



7. Tilgang på arbeidskraft til fiskeindustrien med og uten EØS-avtalen

Edgar Henriksen

Sammendrag Etter at EU, og dermed EØS, ble utvidet østover, har norsk fiskeindustri opplevd en markert bedret tilgang på arbeidskraft. Fra 2003 til 2018 har andelen fast ansatte utlendinger økt fra 12 % til over 50 %, og i vintersesongen er andelen høyere. Utenlandske arbeidstakere skal etter loven ha samme lønns- og arbeidsvilkår som norske, men sosial dumping forekommer. Forlates EØS-samarbeidet, med begrunnelse å redusere arbeidsinnvandring, vil dette medføre radikale endringer for fiskeindustrien.

Nøkkelord Fiskeindustri | arbeidsmarked | sesongaktivitet | sosial dumping

Abstract After the EU, and thus the EEA, was expanded eastwards, the Norwegian fish processing industry has experienced a markedly improved competitiveness in the labour market. From 2003 to 2018, the share of permanently employed foreigners has increased from 12% to over 50%, and during the winter season the share is higher. Foreign workers shall, by law, have the same pay and working conditions as Norwegians, but social dumping occurs. Abandoned EEA cooperation, on the grounds of reducing labour migration, will lead to radical changes for the fish processing industry.

Keywords Fish processing industry | labour market | seasonal activity | social dumping

7.1 INNLEDNING

Tema og oppbygging

I dette kapittelet belyses fiskeindustriens tilgang på arbeidskraft før og etter EØS-avtalen ble inngått, og spesielt etter utvidelsen av EU østover. Arbeidskraftkriminalitet er en del av beskrivelsen. Kapittelet avsluttes med en kort diskusjon av to alternative scenarier til fortsatt EØS-medlemskap: ut av EØS-avtalen (NOREXIT) og EU-medlemskap.

Norsk fiskeindustri har gått fra en situasjon med vesentlige rekrutteringsproblemer på 1980- og 1990-tallet, til en endret situasjon etter årtusenskiftet. Det er tilgangen på utenlandsk arbeidskraft som har endret situasjonen.

Etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og EU ble utvidet i 2004¹ og 2007², har muligheten for å rekruttere arbeidskraft til norsk arbeidsliv utenfor landets grenser blitt enklere og har fått et større omfang. Dette handler både om EØS-avtalen og at norske myndigheter har lagt til rette for at norske arbeidsgivere skal ha muligheten til å dekke etterspørselen etter så vel faglært som sesongarbeidskraft fra hele verden. De ulike betingelsene for utenlandsk rekruttering forklares under.

Norsk arbeidsliv er generelt velorganisert, og i trepartssamarbeidet er tariffavtaler sentrale og står sterkt. Norske myndigheter har gått til rettslige skritt for at dette også skal gjelde for utenlandske arbeidstakere, det kommer vi nærmere tilbake til. Å tilby utenlandsk arbeidskraft i norske bedrifter vilkår og lønn som avviker vesentlig fra avtalte tariffestede vilkår og er til ugunst for arbeidstaker, betegnes som sosial dumping.

Kapittelet vil bli bygd opp slik: Først gjøres det rede for betingelser for flyt av utenlandsk arbeidskraft til Norge, deretter utviklingen før fiskeindustrien klarte å utnytte muligheten til å rekruttere utenlandsk arbeidskraft etter EØS-avtalen trådte i kraft, og spesielt før EU ble utvidet østover i 2004 og 2007. Til sist redegjøres det for endringene etter utvidelsen østover. Alternativet til å fortsette med dagens avtale diskuteres kort, i tillegg til de to ovennevnte alternative scenarier. Det dramatiske alternativet for fiskeindustriens konkurransesituasjon i arbeidsmarkedet vil være at NOREXIT kan komme til å begrense arbeidsinnvandringen til Norge.

-
1. 1. mai 2004 ble Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, og Slovenia (samt Kypros og Malta) en del av unionens indre handels- og arbeidsmarked.
 2. 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania del av unionens indre handels- og arbeidsmarked.

Metodologiske betraktninger

Dette arbeidet er basert på intervjuer med ledere i fiskeindustrien og partene i arbeidslivet, statistikk fra SSB og et utvalg relevante publikasjoner.

Tidligere (8) og nåværende ledere (12) i fiskeindustrien har vært intervjuet om to tema: arbeidskraftsituasjonen før EØS-avtalen og utvidelsen østover og om bruk av utenlandsk arbeidskraft, herunder synet på alminneliggjøring av tariffavtaler. Geografisk spredning på intervjuobjektene er fra Øst-Finnmark til Sunnmøre. Fire byråer som leier ut arbeidskraft, er også intervjuet. Partene i arbeidslivet (Sjømat Norge og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)) har bidratt med synpunkter både på virkning av arbeidsinnvandringen og om forekomst av sosial dumping.

Syssettingsstatistikk er produsert med støtte i mikrodata stilt til rådighet fra SSB, komplettert med direkte bestillinger basert på næringskoder som dekker fiskeindustri. SSB registrerer den årlige sysselsettingen i slutten av oktober, det som registreres er ulike kategorier sysselsatte som mottar lønn fra virksomheten. Ansatte på korttidskontrakter blir ikke registrert dersom de ikke er blant bedriftens ansatte på registreringstidspunktet. Innleid arbeidskraft registreres som ansatte i den bedriften som leier ut arbeidskraften. Det finnes ikke offentlig statistikk for perioden som undersøkes her, og som plasserer innleid arbeidskraft i de bedriftene som leier dem inn. Lønns- og eksportstatistikk er hentet fra SSB og er bearbeidet av henholdsvis NNN og Nofima.

Arbeidet støtter seg også på publikasjoner fra FaFo (Ødegård & Andersen, 2011) og Nofima (Henriksen, Pettersen & Zhang, 2017; Nøstvold, Svorken, Ødegård, Andersen & Young, 2019). Disse dekker temaene som drøftingene er basert på.

