

Camilla Houeland, forsker, Fafo

Liv Tørres, leder, internasjonal avdeling LO

Forhandling for forandring

Internasjonale erfaringer med sosial dialog og utjevning

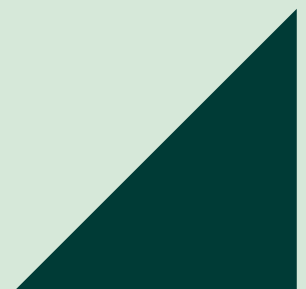




Foto: Arbeidsmøte for å styrke arbeidsmarked og økonomisk utvikling i Sør-Afrika, ved representanter mellom politisk ledelse, arbeidsgivere og arbeidstakere i «National Economic Development and Labour Council» (NEDLAC) i 2018. Foto: [GovernmentZA](#)

Sosial dialog for utvikling og utjevning

En rekke kriser de siste årene har akselerert gapet mellom de som har mest inntekt, velferd og makt og de som har lite. Økende ulikhet kan bidra til å forsterke uro i verden. Kan partene i arbeidslivet bidra til å redusere ulikhet gjennom samtaler og forhandlinger? Hvilke forutsetninger må være til stede for at en slik sosial dialog og forhandlinger mellom partene faktisk skal ha slik betydning?

I dette notatet ser vi på sammenhengene mellom sosial dialog og utvikling og utjevning fra et globalt og historisk perspektiv. Dette gjør vi gjennom å se på litteratur om tema, samt vise til ni konkrete eksempler fra vidt forskjellige land i det globale Nord og Sør. Til sist diskuterer vi forutsetninger for at sosiale dialogprosesser skal være gode og bidra til økonomisk fordeling. Notatet bygger på litteraturstudier i kombinasjon med kvalitative ekspertintervjuer.

Innhold

Forord fra Fafo	4
Forord fra LO	5
1 Innledning	6
1.1 Økende ulikhet og uro	6
1.2 Internasjonalt ønske om sosial dialog	8
1.3 Dette notatet	9
2 Sosial dialog og ulikhet	11
2.1 Sosial dialog	11
2.2 Å bygge velferd gjennom sosiale pakter	13
2.3 Å dele overskudd gjennom tariffavtaler	17
3 Internasjonale erfaringer	20
3.1 Den norske «supermodellen»	21
3.2 «State of the art» i post-apartheid Sør-Afrika?	23
3.3 Ny sosial dialog i Costa Rica	25
3.4 Dialog og samarbeid i Tunisia	27
3.5 Samarbeid og forhandlinger i Sør-Korea	28
3.6 Minstelønn i Brasil	30
3.7 Fra diktatur til sosial dialog og tariffavtaler i tobakksindustrien i Malawi	32
3.8 Kamp og undertrykkelse i Colombia	34
3.9 Rettferdig, grønn omstilling gjennom sosial dialog i Spania	35
4 Forutsetninger for sosial dialog som verktøy for utvikling og utjevning	38
4.1 Et ønske om og vilje til dialog	38
4.2 Å bygge tillit gjennom sosial dialog	39
4.3 Partenes roller og representasjon	41
4.4 Kapasitet og støttende institusjoner	44
5 Avslutning	46
Referanser	48
Intervjuer	53

Forord fra Fafo

I dette notatet ser vi på sammenhengene mellom sosial dialog og utjevning. Det finnes en rekke ulike tiltak mot økt ulikhet, og sosial dialog kan være et viktig instrument for å komme fram til slike tiltak. Sosial dialog forstås som samtaler og forhandlinger mellom to eller tre av arbeidslivets parter (myndigheter, arbeidsgivere og arbeidere), på nasjonal-, sektor- eller virksomhetsnivå.

Vi har sett på forskningslitteratur og fagrapporter om sammenhengene mellom sosial dialog og fordeling på ulike historiske tidspunkt. Videre ser vi på erfaringer med sosial dialog fra 8 ulike land i det global Nord og Sør, og vi har særlig oppmerksomhet rettet mot forsøk på å redusere ulikhet. Vi diskuterer også forutsetninger for gode sosiale dialogprosesser og økonomisk fordeling, og i tillegg rollene til de ulike aktørene. Notatet bygger på litteraturstudier i kombinasjon med kvalitative ekspertintervjuer.

LOs internasjonale avdeling er oppdragsgiver og har finansiert studien. Fafo-forsker Camilla Houeland har vært prosjektleder, mens Liv Tørres, leder for LOs internasjonale avdeling, har vært medforfatter. Houeland har hatt hovedansvar for litteraturstudien i kapittel 2, mens Houeland og Tørres har skrevet innledning (kap. 1), drøfting om forutsetninger (kap. 4) og avslutning (kap. 5) sammen. De ulike landrapportene har vært delt mellom forfatterne, der Houeland har hatt ansvar for Brasil, Spania, Norge og Malawi, mens Tørres har hatt ansvar for Sør-Afrika, Costa Rica, Colombia, Tunisia og Sør-Korea. Videre har Houeland gjennomført alle intervjuene. Forfatterne har hatt anledning til å kommentere på hverandres tekster, og har landet rapporten sammen. Alle oversettelser fra engelsk er forfatternes.

På Fafo har Sissel Trygstad kvalitetssikret rapporten, mens Fafos informasjonsavdeling har tilrettelagt rapporten for publisering.

Vi takker alle som har stilt opp til samtaler og intervju.

April 2024,
Camilla Houeland

Forord fra LO

Er det noe verden trenger mer av, så er det dialog og forhandlingsløsninger. Her hjemme i Norge har den sosiale dialogen mellom oss, arbeidsgiversiden og staten gitt oss store fordeler og bidratt til velferd, høy produktivitet og relativ jevn fordeling av inntekt og velstand. Det er erfaringer som mange andre viser interesse for internasjonalt.

Mange her hjemme har imidlertid lite kunnskap om sosial dialog. Det finnes også andre modeller av sosial dialog internasjonalt som vi her hjemme kan lære av. Det er bakgrunnen for at vi i LO tok initiativet til å få laget dette notatet.

Styrking av faglige rettigheter og sosial dialog utgjør kjerneområder i LOs internasjonale strategi. LO inngikk nylig også en avtale med NHO om programmet, *Social Partners for Decent Work*, som skal bidra til å styrke innsatsen på sosial dialog og arbeidstakerrettigheter i noen utvalgte samarbeidsland. Vi er glade for at Norad også ser verdien i dette og støtter arbeidet finansielt.

Notatet setter søkelys på sosial dialog i Spania, Sør-Korea, Sør-Afrika, Brasil, Colombia, Costa Rica, Malawi og Norge, og undersøker hva som skal til for at den sosiale dialogen skal lykkes. Notatet gir eksempler på hvordan et godt organisert arbeidsliv basert på kollektive forhandlinger, dialog og samarbeid flere steder legger grunnlaget for avtaler som kan bidra til økonomisk vekst og rettferdig fordeling.

Notatet er finansiert av LO og er utarbeidet av Camilla Houeland, forsker på Fafo, og Liv Tørres, leder på LOs internasjonale avdeling. Takk til Tørres og Houeland. Takk også til alle som har bidratt og støttet arbeidet, og en spesiell takk til de som har stilt opp til intervjuer, samtaler og har delt av sin tid og kunnskap.

Oslo, april 2024

Peggy Hessen Følsvik

1 Innledning

Erfaringene våre har vist oss hvor kritisk sosial dialog er for hvordan vi håndterer møtene med nye utfordringer, hvordan vi kan håndtere kriser og for å fremme konstruktiv gjenoppbygging. – Guy Ryder, Generaldirektør ILO (Ryder, 2022).

Vi ser mørke skyer fra mange kanter om dagen. Den første storkrigen i Europa siden andre verdenskrig foregår parallelt med en klimakrise, og demokratier er under voldsomt press. Over halvparten av verdens befolkning lever uten demokratisk styresett og polariseringen øker. Mye av dette henger sammen med økende ulikhet. Ulikheten og gapet i ressurser mellom små eliter og flertallet av folket internt i land har skutt i været siden 1980-tallet (World Inequality Database, 2021).

I slike krisetider vokser også etterspørselen etter løsninger som kan hjelpe oss med å navigere og dempe konfliktnivået. Globalt ser vi en økning i ønskene om og forventningene til sosial dialog. At sosial dialog kan være et demokratisk virkemiddel i kampen mot ulikhet, er stadfestet i FNs bærekraftsmål for 2030 (SDG-mål 8), og i FNs generalsekretær sin rapport «Our Common Agenda» (2021).

Det er godt kjent her hjemme at sosial dialog – forhandlinger og samtaler mellom arbeidslivets parter – utgjør en kritisk pilar for samfunnsutvikling generelt og for mange av de største velferds-, arbeidsmarkeds- og økonomiske reformene i vår tid. De nordiske modellene har i perioder fått stor oppmerksomhet internasjonalt (Brezis et al., 2019). Modellen har fått ny oppmerksomhet nå i en verden som står overfor tunge løft med håndtering av, og etter hvert gjenoppbygging etter, pandemi og krig. Mange land praktiserer ulikt hvordan de samarbeider og forhandler mellom arbeidslivets parter for å finne politiske løsninger og utvikle reformer. Der disse fungerer godt, kan de bidra til nettopp å elte den politiske viljen og handlingene vi trenger for reformer i kampen mot ulikhet, post-pandemiske utfordringer og for å håndtere krig, polarisering og gjenoppbygging.

I dette notatet spør vi: Hva er erfaringene med slike sosiale dialog-prosesser? Og hva er forutsetningene for at disse skal lykkes og gi resultater, spesielt med tanke på fordeling?

1.1 Økende ulikhet og uro

En av vår tids største utfordringer er økt ulikhet, og det er enighet om dette på tvers av politiske skillelinjer og geografi. Den afrikanske union og Verdensbanken sier dette. Det internasjonale pengefondet, internasjonale finansmiljøer og sivilsamfunnsorganisasjoner i Verdens sosiale forum understreker det. Økonomer, politikere, aktivister og folk flest, er opptatt av det. Det snakkes om i Verdens økonomiske forum i Davos.

Mange av disse gruppene er uenige i årsaker til og tiltak mot ulikhet, men det understrekes på tvers av gruppene at ulikhet undergraver tillit. Det ødelegger det sosiale limet – samfunnskontraktene – i samfunnene våre, og undergraver vekstevnen. I kjølvannet av dette vokser folkets mistillit og sinne, samt sosial uro. Vi har sett en rekke sosiale protester knyttet til ulikhet, spesielt trigget av økte energi- og matpriser de siste årene

(Hossain and Hallock, 2022) i Bogota, Teheran, Paris, Jerusalem og Johannesburg. Protestene skiller seg i krav, årsak og engasjement, men har til felles at de har økt i volum og bredde de siste tiårene. Tilliten til politikere og myndigheter har gått ned og sivilsamfunnet reagerer på korrupsjon, vanstyre og ulikhet (Edelmans tillitsbarometer, 2023). NHO viste i sin Perspektivmelding 2018 til OECD (2015). OECD anslo at der Gini-koeffisienten øker – det vil si gapet mellom rike og fattige – med ett prosentpoeng, vil BNP bli 0,8 prosent lavere etter 5 år. Ulikhet tærer på bærekraft og institusjoner. Økonomisk ulikhet har en tendens til å smitte over på andre områder. Der gapet er stort mellom en rik elite og store grupper av fattige, er ofte politisk makt også konsentrert hos førstnevnte. Raskt økende ulikhet kan skape spenninger og uro, og i verste fall kan det bidra til vold og konflikter. Ulikhet kan virke eksplosivt, spesielt der fordeling av goder og velstand overlapper med etnisk, religiøs eller sosial bakgrunn og skillelinjer.¹

Ulikhet mellom land har gått ned de siste 25 årene, men gapet mellom såkalte rike og fattige land økte igjen i løpet av koronapandemien og fra 2019 (Utenriksdepartementet 2023). I samme periode var ulikheten *innad i land* svært høy og mange steder stigende, spesielt etter pandemien (Utenriksdepartementet, 2023).

Gapet mellom de som har mest og de som har minst har økt voldsomt de siste tiårene. Ulikhet i inntekt har økt siden 1980-tallet, men ulikhet i formue har økt enda mer. 50 prosent av den totale globale veksten siden 1980 har tilfalt den rikeste én prosenten (Alvaredo et al., 2018). I 2017 fikk verden en ny dollarmilliardær annenhver dag (Oxfam, 2018). Før pandemien spådde Alvaredo et al. (2018) at hvis utviklingen fortsetter, så vil den rikeste promillen i verden eie like mye som hele den globale middelklassen innen 2050. Med kunnskapen vi har fra pandemien, må vi regne med at dette vil gå enda raskere: Hele 86 prosent av de aller rikeste i verden er ifølge Oxfam (2022) rikere i dag enn de var før pandemien. Under pandemien økte farten i rikdommen «på toppen», og det dukket opp nye milliardærer hver 30. time, ifølge Oxfam (2022). Samtidig er de aller fleste fattigere i 2023 enn de var for ett år siden. Andelen ekstremt fattige i verden antas å ha økt (per 2022) med om lag 100 millioner, som følge av den økonomiske og sosiale krisen som fulgte pandemien (Loe, 2022).

Ulikhet har stort sett økt i både lavinntekts- og høyinntektsland (Pathfinders, 2021). Midtøsten er den regionen i verden som har høyest ulikhet. Her finner vi noen superrike mennesker, men også store, fattige grupper. De rikeste ti prosentene får nesten 70 prosent av inntektene, mens for eksempel de som bygde stadionene til fotball-VM i Qatar i 2022 ikke hadde nubblesjanse til å kjøpe billetter for å se kampene. Noen enkeltland konkurrerer på verdenstoppen når det gjelder forskjellsbehandling av rike og fattige. Her finner vi land som Sør-Afrika, Brasil og en del latinamerikanske land. Samtidig er det i land som Kina, Russland, India og USA at ulikheten har økt mest og raskest siden 1980-tallet (Qureshi, 2023).

¹ Overlappende skillelinjer har fått mye oppmerksomhet i statsvitenskapelig litteratur gjennom tidene. Se spesielt Lipset & Rokkan, 1967; Pathfinders, 2021; Østby, 2007.

Vi kjenner både problemet og de ødeleggende virkningene og ringvirkningene av ulikhet. Selv om det uenighet om *hvor høyt nivå* av ulikhet som er problematisk, er det tverrpolitisk enighet om at ulikheten nå er for høy.

Vi vet også mye om *hva* vi kan gjøre for å redusere ulikhet og skape det som oppfattes som en mer rettferdig fordeling (Pathfinders, 2021). Vi vet at skattesystemer er avgjørende, at velferdsordning og sosiale sikkerhetsnett er viktig, og vi kjenner betydningen av nasjonal gjeldshåndtering. Mange mener at sivilsamfunn og organisering av arbeidslivets parter kan være vesentlige for å påvirke i retning god fordelingspolitikk. Vi vet også at utdanning, jobbskaping og arbeidsliv må innrettes for å tilrettelegge for rettferdig fordeling. Det er ikke kunnskap, men politisk handling vi mangler: vilje og evne til å innføre politiske grep og omstillinger for å redusere forskjellene og øke bærekraften i samfunnet. Det er nettopp her sosial dialog kan spille inn og har gjort det i en rekke land.

1.2 Internasjonalt ønske om sosial dialog

Konstruktivt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og effektiv sosial dialog kan hjelpe oss å sikre at vår globaliserte økonomi sikter inn mot å skape vekst som gagnar folk og utvikling. – Erna Solberg (uttalelse ILO-Konferansen, 2019)

For å sikre en rettferdig gjenoppbygging etter Covid-19 har mange, inkludert FNs generalsekretær António Guterres, krevd at nasjonale og globale sosiale kontrakter må forhandles. Dette reiser igjen krav om sosial dialog mellom partene i arbeidslivet. Det forutsetter at både arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelse anerkjennes og kan operere fritt og delta i politikktutforming. Det innebærer at det bygges kollektive forhandlingssystemer som fremmer grunnleggende rettigheter. Det forventes at gjennom dette kan det utvikles tilstrekkelig tillit til at man kan forhandle også om bredere spørsmål utenfor arbeidslivet.

Slagordet «Building forward better», som er lansert av flere internasjonale institusjoner som UNDP, ILO og andre etter pandemien, gjenspeiler kravet om global gjenoppbygging basert på effektiv sosial dialog og gode relasjoner i arbeidslivet. FNs rammeverk for utviklingssamarbeid (ILO, 2017) nevner også den viktige rollen ILO og arbeidslivets parter har for bærekraftig utvikling. ILOs hundreårsjubileum i 2019 ble markert med en erklæring for framtidens arbeidsliv (ILO Centenary Declaration for the Future of Work) som styrker innsatsen for sosial dialog. Erklæringen understreker (Artikkel 2b) at «sosial dialog, inkludert kollektive forhandlinger og trepartssamarbeid [...] bidrar til vellykket politikktutvikling og beslutningstaking i medlemslandene». ILO viser ofte til Norge som et godt eksempel man kan lære av. I 2020 skrev LO-leder og NHO-lederen, Hans Christian Gabrielsen og Ole Erik Almlid, en felles kronikk der de argumenterte for at trepartssamarbeid og sosial dialog aldri har vært viktigere.²

² Se [Gabrielsen & Almlid, 2021](#): «[Trepertssamarbeid og sosial dialog verden rundt har aldri vært viktigere](#)». i *Bistandsaktuelt*

Land som har godt utbygde systemer for sosial dialog, har klart å navigere mindre smertefullt gjennom kriser ([Pathfinders, 2021](#)). Parallelt med stigende økonomiske og sosiale problemer etter pandemien, og i tillegg økende mistillit, polarisering og appell fra globale ledere om mer sosial dialog, øker nå også etterspørselen etter informasjon, kunnskap og erfaringer. Dette kan bidra til å forstå, etablere eller styrke den sosiale dialogen.

For å lykkes i å levere resultater, må sosial dialog baseres på organisasjonsfrihet og anerkjennelse av retten til kollektive forhandlinger (ILO, 2022). Slik dialog kan spille en viktig rolle i utformingen av politikk som fremmer sosial rettferdighet, støtter opp under godt styresett og demokratisk deltakelse i politiske beslutninger, særlig når den er godt utbygd. Samarbeid kan gi økonomisk og sosial styrke med omstillingsevne, konkurransekraft, inkluderende utvikling og stabilitet (ILO, 2022; Dølvik, 2013).

1.3 Dette notatet

Ønsket om å styrke sosial dialog gjør det viktig å avklare erfaringene fra slike prosesser, forutsetningene som ligger til grunn, og resultatene som oppnås. I dette notatet gjennomgår vi derfor noen erfaringer med sosiale dialog-prosesser i ulike land og med særlig vekt på ulikhet og forsøk på å redusere ulikhet. Vi diskuterer også forutsetninger for gode sosiale dialogprosesser og økonomisk fordeling, og i tillegg rollene til de ulike aktørene.

Vi ser først og fremst på dialog og forhandlinger som leder fram til konkrete avtaler som er relevante for fordeling, på nasjonalt eller sektornivå. Vi anerkjenner samtidig at det ofte er uformelle konsultasjoner mellom partene som leder dem fram til forhandlingsbordet. Vi konsentrerer oss om trepartssamarbeid på nasjonalt nivå, men bruker i tillegg eksempler fra sektornivå som ofte underbygger eller leder fram til nasjonale forhandlinger.

Vi starter med en litteraturgjennomgang (seksjon 2), basert på akademisk litteratur og rapporter fra praksisfeltet.

I seksjon 3 presenterer vi eksempler på sosial dialog og ulikhet fra ni ulike land: Norge, Brasil, Costa Rica, Tunisia, Sør-Korea, Brasil, Malawi, Columbia og Spania. Vi har ikke hatt mål om å finne representative land, men har valgt eksempler som kan vise bredde og relevans. Vi vil vise hvordan sosial dialog kan utspille seg i ulike kontekster med ulike forutsetninger knyttet til politikk, økonomi og arbeidslivets organisering. Noen caser fokuserer på konkrete tiltak fra sosial dialog som har hatt direkte påvirkning på ulikhet, mens andre er mer orienterte mot gode sosial-dialog-strukturer. Dette gir oss lærdom og informasjon for å kunne diskutere forutsetninger for at slike dialog-prosesser kan lykkes. Vi har søkt erfaringer fra både høy-, lav og mellominntektsland, og vi har ønsket geografisk spredning. Vi har eksempler fra ulike kontinenter, og fra det globale nord og sør. Norge er blant verdens aller rikeste land, kjent for en sterk arbeidslivsmodell, mens Malawi er blant verdens aller fattigste med en økonomi basert på uformalitet. Like fullt har begge land klart å oppnå resultater med sosial dialog.

