



DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(2003–2004)

Et velfungerende arbeidsmarked

Innhold

1	Innledning og oppsummering	5	5.5.2	Hva gjør andre EU-land	59
1.1	Innledning	5	5.5.3	Regjeringens syn på overgangsordninger	60
1.2	Sammendrag	6	5.6	Utviklingen på arbeidsmarkedet	61
1.2.1	Utviklingstrekk på arbeidsmarkedet	6	5.6.1	Bakgrunn	61
1.2.2	Et inkluderende arbeidsliv	8	5.6.2	Sysselsettingssituasjon og arbeidsinnvandring	61
1.2.3	Effektiv utnyttelse av arbeidskraften	9	5.6.3	Behov for overvåkingsberedskap og beskyttelsesmekanisme	62
1.2.4	Arbeidsinnvandring – EØS-utvidelsen	10	5.7	Lønns- og arbeidsvilkår	63
1.2.5	Arbeidsmarkedspolitikken	14	5.7.1	Bakgrunn	63
2	Utviklingen på arbeidsmarkedet – Noen langsiktige utviklingstrekk .	19	5.7.2	Reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår	63
3	Strukturelle utfordringer – demografisk utvikling	27	5.7.2.1	Generelt	63
4	Hovedelementer i arbeidet for et velfungerende arbeidsmarked . . .	30	5.7.2.2	Arbeidsmiljølovens bestemmelser om utsendte arbeidstakere	64
4.1	Innledning	30	5.7.2.3	Forslag til nye regler i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet	64
4.2	Mobilitet fremmer god ressursbruk og gir lav ledighet	31	5.7.2.4	Allmenngjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven	64
4.3	Arbeidsrett og arbeidsmiljø	33	5.7.3	Tilsyn med virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid	65
4.4	Kompetanse	35	5.7.4	Mulige tiltak for å forhindre sosial dumping	66
4.5	Arbeidsinnvandring	37	5.7.4.1	Innledning	66
4.6	Et inkluderende arbeidsliv	40	5.7.4.2	Allmenngjøring av tariffavtaler	66
4.7	Lønnsdannelsen	51	5.7.4.3	Regulering av minstelønn	67
5	EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring	54	5.7.4.4	Kontrolltiltak fra Arbeidstilsynet	67
5.1	Bakgrunn	54	5.7.4.5	Hjemmel for Arbeidstilsynet til å gripe inn mot lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn gjengs i det norske arbeidsmarkedet	68
5.2.	Regulering av arbeidsinnvandring . .	54	5.7.4.6	ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter	69
5.2.1	Innledning	54	5.8	Velferdsordninger	69
5.2.2	Regler for borgere fra land utenfor EØS	54	5.8.1	Bakgrunn	69
5.2.3	Regler for borgere fra EØS-land	55	5.8.2	Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe	69
5.3	Internasjonale rammebetingelser i endring	56	5.8.2	Oppfølging og vurdering	70
5.3.1	Utvidelsen av EØS	56	5.9	Ufaglært arbeidskraft	71
5.3.2	Verdens handelsorganisasjon – WTO	56	5.9.1	Forslag til ny ordning for ufaglært arbeidskraft	71
5.4	Migrasjonsutsikter etter EØS-utvidelsen	57	5.9.2	Høringsinstansenes syn	71
5.4.1	Situasjonen	57	5.9.3	Vurdering	71
5.4.2	Generelle perspektiver	57			
5.4.3	Framtidig migrasjon til Norge	58			
5.5	Overgangsordninger	59			
5.5.1	Overgangsperioden og fri bevegelighet for arbeidstakere	59			

5.10	Oppsummering av tiltak	72	7.1	Teoretiske beskrivelser av arbeidsmarkedets funksjonsmåte og noen empiriske resultater av aktiv arbeidsmarkedspolitikk	79
5.11	Økonomisk-administrative konsekvenser	72	7.2	Dagpengesystemet – en sentral del av arbeidsmarkedspolitikken	82
6	Markedssvikt og behovet for offentlig inngrep	73	7.3	Politikk overfor funksjonshemmede/yrkeshemmede	84
6.1	Offentlig sektors rolle i arbeidsmarkedet	73	7.4	Aetat – økt kapasitet, effektivisering og friere rammebetingelser	87
6.2	Offentlig forsyningsansvar vs. offentlig produksjonsansvar	73	7.5	Aetats tjenester	91
6.3	Markedet for arbeidsmarkedstjenester – rammebetingelser	74	7.6	Samordning av tjenestene fra Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten	93
6.4	Markedet for arbeidsmarkedstjenester overfor ledige og yrkeshemmede	77	8	Yrkeshemmedes og arbeidssøkeres rettigheter og plikter	94
7	Organisering av arbeidsmarkedsfeltet. Aetats rolle	79	8.1	Aetats service overfor brukerne	94
			8.2	Ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester	96
			8.3	Brukermedvirkning og brukertilfredshet	97
			8.4	Bruk av arbeidsmarkedstiltak	98



DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(2003–2004)

Et velfungerende arbeidsmarked

*Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 19. desember 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og oppsummering

1.1 Innledning

Regjeringen legger med dette frem en melding om arbeidsmarkedspolitikken. Meldingen svarer på Kommunalkomiteens merknad i Budsjettinst. S. nr. 5 (2001–2002). Meldingen svarer også på vedtaket under trontaledebatten denne høsten om å drøfte konsekvensene ved overgangen til et fritt arbeidsmarked innenfor det nye EØS-området, jf. kapittel 5.

Kampen mot arbeidsledighet er regjeringens prioritet nummer én. Dette er dels et kortsiktig arbeid, som er omtalt i budsjettdokumentene for 2004, dels et langsiktig arbeid knyttet til gode og hensiktsmessige rammebetingelser. Denne meldingen omhandler de mer langsiktige utfordringene for å fremme et velfungerende arbeidsmarked. Utfordringene knyttet til å motvirke utstøtingsprosessene i arbeidsmarkedet er særlig viktige.

Et velfungerende arbeidsmarked innebærer at arbeidsmarkedet er tilstrekkelig fleksibelt til raskt å kunne tilpasse seg endret etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft uten at det oppstår høy ledighet eller stor avgang fra arbeidslivet. Arbeidsledigheten har en tendens til å ramme utsatte grupper hardere enn andre. Det er en viktig grunn til å være opptatt av rammebetingelsene i arbeidsmarkedet.

Et velfungerende arbeidsmarked skal bidra til at personer som ønsker å tilby sin arbeidskraft, skal kunne ha muligheten til å få og beholde arbeid i en lang yrkeskarriere. Det vil resultere i høy yrkesdeltakelse. Det forutsetter kvalitativt gode arbeidsplasser hvor bedriftene legger til rette for en langsiktig forvaltning og bruk av arbeidskraften hos arbeidstakerene de har ansatt. Det er mange bekymringsfulle trekk knyttet til nivået på arbeidsstyrken, bl.a. høy avgang til uføretrygding og lav yrkesdeltakelse blant eldre. I tillegg bidrar et høyt sykefravær til å redusere den effektive arbeidsstyrken.

Arbeidsmarkedet er kanskje det viktigste markedet i en økonomi. Her fordeles arbeidssøkere med forskjellige kvalifikasjoner på bedrifter og jobber i forhold til kvalifikasjonskrav. Arbeidstakere skal helst finne den jobben de er best kvalifisert for. Denne allokeringsfunksjonen til arbeidsmarkedet er viktig både når arbeidsmarkedet er stramt og når det er høy ledighet.

I et dynamisk arbeidsmarked vil det være store strømmer mellom ulike arbeidsmarkedsstatuser. Det er viktig at disse strømmene kan skje mest mulig smidig for å hindre at det oppstår store ubalanser. Et velfungerende arbeidsmarked skal sørge for at prosessen med å bringe sammen tilbydere

re og etterspørrere av arbeidskraft skjer uten unødvendig spill av tid. De fleste av disse endringene i status settes i gang frivillig og håndteres av den enkelte uten behov og ønske om medvirkning av offentlige institusjoner.

Regjeringens visjon er å gjøre arbeidsmarkedet mest mulig selvregulerende og med høy yrkesdeltakelse. Det innebærer at flest mulig av strømmene på arbeidsmarkedet kan skje uten behov for myndighetenes medvirkning. Myndighetene kan da konsentrere sine ressurser til områder hvor markedet ikke leverer tilfredsstillende løsninger.

De enkelte kapitlene

Kommunalkomiteen ber i sin merknad i Budsjettinst. S. nr. 5 (2001–2002) om en melding «om arbeidsmarkeds- og sysselsetningspolitikk i det 21. århundret». Det er lagt opp til en slik bred drøfting i denne meldingen. Da regjeringen allerede har tatt mange initiativ for å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte samt at det foregår et betydelig arbeid som ennå ikke er sluttført, vil denne meldingen i hovedsak være av beskrivende karakter. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag på flere områder med betydning for arbeidsmarkedet etter hvert som de ulike saksfeltene er ferdig utredet. Det gjelder bl.a. skattepolitikken, pensjonspolitikken og arbeidsrettsreglene.

I kapittel 2 gis en beskrivelse av utviklingen i arbeidsmarkedet, både av noen historiske trender og av dagens situasjon, mens en i kapittel 3 kort beskriver enkelte demografiske utfordringer.

Kapittel 4 er en gjennomgang av politikkområder som har betydelig innflytelse på arbeidsmarkedets virkemåte. Områder som er særlig omtalt, er lønnsdannelsen, utdanning/etterutdanning, lover og regler knyttet til arbeidstakernes rettigheter, regelverket for arbeidsinnvandring og det sosiale sikkerhetsnettet.

Kapittel 5 omhandler konsekvenser av utvidelsen av EØS med de nye EU-landene. Kapitlet er utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

I kapitlene 6 til 8 omtales arbeidsmarkedspolitikken i mer snever forstand herunder igangsatte tiltak for å effektivisere gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og tiltak for en sterkere brukerorientering av arbeidsmarkedspolitikken. Regjeringen ser en bedre samordnet og brukerrettet forvaltning (Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten) som et sentralt tiltak for å nå målene i arbeidsmarkedspolitikken og vil legge saken frem for Stortinget i løpet av inneværende stortingsperiode.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Utviklingstrekk på arbeidsmarkedet

Ledighet på kort sikt

Norge hadde en gunstig utvikling på arbeidsmarkedet gjennom store deler av 90-tallet etter at ledigheten nådde en topp i 1993. Yrkesdeltakelsen økte og arbeidsledigheten falt. Dette kan tilskrives både gunstige konjunkturer og en gunstig utvikling i den kostnadmessige konkurranseevnen.

Siden 1998 har arbeidsmarkedet blitt svekket. Svekkelsen har vært særlig sterk de to siste årene. Både konjunkturutviklingen, høy kronekurs og høyere kostnadsutvikling enn hos våre handelspartnere har bidratt til denne utviklingen. I 2002 viste Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) at ledigheten var 3,9 pst. Den økte videre til 4,7 pst. i 3. kvartal 2003 (sesongkorrigert).

Sysselsettingen hadde en positiv utvikling fra andre til tredje kvartal 2003 ifølge sesongjusterte tall fra arbeidskraftundersøkelsen til SSB. Antall helt ledige arbeidssøkere var omtrent uendret i samme periode. Aetats tall over registrerte ledige viser tegn til nedgang høsten 2003.

Mange på offentlige stønadsordninger

Tilstrømningen til de offentlige velferdsordningene blant personer i yrkesaktiv alder, har økt sterkt i de to siste tiårene. Antall uførepensjonister har økt fra ca. 160 000 i 1980 til 300 000 høsten 2003 (10 pst. av befolkningen 16–66 år). Utbyggingen av avtalefestet førtidspensjon (AFP) på 90-tallet, har ført til et antall AFP-førtidspensjonister på vel 34 000. Få kombinerer trygd eller førtidspensjon og arbeidsinntekt. I tillegg har sykefraværet økt markert siden midten av 1990-tallet og var i 2. kv. 2003 7,8 pst. av avtalte dagsverk. Disse kommer i tillegg til personer som er under yrkesmessig utføring (om lag 80 000) eller er arbeidsledige (om lag 90 000).

Omfanget av personer utenfor arbeidslivet, ofte på ulike offentlige overføringsordninger, som ønsker å arbeide, utgjør en stor utfordring for arbeidsmarkedspolitikken og for velferdssamfunnet. Det er alle disse kampen mot arbeidsledigheten handler om. Det er viktig at dette mer langsiktige perspektivet ikke nedprioriteres i det kortsiktige arbeidet mot ledigheten.

Moderat vekst i arbeidsstyrken – fallende yrkesfrekvens

I dag har 2,4 millioner personer, eller nær 3/4 av befolkningen i alderen 16–74 år, tilknytning til arbeidslivet. Yrkesdeltakelsen nådde et rekordhøyt nivå på slutten av nittitallet og har siden endret seg lite. En slik høy yrkesdeltakelse er blant de høyeste i OECD-området. Samtidig med at antall sysselsatte personer har økt over tid, er gjennomsnittlig arbeidstid redusert. Gjennom det forrige århundret ble normalarbeidstiden for en heltidssysselsatt om lag halvert. Reduksjonen i normalarbeidstiden er dels skjedd ved reduksjon i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid og dels gjennom flere feriedager. Det er i dag under 900 000 personer i alderen 16–74 år som ikke deltar i arbeidslivet. De fleste av disse er under utdanning, uføre, alderspensjonister eller hjemme med omsorgoppgaver. Det innebærer at arbeidskraftreserven er vesentlig mindre enn tidligere.

Statistisk sentralbyrås (SSB) *demografiske fremskrivninger* viser en moderat vekst i arbeidsstyrken de nærmeste årene, med om lag ti tusen personer per år. Det skjer en vridning i aldersstrukturen med nedgang i de yngre årsklassene og en økning i de eldste årsklassene. I løpet av de kommende fem år vil f.eks. antall personer i aldersgruppen 55–66 år øke med over 20 pst. Da eldre har lavere yrkesfrekvens enn yngre, bidrar dette til at samlet yrkesfrekvens vil falle noe i årene fremover. Aldrende befolkning og økt gjennomsnittlig levealder bidrar til at arbeidsstyrken som andel av samlet befolkning reduseres. Dette fører til at antall yrkesaktive per pensjonist faller betydelig på noe lengre sikt. Det kan gi press på offentlige utgifter til pensjoner mv.

En betydelig del av nettotilveksten til arbeidsstyrken forventes å være personer med innvandrerbakgrunn. Innvandrere har imidlertid også behov for varer og tjenester. Det gjelder i særlig grad når innvandreren kommer sammen med sin familie. Indirekte bidrar derfor innvandrere til økt etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsinnvandring er derfor ingen enkel løsning for å motvirke et lavt innenlandsk arbeidstilbud. Bare dersom innvanderne i gjennomsnitt er yngre enn gjennomsnittet i befolkningen vil innvandring bidra til å utjevne befolkningens aldersprofil. De positive effektene på sysselsettingen avhenger i tillegg av hvor raskt innvanderne kommer i jobb og hvor omfattende og langvarig yrkesdeltakelsen blir. Andelen sysselsatte blant førstegenerasjons innvandrere var 57,6 prosent i 4. kvartal 2002. I hele befolkningen var andelen sysselsatte 70,1 prosent.

Muligheten til økt arbeidstilbud fra kvinner er fortsatt i noen grad til stede, da kvinner fortsatt arbeider betydelig færre timer i inntektsgivende arbeid enn menn i gjennomsnitt. Blant kvinner som arbeider deltid, rapporterer en stor del at de er tilfreds med dette. Andre er undersysselsatte og ønsker å arbeide mer. Et offentlig utvalg er nylig nedsett for å se nærmere på mulige virkemidler som kan bidra til å redusere omfanget av uønsket deltid.

I tall fra 2003 oppgir 8 pst. av alle sysselsatte at de har en funksjonshemming. 22 pst. av disse oppgir å være uførepensjonister. Sysselsettingsraten er om lag 30 prosentpoeng lavere blant funksjonshemmede enn for alle i arbeidsdyktig alder, mens forskjellen i arbeidsledighet ikke avviker i vesentlig grad.

I løpet av de siste årene har sykefraværet økt markert og mange har forlatt arbeidsstyrken gjennom uføre- og førtidspensjonering. Samlet har dette redusert arbeidstilbudet. Ifølge Statistisk sentralbyrås AKU økte andelen førtids- og uførepensjonister i aldersgruppen 16–74 år med om lag 2 prosentpoeng i tiåret fra 1992 til 2002. Selv om ledighetsnivået faller når konjunktorene bedres, er det liten grunn til å tro at omfanget av uføre- og førtidspensjonerte reduseres (jf. også figur 4.4.).

Et system som legger til rette for tidligpensjonering vil potensielt medføre betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Dette vil særlig være tilfelle når tidligpensjoneringen skjer frivillig, basert på en kalkulert avveining mellom nytten ved fortsatt å stå i jobb og nytten av økt fritid. Årsaken til dette er bl.a. skatte- og avgiftssystemet som gjør at arbeidstakeren i sin avveining mellom å fortsette i aktivt arbeid og tidligpensjonere seg, ikke står overfor de reelle prisene knyttet til valget. For eksempel vil skatt på inntekt gjøre at arbeidstakeren sitter igjen med mindre enn de verdien arbeidet har generert, noe som trekker i retning av at tidligpensjonering framstår som mer attraktivt enn ved fravær av en slik skatt. Dette kan lede til at det som fra arbeidstakerens ståsted virker gunstig og et naturlig valg, er en kostnad for samfunnet.

Anslag på den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden er beheftet med stor usikkerhet, særlig fordi man ikke kjenner til i hvilken grad arbeidstakerne faktisk kunne utført produktivt arbeid i fravær av gunstige tidligpensjoneringsordninger. En tilnærming til problemet er å se på kostnadene knyttet til endringen over tid. Dette er basert på en antagelse om at *økningen* i antallet som benytter ordningene i større grad representerer frivillighet. Ser vi på perioden 1995–2002 økte antallet AFP-pensjonister med 24 000 personer og antall uføre-

pensjonister med 56 000 personer. Basert på eksisterende skatte- og avgiftsnivåer kan det samfunnsøkonomiske tapet som en øvre grense anslås til 1,2 prosent av BNP. Over halvparten av et slikt tap i produksjon kan knyttes til økt uførepensjonering blant personer under 60 år.

Hvis økningen i andelen uføre- og førtidspensjonerte fortsetter, vil det gi ytterligere reduksjon i yrkesfrekvensen, og følgelig arbeidstilbudet, ut over fremskrivningene omtalt i kap. 3. Aldringen av befolkningen bidrar på etterspørselssiden til et økende behov for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren. Sett samlet kan dette legge begrensninger på sysselsettingsveksten i øvrige sektorer i samfunnet. Utfordringene i årene fremover er derfor knyttet til knapphet på arbeidskraft. En viktig oppgave for arbeidsmarkedspolitikken vil være å utnytte denne situasjonen til å hjelpe flere inn i arbeid.

1.2.2 Et inkluderende arbeidsliv

Mange som midlertidig faller ut av arbeidslivet pga. sykdom, yrkeshemming eller langvarig ledighet, har store problemer med å få jobb igjen. Det tyder på et insider-outsiderproblem i norsk arbeidsliv. Et inkluderende arbeidsliv (IA) innebærer at personer som har redusert yteevne, for eksempel pga. av sykdom eller skade, også gis muligheter til inntektsgivende arbeid. Tiltak som kan bidra til redusert omfang av uførepensjonering, førtidspensjonering og redusert sykefravær, er alle med på å fremme et inkluderende arbeidsliv.

Regjeringen legger stor vekt på å virkeliggjøre målet om et inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at den enkelte kan utnytte sine evner og anlegg til beste for seg selv og samfunnet. En høy yrkesdeltakelse øker i tillegg tilgangen på varer og tjenester.

Regjeringen arbeider på et bredt felt for å oppnå dette. Arbeidstilsynet, trygdeetaten og Aetat arbeider alle på sine områder for å forebygge utstøting og lette inngangen til arbeidslivet. Arbeidsmiljølovgivningen legger sentrale rammer for arbeidsgivers plikter mht. å ivareta egne ansatte som får redusert arbeidsevne. Dette blir fulgt opp gjennom Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS-arbeidet) på arbeidsplassen. Forslag om skjerpet vern mot diskriminering skal motvirke diskriminering i arbeidslivet bl.a. ved ansettelser. Aetats innsats for å få yrkeshemmede i arbeid har aldri vært større og vil bli ytterligere styrket.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Om lag halvparten av arbeidstakerne er nå ansatt i en IA-virksomhet. Avtalens mål er knyttet til redusert sykefravær, flere funksjonshemmede i jobb og økt pensjoneringsalder. Arbeidsplassen er den viktigste arena for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Forebygging av lange sykefravær synes særlig viktig da en betydelig andel av personer med langvarige sykefravær blir uførepensjonert. Det krever meningsfulle og inkluderende arbeidssteder, i tillegg til tilpasning av arbeidsplass og arbeidsoppgaver til den enkeltes arbeidskapasitet.

Det samlede evalueringsmaterialet fra arbeidet med IA-avtalen høsten 2003 viser at det ikke er realistisk å nå målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent innenfor avtaleperioden på 4 år. Evalueringsmaterialet viser at IA-avtalen og «IA-begrepet» har fått et betydelig omfang i norsk arbeidsliv. IA-bedriftene har til nå hatt lite fokus på ansettelse av personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet.

Regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet er blitt enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden, frem til utgangen av 2005. Partene har i den forbindelse utformet en felles erklæring som sammen med gjeldende avtaletekst, vil danne grunnlag for det videre arbeidet.

I erklæringen legges det spesielt vekt på å forsterke oppmerksomheten på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ta et større, og mer forpliktende ansvar for å forebygge sykefravær, og for å legge forholdene til rette for raskere tilbakevending til arbeid for sykemeldte.

I erklæringen presiseres det videre at alle delmål i IA-avtalen er likeverdige. Dette innebærer at IA-virksomheter vil ha et spesielt ansvar for å tilby tiltaksplasser og jobb for yrkeshemmede, og være naturlige samarbeidspartnere for bl.a. Aetat i arbeidet med å få flere yrkeshemmede inn i arbeidslivet. Partene er enige om at IA-virksomheter i tiden framover også bør sette seg konkrete mål for delmål to og tre.

Kommunalkomiteen har spesielt bedt regjeringen se nærmere på muligheten for å fremme *funksjonshemmedes deltakelse* i arbeidslivet og om at det lages en handlingsplan for rekruttering av flere fysisk funksjonshemmede til stillinger i det offentlige. Gjennom Aetat og de virkemidlene etaten rår over, finnes en rekke ulike støtteordninger for å hjelpe yrkeshemmede inn i jobb. Innsatsen styrkes ytterligere i 2004. Det vises til nærmere omtale

i St. prp. nr.1 (2003–2004) fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Regjeringen ser på en egen handlingsplan som ytterligere et virkemiddel som kan bidra positivt til mulighetene for arbeid for yrkeshemmede. Departementet arbeider med en plan for rekruttering av flere yrkeshemmede til staten.

1.2.3 Effektiv utnyttelse av arbeidskraften

God mobilitet bidrar til høy arbeidsstyrke

Det er store strømmer på arbeidsmarkedet. Økt konkurranse gjennom nedbygging av handelshindringer for varer og tjenester som krysser landegrensar bidrar til endringer i næringsstrukturen. I tillegg er det betydelige strukturendringer innenfor de enkelte sektorene. Sammen med en stadig mer spesialisert arbeidsstyrke krever denne utviklingen mer av arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Totalt er det over en halv million jobber som er ledige i løpet av et år. En stor gruppe går direkte fra en jobb til en annen. De tilhører de såkalte «insiderne». Andre skifter mellom ulike statuser, ut og inn av arbeidsstyrken eller mellom sysselsetting og ledighet. Mange av disse vil ha et mindre fast forhold til arbeidsmarkedet og et betydelig antall har problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Den sistnevnte gruppen tilhører «outsiderne» på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedspolitikken skal bistå begge disse gruppene med tilpasset service.

Deler av strukturendringene innebærer nedbemanninger eller nedleggelse av enkeltbedrifter. Mange av dem som blir ufrivillig ledig, vil måtte pendle eller flytte hvis de skal kunne utnytte sin kompetanse på en god måte. Det er viktig å motvirke at slike omstillinger og nedbemanningsprosesser reduserer arbeidstilbudet gjennom langvarig sykefravær og med fare for uførepensjonering. Aetat har en viktig oppgave med å legge til rette for at fristilt arbeidskraft raskt kan finne seg nytt arbeid.

Ulike rammebetingelser i det offentlige og det private hemmer mobiliteten

I dag legger det offentlige beslag på vel 30 pst. av de sysselsatte i Norge. God utnyttelse av denne arbeidskraften har stor betydning for velferden gjennom de tjenester den yter. Som ledd i arbeidet med modernisering av offentlig sektor ønsker regjeringen å utvikle en mer aktiv personalpolitikk knyttet til utvikling og omstilling. Det skal bidra til kvalifiserte og omstillingsdyktige medarbeidere.

Dagens meget lave mobilitet av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor hemmer den

samlede utnyttelsen av kompetansen i samfunnet. Regjeringen ønsker å motvirke dagens relativt skarpe skille mellom et offentlig og et privat arbeidsmarked. For å oppnå dette synes det nødvendig å redusere forskjellene både vedrørende lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår mellom offentlig og privat sektor.

Ulike arbeidsrettsregler mellom privat sektor og kommunesektoren (arbeidsmiljøloven) og statlig sektor (tjenestemannsloven) bidrar til dagens meget lave mobilitet mellom disse sektorene. Arbeidslivslovutvalgets arbeid med en felles arbeidsmiljølov for hele arbeidslivet er derfor viktig for et bedre fungerende arbeidsliv.

Forskjellige ordninger for tjenestepensjoner bidrar til den lave mobiliteten av arbeidskraft mellom privat og offentlig sektor. Pensjonskommisjonens utredning vil danne grunnlaget for regjeringens videre arbeid på dette området.

Kompetanse er blitt viktigere i arbeidslivet

Kompetansereformen er et viktig bidrag til å opprettholde høy yrkesdeltakelse. Gjennom reformen legger myndighetene til rette for å gi voksne mennesker bedre muligheter til opplæring og økt kompetanse bl.a. ved at den enkelte har rett til utdannelsespermisjon.

Kompetanse tilegnes på mange læringsarenaer. Arbeidsplassen er en av de viktigste. Det har derfor vært sentralt i kompetansereformen å styrke arbeidsplassen som et sted for læring og utvikle et system for dokumentasjon og verdsetting av den kompetansen som tilegnes på de uformelle læringsarenaene. Et nasjonalt system for vurdering av realkompetanse skal gi voksne bedre muligheter til å få dokumentert og verdsatt sin kompetanse både med tanke på arbeidslivet og for videre utdanning.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring har fått lovfestet rett til dette. Det er også innført rett til videregående opplæring for voksne som ikke har slik utdanning. Opplæringen skal bygge på realkompetanse og kan dermed både bli et avkortet og tilpasset opplæringsløp. Også innenfor høyskole-systemet er loven endret slik at opptak og avkorting av studier kan skje på bakgrunn av realkompetanse. Utdannelsesinstitusjonene er videre gitt større administrativ og økonomisk handlefrihet slik at de kan tilby utdanning mot betaling i tråd med etterspørselen. Studiefinansieringsmulighetene i Statens lånekasse for utdanning er lagt til rette for personer som tar etterutdanning. Innenfor denne rammen er det i første rekke den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver som har ansvaret for

det konkrete omfang og innhold av etter- og videreutdannelsen.

Norge har en befolkning med høy formell utdanning. Det er viktig med informasjon som kan bidra til at de utdannessøkende velger yrker det vil være behov for. Ungdom under utdanning og voksne med behov for omkvalifisering kan hente nyttig informasjon i yrkes- og utdanningsbasene samt veiledningsverktøyene på Aetat internettside: aetat.no. Arbeidsmarkedspolitikken bidrar gjennom arbeidsmarkedstiltakene til å fremme samsvare mellom kompetansen hos arbeidsledige og yrkeshemmede og kvalifikasjonskravene i de ledige stillingene.

Lønnsdannelsen skal bidra til høy sysselsetting og gi god utnyttelse av arbeidskraften

Norsk arbeidsliv preges av store nasjonale organisasjoner både blant arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Dette gir et grunnlag for en koordinert lønnsdannelse. Hensikten med koordinering av lønnsfastsettelsen er at den skal bidra til felles forståelse blant arbeidsgivere og arbeidstakergrupper av hvor høy lønnsutviklingen kan være uten at det gir negativ utvikling i sysselsettingen og økende ledighet. Hvis enkelte grupper ser seg tjent med å forlate den organiserte lønnsdannelsen for å få økt handlefrihet, vil dette undergrave mulighetene for å holde lønnsøkingen samlet sett innenfor forsvarlige rammer.

Koordineringen i lønnsdannelsen bør skje innenfor en sentralt fastlagt ramme, men med stor lokal frihet til tilpasninger innenfor rammen. Frihet til lokal lønnsstilpasning innenfor rammen skal bidra til å hindre at det bygger seg opp lønnsmessige ubalanser mellom ulike grupper.

1.2.4 Arbeidsinnvandring – EØS-utvidelsen

Denne meldingen gir en foreløpig drøfting av omfang og ulike konsekvenser av forventet migrasjonsøkning og mulige kontrollmekanismer som følge av EØS-utvidelsen.

Pågående utredningsarbeid på flere viktige områder som berøres av EØS-utvidelsen omtales i kap. 5.6, 5.7 og 5.8 nedenfor. I tillegg har regjeringen tatt kontakt med partene i arbeidslivet om tiltak mot sosial dumping, jf. kap. 5.7.1. Som nevnt ovenfor, vurderer flere land hvordan de skal håndtere EU-utvidelsen og den frie bevegelsen for arbeidstakere, og mange vil ta i bruk overgangsregler.

Regjeringen vil på bakgrunn av tidligere avgitte erklæringer, hvilket standpunkt andre land inntar

og det pågående utredningsarbeidet om velferdssordninger og kontroll- og beskyttelsestiltak, vurdere hvorvidt muligheten til å iverksette tiltak hjemlet i en beskyttelsesmekanisme er tilstrekkelig, eller om det også skal vurderes iverksatt overgangsregler som gjelder fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

Kontakten med partene i arbeidslivet vil fortsette.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget før EU-utvidelsen gjennomføres etter at drøftingene med partene i arbeidslivet er sluttført, hvis regjeringen vurderer at det er nødvendig med nye tiltak. Situasjonen i våre naboland vil da også være mer avklart.

Sentrale utviklingstrekk

Et viktig utviklingstrekk de senere tiårene er en mer globalisert verden. En globalisert økonomi har virkninger for tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft. Myndighetene har lagt til rette for at bedriftene i Norge skal kunne dra fordeler av dette gjennom et noe mer liberalt utlendingsregelverk og raskere behandling av søknader om arbeidstillatelse. Arbeidsinnvandringen har økt noe de siste årene, men fra et lavt nivå. De fleste arbeidsinnvandrere søker om midlertidig arbeidstillatelse for å delta i sesongmessig arbeid i jordbrukssektoren. Hoveddelen av den varige innvandringen er personer som får opphold etter søknad om asyl eller familiegjennforening.

EFTA og EØS-avtalene gjør at Norge er en del av et felles internasjonalt arbeidsmarked. Det frie arbeidsmarkedet i EFTA- og EØS-området har bidratt til moderat økning i arbeidskraftmobiliteten over grensene siden første halvdel av nittitallet. Antallet EØS-borgere som har kommet til Norge har variert noe med konjunktursituasjonen. Et mer åpent arbeidsmarked gir også nordmenn bedre muligheter til å dra til utlandet for å arbeide.

God mulighet for mobilitet av arbeidskraft over grensene for fagutdannet arbeidskraft tilfører norsk næringsliv etterspurt kompetanse fra utlandet. Mange nordmenn kommer også tilbake etter å ha arbeidet noen år i utlandet. Samlet bidrar denne mobiliteten til å styrke norsk arbeidsliv. Studenter som utdanner seg i utlandet, øker også bredden i tilgangen på kompetanse til norsk arbeidsliv.

Lett tilgang av nødvendig arbeidskraft fra utlandet til norske arbeidsgivere kan styrke bedriftenes konkurranseevne. Det kan i noen grad også bidra til å dempe behovene i deler av næringslivet for å flytte hele eller deler av produksjonen utenlands. For arbeidsgivere som har behov for utenlandsk arbeidskraft, er enkle regler og rask behandling av

søknader om arbeidstillatelser av stor betydning. Enkelte arbeidsgivere misbruker denne friheten til å utnytte den importerte arbeidskraften gjennom å gi den vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn hva som tilbys norsk arbeidskraft. Regjeringen ønsker å sikre mekanismer for å motvirke dette.

EU/EØS-utvidelsen

Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn blir medlemmer av EU 1. mai 2004. Utvidelsen av EØS legger til rette for betydelig lettere tilgang på arbeidskraft fra disse landene. Denne muligheten for økt mobilitet kan bidra til en positiv økonomisk og sosial utvikling i alle deler av EØS. Det gir dessuten arbeidstakere og tjenesteytere fra disse landene langt bedre rettigheter og en sterkere stilling når de drar til et annet EØS-land for å arbeide.

Utvidelsen av EU og EØS innebærer at borgere fra de nye EU-landene får adgang til Norge i kraft av reglene om fri bevegelighet for personer. Det sentrale i retten til fri bevegelighet for personer er adgangen til å slå seg ned i en annen EØS-stat og utøve økonomisk virksomhet som arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere. På nærmere betingelser vil også familiemedlemmer til disse gruppene, uansett deres statsborgerskap, kunne komme til Norge.

Hvis Norge ikke tar i bruk utvidelsesavtalens bestemmelser om overgangsregler for arbeidstakere, vil en EØS-borger kunne reise inn i riket og ta opphold og arbeid her uten tillatelse i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder som arbeidssøkende. Det samme gjelder tjenesteytere som det uansett ikke er mulig å ha overgangsregler for. EØS-borgere har samme arbeidsrettslige vern som norske arbeidstakere. Unntak gjelder imidlertid ved ansettelse i enkelte stillinger som gir rett til å utøve offentlig myndighet, for eksempel i politiet.

Anslag på migrasjonsomfang

I ulike makroanalyser basert på økonomiske, geografiske og kulturelle variabler kommer det frem at det kan forventes en betydelig årlig migrasjonsstrøm fra tiltredelseslandene til det nåværende EU-området. Anslagene er imidlertid svært usikre. I underkant av 5 prosent av befolkningen i tiltredelseslandene forventes å flytte til dagens EU-land i løpet av de første 15–30 årene etter utvidelsen, dvs. 3,7 mill ut fra dagens befolkningstall i et mellomalternativ for migrasjon. Få synes å ønske seg til de

skandinaviske landene. Fra spørreundersøkelser gjennomført i de nye EU-landene om emigrasjonsønsker, oppgir bare 3 pst. Skandinavia som sitt førstevalg.

Den demografiske utviklingen i de nye medlemslandene skiller seg ikke vesentlig fra utviklingen i resten av Europa. Prognosene viser en sterk aldring av befolkningen og nedgang i folketallet. På lengre sikt vil derfor utvandringspotensialet fra disse landene bli redusert. Etter hvert vil den økonomiske utviklingen også kunne skyte fart. Det vil trolig redusere motivasjonen for mange til å søke seg arbeid utenlands. I årene fremover kan vi likevel regne med en viss arbeidsmigrasjon.

Med utgangspunkt i anslaget på migrasjonsomfanget nevnt ovenfor er det laget et anslag for innvandring fra de nye EU-landene til de enkelte nordiske landene i en rapport til Nordisk Ministerråd, (*Adgangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU, Kongshøj Madsen 2003*). Den viser at det etter 30 år antas å bo fire-fem ganger flere fra de nye EU-landene i Norden i forhold til situasjonen i 2001. Veksten vil være størst de første årene, men så flate ut. I 2001 er det i underkant av 10 000 bosatte i Norge fra disse landene. Denne prognosen innebærer følgelig at om 30 år vil antallet være økt til om lag 50 000 personer.

Overgangsordninger

EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på syv år hvor de nåværende EØS-landene har adgang til å sette begrensninger vedrørende fri bevegelighet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak av arbeidstakere fra Kypros og Malta. Det er ingen overgangsperiode for tjenesteyting og for arbeidstakere som tjenesteytere bringer med seg for å utføre tjenesten.

I de to første årene etter utvidelsen, skal EØS-landene benytte *nasjonale bestemmelser* i forhold til borgere fra de nye medlemslandene. Det kan bety at man anvender EØS-reglene allerede fra første dag, som del av nasjonalt regelverk, men med mulighet til å stramme inn ut fra nasjonale hensyn. Alternativt kan det bety å stille krav om arbeidstillatelse, og at det knyttes vilkår til arbeidstilbudet, herunder om lønns- og arbeidsforhold. Landene kan likevel ikke innføre mer restriktive nasjonale regler enn de som gjaldt ved undertegningen av EØS-utvidelsesavtalen.

Det er mulig å forlenge anvendelsen av nasjonale bestemmelser om adgangen til arbeidsmarkedet for tre nye år uten nærmere vilkår. Dersom de nåværende EØS-land ikke velger å forlenge nasjo-

nale ordninger, trer EØS-avtalens generelle regler om fri personbevegelse i kraft.

Anvendelsen av de nasjonale bestemmelsene kan videre forlenges i ytterligere to år, dvs. frem til syv år etter utvidelsen. Dette forutsetter at det konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Betingelsene for videreføring av nasjonale regler i denne siste toårsperioden er at en utsettes for eller forventer forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke.

Tilgangen av arbeidskraft fra de nye EU-landene bidrar i dag på mange måter positivt til norsk arbeids- og næringsliv. Muligheten til å få arbeidstillatelse er forenklet, både for fagarbeidere og for sesongarbeidere, uten at det har gitt betydelige negative effekter for det norske arbeidsmarkedet. Dette skjer imidlertid i dag innenfor et regime med arbeidstillatelser. For å kunne vurdere konsekvensene av utvidelsen for det norske arbeidsmarkedet ønsker regjeringen å følge utviklingen nøye. Overvåkingen vil bl.a. baseres på en vurdering av utviklingen i ledighetsnivå og ledighetens sammenheng mht. yrker og geografiske områder. Aetat vil kunne ha en naturlig rolle i denne overvåkingen. Aetat vil også kunne følge utviklingen i ledigheten blant utsatte arbeidssøkergrupper. Overvåkingen skal fange opp om det er en fare for vesentlig ubalanse som kan føre til negative konsekvenser for sysselsettingen eller arbeidsledigheten. Forutsetningen for å kunne gripe inn overfor ett eller flere av de nye EU-landene er at en kan knytte en negativ og uønsket utvikling i arbeidsmarkedet til tilstrømmingen av arbeidstakere. Effektiv overvåking av utviklingen på arbeidsmarkedet vil innebære at en også kan få informasjon om tilstrømmingen av personer til landet med arbeid som varer under tre måneder og ikke trenger noen EØS-tillatelse. Det vil bli vurdert om informasjon fra skattemyndighetene kan dekke dette behovet. En ordning med meldeplikt og registrering hos politiet også for kortere arbeidsoppdrag vil også bli vurdert.

Lønns- og arbeidsvilkår

En sentral problemstilling knyttet til EØS-utvidelsen er hvilken betydning den kan få med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår for personer som tar arbeid i Norge.

Regjeringen har tatt initiativ til å drøfte mulige tiltak for å forhindre sosial dumping med partene i arbeidslivet. Først deretter vil regjeringen konkludere

og eventuelt fremme forslag om tiltak for Stortinget.

Dagens regulering av lønns- og arbeidsvilkår.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv at lønnsfastsettelsen er overlatt til partene som regulerer denne i kollektive og individuelle avtaler. I norsk rett er det således ingen alminnelige bestemmelser om lønn (utover regler om overtidsbetaling og bestemmelsen om likelønn i likestillingsloven).

Den ufravikelige lovreguleringen i arbeidslivet skal sikre arbeidstakere et minimum av rettigheter. Arbeidsmiljøloven inneholder både privatrettslige og offentligrettslige bestemmelser.

De offentligrettslige reguleringene i arbeidsmiljøloven omfatter blant annet helse-, miljø- og sikkerhetsreglene og regler om arbeidstid. Bestemmelsene anses å gjelde alle arbeidstakere i Norge, også utenlandske arbeidstakere som er på midlertidig arbeidsopphold. Reglene håndheves av Arbeidstilsynet og overtredelser er straffesanksjonert.

De privatrettslige reglene, f. eks. stillingsvernsreglene og permisjonsreglene, regulerer i utgangspunktet det innbyrdes rettsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Partene må selv håndheve rettigheter og plikter overfor den annen part, eventuelt ved hjelp av domstolene.

Utenlandske arbeidstakere på tjenesteoppdrag i Norge

Arbeidsmiljøloven inneholder et eget kapittel om utsendte arbeidstakere. Reglene gjennomfører EU-direktivet om utsendelse av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, og har til formål å sikre arbeidstakerens rettigheter (forhindre sosial dumping) og fremme rettferdig konkurranse. Bestemmelsene gjelder for alle virksomheter som sender arbeidstakere til et EØS-land, uavhengig av om utsendingsvirksomheten er plassert i et EØS-land eller ikke. Reglene skal sikre at arbeidstakere omfattes av de reguleringer vertslandet faktisk har når det gjelder nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår, herunder arbeidstid og hviletid, minste antall feriedager med lønn pr. år, minstelønn, vilkår for utleie av arbeidstakere fra vikarbyråer, helse og sikkerhet mv.

Allmenngjøring av tariffavtaler

Allmenngjøringsloven ble innført i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen og har til formål å

forhindre at utenlandske arbeidstakere tilbys lønns- og arbeidsvilkår som er påviselig dårligere enn det som følger av norske tariffavtaler og samtidig unngå uheldige konkurransevriddinger for virksomheter med norske arbeidstakere. Krav om allmenngjøring kan fremmes både der det faktisk er påvist at utenlandske arbeidstakere har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, og der det kan sannsynliggjøres at problemer vil oppstå i nær fremtid.

Et allmenngjøringsvedtak kan innebære at hele eller deler av en tariffavtale gjøres gjeldende for alle som arbeider innenfor bransjen, dvs. både norske organiserte og uorganiserte arbeidstakere samt utenlandske arbeidstakere. Tariffavtalens individuelle bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår vil således gjelde som ufravikelige minstevilkår for de arbeidsforhold som omfattes av allmenngjøringen. Vedtaket skal gjelde både i arbeidsforhold mellom norske og mellom utenlandske parter innenfor en bransje eller del av en bransje. De allmenngjorte bestemmelsene skal også komme til anvendelse for berørte utsendte arbeidstakere.

Mulige tiltak for å forhindre sosial dumping

Allmenngjøringsinstituttet er et tilgjengelig og hensiktsmessig virkemiddel for å forhindre sosial dumping. Selv om ordningen hittil ikke har vært tatt i bruk, har den hatt en viktig funksjon som «ris bak speilet». Antakelig vil det imidlertid før årsskiftet 2003/2004 bli fremmet et krav om allmenngjøring knyttet til de petrokjemiske anleggene blant annet på Mongstad og Kårstø. Allmenngjøringsinstituttet vil være blant de virkemidler regjeringen ønsker å drøfte videre med partene.

Drøftelsen av andre mulige virkemidler, så som minstelønnsreguleringer og en eventuell hjemmel for myndighetene til å gripe inn overfor lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er gjengs i markedet, viser at dette reiser vanskelige problemstillinger både knyttet til gjennomføringen av slike lovreguleringstiltak og den praktiske oppfølgingen av disse. Regjeringen har innledet dialog med partene i arbeidslivet for å drøfte de ulike problemstillingene som følge av EØS-utvidelsen samt eventuelle tiltak for å forhindre sosial dumping.

Nærings- og handelsdepartementet vil vurdere å implementere ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter i en ny statlig innkjøpsinstruks, som ventes ferdig i løpet av sommeren 2004. Konvensjonen skal sikre at lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter staten inngår i forbindelse med tjenesteyting, ikke er mindre fordelaktig enn det som følger av tariffavtaler, vold-

giftskjennelser, lovgivning eller «normalt nivå» innenfor tilsvarende fag eller næringsgren i det distriktet arbeidet blir utført.

Konsekvenser for velferdsordningene

En tverrdepartemental arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, drøftet konsekvenser for norske velferdsordninger i rapporten *EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger*, Kommunal- og regionaldepartementet 2003.

Arbeidsgruppen legger til grunn at arbeidssøkere fra de nye medlemslandene har begrensede rettigheter så lenge de leter etter arbeid. Flere arbeidssøkere vil derfor neppe få store utilsiktede konsekvenser for velferdsordninger og økonomiske ytelser. De fleste av dem som kommer fra de nye medlemslandene og finner seg arbeid her, vil være arbeidstakere som det ikke er knyttet spesielle utfordringer ved. De vil ha samme rettigheter som andre, livnære seg gjennom arbeid og primært være bidragsyttere i samfunnsøkonomisk forstand.

Samlet sett mener arbeidsgruppen at velferdsordninger og sosiale ytelser i Norge er gunstige og attraktive for mange i de nye medlemslandene. Det gjelder for eksempel ytelser i forbindelse med ledighet og sykdom. Adgang til sosiale ytelser som er høyere enn lønninger i hjemlandet, vil i seg selv kunne stimulere til innvandring fra de nye medlemslandene. Kombinasjonen av gunstige ordninger og liberale EU-regler for familiegjennforening, uten krav til underhold av ektefelle, barn eller foreldre, kan føre til at arbeidstakere bringer med seg familiemedlemmer, i alle fall for en periode.

På enkelte områder er misbruk av velferdsordninger etter arbeidsgruppens oppfatning allerede et problem, både blant nordmenn og utlendinger. Dette vil kunne bli forsterket av EU-utvidelsen. Ordningene med sykepenger, dagpenger under arbeidsledighet og i noen grad økonomisk sosialhjelp vil ifølge arbeidsgruppen sannsynligvis være de mest utsatte.

Organisert, grensekryssende kriminalitet i de nye medlemslandene har forbindelser til ulike typer kriminell virksomhet i Norge. Det kan også bidra til økt misbruk av enkelte ordninger, for eksempel gjennom produksjon av falske dokumenter.

Arbeidsgruppen anbefaler bl.a. forbedring av gjeldende regelverk og mer effektiv kontroll. For å forebygge misbruk bør kontrollsystemet på enkelte områder forbedres.

Departementene foretar nå en ny gjennomgang av velferdsordninger på eget ansvarsområde.

Gjennomgangen er ikke begrenset til arbeidstakere, men tar også med at en del borgere fra EØS-land kommer som tjenesteytere, ansatte hos slike tjenesteytere eller som selvstendig næringsdrivende.

1.2.5 Arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsmarkedspolitikken bygger på at den enkelte selv har ansvar for å skaffe seg arbeid og at den enkelte har ansvar for sin egen arbeidskarriere. Myndighetene bør ikke blande seg inn i arbeidsmarkedsbeslutninger som den enkelte utmerket klarer på egen hånd.

Utgangspunktet for arbeidsmarkedspolitikken er behovene til de som er i arbeidsmarkedet, arbeidssøkere og arbeidstilbydere. Aetat er de arbeidsledige og de yrkeshemmedes støtteapparat. Aetats tjenester må løpende tilpasse seg de tjenester brukerne har behov for. Aetat skal både ha lett tilgjengelige tjenester som dekker hele arbeidsmarkedet, og særlige tjenester og tiltak for grupper som har problemer med å finne seg arbeid eller har behov for attføring for å bli klar for arbeidsmarkedet. Slik vil etaten bidra til et velfungerende arbeidsmarked, god brukerservice og effektiv ressursbruk.

Myndighetsansvar

Det er i samfunnets interesse at flest mulig kan komme i jobb og forsørge seg ved hjelp av egen inntekt. Myndighetene har et ansvar for de som ikke kan forsørge seg selv pga. arbeidsledighet eller arbeidsuførhet. Det innebærer et ansvar for å sikre arbeidsledige og yrkeshemmede nødvendige økonomiske midler. I tillegg har myndighetene et ansvar for å vurdere behov og fremskaffe aktuelle tjenester og nødvendige tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb.

Å avklare borgeres rettigheter og forvalte regelverk og økonomiske ytelser er myndighetsutøvelse. Det er en grunnleggende oppgave for offentlig sektor. I offentlighetsloven er det bl.a. nedfelt et ansvar for å informere og veilede brukerne. En sentral oppgave for Aetat er å vurdere hvorvidt søkere har rett til individbaserte ytelser (dagpenger, attføringspenger, individstønad, mv). Videre er det arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar å vurdere hvorvidt individet har behov for ulike former for oppfølging (f.eks. deltakelse på arbeidsmarkedstiltak).

Flere aktører bør stimuleres til å tilby arbeidsmarkedstjenester

Aetat har et ansvar for å frembringe en hensiktsmessig infrastruktur for aktørene som er i arbeidsmarkedet. Løpende oppdaterte internettbaser over ledige stillinger og arbeidssøkere er viktige deler av infrastrukturen. Slike databaser gir private aktører et grunnlag for å kunne bidra til å fremme et velfungerende arbeidsmarked.

Et godt fungerende privat marked med mange leverandører av ulike koblingstjenester som arbeidsformidling/elektroniske formidlingsbaser på internett, utleie og headhunting er viktige for at arbeidsmarkedet skal være fleksibelt og fungere godt uten omfattende offentlig inngrep eller ressursbruk. Åpningen av utleie- og formidlingsmarkedet for private aktører har lagt forholdene bedre til rette for at arbeidsgiverne kan få tilfredsstilt sitt behov for arbeidsmarkedstjenester. Tilbydere av utleie- og formidlingstjenester bidrar til at et bredt spekter av tjenester blir tilbudt, både mht. innhold, kvalitet og pris. Et stort antall bedrifter i disse bransjene viser at det er mange arbeidsgivere som etterspør slike tjenester.

Med mange aktører og lave barrierer for nyetableringer, er det grunn til å tro at det private markedet i fremtiden vil kunne tilby et enda bredere utvalg av arbeidsmarkedstjenester, bl.a. formidling av «jobbskiftere» og formidling av godt kvalifiserte personer som skal inn i arbeidslivet. Omfanget vil avhenge av etterspørselen etter slike tjenester. Regjeringen ønsker i fremtiden å øke tilbudet av formidlingstjenester til utsatte arbeidssøkergrupper ved at arbeidsmarkedsmyndighetene kjøper slike tjenester på vegne av arbeidssøkerne.

Generelle anbefalinger

I løpet av 90-tallet fikk en «aktiv arbeidsmarkedspolitikk» økt oppslutning i store deler av Europa. Politikkanbefalingene fra OECD og EU har bidratt til dette. Det har påskyndet mange land til å øke andelen av de samlede offentlige utgifter til arbeidsmarkedsformål som går til aktive tiltak. Evalueringer av bl.a. opplæringsprogram fra flere land de senere årene har vist små og til dels ingen effekt på overgangen til jobb. Tiltak målrettet mot spesielle grupper og ledige stillinger har gitt bedre resultater. Det har ført til at politikkanbefalingene er blitt mer spesifikke de senere årene. Anbefalingene er nå sterkere oppfølging av de ledige, mer målretting av tiltaksbruken samt at det enkelte tiltak bør være av begrenset varighet. Anbefalingene

er fulgt opp på bred front av regjeringen i den norske arbeidsmarkedspolitikken.

Det skal være lønnsomt å arbeide

Et kjennetegn ved velferdssamfunnet er gode ytelser til personer som ikke kan arbeide, for eksempel pga. sykdom, uførhet eller arbeidsledighet. Det gir økonomisk trygghet. En mulig negativ konsekvens av for sjenerøse velferdsordninger kan være at enkelte personer finner det lite attraktivt å være i jobb. Tilgang og til dels ytelsesnivået i de norske velferdsordningene avhenger av tidligere deltagelse i lønnet arbeid. Det fremmer deltakelse i arbeid. Et sentralt premiss for utformingen av regelverket for ytelsene inklusive skattereglene, bør være at det privatøkonomisk alltid skal lønne seg å arbeide.

Dagpengeordningen

Ordinære arbeidsledige med opparbeidede rettigheter mottar dagpenger. Dagpenger ved arbeidsledighet skal gi økonomisk trygghet for arbeidsledige mens de leter etter nytt arbeid. For dagpengemottakerne bør arbeidssøking være en fulltidsaktivitet. Dagpengesystemet er en økonomisk sikring som muliggjør dette. Dagpengeordningen skal særlig være tilrettelagt for personer som har hatt fast og reell tilknytning til arbeidslivet og arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold. Regelverket skal oppmuntre til aktiv arbeidssøking. Justeringene i dagpengesystemet fra 2003 har bidratt til dette. Endringene har støtte i nyere forskning og bygger på erfaringer fra Norge og andre land om hvordan utformingen av dagpengesystemet påvirker overgangen til arbeid.

Politikk overfor yrkeshemmede

Innsatsen overfor personer med nedsatt funksjonsevne skal fremme to hovedmål. Et hovedmål er å fremme inkludering av de funksjonshemmede ved at de blir oppmuntret til og får delta så langt det er mulig i arbeidslivet. Meningsfylt arbeid er positivt for inntekt, læring, selvfølelse og sosial deltakelse. Det andre hovedmålet er å sikre gruppen rimelig inntektssikring som kan gi dem en akseptabel levestandard tross funksjonshemningen. Disse to målene kan være motstridende. Det er derfor viktig å ta hensyn til begge målsettingene når regelverket utformes.

OECD konkluderer i sin gjennomgang av utføringspolitikken i medlemslandene med at politikken overfor funksjonshemmede bør nærme seg ut-

formingen av arbeidsmarkedspolitikken overfor ordinære ledige. Det innebærer vekt på tidlig inngripen, aktivering av den enkelte, skreddersydde opplegg, fjerning av barrierer mot arbeid, fremme av en holdning av gjensidige forpliktelser knyttet til mottak av økonomiske ytelser samt involvering av arbeidsgiverne.

Aetat har ansvaret for oppfølgingen av både ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Det legges til rette for samme grunnleggende arbeidsmetodikk overfor yrkeshemmede som arbeidssøkere generelt. Bruken av meldekort som grunnlag for løpende informasjon fra den enkelte til Aetat, er et slikt felles element. Bruk av handlingsplaner er et annet. Individuelle handlingsplaner tydeliggjør forventningene til den yrkeshemmede og ansvarliggjør den enkelte for utføringsprosessen samtidig som den klargjør Aetats rolle og innsats. Det er viktig at den samlede perioden under sykefravær og medisinsk og yrkesmessig rehabilitering bli kortest mulig. For de som deltar i yrkesrettet utføring skal utføringen være mest mulig målrettet mot arbeid.

Aetat

Aetat skal både ha tjenester som dekker hele arbeidsmarkedet (insiderne) og særlige tjenester og tiltak for grupper som har problemer på arbeidsmarkedet (outsiderne), som langtidsarbeidsledige og yrkeshemmede. Aetats organisasjon og kompetanse skal tilpasse seg de tjenester brukerne har behov for.

Aetat skal utvikle seg som en krevende og god bestiller av tjenester på vegne av arbeidssøkerne og de yrkeshemmede. Aetat bør være tydelig mht. hva brukerne kan forvente av etaten. Styrking av bestillerrollen gjelder både i forhold til dagens kjøp av tjenester og i forhold til kjøp av nye tjenester, som avklarings-tjenester, oppfølgings- og formidlingstjenester. Eksterne kjøp gir også et potensial for utvikling av innholdet i tiltakene i forhold til den enkeltes behov for å komme i arbeid. Mer bruk av eksterne tjenesteleverandører vil bidra til å gjøre etatens ressursbruk mer fleksibel i forhold til skiftende behov blant brukerne.

Aetat skal være profesjonell på arbeid med tiltak og prosesser som kan få flere over i ordinært arbeid. Det krever god kontakt med arbeidsgivere og aktører som bistår arbeidsgivere med å fylle ledige stillinger.

God samhandling med andre offentlige etater er viktig for å yte helhetlig oppfølging av brukere med behov for tjenester fra flere etater. Det er satt i gang flere forsøk med bedre samordning i første-

linjen mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Regjeringen vil gjennom forsøkene høste erfaringer som kan nyttes i gjennomføringen av en større organisatorisk reform av velferdsforvaltningen (Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten). Regjeringen vil også parallelt med dette videreføre og forsterke samordnings- og samlokaliseringsprosessene i førstelinjen innenfor gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune og mellom statsetatene.

For å fremme bedre effektivitet i Aetat har departementet tatt initiativ til aktivitetsbasert finansiering av avklaring av yrkeshemmedes muligheter for å komme i arbeid. Dette initiativet må sees i sammenheng med den sterke økningen de siste par årene i antall yrkeshemmede som venter på avklaring og på å få utarbeidet individuell handlingsplan. Overflytting av vedtaksmyndighet for yrkesmessig attføring fra trygdeetaten til Aetat skal bidra til en tidligere start på den yrkesmessige attføringen. Departementet har også tatt initiativ til en bonusordning for Aetat lokal knyttet til rask behandling av dagpengesøknader.

Omorganisering av forvaltningen

En stor del av de mest utsatte arbeidssøkergruppene benytter seg av tjenester fra flere av velferdsinstansene: trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Regjeringen ser omorganisering og bedre samordning av forvaltningsapparatet som et nødvendig og viktig element i en modernisering av velferdspolitikken og for å nå målene i arbeidsmarkedspolitikken. En effektiv og brukerrettet velferdsforvaltning må sikre alle brukere, også de som har behov for tjenester fra flere av dagens etater, et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Regjeringen stilte i St.meld. nr 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, opp tre hovedmål med organisasjonsendringen:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

I tråd med Stortingets vedtak av 13. mai 2003 vil regjeringen utrede ulike modeller for organisering av en samordnet velferdsforvaltning. Det er nedsett et utredningsutvalg som skal levere sin innstilling til 30. juni 2004. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med saken før stortingsvalget 2005.

Regjeringen vil også gjennomgå regelverket for tjenester og økonomiske stønader for å sikre at de er i tråd med et helhetlig, målrettet og effektivt

velferdssystem. Regjeringen ønsker å opprettholde en tett kobling mellom rettigheter og plikter for alle stønadsordningene. Regjeringens vurdering er at en slik kobling er viktig for å oppnå de skiserte målene.

Aetats virkemidler – oppfølging av arbeidssøkere og yrkeshemmede

God informasjonstilgang er viktig for at arbeidsmarkedet skal fungere godt. Aetat har gjennom sitt internettilbud aetat.no utviklet en rekke tjenester som er tilgjengelig for alle arbeidssøkere og arbeidsgivere, bl.a. en jobb-base og en CV-base. Jobbasen registrerte en tilgang på 300 000 stillinger i 2002 mens tallet var over 400 000 i 2001. Mange bruker informasjonssystemene som ligger på aetat.no uten å registrere seg. Den lette tilgangen på informasjonen i basen gjør at det store flertallet av stillingene blir raskt besatt.

Regjeringen ønsker at forholdene skal legges bedre til rette for at arbeidsgiverne selv kan søke etter medarbeidere i basen over registrert ledige. Aetat arbeider derfor med å gjøre hele basen over registrerte ledige tilgjengelig på nettet. Dette vil være ressursbesparende for Aetat gjennom at det legger til rette for at arbeidsgiverne selv kan finne egnede kandidater til ledige stillinger. En slik database vil også gjøre det lettere for de private formidlingsaktørene å tilby arbeidssøkere jobb. Det bør kunne gi mer og bredere tilbud til arbeidssøkerne.

Aetat har et stort antall registrerte brukere. I 2002 ble det registrert nær 400 000 brukere hos Aetat, hvorav ca 1/4 var yrkeshemmet. Brukerne er registrert og har fått informasjon bl.a. om ledige jobber, yrker og Aetats tjenestetilbud for øvrig. Om lag 120 000 ordinære arbeidssøkere eller yrkeshemmede deltok på tiltak i løpet av året. Brukerne har forskjellige forutsetninger med hensyn til kompetanse og med hensyn til selv å finne seg jobb.