7.2 FLYT AV ARBEIDSKRAFT TIL DET NORSKE ARBEIDSMARKEDET

EØS-avtalen førte til at Norge aksepterte de fire friheter, og dermed betinget fri flyt av arbeidskraft. Dette innebærer at borgere fra EØS-området kan oppholde seg og arbeide i Norge uten særskilt tillatelse. Reglene for arbeidsinnvandring for EØS-borgere følger Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område. Avtalen medfører at alle EØS-borgere har rett til å være arbeidstaker i Norge. EØS-borgere kan flytte til Norge og begynne å jobbe, men må registrere seg hos politiet senest tre måneder etter at arbeidstaker kom til

Norge. Arbeidstakere som ennå ikke har registrert seg hos politiet, må før registrering ha ansettelsesbevis fra arbeidsgiver. Et felles nordisk arbeidsmarked ble etablert i 1954, og nordiske EU/EØS-borgere trenger ikke å registrere seg hos politiet, kun melde flytting til folkeregisteret.³

Rekruttering av arbeidskraft fra land utenfor EØS-området er mulig, men noe mer byråkratisk. I henhold til UDIs bestemmelser må utenlandske statsborgere utenfor EØS-området som skal arbeide i Norge, søke om oppholdstillatelse.⁴ Forutsetningen for å søke om oppholdstillatelse for arbeid er at det foreligger et konkret arbeidstilbud. Arbeidsgiveren kan søke om oppholdstillatelse på vegne av arbeidstaker, for faglærte og sesongarbeidere. Da må det foreligge en skriftlig fullmakt fra arbeidstakeren.

Situasjonen før utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007

Tilbudet av arbeidskraft til fiskeforedling har i store deler av etterkrigstiden bydd på utfordringer. Attraktiviteten har vært begrenset av usikkerheten knyttet til markerte sesongvariasjoner i tilførsel av råstoff, arbeidets karakter og lønnsnivå. Utenlandsk arbeidskraft er heller ikke et nytt fenomen. Ifølge våre informanter⁵ har rekruttering av tilstrekkelige mengder arbeidskraft, spesielt til filetindustrien i Nord-Norge, vært et vedvarende problem som strekker seg helt tilbake til 1960-tallet. Et felles nordisk arbeidsmarked bidro til at spesielt filetindustrien fikk lettere tilgang på arbeidskraft der særlig innslaget av finske arbeidere var stort. Nestlé Findus og senere Finnmark og Nord-Troms fiskeindustri (Finotro⁶) etablerte eget rekrutteringskontor i Finland (Rovaniemi) i samforståelse med finske myndigheter. Der var det stor arbeidsledighet.

Arbeidsstokken ble også rekruttert fra resten av Norge og Skandinavia. Det var selvsagt lokal rekruttering, men uten et nasjonalt og skandinavisk arbeidsmarked ville det ikke ha vært mulig å bygge opp filetindustrien. Arbeidsplassene og hybelhusene ble besatt med ungdom fra andre steder i Nord-Norge, Trøndelag, Danmark og Færøyene. Også fiskeindustrien på Vestlandet rekrutterte i det nasjonale og skandinaviske arbeidsmarkedet. Nordlendinger og svensker kompletterte den

3. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/arbeidsgivere-ansette-en-person-som-er-eueos-borger/>.

4. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/arbeidsgivere-ansette-en-person-som-ikke-er-eueos-borger/>.

5. Åtte informanter ble intervjuet. De har hatt posisjoner i ledelsen i alle de store filetkonsernene og i klippfisk, tørrfisk og i pelagisk sektor i Nord-Norge og på Vestlandet fra 60-tallet og til årtusenskiftet.

6. <https://munin.uit.no/handle/10037/4314>.

lokale arbeidsstokken på Vestlandet. Etter hvert rekrutterte også industrien arbeidskraft fra hele verden, deriblant flyktninger som hadde kommet til Norge. Tamiler utgjorde et stort innslag i mange fiskeforedlingsbedrifter på tidlig 1990-tall. Dette ble vesentlig for at fiskeindustrien i Nord-Norge kunne utnytte mulighetene som kom når russiske trålere kunne levere sin fangst i norske havner (se Holand, 2016). Da en ny filetfabrikk på Svartnes i Vardø kommune ble åpnet i 2002, hadde bedriften 190 ansatte fra 19 forskjellige nasjoner.⁷

Arbeidskraftens egnethet og motivasjon er også et tilbakevendende tema. I Fylkesplan for Finnmark⁸ heter det for eksempel: «Det er et paradoks at arbeidsledigheten er relativt høy på enkelte deler av kysten samtidig som (fiske)industrien har problemer med å rekruttere folk.» Senere har Angell, Aure og Emaus (2011) undersøkt rekrutteringen til fiskeindustrien, og funnene her bygger opp under forannevnte utsagn og tilbakemeldingene fra våre informanter. Et av fiskeindustriens største problemer i denne perioden var å rekruttere og beholde arbeidskraft. Årsaken antas å være manglede evne til å tilby konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår (se senere).

Situasjonen etter utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007⁹

Kort beskrivelse av norsk fiskeindustri

I 2003 bestod norsk fiskeindustri av 597 bedrifter fordelt på ulike produksjonskategorier. Det er vanlig å kategorisere bedriftene etter råstoff og produkter. Grovt sett består bedriftene av lakseprodusenter (slakting og foredling), hvitfiskbedrifter (fersk, salting, klippfisk, tørking og filet), pelagisk (konsum, fiskemel og olje), skalldyr (reke og krabbe) og bedrifter som kombinerer flere produksjonsformer. I 2018 var antallet bedrifter redusert til 380. Det er først og fremst de minste bedriftene som har falt fra.

Samlet sett har antallet sysselsatte vært relativt stabilt i perioden 2003–2018. I forbindelse med finanskrisen (2005–2008) gikk sysselsettingen noe tilbake, men økte etter dette og var cirka 11 000 både ved inngangen og utgangen av perioden. Dette betyr at bedriftene i gjennomsnitt har fått flere ansatte. Antall ansatte i lakseslakteri har økt mest i perioden. Dette skyldes vekst i kvantum slaktet laks. Antall ansatte i pelagisk industri har hatt størst nedgang. Dette skyldes nedgang i kvantum spesielt for sild, men sannsynligvis også større bruk av korttidskontrakter og

7. Ifølge en tidligere ansatt i bedriften.

8. Fylkesplan for Finnmark (1996–99). Finnmark fylkeskommune. Vadsø.

9. Dette baserer seg i stor grad på Henriksen et al. (2017).

innleid arbeidskraft. Fiskeindustrien har som annen industri effektivisert ved bruk av ny produksjonsteknologi. Dette har redusert behovet for arbeidskraft over tid.

Fordeling mellom kvinner og menn i fiskeindustrien har holdt seg relativt stabilt over perioden. Andelen menn har vært svakt økende fra i underkant av 60 % til i overkant av 60 %.

