



Arbeidsnotat 1992

Jon Erik Dølvik

LOV ELLER AVTALE?
Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon
og kollektive forhandlinger i Europa
etter Maastricht

FAFO

Jon Erik Dølvik

LOV ELLER AVTALE?

**Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon
og kollektive forhandlinger i Europa
etter Maastricht**

FAFO-arbeidsnotat

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1992

ISSN 0801-6135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Rammer og problemstilling	9
2 EFs traktat revisjon - bakgrunn og hovedtrekk	11
2.1 Bakgrunn - økte indre spenninger i EF	11
2.2 Hovedtrekkene ved utfallet av Maastricht.....	13
2.3 Økonomisk og Monetær Union	16
2.4 Samlet vurdering: uavgjort og omkamp i 1996?.....	20
3 Gjennombrudd for den sosiale dimensjonen?	22
3.1 Utgangspunkt	22
3.2 Bakgrunn og analytisk perspektiv	23
3.2.1 Barrierer mot utvikling av en europeisk arbeidslivspolitik.....	24
3.2.2 Europeiske forhandlinger - i pakt med utviklingen i produksjon og arbeidsliv?	27
3.3 Den Sosiale Protokollen.....	28
3.3.1 Status - juridisk og politisk	28
3.3.2 Innholdet i avtalen mellom ”de elleve”	30
3.4 Maastricht - to skritt fram og ett tilbake for den sosiale dimensjon?.....	35
3.4.1 Hovedkonklusjon - bedre rettsgrunnlag og økte innflytelsesmuligheter for fagbevegelsen.....	35
3.4.2 Mot en flerspolet utvikling av den sosiale dimensjon?.....	37
3.4.3 Forhandlingsområde: EF-11, EF-12 eller EØS-18?.....	39
3.4.4 Politiske styrkeforhold, forhandlinger eller lov?.....	42
3.4.5 Demokrati, korporatisme og organisatorisk selvstendighet.....	45
3.4.6 Reguleringsform, gjennomføring og kontroll	46
3.4.7 Oppsummering og forutsetninger for organisasjonenes strategiutvikling.....	52
4 Mot grenseoverskridende europeiske forhandlinger og solidaritet?	57
4.1 Innledning.....	57
4.2 Europeiske forhandlinger, desentralisering eller fornyet nasjonalt inntektssamarbeid?	59
4.2.1 Økt likhet i arbeidslivets organisering?	59
4.2.2 Internasjonal hovedtrend: Desentralisering, individualisering og fleksibilitet	61

4.2.3 Motvirkende tendenser - mot en neokorporativ renessanse?.....	64
4.2.4 Oppsummering - økonomisk desentralisering og konsentrasjon gir forhandlingspolitisk spillerom	68
4.3 Nasjonal eller internasjonal solidaritet - forutsetninger for en faglig solidaritetsstrategi.....	70
4.3.1 Utgangspunkt.....	70
4.3.2 Euroliberalisme, eurokorporatisme eller noe nytt?	71
4.3.3 Desentralisering og integrasjon - to sider av samme sak	73
4.3.4 Nasjonal konkurransekamp eller internasjonal solidaritet?	75
4.3.5 De første skritt mot et europeisk forhandlingssystem?	77
4.3.6 Sosial standardheving, omfordeling og regional utvikling	80
4.3.7 Utfordringer for den nordiske fagbevegelsen.....	83
 Litteratur	 85
 Vedlegg	
1. Den Sosiale Protokollen og Tilleggsavtalen mellom elleve EF-land	91
2. Deltakelse og innflytelsesmuligheter for arbeidslivets organisasjoner i EØS.....	95

Forord

Dette arbeidsnotatet drøfter konsekvensene av EFs toppmøte i Maastricht, desember 1991, for mulighetene til å utvikle den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen i EF og EØS. Videre diskuteres vilkårene for samarbeid om kollektive forhandlinger på tvers av landegrensene i Europa. Vil den økonomisk-politiske integrasjonen i det indre markedet og EFs Økonomiske og Monetære Union føre til en europeisering eller videre desentralisering av kollektive forhandlinger?

Notatet er skrevet ut i løpet av et par vårmåneder og tar sikte på å reise spørsmål til diskusjon, snarere enn å presentere ferdige analyser og konklusjoner om en prosess som foreløpig er i startfasen. Kommentarer og innspill til videre bearbeidelse mottas derfor gjerne.

Notatet er utarbeidet som ledd i et prosjekt om faglig innflytelse i EF og EØS som FAFO har utført for LO, med midler fra NORAS (Norsk Råd for Anvendt Samfunnsvitenskapelig Forskning) bevilgning til frivillige organisasjoners utredninger om EF og EØS i 1991.

Under arbeidet har jeg hatt tilhold ved Det Europeiske Fagforeningsinstituttet (DEFI/ETUI) i Brussel, der jeg har fulgt debatten i Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (DEFS/Euro-LO) etter Maastricht-toppmøtet. Notatet bygger i hovedsak på deltakelse i en arbeidsgruppe med representanter fra fagbevegelsene i de europeiske landene, som har forberedt en konferanse om 'den europeiske dimensjon ved kollektive forhandlinger etter Maastricht' (1. og 2. juni 1992 i Luxemburg).

Under arbeidet har jeg hatt stort utbytte av samarbeidet med kollegene ved DEFI, spesielt har Bo Christensen og Heikki Aintilla bidratt med konstruktive synspunkter og kommentarer. I tillegg til diskusjoner med en rekke forskere og fagforeningsfolk, har jeg hatt nyttige samtaler med Bernhard Arnold i arbeidsgiver-organisasjonen UNICE, Knut R. Sørli ved NHOs Brusselkontor, Dirk Buda ved DG-V i EF-kommisjonen, Peter R. Myklebust ved LOs Brusselkontor og Knut Arne Sanden ved den norske EF-delegasjonen. Takk til alle og til DEFI som har stilt arbeidsplass til rådighet og gitt muligheten til å følge denne prosessen på nært hold.

Brussel 30. april 1992

Jon Erik Dølvik

1 Innledning

Etter det politiske jordskjelvet i Europa i 1989 innledet EF et omfattende arbeid med sikte på å reformere fellesskapets juridiske Traktatgrunnlag og utvikle en Politisk og en Økonomisk og Monetær Union (ØMU). Planene for dette arbeidet la opp til radikale endringer i EFs mål, mandat og arbeidsform. Den markedsdrevne integrasjonen skulle følges opp og balanseres av et utdypet og utvidet politisk samarbeid på overnasjonalt nivå. Det samlede Tyskland skulle kopsles inn i et mer forpliktende institusjonelt rammeverk, som samtidig skulle gjøre EF rustet til å møte kravene om samarbeid og deltakelse fra land i Øst-Europa og EFTA.

Fra europeisk fagbevegelse var det ikke bare et hovedkrav at Traktatkonferansene skulle styrke EFs demokrati og beslutningskraft på det arbeidslivspolitiske feltet. Etter mange års motbør truet fagbevegelsen med å gå imot EFs videre økonomisk-politiske integrasjon, dersom ikke den sosiale dimensjonen fikk et gjennombrudd.

I dragkampen foran Toppmøtet i Maastricht holdt striden om den sosiale dimensjon på å velte det politiske spillet om EFs framtidige utvikling. Utviklingen av den sosiale dimensjon i EF-regi har hittil gått svært tregt. Dette dels på grunn av politisk motstand, dels på grunn av et uklart juridisk hjemmelsgrunnlag som innebærer at arbeidslivstiltak på EF-nivå i hovedsak har krevd enstemmige avgjørelser. Dermed har ett enkelt land vært i stand til å blokkere EF-tiltak for å styrke arbeidstakernes rettigheter. Ettersom EF verken har hatt tilstrekkelig mandat eller beslutningskraft til å utvikle en felles velferds- og arbeidslivspolitik, har dette stort sett vært et nasjonalt anliggende og forskjellene mellom landene har vært store.¹

Blokkeringen av den sosiale dimensjonen har ikke bare forårsaket bekymring i europeisk fagbevegelse for at konkurransen i det indre markedet skal utløse en destruktiv kamp alle-mot-alle som undergraver oppnådde standarder for velferd og arbeidstakerrettigheter. Situasjonen har også skapt uro langt inn i konservative politiske kretser for at EFs troverdighet og støtte i befolkningen skal svekkes. Den europeiske Union ville støte på alvorlige legitimeringsvansker dersom den sikret næringslivet markedsfrihet, lav inflasjon og monetær stabilitet, men ikke kunne tilby arbeidstakerne noe mer enn lønnspress, omstillingskostnader og økt ledighet på kort sikt. For å sikre politisk oppslutning i medlemslandene om de krevende økonomiske og politiske løft EF-landene nå legger opp til, trengs håndfaste og synlige bevis på at samarbeidet gir fordeler også for den jevne kvinne og mann.²

Det er i dette perspektivet striden om den sosiale dimensjonen er blitt et symbolsk skjæringspunkt for politisk-ideologiske motsetninger om målet og grunnlaget for EF-samarbeidet. Her knyttes klassiske politiske konfliktspørsmål - kapital vs arbeidstakerinteresser, stat vs marked, vekst vs velferd og miljø, sentrum vs periferi - til spørsmålet om makt og konkurranseforhold mellom nasjonalstater og strid om grensene mellom nasjonal suverenitet og overnasjonal myndighet. Utfallet av denne striden vil ha stor betydning

1 Den generelle bakgrunnen for striden om den sosiale dimensjon og fagbevegelsens rolle i EF er redegjort for i flere tidligere FAFO-rapporter: Velferdspolitik, nasjonalstat og europeisk integrasjon (Hagen, 1990), Fagbevegelsen og Europa (Dølvik, Olberg og Stokland, 1990), samt i debattopplegget Fagbevegelsen og Europa (Dølvik, Hippe, Pedersen og Stokland, 1991).

2 Selv om det er bred støtte til EF-samarbeidet (69% av EF-befolkningen mener EF-medlemskap er bra) er det registrert noe synkende oppslutning om EF-samarbeidet etter Maastricht-toppmøtet (Eurobarometer no.36 1992).

også for EFTA-landenes muligheter til å påvirke reguleringen av arbeidslivet både nasjonalt og internasjonalt, uavhengig av tilknytningsform til EF.

Toppmøtet i Maastricht 1991 markerer definitivt ikke noe slutt punkt i striden om den sosiale dimensjon. Møtet munnet ut i et kompromiss der britene stilte seg på sidelinja, mens de øvrige elleve landene, med Storbritannias samtykke, ble enige om å gjennomføre det Sosiale Charteret med utvidet bruk av kvalifiserte flertallsvedtak. Et viktig ledd i Tilleggsavtalen mellom de elleve landene er at arbeidslivets parter på europeisk plan skal få en mer sentral rolle i utformingen av EFs arbeidslivsregler, bl.a ved å kunne forhandle om utformingen av nye tiltak.

Kompromisset etterlater imidlertid en rekke tolkningsspørsmål og uavklarte problemstillinger. For det første kan det oppstå uklarheter knyttet til bruken av to parallelle traktatgrunnlag for sosial- og arbeidslivspolitik - Enhetsakten fra 1987 som skal gjelde "de tolv" og Tilleggsprotokollen mellom "de elleve" som skal gjelde fra 1.1.93. Ettersom valget i Storbritannia ikke ga regjeringsskifte og en hurtig britisk tiltredelse til avtalen mellom "de elleve", kan dette åpne for en "two-speed"- utvikling der uoversiktlige juridiske vilkår og politiske spill kan hindre framdriften av den sosiale dimensjonen.

Dette reiser også viktige spørsmål om samarbeidsgrunnlaget mellom EFTA-landene og EF innenfor EØS. EØS-samarbeidet bygger på EFs gamle Traktat-grunnlag der EF-landene skal opptre samlet. Det må derfor utvikles mekanismer for å regulere EFTA-landenes forhold til hhv. "de tolv" og "de elleve" på det arbeidslivspolitiske området.

For det andre åpner bestemmelsene om organisasjonenes mulighet til å forhandle om arbeidslivsreguleringer i EF en rekke strategiske spørsmål for partene i arbeidslivet. Hvordan skal de avveie mellom tiltak via lovveien og avtaleveien?

I hvilke saker kan det være aktuelt å innlede europeiske forhandlinger? På hvilket nivå skal slike forhandlinger føres? Og hva betyr eventuelt dette for de nasjonale kollektive forhandlingene? Den nye situasjonen reiser også organisatoriske spørsmål knyttet til forhandlingsmandat, beslutningsgang, og ansvarsdeling mellom organisasjonene på nasjonalt og europeisk plan. Og hvordan skal gjennomføring og kontroll av eventuelle europeiske avtaler organiseres på nasjonalt plan? For EFTA-landenes organisasjoner reiser dette igjen spørsmål om deres rolle i den sosiale dialogen på europeisk plan og i sine respektive europeiske organisasjoner.

Utfallet av Maastricht-konferansen markerer derfor startskuddet for en ny fase med politisk og organisatorisk kamp om å definere dagsordenen, premissene og rammene for det arbeidslivspolitiske samarbeidet i Europa. Dette vil stille nye krav til samordning, organisering og strategiutvikling for å påvirke de faglige og politiske styrkeforholdene på europeisk plan. Også sett i lys av at utviklingen av den Økonomiske og Monetære Unionen kan endre rammevilkårene for nasjonale forhandlinger, vil dette reise debatt om hvordan de nasjonale organisasjonene, ikke minst i Norden, skal møte den nye situasjonen.

1.1 Rammer og problemstilling

Siktemålet med dette arbeidsnotatet er tresidig:

1) Å oppsummere og vurdere betydningen av Traktatendringene knyttet til den sosiale dimensjon og arbeidslivspolitik som ble vedtatt på EFs toppmøte i Maastricht i desember 1991; (kap.3)

2) Å drøfte hvordan fagbevegelsen kan utnytte de nye forhandlingsmulighetene i EF og hvilke strategiske muligheter og problemer dette reiser; (kap.3)

3) Å diskutere forutsetningene for økt samarbeid om kollektive forhandlinger over landegrensene og hvordan dette kan koples til en faglig europeisk solidaritetsstrategi (kap.4)

For å forankre denne debatten i de nye institusjonelle og politiske rammene for utviklingen av arbeidslivspolitikken i EF, skal vi imidlertid først oppsummere enkelte hovedtrekk ved utfallet av Maastricht-toppmøtet (kap.2).