I Aetats service og oppfølging av arbeidssøkerne er ledighetens varighet en sentral rettesnor for hvilken service som skal tilbys den enkelte arbeidssøker. Bakgrunnen er konsekvensene av lange ledighetsperioder. Å bli ledig for en periode er noe de fleste opplever for eksempel ved overgangen fra utdanning til jobb eller ved at personer blir ledige i forbindelse med omstillinger i arbeidslivet. De fleste finner seg imidlertid jobb relativt raskt på egen hånd. De som ikke finner seg jobb innen en rimelig tid med jobbsøking, vil ofte ha behov for assistanse og oppfølging. Aetat skal følge opp disse og bistå med nødvendig og målrettet service.

Aetats strategi for oppfølging av den enkelte ar-

beidsledige kan illustreres ved en trapp hvor jobbsøking på egenhånd utgjør første trinn. Aetats selvbetjeningssystemer på aetat.no er her etatens viktigste tilbud. Neste trinn vil omfatte personlig oppfølging av den enkeltes jobbsøking. Det gjelder arbeidssøkere som ikke er kommet i jobb etter noen måneder med egen jobbsøking. Oppfølgingen av arbeidssøkerne vil delvis skje ved opplæring i jobbsøking innen rammen av jobbklubb eller særlig tilrettelagte oppfølgingstiltak. Tredje trinn inneholder tilbud om arbeidsmarkedstiltak knyttet til kvalifisering eller arbeidspraksis. Slike tiltak vil det primært være aktuelt å tilby langtidsledige og unge eller personer som med stor sannsynlighet kan forventes å bli langtidsledige.

Departementet mener Aetats førstelinjetjeneste skal ha stor frihet til å velge tiltak ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for å få den enkelte bruker raskest mulig tilbake til jobb. Aetat skal legge vekt på tett og individuell oppfølging av arbeidssøkere som ikke klarer å skaffe seg arbeid på egen hånd. Å sikre at arbeidssøkerne er aktive jobbsøkere vil være en viktig del av oppfølgingsarbeidet. For å klargjøre og styrke Aetats formelle hjemmelsgrunnlag for sterkere oppfølging av lediges jobbsøkningsaktiviteter, er kravene Aetat kan stille til arbeidssøkerne forskriftsfestet. Yrkeshemmede skal sikres et målrettet avklaringstilbud. Unødvendig ventetid før og mellom tiltak skal begrenses.

Arbeidssøkere som har behov for informasjon og veiledning for å finne arbeid i tråd med kvalifikasjoner og interesser, skal få dette. Myndighetene ønsker å hindre at arbeidssøkerne blir utnyttet av lite seriøse formidlingsfirmaer. Det er derfor ikke tillatt å ta betalt fra arbeidssøkerne for formidlingstjenester. Gjennom Aetats kjøp av tjenester som så tilbys arbeidssøkerne, vil også disse kunne få et bredere tilbud av tjenester.

God arbeidsgiverkontakt bidrar til å øke Aetats muligheter for å hjelpe arbeidsledige og yrkeshemmede til jobb. Aetat har også behov for arbeidsgiverinformasjon for å kunne gi god yrkesveiledning til brukerne. Informasjonen om behovene i arbeidslivet utgjør også deler av grunnlaget når Aetat utformer kravspesifikasjon for arbeidsmarkedskurs. Informasjon fra arbeidsgiverne inngår også i Aetats arbeid med å overvåke utviklingen på arbeidsmarkedet og holde myndighetene og allmennheten orientert om situasjonen.

Aetats bruk av eksterne tjenesteleverandører

Aetat har satt i verk flere forsøksprosjekt for å trekke private aktører inn i oppfølgingen og formidlingen av arbeidsledige og yrkeshemmede. Gjennom

forsøkene gis langtidsledige og yrkeshemmede økte muligheter til selv å velge den aktør som skal hjelpe dem til jobb. Bruk av private aktører er utvidet til også å omfatte formidling av ventelønns-mottakere til ny jobb.

Regjeringen vil arbeide videre med å utvikle ordninger som gir private aktører incitament til å tilby ulike former for arbeidsmarkedsservice til arbeidssøkerne og yrkeshemmede, herunder bedre tilgang på formidlingstjenester. Det er viktig at tjenester som leveres har god kvalitet. Aetat stiller krav til innhold og kvalitet på de arbeidsmarkedstjenestene som kjøpes og er ansvarlig for at arbeidsledige og yrkeshemmede får tjenester som holder forventet kvalitet. Gjennom bruk av bonus-systemer ved betalingen av tiltaksarrangørene, knyttet til antallet som kommer i jobb, skal disse stimuleres til å få flest mulig av deltakerne i jobb. Departementet legger vekt på finansieringsordninger som er lite byråkratiske, men samtidig er det viktig å unngå at en får tilpasninger som bidrar til lite effektiv ressursbruk. Dette er sentrale problemstillinger i departementets oppfølging av forsøkene.

Sterkere brukerrettigheter overfor Aetat

Departementet har hatt forslag om ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester på høring med 28. november 2003 som høringsfrist. Forslaget om ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester er en revidering og en fornyelse av sysselsettingsloven. En viktig intensjon med lovendringene er å fremme brukernes innflytelse og rettssikkerhet. Regjeringen ønsker å styrke brukernes rettigheter.

Kommunalkomiteens ønske om å sikre *brukermedvirkning* i Aetat (Inst. O. nr. 77 (2001–2002)) vil blir fulgt opp. Aetat vil legge til rette for at brukerrepresentanter i større grad blir hørt i forbindelse med planlegging, utvikling og evaluering av Aetats tjenester.

Aetats bruk av arbeidsmarkedstiltak overfor prioriterte grupper

En har de senere årene fått mye forskningsbasert kunnskap om hensiktsmessig utforming av tiltak. Tiltakene bør være av begrenset varighet og godtgjørelsen ved tiltaksdeltakelse bør være lavere enn den arbeidssøkeren kan få i ordinært arbeid. På denne måten unngås at deltakerne blir «låst inne» i tiltak ved at deltakelse i tiltak oppfattes som bedre enn å komme i ordinært arbeid. Det offentlige bør ikke fullfinansiere tiltakene. Egenandel for arbeidsgivere skal bidra til å sikre at arbeidsgiverne

er interessert i å gi tiltaksdeltakerne reelle arbeidsoppgaver.

Omfang og bruk av ulike typer tiltak overfor den enkelte arbeidssøker eller yrkeshemmede skal vurderes i forhold til bidraget tiltaket kan gi for å bedre muligheten til å komme i jobb. Da søkeaktiviteten gjennomgående reduseres når arbeidssøkere er på tiltak, mens den øker etter at tiltaket er avsluttet, bør tiltak ikke ha for lang varighet. Det kan skje gjennom bruk av tiltaksmoduler som kan kjedes ved behov. Ulike jobbsøkingstiltak kan også brukes for å avklare om arbeidssøkere er reelle arbeidssøkere.

Kunnskapen om effekter av tiltak for yrkeshemmede er lavere enn for ordinære arbeidssøkere. Det har sammenheng med at yrkeshemmede ofte har mer omfattende problemer enn ordinære ledige, samt at alle yrkeshemmede har krav på tilpasset oppfølging. Det innebærer metodemessig større problemer når tiltakseffekter skal analyse-

res. Regjeringen vil øke forskningsinnsatsen for å få bedre kunnskap om effekter av attføringstiltak og oppfølgingen av de yrkeshemmede.

Regjeringen ønsker at alle yrkeshemmede skal få et individuelt tilpasset tilbud. Enkelte yrkeshemmede har for lav arbeidskapasitet til at de får varig arbeid i ordinære bedrifter. Aetat yter i dag tilskudd til bedriftene som stiller skjermede arbeidsplasser til rådighet. Etter gjeldende forskrift skal slike virksomheter ordinært organiseres som aksjeselskap med kommuner og fylkeskommuner som eiere. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere hvorvidt også private aktører skal kunne etablere og drive arbeidsplasser varig tilrettelagt for yrkeshemmede. Dette vil kunne bidra til å bedre tilbudet av varige arbeidsplasser. En har de senere årene økt omfanget av varig tilrettede arbeidsplasser og regjeringen vil arbeide for en videre økning i årene fremover.

2 Utviklingen på arbeidsmarkedet – Noen langsiktige utviklingstrekk

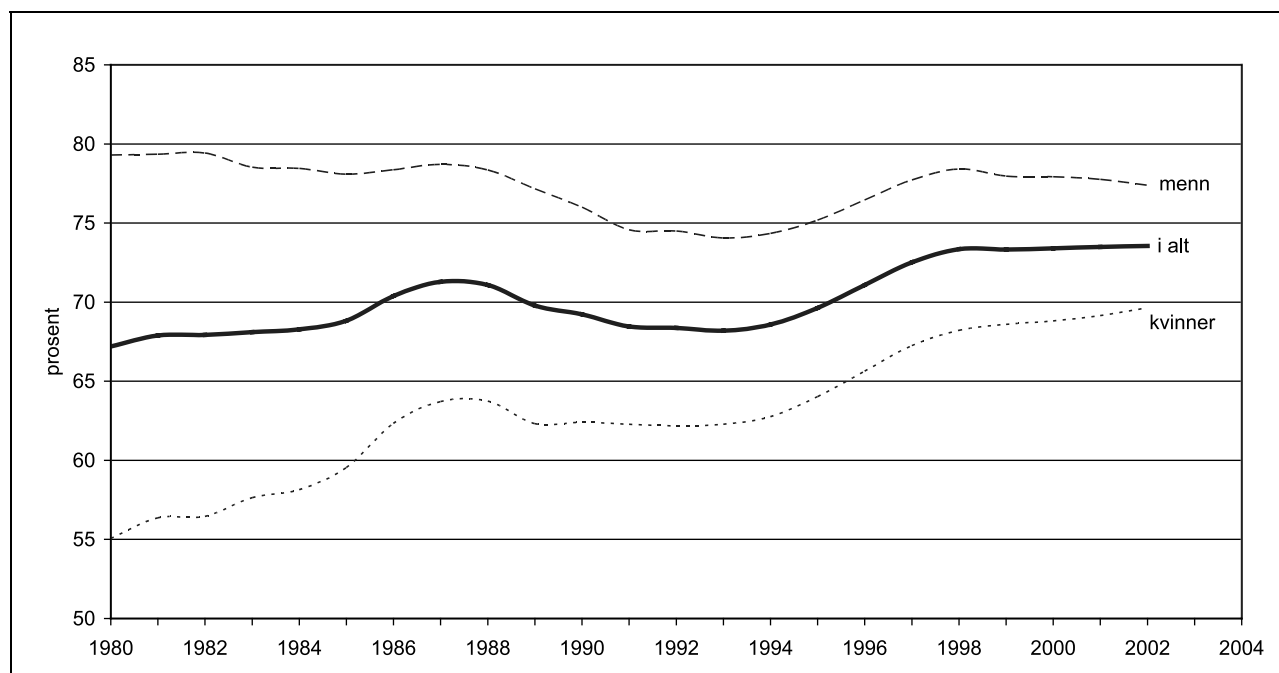
Innledning

Den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet herunder utviklingen det siste året er beskrevet i St. prp. nr. 1 fra Arbeids og administrasjonsdepartementet og i Nasjonalbudsjettet for 2004. Det vises til disse dokumentene. En vil her konsentrere seg om de mer langsiktige utviklingstrekkene.

Norge har gjennom det 20. århundre opplevd sterk økonomisk vekst og økt velferd. Verdiskapningen pr. innbygger har trendmessig økt med om lag 3 pst. per år den siste halvdel av forrige århundre. På 1980- og 1990-tallet var den årlige veksten nær 2,5 pst. Den årlige verdiskapningen i Norge målt ved nasjonalregnskapet er dermed blitt 50–60 pst. høyere bare etter 1980. Teknologisk utvikling, økt deltakelse i inntektsgivende arbeid og økt spesialisering har vært viktige drivkrefter bak utviklingen.

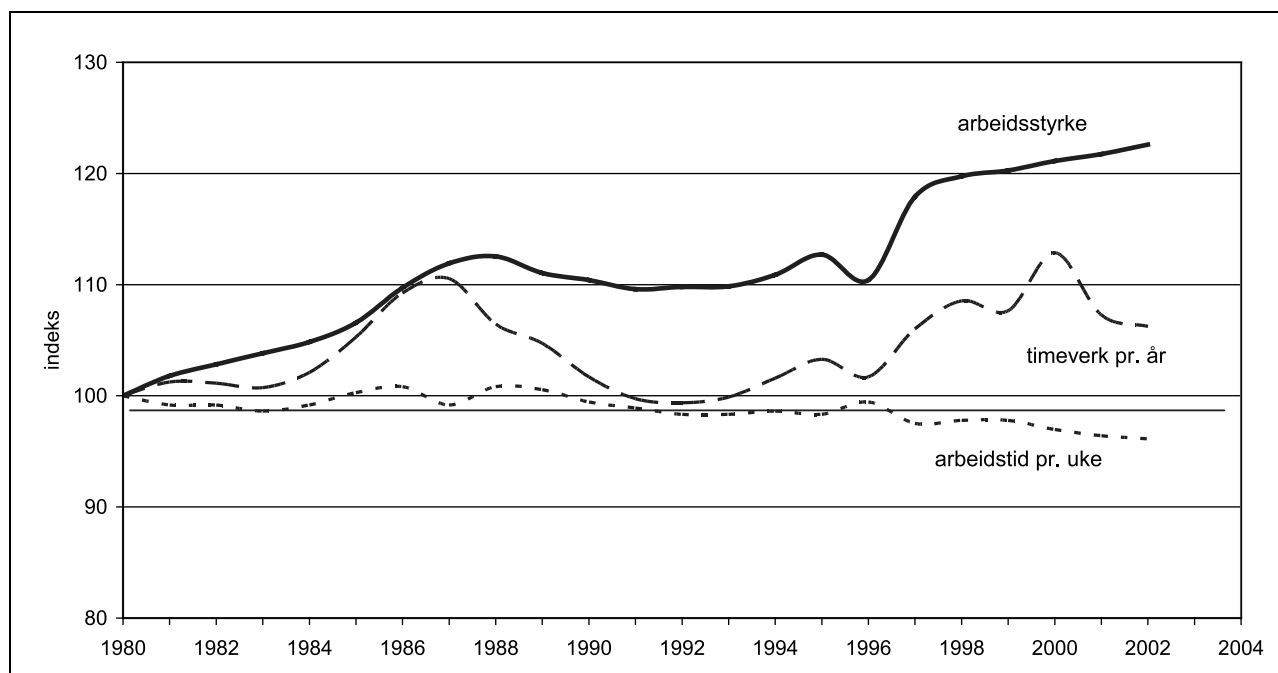
Flere deltar i det institusjonaliserte arbeidslivet

Deltakelsen i arbeidslivet i Norge har økt gjennom 1980- og 1990-tallet. I dag har 2,4 millioner personer, eller nær 3/4 av befolkningen i alder 16–74 år, tilknytning til arbeidslivet. En slik høy yrkesdeltakelse er blant de høyeste i OECD-området. Etter 1980 har yrkesdeltakelsen økt fra 67,2 pst. til 73,5 pst. (2002), og antall personer i arbeidsstyrken har økt med om lag 440 000. Særlig har yrkesdeltakelsen blant kvinner økt. Fra begynnelsen av 1960-tallet og frem til i dag er antall sysselsatte kvinner mer enn fordoblet. Antall sysselsatte menn har til sammenligning økt med under 10 pst. Årsaker til den økte yrkesdeltakelsen blant kvinner er blant annet økt utdanning, sterk etterspørsel etter arbeidskraft i tjenesteytende yrker (bl.a. helse og omsorg og kommunal tjenesteyting) og økt tilbud av barnehageplasser. Yrkesfrekvensen samlet har vært om lag stabil fra 1998 til 2002 på om lag 73,5 pst. blant personer 16–74 år, med en tendens til noe nedgang i 2003.



Figur 2.1 Deltakelse i arbeidslivet. Andel av befolkningen i alderen 16–74 år. 1980–2002.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen



Figur 2.2 Antall personer i arbeidsstyrken, timeverk og arbeidstid per sysselsatt. 1980–2002.
Indeks: 1980=100.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

Parallelt med at yrkesdeltakelsen er økt, er andelen som er utenfor arbeidslivet redusert. Det er i dag under 900 000 personer i alderen 16–74 år som ikke deltar i arbeidslivet. De fleste av disse er under utdanning, uføre-/alderspensionister eller hjemme med omsorgoppgaver. Det innebærer at arbeidskraftreserven er vesentlig mindre enn tidligere.

Konjunktuelle og strukturelle trekk

Bak den mer langsiktige trendmessige veksten skjuler det seg betydelige kortsiktige konjunktursvingninger. Sterk sysselsettingsvekst under høykonjunktoren midt på 1980-tallet ble etterfulgt av et omtrent like sterkt tilbakeslag under den påfølgende nedgangskonjunktoren. I perioden 1993–98 var det igjen sterk sysselsettingsvekst. De fire neste årene endret antall sysselsatte personer seg lite, mens sysselsettingen (sesongkorrigert) har falt noe etter annet halvår i 2002 og frem til 1. halvår 2003. Arbeidstilbudet i Norge er fleksibelt over konjunktorene. I perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft øker også arbeidstilbudet, og i perioder med lavere etterspørsel trekker mange seg ut av arbeidslivet, f.eks. for å ta utdanning. Denne fleksibiliteten har bidratt til å dempe endringene i arbeidsledigheten over konjunktorene. Arbeidsledigheten, jf. arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har økt fra 3,2 pst. i 1998 til om lag 4,5 pst. i 1.–3. kvartal 2003.

Arbeidstiden har blitt redusert

Samtidig med at antall sysselsatte personer har økt over tid, er gjennomsnittlig arbeidstid redusert. Gjennom det forrige århundret ble normalarbeidstiden for en heltidssysselsatt om lag halvert. Reduksjonen i normalarbeidstiden er dels skjedd gjennom reduksjon i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid og dels gjennom utvidelse av antall feriedager. Reduksjonen i lengden på normalarbeidstiden er en god illustrasjon på forbedringen i velferden for arbeidstakere over de senere tiårene.

Faktisk gjennomsnittlig arbeidstid per uke er blitt redusert med om lag 5 timer de siste 30 årene. Reduksjonen skyldes dels reduksjon i gjennomsnittlig faktisk arbeidstid blant menn, men må også sees i sammenheng med økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Mange kvinner arbeider deltid. Andelen er redusert med tre prosentpoeng siden 1972 til 43 pst. i 2002. Selv om antall utførte timer per uke har endret seg lite for kvinner i siste trettiårsperiode, bidrar likevel flere kvinner i arbeid til at gjennomsnittlig antall timer i inntektsgivende arbeid per uke har falt. Gjennomsnittlig arbeidet kvinner 8 timer mindre per uke enn menn i 2002, målt ved inntektsgivende arbeid. Størstedelen av denne endringen har kommet på 1990-tallet. I 1990 var forskjellen 10 1/2 time, en reduksjon fra 12 timer i 1980 og 12 1/2 time i 1972.

En konsekvens av lavere gjennomsnittlige arbeidstid blant sysselsatte er mindre økning i ar-

beidstilbudet enn hva veksten i antall sysselsatte isolert skulle tilsi. Sysselsettingen har økt med over 14 pst. det siste 10-året, mens timeverkene i samme periode har økt med under halvparten av dette. Etter 1998 har utførte timeverk falt relativt markert. Dette må bl.a. sees i sammenheng med økt antall feriedager. Økning i sykefraværet har også bidratt til å redusere veksten i antall utførte timeverk.

Mange arbeider deltid – 80 000 er undersysselsatte

Om lag 600 000 arbeidet deltid i 2002. Det er vel en fjerdedel av alle sysselsatte. Deltidsandelen var 43 pst. for kvinner og 11 pst. for menn. Andelen har samlet sett endret seg lite det siste tiåret, men andelen har falt noe blant kvinner og økt noe blant menn. Om lag tre fjerdedeler av alle deltidssysselsatte er kvinner. I 1993 var 80 pst. av de som arbeidet deltid kvinner. Omfanget av deltid har økt med om lag 50 000 personer det siste tiåret. Det har vært en betydelig økning (nær 20 000) blant personer med svekket helse og blant førtidspensjonerte under 60 år, som arbeider deltid. Omfanget med inntektsgivende arbeid hjemme er blitt betydelig redusert.

Tilbudet av deltidsjobber har økt noe de senere årene. Statistisk sentralbyrå anslår omfanget til minst 820 000 i 4. kv. 2002, i en rapport til Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Enkelte har en deltidsjobb ved siden av full jobb, mens andre har flere deltidsjobber som til sammen blir en full jobb.

Over halvparten av de deltidssysselsatte er ansatt i salgs- eller serviceyrker eller er hjelpearbeidere. De deltidssysselsatte arbeider i særlig grad innen helse- og sosialtjenester (34 pst.), varehandel (19 pst.), undervisning (9 pst.) og hotell- og restaurantvirksomhet (5 pst.). Andelen som arbeider om kvelden og i helgene er noe høyere blant deltidssysselsatte enn for heltidssysselsatte. Fravær pga. sykdom er om lag som for fulltidssysselsatte.

Blant menn er omfanget av deltid konsentrert om de yngste og eldste aldersgruppene, mens deltiden for kvinner er mer jevnt fordelt over aldersgrupper. Både for menn og kvinner er andelen på deltid høyere blant personer med lav utdanning i forhold til de med høyere utdanning. Kvinner med barn har bare litt høyere deltidsandel enn kvinner uten barn.

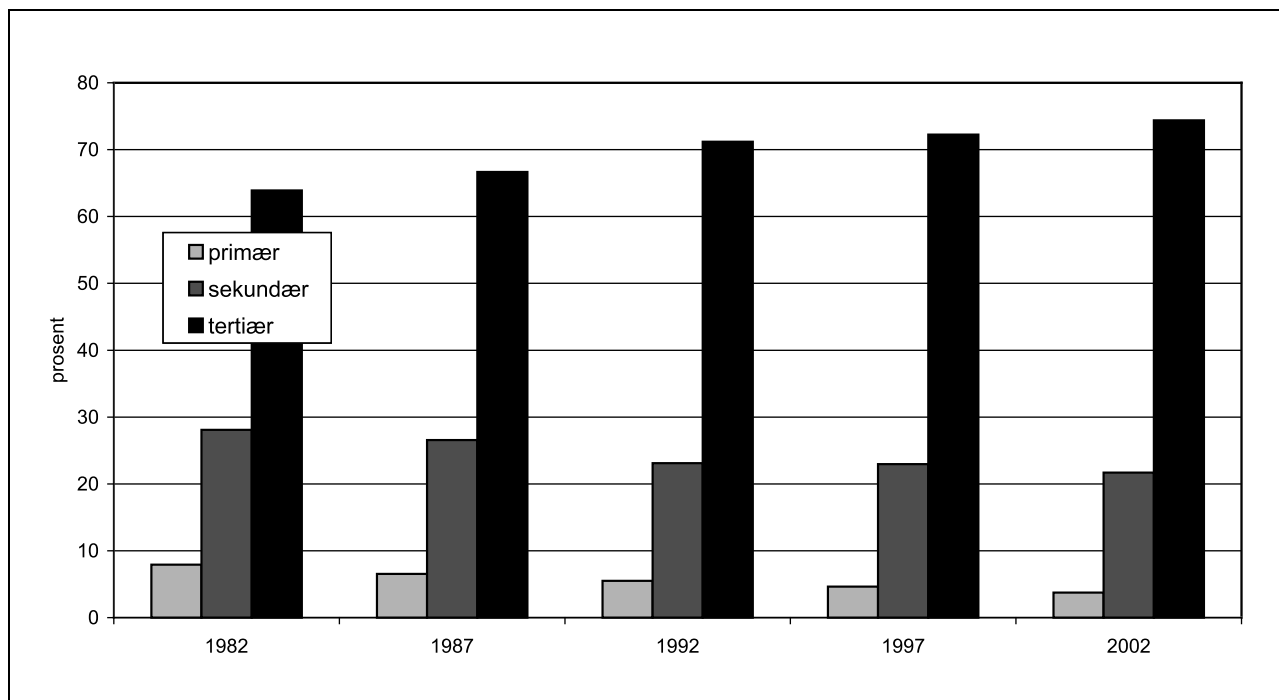
Av de deltidssysselsatte oppgir om lag en fjerdedel at de ønsker lengre arbeidstid. Av disse 138 000 oppgir 80 000 at de har søkt på mer arbeid og kan begynne i løpet av en måned. Disse 80 000

personene blir kategorisert som undersysselsatte. Ikke alle undersysselsatte ønsker full jobb. Samlet tilbyr de undersysselsatte 29 000 årsverk ekstra hvis de hadde fått sitt ønske om arbeidstid tilfredsstilt fullt ut. Andelen undersysselsatte er høyest i aldersgruppen 25–29 år. Det kan ha sammenheng med at nyutdannede som går inn i arbeid, ikke får den arbeidstid de ønsker med en gang. De store strømmene mellom ulike statuser i arbeidsmarkedet kan underbygge en slik antakelse. Noen blir imidlertid gående i lengre tid som undersysselsatte. Det kan for eksempel gjelde i distrikter med liten tilgang på jobber. Blant gruppen 50–59 år som arbeider deltid, er det 12 pst. som er undersysselsatte. Deltidssysselsatte menn rapporterer oftere om undersysseilsetting enn deltidsarbeidende kvinner. Selv om andelen undersysselsatte er størst blant gruppen som har arbeid som sin hovedaktivitet, er det også mange under utdanning, på pensjon/førtidspensjon eller hjemmearbeidende. Næringen med størst undersysseilsetting er transport og kommunikasjon. I antall er det likevel det offentlige som har flest undersysselsatte (helse- og sosialtjenester og undervisning.) Andelen av de deltidssysselsatte som er undersysselsatte variere med konjunktorene. Andelen i 2002 var 12,6 pst., det samme som i 1990. Midt på nitallet var andelen tre prosentpoeng høyere.

Tjenestesektoren vokser

Næringssammensetningen er i stadig endring. Dette må sees i sammenheng med økte inntekter, en trendmessig produktivitetsforbedring og endringer i handelsmønsteret. Gjennom forrige århundre har sysselsettingen i primærsektoren gradvis blitt redusert og utgjør i dag under 5 pst. av den totale sysselsettingen. Frem til midt på 1970-tallet var det økning i industrisysselsettingen. De seneste par tiår har sysselsettingen også i denne sektoren gått tilbake og sysselsettingsandelen i industrisektoren er nå noe under 15 pst.

Sysselsettingen i servicesektoren har vokst parallelt med nedbyggingen av vareproduserende sektorer. I dag utgjør sysselsettingsandelen i servicesektoren nær 75 pst. Utbyggingen av offentlig sektor har bidratt i betydelig grad til veksten i servicesektoren. De grunnleggende kreftene bak denne vridningen i næringssammensetning er rask produktivitetsvekst i vareproduserende sektor og økt etterspørsel etter servicegoder som følge av økt inntektsnivå i samfunnet. Tjenester som har vist særlig sterk vekst er utdanning, omsorg og helse. Disse produseres i stor grad i offentlig sektor. Det har bidratt til at offentlig sektor syssel-



Figur 2.3 Sysselsettingsandeler etter næring. Prosent av total sysselsetting, 1982–2002.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

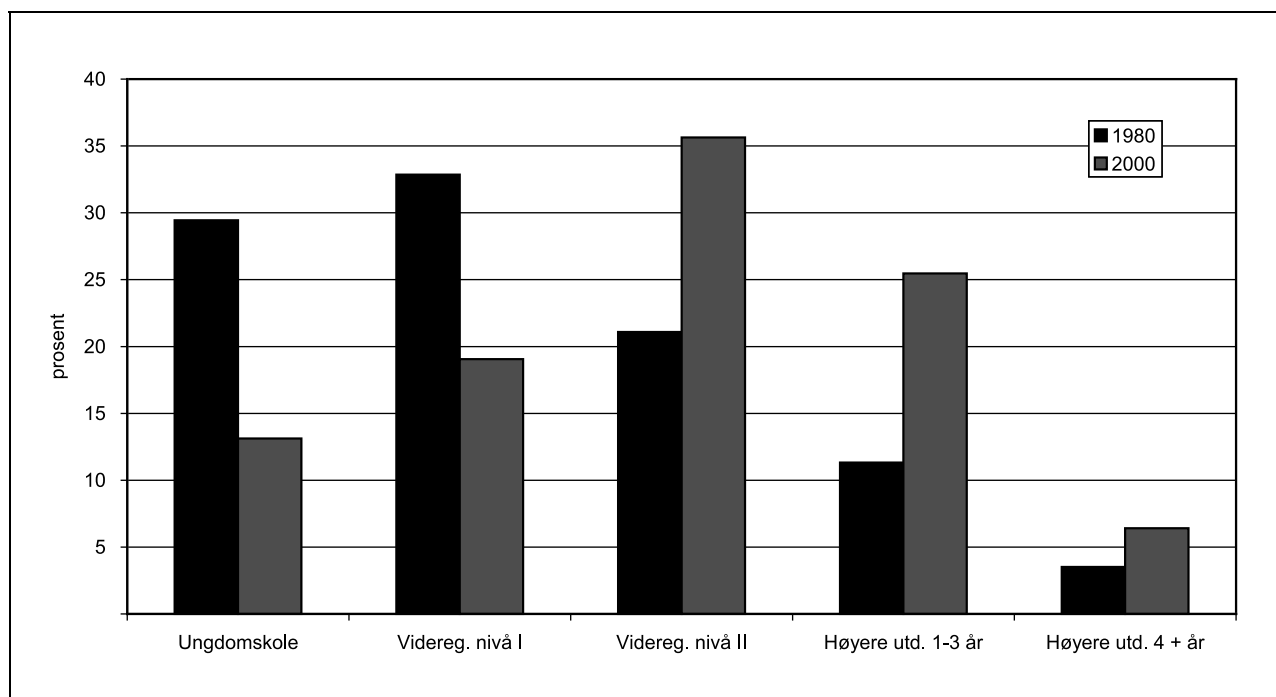
setter vel 33 pst. av de sysselsatte. Da mange arbeider deltid er andelen av samlet utført timeverk noe lavere, 27 pst.

På kort sikt påvirkes denne trendmessige endringen i næringssammensetningen av skiftende konjunkturer og i noen grad også av veksten i arbeidsstyrken. For eksempel stoppet nedbyggingen av industrien i stor grad opp i ly av oppgangskonjunktur, og sterk vekst i arbeidsstyrken i periodene 1985–1987 og 1994–1998. Endringene i næringssammensetningen har vært særlig sterk i siste del av 1990-tallet. Det må sees i sammenheng med et stramt arbeidsmarked med sterk konkurranse om arbeidskraften.

Svekket konkurranseevne

Den omfattende deltakelsen i det internasjonale vare- og tjenestebytet har gjort det mulig for Norge å oppnå høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var langt mer skjermet overfor internasjonal konkurranse. Landene som deltar i et internasjonalt varebytte må over tid ha om lag balanse i utenrikshandelen for å oppnå en jevn økonomisk utvikling. Norge er avhengig av de konkurranseutsatte næringene for å kunne dra nytte av det internasjonale varebyttet. I et land som Norge med en høyt utviklet økonomi foregår det løpende omstillinger med den konsekvens at enkelte arbeidsplasser blir lagt ned. For at Norge skal kunne opprettholde en betydelig konkurranseutsatt sektor, må bedriftene som legges ned bli erstattet av andre konkurranseutsatte bedrifter. Det krever at de nye bedriftene har minst like god konkurranseevne som bedriftene hos våre handelspartnere. Det er igjen en forutsetning for at sysselsettingen kan opprettholdes på et høyt nivå.

Industrien er den største konkurranseutsatte næringen, og situasjonen for denne sektoren gir derfor en indikasjon på utviklingen mer generelt i konkurranseevnen. Industrien økte sin markedsandel noe i perioden 1989–97, mens den de neste fem årene tapte markedsandeler målt ved markedsandeler både på hjemme- og eksportmarkedet. Utviklingen i markedsandelene til industrien har i betydelig grad sammenheng med utviklingen i lønnskostnadene i forhold til våre handelspartnere. Siden 1997 har veksten i lønnskostnadene vært betydelig høyere enn hos handelspartnerne. Frem til mai 2000 ble den sterkere lønnsveksten i Norge i forhold til våre handelspartnere langt på vei motvirket av at kronekursen svekket seg. Deretter, fram til begynnelsen av 2003, styrket kursen seg. Sammen med et forholdsvis høyt rentenivå og høy lønnsvekst bidro dette til en vesentlig forverring av norsk næringslivs konkurranseevne overfor utlandet. Ifølge Det tekniske bergningsutvalget for inntektsoppgjørene lå lønnskostnadsnivået for arbeidere i norsk industri i 2002 35 pst. over gjennomsnittet hos våre viktigste handelspartnere. Deler av denne differansen skyldes at den norske kronekursen har styrket seg med om lag 11 pst. fra 2000



Figur 2.4 Sysselsatte etter utdanningsnivå. 1980 vs. 2000.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

til 2002. Denne forskjellen reduseres noe når funksjonærene inkluderes i sammenligningen. I første halvår i 2003 har kronekursen svekket seg med om lag 10 pst., jf. også omtale i avsnitt 4.8.

Høyt utdanningsnivå i befolkningen

Åpnere markeder, skiftende etterspørsel og ny teknologi har medført at kravene til kompetanse og tilpasningsevne har økt i store deler av arbeidslivet. Videre har gjennomførte utdanningsreformer åpnet opp for større muligheter for å ta utdanning. Dette har bidratt til økt gjennomsnittlig utdanningsnivå i befolkningen. I 1980 utgjorde grunnskole og videregående skole av ett års varighet det vanligste utdanningsnivået i arbeidsstyrken. I dag er videregående skole av tre års varighet og høyskole det vanligste utdanningsnivået, jf. figur 2.4. OECD-analyser viser at Norge er blant landene i OECD hvor befolkningen har høyest formalkompetanse.

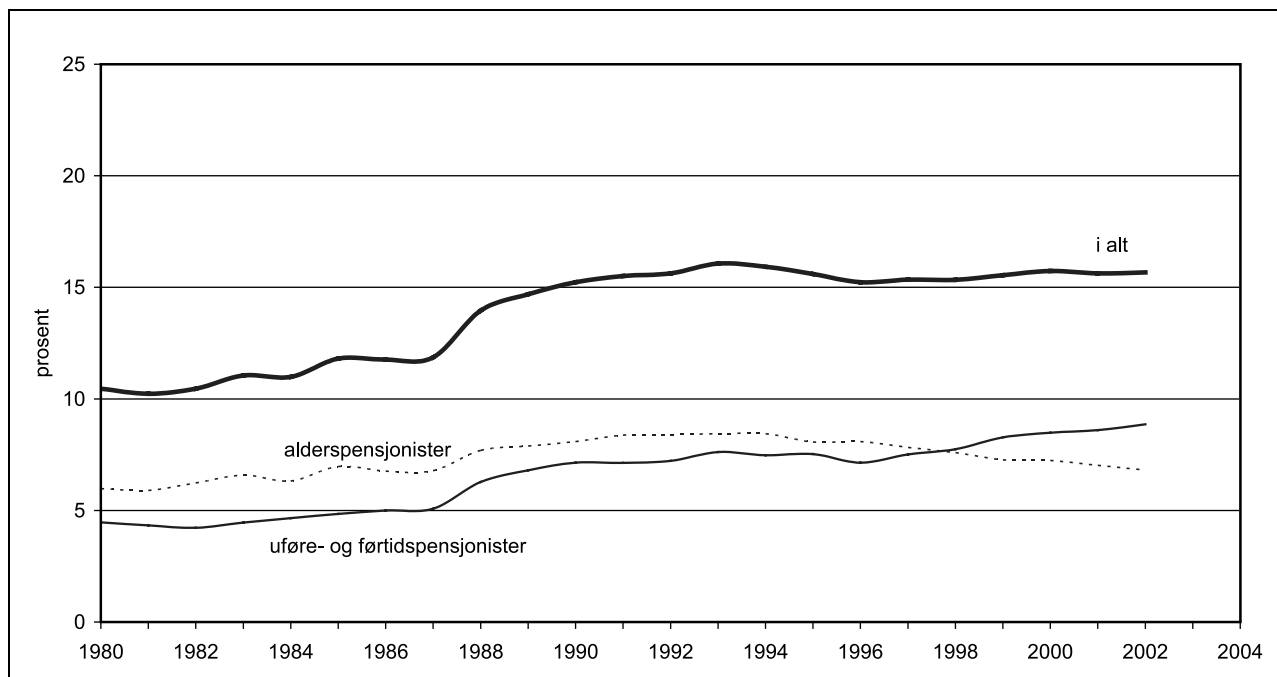
Økt avgang fra arbeidsstyrken til ulike velferdsordninger

Dagens velferdssystem er først og fremst et resultat av ordninger som ble gjennomført i siste halvdel av det 20. århundre, selv om utbyggingen av velferdssamfunnet ble innledet i første halvdel av århundret (Lov om syketrygd, 1909 og Lov om arbeidsløshetstrygd, 1938). I siste halvdel av det ty-

vende århundre er velferdsstaten skapt gjennom en overgang fra forsorg til stadig bedre og mer omfattende trygdeordninger. Mange av ordningene gir generelle rettigheter for hele befolkningen. Det avgjørende skritt i retning av universelle trygdeordninger kom med innføringen av folketrygden i 1967.

Bruken av velferdsordningene blant personer i yrkesaktiv alder har økt særlig sterkt i de to siste tiårene, jf. figur 2.5. I dag er hoveddelen av yrkesaktive personer som ikke er sysselsatt eller i utdanning, på ulike former for offentlige velferdsordninger. Veksten i antall personer i yrkesaktiv alder på slike ordninger er i dag en viktig utfordring for velferdssamfunnet. Antall uførepensjonister har bl.a. økt fra om lag 160 000 i 1980 til om lag 300 000 høsten 2003.

Veksten i antall uførepensjonister var sterk på slutten av 1980-årene frem til 1990. Denne veksten falt sammen med nedgangskonjunktoren i perioden 1988–1992. I årene 1992 og 1993 var det en liten nedgang i antall uførepensjonister. Dette antas å henge sammen med innstrammingene som ble gjort i vilkårene for å få uførepensjon i 1990–91. I perioden 1997 til 2000 var det igjen en betydelig vekst i tilgangen på nye uførepensjonister. At veksten i uførepensjoneringen tiltok igjen i 1995 på tross av tiltagende økonomisk vekst og redusert arbeidsledighet, kan bl.a. ha sammenheng med at det igjen ble innført en mer liberal praksis for tildeling av uføretrygd som en følge av en kjennelse i



Figur 2.5 Uføre-, førtids- og alderspensjonister som andel av befolkningen i alderen 16–74 år. 1980–2002.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

Trygderetten. De to siste årene har tilgangen vært lavere, men det er fortsatt en økning i antall uførepensjonister.

Det er noen flere kvinner enn menn som mottar uførepensjon. En trendmessig økning i antall uførepensjonister kan i noen grad knyttes til en aldrende yrkesbefolkning bl.a. som følge av at yrkesdeltakelsen for kvinner har økt betydelig de siste tretti årene. I tillegg til konjunkturelle og demografiske forhold har regelverket påvirket utviklingen i antall uførepensjonister. Utbyggingen av avtalefestet førtidspensjon (AFP) i løpet av 1990-tallet antas bare i mindre grad å ha påvirket tilstrømningen til uførepensjon. Reduksjonen i gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet for personer som har fylt 60 år på 90-tallet på om lag ett år, antas derfor i hovedsak å skyldes introduksjonen av AFP.

Utviklingen etter 1999 viser noe lavere vekst i antallet nye uførepensjonister. Det må i noen grad sees i sammenheng med kravet om at alle med en viss mulighet for å komme tilbake til arbeid skal vurderes av Aetat i forhold til yrkesrettet attføring. Det har bidratt til en betydelig vekst i antall yrkeshemmede under attføring registrert i Aetat (fra 46 900 i 1999 til vel 80 000 høsten 2003).

Bare en mindre del kombinerer trygde- og arbeidsinntekt. Det fremkommer f.eks. at bare 10 pst. av gruppen uføre- og førtidspensjonister har deltidsarbeid av større eller mindre omfang. Blant AFP pensjonistene har om lag 20 pst. delpensjon.

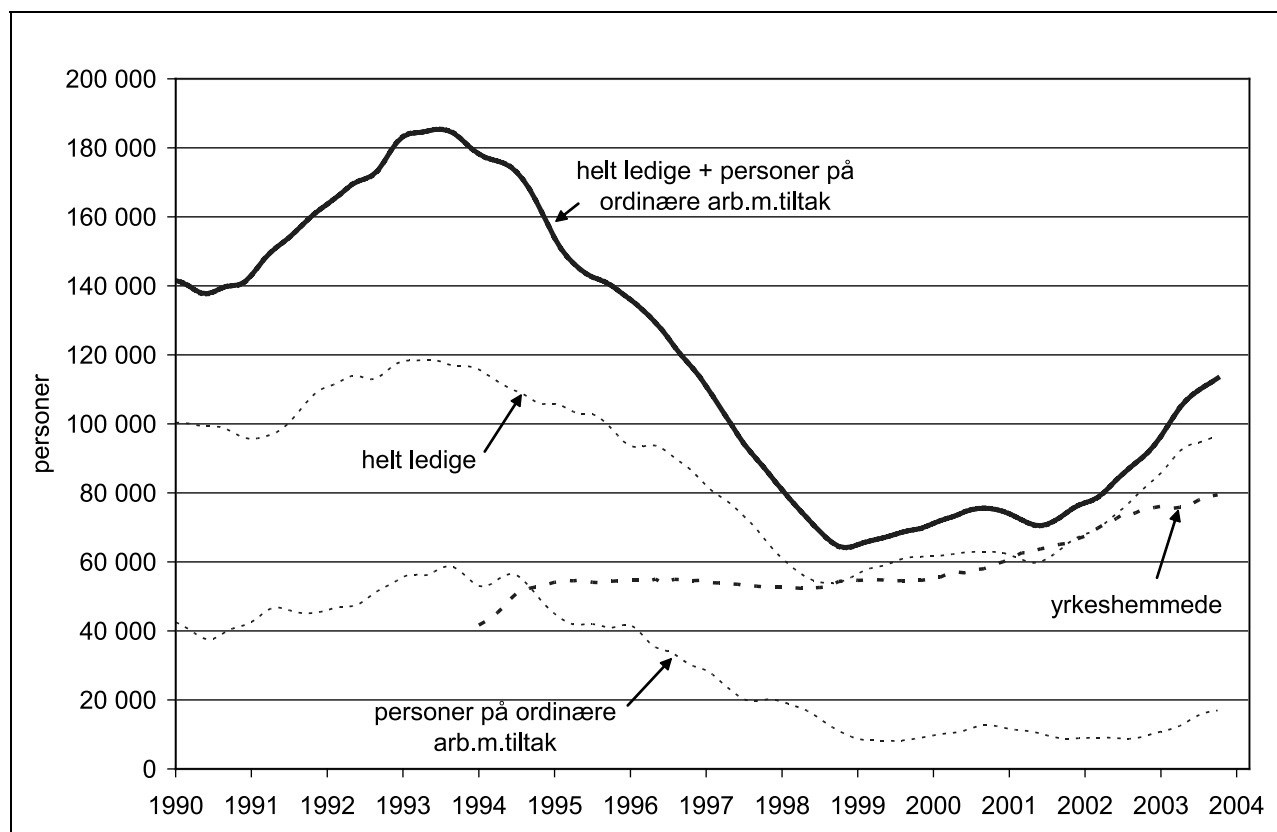
Fra et lavt nivå har omfanget av deltidsarbeid blitt mer enn fordoblet de seneste ti årene blant uføre- og førtidspensjonister. For eksempel fikk en tredjedel av nye uførepensjonister i 2002 gradert uførepensjon. Blant alderspensjonister er omfanget av arbeid langt lavere (5 pst.) og om lag uendret gjennom 1990-tallet.

Forskning tyder på at personer som har vært mye arbeidsledige er mer tilbøyelige til å oppleve sykdom og bli uførepensjonert. Studier av ledighetserfaring i perioden fra 1989 til 1999 blant nye uførepensjonister i 2000, viser at i aldergruppen under 40 år hadde 53 prosent vært ledige i over et halvt år i perioden. 17 prosent hadde vært ledige i tre år eller mer. Kontrollgruppen hadde betydelig lavere ledighet. Lange ledighetsperioder øker derfor risikoen for uførepensjonering.

Utformingen av velferdsordningene kan bidra til å stimulere til høyere yrkesdeltakelse. Når rettigheter knyttes til opptjent arbeidsinntekt, vil dette kunne stimulere yrkesdeltakelsen. For å motivere flest mulig i arbeidsdyktig alder til å ta arbeid og bli i arbeid, bør det offentlige velferdssystemet være slik utformet at den enkelte oppnår høyere inntekt i arbeid enn utenfor.

Funksjonshemmede i arbeidslivet

Vel 14 pst. av befolkningen i alderen 16–66 år oppgir, ifølge Statistisk Sentralbyrås tilleggundersø-



Figur 2.6 Arbeidssøkere og yrkeshemmede. 1990 – 3. kv. 2003.

Kilde: Aetat

kelse til AKU i 2003, å ha en funksjonshemning, definert som «fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv». Dette omfatter samlet i underkant av 440 000 personer, noen flere kvinner enn menn. Andelen med funksjonshemning øker med alderen fra 6 pst. i aldersgruppen 16–24 år til 34 pst. i gruppen 60–66 år.

Av de funksjonshemmede er 184 000 (42 1/2 pst.) sysselsatt i inntektsgivende arbeid. Det utgjør 8 pst. av alle sysselsatte. Sysselsetningsraten er vel 30 prosentpoeng lavere blant funksjonshemmede enn for alle i arbeidsdyktig alder, mens forskjellen i arbeidsledighetsprosent, dvs. andel som er aktive arbeidssøkere, ikke avviker i vesentlig grad. Lav søkeaktivitet kan skyldes at funksjonshemmede vurderer sjansene for å få arbeid som liten. Funksjonshemmede er overrepresentert i salgs- og serviceyrker, hjelpearbeideryrker og i primærnæringsyrker og underrepresentert i høyskole/akademiske yrker og lederyrker. Særlig mange er ansatt i sosial og helsesektoren. Sammenliknet med sysselsettingstall fra 2002 er det en nedgang på 10 pst. Det kan tyde på at nedgangskonjunktoren har hatt mer negativ effekt for arbeidsmulighetene for funksjonshemmede enn for andre.

Det er høyere grad av deltidssysselsatte blant

funksjonshemmede (vel 40 pst.) enn blant alle sysselsatte (om lag en fjerdedel). Det er også noe større andel som er midlertidig ansatt. Blant de som er i arbeid er det 70 pst. som gir uttrykk for at funksjonshemningen begrenser arbeidsoppgavene de kan utføre. 40 pst. har fått arbeidssituasjonen tilpasset funksjonshemningen, ved endring i arbeidsoppgaver, arbeidstid mv., men en betydelig del av disse ønsket ytterligere tilpasning. Av de som ikke hadde fått arbeidssituasjonen tilpasset, ga om lag en femtedel uttrykk for at de ønsket dette. Om lag 45 pst. av de sysselsatte funksjonshemmede kvinnene og en tredjedel av mennene oppga at de mottok en eller flere stønader, hvorav uførepensjon var viktigst.

I 1. halvår 2003 var det i gjennomsnitt registrert om lag 76 300 yrkeshemmede i Aetat. Dette er en økning på nær 40 pst. siden 1999. Mange yrkeshemmede er registrert relativt lenge i Aetat. Økningen i antall nye yrkeshemmede er derfor vesentlig lavere enn økningen i beholdningen nevnt ovenfor. Økningen i tallet på yrkeshemmede kan delvis ha administrative årsaker. Myndighetene ønsker at flere skal prøve attføring før eventuelt uførepensjon innvilges fordi færre enn ønskelig har blitt vurdert i forhold til behovet for yrkesrettet attføring tidligere. Trygdeetaten og Aetat samar-

beider også om å motivere og hjelpe personer som mottar uførepensjon, tilbake i arbeid. Det kan imidlertid ikke utelukkes at veksten i antall yrkeshemmede og uførepensjonister over en lengre periode også har noe sammenheng med krav i arbeidslivet om høyere produktivitet. Aetats oppgave er å avklare behovet for assistanse til de yrkeshemmede

gjennom å gi støtte og veiledning ved utarbeidelsen av en individuell handlingsplan. Resultatet av vurderingen av behovet for yrkesrettet attføring innebærer for mange yrkeshemmede at de må ta en ny utdanning for å kunne gå inn i et nytt yrke, jf. nærmere omtale i kapitlene 7 og 8.

3 Strukturelle utfordringer – demografisk utvikling

Et velfungerende arbeidsmarked

Det er flere grunner til at myndighetene har en særlig overvåkenhet for arbeidsmarkedet. Høy arbeidsledighet er sløsing med landets mest verdifulle ressurs og reduserer produksjonspotensialet i landet. Arbeidsledighet reduserer også velferden for den enkelte som ikke får mulighet til å utnytte sine evner og anlegg og delta i arbeidslivet. Mangel på arbeid gir lavere inntekt å leve av og enkelte vil kunne oppleve fattigdomsproblemer. Arbeid bidrar også til utjevning av økonomiske forskjeller. Når ledige kommer i jobb vil mange gå fra å motta offentlig ledighetstrygd til å bli økonomisk bidragsyter til samfunnet ved at de blir netto skattebetalere. Myndighetene har følgelig gode grunner til å hjelpe arbeidsledige raskt i jobb.

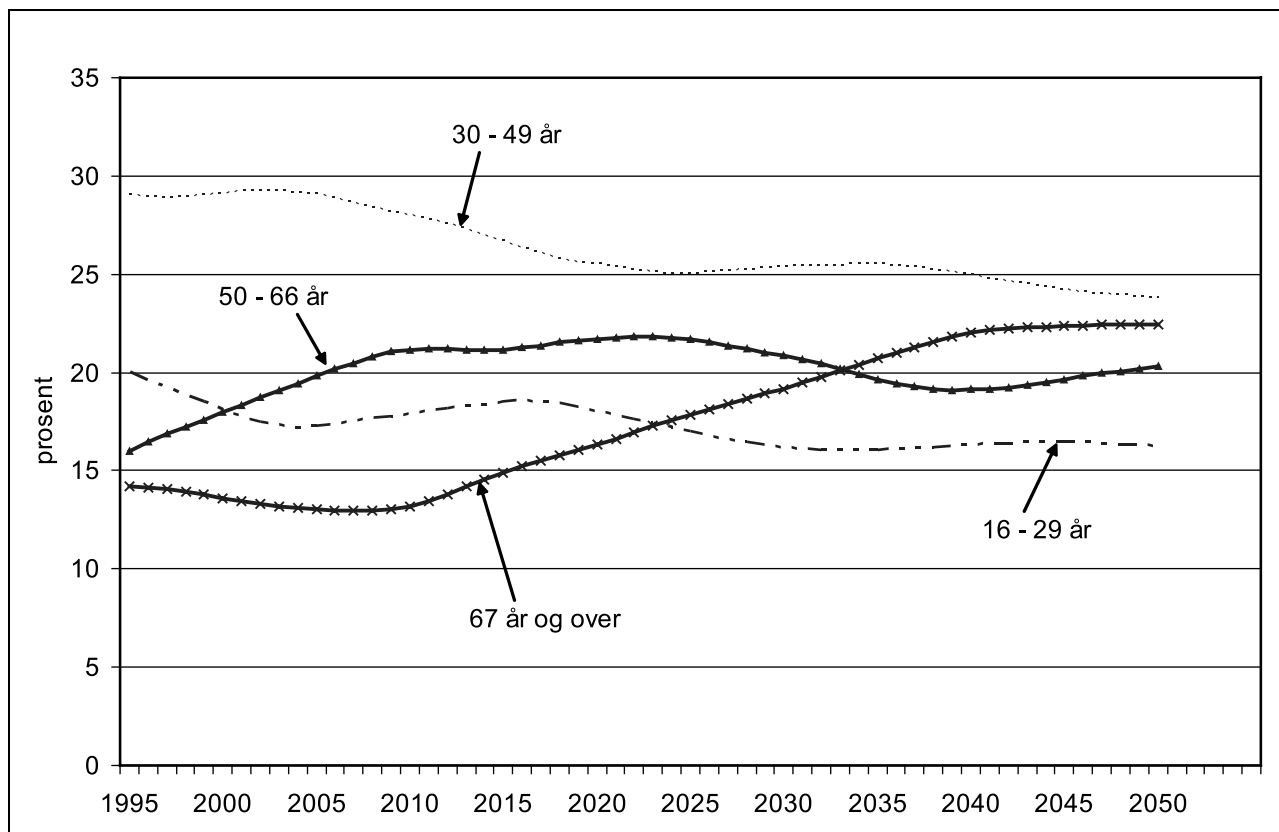
Det er mange forhold som kan hemme et velfungerende arbeidsmarked. Arbeidssøkerne vil ofte ha bedre informasjon om sin kompetanse og sine ferdigheter enn arbeidsgiverne, før de har fått prøvd seg i jobben. På den annen side har arbeidsgiverne bedre kunnskap om hva de ledige jobbene krever av kompetanse og ferdigheter. En kan ikke forvente at en offentlig etat skal bygge opp tilstrekkelig kunnskap til å betjene alle behovene i dette markedet. Det er heller ikke målet. Det er store velferdsgevinster å hente ved å få dette markedet til å fungere best mulig uten offentlige inngrep. Gjennom å stimulere mange aktører til å bistå i arbeidet med å fremme god tilpasning mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere, vil arbeidsmarkedet fungere bedre og samfunnets produksjon bli større. Arbeidsmarkedsmyndighetene vil ha sine hovedoppgaver på de områdene hvor det ikke er mulig å få markedet til å fungere på en god måte.

Når en skal vurdere hvordan arbeidsmarkedet fungerer, er det mange ulike forhold/indikatorer som kan være relevante: Er det god og rask kobling mellom arbeidssøkere og ledige stillinger? Har arbeidsstyrken riktige kompetanse i forhold til arbeidslivets behov? Hvor lett er det å hente ut ekstra arbeidskraftressurser når det er behov for dette fra de som står utenfor arbeidsstyrken? Følger lønnsutviklingen produktivitetsutviklingen i de enkelte bedriftene? Er arbeidsgiverne raske til å ansette ny arbeidskraft når behovet oppstår? I hvil-

ken grad fører det offentlige sikkerhetsnettet til at de arbeidsledige har lite å tjene på overgang til arbeid? Bidrar skattesystemene til å oppmuntre til høyt tilbud av arbeidskraft? Hvor aktivt motvirker arbeidsmarkedspolitikken langtidsledighet? I tillegg vil effektiviteten i andre markeder påvirke arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Effektive produkt- og varemarkeder fremmer indirekte god utnyttelse av arbeidskraften. Det gjelder også god utnyttelse av arbeidskraft ansatt i offentlig sektor. Effektiv bruk av arbeidskraft i enkelt næringer kan frigjøre arbeidskraft for bedrifter og bransjer i vekst.

En vurdering av arbeidsmarkedet gjøres på mange områder best ved å sammenlikne situasjonen i Norge med situasjonen i andre land. Arbeidsledighetsraten og yrkesdeltakelsen er to sentrale, overordnede indikatorer. Her scorer Norge høyt i forhold til de fleste OECD-landene. Men det norske arbeidsmarkedet er fortsatt noe mindre fleksibelt målt ved omfanget og veksten i midlertidig sysselsetting. Hvis det innebærer at arbeidsgiverne i stedet ansetter fast, er dette ikke noe negativt trekk. Hvis det derimot innebærer at arbeidsgiverne er forsiktig med å ansette i økonomisk usikre tider, kan det bidra til at en lavkonjunkturperiode blir av lengre varighet enn den ellers ville blitt.

I EU har landene vedtatt enkelte overordnede retningslinjer, den såkalte Lisboa-strategien. Her forsøker EU å ta et helhetlig grep på strukturproblemene på arbeidsmarkedet. Målet er at EU frem til 2010 skal utvikle seg til å bli den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden. Det skal skje innenfor rammen av bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial tilhørighet. EU har laget en lang rekke indikatorer for å følge utviklingen. På arbeidsmarkedet er det bl.a. knyttet mål til økt samlet sysselsettingsrate, økt sysselsettingsrate for kvinner og eldre og reduksjon i ledigheten både samlet og mht. antall med ledighetsvarighet over ett år. EU-landene har i gjennomsnitt et vesentlig dårligere utgangspunkt enn Norge på disse områdene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har sammenliknet EU og Norge og konkluderer med at Norge i 2001 ligger svært godt an sammenliknet med EU-gjennomsnittet når det gjelder nivået på samlet verdiskaping, produktivi-



Figur 3.1 Andelen i ulike aldersgrupper i befolkningen, 1995–2050.

Kilde: SSB

tet og sysselsetting. Norge har vesentlig høyere andel av befolkningen i arbeid og lavere arbeidsløshet enn gjennomsnittet i EU.

I de nærmeste årene etter lavkonjunkturen først på 1990-tallet var arbeidsmarkedsutviklingen i Norge bedre enn i de fleste andre OECD-land. En lønnsutvikling om lag på linje med viktige handelspartnere var en viktig faktor bak denne utviklingen. De siste årene er situasjonen endret. Bl.a. har lønnskostnadene økt klart mer enn hos handelspartnerne. Myndighetene ønsker gjennom inntektspolitikken å bidra til at partene i arbeidslivet kan avtale lønnstillegg uten at det fører til redusert sysselsetting og økt ledighet.

Regjeringen har, i tillegg til dette, tatt mange initiativ med betydning for arbeidsmarkedet. Blant annet er endringene i konkurransepolitikken, moderniseringen av offentlig sektor og kvalitetsreformen i skoleverket viktige. Dagpengesystemet er gjennomgått og endret i en retning som fremmer jobbsøking og det er lagt til rette for at private aktører kan spille en viktigere rolle for å bedre koblingen mellom arbeidsgiver og arbeidssøker. Flere av disse feltene gjennomgås nedenfor. Andre områder er under utredning eller vurdering. Det gjelder bl.a. arbeidslivslovverket, skatte- og pensjonssystemet og innvandringsregelverket. Et viktig for-

mål med å vurdere endringer på de nevnte områdene er å fremme et bedre fungerende arbeidsmarked med høyere arbeidstilbud. Samlet skal dette bidra til høyere velferd. Endringer på de nevnte områdene vil imidlertid ikke kunne kompensere for en lønnsutvikling som er i uttakt med landene rundt oss.

Dagens lave etterspørsel etter arbeidskraft og et høyt antall arbeidssøkere betyr ikke at en bør vente med å arbeide for et generelt bedre fungerende arbeidsmarked. Hvis arbeidsmarkedet fungerer godt, vil omfanget av langtidsledigheten kunne bli mindre uavhengig av konjunktursituasjon. Dessuten er det store strømmer på arbeidsmarkedet også i lavkonjunkturperioder. I løpet av 2002 var 400 000 ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede registrert i Aetat. Gjennomsnittlig antall registrert var under halvparten av dette. Det vises til nærmere omtale av dynamikken i arbeidsmarkedet i avsnitt 4.2.

Demografiske fremskrivninger

Tilgangen på arbeidskraft og andre ressurser og hvor effektivt vi klarer å utnytte disse vil være avgjørende for hvor godt en klarer å tilfredsstille behovene i samfunnet i årene som kommer. Arbeids-

markedet påvirker produksjonsmulighetene i samfunnet gjennom i) hvor mange som deltar i arbeidslivet, ii) hvor mange timer arbeidsstyrken arbeider, iii) hvor produktiv arbeidsstyrken er og iv) hvilke sektorer i økonomien arbeidskraften allokteres til.