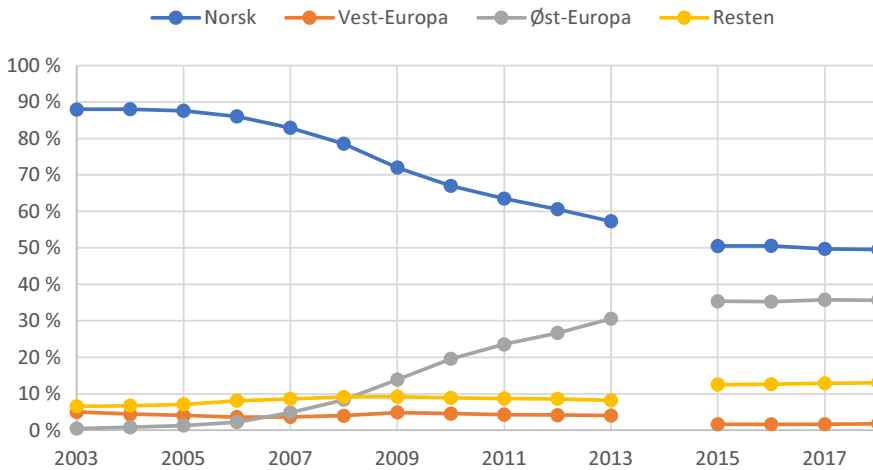
De fleste sysselsatte i fiskeindustrien er ansatt i produksjonen, og andelen har vært økende. Det samme gjelder for innleid arbeidskraft og arbeidere på korttidskontrakter.

SSB måler sysselsettingen på senhøsten hvert år. Det er sannsynlig at den totale sysselsettingen er noe undervurdert av to grunner: SSBs registreringer fanger ikke opp innleid arbeidskraft og heller ikke eventuelle svingninger av sysselsatte på kortere kontrakter. Dette gjør at statistikken ikke dekker svingningene gjennom året. I vintersesongen er sysselsettingen i hvitfiskindustrien betydelig høyere enn på høsten. Det kommer vi tilbake til.

Nye muligheter for rekruttering av arbeidskraft til fiskeindustrien

Etter utvidelsene av EU østover åpnet det seg nye muligheter for rekruttering av arbeidskraft til fiskeforedling. Som figur 7.1 viser, så sank andelen norske fast ansatte arbeidstakere fra 88 % til 49 % fra 2003 til 2018. I tillegg kommer innleid arbeidskraft, som spesielt i sesongfiskerier, øker innslaget av utenlandsk arbeidskraft markert.

Det økte innslaget av utenlandsk arbeidskraft kom i første rekke fra EØS-området etter utvidelsen i 2004 og 2007. Dette gjelder fast ansatte, ansatte på korttidskontrakt og innleid arbeidskraft. Etter en periode fram til 2013 med raske endringer i de fast ansattes nasjonalitet har dette flatet ut. Mer enn hver tredje fast ansatte i norsk fiskeforedling kom i 2018 fra Øst-Europa. Det er også verdt å merke seg at 13 % av de fast ansatte i 2018 kom fra land som ikke omfattes av EØS-avtalen, der asiatisk opprinnelse er størst, og dernest afrikansk.



Figur 7.1 Utviklingen i andelen fast ansatte i norsk fiskeforedling.¹⁰ Utenlandsk arbeidskraft er gruppert i tre kategorier: Vest-Europa, kommer fra EU før utvidelsen i 2004–2007, og Øst-Europa, etter utvidelsen. Resten er alle øvrige land i Europa, Asia, Afrika, Amerika og Oceania.

Kilde: SSB.¹¹

Ved intervju av et utvalg bedrifter/konserner¹² oppgir samtlige at de har utenlandske ansatte enten som fast heltidsansatte, ansatte på kortere kontrakter eller begge deler. Industrien som er avhengig av fangstsektoren, benytter seg i stor utstrekning av sesongkontrakter. Dette er særlig utbredt blant bedrifter som produserer pelagisk fisk, men også i torskefiskerierne på vinteren. Etter at landindustrien har startet med å tilby sløyning på land, ansettes enten utenlandsk arbeidskraft på kortere kontrakter, eller det brukes innleiebyråer for å bemanne denne aktiviteten. Utenlandsk arbeidskraft på korttidskontrakter brukes også i ordinær produksjon i sesongen. Det høye norske lønnsnivået ble nevnt som en årsak til at også sesongarbeid i Norge framstår som et godt alternativ for disse arbeidstakerne. Funnene understøttes av en tidligere undersøkelse av østeuropeiske arbeidstakere, gjort av FaFo. Den viser at gjestearbeiderne er jevnt over godt fornøyd med å arbeide i Norge, til tross for at mange fikk «dårligere vilkår» enn det som var vanlig blant norske arbeidstakere. Tilstrekkelig med arbeid, samt det som omfattes som «gode penger», er de viktigste motivasjonsfaktorene (Ødegård & Andersen, 2011).

10. Omfatter foredling av vill og oppdrettet fisk.

11. Grunnen til at ikke 2014 er inne, er endringer i registreringene i SSB.

12. Intervju i foretatt i 2017 av 12 ledere eller HR-ansvarlige i fiskeindustrien i forbindelse med en undersøkelse for Arbeids- og sosialdepartementet (Henriksen et al., 2017).

Når det gjelder kvaliteten på utenlandsk arbeidskraft, oppfattes den ikke å stå tilbake for den norske. Inntrykket er at svært mange ønsker å «vise seg fram», og de var villige til å ta på seg avanserte og utfordrede oppgaver for å komme i posisjon til fast ansettelse. Det forekom også utenlandske arbeidstakere med høy utdanning. Disse ble oppfattet som ressurspersoner, spesielt når det gjaldt å kunne ta til seg ny kunnskap og operere avansert teknologi.

Språk kan være problematisk. Her var det stort sprik i praksis blant bedriftene fra å bruke engelsk til å tilby norskkurs ved ansettelse på ettårskontrakt. Dette ble i noen tilfeller fulgt opp med krav om å kunne kommunisere på norsk for å få fast ansettelse.

En del bedrifter brukte innleid arbeidskraft, og det var tilpasninger til sesongsvingninger som stort sett ble oppgitt som grunn. Innleide «sløygejenger» i vintersesongen nevnes ofte blant informantene. Mange bedrifter opplyste at de foretrakk å bruke ansettelser på kortere kontrakter framfor innleiebyråer. En forklaring var at ofte kom de samme sesongarbeiderne tilbake år etter år. Til tross for allmenngjøring av tariffen kan tilpasningen også gi lavere lønnskostnader, fordi arbeidsstokken lettere kan tilpasses sesongsvingningene.