Det understrekes at notatet er skrevet raskt og at siktemålet snarere er å gi innspill til en debatt som vil stå sentralt i nordisk fagbevegelse den kommende tiden, enn å trekke sikre konklusjoner. De enkelte kapitlene er til en viss grad overlappende og kan godt leses hver for seg.

2 EFs traktatrevisjon - bakgrunn og hovedtrekk

I fokus for EFs toppmøte i Maastricht 9. og 10. desember 1991 stod utviklingen av en Økonomisk og Monetær Union (ØMU) med felles valuta og utformingen av en Politisk Union med felles utenrikspolitikk, demokratisering av samarbeidet og utvidelse av områdene for kvalifiserte flertallsvedtak bl.a knyttet til den sosiale dimensjon. Hvor langt skulle EF gå i å styrke sin overnasjonale karakter, eventuelt i retning av et europeisk statsforbund (føderasjon)? I hvilken grad skulle nye politiske områder trekkes inn i EF-samarbeidet? Skulle EF først og fremst legge vekt på integrasjon i dybden eller i bredden (flere medlemsland)?

2.1 Bakgrunn - økte indre spenninger i EF

Betydningen av de traktatendringene³ EF-landene ble enige om i Maastricht, må sees i lys av den historiske utviklingen fellesskapet har gjennomgått siden undertegnelsen av Romatraktaten i 1957. Det er to grunnleggende spenninger som har preget EF-samarbeidet: Forholdet mellom overnasjonal myndighet og nasjonal suverenitet, og forholdet mellom utdyping og utvidelse av samarbeidet. Selv om vektleggingen av disse hensynene har svingt i ulike faser, har EF gjennomgått en trinnvis utvidelse fra seks til tolv medlemsland og en gradvis utvidelse av samarbeidsområdene. Som en følge av denne utviklingen oppstod imidlertid økte spenninger mellom fellesskapets oppgaver og de institusjonelle og juridiske rammene for samarbeidet. Det var kombinasjonen av disse indre motsetningene og de siste årenes dramatiske omveltninger i Øst-Europa som ga foranledningen til Traktat-konferansene i 1991.

Etableringen av det indre markedet, sammenbruddet i Sovjetsystemet, gjenforeningen av Tyskland, pågang av nye søknader om medlemskap og EFTA-landenes påtrykk for en EØS-avtale, skapte akutt behov for en fornyelse av samarbeidsgrunnlaget. Dette utløste prinsipielle konflikter om EFs mål og virkemidler, ikke minst knyttet til grensdragningen mellom nasjonal suverenitet og overnasjonal politisk myndighet.

Storbritannia ble talerør for de kreftene som primært ønsker å fastholde EF som et frihandelsområde, bremse den videre politiske integrasjon og derfor utvide samarbeidet med nye medlemsland. På den andre siden hevdet sentrale medlemsland at en rask oppbygging av en Økonomisk og Politisk Union var påkrevet, både for å innkapsle det gjenforente Tyskland, og for å kunne møte de nye utfordringene knyttet til utviklingen i Øst- og Sentral-Europa. Enkelte sørlige medlemsland fryktet imidlertid at opptak av nye medlemsland kan forskyve det politiske og økonomiske tyngdepunktet i EF nordover og oppmerksomheten østover, og bremse den politiske integrasjonen. Toneangivende krefter, bl.a i Tyskland og Frankrike, hevdet derimot at utdypet politisk integrasjon er en avgjørende forutsetning for utvikling av et bredere alleuropeisk samarbeid.

Etter at EF-samarbeidet siden starten i 1957 i hovedsak hadde bygget på mellomstatlige beslutningsformer (enstemmighet/vetorett), skjedde den første reformen i EFs Traktatgrunnlag i 1987. Vedtaket av Enhetsakten var ledd i en strategi for å komme ut av den langvarige

³ EFs opprinnelige konstitusjonelle avtalegrunnlag, Romatraktaten med tilknyttede avtaler, som ble revidert i 1987 ved vedtaket av Enhetsakten, skal nå slås sammen i ett integrert og modernisert avtaleverk.

stagnasjonen i EF-samarbeidet fra midten av 70-tallet, og var knyttet til lanseringen av ”prosjekt indre marked” fra 1.1.93. For å sikre fremdrift ble det innført kvalifiserte flertallsvedtak på områder som gjaldt gjennomføringen av det indre markedet, samt visse arbeidslivsspørsmål knyttet til helse og sikkerhet. Planene for det indre markedet og Enhetsakten utløste en ny dynamikk i samarbeidet, men forsterket samtidig ubalansene og spenningene i EFs institusjonelle struktur. Mens den markedsdrevne integrasjonen kunne drives gjennom ved kvalifiserte flertallsvedtak, ble samfunnspolitiske tiltak knyttet til miljø, velferd og arbeidsliv hemmet av kravet til enstemmighet. Utviklingen av den sosiale dimensjonen ved det indre markedet stod i stampe. Enhetsaktens styrking av EF-parlamentets rolle hadde utløst økt press for å bøte på EFs ”demokratiske underskudd”. Utsiktene til større strukturendringer og regionale ubalanser ved innføringen av det indre markedet skjerpet de politiske kravene fra de søreuropeiske landene om økte regionale overføringer.

Planene for den Økonomiske og Monetære Unionen, med restriktive krav til medlemslandenes økonomiske politikk, ga fornyet styrke til disse kravene. Det sikkerhetspolitiske vakuumet etter sammenbruddet av Warszawapakten med gryende regionale konflikter i Øst-og Sentral-Europa, skjøv EFs ambisjoner om å innta en ledende sikkerhetspolitisk rolle i Europa i forgrunnen. GATT-forhandlingene om liberalisering av verdenshandelen, spesielt for landbruksprodukter som utgjør over halvparten av EFs budsjetter, har aktualisert vanskelige interessemotsetninger mellom EF-landene. Utsiktene til økte folkevandringer fra EFs fattige nærrområder i sør og øst, reiste nye spørsmål om EFs rolle og forpliktelser i det internasjonale samfunn.

Til sammen ga disse utviklingstrekkene en dramatisk opptakt til Traktatkonferansene. I kvintessens dreide den underliggende agendaen og dragkampen seg om hvilken modell for den framtidige integrasjonen EF skulle bevege seg mot. I dette perspektivet behandlet Traktatkonferansene spørsmål som kan få historisk betydning ikke bare for EF-landene, men også for de øvrige europeiske landene. Retningen og modellen for EFs framtidige utvikling vil legge avgjørende premisser for forholdet både til de nåværende EFTA-landene og til Øst-Europa.

2.2 Hovedtrekkene ved utfallet av Maastricht

Utfallet av toppmøtet ble et kompromiss som på viktige punkt tok hensyn til Storbritannias motstand mot radikale reformer, men der de sentrale reformforslagene i hovedsak ble vedtatt. EF-landene tar sikte på å utvikle en gradvis tettere europeisk Union, men uten et erklært føderalt mål. Det er fortsatt nasjonalstatenes regjeringssjefer i EFs Råd som skal ha det avgjørende ord, og det fastslås tydeligere enn før at EF ikke skal blande seg i saker medlemslandene kan løse bedre selv. En bindende framdriftsplan for den Økonomiske og Monetære Unionen ble fastslått, nye mål og samarbeidsområder ble trukket opp, og kvalifiserte flertallsavgjørelser skal benyttes på nye felter.

De viktigste endringene kan oppsummeres i følgende hovedpunkt: EFs *formålserklæringer* er gitt en bredere profil, der blant annet bærekraftig økonomisk utvikling, respekt for miljøet, høyt nivå for sysselsetting og sosial beskyttelse, bedre levekår og livskvalitet, økonomisk og sosialt samhold og solidaritet mellom medlemsstatene slås fast (Artikkel 2). EF skal også utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som eventuelt kan lede til en felles forsvarspolitik.

Samarbeidet skal strebe mot en Europeisk Union - som er EFs nye navn - med stadig tettere fellesskap mellom folkene i Europa, der avgjørelser skal tas så nært som mulig til innbyggerne

(*nærhets-/subsidiaritetsprinsippet*). Dette betyr at i områder som ikke faller innenfor fellesskapets eksklusive kompetanse, skal EF bare kunne gjennomføre tiltak dersom målene kan oppnås mer effektivt gjennom fellesskapstiltak enn av medlemsstatene selv (Artikkel 3b).

Spesielt fra britisk hold er dette oppsummert som en seier; et brudd med EFs sentralistiske tendenser og en barriere mot overstyring fra Brussel. Bevisbyrden legges på Kommisjonen, når den skal foreslå tiltak på nye områder. Det sier seg imidlertid selv at praktiseringen av dette prinsippet vil avhenge av politiske skjønnsvurderinger og styrkeforhold.

Ikke minst når det gjelder den sosiale dimensjonen vil tolkningen og praktiseringen av dette prinsippet ha avgjørende betydning for hvilken strategi EF vil følge. På hvilke områder kan arbeidslivspolitiske tiltak gjennomføres bedre ved lov eller avtaler på EF-plan, enn gjennom nasjonale forhandlinger eller lovgiving? Det er dette striden mellom Euro-LO og arbeidsgiverorganisasjonen UNICE dreier seg om.

EFs *kompetanseområder* (mandatgrunnlag) er definert i Traktaten. Dette er sammen med målformuleringene viktige elementer i EFs rettsgrunnlag. Maastricht-møtet slo fast en betydelig utvidelse av EFs kompetanseområde. I tillegg til Romatraktatens dominerende økonomiske orientering, fastslår Artikkel 3 at EF skal utforme tiltak knyttet til bl.a styrket sosial og økonomisk samhörighet (cohesion), miljøpolitikk, forskning og teknologiutvikling, transeuropeiske nettverk (kommunikasjon/transport), høyt nivå for helse og sikkerhet, forbrukerbeskyttelse, energipolitikk, sivil beskyttelse, turisme, utviklingshjelp, utdanning og kultur, samt tiltak knyttet til personers adgang og bevegelse i det indre markedet (som kan åpne for en felles innvandringspolitikk).

Traktatkonferansen tok imidlertid begrensede skritt i retning av en *Politisk Union*. EF-parlamentets rolle ble noe styrket. På enkelte områder bl.a knyttet til helse, kultur, forbrukerbeskyttelse, forskning og deler av miljøpolitikken, får Parlamentet økt innflytelse, initiativrett og en form for vetorett mot nye lovforslag (Artikkel 189 B). Parlamentet får også en viktigere rolle i forbindelse med Kommisjonens sammensetning. På det sosiale området har den Økonomiske og Sosiale Komité fått en noe styrket stilling, likeledes er det opprettet en ny Regional Komité som er rådgivende i regionalsspørsmål. Den viktigste endringen er likevel at det innføres kvalifiserte flertallsavgjørelser i EFs Råd (øverste organ) på flere nye områder. Det skal også opprettes en slags sivilombudsmann for å ivareta klager fra EF-borgerne, etter forslag fra Danmark. Samtidig innføres et "Europeisk Statsborgerskap" som bl.a skal sikre EF-borgere rett til å stemme og stille som kandidat ved valg lokalt og til EF-parlamentet i alle EF-land (der de bor). Den Europeiske Sentralbanken skal imidlertid være fristilt fra politisk styring.

De sterkt motstridende vurderingene av Traktatkonferansens bidrag til å demokratisere EF, gjenspeiler svært forskjellige prinsipielle syn på EFs styringsmodell. De kreftene som ønsker å fastholde dagens samarbeidsform der de nasjonale regjeringssjefene i EFs Råd kontrollerer styrespakene og representerer den viktigste demokratiske forankring for beslutningene, synes godt tilfreds. EF bygger fortsatt på en modell for "Nasjonalstatenes Europa". De krefter som ønsker sterkere direkte folkevalgt innflytelse og eventuelt en føderal utvikling, er imidlertid misfornøyd. I deres øyne er det ikke "folkenes, men regjeringssjefenes Europa" som avtegner seg. Spesielt i Tyskland, men også fra Euro-LO, er det reist kritikk av at det i realiteten ikke ble tatt nye skritt i retning av en Politisk Union. Derimot skal den Økonomiske og Monetære Union etter planen innføres fra 1997 og seinest i 1999 (se neste avsnitt).

Det største stridsspørsmålet var som nevnt utviklingen av den *sosiale dimensjonen* som endte med at Storbritannia stilte seg utenfor, mens de øvrige elleve landene i en tilleggsprotokoll

ble enige om å gjennomføre EFs Sosiale Charter med kvalifiserte flertallsvedtak på bredere områder (se kap. 3).

EFs målsettinger i *miljøspørsmål* ble styrket, bl.a med henvisning til "føre-var-prinsippet" og formuleringer om et høyt beskyttelsesnivå. Det innføres kvalifiserte flertallsvedtak på det miljøpolitiske området, men med unntak for bl.a skatte- og avgiftsspørsmål, fysisk planlegging, vannkilder og valg av energikilder. Medlemsland skal også kunne få tilført midler til miljøtiltak fra det nye "Samhørighetsfondet" (Cohesionfund). Grunnlaget for utvikling av EFs *forbrukerpolitikk* ble styrket gjennom klarere mål og rettsgrunnlag, som bl.a åpner for økt bruk av kvalifiserte flertallsbeslutninger på dette felt.

Samhørighetsfondet skal opprettes for å fremme økonomisk, miljømessig og sosial utvikling i EFs fattige regioner og motvirke regionale ulikheter knyttet til gjennomføringen av det indre markedet og ØMU. Fondet skal først og fremst yte støtte til miljø, infrastruktur og transportprosjekter i land som har et BNP per innbygger på under 90% av gjennomsnittet.

