



Europautredningen
Senter for europarett
Pb 6706, St. Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler

10/5719-1

Rakel Malene Solbu / tlf. 23064503

Dato:

11.10.2010

FAGFORBUNDETS INNSPILL TIL DET REGJERINGSOPPNEVNT EØS-UTVALGET

Fagforbundet ønsker å trekke fram noen av utfordringene som våre medlemmer har opplevd og opplever i forbindelse med EØS-avtalen.

Fagforbundet organiserer mer enn 315.000 medlemmer, de fleste i offentlig sektor. EØS-regelverket setter rammer på sentrale tjenestesektorer, og berører nær sagt alle roller en kommune har. Det gjelder kommunen som arbeidsgiver, tilsynsorgan, tjenesteleverandør, eier, kjøper, leverandør, og lokalsamfunns- og næringsutvikler. På dette grunnlaget påvirker EØS-avtalen medlemmene våre på mange områder, men vi har valgt å fokusere på; Anbudspolitik/offentlige tjenester, Sosial dumping, Faglige rettigheter, Offentlig tjenestepensjon og ILO.

Anbudspolitik/offentlige tjenester

Flesteparten av Fagforbundets medlemmer arbeider i offentlig sektor. En sektor som historisk har blitt sett som stabil og trygg, og som ga rom for lokalt næringsliv og gode arbeidsplasser. Denne tryggheten har de siste tiårene blitt endret. Også offentlig sektor har blitt et område preget av anbud og konkurranseutsetting. Fagforbundet vil trekke fram følgende trekk ved de norske kommunene;

EØS-avtalen begrenser adgangen til å gi regional- og næringsstøtte. All offentlig støtte som kan påvirke konkurransen er i utgangspunktet forbudt, selv om det finnes noen unntak. EØS-avtalen innebærer at alle større offentlig innkjøp må legges ut på åpent anbud over hele EØS-området. Det gjelder både kjøp av varer og kjøp av tjenester. Så sant anbudskravene er oppfylt, skal billigste tilbud velges. Det er ikke lenger mulig for kommuner og fylkeskommuner å styre innkjøperne mot lokale leverandører for å sikre lokalt næringsliv og lokal sysselsetting. I utgangspunktet kan konkurranse og flere tilbud være en måte å presse prisen ned og spare penger til kommunekassa. Utfordringene begynner når prisene presses så langt at det setter lokal arbeidskraft uten jobb, lokale bedrifter må legges ned eller, som vi har hatt tilfeller av i Oslo, anbud har vært så lavt, at det ikke har vært mulig å driftet det, og kommunen har måttet gå inn og overta driften¹. Dette betyr at lokale mister arbeidsplasser og kommunen får dobbel utgift. Som en arbeidstakerorganisasjon ser vi også stadig at de private

¹ Vinderen sykehjem, drevet av Pluss Omsorg og Rehabilitering.

sparer penger, og vinner anbud, på presse ned lønninger, ta bort pauser og tilby de ansatte dårligere pensjonsavtaler.

Det hevdes fra tid til annen at kommuner og offentlige etater har spart store summer på slike EØS-anbud. Men påbudet om EØS-anbud kan også være både dyrt og tungvindt for mange kommuner og offentlige instanser. Det krever arbeidstid fra høyt kvalifisert personale å sette seg inn i anbudsprosedyrene, utforme anbudsdokumentene slik at de kan lyses ut internasjonalt og gjennomføre vurderingen av de tilbudene som kommer inn på en slik måte at ingen klager. Ansatte i offentlig sektor, Fagforbundets medlemmer, har de siste tiårene vært utsatt for omstillinger, økt arbeidspress og endrede arbeidsoppgaver, som følge av EØS-avtalen. Det er et dynamisk og krevende regelverk, som stadig endres, og som kan være vanskelig å følge med på. Faren for å gjøre en feil, slik at kommunen kan bli anmeldt til ESAⁱⁱ og risikere å måtte betale saksomkostninger og erstatninger, er stor. Fagforbundet ser derfor at kommuner, i frykt for å gjøre noe feil, får innskrenket handlingsrom, rett og slett fordi man ikke har nok ressurser til å sette seg inn i regler og prosedyrer.

