leie ut til oppdragsgivere.
3. Ved å ansette folk i deres hjemland på lokale vilkår og deretter leie dem ut for å utføre tjenester i Norge.

De to første punktene går inn under reglene om fri bevegelse av arbeidskraft, mens det tredje er en del av tjenestefriheten som kan ordnes som underentreprise og likevel være utleie (Frogner 2004). Ved å bruke alternativ 3, vil man kunne leie ut folk til hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår.

I den norske utleiebransjen finnes det trolig mer enn 100 firmaer, men bransjen domineres av tre store aktører: Manpower, Adecco og Proffice, som til sammen har rundt 80 prosent av det norske markedet for utleie av arbeidskraft. Manpower og Adecco er store multinasjonale firmaer som har kontorer, kontakter og et apparat i de nye EØS-landene. Proffice er et svensk konsern med kontorer i Sverige, Norge, Danmark og Finland. De store utleiefirmaene mener det er et stort behov for arbeidskraft i byggebransjen. Dette er et behov som firmaene kan avhjelpe. I tillegg mener bransjen at utleie av arbeidskraft ivaretar behovet for fleksibilitet i arbeidsmarkedet – de «smører maskineriet» – for eksempel ved sesongsvingninger. Samtidig understreker samtlige informanter fra de store firmaene at det er mangelen på arbeidskraft som er det store og viktige spørsmålet – ikke nødvendigvis å framskaffe den billigst mulige arbeidskraften. Dette gjelder særlig i byggebransjen.

Så langt har denne delen av utleiebransjen begrenset seg til å følge med og se utviklingen an. Men noen av informantene understreker at bedriftene (kundene) i større grad enn tidligere etterspør arbeidskraft i form av tjenesteyting. Derfor er deler av bransjen forberedt på å møte også en slik utvikling. «Vi regner med at etterspørselen etter arbeidskraft i form av tjenesteflyt kan komme til å eksplodere, fordi det kan være mange penger å spare. Så det er klart vi er forberedt,» sier en av våre informanter i bransjen. Bemannings- og Rekrutteringsbransjens forening (BRF), tilknyttet Servicebedriftenes Landsforening (SBL), har diskutert problemstillingen med jevne mellomrom, spesielt i forhold til EØS-utvidelsen. Foreningen har 30 firmaer som medlemmer som til sammen representerer rundt 85 prosent av bran-

sjen. I forbindelse med EØS-utvidelsen har foreningen advart sine medlemmer mot å bidra til sosial dumping: «Medlemsbedriftene i BRF ser seg selv som langsiktige aktører på det norske arbeidsmarkedet og vil respektere de norske spillereglene,» heter det i en uttalelse. Det blir samtidig pekt på at det er en utfordring for bransjen at utenlandske aktører kan stå fritt i forhold til avlønning lik den som gjelder i opprinnelseslandet, mens de norske selskapene lønner arbeidstakerne etter norske forhold.

Et annet spennende spørsmål i denne sammenhengen er hvor lenge de innleide utenlandske arbeidstakere vil finne seg i å bli betalt 40–60 kroner timen når de skjønner at man kanskje kan tjene 200 kroner timen ved å bli ansatt i et norsk firma.

Adecco er det eneste av de store norske utleiefirmaene som har satset på rekruttering av arbeidskraft fra de nye medlemslandene, nærmere bestemt fra Polen. Proffice har så langt hovedsakelig nordisk arbeidskraft, men er i ferd med å sikre seg samarbeidspartnere i Polen og Estland. Byggebransjen utgjør bare en drøy prosent av Proffices virksomhet, men det er et satsingsområde på grunn av etterspørselen. Adecco ansetter som nevnt polske bygningsarbeidere i sin norske virksomhet og de blir utstyrt med EØS-tillatelse i tråd med overgangsordningene. Personellet jobber på norske lønns- og arbeidsvilkår, det vil si minstelønnssettene i tariffavtalen.<sup>36</sup> I løpet av 2004 regner Adecco med å ha leid ut 1000 personer (800 per oktober) i Norge (bygg/anlegg/næringsmiddelindustri). Hvis den nåværende utviklingen/etterspørselen holder seg, kan det bli snakk om 2000 personer i 2005. For sammenlikningens skyld var antallet 400 personer i 2003 og under 200 i 2002. Byggebransjen er for øvrig et område som generelt øker i forhold til utleie av arbeidskraft. Manpower, som er Norges største utleiefirma, rekrutterer ikke arbeidskraft fra de nye EØS-landene og har heller ikke merket noen økt etterspørsel etter billig utenlandsk arbeidskraft så langt. Begrunnelsen for tilbakeholdenheten er å opprettholde et seriøst image og ivareta et godt forhold til blant andre fagbevegelsen.