Begge forfatterne har praksis- og analyseerfaring fra en rekke land. Forfatterne har hatt en viss arbeidsdeling i skriveprosessen. Mens innledning (1), drøfting (4) og avslutning (5) stort sett er samskrevet, har Houeland skrevet utkastet til seksjon 2, men med

viktige innspill fra Tørres. Land-eksemplene er fordelt, men forfatterne har hatt anledning til å kommentere hverandres deler. Tørres har skrevet om Costa Rica, Colombia, Tunisia og Sør-Korea, som er land hun har jobbet med og skrevet om tidligere. Houeland har skrevet om Brasil, Malawi, Norge og Spania. Det norske eksempelet er viktig som en case som ofte trekkes fram i internasjonale sammenhenger. De andre eksemplene ble valgt basert på litteraturen (Brasil) og kartleggende samtaler ble utført av Houeland med eksperter (Spania, Malawi). Vi har sett spesielt etter litteratur om erfaringer om sosial dialog i disse landene. Vi har i tillegg foretatt fire ekspertintervjuer (se med hvem etter referanselisten) for å hente inn vurderinger av dialogen i Brasil og Malawi, og for å hjelpe til med refleksjoner over forutsetninger for at sosial dialog skal være et godt verktøy for fordeling. Alle intervjuene ble gjort av Camilla Houeland, basert på informert samtykke. Det var vanskelig å finne oppdatert litteratur for Malawi, og vi snakket med en fagforeningsrepresentant og LOs lokale konsulent med ansvar for Malawi. For Brasil tok vi kontakt med en sentral forsker på ulikhet i landet, for å forstå nyanser i litteraturen. Mye av litteraturen legger vekt på fagbevegelsens rolle før arbeidsgiver, så for å få flere nyanser og erfaringer, intervjuet vi en ansatt i NHO med erfaring fra Norge og globalt.

I seksjon 4 diskuterer vi forutsetninger for sosial dialog, og i seksjon 5 oppsummerer vi funnene våre.

2 Sosial dialog og ulikhet

Samfunn med relativt jevn fordeling og stor middelklasse følger ikke naturlig av markedskreftene. Likheter, eller jevn fordeling, er skapt av samfunn, av institusjoner – lovene deres, politikken og handlingene som styrer samfunn, deres økonomier og spesielt deres arbeidsmarkeder. (Berg, 2015, s. 1)

Ifølge ILO-økonom Janine Berg (2015) er ulikhet, og dermed også tiltak for å bekjempe ulikhet, et resultat av «politiske valg og institusjonell design». Med det sikter hun til hvordan aktørene i arbeidsmarkedet handler (vilje) og hvordan arbeidsmarkedet er bygget opp, både i form av økonomiske betingelser og politiske system for forhandling og implementering av tiltak (design). Ulike ordninger for sosial dialog er del av et slikt institusjonelt design, og dette kan ha stor betydning for fordeling og ulikhet mellom grupper.

I dette kapitlet skal vi se på hva sosial dialog er og hvordan det henger sammen med ulikhet. Vi viser til eksempler på tiltak som kan besluttet gjennom mekanismer for sosiale dialog, og reflekterer kort over hvordan slike dialogprosesser har hatt ulik betydning i ulike kontekster.

2.1 Sosial dialog

ILO definerer sosial dialog som

alle typer forhandlinger, konsultasjoner eller rett og slett utveksling av informasjon mellom, eller blant, representanter for myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere, om spørsmål av felles interesser knyttet til økonomisk og sosial politikk. Den kan være som en prosess mellom de tre partene, eller den kan bestå av topartsrelasjoner mellom arbeidere og ledelse (eller fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner). (ILO u.å.)

Med andre ord rommer sosial dialog ifølge ILO mange former for relasjoner og samtaler, på forskjellige nivå, på ulike arenaer og med mange mulige formål: Det kan være samtaler eller forhandlinger mellom to eller tre av arbeidslivets parter (myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere), og de kan foregå på nasjonalt-, sektor- eller virksomhetsnivå.

Politisk, sosial og økonomisk ulikhet henger sammen. Her legger vi vekt på sosial og økonomisk ulikhet, men understreker at dette også handler om *demokrati og medvirkning*. Sosial dialog handler grunnleggende om partene i arbeidslivets innflytelse overfor staten og i markedet. Sabina Avdagic (2010) beskriver nasjonal sosial dialog som en form for politisk maktfordeling mellom partene. Gjennom kollektiv organisering og representasjon i sosial dialog vil spesielt arbeidere kunne kompensere for lav individuell innflytelse i arbeids- og samfunnsnivå for øvrig (Marshall, 1992 [1950]). I mange land, spesielt i det globale Sør, er det politiske feltet innskrenket fordi et betydelig antall avgjørelser tas av det internasjonale samfunn eller av private aktører. Dette beskriver Mkandawire (2010) som «choiceless democracies». Demokratiske institusjoner har en rekke steder også fått mindre handlingsrom på grunn av deregulering og privatisering (Törnquist et al., 2009). Med innskrenkinger av demokratisk handlingsrom gjennom

politiske kanaler, er det spesielt viktig å vurdere former for deltagelse i eller i relasjon til privat sektor.

Dialog handler kort fortalt om utøvelse av sivile og politiske rettigheter som kan brukes til å sikre sosiale og økonomiske rettigheter og interesser (Marshall 1992 [1950]). Disse rettighetene er nedfelt i ILOs ti kjernekonvensjoner som skal være gjeldende i alle land, uavhengig av om de er formelt ratifisert eller ikke.

ILOs kjernekonvensjoner

Retten til organisasjonsfrihet

Nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten

Nr. 98 om retten til å organisere seg og til å føre kollektive forhandlinger

Forbud mot diskriminering

Nr. 100 om lik lønn for menn og kvinner for arbeid av lik verdi

Nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke

Forbud mot barnarbeid

Nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting

Nr. 182 forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid

Forbud mot tvangsarbeid

Nr. 29 om tvangsarbeid

Nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid

Helse, Miljø og Sikkerhet

Nr. 155 om sikkerhet og helse i arbeidsmiljøet

Nr. 187 om rammeverk til fremme av sikkerhet og helse i arbeidslivet

Kilde: FN-sambandet (2022)

Sosial dialog handler om finne omforente løsninger mellom aktører med ofte motstridende men også mulige sammenfallende interesser. Styrkeforholdet mellom aktørene kan være avgjørende for utfall, men aktørenes motiv og forståelse av interesser er også viktige.

I arbeidslivsrelasjoner tenker man kanskje først på ulikhet som et spørsmål om *ulikhet mellom klasser* (eller mellom arbeid og kapital), men vi finner også ulikhet *innenfor klasser* (mellom ulike grupper arbeidstakere) (Dorigatti and Pedersini, 2021). Begge former for ulikhet har økt. Inntektsulikhet har siden 1980-tallet økt i de fleste regioner i verden, og arbeideres andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) har falt. Det er mer varierte tall i det globale Sør (Berg, 2015a).

Janine Berg (2015a) mener økt ulikhet innen land har kommet som et resultat av eller er støttet av svekkelse av *arbeidsmarkedsinstitusjoner*: svakere fagbevegelser og oppløsning og/eller nedgradering av arbeidslivsinstitusjoner. Arbeidstakere, spesielt i lavere inntektsgrupper, har mistet forhandlingsmakt på grunn av «finansialisering» (økt betydning av finanssektor), globalisering, teknologisk utvikling og avregulering. Avregulering ble lenge drevet fram og understøttet av Verdensbanken. Verdensbanken rangerte også land i «Doing Business»-rapportene sine etter arbeidslivsinstitusjoner, der land med

sterk regulering (minstelønn, oppsigelsesvern, og arbeidstidsbegrensninger) ble rangert lavere enn de med svak regulering. Denne praksisen ble endret i 2011 etter kritikk fra internasjonal fagbevegelse og ILO (Berg, 2015a). OECD og andre internasjonale institusjoner har deretter lagt større vekt på behov for sterke arbeidslivsinstitusjoner, inkludert gode sosial dialog-systemer (OECD & ILO 2018; 2022; OECD 2020).

Vi er altså opptatt av sosial dialog som konkrete avtaler, og vi kan dele grovt mellom to former: framforhandlede trepartsavtaler, som ofte omtales som *sosiale pakter*, eller *tariffavtaler*. Gjennom trepartsavtaler har partene i arbeidslivet typisk utarbeidet avtaler eller lover som regulerer arbeidslivet, om statlige velferdsgoder (som helse og utdanning), og om tiltak som tilrettelegger for næringsliv. *Tariffavtaler* er mer konkrete avtaler mellom arbeidsgivere og arbeidstakere knyttet til arbeidsforhold og betingelser som inntekt og fordeling av profitt, på virksomhets- eller sektornivå. Selv om dette er ulike typer avtaler, samspiller de og er avhengige av hverandre.

2.2 Å bygge velferd gjennom sosiale pakter

I faglitteraturen og hos sentrale utviklingsaktører omtaler man gjerne formelle, nasjonale avtaler mellom de tre partene i arbeidslivet som sosiale pakter (Beckman, 2002; Silver, 2003; Avdagic, 2010; Baccaro & Galindo, 2018). Slike pakter beskrives ofte på samme vis som sosiale kontrakter. OECD beskriver tiltak gjennom sosial dialog som «ikke bare en måte å vedta de rette politiske tiltakene, men det innebærer at den sosiale pakten som binder innbyggerne sammen og til deres myndigheter skal revurderes og reetableres på sterkere grunnlag» (OECD 2020). Det er med andre ord en måte for å framforhandle avtaler mellom stat og medborgere. Det skaper konkrete og bindende avtaler om rettigheter og plikter i samfunnet, og i beste fall fører det til forankring for tiltak og legitimitet for politikk og styresett.

En historisk skisse over sosiale pakter

Ulike former for samtaler og forhandlinger mellom partene i arbeidslivet strekker seg tilbake i tid. Men FNs internasjonale arbeidslivsorganisasjon (ILO), som ble opprettet i 1919, sørget på mange måter for en globalisering og institusjonalisering. ILO er en global trepartsinstitusjon, basert på at sosial sikkerhet er grunnlaget for fredelige og produktive samfunn og at sosial dialog er et viktig instrument for å oppnå det (Maul, 2019). Sosiale dialog-institusjoner fikk deretter stor betydning for gjenoppbygging spesielt i etterkrigstiden i Europa.

Baccaro og Galdino (2018) beskriver hvordan den sosiale dialogen og paktens betydning for ulikhet fikk forskjellig innhold og form i ulike land og perioder deretter: fra å skape fellesarenaer for fred og vekst, til arenaer for å hindre fattigdom og nød i krisetider. I en kontekst av lang tids vekst og voksende fagforeninger på 1960- og 1970-tallet, vektla man ofte fordelingspolitikk og fortsatt utvidelse av velferdsordninger. Særlig på 1970-tallet var det gjerne slik at arbeidstakersiden innrømmet lavere lønnsvekst, mot bredere sosiale velferdsytelser og sysselsettingstiltak. Med den globale oljekrisen, statsgjeld og et ideologisk skifte, ble 1980-tallet i mange land drevet av ønsket om prisstabilitet og mål om lav ledighet og krav om lønnsmoderasjon (Baccaro & Galdino, 2018). I Europa fikk sosial dialog deretter ny fart med EU-kommisjonens leder Jacques Delors som mente sosial dialog var en viktig del av realiseringen av det indre marked

(Golden, 2021). I 1985 organiserte han et møte med alle de største fagbevegelsene i Europa der de forpliktet seg til sosial dialog.

Utover 1990-tallet var det demokratisk optimisme etter murens fall, men også fagforeningskrise og gryende politisk fragmentering. Det var også velgerflukt fra tradisjonelle partier og økende ulikhet. På 1990-tallet var gjerne de sosiale paktene knyttet til innstrammingspolitikk i kontekst av svak økonomisk vekst, inflasjon og ledighet, og i tillegg justering av velferdsstaten og «right sizing» av staten (Natali & Pochet, 2009; Avdagic, 2010; Baccaro & Galindo, 2018). Sammen med behovet for stabilisering av økonomien, kom det krav om innstrammingsiltak for å få EU-støtte, bli EU-medlem eller for å innlemmes i EUs valutaunion. Dermed var det også mindre på forhandlingsbordet fra myndigheter og fordelingsseffekten ble begrenset. Samtidig ble fagforeninger allikevel sikret at de «skarpe kantene» av reformene førte til mindre problemer for arbeidstakere (Natali & Pochet, 2009; Avdagic, 2010; Baccaro & Galindo, 2018). I Norge ble «Solidaritetsalternativet» betegnelsen på den norske sysselsettingspolitikken etter et partssammensatt offentlig utvalg i 1992. De kom med tiltak for å møte den høyeste arbeidsledigheten siden 1930-tallet i kjølvannet av bankkrise, juppetid og et særdeles høyt konfliktnivå i arbeidslivet på 1980-tallet (Kleppe, 1999; Dølvik & Steen, 2018). Partene ble enige om en rekke tiltak for å skape sysselsetting: fagforeninger aksepterte moderate lønnsstillegg, mot forenklete regelverk, opplæringstiltak og stabilisering av valuta (Kleppe, 1999).

Fornyhet interesse og utfordringer

Det ble igjen fornyet interesse for sosial dialog i vårt århundre. Etter finanskrisen i 2008 økte interessen, og ILO vedtok «The Global Jobs Pact» i 2009, som et felles globalt grunnlag for å møte den globale finans-, ulikhets- og ledighetskrisen gjennom blant annet sosial dialog (Hassel, 2009; Standing, 2010; ILO n/a). Bærekraftmålene ble vedtatt i 2015, og mål 8 om anstendig arbeid inkluderer sosial dialog som virkemiddel for inkluderende vekst (Hermans et al., 2017). Nylig har vi sett sosial dialog-møtet med koronapandemien (OECD & ILO, 2018; ILO, 2022; OECD & ILO, 2022). Noen land har svart på økonomiske kriser med deregulering og liberalisering, mens andre har vektlagt at man må møte kriser på en måte som tar hensyn til rettferdig fordeling og til klima og miljø.

Mens Baccaro og Galindo (2018) mente at sosiale pakter i mange europeiske land det siste tiåret har vært i dyp krise, har de vært mer optimistiske på vegne av land utenfor Europa. Dette gjelder land som Senegal, Tunisia og Chile. Sosiale pakter spilte en viktig rolle i tilrettelegging i overgangen til demokrati i Tunisia og Indonesia på 2000-tallet, og tidligere på 1980- og 1990-tallet i Sør-Afrika og Sør-Korea (Baccaro & Galindo, 2018).

Sosial dialog er også nevnt som en viktig komponent for å sikre rettferdig omstilling til lavkarbonsamfunn, og som verktøy for å møte den pågående klimakrisen på en sosialt rettferdig måte (ILO, 2015; Molina, 2022). Det grønne skiftet innebærer store økonomiske endringer og vil påvirke samfunn og økonomiske premisser, ikke minst i arbeidslivet (Pearse & Bryant, 2022). Omstillingen bærer med seg både muligheter og utfordringer knyttet til ulikhet, og begrepet «rettferdig omstilling» ble i sin tid utviklet av fagbevegelsen for å ivareta arbeideres og lokalsamfunns interesser i omstilling av hensyn til miljø og klima. Rettferdig omstilling handler om fordeling av goder og byrder i utfasing av fossil industri og oppbygging av grønn industri. Omstillingen hviler også på

demokratiske prosesser –som for eksempel sosial dialog (McCauley & Heffron, 2018; Molina, 2022). Internasjonalt har det vært flere og ulike rettferdige omstillingsprosesser basert på sosial dialog. I Sør-Afrika var det konkrete forhandlinger mellom partene om grønne jobber som ledet til «The Green Accord» allerede i 2011. I Polen har de hatt omstillingsprosesser for utfasing av kull, og i Skottland har de en rettferdig omstillingskomisjon for å nå klimamål om netto null-utslipp og utfasing av petroleum. I Norge ble Rådet for rettferdig omstilling i arbeidslivet etablert høsten 2022. Mandatet til Rådet er konsulterende, ikke forhandlende, og tar ikke for seg tiltak for omstilling som sådan, men skal se på konsekvenser av grønn omstilling for arbeidsliv. I Sør-Afrika og Skottland, som i Norge, er prosessene sentralisert nasjonalt og mangler institusjonaliserte koblinger til lokalt nivå (Molina, 2022). I Spania er det – i likhet med i Polen – snakk om sektorbaserte partsavtaler på regionalt nivå for kullgruver og kullbasert infrastruktur (Molina, 2022).

Det er ikke sånn at all sosial dialog fører til avtaler eller kan knyttes til sosial pakter. Den britiske arbeidslivssosiologen Hyman (2010) reflekterte over sosial dialog som instrument etter finanskrisen i 2008, og advarte mot å ensidig fokusere på prosess og se bort fra *innhold eller resultat*. Guy Standing (2010, 314) advarte på lignende vis om at ILOs vektleggingsskifte tidlig på 2000-tallet fra arbeidslivsrelasjoner og standarder over til en OECD-definert «sosial dialog», var «grunnleggende vag, og uten henvisning til forhandlinger eller implikasjoner for fordeling». Forfatterens erfaring fra arbeid med fagorganisasjoner i Afrika, Asia og Latin-Amerika, er at myndigheter ofte inviterer arbeidslivets parter til samtaler som bærer mer preg av informasjonsutveksling enn av reell og substansiell dialog som leder fram til eller resulterer i konkrete avtaler. Mens gode sosiale dialog-prosesser kan skape utvikling og tillit i samfunnet (ITUC, 2023), kan prosesser uten reelle forhandlinger oppleves som meningsløse og i verste fall virke falskt legitimerende for myndigheters rapporterte oppfølging av internasjonale konvensjoner eller forventninger. Andre ganger er også sosiale dialogprosesser altfor smale til at de får reelle resultater eller legitimitet. Sosial dialog med vekt på arbeidstakeres velferd, må for eksempel anerkjenne at individers og husholdningers inntekt ikke bare er lønnsinntekt, men inkluderer nettoverføringer (som barnetrygd) og sosiale goder (Berg, 2015). For at sosial dialog skal være relevant for å demme opp mot ulikhet, må det være konkrete tiltak. Se eksempler i boksen under.

Eksempler på tiltak man kan enes om i trepartsdialog og som påvirker fordeling:

Sosiale sikkerhetsnett: Sosiale sikkerhetsnett har mange steder blitt definert som viktige tiltak for å redusere fattigdom og ulikhet. Bedring av helse- og omsorgstjenester eller utdanning, og i tillegg økning av pensjoner, barnetrygd og andre trygdeordninger, defineres gjerne som grunnstammen i sosiale sikkerhetsnett (Norad, 2020; Pathfinders, 2021). Trygder og overføringer har også vist seg å være langt mer effektive for å redusere ulikhet enn velferdsprogrammer basert på utdeling av mat, medisiner, tjenester o.l. («benefits in cash» versus «benefits in kind») (Fløtten, 2000). Arbeidsledighetstrygd gir for øvrig både sosial sikkerhet, mindre sårbarhet og økt forhandlingsmakt (Berg, 2015). «Basic Income Grant», som er borgerlønn eller grunninntekt på norsk, kan gi økonomisk sikkerhet til fattige og fungere utjevne, som i Brasil (Berg & Schneider, 2018).

Borgerlønn kan også skape bedre maktbalanse mellom partene, ved å redusere folks avhengighet av lønnsarbeid og sårbarhet i forhold til arbeidsgiver (Dorigatti & Pedersini, 2021). I noen land, som Sør-Afrika, har også borgerlønn blitt tema i sosial dialog og forhandlinger mellom partene.

Sammenpresset lønnsstruktur: I noen land, som i de nordiske, har det vært en felles målsetting om en sammenpresset lønnsstruktur, altså relativ likhet mellom arbeidstakere i topp og i bunn (Moene & Wallerstein, 2006). Forskningen viser at institusjoner som styrker kollektive forhandlinger fører til mer sammenpresset lønnsstruktur og lavere lønnsulikhet (Hayter, 2015). I Norge har vi sett hvordan lønnsmulighetene for ansatte i oljesektoren på 1990-tallet utfordret dette, mens oljearbeiderne «ble temmet» og inkludert i trepartssystemet (Ryggvik, 2018; Houeland & Jordhus-Lier, 2021). Sammenpresset lønnsstruktur og lavere lønnsforskjeller er avhengig av god organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og sterke fagforeninger. Nedgang i organisasjonsdekning på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har vist seg å føre til større lønnsulikhet. Samtidig har lavere lønnsforskjeller også fordeler for arbeidsgivere som får tilgang til stabil og velutdannet arbeidskraft, og påført mindre press om å inkludere velferdsgoder i tariffavtaler osv. (Moene & Wallerstein, 2006; Dølvik, 2013).