Fagforbundet vil også trekke frem at det er vanskelig å si hva et anbud koster i realiteten. Hvis en kommune har fått et tilbud fra en leverandør, om for eksempel kommunal revisjon, for 50 000 kroner, så kan det tilsynelatende virke kostnadsbesparende i forhold til å lønne en fulltidsansatt kommunal revisor. Det anbudet *ikke* sier noe om, er ekstrakostnadene som påføres kommunen hver gang man har en problemstilling som ikke faller innenfor anbudsavtalen. Alle telefonsamtaler, møter og ekstratid som revisjonsselskapet benyttes, faktureres, ofte dyrt, i tillegg. Dette ville man unngått hvis man hadde en revisor ansatt i kommunen, som fortløpende kan besvare henvendelser. På denne måte fordekker anbudet de faktiske kostnadene.

Et annet eksempel, som vi kjenner fra våre medlemmer, er i ambulansetjenestene. I 2007 utlyste Helse Midt-Norge RHF ambulansene i Midt-Norge på anbud. Vinneren av anbudet hadde så dårlige arbeidsbetingelser, at de ikke fikk noen ansatte. Resultatet var at de måtte oppjustere tilbudet sitt, og ble dyrere for Helse Midt-Norge RHF, noe som igjen førte til at Helse Midt-Norge måtte betale erstatning til de andre tilbyderne i anbudsrunderen. Denne saken kunne skjedd uavhengig av EØS-avtalen, siden det var Helse Midt-Norges sitt styre som valgte å konkurransenutsette tjenesten, men er ment som et eksempel på at anbud med lav pris ikke nødvendig er kostnadsbesparende, og at EUs intensjon, med fri flyt av varer, tjenester, mennesker og kapital, ikke nødvendigvis fører til at norske kommuner sparer penger.

Dersom Norge ikke var bundet av EØS-avtalen kunne kommuner, fylkeskommuner og statelige etater på fritt grunnlag vurderer om et internasjonalt anbud var ønskelig. Vi har gått fra en tilstand hvor man *kan* legge ut ting på anbud, til at man *må*, hvis det allerede finnes én privat eier som tilbyr varer eller tjenester.

Egenregi er når det offentlige selv velger å utføre oppgaver med egne ansatte, for eksempel ved kommunal drift av et sykehjem. Når virksomhet drives i egenregi kan stat og kommune drive ressurseffektiv omstilling og utvikling ut fra innbyggenes behov, og med bruk av ansattes kompetanse. Men EØS-regler gjør at det ikke er like enkelt lenger. EUs direktiv om offentlige innkjøp forplikter Norge til å følge spesielle regler for konkurranse på tjenesteområdet. Dette er dynamiske regler, som endrer seg med rettspraksis i EU-domstolen.

ⁱⁱ EFTA Surveillance Authority



Som eksempel vil vi trekke fram EUs kollektivtransportforordning. Fagforbundet vil understreke at vi anser at kollektivtransporten er en offentlig oppgave som utgjør en viktig del av det offentlige velferdstilbudet og er et sentralt verktøy i miljø- og klimapolitikken. Denne forordningen har presset fram anbudskonkurransen om all busstransport som mottar offentlig støtte. Unntak kan gjøres for kontrakter under en viss størrelse fastslått i terskelverdier. Dette er uheldig for våre medlemmer, som samfunnsdeltakere, men det er også negativt for våre medlemmer som arbeider i kollektivtransportbransjen. Ved en rekke tilfeller der driften er overtatt av ny operatør etter anbudskonkurransen, har store deler av arbeidsstyrken valgt å ikke følge med over til ny arbeidsgiver. Skifte til nye arbeidsgivere, ofte uten lokal forankring og markedskunnskap, er med på å gjøre bussjåføryrket mindre attraktivt. Frafallet av sjåfører fører igjen til at kollektivtransporten tappes for erfaring og lokal kompetanse. Samtidig vil anbudssystemets ensidige fokus på pris ofte føre til at nye arbeidsgivere legger opp til skift- og ruteplaner som setter pauser, hviletider og mer helsegunstige arbeidstidsordninger under press.