De store norske utleiefirmaene melder altså at de foreløpig ikke har noen planer om å bruke anledningen til å leie ut arbeidstakere fra utenlandske søsterselskaper i form av tjenesteoppdrag, selv om noen er godt forberedt. Som sagt domineres markedet totalt av de store aktørene. Våre informanter i bemanningsbransjen understreker at de ikke ønsker å bli forbundet med sosial dumping og påfølgende negative virkninger for norske arbeidstakere. Medlemsbedriftene vil ha et godt forhold til resten av det norske arbeidslivsestablishmentet og politikerne: «Nå har vi holdt på i mange, mange år med å heve statusen og omdømmet for bransjen. Vi risikerer ikke å ødelegge dette med å spekulere i billig arbeidskraft,» sa en av våre informanter. Trusselen er imidlertid små firmaer som ikke bryr seg om bransjens renommé og på den måten kan ødelegge ryktet som de store aktørene er opptatt av.

Det dukker stadig opp meldinger om små firmaer som bruker muligheten til å leie ut og/eller formidle folk på hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår. De store utleiefirmaene bekrefter at antallet er sterkt økende, uten at de vet noe mer om dem. En årsak til manglende kunnskap om omfanget av firmaer er avviklingen av arbeidsformidlings- og utleieregisteret. Fra 1. februar 2003 opphørte kravet om at bedrifter som driver med formidling eller utleie av arbeidskraft, skal registreres i Brønnøysundregistrene.

<sup>36</sup> De ansatte må i tillegg betale inntil 3500 kroner i måneden i husleie mens de er i Norge.

Det går også an å si noe om aktiviteten på grunnlag av presseoppslag. Sommeren og høsten 2004 var det en rekke oppslag om tjenesterekuttering av arbeidskraft:

- I begynnelsen av oktober kom det for eksempel melding om 22 litauiske vikarer ved en fiskebedrift på Sotra. De var leid ut av vikarbyrået On Off, som har norske eiere, er etablert i Litauen og som ansetter vikarene i sitt litauiske firma. Når disse arbeidstakerne leies ut til en norsk bedrift, kan de derfor jobbe med litauisk lønnsavtale.<sup>37</sup>
- I Arendal er det en privatperson som har spesialisert seg på kontakt med polske bygningsarbeidere og som formidler dem til oppdrag i Norge. Bygningsarbeiderne er ansatt i polske firmaer og leies ut for 150 kroner i timen. Konkurrentene i nærmiljøet beskriver situasjonen som et sjokk.<sup>38</sup>
- ProffJOBb er et firma som reklamerer på Internett med formidling av håndverkere registrert som enkeltmannsforetak, 50 prosent billigere enn markedspris.

Dette er bare en liten smakebit på det store antallet presseoppslag de siste månedene. Felles for denne type firmaer er at de kommer inn under reglene om tjenesteflyt, og må håndteres i forhold til reglene i utstasjoneringsdirektivet (se kapittel 2). Det vil si at i land uten lovfestet minstelønn, som Norge, må tariffavtalene allmenngjøres eller det må opprettes tariffavtale med den bedriften det gjelder for å sikre arbeidstakerne norske lønns- og arbeidsvilkår. Hvis ingen av delene skjer, er det på ingen måter ulovlig å lønne innleide/utstasjonerte arbeidstakere på utenlandske vilkår. De store utleiefirmaene tviler likevel på om det til syvende og sist er veldig mange penger å spare på lavere lønnsutgifter. Systemet forutsetter etablering i et annet land og kjennskap til landets arbeidsmarkedssystem. Utleievirksomhetene bør også kvalitetssikre medarbeiderne som leies ut, i tillegg kommer utgifter til språkopplæring, reise og opphold.

Fellesforbundet mener at fortjenestemarginene er så høye at det nærmest uansett vil lønne seg å bruke billigere innleid arbeidskraft. I byggebransjen er folk vant til å bo på brakker, noe som ikke koster arbeidsgiver særlig mye. Mange krever også at arbeidstakerne betaler reise og opphold selv.