Også lakseslakterier og produsenter av laksefilet bruker innleid arbeidskraft. Årsaken er at bedriften tar unna topper med innleid arbeidskraft. På den måten unngår de å holde seg med en så stor fast arbeidsstokk at behovet for permitteringer av egne ansatte blir påtrengende.

Innleid arbeidskraft

Bemanningsbyråer ble også intervjuet. Samtlige var norske selskaper, men et av disse var lokalisert med hovedkontor i EU. Bemanningsbyrået som har vært lengst i markedet, startet med utleie til fiskeforedling i 2012. Kundeporteføljen omfatter bedrifter i alle typer fiskeforedling, men med to klare tyngdepunkter: slakting og foredling av laks (hele landet) og toppsesongen i torskefiskeriene fra Lofoten og nordover.

Byråenes oppfatning av hvorfor de blir brukt, stemte godt overens med de utfordringene som fiskeforedlingsbedriftene presenterte, og handler om sesongvariasjon og ønske om fleksibel tilpasning. Det handler også om mangel på lokal arbeidskraft og/eller vansker med å rekruttere lokalt. Utleiebyråene opplevde fra moderat til sterk økning i etterspørselen etter sine tjenester.

Arbeidskraften som leies videre til fiskeforedling, rekrutteres fra EØS-området. Arbeidere fra Litauen, Polen og Romania ser ut til å dominere. Byråene opplever å ha stor tilgang på arbeidskraft, og den rekrutteres i mange tilfeller via nettverk og bekjentskaper til ansatte som allerede er inne i selskapene.

Som tidligere nevnt omfattet ikke tilgjengelig statistikk fra SSB ansatte på korttidskontrakter, med mindre de skulle være i arbeid på registreringstidspunktet i oktober. Det finnes heller ikke offentlig statistikk over bransjers bruk av innleid arbeidskraft. Ved å bruke bedriftenes regnskap, og å komplettere dette med intervjuer, har det vært mulig å gjøre anslag over hvor stor økning av arbeidsstokken hvitfisk har i løpet av vintersesongen (3–4 måneder). Anslaget antyder at i tillegg til fast ansatte, eller ansatte på korttidskontrakt, vil arbeidsstokken økes med 18–24 % innleid arbeidskraft i sesongen.¹³ Dette er nok uten unntak utenlandske arbeidstakere. Samlet sett peker dette mot at det, under torskefiskeriene på vinteren, er sysselsettingen i fiskeindustrien opp mot 16 000, og mellom 2/3 og 3/4 av arbeidsstokken i denne industrien kommer fra utlandet (mot halvparten utenfor sesong).

Andelen innleid arbeidskraft i et representativt konsern i laksenæringen (oppdrett i sjø, slaktning og foredling) har i over en periode på 5–6 år utgjort 11–14 % av årsverkene, og i sesong 20–25 % av den totale arbeidsstokken. Det er i første rekke i andre halvår at innleid arbeidskraft benyttes i laksenæringen.

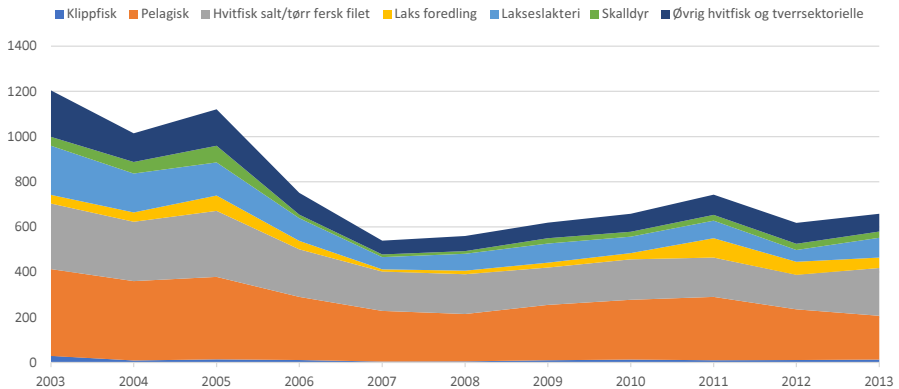
Sesong og permitteringer

Forskrift om lønnsplikt under permittering gir bedrifter som driver fiskeforedling, unntak i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet¹⁴ (§ 6–7). For ansatte i fiskeforedlingsindustrien påløper det ikke ventedager ved permitteringsens begynnelse. Slaktning og foredling av oppdrettet fisk omfattes også av unntaket. Begrunnelsen er svingninger i råstofftilførselen som bedriftene er utsatt for.

Som figur 7.2 viser, var permittering i fiskeforedling mye benyttet, og det har vært et relativt høyt antall personer i permisjon. Bruk av permittering gikk markert ned fra 2005 til 2007 og var markert lavere ved utgangen enn ved inngangen av perioden. Årsaken til dette er trolig sammensatt; dels har det vært det større landinger av både pelagisk og hvitfisk, og dels har utvidelsen av EU gitt enklere forhold for bruk av innleid arbeidskraft og ansatte på korttidskontrakter. Dette gir bedriftene større adgang til å bemanne opp med midlertidig arbeidskraft i perioder der landingene er store sammenlignet med ellers i året. Et eksempel på dette er torskefisket (Lofotsesongen) i januar–april. Typiske sesongindustrier som pelagisk industri og hvitfiskbedrifter som driver salting og tørking basert på landinger av fersk villfisk, har hatt relativt mye bruk av permitteringer.

13. Anslaget er gjort ved å benytte regnskapsposten for innleide tjenester. Det forutsettes at det betales tariff lønn, og det er sjekket med bedriften at det er rimelig at kostnaden kan avgrenses til sesong (3–4 måneder). Dette måles opp mot bedriftens lønnskostnad for å få et forholdstall.

14. <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/1998-09-16-890>.



Figur 7.2 Utviklingen i permitterte i perioden 2003–2013 fordelt på produksjonsform i fiskeforedling.

Kilde: Henriksen et al., 2017.