Det fører også til en usikkerhet rundt hver ny anbudsrunde, hvor sjåførene blant annet lurer på om de har jobb, om de må bytte arbeidsgiver og om pensjonsordningen vil bli de samme. Flere av LOs forbund var imot forordningen da den kom, først og fremst fordi den fokuserte mer på pris enn på kvalitet. Og at situasjonen til våre medlemmer ble usikker og dårligere.

Sosial dumping

Tidligere har begrepet "sosial dumping" blitt knyttet til bygg og anlegg og landbrukssektoren. Det har vært tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere har kommet til Norge og arbeidet under uverdige arbeids- og boforhold, samt grov underbetaling. Dette har vært ansettelsesforhold som har vært ulovlige, og som etterfølges som arbeidskriminalitet.

Men vi har i senere tid sett tilsvarende forhold flyttet seg til offentlig sektor, blant annet innen renhold og omsorgsyrkene. Det er ikke lengre tilfeller av svart arbeid, men tilfeller der arbeidstakers rettigheter og sikkerhet har blitt satt til side, gjemt bak EØS-bestemmelser. Fast ansatte blir byttet ut med vikarer og midlertidig ansatte. Fagforbundet kjenner til tilfeller hvor man ikke lengre ansetter arbeidstakere, men man leier inn underleverandører, som igjen leier inn enkeltmannsforetak. Og som enkeltmannsforetak kan man selge en tjeneste, og denne tjenesten justeres i forhold til prisnivået i hjemlandet. På den måte er det underleverandøren med best tilbud som får jobben, som kan lønne de ansatte i forhold til lønninger i hjemlandet, ikke i Norge. Argumentasjonen er at prisnivået i hjemlandet er mye lavere enn i Norge, og at de derfor klarer seg med lavere lønninger. Når vi vet at veldig mange av disse menneskene lever og bor i Norge, så er det likegyldig hva prisnivået i hjemlandet er, når det er her de skal betale husleie, strøm og mat. Forholdene ødelegger både de faglige rettighetene som norsk fagbevegelse har brukt 100 år på å bygge opp, og ved å sette norske arbeidstakere uten for arbeidslivet, fordi de ikke har mulighet til å konkurrere på pris- og lønnsnivå. Men man lager også en underklasse av utenlandske arbeidere, som tjener langt dårligere enn sine norske kollegaer.

Når det gjelder situasjonen for de av våre medlemmer som jobber i helsesektoren, er bruken av vikarbyråer det som bidrar til størst utfordringer. På denne måten etableres det uheldige og kostnadsdrivende mellomledd mellom ansatte og oppdragsgiver.

De to forholdene som tidligere har vært forsikringen mot sosiale dumping er; a) at store deler av arbeidslivet har vært dekket av tariffavtaler, og b) at arbeidsledigheten i flere tiår har vært relativt lav. Dessverre er begge disse garantiene svakere enn før. Strukturendringer i næringslivet gjør at tariffavtaler ikke dekker en like stor del av arbeidslivet, og siden 1. mai

2004 deler vi arbeidsmarked med land der arbeidsledigheten er langt større enn i Norge. Dette medfører at lønninger blir presset ned, utenlandsk arbeidskraft utkonkurrerer norske arbeidere og arbeidsforholdene blir dårligere. Fagforbundet har ingen problemer med å se at Norge har hatt behov for arbeidskraft de senere årene, og ønsker arbeidere fra EØS-området velkommen, så lenge de arbeider i Norge på like vilkår som norske arbeidere.