Alderstrukturen i befolkningen tilsier at det i de kommende tiår vil det finne sted en vridning i arbeidsstyrkens alderssammensetning. Statistisk sentralbyrås demografiske fremskrivninger gir en reduksjon i den totale yrkesfrekvensen (16–74 år) fra 73,5 pst. i 2002 til 69,5 pst. i 2020. I disse fremskrivningene har SSB lagt til grunn en netto innvandring på 13 000 per år og yrkesfrekvenser, pensjoneringsfrekvenser, uførepensjonering mv. som i 2001. Dette innebærer en vekst i arbeidsstyrken med om lag 10 000 personer per år. Det er mindre enn halvparten av den faktiske veksten i arbeidsstyrken i det foregående tiåret.

Andelen eldre personer i befolkningen vil øke og antall personer i yrkesaktiv alder i forhold til befolkningsmengden i alt vil avta. I løpet av de kommende fem år vil f.eks. antall personer i aldersgruppen 55–66 år øke med over 20 pst.

På lang sikt er det de eldste aldersgruppene i arbeidsstyrken som viser vekst. I perioden fram til 2030 vil veksten i arbeidsstyrken i hovedsak komme blant gruppen 50 til 66 år. Aldersgruppen over 60 år har lav yrkesdeltakelse. Som følge av de aldersmessige vridningene vil demografien bidra til en lavere samlet yrkesdeltakelse fremover. Nedgangen i yrkesfrekvens kan lett bli større enn hva

denne fremskrivningen viser. Det kan for eksempel bli konsekvensen hvis trendene fra 1990-tallet vedrørende avgangen fra arbeidslivet fortsetter, bl.a. til uføre- og førtidspensjon.

Økt omfang av innvandrere i arbeidsstyrken vil også kunne trekke yrkesfrekvensen noe ned da innvandrere i gjennomsnitt har lavere yrkesdeltakelse enn nordmenn. Målretting av innvandringen mot arbeidsinnvandring vil på kort sikt kunne motvirke dette.

Gjennomsnittlig levealder forutsettes i denne fremskrivningen å øke med vel 7 år fra 2001 til 2050. En konsekvens av dette er at fremskrivningene viser at nær halvparten av befolkningsveksten i de kommende 20 årene vil komme blant personer over 67 år. Det vil ha konsekvenser for behovet for omsorgs- og helsetjenester. Siden det meste av befolkningsveksten vil komme blant eldre personer, vil arbeidsstyrken bare vokse med om lag 40 pst. av veksten i befolkningsmengden.

Med utsikter til en begrenset vekst i arbeidsstyrken, som følge av lav generell befolkningsvekst og en aldrende befolkning, vil det bli nødvendig å sette et sterkere fokus på god utnyttelse av arbeidskraften. Regjeringens tar denne utfordringen på alvor. Den overordnede strategien innebærer at en både vil legge til rette for god tilgang på arbeidskraft og at den arbeidskraften landet har tilgjengelig, blir godt utnyttet. I kapittel 4 har en omtalt noe nærmere viktige områder som vil kunne bidra til å fremme et velfungerende arbeidsmarked.

4 Hovedelementer i arbeidet for et velfungerende arbeidsmarked

4.1 Innledning

Regjeringens ønsker å fremme utviklingen av et mest mulig velfungerende arbeidsmarkedet og med høy yrkesdeltakelse. Høy yrkesdeltakelse er nødvendig for å finansiere velferdsstaten, men også for å sikre tilgang på arbeidskraft som kan produsere varer og tjenester det er behov for. Erfaringen er at markedet på mange områder gir gode løsninger uten offentlige inngrep, hvis det legges til rette med gode rammebetingelser. Reguleringsene bør konsentreres til områder hvor gevinstene er høyere enn ulempene.

Arbeidsmarkedet er oppdelt ut fra en rekke kjennetegn. Den viktigste oppdelingen er de som er i arbeid «innsiderne» og de som ikke har arbeid, men ønsker seg dette «outsiderne». Reguleringer som gir sterkt vern til insidene kan innebære at arbeidssøkerne får det vanskeligere med å komme i arbeid ved at arbeidsgiverne blir mer forsiktige med hvem de vil ansette. I tillegg til dette er det mange ulike delarbeidsmarkeder, for eksempel oppdelt i forhold til krav til utdanning og kompetanse, profesjonskrav, krav til tillatelser, den geografiske lokaliseringen av jobbene, mv. I et dynamisk arbeidsmarked hvor bedrifter opprettes eller ekspanderer og andre nedbemannet eller legges ned, vil det kunne være krevende å sikre seg at arbeidskraft med riktig kompetanse er tilgjengelig i tråd med virksomhetenes behov. Hvis det krever at personer må flytte vil kjøp og salg av bolig, skifte av jobb for ektefelle mv. kunne motvirke samfunnsøkonomisk gunstig mobilitet. Slike endringsprosesser vil derfor lett kunne ta noe tid. Myndighetene vil kunne bidra til å underlette slike omstillinger på arbeidsmarkedet, både gjennom gode og hensiktsmessige rammebetingelser og spesielle tiltak. Denne meldingen omtaler en rekke ulike forhold med betydning for å oppnå et godt fungerende arbeidsmarked.

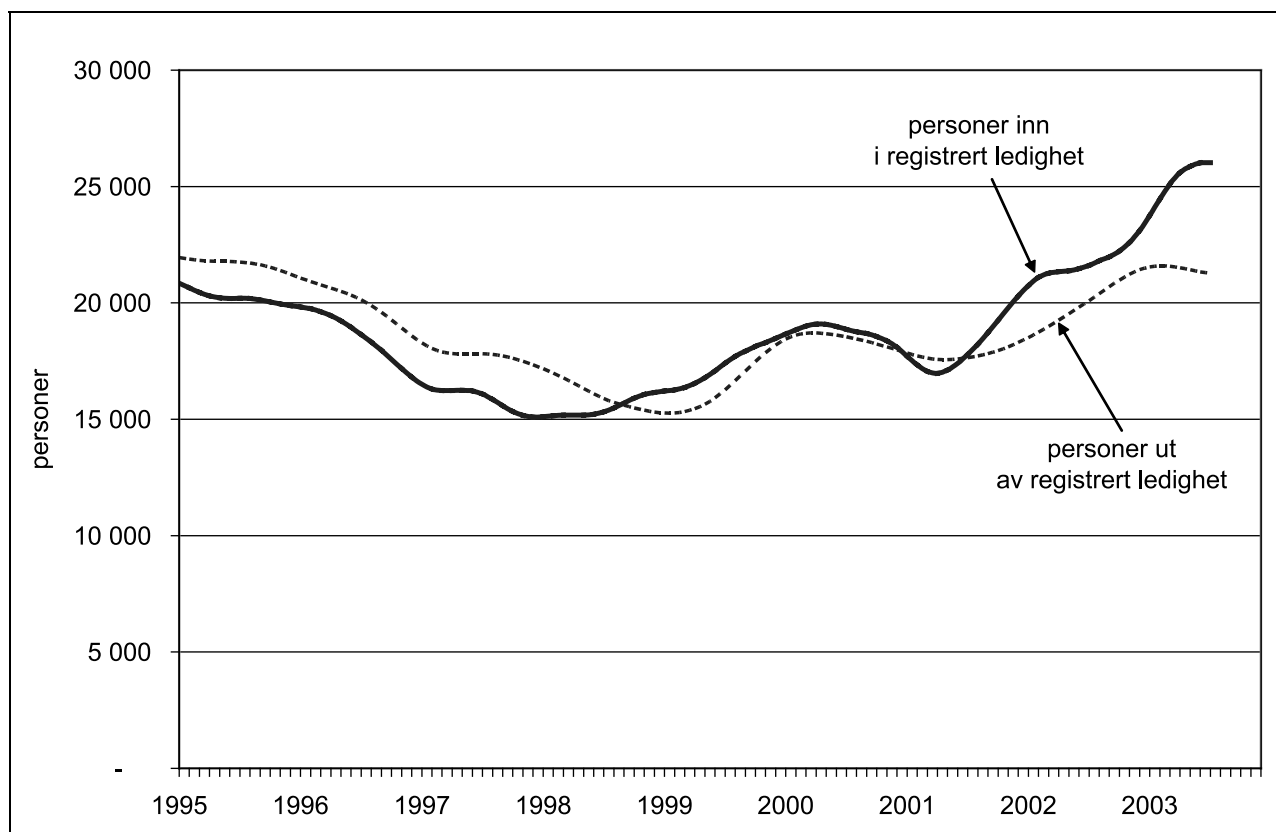
I et velfungerende arbeidsmarked vil arbeidssøker og arbeidsgivere finne hverandre uten at det offentlige må bidra til selve koblingen. Arbeidsmarkedet er imidlertid et marked hvor deltakerne har ulike forutsetninger. De som står svakest vil kunne bli utilbørlig utnyttet. Myndighetenes opp-

gave er å lage rammebetingelser som kan fungere godt både for sterke arbeidssøkere og arbeidssøker som stiller svakere. I dette kapitlet pekes det på noen rammebetingelser som er særlig viktige. Det er arbeid som er i gang på flere av områdene som er omtalt. Regjeringen vil komme tilbake til disse i større detalj som egne saker senere.

Det er opp til den enkelte selv å bestemme omfanget av sitt arbeidstilbud. Dette vil imidlertid kunne avhenge av hvilke rammebetingelser den enkelte står overfor bl.a. utformingen av de økonomiske velferdsordningene. Om personen kommer i jobb vil i tillegg avhenge av arbeidsgiverens etterspørsel. Myndighetenes oppgave er å legge forholdene til rette slik at mange ønsker å tilby sin arbeidskraft samt gi næringslivet gode rammebetingelser slik at arbeidsgiverne vil etterspørre og ansette ny arbeidskraft. Arbeidsmarkedspolitikken skal i tillegg bidra til å styrke mulighetene for jobb for grupper som står svakt i forhold til muligheten for få tilbud om jobb.

Velferdsordningene, herunder pensjonssystemene, vil ha betydning for mobiliteten av arbeidskraft mellom bedrifter og ikke minst mellom privat og offentlig sektor. Det vil også ha stor betydning for når den enkelte velger å slutte å arbeide. Den demografiske utviklingen innebærer at eldre vil bli en viktig arbeidskraftressurs i årene som kommer. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har blant annet som mål å bidra til at flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne skal kunne delta i arbeidslivet og bidra til at folk står lengre i arbeid før de går av med pensjon. Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) å innføre en tidsbegrenset uførestønad. Stortinget sluttet seg til dette gjennom behandlingen av Innst. O. nr. 86 (2002–2003). Ordningen innføres fra 1. januar 2004. Bedre oppfølging og vurdering i stønadsperioden skal bidra til økt tilbakevending til arbeid. En strategi for høyere yrkesdeltaking må imidlertid også omfatte utformingen av pensjonsordningene. Her vil pensjonskommisjonens forslag bli sentrale for det videre arbeid.

I Norge et det stort omfang av deltidssysselsetting. Noen av disse ønsker å jobbe lengre arbeidsuke enn det arbeidsgiverne kan tilby. Disse kate-



Figur 4.1 Inn – og utstrømning av registrert ledighet. Antall personer per måned (sesongkorrigerte tall).

Kilde: Aetat

goriseres av Statistisk sentralbyrå som undersys-selsatte. Det omfattet om lag 15 pst. av alle med deltidssysselsetting i 3.kv. 2003. Det vises til nærmere omtale under avsnitt 2.1. Her ligger det en arbeidskraftreserve som bør mobiliseres. Departementet har i samråd med partene bedt Teknisk beregningsutvalg foreta en nærmere gjennomgang av omfanget av undersys-selsatte. Statistisk sentralbyrå har foretatt en slik analyse. Den ble overlevert til Arbeidslivspolitisk råd før sommeren 2003. (jf. NOU 2003:20). Med grunnlag i denne analysen og drøftingen av den med partene i arbeidslivet har Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnt et utvalg som skal se nærmere på mulige virkemidler for å redusere uønsket deltid, slik at tilgangen på arbeidskraft kan økes. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. oktober 2004.

4.2 Mobilitet fremmer god ressursbruk og gir lav ledighet

Store arbeidskraftstrømmer

Analyser på norske data over arbeidstakeres bevegelser viser at summen av ansettelses og opphør

av jobb i 1997 utgjorde 45 pst. av alle arbeidstakere. Gjennomtrekken, dvs. at ansatte som bytter jobb, utgjorde om lag halvparten av dette (22 pst.). Denne statistikken teller både opphør og start på ny jobb. Ombyttesøkere som går fra en jobb til en annen vil derfor telles to ganger. Det innebærer at 11 prosent av alle ansatte i gjennomsnitt skiftet jobb dette året. I følge Statistisk Sentralbyrå er tallene for Norge noe lavere enn anslag for de årlige arbeidskraftstrømmene i andre sammenlignbare land.

Arbeidskraftundersøkelsen viser også store strømmingstall. Over en periode på ett år, for eksempel fra 4.kv. 1999 til samme kvartal i 2000 var strømmene inn i arbeidsstyrken (sysselsatte og arbeidssøkere) nær 150 000 (vel 6 pst. av arbeidsstyrken). Tallene viser bl.a. at 38 pst. av de som gikk inn i arbeidsstyrken kom fra utdanning, 17 pst. var pensjonister, 16 pst. var uføre og 13 pst. var hjemmearbeidende. Mange av disse gikk inn i deltids jobber/kortvarige jobber. Da netto økning i arbeidsstyrken bare var 10 pst. av bruttobevegelsen, innebærer det nesten like store strømmer ut av arbeidsstyrken dette året som innstrømningen. Store strømmer finner en også blant arbeidssøkerne. Av de som var ledige i 4.kv. 1999 var 56 pst i arbeid

året etter, 26 pst. hadde forlatt arbeidsstyrken og 18 pst. var fortsatt ledig.

For å oppnå høyt realisert arbeidstilbud og lav arbeidsledighet er det viktig at strømmene på arbeidsmarkedet kan gå mest mulig smidig. Myn-dighetsbestemte reguleringer som hemmer flyten av arbeidskraft bør derfor jevnlig vurderes. De mange skifter av status innenfor relativt kort tidsperiode på arbeidsmarkedet viser at arbeidsmar-kedet på mange måter fungerer bra. Enkelte ubalanser oppstår. Hvis disse blir langvarige vil dette kunne ha betydelige konsekvenser for produksjo-nen i samfunnet. En målsetting for arbeidsmar-kedspolitikken er å motvirke at slike ubalanser blir langvarige.

Tiltak som kan forkorte arbeidssøkerperiode-ne er viktig både for å fremme høyt arbeidstilbud og fordi langvarig ledighet ofte bidrar til at arbeids-ledige reduserer sin søkeaktivitet. Langvarig ledig-het øker risikoen for at personer faller ut av ar-beidsstyrken. Det gir press på de offentlige stø-nadsordningene. Aetat har en viktig oppgave med å legge forholdende til rette for at ledig arbeids-kraft raskt kan gå inn i ledige jobber. Dette er nær-mere omtalt i kapitlene 7 og 8.

Gjennom liberaliseringen av regelverket for formidling og utleie sommeren 2000 ble mulighe-tene for private bedrifter til å gi tilbud om et bredt spekter av arbeidsmarkedstjenester til arbeidsgi-verne vesentlig utvidet. Dette har bidratt til et bed-re fungerende arbeidsmarked, særlig korttidsar-beidsmarked. Private aktører i formidlings- og ut-leiemarkedet bidrar til å supplere informasjonssys-temer på internet og i noen grad tilbyr de å overta deler av utvelgelsessprosessen eller arbeidsgiveran-svaret fra arbeidsgiverne. Med et godt fungerende privat marked for mange arbeidsmarkedstjenester vil det offentlige kunne konsentrere sin individret-tede koblingsinnsats om de grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet eller har proble-mer med å komme inn.

Lav mobilitet blant ansatte i offentlig sektor

I dag legger det offentlige beslag på vel 30 pst. av antall sysselsatte i Norge. God utnyttelse av denne arbeidskraften har stor betydning for velferden, både gjennom de tjenester den yter og gjennom de ressurser den legger beslag på. Som ledd i arbei-det med modernisering av offentlig sektor ønsker Regjeringen å utvikle en *mer aktiv personalpolitikk* knyttet til utvikling og omstilling. Det skal bidra til kvalifiserte og omstillingsdyktige medarbeidere. Det krever at staten sentralt, og etater og tjeneste-ytere lokalt, må drive et fortløpende personalutvik-

lingsarbeid med veiledning av den enkelte og med gode muligheter for etter- og videreutdanning. Systematisk kompetansekartlegging og individuel-le kompetanse- og karriereplaner er gode virke-midler for å få til dette. En effektiv offentlig forvalt-ning kan også bidra til å frigjøre arbeidskraft. Det vil øke mulighetene for vekst i privat sektor.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har med utgangs-punkt i Arbeidsgiver/Arbeidstakerregisteret sett på arbeidskraftmobiliteten mellom offentlig og pri-vat sektor fra høsten 1998 til høsten året etter. Tal-lene generelt viser som tidligere nevnt, betydelig mobilitet i yrkesbefolkningen. De som skifter stil-ling, har imidlertid en sterk tilbøyelighet til å skifte til annen stilling innen den samme sektoren i ar-beidslivet. Ca. trefjerdedeler av alle sysselsatte i statlig eller kommunal sektor holder seg i samme sektor når de skifter stilling. En undersøkelse fra Institutt for Samfunnsforskning over utviklingen på 90-tallet bekrefter disse tallene. Spesielt er mo-biliteten lav fra privat til offentlig sektor og mellom statlig og kommunal sektor. Størst mobilitet er det fra offentlig til privat sektor. Lønnsforskjellene sy-nes i stor grad å forklare dette mobilitetsmønste-ret. Resultatene indikerer at lønn er viktigere for menn enn for kvinner når det gjelder å velge jobb. Kvinner legger tradisjonelt større vekt på jobbsik-kerhet og forhold som gjør det enklere å kombine-re familie og arbeidsliv, bl.a. muligheten til permi-sjon, deltid mv. Overgangen fra statlig til privat sektor øker i oppgangsperioder når tilgangen på jobber i privat sektor øker. Et resultat fra denne studien er også at mobiliteten innen sektorene er høyere enn mobiliteten mellom sektorene. Høyest mobilitet finner vi innad i privat sektor. Det anty-des at en grunn til at mobiliteten er lavere i statlig sektor enn i privat sektor er at lønnsforskjellene er lavere i statlig sektor.

Når det er liten mobilitet av sysselsatte mellom offentlig og privat sektor til tross for at samme ut-danning er relevant på mange områder i begge sektorene, er det et tegn på at arbeidssøkerne vur-derer rammebetingelsene som forskjellige. Mer li-ke rammebetingelser for arbeid i offentlig og i pri-vat sektor vil kunne fremme større mobilitet. Det vil kunne bidra til større kunnskapsoverføring og økt produktivitet i samfunnet. Regjeringen ønsker å motvirke dagens relativt skarpe skille mellom et offentlig og et privat arbeidsmarkedet. For å oppnå dette synes det nødvendig å redusere forskjellene både vedrørende lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår mellom offentlig og privat sektor.

Over halvparten av kvinnene i Norge er syssel-satt i offentlig sektor mot ca. 20 pst. av sysselsatte menn. Kjønnsssegregeringen har imidlertid flere

dimensjoner. Kvinner er konsentrert på lavere trinn i hierarkiet og en stor andel er i typisk kvinne- og service- næringer i privat sektor og i velferdssektoren i kommunene. På den annen side har vi også betydelige konsentrasjoner av menn i andre yrker. Kjønnssoppdelingen gir et stivt arbeidsmarked og hindrer full utnyttelse av arbeidsstyrkens kompetanse og talent. Det kan hemme god ressursutnyttelse og produktivitet. Årsaker til segregeringen har dels sammenheng med valg av utdanning, da det er sterk kobling mellom utdanning og yrke. Det er likevel enkelte positive tendenser til redusert kjønnssegregering innad i sektorene, hovedsakelig pga. flere kvinner i tradisjonelt mannsdominerte yrker.

Tjenestepensjonsordninger

Ulike ordninger for tjenestepensjonsopptjening antas i betydelig grad å forklare lav arbeidskraftmobilitet mellom privat og offentlig sektor. Pensjonskommisjonen som regjeringen Stoltenberg satte ned ved kongelig resolusjon 30. mars 2001, skal «avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem». Den vil legge frem sin endelige rapport i begynnelsen av 2004.

Pensjonskommisjonen viser i sin foreløpige rapport fra 4. september 2002 bl.a. til at tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor er utformet på ulik måte. Tjenestepensjonene i offentlig sektor er bruttoordninger, som garanterer en samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen på minst 66 pst. av sluttlønnen. Dette skjer ved en samordning av de to ytelsene, der folketrygden kommer til utbetaling i sin helhet, mens et tilsvarende beløp helt eller delvis går til fradrag i tjenestepensjonen.

Tjenestepensjonene i privat sektor er derimot utformet som nettoordninger, dvs. at ytelsene beregnes som direkte tillegg til folketrygden. Kommisjonen viser til at regelverket for disse ordningene nylig er gjennomgått og fornyet gjennom lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Mens samtlige arbeidstakere i offentlig sektor er sikret pensjon utover folketrygden gjennom obligatorisk medlemskap i de offentlige tjenestepensjonsordningene, er ca 50 pst. av arbeidstakerne i privat sektor omfattet av tjenestepensjonsordninger.

Det faktum at det er bruttoordninger i offentlig sektor og nettoordninger i privat sektor bidrar til å hindre mobiliteten mellom sektorene i den grad en arbeidstaker tar utsiktene til størrelsen på samlet pensjon med i vurderingen ved skifte av stilling. Innenfor offentlig sektor innebærer Overføringsavta-

len at man tar med seg pensjonsrettighetene ved skifte av arbeidsgiver, men det er ikke mulig å ta med seg pensjonsrettigheter mellom de to sektorene. I privat sektor har lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold regler om medregning av pensjon ved skifte av arbeid. Med pensjonssystemer som i større grad er bygget over de samme prinsippene, vil medregning av rettigheter mellom offentlig og privat sektor bli enklere. For eksempel vil en arbeidstaker som skifter arbeid fra offentlig til privat sektor kunne få mindre i pensjon, som følge av at oppsatte pensjonsretter beregnes etter en opptjeningstid på inntil 40 år mot 30 år for de som fortsatt arbeider i offentlig sektor. Tilsvarende vil en arbeidstaker fra privat sektor som søker seg over til offentlig sektor, ikke kunne ta med seg sin pensjonsrett og få denne medregnet i den offentlige ordningen. Dette er sentrale spørsmål for en godt fungerende arbeidsmarked som regjeringen vil drøfte løsningen på som ledd i oppfølgingen av kommisjonens slutt-rapport.

4.3 Arbeidsrett og arbeidsmiljø

Arbeidsmiljølov og statstjenestemannslov

Arbeidsmiljøloven (lov om arbeidervern og arbeidsmiljø av 4. februar 1977) regulerer de generelle arbeidsforholdene i arbeidslivet i Norge. I tillegg regulerer lov om statens tjenestemenn stillingsvernet i statlig sektor.

I arbeidsmiljøloven legges det til grunn at det er behov for lover og forskrifter som regulerer forholdene på arbeidsplassen, forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og som fastsetter at det er arbeidsgiver som er ansvarlig for at reglene etterleves. Grunnlaget for loven er samfunnets interesse i ryddige og klare regler for forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og at det settes klare krav til arbeidsmiljøstandarden i norske virksomheter. Loven inneholder bestemmelser om bl.a. arbeidstid, stillingsvern, generelle krav til arbeidsmiljø, vernetjeneste, arbeid av barn og unge, og rett til fri.

Arbeidsmiljølovens hovedsiktemål slik det er formulert i formålsparagrafen er å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø, trygge tilsetningsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte arbeidstaker. De enkelte bestemmelsene er i hovedsak utformet som bestemmelser om vern av arbeidstakerne, rettigheter arbeidstakerne har krav på og plikter arbeidsgiveren har for å oppnå målet med reguleringene. Avveiningen av hensynene til

arbeidstakerne, til virksomhetene og til samfunnet er gjort først og fremst i tilknytning til utformingen av regelverket og hvilket nivå kravene, rettighetene og pliktene ligger på. Kravene som loven pålegger arbeidsgiverne er balansert mot arbeidsgivernes og næringslivets behov for fleksibilitet og mulighet for effektiv ressursutnyttelse.

Arbeidsmiljøloven er en lov som har hovedfokus på arbeidstaker dvs. de som er sysselsatt. Målet er å gjennom trygge ansettelsesforhold og et godt og sikkert arbeidsmiljø bidra til at færre støtes ut av arbeidslivet og at sykefraværet reduseres, og på den måten bidra til høy sysselsetting. Det er imidlertid viktig at terskelen for å komme inn i arbeidslivet blir lavere, samtidig som terskelen for å falle ut blir høyere. I noen tilfeller kan loven, spesielt deler av stillingsvernsreglene, kunne virke negativt for de som står utenfor og søker arbeid, særlig knyttet til muligheten for å komme inn i arbeidsmarkedet. Samfunnet har en interesse i at lovens regelverk kan bidra til høy sysselsetting men også forebygge helseskader og gi lavt sykefravær. Høy sysselsetting innebærer både lett tilgang til arbeid, men også at de som er i jobb ikke blir oppsagt om produktiviteten går ned pga. sykdom, alder mv. Loven må balansere de ulike hensynene.

Arbeidsmiljøregelverket har blitt tilpasset løpende siden loven ble vedtatt i 1977. Ikke minst EØS avtalen har bidratt til mange endringer de senere årene. Mer like arbeidsrettsregler på tvers av landegrensene bidrar til å fremme likeverdige konkurranseforhold for bedriftene på tvers av landegrensene innenfor EØS-området. Felles regler vil også kunne fremme mobiliteten av arbeidskraft over grensene ved at usikkerheten om konsekvensene av å ta arbeid utenfor landets grenser blir mer oversiktlig og forutsigbart.

Fleksibilitet er viktig i arbeidsmarkedet. Arbeidstakere ønsker fleksibilitet for lettere å kombinere jobb og familieliv. Fleksibilitet i tilbudte timeverk er viktig for arbeidsgiverne for å sikre overensstemmelse mellom produksjonen og etterspørsel. Arbeidsmiljøloven er nylig endret av Stortinget for å bedre muligheten for arbeidstidsfleksibilitet og redusere unødvendige offentlige reguleringer. Det gir større muligheter for å tilpasse arbeidstiden til varierende etterspørsel etter bedriftens varer eller tjenester. I Ot.prp. nr. 12 (2003–2004) foreslo regjeringen å øke muligheten for bruk av midlertidige ansettelser. Samtidig ble det foreslått å stramme inn på arbeidsgivers mulighet til bruk av permitteringer hvor de permitterte har rett til dagpenger. I avtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet om statsbudsjettet for 2004 ble det

besluttet at forslaget om midlertidige ansettelser ikke skal behandles av Stortinget som sak knyttet til Statsbudsjettet for 2004, men at forslaget besvurdert av Arbeidslivslovutvalget som del av utvalgets helhetlige innstilling. Ved høring og eventuell fremlegg for Stortinget skal forslaget følge behandlingen av øvrige forslag fra utvalget.

Arbeidslivslovutvalget

Regjeringen Stoltenberg nedsatte et utvalg for å gjennomgå Arbeidsmiljøloven med sikte på et enklere regelverk. Utvalget ble gitt et noe endret mandat av nåværende regjering der blant annet en gjennomgang av stillingsvernet ble lagt til. Arbeidet i Arbeidslivslovutvalget berører flere viktige forhold som har innvirkning på muligheten for et velfungerende arbeidsmarked.

Arbeidslivslovutvalget skal vektlegge både hensynet til arbeidstakeren, arbeidsgiveren og samfunnet. Arbeidslivslovutvalgets mandat legger vekt på at utvalget skal gjennomgå reglene med særlig fokus på et inkluderende arbeidsliv og å bedre virksomhetenes vilkår for omstillinger. Denne meldingen går derfor ikke dypt inn i en drøfting av virkemidlene for et velfungerende arbeidsmarked knyttet til arbeidsmiljøloven og arbeidsmiljøpolitikken for øvrig. Forhold som skal vurderes er bl.a. større arbeidstidsfleksibilitet, stillingsvern, samarbeidsrelasjoner på bedriften, hvordan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv mv. Utvalget skal vurdere hvordan arbeidsmiljølovgivningen kan bidra til at terskelen for å komme inn i arbeidslivet kan bli lavere og terskelen for å falle ut høyere. Dette vil innebære at arbeidslivet og den enkelte virksomhet må bidra sterkere til å forebygge og forhindre at så mange blir syke, utslitte og uføre. Bl.a. ligger det i utvalgets mandat et spørsmål om det er behov for å styrke de ansattes medvirkning når det gjelder tilrettelegging av arbeidsoppgaver, organisering av arbeidet og den enkeltes faglige og personlige utvikling.

Arbeidslivslovutvalget har lagt frem en delinnstilling med forslag til implementering av reglene i EUs anti-diskrimineringsdirektiv i norsk rett. Forslaget innebærer gjennomføringen av rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet. I Ot.prp. 104 (2002–2003) foreslår regjeringen et eget kapittel i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet. Dette innebærer at det blir forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, livssyn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Til forskjell fra da-

gens regelverk vil forbudet mot forskjellbehandling ikke bare gjelde ved ansettelse, men også under arbeidets gang og ved opphør av arbeidsforhold. Forslaget innebærer to nye kapitler i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet. Formålet med regelendringene er å motvirke flere former for diskriminering som kan tenkes å finne sted i arbeidslivet. Gjennom en lovfesting ønsker myndighetene å bidra til å motvirke diskriminerende holdninger. Endringene vil kunne ha betydning i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv.

Arbeidslivslovutvalget utreder en felles arbeidsmiljølov for hele arbeidslivet, der deler av tjenestemannslovens regler erstattes av en ny arbeidsmiljølov. Ulike *arbeidsrettslige bestemmelser* mellom hhv. privat sektor og kommunene (arbeidsmiljøloven) og statlig sektor (tjenestemannsloven) er en faktor som kan redusere mobiliteten mellom sektorene, for eksempel ved forskjellige ansettelsesvilkår. Ulikt regelverk skaper usikkerhet om arbeidsbetingelsene når en person flytter mellom offentlig og privat sektor. Regjeringen vil med grunnlag i utvalgets forslag og høringsmerknadene, komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven.

Ventelønn for overtallige i statlig virksomhet

Statlig ansatte som blir overtallige ved større nedbemanninger har i mange tilfeller rett til ventelønn. For bedriftene var overflytting av arbeidstakere til ventelønn økonomisk gunstig ved at ventelønn var finansiert av en egne ventelønnsordning. For å motivere bedriftene til i sterkere grad å arbeide for å finne alternativt arbeid til de som blir overtallige, har en flyttet finansieringen av ventelønningen over på den enkelte bedrift som nedbemannet. Rammene og regelverket knyttet til mottak av ventelønn er på en del områder bedre enn dagpengeordningen som gjelder andre arbeidsledige, bl.a. når det gjelder nivå, hvor lenge ventelønningen kan mottas og muligheten til å komme tilbake på ventelønn hvis en blir arbeidsledig igjen. Konsekvensen var at mange ble gående lenge på ventelønn. Særlig arbeidstakere over 50 år hadde sterke incitamenter til å bli værende på ventelønn fremfor å ta jobb utenfor statlig sektor. Tilbudene om alternativ jobb i statlig sektor har vært få. Denne situasjonen er bakgrunnen for at reglene om ventelønn for overtallige i staten er endret flere ganger de senere årene. Endringen har bidratt til at ventelønnsordningen har blitt mer lik med reglene for mottak av dagpenger. Etter endringene av ventelønnsregelverket fra 1. mars 2002, stilles i utgangspunktet samme krav til geografisk og yrkesmessig mo-

bilitet for dagpengemottakere og ventelønnsmottakere. Fortsatt er det imidlertid en del forskjeller. Ventelønnsmottakere som er over 55 år kan for eksempel fortsatt beholde ventelønn i en vesentlig lengre periode enn dagpengemottakere kan beholde dagpengene. Flyttingen av administrasjonen av ventelønnsordningen til Aetat var også et skritt i retning av å gjøre oppfølgingen av ventelønnsmottakere mer lik oppfølgingen av dagpengemottakere. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere regelverket knyttet til mottak av ventelønn som en del av oppfølgingen av arbeidslivslovutvalgets utredning. Det vise også til nærmere omtale av oppfølgingen av ventelønnsmottakerne i avsnitt 7.2.

4.4 Kompetanse

Utdannelsessystemet er viktig for velferdssamfunnet. En god grunnopplæring for alle skal sikre arbeidsgiverne tilbud av arbeidskraft som er kompetent og som uten store kostnader kan etterutdannes i tråd med teknologiske og markedsmessige endringer. En velkvalifisert arbeidsstyrke er en viktig forutsetning for et arbeidsliv med høy produktivitet. Personer med høyere utdanning vil generelt ha lettere for å omstille seg for å møte nye krav og behov i arbeidslivet.

Norge har en befolkning med høy formell utdanning. Det er imidlertid også viktig med riktig fordeling av utdannelsen i tråd med behovene i arbeidslivet. I et dynamisk arbeidsmarked vil omfattende og lett tilgjengelig yrkesinformasjon, herunder yrkes- og utdanningsbasene samt veiledningsverktøyene på aetat.no, gi ungdom under utdanning og voksne med behov for etterutdanning et bedre grunnlag for å treffe sin yrkesvalg. Ifølge analyser fra SSB synes de yrkesmessige ubalanse- ne å ha blitt noe redusert på 90-tallet.

Forandringene i samfunnet fører med seg en kontinuerlig endring i etterspørselen etter kunnskap og kompetanse og skjerper de faglige og etiske kravene til hver enkelt og til arbeidsstyrken som helhet. For å møte disse endringene er basisopplæringen viktig. Basiskompetansen er grunnlaget for den senere læringen i livet. Kvalitetsutviklingen i utdanningen innebærer et tydeligere fokus på hva som er relevant kunnskap og kompetanse for den enkelte, men innebærer også nye metoder og teknologi for kunnskaps- og kompetansetilegning og systematiske resultatvurderinger på flere nivåer. En oppdatert utdanning vil i de fleste sammenhenger bety lettere mulighet til ny jobb.

Samspill mellom utdannings- og forskningsinsti-

tusjoner og næringslivet vil fremme kunnskapsflyten. Det vil kunne fremme innovasjon og forandringsevne. Det kan bidra til mer løpende fornyelse og omstilling og gi nye arbeidsplasser. Samtidig vil samspillet mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv øke muligheten for relevante og oppdaterte utdanninger i forhold til næringslivets behov.

Norge oppnår bare middels resultater i internasjonale målinger av kunnskap og kompetanse i skolen. Det er stor spredning mellom resultatene til de svakeste og de sterkeste elevene i norsk skole. I dag er arbeidet med kvalitetsutviklingen i skolen i for stor grad preget av uklare mål og lite systematisert kunnskap. Regjeringen etablerer derfor et nasjonalt vurderingssystem for å kunne måle og sammenligne kvaliteten i utdannelsen mellom læresteder og over tid.

For å *heve kvaliteten i skolen* skal den faglige opplæringen styrkes. Bl.a. skal opplæringen i lesing, skriving og matematikk i grunnskolen forbedres. Kvalitetsreformen for høyere utdanning skal både gi høy kvalitet på undervisningen og bidra til at studentene kan gjennomføre sine studier på kortere tid. Reformen skal gi nye studietilbud i tråd med internasjonal gradsstruktur og tettere oppfølging av studentene bl.a. gjennom mer gruppeundervisning og nye vurderingsformer. Regjeringen ønsker å styrke rekrutteringen av forskere, jf. St.meld. nr. 35 (2001–2002) om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er fra 1. januar 2003 en sentral instans for å sikre høy kvalitet på utdannelsene ved universitet og høyskoler. I arbeidet med ny lov om fagskoleutdanning vil NOKUT godkjenne nye fagskoleutdannelse.

Statistisk Sentralbyrå innhenter regelmessig statistikk over omfanget av ansattes *deltakelse på kurs* i forbindelse med jobben. Statistikken viser at vel 10 pst av lønnstakerne gjennomgående er på kurs hvert kvartal. Deltakelsen er relativt jevnt fordelt mellom kjønnene. Det vil ikke være noen fasit på hvor høyt omfanget på etter- og videreutdanningen bør være. Behovet har sammenheng med hastigheten i endringene i innholdet i jobbene og med hvor raskt enkelte typer jobber forsvinner og nye jobber oppstår. Fordelingen av omfanget av etter- og videreutdannelsen bidrar til å forsterke kompetansemessige forskjeller. Personer med høyskole eller universitetsutdanning går mer på kurs (ca 15 pst.) enn personer med utdanning på videregående skoles nivå som høyeste utdanning. Personer med deltid deltar vesentlig mindre på kurs enn personer som arbeider heltid. Eldre personer deltar noe mindre på kurs enn yngre.

Kompetansereformen

Kompetansereformen tar sikte på å oppmuntre personer med svak kompetanse til å bedre denne. Den legger stor vekt på arbeidsplassen som læringsarena. For å styrke den enkeltes muligheter og motivasjon for læring er det av stor betydning at den enkelte både er trygg på sin eksisterende kompetanse og er vant til å være i læringssituasjoner. Gjennom kompetansereformen har man fått et omfattende sett av virkemidler for å fremme opplæring og for å bedre muligheten for den enkelte til å få dokumentert sin kompetanse. Kompetansereformen danner et godt fundament for livslang læring for den enkelte og er et viktig bidrag til å opprettholde en høy yrkesdeltakelse.

Kompetansereformen har gitt nye individuelle rettigheter. Vi har fått lovfestet rett til grunn- og videregående opplæring for voksne, rett for voksne til å få dokumentert og verdsatt sin realkompetanse i forhold til videregående opplæring, metoder for dokumentering og verdsetning av realkompetanse i arbeidslivet, rett til vurdering av realkompetanse inn mot høyere utdanning, samt en individuell, lovfestet rett til inntil 3 års studiepermisjon. Tiltakene kan motvirke utstøting fra arbeidslivet og fremmer motivasjon og mulighet for jobbskifte, samt at de gir personlig utvikling for den enkelte. Voksne som har rett til videregående opplæring har rett til å få en realkompetansevurdering og til kompetansebevis. Tilsvarende gjelder personer som har behov for dette og blir tilvist fra kommune, Aetat eller trygdeetaten.

Studiefinansieringsmulighetene i Statens lånekasse for utdanning er lagt bedre til rette for personer som tar etterutdanning. Antallet stønadsmottakere 35 år og eldre som deltok i videregående opplæring i skoleåret 2001–02 var om lag 2100 mens 7 600 deltok i høyere utdanning. Tallene for videregående opplæring var litt høyere enn midt på 90-tallet, mens antallet støttemottakere under høyere utdanning har økt med vel 20 pst.

Utdannelsesinstitusjonene er gitt større administrativ og økonomisk handlefrihet slik at de kan tilby utdanning mot betaling i tråd med etterspørselen. Innenfor denne rammen er det i første rekke partene i arbeidslivet, herunder den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver, som har ansvaret for det konkrete omfang og innhold av etter- og videreutdannelsen.

Med grunnlag i statlige bevilgninger er det iverksatt mange lærings- og utdanningsprosjekter i arbeidslivet, ofte i samarbeid med etablerte utdanningsinstitusjoner. Disse bidrar til å øke arbeidstakernes mestring av arbeidssituasjonen og

arbeidsoppgavene, samt at de gir dokumentasjon og sertifisering av ervervet kompetanse. I statlig sektor tar mange av prosjektene utgangspunkt i virksomhetens behov for modernisering og bedre tjenesteyting. Prosjektene benytter fleksible og sammensatte læringsmetoder bl.a. gjennom å kombinere jobb og opplæring. Prosjektene bidrar slik til utviklingen av utdanningsinstitusjonenes opplæringstilbud og metoder for dokumentasjon/sertifisering av deltakernes kompetanse. For at statlige virksomheter skal fremskaffe de lærings- og utdannelsestiltak de har behov for, er det nødvendig å styrke bestillerkompetansen i statlige virksomheter overfor utdannelsesleverandørene. I privat sektor er det en utfordring å nå frem til mindre virksomheter, som ofte har for liten kapasitet til å prioritere kompetanseutvikling.

Myndighetene har et særlig ansvar for å kvalifisere arbeidssøkere og yrkeshemmede

Kvalifiserings-/opplæringstiltak er særlig viktig overfor arbeidsledige og yrkeshemmede med lite utdanning, særlig personer med kun grunnskole, personer uten fullført videregående opplæring eller som mangler fagutdanning. Noen av arbeidssøkerne har behov for å omskolere seg, andre har behov for å fornye, oppdatere eller dokumentere kompetanse for å komme i eller beholde et arbeid. Dette kan omfatte ulike grupper for eksempel personer som av helsemessige eller sosiale grunner trenger attføring, innvandrere uten formell utdanning, ungdom med svak skolebakgrunn eller langtidsledige. Kvalifisering av disse gruppene vil være en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken. I enkelte tilfeller vil Aetats vikarplass kunne være et hensiktsmessig tiltak. Det innebærer at en arbeidsledig tas inn i bedriften den tiden en arbeidstaker har permisjon for å ta videreutdanning. Det vil også kunne bidra til å fremme kompetanseoppbyggingen hos ansatte.

Kompetansehevingstiltak er også viktig for arbeidstakere som grunnet omstilling eller nedbemanning trenger ny kompetanse. Mange venter for lenge med oppdatering eller endring av sin kompetanse slik at deres muligheter på arbeidsmarkedet blir begrenset når for eksempel ulike slitasjesykdommer blir for belastende. Når først slitasjeproblemene blir store, vanskeliggjør det arbeidet med attføring. Uførepensjon kan lett bli løsningen. Uførestatistikken viser en klar overhyppighet av uførepensjonering i enkelte yrker. I tillegg til tilpasning av arbeidsplass og arbeidsoppgaver er det ønskelig at utsatte arbeidstakere gis tilbud om omskolering/ny utdanning før personen blir kronisk

syk med fare for uføretrygding. Personer med behov for yrkesmessig attføring gis mulighet til å delta i ordinær utdanning. I gjennomsnitt per måned er om lag 25 000 personer i ordinær skole som attføringstiltak (høsten 2003). Det innebærer at det offentliges finansiering av yrkeshemmedes omskolering utgjør en betydelig del av omskoleringsutgiftene i arbeidslivet. Det er imidlertid uheldig hvis regelverket bidrar til at personer ønsker å komme inn under yrkesmessig attføring bare for å få dekket utgiftene til utdanningen. Det er noe av bakgrunnen av endringen i reglene for yrkesmessig attføring i forbindelse med budsjettforslaget for 2004.

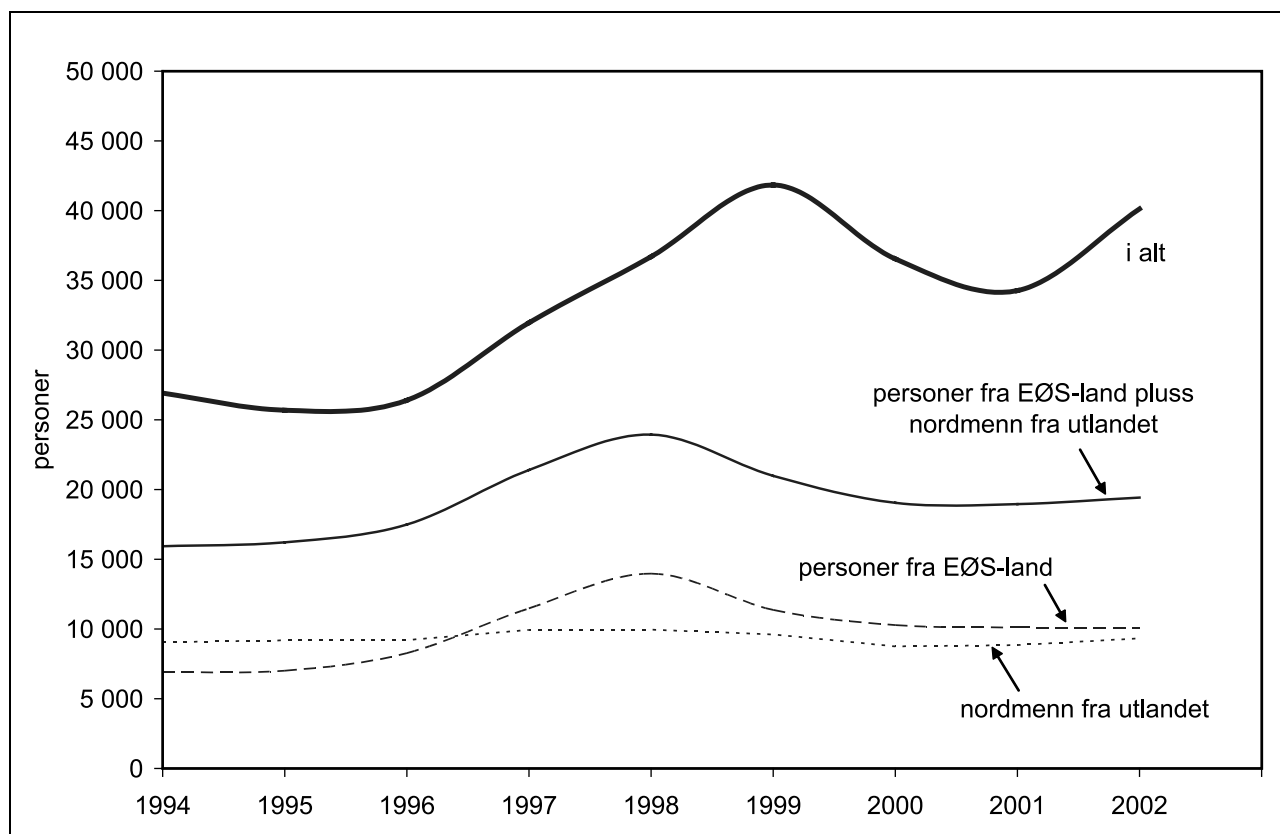
4.5 Arbeidsinnvandring

Stortinget har bedt regjeringen om en vurdering av konsekvensene ved overgangen til et fritt arbeidsmarked innenfor det nye EØS-området, herunder drøfting av bruk av overgangsordninger og andre tiltak for å forberede landet på arbeidskraftinnvandring fra de nye medlemslandene i EU. Det vises til drøftingen i kap. 5.

De senere år har det skjedd en betydelig forenkling av de norske reglene for behandling av søknad om arbeidstillatelser for personer fra land utenfor EFTA/EØS. I 2002 og 2003 har Kommunal- og regionaldepartementet fastsatt en ramme på 5 000 arbeidstillatelser for fagutdannede personer uten at det er nødvendig for utlendingsmyndighetene å innhente en arbeidsmarkedsmessig vurdering om behovet fra Aetat. I 2002 ble det gitt nær 1700 tillatelser under denne ordningen hvorav om lag 800 fra de nye EU-landene. Samlet antall tillatelser gitt 1.–3. kv. 2003 er om lag 900.

For arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft de ikke får dekket av arbeidssøkere i Norge, er enkle regler og rask behandling av søknad om arbeidstillatelser fra utenlandsk arbeidskraft av stor betydning. De liberaliseringer i regelverket som er foretatt innebærer at arbeidsgivernes rekrutteringsønsker i større grad enn de offentlige reguleringene vil bestemme inntaket av utenlandsk arbeidskraft. Dette er i tråd med regjeringens politikk. Det er av vesentlig betydning for de bedrifter som har behov for utenlandsk arbeidskraft at personer som rekrutteres kan tiltre raskt uten å måtte vente på en tidkrevende og usikker avgjørelse. Et fleksibelt regelverk som bidrar til enklere tilgang på kompetanse det er mangel på, vil i enkelte tilfeller kunne bidra til å motvirke flytting av produksjonsvirksomhet til utlandet.

Aktiv rekruttering av arbeidskraft fra utlandet



Figur 4.2 Brutto innvandring til Norge etter statsborgerskap i perioden 1994–2002.

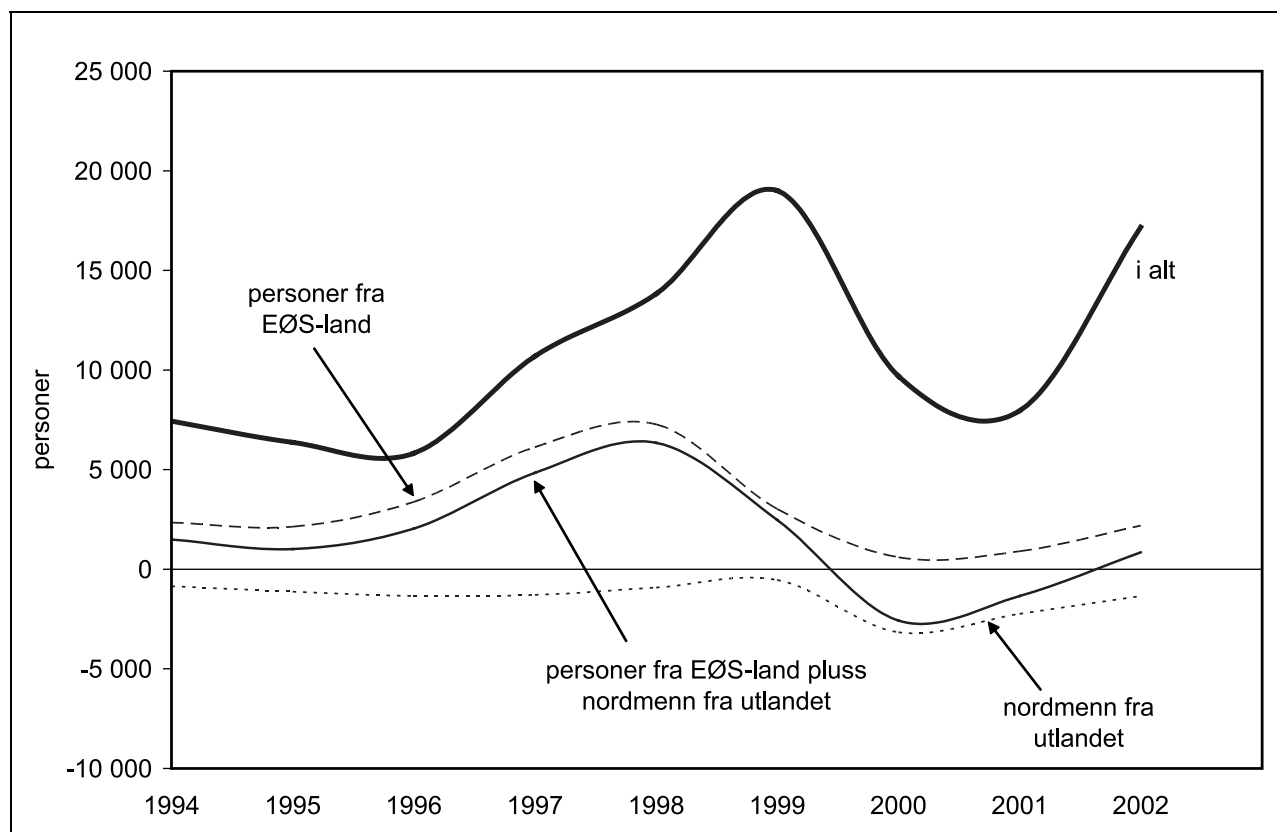
til stillinger i Norge har tradisjonelt skjedd fra Danmark og Sverige. Det har skjedd til et bredt spekter av yrker, men særlig til helsesektoren (leger, tannleger, sykepleiere), bygg og anlegg og fiskeindustrien. Gjennom Aetat har det de siste årene blitt rekruttert et betydelig antall helsearbeidere til helse- og omsorgssektoren i Norge. Hovedparten av disse er kommet fra EØS land, særlig Finland og Tyskland, men de siste par årene også fra Polen. Om lag 1 800 har blitt rekruttert gjennom Aetats helsepersonellrekruttering prosjekt med gjennomført norskopplæring i hjemlandet før de kom til Norge. Kostnadene ved rekruttering fra utlandet bør ordinært dekkes av arbeidsgiverne. Aetat vil kunne bistå med veiledning og hjelp til både arbeidsgivere og arbeidssøkere ved bruk av arbeidsformidlingssamarbeidet innen EU/EØS (EURES).

Muligheten for å få arbeidstillatelse i Norge for ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS, er avgrenset til sesongtillatelser og rekruttering av rusere fra Barentsregionen til fiskeindustrien i Nord-Norge. Landbruket henter årlig mye sesongarbeidskraft fra Polen og de baltiske land bl.a. for å dekke høsting av bær, grønnsaker mv. Antall sesongtillatelser innvilget har økt de senere årene og var i 2002 om lag 15 700. Antallet har fortsatt å øke noe i 2003. Kommunal- og regionaldepartementet har hatt på høring et forslag om en å lage en ar-

beidstillatelsesordning for ufaglærte fra land utenfor EØS/EFTA. Forslag om dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

Et fritt arbeidsmarked over landegrensene, som i EFTA og EØS-området, har bidratt til moderat økning i arbeidskraftmobiliteten over grensene siden første halvdel av nittitallet. Antallet EØS-borgere som har kommet til Norge varierer med konjunktursituasjonen. Bruttoinnvandringen av EØS-borgere er redusert fra nær 14 000 i 1998 til 10 000 i 2002. Nettoinnvandringen er i samme periode redusert fra om lag 7 000 til om lag to tusen personer i 2002. En arbeidsinnvandring som varierer med etterspørselen etter arbeidskraft i arbeidslivet fremmer fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og demper utslagene av den konjunkturrelle arbeidsledigheten i Norge. Arbeidsvandringene til og fra EØS, domineres av personer fra våre nordiske naboland. Deler av mobiliteten er knyttet til tjenesteleveranser. Personer som kommer hit for å levere tjenester/utføre kortvarige oppdrag, vil ikke bli registrert som innvandrere i befolkningsstatistikken, som er grunnlaget for tallene nevnt ovenfor.

For de som ønsker å ta arbeid i et annet EØS-land har EØS avtalen bidratt til betydelig enklere prosedyrer og større forutsigbarhet om hvilke krav som stilles for å få tillatelse. Den relativt lave mobiliteten, til tross for et nært samarbeid om økt



Figur 4.3 Netto innvandring til Norge etter statsborgerskap i perioden 1994–2002.

Kilde: SSB

mobilitet gjennom de offentlige arbeidsformidlingene i EØS-landene (EURES-samarbeidet), må sees i sammenheng med forholdsvis små forskjeller i levestandard mellom landene og til dels betydelige språklige barrierer. De fleste som søker arbeid i Norge kommer derfor fortsatt fra Sverige.

EØS-avtalen har gitt nordmenn større muligheter til å dra til utlandet for å arbeide eller studere. For enkelte gir det mulighet til å få bredere kompetanse mens andre kan erverve seg mer spisskompetanse. Da mange kommer tilbake til riket etter noen år i utlandet, tilfører en slik mobilitet betydelig kompetanse til det norske arbeidslivet sett over noen år. Antallet norske statsborgere som har flyttet til utlandet har holdt seg relativt stabilt på om lag 10 000 per år det siste tiåret selv om tallet har økt noe de siste par årene. Nettoutvandringen er i størrelsesorden 1–2 000 årlig som følge av at mange vender tilbake etter en tid i utlandet. Myndighetene ser positivt på det betydelige omfanget av norske studenter som tar hele eller deler av sin videreutdanning i utlandet. Det bidrar til at norske arbeidsgivere kan dra nytte av et bredere spekter av kompetanse.

I et langsiktig perspektiv med knapphet på arbeidskraft vil arbeidsinnvandring kunne bidra til å fylle ledige stillinger. Innvandring av unge men-

nesker kan i noen grad bidra til å utjevne aldersprofilen til befolkningen. En innvandring som er så stor at det i betydelig grad vil endre aldersfordelingen i befolkningen, er imidlertid urealistisk. Innvandring kan derfor ikke erstatte en høy yrkesdeltakelse eller et utdanningssystem som tilbyr utdanning som er tilpasset arbeidslivets behov for kompetanse. Arbeidsinnvandring er derfor ikke et alternativ til mobilisering av det innenlandske arbeidstilbudet. Erfaringer fra land med stor innvandring er at arbeidsinnvandring i liten grad påvirker det samlede arbeidsmarkedet negativt. Selv relativt stor arbeidsinnvandring i disse landene synes i liten grad å påvirke ledighetssituasjonen. En del av denne positive effekten må imidlertid tilskrives at land med stor arbeidsinnvandring oftest har en selektiv innvandringspolitikk med vekt på høyt kompetent arbeidskraft.

Arbeidsinnvandringen utgjør bare en mindre del av samlet antall personer som innvandrer til Norge. Det har sammenheng med at en del av arbeidsinnvandrerne kommer med familie, men i særlig grad har det sammenheng med at størstedelen av de som får opphold i landet kommer som flyktninger, asylsøkere eller får opphold med grunnlag i familiegjenforening. Mens bruttoinnvandringen av personer har vært om lag 10 000 år-

lig fra EØS-landene de senere årene, så har nettoinnvandringen fra disse landene bare vært noen få tusen de siste årene, jf. figurer. Nettoinnvandringen domineres derfor av personer med statsborgerskap fra land utenom EØS. Det er en målsetting at også de som ikke kommer som arbeidsinnvandrere skal gis mulighet for å delta i arbeidslivet så snart de har fått oppholdstillatelse.

Samlet består innvandrerbefolkningen i Norge av om lag 330 000 personer. Det utgjør 7,3 pst. av hele befolkningen. Om lag 45 pst. kommer fra land i Europa, Nord-Amerika og Oseania. 45 pst. er blitt norske statsborgere. Innvandrerbefolkningen er gjennomgående yngre enn hele befolkningen. Mens 47 pst. er i alderen 25–44 år gjelder det 30 pst. for hele befolkningen. Overfor mange innvandrere, som primært ikke kommer for å tiltre en jobb, er det nødvendig med offentlige tiltak for å bistå de i jobbsøkingen. De fleste jobber krever kompetanse i norsk språk. Tilbud om norskopplæring vil derfor være viktig for at innvandrerne skal kunne komme i arbeid. Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble vedtatt av Stortinget i juni i år. Loven regulerer et introduksjonsprogram kombinert med en introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere. Introduksjonsordningen skal fremme nyankomne innvandreres overgang til yrkeslivet eller ordinær utdanning. Dette skal bli et viktig virkemiddel for kommunene i deres integrasjonsarbeid. Utarbeidelse og gjennomføring av individuelt tilpassede planer er et sentralt element i ordningen. Gjennomføringen skal skje ved et forpliktende samarbeid mellom kommunene og Aetat lokal. Loven trådte i kraft 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 vil loven gjelde alle landets kommuner.

4.6 Et inkluderende arbeidsliv

En samlet Kommunalkomiteé skriver i Budsjettinst. S. nr. 5 (2001–2002):

«Komiteen mener det er et mål at flest mulig skal være i arbeid. Derfor må arbeidslivet bli mer inkluderende, og forholdene må legges til rette slik at det blir plass til alle. For mange blir syke eller uføre, og for mange går tidlig av med alderspensjon. Komiteen vil derfor understreke viktigheten av et inkluderende arbeidsliv hvor alle med arbeidsevne får anledning til å delta. Komiteen viser til at det er lav rekruttering av funksjonshemmede til offentlig sektor. Kun få funksjonshemmede er ansatt i staten, til tross for at dette er definert som

et satsingsområde. Komiteen mener derfor det er behov for en handlingsplan for å rekruttere fysisk funksjonshemmede til stillinger i offentlig sektor, i likhet med den man har for rekruttering av innvandrere.»