Som forventet har det vært færre permitterte relatert til slaktning og foredling av laks og produksjon av klippfisk. Disse produksjonsformene har jevnest råstofftilførsel. Laksebedriftene opplever et langt mer dempet sesongpreg på tilførsel av råstoff enn villfanget fisk og klippfisk fordi industrien kan hente råstoff fra tre kilder: ferskt råstoff, fryst råstoff og saltfisk.

Enklere tilgang på tilreisende arbeidskraft i sesongen reduserer de flaskehalsene som et nasjonalt arbeidsmarked representerer. Unntaksordningene i permitteringsreglene er begrunnet med sesongvariasjoner i tilgang på råstoff. Ofte brukes også argumentet at ordningen sikrer kvalifisert personell. Til tross for den store tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft gir bedriftene klart uttrykk for at de foretrekker lokal arbeidskraft, spesielt til nøkkelstillinger.¹⁵ Utenlandsk arbeidskraft, ofte med høyere formell utdanning, finnes i økende grad i nøkkelstillinger. Det er rimelig å anta at også denne kategorien vil være etterspurt i andre bransjer, og at faren for at de skal velge seg bort fra fiskeforedling, kan øke uten unntaksordningen.

Sosial dumping

Med økningen av utenlandsk arbeidskraft kom også diskusjonen om sosial dumping, både knyttet til ansettelsesforhold i fiskeindustrien, og spesielt knyttet til utleiebyråer. Avdekkinger av tvilsomme forhold både av Arbeidstilsynet, fagbevegelsen og pressen førte til at daværende arbeidsminister, Robert Eriksson (2013–

15. Ledere i produksjon og administrasjon, kvalitetssikring, maskinister og annet teknisk personale.

2015), ga fiskeindustrien klar melding om å kvitte seg med «cowboykulturen» i bransjen.¹⁶ Dette førte til økt oppmerksomhet rundt uheldige forhold. 1. februar 2015 ble allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter innført.¹⁷ Kort forklart innebærer allmenngjøring at norske tariffen og reguleringer av arbeidsforhold skal gjelde for alle som arbeider i bedrifter lokalisert i Norge. Dette gjelder også ansatte på korttidskontrakt og innleid arbeidskraft via byråer. Allmenngjøring av tariffene ble utelukkende oppfattet som positivt blant de byråene som ble intervjuet. Dette gir like og ryddige vilkår. Avvik fra dette er å regne som arbeidskraftkriminalitet.

Bildet er imidlertid nyansert. Kontakter med partene i arbeidslivet, *Sjømat Norge* (NHO) og *Nærings- og Nytelsesmiddelbundet* (LO), samt intervjuene med industribedrifter og utleiebyråer som lot seg intervju, viste at seriøse aktører ser det som en stor fordel at det ryddes opp i bransjen. De er opptatt av like konkurranseforhold bedriftene imellom, og for omdømmet til bransjen. Fra bedrifter som «uansett brukte gjeldende tariff», var det sterke frustrasjoner på tidspunktet for intervjuene knyttet til ulikheter i konkurransevilkår og kontrollvolumet når det gjaldt brudd på lover og normer. Ødegård og Andersen (2011), som gjorde sin undersøkelse før allmenngjøringen av tariffene i fiskeindustrien kom på plass, fant lønnsforskjeller uten å konkludere med sosial dumping på det tidspunktet. Tendensene til forskjell i lønns- og arbeidsvilkår ble imidlertid påpekt, og mens seriøse bedrifter har forholdt seg til allmenngjorte tariffen, så har mindre seriøse valgt sosial dumping.

Frustrasjonene er også basert på at norske fiskeeksportører i økende grad opplever forespørsel eller krav om dokumentasjon eller sertifisering av den sosiale bærekraften i verdikjeden (Nøstvold et al., 2019). Bakgrunnen er en svært graverende praksis i en del land, der slaveri, tvangsarbeid, diskriminering og barnarbeid har blitt registrert som et problem i sjømatproduksjon. De mest graverende forholdene forekommer neppe i Norge, men norsk fiskeindustri kunder setter i økende grad søkelys på arbeidsrettigheter som for eksempel friheten til å være organisert, ha en skriftlig arbeidskontrakt, sikkerhet, rett og mulighet til å si ifra om noe ikke er trygt eller riktig, og sosial trygghet som pensjon og forsikring.

Nøstvold et al. (2019) påpeker at Norge har lover og forskrifter som dekker nær alle sosiale bærekraftsspørsmål som er nevnt i internasjonale avtaler. Videre at arbeidslivet er preget av høy sysselsetting, relativt lave lønnsforskjeller, relativt høy organisasjonsgrad, samarbeid mellom partene i arbeidslivet og en velutviklet vel-

16. https://www.nrk.no/norge/_-cowboykultur-i-fiskeindustrien-1.11640915. Publisert av NRK 31.03.2014, kl. 21.11.

17. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-11-11-1323>.

ferds- og rettsstat som beskytter arbeidskraftens rettigheter. Likevel erfarer norsk fiskeindustri at dominerende kunder stiller samme krav til dokumentasjon fra dem som fra leverandører i for eksempel land i Asia og Afrika, der arbeidslivet ikke har samme standard som i Norge. Dette er tungtveiende grunner til at både næringsorganisasjoner og myndigheter har gitt sosial dumping økende oppmerksomhet.

Flere næringer sliter med sosial dumping, og regjeringen har opprettet en rekke A-krimsentre, et av disse i Bodø i Nordland i 2017. Til tross for advarsler fra en tidligere arbeidsminister, det velutviklede norske lov- og regelverket, herunder alminneliggjøring av tariffen, så florerte det med rykter om uheldige forhold. Etter å ha innhentet og samlet tips som lå hos ulike etater, førte det til at A-krimsentret i Nordland gjennomførte en omfattende kontroll (operasjon «Blue Silent») av fiskeindustrien i Lofoten og Vesterålen høsten 2019. Av et utvalg på 84 virksomheter ble 20 valgt etter en risikovurdering. Det ble avdekket brudd, med varierende alvorlighetsgrad ved 19 av de 20 kontrollerte fiskeindustribedriftene. Resultatene spenner seg fra kun mindre mangler med brannvern til indikasjoner på utstrakt utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft og omfattende brudd på flere etaters regelverk. Hos 8 av 19 fiskebruk var det alvorlige funn knyttet til manglende minstelønn, og de fleste av disse hadde funn på arbeidstid og pauseplikt. Syv hadde så store brudd på arbeidstidsbestemmelsene at Arbeidstilsynet ga pålegg. Fire hadde enten mindre funn knyttet til innkvartering eller ingen funn. Det ble funnet omfattende brudd på arbeidsmiljøloven og de kollektive avtalene. Både fiskeindustrien og utleiebyråer var, sammen og hver for seg, blant annet involvert i tvangsbosetting kombinert med urimelig høy husleie, utleie av ulovlige boliger, overbetaling for arbeidstøy som bedriften er pliktig til å holde, betaling langt under tariff, ulovlig lange arbeidstider uten overtidsbetaling, manglede rapportering av arbeidsulykker og kamuflering av underbetalt innleid arbeidskraft som entrepriser.¹⁸ Dagbladet kunne i samme anledning rapportere om funn som antydde menneskehandel.^{19,20}