På grunn av utsiktene til stor fortjeneste etableres det en rekke firmaer som spesialiserer seg på formidling av tjenester. Det vil si at de formidler kontakt og oppdrag mellom norske oppdragsgivere og utenlandske firmaer. De har ingen egen produksjon og driver ikke med utleie i tradisjonell forstand, men er mellommenn i å skaffe billige tjenesteleverandører til norske oppdragsgivere. En informant fra denne typen firma fortalte at hun driver alene og har rundt 25 polske arbeidere «i tjeneste». Arbeidstakerne er ansatt i to polske firmaer og får oppdrag i Norge via tjenesteformidleren. Oppdragene er både til privatpersoner og norske firmaer. Så langt har bedriftskundene trådt varsomt fordi de frykter å gjøre feil i forhold til regelverket, blant annet når det gjelder å skille mellom arbeidstaker og tjenesteyter, ifølge vår informant. Lønnsnivået for dem som kommer hit til landet som følge av tjenesteformidling, ligger trolig på 50–60 kroner timen. Selv om formidleren inkluderer reise/opphold/verktøy i Norge, er sluttprisen til bruker ikke mer enn 150–175 kroner i timen. Til sam-

<sup>37</sup> Bergens Tidende, 08.10.04: «Lågløns-invasjon i fiskeindustrien».

<sup>38</sup> Agderposten, 20.10.04: «Arendals-firma skaffer deg polakker til 150 kroner i timen».

menlikning er Addecos timepris for en utleid polsk arbeidstaker på rundt 250 kroner timen. Men her er det store usikkerhetsmomenter, tjenesteformidlingsfirmaene er små og synes stort sett ikke i offentligheten, og vi vet derfor ikke så mye om hvordan de opererer og hvilke priser som gjelder.

Et forhold som gjelder for begge de bransjene vi har sett nærmere på, er muligheten til å etablere seg i utlandet og levere underentrepriser/arbeidskraft tilbake til Norge med atskillig billigere arbeidskraft enn det som er mulig å få i Norge. Dette kan gjøres gjennom å etablere et Norsk Utenlandsk Foretak (NUF). SFU melder om økende interesse, gjennom at stadig flere spør hvordan man skal gå fram. I tillegg viser tabell 3.3 at dette tydeligvis er en ny strategi i bygg- og anleggssektoren.

Tabell 3.3 Nyetableringer av NUF i bygg og anlegg og utleiefirmaer.

| Nyetablering av NUF | 1. kvartal 2003 | 2. kvartal 2003 | 3. kvartal 2003 | 4. kvartal 2003 | 1. kvartal 2004 |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Bygg og anlegg      | 10              | 7               | 8               | 37              | 31              |
| Utleiefirmaer       | 0               | 2               | 2               | 2               | 1               |

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Et NUF-selskap (Norsk avdeling av Utenlandsk Foretak) er organisert med et morselskap i utlandet og et datterselskap registrert i Norge, som eget AS. Å organisere virksomheten som et NUF vil som regel også være skattemessig gunstig. At de «billige» landene i øst nå er blitt medlemmer i EU, gjør det også enklere å etablere seg og drive virksomhet i regionen fordi man har fått mer forutsigbare rammebetingelser. I tillegg er de gode utsiktene til økonomisk vekst i de nye EØS-landene noe som gjør det attraktivt å etablere seg der nå (NHO 2004 d).

Andelen NUF-selskaper innenfor bygg og anlegg har ifølge tabell 3.3 økt kraftig i løpet av det siste året (tabellen omfatter samtlige etableringer og skiller ikke mellom land). Byggebransjen kan være spesielt godt egnet for uteetablering fordi man også kan operere som selvstendig næringsdrivende. Hva slags omfang disse selskapene har og hvordan de opererer – eventuelt i form av å legge inn anbud på entrepriser i Norge – har vi ikke gått nærmere inn på i denne omgangen. Utleiefirmaene har tydeligvis ikke satset på denne strategien eller denne selskapsformen. Men denne tabellen omfatter kun 1. kvartal 2004. Det kan også godt hende at statistikken *etter* EØS-utvidelsen vil vise en annen utvikling.