Dette må også sees i sammenheng med målsettingen om å utvikle *transeuropeiske nettverk* knyttet til oppbygging av tverrnasjonal infrastruktur for transport, telekommunikasjon, og energi.

Traktaten gir også åpninger for å utvikle en mer aktiv *industripolitikk* på EF-plan. Men dette er et uklart og omstridt punkt, som følge av uenighet mellom britiske markedsliberalere og franske og tyske tilhengere av en mer aktiv offentlig industristrategi .

Et lite påaktet, men viktig punkt, er vedtaket om å utvikle et tettere mellom-statlig samarbeid innenfor *justis- og politivesen*. Dette har sammenheng med innføringen av den frie personbevegelse fra 1993 og økt behov for kontroll med illegal innvandring, kriminalitet, narkotika mv. når grensekontrollen faller bort.

Toppmøtet erklærte også at EF er beredt til å oppta nye medlemsland, trolig i første omgang EFTA-land, og starte forhandlinger om dette så snart Traktaten er ratifisert og EFs langtidsbudsjett er vedtatt, trolig ikke før i 1993. Videre ble det besluttet å avholde en ny Traktatkonferanse i 1996 som bl.a skal ta stilling til framdriften av den Økonomiske og Monetære Unionen og eventuelt utvikling av en Politisk Union.

2.3 Økonomisk og Monetær Union

Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) skal etableres seinest innen 1. januar 1999. Etter opprettelse av et Europeisk Monetært Institutt og en gradvis sterkere samordning av medlemslandenes økonomiske politikk fra 1994, skal ØMUs 3. fase etter planen innledes fra 1.1.1997 med en uavhengig Europeisk Sentralbank og en felles valuta (ECU). For at den Europeiske Sentralbanken skal kunne innfri sin målsetting om prisstabilitet, er den ikke underlagt politisk styring. Bare de landene som innfrir fastsatte kriterier for økonomisk konvergens - lav prisstigning, små budsjettunderskudd, stabil rente - og valutakurs - skal kunne delta i fase 3.⁴ Dette kan åpne for en monetær integrasjon med flere hastigheter, dels fordi Storbritannia og Danmark (som skal ha en egen folkeavstemning i 1996) har tatt forbehold om deltakelse i ØMU, dels fordi enkelte medlemsland neppe vil klare å innfri kriteriene.

⁴ Forutsetningen for å gå videre til fase 3 i 1997, etter kvalifisert flertallsbeslutning i EFs Råd, er at minst halvparten av landene har innfridd kriteriene. Dersom dette ikke skjer skal fase 3 automatisk tre i kraft 1.1.1999. EF-landene avgjør da med kvalifisert flertall hvilke land som skal kunne delta.

Innføring av ugjenkallelig fastlåste valutakurser forutsetter at deltakerlandene har en tilnærmet lik og stabil utvikling av priser, rente- og valutakurser. Dette er langt fra tilfellet i dag. Hovedmålet med fase 2 fra 1994 er derfor å gjennomføre et tilpasningsprogram for å sikre den nødvendige økonomiske konvergens. De fastlagte kriteriene for deltakerlandene er følgende:

* Landets offentlige gjeld må ikke være høyere enn 60% av BNP og det årlige budsjettunderskudd ikke over 3% av BNP.

* Lav prisstigning; ikke høyere enn 1,5 prosentpoeng over de tre landene med lavest prisstigning (anslagsvis 3-4%).

* Stabil valutakurs de siste to år; dvs. ikke devaluering eller svingninger utover bestemte målsatser.

* Det langsiktige rentenivået må samsvare med utviklingen i de "beste landene" og ikke være mer enn 2 prosentpoeng høyere.

I øyeblikket er det bare Danmark, Luxemburg og Frankrike som oppfyller alle kravene. I forhandlingene før Toppmøtet ble det imidlertid lagt til grunn at kriteriene ikke skal anvendes firkantet (mekanisk), men ut fra en langsiktig og helhetlig vurdering av trenden i landenes økonomi. Hvis f.eks. et land har en solid offentlig økonomi, men på grunn av kortsiktige svingninger i eksportpriser eller store offentlige investeringer har et høyere underskudd enn kravene tilsier, vil det neppe tillegges avgjørende vekt. Dette åpner for skjønnsmessige politiske vurderinger.

Spesielt Tyskland har derfor uttrykt bekymring for at det symbolske og politiske presset for å iverksette fase 3 med en felles valuta, skal føre til at land som ikke er modne for pengeunionen likevel trekkes med. Dette vil ut fra tyskernes syn kunne skape økonomisk ustabilitet og undergrave valutaens styrke. Både representanter for Bundesbank og den tyske regjering har i ettertid gjort det klart at Tyskland ikke vil bytte ut D-Marken med en svakere ECU, og derfor ikke vil tre inn i ØMU's fase 3, før de fastlagte kriterier er innfridd.

Planene for ØMU forutsetter at medlemslandene fører en penge- og finanspolitikk som stabiliserer utviklingen av priser, rente, valutakurs og utenriksøkonomi. Dette ventes å stimulere den økonomiske veksten, bl.a ved å sikre forutsigbare og trygge vilkår for handel og investeringer. Faren for valutaspekulasjon og ukontrollerte finansstrømmer blir borte og næringslivets transaksjonskostnader reduseres. Spesielt for små land kan dette gi et tryggere og mer forutsigbart fundament for den nasjonale økonomiske politikken. Bakgrunnen for at de nordiske land på slutten av 80-tallet låste valutaene til ECU, var nettopp å hindre slike destabiliserende kapitalstrømmer som Norge opplevde i 2. halvdel av 80-årene og Sverige og Finland i 1991. Dermed skal rentenivået kunne stabiliseres på et lavere nivå, til fordel for økte investeringer.

Fastlåsing av valutakursen og de økonomiske konvergenskravene begrenser samtidig muligheten for at finanspolitikken kan benyttes til å fremme sysselsettingspolitiske mål. I EF-kommisjonens økonomiske rapport for 1991-92 fastslås det at medlemslandene derfor må legge større vekt på strukturelle tiltak innen nærings- og arbeidsmarkedspolitikken for å fremme vekst og sysselsetting (Kommisjonen 1991). Videre pekes det på at når land som har en svakere produktivitetsutvikling enn konkurrentlandene ikke lenger kan nedskrive valutakursen, vil det stille økte krav til fleksibilitet i lønnsdannelsen, dersom de skal unngå redusert produksjon og økt

arbeidsløshet. Sagt på en annen måte: Gjennomføringen av ØMU vil kunne stille økte krav til at lønnsforhandlingene tilpasses svingninger i landenes makroøkonomiske situasjon.⁵

Fordelene og ulempene ved fastlåste valutakurser og ved finanspolitiske tiltak for å øke sysselsettingen, reiser kompliserte og omstridte økonomiske problemstillinger som ikke skal analyseres videre her. Det kan imidlertid konstateres at Norge de siste årene langt på vei har fulgt den samme økonomisk-politiske kurs som EF-landene legger opp til gjennom ØMU. Selv om Norge har låst valutakursen til ECU og oppnådd lav prisstigning, er det gjennomført en finanspolitisk stimuleringspolitikk med betydelige offentlige budsjettunderskudd. På grunn av vår solide utenriks-økonomi har ikke dette gitt merkbare negative utslag verken på kroneverdien eller renta, men det har heller ikke gitt særlig positive utslag på sysselsettingen.

Etter de første hyllesterklæringene etter Maastricht har det innen flere EF-land og i europeisk arbeiderbevegelse utviklet seg en mer kritisk debatt om innholdet i og forutsetningene for ØMU. I en prinsipputtalelse om Maastricht-toppmøtets resultater understreker Euro-LO at fagbevegelsen ser utviklingen av ØMU som et nødvendig svar på internasjonaliseringen og undergravingen av nasjonalstatenes kontroll med økonomien (ETUC 1992). Euro-LO kritiserer imidlertid utformingen av ØMU for å være et utilstrekkelig svar på de økonomiske og sysselsetningspolitiske utfordringer en står overfor i 90-årene, og at ØMU har fått et monetaristisk innhold der det legges for ensidig vekt på prisstabilisering. Kombinert med de restriktive kravene til offentlig budsjettpolitikk uttrykker Euro-LO derfor bekymring for at dette kan bidra til økonomisk stagnasjon og svekket sysselsetting de kommende år.

Euro-LO etterlyser en strategi for sterkere samordning av den økonomiske politikken for å fremme økt sysselsetting, og tar til orde for å øke EFs budsjetter for å kunne stimulere den økonomiske utviklingen. Dette knyttes til krav om sterkere satsing på utbygging av infrastruktur, regionale overføringer, utdanning og miljø, samt tiltak for å styrke den offentlige sektorens finansieringsgrunnlag både nasjonalt og på EF-nivå. Dette krever utvikling av sterkere politiske institusjoner og mandat til å utforme en samlet økonomisk-politisk strategi på EF-nivå, noe som etter Euro-LOs syn også forutsetter politisk og demokratisk innflytelse over den Europeiske Sentralbanken, samt fellesskapstiltak for å hindre skattekonkurranse.

I Tyskland, spesielt innen sosialdemokratiet, har det utviklet seg en debatt som dels kritiserer framdriftsplanen og premissene for ØMU, dels hevder at det er uforsvarlig å gjennomføre ØMU uten en sterkere Politisk Union. Nestformann Oscar Lafontaine utløste debatten ved å ta til orde for at Tyskland må kreve reforhandling av kjøreplanene for ØMU og den Politiske Union, og truet med å stemme mot ratifikasjon av Traktaten. Også Bundesbank og seinere lederne for de tyske delstatene har fremført liknende synspunkter. Delstatslederne har truet med å stemme mot ratifikasjon av Traktaten, dersom de ikke blir garantert mulighet til ny debatt og avstemning før fase 3 i ØMU skal tre i kraft. Selv om den tyske debatten har hatt sterke innenrikspolitiske overtoner, og seinere har dempet seg, er argumentene interessante. Liknende argumentasjon er i Norden fremført av den tidligere formann i Arbeiderbevegelsens Erhvervspolitiske Råd, Christen Sørensen, i boka "Danmark -delstat i Europa" (1990). En vel så viktig grunn til den tyske kritikken, er imidlertid frykten for å miste kontroll over pengepolitikken.

⁵ I norsk sammenheng er ikke dette ukjent, lønnslovene og de moderate lønnsoppgjørene i siste halvdel av 80-årene var nettopp begrunnet i nødvendigheten av å rette opp ubalanser i utenriksøkonomien og styrke konkurranseevnen.

En av hovedargumentene for ØMU er å vinne innflytelse over den tyske mark og Bundesbanks pengepolitikk, som i dag de facto opptrer som en europeisk sentralbank. Dette er en rolle tyskerne nødig gir fra seg uten sikre garantier og betydelige motytelser. ØMU-kritikerne hevder at pengepolitikken vil bli dominert av tyskerne, men tyskernes økte motstand kan peke i motsatt retning.

Tatt i betraktning britenes og danskenes reservasjoner, flere av medlemslandenes ustabile økonomi, og motstridende politiske krefters strategier for å påvirke innholdet, må en regne med en lang og kronglete politisk prosess før de nasjonale valutaene eventuelt blir erstattet av en felles europeisk valuta. Fra stadig flere hold, bl.a innen europeisk fagbevegelse, er det på denne bakgrunn satt spørsmålsteget ved tidsplanen for gjennomføringen av ØMU. EF har tidligere vedtatt planer om en Økonomisk Union - den såkalte Wernerplanen som preget EF-debatten i Norge i 1972 - som ikke er gjennomført. I hvilken grad og hvor raskt ØMU-planene blir realisert, vil i stor grad være betinget av hvordan den politiske integrasjonen forløper. Den danske sentralbanksjef Hoffmeyer har i tråd med dette perspektivet hevdet at de politiske integrasjonsvirkningene av ØMU er viktigere enn de økonomiske. I hovedsak har de nordiske landene allerede gjennomført en omlegging til den politikken som er planlagt i ØMU (Information 16.3.92).

Sett fra en nordisk synsvinkel vil fellesskapets økonomiske politikk ha stor betydning for etterspørselen, konkurransevnen og sysselsettingen, uansett formell tilknytning til EF. EF-medlemskap kan gi økte bindinger for den økonomiske politikken via ØMU, men samtidig gi muligheter til å være med å påvirke innholdet, retningen og tempoet for EFs økonomiske og monetære integrasjon. Også innenfor EØS vil de nordiske land på grunn av ECU-koplingen i hovedsak måtte følge EF-landenes økonomiske kurs, selv om de vil ha større formell handlefrihet ved å stå utenfor ØMU.

2.4 Samlet vurdering: uavgjort og omkamp i 1996?

Samlet sett tok EF-landene gjennom Traktatkonferansene utvilsomt et viktig skritt i retning av et tettere, bredere og mer forpliktende samarbeid. Utfallet innebar imidlertid ingen avklaring, men en skjerping av de underliggende politiske og institusjonelle spenningene i EF. Sentrale spørsmål bl.a om demokratisering og om EF skal utvikle seg i retning av en reell forbundsstat, ble skjøvet fram til en ny Traktatkonferanse i 1996. Målene om en gradvis tettere Union og en forankring av subsidiaritetsprinsippet kan peke i kryssende retninger. Innholdet i den Økonomiske og Monetære Unionen ble primært av pengepolitisk karakter, og spørsmål om den videre framdrift skal vurderes i 1996. Kompromisset om den sosiale dimensjonen åpner for nye dragkamper.

I en uttalelse fra EURO-LO fastslås det at Maastricht dermed ytterligere har forsterket motsetningene mellom de markedsøkonomiske og de samfunnspolitiske dimensjonene ved EF-samarbeidet (ETUC 1992). Snarere enn en avklaring, markerer Traktatkonferansene innledningen på en ny runde med kamp om å påvirke premissene, fortolkningene og de politiske styrkeforholdene fram mot 1996. Dette illustreres ved at ulike leire med motstridende oppfatninger har forsøkt å definere utfallet som seier for deres linje. "Game, set and match for Britain", oppsummerte Major fortrøstningsfullt (Sørli 1992). Den psykologiske krigføringen fram mot omkampen har begynt.