Som fremhevet innledningsvis i dette kapittelet så har diskusjonen og funnene av sosial dumping økt med økt tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft. Til tross for at cirka 3/4 av denne arbeidskraften i 2018 kom fra EU, er det vanskelig å finne argumenter for at dette er en direkte konsekvens av EØS-avtalen. Slike forhold er heller ikke ønskelige og lovlige innenfor EU, og *Rådet for sysselsetting, sosialpolitikk, helse- og forbrukersaker* vedtok i 2017 innskjerping for å sikre samme

18. Kilde: Avdeling arbeidslivskriminalitet, Arbeidstilsynet.

19. <https://www.dagbladet.no/nyheter/pa-sporet-av-menneskehandel/71806849>.

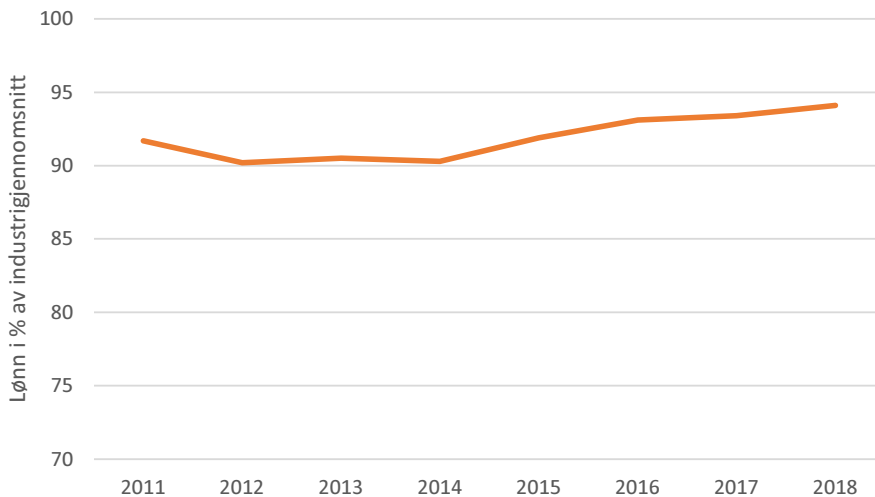
20. <https://www.dagbladet.no/nyheter/ned-mot-60-kroner-i-timen-og-opp-til-32-timers-arbeidsdag/71805347>.

arbeids- og lønnsvilkår som i det landet arbeidet utføres.²¹ Årsaken er heller å finne i at enkelte aktører i fiskeindustrien ser sine interesser tjent med å omgå norske lover og kollektive tariffier, og at dette har fått vokse fram i en periode med svake offentlige kontroller. Etter at A-krimisentrene har blitt etablert, kan denne muligheten ha blitt vesentlig mindre.

7.3 FISKEINDUSTRIENS POSISJON

Arbeidsmarkedet

Selv om fiskeindustrien oppgir at lokal arbeidskraft foretrekkes, så er denne ikke tilgjengelig, og det er langt vanskeligere å rekruttere til produksjon enn til nøkkelstillinger. Sesongvariasjoner og problemer med å kunne tilby helårig beskjeftigelse oppgis av informanter i industrien som grunn for manglende konkurransekraft i det norske arbeidsmarkedet. Svak lønnsomhet over tid i fiskeforedling forsterker dette bildet. Som figur 7.3 viser, ligger lønnsnivået i fiskeindustrien under industrigjennomsnittet. Økningen etter 2014 skyldes at lønnsnivået i enkelte andre deler av industrien hadde en svakere utvikling som følge av oljekrisen, heller enn sterk økning i lønningene i fiskeindustrien.

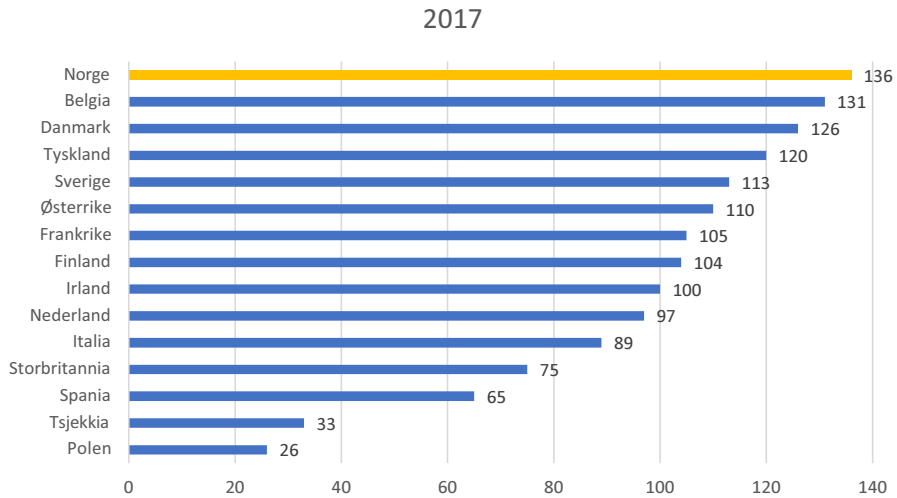


Figur 7.3 Utvikling i lønn i fiskeindustrien målt mot gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.

Kilde: SSB/TBU, stilt til rådighet av LO/NNN.

21. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2017/10/23/>.

Innenfor den norske arbeidslivsmodellen er intensjonen at arbeidskraften skal tilflytte bransjer og bedrifter som er best i stand til å tilby konkurransedyktige lønninger. Fiskeindustrien har over tid hatt lav lønnsomhet og derfor svak evne til å konkurrere på lønns- og arbeidsvilkår i et stramt norsk arbeidsmarked.



Figur 7.4 Lønn i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnere i EU i felles valuta.