Mye av den nye arbeidsinnvandringen kommer fra land med lavere lønnsnivå, svakere standarder i arbeidslivet, svakere fagbevegelse og svakere utbygd offentlig tilsyn med forhold i arbeidslivet. Det kunne vi ha tålt dersom arbeidstakerne var effektivt organisert også i det vi kaller "utsatte" deler av norsk arbeidsliv, hotell og restaurant, biltransport, rengjøring og de mange andre tjenestjobbene som utsettes for utenlands konkurranse. Denne utviklingen truer ikke bare situasjonen for arbeidstakerne. Den truer også de arbeidsgiverne som vil ha anstendige forhold i arbeidslivet.

Faglige rettigheter

Arbeidsinnvandringen fra øst øker konkurransen om jobbene i alle vestlige EU- og EØS-land. Lav lønn og dårlige arbeidsvilkår kan gi dramatiske konkurransefortrinn i kampen om jobbene, og kan utløse nedadgående spiraler i deler av arbeidslivet. Det vil særlig slå ut i de delene av arbeidslivet som ikke dekkes av tariffavtaler. Men det kan også undergrave faglig organisering også ellers fordi fagorganiserte priser seg ut av denne konkurransen.

Det gjør ikke saken noe bedre at arbeidsinnvandringen fra øst slipper løs i et EU med høy arbeidsledighet. Høy arbeidsledighet legger alltid et massivt trykk nedover på vilkår og standarder innen følsomme deler av arbeidslivet, og særlig der hvor organisasjonsgraden er lav.

Offentlig tjenestepensjon

Etter EU-domstolensⁱⁱⁱ dom av 15. juni 2010 er Tyskland dømt for å ha utpekt pensjonsleverandør uten å følge anbudsprosedyrene om offentlig anskaffelser. Grunnleggende sett handler dette om at man først og fremst skal betrakte offentlig tjenestepensjon som et velferdsgode eller som en forbruksvare.

Offentlig tjenestepensjon er et helt knippe av solidariske fellesskapsordninger som gjør pensjonsordningen historisk til en direkte forlengelse av folketrygden. I offentlig sektor, og særlig i kommune- og helsesektoren, føyer den seg dessuten inn i den spesielle nordiske velferdstradisjon der arbeidslivets parter er en aktiv del av det samfunnsbyggende arbeid. For framveksten av offentlig tjenestepensjon handler om samfunnsbyggende arbeid og ikke om finansinstitusjoner som aktører i et marked.

Fagforbundet mener det kan være grunn til å minne om hva som er drivkrefter i konkurransen på dette området.

Selve tjenestepensjonen i kommune- og helsesektoren er på linje med den man har ellers i staten. Men i kommune- og helsesektoren er selve sikkerheten for pensjonene opparbeidede fond. Pensjonsfondene er den enkeltes garanti for de framtidige pensjoner. Men samtidig er det selvsagt slik at pensjonsfondene er årsaken til at det i det hele tatt finnes konkurranse på området. Fagforbundet ser det som lite sannsynlig at de private livselskaper kaster seg ikke over kommunemarkedet (og eventuelt helseforetakene) fordi de har lyst til å beregne

ⁱⁱⁱ Tidligere; EF-domstolen.



pensjoner. Eller fordi de har et samfunnsengasjement i å videreutvikle disse velferdsordninger. De er rett og slett ute etter å forvalte pengene. Og det er mye penger, det dreier seg om flere hundre milliarder.

Premien som innbetales av en kommune eller et foretak er i all hovedsak sparing til framtidige pensjoner. Pensjonsytelsene i offentlig tjenstepensjon er bestemt av tariffavtalen. Hvordan pensjonsfond skal bygges opp for at disse forpliktelser skal være dekket, er bestemt av myndighetene. Og arbeidsgiverne er forpliktet til å sikre sine ansatte riktig pensjon. Alt dette gjelder selvsagt uavhengig av hvilken pensjonsleverandør som er valgt.