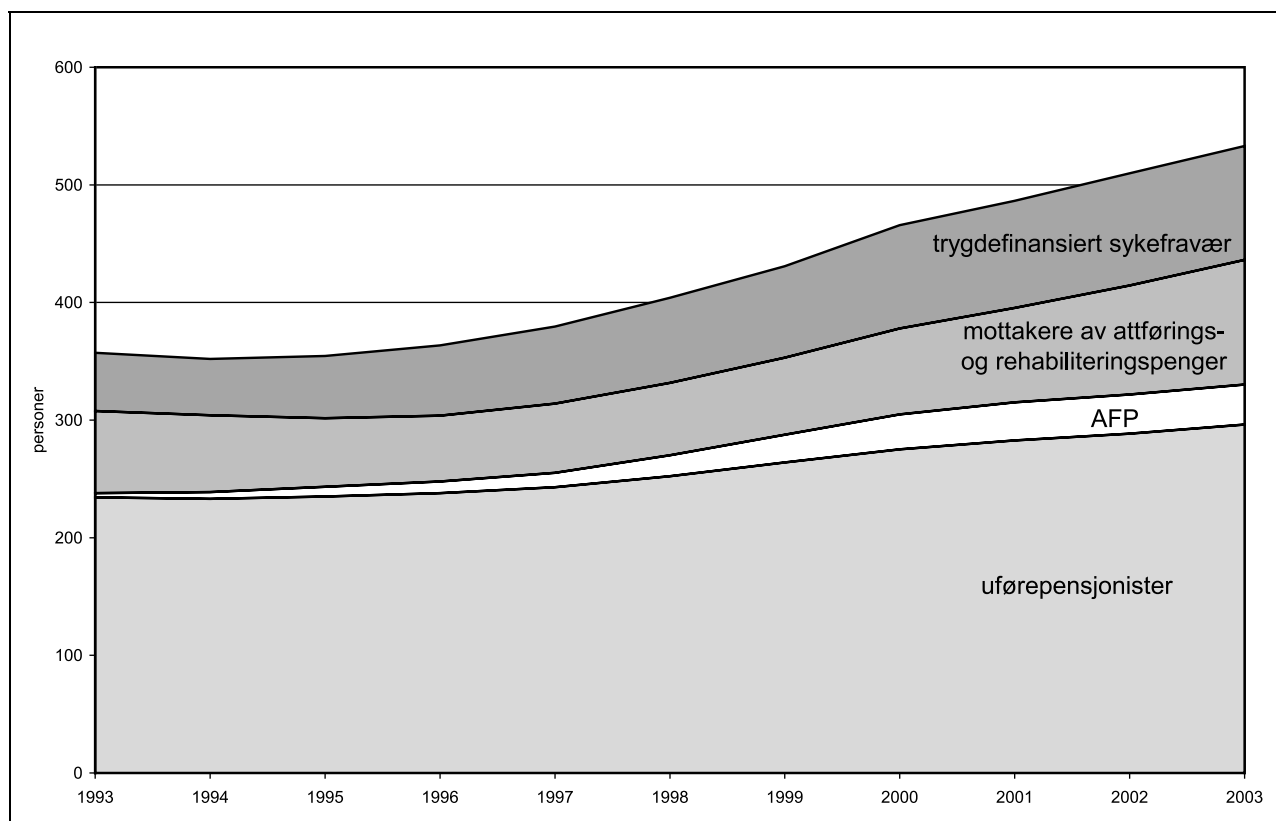
Regjeringen deler Kommunalkomiteens bekymring vedrørende høy og til dels økende avgang fra arbeidslivet. Det er et alvorlig samfunnsproblem, både samfunnsøkonomisk og velferdspolitisk, at en økende andel av befolkningen til enhver tid er ute av arbeidslivet og at en stadig større del av offentlige budsjetter brukes til sykdomsrelaterede trygdeytelser. For bedriftene innebærer høyt sykefravær tapt produksjon. I de siste fem årene har om lag en tredjedel av den samlede utgiftsveksten i de offentlige budsjettene gått med til å dekke veksten i uførepensjonering og utgifter til sykepenges.

Regjeringen legger stor vekt på å virkeliggjøre målsetningen om et inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at den enkelte kan utnytte sine evner og anlegg til beste for seg selv og samfunnet. Tiltak som kan bidra til redusert omfang av uføretrygding, førtidspensjonering og sykefravær er med på å fremme et inkluderende arbeidsliv. I et større perspektiv er målgruppen for et inkluderende arbeidsliv enda videre. Den kan også omfatte ferdig attførte, innvandrere eller langtidsledige. Store deler av Aetat sitt arbeid er følgelig sentralt for å fremme et inkluderende arbeidsliv.

Høyt sykefravær

Dagens høye nivå på sykefraværet beslaglegger betydelige arbeidskraftsressurser. Det totale sykefraværet pr 2. kvartal 2003 var på 7,8 prosent av altalte dagsverk. Fraværet økte med 0,5 prosentpoeng siste år, 0,6 prosentpoeng for kvinner og 0,3 prosentpoeng for menn. Samlet for 1. halvår 2003 lå sykefraværet 0,2 prosentpoeng høyere enn i 1. halvår 2002.

I årsverk er omfanget av det samlede sykefraværet mer en doblet siden 1993. Det er særlig langtidssykefraværet som har økt, korttids sykefraværet har vært relativt stabilt. Forebygging av lange sykefravær synes særlig viktig da mange personer med langvarige sykefravær blir uføretrygdet. For den enkelte arbeidstaker medfører omfattende eller langvarig sykefravær en risiko for å falle ut av arbeidslivet. Tall fra Frischsenteret fra slutten av 90-tallet viser at av personer som avsluttet en sykdomsperiode på over 6 måneder var under halvparten i jobb tre år etter. De fleste som kom i jobb, startet i jobb relativt umiddelbart.



Figur 4.4 Personer i yrkesaktiv alder på enkelte trygdeordninger eksklusive ledige med dagpenger. 1000 personer.

Kilde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Mange uførepensjonerte

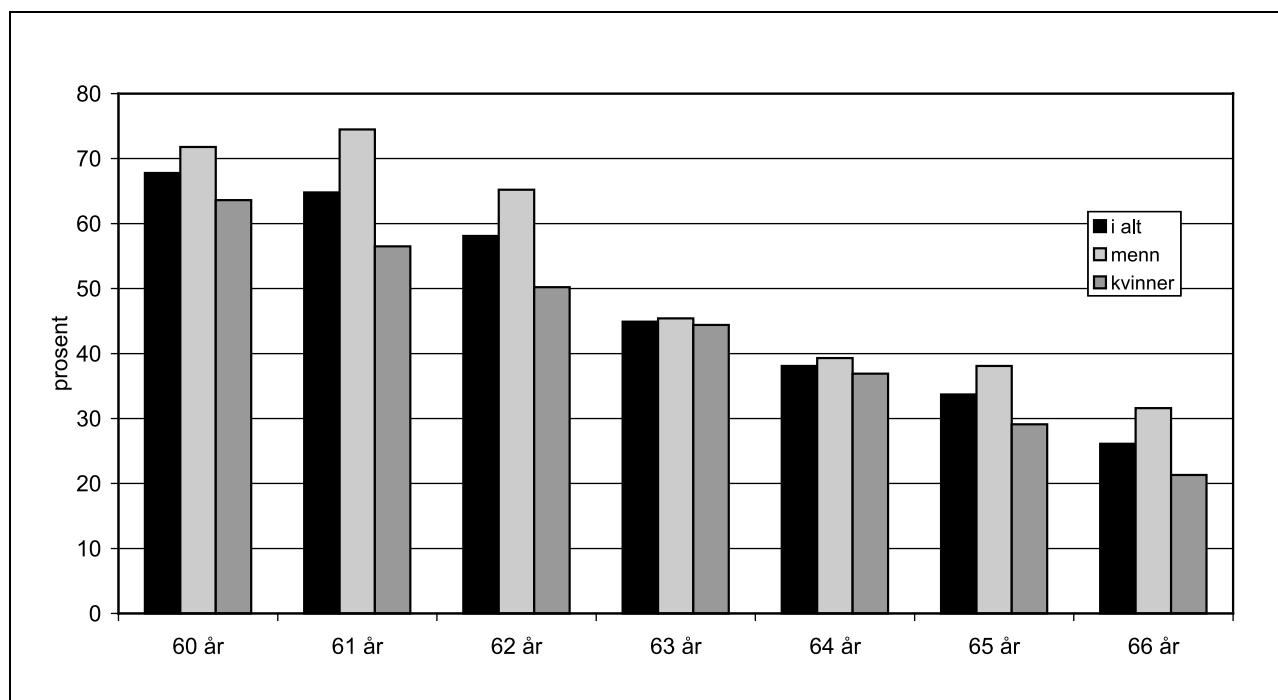
Det har vært en sterk økning i antallet nye uførepensjonister per år siden 1990-tallet fra om lag 20 000 i 1993 til over 33 000 i 1999. De siste par årene har det vært en nedgang og i 2002 var tilgangen om lag 26 600. Denne nedgangen kan i noen grad henge sammen med skjerpet krav til å prøve attføring før uføretrygd innvilges. Antallet uførepensjonister fortsetter å øke fordi tilgangen er høyere enn avgangen. Det er nå om lag 300 000 uførepensjonister og dette utgjør vel 10 pst av befolkningen mellom 18 og 66 år. Innen EU/EØS området har Norge, ifølge OECD statistikk, høyere omfang av uførepensjonerte enn noe annet land, deretter følger Nederland og Sverige. Det høye omfanget av uførepensjonerte påvirker sterkt gjennomsnittlig pensjoneringsalder fra arbeidsstyrken. Gjennomsnittlig pensjoneringsalder var om 58,4 år i 2001. Forventet pensjoneringsalder fra arbeidslivet er imidlertid et mer korrekt mål da det tar hensyn til endringer i befolkningens alderssammensetning. Denne var 61 år i 2001 for en person på 18 år. Forventet pensjoneringsalder har økt med nær to år siden 1998. For en person som var 60 år i 2001 var forventet pensjoneringsalder 65 år. Den har falt

noe på nittitallet pga. AFP-ordningen. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad skal bidra til å dempe tilgangen til uførestønad, jf. Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) og Innst. O. nr. 86 (2002–2003).

Flere på førtidspensjon

Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) ble i løpet av 90-tallet utvidet til å omfatte personer ned til 62 år. Ordningen ble avtalt mellom partene i arbeidslivet (LO/NHO) i forbindelse med inntektsoppgjøret våren 1988. Den administreres av partene i arbeidslivet og dekker om lag 60 pst. av alle lønnstakere. Staten yter betydelige tilskudd til AFP-ordningen. Høsten 2003 omfattet denne ordningen vel 34 000 personer. De siste par årene har veksten i antallet AFP-pensjonister avtatt.

Ved store omstillinger blir førtidspensjonering i noen grad brukt som ledd i nedbemanningen. Tidlig på 90-tallet, da Norge opplevde relativt høy ledighet, var det en utbredt holdning i mange virksomheter og ellers i samfunnet at «nå må vi slippe de yngre til». Det var en utbredt oppfatning at det var riktig for seniorarbeidstakere å tre til side. Det førte til at også mange som ikke ønsket det, ble presset ut. I siste del av 90-tallet opplevde vi svært mange bedriftsetableringer knyttet til informa-



Figur 4.5 Yrkesdeltakelse blant personer 60 år og eldre, 2002. Prosent.

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen.

sjonsteknologi- og internett. Oppfatningen var at det var de unge som hadde kunnskaper og omstillingsevne til å fylle disse nye jobbene. Seniorarbeidstakere var mindre populære. En undersøkelse fra EU-landene kan tyde på at mange i aldersgruppen 50 år og over blir utsatt for diskriminering. Over tid fører slike mekanismer til at pensjoneringsnormen skyves nedover. Da vil det senere være vanskelig å gjenopprette pensjoneringsmønsteret.

Forskningen på utviklingen i tidligpensjonering, sykefravær og uførepensjonering det siste tiåret viser at årsakene er sammensatte og det ikke finnes en enkeltstående forklaringsfaktor. Når det gjelder økningen i sykefravær og tilgangen til uførepensjon trekker Sandmanutvalgets rapport, NOU 2000:27, *Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv* frem at flere eldre i den yrkesaktive del av befolkningen isolert sett bidrar til økt sykefravær og økt omfang av uførepensjonering. Lite tyder på at helsetilstanden generelt i befolkningen er blitt dårligere de senere årene, men det har vært en økning i personer som vurderer at de har helseproblemer (Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser dominerer). Både fysiske, psykiske og organisatoriske forhold på arbeidsplassen har betydning for sykefravær og tilgang til uførepensjon. «Det nye arbeidslivet» er kjennetegnet ved hurtige omstillinger, rask teknologisk utvikling og endringer i arbeidsformer. Dette kan ha bidratt til økt sykefravær. Tiltak for å motvirke yt-

terligere uføretrygding vil bl.a. måtte omfatte tiltak på den enkelte bedrift. Økningen i sykefraværet og tilgangen til uførepensjon skyldes ikke alltid arbeidslivet eller jobben til den enkelte, men henger også sammen med personlige forhold, livsstil, holdninger og hendelser utenfor yrkeslivet.

Et inkluderende arbeidsliv er i noen grad et spørsmål om holdninger. For eksempel gjelder dette *seniorpolitikken* som i stor grad handler om å skape aksept i virksomheten for å nyttiggjøre eldre arbeidstakers kunnskap og erfaring, samtidig som eldre arbeidstakere sikres mulighet til faglig fornyelse og utvikling. Senter for seniorpolitikk har fått midler til et femårig prosjekt som de har kalt et «nasjonalt krafttak» for å styrke de eldres muligheter for å stå lengre i arbeidslivet. Prosjektet er et samarbeid mellom de store organisasjonene i arbeidslivet, relevante departementer og etater som arbeider med å motvirke den økende avgangen fra arbeidslivet (Aetat, Arbeidstilsynet og trygdeetaten). Målet med prosjektet er bl.a. å bevisstgjøre arbeidsgivere, fagforeninger og enkeltpersoner og etablere et utvidet samarbeid om seniorpolitikk i arbeidslivet, bidra til å bygge opp kompetanse om å lede seniorer, synliggjøre eldres ressurser og utviklingsmuligheter og inspirere til bedre arbeidsmiljø for alle.

I Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) foreslår regjeringen endringer i arbeidsmiljøloven som innebærer et skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet. Formålet med endringene er å fremme likebe-

handling i arbeidslivet. Forbudet mot forskjellsbehandling omfatter alle sider ved arbeidsforholdet, fra utlysning av stilling til opphør. Forbudet vil således også få anvendelse på det løpende arbeidsforhold, herunder forfremmelser og fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår. Forslaget til lovforbud mot diskriminering i arbeidslivet er ett av flere virkemidler for å motvirke at noen grupper som funksjonshemmede, eldre og innvandrere stenges ute eller støtes ut av arbeidslivet. Det innebærer bl.a. at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle på grunn av alder. Videre legger regelverket vekt på at det å ikke tilrettelegge for funksjonshemmede arbeidstakere er å betrakte som ulovlig forskjellsbehandling.

Ved behandling av Ot.prp. nr. 18 (2002–2003) og Innst. O. nr. 68 (2002–2003) vedtok Stortinget i april i år nye bestemmelser om oppfølging av og tilrettelegging for sykemeldte arbeidstakere. Endringene er en oppfølging av Sandmanutvalgets anbefalinger på arbeidsmiljøområdet. Endringene i arbeidsmiljøloven omfatter bl.a. presisering og tydeliggjøring av arbeidsgivers plikt til systematisk sykefraværsoppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Samtidig presiseres arbeidstakers medvirkningsplikt i loven. Arbeidstilsynets oppfølging vil skje innenfor den ordinære tilsynsstrategien og med virksomhetenes plikt til systematisk HMS-arbeid som utgangspunkt. Mange av de forpliktelsene som ligger i det å bli en IA-virksomhet blir med dette forankret i arbeidsmiljøloven.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv(IA-avtalen)

Arbeidslivet må gjøres mer inkluderende og forholdene i den enkelte virksomhet må i høyere grad legges til rette for yrkesdeltakelse også for mennesker som ikke kan yte full innsats. Et inkluderende arbeidsliv er et arbeidsliv som har plass til de som kan og vil arbeide. Det innebærer at arbeidslivet har rom for personer med midlertidig eller varig redusert funksjonsevne. Dette er noe av bakgrunnen for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet ved LO, NHO, YS, HSH, KS, staten ved AAD og Akademikerne 3. oktober 2001, og videreført av regjeringen Bondevik. I etterkant har også NAVO og UHO fått fulle partsretter i avtalen. En rekke organisasjoner har i tillegg sluttet seg til avtalen i etterkant.

De operative målene i avtalen er;

- å redusere sykefraværet med minst 20 pst. for

hele avtaleperioden i forhold til nivået på sykefraværet i 2. kvartal 2001

- å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktivererte uførepensjonerte)

- å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet

I avtalen er regjeringen og partene i arbeidslivet enige om en tiltakspakke som er lagt til grunn i det gjensidig forpliktende samarbeidet for å redusere sykefraværet, redusere tilgangen til uføretrygd, øke den reelle pensjoneringsalderen og skape et mer inkluderende arbeidsliv.

IA-avtalen er basert på hovedprinsippet om at arbeidsplassen skal være den viktigste arena for å skape et inkluderende arbeidsliv. Ved samarbeid mellom ledelse og ansatte skal det finnes bedre alternativer for mange av dem som går sykemeldt eller står i fare for å bli uføretrygdet. IA-avtalen bygger på åpenhet og dialog. Skal man finne løsninger for den enkelte arbeidstaker er det en forutsetning at ledelse og ansatte har tillit til hverandre. Tidlig intervensjon og kvalitativt bedre oppfølging av sykemeldte skal forebygge langtidsfravær og «utstøtning». Det legges stor vekt på funksjonsevne som grunnlag for å ta sykemeldte tilbake i jobb. Tiltakene skal forankres på arbeidsplassen hos arbeidsgiver og arbeidstaker.

IA-avtalen tar utgangspunkt i at partene i arbeidslivet sammen med myndighetene har et felles ansvar for å motvirke dagens høye sykefravær, økningen i omfanget av uførepensjonering og den lave gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. IA-avtalen er forankret i en lang tradisjon for samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i norsk arbeidsliv. Avtalen bygger på at arbeidsgiverne og arbeidstakerne må ta hovedansvaret for å skape et inkluderende arbeidsliv.

Myndighetene stiller flere virkemidler til rådighet for virksomhetene for å nå målene i IA-avtalen. Rikstrygdeverket, Aetat og Arbeidstilsynet forvalter de statlige virkemidlene innenfor rammen av intensjonsavtalen. Virkemidlene er dels nye, dels utvidelser eller endringer av tidligere virkemidler.

Ett av virkemidlene i intensjonsavtalen er muligheten alle virksomheter i Norge nå har til å inngå en samarbeidsavtale med trygdeetaten. Virksomheten blir da godkjent som en inkluderende arbeidslivsvirksomhet (IA-virksomhet). Samarbeidsavtalen tar utgangspunkt i IA-avtalens operative mål, og skisserer tiltak og prosedyrer som virksomhetene og myndighetene skal følge i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv. Trygdeetaten har opprettet egne fylkesvis enheter «Trygdeeta-

tens arbeidslivssenter – senter for inkluderende arbeidsliv» som bistår virksomhetene med å bli IA-virksomheter. Trygdeetatens arbeidslivssentre gir bistand om hvordan virksomhetene skal forebygge sykefravær og utvikle et inkluderende arbeidsmiljø.

For å stimulere virksomhetene til å delta i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv er følgende tiltak blitt forbeholdt IA-virksomhetene:

- Anledning til selv å benytte aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av trygdeetaten.
- En fast kontaktperson i trygdeetaten til hjelp i oppfølgingen av sykemeldte i virksomheten.
- Bedriftshelsetjenesten får en egen refusjonstakst i folketrygden for arbeidet med å tilbakeføre langtidssykmeldte/uførepensjonerte til arbeid.
- Arbeidstakernes mulighet til å bruke egenmelding utvides til 8 kalenderdager per sykefraværstilfelle med et samlet øvre tak på 24 dager per år. Dette forutsetter en utvidet egenerklæring ved sykdom hvor angivelse av funksjonsevne inngår. Egenerklæringen skal så brukes som grunnlag for en tett dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved mislighold kan arbeidsgiver kreve sykmelding fra første fraværsdag.

Enkelte av ordningene og virkemidlene i intensjonsavtalen gjelder for arbeidslivet generelt. Arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år er redusert med 4 prosentpoeng fra 01.07.02. Det har også skjedd en utvidelse av ordningen med kjøp av helsetjenester. Det er innført et tilretteleggingstilskudd¹ som skal bidra til å stimulere virksomheter i offentlig og privat sektor til å legge til rette for at arbeidstakere som på grunn av sykdom, skade eller lyte har redusert arbeidsevne, likevel skal kunne fortsette sitt arbeidsforhold. Folketrygden dekker nå sykepengen i arbeidsgiverperioden når årsaken til sykefravær er relatert til svangerskap og omplassering til annet arbeid i virksomheten ikke er mulig m.m.

Staten er part i avtalen også som arbeidsgiver. Staten som arbeidsgiver har lagt til grunn at statlige etater på regionalt og lokalt nivå er det mest hensiktsmessige nivå for praktisering av avtalen. Et viktig virkemiddel for å realisere avtalen er at flest mulig av de statlige etatene blir inkluderende IA-virksomheter. En annen oppgave har vært å sikre bedre samordning av dette arbeidet med de personalpolitiske virkemidlene ved omstilling (tiltak

innenfor Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen for staten etc). Ved siste hovedtariffoppgjør ble det blant annet fremforhandlet seniorpolitiske tiltak i staten. I hovedtariffavtalens punkt 5.10.1 fremgår at: «For å motivere arbeidstakere som har fylt 62 år til å stå lenger i arbeid, og på den måten bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, kan arbeidsgiver inngå avtale med den enkelte arbeidstaker hvor det kan gis: Tjenestefri med lønn en arbeidsdag per kalendermåned eller et kronetillegg dersom arbeidstaker utsetter sin fratrekken til et nærmere avtalt tidspunkt.» Det er opp til de enkelte lokale enheter/virksomheter å avtale nærmere hvordan denne ordningen skal brukes.

En forutsetning for involvering i arbeidet med å fremme målene i IA-avtalen, er bred deltakelse fra bedriftene. I første året etter inngåelsen av avtalen har det derfor vært høy fokus på å få bedriftene til å tegne lokale avtaler med trygdeetaten, dvs. at bedriften blir såkalt IA-virksomhet. Ved utgangen av november 2003 var om lag 49 pst. av alle arbeidstaker i landet sysselsatt i en IA-virksomhet. Andelen er noe høyere i offentlig sektor enn i privat sektor.

Evaluering av IA-avtalen etter 2. kv. 2003

IA-avtalen er inngått for en fireårs periode fra 3. oktober 2001 til 31. desember 2005.

Avtalen evalueres etter 2. kvartal 2003. I avtalen er følgende formulert:

«Avtalen skal grundig evalueres etter 2. kvartal 2003. Partene oppnevner en representant hver til en arbeidsgruppe som utarbeider evalueringsrapporten. (Evalueringsrapporten skal hensynta eventuelle demografiske endringer i den yrkesaktive befolkningen).

Dersom evalueringsrapporten viser at det åpenbart ikke er mulig å nå de operative mål for avtaleperioden med de avtalte virkemidler, opphører avtalen, med mindre partene blir enige om noe annet.»

Partene i IA-avtalen har etablert en partssammensatt arbeidsgruppe som fikk som mandat å fremskaffe materiale for evaluering av IA-avtalen etter 2. kvartal 2003. Arbeidsgruppen la frem sitt materiale for partene i slutten av oktober 2003. Det samlede evalueringsmateriale inneholder datamateriale av både kvantitativ og kvalitativ karakter. En rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe presenterer det kvantitative grunnlagsmateriale for evalueringen av IA-avtalen (registerdata fra RTV, Aetat og SSB, i tillegg til SSBs AKU undersøkelse om de funksjonshemmedes situasjon på arbeidsmarkedet). I tillegg inngår ECON-rapport

¹ Sosialdepartementet utarbeider nå ny forskrift om tilretteleggingstilskuddet. Tilskuddet vil bl.a. målrettes mot IA-virksomheter.

(2003–047) «Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle» og FAFO-rapport 417 «Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv», i partenes evalueringsmateriale.

Evalueringsmaterialet viser at når det gjelder delmål 1 (reducere sykefraværet med 20%) har fraværet økt med 11,5 prosent fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003. Justert for endringer i alder, kjønn og næringsstruktur kan veksten anslås til 10 prosent. Det er det legemeldte og særlig fravær ut over arbeidsgiverperioden som øker. Til tross for at flere arbeidstakere har fått økt mulighet til egenmelding er det ingen endring i det samlede egenmeldte fraværet i perioden. Dette indikerer at korttidsfraværet justert for regelendringer reelt sett har gått noe ned i perioden. Effekten på sykefraværet av å bli en IA-virksomhet er vanskelig å anslå presist, men også IA-virksomhetene har samlet sett hatt en vekst i sykefraværet.

Samlet sett indikerer datamaterialet en negativ utvikling i forhold til delmål 2 (flere med redusert funksjonsevne i arbeid). AKU-tall for 2. kvartal 2003 viser en klar nedgang i andelen funksjonshemmede som er sysselsatt i forhold til både 2. kvartal 2002 og 4. kvartal 2000. Selv om det også har vært en nedgang i yrkesaktivitet i befolkningen generelt, er reduksjonen sterkere blant funksjonshemmede. Denne tendensen bekreftes av registerbasert statistikk fra RTV og Aetat. Siden IA-avtalen har virket så kort tid i forhold til de prosesser som er knyttet opp mot delmål 2, er det vanskelig å si noe om IA-avtalens betydning for denne utviklingen.

Når det gjelder delmål 3 (økt pensjoneringsalder) viser tallmateriale at forventet pensjoneringsalder samlet sett har sunket det siste året. Forventet pensjoneringsalder har steget noe for kvinner over 60 år både i IA-virksomheter og andre virksomheter. For de andre grupper har det vært nedgang. Det er ikke tydelige forskjeller mellom utviklingen i IA-virksomheter og andre virksomheter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med partene i avtalen har som en del av evalueringen, initiert et kvalitativt evalueringsprosjekt knyttet opp mot problemstillingen: hva skjer i de virksomhetene som har undertegnet samarbeidsavtale med trygdeetaten og blitt en såkalt IA-virksomhet? Formålet var å belyse i hvilken grad det å bli IA-virksomhet representerer noe nytt, et brudd, en videreføring, eller en nyvinning innenfor virksomhetens systematiske helse- miljø- og sikkerhetsarbeid. ECON-analyse gjennomførte en eksempelstudie der det ble valgt ut 16 virksomheter som representerer et tverrsnitt av det norske

arbeidslivet. I alle virksomhetene ble det samlet data fra intervjuer med kontaktpersoner, representanter for ledelsen og tillitsvalgte og ansatte i arbeidslivssentrene. ECON-rapport (2003–047) «Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle» oppsummerer resultatene av eksempelstudien på følgende måte:

«Ordningen med at bedrifter inngår avtale om å bli Inkluderende arbeidslivsvirksomheter, kan få ned sykefraværet og hindre utstøting av virksomhetenes egne ansatte. I tillegg kan ordningen ha flere positive bieffekter. Men resultatene kommer ikke av seg selv. De forutsetter et målrettet samarbeid i den enkelte virksomhet, og at det blir jobbet seriøst for å forankre nye systemer og ny praksis i hele organisasjonen. Dette er arbeid som tar tid. Ordningen med IA-virksomheter vil neppe bedre situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet.

ECON-rapportene nr 95/02 og 95/03 som begge tar for seg brukernes erfaringer med trygdeetatens arbeidslivssentre, viser at IA-virksomhetene i begrenset grad forplikter seg i forhold til delmål 2 i IA-avtalen. Ovennevnte rapporter bekrefter dermed konklusjonene i ECON-rapport (2003–047) om at ordningen med IA-virksomheter neppe vil bedre situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet.

Som en del av evalueringen av IA – avtalen initierte Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med partene i avtalen også et prosjekt som går ut på å oppsummere og vurdere resultatene fra forsknings- og utredningsprosjekter som kan være relevante i forbindelse med IA-evalueringen. FAFOs rapport er basert på en gjennomgang av om lag 70 nyere forsknings- og utredningsarbeid om problemstillinger, prosesser eller virkemidler som er aktuelle i forhold til IA-avtalen. I FAFO-rapport 417 «Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv», oppsummeres kort hovedfunnene fra prosjektet på følgende måte:

«Mandatet for prosjektet har vært å oppsummere og vurdere resultatene fra FoU-prosjekter som kan være relevante i forbindelse med en evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Ettersom få av disse prosjektene er gjennomført som effektevalueringer, er det vanskelig å konkludere entydig med hensyn til hvilke samlede resultater som kan forventes av IA-avtalen på lengre sikt.

Til tross for denne usikkerheten knyttet til tiltakseffekter, mener vi det er grunnlag for å si at IA-avtalen så langt har stimulert til økt oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom trekk ved ar-

beidslivet og utstøtingsmekanismer – og at IA-avtalen har bidratt til å heve bevisstheten rundt hva som kan fremme et mer inkluderende arbeidsliv. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad oppmerksomheten rundt inkluderende arbeidsliv vil kunne manifestere seg i mer aktiv og inkluderende fastholdelses- eller rekrutteringspolitikk på virksomhetsnivå».

På bakgrunn av det samlede evalueringsmaterialet oppsummerer den partssammensatte arbeidsgruppen i sitt notat til partene bl.a. at det samlede evalueringsmaterialet viser at det ikke er realistisk å nå målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent innenfor avtaleperioden på 4 år. Når det gjelder delmål 2 og 3 er det på det nåværende tidspunkt vanskelig å si noe om mulighetene for måloppnåelse. De trekker videre frem at det samlede evalueringsmaterialet viser at IA-avtalen og «IA-begrepet» har fått et betydelig omfang i norsk arbeidsliv og at selve konseptet som IA-avtalen bygger på kan bringe resultater over tid. De sier videre at det samlede evalueringsmaterialet viser at det i det videre arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv er viktig å forsterke fokus på det som er kjernepunktet i IA-avtalen, nemlig *arbeidsplassen*. Arbeidsplassen er den viktigste arena for å forebygge sykefravær, hindre utstøtning og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Et smidig og fleksibelt virkemiddelapparat fra myndighetene sin side er viktig i denne sammenheng. Et sentralt punkt i arbeidsgruppens oppsummering av evalueringsmaterialet er videre at slik virkemiddelet «IA-virksomhet» i dag er utformet er det i første rekke rettet mot personer som allerede er i et ansettelsesforhold og dermed neppe vil bedre situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet.

Det videre arbeid med IA-avtalen

På bakgrunn av evalueringsmaterialet har regjeringen i samarbeid med organisasjonene i arbeidslivet drøftet det videre arbeidet med IA-avtalen. Regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet er blitt enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden, fram til utgangen av 2005. Partene har i den forbindelse utformer en felles erklæring som sammen med gjeldende avtaletekst, vil danne grunnlag for det videre arbeidet.

I erklæringen legges det spesielt vekt på å forsterke fokus på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ta et større, og mer forpliktende ansvar for å forebygge sykefravær, og for å legge forholdene til rette for raskere tilbakevending til arbeid for syke-

meldte. Nødvendige regelverksendringer i den forbindelse vil bli iverksatt. Reglene for tildeling av tilretteleggingstilskudd endres slik at tilskuddet målrettes mot IA-virksomheter.

I erklæringen presiseres det videre at alle delmål i IA-avtalen er likeverdige. Dette innebærer at IA-virksomheter vil ha et spesielt ansvar for å tilby tiltaksplasser og jobb for yrkeshemmede, og være naturlige samarbeidspartnere for bl.a. Aetat i arbeidet med å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet. Partene er enige om at IA-virksomheter i tiden framover i størst mulig grad også bør sette seg konkrete mål for delmål to og tre.

Trygdeetaten og Aetat har innenfor gjeldende ansvarsdeling mellom etatene videreutviklet sitt samarbeid. I erklæringen fremgår det at de to etatene vil arbeide videre med sikte på å realisere målene i IA-avtalen. Det fremgår videre at Arbeidstilsynet skal støtte aktivt opp om IA-avtalens mål gjennom sin informasjons- og tilsynsvirksomhet.

Fra mindre virksomheter er det kommet mange synspunkter på at krav og regelverk kan være for omfattende. I den forbindelse fremgår det av erklæringen at RTV vil sette i gang et arbeid med en forenklet samarbeidsavtale mellom de mindre virksomhetene og arbeidslivssentrene.

For regjeringen er IA-avtalen et av flere virkemidler innenfor det viktige arbeidet med å få til et mer inkluderende arbeidsliv. Aetats virkemidler er særlig viktig for personer som står utenfor arbeidsmarkedet og som ønsker seg arbeid. I forbindelse med IA-avtalens operative mål om å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag, vil Aetat være en viktig støttespiller for arbeidsgiver i rekrutteringsarbeidet. Dette skjer både gjennom bistand til å finne frem til egnede jobbsøkere, samt eventuelt bruk av tiltak i rekrutteringen. Aetat tar direkte kontakt med IA-bedrifter og andre bedrifter for å fremskaffe arbeidstreningplasser eller finne frem til tilrettelagte arbeidsplasser for personer med redusert funksjonsevne. Under de spesielle arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede prioriteres avklarende og integrerende tiltak.

En av intensjonene med IA-avtalen er å motvirke at personer som blir syke mister kontakten med arbeidslivet i lang tid. Langvarig fravær vil forsterke tendensene til utstøting ved at barrierene tilbake til arbeidslivet øker. Regjeringen ser det derfor som viktig at mulighetene for å vende tilbake til arbeidsplassen avklares tidligst mulig. Ansvaret for dette ligger hos arbeidsgiver og arbeidstaker, med trygdeetaten og legen som viktige støttespillere. Videre er det viktig å redusere perioden før yrkesmessig attføring kan begynne samt fremme raske-

Boks 4.1 Begrepene funksjonshemmet og yrkeshemmet

Begrepet funksjonshemmet, person med nedsatt funksjonsevne og yrkeshemmet brukes ofte om hverandre. Begrepet funksjonshemmet/person med nedsatt funksjonsevne har det videste bruksområdet. Nedenfor gis en forklaring på begrepene og definisjonen av disse i lovverket.

Funksjonshemmet/person med nedsatt funksjonsevne:

Begrepet funksjonshemmet har ingen klar definisjon. Begrepet ble introdusert i offentlige dokumenter gjennom St.meld. nr. 88 (1966–67) Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede. Det har vært nært knyttet til en medisinsk forståelse, hvor funksjonshemning sees som en konsekvens av sykdom, lyte eller andre biologiske avvik. Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Opplevelsen av å være funksjonshemmet henger sammen med omfanget av funksjonsnedsettelsen og når den oppstår i livsløpet.

I Handlingsplan for funksjonshemmede er funksjonshemning definert som et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlige for etableringen av selvstendighet og sosial tilværelse. I arbeidssammenheng blir funksjonshemmet ofte brukt om yrkeshemmede personer. En person kan imidlertid være funksjonshemmet uten å være yrkeshemmet i tilfeller der funksjonshemningen har liten eller ingen betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene. Videre

kan mange funksjonshemmede med gode hjelpemidler utføre ordinært arbeid.

Begrepet funksjonshemmet nyttes bl.a. ofte om en selvdefinert tilstand.

I meldingen brukes begrepene personer med nedsatt funksjonsevne og funksjonshemmede synonymt.

Yrkeshemmet:

Som yrkeshemmede regnes:

- Alle som oppfyller vilkårene for yrkesrettet attføring etter folketrygdlovens kap. 11, dvs. at de har sykdom, skade eller lyte som fører til varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller vesentlig innskrenkede muligheter ved valg av yrke eller utdanning.
- Personer som har sykdom, skade eller lyte som fører til vansker med å få eller beholde ordinært arbeid, har nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller reduserte muligheter ved valg av yrke eller utdanning (men som ikke fyller alle vilkårene i kap.11 i folketrygdloven).
- Personer som har sosial misstilpasninger, dvs. avvikende atferd eller reaksjonsmønstre, som fører til vansker med å få eller beholde ordinært arbeid, nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller innskrenkede muligheter ved valg av yrke eller utdanning.

Etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak med hjemmel i sysselsettingsloven er en del tiltak forbeholdt yrkeshemmede.

re gjennomføring av attføringen. Det vises til Ot.prp. nr. 13 (2003–2004) og Innst. O. nr. 33 (2003–2004).

Trygdeetaten og Aetat har gjennomført et fellesprosjekt for å få flere uførepensjonister i arbeid. Dette startet før inngåelsen av intensjonsavtalen. Trygdeetaten innkalte over 10 000 uførepensjonister til arbeidssamtale. Av disse ville 3300 gjerne forsøke å komme seg helt eller delvis tilbake i arbeid. Resultatene fra 2002 viser at gjennomsnittlig 43 pst. av gruppen registrert i Aetat deltok på tiltak. 29 pst. har kommet i arbeid (hel eller deltid). Fellesprosjektet ble avsluttet ved årsskiftet 2002/2003 og arbeidet er tatt inn som en ordinær del av etatenes virksomheten.

Den nye lønnstilskuddsordningen for reaktivi-

tering av uførepensjonerte skal stimulere til å mobilisere arbeidskraftsressursene til uførepensjonerte. Lønnstilskuddet gis til arbeidsgiver, som utbetaler ordinær lønn til tiltaksdeltakerne. Uførepensjonistene som deltar i forsøket gis hvilende pensjonsrettigheter i 3 år. I Stortingsmelding nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, er en rekke tiltak beskrevet, som vil kunne hjelpe personer med funksjonshemning både å komme og bli værende i jobb.

Boks 4.2 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – Erklæring fra partene i arbeidslivet etter møte 3. desember 2003**A.**

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet ved LO, NHO, YS, HSH, KS, staten ved AAD og Akademikerne 3. oktober 2001. I etterkant har også NAVO og UHO fått fulle partsrettigheter. De budsjettmessige konsekvenser for avtalen ble lagt frem for Stortinget i St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 1 (2001–2002). Regjeringen Bondevik sluttet seg til avtalen, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002).

Arbeidet med avtalen har vært organisert gjennom egne møter mellom partene hvert halvår etter at sykefraværstatistikken foreligger, jf. avtalens pkt. 2 b. I tillegg til disse møtene har det vært nedsatt en koordineringsgruppe med deltakere fra partene i arbeidslivet, AAD, SOS og Rikstrygdeverket.

I samsvar med avtalens pkt. 2 c har det vært nedsatt en partssammensatt evalueringsgruppe med representant fra hver av partene som foretok en grundig evaluering av avtalen etter

2. kvartal 2003. I henhold til avtalens pkt. 2 c opphører avtalen, med mindre partene blir enige om noe annet, dersom evalueringsrapporten viser at det åpenbart ikke er mulig å nå de operative mål for avtaleperioden med de avtalte virkemidler.

B.

Partene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv viser til notat av 27. oktober 2003 fra den partssammensatte evalueringsgruppen. På denne bakgrunn konstaterer partene at det er lite realistisk å nå avtalens mål om en reduksjon i sykefraværet på 20% innen utløpet av 2005. Når det gjelder delmål 2 og 3 er det vanskeligere å si noe om mulighetene for måloppnåelse. I notatet fra den partssammensatte evalueringsgruppen heter det imidlertid:

«... IA-avtalen og IA-begrepet har fått et betydelig omfang i norsk arbeidsliv og at selve konseptet som IA-avtalen bygger på, kan bringe resultater over tid.»

Pr. 18.11.03 er omlag halvparten av arbeidstakerne i Norge ansatt på arbeidsplasser som har undertegnet samarbeidsavtale med Trygde-etaten og blitt IA-virksomhet. Majoriteten av disse er ansatt i offentlig sektor. Veksten i antall ar-

beidstakere innenfor IA-avtalen har vært særlig sterk i 2003. Partene mener konseptet med IA-virksomheter inneholder en rekke positive elementer som over tid bør kunne virke til å redusere sykefraværet, og skape et mer inkluderende arbeidsliv. Sammen med det omfang IA-konseptet nå har fått, mener partene det er viktig å la IA-avtalen få virke over noe lengre tid. På denne bakgrunn er partene enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden fram til utgangen av 2005.

Som forutsetninger for forlengelsen legger partene til grunn følgende:

1. De økonomiske rammene for myndighetenes bidrag til avtalens virkemidler vil være de samme som i dag.
2. Eksisterende avtaletekst legges til grunn, med følgende presiseringer; Avtalens formulering i pkt. 3.6, underpunkt i, endres til: «Regjeringen vil ikke foreslå overfor Stortinget at det i avtaleperioden gjøres endringer i dagens sykelønnsordning verken for arbeidstakere eller arbeidsgivere med mindre alle parter i avtalen er enige om det.»
3. I den partssammensatte evalueringsgruppens notat er det pekt på arbeidsplassen som den viktigste arena for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Erfaringene hittil tyder på at innsatsen for å nå målene i IA-avtalen varierer sterkt fra arbeidsplass til arbeidsplass. På denne bakgrunn er det viktig å forsterke fokus på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ta et større, og mer forpliktende, ansvar for å forebygge sykefravær, og for å legge forholdene til rette for raskere tilbakevending til arbeid for sykemeldte. Partene er enige om at organisasjonene i arbeidslivet skal komme tilbake med konkrete forslag til hvordan arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kan sikre en bedre forankring av intensjonene bak IA-avtalen nede på den enkelte arbeidsplass. Partene vil peke på at mobbing kan være et problem på enkelte arbeidsplasser og at det er spesielt viktig å bekjempe slike tendenser.
4. Arbeidsplassen er hovedarenaen for sykefraværsforebyggende arbeid. Arbeidsgiver og arbeidstaker har et felles ansvar for å avklare

Boks 4.2 forts.

funksjonsevne og utarbeide en oppfølgingsplan så tidlig som mulig i sykmeldingsperioden, og senest innen 6 uker. Med mindre medisinske grunner tilsier at arbeidstakeren må være borte fra arbeid skal arbeidstakeren så tidlig som mulig ha prøvet seg innenfor arbeidsrelaterte aktiviteter, for eksempel med gradert eller aktiv sykmelding og dette skal skje innen 8 uker. Inaktivitet ved sykmelding utover 8 uker må være medisinsk begrunnet. Nødvendige regelverksendringer iverksettes.

5. Trygdeetat og Aetat har innenfor gjeldende ansvarsdeling mellom etatene videreutviklet sitt samarbeid. Dette med sikte på at et mer koordinert hjelpeapparat vil bidra til bedre måloppnåelse på den enkelte arbeidsplass og således understreke arbeidsplassen som den sentrale arena for avtalens virkeområde. De to etatene vil arbeide videre med sikte på å utvikle dette samarbeidet ytterligere. Arbeidstilsynet skal på sin side aktivt støtte opp om IA-avtalens mål gjennom sin informasjons- og tilsynsvirksomhet. Dette skal bl.a. skje gjennom å påse at virksomhetenes systematiske HMS-arbeid også omfatter rutiner og tiltak for sykefraværsoppfølging, og spesielt at virksomhetene følger opp kravet i Arbeidsmiljøloven om oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere.
6. Aktiv sykmelding skal målrettes bedre slik at tilbakevending til ordinært arbeid ikke forsinkes, bl.a. ved at legen alltid skal vurdere gradert sykmelding før aktiv sykmelding, og at tidsperioden for aktiv sykmelding begrenses til 8 uker. Eventuell forlengelse skal skje etter godkjennelse av trygdeetaten. Det bør vurderes å differensiere aktiv sykmelding slik at perioden skal være kortere for lettere tilfeller. Reglene for tildeling av tilretteleggingstilskudd endres slik at tilskuddet målrettes mot IA-bedrifter.

7. Mange bedrifter har ved inngåelse av samarbeidsavtale med trygdeetaten ikke satt opp konkrete mål for arbeidet med delmål to og tre i avtalen. Partene i IA-avtalen vil presisere at alle delmål er likeverdige. Dette innebærer at IA-bedrifter vil ha et spesielt ansvar for å tilby tiltaksplasser og jobb for yrkeshemmede og være naturlige samarbeidspartnere for bl.a. Aetat i arbeidet med å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet. Partene er enige om at IA-bedrifter i tiden framover i størst mulig grad også bør sette seg konkrete mål for delmål to og tre. Fra mindre virksomheter er det kommet mange synspunkter på at krav og regelverk kan være for omfattende. I den forbindelse vil RTV sette i gang et arbeid med en forenklet samarbeidsavtale mellom de mindre virksomhetene og arbeidslivssentrene.

Antall IA-ansatte er for øvrig svært ujevnt fordelt mellom privat og offentlig sektor med om lag 70% av IA-ansatte innenfor offentlig sektor. I den private sektoren er oppslutningen sterkest i den organiserte delen av arbeidslivet. Partene er enige om at det er viktig å få en sterkere forankring av IA-konseptet i ledelsen i privat og offentlig sektor.

8. Under henvisning til avtalens pkt. 2 b skal partene følge med utviklingen og hvert halvår drøfte oppnådde resultater i henhold til alle tre delmål.

Akademikerne	Handels- og Service- næringens Hoved- organisasjon
Kommunenes Sentral- forbund	Landsorganisasjonen i Norge
Arbeidsgiverforeningen NAVO	Næringslivets Hoved- organisasjon
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon
Arbeids- og administra- sjonsdepartementet	Sosialdepartementet

Handlingsplan for rekruttering av funksjonshemmede til offentlig sektor

For regjeringen er det viktig at hvert enkelt individ får utvikle sine evner og ferdigheter og bruke disse i produktivt arbeid. Arbeid er den viktigste sikring mot utstøtning og fattigdom. Samtidig er ar-

beidslivet en arena hvor mange funksjonshemmede møter barrierer. Resultatet blir lett manglende deltakelse. Det har bl.a. sammenheng med de krav arbeidsmarkedet stiller til de som skal delta.

Ett hinder for deltakelse i arbeidslivet som funksjonshemmede kan møte, er arbeidsgiveres

manglende kunnskaper om og erfaringer med arbeidstakere med funksjonshemninger. For å fjerne fordommer og øke arbeidsgiveres kunnskaper om at funksjonshemmede er en betydningsfull arbeidskraftressurs, arbeider myndighetene med informasjon og holdninger, samt med å legge til rette for og stimulere arbeidsgivere til å ansette funksjonshemmede. Det er også viktig å synliggjøre at en funksjonshemning ikke alltid innebærer en yrkeshemning.

Et annet hinder arbeidstakere og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne kan møte, er utilstrekkelig tilrettelegging av arbeidsplassen. For å lette inngangen til arbeidsmarkedet nytter myndighetene ulike virkemidler. Det finnes flere støtteordninger i Aetat og trygdeetaten for å tilrettelegge arbeidssituasjonen og muliggjøre arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne.

Innsatsen rettet mot den enkelte funksjonshemmede omfatter også bl.a. informasjon, råd- og veiledning, samt kvalifiserings- og formidlingsbistand. Rådgivning om tiltak, støtte til utstyr og arbeidsplassstilpassing, samt lønns subsidier og tiltak for oppfølging kan være aktuelle virkemidler.

Et annet virkemiddel er Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Her har regjeringen stilt flere virkemidler til disposisjon for arbeidsgiverne for å nå målet om å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid.

Innsatsen rettet mot funksjonshemmede/yrkeshemmede (se boks for nærmere omtale av begrepene) skal bidra til å gi yrkeshemmede tilstrekkelig arbeidstrening, arbeidserfaring eller kvalifisering til å fungere i det ordinære arbeidsmarkedet. Tall fra SSB viser at blant befolkningen i alderen 16–66 år, oppgir 16 pst. å ha fysiske eller psykiske helseplager av varig karakter som kan medføre begrensinger i det daglige liv. Av personer i arbeidsalder (16–74 år) og som oppgir å være funksjonshemmet, er 47 pst. sysselsatt og 3 pst. oppgir å være arbeidsledig.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidssituasjonen utgjør en svært uensartet gruppe når det gjelder forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet. Nedsatt funksjonsevne innebærer ikke i seg selv at en arbeidstaker er mer ustabil eller mindre utholdende som arbeidskraft, enn sine kolleger. For personer med nedsatt funksjonsevne, vil forutsetningene for å utføre ulike typer arbeidsoppgaver være vidt forskjellige. En generell oppfatning om at mennesker med en eller annen form for nedsatt funksjonsevne er ulønnsom arbeidskraft blir derfor ikke bare upresis, men uriktig.

Regjeringen mener informasjon om den enkelte funksjonsevne, god tilrettelegging for arbeidsta-

kere med nedsatt funksjonsevne og offentlige støtteordninger til sammen bør bidra til å fremme inkludering. Offentlige arbeidsgivere bør gå foran med et godt eksempel mht. rekruttering av funksjonshemmede til ledige jobber.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeider med en tiltaksplan for å rekruttere og beholde flere personer med nedsatt funksjonsevne i statlig forvaltning. Bakgrunnen for tiltaksplanen er at personer med nedsatt funksjonsevne har store problemer på arbeidsmarkedet og at situasjonen i statlig sektor ikke er bedre enn i arbeidsmarkedet generelt.² Tiltaksplanen tar utgangspunkt i at det er behov for å iverksette en ekstra innsats på dette området og at statlig sektor derfor, i tillegg til å intensivere bruken av aktuelle arbeidsmarkedstiltak, må utvikle og iverksette nye tiltak.

Tiltaksplanen vil nytte en definisjon av personer med nedsatt funksjonsevne som er nært knyttet opp mot definisjonen som nyttes i Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), men utvidet til også å omfatte personer som er ferdig attført. Definisjonen vil da omfatte personer som enten er registrert som yrkeshemmede i Aetats register, uførepensjonister som er under reaktivisering eller ferdig attførte.

Det er mange årsaker til de problemene personer med nedsatt funksjonsevne har på det statlige arbeidsmarkedet. Dels kan ikke personer med nedsatt funksjonsevne hevde seg i konkurransen om arbeid selv når de er kompetente, fordi arbeidsgiveren frykter ekstra utgifter og mulig redusert produktivitet som følge av å tilsette en søker fra den aktuelle målgruppen. Dels er ikke arbeidsplassen i mange tilfeller i tilstrekkelig grad lagt fysisk og praktisk til rette for tilsatte med nedsatt funksjonsevne, arbeidet er heller ikke alltid organisert ut fra behovene de har, for eksempel når det gjelder organiseringen av arbeidstid eller mulighetene for velferdspremisjon.

I overensstemmelse med regjeringens mål om delegering og desentralisering av ansvar og fullmakter skal den enkelte virksomhet ha ansvar for å nå disse målene. Det er ikke aktuelt å pålegge virksomhetene å bruke spesielle virkemidler. Virksomhetene må selv velge og ta i bruk hensiktsmessige og tilgjengelige virkemidler.

Det kan også være nødvendig å utvikle nye tiltak for å nå målene. Tiltakene skal utvikles på sentralt nivå. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et spesielt ansvar for dette som ansvarlig for

² I følge NOU 2001:22 Fra bruker til borger var det i 1999 tilsatt 948 personer med nedsatt funksjonsevne tilsatt i staten. Dette er 0.7% av det samlede antall tilsatte i staten.

den statlige arbeidsgiverfunksjonen og den statlige delen av gjennomføringen av IA-avtalen.

Et mulig nytt tiltak kan være en form for kvotering. Ved en radikal kvotering vil en person med nedsatt funksjonsevne få en stilling forutsatt at den funksjonshemmede søkeren er kvalifisert, og selv om det er andre søkere som er bedre kvalifisert. Ved en moderat kvotering skal en person med nedsatt funksjonsevne ha en stilling dersom personen er like kvalifisert som sine konkurrenter til stillingen. Det er også mulig å reservere et antall stillinger i staten for personer med nedsatt funksjonsevne. For å få en slik stilling skal søkeren være kvalifisert til å gjøre en nyttig jobb, men de skal ikke konkurrere om disse stillingene. En slik løsning vil ha økonomiske konsekvenser og det kan oppstå juridiske problemstillinger knyttet til de arbeidsrettslige ikke-diskrimineringsreglene. Begge disse problemstillingene må det imidlertid finnes løsninger for før implementeringen av tiltaksplanen.

Personer med nedsatt funksjonsevne kan også ha problemer med overgangen fra utdanning til arbeid. For å lette denne overgangen kan det for eksempel legges til rette for at staten tar inn flere funksjonshemmede enten i de traineeprogrammene som allerede er i gang, eller ved egne traineeprogram for personer med nedsatt funksjonsevne.

For å gjøre det lettere for statlige arbeidsgivere å rekruttere funksjonshemmede, har staten som arbeidsgiver utarbeidet et informasjonshefte om tilsetning av funksjonshemmede i staten. Erfaringer fra bruken av dette informasjonsheftet vil bli benyttet i utarbeidelsen av handlingsplanen. En vil også trekke på erfaringene fra handlingsplanen for rekruttering av innvandrere til statlig sektor. I arbeidet med tiltaksplanen baserer Arbeids- og administrasjonsdepartementet seg på et samarbeid med brukerne og deres organisasjoner, forskningsmiljøer og enkeltpersoner med kunnskaper og engasjement.

I tillegg til nye tiltak og virkemidler vil tiltaksplanen søke å synliggjøre hvordan staten som arbeidsgiver, kan nytte seg eksisterende tiltak i Aetats regi i sitt rekrutteringsarbeid. Blant annet tar Aetat og trygdeetaten sikte på å holde informasjonsmøter rettet mot statlige virksomheter for å informere om virkemiddelapparatet som kan stilles til disposisjon i ulike sammenhenger.

4.7 Lønnsdannelsen

Lønnsdannelsen har flere funksjoner i en markedsbasert økonomi. Lønn er for arbeidsgiverne en kostnad ved bruk av arbeidskraft. Lønn er den en-

keltfaktoren som betyr mest for kostnadene i mange næringer og bedrifter og er dermed viktig for norske bedrifters muligheter til å hevde seg i den internasjonale konkurransen. Lønn utgjør det viktigste grunnlaget for de fleste personers og husholdningenes levekår. Lønnsdannelsen er den hovedmekanismen som skal bidra til å sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Lønnsdannelsen fordeler dessuten inntektene mellom arbeidstakere og eiere og mellom ulike grupper av arbeidstakere.

Høy sysselsetting

Et godt system for lønnsdannelse bør bidra til høy yrkesdeltakelse og lav ledighet slik at flest mulig av samfunnets ressurser utnyttes på en effektiv måte. I et dynamisk arbeidsliv skjer det løpende betydelige endringer mht. ansettelser og oppsigelser. Hvis disse strømmene kan skje uten store kostnader og bruk av lang tid, kan en unngå at naturlige strukturendringer i næringslivet gir høy arbeidsledighet.

En lønnsdannelse som reagerer på knapphet på arbeidskraft i ulike delmarkeder skal bidra til å dempe utslagene i arbeidsledigheten. Hvis disse omstillingene skjer svært raskt, vil det imidlertid lett gi høyere ledighet enn en ellers kunne ha hatt. Erfaringer fra mange omstillinger er at en betydelig del, særlig mange eldre arbeidstakere som blir fristilt, har vansker med å komme seg i arbeid igjen. Mange av disse vil kunne havne på uføretrygd.

God allokering

Arbeidsmarkedet er i stor grad oppdelt i delarbeidsmarkeder bl.a. avhengig av kompetanse og bostedspreferanser. Norge har også et svært kjønnsdelt arbeidsmarked og enkelte yrker har stor overrepresentasjon av innvandrere. Slike oppdelinger kan gi dårlig utnyttelse av arbeidsstyrkens kompetanse og talent med mindre produksjon og velferd som konsekvens.

Lønnsdannelsen bør bidra til at arbeidskraften anvendes der den har høyest samfunnsøkonomisk avkastning. Dette innebærer at lønnsdannelsen bør medvirke til at den tilgjengelige arbeidskraften fordeles mellom ulike bransjer og virksomheter i forhold til hvor den kan yte mest mulig nytte eller produsere mest mulig.

Tap av konkurranseevne

De siste års lønnsoppgjør har avdekket betydelige spenninger og uenighet både knyttet til spørsmål

som graden av koordinering og sentralisering av lønnsdannelsen og den relative lønnsutviklingen mellom ulike grupper av lønnstakere, både mellom ledere og andre ansatte, tilsatte i privat og offentlig sektor, men til dels også innen offentlig sektor. Slike spenninger, sammen med et relativt stramt arbeidsmarked, har bidratt til at lønnsveksten gjennomgående over flere år har vært høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, med tap av konkurranseevne som resultat.

Tapet av kostnadsmessig konkurranseevne for industrien fra 1997 til 2002 har vært større enn gevinsten gjennom første del av 1990-tallet. Høyere lønnsvekst enn handelspartnerne forklarer om lag tre fjerdedeler av denne svekkelsen, mens sterkere kronekurs forklarer om lag en fjerdedel. Det teknisk beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår at norske lønnskostnader per arbeidstime for arbeidere i industrien i 2001 lå 25 prosent over gjennomsnittsnivået for de viktigste handelspartnerne målt i felles valuta. På bakgrunn av valutakursutviklingen og høy lønnsvekst i 2002, anslår Beregningsutvalget at denne forskjellen økte til 35 prosent i 2002. Lønnskostnadene i Norge ligger noe nærmere nivået hos våre handelspartnere når funksjonærene inkluderes i sammenlikningene. TBU anslår at samlet for arbeidere og funksjonærer lå norske lønnskostnader per time i industri, bygg og anlegg mv. i 2002 i gjennomsnitt i størrelsesorden 23 prosent over viktige konkurrentland. Svekkelsen i konkurranseevnen har bidratt til tap av arbeidsplasser og et økt behov for omstillinger i mange konkurranseutsatte bedrifter. Dette har påskyndet strukturendringene i arbeidslivet med overflytting av arbeidskraft fra konkurranseutsatt til skjermede næringer.

Utvalget som ble satt ned for å vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene fremover (Holden II-utvalget) la fram sin innstilling 9. april 2003. Utredningen og høringen er nærmere omtalt i Nasjonalbudsjettet 2004.

Stabile rammebetingelser

Svingende konjunkturer og usikker internasjonal utvikling stiller systemet for lønnsdannelse overfor store utfordringer. Myndighetene har et ansvar for stabile rammebetingelser samt å bidra med god informasjon om den økonomiske situasjonen og konjunkturutsiktene. Dette skjer gjennom et løpende samarbeid med partene i arbeidslivet i Det tekniske bergningsutvalg for inntektsoppgjøret. Her kartlegges bl.a. utviklingen i priser og lønninger i

Norge og hos våre handelspartnere samt forventninger om den økonomiske utviklingen.

Holdenutvalget påpeker at endringene i retningslinjene for pengepolitikken innebærer at rammevilkårene for lønnsdannelsen er endret på et viktig punkt. Det vil nå i større grad være pengepolitikken og i mindre grad finanspolitikken som må reagere for å hindre økt inflasjon. Styrket krone på toppen av økt lønnsvekst og økt rente innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere må bære byrden dersom lønnsveksten blir for høy. Dersom lønnsveksten kommer ut av kurs, og pengepolitikken strammes inn, vil arbeidsledigheten raskt stige, først i konkurranseutsatt sektor og deretter i resten av økonomien.

God koordinering og lokale tilpasninger

Norsk arbeidsliv preges av store nasjonale organisasjoner både blant arbeidstakerene og arbeidsgiverne. Dette gir et grunnlag for en koordinert lønnsdannelse. En sentral og koordinert lønnsdannelse gir muligheter for å ta brede samfunnsmessige hensyn ved lønnsfastsetningen. Hensikten med koordinering av lønnsfastsetningen er at den skal bidra til felles forståelse blant arbeidsgivere og arbeidstakergrupper av hvor høy lønnsutviklingen kan være uten at det gir negativ utvikling i sysselsettingen og økende ledighet. Hvis enkelte grupper ser seg tjent med å forlate den organiserte lønnsdannelsen for få økt handlefrihet, vil dette undergrave mulighetene for å holde lønnsdannelsen samlet sett innenfor forsvarlige rammer.