## 4 Konklusjoner og kunnskapsbehov

Friere flyt av tjenester på tvers av landegrensene er på dagsordenen, både i verdenshandelen gjennom GATS-forhandlingene, og på europeisk nivå med forslaget om nytt tjenstedirektiv. Bakgrunnen er tjenesters store og økende økonomiske betydning og målet er at en bedre tjenesteflyt skal øke sysselsettingen i EU-landene. Derfor er forslaget om et nytt tjenstedirektiv knyttet til EUs Lisboa-strategi med målsetting om å bli den mest konkurransedyktige økonomien i verden.

Blant dem som har vurdert tjenestesektorens betydning i økonomien, er Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB). Byrået har laget en kvantitativ studie av hva forslaget til direktiv kan innebære for EUs interne handel og direkteinvesteringer i tjenestesektoren (CPB 2004). Som nevnt i kapittel 2, mener CPB at en liberalisering av tjenestemarkedet kan føre til en økning på mellom 15 og 35 prosent i handelen og 20–35 prosent økning i utenlandske direkteinvesteringer i tjenestesektoren. Her hjemme er NUPI i gang med en vurdering av tjenstedirektivets samfunnsøkonomiske betydning på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Prosjektet skal være ferdig til nyttår og vil kunne si mer om de samfunnsøkonomiske virkningene av tjenestesektoren og hva forslaget til tjenstedirektiv kan bety for Norges del.

På bakgrunn av tjenestesektorens viktige rolle i økonomien, er målsettingene om en bedre tjenesteflyt stort sett godt mottatt i de norske miljøene som har uttalt seg i Nærings- og handelsdepartementets høringsrunde om forslag til nytt tjenstedirektiv.<sup>39</sup> De problemstillingene som er spesielt diskutert når det gjelder arbeidsmarkedet, er forholdet mellom den frie tjenesteflyten og beskyttelse av arbeidstakerne. I europeisk sammenheng har Institute for European Law laget en analyse av hvordan forslaget til nytt tjenstedirektiv påvirker nasjonale reguleringer av tjenestesektoren. I denne studien pekes det blant annet på mangelen på harmonisering av regelverket mellom medlemslandene når det gjelder overvåkingsmekanismer, yrkesopplæring og krav til yrkeskvalifikasjoner (se avsnitt 2.4) (Van Lancker 2004).

I dette notatet har vi sett nærmere på regelverket, omfanget og erfaring med utstasjonerte arbeidstakere som er på tjenesteoppdrag i et annet EØS-land og det vanskelige skillet mellom arbeidstaker og tjenesteyter. Regelverket blir spesielt komplisert så lenge åtte av de ti nye medlemslandene i EØS ikke har fri flyt når det gjelder arbeidskraft, men er omfattet av såkalte overgangsordninger som krever arbeidstillatelse. Disse overgangsordningene gjelder imidlertid ikke fri flyt av tjenester. Det er to hovedkonklusjoner i notatet:

- For det første at tesen om at de største utfordringene for det norske arbeidslivsregimet kommer i tjenestemarkedet, synes å holde stikk. Men det kreves ytterligere overvåking og flere studier for å dokumentere dette med sikkerhet.

<sup>39</sup> For eksempel sier LO i sitt høringssvar (16.03.04): «LO konstaterer at det indre marked for tjenester ikke har utviklet seg i tråd med det indre marked for varer. LO er i utgangspunktet ikke negativ til forslag som kan bidra til et mer velfungerende marked for tjenester, [...]»

- For det andre at det er et vanskelig og uoversiktlig regelverk som nå regulerer arbeids- og tjenestevandringen og at registreringen antakelig er svært mangelfull. Registrering og kunnskap om utstasjonerte arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår er imidlertid et problem som gjelder i store deler av EØS-området.

Forskningen har så langt ikke kunnet påvise at arbeidsinnvandring senker lønningene. Da må det et visst omfang til (Ekholm 2004). Økt arbeidstilbud kan også føre til større investeringer innenfor de bransjer som bruker arbeidsinnvandring (Røed 2004). Arbeidsvandringen i EØS-området har også så langt vært beskjeden. Men siden EØS-utvidelsen nærmest kan kalles et «sosialt eksperiment» på grunn av de store forskjellene i lønns- og kostnadsnivået i forhold til «gamle» EØS, er det vanskelig å spå om hvordan dette vil utvikle seg. Hvis redskapene for å få til «norsk» lønnsnivå for de utstasjonerte arbeidstakerne ikke fungerer, kan dette undergrave norske vilkår. Spørsmålet er om utstasjonering (tjenesteyting) vil nå et omfang som kan skape ubalanser i det norske arbeidsmarkedet, nettopp med utgangspunkt i til dels enorme kostnadsforskjeller. Byggebransjen er i en sterk konkurranseutsatt situasjon og kan være ekstra sårbar i forhold til en slik problemstilling. Men hvis dette blir en strategi som mange ser seg tjent med, kan dette bli en måte å organisere arbeidet på, også i andre bransjer. Våre informanter spår at rengjøringsbransjen kan være spesielt utsatt fordi det er lett å etablere seg og den stiller lave krav til fag- og språkkunnskap.