Samtidig viser livselskapenes avkastningstall to klare tendenser: 1) Avkastningstallene fra de ulike livselskap følger hverandre ganske tett fra år til år. 2) Det varierer også fra år til år hvilket selskap som har h.h.v. best og dårligst avkastning.

Konkurransen preges altså av at det kjempes om å forvalte svært store beløp samtidig som det er lite det konkurreres på. Dette preger konkurransen på en lite sunn måte.

ILO

ILO er FN's organ for arbeidslivet, som har fått på plass en serie konvensjoner av stor betydning for arbeidslivet over hele kloden. Regelverket utvikles gjennom trepartssamarbeid, med nasjonale delegasjoner av regjeringsrepresentanter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. ILO-konvensjon nr. 94 er spesielt viktig fordi den hindrer at lønn, arbeidstid og arbeidsvilkår avgjør hvem som får et offentlig oppdrag, og den sikrer at offentlige kontrakter ikke bidrar til et press nedover på lønns- og arbeidsvilkår.

Den norske forskriften er i samsvar med ILO-konvensjon nr. 94 som Norge ratifiserte alt i 1996, og som 58 land har ratifisert. Konvensjonen krever at de som leverer tjenester eller tar på seg bygge- eller anleggsarbeid for det offentlige, må garantere de ansatte lønn og arbeidsvilkår på nivå med gjeldende tariffavtale i bransjen, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Utfordringene oppstår når ILO-konvensjonen og EØS-avtalen har motstridende regelverk. Ruffert-dommen fra april 2008 sier det stikk motsatte av ILO 94, det er de fleste EU-rettslærde enige om: Et selskap som er etablert i ett land og lar sine ansatte jobbe i et annet, har rett til å underby det lønnsnivået som fastlegges gjennom tariffavtaler dersom ikke avtalene er allmenngjort på en måte som EU-domstolen godkjenner.

En ILO-konvensjon binder bare de statene som ratifiserer konvensjonen. Det er omstridt hva som skjer når en ILO-konvensjon er i strid med EUs lovverk. Men EU-domstolen har gått langt i retning av å mene at medlemsstatene ikke kan slutte seg til ILO-konvensjoner på saksfelt som er underlagt felles EU-regler, uansett om konvensjonen er i strid med EU-reglene eller ikke.

Et uavklart punkt er om EU-reglene har tilbakevirkende kraft i forhold til ILO-konvensjoner. Mange EU-stater har ratifisert ILO-konvensjoner lenge før EU vedtok eget lovverk på samme saksfelt. Det gjelder for eksempel nettopp ILO 94.

For ESA bør det telle at som EØS-land kommer Norge i en annen stilling til ILO enn EU-land. EØS-avtalen er som ILO-regelverket en mellomstatlig avtale. Ingen EU-regel blir tatt inn i EØS-avtalen hvis ikke Stortinget godtar det. Det betyr at ESA og EFTA-domstolen ikke kan

sette ILO 94 til side her i Norge på samme suverene måte som EF-domstolen gjorde med Rüffert-dommen. Dette gjør situasjonen forvirrende og lite oversiktlig.

Det viser seg at EUs lovgivende organer både før og etter dommene^{iv} til EU-domstolen har gitt uttrykk for helt andre vurderinger av ILO 94 enn de som EF-domstolen indirekte, men tydelig, uttrykker i Laval- og Rüffert-dommene. Lovgiverne har i flere sammenhenger gjort det i form av lovvedtak som EU-domstolen også må forholde seg til.

EF-domstolen utformet en Rüffert-dom som helt klart er i strid med ILO 94. Det var på bakgrunn av EU-traktatens grunnleggende bestemmelser om den frie flyten av tjenester og etableringsfriheten i EU.

Med hilsen
FAGFORBUNDET
Utredningsenheten

Jan-Tore Strandås *JS*
leder


Rakel Malene Solbu
rådgiver

Kopi: Landsorganisasjonen i Norge.

^{iv} Laval-dommen, VikingLine-dommen, Luxembourg-dommen og Ruffert-dommen.