Koordineringen i lønnsdannelsen bør skje innenfor en sentralt fastsatt ramme, men med stor lokal frihet til tilpasninger innenfor rammen. Lønnsutviklingen bør ha sammenheng med utviklingen i de enkelte bedriftenes lønnsomhet og behov for ulike typer arbeidskraft. Frihet til lokal lønnstilpasning innenfor rammen skal bidra til å hindre at det bygger seg opp lønnsmessige ubalanser mellom ulike grupper. Det skal også bidra til å fremme høy produktivitet i de enkelte bedrifter og virksomheter. En lønnstilpasning som slik ivaretar lokal forhold vil også kunne ha gunstig virkning på arbeidstakernes motivasjon, både individuelt og kollektivt. Lokal frihet gir også en mulighet for å bruke lønn for å stimulere arbeidstakerne til å øke sin kompetanse gjennom etter- og videreutdanning. Gevinsten ved betydelig lokal frihet i lønnsdannelsen kan imidlertid lett forsvinne hvis det utvikler seg sterke relative lønnsbindinger mellom ulike grupper, slik at den enkelte bedrifts økonomiske situasjon ikke lenger blir grunnlaget for lønnsoppgjørene.

I offentlig sektor har lønnsfastsetning i langt større grad enn i privat sektor vært sentralisert. Noe større innslag av lokal lønnsfastsetning i offentlig sektor kan bidra til at offentlig forvaltning og tjenesteyting lettere kan konkurrere om nøkkelpersonell i sentrale strøk, mens en kan unngå at offentlig sektor får en lønnsledende rolle i mindre sentrale områder. Et skritt i denne retningen ble tatt i tariffoppgjøret våren 2002 der partene i det statlige tariffområdet avsatte en relativt sett stor andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger. En slik deling kombinerer på en god måte lokale frihet med en sentralt forhandlet ramme for oppgjøret. I tillegg til relativt stor lokal pott i

forhold til samlet lønnsramme, ble det enighet om enkelte elementer som ga de lokale arbeidsgiverne økt fleksibilitet og frihet til bruk av lønn som virkemiddel for å beholde og rekruttere arbeidstakere.

Myndighetene bidrar også gjennom arbeidsmarkedspolitikken til å motvirke ubalanser mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Aktiv bruk av kvalifiseringstiltak er et sentralt virkemiddel for å motvirke at slike ubalanser blir langvarige. Tiltak som fremmer flyten i arbeidsmarkedet, herunder et tjenlig regelverk for de økonomiske ytelsene, er også viktig. Det vises til nærmere omtale i kap.7.

5 EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring

5.1 Bakgrunn

Arbeidskraftbehovet i årene som kommer, er omtalt i kap. 3. Kap. 4.5 gjør rede for betydningen av å kunne rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Befolkningsutviklingen, som bl.a. innebærer en økende andel pleietrengende eldre i tiårene framover, tilsier at behovet for slik arbeidskraft kan bli større på lengre sikt. Også på kort sikt kan det bli behov for å rekruttere arbeidskraft fra utlandet på enkelte områder, trass i arbeidsledighet innenlands.

Det er et mål for regjeringen å fjerne hindringer for rekruttering av arbeidskraft som er nødvendig for norsk næringsliv og for offentlig virksomhet. Regelverket er i løpet av de siste par årene endret på flere punkter for å legge bedre til rette for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. Forslag til en ny ordning for ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området har dessuten vært på en bred høring. Spørsmålet om oppfølging omtales i kap. 5.9 nedenfor. I tillegg legges det opp til en utvidelse av tidsrommet for sesongarbeidstillatelse fra tre til seks måneder.

Behovet for ytterligere oppmyking og forenkling av regelverket blir løpende vurdert, i påvente av den grundige gjennomgangen som utlendingslovutvalget foretar. Det kan bl.a. være aktuelt å endre utlendingsforskriften slik at det ved behandling av søknader om spesialiststillatelse kan legges større vekt på arbeidsgivers vurdering av eget behov for arbeidskraft med spesielle kvalifikasjoner.

Behovet for ytterligere oppmyking må ses i forhold til målsettingen om regulert innvandring som bidrar til stabil økonomisk og sosial utvikling, og målet om å redusere ledigheten innenlands, særlig blant innvandrere. Endring av regelverket skal ikke føre til at arbeidsledige innenlands fortrenses gjennom rekruttering fra utlandet. Det skal heller ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv.

På det nåværende tidspunkt er det dessuten nærliggende å legge vekt på endringene som utvidelsen av EU og EØS-avtalen innebærer og hvilke konsekvenser utvidelsen faktisk får for tilgangen på arbeidskraft fra utlandet. Dette kapitlet inneholder regjeringens svar på *Stortingets anmodningsvedtak nr. 7 (2003–2004)*:

«Stortinget ber Regjeringen innen utgangen av 2003 legge fram sak for Stortinget om konsekvenser ved overgangen til et fritt arbeidsmarked innenfor det nye EØS-området hvor spørsmålet om bruk av overgangsordninger og andre tiltak for å forberede landet på arbeidskraftinnvandring fra de nye medlemsland i EU drøftes»

5.2. Regulering av arbeidsinnvandring

5.2.1 Innledning

Dette kapitlet redegjør kort for regelverket for arbeidsinnvandring, både for borgere fra land utenfor og innenfor EØS-området. Etter at utvidelsesavtalen har trådt i kraft vil borgere fra de nye medlemslandene regnes som EØS-borgere og trenger ikke arbeidstillatelse. Hvis Norge ikke endrer utlendingsloven som ledd i en overgangsordning, gjelder EØS-regelverket om fri personbevegelse også for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

5.2.2 Regler for borgere fra land utenfor EØS

Arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS er regulert i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Som hovedregel må alle utenlandske borgere ha arbeidstillatelse for å kunne arbeide her. Dette gjelder så vel arbeidstakere med eller uten vederlag som selvstendig næringsdrivende. Unntatt fra dette er nordiske statsborgere, som fritt kan ta arbeid og opphold her, og EØS-borgere. EØS-avtalens regler er nedfelt i norsk rett i kap. 8, både i utlendingsloven og forskriften.

Som hovedregel gjelder at første gangs arbeidstillatelse må være gitt før innreise. En utlending med adgang til opphold i Norge i tre måneder eller mer, kan likevel søke om arbeidstillatelse som spesialist eller sesongarbeider i Norge. Dette gjelder ikke utlending som oppholder seg her i påvente av behandling av asylsøknad eller utreise på grunn av avslag på slik søknad.

En del vilkår i loven og forskriften er felles for alle som søker arbeidstillatelse, mens en del andre

varierer med hvilket grunnlag man søker tillatelse på. Så vel underhold som bolig må være sikret. Det må foreligge et konkret arbeidstilbud, og det må som hovedregel dreie seg om heltidsarbeid for én arbeidsgiver. Lønn og arbeidsvilkår må ikke være dårligere enn gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

Nære familiemedlemmer til norsk eller nordisk borger bosatt i Norge og til utlendinger som har fått arbeids- eller oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, kan også få tillatelse til opphold eller arbeid. Med nære familiemedlemmer menes som regel ektefelle, registrert partner, barn under 18 år og samboere. Som hovedregel må den som søker familiegjenforening til Norge, kunne forsørges enten ved egne midler/arbeidsinntekt, eller av den vedkommende søker familiegjenforening med. Forsørgelse kan sikres gjennom arbeidsinntekt, pensjon og lignende.

Arbeidstillatelser blir i loven og forskriften inn delt i tre hovedkategorier:

a) Arbeidstillatelse som kan fornyes, og danne grunnlag for bosettingstillatelse

Den største gruppen er spesialister. Disse må være fagutdannet, minimum på videregående skoles nivå, eller ha spesielle kvalifikasjoner. Kompetansen må anses nødvendig for virksomheten. Tillatelsen knyttes opp til et bestemt arbeidssted og et bestemt arbeid. En spesialist kan derfor som hovedregel ikke ta annet arbeid uten å ha søkt og blitt innvilget ny tillatelse. En utlending som har oppholdt seg sammenhengende i Norge i tre år med slik arbeidstillatelse, kan få bosettingstillatelse og rett til varig opphold.

Reglene for spesialisttillatelser ble forenklet fra 1.1.2002. Det ble innført en årlig kvote, som var 5 000 både i 2002 og i 2003. Så lenge den fastsatte kvoten ikke overstiges, skal det ikke foretas en arbeidsmarkedsmessig vurdering. I 2002 ble det gitt ca. 1 700 tillatelser, og i løpet av de sju første månedene i 2003 ble det innvilget vel 700 slike tillatelser, i underkant av halvparten til borgere fra de nye EU-landene.

b) Arbeidstillatelse som kan fornyes, men ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse

I denne gruppen kan bl.a. nevnes forskere, medarbeidere i ideelle eller humanitær organisasjoner, nødvendige medarbeidere for gjennomføring av kontrakter og ansatte i utenlandsk statselskap eller multinasjonale selskaper. Arbeidstillatelse kan gis i inntil fire år.

Også au pairer, praktikanter og ufaglærte russere fra Barentsregionen som skal jobbe i nordnorsk fiskeindustri faller inn under den nevnte ka-

tegorien og kan få arbeidstillatelse i inntil to år. I tillegg til de generelle vilkårene er det for russerne krav om at behovet for slik ufaglært arbeidskraft midlertidig ikke kan dekkes på det innenlandske arbeidsmarkedet, eller med arbeidskraft fra EØS-området.

c) Arbeidstillatelse som ikke kan fornyes, og ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse

I denne kategorien finnes bl.a. musikere, spesialister på oppdrag inntil tre måneder og sesongarbeidere. Sistnevnte utgjør en betydelig gruppe utenlandske arbeidstakere i Norge, særlig i landbruket. Det må dreie seg om sesongregulert virksomhet eller ferieavvikling, og samtykke fra arbeidskontoret må foreligge. Tillatelsen gis vanligvis for tre måneder med mulighet til forlengelse i inntil en måned i ekstraordinære tilfeller. Et forslag om å øke varigheten til maksimalt seks måneder er sendt på høring. For musikere gis arbeidstillatelse inntil ett år.

I tillegg er det for visse typer kortvarige oppdrag (bl.a. teknikere som skal montere/demontere/vedlikeholde maskiner o. l.) gjort unntak fra kravet om arbeidstillatelse. I disse sakene foretar ikke utlendingsmyndighetene en kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Denne bestemmelsen er ment å fange opp tilfeller der arbeidstaker skal utføre visse typer kortvarige oppdrag (inntil 3 måneder), har sitt ansettelsesforhold i utlandet og lønnes derifra.

5.2.3 Regler for borgere fra EØS-land

EØS-borgere trenger ikke arbeidstillatelse for å kunne arbeide her. De har samme arbeidsrettslige vern som norske arbeidstakere. Unntak gjelder imidlertid ved ansettelser i enkelte stillinger som gir rett til å utøve offentlig myndighet, for eksempel i politiet.

Som følge av EØS-regelverket, kan EØS-borgere reise inn i riket og ta opphold og arbeid her uten noen som helst tillatelse i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder som arbeidssøkende. Det finnes ingen systematisk oversikt over omfanget av slike kortvarige opphold. Ønsker en EØS-borger å oppholde seg eller arbeide her i riket utover disse nevnte tidsperioder, må han imidlertid ha en EØS-tillatelse. En slik tillatelse kan det søkes om etter innreise.

En EØS-borger som kan framlegge gyldig pass eller identitetskort, har rett til en slik oppholdstillatelse. Det er noe ulike vilkår avhengig av om EØS-borgeren er arbeidstaker, tjenesteyter, selvstendig næringsdrivende, borger som oppbeholder faste periodiske ytelser eller har egne midler, eller er utdanningssøkende.

Også familiemedlemmer har rett til å få oppholdstillatelse i like stor utstrekning som EØS-borgeren selv. Med familiemedlemmer menes ektefelle, samboer og slektninger i nedstigende linje under 21 år til en av ektefellene. Det stilles ikke krav til forsørgelse eller underhold, men til bolig. Forsørgete slektninger i ned- eller oppadstigende linje gis også rett til familiegjengenforening på nærmere vilkår.

Dersom underhold i Norge er sikret, kan oppholdstillatelse også gis til andre familiemedlemmer når de forsørges av EØS-borgeren i hjemlandet eller tilhører vedkommendes husstand der. Norge mottar få søknader på dette grunnlaget. Det legges til grunn at det må foreligge en viss tilknytning eller avhengighetsforhold mellom søker og hovedpersonene og at de har bodd sammen over en viss tid. Myndighetene kan stille vilkår om bolig og at familiemedlemmet er dekket av sykeforsikring som dekker all risiko som omfattes av norsk lovgivning.

I EU-systemet foreligger det et direktivforslag som skal erstatte en rekke gjeldende EU-rettsakter om fri personbevegelse, herunder ni direktiver og to forordninger. Norge har allerede innarbeidet disse i utlendingsloven og i forskriften. Direktivforslaget innebærer på flere punkter mer liberale regler enn gjeldende bestemmelser, blant annet for familiemedlemmer. Dersom direktivet blir vedtatt i EU, vil Norge som EØS-medlem måtte endre norsk utlendingslovgiving slik at den samsvarer med direktivet.

5.3 Internasjonale rammebetingelser i endring

5.3.1 Utvidelsen av EØS

Det skjer forandringer av de internasjonale rammebetingelsene for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft og arbeidsinnvandring som Norge må forholde seg til. Den viktigste endringen gjelder utvidelsen av Den europeiske union, EU og dermed av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS. Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn blir medlemmer av EU 1. mai 2004.

Utvidelsen av EU vil, med en ny EØS-avtale på plass, legge til rette for betydelig lettere tilgang på arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Det betyr muligheter for økt mobilitet som kan være utgangspunkt for en positiv økonomisk og sosial utvikling i alle deler av EU/EØS. Det gir dessuten ar-

beidstakere og tjenesteytere fra disse landene langt bedre rettigheter og en sterkere stilling når de drar til et annet EU-/EØS-land for å arbeide.

EUs nye medlemsland blir med avtalen om EØS-utvidelsen parter i selve EØS-avtalen, jf. omtale i *St.prp. nr. 3 (2003–2004)* om samtykke til ratifikasjon av utvidelsesavtalene med de nye medlemslandene. Fra utvidelsestidspunktet skal EØS-avtalens bestemmelser være bindende for de nye medlemslandene på samme vilkår som for de nåværende avtalepartene. Det skjer ikke noen utvidelse av EØS-avtalens saklige virkeområde.

Den forestående utvidelsen av EU og EØS vil innebære at borgere fra de nye EU/EØS- og EFTA-landene får adgang til Norge i kraft av reglene om fri bevegelse for personer fra 1.mai 2004. Det sentrale i retten til fri bevegelse for personer er adgangen til å slå seg ned i en annen EU/EØS-stat og utøve økonomisk virksomhet som arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere. På nærmere betingelser vil også familiemedlemmer til disse gruppene, uansett deres statsborgerskap, kunne komme til Norge.

Hvis Norge ikke endrer nåværende lovgivning, vil arbeidstakere fra de nye medlemslandene fra 1. mai neste år bli behandlet som borgere fra andre EØS-land, og får mulighet til å komme til Norge og arbeide her i inntil tre måneder uten noen form for tillatelse. Det samme gjelder tjenesteytere som det uansett ikke er mulig å ha overgangsregler for, (jf. kap. 5.5).

Borgere fra de nye medlemslandene kan også komme hit som arbeidssøkere. Mens de søker arbeid, må de kunne forsørge seg selv. De har begrenset sosiale rettigheter i henhold til gjeldende regelverk. Hvis de finner en jobb innen seks måneder, vil de få tillatelse til å bo her over lengre tid, vanligvis for fem år av gangen, jf. kap. 5.2.3. De blir arbeidstakere i henhold til EU-regelverket og har da som hovedregel samme rettigheter og plikter som andre arbeidstakere i Norge. Det gjelder for eksempel tilgang på ulike velferdsordninger, samordning av trygderettigheter og gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner.

5.3.2 Verdens handelsorganisasjon – WTO

Norge har påtatt seg visse forpliktelser i WTO gjennom avtalen om handel med tjenester (GATS) i forhold til at en utenlandsk person leverer tjenester i Norge på grunnlag av en midlertidig arbeidstillatelse. Dette gjelder bare personer som har fått arbeid før innreise, og man har full anledning til å regulere hvem som skal få adgang til landet, for eksempel i egne visumbestemmelser.

Forpliktelsene gjelder midlertidig arbeidsopphold innen tre hovedkategorier:

- Ledere, mellomledere eller spesialister i et konsern som har fått arbeid i et av selskapets kontorer i Norge ("Intra Corporate Transferees"). Forpliktelsen er avgrenset til 2 års arbeidstillatelse.
- Forretningsreisende, dvs. personer som reiser til Norge for å forhandle salg av tjenester, (unnattatt salg direkte til publikum) eller for å inngå avtaler om etablering av selskap i Norge. Forpliktelsen er avgrenset til 3 måneders arbeidstillatelse.
- Personer som ikke er ansatt av selskap i Norge, men yter tjenester direkte til kjøper av tjenesten innenfor følgende områder: regnskapskontroll, skatteplanlegging, reklamevirksomhet, ledelsesutvikling samt teknisk testing- og analysevirksomhet. Disse personene må ha inngått arbeidskontrakt med kjøperen av tjenesten. Forpliktelsene gjelder også for reiseledere og er avgrenset til 3 måneders arbeidstillatelse.

Norge har under pågående forhandlinger om tjenester i Verdens handelsorganisasjon tilbudt å utvide side forpliktelser mht. midlertidig arbeidstillatelse ved at varigheten for ansatte som flytter innen samme konsern utvides fra 2 til 4 år, og at adgangen til 3 måneders arbeidsopphold for selvstendige spesialister utvides til alle typer yrker. Dette tilbudet går ikke lenger enn eksisterende norske regler for arbeidstillatelser. Tilbudet kan både forbedres og trekkes tilbake i løpet av forhandlingene.

Sluttresultatet av forhandlingene vil være avhengig både av resultatet av tjenesteforhandlingene som sådan, men også av resultatet på øvrige områder i den pågående WTO-runden.

5.4 Migrasjonsutsikter etter EØS-utvidelsen

5.4.1 Situasjonen

I 2001–2002 var ca. 1 mill borgere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Bulgaria og Romania (CE-EC-10) bosatt i land i EU, de fleste i Tyskland. Om lag 430 000 av disse var arbeidstakere.

De nordiske landene har hittil spilt en meget begrenset rolle som utvandringsmål for borgere fra tiltredelseslandene, sammenlignet med innvandringen fra andre land utenom EØS. I 2001/2002 var det vel 50 000 utenlandske statsborgere

fra CEEC-8 (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Ungarn og Slovenia) i Norden. Det er en klar overvekt av kvinner. Tar man med personer født i disse landene, men med et nordisk statsborgerskap, var det til sammen om lag 100 000 personer.

5.4.2 Generelle perspektiver

Motivasjonen for å reise til et annet land for å arbeide er tett forbundet med økonomiske faktorer som tilgang på arbeid og forholdet mellom lønn, skatt og levekostnader. Videre vil omfanget av og nivået på velferdsordninger og sosiale ytelser gjerne telle med i vurderingen. Språklig og kulturell nærhet og sosiale nettverk har stor betydning, likeledes geografisk nærhet til hjemlandet og reglene for arbeidsinnvandring.

På generell basis forventes det større tilstrømming av arbeidstakere til de nåværende EU-EØS-landene ved den forestående utvidelsen enn da flere land i Sør-Europa ble medlemmer på 1980-tallet. Den økonomiske forskjellen mellom tiltredelsesland og EU er større enn den gang, samtidig som den geografiske avstanden mellom høy- og lavinntektsland i et utvidet EU-EØS blir mindre. Dessuten er EU i dag tettere integrert og samarbeidet er mer omfattende. Samlet effekt av disse forholdene vil sannsynligvis bety at flere arbeidstakere, tjenesteytere og næringsdrivende vil komme fra de nye medlemslandene.

Dette er omtalt i flere rapporter, både fra Europakommisjonen og fra uavhengige forskere. En sentral rapport fra kommisjonen er «*The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in EU Member States*», (Boeri og Brücker 2000) som sist er oppdatert høsten 2003.

I ulike makroanalyser basert på økonomiske, geografiske og kulturelle variable som beskrevet ovenfor, kommer det fram at det kan forventes en betydelig årlig migrasjonsstrøm fra tiltredelseslandene til det nåværende EU-området. Anslagene er imidlertid svært usikre og varierer fra noen få titusen til over en million personer årlig. I underkant av 5 prosent av befolkningen i tiltredelseslandene forventes å flytte til dagens EU-land i løpet av de første 15–30 årene etter utvidelsen, dvs. ca. 3.7 mill ut fra dagens befolkningstall. Det forventes at mange vil dra til Tyskland og Østerrike.

En annen innfallsvinkel for beregning av prognoser for arbeidsmigrasjon etter EU-utvidelsen er bruk av spørreundersøkelser. Disse har fokusert på befolkningens konkrete planer om å flytte innenfor et visst tidsrom, viser at mellom 1 og 4 prosent av befolkningen i tiltredelseslandene kon-

kret overveier å søke arbeid i utlandet. Andre undersøkelser, som stiller spørsmål om migrasjonsønsker på et mer generelt plan, viser langt høyere tall; inntil 18 prosent.

Den demografiske utviklingen i de nye medlemslandene skiller seg ikke vesentlig fra utviklingen i resten av Europa. Prognosene innebærer en sterk aldring av befolkningen og nedgang i folketallet. På lengre sikt vil derfor utvandringspotensialet fra disse landene bli redusert. Etter hvert vil den økonomiske utviklingen også kunne skyte fart. Det vil trolig redusere motivasjonen for mange til å søke seg arbeid utenlands. I årene framover kan vi likevel regne med en viss arbeidsmigrasjon.

Fordi de geografiske avstandene er relativt små og levekostnadene i nåværende EU/EØS-land er høye, er det sannsynlig at mange fra de nye medlemslandene vil satse på midlertidige arbeidsopphold og vende tilbake til hjemlandet etter en periode som arbeidstaker, tjenesteyter eller næringsdrivende. Antall fast bosatte innvandrere blir derfor ikke så høyt.

5.4.3 Framtidig migrasjon til Norge

Eksisterende nettverk av innvandrere eller sesongarbeidere i et land vil ofte føre til økt innvandring av arbeidskraft. Nettoinnvandringen fra de nye medlemslandene til Norge, i all hovedsak Polen og de baltiske landene, har økt jevnt de siste ti årene. Den utgjorde likevel ikke mer enn vel 1000 personer i 2002 hvorav de aller fleste fra Polen og Baltikum, en økning på ca. 300 fra 2001. Mange av innvandrerne er familiegjenforente på grunnlag av ekteskap inngått med norsk borger. I 2002 var det i underkant av 11 000 personer med bakgrunn fra de nye medlemslandene som bodde i Norge. Over 60 % av disse var fra Polen. Det var vel 4000 utenlandske borgere fra de samme landene. Denne innvandringen er nylig analysert av SSB (*SSB Notat 2003/44 Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid av Lars Østby*).

Det store flertallet av personer fra Polen og de baltiske land som årlig oppholder seg i Norge, er i landet kortere enn 6 måneder, og vil derfor ikke være registrert som bosatte her. De fleste har en midlertidig arbeidstillatelse. I 2002 ble det innvilget nærmere 20 000 slike tillatelser, hovedsaklig til sesongarbeid. I tillegg arbeider hvert år en del personer fra de nye medlemslandene innenfor ulike næringer uten arbeidstillatelse og i strid med regelverket for tredjelandsborgere.

Med utgangspunkt i den omtalte prognosen fra Europakommisjonen er det laget et anslag for innvandring fra de nye EU-land til de enkelte nordiske

landene i en rapport til Nordisk Ministerråd, (*Adgangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU, Kongshøj Madsen 2003*). Framskrivningen, basert på antall borgere fra CEEC-8 land i 2001, viser at det etter 30 år vil være fire-fem ganger flere som bor i Norden. Veksten vil være størst de første årene, men så flate ut. Det ville bety at det om 30 år bor i underkant av 20 000 nye borgere fra CEEC-8 landene, eller ca. 50 000 med innvandrerbakgrunn fra disse landene her.

Slike anslag antyder mulig omfang av innvandringen fra de nye medlemslandene til Norden og Norge, selv om det må tas en rekke forbehold. Bl.a. bygger framskrivningen på en modell basert på erfaringer med migrasjon fra Øst- og Sentral-Europa mellom 1967–1998. Det er ikke sikkert at denne gjelder under nye forhold. Den har heller ikke tatt høyde for at det vil være forskjeller mellom hvordan nåværende medlemsland forholder seg i overgangsperioden.

Det eneste vi kan si med sikkerhet er at det høyst sannsynlig vil bli en økning av innvandringen til Norden, inkludert Norge, særlig fra Polen og de baltiske landene. Økningen vil antakeligvis være størst de første årene etter utvidelsen, noe avhengig av om overgangsordninger tas i bruk eller ikke. En betydelig del av økningen kan komme til å bli arbeidskraftvandring av midlertidig karakter.

Mange faktorer vil påvirke omfang og sammensetning av migrasjonen. Det høye lønnsnivået kan forsterke tendensen til arbeidsinnvandring fra land der lønnsnivået er betraktelig lavere. Dette vil trolig særlig gjelde for ufaglært arbeid, der nivået i Norge og de andre nordiske landene ligger på et relativt høyere nivå enn i de fleste andre land i Europa. Samtidig innebærer nivå på skatter og avgifter og høye levekostnader at en del av fordelene ved å ta seg arbeid her faller bort. Relativt lav arbeidsledighet og gode vilkår med tanke på sosiale ytelser og offentlige velferdsordninger teller positivt for innvandring hit. Reisekostnader fra land som Polen og de baltiske land er heller ikke avskrekkende. På den annen side ligger mange EU-land geografisk nærmere, for eksempel Sverige, Danmark, Tyskland og Østerrike. Det kan derfor få betydning for Norge hvordan disse landene stiller seg i overgangsperioden. (Jf. kap. 5.5.2 nedenfor).

Svært få borgere av de nye EU-landene har Norge som førstevalg på sin prioriteringsliste når de skal søke arbeid. I tidligere omtalte spørreundersøkelser, som viser at de fleste av dem med migrasjonsplaner vil dra til Tyskland og Østerrike, oppgir bare ca. 3 % at de foretrekker Skandinavia, (jf. *Boeri, Brücker 2000*). Tyskland og Østerrike har, sammen med noen andre land, varslet at de vil

begrense den frie bevegelseheten for arbeidstakere i overgangsperioden. Dette kan medføre at Norge og andre nordiske land blir et aktuelt alternativ for flere enn undersøkelsene viser.

Et usikkerhetsmoment er omfanget av tjenesteytere og utsendte arbeidstakere som vil komme for å utføre tidsbegrensete oppdrag. Som tidligere nevnt er det begrensede muligheter til å få full oversikt over denne typen migrasjon, men det er grunn til forvente at den vil øke.

I perioder har det kommet en del asylsøkere fra et par av de nye medlemslandene. Dette kan tolkes som et uttrykk for interesse for å bosette seg i Norge. I 2000 kom det 507 asylsøkere fra Slovakia, mens tallet for 2002 var 324. Det kom 425 asylsøkere fra Den tsjekkiske republikk i 2001, mens tallet for 2002 var 186. per 1.10.2003 var tallet 79 for Slovakia og 115 for Den tsjekkiske republikk.

Når det gjelder de gjenværende kandidatlandene, for tida *Bulgaria*, *Romania* og *Tyrkia*, er det usikkert hvor stor interessen er for å komme til Norge som arbeidsinnvandrere, dersom mulighetene skulle bli utvidet til å omfatte ufaglærte borgere fra disse landene, jf. omtale av eventuell prøveordning for ufaglært arbeidskraft i kap. 5.9. Mye vil avhenge av hvilke arbeidsmuligheter som finnes i andre land, der personer fra disse landene helst vil arbeide. Hvorvidt det finnes etablerte migrasjonsnettverk til Norge vil også kunne spille en rolle. Antall spesialister og sesongarbeidere fra de tre landene har hittil vært lavt. Det har imidlertid kommet en del asylsøkere enkelte år. Fra Tyrkia kom det dessuten mange arbeidsinnvandrere for 30–40 år siden som har blitt en del av den etablerte innvandrerbefolkningen i landet.

5.5 Overgangsordninger

5.5.1 Overgangsperioden og fri bevegelsehet for arbeidstakere

EUs tiltrædelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på syv år hvor de nåværende EØS-landene har adgang til å sette begrensninger vedrørende fri bevegelsehet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak av arbeidstakere fra Kypros og Malta.

Det er ingen overgangsperiode for fri bevegelse av tjenester. Det innebærer at EU-/EØS-reglene om fri bevegelsehet må gjelde for tjenesteytere og de arbeidstakerne en tjenesteyter bringer med seg for å utføre et oppdrag. Eneste unntak er særregler

for Tyskland og Østerrike når det gjelder enkelte typer tjenester.

I de to første årene etter utvidelsen, skal EØS-landene benytte nasjonale bestemmelser i forhold til borgere fra de nye medlemslandene. Det kan bety at man anvender EØS-reglene allerede fra første dag, som del av nasjonalt regelverk, men med mulighet til å stramme inn ut fra nasjonale hensyn hvis det er behov for det. På den annen side kan det bety å stille krav om arbeidstillatelse, og at det knyttes vilkår til arbeidstilbudet, herunder om lønns- og arbeidsforhold, slik det gjøres for tredjelandsborgere. Landene kan likevel ikke innføre mer restriktive nasjonale regler enn de som gjaldt ved undertegningen av hhv. tiltrædelsestraktaten (for dagens EU-land) og EØS-utvidelsesavtalen (for EØS/EFTA-landene).

Det er mulig å forlenge anvendelsen av nasjonale bestemmelser om adgangen til arbeidsmarkedet for tre nye år uten nærmere vilkår. Dersom de nåværende EØS-/EFTA-land ikke velger å forlenge nasjonale ordninger, trer EØS-avtalens generelle regler om fri personbevegelse i kraft med virkning også for borgere fra de nye medlemslandene.

Anvendelsen av nasjonale bestemmelser kan videre forlenges i ytterligere to år, dvs. fram til syv år etter utvidelsen. Dette forutsetter at det konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Betingelsene for videreføring av nasjonale regler i denne siste toårsperioden er tilnærmet lik den som gjelder for bruk av beskyttelsesmekanismen som er beskrevet i neste avsnitt.

Hvis de nåværende medlemslandene ved utløpet av den første toårsperioden beslutter ikke å videreføre nasjonalt regelverk, har de til rådighet en spesiell beskyttelsesmekanisme, jf. kap. 5.6.3 nedenfor. Denne innebærer at EØS-reglene om fri bevegelsehet kan settes til side dersom en medlemsstat utsettes for eller forventer forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke. For EØS/EFTA-landenes vedkommende kan en slik beslutning om å sette EØS-reglene til side, og varigheten og omfanget av denne, tas på nasjonalt grunnlag i henhold til gjeldende framgangsmåter i EØS-avtalen artikkel 112, 113 og 114. I EU-pilaren vil det være Europakommisjonen eller Rådet som har myndighet til å treffe slike tiltak på vegne av medlemslandene.

5.5.2 Hva gjør andre EU-land

I forbindelse med EU-utvidelsen avga dagens EU-land en erklæring om vilje til, så raskt som mulig, å

oppnå full anvendelse av regelverket på området fri bevegelse for arbeidstakere. I forbindelse med EØS-utvidelsesavtalen avga EFTA-landene i EØS en tilsvarende erklæring.

I tillegg har flere land, bl.a. Sverige, Danmark og Norge avgitt erklæringer som innebærer at man er positiv til å ta i bruk regelverket for fri bevegelse for personer fra tiltredelsestidspunktet. *Irland og Storbritannia* har presisert at de står på de tidligere erklæringene om fri mobilitet for arbeidstakere fra første dag etter utvidelsen. Irland har allerede utarbeidet mens Storbritannia er i ferd med å utarbeide nødvendig lovgivning med sikte på beskyttelsestiltak ved alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Den pågående debatten i *Nederland* kan resultere i en mer restriktiv linje, enn det som tidligere er signalisert.

Tyskland, Østerrike, Frankrike, Belgia, og Italia har erklært at de ikke vil åpne arbeidsmarkedet fra første dag, men vil benytte nasjonale regler de første to årene og eventuelt forlenge disse i overgangsperioden. Dette begrunnes med behovet for en gradvis tilpasning til en ny situasjon, både for arbeidsmarkedet og velferdssystemet. Tyskland og Østerrike har allerede gitt uttrykk for at nasjonale regler vil gjelde i minimum fem år.

Spania, Portugal, Luxembourg og Hellas har ikke avklart sine posisjoner, men det antas at Spania vil bruke nasjonalt regelverk de første to årene.

Finland ønsker å ha begrensninger innledningsvis i to år som kan forlenges dersom det oppstår forstyrrelser på arbeidsmarkedet. I Finland har interessen knyttet til fri bevegelse for arbeidstakere konsentrert seg spesielt om behovet for en effektiv overvåkning av utlendingenes arbeidsforhold. En nasjonal overgangsordning vil innebære anledning til å beholde nåværende system med arbeidstillatelser. Søknadsbehandlingen er basert på arbeidsmarkedsmessige vurderinger av behovet for arbeidskraft.

I *Danmark* er det inngått en avtale mellom seks partier i Folketinget om adgangen til det danske arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye EU-landene fra 1. mai 2004. Utgangspunkt for avtalen er tidligere erklæringer fra regjeringen om å åpne det danske arbeidsmarkedet for de nye landene. Samtidig legges det vekt på:

- lønns- og arbeidsvilkår for nye EU-borgere skal være på linje med det som gjelder ellers i Danmark
- fortsatt balanse og ordnete forhold på arbeidsmarkedet
- beskyttelse av velferdsordningene mot misbruk

- tiltak mot illegalt arbeid og fiktive virksomheter

I en overgangsperiode vil det derfor bli stilt krav om arbeids- og oppholdstillatelse. Denne bortfaller hvis jobben forsvinner. Det skal også bli bedre kontroll med utbetaling av sykepenger til personer som oppholder seg i andre EU-land. Permisjonsordningen for pass av barn med offentlig støtte, blir i praksis avsluttet før EU-utvidelsen. Arbeidsmarkedet skal overvåkes løpende, og partiene som har inngått avtalen, vil møtes to ganger årlig for å vurdere behovet for justeringer.

I *Sverige* har en utredning om spørsmålet (*SOU 2002:116 EUs utvidging och arbetskraftens rörlighet*) vært på høring. Utredningen har som utgangspunkt at utvidelsen ikke vil være et problem for det svenske arbeidsmarkedet, men uttrykker en viss bekymring for at svenske velferdsordninger kan bli utsatt for utilsiktet press og misbruk. På denne bakgrunn foreslås det å bruke nasjonale regler i overgangsperioden, bl.a. arbeidstillatelse for inntil ett år av gangen, krav om heltidsarbeid med svensk normallønn og om at arbeidsgiver skal ha et ordnet forhold til skattemyndighetene. Flere viktige høringsinstanser, bl.a. arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, går imot forslagene. I en proposisjon om EU-utvidelsen (Regjeringens proposisjon 2003/04:25 Europeiska unionens utvidgning 2004) kommer det fram at den svenske regjeringen ikke har tatt stilling til forslagene i utredningen. Proposisjonen behandles i Riksdagen i desember 2003. Sveriges endelige posisjon er derfor ikke avklart.

5.5.3 Regjeringens syn på overgangsordninger

Både EUs nåværende medlemsland og EØS/EFTA-landene har avgitt erklæringer i forbindelse med utvidelsen, som gir uttrykk for vilje til å åpne arbeidsmarkedene for borgere fra tiltredelseslandene på et så tidlig tidspunkt som mulig. Sammen med de andre EØS/EFTA-landene ga Norge allerede i mars 2001 overfor Europakommisjonen uttrykk for at man så positivt på å ta i bruk EØS-reglene for fri bevegelse av personer for de nye medlemslandene i EØS fra tiltredelsestidspunktet.

Regjeringen har markert en offensiv holdning til de mulighetene EU-/EØS-utvidelsen innebærer for Norge. Dersom man åpner for fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene fra første dag vil en kunne tiltrekke seg personer med høy kompetanse som hvis de kunne velge, sannsynligvis ikke vil ha Norge som førstevalg.

I proposisjonen om utvidelsesavtalene med de nye EU-landene (*St.prp. nr. 3 (2003–2004)*) gjør Regjeringen rede for sitt prinsipielle syn på overgangsperioden og tiltak fra norsk side i den forbindelse:

«Regjeringen har ikke til hensikt å legge restriksjoner på den frie bevegelse for personer når den utvidede EØS-avtalen trer i kraft neste år. Regjeringen vil imidlertid i forkant av utvidelsen og i lys av den tilsvarende prosess som finner sted i våre naboland, vurdere behovet for særskilte ordninger for overvåkning og et eventuelt sikkerhetsnett i form av en beskyttelsesklausul, i tilfelle en åpning av arbeidsmarkedet skulle føre til betydelige problemer. I tilknytning til denne vurderingen foretar Regjeringen, i likhet med regjeringene i våre naboland, en gjennomgang av mulige kontrollordninger og av risikoen for utilsiktede virkninger knyttet til våre velferdsordninger. Regjeringen vil vurdere om det i arbeidsmiljøloven bør gis en hjemmel for at Arbeidstilsynet kan gripe inn mot lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er gjengs i det norske arbeidsmarkedet. Regjeringen vil eventuelt komme tilbake til disse spørsmålene før avtalen trer i kraft.»

Pågående utredningsarbeid på flere viktige områder som berøres av EØS-utvidelsen omtales i kap. 5.6, 5.7 og 5.8 nedenfor. I tillegg har Regjeringen tatt kontakt med partene i arbeidslivet om tiltak mot sosial dumping, jf. kap. 5.7.1. Som nevnt ovenfor, vurderer flere land hvordan de skal håndtere EU-utvidelsen og den frie bevegelsen for arbeidstakere, og mange vil ta i bruk overgangsregler.

Regjeringen vil på bakgrunn av tidligere avgitte erklæringer, hvilket standpunkt andre land inntar og det pågående utredningsarbeidet om velferdsordninger og kontroll- og beskyttelsestiltak, vurdere hvorvidt muligheten til å iverksette tiltak hjemlet i en beskyttelsesmekanisme er tilstrekkelig, eller om det også skal vurderes iverksatt overgangsregler som gjelder fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Kontakten med partene i arbeidslivet vil fortsette.

5.6 Utviklingen på arbeidsmarkedet

5.6.1 Bakgrunn

Uansett de formelle rammene for fri bevegelse for arbeidstakere i en overgangsperiode, må Norge og andre nåværende EØS-land regne med de mer langsiktige utfordringer som EØS utvidelsen betyr for arbeidsmarkedet.

Konsekvenser av arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene til Norge vil være sterkt avhengig av omfanget og sammensetning av denne innvandringen. Det er som nevnt stor usikkerhet om omfanget av arbeidsinnvandringen framover. Denne avhenger av den økonomiske utviklingen i nåværende og nye EU-land og i Norge. Eventuelle begrensninger som andre land, spesielt de nordiske EU-landene, innfører i forhold til fri bevegelse for arbeidskraft fra de nye medlemslandene i overgangsperioden, vil kunne spille en rolle for omfanget av arbeidsinnvandringen til Norge, spesielt i de første årene etter utvidelsen. Svakere konjunkturutvikling og åpning av de andre europeiske arbeidsmarkedene er en av faktorene som kan medføre lavere arbeidsinnvandring til Norge.

De som i framtida bosetter seg i Norge, vil komme under andre rammebetingelser og med større valgmuligheter enn det de har hatt til nå. Derfor er det ikke gitt at de vil ligne på innvandrere fra disse landene som er bosatt i Norge i dag. Likevel forteller omfang og sammensetning av dagens innvandrerbefolkning noe om Norge som et potensielt flyttemål.

5.6.2 Sysselsettingssituasjon og arbeidsinnvandring

Sysselsettingssituasjonen i Norge for bosatte innvandrere fra de nye medlemslandene er relativt god sammenliknet med andre innvandrergrupper, og kan antakelig tjene som et incitament for flere til å komme hit når de får enklere adgang til arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten er mellom to og fire prosent for de ulike nasjonalitetene, langt mindre enn for innvandrere fra andre land i Sentral- og Øst-Europa, hovedsakelig land i tidligere Jugoslavia. Det er ytterst få fra de nye medlemslandene som er på arbeidsmarkedstiltak. Andelen som er lønnstakere ligger mellom 45 og 60 prosent. Dette er mindre enn i befolkningen i Norge, men likevel over andre innvandrergrupper, bortsett fra innvandrere fra vestlige land. Polen kommer høyest med over 60 prosent, og det er høye tall også for Den tsjekkiske republikk.

Selv om arbeidsinnvandringen av statsborgere fra de nye medlemslandene har vist en ganske stabil økning, har innvandringsreglene, språkbarrierer og problemer med godkjenning av utdanning medvirket til at arbeidsinnvandring har vært relativt begrenset. Det er store forskjeller i utviklingen over tid mellom de nye EU-landene. Det har vært stor vekst i innvandringen fra Polen og Litauen og nesten ingen endring for Den tsjekkiske republikk, Slovakia og Ungarn.

Ifølge gjeldende regelverk er det mulig å rekruttere høyere utdannet arbeidskraft fra land utenfor EØS-området til Norge, jf. kap. 5.2.2. I 2002 kom 49% av spesialistene fra de nye EU-landene. Også kortere arbeidsopphold i Norge domineres av statsborgere fra disse landene. 91% av alle sesongarbeidere i 2002 kom fra de nye EU-landene. Midlertidig arbeidskraft har hatt stor betydning for norsk økonomi og arbeidsmarked blant annet ved å gi økt fleksibilitet.

For Polen og de baltiske landene vil den relativt korte geografiske avstanden til Norge bidra til at korte arbeidsopphold blir formålstjenlig også i framtida. Det spesielle for borgere som kommer fra de nye medlemslandene, er at en del knytter kontakter til Norge gjennom sesongarbeid, særlig i landbruket, jf. kap. 5.4.3.

Det er en viss andel som er knyttet til jordbruket blant innvandrere fra Polen og Baltikum. For Estland er så mye som sju prosent av dem sysselsatt i landbruksnæringen. For de fleste av disse landene er om lag 15 prosent sysselsatt i industrien. Bygningsindustrien i enkelte land i Vest-Europa har mange sysselsatte fra Sentral- og Øst-Europa, men slik er det ikke i Norge. Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet er sammen med helsetjenester de vanligste næringene. Helsetjenester er vanligst for personer med bakgrunn i Polen, i alt om lag 750 personer.

SSBs nye befolkningsframskriving fram til 2050 viser at det blir enda flere eldre i årene framover enn tidligere beregnet, selv om Norge er bedre stilt enn mange andre land i Europa. Bortsett fra en liten nedgang de neste 3–4 årene, vil antall personer 67 år og over øke fra 610 000 i 2002 til mellom 1,1 og 1,4 millioner i 2050. I forhold til utsikten til en stagnerende arbeidsstyrke og større behov for tjenester på grunn av en aldrende befolkning, vil økt arbeidsinnvandring fra de nye EØS-medlemslandene kunne bety et verdifullt tilskudd av arbeidskraft. Bl.a. kan økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft bidra til reduksjon i flaskehalser når det gjelder rekruttering til enkelte typer yrker.

Forventninger om bedre tilgang på arbeidskraft vil også kunne påvirke bedriftsetableringene og sysselsettingen i eksisterende bedrifter. Ved forventninger om et stramt arbeidsmarked og økt lønnspress oppover vil det være flere bedrifter som vurderer å flytte sin produksjon til utlandet enn i en situasjon med forventninger om god tilgang på arbeidskraft.

5.6.3 Behov for overvåkingsberedskap og beskyttelsesmekanisme

Økt arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene vil virke positivt for norsk arbeidsliv på lengre sikt. Det er imidlertid enkelte risikofaktorer de første årene etter utvidelsen. Det gjelder hvis tilgangen på arbeidsinnvandrere blir svært stor og sammensetningen av innvandringen blir feil i forhold til behovet for arbeidskraft. Det kan medføre at arbeidsinnvandrere vil akseptere lavere lønn, godta høyere produktivitetskrav eller ha mindre krav til arbeidsmiljøet enn det som er vanlig i norsk arbeidsliv, avhengig av arbeidsgivernes tilbud. I den grad dette fører til at arbeidstakerne fra de nye medlemslandene fortrenger innenlandsk arbeidskraft, kan en få høyere ledighet enn en ellers ville hatt.

Når arbeidstakere fra de nye medlemslandene får lettere adgang til arbeidsmarkedet og med krav om at de skal ha samme rettigheter som innenlandske arbeidstakere, kan det svekke etterspørselen etter denne typen arbeidskraft. Det kan tilsi at noe av etterspørselen vil rette seg mot borgere fra land utenom det utvidede EØS. Enkelte useriøse arbeidsgivere kan dessuten tenkes å ville benytte seg av arbeidstakere som er villige til å jobbe ulovlig.

Som nevnt i kap. 5.5.1 skal nasjonalt regelverk gjelde i forhold til borgere fra de nye medlemslandene de to første årene etter utvidelsen. Selv om Norge åpner for fri bevegelighet for arbeidstakere allerede fra første dag landene blir inkludert i EØS-området, kan innstramningstiltak iverksettes hvis det blir konstatert eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Tiltak kan utformes og iverksettes innenfor rammen av nasjonalt regelverk i de første årene etter utvidelsen. Fra det tidspunkt EØS-reglene gjelder fullt ut, må eventuelle tiltak være forenlig med EØS-utvidelsesavtalens beskyttelsesmekanisme.

For å kunne vurdere konsekvensene av utvidelsen for det norske arbeidsmarked er det etter Regjeringens syn viktig å etablere en beredskap for å overvåke utviklingen. Fokus for denne vil være eventuell ubalanse i arbeidsmarkedet knyttet til arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. Slik løpende overvåkning vil blant annet måtte baseres på en vurdering av utviklingen i ledighetsnivå og ledighetens sammensetning, fordelt på bransjer, regioner og yrkesgrupper. Aetat vil kunne ha en naturlig rolle i denne overvåkingen. Overvåkingen skal fange opp om det er en fare for vesentlig ubalanse som kan føre til negative konsekvenser for sysselsetting eller arbeidsledigheten. Aetat vil

også kunne følge utviklingen i ledigheten blant utsatte arbeidssøkergrupper. Forutsetningen for å kunne gripe inn overfor ett eller flere av de nye EU-landene er at en kan knytte en negativ og uønsket utvikling i arbeidsmarkedet til tilstrømmingen av arbeidstakere fra dette/disse landene. Et mulig beskyttelsestiltak kan være på målrettet vis å gjeninnføre krav til arbeidstillatelse med de samme vilkår som gjelder for tredjelandsborgere.

Personer på arbeidsoppdrag i landet med en varighet over tre måneder skal registrere seg hos politiet for å få en EØS-oppholdstillatelse. Effektiv overvåking av utviklingen på arbeidsmarkedet vil innebære at en også kan få informasjon om tilstrømmingen av personer til landet med arbeid i korte perioder som tjenesteytere, selvstendig næringsdrivende, sesongarbeidere eller pendlere, og som derfor ikke trenger noen EØS-tillatelse. Det vil i tilfelle kreve at myndighetene får tilgang på løpende informasjon om slike arbeidsoppdrag. Det vil bli vurdert om informasjon fra skattemyndighetene kan dekke dette behovet. En ordning med meldeplikt og registrering hos politiet også for kortere arbeidsoppdrag vil bli vurdert.

5.7 Lønns- og arbeidsvilkår

5.7.1 Bakgrunn

En sentral problemstilling knyttet til EØS-utvidelsen er hvilken betydning den kan få med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår for personer fra de nye EU/EØS-landene som tar arbeid i Norge. Som nevnt, vil personer fra disse landene ikke lenger trenge arbeidstillatelse som stiller krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for å kunne arbeide i Norge, slik kravet er overfor utenlandske borgere fra land utenfor EU/EØS-området.

På bakgrunn av forskjellene i lønns- og kostnadsnivået mellom de nye medlemslandene og Norge er det uttrykt bekymring for om det kan oppstå såkalt sosial dumping i det norske arbeidsmarkedet. Med sosial dumping menes i denne sammenheng at utenlandske arbeidstakere kommer til Norge og utfører arbeid på lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn norske. Det kan således innebære sosial dumping selv om de aktuelle arbeidstakerne opplever at de får vesentlig bedre lønns- og arbeidsvilkår i Norge enn i sitt hjemland. Nedenfor gis en framstilling av hvilke regler som gjelder for utenlandske arbeidstakere i Norge, og en drøfting av mulige tiltak som eventuelt kan settes i verk for å forhindre sosial dumping.

Det er ikke trukket endelige konklusjoner i forhold til de ulike tiltakene. Dette må sees i sammenheng med at regjeringen ønsker et tett samarbeid og drøfting med partene i arbeidslivet både av behov for tiltak og hva som eventuelt er egnede virkemidler. Partene har engasjert seg sterkt i disse problemstillingene, og det ble avholdt et første møte i Arbeidslivspolitisk råd 9. desember 2003. I møtet kom det frem at partene og myndighetene i hovedsak er enige om hvilke tiltak som er de mest aktuelle å drøfte videre, men at alle disse tiltakene reiser tildels vanskelige problemstillinger. Det var derfor enighet om behovet for ytterligere konsultasjoner i denne saken. Regjeringen er således ikke innstilt på å trekke endelige konklusjoner i disse spørsmålene før de på denne måten er grundig diskutert med partene. Dersom regjeringen etter konsultasjonene finner at det er nødvendig med nye tiltak, vil den komme tilbake til Stortinget før EØS-utvidelsen gjennomføres. Regjeringen antar denne gjennomgangen av de mest aktuelle tiltak og virkemidler og en foreløpig drøfting, likevel vil kunne være nyttig for Stortinget i tilknytning til behandlingen av *St.prp. nr. 3 (2003–2004)* samt de dokument 8-forslagene som nylig er framsatt.

5.7.2 Reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår

5.7.2.1 Generelt

Den ufravikelige lovreguleringen i norsk arbeidsliv skal sikre arbeidstakerne et minimum av rettigheter og inneholder både privatrettslige og offentligrettslige regler. Den mest sentrale og omfattende loven på området er arbeidsmiljøloven. Lønns- og arbeidsvilkår reguleres dessuten i kollektive og individuelle arbeidsavtaler.

De offentligrettslige reguleringene i arbeidsmiljøloven omfatter blant annet helse-, miljø- og sikkerhetsreglene (HMS-reglene) og regler om arbeidstid. Disse bestemmelsene gjelder alle arbeidstakere i Norge, også utenlandske arbeidstakere som bare er på midlertidig arbeidsopphold. Reglene håndheves av Arbeidstilsynet og overtredelser er straffesanksjonert.

De privatrettslige reglene, for eksempel stillingsvernsreglene, permisjonsreglene og reglene om utbetaling av lønn, regulerer i utgangspunktet det innbyrdes rettsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Partene må selv håndheve rettigheter og plikter overfor den annen part, eventuelt ved hjelp av domstolene.

Norske lovvalsregler avgjør om norsk lovregulering av de privatrettslige reglene kommer til

anvendelse i et arbeidsforhold med tilknytning til flere land. Disse reglene, som stort sett bygger på domstolenes praksis og juridisk teori, innebærer at man som hovedregel skal anvende det lands lovregler som har den sterkeste tilknytning til arbeidsforholdet.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv at lønnsfastsettelse er overlatt til partene som regulerer dette gjennom tariffavtaler og/eller individuelle avtaler. Etter norsk rett har vi ingen alminnelige lovbestemmelser om lønn. Regler om lønn er i hovedsak begrenset til bestemmelser om lønnsutbetaling og overtidsbetaling i arbeidsmiljøloven, samt likestillingslovens regel om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi.

Tariffavtaler er i utgangspunktet bare bindende for avtalens parter og medlemmene av de organisasjonene som er tilsluttet avtalen. Det er imidlertid en forutsetning at arbeidsgivere ikke skal inngå arbeidsavtaler med uorganiserte arbeidstakere i strid med tariffavtalen. Dette innebærer at utenlandske arbeidstakere, i en virksomhet som er bundet av tariffavtale, i praksis vil få lønns- og arbeidsvilkår i henhold til avtalen.

5.7.2.2 *Arbeidsmiljølovens bestemmelser om utsendte arbeidstakere*

Arbeidsmiljøloven inneholder et eget kapittel om utsendte arbeidstakere. Reglene gjennomfører EU-direktivet om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, og har til formål å sikre arbeidstakernes rettigheter (forhindre sosial dumping) og fremme rettferdig konkurranse. Bestemmelsene gjelder for alle virksomheter som sender arbeidstakere til et EØS-land, uavhengig av om utsendingsvirksomheten er plassert i et EØS-land eller ikke.

Reglene skal sikre at arbeidstakere omfattes av de reguleringer vertslandet faktisk har når det gjelder nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår, herunder arbeidstid og hviletid, minste antall feriedager med lønn pr. år, minstelønn, vilkår for utleie av arbeidstakere fra vikarbyråer, helse og sikkerhet m.m. Dette innebærer blant annet at kravene i arbeidsmiljøloven om fullt forsvarlig arbeidsmiljø, arbeidstids- og hviletidsbestemmelsene, vernetiltak for gravide, bestemmelser om barn og unge, oppsigelsesvern og permisjonsrettigheter i forbindelse med svangerskap og fødsel, kravene til skriftlig arbeidskontrakt, regler om feriepenge og feriefritid etter ferieloven, samt forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn etter likestillingsloven er gjort gjeldende også for utsendte arbeidstakere.

Det er et vilkår at det er inngått avtale mellom en utenlandsk tjenesteytende virksomhet og en tjenestemottaker i Norge og at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsvirksomheten og arbeidstakeren gjennom hele utsendingsperioden. Begrepet tjenesteyting omfatter alle typer arbeidsoppdrag.

Regelverket omfatter ingen minstelønnsbestemmelse idet Norge ikke har generelle lovreguleringer om minstelønn. Allmenngjorte tariffavtaler etter allmenngjøringsloven vil imidlertid også få virkning for utsendte arbeidstakere, se nærmere om dette nedenfor.

Det er gitt visse unntak fra reglene for utsendte fag- eller spesialarbeidere når utsendingsperioden ikke overstiger åtte dager. For arbeid innenfor byggebransjen som gjelder oppføring, reparasjon, vedlikehold, ombygging eller riving av bygninger, gjelder det ikke et slikt unntak.

5.7.2.3 *Forslag til nye regler i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet*

I *Ot.prp. nr. 104 (2002–2003)* vedrørende likebehandling i arbeidslivet m.m., oversendt Stortinget 23. juni 2003, foreslås det å oppheve gjeldende arbeidsmiljølov § 55 A og erstatte denne med et eget kapittel om likebehandling i arbeidslivet, nytt kapittel X A §§ 54 A – 54 L. Forslaget inneholder blant annet forbud mot å diskriminere på bakgrunn av nasjonal eller etnisk opprinnelse. I tillegg til at innholdet i § 55 A foreslås videreført i kapitlet, foreslås det å gjøre de tilføyelser som anses nødvendige for å sikre tilfredsstillende gjennomføring av *Rådsdirektiv 2000/78/EF* om forbud mot diskriminering i arbeidslivet. I samsvar med direktivet foreslås det å utvide bestemmelsenes saklige virkeområde til å gjelde alle sider ved arbeidsforholdet, herunder lønns- og arbeidsvilkår. Videre foreslås det at bestemmelsene skal favne noe videre enn det tradisjonelle arbeidsgiver/arbeidstakerforhold.

Regelverket vil for eksempel innebære at arbeidsgiver ikke kan gi en utenlandsk arbeidstaker dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn de norske arbeidstakerne i virksomheten, bare fordi vedkommende har en annen nasjonalitet.

5.7.2.4 *Allmenngjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven*

Allmenngjøringsloven har til formål å forhindre at utenlandske arbeidstakere tilbys lønns- og arbeidsvilkår som er påviselig dårligere enn det som følger av norske tariffavtaler og samtidig unngå uhel-

dige konkurransevriddinger for virksomheter med norske arbeidstakere. Loven kom som et resultat av en langvarig prosess og debatt mellom myndighetene og arbeidslivets parter om tiltak mot sosial dumping i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen i 1994.

Opprinnelig ble det fremmet et forslag om å opprette et offentlig organ med hjemmel til å fastsette bransjevis minstelønnssatser. Forslaget ble imidlertid omarbeidet til lov om allmenngjøring av tariffavtaler først og fremst etter tilbakemeldinger fra arbeidstakerorganisasjonene i høringsrunden. Arbeidstakersiden var blant annet opptatt av at spørsmål om sosial dumping ikke bare knytter seg til lønnsnivå, men også andre arbeidsvilkår, så som arbeidstid, herunder skift- og turnusordninger og overtid, spesielle produktivitets- og bonusavtaler etc.

Etter allmenngjøringsloven kan en uavhengig nemnd, Tariffnemnda, som før øvrig ennå ikke har hatt noen saker til behandling, bestemme at lønns- og arbeidsvilkår som følger av en tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere innenfor en bransje eller en del av en bransje, eventuelt med geografiske avgrensninger. Tariffnemnda kan også fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtalen, for eksempel der avtalen ikke egn seg for allmenngjøring. Nemnda er sammensatt av tre nøytrale medlemmer, en representant fra LO og en fra NHO. Det kan i tillegg oppnevnes en representant fra hver av partene i konkrete saker.

Krav om allmenngjøring kan i utgangspunktet bare fremmes av arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i en landsomfattende tariffavtale og som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Tariffnemnda kan likevel fatte vedtak av eget tiltak dersom allmenne hensyn krever det. Adgangen er ment som en sikkerhetsventil og tar blant annet sikte på tilfeller der det ikke foreligger noen stor organisasjon som ser seg tjent med å kreve allmenngjøring på tross av at det i den aktuelle bransjen faktisk utføres arbeid på lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som følger av tariffavtalene.

Krav om allmenngjøring kan fremmes både der det faktisk er påvist at utenlandske arbeidstakere har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, og der det kan sannsynliggjøres at problemer vil oppstå i framtida.

Et allmenngjøringsvedtak vil få virkning for alle som arbeider innenfor vedtakets anvendelsesområde, dvs. både norske organiserte og uorganiserte arbeidstakere, samt utenlandske arbeidstakere. Tariffavtalens individuelle bestemmelser om

lønns- og arbeidsvilkår vil således gjelde som ufravigelige minstevilkår for de arbeidsforhold som omfattes av allmenngjøringen. De allmenngjorte bestemmelsene skal også komme til anvendelse for arbeidstakere som er utsendt til Norge på tjenesteoppdrag og som arbeider innenfor allmenngjøringsvedtakets virkeområde.

Allmenngjøringsloven gir berørte organisasjoner utvidet adgang til å iverksette boikott med sikte på å framtvinge at arbeidsgiver oppfyller sine forpliktelser etter vedtaket. Loven inneholder videre en bestemmelse om straffesanksjonering med offentlig påtale. Berørte arbeidstakere eller deres fagforening kan dessuten anlegge privat straffesak etter straffeprosessloven.

5.7.3 Tilsyn med virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Ifølge arbeidsmiljøloven skal Arbeidstilsynet gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene i loven og i forskrifter til loven.

Som nevnt ovenfor, fører arbeidsmiljømyndighetene likevel bare tilsyn med den offentligrettslige reguleringen. Når det gjelder den privatrettslige reguleringen, har tilsynet kun en veilednings- og informasjonsrolle.

Arbeidstilsynet har som overordnet mål å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle. Hovedstrategien er å bidra til at virksomhetene selv driver et systematisk forebyggende helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). Tilsynet gjennomføres primært som kontroller ute i virksomhetene med påfølgende bruk av reaksjoner der alvorlige mangler i forhold til regelverket blir avdekket. I tillegg gir Arbeidstilsynet informasjon og veiledning om arbeidsmiljølovens bestemmelser og hva som forventes av virksomhetene i HMS-arbeidet.