Enkelte faktorer kan tilsi at fordelingen av kortene og endringen av spillereglene vil kunne gi styrkede odds for de integrasjons-ivrende kreftene. Kontrasten mellom den vidtgående markedsøkonomiske og monetære integrasjonen på den ene siden og det demokratiske,

miljømessige og sosiale underskuddet på den andre siden, kan gjøre det vanskelig å motstå krav om politiske reformer på disse feltene i årene framover. Dette presset kan forsterkes ved at de samfunnsmessige omstillingskostnadene knyttet til innføringen av det indre marked og konvergensen i den økonomiske politikken som følge av ØMU-samarbeidet, i flere land kan skape politisk motstand mot fortsatt integrasjon. Mens tyskerne derfor har stilt krav om en styrking av den politiske integrasjonen, har f.eks spanjolene stilt krav om økte regionale overføringer for å ratifisere Traktaten.

De samme faktorene kan imidlertid trekke i retning av at integrasjonstakten bremser opp. Mens EF-landene de siste årene delvis har vært preget av en slags forventningsfull "1992"-eufori, skal de nå betale kostnadene for de framtidige omstillingsgevinstene. Delors-II-pakken med forslag til økninger i EF-budsjettene fram til 1997 har i flere land gitt en ubehagelig dagen-derpå-opplevelse. Mens EF-budsjettet i dag utgjør 1,2% av EF-landenes brutto nasjonalprodukt, tilsvarende 528 milliarder norske kroner, er dette foreslått økt til om lag 1,4% av BNP, tilsvarende drøyt 700 milliarder kroner i 1997 (Nilsen 1992). En vesentlig del av denne økningen på om lag 130 milliarder kroner vil gå til å fordoble struktur- og regionalfondene og overføringene til de fattigste EF-landene.

Det vil spesielt bli en belastning for Tyskland som i dag med 72 milliarder kroner er den klart største nettobidragssyter til EF, i en situasjon hvor landet også bærer de tyngste bøkene ved gjenreisningen i Øst-Europa og gjenforeningen mellom øst og vest. Dette vil neppe gjøre det lettere å få tyskerne med på å legge D-markens skjebne i hendene på en Europeisk Sentralbank, uten at de får gjennomslag for sitt krav om en politisk demokratisering av EF. Den økte oppslutningen om nasjonalistiske høyrepartier ved valgene og fallet i oppslutningen om EF-samarbeidet, kan trekke i samme retning.

I en situasjon med økonomisk stagnasjon i medlemslandene, vanskelig budsjettssituasjon og krav om økonomisk tilstramning fra ØMU, kan det altså bli mer enn tungt å vinne gehør for økte tilskudd til EF-budsjettet. Det kan bli umulig å vinne politisk støtte på hjemmebane for ytterligere EF-integrasjon, uten klare gjennombrudd på den samfunnspolitiske fronten.

Selv om EF-samarbeidet ikke drives framover av noen usynlig deterministisk kraft, kan det synes som Traktatkonferansene har omdelt de politiske kortene slik at bordet fanger: Det blir lettere å gå videre, enn å snu eller bremse den politiske integrasjonen. På den annen side kan de økonomiske interessekonfliktene vise seg å bli så sterke at samarbeidet kjører seg fast når Eurovisjonene skal omsettes i praksis.

Det er i denne motsetningsfylte politiske situasjonen EF skal avklare sin holdning til opptak av nye medlemsland. Maastricht-toppmøtet slo fast at EF er positive til å starte forhandlinger om opptak av fire-fem nye medlemsland så snart EFs langtidsbudsjett (Delors-II-pakken) er vedtatt. Utredningene som ligger til grunn for debatten om utvidelse av EF, understreker imidlertid at dette vil kreve nye institusjonelle reformer.

Sett i lys av de store praktiske og prinsipielle beslutningene EF-landene står foran, er det åpenbart at spørsmålet om opptak av nye medlemsland kan bli ledd i en politisk kamp, som kan kreve både ekstraomganger og mer til. Opptil flere nøkkelspillere kan motsette seg endringer i lagoppstillingen før omkampen. En skal derfor ikke se bort fra at EØS-avtalen kan bli en mer varig løsning for de nordiske lands forhold til EF, enn mange forestiller seg i dag.

3 Gjennombrudd for den sosiale dimensjon?

3.1 Utgangspunkt

Utviklingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken i EF har gjennom flere år blitt blokkert av den britiske regjeringens veto. I utkastet til ny Traktat ble det derfor foreslått å innføre kvalifiserte flertallsvedtak på flere nye arbeidsmarkeds- og sosialpolitiske felt. For å omgå britenes hardnakkete motstand, ble man til slutt enige om et kunstgrep som tillater britene å stille seg på sidelinja, samtidig som de øvrige elleve landene kan gå videre.

I en egen protokoll ble det fastslått at den nåværende Traktattekst fortsatt skal være grunnlaget for tiltak som omfatter samtlige medlemsland. De øvrige elleve medlemslandene skal imidlertid kunne benytte fellesskapets institusjoner til utvikling av den sosiale dimensjon, i henhold til en tilleggsavtale (annex) hvor de gjensidig forplikter seg til å gjennomføre EFs Sosiale Charter.

Avtalen mellom de elleve formulerer mer ambisiøse mål for fellesskapets politikk enn tidligere og legger opp til utvidet bruk av kvalifiserte flertallsavgjørelser, bl.a når det gjelder arbeidsvilkår i bred forstand. I prinsippet kan dermed disse elleve landene utvikle den sosiale dimensjon uhindret av britene, dersom de ønsker det. Videre åpner vedtaket for en langt sterkere deltakelse fra arbeidslivets parter i utformingen av EF-tiltak. Vedtakene i Maastricht er av EURO-LO karakterisert som et gjennombrudd for den sosiale dimensjonen i EF, av arbeidsgiverorganisasjonen UNICE som et ”tohodet troll”.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på konsekvensene av ”Den Sosiale Protokollen” og Tilleggsavtalen mellom ”de elleve” fra Maastricht for mulighetene til å utvikle en felles arbeidslivspolitik i EF (og EØS) og for fagbevegelsens strategi-utvikling.

I kapittel 3.2 redegjøres for bakgrunnen og de underliggende konfliktlinjene knyttet til arbeidslivspolitikken i EF.

I kapittel 3.3 oppsummeres de viktigste innholdsmessige og juridiske sidene ved Tilleggsavtalen mellom ”de elleve”.

I kapittel 3.4 drøftes konsekvensen av Tilleggsavtalen for mulighetene til utvikling av den sosiale dimensjon i EF og EØS, samt for fagbevegelsens avveining mellom nasjonale og europeiske lov- og avtalestrategier.

3.2 Bakgrunn og analytisk perspektiv

Siden EF-samarbeidet ble innledet på 50-tallet har spørsmålet om sterkere integrasjon av velferds- og arbeidslivspolitikken skapt politisk strid. Den rådende strategi har pendlet mellom ulike forståelser i ulike faser: Etter en innledende runde på 50-tallet der forslag om velferdspolitisk harmonisering ovenfra ble drøftet og droppet til fordel for markedsdrevet integrasjon nedenfra, utviklet EF på 70-tallet en mer aktivistisk linje. Men bortsett fra i likestillingsspørsmål hvor EF har spilt en pådriverrolle overfor medlemslandene, førte 70-tallets Sosiale Handlingsprogram til magre resultater (Hagen 1990). Riktignok fikk man til slutt vedtatt

enkelte arbeidslivspolitiske direktiv¹, men med et temmelig utvannet innhold. Og de viktigste forslagene fra 1973, Vredelingsdirektivene om informasjon og drøftingsrett i flernasjonale selskap, er ennå ikke vedtatt.

Med lanseringen av det indre markedet på midten av 80-tallet skjedde en ny oppblomstring av forslag og planer knyttet til den sosiale dimensjon. EF-kommisjonenens president, Jaques Delors, slo til lyd for et "Sosialt Europa" i nært samarbeid med europeisk fagbevegelse. I 1989 vedtok EF (unntatt britene) et Sosialt Charter som ble etterfulgt av et Sosialt handlingsprogram med 47 tiltak som skulle iverksettes parallelt med det indre markedet. Et drøyt halvår før åpningen av det indre markedet er fortsatt bare et fåtall av tiltakene gjennomført (Kommissjonen 1991). Hva er grunnen til den trege framdriften i arbeidslivspolitiske spørsmål i EF? Og på hvilken måte kan Traktatendringene påvirke dette?

En kan peke på flere grunner til at EF-landene har hatt vanskelig for å bli enige om beslutninger som griper inn i medlemslandenes regulering av arbeidsmarkedet:

- 1) De store forskjellene mellom landene både med hensyn til den institusjonelle organiseringen av arbeidsmarkedene, lov- og forhandlingsystem og økonomisk utviklingsnivå, produktivitet mv.;
- 2) Den kompliserte og konfliktfylte interessestrukturen som er knyttet til EF- regulering av de nasjonale arbeidsmarkedene;
- 3) Det uklare og begrensede juridiske hjemmelsgrunnlaget for EFs arbeidslivspolitik;
- 4) Fraværet av sterke organisasjoner på EF-nivå som har fullmakt til å opptre på vegne av de nasjonale medlemsorganisasjonene;

Disse faktorene henger delvis sammen. Som utgangspunkt for å kunne vurdere Maastrichts betydning for utviklingen av EFs sosiale dimensjon, skal vi redegjøre for de viktigste barrierene mot etablering av en felles reguleringsmodell, arbeidslivspolitik og forhandlinger på EF-nivå.

3.2.1 Barrierer mot utvikling av en europeisk arbeidslivspolitik

Ulike nasjonale modeller

For det **første** vil nesten enhver regulering av forhold i arbeidsmarkedet berøre spørsmål knyttet til grensene for arbeidsgivernes prerogativer (styringsrett) og styrkeforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette er ikke bare et følsomt område i seg selv, men blir ytterligere komplisert fordi EF-tiltak vil kunne forstyrre balansen i skjøre nasjonale tradisjoner og systemer for samarbeid mellom arbeidslivets parter (Wedderburn 1990). Et slående trekk ved de nasjonale arbeidsrettslige systemer og forhandlingsordninger som er utviklet gjennom mer enn hundre års klassestrid, er de store forskjellene mellom de europeiske landene når det gjelder

¹ Direktiv som regulerer plikt til konsultasjon med representanter for arbeidstakerne ved kollektive oppsigelser (1975); sikring av arbeidstakerrettigheter ved eierskifter (1977); rettigheter ved konkurser (1980); ble omsider vedtatt, men svært utvannet. Forslagene til direktiv om medbestemmelse i multinasjonale selskap (Vredelingsdirektivene) strandet imidlertid (1982).

institusjonell oppbygging, forholdet mellom lov og avtaler, styrkeforhold, organisasjonsmønster, statens rolle i forhandlinger, mv.

Det er derfor ikke bare politisk følsomt, men også praktisk vanskelig å finne redskaper som er egnet til å regulere forhold i så ulike nasjonale arbeidsmarkeder. Valg av reguleringsform kan også berøre økonomiske og politiske styrkeforhold innen og mellom nasjonalstatene, ettersom ulike reguleringsmåter kan ha høyst forskjellige konsekvenser for medlemslandene.

Motstridende interesser

Dette berører, for det **andre**, de motsetningsfylte interessene knyttet til EF-inngrep i de nasjonale arbeidsmarkedene. Lovregulering av arbeidsvilkår påvirker ikke bare styrkeforholdene mellom arbeid og kapital, men også produksjonsvilkår, kostnader og dermed konkurranseforhold mellom næringslivet i ulike land. Tiltak vil dermed kunne ha motstridende sysselsettings- og velferdseffekter i ulike medlemsland (Due m.fl 1991). Mens arbeidslivspolitikken på nasjonalt plan i hovedsak har hatt til oppgave å balansere interessene mellom arbeid og kapital, vil en overnasjonal arbeidslivspolitik i tillegg måtte balansere mellom motstridende nasjonale interesser. I striden om utformingen av EFs arbeidslivspolitik følger derfor ikke konfliktlinjene og allianseforholdene nødvendigvis klassegrensene. Strenge internasjonale velferdskrav fra fagbevegelsen i nord kan framstå som en konkurransehindring som underminerer arbeidsplassene til kamerater i fattigere land; utdannings- eller produktivitetsdumping (Rhodes 1992). Den trege arbeidslivspolitiske utviklingen i EF er i noen grad et uttrykk for de vanskelige interesseavveiningene utviklingen av en grenseoverskridende politikk for utjamning og solidaritet må ta hensyn til.

Mangelfullt juridisk grunnlag

For det **tredje**, og nært knyttet til forrige punkt, har den arbeidslivspolitiske utvikling på EF-nivå vært hindret av et mangelfullt juridisk traktatgrunnlag. Romatraktaten var primært utformet med tanke på å skape et enhetlig marked med fri konkurranse, og ga EF-institusjonene begrenset myndighet på andre områder. Bortsett fra tiltak knyttet til å fremme arbeidskraftens mobilitet (samordning av trygderegler mv.), likestilling og arbeidsmiljø i snever forstand (helse og sikkerhet), måtte EF-tiltak i hovedsak hjemles i hensynet til likeverdige konkurransevilkår (Nielsen og Szyszczak 1992). EFs sterke traktatfestete regelverk for likestilling i arbeidslivet ble f.eks utformet fordi Frankrike fryktet at land med svakere likestillingslovgiving kunne oppnå konkurransefordeler overfor franske bedrifter.

I praksis støtte EF på store vansker med å komme til politisk enighet om hva som skulle regnes som en del av bedriftenes konkurranseforhold, dvs. av grenseoppgangen mellom marked og politikk. Enhetsakten fra 1987 innebar visse forbedringer av Traktatgrunnlaget, bl.a flertallsvedtak i helse- og sikkerhetsspørsmål. Likevel er de fleste tiltakene knyttet til Det Sosiale Aksjonsprogrammet fra 1990 blokkert, delvis pga. sviktende hjemmelsgrunnlag og krav til enstemmighet. Den skjevheten (deregulatory bias) som lå i at tiltak knyttet til det indre marked kunne vedtas med kvalifisert flertall, mens tiltak knyttet til den sosiale dimensjon krevde enstemmighet, førte igjen til at Kommisjonen av taktiske grunner har forsøkt å begrunne arbeids- og velferdspolitiske initiativer (f.eks like rettigheter for deltidsarbeidende) ut fra konkurransehensyn (Wedderburn 1990).