Minstelønn: Mens det i EU er politisk vedtatt minstelønnsatser, er minstelønn i mange land et tema for forhandlinger mellom myndigheter og arbeidstakere. I mange land i Afrika har minstelønnen gått nominelt opp over tid, men reallønnsverdien viser nedgang fordi inflasjonen er høyere og arbeidere på minstelønn har reelt mistet sin kjøpekraft. I flere land er minstelønn under fattigdomsgrensen (Houeland, 2018). Men selv i utviklingsland med svak implementering av minstelønn – hjelper minstelønn mot økt ulikhet (Belser & Rani, 2015). Mens noen økonomer advarer mot at for høy minstelønn kan være negativt for sysselsetting, mener Belser og Rani (2015) at det finnes betydelig empiri for å hevde det motsatte. Dette er fordi det virker motiverende for å komme inn på arbeidsmarkedet, i tillegg til at det stimulerer forbruk og økt vekst. De nordiske landene, og spesielt fagbevegelsen, er svært negative til introduksjon av minstelønn (som bl.a. har blitt relevant i forbindelse med EU Direktiv 2022) fordi de ikke ønsker politisk innblanding i lønnssetting og de frykter at dette vil undergrave forhandlingssystemet.

Mål om full sysselsetting er sentralt for å bekjempe ulikhet, både for produktivitet, skatteinntekter og enkeltpersoners velferd, og handler om lovregulering og tilgang til andre velferdsgoder som gratis skole, barnehage og prioritering av økt kvinneandel i arbeidslivet (Berg, 2015). Inkluderende vekst og «full sysselsettings-pakt», omhandler ideelt sett også monetær- og finanspolitikk som prisstabilitet og rentenivå (Islam & Hengge, 2015).

Skatt og skattesystemer: Skattesystemer og nivå på skattlegging er ofte et viktig virkemiddel i fordelingspolitikk og derfor også ofte omhandlet i forhandlinger og sosial dialog. På begynnelsen av 2000-tallet ble «Skatt for Utvikling» inkludert også i utviklingspolitikken. Sosial dialog kan være et viktig instrument for å bygge den forankringen og tilliten som kreves for at økte skatter skal være akseptable. Her må vi understreke at det forutsetter at skattetrykket ikke legges på fattige, og utfordringer i en

formaliseringsagenda som vektlegger skattlegging av uformell sektor. Det er ofte under- vurdert hvor mye skatt og avgifter som allerede faktisk betales av de som er engasjert i uformell sektor (Meagher, 2018). Erfaringer viser at økt skatt eller økning i det progres- sive skattenivået må tilgodese velferdsgoder til medborgere, som for eksempel gjennom offentlig minstepensjon, og ikke bare ha mål om økte inntekter til staten for at dette skal lykkes i å redusere ulikhet (Berg, 2015).

2.3 Å dele overskudd gjennom tariffavtaler

Det er bred konsensus om at bred tariffavtaledekning bidrar til bedre fordeling av øko- nomisk overskudd og lav lønnsulikhet (Hayter, 2015; Garnero, 2021). Selv om både arv, kapitalinntekter, andre inntekter og sosiale goder kan være viktige for fordeling, er lønnsinntekt oftest det mest avgjørende. Målt i 30 høy- og mellominntektsland, kommer 83 prosent av husholdningsinntektene fra lønnsinntekt og 12,3 prosent kommer fra overføringer fra myndigheter (Berg, 2015). Kun rundt en tredel av den globale, regist- rerte arbeidsstyrken³ (i formell sektor) er dekket av en tariffavtale (ILO, 2022).

Hayter (2015) viser at det er sammenheng mellom land med høy grad av tariffavtaler og lavere ulikhet. Hun sier at kollektive forhandlinger i løpet av 1960-/1970-tallet ble aner- kjent som virkemiddel for å regulere arbeidslivet og sikre «mer rettferdig fordeling av produksjonsoverskudd; bedre arbeidsforhold og økt anstendighet for arbeidere; å ta lønn ut av konkurranse; legitimering av regler og institusjonalisering av konflikt» (Hayter, 2015, 4)

Tariffavtaler er spesielt viktig for å oppnå mer likhet mellom ulike grupper arbeidstakere: De kan løfte lavtlønte og hindre at de høytlønte stikker fra i lønnsutviklingen (Berg, 2015; Dorigatti & Pedersini, 2021). Land har forskjellige systemer for tarifforhandlinger, på ulike nivå (nasjonalt, regionalt og/eller på bedrift) og/eller på tvers av eller innenfor sek- torer. I tillegg til at det er lav tariffdekning i USA og Storbritannia, forhandles det typisk også på bedriftsnivå og ikke samlet i bransjer. Både lav tariffdekning og desentraliserte forhandlinger gir større lønnsforskjeller enn høy tariffdekning og sentraliserte forhand- linger. En studie av 36 OECD-land viser at samordnede forhandlinger gir også høyere sysselsetting, bedre integrering av sårbare grupper, lavere ledighet og mindre lønns- gap enn desentraliserte forhandlingsystemer (Garnero, 2021). Vi i Norge har sentraliserte og samordnede⁴ lønnsoppgjør kombinert med høy grad av fleksibilitet, relativt høy orga- nisasjonsgrad på både arbeidstaker og arbeidsgiversiden samt høy tariffdekning (Dølvik, 2013; Garnero, 2021). I mange land i Sør kan man spore arbeidslivsrelasjoner og organisasjoner til kolonitiden som speiler kolonimaktens arbeidslivsorganisering (Cooper, 1996; Phelan, 2011; Hayter 2015). I fransktalende Vest-Afrika er det vanlig med forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på bransje- eller sektornivå, mens i engelsktalende Afrika, Asia og Latin-Amerika er det mer vanlig med forhandlinger på bedriftsnivå (Hayter, 2015).

³ Det mangler tall fra 98 av 197 land i ILOs database ILOSTAT (ILO, n/a)

⁴ Samordnede forhandlinger viser til forhandlinger der partene i ulike bransjer samordner sine krav og forhand- lingsstrategier.

Økt organisasjonsgrad henger også sammen med økt fordeling, som igjen henger sammen med tariffdekning (Garnero, 2021). Selv om noen studier viser at økt fagorganisering samvarierer med lavere sysselsetting og lønnsutvikling, kan dette forklares med at sysselsettingskriser ofte fører til økt fagorganisering. I så fall kan årsakssammenhengen være at økt arbeidsledighet gir økt fagforeningsmedlemskap, ikke at økt organisering gir lavere lønn (Svarstad & Kostøl, 2022).

Det kan være en fordelingsutfordring dersom mange faller utenfor tariffavtalene. Dette omtales som «innenfor/utenfor-problemet». Det vil si ulikhet mellom de ansatte som omfattes av tariffavtaler (innenfor), og de som ikke dekkes av tariffavtaler (utenfor) (Hayter, 2015; Dorigatti & Pedersini, 2021). Dette problemet var også kjernen i Guy Standing (2008) sin kritikk av ILO. Han mente at ILO hadde begrenset relevans i det globale Sør, fordi ILO la en sosialdemokratisk, nordeuropeisk idé om sosial dialog og arbeidslinje til grunn. Ifølge Standing var ikke en slik idé relevant for det globale flertallet av arbeidere som er i det globale Sør og som jobber i uformell sektor og er uorganisert. I land med stor uformell sektor, høy grad av migrantarbeidere og lav tariffdekning, vil de fleste falle utenfor tariffavtalene. I disse landene vil nasjonal minstelønn være viktig, fordi den skal omfatte alle – uavhengig av om de faller under en tariffavtale. En annen løsning på utenfor-problemet, og for å hindre sosial dumping, kan være allmenngjøring av tariffavtaler. Slik kan avtalene dekke alle uavhengig av om man er organisert eller ikke. Mange steder i Europa, og i enkelte tariffområder i Norge, har man allmenngjort tariffavtaler for å kompensere for lav tariffdekning og forhindre sosial dumping⁵. I Brasil dekker kollektive avtaler også arbeidere og arbeidsgivere som ikke er organiserte, så man slipper unna noe av utfordringen når knapt 20 prosent var fagorganisert i 2015 (Berg & Schneider, 2018). Spesielt i stater med begrenset velferdstilbud, kan tariffavtaler også inkludere andre velferdsgoder, som skole og helseforsikring (Hayter, 2015). Andre steder kan universelle sosiale rettigheter framforhandlet i sosial dialog også dekke grupper som faller utenfor tariffområder. Etter at Standing kom med sin kritikk av ILO, har ILO utviklet anbefalinger og konvensjoner, som «Anbefaling om uformell sektor» (2014) og «Konvensjonen 189 om arbeid i private hjem» (2011). Disse kan sies å ha økt sin relevans utenfor vestlige land.

ILO⁶ definerer uformell økonomi som den uregulerte, uregistrerte delen av økonomien, hvor arbeidsmarkedet som oftest er fragmentert, ukoordinert og hvor arbeidsstyrken som regel mangler kontrakter, arbeidslivsbeskyttelse eller er organisert. Dette er en marginal del av arbeidsstyrken i Norge, men det er praksis i mange land at store deler av arbeidsstyrken er uformell. Uformelle arbeidslivsaktører kan være vanskelige å identifisere eller skille fra den formelle økonomien, siden de ofte opererer som underleverandører til den formelle økonomien i komplekse verdikjeder. Andre måter uformell sektor er sammenvevd med det formelle på, er gjennom avgifter og skattelegging

⁵ Det er tariffnemda som godkjenner allmenngjøring av hele eller deler av en tariffavtale, normalt etter innspill fra arbeidstakerorganisasjon eller arbeidsgiver. Se mer <https://snl.no/allmenngjøring>

⁶ Se ILOs definisjon: <https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/informal-economy/lang--en/index.htm#:~:text=The%20informal%20economy%20refers%20to,gender%20inequality%20and%20precarious%20work>.

(Meagher, 2018). Uformelt arbeid forbindes gjerne med det globale sør, men er også omfattende i EU-land (Williams & Horodnic, 2017) og USA (Gunter, 2017).

Selv om ansatte i uformell sektor som regel faller utenfor tariffavtaler, er det mange eksempler på organisering, avtaler og rettigheter også for disse gruppene. Noen steder skal nasjonal minstelønn gjelde også i uformell sektor, og ILO jobber for at minstelønn også skal gjelde i uformell sektor.⁷ Hushjelper – *domestic workers* – har for eksempel lenge vært organisert i land som Sør-Afrika og India og er dekket av minste-lønnsbestemmelsene. I Brasil og Indonesia har hushjelper også fått anerkjent sine arbeidstakerrettigheter (Jordhus-Lier 2017; Berg & Schneider, 2018). Mange uformelle migrantarbeidere i Sør-Afrika er organisert i CSSAWU (The Commercial Stevedoring Agricultural & Allied Workers Union). I Honduras har et internasjonalt kampanjesamarbeid mellom amerikanske studenter og fagforbund, og honduranske arbeidere ført til tariffavtaler for «maquila»-sektoren – med klesfabrikker i eksportsoner som er kjent for å være unntatt faglige rettigheter, dominert av kvinner og migrantarbeidere. Resultatene fra Honduras er klare: Med tariffavtaler har de enkelte arbeidernes lønn, men også rettigheter til overtid, organisering, tiltak mot vold og diskriminering økt, og det førte til økt organisering og flere tariffavtaler (Anner et al., 2022).

⁷ Se ILO: https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/beneficiaries/WCMS_436492/lang-en/index.htm

3 Internasjonale erfaringer

De fleste land har en form for sosial dialog, om enn i ulik grad av institusjonalisering og som i ulik grad har ført til avtaler. En rekke land har inngått sosiale pakter der partene har forhandlet fram løsninger på velferds-, arbeidslivs-, utdannings- eller finansområder av stor betydning for sine lands utviklingsprosesser, samt tariffavtaler. I dette kapitlet har vi trukket fram noen eksempler på sosiale dialog-prosesser som kan illustrere hvordan avtaler mellom partene i arbeidslivet har bidratt til inkludering og utjevning, og noen som kan vise en sterk grad av institusjonalisering av sosial dialog. Vi har valgt eksempler som illustrerer en bredde av erfaringer, muligheter og utfordringer i resultater og i type dialogprosesser.

Vi ser på et av verdens likeste og rikeste land (Norge), to andre høyinntektsland (Spania og Sør-Korea), fire mellominntektsland (Sør-Afrika, Brasil, Colombia og Costa Rica), hvorav to topper lister over verdens mest ulike (Brasil og Sør-Afrika), og et av verdens fattigste land med en landsbruksbasert økonomi (Malawi).

Vi har konsentrert oss om trepartsavtaler, men også dykket inn i vidt forskjellige sektorer, fra leilendinger i tobakksindustrien i Malawi – som representerer noen av verdens mest utsatte arbeidere med lav forhandlingsmakt – til en grønn, rettferdig omstillingsavtale fra fossil industri i Spania. Vi har sett på hva som har vært partenes roller, og i tillegg deres interesser, motiv for å delta og hvilke tiltak de prioriterer.

Tabellen under gir en oversikt over land-casene.

	Innbyggere	Arbeidsstyrken (2022) ⁸	Andel av arbeidsstyrken i uformell sektor ⁹	Gini ¹⁰	Fagorganiseringsgrad ¹¹	Tariffavtaledekning ¹²
Malawi	19,8 mill. (2021)	7,9 mill.	75,4% (2010)	38,5 (2019)	8,9 % (2013)	18,1 %
Sør-Korea	51,7 mill. (2022)	29,2 mill.	26,6% (2019)	31,4 (2016)	12,4 % (2020)	15,6 % (2019)

⁸ Tall for arbeidsstyrken er hentet fra World Bank 2022: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN>

⁹ Tall er hentet fra ILOs database https://rshiny.ilo.org/dataexplorer19/?lang=en&id=SDG_0831_SEX_ECO_RT_A, med unntak av Malawi som er hentet fra (Kiaga & Leung 2020).

¹⁰ Gini koeffisienten viser en tallverdi fra 0 til 1, hvor 0 indikerer at alle innbyggerne har akkurat like stor inntekt eller formue, mens tallverdien 1 indikerer at én person eier all inntekt eller formue. [Tallene er hentet inn fra Verdensbanken](#) som oppgir siste oppgitte års tall.

¹¹ Tall for fagforeningsgrad for Brasil og Costa Rica hentet fra Labour Rights Index (LRI): <https://labour-rightsindex.org/trade-union-indicator/brazil> Ifølge Ulandsekretariatet & LO 2023 økte fagorganiseringsgraden i Colombia til 6 % i 2022. Alle andre tall hentet fra ILO (sist oppdatert mai 2022): <https://ilostat.ilo.org/topics/union-membership/> Tall for Costa Rica korresponderer i ILOs database.

¹² Tall for Sør-Korea, Sør-Afrika og Tunisia (for 2019) er hentet fra [ILO 2023](#). Andre tall er hentet fra LRI 2022: <https://labourrightsindex.org/trade-union-indicator>

	Innbyggere	Arbeidsstyrken (2022) ⁸	Andel av arbeidsstyrken i uføremell sektor ⁹	Gini ¹⁰	Fagorganiseringsgrad ¹¹	Tariffavtaledekning ¹²
Colombia	51,5 mill. (2021)	20,7 mill.	58,4 % (2022)	51,5 (2021)	4,7 % (2019)	15,7 %
Sør-Afrika	59,4 mill. (2021)	24,3 mill.	42,2 % (2022)	63 (2022)	29,1 % (2019)	30 % (2019)
Brasil	214,3 mill. (2021)	108,3 mill.	38,5 % (2022)	52,9 (2021)	13,03 % (2022)	64,8 %
Tunisia	12,26 mill. (2021)	4,3 mill.	36,9 % (2019)	32,8 (2015)	38,1 % (2019)	62,9 %
Costa Rica	5,15 (2021)	2,5 mill.	39,3 % (2022)	48,7 (2021)	20,54 % (2022)	11,8 %
Spania	47,4 mill. (2021)	23,7 mill.	6,2 % (2021)	34,9 (2020)	12,4 % (2019)	80,1 %
Norge	5,5 mill. (2022)	2,98 mill.	4,9 % (2020)	27,7 (2019)	50,4 % (2019)	69 %

3.1 Den norske «supermodellen»

Den norske (og nordiske) modellen har spesielt siden 2000-tallet blitt sett på som rollemodell fra «Beijing til Brussel og Davos» (Dølvik, 2013, 18), men har i enda lengre tid vært en sentral referanse for arbeidslivsrelasjoner, likhet og utvikling i ILO i Genève (Standing, 2010).

De nordiske landene og deres modeller framheves på grunn av «gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land». Dette, skriver Dølvik (2013, 5) videre, henger sammen med «Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning». Den nordiske modellen var forsideferanse på *The Economist* i 2013, og ble omtalt som en modell som alle land og politikere på tvers av ideologier burde se til:

Dette er delvis fordi de fire største Nordiske landene – Sverige, Danmark, Norge og Finland – gjør det bra. Hvis du måtte gjenfødtes hvor som helst i verden som en person med gjennomsnittlig talent og inntekt, ville du vært en viking. Den nordiske klyngen ligger høyst på ligatabellene over alt fra økonomisk konkurransevne til sosial helse og lykke. De har unngått så vel Sør-Europas økonomiske sklerose som USAs ekstreme forskjeller. Utviklingsteoretikere har begynt å kalle vellykket modernisering for «å komme til Danmark». (*The Economist* 2013)

Imidlertid hoppet *The Economist* over arbeidslivsrelasjoner og partssamarbeid som er kjerneingredienser i modellen, og la i stedet vekt på skattereduksjoner og markedstilpassing av offentlig sektor i sin beskrivelse av den nordiske suksessen (Dølvik, 2013, 56). Modellenes evne til å kombinere økonomisk effektivitet og likhet står i kontrast til

dominerende teorier og antagelser om at man må velge mellom de to (Moene & Wallerstein, 2006; Moene, 2016). Men det betyr ikke at vi også i Norge har sett økende ulikhet de siste årene både i formue og inntekt (Aaberge et al., 2021).

De nordiske modellene er kjennetegnet ved at det er små åpne økonomier, med velutviklede velferdsstater og godt organisert arbeidsliv – hvor sosial dialog er helt sentralt: Det er tette koplinger og koordinering mellom de institusjonelle aktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken.

Den norske modellen handler om demokratiske prosesser og deltagelse mellom arbeidslivets parter og myndigheter. I Norge har vi sentrale, samordnede forhandlinger basert på frontfagmodellen, men med lokal forankring på sektor- og virksomhetsnivå. Trepartssamarbeider nasjonalt bygger på og samspiller med partssamarbeid på virksomhetsnivå. At mye av konflikten mellom arbeid og kapital tas ut på makronivå, gir mulighet for tettere samarbeid for utvikling på bedriftsnivå (Hernes, 2006). Mange, som NHOs Negård (intervju), mener at den relative friheten og fleksibiliteten til tilpasning på virksomhetsnivå er en viktig basis for den norske modellen.

Den norske modellen og partssamarbeidet har ført til en rekke konkrete tiltak og reguleringer som bidrar til fordeling. Et eksempel er «Avtalen om inkluderende arbeidsliv» (IA-avtalen) fra 2001. Den er en avtale mellom partene i arbeidslivet, som anses som en frelde av sykelønnsordningen (fra 1978) som gir arbeidstakere rett til full lønn ved sykdom. Dette har bidratt til å «reduere sårbarhet for helseforskjeller og er viktig for å opprettholde et høyt sysselsettingsnivå i befolkningen» (Alsos et al., 2023). Andre eksempler er avtalen om livslang læring, og vi har flere pensjonsavtaler.

Sammenpresset lønnsstruktur og solidarisk lønnspolitikk har vært felles anliggende og mål for partene, noe som også bidrar til økt produktivitet (Moene, 2016). Skattefinansiert offentlig velferd, med universelle goder som gratis helse og utdanning og sosiale ordninger, gir grunnleggende økonomisk sikkerhet og styrke til arbeidstagerne. Dette gjelder også dersom de mister jobben, så vel som trygghet for arbeidsgivere som får tilgang til høyt utdannet arbeidskraft og i hovedsak slipper ansvar for velferd utover arbeidsforhold. Modellen hviler på et godt organisert arbeidsliv og sterke, jevnbyrdige parter med bred representasjon. Det er også en felles, avklart forståelse om både motstridende og sammenfallende interesser.

Partssamarbeidet er ofte forbundet med samarbeid og kompromissøking mellom partene, men kan også ses som en konfliktløsningsmekanisme. Den norske modellen har røtter og utspring i dype arbeidskonflikter i mellomkrigstiden. Klassekamp og konflikter på 1920- og 1930-tallet førte arbeidsgivere og arbeidstakere sammen i en felles avtale: Hovedavtalen i 1935 som regnes som selve «grunnloven» i den norske modellen gir regler og retningslinjer for konflikthåndtering og kompromiss (Falkum, 2020). I tillegg til en viss maktbalanse mellom de ulike interessene, hadde partene også en felles frykt for den voksende polariseringen og tendensene mot fascisme og kommunisme i Europa og i Sovjetunionen som førte partene sammen (Negård, intervju). Også etter 1945 var det en spesielt sterk nasjonal fellesskapsfølelse som lå til grunn for å videreutvikle samarbeidsmodellen og velferdsstaten.