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å medvirke til forebygging i virksomhetene slik at ulykker og helseskader ikke oppstår som følge av manglende sikkerhet og dårlig arbeidsmiljø. For å oppnå best mulig effekt i det forebyggende arbeidet gjennomfører Arbeidstilsynet et risikobasert tilsyn. Dette innebærer at tilsynsaktiviteten skal prioriteres slik at de bransjer og virksomheter hvor risikoen for yrkesrelaterte helseskader og ulykker er størst, skal vies mest oppmerksomhet. Med 240 000 virksomheter som målgruppe og begrensede ressurser (Arbeidstilsynet har kapasitet til ca. 14 000 tilsyn i året), er det viktig å prioritere de områder av arbeidslivet hvor det er høyest risiko for alvorlige helseskader.

I henhold til strategisk plan er etatens hoved-

mål for perioden 2002–2006 å bidra til at sykkelighet og død som følge av forhold i arbeidslivet minimeres. Det gjelder særlig arbeidsforhold som er viktige årsaker til utstøting i arbeidslivet, dvs.:

- Ergonomiske forhold som fører til muskel- og skjelettlidelser
- Organisatoriske forhold som fører til psykososiale problemer
- Skadelig kjemisk påvirkning
- Ulykker

I første halvår 2003 gjennomførte Arbeidstilsynet flest tilsyn rettet mot bygg- og anleggsbransjen, varehandel, helse- og sosialomsorgen, eiendomsdrift, offentlig forvaltning, transportbransjen og hotell- og restaurantbransjen.

Arbeidsinnvandring anses ikke i seg selv som et risikoområde i forhold til Arbeidstilsynets prioriteringer og valg av virksomhetsområder/bransjer. Praksis viser imidlertid at bransjer med stort innslag av utenlandsk arbeidskraft i noen grad er sammenfallende med bransjer som velges ut fra Arbeidstilsynets risikovurderinger. Dette gjelder blant annet større byggeprosjekter og hotell- og restaurantbransjen.

På den norske kontinentalsokkelen er Petroleumstilsynet arbeidsmiljø- og sikkerhetsmyndighet. Fra 1. januar 2004 vil Petroleumstilsynet også få tillagt denne myndigheten i enkelte petroleumsanlegg på land.

5.7.4 Mulige tiltak for å forhindre sosial dumping

5.7.4.1 Innledning

Som vist ovenfor, får norsk lovregulering i all hovedsak også anvendelse på ansettelses- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge. Direktivet om utsendte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting og de tilsvarende reglene i arbeidsmiljøloven skal bidra til å skape klarere regler og mer ensartet praksis innenfor EØS-området. Dette sammen med muligheten for å allmenngjøre tariffavtaler gjør at Norge kan sies å ha virkemidler som kan bidra til å forhindre sosial dumping. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner i forbindelse med utvidelsen av EØS-området, som kan gjøre det nødvendig med ytterligere virkemidler. Nedenfor gis det derfor en vurdering av mulige tiltak som eventuelt kan være aktuelle.

5.7.4.2 Allmenngjøring av tariffavtaler

Allmenngjøringsinstituttet har til formål å sikre arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, samt forhindre useriøs konkurranse.

Det har hittil ikke vært fremmet noen saker for Tariffnemnda, men ordningen er stadig oftere blitt trukket fram som et aktuelt virkemiddel i forbindelse med EØS-utvidelsen. Spørsmålet om å kreve tariffavtaler allmenngjort har dessuten blitt aktualisert gjennom flere tilfeller av brudd på lønns- og arbeidsvilkår som er avdekket blant annet på Mongstad. Allmenngjøringsloven vil kunne være et virkemiddel i slike tilfeller, fordi et vedtak vil få virkning for alle arbeidstakere som arbeider innenfor vedtakets gyldighetsområde, uavhengig av om de er her som arbeidsinnvandrere med eller uten arbeidstillatelse, eller som del av en tjenesteavtale. Det ser ut til at LO vil fremme den første saken for Tariffnemnda før årsskiftet 2003/2004. Saken vil etter alt å dømme være knyttet til utbyggingsprosjektene på blant annet Snøhvit, Mongstad og Kårstø.

Ved lovens tilblivelse ble det uttrykt bekymring for at en utstrakt bruk av allmenngjøringsinstituttet ville kunne ha uheldige konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet, avhengig av hvilket lønnsnivå Tariffnemnda vil legge seg på i det enkelte vedtak. Finansdepartementet la vekt på at nemnda, når den treffer vedtak burde pålegges også å ta hensyn til den samlede sysselsettingen og arbeidsmarkedet. Som vist ovenfor, har imidlertid partene vært meget tilbakeholdne med å ta instituttet i bruk. Det er trolig flere årsaker til dette. For det første er det grunn til å anta at arbeidslivets parter ønsker å holde fast ved at lønnsfastsettelsen skal være overlatt til de organiserte partene. Allmenngjorte tariffavtaler kan gi uønskede fordeler til uorganiserte, som uten å bidra oppnår det samme som organisasjonene forhandler seg fram til. For det annet er det frykt for at allmenngjøringsvedtak vil kunne bli en slags normdannende minstelønnslov innenfor vedtakenes virkeområde og dermed kanskje i seg selv bidra til uønsket sementering av et relativt sett lavt lønnsnivå. Arbeidstakerorganisasjonene mener imidlertid at loven har hatt en viktig funksjon som et «ris bak speilet».

Etterlevelsen av allmenngjøringsvedtak skal etter loven sikres ved utvidet boikottadgang eller bøtestraff. Regjeringen mener det først vil være aktuelt å vurdere andre håndhevingsmekanismer dersom det gjennom praktiske erfaringer med allmenngjøringsvedtak etter hvert viser seg å være behov for det. Det vises i denne sammenheng blant annet til at det i *Dokument nr. 8: 12 (2003–*

2004) fra stortingsrepresentantene Heikki Holmås og Karin Andersen, er framsatt forslag om at det bør legges til rette for at Arbeidstilsynet skal føre kontroll med oppfølgingen av allmenngjøringsvedtak. Allmenngjøringsinstituttet vil være blant de virkemidler regjeringen ønsker å drøfte videre med partene.

5.7.4.3 Regulering av minstelønn

Et mulig virkemiddel for å forhindre at utenlandske arbeidstakere får en lønn som ligger under grensen for hva som er tilstrekkelig til vedkommendes underhold, er å innføre en generell lovfestet minstelønn.

Til tross for at useriøs virksomhet og sosial dumping trolig bare vil finne sted i et fåtall bransjer og virksomheter, vil en lovfestet minstelønn kunne innebære at det etableres et generelt system som ville gjelde for alle. En slik ordning vil være et vesentlig brudd på det grunnleggende prinsippet om at det er opp til partene i arbeidslivet å forhandle fram de lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde i Norge.

Det er en reell fare for at en generell lovfestet minstelønn vil kunne virke lønnsdrivende for arbeidsmarkedet. Dersom minstelønningene fastsettes til et nivå som medfører økt lønn for enkelte grupper, vil effekter gjennom lønnsdanningen kunne gi økt lønnsnivå også for andre grupper som tjener noe over minstelønnen (smitteeffekt). Det blir derfor viktig at man ikke fastsetter for høy minstelønn. Samtidig må minstelønnen ikke settes så lavt at den vil innebære et for svakt vern mot sosial dumping i enkelte bransjer. Dette er imidlertid to hensyn som det kan synes vanskelig å forene dersom man skulle velge å gå inn for en slik form for regulering.

Det er dessuten grunn til å legge vekt på at en ren minstelønnsordning ikke vil ta tilstrekkelig hensyn til at en arbeidskontrakt eller et arbeidsforhold består av en rekke vilkår utover lønn. Dersom ikke andre vilkår enn lønn omfattes, vil dette kunne føre til dumping på andre områder som reguleres i arbeidsavtalen/arbeidsforholdet, for eksempel når det gjelder arbeidstid.

Ovennevnte argumenter ble også trukket fram av myndighetene i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen i 1994. Den gang valgte man i stedet å fremme forslag om å innføre allmenngjøringsloven.

Ut fra denne beskrivelsen kan det synes lite hensiktsmessig for norsk arbeidsliv å lovfeste minstelønnsbestemmelser. Dette vil likevel være et av de tiltakene det kan være aktuelt å se nærme-

re på, og som vil bli drøftet med partene i arbeidslivet.

5.7.4.4 Kontrolltiltak fra Arbeidstilsynet

For arbeidsmiljø- og sikkerhetsmyndighetene blir det viktig å følge utviklingen i arbeidslivet nøye i tiden etter utvidelsen av EØS-avtalen. Særlig blir det viktig å overvåke om det vil etableres mange nye og useriøse aktører som i liten grad tar hensyn til norsk regelverk og fastlagte normer i norsk arbeidsliv. Tilsvarende må tilsynsmyndighetene være opptatt av hvorvidt problemstillinger knyttet til blant annet språkproblemer, manglende informasjon og kjennskap til norsk arbeidsliv og regelverk, samt ulik HMS-kultur, tilsier økt oppmerksomhet og prioritering av enkelte bransjer, prosjekter og lignende med stort innslag av utenlandsk arbeidskraft.

I tillegg til mer tradisjonelt tilsyn gjennomfører Arbeidstilsynet en rekke kampanjer rettet mot utsatte bransjer eller typer virksomheter. Kampanjene gjennomføres ofte på bakgrunn av undersøkelser av tilstanden i de aktuelle bransjene, informasjon om de spesielle utfordringene som er gjeldende for den aktuelle bransjen og forslag til tiltak virksomhetene kan gjennomføre for å bedre forholdene. I tillegg gjennomføres tilsyn mot et større antall virksomheter i den aktuelle bransjen. Flere kampanjer utføres også i samarbeid med andre tilsynsetater. Som et ledd i oppfølgingen av *St.meld. nr. 17 (2002–2003)* om statlige tilsyn, skal også Arbeidstilsynets rolle som koordineringsansvarlig for HMS-tilsynene for landbasert næringsliv formaliseres og styrkes. Det arbeides for tiden med gjennomføringen av dette.

I den grad Arbeidstilsynet får mistanke om svart arbeid eller brudd på andre etaters regelverk kontaktes politiet og/eller de andre etatene som har tilsynsansvaret for det aktuelle området. Som følge av erfaringer med ulovligheter innenfor bygg- og anleggsbransjen, er det for eksempel gjennomført et samarbeidsprosjekt mellom NHO og LO-forbund i byggebransjen, Tolldirektoratet, Skattedirektoratet, Politidirektoratet og Arbeidstilsynet. Siktemålet er å sikre mer ryddige forhold i bransjen. Slike samarbeidsprosjekter vil etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets vurdering være et viktig bidrag til også å forhindre sosial dumping av lønns- og arbeidsvilkår. Også i tiden framover vil det derfor bli lagt vekt på å utføre slike kampanjerettede fellesprosjekter om tilsyn i spesielt utsatte bransjer og virksomheter.

Departementet vil også peke på det særskilte ansvaret byggherrer har fått for å sikre og bedre

arbeidstakernes sikkerhet og helse på midlertidige eller mobile arbeidsplasser. Dette følger av byggherreforskriften som gjennomfører et EU-direktiv med tilsvarende innhold i norsk rett. Reglene i byggherreforskriften skal sikre at alle som arbeider innenfor et prosjekt skal få nødvendig HMS-oppfølgning av den som står som byggherre i prosjektet.

Tilsyn og en sterk offensiv i forhold til arbeidsgivers oppfølging av HMS-regelverket bidrar til høyere seriøsitet i utsatte bransjer. Dette vil også ha positive effekter i forhold til å legge til rette for at arbeidsgivere som opererer i Norge velger å innrette seg etter gjeldende regelverk og normer også ved ansettelse av utenlandsk arbeidskraft. Selv om Arbeidstilsynet ikke skal kontrollere lønn vil tilsyn på HMS-siden, herunder kontroll av om arbeidsgiver har utarbeidet skriftlig arbeidskontrakt, også kunne ha en positiv innvirkning i forhold til å forebygge sosial dumping av lønn.

Etter arbeidsmiljølovens regler om utsendte arbeidstakere har Direktoratet for arbeidstilsynet, som såkalt samarbeidskontor, ansvar for å informere om hvilke arbeids- og ansettelsesvilkår som kommer til anvendelse for utsendte arbeidstakere. I henhold til direktivet om utsendte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting er alle EU/EØS-medlemslandene forpliktet til å opprette slike samarbeidskontorer. Dette innebærer at også de nye medlemslandene vil måtte opprette slike. Disse vil være viktige partnere for norske myndigheter i informasjonsarbeidet rettet mot virksomheter og arbeidstakere om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som må følges ved arbeid i Norge.

En forutsetning for at virksomheter som opererer i Norge skal kunne etterleve regelverket er at det er godt kjent. Utenlandske arbeidsgivere og arbeidstakere som arbeider i Norge vil derfor ha et stort informasjonsbehov. Utvidelsen av EØS-avtalen vil kreve ytterligere informasjonstiltak og større innsats på dette området, rettet mot de nye medlemslandenes virksomheter og arbeidstakere som kan tenkes å komme til Norge. Informasjonen må utarbeides på de nye medlemslandenes språk og gjerne i samarbeid med samarbeidskontorene i de landene det gjelder. I tillegg vil det være behov for målrettet informasjon i Norge til norske arbeidsgivere og oppdragsgivere (tjenestemottakere) som benytter seg av utenlandske arbeidstakere eller tjenester.

Det er avgjørende at norske myndigheter og partene i arbeidslivet samarbeider for å sikre at dette viktige informasjonsarbeidet kommer i gang i tide. Norske myndigheter deltar for øvrig i EUs arbeid på dette feltet og har deltatt i møter med Eu-

ropakommisjonen, der hensikten har vært å styrke kontakten mellom de ulike lands samarbeidskontorer. Videre er det opprettet et samarbeid med de baltiske landene og Polen gjennom en nordisk/baltisk/polsk EU-koordineringsgruppe i regi av Nordisk råd.

Det vises ellers til at Petroleumsstilsynet har et ansvar tilsvarende Arbeidstilsynets på den norske kontinentalsokkelen. Fra 1. januar 2004 utvides dette ansvaret til også å gjelde enkelte petroleumsanlegg på land.

5.7.4.5 Hjemmel for Arbeidstilsynet til å gripe inn mot lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn gjengs i det norske arbeidsmarkedet

Det fremgår av St.prp. nr. 3 (2003–2004) at regjeringen skal vurdere om det eventuelt bør gis en hjemmel i arbeidsmiljøloven for at Arbeidstilsynet skal kunne gripe inn mot lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er gjengs i det norske markedet.

Som nevnt er det i dag et grunnleggende prinsipp at det er opp til partene i arbeidslivet å forhandle frem de lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde i Norge. Med arbeidsvilkår i denne sammenheng menes vilkår som går utover de ufravikelige minimumsbestemmelsene i lovgivningen, jf. for eksempel HMS-reglene i arbeidsmiljøloven, som det uansett ikke er anledning til å gå under. Et arbeidsforhold består av en »vilkårspakke» med mange elementer utover lønn så som arbeidstid, ferie, verdien av fri kost og losji etc. Dersom ikke andre vilkår enn lønn tas med i en helhetsvurdering, vil dette som tidligere nevnt kunne føre til dumping på andre områder som reguleres i arbeidsavtalen/arbeidsforholdet.

Myndighetene har i dag ingen rolle når det gjelder lønn. Når det gjelder arbeidsvilkår har myndighetene utelukkende en tilsynsrolle i forhold til lovens minstekrav. I utgangspunktet er det ikke ønskelig å gripe inn i partenes etablerte avtale- og forhandlingssystem. En forutsetning for å innføre en lovhjemmel vedrørende lønnsvilkår måtte således være at den får minst mulige uheldige konsekvenser for partenes ansvar og systemer for lønnsdannelse. Det er derfor viktig å utforme en eventuell bestemmelse slik at den bare rammer enkeltstående unntakstilfeller av sosial dumping.

Ved håndheving av en eventuell hjemmel for inngripen mot lønnsvilkår vesentlig dårligere enn gjengs, er det viktig å understreke at Arbeidstilsynet har flere virkemidler tilgjengelig i sitt tilsynsarbeid for å kunne reagere overfor brudd på regel-

verket. De viktigste er informasjon, varsel om pålegg, pålegg og tvangsmulkt. I mange tilfeller vil det kanskje være nok å påpeke forhold som åpenbart er for dårlige, eller kun gi varsel om pålegg, for at arbeidsgiverne skal innrette seg etter regelverket og dermed rette opp situasjonen som innebærer sosial dumping.

Dersom tilsynet ser seg nødt til å gi pålegg må dette ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper gis et konkret innhold. Den reaksjonen rettes mot vil kunne forvente at regelen og pålegget gir klare retningslinjer om hva som må til for at lønns- og arbeidsvilkårene i det konkrete tilfellet skal kunne anses akseptable fra myndighetenes side. Et pålegg fra Arbeidstilsynet om å bringe lønns- og arbeidsvilkår opp på et nivå som ikke er vesentlig dårligere enn gjengs, vil kunne bli oppfattet som en minstestandard for lønn i den aktuelle bransjen eller virksomheten. En slik minstestandard vil fort kunne bli normdannende.

For at en slik bestemmelse ikke skal komme i strid med EØS-avtalens likebehandlingsprinsipp, må den gjelde for alle arbeidstakere i Norge og ikke bare for utenlandske arbeidstakere. Prinsipielt vil en slik regel kunne innebære at alle arbeidstakere kan få Arbeidstilsynet til å prøve om de lønns- og arbeidsvilkår arbeidstakeren har er vesentlig dårligere enn gjengs i den aktuelle bransjen.

I dag er det Utlendingsdirektoratet som utsteder arbeidstillatelser for utenlandske arbeidstakere og stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslovgivningen. Etaten har skaffet seg nødvendig kunnskap om gjeldende lønns- og arbeidsvilkår i de fleste bransjer gjennom flere års jevnlig kontakt med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, bl.a. NHO og LO/Fellesforbundet.

På bakgrunn av ovennevnte bør det også foretas en grundig vurdering av om Arbeidstilsynet i tilfellet er rette instans til å håndheve en eventuell bestemmelse om myndighetens inngripen i lønnsforhold.

Spørsmålet om å innføre en lovhjemmel for Arbeidstilsynet, eventuelt andre tilsyns- og kontrollmyndigheter, til å gripe inn mot lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er gjengs i det norske markedet, vil også være et av de tiltakene det må ses nærmere på og som vil bli drøftet med partene.

5.7.4.6 ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter

ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter skal i hovedsak sikre at lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter det offentlige inngår i forbindelse med tjenesteyting, ikke er mindre fordelaktig enn det som følger av tariffavtaler, voldgiftskjennelser, lovgivning eller «normalt nivå» innenfor tilsvarende fag eller næringsgren i det distriktet arbeidet blir utført. Konvensjonen omfatter bygge- og anleggskontrakter og framstilling og levering av varer og tjenester.

Norge ratifiserte ILO-konvensjonen i 1996. Nærings- og handelsdepartementet, som er ansvarlig for regelverket om offentlige innkjøp, vil vurdere å implementere ILO-konvensjonen i en ny statlig innkjøpsinstruks, som ventes ferdig i løpet av sommeren 2004.

5.8 Velferdsordninger

5.8.1 Bakgrunn

Som tidligere nevnt er det betydelig forskjell mellom de nye medlemslandene og for eksempel de nordiske landene når det gjelder omfang av velferdsordninger og nivå på ulike sosiale ytelser. Dette kan i seg selv føre til økt innvandring, både av personer som ønsker å arbeide, og personer som primært vil få del i velferdsordninger. Både i Sverige og Danmark har det kommet til uttrykk en viss bekymring angående farene for misbruk eller utilsiktet bruk av slike ordninger. I den omtalte svenske utredningen, *SOU 2002:116*, er hovedbudskapet at arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene stort sett ikke vil være noe problem i forhold til arbeidsmarkedet. Imidlertid kan det være mulighet for press på velferdsordninger fordi EU-regelverket i prinsippet gir like rettigheter til slike goder for alle borgere når visse minimumskrav er oppfylt. Denne problematikken er også vurdert i norsk sammenheng.

5.8.2 Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

En tverrdepartemental arbeidsgruppe ledet av KRD, drøftet konsekvenser for norske velferdsordninger i rapporten *EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger, Kommunal- og regionaldepartementet 2003*. Rapporten ble offentliggjort i august 2003.

I rapporten legges det til grunn at arbeidssøkere fra de nye medlemslandene har begrensede rettigheter så lenge de leter etter arbeid. Flere arbeidssøkere vil derfor neppe få store utilsiktede konsekvenser for velferdsordninger og -ytelser. Antakeligvis vil de fleste av dem som kommer fra de nye medlemslandene, finne arbeid og bli arbeidstakere som det ikke er knyttet spesielle problemer til. De vil ha samme rettigheter som andre, livnære seg gjennom arbeid og primært være bidragsyttere i samfunnsøkonomisk forstand.

Arbeidsgruppa påpeker at EU-reglene innebærer at det ikke kreves mye for å bli regnet som arbeidstaker med rett til opphold. Selv om jobben ikke er tilstrekkelig til å leve av, kan man være arbeidstaker. På dette grunnlag vil arbeidstakeren kunne få fulle sosiale og økonomiske rettigheter i det norske samfunnet. Det kan føre til økt bruk av enkelte ytelser og ordninger.

De liberale reglene for familiegjengeforening for EØS-borgere kan også føre til utilsiktede belastninger på en del velferdsordninger. For ektefeller/partnere, barn og foreldre er det bare krav til bolig, ikke til underhold eller sykeforsikring.

Samlet sett mener arbeidsgruppa at velferdsordninger og sosiale ytelser i Norge er gunstige og attraktive for mange i de nye medlemslandene. Det gjelder for eksempel ytelser i forbindelse med ledighet og sykdom. Adgang til sosiale ytelser som er høyere enn lønninger i hjemlandet, vil i seg selv kunne stimulere til innvandring fra de nye medlemslandene. Kombinasjonen av gunstige ordninger og liberale EU-regler for familiegjengeforening, uten krav til underhold av ektefelle, barn eller foreldre, kan føre til at arbeidstakere bringer med seg familiemedlemmer, i alle fall for en periode.

Vilkår om underhold for familiegjengeforening med husstandsmedlemmer som forsørger i hjemlandet, kan dessuten ha begrenset praktisk betydning over tid. Arbeidsgruppa hevder at oppfølging og kontroll fra både utlendingsmyndighetene og instanser med ansvar for ulike ordninger, har enkelte svake punkter. Det kan skyldes både regelverk, praktiseringen av dette og hvor store ressurser som settes av til kontrollvirksomhet.

På enkelte områder er misbruk av velferdsordninger etter arbeidsgruppas oppfatning allerede et problem, både blant nordmenn og utlendinger. Dette vil kunne bli forsterket av EU-utvidelsen. Ordningene med sykepenger, dagpenger under arbeidsledighet og i noen grad økonomisk sosialhjelp vil i følge arbeidsgruppa sannsynligvis være mest utsatte.

Organisert, grensekryssende kriminalitet i de nye medlemslandene har forbindelser til ulike ty-

per kriminell virksomhet i Norge. Det kan også bidra til økt misbruk av enkelte ordninger, for eksempel gjennom produksjon av falske dokumenter.

Arbeidsgruppa la bl.a. fram følgende anbefalinger:

- For å forebygge direkte misbruk bør kontrollsystemet på enkelte områder forbedres. Det gjelder særlig i forhold til sykepenger, dagpenger og økonomisk sosialhjelp.
- Utlendingsmyndighetene bør, i samarbeid med instanser med ansvar for aktuelle ytelser, kontrollere bedre at vilkårene for en EØS-tillatelse, også for familiemedlemmer, oppfylles under oppholdet i Norge.
- Dersom Danmark og Sverige skulle velge å bruke nasjonal lovgivning i en periode for å begrense den frie bevegeligheten for arbeidstakere, vil det etter arbeidsgruppas vurdering være naturlig at Norge gjør det samme.
- Forbedring av gjeldende regelverk og mer effektiv kontroll er viktig. Utilsiktede, negative konsekvenser av EU-utvidelsen i deler av arbeidslivet og for enkelte velferdsordninger, vil skape negative reaksjoner.

5.8.2 Oppfølging og vurdering

Regjeringen har vurdert anbefalingene i rapporten og vil følge opp med konkrete tiltak for å motvirke utilsiktede konsekvenser og misbruk.

Det er allerede foreslått å endre vilkårene for rett til sykepenger i budsjettforslaget for 2004, jf. *St.prp. nr. 1 (2003–2004)* for Sosialdepartementet. Forslaget betyr at det kreves sterkere tilknytning til arbeidslivet for å kunne få rett til ytelsen. Opptjeningstida, dvs. den perioden man må ha vært i arbeid før sykemelding, foreslås utvidet fra to til fire uker. Hensikten er å målrette ordningen mer mot grupper med en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det kan også bidra til å forebygge eventuelt misbruk.

Videre oppfølging av arbeidsgrupperapporten i berørte departementer samordnes av Kommunal og regionaldepartementet. Departementene skal foretas en ny gjennomgang av ordninger på egne ansvarsområder og rapportere hvilke regelendringer som er planlagt og hvordan kontrolltiltak kan gjennomføres. Spørsmål i tilknytning til eksport av ytelser skal særlig vurderes.

Gjennomgangen gjelder ikke bare arbeidstakere, men tar også med at en del borgere fra EØS-land kommer som tjenesteytere, ansatte hos slike tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende. Som et tilleggspunkt skal mulige konsekvenser for innkreving av skatter og avgifter vurderes.

På bakgrunn av den nye gjennomgangen vil regjeringen i begynnelsen av 2004 bli forelagt departementenes planer om oppfølging og ta stilling til om det er behov for ytterligere samordning. Jevnlig vurdering av behovet for regelendringer og kontrolltiltak er for øvrig en del av den generelle virksomheten på ulike forvaltningsområder.

5.9 Ufaglært arbeidskraft

5.9.1 Forslag til ny ordning for ufaglært arbeidskraft

Et forslag til en ny ordning for innvandring av ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS, ble sendt på bred høring i juni 2002. Høringsdokumentet tok utgangspunkt i samarbeidsregjeringens mål i Semerklæringen om «en kraftig oppmyking i regelverket for arbeidsinnvandring til Norge».

Et viktig premiss for forslaget var at arbeidstillatelse til ufaglærte bare vil være aktuelt dersom det ikke er mulig å skaffe arbeidskraft innenlands eller innen EØS. Arbeidsmarkedssituasjonen burde være avgjørende for i hvilket omfang ordningen skulle brukes.

Et annet premiss var at arbeidstillatelse til ufaglærte skal kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse, dvs. varig opphold. Personer som ikke har slik tillatelse, mister arbeidet og ikke finner en ny jobb før arbeidstillatelsen løper ut, vil imidlertid måtte forlate landet. Videre ble det lagt vekt på at også ufaglærte arbeidstakere bør ha mulighet til å delta i det norske samfunnet på linje med andre innvandrere. Ufaglærte bør derfor, som hovedregel, ha de samme rettigheter og plikter som andre innvandrere.

Høringsbrevet drøftet en rekke spørsmål i tilknytning til en slik ordning, bl.a. hvorvidt man skulle begrense adgangen til familiegjenforening de første årene, om det skulle stilles spesielle krav til søkerens bakgrunn, om ordningen burde avgrenses til bestemte bransjer eller yrker, eller om den bare skulle gjelde bestemte land, for eksempel EUs kandidatland.

Mulige ringvirkninger av å åpne for innvandring av ufaglært arbeidskraft, bl.a. at det vil kunne påvirke lønns- og arbeidsforhold i enkelte bransjer, ble også drøftet. Dessuten ble krav til omfang av norskopplæring og kvalifiseringstiltak tatt opp.

Videre ble det lagt fram enkelte tiltak som kunne komme i tillegg til eller i stedet for en generell ordning med tillatelse til ufaglærte. Det gjaldt bl.a. spørsmålet om kvalifikasjonskrav til spesialister i større grad skulle kunne defineres av arbeidsgiver

og om det formelle kravet til spesialistkompetanse burde reduseres ytterligere.

5.9.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å åpne for en viss arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS fikk relativt bred støtte i høringsrunden. Mange instanser presiserte riktignok at det fortsatt må legges vekt på å mobilisere innenlandske reserver og at et gjestearbeidersystem ikke er ønskelig. De aller fleste argumenterte for at ufaglærte skal ha samme rettigheter og plikter – også utlendingsrettslig – som spesialister.

Landsorganisasjonen i Norge gikk prinsipielt imot forslaget og pekte bl.a. på at større innvandring av ufaglært arbeidskraft vil kunne forsterke tendenser til at innvandrere utgjør en ny underklasse og svekke mulighetene for å bedre arbeidsvilkårene i bransjer med konsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg var Norsk Folkehjelp, Kommunenes sentralforbund og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon negative til forslaget. Næringslivets hovedorganisasjon var også kritisk, og mente den foreslåtte ordningen for ufaglærte var uinteressant for arbeidsgivere fordi den ville bli for tungrodd og kostbar.

Med unntak av organisasjoner som Norsk Folkeparti, Fedrelandspartiet, Den norske forening og Folkebevegelsen mot innvandring var resten av de 40 instansene som uttalte seg, i hovedsak positive. De hadde imidlertid innvendinger på enkelte punkter, bl.a. i spørsmålet om en viss avgrensning av retten til familiegjenforening før det er gitt bosettingstillatelse.

5.9.3 Vurdering

Prinsipielt ønsker regjeringen fortsatt å gjøre det lettere å rekruttere etterspurt ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS. På bakgrunn av høringen og utviklingen på arbeidsmarkedet siden 2002 kunne det i første omgang være aktuelt å foreta en forsiktig oppmyking av regelverket gjennom en tidsbegrenset prøveordning for gjenværende kandidatland, Bulgaria, Romania og Tyrkia. De ti andre kandidatlandene blir snart medlemmer.

En slik prøveordning ville gi et positivt signal om at norske myndigheter er åpne for ufaglært arbeidskraft allerede før gjenværende kandidatland er del av et felles arbeidsmarked. Flere land i Vest- og Sør-Europa kan om få år komme til å konkurrere om etterspurt arbeidskraft. En offensiv holdning vil kunne kompensere for noen av de ulempe- ne vi har ved ikke å være medlem av EU, og skep-

sis som skyldes geografisk beliggenhet, språk, klima og kostnadsnivå.

Utvidelsen av EU og EØS er imidlertid nær forestående, og vil sannsynligvis gjøre det enklere å rekruttere ufaglært arbeidskraft for virksomheter i Norge. I tillegg legges det opp til en utvidelse av tidsrommet for sesongarbeidstillatelse fra tre til seks måneder. Det vil også bidra til å øke tilgangen på slik arbeidskraft.

Regjeringen vil foreløpig ikke sette i verk en prøveordning for ufaglært arbeidskraft fra kandidatland til EU. Det er ønskelig å avvente EØS-utvidelsen, utvidelsen av perioden for sesongarbeid og en evaluering av konsekvensene av disse endringene. På denne bakgrunn vil det bli vurdert når det kan være aktuelt å iverksette prøveordningen. Departementet vil i mellomtida utforme forslag til regelendringer som vil bli sendt på alminnelig høring.

5.10 Oppsummering av tiltak

Regjeringen holder fast ved målsettingen om å åpne for fri bevegelighet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU/EØS. Som ledd i forberedelsene til EØS-utvidelsen vil Regjeringen:

- Følge opp arbeidet med gjennomføringen av nødvendige regelendringer og kontrolltiltak for å motvirke eventuelt misbruk og utilsiktede konsekvenser for norske velferdsordninger.
- Overvåke utviklingen i arbeidsmarkedet mht. mulige forstyrrelser på grunn av EØS-utvidelsen og eventuelt iverksette nødvendige beskyttelsestiltak.
- I nært samarbeid med partene i arbeidslivet drøfte behovet for eventuelle tiltak og virke-

midler vedrørende lønns- og arbeidsvilkår, blant annet:

- allmenngjøringsloven
- minstelønnsregulering
- hjemmel for Arbeidstilsynet til å gripe inn overfor lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn gjengs i det norske markedet
- arbeidsmiljø- og sikkerhetsmyndighetenes tilsyn og kontrollvirksomhet i forhold til useriøse og ulovlige virksomheter.

Regjeringen vil på bakgrunn av tidligere avgitte erklæringer, hvilket standpunkt andre land inntar og det pågående utredningsarbeidet om velferdsordninger og kontroll- og beskyttelsestiltak, vurdere hvorvidt muligheten til å iverksette tiltak hjemlet i en beskyttelsesmekanisme er tilstrekkelig, eller om det også skal vurderes iverksatt overgangsregler som gjelder fri bevegelighet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

Det vil legges til rette for at forslaget om en begrenset prøveordning for ufaglært arbeidskraft fra EUs kandidatland vil kunne iverksettes etter evaluering av konsekvensene av EØS-utvidelsen og av den planlagte utvidelsen av perioden for sesongarbeidstillatelse fra tre til seks måneder.

5.11 Økonomisk-administrative konsekvenser

Økonomisk-administrative konsekvenser av forslag til regelendringer og kontrolltiltak som gjelder velferdsordninger, overvåkingsberedskap og tiltak mot sosial dumping er under utredning i flere sammenhenger. Regjeringen og berørte departementer vil komme tilbake til spørsmålet i den ordinære budsjettprosessen.

6 Markedssvikt og behovet for offentlig inngrep

6.1 Offentlig sektors rolle i arbeidsmarkedet

Myndighetene har i etterkrigstiden hatt høye ambisjoner i arbeidsmarkedspolitikken. Ambisjonene har ikke bare vært høye hva angår de *mål* som er søkt oppnådd (høy sysselsetning, lav ledighet osv.), men de har også vært høye hva gjelder offentlig sektors *rolle som (allokerings-)aktør* på markedet for tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidskontorene ble gjort statlige på 1960-tallet etter tidligere å ha vært kommunale. Som en følge av dette, kunne arbeidsmarkedsmyndighetene ta økt ansvar for ressursallokeringen på arbeidsmarkedet samt sikre at arbeidsmarkedet fungerte som ett nasjonalt marked. Aetats ambisjoner mht. egen rolle i ressursallokeringen på arbeidsmarkedet var særlig høye på slutten av 1990-tallet. Aetat ønsket å overta markedsandeler fra de private bemanningsfirmaene bl.a. gjennom stort fokus på å formidle «ordinær» arbeidskraft til ordinære stillinger og vikariater.

God ressursallokering på arbeidsmarkedet, dvs. «rett person på riktig plass», fordrer mye informasjon av god kvalitet om arbeidssøkerens ønsker og kompetanse og arbeidsgivernes behov. De fleste land med monopol på arbeidsformidling innså på 1980/1990-tallet at den offentlige arbeidsformidlingen vanskelig kunne klare å dekke det stadig mer differensierte behovet for tjenester. Dette førte til en liberalisering av dette markedet i de fleste land med offentlig formidlingsmonopol. I Norge ble det generelle forbudet mot formidling av arbeidskraft i privat regi opphevet i 2000.

Hovedmålet i regjeringens arbeidsmarkedspolitik er å bidra til et velfungerende og mest mulig selvregulerende arbeidsmarked. Et slikt arbeidsmarked kjennetegnes ved

- i. et høyt tilbud av arbeidskraft,
- ii. at arbeidskraften allokeres løpende til de anvendelser som gir høyest avkastning for samfunnet,
- iii. at arbeidssøkere kommer i jobber som er tilpasset deres kompetanse og preferanser,
- iv. at koblingene mellom tilbydere og etterspørre av arbeidskraft skjer raskt,
- v. at arbeidsledigheten er lav og

- vi. en lønnsvekst som er forenlig med prisstabilitet i forhold til Norges Banks inflasjonsmål.

I arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse i Stortinget 24.01.02 «*Fra ord til handling – Modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor*» ble det pekt på at grensene for det offentlige ansvaret bør gjennomgås og klargjøres. Regjeringen ønsker at de ulike offentlige etatene får klarere definerte roller mht. ansvarsområder og aktiviteter. *Rollekonflikter* er en potensiell kilde til konkurranseproblemer når offentlige virksomheter deltar i kommersielle markeder. Å lage et klarere skille mellom rollene som bestiller og produsent er særlig viktig. Regjeringen mener hovedregelen bør være at de offentlige etatene fokuserer på bestillerrollen og overlater til markedet å produsere de aktuelle tjenestene. Økt bruk av markedet vil kreve klarere ansvar for å kontrollere at markedene fungerer godt. Dette vil være en myndighetsoppgave.

Nedenfor drøftes nærmere hvordan myndighetene kan fremme målene i arbeidsmarkedspolitikken ved å legge til rette for at arbeidssøkerne og arbeidsgiverne enklere skal kunne finne hverandre ved egen hjelp og hvordan private, kommersielle aktører i større grad kan bidra i formidlingsarbeidet. Det tas også opp hvor markedet svikter og en omtaler nærmere hva offentlig sektors rolle bør være når det gjelder å koble tilbydere og etterspørre av arbeidskraft.

6.2 Offentlig forsyningsansvar vs. offentlig produksjonsansvar

Å gi en hensiktsmessig grenseoppgang mellom offentlig og privat sektors ansvarsområder i økonomien krever at to sentrale problemstillinger løstes frem. Det ene er hvilken sektor (offentlig eller privat) som skal ha ansvaret for at den aktuelle tjenesten blir tilgjengelig for brukerne (*forsyningsansvar*). Den andre problemstillingen er om produktionsvirksomheten skal foregå i privat eller offentlig regi (*produksjonsansvar*).

Det offentliges ansvar for de som ikke kan forsørge seg selv pga. arbeidsledighet, innebærer et

ansvar for å sikre arbeidsledige og yrkeshemmede nødvendige økonomiske midler. Det er i samfunnets interesse at flest mulig kan komme i jobb og forsørge seg ved hjelp av egen inntekt. Det bidrar til høy produksjon og velferd for hele samfunnet og gir minst belastning på de offentlige budsjetter. Det offentlige har derfor et ansvar for å vurdere behov og fremskaffe aktuelle tjenester og nødvendige tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb.

Hvordan tjenestene fremskaffes bør vurderes ut fra hva som er mest effektivt både i forhold til kortsiktig produksjon av tjenesten og i forhold til muligheten for å endre innholdet i tjenesten avhengig av brukernes behov. Slike vurderinger var bakgrunn for tilbudet til fylkeskommunene først på 90-tallet om å overta arbeidsmarkedsopplæringssentrene. Regjeringen ønsker å videreutvikle Aetat som en god bestiller av tjenester for arbeidsledige og yrkeshemmede. Det vises til avsnitt 7.4.

Deler av Aetats produksjon kan vanskelig overføres til private aktører gjennom anbud. Det gjelder oppgaver som er nært knyttet til myndighetsutøvelse, slik som vurdering av behov for bistand og tjenester fra Aetat og behandling av søknader om dagpenger og attføringsytelser. Det er viktig at disse oppgavene blir behandlet på en rask og riktig måte.

Mange av Aetats brukere ønsker seg mer service enn hva etatens ressursrammer gir grunnlag for. Det innebærer at Aetat har en viktig prioriteringsoppgave. Aetat skal på den ene side fordele de ressursene som stilles til rådighet på mange etterspørrere. Aetat skal på den annen side tilfredsstille ønskene fra den enkelte arbeidssøker om god individuell tilrettelagt service. Departementet ønsker å legge til rette for systemer som kan hjelpe ordinære arbeidssøkere raskt til jobb uten ressurskrevende medvirkning fra det offentlige. Det skal frigjøre ressurser til bedre oppfølging og service til arbeidsledige som har problemer med å finne seg arbeid selv og til yrkeshemmede.

6.3 Markedet for arbeidsmarkedstjenester – rammebetingelser

Et velfungerende arbeidsmarked har en rekke positive effekter. God samfunnsmessig ressursbruk oppnås ved *i)* at beslutninger bl.a. om oppsigelser og ansettelse, gjøres av enkeltindivider og bedrifter (desentraliserte beslutningsprosesser) og *ii)* at beslutningstakerne står overfor lønninger som bl.a. påvirkes av produktiviteten til arbeidskraften,

av knappheten på arbeidskraft i det enkelte yrke mv.

For å oppnå de gunstige effektene av et velfungerende marked er det enkelte forutsetninger som bør være til stede. Det bør være flere aktører som konkurrerer om å levere tjenesten, det bør være god informasjon til alle aktørene og det bør være likeverdighet mellom tilbydere og etterspørrere.

Mange aktører

Arbeidsformidling innebærer at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsforhold. Det er først og fremst den enkelte aktørs mangel på informasjon som medfører at det i markedet for tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft, også vil være et marked for en tredjepart. Konsekvensene av feilansettelser er særlig store blant ledere og nøkkelpersonell. Det er derfor naturlig at det særlig er innenfor dette området at arbeidsgivere vil betale for formidlingstjenester. De fleste rene formidlingsselskapene operer innenfor dette området.

Den offentlige arbeidsformidlingen har tradisjonelt stått for en relativt liten del av de direkte koblingene. Aetat har blitt mest benyttet som søkekanal av personer i ufaglært og faglærte yrker, og i mindre grad av personer med akademisk utdanning. I en undersøkelse fra Norsk institutt for utdanningsforskning (NIFU) oppgir likevel relativt mange nyutdannede akademikere aktiv bruk av Aetats tjenester. Rangert etter hyppighet fremkommer følgende bruk av ulike søkekanaler: Annonser (63 pst.), Aetats jobbdatabase på Internett (40 pst.), kontakt med arbeidsgiver (38 pst.), andre jobbdatabaser på Internett (37 pst.), kontakt med Aetat (20 pst.), familie og bekjente (14 pst.), bedriftsbesøk på lærestedet (9 pst.) og karrieresenter på lærestedet (5 pst.). De som har problemer med å finne seg jobb, bruker Aetats tjenester mer enn andre.

Informasjon fra Statistisk sentralbyrå viser at det allerede i 2001 var registrert nær 600 ulike bedrifter i markedet for arbeidsformidlings- og/eller utleietjenester. Antall ansatte i bransjen var over 27 000, inklusive ansatte utleievikarar. Konjunktursvekkelsen har bidratt til en mindre nedgang i antall ansatte fra 2001 til 2002. En overvekt av virksomhetene var lokalisert i Oslo-området. De største virksomhetene har kontorer på flere steder i landet. Etter at det generelle forbudet mot å drive utleie og formidling av arbeidskraft opphørte sommeren 2000, har det vært noe, men ikke dramatisk vekst i antall aktører. Det må sees i sammenheng

med at «head-hunting» og Internettbaser ikke var omfattet av det generelle forbudet mot privat formidling, samt at utleie innenfor «kontorsektoren» ved forskrift var unntatt fra det generelle utleieforbudet. Konkurransetilsynet har vurdert markedet for arbeidsleie nærmere. I deres rapport fra våren 2002 konkluderes det med at markedet fungerer tilfredsstillende sett fra et konkurransemessig synspunkt.

Det er enkelt å etablere ny virksomhet for aktører som ønsker å starte med utleie av arbeidskraft eller arbeidsformidling. Det fremmer konkurransen i dette markedet. Aktiviteten vil avhenge av betalingsvilligheten. Det er ulovlig å ta betalt av arbeidssøker. Av den grunn vil det være arbeidsgivers betalingsvillighet som avgjør omfang og innretning. I en slik sammenheng er det ikke uventet at hovedmarkedet for formidlingstjenester er knyttet til headhunting og kortvarige musikerformidlinger. For ordinære formidlinger vil Aetat ofte være et godt og vederlagsfritt alternativ.

Markedet kan likevel svikte mht. å realisere god ressursutnyttelse hvis det er *manglende betalingssevne* for tjenesten. Det kan for eksempel medføre at nyttige og ønskelige tjenester ikke blir tilbudt. Et eksempel her kan være formidlingstjenester til arbeidsledige og yrkeshemmede. En slik markedssvikt kan motvirkes ved offentlige inngrep. Bedre tilgang på informasjon gjennom offentlige informasjonsdatabaser, betaling av det offentlige på vegne av arbeidssøkerne mv. kan redusere markedssvikten. Konjunkturmessige forhold og hensynet til rettferdig fordeling er andre forhold som kan gi grunnlag for offentlige inngrep i dette markedet.

Tilgang på informasjon er nødvendig for et godt fungerende marked

Det er mange mulige måter arbeidssøkere og arbeidsgivere kan innhente informasjon på og komme i kontakt med hverandre. Informasjonen kan innhentes av aktørene selv, f.eks. gjennom annonser, fra internett, via direkte kontakt eller via en mellommann. Undersøkelser foretatt de senere år, viser at den vanligste søkekanalen sett fra arbeidssøkers side er annonser og direkte kontakt mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. Annonsernes betydning som søkekanal har imidlertid blitt noe redusert på 1990-tallet, parallelt med at søk på internett har fått større betydning.

Informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere er et gode som kjennetegnes ved at kostnaden for samfunnet ikke øker med økt bruk. Hvis private skulle produsert denne informasjonen,

måtte de dekket kostnadene sine gjennom å ta betalt for bruk av tjenesten. Prisen ville bidra til at de med lav betalingssevne ikke kunne benyttet seg av informasjonen. Det ville ha forsterket problemene for de arbeidsledige. Eksistensen av slike fellesgoder har derfor tradisjonelt vært et hovedargument for offentlig inngrep.

Fra samfunnets side er det viktig at hele landet fungerer som ett arbeidsmarked. Løpende informasjon både om ledige stillinger i hele landet og om alle arbeidssøkere er viktig for å oppnå dette. Selv om enkelte store aviser har en relativt bred dekning av stillingsmarkedet gjennom databaser over de stillingsannonsene som arbeidsgivere setter inn i de aktuelle avisene, eksisterer det ingen fullstendig kommersiell database med informasjon om ledige stillinger i *alle* bransjer og i *alle* deler av landet. Aetats stillingsdatabase inneholder informasjon om alle offentlig utlyste stillinger. Denne er svært aktivt brukt av arbeidssøkerne. Å samle, systematisere og gjøre tilgjengelig slik informasjon bidrar til at koblinger mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere kan bli gjennomført raskt og effektivt selv om de oppholder seg i ulike deler av landet. En viktig forutsetning er at databasen er løpende oppdatert, slik at arbeidssøkerne kan forholde seg til reelt ledige stillinger og arbeidsgivere til reelle arbeidssøkere.

Informasjonen om tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft er ulikt fordelt mellom aktørene. Arbeidssøkere vet mer om sine kunnskaper og produktivitet enn hva arbeidsgiveren gjør. Arbeidsgivere vil derfor lett indirekte diskriminere grupper på arbeidsmarkedet det er heftet stor usikkerhet til («outsiderne»). Innvandrere, tidligere yrkeshemmede, langtidsledige og personer uten arbeidserfaring vil for eksempel lett kunne bli utsatt for en slik indirekte diskriminering. Kort prøvetid og et sterkt stillingsvern kan forsterke slike mekanismer. Aetat kan bidra til bedre informasjon om arbeidssøkerne til arbeidsgivere gjennom anvisning av kompetente arbeidssøkere, bruk av formidlingstiltak som lønnstilskudd og praksisplass. Det bidrar til å øke jobbsannsynligheten for utsatte grupper av arbeidssøkere hos den aktuelle arbeidsgiveren eller indirekte ved at arbeidsgiveren kan være referanse for arbeidssøkeren overfor andre arbeidsgivere.

Aetat arbeider med å bedre arbeidsgivernes tilgang på informasjon om arbeidssøkerne. En ønsker å gjøre hele basen over registrerte ledige tilgjengelig for arbeidsgiverne. For å bedre og effektivisere informasjonsinngangen vil den enkelte arbeidssøker selv via internett kunne registrere inn sin CV, inneholdende både formal- og realkompe-

tanse. Arbeidsgiveren bør etter søk i basen ha mulighet til å kontakte arbeidssøkeren direkte via mail eller post uten administrativ behandling i Aetat.

Aetat har et særlig ansvar for å frembringe en hensiktsmessig infrastruktur for aktørene som er i arbeidsmarkedet. Løpende oppdaterte internettbaser over ledige stillinger og arbeidssøkere er viktige deler av infrastrukturen. Slike databaser gir private aktører et grunnlag for å kunne bidra til å fremme et bedre fungerende arbeidsmarked. Utleiebyråene vil kunne bruke basen til å skaffe seg egnet arbeidskraft for å dekke utleieoppdrag. Rene formidlingstjenester avhenger av aktuelle arbeidsgiveres betalingsvillighet. Det er rimelig å tro at betalingsvilligheten øker når arbeidsgiverne vet at de private aktørene har alle registrerte arbeidssøkere i landet som søkegrunnlag.

Kommersielle aktører vil ikke uten videre hjelpe «svake grupper»

Arbeidssøkere er ofte i en utsatt posisjon. Myndighetene ønsker derfor å beskytte dem mot useriøse aktører. I en situasjon hvor det er mulig for kommersielle aktører å ta betalt av arbeidssøker for koplingstjenester, vil det kunne bli krevd høyere pris jo lavere kompetanse og produktivitet en arbeidssøker innehar fordi disse ofte er vanskeligere å formidle. Fra et fordelingsmessig ståsted er det lett å se at et slikt system ikke er tjenlig. Sysselsettingsloven forbyr kommersielle aktører å ta betalt av arbeidssøkere for formidlingstjenester.

«Utsatte grupper» i arbeidsmarkedet vil ofte være grupper med antatt lav produktivitet. Disse kan være vanskelig å formidle. Mange vil måtte ha kvalifisering/opplæring. For å sikre tilbud om opplæring og formidling av slike grupper vil det offentlige måtte ta et særlig ansvar.

Med mange aktører, og lave barrierer for nyetableringer, er det grunn til å tro at det private markedet i fremtiden vil kunne tilby et enda større utvalg av arbeidsmarkedstjenester, bl.a. formidling av «jobbskiftere» og formidling av godt kvalifiserte personer som skal inn i arbeidslivet. Omfanget vil avhenge av etterspørselen etter slike tjenester. Myndighetene ønsker i fremtiden å øke tilbudet av formidlingstjenester til utsatte arbeidssøkergrupper gjennom kjøp av tjenester på vegne av arbeidssøkerne.

Myndighetsutøvelse knyttet til rettigheter mv.

Å avklare borgeres rettigheter, forvalte regelverk og økonomiske ytelser er *myndighetsutøvelse*. Det

er en grunnleggende oppgave for offentlig sektor. I offentlighetsloven er det bl.a. nedfelt et ansvar for å *informere* og *veilede* brukerne. En sentral oppgave for Aetat er å vurdere hvorvidt individet har rett til individbaserte ytelser (dagpenger, attføringspenger, individstønad, mv.). Videre er det arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar å vurdere hvorvidt individet har behov for ulike former for oppfølging (f.eks. deltakelse på arbeidsmarkedstiltak).

De økonomiske ytelsene som forvaltes av arbeidsmarkedsmyndighetene er en form for forsikring for borgerne. I forsikringsmarkedene er informasjonen generelt skjevt fordelt mellom de som ønsker å forsikre seg og den som tilbyr forsikring. I et eventuelt markedet for forsikring mot arbeidsledighet vil etterspørrene etter forsikring ha mer informasjon om sannsynligheten for ledighet enn forsikringsselskapene. Dette leder til at et privat marked ikke vil kunne fungere godt, da bare de med høy risiko for ledighet/opsigelse vil etterspørre poliser. Å sørge for sosiale sikringsordninger er derfor en sentral oppgave for velferdsstaten.

Kunnskap som et samfunnsgode

Kunnskap og opplæring har elementer av positive effekter som kommer samfunnet til gode, bl.a. knyttet til lavere ledighet, lengre yrkesaktivt liv mv. Avkastningen for samfunnet av økt kunnskap er derfor høyere enn den enkeltes avkastning av utdannelsen, særlig i et land som Norge med relativt små lønnsforskjeller. I et fritt marked vil det derfor lett bli tatt for lite utdanning. Dette er et argument for subsidiering av utdanning. Den kunnskapsoppbygging som ligger i arbeidsmarkedstiltak kan i tillegg begrunnes med en sannsynlig reduksjon i bruken av offentlige velferdsordninger gjennom at personene raskere kommer i jobb.

Ett av formålene med kompetansereformen er å sikre at den enkelte arbeidstaker blir løpende oppdatert på sitt arbeidsfelt. Det bidrar til lengre yrkeskarriere og til å lette personens mulighet til alternative jobber ved omstillinger eller nedleggelser. Videre- og etterutdanning er en måte å forebygge langvarig arbeidsledighet på. I et arbeidsmarked med høy mobilitet kan arbeidsgiverne være tilbakeholdne med å tilby etterutdanning i frykt for at arbeidstakeren vil ta ut verdien av en slik kompetanseheving i form av å søke arbeid hos en annen arbeidsgiver. Kunnskap om hvem som lett blir langtidsarbeidsledig eller vil ha behov for yrkesrettet attføring for å unngå å bli uføretrygdet, vil være en måte å avgrense en gruppe hvor myndighetene har en egen interesse av å bistå for å unngå for lite opplæring. Det er bl.a. noe av be-

grunnelsen for at Statens lånekasse for utdanning har finansieringsordninger rettet mot voksne personer som ønsker å gjennomføre grunnskolen eller videregående opplæring.

Fordelingshensyn

Myndighetene har mål knyttet til fordelingen av økonomiske ressurser og offentlig tjenesteproduksjon. Å ivareta slike mål vil kunne begrunne inngrep i markedet. Dette kan også gjelde i velfungerende markeder. Vederlagsfrie tjenester i arbeidsmarkedsetaten for arbeidssøkere og yrkeshemmede kan begrunnes med et fordelingshensyn. Relativt gode minsteytelser er et annet eksempel. For å motvirke at brukere blir gående lenge på relativt sjenerøse offentlige ytelser, er det viktig at overføringssystemet har innebygget mekanismer som fremmer aktiv arbeidssøking for rask overgang til jobb.

Oppsummeringen av denne gjennomgangen er at det er et marked for leveranser av arbeidsmarkedstjenester, men at dette markedet er sterkt avhengig av betalingsvilligheten. Aetat har en viktig oppgave med å ivareta områder hvor markedet ikke er et tjenelig virkemiddel samt å fremme et bedre fungerende marked. Det er ønskelig at de private aktørene kan øke sin tjenesteleveranser til Aetats brukere. Hvordan dette kan skje, er nærmere omtalt i neste avsnitt.

6.4 Markedet for arbeidsmarkedstjenester overfor ledige og yrkeshemmede

Myndighetenes bruk av private aktører for å levere tjenester til arbeidsledige og yrkeshemmede kan gjøres på flere måter. To hovedmodeller er særlig aktuelle, *anbudskonkurranse* og «*penger følger bruker*»-prinsippet. Her skal vi se på hovedprinsippene og egenskapene ved disse modellene. I praksis vil en ofte velge en modell som kombinerer elementer fra begge disse modellene.

Ved anbudskonkurranse definerer Aetat innholdet i tjenesten, for eksempel et AMO-kurs, bl.a. med grunnlag i arbeidssøkernes kompetanse og krav fra ledige stillinger. Denne kravspesifikasjonen sendes på anbud. Aetat velger det tilbudet som er billigst samtidig som det oppfyller Aetats kvalitetskrav. Deretter plukker Aetat ut arbeidssøkerne som skal delta.

Ved «penger følger bruker» må rettigheter til ulike typer tjenester gis brukeren, dvs. i dette tilfellet den enkelte arbeidsledig/yrkeshemmet. Det

krever at Aetat gjør en god kartlegging av brukernes behov for tjenester for å komme i jobb. Brukeren gis mulighet til å velge blant ulike typer tiltak, avhengig av hvilken kategori Aetat plasserer ham/henne i. I tilfeller med flere tilbydere av samme type tjenester, vil den enkelte bruker kunne velge hvem som skal tilby den tjenesten brukeren har krav på. For å sikre seg at alle aktuelle leverandører som tilbyr tjenester har tilfredsstillende kvalitet, bør bruk av en slik modell kombineres med at Aetat på forhånd godkjenner en knippe tilbydere som brukerne kan velge mellom (prekvalifiseringsrunde). Det samlede omfang av arbeidsmarkedstiltak begrenses av de årlige bevilgningene. Budsjettrammen vil derfor være styrende når Aetat avgrenser valgmulighetene for ulike arbeidssøkergrupper.

Formidlings-, kvalifiserings- og attføringstjenester kan i prinsippet produseres og tilbys kostnadseffektivt i begge regimene. En viktig forskjell mellom anbudskonkurranse og «penger følger bruker» – prinsippet er grad av valgfrihet for brukerne. I en situasjon hvor Aetat avklarer rettigheter, bestemmer omfang av oppfølging og tar i bruk private aktører for å tilby veldefinerte tiltak (anbudskonkurranse), vil brukerne ha mindre valgfrihet. Dette gjelder ved arbeidsmarkedssopplæringen i dag.

Ved bruk av «penger følger bruker» vil arbeidssøkeren selv kunne velge tilbyder. Fordelen med en slik ordning er at arbeidssøkeren kan få høyere behovstilfredsstillelse siden han/hun kan legge til grunn sine egne preferanser. En forutsetning for at ordningen skal kunne fungere effektivt er imidlertid at arbeidssøkerne får god veiledning slik at han/hun har like god informasjon som arbeidsmarkedsmyndighetene om hvilken oppfølging som er hensiktsmessig. Hvis det blir stor forskjell mellom tilbudene, vil enkelte arbeidssøkere kunne legge mest vekt på innholdet i oppfølgingsperioden, snarere enn på hva som gir best mulighet til å komme raskt i jobb. Det kan kreve at det legges inn individuelle incitamenter for å motvirke slik tilpasning. Mange yrkeshemmede gis mulighet for å kunne søke seg inn på ordinær utdanning. Det kan også sees på som en form av «penger følger bruker».

Bruk av ulike former for konkurranse mellom tilbydere av arbeidsmarkedstjenester kan øke kostnadsbevissthet og gi et bedre tjenestetilbud for en gitt budsjettramme. Hvis tilbyderne gis betydelig frihet til selv å bestemme innholdet i tjenesten innenfor en klar målsetning om overgang til arbeid, kan det utløse økt kreativitet for utviklingen av nye og mer effektive tjenester.

Bruk av konkurranse har imidlertid elementer i seg som kan gi lite effektiv ressursbruk i forhold til målene for arbeidsmarkedspolitikken. Hvis målet er antall personer i jobb, vil det for eksempel kunne ligge et incitament til å hjelpe dem som har størst sjanse for å finne seg jobb selv. Det vil kunne innebære en nedprioritering av grupper som har de største problemene på arbeidsmarkedet. Enkelte vil også kunne oppleve nedgang i tjenestekvaliteten hvis det blir lagt mindre vekt på godt samsvare mellom den enkelte arbeidssøkers kompetanse og kravene i de jobbene det formidles til. Det vil kunne føre til dårligere utnyttelse av den enkelte arbeidssøkers kompetanse og talent. For å sikre at privat produksjon basert på privatøkonomiske incitament gir et samfunnsøkonomisk ønsket resultat, er det av stor betydning hvordan kontraktene mellom Aetat og de private tiltaksarrangørene utformes. Særlig vil det være aktuelt å lage ordninger som har innebygget økonomiske incitament, for eksempel bonusordninger.

I arbeidet overfor arbeidsledige og yrkeshemmede er det ikke én standardisert type innsats som er den mest relevante. Både omfang og lengden på oppfølgingen herunder tiltaksinnsatsen, er gjenstand for *skjønn*. Ved utforming av kontrakter mellom Aetat og tiltaksarrangører som for eksempel betaler for antall personer attført, kan det være en fare for at attføringsløp kan bli kortere enn ønskelig. Ved kontrakter som f.eks. honorerer ressursbruk, vil det være en fare for at attføringsløp blir lengre enn ønskelig. Et for kort attføringsløp øker sannsynligheten for at den attførte ikke er godt nok restituert med fare for tilbakefall etter en kort periode i jobb. Et for langt attføringsløp vil på den annen side beslaglegge arbeidskraft i uproduktive anvendelser og øke de offentlige utgiftene.