På denne måten ble sosial- og velferdspolitiske rettferdsforslag viklet inn i intrikate kontroverser og grensetvister knyttet til definisjonen av likeverdige konkurransevilkår. Ikke minst fagbevegelsen har benyttet argumenter om like konkurranseforhold som støtte for sosiale minimumskrav for å hindre sosial dumping. Men dette kan igjen bidra til å underminere kravenes selvstendige legitimitet. Hvorfor skal f.eks ulike rettigheter knyttet til bedriftsdemokrati og sosiale velferdsytelser betraktes som konkurransevridende, men ikke de som har med lønn å gjøre?²

Disse begrensningene i det legale grunnlaget for arbeidslivspolitiske tiltak i EF, den innebygde motsetningen mellom rettferds- og konkurransehensyn, har gjort det lett for de kreftene som av økonomiske eller ideologiske grunner har ønsket å motarbeide EF-reguleringer av arbeidsmarkedet. Spørsmålet er i hvilken grad Traktatrevisjonen har bidratt til å fjerne disse legale hindringene og hvordan dette eventuelt vil påvirke aktørenes interesser og strategier.

Fravær av sterke europeiske organisasjoner

For det **fjerde**, og nært forbundet med det foregående, har det på EF-nivå ikke vært tilstrekkelig sterke organiserte aktører til å presse fram et felles europeisk lov- og avtalesystem. Mens arbeidslivets parter på nasjonalt nivå etter en periode med klassekamp utviklet en gjensidig interesse i å bygge opp et felles system for forhandlinger, samarbeid og konflikt (Hovedavtalen, 1935), og presse staten til å medvirke i reguleringen av arbeidslivet, har dette ikke vært tilfelle på europeisk plan. Tvert imot, nettopp på grunn av de tunge organisasjonsinteressene knyttet til bevaring av de nasjonale samarbeidsmodellene, har spesielt arbeidsgivernes organisasjoner opptrådd som bremseklosser på europeisk plan. Og partene i arbeidslivet har ikke som på nasjonalt plan hatt noen reell statlige tredjepart å samspille med.

Arbeidsgiverorganisasjonen, UNICE, har motsatt seg de aller fleste framstøt for å utvikle et europeisk lov- og avtalesystem ut fra henvisning til de nasjonale tariffpartneres autonomi (nærhetsprinsippet). Fagbevegelsen har prinsipielt gått sterkt inn for etablering av et europeisk reguleringssystem bygd på minimumslovgiving og avtaler, men har i praksis ikke fått tilstrekkelig mandat eller støtte fra de nasjonale medlemsorganisasjonene til å sette makt bak kravene for å tvinge fram en reell motpart. Dette gjenspeiler ikke bare de motstridende interessene innenfor organisasjonene selv, men også de store praktisk-organisatoriske vanskene forbundet med å bygge opp et nytt europeisk nivå for forhandlinger, kollektive aksjonsmuligheter og arbeidsrett (Dølvik, Olberg og Stokland 1990). I tillegg kommer spørsmålet: Hvilke saker kunne være egnet til samordnete europeiske løsninger, i et arbeidsliv som blir stadig mer differensiert og hvor de nasjonale forhandlingene i økende grad blir desentralisert?

3.2.2 Europeiske forhandlinger ~ i pakt med utviklingen i produksjon og arbeidsliv?

I forrige avsnitt er det pekt på fire hindringer for utviklingen av en felles europeisk arbeidslivspolitik og et tverrnasjonalt system for forhandlinger og partssamarbeid:

² Dette hevder Kommissjonen i begrunnelsen til forslaget om like rettigheter for deltidsarbeidende (1990); begrepet ulikeverdig konkurranse (sosial dumping) knyttes til indirekte sosiale kostnader som ikke antas å reflektere produktivitet, mens ulikheter i lønn oppfattes som uttrykk for produktivitetsforskjeller (Wedderburn, 1990; 13).

- ulike nasjonale modeller
- motstridende interesser
- sviktende juridisk grunnlag
- fraværet av tilstrekkelig sterke europeiske organisasjoner

Disse fire faktorene henger nøye sammen og gjenspeiler på ulike måter at sentrale interesser, organiserte aktører, og juridisk-institusjonelle rammevilkår er tungt forankret i de atskilte og konkurrerende nasjonale samarbeids- og regulerings-systemene. Ikke bare har de nasjonale organisasjonene vært skeptiske til hva de kan oppnå på europeisk plan, de har gjensidige interesser i å ta vare på sitt nasjonale maktgrunnlag og sine posisjoner (Dølvik og Stokland 1992).

Den store variasjonen mellom de nasjonale modellene for regulering og samarbeid, gjenspeiler ikke bare forskjellige organisasjons- og rettspolitiske tradisjoner, men også historiske forskjeller i landenes industrialisering, økonomiske struktur og arbeidsorganisering. Hittil har den markedsøkonomiske integrasjonen i Europa i liten grad ført til større likhet (konvergens) i de nasjonale modellene, samtidig som disse utsettes for økende press nedenfra. Forsøk på å utvikle overgripende europeiske reguleringer og forhandlingsmodeller kan således synes grunnleggende i utakt med utviklingen i produksjonslivets organisering, bl.a kjennetegnet ved stikkord som desentralisering, differensiering, fleksibilitet og synkende oppslutning om fagbevegelsen. Er den "eurokorporative" visjon i fagbevegelsen egentlig en drøm om å gjenreise masseproduksjonens sentraliserte organisasjonsstruktur på europeisk plan, i en situasjon der denne modellen og bevegelsens makt er svekket av strukturendringene på nasjonalt plan?

Mange kritikere og ikke minst UNICE argumenterer ut fra dette perspektivet. Mye tyder imidlertid på at drivkreftene bak omorganiseringen av produksjonslivet er mer motsetningsfylte enn som så. Markedsintegrasjonen kjennetegnes ikke bare ved økt desentralisering og differensiering (divergens). Kombinasjonen av grense-overskridende fusjoner, oppkjøp og konsentrasjon i transnasjonale selskap; skjerpet internasjonal konkurranse med økt politisk press på staten for å sikre likeverdige konkurranseforhold; etableringen av den Økonomiske og Monetære Unionen; alt dette kan skape press for en tiltakende likhet (konvergens) i økonomiske, teknologiske og politiske rammevilkår mellom landene. Dette vil kunne innsnevre spillerommet for nasjonale forhandlinger.

En hypotese er at dette kan styrke betingelsene for utvikling av et nytt europeisk forhandlingsnivå. Dvs. at desentralisering og internasjonalisering er to sider ved samme sak. Spørsmålet er om en slik utvikling kan underminere de sentrale, nasjonale organisasjonenes makt til fordel for lokale, sektorielle og overnasjonale organisasjonsledd?

Den motsatte hypotesen er at internasjonaliseringen og den politiske integrasjonen snarere vil styrke de nasjonale organisasjonenes rolle i kampen for å bevare nasjonale konkurransefortrinn og fordelingsordninger.

Nøkkelspørsmålet i dette notatet er hvordan EFs Traktatkonferanser i Maastricht kan ha påvirket forutsetningene for utvikling av et overnasjonalt, europeisk forhandlings- og reguleringsystem. Dette dreier seg i mindre grad - slik debatten ofte kan gi inntrykk av - om de formelle juridiske endringer som har skjedd, enn om hvordan samspillet mellom juridiske, økonomiske og politiske endringer vil kunne påvirke de organisatoriske og politiske styrkeforhold og aktørenes strategier. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 3.4 og kapittel 4.

3.3 Den Sosiale Protokollen

3.3.1 Status - juridisk og politisk

Den Sosiale Protokollen og Tilleggsavtalen mellom de elleve medlemslandene vil, i den grad den blir brukt, innebære en betydelig styrking av det juridiske grunnlaget for å utvikle arbeidslivspolitiske tiltak på europeisk plan. Kompetanseområdet utvides, kvalifiserte flertallsavgjørelser innføres på nye felt, og arbeidslivets parter får en mer sentral rolle i beslutningsprosessen.

Uklarhet knyttet til tolkningen av Den Sosiale Protokollen har imidlertid skapt usikkerhet om tilleggsavtalens politiske og juridiske status. Dette skyldes for det første den uklare situasjonen som kan oppstå med to sett av regelverk på samme felt. Ikke bare åpner dette for en integrasjon med to hastigheter, det har skapt bekymring for at andre land kan "stille seg utenfor" på andre felt, eksempelvis Spania i miljøspørsmål. Dette kan lede til en oppsmuldring av fellesskapet. Flere land er urolige for at britene skal kunne høste økonomiske kostnadsfordeler og dermed trekke til seg internasjonale investeringer. Dette kan bremse de øvrige landenes vilje til å innføre strengere arbeidslivsbestemmelser.

For det andre skyldes usikkerheten motstridende tolkninger av om tilleggsavtalen er en del av Traktaten og om vedtak i henhold til den dermed vil bli bindende EF-rett ("acquis communautaire"). Her strides de lærde. På den ene siden har flere eksperter trukket Tilleggsavtalens status i tvil og hevdet at den juridisk sett må betraktes som en mellomstatlig avtale. Den vil følgelig ikke være en del av EF-retten, og vil ikke være bindende før hvert vedtak er ratifisert av signaturlandene (se f.eks. Vogel Polsky 1991). I så fall vil dette kunne komplisere anvendelsen av avtalen, også i forhold til EØS-samarbeidet. Andre eksperter betrakter derimot avtalen som en del av Traktaten (Nielsen 1992). Og de fleste understreker at det på tross av juridisk klarhet, primært er et **politisk spørsmål** hvordan avtalen skal praktiseres. Ettersom de elleve landene skal kunne benytte EFs organer og prosedyrer, vil den juridiske status i praksis ha liten betydning dersom det er politisk vilje til å følge opp avtalens intensjoner.

Usikkerhetene kan imidlertid gi spillerom for politiske motkrefter. Et signal er at arbeidsgiverorganisasjonen, UNICE, har reist tvil om avtalens gyldighet og uttrykt motvilje mot å ta den i bruk. Det er også viktig å være klar over at de elleve landene slett ikke utgjør noen enhetlig, progressiv blokk i arbeidslivsspørsmål. Riktignok ville ingen av dem følge britene og blokkere den storpolitiske hestehandelen på Traktatkonferansen, men flere av dem er skeptiske til flertallsavgjørelser og vidtgående EF-reguleringer i arbeidslivet. Når de ikke lenger kan gjemme seg bak britenes konsekvente motstand, kan angst for å komme i mindretall blant de elleve, skape press for å praktisere den "gamle Traktatens" prosedyrer.³ Hensynet til å sikre et enhetlig regelverk og motvirke britiske konkurransefortrinn, kan gi argumenter i samme retning.

³ Under dagens Traktat gir 54 av 76 stemmer i Rådet kvalifisert flertall, dvs. det kreves 23 stemmer for å blokkere et vedtak. De største landene (inkl. britene) har ti stemmer hver, Spania åtte osv. ned til Luxemburgs to. Under tilleggsavtalen mellom de elleve kreves 44 av 66 stemmer, dvs. at det fortsatt trengs 23 stemmer for å blokkere et kvalifisert flertallsvedtak. Uten britenes ti stemmer kan det bli vanskelig for de fattige landene Portugal, Irland, Hellas og Spania som har 21 stemmer, å finne allierte til å stå imot uønskete forslag.

På den annen side vil "tosporsmuligheten" kunne åpne nye strategiske muligheter for Kommissjonen til å presse gjennom forslag via den gamle Traktaten. Truselen om å ta i bruk Tilleggsavtalen kan gjøre landene, inklusive britene, mer medgjørlige og tilbøyelige til å godta kvalifiserte flertallsavgjørelser blant de 12 innenfor den nåværende Traktaten (Enhetsaktens art.118A om helse og sikkerhet). Også for en konservativ britisk regjering kan dette være ønskelig. Det kan gi muligheter til å påvirke prosessen og dermed hindre mer radikale vedtak blant "de elleve" som seinere kan bli britisk lov (Gold 1992). Britene må hele tiden kalkulere denne potensielle boomerang-effekten som kan oppstå ved at en seinere britisk regjering tiltrer Tilleggsavtalen, eller ved at britiske borgere via domstolene gjør krav på de samme rettigheter som andre EF-borgere (via Traktatens bestemmelser om ikke-diskriminering av arbeidstakere).

Selv om britene er spilt ut over sidelinja, kan altså den nye situasjonen åpne for politisk slalåmkjøring, kompromisser og alliansebygging som delvis trekker med britene. Det er imidlertid liten tvil om at styrkeforholdene er forskjøvet i bremseklossenes disfavør. Enkelte analytikere har derfor hevdet muligheten av at den britiske regjering, uansett farge, på sikt vil tiltre avtalen, slik den har gjort i EMS-samarbeidet.

Trass i visse usikkerheter forbundet med den juridiske status, vil vi i fortsettelsen drøfte innholdet ut fra den forutsetning at Den Sosiale Protokollen og Tilleggsavtalen blir brukt aktivt. Dette synes også å være i samsvar med de dominerende oppfatninger innenfor EF-systemet om hva som kommer til å skje (Delors 1992, ETUC 1992).

3.3.2 Innholdet i avtalen mellom "de elleve"

Målsettinger og kompetanseområde

Tilleggsavtalens Artikkel 1 fastslår at Fellesskapet og de elleve medlemslandene har som mål å fremme sysselsettingen, forbedring av leve- og arbeidsvilkår, passende sosial beskyttelse, dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, samt utvikling av de menneskelige ressurser for å sikre et varig høyt sysselsetningsnivå og bekjempe sosial utstøting.