Den norske modellen har vært sterkere i å sikre lav ulikhet mellom arbeidere, enn mellom arbeidere og kapital. Selv om Norge er et av de minst ulike landene, ser vi også økte forskjeller hos oss, både mellom ulike arbeidstakergrupper; mellom de innenfor og utenfor arbeidslivet; samt mellom arbeid og kapital (se Fløtten, et al. 2023).

3.2 «State of the art» i post-apartheid Sør-Afrika?

I 1994 hadde Sør-Afrikas nyetablerte «post-apartheid»-demokrati ambisiøse planer for arbeidstakerrettigheter og arbeidslivslovgivningen. Standarder skulle primært realiseres gjennom reelle trepartsforhandlinger, og de etablerte også hva som har blitt beskrevet (Hayter & Pons-Vignon, 2018) som en «topp moderne» sosial dialog-institusjon NEDLAC (National Economic, Development and Labour Council). NEDLAC skulle forhandle på en rekke områder, inkludert sosial- og arbeidsmarkedspolitik. Som en del av NEDLAC, ble trepartssamarbeidet på noen områder utvidet til å inkludere aktører i sivilsamfunnet. Den første store avtalen de forhandlet inn var ny arbeidslivslov i 1995 (Labour Relations Act, 1995). I tillegg foregikk det sektorvide forhandlinger i såkalte industriråd.

Etter 1994 økte både antallet industriråd og arbeidstakere som var dekket av kollektive avtaler (Hayter & Pons-Vignon, 2018). Både fagbevegelsen og arbeidsgiverorganisasjoner økte organisasjonsgraden. Forhandlinger fant sted også utenfor industrirådene. Gruvesektoren hadde for eksempel egne kollektive forhandlinger. Det fantes i tillegg en rekke tariffavtaler på bedriftsnivå. Det ble dessuten forhandlet minstelønn mellom partene nasjonalt som omfattet millioner av arbeidstakere i bransjer hvor det ikke fantes tariffavtaler eller organiserte parter, som i bygg og anlegg, og etter hvert også for jordbruk, hjemmearbeid og sikkerhetstjenester.

De første årene etter etableringen av NEDLAC ble det forhandlet inn en rekke trepartsavtaler av betydning. Alt i alt scoret Sør-Afrika stadig bedre på utviklingsindikatorer i de første tiårene etter overgangen til demokrati.

Det siste tiåret har det imidlertid gått motsatt vei. Manglende utdanning, dårlig match mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft samt nasjonal policy på enkeltområder, oppgis som noen mulige grunner (se bl.a. McCandless, 2021). Sør-Afrika har i mange år opprettholdt det høyeste nivået av ulikhet i verden. Det har stort sett vært uendret eller økt etter at apartheid falt. I 2022 erklærte Verdensbanken Sør-Afrika å ha verdensrekord i ulikhet (World Bank, 2022). Mellom 2011 og 2015 økte andelen av befolkningen som lever i fattigdom fra rundt 27 millioner til 30 millioner mennesker, dvs. til over 50 prosent av befolkningen. Til tross for moderat imponerende økonomiske resultater under presidentskapene til Nelson Mandela og Thabo Mbeki, har den økonomiske veksten vært svak siden finanskraket i 2009 og holdt seg under 2 prosent siden 2013¹³. Store problemer med manglende strømforsyning bidrar til å forklare de økonomiske problemene.

De siste tjue årene har også samarbeidsklimaet mellom partene blitt vanskeligere, og resultatene av dialogen har blitt betydelig smalere (Dentlinger, 2017). Lønnsgapet har økt siden 1994, og det er nettopp inntekt fra arbeid som er driveren for ulikhet i Sør-Afrika (PEAC, 2020). En økende andel av de totale inntektene går til den høyest betalte

¹³ Se https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ZAF?zoom=ZAF&highlight=ZAF

tiendedelen (se PEAC (2020); McCandless, 2021; Pathfinders, 2021). Pensjoner og barnetrygd bidrar noe til å redusere ulikhet, men har først og fremst en effekt i å øke levestandarden noe blant de med minst inntekter og uten å redusere gapet særlig mellom toppinnteksgruppene og de med minst penger. De med høyest inntekt tjener nå i snitt 15 ganger så mye som de med lavest inntekt (PEAC, 2020).

Ekurhuleni-erklæringen i 2014 uttrykte klar bekymring for det store lønns-gapet. Det var ikke det første og heller ikke det siste treparts-utspillet når det gjelder ulikhet og lønns-gapet. Etter tre år førte dette til en ny avtale forhandlet i NEDLAC; «Erklæring om Lønns-gap og Stabilitet i Arbeidslivet». Her satte partene mål om en ny minstelønn og om ny avtale om kollektive forhandlinger og aksjoner. I 2014 hadde partene også blitt enige i NEDLAC om endringer i arbeidsloven, noe som ville begrense mulighetene for å bruke bemanningsbyråer for å ansette midlertidig arbeidskraft.

Tarifforhandlinger har bidratt til å dempe forskjellene noe, og ideelt sett skal de redusere økningen av ulikheten. Lønnsnivået i de områdene som er dekket av tariffavtaler er gjennomgående høyere enn det som blir oppnådd i andre bransjer (Duval et al., 2021). Framforhandlet jevnlig økning i minstelønningene og utvidelse av dekningen til nye grupper har også bidratt til å redusere fattigdommen noe blant de mest sårbare. Til tross for forhandlinger og trepartsavtaler har imidlertid det allerede skyhøye gapet i inntekt og velstand økt ytterligere de siste 10–15 årene. Dette står i sterk kontrast til hva sørafrikansk fagbevegelse hadde av forventninger da apartheid falt. Det fantes tunge forhandlingstradisjoner da de nye tre- og topartsforaene ble etablert, og fagbevegelsen var på mange måter selv primus motor for etableringen av disse foraene. Hvorfor har ikke sosial dialog eller korporative institusjoner bidratt til å redusere ulikheten ytterligere?

Manglende forhandlinger om finanspolitikk har blitt pekt på som én forklaring. Spesielt fagbevegelsen har vært opptatt av at resultatene av trepartsforhandlinger, for eksempel når det gjelder arbeidsmarkedspolitik, undergraves av regjeringsbestemt makroøkonomisk politikk og bortfall av tidligere importbegrensninger på billige varer fra Asia. Frustrasjon over mangelen på bredere økonomisk og sosial omstilling og omfordeling undergraver dessuten den sosiale dialogen. I praksis betyr det at enhver forhandlingsrunde om relativt smale temaer lett blir åsted for bitre kamper om de store strukturelle og sosiale spørsmålene. I tillegg har nye lover og avtalebestemmelser partene har forhandlet fram ofte blitt inngått kun på papiret og inspeksjoner for å passe på at nye bestemmelser følges er mangelfulle.

Mens grunnloven fra 1996 er anerkjent som svært progressiv, ble den planlagte utviklingen fort utfordret av institusjonelle svakheter, lav vekst, politiske uenigheter og maktkamper internt i regjeringspartiet ANC samt av korrupsjon (Tørres, 2021). Sistnevnte refereres nå ofte til som «statskaping» («state capture») og viser til at kontrollen over statsapparatet på mange måter er overtatt av ulike kriminelle nettverk.¹⁴ Det har heller

¹⁴ «State Capture»-kommisjonen (eller «Zondo-kommisjonen», etter dens leder) ble satt ned i 2018 for å kartlegge korrupsjon og kriminell overtakelse av statsinstitusjoner. Den leverte rapportene sine i 2022 som fortsatt er til vurdering i rettsvesenet.

ikke hjulpet at fagbevegelsen er splittet og i økende grad handlingslammet av interne konflikter, samtidig som arbeidsgiversiden er organisatorisk fragmentert. Det har med andre ord blitt stadig vanskeligere å samle partene for å levere innspill, krav og resultater på deres respektive sider ved forhandlingsbordet.

3.3 Ny sosial dialog i Costa Rica

Costa Rica har lange og tunge demokratiske tradisjoner og relativt høyt inntektsnivå sammenliknet med andre land i det globale sør (Verdensbanken, 2023). Verdensbanken mener Costa Rica på mange måter er en suksesshistorie med god utvikling, jevn økonomisk vekst over 25 år, gradvis liberalisering og åpning mot verdensøkonomien parallelt med at de har satt grønn omstilling på dagsordenen. Kombinasjonen av stabil vekst, politisk stabilitet og en veletablert sosial kontrakt mellom ledere og borgere sikret i mange år også forholdsvis lav fattigdom. De siste årene har vi imidlertid sett tegn både på økende fattigdomsproblemer, uenigheter og uro.

Jordbruk har tradisjonelt hatt en viktig rolle i landets økonomi, og landet var lenge preget av både relativt høy organisasjonsgrad på arbeidstakersiden og stor motstand blant jordeierne, plantasjeeierne og storbøndene (Papadakis & Cauqui, 2023). På begynnelsen av 2000-tallet ble det tatt initiativ fra Norsk LO, BAMA og TESCA-kjeden i Storbritannia som presset fram større respekt for partsrelasjoner lokalt og for faglige rettigheter i jordbruket.¹⁵ Bedre samarbeid og dialog i landbrukssektoren skulle etter hvert også bidra til å brøyte vei for større forståelse for betydningen av dialog mellom partene på andre områder.¹⁶

I den samme perioden på 2000-tallet økte arbeidsledigheten og arbeidsmarkedets evne til å innlemme unge som var ferdige med utdanningen. Det ble introdusert endringer i utdanningssystemet med blant annet mer vekt på yrkesutdanning som skulle skape nye jobber og nye muligheter for de 40 prosentene av ungdommen som ifølge Verdensbanken var arbeidsledig for eksempel i 2020.¹⁷ Samtidig var det tydelig at sterkere lut måtte til for å reparere problemene. Myndighetene søkte hjelp fra ILO og fra de tyske partene i arbeidslivet, både for å få hjelp med snuoperasjoner i utdanningssystemet og for å skape bedre dialog mellom partene i arbeidslivet.

I 2016 vedtok regjeringen, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene en avtale for implementering av ILOs Anbefaling 204 om hvordan de skulle få «formalisert» og registrert folk i uformell sektor og registrert de inn i formell sektor med krav på beskyttelse av arbeidslivslovgivningen. Uformell sektor hadde økt i tiåret før fra 36 prosent av sysselsatte til 45 prosent (Cheng Lo, 2018:4). Over 77 prosent av de som arbeidet i uformell sektor levde i fattigdom (ILO, 2018). Det ble deretter igangsatt en dialogprosess for at partene i fellesskap skulle utarbeide en strategi og handlingsplan for å iverksette

¹⁵ Internt arkiverte LO-notater.

¹⁶ Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner fra Costa Rica kom på besøk til Norge i 2007 for å utveksle erfaringer om forholdene i banansektoren. Fagorganisasjonen for bananarbeiderne i Costa Rica, COSIBA, og det multinasjonale fruktselskapet Dole inngikk en rammeavtale på initiativ fra Bama. Dole og fagforeningene har hatt en konflikt i 100 år, så dette ble regnet som et stort framskritt.

¹⁷ Se tall fra Verdensbanken: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=CR>

avtalen om «formalisering». Det ble i denne forbindelsen bygd opp strukturer for å styrke trepartsdialogen samtidig som man skulle bygge partenes kapasitet og identifiserte prioriterte innsatsområder og bransjer (Cheng Lo, 2018). Strategien ble vedtatt i 2017, og tusener av mennesker som tidligere hadde vært engasjert i uformell sektor fikk heretter tilgang på jobbsikkerhet og regulerte forhold.

Samtidig ble det startet dialog mellom partene for å få iverksatt snuoperasjonene i utdanningssektoren og yrkesopplæringen. Denne dialogprosessen varte i kun syv måneder på grunn av skifte i regjering, og ikke minst på grunn av store uenigheter mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden (Láscarez-Smith & Schmees, 2021). Myndighetene klarte likevel å utarbeide et nytt lovverk om yrkesutdanning basert på denne dialogen.

I 2020 etablerte presidenten et nytt Nasjonalt Råd for sosial dialog (EuroSocial, 2020). Målet var å styrke dialogen og tilliten i landet, og i tillegg utvikle mer konsensus og bedre løsninger for landet. Presidenten hadde selv lagt tunge føringer for Rådet. Opprettelsen av Rådet skjedde på grunn av den alvorlige sosiale og økonomiske krisen landet befant seg i, og som var forsterket på grunn av Covid-19 (Tørres, 2021b). Pandemien traff landet mens det allerede var i krise med finansunderskudd, arbeidsledighet og fattigdom. I frykt for økende underskudd og skattebyrde i forbindelse med forhandlinger om lån med Det internasjonale pengefondet (IMF), hadde det spredd seg stor uro. Fagbevegelsen og næringslivet deltok også i protestene. Som svar på uroen, kunn gjorde president Alvarado at de ville avslutte forhandlingene med IMF, og han ba om nasjonal dialog med representanter for de ulike delene av sivilsamfunnet for å finne løsninger på de økonomiske problemene landet stod i.

Fagbevegelsen understreker at de deltar aktivt i diskusjon og forhandlinger som omhandler hele bærekraftagendaen (Papadakis & Cauqui, 2023). Partene deltar i tillegg i mer «tekniske» trepartsinstitusjoner rundt for eksempel yrkes- og voksenopplæring. Samtidig er det store brytninger i forholdet mellom partene og betydelige investeringer som må gjøres for å bygge tillit og for at dialogen skal kunne gi bærekraftige resultater.

Arbeidsledigheten lå i slutten av 2022 på elleve prosent, som var en nedgang fra året før. Veldig mange (45 prosent av de yrkesaktive) er imidlertid fortsatt engasjert i uformell sektor (Pandiella & Maravalle, 2023). Stor sosial uro bak forslagene om privatisering av offentlige tjenester og lav vekst var da også bakgrunnen for etableringen av det Nasjonale Rådet for Sosial Dialog i 2020. Men nødvendig tillit bygges ikke over natten eller kun med etableringen av en institusjon.

Verdensbanken (2023) understreker at konsensusbygging rundt store reformer som klarer å redusere fattigdom parallelt med skatteendringer er avgjørende for å klare å intensivere den svake positive veksten vi har sett i Costa Rica (2022–23). Med svak vekst og nye programmer klarte regjeringen å redusere fattigdom fra rundt 20 prosent til cirka 14 prosent i 2021, men ytterligere tiltak må til for å redusere ledigheten og få til ytterligere omfordeling. Costa Rica har en liten, åpen økonomi som er svært sårbar overfor eksterne sjokk og globale markeder som er i ubalanse nå under krigen i Ukraina. Styrking av den sosiale dialogen er derfor viktig både for å sikre omstilling og for å bygge opp omforente programmer som kan redusere elende og uro.

3.4 Dialog og samarbeid i Tunisia

I Tunisia var trepartssamarbeid slett ikke ukjent da Den arabiske våren startet her i 2011. Stigende arbeidsledighet og fattigdom var på mange måter bakgrunnen for folkemobiliseringen som etter hvert lyktes i å fordrive diktatoren Ben Ali og innføre demokrati. Fagbevegelsen (UGTT) og arbeidsgiverorganisasjonen (UTICA) utgjorde stabiliserende og progressive demokratiske faktorer ettersom folkeopprøret fortsatte. Partene inngikk en omfattende sosial pakt som ble framhevet som en slags modell for Midtøsten og Nord-Afrika, men politiske samarbeidsproblemer og gjentatte kriser skapte ustabilitet. Nye avtaler ble inngått, og samarbeid mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, juristforeningen og menneskerettighetsforeningen i Tunisia klarte å legge press på politikerne slik at de etter hvert kom til enighet om ny grunnlov. Dette ble etter hvert referert til som den «tunisiske dialog-modellen». «Den Tunisiske Kvartetten» fikk Nobels fredspris i 2015 for denne dialogen.

Den nye Grunnloven fra 2014 markerte et klart skritt i retning demokrati og sosial velferd. Menneskerettigheter og sosiale rettigheter ble anerkjent. Sosial dialog ble anerkjent som et uttrykk for retten til å organisere seg og ble lovfestet i Arbeidslivsloven («Labour Code»). En rekke trepartsavtaler er signert de siste årene (Tørres, 2021b). Allerede i 2013 ble det inngått en avtale om yrkesopplæring. I 2017 kom en avtale om Anstendig arbeid på plass. Samme år ble Råd for nasjonal sosial dialog etablert. Tariffavtaledekningen er høy på over 60 prosent (ILO, 2023). Utviklingen av mekanismer som skulle støtte opp om inkluderende sosial dialog bidro både til å styrke dialogen mellom partene og til å forklare hvordan Tunisia klarte seg ganske bra en rekke år sammenliknet med andre land i regionen.

Men til tross for samlingsregjeringer og ny grunnlov fortsatte de økonomiske utfordringene og fattigdomsproblemene: De samme problemene som i sin tid hadde startet revolusjonen i 2011. Ulikheten ble noe redusert de første årene, men det var beskjedne endringer og BNP krympet samtidig sammenliknet med perioden før revolusjonen (McCandless, 2021). I tillegg forble den regionale ulikheten høy, og mange av de som bodde utenfor byene følte at de ikke fikk del av de positive, om enn beskjedne, endringene. Mange mente ellers at den samme eliten satt ved makten selv om den gamle presidenten hadde måttet trekke seg tilbake. Tunisia var det landet i Afrika som skåret best på bærekraftmålene, men høy inflasjon og en dramatisk fallende valuta la etter hvert grobunn for ny misnøye og uro. Tilliten til institusjonene sank betydelig fram mot 2019 og da spesielt tilliten til regjering(ene) og parlamentet. I 2010 sa 60 prosent at de mente det var korrupsjon i de nasjonale institusjonene, og to år etter hadde andelen økt til 90 prosent. Dette fulgte trolig både av at korrupsjonen spredte seg og at dette ble synliggjort mer gjennom en friere og mer uavhengig presse (McCandless, 2021, 11). Tunisia hadde hatt ti regjeringer på åtte år. Uroen økte igjen, spesielt blant unge fram mot parlamentsvalget i 2019, og valgdeltakelsen falt betydelig.

Pandemien banet like fullt vei for et nytt tett samarbeid mellom partene i Tunisia med krisepakker og nye tariffavtaler. Bedrifter tok ansvar for å betale lønninger for permitterte arbeidere, og det ble satt inn statsstøtte og støtteordninger. Samtidig forsterket pandemien problemer som lå der fra før. I tillegg til politisk fragmentering og helsekrise, var fattigdommen og arbeidsledigheten økende.

I 2022 var arbeidsledigheten på nærmere 17 prosent, mot 12 prosent før revolusjonen (IMF, 2023). Blant unge utenfor de store byene var den blitt langt høyere. Landet hadde samtidig høy gjeld og en mager lønnsvekst som raskt ble spist opp av inflasjon. Men det skulle bli vanskeligere for dialogen mellom partene. I 2021 hadde den populistiske og uavhengige presidenten, Kais Saied, valgt å sparke landets regjering og midlertidig stanse parlamentets arbeid. Deretter gikk det ut et rundskriv fra statsministerens kontor med en rekke fagforeningsfiendtlige vilkår, spesielt for ansatte i offentlig sektor. Blant annet må fagforeninger nå ha godkjenning fra statsministerens kontor før kollektive forhandlinger kan gjennomføres. Presidenten arrangerte i 2022 en folkeavstemning om ny grunnlov, noe som førte makten tilbake til presidenten og etterlot de demokratiske institusjonene som var blitt innført etter 2011-revolusjonen sterkt svekket. Økonomisk krise har ført til forhandlinger med Det internasjonale pengefondet (IMF) om lån og en ytterligere tilspising av den spente politiske situasjonen. Motstanden mot presidentens angrep på demokratiet har vært relativt svak, men det siste året har det vært en økning i demonstrasjoner og politisk mobilisering.

Sosial dialog har ikke levert lavere ulikhet i Tunisia etter 2011. Fagbevegelsen (UGTT) har i stor grad lyktes i å beskytte sine egne medlemmers interesser, men for de mange utenfor arbeidslivet (arbeidsledige, uformell sektor m.m.) har det vært langt svakere resultater. Den mest optimistiske tolkningen av det siste tiåret vil si at man samlet sett har klart noen, men relativt svake resultater på dette området. Sosial dialog klarte imidlertid å levere etter forholdene ro i så vel arbeidslivet som i samfunnet i en rekke år og var avgjørende for å sikre en fredelig overgang til demokrati i en av de mest sårbare periodene av Tunisias historie. Alt i alt ble partene imidlertid stilt overfor den ene enorme utfordringen etter den andre med terrorangrep, stor utfart av fremmedkrigere, pandemi og enorm gjeldsbyrde. Per februar 2024 er forhandlingsklimaet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden fortsatt etter forholdene tett og godt, mens begge forhold til presidenten og regjeringen er svært anspent. En konstruktiv sosial dialog mellom partene i arbeidslivet er utfordrende, men vil mer enn noen gang være avgjørende for den veien Tunisia tar framover.