Den lovmessige basisen for å sikre nasjonale lønns- og arbeidsvilkår er EUs utstasjoneringsdirektiv, som er implementert i den norske arbeidsmiljøloven. Redskapene er så langt allmenngjøring av tariffavtaler eller opprettelse av tariffavtaler med de utenlandske selskapene – og en utvidet form for boikott. På europeisk nivå er det nylig publisert en rapport som evaluerer de praktiske erfaringene med utstasjoneringsdirektivet (Cremers og Donders 2004). De viktigste resultatene fra denne rapporten er omtalt i avsnitt 3.2. Norge er ikke omfattet av denne rapporten, men dette notat har synliggjort at det er behov for en tilsvarende landrapport om erfaringene i den norske bygningsbransjen.

Norge er i en spesiell sårbar posisjon på grunn av lav tariffavtaledekning og foreløpig liten erfaring med allmenngjøring. Den første allmenngjøringsprosessen i Norge tok dessuten ti måneder. Uten at allmenngjøringsprosessen gjøres raskere og smidigere, kan det reises spørsmål ved hvor effektiv Lov om allmenngjøring er som virkemiddel mot sosial dumping. Det neste avgjørende kapitlet i historien om allmenngjøring er hvordan man gjennom tilsyn og kontroll skal sikre at bestemmelsene blir gjennomført i praksis. En vanskelig gjennomføring kan føre til en debatt om innføring av minstelønn i Norge. Som det ble påpekt på et møte i Fafos Østforum,<sup>40</sup> dukker debatten om konsekvensen av lav tariffavtaledekning opp som en debatt om sosial dumping i forbindelse med EØS-utvidelsen.

Innsyn og effektiv kontroll framheves som de viktigste utfordringene i forhold til håndhevingen av regelverket for utstasjonerte arbeidstakere, både på norsk og europeisk nivå. Det er dette området som europeisk fagbevegelse frykter skal bli enda mer problematisk hvis forslaget til nytt tjenestedirektiv blir vedtatt. Ifølge det foreslåtte opprinnelseslandsprinsippet er det tilstrekkelig at dokumentasjonen om arbeidstakerne befinner seg ett sted – i hjemlandet.

<sup>40</sup> T. A. Stokkes innledning om statens forhold til tariffavtaler og allmenngjøring, åpent seminar i Fafo Østforum, oktober 2004.

Byggebransjen er preget av underleverandører i mange ledd, noe som skaper uoversiktlige forhold og vansker med kontroll med lønns- og arbeidsvilkår. Et prosjekt om gjennomgående kontraktsforpliktelser skal startes i forbindelse med «Seriositet i byggenæringen», og dette er et prosjekt som vil være interessant å følge for å se på gjennomføringen, oppfølgingen og kontrollen. Her vil det være mulig å fordype seg ytterligere i hvordan grensedragningen mellom arbeidstaker og tjenesteyter blir fortolket og brukt.

Vi har konstatert at det er økende aktivitet i tjenesteformidlingsbyråene som har kommet til syne etter EØS-utvidelsen. Dette er firmaer uten egne ansatte, men som formidler oppdrag fra norske oppdragsgivere til utenlandske oppdragstakere. Så langt er kunnskapen om disse firmaene stort sett basert på mange enkelthistorier. Det kunne derfor være interessant å gjøre en studie der man så nærmere på hva slags omfang disse firmaene har og hvordan de driver virksomheten sin. Disse firmaene vil ganske snart få bredere erfaringer med hvordan det er å formidle tjenester fra de nye medlemslandene og hvor stor interessen for slike tjenester er.

Tilknytningen mellom tjenesteyting og det svarte markedet er også interessant, blant annet på bakgrunn av opplysningene om at mange av dem som nå er her i landet på tjenesteoppdrag, var her fra før, men ulovlig. Dette har skapt et nettverk og et marked. Dessuten kan arbeidstakere på «tjenestevei» skape nye muligheter i den svarte økonomien på grunn av vanskelighetene med å føre kontroll.