I gjennomføringen av denne politikken skal det tas hensyn til forskjeller i nasjonal praksis, spesielt når det gjelder overenskomster, og til nødvendigheten av å opprettholde fellesskapsøkonomiens konkurranseevne.

Dette innebærer en klart bredere målsetting enn tidligere. Samtidig er tidligere formuleringer om "harmonisering på et stigende nivå" erstattet av formuleringer som åpner for en mer fleksibel og desentralisert tilnærming. Formuleringene om hensynet til nasjonale tradisjoner og til konkurranseevnen, er nye.

Områder for kvalifiserte flertallsvedtak

For å nå disse målene skal fellesskapet (Artikkel 2.1) støtte og supplere medlemslandenes innsats på følgende områder:

- forbedring av arbeidsmiljøet
- beskytte arbeidstakernes helse og sikkerhet;
- arbeidsvilkår;

- informasjon og høring av arbeidstakerne;
- like yrkesmuligheter for og likebehandling av kvinner og menn i arbeidslivet;
- integrasjon av personer som er utstøtt av arbeidsmarkedet.

EFs Ministerråd skal med kvalifisert flertall kunne vedta minimumsdirektiver (etter samarbeid med EF-parlamentet og den Økonomiske og Sosiale Komite) for gradvis gjennomføring i medlemslandene, uten å skape administrative, finansielle eller rettslige hindringer for utvikling av små og mellomstore bedrifter (Artikkel 2.2) I Artikkel 2.5 slås det fast at fellesskapstiltak ikke skal kunne forhindre medlemsstatene i å innføre strengere regler.

Dette innebærer i praksis en kraftig utvidelse av EFs kompetanse idet vedtak på alle disse områdene, unntatt arbeidsmiljø (helse og sikkerhet), tidligere krevde enstemmighet. Spesielt innføringen av begrepet "arbeidsvilkår" åpner for tiltak på et bredt spekter av områder. F.eks kan kontroversielle direktivforslag om arbeidstid og samarbeidsråd i flernasjonale selskap som hittil er blokkert pga. uklart hjemmelsgrunnlag, nå vedtas med kvalifisert flertall. Samtidig understrekes nærhetsprinsippet ved at EF-tiltak skal "støtte og supplere" medlemsstatenes arbeid (Gold 1992). Henvisningen til integrasjon av "utstøtte" arbeidstakere kan også gi grunnlag for nye typer tiltak for å påvirke måten arbeidsmarkedet fungerer på (Observatoire Sociale Européenne 1992).

Områder som fortsatt krever enstemmighet

Innenfor følgende områder kan Ministerrådet bare fatte vedtak med enstemmighet (Artikkel 2.3):

- Sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere;
- vern av arbeidstakere ved opphør av arbeidskontrakt;
- representasjon og kollektivt forsvar av arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser, inklusive medbestemmelse (se neste punkt);
- sysselsettingsvilkår for arbeidstakere fra 3. land;
- finansielle bidrag til sysselsettingstiltak og jobbskaping (med unntak for tiltak fra EFs Sosialfond).

Dette er nye områder i forhold til eksisterende Traktattekst, men på grunn av enstemmighetskravet kan bestemmelsene trolig få mindre praktisk betydning.

Saker som er unndratt fellesskapslovgiving

Vedrørende medbestemmelse og representasjon av kollektive interesser på arbeidstaker- og giversiden, skal "de elleve" ikke kunne vedta lover som berører partenes frihet, *herunder lønsspørsmål, organisasjonsfriheten, eller retten til streik og lockout (Artikkel 2.6).*

Dette innebærer ingen endring fra tidligere, men understreker at fellesskapet ikke skal gripe inn i arbeidslivets parters autonomi og organisasjonsfrihet.⁴ Formuleringen understreker at fellesskapet skal konsentrere seg om individuelle, snarere enn kollektive rettigheter i arbeidslivet. Avgrensningen overfor regulering av lønns-spørsmål står delvis i konflikt til bestemmelsene om likestilling i Artikkel 6.

Likestilling

Grunnlaget for likestillingstiltak styrkes ved å bli omfattet av kvalifiserte flertalls-vedtak. Medlemsstatene forplikter seg til at retten til lik lønn for likt arbeid skal gjennomføres (Artikkel 6). Lønn inkluderer all godtgjørelse i form av kontanter eller naturalia som arbeidstaker mottar, inkludert trygdeytelser. Krav om trygdeytelser kan imidlertid ikke gis tilbakevirkende kraft lenger enn til 17. mai 1991. Dette innebærer en avgrensning i forhold til en domsavgjørelse som sikret en britisk kvinne tilbakebetaling for hele yrkeskarrieren (Barberdommen).

Videre inneholder denne artikkelen en ny formulering som legaliserer positiv diskriminering for kvinner i arbeidslivet: "Fellesskapstiltak skal ikke være til hinder for at medlemsstatene kan gjennomføre særskilte tiltak for å fremme kvinners stilling i arbeidslivet".

Gjennomføring av EF-lovgiving - nasjonal lov eller avtale?

Medlemsland kan overlate til arbeidslivets parter å iverksette direktiver via avtaler (Artikkel 2.5), men må da kunne garantere at hensikten med direktivet er innfridd.

Denne bestemmelsen innebærer en delvis imøtekommelse av kritikken fra bl.a dansk fagbevegelse om at europeisk lovgiving kan komme i konflikt med deres avtalebaserede

⁴ Et uklart punkt er imidlertid statusen til Det Sosiale Charteret som Protokollen henviser til. Pkt. 11 i Charteret innebærer forbud mot eksklusive avtaler (closed shop, organisasjonsplikt) dersom det blir gjennomført.

arbeidsrettssystem. I praksis betyr dette at arbeidslivets parter skal kunne forhandle om den konkrete tilpasningen innenfor sitt avtalesystem. I Danmark har det likevel utviklet seg en strid mellom Funktionærenes Fellesorganisasjon og LO om hvorvidt retten til iverksetting via avtaler vil ha særlig verdi, all den tid staten likevel må sørge for følgelovgivning som sikrer direktivets rettigheter til alle arbeidstakere (Erga omnes). Dette spørsmålet kommer vi tilbake til i pkt 3.4.6.

Sosial dialog og partenes rolle i EF-lovgivingen

Etter at europeisk fagbevegelse gjennom mange år har oppnådd små framskritt i striden for hørings- og forhandlingrett på europeisk plan, ble arbeidslivets parter 31. oktober 1991 enige om et felles forslag til regulering av deres rolle i EFs beslutningsprosess. Avtaleutkastet fra partene ble tatt nesten ordrett inn i avtalen mellom de elleve.

Avtalen fastslår at Kommisjonen har til oppgave å fremme den sosiale dialog, bl.a ved balansert støtte til partenes aktivitet (eks. møtelokaler, tolking, reisedekning mv). Euro-LO finansieres i dag i stor grad av EF-kommisjonen, mens UNICE av prinsipielle grunner hittil har sagt nei takk til Kommisjonsbidrag.

Videre institusjonaliseres partenes rolle i EFs beslutningssystem gjennom formaliserte rettigheter til informasjon og høring helt fra idéstadiet i forbindelse med fellesskaptiltak i arbeidslivet.

Rett til europeiske forhandlinger om EF-lovgiving

Dersom partene så ønsker, kan de i fellesskap anmode Kommisjonen om å ta ansvar for utforming av forslag til EF-lovgiving gjennom forhandlinger innenfor en tidsfrist på 9 måneder (Artikkel 3.4), med mulighet til forlengelse dersom Kommisjonen og partene er enige om det.

Det fastslås videre at dialogen mellom partene om de ønsker kan føre til ”kontraktmessige” forbindelser, inkludert avtaler (Artikkel 4.1). Slike avtaler kan enten iverksettes

(a) i tråd med den praksis arbeidsmarkedets parter og medlemsstatene normalt bruker (forhandlinger eventuelt med følgelovgivning), eller

(b) i saker som hører inn under Artikkel 1, etter vedtak⁵ i EFs Ministerråd, dersom partene er enige om det. Dette skjer med kvalifisert flertall med unntak for de saker som er nevnt i pkt. 2.3.

I en fotnote tilføyes at ved iverksetting av europeiske avtaler via nasjonale forhandlinger (a), er ikke medlemsstatene forpliktet til å foreta seg noe for å sikre gjennomføring. Fra nordisk fagbevegelse er dette sett som en fordel, fordi dette i motsetning til ved gjennomføring via vedtak i EFs Råd (b), utelukker at uorganiserte automatisk skal dra nytte av fagbevegelsens forhandlingsstyrke. Partene vil imidlertid ha størst sikkerhet for at avtalene får praktisk betydning i alle land gjennom vedtak i EFs Ministerråd, ettersom organisasjonsgraden i flere søreuropeiske land er meget lav. Men denne strategien kan i prinsippet åpne for at Rådet forkaster avtalen.⁶

For fagbevegelsen reiser disse bestemmelsene nye muligheter, men også nye utfordringer. Hvordan fagbevegelsen best kan utnytte mulighetene, skal vi komme tilbake til i kapittel 3.4.

3.4 Maastricht - to skritt fram og ett tilbake for den sosiale dimensjon?

3.4.1 Hovedkonklusjon - bedre rettsgrunnlag og økte innflytelsesmuligheter for fagbevegelsen

Mens arbeidsgiverorganisasjonen UNICE har vært svært kritisk, har EURO-LO oppsummert utfallet av Traktatkonferansen som et framskritt. Det er flere grunner til at Maastricht også sett fra nordisk fagbevegelses synsvinkel innebærer nye muligheter og nye utfordringer.

For det første vil gjennomføring av Tilleggsavtalen mellom de elleve medlemslandene innebære en reell utvidelse av EFs kompetanse og innføring av kvalifiserte flertallsavgjørelser på nye, brede arbeidslivspolitiske felt. Dette kan føre til en endring av de politiske styrkeforholdene og vil gjøre det lettere å sikre politisk oppslutning om arbeidslivslovgiving i EF.

⁵ Ulik bruk av begrepene avgjørelse/Beschluss (dansk og tysk Traktattekst) eller vedtak/decision (engelsk/fransk tekst) i artikkel 4.2 har skapt forvirring. Det er ulike oppfatninger av om teksten innebærer at Rådet kan beslutte ved forordning, direktiv, anbefaling, eller utelukkende ved en såkalt 'beslutning'(eget EF-rettsinstrument), eller om det er en særskilt beslutningsform det her er tale om. Se for øvrig kapittel 4.6.

⁶ I den opprinnelige avtalen mellom UNICE og ETUC/Euro-LO sto det at Rådet ikke skal kunne foreta endringer i en avtale, men dette er tatt ut i den endelige teksten. Dette har foranlediget skarpe protester fra partene, som så sin autonomi truet. De skal imidlertid være enige om å kjenne alle avtaler som måtte bli endret for døde og maktesløse. Av politiske grunner vil Rådet i praksis neppe kunne foreta endringer i en avtale, bare forkaste den. Det forhindrer selvfølgelig ikke at Kommisjonen kommer tilbake med nye forslag som innebærer endringer i den opprinnelige avtalen.

For det andre får arbeidslivets parter bedre mulighet til å påvirke EFs lovgiving gjennom høring og konsultasjon. Og dersom de ønsker det, kan partene få mulighet til å forhandle om utforming av forslag til EF-regler. Disse kan enten gjøres til EF-rett gjennom vedtak i EFs Ministerråd, eller gjennomføres via avtaleveien. Når begrep som forhandlinger og avtaler brukes i denne sammenheng, dreier det seg ikke om tariffavtaler i norsk forstand som regulerer lønnsforhold, men om rammeavtaler som formulerer felles mål, retningslinjer og minimumsbestemmelser innenfor EFs myndighetsområde (Artikkel 2 og 3 i Tilleggsavtalen til Den Sosiale Protokollen). Dette vil trolig i første omgang vesentlig gjelde kvalitative arbeidslivsspørsmål, som f.eks opplæring. Samtidig åpnes nye muligheter til å veksle mellom lovgiving via politiske vedtak og via forhandlingsveien, ut fra vurderinger av faglige og politiske styrkeforhold og alliansemuligheter.

I praksis innebærer dette først og fremst en endring av EFs politiske beslutningsprosess knyttet til **formalisering og styrking av den "sosiale dialogs" rolle i EFs lovgivingsprosess**. På denne måten går EF langt i å institusjonalisere en korporativ beslutningsstruktur; selv om EFs Ministerråd kan velge å avvise forslag om at en avtale mellom partene skal omgjøres til bindende EF-rett, vil det i praksis være politisk vanskelig å gå imot en løsning partene har blitt enige om, eller vedta noe annet.

Organisasjonenes rett til å forhandle om utforming av forslag til EF-tiltak, bør ikke forveksles med etablering av et uavhengig system for europeiske kollektive forhandlinger og tariffavtaler. Traktatkonferansene innebærer ingen nye politiske eller juridiske forutsetninger på dette området. Selvstendige organisasjoner kan selvsagt inngå forhandlinger og avtaler om hva de vil, noe som også ble slått fast i Enhetsakten i 1987, dersom de er enige om det. Det har de hittil ikke vært. Den viktigste hindringen for å utvikle uavhengige europeiske forhandlinger har hittil vært UNICES prinsipielle motstand. Det gjenstår å se om den er blitt særlig påvirket av EFs Traktatkonferanser.

For det tredje er avtalens understreking av "nærhetsprinsippet" og at tiltak kan iverksettes gjennom nasjonale forhandlingssystemer, mer i tråd med de nordiske fagbevegelsenes syn enn den detaljerte lovgivingsmodellen EF tidligere har praktisert. Dette peker i retning av et mer differensiert og fleksibelt arbeidsrettslig system, som bedre kan ivareta hensynet til ulike nasjonale faglige tradisjoner og forhandlingsmodeller.