3.5 Samarbeid og forhandlinger i Sør-Korea

Sør-Korea har oppnådd fenomenale resultater de siste 70 årene. Da våpenhvilen ble inngått etter Koreakrigen i 1953, stod det dårlig til med landet. Krigen mellom Nord- og Sør-Korea var en av de mest ødeleggende krigene i moderne tid. Rundt to millioner sivile og minst like mange soldater mistet livet. Samtlige byer var jevnet med jorden. Sørkoreanerne gikk ribbet ut av krigen. De var betydelig fattigere enn folk i nord, hvor det meste av industrien var lokalisert før krigen. De hadde ikke noen opplagte ressurser å eksportere, utdanningsnivået var lavt og de var ikke omgitt av vennlige naboer. I 1960 hadde landet et inntektsnivå på linje med Afrika sør for Sahara. Nå, rundt 70 år etter, er bruttonasjonalproduktet per innbygger minst 25 ganger større. Dette har de klart med massive investeringer i utdanning, infrastruktur og i de siste tiårene i digitalisering og innovasjon. Det siste tiåret har de gjentatte ganger blitt kåret til ett av verdens mest innovative land av Bloomberg og andre.

Sosial dialog og et godt innarbeidet partssystem er en av pilarene for den utviklingsmodellen landet har basert seg på fra demokratiet ble innført på begynnelsen av 1990-

tallet (Klingebiel & Tørres, 2020). Fram til 80- og 90-tallet så arbeidsgiver- og arbeidstakersiden sine interesser som tett knyttet til staten. En ny, uavhengig fagbevegelse som stod bak store generalstreiker på 1980-tallet og igjen i 1996/97 ble imidlertid en viktig del av håndteringen av den asiatiske finanskrisen i 1997/98. Krisen førte til et enormt fall i BNP på 7 prosent i 1998 og store tap av arbeidsplasser i bil- og skipsbyggingsnæringene. Regjeringen initierte deretter dialog og forhandlinger.

Korea Tripartite Commission (KTP) ble etablert i 1998, og den første trepartsavtalen var en omfattende avtale for jobbskaping samt en ny *Sosial Kontrakt for å overkomme den Økonomiske Krisen* (AICESIS, 2012). Her deltok ikke bare de «gamle» veletablerte fagforeningene som hadde vært tett knyttet til myndighetene og familiebedrifter, men også en rekke, nye uavhengige og til dels militante fagforeninger. Avtalen gikk langt utover tradisjonelle arbeidsmarkedsspørsmål. Fagbevegelsen aksepterte en viss grad av fleksibilitet i arbeidsmarkedet mot å få anerkjent så vel rettigheter i arbeidslivet som sosiale rettigheter og støtte. Trepertssamarbeidets løsninger i å snu koreansk økonomi rundt har blitt påpekt som en viktig del av landets suksess av både lokale politikere og internasjonale institusjoner (OECD, 2000). Sør-Korea har blant annet svært effektive offentlige tjenester med bred tilgang for befolkningen. 56 prosent av sørkoreanerne uttrykker tillit til de sivile tjenestene (McCandless, 2021; WVS 2021). Det er ofte de sterke organisasjonene og den påfølgende sosiale dialogen og forhandlingene på 1990-tallet som tilskrives æren for de velfungerende offentlige tjenestene.

Samtidig er det også understreket fra flere hold at trepartssamarbeidet fra rundt 2000 møtte større utfordringer. Arbeidstakersiden tok en større andel av de sosiale kostnadene med vekst og fikk ikke den forventede lønnsveksten og utjevningen fra produktivtetsveksten. Andre vil mene at arbeidstakersidens forventninger hadde vært for høye, at trepartskommisjonens arbeid ble vanskelig grunnet spenninger mellom denne og regjeringen, og at det var krevende å etablere et samarbeidsklima mellom embetsverk og sivilsamfunnsorganisasjonene (se Tørres, 2021).

Omstillingen sørkoreanerne har gjennomgått de siste tiårene har ikke kommet uten kostnader. Gapet mellom rike og fattige økte voldsomt 1960-tallet. Enorm arbeidsinnsats fra alle la også grunnlag for sosiale utfordringer, høy selvmordsstatistikk blant unge og store utfordringer med vold mot kvinner og barn. Korrupsjonen er høy, og spenningene har til tider vært svært høye.

Da president Moon Jae-In kom til makten i 2017 – etter langvarige folkelige demonstrasjoner og anklager om korrupsjon og maktmisbruk mot den tidligere presidenten – lovet han arbeidslivsreformer, ny dialog med Nord-Korea, et grønt skifte og en offensiv kamp mot korrupsjon. Mye av dette ble levert. Minstelønnen ble økt og arbeidstiden ble redusert (Klingebiel & Tørres, 2020).

Pandemien skapte nye utfordringer, men samtidig ble responsen en felles dugnad for koreanerne. De kom seg gjennom den med langt større suksess enn de fleste andre land (Klingebiel & Tørres, 2020). De hadde færre døde og relativt mindre økonomiske tap fordi de stort sett holdt samfunnet åpent, med munnbind, avstand, en effektiv stat, etter forholdene en god beredskap og offensiv smittesporing. I tillegg hadde de høy tillit til både lederne og hverandre sammenliknet med andre land, noe de fortsatt har. Et tett

samarbeid mellom partene i arbeidslivet ga et viktig grunnlag for dette hvor sivilsamfunnet jobbet tett med lokale tjenesteleverandører for å identifisere behov, og frivillige i lokalsamfunnet ga støtte der lokale myndigheter manglet kapasitet (Klingebiel & Tørres, 2020).

Sør-Koreas sterke og konsensusorienterte sosiale kontrakt henger tett sammen med et aktivt sivilsamfunn som finner næring i minimal statlig undertrykkelse og som til sammen gir stort rom for sivil deltakelse og kritikk. Massive protestaksjoner de siste tiårene har handlet om krav om riksrett for ulovlig valgkamp, og mot USA som svar på handelsbeskyttelse. Protestene økte i 2016 da 2,3 millioner mennesker protesterte mot den korrupsjonstiltalte presidenten Park Guen Hye, i 2018–2019 over en korrupsjonsskandale knyttet til tidligere president Moon og på nytt de siste par årene grunnet høy inflasjon og store levekårsutfordringer.

Det er ofte kontakt og samarbeid mellom stat, næringsliv og sivilsamfunn. Dette gjenspeiles i offentlig-privat samarbeid i driften av det topprangerte helsevesenet, men også på en rekke andre områder og i tunge konsultasjonsordninger (McCandless, 2021). Sør-Koreas politiske kultur der borgere og det organiserte sivile samfunn både samarbeider med staten og effektivt holder den ansvarlig, ser ut til å bidra til bred støtte og nasjonalt eierskap i den sosiale kontrakten. Samtidig har dette blitt utfordret nye spenninger og konflikter de siste par årene mellom landets president Yoon Suk-yeol og fagbevegelsen. På bakgrunn av en rekke politiske skandaler og levekårs kriser tapte president Suk-yeol valget i 2024. Det påtroppende Demokratiske Partiet har lovet store økonomiske reformer og velferdsøkning til folk flest. Men, med mindre samarbeidet styrkes, vil dette kunne skape nye snubletråder i den sør-koreanske suksessoppskriften fra tidligere.

3.6 Minstelønn i Brasil

I januar 2023 ble Lula da Silva igjen innsatt som Brasils president for Arbeiderpartiet, PT (Partido dos Trabalhadores), og det er forventninger om at han gjenopptar effektive fordelingspolitiske grep som PTs styre i perioden 2003–2017 ble assosiert med: Mellom 2001 og 2014 – i ett av verdens mest ulike land – gikk ulikheten målt i gini-koeffisient ned fra 0,6 til 0,52 (Berg & Schneider, 2018, 115).

Brasil var en del av en bølge av utjevning i Latin-Amerika på 2000-tallet. I land som Chile, Mexico og Brasil ble den reduserte ulikheten ofte knyttet til offentlige pengeoverføringer. Grunninntekt i Brasil (Bolsa Familia) har bidratt til nedgang i tvangsarbeid (Ortiz et al., 2018) og har løftet spesielt den fattigste delen av befolkningen, som ikke har lønnsinntekt eller sosiale overføringer, mens endringer i minstelønn nådde lønnsmottakere og mottakere av sosiale overføringer fra staten (intervju, Soares) og har isolert sett hatt større innvirkning på gini-koeffisienten enn grunninntekt. I Argentina, Brazil, Mexico og Uruguay, kom mer enn 60 prosent av ulikhetsfallet fra økt lønn i formell sektor (Berg, 2015).

Berg og Schneider (2018) mener nedgangen i ulikhet i Brasil må forstås ut fra arbeidslivsrelasjonene i landet. Et viktig premiss var den politiske viljen assosiert med Lula og PT og deres velvilje overfor arbeidere, ikke minst hva gjelder minstelønn. Men de kunne også bygge videre på landets lange tradisjon med statskorporatisme og etablerte

institusjoner for sosial dialog (de Melo et al., 2012; Berg & Schneider, 2018). I tillegg er det viktig at perioden – som i mange land – var preget av økonomisk vekst (intervju, Soares).

Gjennom sosial-dialogforhandlinger og offentlig debatt, ble det i 2007 vedtatt en ny lov om minstelønn. Denne hadde mål om økt realinntekt, og skulle ta hensyn til både fjorårets BNP-økning og inflasjon. Dette for at arbeideres inntekt skulle henge med i den økonomiske utviklingen. Mellom 2004, da prosessen startet, og 2010 økte realinntektene for minstelønnsinntakere med 60 prosent, og innen 2014 med 80 prosent (Berg & Schneider, 2018, 132).

Minstelønnen var viktig for fagbevegelsen, som mobiliserte kraftig for minstelønnsøkningen. Fagbevegelsens popularitet økte med dette. Arbeidsgiverne var i hovedsak passive deltagere i forhandlingene, men «poserte på bildene etterpå» som den brasilianske ILO-økonomen Soares sa (intervju). Minstelønna utgjorde en stor forskjell for arbeidere, men var ingen stor kostnad for de fleste arbeidsgivere. I et land med så ekstrem ulikhet, er det forholdsmessig billig å øke minstelønn. Det betyr lite for endring i produksjonskostnadene – med noen viktige unntak i spesifikke sektorer som er arbeidsintensive og/eller knyttet til lavtlønnsansatte (landbruk, butikker og detaljhandel).

Avgjørende for at minstelønn hadde så stor effekt på nedgang i ulikhet i Brasil (kanskje 30–40 prosent ifølge Soares, intervju), var at minstelønn både handlet om økte minstesatser for lønn (lønnsinntekt), men den hadde også direkte påvirkning på andre inntektsformer: Minstelønnen fungerer nemlig som en indeks og referanse for statlige velferdsgoder som pensjon, arbeidsledighetstrygd og uføretrygd, og hadde dermed bred innflytelse på utjevning i landet (Berg & Schneider, 2018; intervju, Soares). Selv om minstelønnen hadde større effekt på ulikhetsindekser enn Bolsa Familia, er grunninntekten avgjørende og de to samvirker og når ulike grupper (Intervju, Soares). Bolsa Familia nådde fram til de aller fattigste. Minstelønn gjelder for 12–18 prosent av den formelle arbeidsstyrken, mens Bolsa Familia når 1/3 av befolkningen (intervju). Ortiz med flere (2018) mener sosial dialog kan være avgjørende for forankring og gjennomførbarhet av grunninntekt, men i Brasil spilte hverken sosial dialog eller fagforeningene noen aktiv rolle i grunninntekt (intervju, Soares).

PT mistet makten i 2017, og minstelønnsloven ble avvirket i 2019. Siden BNP-veksten hadde stagnert, fikk ikke stagnasjon av minstelønnsnivå stor effekt på kort sikt, ifølge Soares (intervju). Imidlertid fortsatte grunninntekten med økt styrke, og selv om det tok noen år, økte og utvidet Bolsonaro Bolsa Familia da han skjønnte at det var både billig og populært. Soares mener han ville blitt gjenvalgt i 2022 hvis han hadde skjønnet det tidligere (intervju). Det er forventninger til at minstelønnsforhandlinger og sosial dialog vil bli plukket opp igjen av den nye regjeringen.

3.7 Fra diktatur til sosial dialog og tariffavtaler i tobakksindustrien i Malawi

Malawi er ett av verdens aller fattigste og minst industrialiserte land. Landet er økonomisk avhengig av landbruk. Tobakksproduksjon bidro med 70 prosent av landets eksportinntekter og sysselsetting av mellom 600 000 og 2 millioner av landets arbeidsstyrke på 5 millioner for ti år siden (Otañez, et al., 2009, 1759).

Arbeidsforhold i tobakksektoren i Malawi er spesielt kritikkverdige. Produksjonen var bygd opp som et leilending-system. Dette vil si at folk ble hyret inn for å dyrke tobakk for salg til gårdeier der både innsatsvarer (frø, leie av jorda m.m.) og forbruksvarer (kjøpt på avbetaling fra butikk eid av gårdeier) ble trukket fra lønna på slutten av sesongen. Leilendingen ble ofte sittende fast i en fattigdoms- og gjeldsfelle, noe som også gjorde at de var tvunget til å fortsette arbeidet. Tvangs- og barnearbeid var utbredt (Tørres, 2000). For et drøyt tiår siden skal det ha vært 78 000 barnearbeidere i Malawi, i hovedsak i tobakksektoren, noe som er verdens høyeste andel barnearbeidere (Otañez, 2010, 195). Men det er også stadige rapporter om tvangsarbeid, menneskehandel og moderne slaveri. At internasjonale tobakkselskap har brukt landets økonomiske sårbarhet og utviklingsbehov som argument mot regulering av sektoren (Otañez et al., 2009), eller at anti-røykekampanjer har blåst opp tall på barnearbeid som argumentert for full boikott av landets tobakksprodusenter, kan vi la ligge her. I internasjonale debatter om barnearbeid, glemmer man ofte sosial dialog som verktøy og arbeidslivets parter som aktører. Men i 2022 konkluderte et FN-nedsatt ekspertpanel med at selv om leilending-systemet er avvirket, har de økonomiske utfordringene i og etter pandemien ført til økt andel barnearbeid og tvangsarbeid i tobakksektoren. De konkluderte også med at dialog med næringen må kombineres med anerkjennelse av at sivilsamfunnsaktører og fagforeninger spiller en avgjørende rolle i å beskytte arbeidere, forhindre menneskehandel for tvangsarbeid og barnearbeid (OHCHR 2022).

Fram til de første frie valg i 1994 var Malawi et diktatur, og tiden etter var preget av praktisk og juridisk tilpasning til demokrati. Dette innebar fornyelse av arbeidslivets regler og partenes roller. Landet var samtidig i krysspress mellom på den ene siden å anerkjenne faglige rettigheter og menneskerettigheter og på den andre siden ha behov for og press om liberalisering og deregulering på grunn av strukturtilpasning. Fagforeninger vokste og avholdt en rekke streiker – samtidig som de ble møtt med fagforeningsfiendtlighet og «splitt og hersk»-metoder. Arbeidslivsrelasjonene ble beskrevet som «diplomatisk fiendtlig» (Dzimbiri, 2005). I dette miljøet startet trepartsmøter i 2002, hvor regulering, anstendig arbeid, internasjonale konvensjoner, forhandlinger – og konkrete spørsmål om barnearbeid, HIV/aids, diskriminering, trakassering, streik og konfliktløsning ble satt på dagsordenen. Arbeidsminister Anna Kachikho sa på et trepartsmøte i regi av LO i september 2007 at et overordnet mål for regjeringen var å skape ro i arbeidslivet.¹⁸

Siden Malawi var et nytt demokrati, hadde både myndigheter og arbeidsgivere interesser i å unngå risiko og å bygge sitt omdømme internasjonalt, ikke minst knyttet til

¹⁸ Arbeidsministeriets rapport til LO 2007.

barnearbeid, ifølge LO-rådgiver Alice Siame (intervju). Myndighetene ønsket å framstå som et troverdig medlem i FN-familien, inkludert i ILO. LO som også inviterte og tilrettela for sosiale dialog-prosesser, inviterte myndighetene inn som tilrettelegger, og alle de tre partene fikk kurs og støtte. Her var det viktig at partene avdekket felles interesser, i tillegg til å anerkjenne uenighet. NHO ble invitert med, og deres deltagelse var avgjørende. NHO-deltagerens aktive og åpne tilnærming skapte tillit og interesse hos ECAM, ifølge både Siame og Chingoma (intervju). Siame forteller at de laget rollespill for partene, hvor de skiftet side i «forhandlinger» for å skape felles forståelse om og respekt for rollene. Slike møter skapte grunnlag for videre samarbeid om pensjonsavtale og hel-seavtale for offentlig ansatte nasjonalt, og åpnet opp for regionale og sektorspesifikke dialog-prosesser og avtaler. Fungerende leder i MCTU, Chingoma (intervju), forteller at sosial dialog har bidratt til endringer i arbeidsloven, ratifisering av en rekke ILO-konvensjoner, vedtatt minstelønn, forsikringsordninger for ansatte i hovedsak dekket av myndigheter, og ført til rett til fødselspermisjon for alle kvinner i formell sektor. I tillegg har sosialdialogen bidratt til mindre konflikt mellom partene og fungert som en felles plattform for problemløsning hvor partene kan finne felles interesser og løsninger for uenigheter, ifølge Chingoma (intervju).

Fram til 2006 ble sosial dialog-møter avholdt på nasjonalt nivå, mellom Malawi Congress of Trade Unions (MCTU), Congress of Malawi Trade Unions (COMATU), The Employers Consultative Association of Malawi (ECAM) og arbeidsministeriet. Senere ble det også holdt regionale og sektorbaserte møter.

Gjennom partssamtaler mellom arbeidsministeriet, MCTU, tobakksarbeiderforbundet Totawum (Tobacco & Allied Workers Union) og ECAM ble det gjennomslag for en tariffavtale i sektoren. Dette ga økt lønn til de fattigste arbeiderne (leilendinger), økt kjønnslikestilling og mindre barnearbeid (Siame, intervju). Det ble også etablert et eget partsammensatt samarbeid om barnearbeid i 2001, hvor styret bestod av TAMA (Tobacco Association of Malawi), Totatwum og tradisjonelle ledere, NGOer, myndigheter, og globale aktører (ILO og Den globale sammenslutningen av forbund i mat, landbruk, hotell og annet, IUF) i samarbeid med en sveitsisk stiftelse mot barnearbeid i tobakk. Dette styrket partsrelasjonen og dialogen (Otañez, 2010). Samarbeidet mot barnearbeid ble også viktig for TAMA – som opplevde internasjonalt press og behov for omdømmebygging. TAMA nektet lenge tariffavtale, men Totawum fikk etter hvert gjennomslag for at ansatte i tobakkssektoren skulle ha arbeidskontrakter (Siame, intervju). Samarbeidet førte også til lokale vedtak (*bylaws*) mellom lokale ledere (*chiefs*), arbeidsgivere og arbeidstakere om at alle barn skal gå på skolen, og de lokale lederne har oppsyn med og ansvar for implementeringen (Chingoma, intervju). Samarbeidet førte til økt skoletilbud, som igjen reduserte antall barn som droppet ut av skolen med rundt 30 prosent i utvalgte skoler (Otañez, 2010).

I 2021, etter årevis med sosial dialog, ble leilendingssystemet endelig avviklet og ulovlig (Chingoma, intervju). Malawi har fortsatt enorme utfordringer med barnearbeid og tvangsarbeid. Landet sliter med ettervirkningene etter de sosiale og økonomiske kostnadene av Covid-19, og de gjennomgår store økonomiske utfordringer og enorme oversvømmelser for tredje gang på kort tid. Med økende fattigdom øker også barnearbeid,

noe som både understreker utfordringene i det lille landet og behovet for effektiv sosial dialog som kontinuerlig verktøy og metode i fattigdomsbekjempelse.