Den dominerende delen av den norske utleiebransjen tilbyr foreløpig ikke arbeidskraft i form av tjenesteyting. Oppmykning av reglene for midlertidig arbeidskraft vil imidlertid kunne påvirke markedet for innleie av utenlandsk arbeidskraft ved å skape større etterspørsel. Dette vil skape incentiver for mer omfattende bruk av tjenesteyting.

Det vil også være interessant å se nærmere på de norske uteetableringene: Brukes disse til å levere entrepriser hjem igjen? Hva er motivene, erfaringene og vilkårene for suksess? Og hvordan opererer de utenlandskbaserte utleiefirmaene?

Det mest påtrengende behovet er imidlertid et bedre system for registrering og de største utfordringene er knyttet til registrering av dem som kommer hit som tjenesteytere. Skatteetaten har for eksempel ikke engang et internt system for å fange opp utstasjonerte arbeidstakere som er rapportert inn til feil kontor. Statistisk sentralbyrå peker også på underrapporteringen som et problem.

En god registreringsordning, som er lett å forstå, er helt grunnleggende for å kunne følge utviklingen framover. Den nye registreringsplikten fra 1. oktober 2004, der alle – inklusive tjenesteyterne – skal melde seg etter en uke, vil forhåpentligvis gi viktig og interessant kunnskap om mobiliteten i tjenestemarkedet. Fordelene med å hyre inn tjenesteytere i stedet for å ansette arbeidstakere er blitt bedre kjent, og mye tyder derfor på at det blir økt trafikk på tjenesteveien.

## Referanser

- Ahlberg, K. og N. Bruun (1996): *Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping*. Stockholm: Juristforlaget
- Arbeids- og sosialdepartementet (2004): *Problemstillinger knyttet til lønns- og arbeidsvilkår etter EØS-utvidelsen*
- Byggenæringens Landsforening (BNL) (2004): *Bruk av utenlandsk arbeidskraft*. Medlemsundersøkelse
- CPB (2004): A quantitative assessment of the EU proposal for the Internal Market for Services
- Cremers, J. og P. Donders (2004): *The free movement of workers in the EU. Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: Its implementation, practical application and operation*. European Federation of Building and Woodworkers
- Druker, J. og I. Dupré (1998): «The Posting of Workers Directive and Employment Regulation in the European Construction Industry.» *European Journal of Industrial Relations* 4 (3) s. 309–331
- Dølvik, J.E. og A.M. Ødegård (2004): *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo-rapport 455
- Dølvik, J.E. (2004): «EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring: Grenser for solidaritet?» *Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2004*. Institutt for samfunnsforskning
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2004): *EU-utvidelsen: Økt arbeids- og tjenestemobilitet i de nordiske land?* Bakgrunnsnotat – Arbeidsministtermøte Nordisk Ministerråd 21.–22. september 2004
- Eichhorst, W. (1998): *European Social Policy between National and Supranational Regulation: Posted Workers in the Framework of Liberalized Service Provision*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 98/6
- Ekholm, K. (2004): EU-utvidgningen: Konsekvenser for företagslokalisering, arbeidsmarked og næringsutveckling. Handelshögskolan i Stockholm. Foredrag på Fafos Østforum 30.09.04
- Eldring, L. (2003): Konkurransen og det seriøse arbeidslivet. Innledning på Fellesforbundets landsmøte 13.10.03. <http://www.fellesforbundet.no/upload/LANDSMO-TET2003/fafony.pdf>
- Europaparlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF av 16. desember 1996 om utstasjonering av arbeidstakere som ledd i utveksling av tjenesteytelser