Kilde: Teknisk Beregningsutvalg.²²

Figur 7.4 er en god illustrasjon på forskjellen i lønnsnivå i Norge sammenlignet med land i EU. Fiskeindustrien rekrutterer også arbeidskraft utenfor EØS-området, i hovedsak Asia og Afrika. Det er grunn til å tro at lønnsnivået for denne arbeidskraften er lavere enn for EØS-området.

Økningen i utenlandsk arbeidskraft tyder på at fiskeforedlingsindustrien fremdeles sliter med å være konkurransedyktig overfor norsk arbeidskraft. Ødegård og Andersen (2011) fant at østeuropeiske arbeidstakere, i tidsrommet for undersøkelsen, var svært fornøyde med forholdene i Norge, også i fiskeindustrien, til tross for noe lavere lønn enn sine norske kolleger. Etter 2016 er det ikke lov å fravike norske tariffier. Det gjør neppe utenlandske arbeidstakere mindre fornøyde og bør styrke norsk fiskeindustri i arbeidsmarkedet. Som figur 7.4

22. <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/nemnder-styrer-rad-og-utvalg/permanente-nemnder-rad-og-utvalg/det-tekniske-beregningsutvalg-for-inntekts-oppgjorene-tbu/id2578005/>.

viser, er industrien meget konkurransedyktig i EØS-markedet og sannsynligvis enda mer i arbeidsmarkedet utenfor EØS. Fiskeindustrien oppfatter at den utenlandske arbeidskraften ikke står tilbake for den norske når det gjelder fleksibilitet og motivasjon.

Norsk arbeidskraft som tidligere arbeidet i fiskeindustrien, tar seg enten jobb i andre næringer eller forlater arbeidsmarkedet. Resultatet er uansett at norsk arbeidskraft i stor grad har blitt erstattet av utenlandsk arbeidskraft på fast ansettelse, eller på ulike typer korttidskontrakt. En del av disse har dessverre blitt utsatt for sosial dumping.

Varemarkedet

Norsk fisk, villfanget og oppdrettet, eksporteres som råvare og som foredlede produkter. Som figur 7.5 viser, har utviklingen vært at en stadig større andel av torsk og hyse eksporteres ubearbeidet ut av landet, i hovedsak som industriråstoff. For laks er andelen eksportert som råvare relativt stabil, mens volumet har økt med mer enn det dobbelte i samme periode. Produsert og eksportert volum bearbeidet laks er derfor også mer enn doblet. Dette kunne neppe skjedd i like stor grad uten tilgang på utenlandsk arbeidskraft, til tross for økt automasjon.

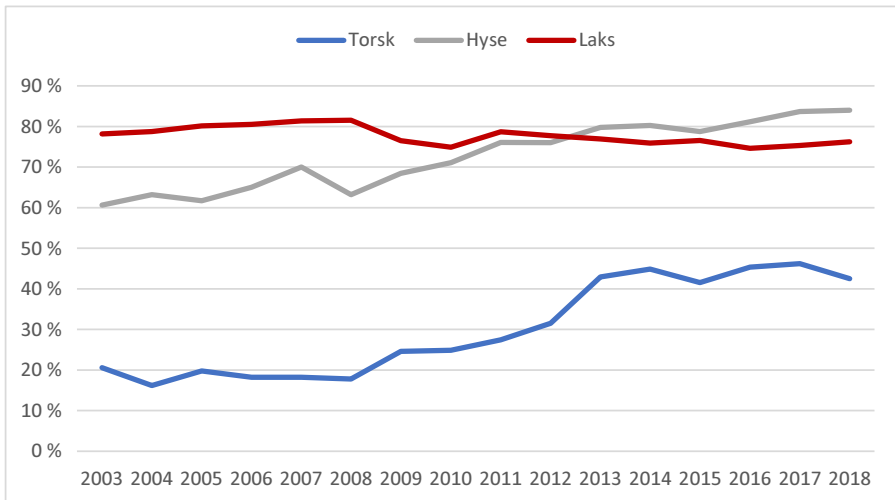
Utviklingen i hvitfiskindustrien er annerledes. Her har det også vært en volumøkning i landet råstoff, men den har resultert i både en volummessig og relativ økning i råvareeksport. Denne utviklingen har skjedd parallelt med muligheten for å rekruttere arbeidskraft er bedre enn noen gang. Først og fremst for råvareeksportører, men også for typiske sesongprodukter som saltfisk og tørrfisk, gir nærhet til ressurs og rekruttering av sesongarbeidskraft disse bedriftene gode vilkår. Produksjon av hvitfisk som forutsetter helårlig industriell bearbeiding, som filet, har over tid hatt stor tilbakegang. Det er flere mulige grunner til at råvareeksport øker over tid:

Norsk lønnsnivå er som vist i figur 7.4 høyt, og samme teknologi og mulighet for automatisering er tilgjengelig for konkurrenter.

Den sterke sesongprofilen i tilgangen på råstoff fra ville bestander favoriserer råvareeksport. Lett tilgang på utenlandsk arbeidskraft i sesong har i stor grad eliminert flaskehalsen som arbeidskraftknapphet tidligere var. Det har forsterket sesongprofilen og har gjort det mer fordelaktig å ha eksport av ferskt råstoff som strategi. Tilpasningen gir dessuten lav kapitalbinding og mindre risiko for tap på ferdigvarelager. Iversen et al. (2018) viser at sesongprofilen har økt helt siden 1980-tallet og ytterligere forsterket etter 2007.

Filetindustrien etablert på Baltikum og i Polen har, sammenlignet med norske konkurrenter, nærhet til kunde, som gir lengre hylletid. Dette gjelder både ved bruk av ferskt²³ og fryst råstoff.

Toll på foredlede produkter av oppdrettet og pelagisk fisk²⁴



Figur 7.5 Andel torsk, hyse og laks som eksporteres ubearbeidet fra Norge. Bearbeidede produkter er tilbakeregnet til rund vekt av Nofima ved bruk av etablerte omregningsfaktorer.

Kilde: SSBs eksportstatistikk.

7.4 ALTERNATIVER TIL EØS-AVTALEN – TO SCENARIOER

For dette formålet er to alternativer til EØS-avtalen aktuelt å diskutere: fullt EU-medlemskap eller NOREXIT, der Norge har WTO-avtalen å støtte sin handelspolitikk på, eventuelt komplettert med reviderte avtaler med EU.