3.8 Kamp og undertrykkelse i Colombia

Colombias nesten seksti år lange interne konflikt førte til etableringer av en rekke væpnede opposisjonsgrupper, der mange var drevet fram av misnøye knyttet til fordeling av makt og ressurser. Gapet mellom den rike eliten og det store flertallet av fattigfolk var den gang som nå blant de største i verden, og topartisystemet var ineffektivt i å løse fordelingskonflikter og i å styrke dialog mellom ulike grupper. En ny grunnlov ble utviklet i 1991 med en nasjonalforsamling med bred deltakelse fra ulike grupper, som urfolk og afro-etterkommere, og med politiske og kulturelle rettigheter for sosiale og religiøse minoriteter. Den ga også nye muligheter for dialog og konsultasjon i det sosiale og politiske livet. Denne relativt progressive grunnloven ble sett på som et mulig grunnlag for en mer fredelig sameksistens, men gjorde ikke slutt på den voksende volden (McCandless, 2021).

Den historiske fredsavtalen fra 2016 mellom regjeringen og FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) avsluttet konflikten formelt, ga rom for å omforme eksisterende makt og ressursfordeling og tilrettela for store reformer når det gjelder fordeling, deltakelse, jordbruk, demilitarisering og deltakelse av minoritetsgrupper. Til tross for bred aksept for at vold, konflikt og ulikhet var store problemer, var det like fullt stor folkelig motstand mot fredsavtalen. Ikke minst var landeierne sterkt imot avtalen. Strid om landspørsmålet blokkerte senere framgangen i implementering av fredsavtalen. Internasjonale karteller samt globalt tilbud og etterspørsel etter narkotika ble også utfordringer for gjennomføringen av avtalen (Tørres, 2021).

Colombia har historisk ligget i verdenstoppen når det gjelder størrelsen på gapet mellom rike og fattige. Antallet som levde i ekstrem fattigdom gikk ned under president Santos periode ved makten (2010–2018). Ulikheten ble også noe redusert, og landet scoret bedre på utviklingsindekser (Santos, 2023). Men selv etter regjeringsskiftet lå andelen som levde i fattigdom på over 30 prosent og økte deretter.¹⁹ En skyhøy andel av arbeidsstyrken jobbet i uformell sektor. Bedringen av levekår under Santos var ikke nok til å redusere polariseringen eller til å bedre tilliten til politikere og statsapparatet. Selv om voldsnivået gikk noe ned etter fredsavtalen, var det fortsatt betydelig vold, og den økte igjen etter regjeringsskiftet i 2019. Samfunnskontrakten er fortsatt truet av stor ulikhet, store politiske uenigheter, dyp polarisering og høyt voldsnivå (Tørres, 2021). Dette bidrar til å forklare historisk lav valgdeltakelse på rundt 45 prosent i det første tiåret av dette århundret og som kun økte til 53 prosent i det første valget etter fredsavtalen (McCandless, 2021).

Grunnloven og Arbeidslivsloven beskytter et kollektivt forhandlingssystem mellom partene og som primært finner sted på bedriftsnivå. Her finnes det både tariffavtaler og også kollektive avtaler av ulike typer som eksisterer uten reelle fagforeninger (Ulandssekretariatet/LO 2023). Sistnevnte prøves nå for retten. Undergraving av tariffavtaler og

¹⁹ Se Makrotrends: <https://www.macrotrends.net/countries/COL/colombia/poverty-rate>

fagforeninger koblet med at en stor andel (92 %) av colombianske bedrifter er mikro-bedrifter og mange jobber i uformell sektor, som Ulandssekretariatet og LO (2023) påpeker, gjør det vanskelig for både partene å bygge styrke og for sosial dialog å ta reell form.

I Duques presidentperiode 2018–2022 ble partene verken konsultert når det gjelder bærekraftagendaen eller om andre spørsmål (Tørres, 2021). De få trepartsinstitusjonene som eksisterte fra tidligere ble satt i pausemodus, og det var lite dialog mellom partene. Sosial uro og demonstrasjoner økte betydelig i denne perioden. Demonstrasjonene involverte store fagforeninger, studentgrupper og urfolksbevegelser. Colombia har, ifølge ITUC og deres Global Rights Index (2023), det siste tiåret blitt ett av verdens aller farligste land for ledere av sivilsamfunnsorganisasjoner og fagbevegelse.

Colombia har tradisjonelt hatt et sterkt og godt organisert sivilsamfunn. Mye burde ha ligget til rette for sosial dialog på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Forhandlingssystemet var ellers også godt innarbeidet i enkelte bransjer opp til for et par tiår siden, men myndighetene har tidligere ikke vært særlig innstilt på sosial dialog (Tørres, 2021). President Petro som overtok makten i 2022 har imidlertid vært tydelig på at sosial dialog må revitaliseres og utvides. En økning i antallet kollektive avtaler i offentlig sektor gjorde trolig også myndighetene mer åpne for bredere kontakt med partene. Trepartsinstitusjoner som Den permanente lønnskommisjonen og Kommisjonen for beskyttelse av arbeidstakerrettigheter er nå aktivisert. Forhandlingene om ny arbeidslivslovgivning skjer i dialog med partene. Samtidig utfordres trepartssystemet ifølge blant annet arbeidsministeren i Colombia nå av svært fragmentert organisasjonsstruktur på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg er det stor motstand blant opposisjonen i Parlamentet.²⁰

3.9 Rettferdig, grønn omstilling gjennom sosial dialog i Spania

De første tiårene etter 2000 var spansk arbeidslivspolitik preget av sterk sosial dialog, noe som var prioritert av regjeringen (Partido Popular, PP). Den globale finanskrisen i 2008 berørte den spanske økonomien generelt og arbeidslivet særdeles tungt, og myndighetene søkte å ta i bruk aktive økonomiske virkemidler og sosial dialog for å komme gjennom krisen (Baccaro & Galindo, 2018). Selv om enkelte avtaler ble undertegnet, gikk trepartsforhandlinger i stå allerede i 2009, og trepartssamarbeid ble sterkt svekket. Arbeidslivspolitikken ble drevet ensidig fra myndighetene, og partene ble ekskludert fra politiske beslutninger (Molina & Miguélez, 2016; Baccaro & Galindo, 2018). Samtidig ble topartssystemet – mellom arbeidstakere og arbeidsgivere – omtalt som en kilde til en viss stabilitet og koordinering, men tariffsystemet gikk i oppløsning, og tariffdekningen falt fra 77 % til 54 % fra 2011 til 2012. Konfliktene økte og fagforeningene ble svekket (Baccaro & Galindo, 2018, s. 17). Økt sosioøkonomisk ulikhet fulgte (Molina & Miguélez, 2016). Nedprioriteringen av sosial dialog handler om mulighetene i økonomien, men beskrives av Molina og Miguélez (2016) som først og fremst et spørsmål om ideologi og de politiske myndigheters manglende vilje til og ønske om bruk av sosial dialog-mekanismene.

²⁰ Samtale med Liv Tørres i oktober 2023.

I dag er trenden igjen snudd. Molina (2022) beskriver at Spania har sterke sosiale dialoginstitusjoner på nasjonalt og regionalt nivå. Spania brukes faktisk som «best-practice» case for trepartssamarbeid av The Global Deal.²¹ Det som dras fram spesielt, er parts-samarbeidet og utviklingen av en ny lov fra 2021 for å redusere midlertidig ansettelser og gi faste ansettelser (The Global Deal, 2022). Spania har vært sterkt preget av et polarisert arbeidsliv, med en stor andel er sysselsatt i midlertidige jobber (The Global Deal, 2022), noe som forbindes med økt ulikhet blant arbeidstakere (Nergaard & Svalund, 2023). Vi kan forvente at ett av Europas mest ulike land med en negativ trend (SDGWatchEurope, 2019), kanskje kan snus. The Global Deal (2022) beskriver loven om begrenset midlertidighet som en vinn-vinn-vinn-lov: Arbeidstakere er tryggere i jobbene sine, og får høyere sosiale satser; arbeidsgivere unngår økonomiske sjokk gjennom fleksible ordninger hvor de kan tilpasse organisering av arbeidstokken og myndighetene sikrer mer stabile relasjoner i arbeidslivet.

Et annet område hvor Spania trekkes fram som et godt eksempel, er gjennom regionale avtaler om rettferdig, grønn omstilling for regioner som må avvikle fossil industri (Molina, 2022). Planer for å omstille fra kull og kullrelaterte industrier i Spania strekker seg over flere tiår. Planene har vært preget av politisk polarisering og lokal motstand, inkludert motstand fra fagforeninger. Spania er netto-importør av energi. Den kullrelaterte industrien har vært avhengig av offentlige subsidier, og den har hatt en kraftig nedgang de siste 25 årene. Nedleggelse av en rekke kullgruver siden 1990 har ført til at landet har mistet 30 000 arbeidsplasser, og flere av de monoøkonomiske kullområdene har slitt med å tiltrekke seg nye investeringer. Områdene opplever stor utflytting. De følgende to avtalene er en del av Spanias forsøk på rettferdig omstilling for arbeidere og lokalsamfunn (Sanz-Hernández et al., 2020):

I 2018 landet en trepartsavtale for rettferdig omstillingsplan for kullarbeidere, framforhandlet av den sosialistiske regjeringen og tre kullrelaterte forbund, der myndighetene lover å erstatte subsidier av kullindustrien med finansiering av nødvendig omstilling (IndustriALL, 2018). Målet var å støtte arbeidere, næringsliv og lokalsamfunn som ble berørt av nedstengning av kullgruver i områdene Aragon, Castilla y Leon og Asturias. Denne omfattet nær 1700 kullarbeidere som fikk kompensasjon (unge) eller tidlig pensjon (de over 48), og det ble gitt investeringer for lokalsamfunnenes gjenoppbygging (IndustriALL, 2018; Krause et al., 2022).

En annen trepartsforhandlet rettferdig omstillingsplan landet i 2020. Den berørte 2300 arbeidere tilknyttet 12 av 15 kuldrevne termoanlegg i de samme områdene, og i Galicia og Andalusia. Myndighetene lover støtte til nye investeringer, og bedriftene får støtte til og skal utarbeide planer for å gjeninnsette flest mulig i nye oppgaver. Fagforeningene skal opplyse om avtalen, og er forpliktet til å overvåke opplæringsdelen av avtalen. Alle er forpliktet til oppfølging og monitorering (IndustriALL, 2020).

²¹ Global Deal er et trepartsbasert, globalt partnerskap initiert av svenske myndigheter, drevet fram i samarbeid mellom ILO, OECD og partnere for å følge opp bærekraftmålene gjennom sosial dialog. Se mer <https://www.theglobaldeal.com/about/>

Den rettferdige omstillingsavtalen var konkret forhandling, og den var sentrert rundt spørsmål om sysselsetting og kompetanse i områder hvor karbonintensive hjørnesteinsbedrifter måtte legges ned eller omstilles (Molina, 2022). Planene kom etter et EU-direktiv som hadde nedstenging av gruver som betingelse for omstillingsstøtte (Krause et al., 2018). EUs regionale utviklingsfond har bidratt med finansiell støtte til nærings- og grønne energiinitiativ, tidlig pensjon for gruvearbeidere over 48 år, kompetanseomstilling av arbeidere og miljøopprydding i områder (Molina, 2022). Avtalene har trolig liten påvirkning på nasjonal ulikhetsstatistikk, men har stor betydning for regioner som har søkt en kombinasjon av jobbskaping og kompetanseutvikling, som da vil unngå lokal forvitring og ikke minst for enkeltpersoner som er sikret enten nye jobber eller sosiale støtteordninger og dermed unngår å falle utenfor.

4 Forutsetninger for sosial dialog som verktøy for utvikling og utjevning

Eksemplene i kapittel 3 illustrerer at forhandlingsvilje ikke avhenger av økonomisk bakgrunn og styrke. God fordelingspolitikk er på mange måter en vinn-vinn-situasjon: Den kan øke tillit, redusere uro og øke vekst og utvikling. Sosial dialog skaper muligheter for å bekjempe ulikhet, men forutsetningene og kriteriene er ulike i forskjellige land. Det finnes en rekke varianter og mange gråsoner av sosial dialog-ordninger, fra toppstyrte og regjeringskontrollerte ordninger til de som er basert på fri organisasjonsrett med sterke lokale forhandlinger. Men selv om mange ser at sosial dialog kan være et nyttig verktøy for utjevning, er spørsmålet hva som er forutsetninger for at sosiale dialog-mekanismer og -institusjoner reelt sett bidrar til utvikling og til å redusere ulikhet.

4.1 Et ønske om og vilje til dialog

Første bud for å få til sosial dialog er at det må være ønske om og etterspørsel etter dialog. Det må med andre ord være vilje til å lete etter løsninger på felles problemer. Som påpekt av NHOs spesialrådgiver Rolf Negård (intervju, 2023), er det ofte en viss «naivitet» om akkurat dette ønsket om dialog. I noen perioder er det ikke noe ønske om dialog eller felles løsninger, enten av ideologiske eller økonomiske grunner. Ønsket om dialog, kan begrunnes både i prinsipper om deltagelse og demokratiske prosesser, så vel som i mer materielle interesser.

For at sosial dialog skal føre til omfordeling, må det være et politisk ønske og vilje til dialog på den ene siden, og vilje til omfordeling på den andre (Berg, 2015a). Sosial dialog kan nemlig også bidra til å forsterke eller underbygge ulikhet dersom man ikke har mål om å bekjempe ulikhet, eller dersom det ikke tas hensyn til dem som står utenfor avtale-områder, er løst tilknyttet arbeidsmarkedet eller ikke er fagorganisert (Dorigatti & Pedersini, 2021).

Politisk vilje kan handle om ideologisk ønske om fordeling, eller at man har som mål å representere den gruppen som har relativt sett mindre enn andre, som i tilfellet med LP i Brasil (Berg & Schneider, 2018). Dialogprosesser forutsetter ikke tilstedeværelse av demokrati, men kan bære i seg kimen til demokratisering. Selv i det autoritære Sudan under al-Bashir, hindret for eksempel den regjeringskontrollerte fagbevegelsen økonomiske liberaliseringsreformer som bar i seg negativ effekt økonomisk for de fattigste (James, 2014; Houeland, 2021).

Ønsket om dialog og fordeling kommer også fra dem som har mer enn andre. Mest kjent er kanskje referansen til Henry Ford som i 1914 doblet de ansattes lønninger og reduserte arbeidstiden, for å øke deres kjøpekraft og skape økt etterspørsel etter bilene han selv produserte, samtidig som han demmet opp for radikale ideer i arbeidsstyrken. Motivasjon og interesse for sosial dialog kan ellers knyttes til andre ting enn de rent økonomiske, som mål om sosial stabilitet eller politisk forankring, som i Norge i mellomkrigstiden, Costa Rica, Sør-Korea eller slik de institusjonelle ordningene opprinnelig ble laget i Sør-Afrika. Arbeidsgiveres vilje og evne til å organisere seg for å innlede og utvikle

sosial dialog avhenger både av mulig avkastning og fordeler versus risiko og kostnader. I eksempelet fra Brasil så vi at økt minstelønn ville bety relativt liten økning i produksjonskostnadene for arbeidsgivere (med unntak av i enkelte sektorer), mens ordningen samtidig var populært og kunne gi både politiske ledere og næringslivsledere folkelig støtte og legitimitet. I Norge, Sør-Korea, Tunisia og Sør-Afrika beskriver arbeidsgiversiden at de hadde mye å tjene og lite å tape på sosial dialog. I kontekst av økt ulikhet, mistillit til regjeringer og økonomisk stagnasjon i ulike land, kan vi kanskje forvente å se økt forhandlingsvilje hos mange regjeringer og at betingelsene for dialog, samarbeid og forhandlinger generelt vil bli mer positive enn de har vært på en stund (Baccaro & Galindo, 2018).

Man skal ikke forvente enighet rundt forhandlingsbordet, eller at partene viser vilje til dialog eller at arbeidsgiver deler profitt ut fra sitt gode hjerte. Sosial dialog og forhandling dreier seg i hovedsak om egeninteresser: at partene har *interesse* i og ser fordeler ved å forhandle med «motparten». Helse, miljø og sikkerhet er et område der partene ofte har funnet sammen og samlet seg for eksempel i ønsket om å få ned fraværsstatistikk. I land i Sør har vi eksempler på at arbeid med HIV/Aids på arbeidsplassen basert på felles interesser i å få ned sykefravær, kan skape mindre stigma, lavere sykefravær, og ikke minst bedre arbeidslivsrelasjoner og økt tillit mellom fagforeninger og arbeidsgivere.

Både faglitteraturen og flere av eksemplene våre nevner ofte ytre press og tilpasning til det internasjonale markedet som beveggrunn for sosial dialog, enten det gjelder krav fra internasjonale institusjoner (som Verdens handelsorganisasjon, EU, ILO eller andre), eller ønsker om å bedre sitt omdømme (som i Malawi).

Vilje til forhandling kan også være til stede der partene ikke nødvendigvis har tillit til hverandre i utgangspunktet, men hvor alle har en forståelse av at de befinner seg i en krise de ikke selv alene kan løse. Det var på et vis slik det startet i Norge på 1930-tallet der både fagbevegelse, arbeidsgiverorganisasjon og myndighetene innså at de hadde store problemer som de kun ville klare å løse i fellesskap. Felles kriseforståelse kan være et viktig bidrag til å etablere et forhandlingsklima, gitt at partene opplever at de mangler verktøyene til å løse denne alene. Tillit anses som en avgjørende faktor for at sosial dialog skal være effektiv, som i den norske og nordiske arbeidslivsmodellens suksess. I mange land er relasjonen mellom partene i arbeidslivet preget av konflikt og mistillit. Den norske modellen startet imidlertid ikke med tillit. Tilliten ble bygd opp over flere år og krever jevnlig vedlikehold.

4.2 Å bygge tillit gjennom sosial dialog

Selv om vi i dette notatet er mest opptatt av sosial dialog hvor det forhandles om konkrete ordninger og avtaler som på ulike vis kan redusere ulikhet og fattigdom, er det viktig å legge vekt på at sosial dialog i seg selv knyttes til tillit. Dette gjelder både ved at det bygges tillit i prosessene og at tillit kan være en forutsetning for effektive forhandlinger og dialog. Partene bør kunne stole på at de andre holder seg til tidligere avtaler: at de respekteres, følges opp og iverksettes. Partene må kunne stole på at alle kan levere, og at brudd fører til reaksjoner.

Tillit bygges opp over tid gjennom kontakt og samtaler der målet ikke nødvendigvis alltid er å etablere formelle forhandlinger eller omfordeling. Erfaringer fra Norge tilsier også at samtaler, drøftinger og samarbeid på andre områder, ikke minst gjennom uformelle samtaler, er viktige for å bygge tillit og vilje til reelle og mer «formaliserte» forhandlinger (Alsos et al., 2019). Uformell informasjonsdeling og dialogmøter uten konkrete forhandlingstemaer kan fungere som byggeklosser for å skape felles forståelse for et problemområde, kartlegge muligheter og interesser og til å skape en felles plattform for senere forhandlinger. Slike møteplasser og uformell kontakt kan omhandle temaer eller drøftinger om den økonomiske situasjonen og forventninger, industriutvikling, kompetanse- og utdanningspolitikk eller energi og grønn omstilling.

I mange land er det svært konfliktfylte relasjoner og dyp mistillit til institusjoner og aktører, ikke minst i relasjonen mellom partene i arbeidslivet. Tillit er heller ikke noe man bygger opp én gang for alle, men det krever vedlikehold og kan like gjerne bygges opp og brytes ned etter hvordan partene oppfører seg i forhandlinger og samtaler. I Tunisia bygde det seg lenge opp tillit mellom arbeidstaker og arbeidsgiversiden, men mellom dem på den ene siden og presidenten på den andre har det bygd seg opp store spenninger og et svært vanskelig samarbeidsklima de siste par årene. Vi ser også at konfliktnivået har økt både mellom partene internasjonalt i ILO og nasjonalt i en rekke andre land som Sør-Korea, Sør-Afrika og Colombia.

Partene kan finne fellesinteresser i sosial dialog og i å bekjempe ulikhet som beskrevet over. Samtidig må vi anerkjenne at det kan være store konfliktområder spesielt knyttet til fordeling av profitt (skatt, lønn) og at det også er grunnleggende motsetningsforhold mellom partene. Dette gjelder spesielt mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, når det gjelder ulikhet og fordeling mellom kapital og arbeid. Det er der partene klarer å identifisere områder der de kan forhandle – med andre ord der de kan gi og ta, og at reell dialog og avtaler kan se dagens lys. Mange vellykkede sosial dialog-prosesser har startet eller utviklet seg i land der partene har klart å oppnå enighet basert på at alle parter «gir og tar». Produktivitetsvekst ble for eksempel forhandlet inn i Norge mot jevnere fordeling på 1930-tallet. Lønnskrav har blitt forhandlet i samlet pakke med tilbud om sosiale støtteordninger fra myndighetene i Brasil. I alle de skandinaviske landene oppnår myndighetene omstilling gjennom aktive arbeidsmarkedstiltak, omskolering og nye arbeidsplasser. Og streiker og sosial uro er avsluttet i en rekke land mot løfter om økt lønn eller sosiale velferdsgoder, og ansatte aksepterer lønnsmoderasjon mot jobb-sikkerhet eller sosial sikkerhet.

