

Konsekvenser av innføring av solidaransvar for lønn.

Konsekvensvurdering av utarbeidet
høringsutkast

Vår rolle

- AID utredet muligheten for å innføre et solidaransvar der oppdragsgiver hefter direkte for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Ansvaret gjelder gjennom hele kontraktskjeden.
- AGENDA var engasjert til å beregne og vurdere konsekvenser av forslaget.
 - arbeidet vært konsentrert om å vurdere virkningene av innføring av solidaransvar i byggenæringen.

Vet ikke helt hvor stort problemet er?

- Ethvert tiltaks samfunnsmessige nytteeffekt av denne art, vil være svært avhengig av omfanget av problemet det primært er tenkt å løse – dvs.
 - manglende eller for lite utbetalt lønn i henhold til minstetimesatsene etter allmenngjøringsforskriftene for de områdene der forskrifter er satt i verk.
- Det har ikke vært mulig å kvantifisere hvor mange arbeidstakere innen byggnæringen som pr. i dag ikke har lønnsbetingelser i henhold til allmenngjøringsforskriften.

To typer nytteeffekt

1. "Direkte", ved at ansatte i større grad faktisk får utbetalt det de har krav på ved at en kan gå til valgfri oppdragsgiver i kjeden.
2. Indirekte, ved at oppdragsgiverne pga. tiltaket gjør endringer i sitt nett av underleverandører, for å forsikre seg mot at en får et ansvar:
 - Dels hvilke underleverandører en velger å inngå kontrakt med
 - Dels gjennom bestemmelser om godkjenning av bruk av underleverandører lenger ned i kjeden ved inngåelse av kontrakter med underleverandør

Nytteeffekt

- Uten å ha eksakt viten om størrelsesordenen på problemet, er det umulig å være særlig konkret om nytteeffekten
- Ut fra de beskrevne beskjedne direkte effekten fra tilsvarende ordning i Tyskland og begrensingen om at kravet gjelder lønn inntil 4 uker etter forfallsdato, er det rimelig å anta at nytteeffekten hovedsakelig vil være indirekte
- Ut fra våre intervjuer og riktignok noe mangelfulle inntrykk av ordningen fra Tyskland, er vår oppfatning at det heller ikke er sikkert at denne effekten vil være særlig stor.
 - Dette fordi en i Norge allerede har innført mange virkemidler som hver for seg skal sørge for at det lønner seg å bruke seriøse underleverandører.

Kostnader(1)

- Selv om arbeidsgiverne oppfatter at problemet med manglende eller for lite utbetalt lønn etter allmenngjøringsforskriften er beskjedent, sier våre informanter at
 - det likevel vil være problematisk hvis det rammer en selv – dvs. at en må dekke kostnadene for ”synder” i eget underleverandørnett.

Kostnader(2)

- Tiltaket vil derfor gi likviditetsmessige kostnader/belastninger, fordi oppdragsgiver vil holde tilbake deler av kontraktssummen eller kreve økte beløp i bankgarantier.
 - Selv med gode kontrakter ikke kan vri seg fra et objektivt ansvar dersom en underleverandør velger andre useriøse underleverandører enn oppgitt i kontrakten.
 - I en bransje med generell lav egenkapital vil dette fort gi seg utslag i kredittbegrensninger fra kredittinstitusjonene, som så vil resultere i opphør av virksomheten.
 - I dagens situasjon, med betydelige restriksjoner hos bankene og konjunkturedgang som rammer byggbransjen spesielt hardt, vil forslaget til tiltak framskynde oppsigelser, permitteringer og konkurs.

Kostnader(3)

- De administrative kostnadene vil være knyttet til
 - kontraktarbeid,
 - sjekking/kontroll av ulike forhold hos underleverandører
 - arbeid knyttet til den beskrevne prosedyren omkring kontroll/utbetaling, varsling og regress når krav gjøres gjeldende.
- Kontrollen må etableres hos samtlige aktører i bransjen på ulike nivåer og vil tillegges HR, økonomiavdeling samt linjen og tillitsmannsapparatet.

Kostnader(4)

- Det er vanskelig å anslå hvor store kostnadene vil bli, men det kan antas at
 - de administrative kostnadene vil dominere "høyt" i kjeden,
 - mens likviditetsbelastningene med de beskrevne effektene om framskynding av oppsigelser, permitteringer og konkurs vil være dominerende lenger ned i kjeden

Nytten i forhold til kostnadene

- Hvorvidt nytten knyttet til redusert sosial dumping kan anses å være høyere eller lavere enn næringslivets administrative og likviditetsmessige kostnader/belastninger med ringvirkninger, er det vanskelig å gi et eksakt svar på. Det vil i tillegg alltid være et subjektivt spørsmål pga. blant annet ulik vurdering av størrelsen på nytten av redusert sosial dumping.
- Avtagende potensiell nytte pga. virkningen av allerede igangsatte virkemidler og relativt stor negativ effekt i form av oppsigelser, permitteringer og konkurs pga. konjunktorene vi er inne i, indikerer imidlertid at kostnadene overstiger nytten.