Denne forhandlingsveien kan i større grad enn lovgiving gi muligheter til å fokusere på bestemte problemer, fastlegge varierte og smidige gjennomføringsprosedyrer og foreta endringer og revisjoner ut fra lokale forutsetninger. Ved å utvikle et system der overgripende retningslinjer (rammeavtaler) utfylles, konkretiseres og kontrolleres av arbeidslivets egne aktører på sektorielt, nasjonalt eller bedriftsnivå, kan en i prinsippet utvikle et reguleringsystem som knytter sammen aktører på mange nivåer og kombinerer samordning ovenfra med initiativ nedenfra. Sammenliknet med et generelt og rigid overnasjonalt lovverk, kan dette også være bedre tilpasset den store variasjonen og økende differensieringen i arbeidslivets organisasjonsformer.

Åpningen for EF-reguleringer via forhandlinger kan altså gi muligheter til større **desentralisering**, mangfold og mobilisering nedenfra, men det kan også gi grunnlag for utviklingen av et **topptunget eurokorporativt** system. Hvilken retning denne utviklingen vil ta avhenger ikke av EF, men av hvilke strategier organisasjonene satser på.

* For det første, vil arbeidsgiverorganisasjonene overhodet delta i utviklingen av et slikt system?

* For det andre, hvordan vil organisasjonene avveie mellom lovveien og forhandlingsveien?

Dette vil avgjøres av den interne dragkampen mellom aktører fra ulike nasjonale forhandlingssystemer både på fagbevegelses- og arbeidsgiversiden. Her kan også de nordiske organisasjonene påvirke utviklingen dersom de utvikler kompetanse og felles strategier for deltakelse.

Truselen om økt og mer radikal lovgiving kan presse arbeidsgiverne til å bli mer samarbeidsvillige. Mens UNICE tidligere motsatte seg såvel EF-lovgiving som europeiske forhandlinger, kan gjennomføring av Den Sosiale Protokollen stille UNICE overfor begge muligheter og dermed et valg mellom pest og kolera. Konfrontert med utsiktene til generell EF-lovgiving kan det tross alt være mer attraktivt å sette seg til forhandlingsbordet hvor styrkeforholdene og premissene er mer kontrollerbare og oversiktlige enn i EFs politiske labyrint.

Sett i sammenheng kan det herske liten tvil om at gjennomføring av avtalen mellom de elleve åpner for viktige framskritt for den sosiale dimensjonen i EF. Den viktigste endringen er knyttet til forskyvingen av de **politiske styrkeforholdene** som følger av at vetoretten for de mest konservative regjeringene oppheves. På den annen side kan muligheten for å delegerer utforming av EF-reguleringer til sosialpartnerne åpne for en viss ansvarsfraskrivelse for politikerne. Sett i lys av uklarhetene omkring avtalens politiske og juridiske status, gir dette grunnlag for å karakterisere utfallet av Maastricht som to skritt fram og ett tilbake for tilhengerne av den sosiale dimensjon.

Styrkingen av det formelle beslutningsgrunnlaget er en nødvendig, men langt fra tilstrekkelig forutsetning for framskritt i utviklingen av en progressiv europeisk arbeidslivspolitik. Hittil har en rekke regjeringer - og for såvidt også fagbevegelsen - kunnet gjemme seg bak britenes veto. Det er lett å komme med ideologiske prinsipplæringer når utsiktene til praktiske forpliktende resultater er lik null. Når nå tilhengerne av den sosiale dimensjon skal omsette visjonene til virkelighet vil de reelle problemer og interessekonflikter komme for en dag. De vil være av en langt mer komplisert karakter, enn den retoriske symbolstriden med forstokkete britiske konservative.

3.4.2 Mot en flersporet utvikling av den sosial dimensjon?

Det er som nevnt en rekke faktorer som gir grunn til forsiktighet i vurderingen av hvilken politisk betydning utfallet av Maastricht kommer til å få.

For det første gjelder det å se hvordan ratifikasjonsprosessen i de enkelte medlemslandene forløper. Dette gjelder ikke bare Danmark og Irland som skal ha folkeavstemninger, men også i medlemsland som Spania og Tyskland løper en kritisk debatt om hvilke forutsetninger landene skal stille for å ratifisere Traktaten.

For det andre er det uklart hvordan EF kommer til å takle en situasjon med to parallelle rettsgrunnlag, og det er derfor noe usikkert om/eller i hvilken grad Den Sosiale Protokollen vil bli tatt i bruk. Under ingen omstendighet vil den kunne bli benyttet før i 1993, og først seinere hvis ratifikasjonsprosessen trekker ut.

Både på kort og noe lengre sikt vil derfor EF-kommisjonen antakelig bruke den gamle Traktaten til å fremme de direktivforslag som er forberedt i tilknytning til det Sosiale Aksjonsprogrammet. Dette for å oppnå et mest mulig enhetlig og uomtvistet rettsgrunnlag for

hele EF og helst også EØS. Dersom britene blokkerer, vil Tilleggsavtalen kunne tas i bruk som et reservespor, noe som i seg selv vil kunne være et politisk pressmiddel.

For det tredje vil betydningen av Den Sosiale Protokollen og Tilleggsavtalen avhenge av hvordan aktørene i arbeidslivet reagerer på nye regler og rammevilkår. Kan eksistensen av to regelverk føre til nye former for konkurransevridning og slik påvirke investeringsstrømmene mellom landene? Vil Storbritannia framstå som et mer attraktivt eller et mer usikkert sted for investeringer? Kan dette igjen påvirke de andre landenes vilje til å innføre strengere reguleringer i arbeidslivet? En kan spørre i hvilken grad det vil være ønskelig eller mulig for britisk arbeidsliv å stille seg utenfor utviklingen i de øvrige landene. Hvis f.eks de elleve landene vedtar forslaget til regler for Europeiske Samarbeidsråd i flernasjonale selskap - rettigheter til konsernfaglig samarbeid - skal da engelske ansatte i utenlandske konsern med datterselskap i England stilles utenfor? Eller skal ansatte i datterselskap på kontinentet i britiske flernasjonale ha rett til konsernfaglig samarbeid, mens de britiske ansatte i hovedkvarteret stilles utenfor (Gold 1992)?

Dette peker på en fjerde problemstilling: Hva vil bli det geografiske området for lovgiving og forhandlinger knyttet til den sosiale dimensjon og den sosiale dialog i Vest-Europa? Vil Maastricht føre til en arbeidslivspolitisk integrasjon med flere hastigheter der nye land melder seg ut i enkeltspørsmål med fare for økende fragmentering? Eller vil Maastricht bli et vendepunkt som innleder utviklingen av et felles vesteuropeisk område med enhetlige minstestandarder og -rettigheter og felles europeiske forhandlinger?

For det femte reiser den nye situasjonen en rekke praktiske og strategiske spørsmål for organisasjonene: Ut fra hvilke hensyn skal de avveie mellom lov og avtalevei? Hvordan kan de politiske og faglige styrkeforholdene påvirkes? Hvilke saker kan være aktuelle å forhandle om i europeisk sammenheng og på hvilket nivå? Hvilke strategier for gjennomføring og kontroll skal de satse på? Hvordan kan partene organisere europeiske forhandlinger og avklare mandat, fullmakter og beslutningsordninger?

I de etterfølgende avsnitt skal vi gå litt nærmere inn på en del av disse problemstillingene.

3.4.3 Forhandlingsområde: EF-11, EF-12 eller EØS-18?

Den Sosiale Protokollen kan føre til en utvikling av arbeidslivslovgiving i EF med to hastigheter, hvis ikke britene endrer posisjon. Spørsmålet oppstår da hvilket tog EFTA-landene skal koples til - britenes somletog eller de elleves raskere tog? Og innenfor hvilket geografisk og sektorielt område vil eventuelle europeiske avtaler kunne gjennomføres?

EØS-avtalen er som kjent en avtale med EF, ikke ”de elleve”, og bygger på EFs gamle Traktat. EF, britene inkludert, skal opptre med én stemme ved beslutninger i EØS. Dersom arbeidstakerne i EFTA-landene ikke skal bli stående utenfor den sosiale dialog og den lovgivingen som utvikler seg på grunnlag av Tilleggsavtalen, må det skapes mekanismer som sikrer at EFTA-landene kan samarbeide med ”de elleve” innenfor EØS.

Ettersom lovgiving basert på Tilleggsavtalen ikke uten videre vil gjelde for EØS, må EFTA-landene antakelig inngå en egen avtale om at vedtak fattet av de elleve skal kunne inngå i EØS-regelverket. Dette forutsetter at EFTA-landene er enige og at Storbritannia aksepterer å gå på gangen når slike spørsmål kommer opp i EØS. EFTA-landene har tidligere erklært at de vil tiltre EFs Sosiale Charter. Dette var imidlertid i en situasjon der EF fattet beslutninger med

enstemmighet. Det gjenstår å se om EFTA-landene inkludert Sveits vil godta innføring av arbeidslivslovgiving basert på kvalifiserte flertallsvedtak fattet i EF.

Dersom EURO-LO og UNICE via den sosiale dialog forhandler seg fram til en avtale, er det i prinsippet ingen hindringer for at organisasjonene velger å gjøre avtalen gjeldende for hele EØS-området, inkludert Storbritannia. Både UNICE og EURO-LO omfatter medlemsorganisasjoner fra hele EØS-området. En slik løsning forutsetter at avtalen iverksettes forhandlingsveien.

Dersom avtalen derimot skal omgjøres til EF-rett via Rådsbeslutning, oppstår et nytt spørsmål: Vil EF godta at organisasjoner fra land utenfor EF deltar i forhandlinger om utforming av EF-lovgiving som skal gjelde alle arbeidstakere i EF, men ikke automatisk forplikter EFTA-landene? Og vil UNICE godta at organisasjoner som ikke bare kommer fra land utenfor EF, men også har sterkere fagforeninger og mer samarbeidsvillige arbeidsgiverorganisasjoner, deltar på like fot i den sosiale dialog i EF?

Dette er ikke en rent akademisk problemstilling, fordi full deltakelse fra organisasjonene i EFTA-landene åpenbart både kan påvirke den interne maktbalansen mellom nord og sør i organisasjonene og styrkeforholdene mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser.

Tidligere har representanter for EFTA-landene deltatt som observatører i den sosiale dialog, og Euro-LO har styrevedtak på at EFTA-landenes representanter skal delta på like fot. All den tid det er EF-kommisjonen som sørger for finansiell og praktisk tilrettelegging og det er begrensede ressurser og plass i forhandlingsdelegasjonene, sier det seg imidlertid sjøl at spørsmålet ikke er ukontroversielt. Og f.eks for EFs Økonomiske og Sosiale Komite og for EF-parlamentet, som er stilt utenfor beslutningsprosessen når organisasjonene bruker sin forhandlingsrett, kan det være provoserende om EFTA-organisasjoner skal få større rett til deltakelse og innflytelse i EF enn dem. Spesielt fordi utfallet av forhandlingene ikke automatisk vil være like forpliktende for EFTA-landene og deres organisasjoner som for EF-landene. I prinsippet kan en se for seg en situasjon der EF med kvalifisert flertall binder alle arbeidstakere og bedrifter i EF til å følge en bestemt avtale, mens ett enkelt EFTA-land bruker sin vetorett til å forhindre det samme innen EØS.

En kan derfor ikke utelukke at EF-organisasjonenes nye mulighet til å forhandle om EF-lovgiving kan forsterke skillelinjene mellom medlemmer fra EFTA og EF-landene innen organisasjonene. Både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er det en kjensgjerning at det er EF-organisasjonene som har vært toneangivende, og at flere EFTA-organisasjoner er bekymret for at forskjellene vil forsterkes dersom antallet EFTA-land i EØS skrumper. Sagt på en annen måte: Vil arbeidstakerorganisasjonenes styrkede innflytelsesmulighet i EF kunne bidra til økt ubalanse mellom EF- og EFTA-pillaren i EØS' beslutningssystem og en marginalisering av EFTA-organisasjonene innen deres europeiske sammenslutninger?

For fagbevegelsene i EFTA-landene vil det derfor bli en viktig oppgave å presse på for å sikre deltakelse og medvirkning i EØS-organene og for en tettest mulig kopling mellom beslutningsprosessen i EF og EØS på det arbeidslivspolitiske området. Som nevnt kan krefter fra land og organisasjoner sør i EF ha interesse av å motvirke dette, men det er samtidig sterke politiske og faglige krefter som ønsker å trekke med EFTA-landenes sterke organisasjoner i striden om EFs sosiale dimensjon. Selv om deler av den nordiske fagbevegelsen er skeptisk til EF-medlemskap kunne det kanskje være et samlende krav å utvikle en felles europeisk sosial dialog og sosialpolitikk - en "Sosialunion" - for hele EØS-området?⁷

⁷ I vedlegg 1 er det redegjort særskilt for arbeidslivets organisasjoners deltakelse i beslutningsprosessen i EØS,

Sektoravtaler - grenseproblemer og uklare partsforhold

I utgangspunktet er nok både Tilleggsavtalen til Den Sosiale Protokollen og 31-oktoberavtalen mellom Euro-LO og UNICE utformet etter en modell for sektoroverskridende avtaler, dvs. som skulle gjelde generelle rettigheter for arbeidstakere i EF-området. I praksis taler mye for at de temaer partene har felles interesse av å forhandle om, er lettere å finne på sektornivå enn på sammenslutningsnivå.

Et komplisert spørsmål vil derfor være den sektorielle avgrensningen av forhandlingsområdet. Dette er ikke bare teknisk vanskelig fordi definisjoner av sektorer, subsektorer, yrkesgrupper, overenskomstgrenser mv. varierer fra land til land og endrer seg raskt (DEFI 1992). Det er også organisasjonspolitisk komplisert, dels fordi det kan oppstå uenighet om hvilke organisasjoner som skal ha forhandlingsrett på vegne av ulike sektorer, dels fordi det innen en rekke sektorer ikke eksisterer representative organisasjoner på arbeidsgiversiden. Tyngdepunktet av UNICEs medlemsorganisasjoner kommer fra industrien, samtidig som en rekke av sektororganisasjonene ikke er arbeidsgiverorganisasjoner, men industriforbund.