Sosial dialog har utviklet seg i en rekke land preget av stor mistro og konflikt. I land som Sør-Korea, Sør-Afrika, Tunisia og Colombia har man til tross for store konflikter i korte eller lange perioder klart å utvikle dialog ved at partene skritt for skritt har klart å identifisere felles interesser og/eller områder der man kan «gi og ta», for deretter å lojalt respektere avtalene som har blitt inngått. Dette betyr selvfølgelig ikke at tillit nødvendigvis styrker seg jevnt over tid. Prosessene er ikke rett-fram, og som i Spania kan man ha perioder med tilbakegang og kriser, før man igjen tar i bruk verktøyene i sosial dialog.

Tilliten mellom arbeidslivets parter kan bidra til bredere sosial tillit, slik at sosial dialog virker forsterkende og muliggjørende for demokrati og forhandlinger (ITUC, 2023).

Sakene det forhandles om vil være forskjellige, men dialogprosesser har også en egen dynamikk: ønsket om dialog, forhandling og å anerkjenne hverandre som partnere vil ofte fortsette hvis man allerede har et veletablert forhold, respekterer hverandre og vet at den andre parten leverer.

4.3 Partenes roller og representasjon

Det er avgjørende hvem som sitter rundt bordet i dialogprosesser. For at sosial dialog skal kunne gi resultater i form av reguleringer, avtaler og tiltak, må det sitte parter rundt forhandlingsbordet som er godt organiserte, er representative og som har tyngde og kompetanse til å kunne forhandle. I ILOs definisjon over, er sosial dialog definert som myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner – eller de tre partene i arbeidslivet som er selvsagte deltagere i forhandlinger og avtaler, men dette er ikke en eksklusiv deltakerliste. I noen land inkluderer sosiale dialog-prosesser andre aktører, som i Sør-Afrika, der deler av NEDLAC-arbeidet inkluderer sivilsamfunnsorganisasjoner utenom fagforeninger. Men det er arbeidslivets parter som er de sentrale. Det er ikke gitt at disse partene er demokratiske eller representative, og det er heller ikke gitt at disse partene vil eller kan levere resultater eller avtaler. Det er allikevel viktig å beskrive hvorfor det er stor sannsynlighet for at akkurat disse kan levere brede avtaler med betydning for utjevning og utvikling.

Det er en «bemerkelsesverdig konsensus om fagforeningers rolle og tarifforhandlingers betydning for å redusere lønns-gap» (Garnero, 2021, s. 186). Fagforeninger har mange steder betydning når det gjelder å løfte lavtlønte, både gjennom forhandlinger og kollektive avtaler og gjennom trepartsavtaler om minstelønn, arbeidstidsbestemmelser, offentlige velferdsgoder og sosial beskyttelse (Hayter, 2015). Samtidig finner Svarstad og Kostøl (2022) at i Norge virker kollektive tariffavtaler på virksomhetsnivå ikke bare fordelende, men også skapende ved at inngåtte tariffavtaler om lønn også bidrar til å øke produktiviteten. Fagforeninger kan gjennom forhandlingssystemet fremme bedrifters produktivitet, fleksibilitet og konkurranseevne (Hayter, 2015). Både arbeidsgiver og arbeidstakersiden – og for så vidt myndigheter – har interesser i at bedriftene går bra.

Fagforeningenes evne til gjennomslag for fordeling – enten i form av velferdsgoder fra staten eller økt lønn gjennom tariffavtaler – avhenger av deres strukturelle makt (posisjon i økonomien), organisasjonsmakt (struktur og størrelse) eller institusjonelle tilgang (Wright, 2000). Ulike grupper arbeidere har ulik gjennomslagskraft i sosial dialog, avhengig av hvor mange de er eller i hvilke bransjer de befinner seg i. I Norge fører midtels høy organisasjonsgrad og sentrale forhandlinger til stor gjennomslagskraft for arbeidstakere og bred tariffdekning.

Men vi har sett nedgang i organisasjonsgraden, både her hjemme og internasjonalt. Dette knyttes til flere ting. Vi ser motstand fra arbeidsgiversiden og fiendtligstilte regjeringer i en rekke land (ITUC 2023). Arbeidsmarkedsendringer påvirker også organisering som økt uformell sektor, økt tjenesteytende sektor og krympende industri, samt nye type yrker og mer bruk av midlertidighet. Fagforeninger oppleves ikke alltid som relevante for nye generasjoner arbeidstakere (Vandaele, 2012; Vandaele, 2018; Houeland, 2022), eller av arbeidstakere i eller med bakgrunn fra land der fagforeninger er en del av et undertrykkende regime. Men selv om organisasjonsgrad og antall medlemmer er

en nødvendig forutsetning for gjennomslag i forhandlinger, er ikke dette alene en *tilstrekkelig* forutsetning for suksess. Vi har sett at fagforeninger med stor makt i enkelte bransjer eller bedrifter av strategisk betydning klarer i større grad enn andre å legge premisser for samfunnsendringer (Houeland, 2018; Webster et al., 2011; Silver, 2003). Eksempler på dette er kullarbeidere i Europa, olje- og transportarbeidere i Nigeria og gruvearbeidere i Sør-Afrika. Gjennomslagskraft er også knyttet til hvordan fagbevegelsen er bygd opp og hvor stor kontroll, tillit, ressurser og disiplin fagbevegelsen har internt som er minst like viktig som størrelse og antall medlemmer for den makten den har. Også tilknytning til partier, som fagbevegelsen i mange land i Europa, kan gi økt innflytelse (Webster, 2015). Men tette partipolitiske bånd kan også være utfordrende for fagbevegelsens effektivitet (Webster, 2007; Beckman et al., 2010).

Arbeidstakeres vilje til fordeling knyttes gjerne til ideologi, men kan også handle om egeninteresse for både enkelte arbeidere og organisasjonene deres, samt om organisering og forankring mellom ledelse og medlemmer. Fagforeninger forbindes gjerne med krav om fordeling av produktivitet og overskudd til ansatte og medlemmer, men i hvilken grad de er opptatt av fordeling i samfunnet i sin helhet avhenger av hvem de ønsker eller hevder å representere: et begrenset antall medlemmer, alle arbeiderne i arbeidsmarkedet og/eller en større gruppe i samfunnet, inkludert mer sårbare uorganiserte grupper (Hyman, 2009).

Mens noen gjerne antar at fagforeninger er hoveddrivkraften for fordeling, sentrale forhandlinger og sosial dialog, påpeker mange at organisering av arbeidsgiversiden er like viktig. Også her er organisering og representasjon viktig. Den økonomiske maktbalansen mellom partene (i Europa) skiftet mot arbeidsgiverforeningene på 2000-tallet etter lengre tids uthuling av forhandlingsinstituttet og svekkelse av fagorganisasjoner (Hayter, 2015). Men økonomisk makt betyr ikke nødvendigvis organisering. I det globale sør, tipper også maktbalansen i kapitalens favør (Webster et al., 2011), mens arbeidsgiverforeningene relativt sett er svakere organisert enn sin motpart hos arbeidstagerne (Negård, intervju). Vår erfaring er også at i land i sør, er mektige og dominerende internasjonale selskaper sjeldent organisert i lokale organisasjoner. Dette gjør trepartsdialog svært vanskelig, og at tarifforhandlinger er lite koordinert. Hvis ikke begge partene er godt organisert og kan levere ved forhandlingsbordet, blir dialogprosesser uthulet allerede fra starten.

For at arbeidslivets parter skal spille en effektiv rolle i sosial dialog, må de kunne bruke troverdige insentiver eller pressmidler dersom man ikke oppnår enighet. Verken arbeidstakersiden eller arbeidsgiversiden vil være i stand til å bruke pressmidler dersom de ikke er godt nok organisert og representative, og dermed kan opptre kollektivt bak sine representanter ved bordet. En fagorganisasjon som truer med streik, må oppleves som troverdig ved å ha forankring hos medlemmer som faktisk er villige til å legge ned arbeidet, og representere en sektor hvor streik faktisk påvirker motparten. På samme vis, må myndigheter må ha ressurser og troverdighet dersom de lover sosiale goder og økonomiske insentiver

Avhengig av slike spørsmål, vil da effektiv sosial dialog i enkelte land lettere finne sted på sektornivå enn på nasjonalt nivå, og noen steder starter partene også bevisst dialog

og forhandlinger sektorvis med mål om å få slike prosesser løftet til nasjonalt nivå. Sentrale og koordinerte forhandlinger vil ha den største fordelingseffekten fordi man her kan ta hensyn til hele befolkningen på tvers av sektorer og geografi, men det kan være utfordrende å få på plass i store økonomier.

Statens rolle i sosiale dialog-prosesser er flersidig. For det første er staten arbeidsgiver. Og for det andre går staten i en rekke land direkte inn som deltaker og part i sosial dialog. For det tredje er staten viktig tilrettelegger for dialogprosesser og forhandlinger mellom de andre partene, og regulator av arbeidslivsrelasjoner og -lover (Hayter, 2015; Dorigatti & Pedersini, 2021). I det følgende ser vi her bort fra staten som arbeidsgiver, men setter søkelys på rollen som tilrettelegger og regulerende aktør og også på myndigheters deltakelse i slike prosesser.

Staten kan tilrettelegge for partssamarbeid gjennom å skape arenaer og sikre tilgang til informasjon, for eksempel lønnsstatistikk, økonomiske prognoser og beregninger. Statens ansvar for utdanning, fag og yrkesopplæring tilrettelegger ofte også for bredere dialog med andre parter. Og statens ansvar både for utvikling av og samarbeid rundt handelsregler, arbeidslivslovgivning o.l. vil også kunne legge til rette for samarbeid mellom partene. Dette er viktig i seg selv og kan bidra til bredere samarbeid og dialog. Staten har ellers også ofte gått inn direkte for å skape arenaer hvor partene kan finne felles interesser, som i Costa Rica eller Sør-Afrika der det ble etablert samarbeidsinstitusjoner nettopp for å få i gang dialog og få ned konfliktnivået.

Ved forhandlingsbordet kan staten legge sosiale goder og økonomiske insentiver på bordet i en forhandlingsprosess som ikke partene direkte råder over. Det kan dreie seg om bredere økonomiske goder, som Bolsa Familia i Brasil, bredere yrkesutdanning og trygdeordninger som i Sør-Afrika, eller pensjonssystemer, omstillingsprogrammer og skattereformer som i Norden. Staten kan sikre kompetanse til næringslivet og utdanning til befolkningen gjennom sin kontroll over utdanning, fag- og yrkesopplæring, og kan også tilrettelegge for bredere dialog med andre parter. Staten har ansvar for utvikling av og samarbeid rundt handelsregler, arbeidslivslovgivning og lignende. Til sist kan staten gi bidra med insentiver gjennom skatter, avgifter, inntektssikring og andre sosiale goder.

Myndigheter kan ønske seg sosial dialog for å sikre styringsdyktighet. På 1990-tallet spredte sosiale pakter seg til nye land, ikke bare på grunn av ytre økonomisk press fra EU og indre politiske forventninger. Mindretallsregjeringer kombinert med høy ledighet og inflasjon, samtidig som man så svekkede fagforeninger, endret betingelsene seg for sosial dialog. Men i stedet for å svekkes, ble den styrket i mange land (Avdagic, 2010). Minoritetsregjeringer, ikke nødvendigvis i sosialdemokratiske land, trengte en form for forankring og legitimitet utenfor parlament (Natali & Pochet, 2009; Avdagic, 2010). Drivkraften fra regjeringer kan også være gjenoppbygging av landet, som etter krigen i Norge, etter apartheid i Sør-Afrika eller for å håndtere kriser som i Europa på 1990-tallet og i dag (Natali & Pochet, 2009).

Sosial dialog er ideelt sett en forhandling mellom likeverdige og godt organiserte parter, men det betyr ikke at det ikke også kan forhandles mellom svake eller ulike parter. I land med høy andel av uformell sektor er forhandlingsmakten til fagforeninger gjerne lav. En viktig forutsetning for utjevning, er å sikre bredde i interesser og representasjon. Her

hviler det ansvar på alle partene, men statens hovedansvar i en sosial dialog er å representere og sikre interessene til de gruppene som ikke er representert av de andre organiserte kreftene rundt bordet. Det kan være uformell sektor, arbeidsledige, ungdom eller nye utdanningskull.

Fagforeninger kan også direkte eller indirekte målbære andre grupper ved forhandlingsbordet, for eksempel gjennom å samarbeide med andre sosiale bevegelser, kjent som «social movement unionism» og er spesielt kjent fra Sør-Afrika, Brasil og Sør-Korea (von Holdt, 2002; Webster, Lambert, & Beziudenhout, 2011). I Nigeria har fagbevegelsen begrenset forhandlingsmakt og mangler reell sosial dialog, mens sosiale forbruksprotester har vært brekkstang for å kreve forhandlinger og få til avtaler om billigere mat- og energipriser gjennom subsidier, når reallønnen stadig beveger seg nedover (Houeland, 2022; McCulloch et al., 2022). I flere land, som Zimbabwe, Ghana og Nigeria, finnes fagforeninger for uformell sektor. I andre land, som i Sør-Afrika, er uformell sektor i hovedsak et NGO-anliggende. Og selv i uformell sektor, er det noen steder vokst fram forhandlinger ved samarbeid med fagforeninger (Andrae & Beckman, 2010; Andrae & Beckman, 2013). I India og Sør-Afrika har for eksempel uformell sektor enkelte steder forhandlet fram avtaler med byer og/eller kommunestyre. Der sosial dialog omhandler universelle rettigheter, vil disse også omfatte uformell sektor og de som faller utenfor arbeidslivet.

4.4 Kapasitet og støttende institusjoner

Institusjoner rundt partene og sivilsamfunnet kan også virke tillitsskapende og bidra til å sette i gang og/eller styrke dialogprosesser (Alsos et al., 2019). Det kan dreie seg om arbeidstilsyn, arbeidsrett, statistiske byråer eller rettssystem i bred forstand. Klare arbeidslover, et godt arbeidstilsyn og et troverdig rettssystem er avgjørende for implementering av avtaler og sanksjonering ved brudd på disse. I mange land i Sør, er arbeidslover dårlig implementert, og arbeidsdepartement, arbeidsrett og arbeidstilsyn er underfinansiert og underbemannet, som dokumentert av ILO (ILO, 2006). I tillegg er sanksjonsmuligheter lokalt og begrenset gjennom ILO.

Teknisk kapasitet og kompetanse til dialog og forhandlinger kan i seg selv være viktig (Molina, 2022). I mange land, spesielt i sør, er alle partene i arbeidslivet preget av begrensede ressurser, og landene har gjerne begrenset informasjonsflyt og faktisk statistikk. Kompetansebehov kan dreie seg om behov for kunnskap på spesifikke saksfelt, som f.eks. behov for ny kompetanse om klima og klimatilpasning for en troverdig grønn og rettferdig omstilling. Det kan også dreie seg om behov for kunnskap og kompetanse på områder som arbeidsmarkeder (lønnsutvikling, overskudd og økonomisk vekst) helse; omstilling eller krisehåndtering (ref. pandemihåndtering av partene i mange land). Molina (2022) mener sosial dialog i seg selv kan løfte arbeidslivets parters tekniske kapasitet og dermed bidra også til bredere omstillingsprosesser. Sosial dialog kan gi evne til å koble mellom det nasjonale og det lokale, regionale, sektorielle eller det som skjer på bedriftsnivå og dermed også forankre endringsprosesser (Molina, 2022)

God informasjon og statistikk er kanskje blant de viktigste grunnlagene for forhandlinger. I mange land er næringslivet preget av hemmeligholdelse, og tarifforhandlinger er basert på tilbakeskuende inflasjonstall heller enn økonomiske forventninger og

bedriftenes lønnsomhet eller lønnsevne. I Norge er Teknisk beregningsutvalg (TBU)²² kanskje en av de viktigste institusjonene for å sikre forutsigbare og gode forhandlingsprosesser. TBU legger til rette for at partene i arbeidslivet og myndighetene har en best mulig felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi. Her sitter partene i fellesskap rundt bordet og får eierskap til den samme kunnskapen om økonomisk utvikling, lønnsutvikling og glidning m.m. De sikrer på den måten også at forhandlingene om lønn faktisk reelt dreier seg om framtidig lønnsutvikling og ikke om hva som er reell historisk utvikling eller status quo. Liknende modeller har blitt prøvd ut andre steder, som for eksempel i metallindustrien i Sør-Afrika på 1990-tallet.

²² Se Teknisk beregningsutvalg (TBU).

5 Avslutning

Det finnes ikke én modell for sosial dialog, og ulike former for sosial dialog kan ha forskjellig utfall i ulike settinger. Det er ingen garanti for at sosial dialog utfordrer politisk, sosial eller økonomisk ulikhet, men ulike dialogprosesser og forhandlinger mellom arbeidslivets parter har mange steder levert gode resultater både når det gjelder fattigdomsreduksjon, fordelingspolitikk, fredsbygging og omstilling.

Utfall av sosial dialog er ofte mer knyttet til å begrense økende ulikhet, enn å sikre økt fordeling. Men samlet sett har sosial dialog ofte vist seg å være en god måte å håndtere store samfunnsspørsmål og krisesituasjoner. Sosial dialog har blitt tatt i bruk med gode resultater for å begrense de økonomiske og sosiale ringvirkningene av ulike kriser, sist under Covid-19. Under pandemien var det flere av land-eksemplene, som Sør-Afrika, Sør-Korea, Tunisia og Norge, hvor sosial dialog og trepartsforhandlinger ble initiert for å løse store konflikter som partene ikke var i stand til å løse hver for seg. Effekten av sosial dialog har variert ikke bare mellom land, men også over tid. I Norge bidro sosial dialog til en lang periode med redusert ulikhet, men trenden har snudd de siste tiårene til økt ulikhet. Samtidig er partssamarbeidet fremdeles avgjørende for å begrense ulikhetsutviklingen. Både tre- og topartsdialog har i en rekke av våre eksempler levert når det gjelder *fattigdomsreduksjon*, selv om få av landene har oppnådd særlig mye når det gjelder å redusere reell *ulikhet*, dvs. gapet i inntekt og velstand mellom de som har aller minst og de som har mest. I landene vi har sett på, øker forskjellene mellom topp- og lavinntektsgruppen. Brasil og Norge er konkrete eksempler på at man i lange perioder i tillegg oppnådde redusert ulikhet gjennom avtaler og programmer som hadde resultert av sosial dialog.

Mulige forklaringer på den begrensede effekten av sosial dialog på ulikhet kan finnes i ideologiske premisser – som ønsket om fordeling eller dialog, så vel som i globale økonomiske betingelser, hvor det er praktisk vanskelig for partene på nasjonalt plan å løse utfordringene.

Basert på eksemplene og litteraturen vi har presentert i dette notatet, er den grunnleggende forutsetningen for reelle utjevning resultater av sosial dialog at partene faktisk har et reelt ønske om og vilje til dialog og å oppnå noe. Ønske og vilje kan handle om prinsipper eller egeninteresse i utjevning så vel som idealer om deltagelse og demokrati. Utjevning kan sees på som riktig i seg selv, og/eller være ønsket for å øke kjøpekraften, hindre konflikter i samfunnet og/eller skape tillit mellom aktører eller støtte til regjeringer.

Videre er sosial dialog mest effektiv og har de beste resultatene der dialogen er tillitsfull, løsnings- og kompromissorientert og basert på godt utbygde, sterke demokratiske organisasjoner som både kan presse på ved forhandlingsbordet og levere på inngåtte avtaler og løfter. Tilliten til sosialdialogen er ikke bare viktig mellom partene, som må anerkjenne hverandres ulike roller, men partene må også ha legitimitet og tillit hos sine medlemmer og ellers i folket. Denne kommer helst gjennom direkte representativitet og at partene har ordninger for valg og medlemsstøtte, men den kan også ta former av

indirekte representasjon. Indirekte representasjon kan være når fagbevegelser gjennom samarbeid også har aksept for å representere andre grupper enn medlemmene sine ved forhandlingsbordet. Både tillit og legitimitet må utvikles over tid, og følgelig kan også tiltak og avtaler som bidrar til fattigdomsreduksjon og/eller jevnere fordeling utvikles og bidra til tillitsskaping over tid.

Samtidig som fordelene og de mulige gevinstene ved sosial dialog er store, står også utfordringene i kø. Samhandling, dialog og forhandlinger utfordres av lav og synkende organisering i mange land. Dette gjelder også mistillit til myndigheter, demokratiske institusjoner og tradisjonelle politiske aktører, så vel som arbeidslivets parter. Faglige rettigheter og menneskerettigheter utfordres og undergraves verden over, noe som hindrer betingelser for fagorganisering (ITUC, 2023), men også for organisering av arbeidsgiversiden. Dialogen utfordres også av at det i en rekke land etter hvert har blitt enklere å mobilisere sivilsamfunnet enn å organisere det (Tørres, 2021).