Utformes kontrakter på en slik måte at kommersielle aktører honoreres for å koble arbeidssøkere mot ledige stillinger, vil tiltaksarrangørene/private aktørene selv vurdere i hvilken grad arbeidssøkerne trenger kvalifisering/opplæring for at kobling skal finne sted. Beslutningen om i hvilket omfang arbeidssøkeren trenger kvalifisering/opplæring kan dermed i noen grad overlates til de kommersielle aktørene. Mer omfattende opplæring vil vanskelig kunne dekkles uten at det lages særskilte finansieringsopplegg. Modellen vil imidlertid passe godt for ulike former for jobbsøkingsopplæring og oppfølging. Kontraktene bør honorere formidlinger til arbeid som er av en viss varighet og ikke bare til kortvarig arbeid.

Rene formidlingstiltak kan være aktuelle å tilby grupper av arbeidssøkere som er formidlingsklare. Gjennom slike opplegg kan en nytte private aktører i arbeidet for å formidle arbeidssøkerne til jobb. Målgruppen kan være arbeidssøkere som har hatt en periode med arbeidssøkning på egen hånd. Brukeren bør helst ha flere aktører å velge mellom. Det vil være naturlig å innhente tilbud gjennom en prekvalifiseringsrunde for å sikre kvaliteten på de aktørene som gis mulighet til å levere formidlingstjenester til arbeidssøkerne. Aetat bør imidlertid kunne pålegge den enkelte arbeidssøker å delta i et slikt tiltak. Hvis dette avslås, vil Aetat kunne stoppe utbetalingene av økonomiske ytelser (dagpenger/individstønad/attføringspenger) på samme måten som når det gjelder tilvisning til andre tiltak.

De ulike aktørenes resultater mht. i hvilken grad de lykkes med å få brukerne i jobb er viktig informasjon både for arbeidssøkere og Aetat. Hvor arbeidssøkerne kan velge mellom flere tilbydere, er slik informasjon viktig. De økonomiske finansieringsordningene vil påvirke omfang og innretningen på innsatsen til leverandørene av arbeidsmarkeds tjenester. For å motvirke uheldige tilpasninger blant tiltaksarrangørene til et gitt belønningssystem, vil det kunne være aktuelt å endre innholdet i dette etter noe tid. Resultatene som oppnås, bør også ha betydning for senere kontrakter med Aetat. Det kan bidra til å motvirke aktører som vil misbruke systemet. I geografiske områder med få eller bare én tilbyder bør tilbudene fra private aktører vurderes i forhold til tilbud i andre områder for å sikre seg mot for høye priser pga. av manglende konkurranse.

Private aktører brukes mye i arbeidsmarkeds politikken i Norge i dag. Bl.a. kjøper Aetat arbeidsmarkeds kurs og jobbklubber av eksterne leverandører gjennom bruk av anbud. Arbeidsmarkedsmyndighetene utformer kontrakter og bestiller egnet tiltak på vegne av brukerne, samt kontrollerer at tiltakene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Ulike aktører (private, kommunale og frivillige) konkurrerer om å tilby slike tjenester. Departementet mener kjøp av tjenester med fordel kan utvides til formidlings- og oppfølgingstjenester i tråd med tidligere vedtak i Stortinget. Dette er fulgt opp i flere forsøk som Aetat driver både i forhold til yrkeshemmede, langtidsledige og eldre. Det vises til nærmere omtale i kap. 7.

7 Organisering av arbeidsmarkedsfeltet. Aetats rolle

I løpet av 90-tallet fikk en «aktiv arbeidsmarkedspolitikk» økt oppslutning i store deler av Europa. Politikk anbefalingene fra OECD og EU har bidratt til dette, jf. OECDs «Jobs Strategy» (1994) og EUs «Employment Guidelines» (1997). Det har bidratt til å øke de aktive arbeidsmarkedstiltakenes andel av de samlede offentlige utgifter til arbeidsmarkedsformål fra 30 til 40 prosent innenfor OECD-området fra 1993 til 2000. Evalueringsresultater av kvalifiseringstiltak fra flere land viser liten effekt av slike tiltak med mindre de har vært målrettet mot spesielle grupper og stillinger. Det har ført til at politikk anbefalingene er blitt mer spesifikke de senere årene. Fokuset er nå satt på sterkere oppfølging av de ledige.

7.1 Teoretiske beskrivelser av arbeidsmarkedets funksjonsmåte og noen empiriske resultater av aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Teoretiske effekter av aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Generelle egenskaper for et marked vil også gjelde for arbeidsmarkedet. Det innebærer bl.a. at tilpasningen i arbeidsmarkedet vil bestemmes av et samspill mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Den forskningsmessige drøftingen av og forklaringen av tilpasningen i arbeidsmarkedet finnes oftest innenfor to teorirammer; den såkalte *fagforeningsmodellen* og *søketeorien*. Teoriene supplerer hverandre. I begge teorier inngår arbeidsmarkedspolitikken som en variabel som kan påvirke nivået på strukturledigheten, dvs. den delen av ledigheten som verken kan forklares med normal søketid ved skifte fra en jobb til en annen eller ved overgang fra utdanning til arbeid (friksjonsledighet) eller ved ledighet som skyldes lavkonjunktur (konjunkturledighet).

Kjernen i *fagforeningsmodellen* er at tilpasningen i arbeidsmarkedet domineres av forhandlinger mellom arbeidsgivere og fagforeninger. I den enkleste form av teorien forhandler en fagforening og en arbeidsgiver/arbeidsgiverorganisasjon om lønn, mens sysselsettingen deretter bestemmes av arbeidsgiver. Under rimelige forutsetninger står

arbeidstakerorganisasjonen overfor en valgmeny mellom høyere lønn og lavere sysselsetting eller lavere lønn og høyere sysselsetting. Innenfor dette modellapparatet er nivået på det effektive arbeidstilbudet viktig for å forklare lønnsfastsettingen og derved indirekte omfanget av sysselsettingen og ledigheten.

Søketeorien tar utgangspunkt i at arbeidsmarkedet er et marked med mye «trafikk». Det er strømmer av personer fra én jobb til en annen, fra utdanning til arbeid, inn i og ut av ledighet og inn og ut av selve arbeidsmarkedet. Arbeidssøkere leter etter jobber og arbeidsgivere leter etter arbeidstakere. En slik trafikk medfører at arbeidsmarkedet alltid vil være preget av friksjoner eller forstyrrelser som bidrar til avvik mellom tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft. Formålet med arbeidsmarkedspolitikken vil være å redusere disse friksjonene til et lavest mulig nivå, helst ned til det nivået som representerer et normalt friksjonsledighetsnivå. Det kan skje bl.a. gjennom bedre informasjon om hvor det er ledige stillinger og hvor det er arbeidssøkere. Det kan skje gjennom å gjøre databaser over ledige stillinger og arbeidssøkere lett tilgjengelig.

Utformingen av og nivået på *arbeidsmarkedstiltakene* kan forventes å påvirke det effektive arbeidstilbudet i to retninger: På den ene side kan arbeidsmarkedstiltak forventes å øke arbeidstilbudet idet deltakelse på arbeidsmarkedstiltak vil i) motivere til økt jobbsøking, ii) hindre at arbeidsledige faller ut av arbeidsstyrken og iii) gi arbeidssøkere kvalifikasjoner det er behov for i arbeidsmarkedet. På den annen side vil deltakelse på tiltak på kort sikt, i tiltaksperioden, medføre redusert jobbsøkeaktivitet. Det gir redusert arbeidstilbud og dermed lavere sysselsetting. Den samlede virkningen vil avhenge av styrken på de to motstridende effektene.

Både i Norge og i utlandet har det de senere årene vært en omfattende forskning på effekten av arbeidsmarkedspolitikken, både effektene av enkeltstående tiltak og samlet. Det må sees i sammenheng med de betydelige ressursene som brukes på området i mange land, og med at en teoretisk kan tenke seg både positive og negative effekter for arbeidsmarkedet.

Aktiv arbeidsmarkedspolitik – empiriske resultat

Deltakelse på tiltak gir ifølge norske evalueringsresultater, gjennomgående høyere sannsynlighet for å komme i jobb enn å være helt ledig. Statistisk sentralbyrå (SSB) har for eksempel gjentatte ganger gjennomført en vurdering av effekten av de ordinære arbeidsmarkedstiltakene basert på registeropplysninger. Gjennomgående fremkommer det at 40–45 pst. av de som deltar på arbeidsmarkedstiltak er i jobb seks måneder etter avsluttet arbeidsmarkedstiltak. I sammenligningsgruppene er andelen i jobb typisk 25–30 pst. når det søkes korrigert for observerbare forskjeller mellom tiltaksdeltakere og helt ledige. Det innebærer at tiltaksdeltakere gjennomgående har 10–15 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å komme i jobb. Det vises til tabell 8.1. Andre resultat som fremkommer fra SSBs evaluering er at *i)* personer under 20 år har mindre effekt av å delta på tiltak i forhold til eldre deltakere, *ii)* personer over 60 år har større effekt av å delta på tiltak i forhold til yngre deltakere og *iii)* langtidsledige har større effekt av å delta på tiltak enn personer som har kortere ledighetserfaring.

Grunnet metodiske problemer, og særlig *seleksjonsskjevheter og forskjeller i egenskaper en ikke har statistikk over*, har det i mange av studiene vært problemer med å skille statistisk *samvariasjon* fra en *årsakssammenheng* når en søker å måle effektene av tiltak. Hvis tiltaksdeltakere systematisk har andre egenskaper enn andre ledige, og det i evalueringene ikke er mulig å korrigere for dette, vil evalueringene ikke rapportere korrekte effekter av tiltaksdeltakelse. F.eks. tyder enkelte resultater på at deltakere på arbeidsmarkedskurs er mer motiverte jobbsøkere enn de som ikke deltar. Hvis motivasjon også innebærer økt sannsynlighet for å komme i jobb, vil evalueringene overdrive effekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak. Men utvalgs-skjevheten kan også gå den andre veien. F.eks. tyder mye på at deltakere på sysselsetningstiltak gjennomgående er mindre motiverte arbeidssøkere enn andre ledige. I så fall undervurderes effekten av tiltaksdeltakelse.

I Sverige er det nylig foretatt en omfattende oppsummering av mange evalueringer av den aktive arbeidsmarkedspolitikken (Calmfors m.fl., 2002). Hovedkonklusjonen her er nokså nedslående. Det er ikke mulig å påvise at politikken har bidratt til økt sysselsetning og det er vanskelig å påvise positive individeffekter på 1990-tallet. Det er lite trolig at det skyldes metodiske forskjeller.

I et fåtall evalueringer som inkluderer informasjon både fra Sverige og Norge, er effekten av til-

tak gjennomgående mer positiv i Norge. Det kan pekes på enkelte forhold som trekker i retning av at tiltakene kan ha hatt bedre effekter i Norge:

i) Gjennom store deler av 1990-tallet har Sverige hatt en svært høy andel av sine arbeidssøkere på tiltak. En slik høy tiltaksinnsats kan innebære at også personer som ville ha klart seg godt uten bistand deltar på arbeidsmarkedstiltak. I første del av perioden kunne deltakelse på tiltak kvalifisere til en ny periode på dagpenger.

ii) Konjunktursituasjonen har vært mer gunstig i Norge enn i Sverige på 90-tallet.

Sentrale forskermiljøer i Norge med høyt fokus på metodeutvikling (Institutt for samfunnsforskning og Frischsenteret) konkluderer med at den aktive arbeidsmarkedspolitikken på 1990-tallet har fungert i tråd med formålet. Tiltakene har i hovedsak nådd frem til målgruppene og tiltakene har i det store og hele hatt positive sysselsettingseffekter for deltakerne. Dagpengesystemets utforming er et sentralt element for effektiviteten av arbeidsmarkedspolitikken. Basert på flere analyser på norske og svenske registerdata har *Frischsenteret* de seneste par årene gjort følgende funn:¹

- i. Kompensasjonsgraden i dagpengesystemet har en negativ effekt på sannsynligheten for å gå fra ledighet til jobb. Reduseres kompensasjonsgraden med f.eks. én prosent, anslås overgangen ut av ledighet å øke med nær én prosent. Menn påvirkes noe mer av kompensasjonsgradens størrelse enn hva kvinner gjør. En reduksjon i økonomiske ytelser på f.eks. 10 pst. kan redusere et 10-måneders ledighetsforløp med om lag én måned for menn og en til to uker for kvinner.
- ii. Dagpengeperiodens formelle varighet har generelt en negativ effekt på overgangsratene ut av ledighet. En forkorting av dagpengeperiodens varighet har betydning for avgangsratene.² Kvinner påvirkes noe mer av ytelsens varighet enn hva menn gjør. Overgangsratene ut av ledighet økte kraftig (40–60 pst.) i de siste månedene før opphør av dagpengeperioden, gitt det dagpengesystemet en hadde midt på 90-tallet. Denne effekten kom til tross for at det i dagpengesystemet i analyseperioden var mulig å fornye dagpengerettighetene gjennom deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Tilsvarende funn er gjort på svenske data.
- iii. «Myke beskrankninger» har stor betydning for overgangsratene ut av ledighet. Såkalte «myke

¹ Se f.eks. *Unemployment Duration, Incentives and Institutions (...)*, K. Røed, P. Jensen & A. Thoursie, Draft, 2002

² Does unemployment compensation affect unemployment duration, K. Røed & T. Zhang, Draft, 2002

beskrankninger» for eksempel i form av krav om tiltaksdeltakelse, har stor effekt på avgangen fra ledighet. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak oppfattes av mange mer som en ulempe enn et gode, bl.a. fordi det beslaglegger tidsbruken til arbeidssøkerne. Det pekes på at ved bruk av «myke» varighetsbeskrankninger vil det være mulig å motvirke de negative incitamentene som følger av en sjenerøs dagpengeordning. Bruk av slike «myke» varighetsbeskrankninger synes særlig virkningsfulle hvis de settes inn når utstrømningen fra ledighet begynner å bli svært lav. For eksempel viser data at utstrømningen fra ledigheten dempes betydelig når ledigheten har vart om lag seks måneder.³ Frischsenteret mener at sterkere krav til arbeidssøkerne ved seks måneders ledighet vil kunne øke avgangen ut av ledighet med 40–60 pst. «Myke beskrankninger» vil innebære sterkere oppfølging av de ledige. Det kan bl.a. innebære å innkalle personer til arbeidskontoret, krav om å ta ledige jobber, aktiv jobbsøking eller tiltaksdeltakelse.

Politikkanbefalinger fra OECD vedrørende fremme av overgang til arbeid for ordinære arbeidssøkere

Det er de senere år gjennomført en rekke studier som søker å belyse effekter av arbeidsmarkedspolitikken og dagpengesystemet.⁴ Under skal vi spesielt se på politikk anbefalingene fra OECD. Anbefalingene er basert på oppsummering av forskning. Det er god overensstemmelse mellom OECDs begrep «adferdskrav» og Frischsenterets «myke beskrankninger». Forskningsresultatene underbygger at hvilke krav som stilles til mottakerne av dagpenger og hvordan ytelsene forvaltes er meget viktig for arbeidssøkernes adferd. Dette påvirker hvor lang tid det tar for arbeidssøkerne å komme i ordinær jobb. Erfaringene trekker i retning av at denne «adferdseffekten» synes å være viktigere for overgangen til jobb enn den mer direkte effekten som følger av deltakelse i ulike kvalifiseringsprogram. Det fremkommer videre at det er god overensstemmelse mellom OECDs og Frischsenteret når det gjelder hvilken effekt på overgangsratene ut av ledighet som kan forventes ved innføring av «myke beskrankninger»/adferdskrav.

I tidligere politikk anbefalinger var OECD særlig opptatt av problemer med manglende samsvar

mht. kompetanse mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. For å møte disse problemene ble økt behov for kvalifiseringstiltak fremhevet. Dette er fortsatt viktig. OECD trekker imidlertid nå frem at medlemslandene også bør se på tiltak som kan påvirke arbeidssøkernes adferd og på virkemidler som kan skille reelle fra ikke-reelle arbeidssøkere. Denne vridningen i oppmerksomhet kan dels sees som en følge av økende sysselsetting på slutten av 90-tallet, økt generelt utdanningsnivå hos de ledige i tillegg til bedre analyser av arbeidsmarkedspolitikken. I en situasjon med høy og økende arbeidsledighet vil ledigheten i stor grad være forklart av forhold utenfor arbeidssøkerens kontroll, mens i en situasjon med lav og/eller fallende ledighet, vil ledigheten i større grad være en funksjon av egen adferd. En streng praktisering av de formelle kravene for å motta økonomiske ytelser vil kunne fremme raskere overgang til arbeid. OECD peker i denne sammenheng på at kravene for å motta ytelser (dvs. å være *reell* arbeidssøker) ikke håndheves strengt nok i de fleste medlemsland.

I tråd med tradisjonelle funn, peker OECD på at redusert kompensasjonsgrad er den mest direkte måten å øke avgangsratene ut av ledighet og hindre at personer blir gående passive i lang tid. Ved reduksjon i kompensasjonsgraden vil den lønn arbeidssøkeren må ha for å ta en jobb reduseres. Ordinær jobb vil da fremstå som enda mer attraktivt enn arbeidsledighet med dagpenger.

Arbeidssøking er forbundet med betydelig ubehag for mange. Samtidig er det slik at overgang fra ledighet til jobb vil være en funksjon av arbeidssøkerens egen adferd. Konsekvensen av dette er at regelverk og praktisering av dagpengesystemet ikke først og fremst bør vurderes i forhold til innvirkning på jobbsannsynligheter etter deltakelse i ulike tiltak, men snarere i forhold til hvordan reglene påvirker arbeidssøkernes incitament og adferd. Selv om OECD mener redusert kompensasjonsgrad er den mest direkte måten å øke avgangsratene ut av ledighet, tar OECD det for gitt at de fleste medlemsland vektlegger den velferdspolitiske dimensjonen sterkt ved fastsetting av kompensasjonsnivået i dagpengeordningen. Oppmerksomheten rettes derfor også mot andre, mer indirekte virkemidler.

OECDs hovedkonklusjon er at ulike typer av «aktiveringskrav» øker avgangsratene ut av ledighet. Slike «aktiveringskrav» kan f.eks. være krav til i) å dokumentere jobbsøkingsadferd, ii) å møte opp til konsultasjon på arbeidskontoret, iii) å utarbeide handlingsplan iv) å ta tildelt jobb, v) å delta på ulike arbeidsmarkedstiltak. Adferdskravene må av arbeidssøkerne oppfattes som reelle. Sanksjo-

³ Samme kilde som over.

⁴ Se f.eks. OECD Employment Outlook 2000, kapittel 4; «What works and for whom: a review of OECD countries» experiences with active labour market policies», OECD Working paper 2001:14 og Torp, Røed m.fl.: Dagpenger i Norden (2001)

ner, først og fremst i form av kortere eller lengre tids avstenging av ytelser, må derfor være inkludert i systemet og må brukes konsekvent.

OECD viser til flere undersøkelser der det fremkommer at *innkalling* til ulike program i seg selv kan motivere arbeidssøker til å skaffe seg ordinær jobb. En forklaring er at tiltaksdeltakelse medfører tap av fritid og fleksibilitet. Ved ulike former for aktivitetskrav blir dermed alternativet til passiv ledighet (jobbsøking og overgang til sysselsetting) et mer attraktivt alternativ. Det vises til undersøkelser fra ulike land der avgangsratene fra ledighet økte med opp til 60 pst. ved innkalling til tiltak. Generelt mener OECD det er støtte for å anta at krav til å rapportere søkeadferd og regelmessig innkalling til intervju vil øke avgangsratene fra ledighet med 15–30 pst. Effekten kan, etter OECDs vurdering, være minst like stor som alternative strategier for inngrep i ledighetsperioden (som f.eks. aktiv kobling av ledige mot ledige stillinger).

OECD viser til at jobbsøkingen avtar ved deltakelse på kvalifiseringstiltak så lenge dette varer. Den ledige konsentrerer seg om tiltaket. Erkjennelsen av at søkeaktiviteten er lav under tiltaksdeltakelse, innebærer at tiltak ikke bør settes inn før etter noen måneders ledighet. I tillegg bør det stilles krav til søkeadferd også under tiltaksdeltakelse.

Konklusjonene fra OECD er at effekten av såkalte «myke inngrep» i ledighetsperioden i form av beslaglegging av fritid gjennom bl.a. *i)* krav til søkeadferd, *ii)* innkalling til konsultasjon med arbeidsmarkedsmyndighetene og *iii)* krav om tiltaksdeltakelse, synes å være mer effektivt enn selve effekten av tiltaket. OECD peker på at evalueringer som bare søker å måle effekter i etterkant av tiltaksdeltakelse ikke fokuserer på de mest effektive komponentene av den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Viktigheten av *aktive arbeidssøkere* har lenge dominert tenkningen omkring utformingen av arbeidsmarkedspolitikken i Norge, både overfor ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Dette gjenspeiler seg bl.a. i dagpengeregelverket. Tiltaksinnsatsen overfor ordinære arbeidssøkere varierer med konjunktursituasjonen, mens attføringstiltak er nødvendige for at yrkeshemmede skal kunne komme i jobb. Et økende antall yrkeshemmede med behov for yrkesrettet attføring har bidratt til at denne gruppen utgjør en stadig større andel av Aetats brukergruppe. Samlet har dette bidratt til at tiltaksintensiteten i arbeidsmarkedspolitikken er høyere i Norge enn i mange andre land selv i høykonjunkturperioden på 90-tallet.

Regjeringen legger til grunn en opptrapping av

innsatsen overfor den enkelte etter hvert som ledighetsperioden blir lengre og med vekt på individuell tilpasning. Dette er i tråd med konklusjonene OECD trekker av sine analyser for oppfølgingen av de ledige. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.1.

7.2 Dagpengesystemet – en sentral del av arbeidsmarkedspolitikken

Det er store strømmer inn og ut av ledighet. 75 000 var registrert ledig i 2002 i gjennomsnitt. Om lag 300 000 personer var imidlertid registrert helt ledig i løpet av året. I løpet av en syvårsperiode har nær en million ordinære arbeidssøkere registrert seg som arbeidssøker i Aetat. Vel 60 pst. av de helt ledige mottok dagpenger. De fleste ledige kommer raskt i jobb. Ifølge tall fra Aetat fra 2002 hadde 60 pst. av arbeidssøkerne som kom i jobb, vært ledig i mindre enn et halvt år i løpet av de to siste årene. En del har imidlertid lengre arbeidssøkerperioder. Tall fra den samme undersøkelsen viste at 40 pst. hadde vært arbeidssøker mer enn ett år i løpet av siste toårs periode. Aetats oppgave er å lage systemer som kan imøtekomme behov hos alle som henvender seg til Aetat. I tillegg til gode administrative opplegg og rutiner er det viktig med økonomiske incitamenter som bidrar til at den enkeltens egen innsats og Aetats innsats trekker i samme retning, dvs. fremmer rask overgang til arbeid. Utformingen av dagpengesystemet er særlig viktig. Det er omtalt nedenfor. Aetat og etatens virkemidler er omtalt i avsnitt 7.4 og 7.5.

Et dagpengesystem som gir bedre incitamenter til å søke jobb lå bak regjeringens forslag til endringer i dagpengesystemet som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av Ot.prp. nr. 15 (2002–2003) og Innst. O. nr. 50 (2002–2003). Endringen er fulgt opp med forskriftendringer knyttet til plikt til å drive aktiv arbeidssøking eller annen aktivitet for å komme i arbeid for arbeidssøkere som mottar dagpenger. De vedtatte endringene har støtte i nyere forskning (jf. omtale i avsnitt 7.1) og bygger på erfaringer fra Norge og andre land om hvordan utformingen av dagpengesystemet påvirker incitamentene til å søke arbeid. Krav knyttet til adferd bidrar til at strømmene ut av ledighet øker. For at Aetat skal kunne stille krav til arbeidssøkerne må Aetat ha et godt system for oppfølging med tilbud om hjelp for de som trenger assistanse og rettledning i jobbsøkingprosessen. God oppfølging innebærer også at noen vil kunne miste retten til dagpenger for en tid. Tall over dagpengemottakere som fikk tidsbegrenset bortfall av dag-

penger i 2002 var 2100. Antallet er økt til noe over 3000 i år. Disse lave tallene indikerer at det store flertallet av dagpengemottakerne oppfyller sine forpliktelser som arbeidssøkere.

Arbeidssøkerne er en sammensatt gruppe. Det er krevende for arbeidskontoret å vite i hvilken grad en arbeidssøkers vanskeligheter med å komme i jobb er knyttet til arbeidssøkerens egen adferd (dvs. forhold arbeidssøkeren selv har kontroll over) eller forhold arbeidssøkeren selv ikke har kontroll over (lav etterspørsel etter arbeidskraft mv.). Stilt overfor aktivitetskrav vil arbeidssøkerne gjennom sitt handlingsmønster bidra til å synliggjøre om han/hun er reell arbeidssøker. Aktivitetskrav innebærer at de personer som har de beste jobbmulighetene i større grad enn andre vil strømme ut av ledighet. En streng håndheving av regelverket, gjennom ulike former for aktivitetskrav, kan dermed bidra til å skille reelle fra ikke-reelle arbeidssøkere. Gjennom dette bidrar en til at beholdningen av arbeidssøkere i større grad består av arbeidssøkere som faktisk trenger hjelp. På den måten kan ressursene i arbeidsmarkedspolitikken i større grad rettes mot de målgrupper som har størst behov for assistanse. Det bidrar til å øke effektiviteten i politikken.

Hyppige konsultasjoner, krav til jobbsøking og ulike former for jobbkubb mv. innebærer bruk av administrative ressurser og krever ressurser til selve tiltaksgjennomføringen. Innkalling av alle arbeidssøkerne hver tredje måned til arbeidskontoret var en del av Aetats retningslinjer i en periode på 90-tallet. Denne ordningen beslagla en ubetydelig del av tiden til arbeidssøkerne, mens Aetat brukte mye ressurser på å praktisere ordningen. Hensiktsmessige administrative rutiner er en nødvendig del av en aktiv oppfølging av de ledige. Aktivitetskrav og oppfølgingsrutiner skal sammen bidra til at etaten kommer inn i en god sirkel med økt gjennomstrømming av arbeidssøkere og økt overgang til arbeid. Dette vil kunne gi lavere beholdning av arbeidsledige og reduserte dagpengeutbetalinger.

Dagpengesystemet skal gi økonomisk trygghet for arbeidsledige i en periode mens de søker etter nytt arbeid. For dagpengemottakerne bør arbeidssøking være en fulltids aktivitet. Dagpengesystemet er en økonomisk sikring som muliggjør dette. For å begrense belastningen på budsjettet bør regelverket samtidig oppmuntre den enkelte til høy søkeintensitet. For å balansere disse hensynene la sysselsettingsutvalget fra 1992 til grunn i sin rapport (NOU 1992:26) et stønadsnivå for dagpengene som er lavere enn bortfalt inntekt, bortfall av ytelsen om den ledige vegrer seg mot tilbud om

arbeid eller tiltak og begrenset stønadstid. Endringene som skjedde 1. januar 2003 bygget på disse prinsippene. Regjeringen mener det er viktig å holde en relativt høy grad av inntektskompensasjon ved ledighet, mens den maksimale stønadsperioden bør begrenses. En betydelig gruppe arbeidssøkere kvalifiserer ikke for dagpenger. Deler av disse vil måtte motta økonomiske ytelser fra sosialkontoret for livsopphold. Innføring av en arbeidssøkerstøtte vil bli vurdert som ledd i gjennomgangen av organiseringen av forvaltningen av arbeidsmarkeds-, trygde- og sosialpolitikken. Erfaringer fra forsøket i Verdal kommune vil bli vurdert i den sammenheng.

Personene som mottar dagpenger bør ikke være for sterkt knyttet til annen aktivitet, da det vil begrense arbeidssøkingen. Enkelte dagpengemottakere kan ønske å starte eller videreføre en utdanning i stedet for å lete etter ledige jobber. For den enkelte vil utdanning kunne gi bedre arbeidsmarkedsutsikter på noe lengre sikt. Dagpengene skal være en korttidsytelse ved arbeidssøking, ikke en utdanningsfinansiering. Det vil også være urettferdig overfor de som finansierer utdannelsen sin gjennom lånekassen hvis andre kan få finansiert den med dagpenger. Med hjemmel i loven har departementet gitt forskrifter om unntak fra denne bestemmelsen når det gjelder utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid og utdanning eller opplæring av kortere varighet innenfor normal arbeidstid.

Tallet på *statlige ventelønns-mottakere* har økt og var ved utgangen av 2002 kommet opp i 3200 personer. Bare 169 ventelønns-mottakere kom i nytt fast arbeid i 2002. Det innebærer vesentlig lavere utstrømningsrater fra ventelønnsordningen enn utstrømningsraten fra ledighet blant ordinære ledige. I noen grad skyldes dette at ventelønns-mottakere i gjennomsnitt er eldre enn gjennomsnittet av alle arbeidssøkere. Bl.a. er vel 80 pst. over 50 år og en tredjedel er over 60 år. Regelverket gir ventelønns-mottakerne bedre rettigheter enn dagpengeregulverket.

For å oppnå større overgang til jobb og for å redusere tilstrømningen, er enkelte endringer gjennomført, bl.a. er oppfølgingen av ventelønns-mottakere overført til Aetat. Aetat har en bonusordning overfor private aktører. Formidlingsaktøren vil kunne motta inntil 40 000 kr ved formidling til fast jobb. Ved formidling til midlertidig jobb vil bonusen bli satt lavere. Det utbetales også en grunnstøtte til formidlingsaktøren per deltaker som følges opp. Aetat lokal vil kunne motta inntil 10 000 kr i tilretteleggingstilskudd når etaten har bidratt med

sitt arbeid til formidlingen. Det er obligatorisk deltakelse for ventelønsmottakerne.

7.3 Politikk overfor funksjonshemmede/yrkeshemmede

Innsatsen overfor personer med nedsatt funksjonsevne skal fremme to hovedmål. Et hovedmål er å fremme inkludering av de funksjonshemmede ved at de blir oppmuntret og får mulighet til å delta så langt det er mulig i arbeidslivet. Meningsfullt arbeid er positivt for inntekt, læring, selvfølelse og sosial deltakelse. Det andre hovedmålet er å sikre gruppen rimelig inntektssikring som kan gi dem en akseptabel levestandard tross funksjonshemningen. Disse to målene kan være motstridende. Det er derfor viktig å ta hensyn til begge målsettingene når regelverket utformes.

Yrkeshemmede er et begrep som benyttes av offentlige myndigheter om personer med redusert arbeidsevne som er under yrkesrettet attføring (jf. boks 4.1). Begrepet funksjonshemmet er ofte basert på en selvdefinert tilstand som også kan omfatte personer uten yrkeshemninger eller redusert arbeidsevne. I SSB's statistikk om funksjonshemmedes arbeidsmarkedsdeltakelse er det den enkelte egen vurdering som ligger til grunn. Det gjelder også i OECD's rapport som er omtalt nedenfor. I dette avsnittet brukes funksjonshemmede og yrkeshemmede som synonyme begreper.

Vurderinger og anbefalinger fra OECD

OECD har gjennomført og i 2003 publisert en analyse av politikken i medlemslandene i forhold til de to nevnte hovedmålene⁵. Analysen tar for seg utformingen av politikken overfor funksjonshemmede. Den trekker frem tiltak som har vist seg å være vellykket for å fremme sysselsetting, redusere stønadsavhengighet og sikre en rimelig inntekt for gruppen.

OECD peker på at funksjonshemmede i yrkesaktiv alder er en stor og heterogen gruppe. Om lag en tredjedel av de funksjonshemmede har alvorlige handikap. Mennesker med likeartede handikap er en liten minoritet. Mangfoldet i gruppen er en av de viktigste utfordringene mottaks- og behandlingsapparatet står overfor bl.a. vedrørende bruk av tiltak for disse menneskene.

Siden andelen i arbeid blant funksjonshemmede er lav, spiller stønader en viktig rolle i å sikre

inntektssikkerhet for denne gruppen ifølge OECD. Uførestønader og permanente pensjonsstønader er viktige komponenter i den totale inntekten til funksjonshemmede i yrkesaktiv alder i landene. Arbeidsledighetsstrygd betyr mye mindre. Gruppen som mottar uførestønader er høy i mange land. Mennesker med mentale og psykiske problemer utgjør mellom en tredjedel og en fjerdedel av mottakerne av uførestønadene, og står for en betydelig del av økningen de senere årene. Flertallet av personene som etter egen vurdering oppgir at de er funksjonshemmede, rapporterer at de ikke mottar uførestønad. Utstrømning fra uførestønader og over i jobb er veldig lav i OECD-landene, uavhengig av muligheten for delvise stønader, jobbincentiver etc. i de ulike landene. I land med høyt stønadsnivå er gjennomgående en høy andel av de funksjonshemmede stønadsmottakere. I de senere år har også land med et lavt stønadsnivå sett en økning i innstrømningen med påfølgende økning i andelen funksjonshemmede på stønader.

OECD mener det er lite som tyder på at høy eller økende arbeidsledighet medfører høy eller stigende andel med mottakere av uførestønad, men det er noen indikasjoner på at strengere krav for å få uførestønad resulterer i noe høyere arbeidsledighetsnivåer. Det er lite overganger mellom pensjonsstønader og uførestønader. Tvert imot synes det å være slik at i land hvor uførepensjonering er mye brukt blant eldre arbeidstakere, så er det også utstrakt bruk av førtidspensjonsordninger.

Lovbasert beskyttelse av sysselsatte har en tendens til å være til fordel for mennesker som allerede er i jobb (dvs. »insiderne»), mer enn for dem som er uten jobb eller søker etter en (dvs. »outsiderne»). Passende sanksjoner med henblikk på arbeidsgivere som ikke oppfyller sine forpliktelser etter arbeidsmiljøregelverket er viktig for å sikre at arbeidsgiverne foretar nødvendige tilpasninger av arbeidsplassen til arbeidstakerens situasjon.

Variasjonen i andelen yrkesaktive blant funksjonshemmede er sterkt korrelert med variasjonen i andelen yrkesaktive blant *ikke* funksjonshemmede. Dette indikerer at generelle markedskrefter i arbeidsmarkedet har stor innflytelse på andelen yrkesaktive blant funksjonshemmede, og at en generell sysselsettingsfremmende politikk også styrker sysselsettingen av spesielle grupper som mennesker med nedsatt arbeidskapasitet.

OECD summerer opp sine politikk anbefalinger vedrørende funksjonshemmede og arbeid i følgende punkter:

Samfunnet må erkjenne den funksjonshemmedes status uavhengig av jobb og inntekt. Samfunnet må endre oppfatningen om at funksjonshemmede be-

⁵ Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people, OECD 2003.

tyr det samme som «ikke i stand til å arbeide». Et handikap må betraktes som en tilstand, men uten automatrisk å bli behandlet som et hinder for å arbeide. Medisinsk tilstand og arbeidsevne bør bli vurdert med jevne mellomrom.

Politikken må bidra til å skape en kultur med gjensidige forpliktelser. De fleste samfunn ser sin forpliktelse til å integrere funksjonshemmede mennesker i arbeidslivet. Det er mindre vanlig å forvente noe tilbake fra funksjonshemmede mennesker. Stønader bør i prinsippet være betinget av deltagelse i arbeid, yrkesrehabilitering eller andre integreringstiltak. Aktiv deltagelse bør være en forpliktelse for mottak av stønad. Funksjonshemmede må forventes å kunne gjøre en anstrengelse for å delta i arbeidslivet. Dersom den funksjonshemmede selv ikke gjør en innsats, bør det kunne få følger for stønaden. Dette vil, hvis det skal gjennomføres, kreve betydelig restrukturering av legalt og institusjonelt rammeverk for politikken som berører funksjonshemmede i mange land. I tillegg vil politikken først bli effektiv med betydelige endringer i holdningene i landene.

Det bør utvikles individuelle arbeids-/stønadsløsninger. Å utelukke se på de finansielle behovene til funksjonshemmede er ikke tilstrekkelig. Det ville utelukke mange fra både jobb og samfunn. Hver enkelt funksjonshemmet bør ha rett til en tjenestepakke tilpasset individuelle behov. En slik pakke må innholde både rehabilitering og yrkesmessig trening, veiledning og støtte til jobbsøking mv. Det kan i noen tilfeller også være aktuelt med aktiviteter som ikke nødvendigvis anses som arbeid, men bidrar til sosial integrasjon av den funksjonshemmede.

Arbeidsgiverne bør involveres i prosessen. Å involvere arbeidsgiverne er helt essensielt for integrering av funksjonshemmede i arbeidslivet. Motivering av arbeidsgivere kan skje enten ved overtalelse, veiledning/rådgivning, lønnstilskudd eller ved lover, regler og kvoter.

Det er viktig med tidlig inngripen. Tidlige inngrep kan i mange tilfeller være det mest effektive virkemidlet mot langtidsavhengighet av stønader. Der det er mulig, bør arbeidsintegrerende tiltak settes i verk på et tidlig stadium av sykdom eller kronisk helseproblem.

Stønader bør gjøres til et fleksibelt virkemiddel. Kontantdelen av en arbeids-/stønadspakke må reflektere den funksjonshemmedes evne til å arbeide. Stønader bør være utformet slik at en funksjonshemmet ikke blir straffet ved å begynne å arbeide. For å kunne tilby helhetlige opplegg for den enkelte bør de ulike ytelsene og tjenestene koordi-

neres slik at brukeren har ett kontaktpunkt mot myndighetene.

OECD konkluderer med at disse retningslinjene innebærer at politikken overfor funksjonshemmede bør nærme seg utformingen av arbeidsmarkedspolitikken overfor ordinære ledige. Det innebærer vekt på tidlig inngripen, aktivisering, skreddersydde opplegg, fjerning av barrierer mot arbeid, fremme en holdning av gjensidige forpliktelser knyttet til mottak av økonomiske ytelser samt involvering av arbeidsgiverne.

Den norske attføringspolitikken

Anbefalingene fra OECD stemmer i stor grad med de erfaringer og den kunnskapen en har om viktige trekk ved vellykket attføringsarbeid i Norge.

Yrkesrettet attføring har vært under omlegging fra tidlig på 1990-tallet i Norge. To stortingsmeldinger har vært viktige for denne omleggingen. St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen og St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen. Begge disse dokumenter understreker at det er et klart behov for å styrke arbeidslinjen i forhold til trygdelinjen når det gjelder yrkeshemmede. Et hovedpoeng er at attføring ikke skal betraktes som en mellomstasjon eller innfallsport til uførepensjon, men som en innfallsport til arbeidslivet. For å motvirke økningen i antallet på uførepensjon var det påkrevet med en høyere innsats av aktive virkemidler. Utfordringene skulle møtes på mange fronter og med mange virkemidler. En viktig side var en effektivisering og opprustning av det offentlige apparatet, trygdeetaten og Aetat, som skal bistå både den enkelte og arbeidsgiverne for å hindre at trygd blir det eneste reelle alternativet for mange.

En konsekvens av denne satsingen er en betydelig økning i antallet yrkeshemmede som Aetat skal vurdere i forhold til yrkesrettet attføring. Over 100 000 personer har vært registrert som yrkeshemmet i Aetat i 2002. Økningen i antallet har fortsatt i 2003. Norge var det OECD-land som brukte mest ressurser på yrkesrettet attføring i 2001 målt i forhold til andel av brutto nasjonalproduktet (0,59 pst.). Andelen økte til 0,66 pst. i 2002. Andre land med en omfattende attføringspolitikk er Nederland, Sverige, Danmark og Tyskland. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at funksjonshemmede er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet, jf. omtale i kap.2. Det understreker behovet for en aktiv attføringspolitikk.

Den norske attføringspolitikken er på mange måter i tråd med anbefalingene fra OECD. Aetat har ansvaret for oppfølgingen av både ordinære ar-

beidssøkere og yrkeshemmede. Det legger til rette for samme grunnleggende holdning til yrkeshemmede som arbeidssøkere generelt. Bruken av meldekort som grunnlag for løpende informasjon fra den enkelte til Aetat er et slikt felles element. Bruk av handlingsplaner er et annet. Individuelle handlingsplaner tydeliggjør forventningene til den yrkeshemmede og ansvarliggjør den enkelte for attføringsprosessen og klargjør Aetats rolle og innsats.

Betydningen av tidlig inngripen slik OECD påpeker, underbygges av resultatene fra en rapport fra Frischsenteret hvor de følger endringer i status til personer med ulike kjennetegn over noen år i annen halvdel av 1990-tallet. Funnene underbygger at mange personer som blir langtidssykemeldte, har betydelige problemer med å komme tilbake til arbeid. For eksempel viser tall at selv blant den yngste gruppen, 20–40 åringene, som avsluttet et sykefravær på over et halvt år i 1995, så mottok om lag 45 pst. av gruppen fortsatt en trygdeytelse tre år etter at sykdomsforløpet ble avsluttet. Tallene viser at det ofte er sammenheng mellom sykdomsproblemer og arbeidsmarkedsproblemer. Av yrkeshemmede som startet i tiltak i 1995, var over halvparten registrert som trygdemottaker allerede tre år før tiltaket startet.

Tall fra Frischsenter-rapporten gir et gjennomsnittlig sykefravær for de som mottok sykepenger fra folketrygden på 4 1/3 måneder. Gjennomsnittlig tid i medisinsk attføring var vel 9 måneder. Yrkesrettet attføring tok vel ett år i gjennomsnitt og gjennomsnittlig ledighet var et halvt år. En person som oppholdt seg i gjennomsnittlig tid i disse tilstandene var således mer enn 2 1/2 år utenfor arbeidslivet før personen igjen hadde arbeid. Det er imidlertid stor variasjon i tidsbruken blant de funksjonshemmede fra langvarig sykdom til gjennomført yrkesrettet attføring og jobbsøking. Mange bruker kortere tid enn disse gjennomsnittstallene, men også mange svært mye lengre tid. En konsekvens av dette kan være at terskelen for å komme tilbake i jobb kan bli for høy for mange.

De fleste yrkeshemmede har vært utenfor arbeidslivet i lang tid før attføringen starter. Et viktig fokus er derfor tiltak som kan bidra til å redusere tiden i attføring. Dette har regjeringen grepet fatt i. Enkelte forslag til endringer i regelverket er presentert i Ot.prp. nr. 10 (2003–2004) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover og i Ot.prp. nr. 13 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ytelser under yrkesrettet attføring mv.). Det vises også til i St.prp. nr. 1 (2003–2004) fra hhv. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepar-

tementet. Det vises også til arbeidet med samordningen av tjenestene fra Aetat, trygdeetaten og sosialtjenestene som er nærmere omtalt i avsnitt 7.6.

Forslagene innebærer at det lovfestes en plikt til å vurdere yrkesrettet attføring så tidlig som mulig etter at bedriftsinterne tiltak er forsøkt og senest ved utløpet av sykepengeperioden. Videre innføres en plikt til ny, tilsvarende vurdering etter seks måneder med rehabiliteringspenger. En foreslår også å samle myndigheten til å fatte vedtak om attføring i Aetat. Trygdeetaten vurderer i dag om de medisinske vilkårene for å ha rett til ytelser under yrkesrettet attføring er tilstede (ftrl. § 11–5) og om kravene til alder og trygdetid er oppfylt. Aetat vurderer deretter om det er nødvendig å tilby et tiltak, og hva som i så fall er et hensiktsmessig tiltak for at den yrkeshemmede skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid, (§ 11–6). Samtidig foreslås det å innføre en hovedregel om at ordinær skolegang som attføringstiltak forbeholdes yrkeshemmede over 26 år (økning fra 22 år i dag) og en varighetsbegrensing på utdanningen på tre år. Det foreslås også at attføringspenger etter fullført attføring reduseres fra ett til et halvt år. Etter fullført attføring blir den enkelte registrert som helt arbeidsledig. Det er viktig at både den enkelte selv og Aetat har et høyt fokus på overgang til jobb etter at attføringen er ferdig for å unngå at den ferdig attførte får en lang ledighetsperiode.

Mange forhold påvirker yrkeshemmedes muligheter i arbeidsmarkedet. Ny og bedre kompetanse gjennom attføring er viktig. I tillegg kommer behov for tilrettelegging av arbeidet og arbeidsplassen. I tillegg vil det kunne være behov for tilrettelegging av transportmuligheter, og tjenester knyttet til helsemessige forhold eller hjemmet. Alle de nevnte forholdene kan bidra til å begrense yrkeshemmedes muligheter for å delta i inntektsgivende arbeid.

Målet til regjeringen er at flest mulig skal raskt tilbake til arbeid etter sykefravær. Fortrinnsvis bør det skje tilbake til arbeidsgiveren. For personer som trenger yrkesrettet attføring for å kunne komme over i en annen jobb, ønsker en at den samlede perioden under sykefravær, medisinsk rehabilitering og yrkesmessig attføring blir kortest mulig. For de som deltar i yrkesrettet attføring skal attføringen være mest mulig målrettet mot arbeid. Attføringsytelsene bør ikke være så gunstige at det i seg selv gjør det attraktivt å komme inn under det virkemiddelapparatet som er laget for yrkeshemmede. Bl.a. kan dagens støtteordninger for yrkeshemmede i ordinær utdanning virke svært sjenerøst for utdanningssøkende som må bruke lånekassens studiefinansieringssystem når den yrkes-

hemmedes har om lag samme alder som ordinære utdanningssøkende. Finansiering av ordinær utdanning for yrkeshemmede over folketrygden kan i seg selv innebære lavere kostnadsbevissthet enn om finansieringen skjedde over bevilgningen til tiltak for spesielle arbeidsmarkedstiltak.

Kunnskapen om effekter av tiltak for yrkeshemmede er mindre enn for ordinære arbeidssøkere. Det har sammenheng med at yrkeshemmede ofte har mer omfattende problemer enn ordinære ledige, samt at alle yrkeshemmede har krav på tilpasset oppfølging. Det innebærer metodemessig større problemer når tiltakseffekter skal analyseres. Regjeringen vil øke forskningsinnsatsen for å få bedre kunnskap om effekter av attføringstiltak og oppfølgingen av de yrkeshemmede.

7.4 Aetat – økt kapasitet, effektivisering og friere rammebetingelser

Aetat skal gjennom effektiv bruk av administrative ressurser og målrettet bruk av tiltaksressurser og andre tilgjengelige virkemidler bidra til at målene for arbeidsmarkedspolitikken nås.

Rask overgang til arbeid for arbeidssøkere og yrkeshemmede er Aetats overordnede mål. De ulike brukerne, enten dette er ordinære arbeidssøkere eller yrkeshemmede, har forskjellige forutsetninger for å komme i jobb. Service som er tilpasset den enkeltes behov er derfor viktig. Brukertilfredshet er en viktig indikator på den servicen som Aetat yter sine brukere. Arbeidsgivere som ber om arbeidskraft skal raskt få tilvist kompetente arbeidssøkere.

Departementet legger mål- og resultatstyring til grunn for sin styring av Aetat.

Departementet ønsker å belønne innsats som bidrar til at arbeidssøkere og yrkeshemmede får tilpasset service av god kvalitet. Mål- og resultatstyringen er derfor supplert med enkelte bonusordninger overfor Aetat, innenfor de budsjetttrammene som stilles til rådighet. Det vises til nærmere omtale nedenfor.

Aetat – organisasjon

Lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetning (sysselsettingsloven) ble endret med virkning fra 1. juli 2002. Den viktigste endringen er knyttet til at loven ikke lenger angir i detalj hvordan Aetat skal være organisert. Videre er fullmakten til å bestemme hvor i landet Aetat skal være representert overført fra Arbeids- og admini-

strasjonsdepartementet til Aetat Arbeidsdirektoratet. Det vises til Ot.prp. nr. 70 (2001–2002) og Innst. O. nr. 77 (2001–2002).

Aetat er organisert i to nivåer: *Aetat Arbeidsdirektoratet* har som hovedoppgave å styre etaten slik at den når oppsatte arbeidsmarkedspolitiske mål. Hovedoppgaven vil være å sikre brukerne god og hensiktsmessig service. Det er også en sentral oppgave å videreutvikle etatens tjenestetilbud samt foreta løpende analyser og evalueringer av effektene av etatens tjenester overfor brukerne og måling av brukernes tilfredshet. Det er også en viktig oppgave å sikre utvikling og drift av gode informasjons- og selvhjelpssystemer på internett. Aetat Arbeidsdirektoratet skal løpende overvåke utviklingen i arbeidsmarkedet, innhente statistikk om arbeidsmarkedet og regelmessig publisere denne. Ifølge Statens sentrale tjenestemannsregister tilsvarte bemanningen i Aetat knappe 3300 årsverk per 1. mars 2003.

Arbeidsdirektøren har ansvaret for å organisere Aetat slik at de politiske målene for Aetats arbeid kan nås. Det innebærer utvikling av organisasjonen tilpasset bl.a. mål, brukernes behov og situasjonen på arbeidsmarkedet. Aetat har etablert flere spesialtjenester for å fremme effektiv produksjon. Det vises til egen tekstboks. Aetat har også de senere årene samlet enkelte oppgaver til utvalgte arbeidskontor. Det har bidratt til bedre og raske service. Det gjelder bl.a. behandlingen av søknader om dagpenger i enkelte fylker.

Aetat Arbeidsdirektoratet skal være faglig rådgiver i arbeidsmarkedsspørsmål for departementet. Direktoratet skal ha god kontakt med eksterne samarbeidspartnere og være en pådriver for å sikre et samordnet tjenestetilbud overfor etatens brukere hvor det er behov for dette.

Aetat lokal er etatens operative ledd. Disse enhetene skal gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken ved å tilby brukerne etatens tjenester. Organiseringen uten et eget fylkesledd innebærer at det er etablert en hovedkontorfunksjon ved ett Aetat lokal i hvert fylke. Leder av Aetat hovedkontor (fylkesarbeidssjefen) har fullmakt til å koordinere virksomheten i eget fylke. I dette ligger bl.a. å tydeliggjøre målene i arbeidsmarkedspolitikken på fylkes- og lokalnivå, følge opp resultatene for enhetene i fylket, fordele ressurser (personal, driftsøkonomi og virkemidler) og rapportere til Aetat Arbeidsdirektoratet. Aetat hovedkontor har også en faglig støttefunksjon i forhold til utviklingen av tjenestetilbudet ved de andre Aetat lokal i fylket. De øvrige oppgavene som er tillagt Aetat hovedkontor er ankebehandling av ansettelsessaker fra lokale enheter, behandling av arbeidstillatelser, kontakt

Boks 7.1 Egne organisatoriske enheter i Aetat for å dekke særskilte oppgaver.**1. Interne spesialtjenester**

Aetat servicesenter (Mo i Rana) har ansvar for registret over ledige stillinger, arbeidssøkerregistret og registeret over yrkeshemmede, ansvar for meldekortsystemet, informasjon aetat.no samt brukerstøtte for Arena.

Aetat dagpengekontroll (Oslo) skal avdekke feilutbetalinger av dagpenger og attføringsytelser.

Aetat drift- og brukerstøtte (Steinkjer) tar imot, registrerer og løser/videreformidler problemer, spørsmål og feilmeldinger om alle element i IT-infrastruktur og Aetats system for saksbehandling.

Aetat lønnsentral (Steinkjer) drifter etatens lønningssystem og yter brukerstøtte overfor brukerne av lønns-, personal- og økonomisystem.

Aetat klage- og ankekontoret (Kristiansand) behandler klage- og ankesaker ihht. lov om fylketrygd kap. 4 og 11 og ettergivelse av tilbakebetalingskrav mv.

2. Brukerrettede spesialtjenester

Aetat arbeidsrådgivning (ARK) bistår Aetat lokal med spesialkompetanse for å hjelpe arbeidssøkere som opplever spesielle hindringer og begrensninger i forhold til arbeid og utdanning.

Aetat intro arbeider med avklaring/veiledning og kvalifisering av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Aetat intro finnes i Oslo, Kristiansand, Bergen og Trondheim.

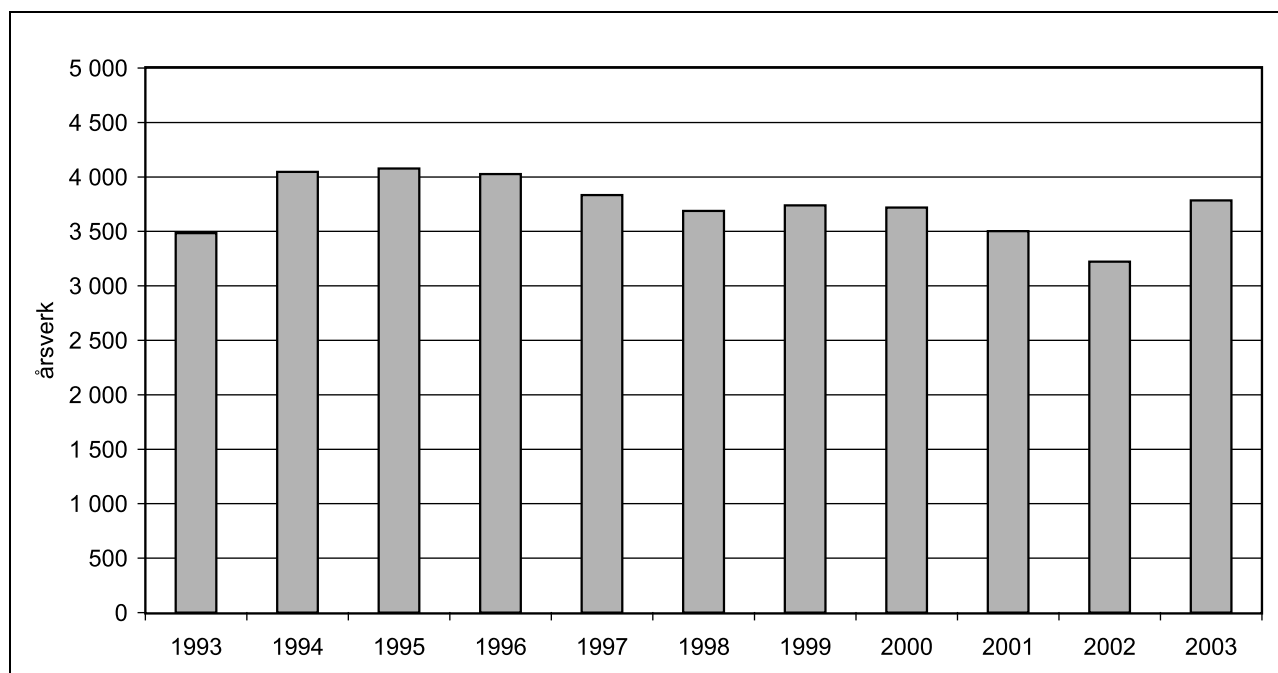
Aetat senter for yrkesrettet attføring (Oslo) gir individuell service og bistand herunder tilrettelegging og oppfølging på arbeids-/studieplass. Det arbeider også med utvikling og utprøving av metoder for yrkesrettet attføring.

EURES er EUs internasjonale arbeidsformidlingssystem. Gjennom EØS avtalen er Aetat med i dette. Oppgaver er informasjon, registrering og oppfølging både av norske arbeidssøkere som ønsker å søke jobb i EØS og av stillinger arbeidsgivere lyser ut i EØS.

med samarbeidspartnere på fylkesnivået samt vurdering av søknader om midler til jobbskappingsprosjekter.

Aetat – ressursrammer

Ressursbruken målt ved antall årsverk i Aetat er redusert siden midten av 90-tallet. Reduksjonen må sees i sammenheng med utviklingen i arbeids-



Figur 7.1 Antall årsverk i Aetat fra 1993 til 2003 (per 1.oktober).

Kilde: Statstjenestemannsregisteret og Aetat

markedet med lavere ledighet og lavere tiltaksnivå for ordinære arbeidssøkere. Samtidig er imidlertid innsatsen for yrkeshemmede økt. Antall årsverk var i 1995 om lag 4100.

Budsjettet for Aetat for 2003 innebærer en styrking av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Aetat er tilført ressurser tilsvarende 420 årsverk i 2003. Samtidig er det tatt i bruk nye IT-systemer som bidrar til å fristille ressurser til brukerrettede tjenester. De tilførte ressursene er benyttet til bedre oppfølging av mottakere av dagpenger og attføringspenger.

Moderne IT-systemer

Aetat har de siste årene skiftet ut sine IT-systemer som brukes til behandling av søknader om økonomiske ytelser, oppfølging og annen brukerservice. Innføringen av Arena medførte at etaten gikk over fra et papirbasert til et elektronisk basert saksbehandlingssystem. Aetat er fra oktober 2002 regnskapsfører for alle arbeidsmarkedstiltak og ytelser etaten forvalter. Dette innebærer elektronisk sporing mellom alle vedtak med tilhørende dokumentasjon og de faktiske utbetalinger. Arena legger til rette for en betydelig forenkling og effektivisering på flere områder.

Ved oppstart av systemet ble det avdekket en del løsninger som fungerte mindre bra, bl.a. var det tidskrevende å bruke for de ansatte i etaten. Med økt tilstrømning av yrkeshemmede og av ordinære ledige førte dette i en periode til utilfredsstillende service til mange av brukerne. Systemet er senere justert og forenklet.

Enklere innhenting av opplysninger fra andre etater og selvregistrering av brukerne i aetat.no skal fremme bedre brukerservice. Selvregistrering vil innebære at en god del av den registreringen av personalia, kompetanse og andre opplysninger som i dag gjøres av medarbeidere ved Aetat lokal, i fremtiden kan bli utført av brukerne selv. Brukerne vil kunne gjøre dette fra terminaler ved Aetat lokal, hjemmefra eller fra andre offentlige kontor eller steder hvor internett er tilgjengelig. Deretter vil informasjonen bli overført fra aetat.no til Arena.

Gjennom elektronisk innhenting av data fra andre offentlige etater, bl.a. ligningsdata fra Skattedirektoratet, vil behovet for opplysninger fra den enkelte bruker reduseres. Ved at slike data blir overført elektronisk, vil en rekke brukere få en bedre service enn i dag, bl.a. gjennom raskere saksbehandling av søknad om økonomiske ytelser.

Aktivitets- og resultatbaserte finansieringsordninger

For å fremme større effektivitet i Aetats interne ressursbruk er det satt i verk aktivitetsbasert finansiering av enkelte oppgaver. Det omfatter avklaring av yrkeshemmede, behandling av dagpengesøknader og forsøk med bonus knyttet til mer effektiv tiltaksbruk. God måloppnåelse på de aktuelle oppgavene vil gi Aetat lokal økte administrative ressurser i hht. oppnådde resultater.

Økt krav om attføring av yrkeshemmede og tidligere uførepensjonerte har gitt økt tilstrømning av yrkeshemmede til Aetat. Det førte til at antall personer i Aetat som ventet på *avklaring mht. yrkesrettet attføring* eller ventet på hensiktsmessig tiltak økte. I 2002 var det gjennomsnittlig 20 000 yrkeshemmede som ventet på avklaring i forhold til yrkesrettet attføring eller ventet på egnet tiltak. Dette utgjorde 30 pst. av alle yrkeshemmede registrert i Aetat. På denne bakgrunn tok regjeringen initiativ til aktivitetsbasert finansiering av avklaring av yrkeshemmede, jf. St.prp. nr. 63 (2001–2002) og Innst. S. nr. 63 (2001–2002). Siden august 2002 har Aetat blitt tilført ekstra ressurser for hver yrkeshemmede som avklares ut over planlagt aktivitet på bevilget budsjett (4 300 kr per avklaring). I 2002 bidro dette til at om lag 2300 flere yrkeshemmede enn planlagt innenfor opprinnelig budsjettramme, fikk avklart sitt attføringsbehov. Fra og med 2003 tildeles Aetat lokal midler for alle yrkeshemmede som avklares.

Rask behandlingen av dagpengesøknader er viktig for at arbeidssøkerne skal unngå økonomiske problemer i starten av sin ledighetsperiode. Saksbehandlingen av søknadene lå i deler av 2002 betydelig under det fastsatte måltallet om anvisning av 80 pst. av innvilgede dagpengesaker innen 21 dager. For å fremme bedre måloppnåelse for behandling av dagpenger utbetales bonus til Aetat lokal for alle dagpengesaker hvor vedtak fattes innen 14 dager (150 kr per sak). Samtidig innføres et tilsvarende fratrekk i bonus (malus) på tilsvarende beløp for hver dagpengesak hvor Aetat ikke har fattet vedtak innen 28 dager. Dette skal motvirke at behandlingen av saker som ikke er ferdig behandlet innen 14 dager får unødig lang saksbehandlingstid. Dette har bidratt til en positiv utvikling gjennom 2003. Aetat er i andre tertial 2003 oppe på måltallet.