- Frogner, T. (2004): «En ny utfordring.» Kronikk i *Dagens Næringsliv* 19.08.04
- Kok, W. (2004): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok
- Kommisjonen (2002): Rapport fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet – status over det indre marked for tjenester. (KOM 2002) 0441 endelig
- Kommisjonen (2003): Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala komiteen samt Regionkomiteen. Gennemförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsstaterna
- Kommisjonen (2004 a): Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om tjenesteytelser i det indre marked. (KOM 2004) 2 endelig
- Kommisjonen (2004 b): Note to Working Party on Competitiveness and Growth: Explanatory note from the Commission Services on the provisions of the proposal for a Directive on services in the internal market relating to the posting of workers with particular emphasis on Article 24
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): EØS-utvidelsen – Skillet mellom fri bevegelse av arbeidskraft og fri bevegelse av tjenester i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere. Brev til Fellesforbundet, 08.07.04.
- LO, TCO og SACO (2004): The Draft Directive in free movement of service. Brev til kommissær Frits Bolkenstein, oktober 2004
- Nergaard, K. og H. Nicolaisen (2002): *Utleie av arbeidskraft. Omfang og utvikling*. Fafo-notat 2002:17
- NHO (2004): Høringsuttalelse: Kommisjonens forslag til rammedirektiv for tjenester. (17.03.04)
- NHO (2004 b): Hva innebærer Kommisjonens forslag til tjenstedirektiv – feil og fakta. (25.08.04)
- NHO (2004 c): *Næringslivets økonomibarometer*. Vedlegg til NHOs halvårsrapport november 2004. [http://www.nho.no/files/NHOs\\_oekbarometer\\_hoest\\_04.pdf](http://www.nho.no/files/NHOs_oekbarometer_hoest_04.pdf)
- NHO (2004 d): Norske bedrifter i et utvidet EØS. Foredrag på Fafos Østforum 30.09.04
- NHO (2004 e): Høring: Utkast til forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler. 14.05.04
- NOU 1997:21: *Offentlige anskaffelser*
- NOU 2004:20: *Ny utlendingslov*
- Odelstingsproposisjon nr. 77 2003–2004: *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven*
- Røed, M. (2004): «Byrde eller bidrag?» Kronikk i *Dagens Næringsliv*, 20.10.04
- Sigeman, T. (2004): «Värdlandets arbetsrätt skall gälla i stort men social proteksionism begränsas.» i *EU & arbetsrett*, Nordisk nyhetsbrev 2/2004

- Simonsen Føyen advokatfirma DA (2004): EØS-utvidelsen: Definisjon av tjenester. Juridisk betenkning for Adecco Norge AS
- Slettebø, A. (2004): *Bruk av utenlandsk arbeidskraft*. Internt BNL-notat
- Sosialdepartementet (2004): Arbeidsvandring etter EU-utvidelsen. Innlegg av statssekretær Helge Eide på Mesterbrevnemndas kontaktkonferanse, 17.09.04
- Statens offentlige utredninger (SOU 1998:52): *Utstationering av arbeidstagere*. Näringsdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2004): Høring om endring i forskrift til utlendingsloven. Brev til Finansdepartementet, 15.03.2004
- Utenriksdepartementet (UD) (2003): Norges innledende tilbud i tjenesteforhandlingene i WTO (GATS). <http://odin.dep.no/du/norsk/handelspolitikk/032121-220013/dok-bu.html>
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2003): Tjenesteytere – vilkår for oppholdstillatelse. <http://www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=2791&printmode=true>
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2003b): *EØS-utvidelsen og mulige konsekvenser for utlendingsforvaltningen*. Strategi- og dokumentasjonsavdelingen 24. november 2003
- Van Lancker, A. (2004): *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Service Directive and its impact on National Service Regulations*. Rapporteur Committee Employment and Social Affairs European Parliament. Institute for European Law. Leuven: Catholic University
- Tariffnemnda (2004): Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler i sak 1 for 2003. <http://odin.dep.no/asd/norsk/dok/hoeringer/brev/046031-200002/dok-bn.html>





# Arbeidstakere som går tjenestevei

EU-utvidelsen skapte debatt om arbeidstakernes frie bevegelse og endte med overgangsordninger for åtte av de ti nye EØS-landene. De største utfordringene for norsk arbeidsliv har imidlertid kommet i tjenestesektoren, som ikke er omfattet av overgangsordningene. Samtidig ønsker EU enda friere flyt av tjenester.

Hovedtemaet i dette notatet er forholdet mellom arbeidskraft og tjenesteyting. Det er et vanskelig og uoversiktlig felt. Arbeidstakere som kommer til Norge som tjenesteytere er underlagt et annet regelverk enn individuelle arbeidstakere. I tillegg er registreringen av denne tjenestevandringen svært mangelfull. Norge er dessuten i en sårbar posisjon på grunn av relativt lav tariffavtaledekning og foreløpig liten erfaring med allmenngjøring av tariffavtaler.