Den til dels enorme og voksende uformelle sektoren (spesielt i land i det globale sør) og et delt arbeidsliv med økt bruk av løse arbeidslivstilknøyninger gjennom midlertidige kontrakter og begrensede sosiale goder, utfordrer muligheten til å forhandle og lage dekkende tariffavtaler. Dette bidrar også til økende ulikhet mellom grupper av arbeidstakere, og et forsterket skille mellom dem innenfor og utenfor sosial dialog-systemer. Sosial dialog og partsforhandlinger kan allikevel være en viktig arena for å bøte på denne utfordringen, for eksempel gjennom allmenngjøring av tariffavtaler eller gjennom bidrag til utvikling av nye lover som vi så i Spania.

Eksemplene våre viser hvor sårbar sosial dialog er for politisk vilje, hvor lang tid det tar å utvikle tillit og hvor mye enklere det er å oppnå resultater av slik sosial dialog i land hvor man har investert i tillitsbyggende tiltak og dialog over tid. Sosial dialog er ikke et magisk *quick-fix*, men potensielt et verktøy og en metode for problemløsning. Med sosial dialog kan man bygge tillit og fatte relevante vedtak, som i beste fall kan bringe fram enighet mellom ulike interessegrupper, og ta hensyn til de ulike gruppene med en skisert gjennomføringsevne. Dette er også grunnen til at mange land etterspør assistanse både fra ILO og Norge for å bistå i oppbygging og utviklingen av sosial dialog. Eventuell støtte til slike prosesser må være forankret hos lokale aktører og være basert på forståelse av lokale forhold.

Referanser

- AICES 2012: Social Dialogues in Korea and the Economic and Social Development Commission. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions (AICESIS)
- Alsos, K., T. Fløtten, H. C. Kavli, T. Olsen and S. Trygstad (2023). Innledning. Ulikhetens drivere og dilemmaer, Universitetsforlaget: 13-32. Alsos, K., K. Nergaard and S. C. Trygstad (2019). Getting and staying together: 100 years of social dialogue and tripartism in Norway, International Labour Organization and Fafo Research Foundation.
- Alvaredo F, Chancel L., Piketty T., Saez E. & G. Zucman (2018) "The Elephant Curve of Global Inequality and Growth" in Global Inequality and Policy. AEA Papers and Proceedings 2018, 108: 103-108 <https://doi.org/10.1257/pandp.20181073>
- Andrae, G. and B. Beckman (2010). Alliances across the formal-informal divide: South African debates and Nigerian experiences. Africa's informal workers: collective agency, alliances and transnational organizing in urban Africa. I. Lourenço-Lindell. London, Zed Books: 85-98
- Andrae, G. and B. Beckman (2013). "Lagos Tailors, Trade Unions, and Organizations in the Informal Economy." African Studies Review 56(3): 191-208.
- Anner, M., L. Mendoza and H. r. team (2022). Bargaining for Decent Work and Beyond: Transforming Work and Lives through Collective Bargaining Agreements in the Honduran Maquila Sector, The Center for Global Workers' Rights (CGWR).
- Avdagic, S. (2010). "When are concerted reforms feasible? Explaining the emergence of social pacts in Western Europe." Comparative political studies 43(5): 628-657.
- Baccaro, L. and J. Galindo (2018). Are social pacts still viable in today's world of work. Geneva, ILO. Governance and Tripartism Department.
- Beckman, B. (2002). "Trade unions and institutional reform: Nigerian experiences with South African and Ugandan comparisons." Transformation(48): 83-115.
- Beckman, B., S. Buhlungu and L. Sachikonye (2010). Trade Unions and Party Politics: Labour movements in Africa. Cape Town, HSRC Press.
- Belser, P. and U. Rani (2015). Minimum wages and inequality. Labour markets, institutions and inequality, Edward Elgar Publishing: 123-146.
- Berg, J. (2015). Labour market institutions: The building blocks of just societies. Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century. J. Berg, Edward Elgar Publishing: 1-35.
- Berg, J. (2015). nn, Edward Elgar Publishing.
- Berg, J. and E. Schneider (2018). Industrial relations and inclusive growth in Brazil: The swinging pendulum. Industrial Relations in Emerging Economies, Edward Elgar Publishing: 115-150.
- Brezis, E., J. Daly, R. Iacono, M. Nance, J. Perraton & J. Tiemer 2019: What can we learn from the Nordic Model? Intereconomics. Vol.53, No 4
- Cheng Lo, R. (2018): Costa Rica - Building a National Strategy for the transition from Informal to the Formal Economy through Social Dialogue.
- Cooper, F. (1996). Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa. Cambridge, Cambridge University Press.
- de Melo, F. L. B., A. Figueiredo, A. S. Mineiro and S. E. A. Mendonça (2012). "Rescuing the minimum wage as a tool for development in Brazil." International Journal of Labour Research 4(1): 27.
- Dorigatti, L. and R. Pedersini (2021). "Industrial relations and inequality: the many conditions of a crucial relationship." Transfer (Brussels, Belgium) 27(1): 11-27.
- Duval, R.; Ji, Y. & I. Shibata (2021): Labor Market Reform Options to Boost Employment in South Africa. International Monetary Fund Working Paper WP/21/165

- Dzimhiri, L. B. (2005). "The state and labour control in Malawi: continuities and discontinuities between one-party and multiparty systems." Africa Development 30(4): 53–85.
- Dølvik, J. E. (2013). Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs-og velferdsregimenes utvikling. Oslo, Fafo. 13.
- Dølvik, J. E. and J. R. Steen (2018). The Nordic future of work: Drivers, institutions, and politics. Te-maNord.
- Economist, T. (2013). "The next supermodel." from <https://www.economist.com/leaders/2013/02/02/the-next-supermodel>.
- Edelman 2023: The Edelman Trust Barometer: <https://www.edelman.com/trust/2023/trust-barometer>
- EuroSocial 2020: The Economic and Social Advisory Council of Costa Rica: <https://eurosocial.eu/en/actualidad/creacion-del-consejo-consultivo-economico-y-social-de-costa-rica-un-espacio-de-dialogo-interlocucion-y-generacion-de-consensos/>
- Falkum, E. (2020). Makt og opposisjon i arbeidslivet: Maktforskyvninger fra 1900 til 2020. Oslo, Cappelen Damm Akademisk.
- Fløtten, T. (2000). Dilemmas to be faced in delivery of infrastructure. Kap 3 i L. Tørres (ed.), Infrastructure delivery in South Africa. Fafo/CASE-report.
- Fløtten, T., H. C. Kavli and S. Trygstad (2023). Ulikhetens drivere og dilemmaer. Oslo, Universitetsforlaget.
- FN-sambandet (2022). ILO-konvensjoner. <https://fn.no/avtaler/arbeidsliv/ilo-konvensjoner>
- Garnero, A. (2021). "The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems." European Journal of Industrial Relations 27(2): 185-202.
- Golden, D. 2021. "European Social Dialogue - Can it be Revived?" In Social Europe 2021.
- Gunter, S. R. (2017). "Dynamics of urban informal labor supply in the United States." Social science quarterly 98(1): 16-36.
- Han, Chonghee, Jiho Jang, Sunhyuk Kim 2010 Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? in Asia Pacific Viewpoint Vol. 51, No 3, December 2010
- Hassel, A. (2009). "Policies and politics in social pacts in Europe." European Journal of Industrial Relations 15(1): 7-26.
- Hayter, S. (2015). Unions and collective bargaining. Labour Markets, Institutions and Inequality, Edward Elgar Publishing: 95-122.
- Hayter & Pons-Vignon (2018). "Industrial relations and inclusive development in South Africa." in Hayter, S. & N. Pons-Vignon Industrial Relations in Emerging Economies.
- Hayter, S., & Visser, J. (2021). Making collective bargaining more inclusive: The role of extension. International labour review, 160(2), 169-195. doi:10.1111/ilr.12191
- Hermans, M., H. Huyse and J. Van Ongevalle (2017). Linking social dialogue and the Sustainable Development Goals: Social dialogue as a governance instrument. EADI NORDIC Conference, Date: 2017/06/21-2017/06/23, Location: Bergen, Norway.
- Hernes, G. (2006). "Den norske mikromodellen." Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Oslo: Fafo-notat 25.
- Hossain, N. and J. Hallock (2022). "Food, energy & cost of living protests, 2022." NY: Friedrich Ebert Stiftung NY. <https://ny.fes.de/article/food-energy-cost-of-living-protests-2022>.
- Houeland, C. (2018). "The struggle for a minimum wage in Nigeria." Africasacountry.com <https://africasacountry.com/2018/12/the-struggle-for-a-minimum-wage-in-nigeria> Accessed 20 November 2020.
- Houeland, C. (2021). Labour resistance against fossil fuel subsidies reform: Neoliberal discourses and African realities The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies. Nora Räthzel, Dimitri Stevis and David Uzzell, Palgrave Macmillan, Cham: 493-516.

- Houeland, C. (2022). "The social contract and industrial citizenship: Nigerian trade unions' role in the recurring fuel subsidy protests." *Africa* 92(5): 860-879.
- Houeland, C. and D. Jordhus-Lier (2021). Oljearbeiderne – samfunnsbyggere eller bremseklosser? *Arbeiderklassen*. J. Ljunggren and M. Nordli Hansen. Oslo, Cappelen Damm Akademisk: 165-184.
- Hyman, R. (2009). "Trade Union Revitalisation: Trends and Prospects in 34 Countries." *British Journal of Industrial Relations* 47(1): 180-185.
- Hyman, R. (2010). Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?, ILO Geneva.
- ILO (2015). Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Geneva, ILO.
- ILO (2017): Social Dialogue to Achieve the Sustainable Development Goals. Formalising the Informal Sector.
- ILO (2022). Social Dialogue Report. Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery, Development International Labour Organisation (ILO)
- ILO. (n.d.). "Social Dialogue." Retrieved 26.2.2012, from <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/themes/sd.htm#def>.
- ILO. (n/a). "Global Jobs Pact." from <https://www.ilo.org/jobspact/lang--en/index.htm>.
- Islam, I. and M. Hengge (2015). Renewing the full employment compact: issues, evidence and policy implications. *Labour Markets, Institutions and Inequality*, Edward Elgar Publishing: 65-92.
- ITUC (2023). ITUC Global Rights Index. *International Trade Union Confederation*, . Brussels.
- James, L. M. (2014). Recent Developments in Sudan's Fuel Subsidy Reform Process. Manitoba, Canada, International Institute for Sustainable Development, Global Subsidies Initiative: 19.
- Jordhus-Lier, D. (2017). "Claiming industrial citizenship: The struggle for domestic worker rights in Indonesia." *Norwegian Journal of Geography* 71(4): 243-252.
- Kiaga, A. and Leung, V. (2020). "The transition from the informal to the formal economy in Africa." *Global Employment Policy Review, Background Paper, 2*.
- Kleppe, P. (1999). Solidaritetsalternativet - fortid og framtid.
- Klingebiel, S. & L. Tørres 2021: Republic of Korea and COVID-19: Gleaning governance lessons from a unique approach. NYU-CIC
- Láscrez-Smith, D. & J.K. Schmees (2021). The Costa Rican Business Sector's concepts of the transfer of German dual training: https://www.researchgate.net/publication/351302261_The_Costa_Rican_business_sector's_concepts_of_the_transfer_of_German_dual_training
- Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments." In: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, eds. Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan. New York: The Free Press pp. 1-64.
- Loe, L. 2022. Verdens Fattigdom - midt i en pandemi. Norad Rapport 2/2022.
- Marshall, T. H. (1992 [1950]). Citizenship and social class. *Citizenship and Social Class*. T. H. Marshall and T. Bottomore. London: 3-51.
- Maul, D. (2019). The International Labour Organization: 100 years of global social policy, Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- McCandless, E. (2021) Social Contracts - a Pathway for more Inclusive Societies. Pathfinders CIC-New York University
- McCulloch, N., D. Natalini, N. Hossain and P. Justino (2022). "An exploration of the association between fuel subsidies and fuel riots." *World Development* 157: 105935.
- Meagher, K. (2018). "Taxing times: Taxation, divided societies and the informal economy in Northern Nigeria." *The Journal of Development Studies* 54(1): 1-17.
- Mkandawire, T. J. S. R. A. I. Q. (2010). "Aid, accountability, and democracy in Africa." 77(4): 1149-1182.

- Moene, K. (2016). Social Equality as a Development Strategy. Reinventing social democratic development: Insights from Indian and Scandinavian comparisons. O. Törnquist and J. Harriss, Nias Press: 241-266.
- Moene, K. and M. Wallerstein (2006). "The Scandinavian model and economic development." Development Outreach 8(1).
- Molina, O. (2022). The role of tripartite social dialogue in facilitating a just transition: Experiences from selected countries, ILO Working Paper.
- Molina Romo, O. and F. Miguélez (2016). Post-crisis social dialogue in Spain: The calm after the storm. Geneva, ILO, Governance and Tripartism Department.
- Natali, D. and P. Pochet (2009). "The evolution of social pacts in the EMU era: what type of institutionalization?" European Journal of Industrial Relations 15(2): 147-166.
- Nergaard, K. and J. Svalund 3. Midlertidige ansettelse og innleie som kilde til ulikhet. Ulikhetens drivere og dilemmaer, Universitetsforlaget: 54-73.
- Norad (2020). <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2020/norads-rapportserie/sosiale-sikkerhetsnett-og-kontantoverforinger.pdf>
- OECD (2000) Pushing Ahead with Reform in Korea: <https://www.oecd.org/korea/36868635.pdf>
- OECD (2015) In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris
- OECD (2020). From an Impeding Issue to an Emergency: The Imperative Need for a New and More Inclusive Social Pact in Latin America and the Caribbean
- OECD and ILO (2018). The Global Deal Flagship Report 2018: A Partnership in Action Building trust in a changing world of work, Organisation for Economic Co-operation (OECD) Development International Labour Organisation (ILO)
- OECD and ILO (2022). The Global Deal Flagship Report 2022: A Partnership in Action, Organisation for Economic Co-operation (OECD) Development International Labour Organisation (ILO)
- OHCHR (2022). Malawi: Children working on tobacco farms remain out of school, say UN experts 21 December 2022.
- Ortiz, I., C. Behrendt, A. Acuña-Ulate and N. Q. Anh (2018). "Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing." Available at SSRN 3208737.
- Otañez, M. (2010). The Tobacco Trap: Obstacles to Trade Unionism in Malawi. The Anthropology of Labor Unions. E. P. Durrenberger and K. S. Reichart, University Press of Colorado: 189-209.
- Otañez, M. G., H. M. Mamudu and S. A. Glantz (2009). "Tobacco companies' use of developing countries' economic reliance on tobacco to lobby against global tobacco control: the case of Malawi." American journal of public health 99(10): 1759-1771.
- Oxfam (2018) Reward work, not wealth. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf
- Oxfam (2022) Profiting from pain. <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/Oxfam%20Media%20Brief%20-%20EN%20-%20Profiting%20From%20Pain%20-%20Davos%202022%20Part%202.pdf>
- Pandiella, A. G. & A. Maravalle 2023: Maintaining and reinforcing achievements in Costa Rica. OECD Ecoscope.
- Papadakis, K. & R. Cauqui. (2023). "Social Dialogue and the SDGs: An Essential Symbiosis for a Human-Centred Development and Recovery". ILO Thematic Brief.
- Pathfinders (2021). From Rhetoric to Action. Delivering Equality and Inclusion. Center on International Cooperation, New York University
- PEAC 2020: Reducing Inequality in South Africa. South African Presidential Economic Advisory Council
- Pearse, R. and G. Bryant (2022). "Labour in transition: A value-theoretical approach to renewable energy labour." Environment and Planning E: Nature and Space 5(4): 1872-1894.
- Phelan, C. (2011). Trade unions in West Africa: Historical and contemporary perspectives (Vol. 7): Peter Lang.

- Quereshi, Zia 2023: Rising Inequality - a major issue of our time. Brookings
- Ryder, G. (2022). Using social dialogue and tripartism to tackle COVID-19. Guy Ryder til FN-Sambandet 2022: <https://www.fn.no/nyheter/sosial-dialog-er-noekkelen>
- Ryggvik, H. (2018). Norwegian Oil Workers: From Rebels to Partners in the Tripartite System. Working for Oil: Comparative Social Histories of Labor in the Global Oil Industry. T. Atabaki, E. Bini and K. Ehsani. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan: 99-130.
- Santos, J. M. (2023) The Battle Against Poverty - Colombia: A Case of Leadership. Oxford
- SDGWatchEurope (2019). Inequalities in Spain: Implement strong and equitable public policies to reverse the upward trend of inequality, poverty and exclusion.
- Silver, B. J. (2003). Forces of Labor: Workers' Movements and globalization since 1870. New York, Cambridge University Press.
- Standing, G. (2008). "The ILO: An agency for globalization?" Development and Change 39(3): 355-384.
- Standing, G. (2010). "The International Labour Organization." New Political Economy 15(2): 307-318.
- Svarstad, E. and F. B. Kostøl (2022). "Unions, collective agreements and productivity: A firm-level analysis using Norwegian matched employer–employee panel data." British Journal of Industrial Relations 60(4): 864-894.
- Svarstad, E. and F. B. Kostøl (2022). "Unions, collective agreements and productivity: A firm - level analysis using Norwegian matched employer-employee panel data." British Journal of Industrial Relations.
- The Global Deal (2022). Social dialogue for stable and adaptable labour markets: The case from Spain.
- Tørnquist, O., N. Webster and K. Stokke (2009). Rethinking Popular Representation. New York, Palgrave Macmillan.
- Tørres, L. (ed) 2000. The Smoking Business. Oslo: Fafo
- Tørres, Liv, Social Dialogue as a Tool to Fight Inequality & Recover After a Pandemic., July 6, 2021.
- Tørres, L. 2021b A Civil or Uncivil Civil Society?, NYU Center on International Cooperation, September 2021.
- Tørres, L. 2021b: Social Dialogue as a Tool to Fight Inequality. CIC at New York University
- Ulandssekretariatet & LO 2023: Colombia Labour Market Profile. <https://www.ulandssekretariatet.dk/wp-content/uploads/2023/06/LMP-Colombia-2023-final.pdf>
- Utenriksdepartementet 2023: Investering i en Felles Framtid. Oslo
- Vandaele, K. (2012). "Youth representatives' opinions on recruiting and representing young workers: A twofold unsatisfied demand?" European Journal of Industrial Relations 18(3): 203-218.
- Vandaele, K. (2018). "How can trade unions in Europe connect with young workers." Youth labor in transition: 660.
- Verdensbanken (2022): In Southern Africa levelling the playing field at birth critical to reducing inequality.
- Verdensbanken (2023). The World Bank in Costa Rica. <https://www.worldbank.org/en/country/costarica/overview>
- von Holdt, K. (2002). "Social Movement Unionism: The Case of South Africa." Work, Employment & Society 16(2): 283-304.
- Webster, E. (2007). Trade unions and political parties in Africa: New alliances, strategies and partnerships, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat.
- Webster, E. (2015). "Labour after Globalisation: Old and New Sources of Power " ISER Working Paper No. 2015/1.
- Webster, E., R. Lambert and A. Beziudenhout (2011). Grounding Globalization: Labour in the age of insecurity. Oxford, Blackwell Publishing.

Williams, C. C. and I. A. Horodnic (2017). "Evaluating the relationship between social exclusion and participation in the informal sector in the European Union." International Journal of Manpower 38(3): 489-503.

World Inequality Database 2021: Global Income Inequality 1820 - 2020.

WVS (2021): World Value Surveys:

Wright, E. O. (2000). "Working-Class Power, Capitalist-Class interests, and Class Compromise." American Journal of Sociology 105(4): 957-1002.

Aaberge, R., M. Mogstad, O. L. Vestad and A. Vestre (2021). Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre. Oslo, Statistisk sentralbyrå.

Østby, G. 2007: "Horizontal Inequalities, Political Environment, and Civil Conflict Evidence from 55 Developing Countries, 1986–2003" World Bank Post-Conflict Transitions Working paper No. 7

Intervjuer

Alice Gondwe Siame, Afrika-konsulent, LO, 6. november 2022, Oslo

Jessie Chingoma, fungerende leder, Malawi Congress of Trade Unions, 24. februar 2023 Whatsapp-samtale

Rolf Andreas Negård, spesialrådgiver NHO, 1. mars 2023, NHO, Oslo

Sergei Suarez Dillon Soares, ILO-økonom, 21. mars 2023, Teams

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