Aetat gjennomfører et forsøk med en bonusordning i tre fylker for å fremme mer *effektiv bruk av tiltaksmidler*. I forsøket vil bonusutbetalingen knyttes til økt gjennomstrømning i tiltak, samt økt overgang til arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Boks 7.2 Arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere

Lønnstilskudd kan i en begrenset periode gis til arbeidsgivere som ansetter arbeidssøkere som har særlige problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på varig arbeidsforhold.

Arbeidspraksis bidrar til å prøve ut og styrke arbeidssøkernes muligheter på arbeidsmarkedet og styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Arbeidspraksis foregår i ordinær eller i skjermet virksomhet i form av tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) bidrar til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Tiltaket kan også brukes for å hindre utstøting av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Opplæring og oppfølging i jobbklubber mv. faller inn under dette tiltaket.

Midlertidige sysselsettingstiltak gir personer som står i fare for å bli varig utestengt fra arbeidslivet eller som har problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet pga manglende arbeidserfaring. Tiltaket gis i form av sysselsettingstiltak for langtidsledige, sysselsettingstiltak for yrkeshemmede eller vikarplass.

Arbeid med bistand omfatter hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv. Bistand kan gis i form av kompetansekartlegging og av-

klaring, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt råd og veiledning til arbeidsgiver/tiltaksarrangør.

Bedriftsintern opplæring styrker kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er av omfattende karakter eller støtter rekruttering til ledige stillinger som er vanskelige å besette. Bedriftsintern opplæring inneholder teori, eventuelt kombinert med praktisk trening.

Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift gir yrkeshemmede avklaring (fase 1), høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening (fase 2), samt mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet (fase 3). Tiltaket gjennomføres i ordinære bedriftsmiljøer. Målet for tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirker tilbyr personer som ikke kan få arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet, arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Arbeidet i virksomheten skal bidra til å utvikle deltakerne gjennom kvalifisering og arbeid med tilrettelagte oppgaver.

Forsøket vil i første omgang omfatte tiltak for yrkeshemmede.

Aetats fremtidige rolle

Aetat opplevde store endringer i antall ansatte på 90-tallet blant annet knyttet til endringer i tiltaksomfanget. Mot slutten av årtiet hadde etaten også betydelige problemer med produksjonskapasiteten. Det førte til svekkelse av etaten. Aetat er de siste årene omorganisert og bemanningsmessig betydelig styrket. Dette har gitt Aetat muligheter for å bygge opp sin kompetanse og sitt tjenestenivå. Samtidig er det skjedd en delegering og desentralisering av beslutningene i etaten. Fokus er flyttet mot tilrettelegging og oppfølging av arbeidssøkerne og mindre vekt legges på bruk av tiltak. Aetat må også i fremtiden måtte påregne at ressurstilgangen i noen grad svinger med situasjonen i arbeidsmarkedet. Mer bruk av eksterne tjenesteleverandører kan bidra til å dempe svingningene i personellressursene.

Den videre utviklingen i bruk av aktivitetsbasert finansiering av Aetat etter utført arbeid/resultater vil avhenge av erfaringene en vinner med de ordningene som er i gang innenfor arbeidsmarkedsetaten. Resultatene så langt synes positive. Økonomiske bonusordninger er sterke styrings signaler mht. å påvirke prioriteringen av ulike oppgaver. Det tilsier at slike ordninger må brukes med en viss forsiktighet. Antall ordninger bør ikke være for mange og den enkelte ordning bør være begrenset i tid for å unngå for høyt vedvarende fokus på enkelte områder i forhold til andre områder.

Aetats organisasjon og kompetanse må gjenspeile brukernes behov for tjenester. Aetat har fortsatt en betydelige oppgaver mht. å utvikle seg som en krevende og god bestiller av tjenester på vegne av arbeidssøkerne og de yrkeshemmede. Her ligger det også et potensiale for utvikling av bedre tiltak i forhold til den enkeltes behov.

Aetat skal være profesjonell på arbeid med organisering og utvikling av arbeidsmarkedstiltak og prosesser som kan få flere over i ordinært arbeid.

Det krever god kontakt med arbeidsgivere og aktører som bistår arbeidsgivere med å fylle ledige stillinger. God samhandling med andre offentlige etater er viktig for å yte helhetlig oppfølging av brukerne. Regjeringen vil i innværende stortingsperiode, legge frem for Stortinget en sak om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.6.

7.5 Aetats tjenester

Aetat har en rekke tjenester som kan nyttes for å bistå arbeidsledige og yrkeshemmede. De viktigste er informasjon, yrkesveiledning, tiltak og krav til mottakere av økonomiske ytelser. Vedrørende krav knyttet til mottak av økonomiske ytelser vises til avsnitt 7.2 og 7.3. Aetat skal også bidra med god tilgang på relevant arbeidsmarkedsinformasjon til borgerne mer generelt.

Informasjon og veiledning

Markedet vil ikke selv i tilstrekkelig grad frembringe, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig informasjon som omfatter alle i hele arbeidsmarkedet. Mange av brukerne til Aetat ønsker yrkes- og utdanningsveiledning. Det kan gjelde unge og personer som må omskolere seg til et annet yrke. Arbeidsgivere leter etter arbeidskraft med riktig kompetanse. God tilgang på informasjon til brukerne er viktig for at arbeidsmarkedet skal fungere godt. Det er derfor naturlig at det offentlig påtar seg denne oppgaven. Det er særlig viktig løpende å fremskaffe systematisk og oppdatert informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere. Slik informasjon bør være gratis tilgjengelig. Gevinsten av et godt fungerende arbeidsmarked kommer hele samfunnet til gode.

Aetat har de siste årene satset sterkt på å bygge opp innholdsrike og brukervennlige nettsider (www.aetat.no). Den store bruken av dette systemet viser at det dekker et viktig behov. Regjeringen ønsker at dette systemet skal videreutvikles i tråd med selvhjelpsprinsippet, bl.a. på bakgrunn av tilbakemeldinger fra brukerne.

Gode selvhjelpssystemer innebærer at koblingsprosessen kan gjennomføres av de fleste arbeidssøkere og arbeidsgivere selv. En forutsetning er at arbeidssøkerne er registrert med nødvendige kvalifikasjoner, både med utdanning og erfaring, og at stillingsbeskrivelsene er mest mulig uttømmende mht. sentrale søkeord. Aetats database over ledige stillinger dekker i prinsippet alle offentlig utlyste stillinger samt stillinger meldt direkte til Ae-

tat. Aetat arbeider med å gjøre basen over alle registrerte arbeidssøkere tilgjengelig på nettet. Arbeidssøkerne gis mulighet for å være anonyme i registeret når det gjøres tilgjengelig på nettet. Det skal sikre at hensynet til individers rettssikkerhet ivaretas i tråd med lov om personvern.

Både arbeidsgivere og kommersielle formidlingsaktører er brukere av informasjonen om arbeidssøkere. Basen vil gjøre det enklere for arbeidsgivere å finne kandidater selv til ledige stillinger. Selvbetjeningstjenesten legger opp til at søk etter arbeidskraft foretas av arbeidsgivere ved hjelp av et ferdig fastlagt søkeopplegg. Dette vil være tilpasset informasjonen om arbeidssøkerne som er registrert, bl.a. informasjon om kompetanse og jobbønsker. Det vil også gjøre det lettere for de private bemanningsforetakene å formidle arbeidssøkere til jobb etter oppdrag fra arbeidsgivere. Dette bør bidra til flere jobbtillbud til arbeidssøkerne.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er viktige virkemidler overfor arbeidssøkere som har problemer med å komme i jobb pga. kompetanse som er feil eller lite oppdatert i forhold til behovet. Yrkeshemmede har særlige rettigheter til tiltak nedfelt i folketrygdloven som ledd i yrkesrettet attføring. Omfanget av tiltak for ordinære arbeidssøkere og de særskilte tiltakene for yrkeshemmede blir vurdert og fastsatt i de årlige budsjettene bl.a. i forhold til situasjonen på arbeidsmarkedet.

Fra 1.1.2002 er alle forskriftene knyttet til tiltaksbruk samlet i *en* forskrift, både krav knyttet til innholdet i tiltakene og de ulike tilskuddsordningene til tiltaksarrangører og tiltaksdeltakere. Fra og med 2003 er bevilgningene til tiltak for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede samlet i ett budsjettkapittel. En begrenset omdisponeringsadgang åpner for bedre ressursutnyttelse. Antall tiltak er redusert til fire hovedgrupper som både kan nyttes av ordinære arbeidsledige og yrkeshemmede: lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring og midlertidig sysselsetning. I tillegg finnes tre tiltak forbeholdt yrkeshemmede: varig tilrettelagt arbeid, arbeidsmarkedsbedrifter og arbeid med bistand.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak skal baseres på individuell vurdering, tiltakskjedning og helhetstenkning. Tiltaksstrukturen og betydelig frihet i regelverket gir det enkelte Aetat lokal mulighet til å tilpasse tiltakene til brukernes behov. Rett valg av tiltak skal fremme rask overgang til jobb. Selv om hovedparten av tiltakene kan brukes både av

ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede, så er yrkeshemmede tilgodesett med både høyere tilskuddssatser og lengre varighet på tiltakene. De særlige tiltakene for yrkeshemmede skal sikre et tilbud som gjenspeiler den store variasjonen i behovet blant personene i denne gruppen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 8.5.

Kjøp av tjenester – økt bruk av eksterne aktører

Aetat har lang tradisjon for kjøp av tjenester som arbeidssøkerne og de yrkeshemmede blir bedt om å delta på. Nær alle opplærings- og arbeidstreningssplasser kjøpes fra eksterne leverandører. Disse kan være kommuner eller private, ordinære bedrifter og arbeidsmarkedsbedrifter. Opplæringstilbydere kan være videregående skoler, opplysningsorganisasjoner eller private kurstilbydere. Noe under halvparten av arbeidsmarkedsopplæringen (AMO-kursene) kjøpes av det offentlige skoleverket. Oppfølgings- og formidlingstjenester har tradisjonelt blitt gitt av Aetat selv.

Regjeringen mener at en styrking av Aetats bestillerrolle vil fremme effektiv ressursbruk og gi bedre tilbud til brukerne. Samtidig skal et klarere skille mellom bestiller og produksjon bidra til klarere rolledeling. Styrking av bestillerrollen innebærer at Aetat vil utvide omfanget av kjøp av tjenester, blant annet knyttet til avklaringstjenester, oppfølgings- og formidlingstjenester.

Bruk av eksterne tjenesteleverandører vil bidra til å gjøre etatens ressursbruk mer fleksibel i forhold til skiftende behov blant brukerne.

Anbud eller kjøp etter forhandlinger er den naturlige kjøpsform for å få frem gode og kostnadseffektive tilbud. Aetat har omfattende erfaringer med å utarbeide kvalitetssikringsrutiner og kravspesifikasjoner ved kjøp av arbeidsmarkedsopplæring. Etaten vil bygge videre på og videreutvikle denne kompetansen. Når Aetat har anbud ute, skal ikke etaten selv kunne levere konkurrerende tilbud. Etaten vil som bestiller og utformer av anbudspapirer legge premissene for det faglige innholdet i tilbudet. Godkjenning av aktuelle tiltaksarrangører og kontroll av disse, skal sikre brukerne god service. Kjøp fra eksterne leverandører skal skje innenfor de rammer som tiltaksforskriften, statens økonomireglement og forskrift om offentlige anskaffelser, setter. Hvor det er hensiktsmessig kan Aetat kvalitetssikre flere leverandører for leveranse. Brukeren kan så velge hvilken av leverandørene som skal yte han/hun tjenesten.

Regjeringen ønsker at flere aktører skal kunne bidra ved *formidling av grupper med behov for formidlingsassistanse*. Fortrinnsvise bør dette skje in-

nenfor en ramme som styrker brukernes innflytelse på valg av tjenesteleverandør. Med grunnlag i Dok. 8:14 for 2000–2001 «Forslag om å iverksette forsøk med konkurranse om tiltak og arbeidsformidling av funksjonshemmede, yrkeshemmede, sosialklienter og andre personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging i arbeidslivet.» og Innst. S. nr. 148 (2000–2001) er forsøk startet opp i fire fylker, Hordaland, Buskerud, Vest-Agder og Hedmark i 2003. Brukerne kan selv velge hvilken aktør som skal hjelpe dem over i jobb. Aktørene som de kan velge blant, er forhåndsklarert av Aetat gjennom en anbudsrunde (prekvalifisering). Disse forsøkene vil gi impulser både til det videre arbeidet med tiltak for å hjelpe utsatte søkergrupper til jobb og til etatens generelle tiltaksarbeid. Aetat vil også iverksette et forsøk med formidling som arbeidsmarkedstiltak ved bruk av private aktører.

Norge har flere områder med lav befolknings tetthet og geografiske avstander som kan gjøre det ulønnsomt for private formidlingsaktører å etablere seg. Slike aktører vil ofte være avhengige av en viss mengde arbeidsgivere/bedrifter i et område for at det skal være kommersielt interessant å drive med formidling. Hvis Aetat erfarer at det er vanskelig å skape et effektivt marked blant private aktører, vil Aetat bruke en større del av sine administrative ressurser til formidlingsvirksomhet for å gi brukerne god service.

Aetat har utviklet et *rammeverk for jobbklubber/ jobbsøkingskurs* for å effektivisere dette tiltaket. Tiltaksarrangør tilbys, som et forsøk, en grunnfinansiering pluss en bonus for alle som kommer i jobb innen en fastlagt tid. Bonusen er differensiert etter hvor langvarig jobben er. Dette skal bidra både til raskere overgang til jobb og at flere kan komme i jobb. En slik tilskuddsform bør også fremme utviklingen av bedre jobbklubbmetodikk. De økonomiske incitamentene ansporer jobbklubbarrangørene til å bruke sitt nettverk for å formidle deltagerne over i ny jobb. Det kan også bli aktuelt å benytte bonus for formidlinger i tilknytning til gjennomføring av andre tiltak bl.a. arbeidsmarkedsopplæringen.

Yrkeshemmede har behov for mer omfattende tiltak enn ordinære arbeidssøkere.

Avklaring av yrkeshemmedes behov vil i mange tilfeller også kreve samarbeid med andre instanser for utprøving av ferdigheter og arbeidsevne. Utprøvingstiltak kjøpes i dag fra private og offentlige aktører utenfor Aetat, bl.a. arbeidspraksis i skjermet virksomhet og arbeidsmarkedsbedriftene (fase 1). Aetat arbeider med å utvikle markedet for utrednings- og avklaringstjenester ytterligere

for å bidra til høyere kapasitet i arbeidet med avklaring av yrkeshemmedes arbeidsevner.

Forsøkene som er i gang vil bidra til å gi informasjon om hensiktsmessige rammebetingelser ved bruk av private aktører til oppfølging og formidling av ulike arbeidssøkergrupper. Stortinget vil bli holdt orientert om omfang og innretning gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Det vises bl.a. til omtale i budsjettproposisjonen til Arbeids- og administrasjonsdepartementet for 2004.

7.6 Samordning av tjenestene fra Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten

Regjeringen ser omorganisering av forvaltningsapparatet som et nødvendig og viktig element i en modernisering av velferdspolitikken. En stor del av de mest utsatte arbeidssøkergruppene benytter seg av tjenester fra flere av velferdsinstansene, trygdestaten, Aetat og sosialkontoret. Deler av arbeidssøkerne har for eksempel ikke opparbeidet seg rettigheter til dagpenger og er derfor både brukere av Aetats service og sosialtjenesten i kommunen. Arbeidet med tilbakeføringen av yrkeshemmede og uføretrygdete til arbeidslivet skjer i nært samarbeid mellom Aetat og trygdestaten.

Oppfølgingen av enkelte av brukerne kan bli utilfredsstillende når brukerne har behov for assistanse fra flere instanser samtidig eller på ulike tidspunkter. Det kan føre til at enkelte blir skjøvet fra den ene instansen til den andre uten at noen tar et helhetlig ansvar. Regjeringen foreslo i St.meld. nr 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdestaten og sosialtjenesten, en omfattende omorganisering av forvaltningen av arbeidsmarkeds-, trygde-, og sosialpolitikken. Regjeringen stilte opp tre hovedmål for reformen:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

Regjeringen foreslo å slå sammen dagens Aetat med deler av trygdestaten til en ny etat for arbeid og relaterte ytelser, opprette en ny etat for pensjoner og familieytelser og videreføre kommunens ansvar for sosialtjenesten. Det ble videre foreslått

en felles førstelinjetjeneste for den statlige jobbetaten og den kommunale sosialtjenesten. Denne førstelinjetjenesten skulle også yte nødvendige tjenester for den statlige pensjonsetaten.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 189 (2002–2003) vedtok Stortinget å be «Regjeringen utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdestaten og sosialetaten.» Regjeringen har satt ned et utvalg for å utrede ulike organisasjonsmodeller. Utvalget skal levere sin innstilling til 30. juni 2004. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med saken før stortingsvalget 2005.

Valg av ny organisasjonsmodell må skje i lys av målene for reformen. En omorganisering må bidra positivt til arbeidsmarkedspolitikkenes mål. En omorganisering må bidra til å styrke innsatsen for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Regjeringen legger stor vekt på å ivareta brukerperspektivet. Gjennom én felles lokal førstelinjetjeneste skal brukerne få lett tilgang til tjenestene og en helhetlig avklaring og oppfølging.

Hvor effektivt og målrettet forvaltningen kan arbeide, vil også avhenge av utformingen av de virkemidlene den har å spille på. Regjeringen vil derfor også gjennomgå regelverket for tjenester og økonomiske stønader for å sikre at de er i tråd med et helhetlig, målrettet og effektivt velferdssystem. Regjeringen ønsker å opprettholde en tett kobling mellom rettigheter og plikter som er gjennomgående for alle stønadsordningene. Regjeringens vurdering er at en slik kobling er viktig for å oppnå de skisserte målene. Det er startet et arbeid med å vurdere behovet for endringer i regelverket for ytelser og tjenester for å sikre bedre måloppnåelse i forhold til hovedmålene for arbeidet med samordningen av tjenestene fra Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten.

Det er satt i gang flere forsøk med bedre samordning i førstelinjen mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. Regjeringen vil videreføre arbeidet med forsøk for å høste erfaringer som kan nyttes i gjennomføringen av en større organisatorisk reform. Regjeringen vil parallelt med dette også videreføre og forsterke samordnings- og samlokaliseringsprosessene i førstelinjen basert på gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune og mellom statsetatene.

8 Yrkeshemmedes og arbeidssøkeres rettigheter og plikter

8.1 Aetats service overfor brukerne

Formålet med opprettelsen av en offentlig arbeidsformidling var å fremme et bedre fungerende arbeidsmarked gjennom aktiv kobling av registrerte ledige personer med ledige stillinger hos arbeidsgiverne.

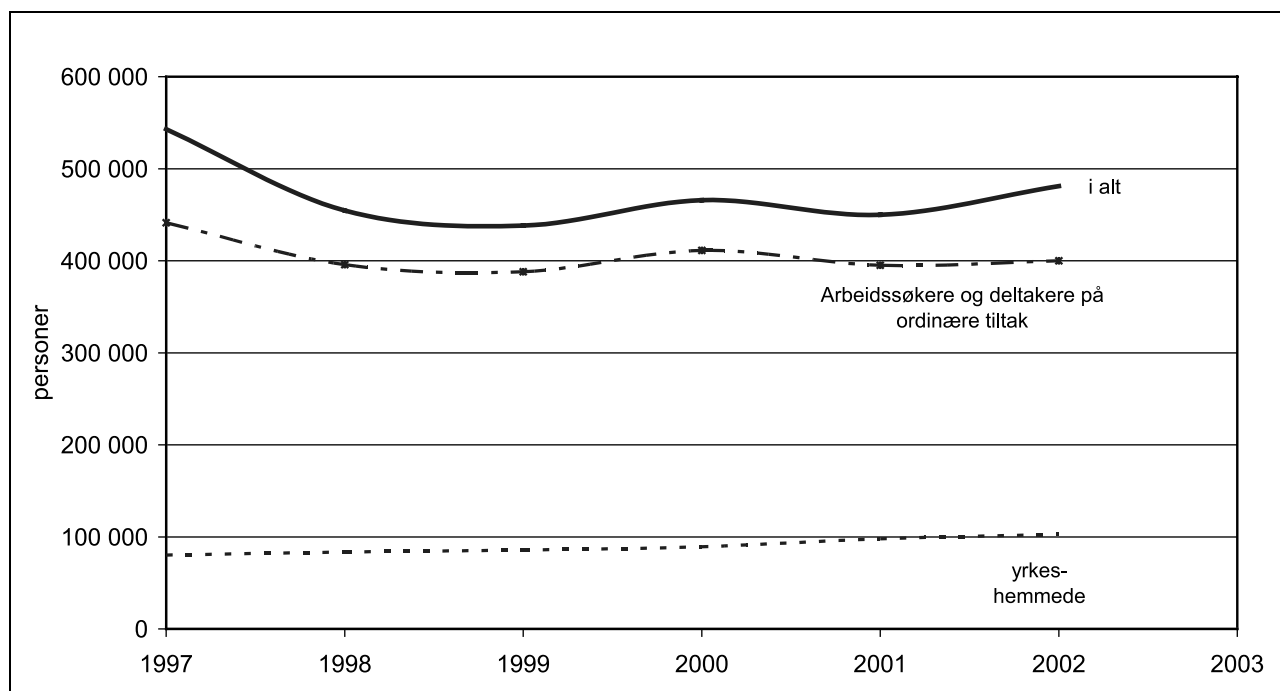
Ved innføring av lov om arbeidsledighetstrygd i 1938, fikk arbeidsmarkedsmyndighetene ansvar for forvaltning av dagpengene og i forbindelse med attføringsreformen i 1994 fikk Aetat også vedtaksansvar for attføringsytelsene under Folketrygden.

Ansvar for de økonomiske ordningene er lagt til Aetat for å få helhetlig oppfølging av arbeidssøkerne både mht. økonomiske ytelser og de aktive virkemidlene, veiledning, kvalifisering og formidling. Når hoveddelen av brukerne bare trenger å forholde seg til en etat legger dette et godt grunnlag for god brukerservice.

Aetat har et stort antall brukere. I 2002 ble det registrert nær 400 000 brukere hos Aetat, hvorav ca 1/4 var yrkeshemmet. Brukerne er registrert

og har fått informasjon bl.a. om ledige jobber, yrker og Aetats tjenestetilbud for øvrig. Om lag 120 000 ordinære arbeidssøkere eller yrkeshemmede deltok på et tiltak. Brukerne har forskjellige forutsetninger med hensyn til kompetanse og med hensyn til selv å finne seg jobb. Den enkeltes ledighetserfaring er Aetats viktigste indikator for oppfølging. Virkemidlene som skal brukes vil imidlertid variere avhengig av individuelle kjennetegn.

Blant personer som sluttet å melde seg til Aetat i 2002 hadde 37 pst. vært ledig kortere enn tre måneder og 58 pst. hadde vært ledig kortere enn 6 måneder. De fleste av disse søkte jobb på egen hånd og ved bruk av Aetats selvhjelp systemer. Disse store strømmingstallene inn og ut av ledighet, tilsier at Aetat bør la arbeidssøkerne gis mulighet til å søke på egen hånd en tid før de bruker mye personellressurser på oppfølging av den enkelte. Intensiteten knyttet til jobbsøkningen faller med ledighetens varighet, særlig når personene blir langtidsledige. Det er derfor viktig med god oppfølging av de langtidsledige. Samtidig viser tall



Figur 8.1 Arbeidssøkere og yrkeshemmede registrert årlig i Aetat, 1997–2002¹.

¹ Antallet i alt er mindre enn summen av enkeltgruppene siden samme person kan ha vært reistrert med flere statuskoder.

Kilde: Aetat

Boks 8.1 Sentrale elementer i arbeidssøkerprosessen*Behovsavklaring*

Behovsavklaringen innebærer en vurdering av hvilket servicetilbud den enkelte bruker/søker vil ha behov for. Aetat har fem servicegrupper. Det er de som

1. kun har behov for ordinær formidlingsbistand,
2. har behov for formidlingstiltak,
3. har behov for avklarings- og/eller kvalifiseringsbistand,
4. er yrkeshemmet og har behov for attføringsbistand og
5. er yrkeshemmet og har behov for varig tilrettelagt arbeid.

Kompetansekartlegging

Kompetansekartleggingen omfatter kartlegging av den enkeltes formal- og realkompetanse, interesser, arbeidsønsker, mv. Kompetansekartleggingen skal danne grunnlag for koplingsbistand rettet mot ledige stillinger gjennom søk i basen over ledige stillinger. Kompetansekartleggingen vil senere, for de som ikke kommer i jobb, danne grunnlag for vurderinger av den enkeltes kvalifiseringsbehov.

Veiledning og informasjonsutveksling

Veiledningstjenestene har til formål å bidra til avklaringer av brukerens behov og ønsker, eventuelle hindre for at søkeren skal kunne komme i arbeid, samt klargjøre rammer og muligheter som ligger i arbeidsmarkedet. Veiledningen kan omfatte spesifikke områder som yrkes- og utdannelsesveiledning eller avklaring av evner og ferdigheter, eller den kan inngå som element i et lengre bistandsløp, eksempelvis som bistand ved utarbeidelse av handlingsplan. Aetats veiledningstilbud bygger på voksenpedagogiske prinsipper med stor grad av brukermedvirkning.

Veiledningstilbudet forutsetter gode kunnskaper om arbeidsmarkedet og utdannelsesmarkedet, om ulike arbeidshindre (herunder yrkeshemminger) og virkemidler som kan overvinne disse hindrene.

Handlingsplaner, oppfølging og formidling

For yrkeshemmede, langtidsledige innvandrere og andre med behov for kvalifiserende bistand utarbeides det handlingsplaner tilpasset den enkelte brukers behov og forutsetninger. Planen skal definere kvalifiseringsmålet og virkemidler som er hensiktsmessige og nødvendige for å nå målet om å komme i jobb. Planen skal også beskrive den videre samhandling mellom bruker og Aetat. For yrkeshemmede danner handlingsplanen grunnlag for Aetats forvaltningsmessige vedtak om rett til yrkesrettet attføring etter folketrygdlovens kap.11.

Handlingsplanen må hele tiden relateres til de rammer som settes av lov og regelverk og den skjønnsutøvelse som er tillagt Aetat. Brukeren må derfor gjøres kjent med disse under utarbeidelsen av handlingsplanen. Dette skal bidra til at planen blir konkret og realistisk. Det vil senere lette Aetats godkjenning av handlingsplanen og oppfølgingen av denne med tilbud om tjenester og eventuelle forvaltningsvedtak.

Aetat har behov for god kontakt med arbeidsgivere. Gjennom en slik kontakt sikres tilgang på løpende informasjon om arbeidsmarkedet. Denne informasjonen vil danne deler av Aetats grunnlag for å kunne gi gode råd til etatens brukere bl.a. vedrørende yrkesveiledning og jobbmuligheter. Arbeidslivets behov for kompetanse utgjør også en del av grunnlaget for kravspesifikasjon for arbeidsmarkedsopplæringen. Aktiv formidlingsbistand til arbeidsgiverne vil være aktuelt når arbeidsgiverne ber om tilvisning av ledig arbeidskraft eller der dette kan bidra til å få ledige og yrkeshemmede i jobb.

innhentet av Aetat at andelen som kommer i jobb holder seg godt oppe selv om ledighetens varighet øker. En aktiv innsats overfor langtidsledige personer har derfor gode muligheter til å lykkes.

Aetats strategi for oppfølging av den enkelte arbeidssøker kan illustreres ved en trapp med tre trinn hvor tjenestetilbudet blir mer omfattende for hvert trinn en kommer opp i trappen.

Jobbsøking på egen hånd

I *første trinn* vil Aetats selvbetjeningssystemer på aetat.no være etatens viktigste tilbud. Aetat arbeider med å gjøre dette systemet enda enklere og mer brukervennlig. Aetats service til de nye arbeidssøkerne vil omfatte registrering samt saksbehandling vedrørende økonomiske ytelser. Aetat

har som mål at 80 pst. av fremsatte krav om dagpenger skal være behandlet innen 21 dager.

Jobbsøking med bistand

Andre trinn i oppfølgingen fra Aetat vil omfatte personlig oppfølging av arbeidssøkerne. Det gjelder arbeidssøkere som ikke er kommet i jobb etter noen måneder med egen jobbsøking. Deltakelse i jobbkubb og lignende tiltak på full tid vil være aktuelt.

Aetat har utviklet *veiledningsmetoder* for å sikre god kvalitet på rådgivningen til brukerne som både ivaretar søkerens individuelle behov og sikrer en aktiv brukarmedvirkning. Informasjon om arbeidsmarkedet gis i tilknytning til registrering ved Aetat eller ved at arbeidssøkeren bruker Aetats internettside aetat.no. For personer som er usikker på mulighetene i arbeidsmarkedet, vil en kompetansekartlegging gi ytterligere informasjon som grunnlag for Aetats veiledning.

Kvalifisering og arbeidstrening. Handlingsplan.

Tredje trinn inneholder tilbud om arbeidsmarkedstiltak knyttet til kvalifisering eller arbeidstrening, ordinært som tilbud til langtidsledige. Gjennom utarbeidelse av en *handlingsplan* vil det kunne skje en avklaring av behov for arbeidstrening, kvalifisering og/eller tilrettelagt formidlingsbistand. Hvis den ledige vurderes å ha gode kvalifikasjoner, vil lønnstilskudd eller praksisplass kunne øke arbeidssøkernes mulighet til å få prøvd seg i ordinært arbeidsliv. Jobbsøkingssaktiviteter vil i de fleste tilfeller løpe parallelt med den øvrige bistanden.

Yrkeshemmede har behov for mer oppfølging og en mer omfattende tiltaksinnsats enn ordinære arbeidssøkere. Yrkeshemmede har derfor en noe annen oppfølging. Den starter med en avklaring av behovet og hensiktsmessigheten av yrkesrettet attføring. For personer hvor det er aktuelt med yrkesrettet attføring, blir det utarbeidet en individuell handlingsplan som inneholder tiltak og aktiviteter som skal føre den yrkeshemmede tilbake til jobb.

Regjeringen ønsker en mest mulig individuell behandling av den enkelte arbeidssøker. I tråd med regjeringens politikk for modernisering av offentlig forvaltning ønsker derfor departementet å gi stor frihet for Aetats førstelinjetjeneste til å velge blant relevante tiltak innenfor den begrensingen som bevilgingen til tiltak setter. Valg av tiltak bør gjøres ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for å få den ledige raskest mulig tilbake til jobb. Aetat vil kunne velge å fravike hovedstrategien for

oppfølgingen av de ledige slik den er skissert ovenfor, hvor dette vurderes som hensiktsmessig.

8.2 Ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester

Departementet har hatt forslag om ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester på høring med 28. november 2003 som høringsfrist. Forslaget om ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester er en revidering og en fornyelse av sysselsettingsloven. En av intensjonene med lovendringene er å bidra til å styrke brukerperspektivet gjennom bedre brukerinnflytelse og rettssikkerhet. Departementet ønsker at det skal gå klarere frem av lovverket hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for de ulike sakene Aetat behandler.

Høringsdokumentet inneholdt bl.a. forslag om innføring av nye servicebaserte brukerrettigheter til brukere av Aetats tjenester. Det innebærer at brukerne får en formell rett til å få vurdert sine behov for arbeidsmarkedstjenester. Departementet har tatt utgangspunkt i Aetats kjernefunksjoner og foreslår å knytte brukerrettighetene til disse. Det er også lagt opp til en presisering av virkeområdet for forvaltningslovens saksbehandlingsregler i forhold til Aetat.

Forslaget er at enhver som henvender seg til Aetat skal ha tilgang til informasjon om retten til å registrere seg som arbeidssøker, hvilke tjenester Aetat kan tilby og hvilke ytelser Aetat forvalter. Det foreslås at alle som ønsker det skal ha rett til å registrere seg som arbeidssøker og få vurdert ev. krav på økonomiske ytelser. Alle registrerte arbeidssøkere skal ha rett til å få vurdert sitt behov for tjenester. Dette foreslås avklart gjennom et formelt vedtak. Behovsvurderingen skal ses i forhold til tilgjengelige relevante virkemidler og situasjonen på arbeidsmarkedet. Behovsvurderingen vil forplikte Aetat til en konkret oppfølging av arbeidssøkeren, men er ikke tenkt å gi rett til en konkret tjeneste. Vedtaket knyttet til behovsavklaringen vil kunne påklages.

Hvor omfattende utredning som trengs før vedtak fattes, vil variere med brukerens situasjon. For mange nymeldte ledige vil behovsvurderingen kunne konkludere med at arbeidssøkeren i en viss tid forventes å søke arbeid på egenhånd uten spesiell oppfølging fra Aetats side. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at behovsvurderingen skjer samtidig med registreringen som arbeidssøker. For yrkeshemmede vil retten til skriftlig behovsvurdering bare være en bekreftelse på folketrygdloven § 11–6 hvor det står at det skal foretas

en vurdering av vedkommendes behov for attføringstiltak.

Et vedtak som avklarer behov skal bl.a. sikre at arbeidssøkeren gis relevant informasjon. Hvis arbeidssøkeren har behov for bistand fra andre offentlige organer eller eksterne instanser, skal dette bli tydeliggjort. Et formelt vedtak vil dessuten motvirke feil registreringer både mht. objektive fakta og skjønnspregede vurderinger. Brukeren er oftest den beste kvalitetssikrer av opplysninger og vurderinger av egen person. Vedtaket vil også kunne gi arbeidssøkeren større forutsigbarhet om Aetats oppfølging og sitt eget ansvar som arbeidssøker eller yrkeshemmet. Brukeren vil få en skriftlig tilbakemelding om hva vedkommende kan forvente seg fra Aetats side og hva Aetat forventer av egenaktivitet fra den enkelte. Dette bidrar til å klargjøre forholdet mellom brukeren og Aetat. Det gir også bedre grunnlag for oppfølging ved eventuell klage, og kan slik bidra til å sikre kvaliteten på vurderingene. Det er også grunn til å tro at et slikt formelt vedtak vil bidra til en klargjøring som vil føre til mer tilfredse brukere.

Departementet ønsker å gjøre regelverket om økonomiske ytelser lettere tilgjengelig for brukerne ved å samle saksbehandlingsregler knyttet til dagpenger og attføringspenger i folketrygdloven.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag i en egen odelstingsproposisjon.

8.3 Brukermedvirkning og brukertilfredshet

Brukermedvirkning

Stortinget vedtok ved behandling av Ot.prp. nr. 70 (2001–2002) Om endringer i sysselsetningsloven, jf. Innst. O. nr. 77 (2001–2002), å be regjeringen legge frem forslag som sikrer brukermedvirkning i Aetat. Kommunalkomiteen pekte i innstillingen bl.a. på «at brukermedvirkning som metode er godt egnet til å videreutvikle og kvalitetssikre tjenestetilbudet som tilbys» og viser til gode erfaringer bl.a. med de sentrale brukerutvalgene i Aetat. Komiteen mener at brukermedvirkning må lovfestes i sysselsetningsloven «slik at Aetat blir pålagt å sikre brukernes rettigheter og interesser blant annet gjennom et formalisert samarbeid med brukernes organisasjoner.»

Brukermedvirkning, i betydningen den enkelte brukers innflytelse på egen sak, er et grunnfestet prinsipp i Aetat og har en sentral plass i metodebeskrivelser, styringsdokumenter, kvalitetssikrings-systemet og i opplæringen av de ansatte.

Prinsippene for Aetats tjenesteyting overfor brukerne er nedfelt i: «Prinsipper for Aetats service til arbeidssøkere». Dette dokumentet gjelder for alle kategorier arbeidssøkere og angir fem prinsipper for veiledning av arbeidssøkere, hvorav ett omhandler brukernes påvirkning og ansvar. Det fremheves her at det er av avgjørende betydning at arbeidssøkeren opplever seg selv som ansvarlig aktør og dermed i stand til å påvirke sin egen situasjon. Aetat skal ta utgangspunkt i den enkeltes situasjon og stimulere til eget ansvar innenfor en ramme den enkelte kan mestre. Aetat skal gi informasjon og veiledning i denne prosessen.

Brukernes posisjon skal også styrkes gjennom større påvirkningsmuligheter med hensyn til valg av tjenesteleverandør hvor flere leverandører er aktuelle. Aetat vil fortsatt ha ansvaret for å avklare brukerens behov for type service. Dette vil skje i en dialog med brukeren. Dette vil bidra til bedre kvalitet på etatens samlede innsats overfor den enkelte bruker.

Internetteknologien har bidratt til å forenkle kontakten mellom Aetat og mange brukere. Bruken av internett i samhandlingen med den enkelte bruker/borger er i stadig utvikling. I dag kan både ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede sende meldekort til Aetat elektronisk, via mail. I framtiden vil tjenestene bli utvidet til registrering som arbeidssøker, søknad om økonomiske ytelser mv.

Brukermedvirkning gjennom formelle fora

Aetat etablerte i 2001 et *nasjonalt* brukerforum, med representanter fra flere av de store brukerorganisasjonene: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Antirasistisk senter, Velferdsalliansen og Senter for Seniorpolitikk. Målet er å styrke kommunikasjonen og å trekke brukerorganisasjonene inn i arbeidet med planlegging, utvikling og evaluering av tjenestetilbudet til Aetat.

Aetat har også etablert et brukerpanel og gjennomført flere brukertester av nettsiden aetat.no. Her har arbeidsgivere, arbeidssøkere, brukerorganisasjoner og samarbeidspartnere bidratt med nyttige tilbakemeldinger som har fått betydning for videreutviklingen av nettstedet. De etablerte metodene for tilbakemeldinger fra brukertesting og brukerpanel vil også bli benyttet i det videre arbeidet med Aetats Internettsservice.

Som et ledd i kvalitetsutvikling av Aetats tjenesteyting, vil brukermedvirkning bli enda sterkere

vektlagt i fremtiden. I tillegg til det nasjonale brukerforumet etableres det *lokale* brukerfora i alle fylker.

Departementet vil i forbindelse med arbeidet med ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester foreslå en lovfestet plikt til å sikre brukermedvirkning i Aetat i tråd med Stortingets vedtak nevnt ovenfor.

Brukertilfredshet

Aetat vil arbeide for at deres brukere er fornøyd med servicen etaten yter, inkl. de tilgjengelige selvhjelpssystemene på internett. Alle brukere skal behandles med respekt og gis hensiktsmessig informasjon bl.a. om sine rettigheter og plikter. Aetats tjenester skal være lett tilgjengelige.

Gjennom regelmessige brukerundersøkelser kartlegger etaten tilfredsheten hos brukerne generelt og blant enkelte grupper. Brukerundersøkelsen våren 2003 viser at 70 pst. av arbeidssøkerne var tilfredse med Aetats service. Dette er en økning på 5 prosentpoeng sammenlignet med undersøkelsen høsten 2002. Tilfredsheten er gjennomgående større med informasjon knyttet til de økonomiske ytelsene (dagpenger, attføringspenger) enn med informasjon om ledige stillinger eller aktuelle utdanninger.

Brukerundersøkelsen i 2002 blant arbeidsgivere viste at 79 pst. av arbeidsgiverne ga uttrykk for en høy grad av tilfredshet med Aetats tjenester, totalt sett. Dette er tre prosentpoeng lavere enn tilsvarende undersøkelse i 2001. For dårlig bransjekunnskap og manglende kapasitet til å ta imot ledige stillinger er forhold som bidrar til å trekke andelen fornøyde ned. 71 pst. av respondentene var likevel tilfredse med Aetats innsats for å skaffe kvalifiserte arbeidssøkere.

Aetat har tidligere utarbeidet en serviceerklæring og videreutvikler nå denne med utgangspunkt i sterkere brukermedvirkning. Aetat Arbeidsdirektoratet utarbeider overordnede servicemål, mens Aetat på lokalnivå skal lage egne servicemål og planer med utgangspunkt i de sentralt utformede servicemålene. Brukerne skal involveres i arbeidet med utviklingen av lokale servicemål og planer.

Aetat kjøper opplæring, kvalifisering og arbeidstrening fra mange eksterne aktører. Aetats mulighet for å vurdere kvaliteten på disse tjenestene krever en løpende tilbakereportering fra brukerne. Slik informasjon er nyttig for Aetat for vurderinger av det konkrete tiltaket og for senere anbudsrunder ved kjøp av tjenester.

Kunnskap om brukernes tilfredshet fremkommer i noen grad også gjennom eksterne evaluerin-

ger Aetat og departementet får gjennomført om effekten av ulike tiltak og etatens tjenester. Slike undersøkelser gir departementet og Aetat nyttig informasjon som grunnlag for å vurdere endringer i regelverk og retningslinjer.

Samlet gir disse kildene god løpende informasjon om etatens arbeid og brukernes tilfredshet med etaten. Det er et mål for regjeringen at brukertilfredsheten skal være høy og stabil over tid. Samtidig har Aetat et ansvar for å være pådriver for at den enkelte er aktiv arbeidssøker, noe som vil kunne påvirke hvor høy brukertilfredshet som kan forventes.

8.4 Bruk av arbeidsmarkedstiltak

Omfanget og prioriteringen av tiltak overfor ulike grupper må vurderes i forhold til sannsynligheten for å komme raskere over i jobb. Da søkeaktiviteten gjennomgående reduseres når arbeidssøkere er på tiltak, mens den øker etter at tiltaket er avsluttet, bør tiltak ikke ha for lang varighet. Det kan skje gjennom bruk av tiltaksmoduler som kan kjedes ved behov.

Det finnes flere oppsummeringer av erfaringene ved bruk av ulike typer tiltak i Norge og andre land på nittitallet. En generell konklusjon er at obligatorisk tiltaksdeltakelse er lite effektivt hvis den gjøres gjeldende for tidlig i ledighetsforløpet. Arbeidssøkeren må gis noe tid til avklaring av egen situasjon og egen jobbsøking. En annen generell konklusjon er at effektene av tiltak er langt mer positive for personer med lav utdanning enn med høy utdanning.

Bruk av jobbklubb og jobbsøkingstiltak har ofte god effekt. Deltakelse på kvalifiseringstiltak krever motiverte arbeidssøkere for å gi utbytte for den enkelte. Overgangen til jobb vil oftest bli redusert i tiden på tiltak da jobbsøkingssaktiviteten reduseres. Det reduserer effekten av tiltaket på kort sikt. Hvis en primært er ute etter å gi arbeidssøkere arbeidstrening, bør en legge vekt på å fremskaffe treningsplasser som inneholder nyttig arbeid.

Internasjonale oppsummeringer synes å konkludere med at lønnstilskudd til private bedrifter som tar imot langvarig ledige har særlig stor effekt for overgang til ordinært arbeid, og at deltakelse i offentlige sysselsettingstiltak ofte er lite effektive. Det er imidlertid viktig å ha med seg at det vil kunne være stor forskjell mellom bruttoeffekt og nettoeffekt av lønnstilskudd pga. at en del av personene som blir ansatt på lønnstilskudd, ville ha blitt ansatt også uten tilskudd. I enkelte tilfeller vil ansettelse av en person på lønnstilskudd bidra til for-

Tabell 8.1 Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak. Sammenligning av funn fra evalueringer i perioden 1996–2001.¹ Status i september for (i) personer som hadde avsluttet deltakelse på et ordinært arbeidsmarkedstiltak i april vs. (ii) personer som var helt ledige på samme tid.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Jobbsannsynlighet (ikke-korrigert for individuelle forskjeller mellom gruppene). Prosent						
- tiltaksdeltakere (i)	41	46	45	42	42	43
- helt ledige (ii)	26	28	28	28	28	27
2. Forskjell i jobbsannsynlighet korrigert for individuelle forskjeller mellom tiltaksdeltakere og referansepersone 2 (i tiltaksdeltakernes favør). Prosentpoeng	11–12	15	11	12	–	–
3. Forskjell i jobbsannsynlighet mellom tiltaksdeltakere på ulike tiltak og referansepersone ² . Prosentpoeng						
- Lønnstilskudd	31	37	29	33	–	–
- Praksisplass	4	8	2	2	–	–
- AMO	10	10	8	10	–	–
- Jobbklubb	15	14	13	17	–	–
- Vikarplass	26	20	23	–	–	–

Forklaring til tabell: Personer som har deltatt på et ordinært arbeidsmarkedstiltak («tiltaksdeltakere») sammenlignes med en referansepersone som ikke har deltatt på tiltak («helt ledige»). *Første rad* (1.) rapporterer estimerte jobbsannsynligheter for de to gruppene, dvs. andelen i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak. Vi ser at personer som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak gjennomgående har høyere sannsynlighet for å være i jobb. Denne forskjellen må imidlertid ikke tolkes som effekter av tiltaksdeltakelse. Også når en ser bort fra deltakelse på arbeidsmarkedstiltak er disse to gruppene forskjellige (ulik alderssammensetning, utdanning, mv.). I *annen rad* (2.) er det kontrollert for alle observerbare forskjeller mellom tiltaksdeltakere og helt ledige. Her fremkommer det at estimerte jobbsannsynligheter er 11–15 prosentpoeng høyere for «tiltaksdeltakere» sammenlignet med «helt ledige» for personer som er helt like med hensyn til observerte kjennetegn som alder, kjønn mv. I *tredje rad* (3.) presenteres estimerte effekter av ulike tiltak. Igjen er sammenligningen en referansepersone som ikke har deltatt på arbeidsmarkedstiltak. Vi ser f.eks. at deltakelse på tiltaket lønnstilskudd gir stor estimert økning i jobbsannsynligheten, mens praksisplass gir liten økning i jobbsannsynligheten.

¹ Se Registerbasert evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak (SSB-rapport 97/15), Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak (98/14), Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1999 og Tilpasning på arbeidsmarkedet for deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak 1996–2001

² Referansepersone har i alle tre evalueringene følgende egenskaper: Ugift, mann, 30–49 år, videregående skole (11–12 år), ikke-innvandrer, 4 års yrkeserfaring, 5 mnd. ledighetserfaring, 1 mnd. tiltakserfaring, 1 mnd. som delvis sysselsatt, ingen erfaring fra attføringstiltak, har ikke vært yrkeshemmet siste 12 mnd., har industri som yrkesbakgrunn og er bosatt i Oslo.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

trengning av ordinært ansatte. Slike negative eksterne effekter er spesielt store ved lønnstilskudd til private bedrifter. Hvis arbeidsgiverne gis mulighet til å velge de best kvalifiserte blant de langtidsledige, vil det også kunne føre til liten samfunnsøkonomisk avkastning av lønnstilskudd. Lønnstilskudd til utsatte grupper, som langtidsledige eller yrkeshemmede, kan imidlertid ofte være samfunnsøkonomisk gunstig selv om det bidrar til å redusere behovet for annen «sterkere» arbeidskraft, da disse har lettere for å finne ny jobb.

Arbeidsmarkedsopplæringen bør fortrinnsvis være styrt av etterspørselen etter arbeidskraft. Det er viktig at opplæringen fremstår som en integrert

del av et løp som sikter mot rask overgang til ordinært arbeid. Opplæringen bør tilføre deltakerne nye kvalifikasjoner slik at jobbsannsynligheten øker. Mer omfattende opplæring bør gjennomføres ved modulstrukturerte kurs. Dette sikrer disponibilitet og åpner for progresjon og ev. senere påbygning med nye kurs. For mange kan det være hensiktsmessig med opplæring på arbeidsplassen, eventuelt med mulighet til å kombinere teoretisk og praktisk opplæring i bedrift.

For å fremme motivasjon til opplæring er det viktig at opplæringen legges opp i forhold til deltakernes situasjon og forutsetninger. Praktisk relatert opplæring vil særlig være en nyttig lærings-

form for å motivere teorisvake personer. I enkelte tilfeller vil det allerede ved inngang til ledighet fremstå som klart at vedkommende vil ha stor sannsynlighet for langtidsledighet, for eksempel på grunn av tidligere ledighetsperioder. Overfor disse brukerne vil kvalifisering tidlig i ledighetsforløpet kunne være aktuelt.

Det er viktig at tiltakene er av begrenset varighet og at godtgjørelsen ved deltakelse er lavere enn i ordinært arbeid. På denne måten unngås at deltakerne blir «låst inne» i tiltak ved at deltakelse i tiltak oppfattes som bedre enn å komme over i ordinært arbeid. Arbeidspraksis er et slikt tiltak som er nyttig for mange nykommere på arbeidsmarkedet. Tiltaket fører også i liten grad til fortrengning av ordinært ansatte da det ikke betales lønn til deltakeren. Det skal bidra til å motivere arbeidsgiver til å tilrettelegge for opplæring.

Nærmere om enkelte prioriterte grupper

Innvandrere har særlige problemer på arbeidsmarkedet sammenlignet med etniske nordmenn. Blant enkelte innvandrergupper er andelen ledige opp til fire ganger så høy som blant etniske nordmenn. Om lag en sjettedel av de registrerte ledige er innvandrere. Regjeringen mener at *innvandrere* med lovlig opphold skal ha lik adgang til og like muligheter, rettigheter og plikter i arbeidsmarkedet som etniske norske borgere. Målsetningen er rask integrering i arbeidsmarkedet slik at de kan bli selvforsørget. En vellykket integrering påvirkes av flere forhold.

Arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har ofte behov for realkompetansevurdering for å kunne få vurdert sin kompetanse i forhold til norsk utdanning og opplæring. En slik vurdering er aktuell i forbindelse med opptak til utdanning etter opplæringsloven, gjennom deltakelse i det kommunale introduksjonsprogrammet for nyankomne, eller når Aetat vurderer det som nødvendig for at vedkommende skal komme i arbeid som svarer til innvandrernes kvalifikasjoner. Regjeringens fattigdomssatsning har enkelte grupper av innvandrere som en målgruppe. Forslaget til ny lov mot diskriminering skal bidra til å fremme likebehandling bl.a. av innvandrere i arbeidsmarkedet.

De fleste tiltak Aetat disponerer vil kunne være aktuelle å bruke overfor innvandrere. Innvandrere er en prioritert gruppe ved inntak på tiltak. Analyser viser at innvandrere gjennomgående har bedre effekt av å delta på tiltak enn mange andre grupper ledige. Noen program er spesielt rettet mot innvandrere. Det gjelder Aetat Introduksjonsprogram for fremmedspråklige og yrkesrettet nor-

skopplæring. Aetat samarbeider dessuten aktivt med kommunene om integrering av innvandrere gjennom introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Introduksjonsprogrammet skal ivareta den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne innvandrere og bl.a. tilby heldagsbeskjeftigelse med mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis. Utarbeidelse av individuelle handlingsplaner vil ofte være et hensiktsmessig virkemiddel for å bidra til helhetlig oppfølging og at tiltak sees i sammenheng med innvandrernes egen innsats knyttet til aktiv arbeidssøking. Innvandrerne stilles overfor de samme krav som andre ledige mht. til jobbsøking og til å ta imot tilbud om arbeid og arbeidsmarkedstiltak. Aetat har også en oppgave knyttet til å motivere arbeidsgivere til å ansette innvandrere, fremme mangfold og skal aktivt motarbeide diskriminerende holdninger. Aetat har siden 2002 hatt et mål om at 60 prosent av de registrerte ledige innvandrerne skal komme i arbeid. Dette målet er nådd.

Ungdom under 20 år har i lang tid vært en av Aetats høyest prioriterte målgrupper. Det er en egen garanti for etatens bistand til gruppen, Ungdomsgarantien. Den skal sikre at ungdom i aldersgruppen 16–19 år som er uten skoleplass eller arbeid, skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Evalueringer av tiltak for ungdom i flere land viser liten effekt av tiltaksinnsatsen. Dette kan ha sammenheng med at tiltaksinnsatsen overfor arbeidsledig ungdom settes inn for raskt og at tiltakene ikke inngår i en plan for framtidig yrkeskarriere. Det må sees i sammenheng med at ungdomstiltak også brukes for å forebygge passivitet. Når en ungdom først er i et tiltak, vil tiltaksdeltakelsen ofte ta mye oppmerksomhet. Det reduserer bl.a. jobbsøking. Ungdom med lav kompetanse vil oftest bare ha mulighet for ufaglærte jobber. Bruk av tiltak bør derfor ha som et formål å motivere ungdom til videre utdanning. Praksisplass kan bidra til å motivere for mer skolegang gjennom at deltakelsen bidrar til å synliggjøre arbeidslivets krav til kompetanse for den enkelte arbeidssøker. Det vises til Stortingets drøfting av ungdomstiltak i Innst. S. nr. 280 (2002–2003).

Ungdom i alderen 20–24 år er ofte i en overgangsfase mellom skole og arbeid. Det tilsier at mange vil oppleve arbeidsledighet. De fleste kommer imidlertid i jobb innen relativt kort tid. Om lag en tredjedel er registrert ledig kortere enn 4 uker. Om lag 16 pst. av personer 20–24 år var langtidsledige i oktober 2003, mens dette var tilfellet for 29 pst. av alle ledige. De som blir værende ledig lenge har ofte lite utdanning og har ofte andre problemer i tillegg til at de er arbeidsledige. Regjeringens fat-

tigdomsatsing har bl.a. grupper av ungdom med langvarig ledighet som en målgruppe. Ungdom men lengre ledighetsforløp er også prioritert ved inntak på tiltak.

Det er et overordnet mål at all ungdom skal fullføre videregående opplæring. Arbeidsmarkedspolitikken skal bygge opp under dette. Ungdom som ikke benytter seg av retten til plass i videregående skole eller som slutter i opplæringen, skal følges opp av den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten samarbeider med Aetat for å sikre at disse ungdommene får et tilbud. Ungdom som deltar på tiltak får enten individstønad eller kan beholde dagpengene.

Aetat skal søke å motvirke et høyt antall *langtidsledige*. Personer som blir værende ledige lenge mister lett motivasjonen for å søke arbeid og står i fare for varig utestengning fra arbeidslivet. Langtidsledige er prioritert ved inntak på tiltak. Langtidsledige skal ordinært utarbeide en individuell handlingsplan i samarbeid med Aetat. De som mottar dagpenger, har plikt til å drive aktiv jobbsøking og ta imot jobbtilbud eller tilbud om tiltak fra Aetat, mens Aetat på sin side har et ansvar for veiledning og oppfølging, ev. tilvisning til egnet tiltak. En særlig innstats settes inn overfor arbeidsledige som nærmere seg slutten på dagpengeperioden.

Yrkeshemmede

Yrkeshemmede som har fått vedtak om yrkesrettet attføring, kan delta på ordinære tiltak og spesielle arbeidsmarkeditiltak (kap. 1594) og i tiltakene hospitering i ordinært arbeidsliv eller ordinær skolegang (kap. 2543). Det innebærer at tiltakene dels er finansiert over Aetats tiltakskapittel, dels finansiert over folketrygden. Ordinær skolegang er det mest benyttede tiltaket for yrkeshemmede. Dette tiltaket vil ofte ha lang varighet for de som deltar. Aetat har et rikholdig utvalg av tiltak knyttet til utprøving, arbeidstrening og kortvarig kvalifisering. Aetat bistår i tillegg med koordinering av nødvendig yrkesrettede tjenester slik at den enkelte kan konsentrere seg om å komme i arbeid. I tillegg kommer varig vernede arbeidsplasser for grupper som ikke kommer seg inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

Yrkesrettet attføring innebærer gjennomføring av ulike former for tiltak for at personen kan komme tilbake til arbeidslivet. 70 pst. deltok i gjennomsnitt på tiltak i 2002. Andelen er noe høyere i 2003. De øvrige var under utredning eller ventet på å starte i et tiltak, for eksempel ventet på at skoleåret skulle begynne.

Resultater fra norske og utenlandske evaluerin-

ger av effekter av attføringstiltak viser blandede resultater. Enkelte studier finner at attføringstiltak i liten grad bidrar til jobb sammenliknet med personer som ikke deltar på tiltak, andre at det er de mest utsatte gruppene som har størst nytte av tiltak. Effektevalueringer av tiltak er vanskelig da ingen yrkeshemmede blir plukket ut for å være i en sammenligningsgruppe uten tiltak. Det gjør at resultatene må tolkes med forsiktighet. Forskning viser at det er mange forhold som virker inn på attføringsløpene. Ofte skjer det endringer i situasjonen til yrkeshemmede, bl.a. knyttet til helsetilstanden. Det betyr at det er behov for å følge yrkeshemmede over en lengre periode for å avdekke mer varige effekter av ulike tiltak.

Blant personer som har vært registrert i yrkesmessig attføring i perioden 1995 til 1998 fant Frischsenteret at 25 pst. gikk direkte over til arbeid etter attføringen og 15 pst. ble registrert som arbeidsledige etter attføringen. Om lag halvparten hadde behov for ytterligere medisinsk behandling. Også blant yrkeshemmede er overgang til jobb høyere for yngre enn eldre og høyere for de med mye utdanning i forhold til de med lite utdanning. Overgangen til jobb vil i tillegg avhenge av grunnlaget for yrkeshemningen. Økt andel med psykiske problemer øker behovene for arbeidsplasser som er tilrettelagt for denne gruppen. Personer med psykiske lidelser deltar i større grad enn personer med andre diagnoser på tiltak. Mange personer blir gående lenge på yrkesrettet attføring. Departementet vil vurdere å lage bedre muligheter for midlertidige praksisperioder som ledd i attføringsprosessen.

Skjermede arbeidsplasser

For yrkeshemmede som ikke kan innpasses i arbeidsmarkedet på ordinære betingelser finnes det flere tiltak. Tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er utviklet spesielt med sikte på denne målgruppen. I tillegg finnes det varige plasser i tiltakene produksjonsverksteder (PV) og arbeidsmarkedsbedrifter (AMB). Personer med utviklingshemninger utgjør den desidert største brukergruppen i disse tiltakene. I 2002 deltok i gjennomsnitt vel 7200 personer på disse skjermede tiltakene. Regjeringen har lagt opp til en økning i antall VTA-plasser i 2004 og vil arbeide for en videre økning i årene fremover.

Deltakerne på de varige tiltakene mottar uførepensjon etter folketrygdloven eller ordinær lønn. Deltakerne med uførepensjon mottar gjerne en økonomisk bonus/godtgjøring fra arbeidsgiveren i tillegg til uførepensjonen hvis det er økonomisk

grunnlag for dette. Det arbeides med muligheten for å kunne utbetale trygden og bonusen samlet til deltakerne som er i disse jobbene. Det er store variasjoner i brukernes behov for veiledning og oppfølging. For å videreutvikle og styrke tilbudet har regjeringen igangsatt forsøk med differensierte tilskuddssatser til tiltaksarrangører med sikte på å få mer individuelt tilpassede arbeidsplasser.

Aetat yter i dag tilskudd til bedriftene som stiller skjermede arbeidsplasser til rådighet. Etter gjeldende forskrift skal slike virksomheter ordinært organiseres som aksjeselskap med kommuner og fylkeskommuner som eiere. Aetat Arbeidsdirektoratet har en dispensasjonsadgang. Utenom kommuner/fylkeskommuner, er Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, og noen ideelle organisasjoner eiere av slike bedrifter i dag. Arbeids- og administrasjonsdeparte-

mentet har til vurdering hvorvidt regelverket på dette feltet bør endres med sikte på at også private skal kunne etablere og drive arbeidsplasser varig tilrettelagt for yrkeshemmede. Dette vil kunne bidra til å bedre tilbudet av varige arbeidsplasser. Det vises til nærmere vurdering av omfang og utforming av arbeidsmarkedstiltak for personer med psykiske lidelser i statsbudsjettet for 2004, jf. også omtale i Innst. S. nr. 184 (2002–2003).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 19. desember 2003 om et velfungerende arbeidsmarked blir sendt Stortinget.