23. Fersk hvitfisk bør ikke bearbeides før dødsstivheten opphører. Den tiden kan brukes til frakt av råstoff og gir lokalisering nær markedet en tidsfordel når det gjelder hylletid.

24. <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/490238/globalassets/markedsadgang/tolltariff-til-eu/2020/tolltariffen-til-eu-2020>.

EU-medlemskap

I og med at fri bevegelse av arbeidskraft allerede omfattes av EØS-avtalen, så er det lite sannsynlig at et fullt EU-medlemskap vil endre noe som helst i forhold til arbeidsmarkedet, heller ikke muligheten for å alminneliggjøre tariffavtaler. Rekruttering av arbeidskraft vil foregå som i dag, både innenfor EU og utenfor. Som under EØS-avtalen vil EU-borgere kunne flytte til Norge og begynne å jobbe med én gang. Formalitetene er gjort rede for foran.

Et EU-medlemskap vil heller ikke påvirke norske bedrifters eventuelle tilbøyeligheter til å involvere seg i sosial dumping. Dominerende kunder i EU samt EUs institusjoner er opptatt av å komme fenomenet til livs.

Medlemskap fjerner trolig tolltariffer på foredlede produkter. På vesentlige produktkategorier av torsk, hyse og sei, er det ikke toll eller lav toll (0,9 %),²⁵ og det er lite trolig at medlemskap gir vesentlige endringer for denne typen produksjon. Når det gjelder foredlede produkter av laks og pelagisk fisk (sild og makrell), er tollene høyere og fordelene med et medlemskap potensielt større.

NOREXIT

Dersom Norge velger å gå ut av EØS-avtalen, så er begrunnelsen, og det regelverket som eventuelt erstatter dagens, ikke uvesentlig. Er en av begrunnelsene å begrense fri flyt av arbeidskraft, vil situasjonen være vesentlig forskjellig for fiskeindustriens mulighet og evne for å rekruttere arbeidskraft, enn om dette ikke er tilfelle.

Dersom sterk begrensning av arbeidsinnvandring skal være begrunnelsen for NOREXIT, vil fiskeindustrien umiddelbart stå overfor store problemer i arbeidsmarkedet i tillegg til de problemene som en mindre gunstig handelsavtale vil få. Det er vanskelig å se for seg at et slikt alternativ ikke skal ha samme regelverk for all utenlandsk arbeidskraft, også den som kommer fra EU. I henhold til figur 7.1 vil det da være et behov for å erstatte cirka 5500 utenlandske fast ansatte med norsk arbeidskraft. I vintersesongen vil det i tillegg være behov for ytterligere norsk arbeidskraft – etter anslag presentert foran, 5000. Med det renommeeet norsk fiskeindustri har blant norske arbeidstakere, er det vanskelig å se for seg at det med slike betingelser vil være mulig å drive fiskeindustri uten radikale omstillinger. Dette vil sannsynligvis medføre at de minst arbeidsintensive forretningsalternativene vil bli valgt, og gi økt eksport av uforedlet fisk. Et slikt alternativ er imidlertid

25. <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/490238/globalassets/markedsadgang/tolltariff-til-eu/2020/tolltariffen-til-eu-2020>.

svært lite sannsynlig. Det har våren/sommeren 2020 vist. Selv i en situasjon med risiko for koronasmitte finner man praktiske løsninger som løser behovet for sesongarbeidskraft fra EU eller resten av verden.

Et langt enklere og mer sannsynlig alternativ for fiskeindustrien vil være om begrensnig av arbeidsinnvandring ikke er hensikten med å oppgi EØS-avtalen. Man kan velge å tillate arbeidsinnvandring fra de fleste land, inklusive EU, på like vilkår. I henhold til dagens ordninger vil dette imidlertid være et noe mer byråkratisk opplegg. EU-borgere vil i så fall likestilles med øvrige utlendinger når det gjelder regelverk,²⁶ i 2018 kom cirka 13 % av de fast ansatte i fiskeindustrien fra land utenfor EU. Det er imidlertid opp til norske politikere og myndigheter om man vil ha byråkratiske regler, eller om man vil forenkle dem. Med de betydelige forskjellene som er i lønnsnivå, er det i så fall norsk migrasjonspolitik som vil styre nivået på arbeidsinnvandring. Det er lite sannsynlig at NOREXIT-varianten vil endre tilgangen på utenlandsk arbeidskraft.

NOREXIT vil også medføre reforhandling av tolltariffer. Det sannsynlige utfallet er at flere fiskeprodukter pålegges toll, og at tariffene øker generelt. I så fall vil dette ytterligere svekke konkurransekraften til virksomheter som foredler fisk, til fordel for bedrifter som eksporterer råstoff.

Når det gjelder sosial dumping, så er det lite trolig at å forlate EØS-avtalen, og samtidig tillate arbeidsinnvandring, vil gjøre noe fra eller til. Det avgjøres av viljen til norske bedriftsledere til å holde seg innenfor de bestemmelsene som regulerer arbeidsmarkedet, og norske myndigheters vilje til å prioritere ressurser til å bekjempe arbeidskraftkriminalitet. Dette gjelder også om man skulle fortsette å tillate utleiebyråer.

REFERANSER

- Angell, E., Aure, M. & Emaus, P.-A. (2011). Kompetansebehov og rekruttering i fiskeforedlingsindustrien- med fokus på utenlandsk arbeidskraft. *Norut Rapport 2011:1*. Norut. Alta.
- Henriksen, E., Pettersen, I. K., & Zhang, D. (2017). Bruk av permitteringer og utenlandsk arbeidskraft i fiskeforedling. Deskriptiv statistikk og kvantitativ og kvalitativ analyse. *Rapport 21/2017. Nofima*. Tromsø.
- Holand, A. M. (2016). Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvingingen av sjøgrense-loven i 1992. Doktoravhandling. UiT Norges arktiske universitet. BFE, Tromsø.
- Iversen, A. Hermansen, Ø., Isaksen, J. R. Henriksen, E., Nyrud, T., & Dreyer, B. M. (2018). Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser. *Rapport nr. 16/2018*. Nofima. Tromsø.

26. Dersom man fortsetter ordningen med Norden som felles arbeidsmarked, vil dette være unntaket.

- Nøstvold, B. H., Svorken, M., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., & Young, J. A. (2019). Sosial bærekraft i norske fiskerier – utvikling og bærekraft i flåte og industri. *Rapport 16//2019*. Nofima. Tromsø.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2011). Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri. FAFO-notat 2011-21 ISSN 0804-5135.