Feil innretning ?

- Det beskrevne tiltaket skal løse problemet med at entreprenører innenfor byggnæringen benytter underentreprenører som ikke betaler lønn og feriepenger i henhold til allmenngjøringsforskriftene.
- Vår vurdering er at tiltakets innretning har følgende svakheter, sett fra partenes synsvinkel:

Fra arbeidstakersiden

- At kravet i forslaget er begrenset til å gjelde lønn 4 uker etter forfallsdato, gjør at mange av arbeidstakerne ikke får ivaretatt sine rettigheter på en god måte.
- Erfaring tilsier at avvikene ofte kommer i sluttfasen av oppdragene – som kan ha ulik varighet.

Fra arbeidsgiversiden

- Objektivt solidaransvar i kjede for lønn bryter med allmenne prinsipper
- Tiltaket er ikke målrettet og vil ramme alle i kjeden, fordi kjedeansvar tilsier at en ikke kan forsikre seg mot at underleverandører lenger nede i kjeden engasjerer entreprenører som ikke betaler minstelønn etter loven gjennom kontrakter.
- Tiltaket ikke vil løse problemet det er satt til å løse, blant annet ved at byggherren ikke ansvarliggjøres.
- Tiltaket gir ingen forpliktelser for arbeidstaker til å undersøke om vedkommende firma er seriøst, dvs. at det kan se ut som om det stilles færre krav før det skal utbetales lønn fra valgfri leverandør i kjeden i henhold til den foreslåtte ordningen enn ved en konkurs.

Partenes synspunkter innebærer følgende tilpasninger til modellen.

- Fra arbeidstakersiden:
 - Dagens modell justeres ved at kravet kan gjelde forfalt lønn for en lengre del av perioden bakover i tid (f.eks. harmonisert i forhold til rettigheter for de ansatte ved en konkurs).
- Fra arbeidsgiversiden
 - En mellomløsning, som innebærer at kjedeansvar erstattes av et medkontrahentansvar som et alternativ til forslaget,
 - dvs. at arbeidstakers rettigheter innskrenkes til å kreve sine rettigheter fra oppdragsgiver ett nivå over i kjeden –
 - ytterlige begrenset ved at en fritas for ansvaret dersom en benytter seriøse underleverandører som står oppført i et opprettet, offentlig fritaksregister.
- Vår vurdering
 - ingen av de to modifiseringene bidrar til å endre totale netto samfunnsøkonomiske kostnader vesentlig, bare til å endre hvor fornøyd partene blir med løsningen.

Annen innretning av forsikringselementet (1)

- Store deler av kostnadene ved ordningen er knyttet til tiltak for å sørge for at oppdragsgiver ikke blir rammet, dersom krav blir gjort gjeldene.
- Kan også beskrives som en slags "forsikringsordning".

Annen innretning av forsikringselementet (2)

- Behovet for "forsikring" skyldes en kombinasjon av
 - mangel på enkle fritaksmuligheter og at
 - ansvaret utformet som et objektivt kjedeansvar,
- Kan "løses" med utgangspunkt i en løsning som Skattedirektoratet har foreslått vedr ansvar fra arbeidsgiveravgift og skattetrekk.

Annen innretning av forsikringselementet (3)

- Opprette en instans eller mellomledd som sørger for at arbeidstaker får ubetalt den lønn, inklusive feriepenger, vedkommende har krav på og
- Denne instansen krever inn igjen disse pengene fra følgende i rekkefølge;
 - Aktuell arbeidsgiver
 - Medkontrahent, dersom medkontrahent har benyttet oppdragstakere som på kontraktstidspunktet ikke står registrert i et nærmere beskrevet kvalifikasjonsregister eller fritaksregister.

Annen innretning av forsikringselementet (3)

- Hvem en slik instans skal være og hvordan ordningen skal finansieres blir selvsagt en utfordring, men en slik "ordning" er rettet mer direkte mot formålet:
 - sikre arbeidstakerne det de har krav på
 - "straffe" oppdragsgivere som inngår avtale med useriøse underleverandører.
- I tillegg vil det trolig være noe lettere å inkludere byggherrer i en slik ordning, pga. fritaksordningen.