Euro-LO står altså ikke bare overfor problemet med å trekke en motvillig motpart til forhandlingsbordet; på mange områder eksisterer ingen motpart på europeisk plan. Dette kan selvsagt skape vansker knyttet til mandat og representativitet, men også med gjennomføringen av avtaler.

Offentlig sektor kommer i en særstilling i denne sammenheng. Arbeidsgiverorganisasjonen CEEP omfatter kun offentlige bedrifter (ikke forvaltning) og har ikke medlemmer fra EFTA-landene og flere EF-land. I mange land er staten eller parlamentet direkte forhandlingsmotpart og i enkelte tilfeller har ikke offentlig ansatte forhandlingsrett overhode, staten fastsetter arbeidsvilkårene. Ansatte i offentlig forvaltning har følgelig ingen europeisk motpart.

Dette begrenser ikke bare mulighetene for sektoravtaler, men understreker representativitetsvanskene forbundet med at forhandlinger mellom Euro-LO, CEEP og UNICE skal gjøres generelt gjeldende.

3.4.4 Politiske styrkeforhold, forhandlinger eller lov?

Endringen i EFs rettsgrunnlag har utvilsomt endret de politiske styrkeforholdene til fordel for tilhengerne av den sosiale dimensjon. To nøkkelspørsmål er derfor:

* Hva er det som tilsier at fagbevegelsen vil kunne oppnå bedre resultater gjennom forhandlinger med UNICE enn gjennom politiske vedtak med kvalifisert flertall i EFs råd?

* Ut fra hvilke kriterier skal fagbevegelsen satse på forhandlinger framfor lovgiving?

UNICEs posisjon

(..fortsatt)

og hvilke muligheter dette gir til medvirkning i forberedelse av EFs beslutninger på arbeidslivsområdet. (Se ellers debattopplegget Fagbevegelsen og Europa, Dølvik, Hippe, Pedersen og Stokland, FAFO 1991.)

UNICE har hittil vært imot både lovgiving og europeiske forhandlinger og inngikk trolig avtalen med EURO-LO for å skaffe seg en (forhandlings-) sikkerhetsventil i tilfelle britene måtte gi etter i Maastricht. Men UNICE hadde neppe forutsett at britene ble spilt ut over sidelinja slik de ble. Denne overraskende løsningen skal ha blitt utformet i samspill mellom krefter i Kommisjonen, Euro-LO og enkelte sentrale regjeringer. UNICE er dermed, som nevnt, havnet i en posisjon der de kan risikere å måtte velge mellom "pest og kolera". "31.oktober-avtalen" var et forslag til EFs Traktatkonferanse, som fikk et annet utfall enn UNICE forutså. Det vil derfor være optimistisk å tolke 31. oktober-avtalen som en generell tilslutning fra UNICE til europeiske forhandlinger. Tvert imot var det en situasjonsbetinget og avgrenset åpning for å forhandle på bestemte premisser knyttet til EFs lovgivingsprosess.

UNICEs reaksjon etterpå kan tyde på at viljen til å følge opp avtalens intensjon er kjølnet betraktelig. Ikke bare har UNICE trukket avtalens legale status i tvil, og krevd en juridisk avklaring fra EF-domstolen. UNICE har anmodet Kommisjonen om å legge den eksisterende Traktat til grunn for videre praksis, og uttrykt at de helst bare vil inngå avtaler som kan gjennomføres i alle 12 EF-land. Videre har arbeidsgiverne foreslått en reforhandling av Traktaten med sikte på å gjennomføre Nederlands kompromissforslag til Maastricht så raskt som mulig. UNICE har også stilt spørsmålsteget ved om det er demokratisk forsvarlig at 6 land (som er nok til kvalifisert flertall blant de elleve) skal kunne vedta regler som kan komme til å gjelde for 18 land (EF+EFTA via EØS). UNICE har også reist innvendinger mot organisasjonenes representativitet.

I konsekvens peker dette i retning av at UNICE kan forsøke å trenere gjennomføringen av Protokollen og ikke la seg presse ett skritt lengre enn de er nødt til. Et forslag fra Euro-LO om å innlede forhandlinger om rett til yrkesopplæring for å følge opp 31. oktober-avtalen, ble ganske kontant avvist.

Arbeidsgiverne vil antakelig også vinne tid av hensyn til nødvendige interne avklaringer mellom medlemsorganisasjonene om hvordan den nye situasjonen skal takles. Representanter fra flere nasjonale arbeidsgiverorganisasjoner har både før og etter Maastricht uttrykt en positiv holdning til de forslag som ligger i avtalen mellom de elleve, mens den toneangivende medlemsorganisasjon, britiske CBI, naturlig nok er sterkt avvisende. UNICE har en organisasjonsstruktur som per i dag begrenser organisasjonens mulighet til å delta i forpliktende forhandlinger på europeisk plan, både på sektor- og sammenslutningsnivå. Det er derfor grunn til å anta at arbeids-giverne står foran krevende organisasjonsmessige endringer, og at dette vil være en nødvendig forutsetning for at EURO-LO skal ha en handlingsdyktig motpart å forhandle med.

Fagbevegelsens dilemma

På den ene siden er arbeidsgiverne altså kommet under press fra det politiske system, på den andre siden skal en ikke overvurdere hvilke muligheter dette gir fagbevegelsen. Uten streike- eller aksjonsrett på europeisk nivå har fagbevegelsen **ingen direkte pressmidler** overfor arbeidsgiversiden. Innenfor den sosiale dialog kan resultater bare oppnås gjennom enighet. Selv om UNICE kan føle seg truet av utsiktene til EF-lovgiving, tilsier tradisjonell maktteori (Hernes 1978) at forhandlingssituasjonen gir best odds til den som er minst interessert i å oppnå et resultat. Og det er utvilsomt UNICE. Det er lettere for bruden enn for frieren å diktere betingelsene.

Euro-LO har trolig sterkere interesse av å demonstrere forhandlingssystemets positive rolle på europeisk plan enn UNICE, og står derfor under et sterkere press for å oppnå resultater. Dette kan til en viss grad styrke arbeidsgivernes forhandlingsposisjon, selv om fagbevegelsen kan bryte forhandlinger som ikke fører fram og satse på lovgiving etterpå.

Dersom partene i utgangspunktet skal bli enige om å innlede forhandlinger om et EF-tiltak, er det rimelig å forutsette at de utformer s.k. ”realistiske” eller moderate utgangsposisjoner. Dette kan både oppfattes som en styrke og en svakhet ved den nye forhandlingsopsjonen - den tvinger partene til å forlate den symbolpolitiske retorikken til fordel for realpolitisk samarbeid. Selv om partene ikke blir enige, kan disse forhandlingsposisjonene trolig være med på å definere og innsnevre det politiske handlingsrommet for eventuelle etterfølgende Kommisjonsforslag. Det er rimelig å anta at Kommisjonen og Rådet vil opptre ut fra en ”meklingslogikk” og innta en mellomposisjon i forhold til partene, i hvert fall ikke konsekvent støtte den ene parten. Dette vil kunne begrense fagbevegelsens spillerom i den videre politiske alliansebygging og lobbying. Om arbeidsgiverne ikke har oppnådd noen reell vetorett (som enkelte kritikere i fagbevegelsen har hevdet), vil de kunne øve større innflytelse gjennom å definere forhandlingsrommet i samspill med en resultatsøkende fagbevegelse enn gjennom den politiske lobbyvirksomheten. Arbeidsgiverorganisasjonen kan følgelig ha fått utdelt bedre kort enn de første reaksjonene etter Maastricht tydet på.

Sett fra fagbevegelsens side innebærer disse betraktningene at den må vurdere meget nøye i hvilke saker den skal satse på forhandlinger med UNICE framfor politisk påvirkning av lovgivingen. I spørsmål som kan avgjøres med kvalifisert flertall vil det trolig være lettere å oppnå gode løsninger via lovgiving enn gjennom forhandlinger med UNICE. På den andre siden styrker truselen om lovgiving ved flertallsvedtak fagbevegelsens forhandlingsposisjon. Dersom målet er å etablere et forhandlingssystem og vise at det gir resultater, vil dette antakelig være en gunstig situasjon. I saker som krever enstemmighet vil fagbevegelsen ha mye å vinne på å forhandle, men ha en svakere forhandlingsposisjon.

Valg av strategi vil i tillegg måtte sees i forhold til graden av intern enighet og mobiliseringsvilje, og sakenes karakter; hvilke spørsmål er best egnet til gjennomføring via forhandlinger og hvilke kan reguleres ved generell lovgiving?

Sett fra de nasjonale fagbevegelsenes synsvinkel kan lovgiving gi en dobbelt påvirkningsmulighet: Både via Euro-LO og via påvirkning av den nasjonale regjeringen. I tillegg kan samspill med den nasjonale motpart gi innflytelsesmuligheter i den politiske prosessen. Dette innebærer at de europeiske og de nasjonale organisasjonsleddene kan ha motstridende interesser i valg av strategi.⁸

Hvis den europeiske fagbevegelsen er ute etter å innkassere politiske seire over arbeidsgiverne, vil lovveien på kort sikt trolig være bedre egnet enn forhandlingsveien.

På lengre sikt kan imidlertid **forhandlinger** gi muligheter for å utvikle et mer skreddersydd og fleksibelt system for gjennomføring. Dessuten kan de åpne for sterkere deltakelse nedenfra, både i utforming av krav og gjennomføring. Dette kan være en viktig forutsetning for å fremme integrasjon over landegrensene og mellom lokale og sentrale ledd innad i europeisk fagbevegelse. I tillegg kan forhandlinger om lovgiving være et nyttig ledd i utviklingen av et selvstendig europeisk system for kollektive tarifforhandlinger. Ikke minst for å gi arbeidsgiverne anledning til å utvikle erfaring, kompetanse og vilje til å opptre som motpart på europeisk plan.

⁸ Dansk LO synes f.eks. entydig å foretrekke EF-lovgiving framfor europeiske avtaler, både ut fra en vurdering av Euro-LOs forhandlingsstyrke, egne påvirkningsmuligheter og skepsis til europeiske avtaler.

3.4.5 Demokrati, korporatisme og organisatorisk selvstendighet

Fra flere hold enn UNICE er det reist spørsmål om det er demokratisk forsvarlig at to organisasjoner skal oppnå eksklusiv rett til å legge premissene for EFs lovgivingsprosess, slik de faktisk gjør dersom de bruker forhandlingsopsjonen sin. I dette tilfelle vil verken den Økonomiske og Sosiale Komite eller EF-parlamentet ha noen mulighet til innflytelse. Dette reiser igjen spørsmålet om hvilke organisasjoner som skal anses som representative for bedrifter og arbeidstakere i EF, både på hovedsammenslutnings- og sektornivå.

Motsvarende er det både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden pekt på at de europeiske organisasjonene må trekke grenser for sin deltakelse i EFs institusjonaliserte, politiske beslutningssystem, for å bevare organisasjonenes selvstendighet og autonomi (Kreimer-de Fries 1992). Utviklingen av et europeisk forhandlings-system kan ikke gjøres avhengig av EF-kommisjonen eller av EFs sentrale lovgivingsprosess. Det ville være selvødeleggende for både fagbevegelsen og dens motvillige motpart, dersom de utviklet seg i retning av en slags statsautoriserte europeiske forvaltningsinstanser med forskriftsmyndighet for arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser.

Fra en rekke hold innen europeisk fagbevegelse, ikke minst fra tysk fagbevegelse, er det derfor advart mot å forveksle den nye ”forhandlingsopsjonen” knyttet til EF-lovgiving - egentlig en videreføring av den sosiale dialog - med utviklingen av et uavhengig europeisk forhandlingssystem. Det siste kan ikke bygge på truselen om EF-lovgiving eller gjøres forpliktende via EF-sanksjonering ovenfra, men forutsetter oppbygging av en langt sterkere **grenseoverskridende samordning** av fagbevegelsens organisering, strategier og virkemidler nedenfra. Dette ikke minst for å presse arbeidsgiverne til å inngå i frie forhandlinger.

Innen europeisk fagbevegelse er det ulike aktører med motstridende interesser og syn på hvorvidt og eventuelt hvordan et slikt europeisk forhandlingssystem bør utvikles. Ikke bare er det spenninger mellom nasjonale fagbevegelser i nord og sør, sentrum og periferi. Aktører på sektorielt og europeisk nivå kan utvikle selvstendige interesser som ikke nødvendigvis samsvarer med hverandre eller med nasjonale hovedorganisasjoners interesser. (Dette er spørsmål vi kommer tilbake til i kapittel 4).

Arbeidsgiverne på sin side står antakelig overfor større interne rivninger og samordningsproblemer. Individuelle og kollektive organisasjonsinteresser trekker ikke alltid i samme retning.

3.4.6 Reguleringsform, gjennomføring og kontroll

Dersom arbeidslivets parter innenfor den ”sosiale dialog” blir enige om en europeisk avtale, er det en rekke spørsmål knyttet til reguleringsform, iverksetting og kontroll som må avgjøres.

- 1) Skal organisasjonene satse på å gjennomføre avtalen enten:
 - via nasjonale forhandlinger og tradisjoner;
 - gjennom rettslig bindende vedtak i EFs Råd;
 - eller kan begge deler være mulig?

2) Hvilken reguleringsform vil være aktuell - forordning, direktiv, beslutning eller annet - hvis avtalen skal gjøres til EF-rett via Ministerrådsbeslutning?

3) Hvordan sikre kontroll og ankemuligheter: Bør det bygges opp europeiske institusjoner, eks. arbeidstilsyn, arbeidsrett mv., eller bør en bygge på ulik nasjonal praksis?

Hvorvidt det fra fagbevegelsens side er ønskelig å be EFs Råd om å gjøre en avtale til generell EF-rett, vil først og fremst avhenge av synet på om innholdet bør gjøres gjeldende for alle arbeidstakere eller ikke.

Lovfesting av avtaler - en trusel mot de nordiske fagbevegelsene?

I forhandlingene mellom ETUC og UNICE som førte fram til 31. oktober-avtalen 1991 var det en klar forutsetning at hensikten med å kunne gjøre en avtale om til EF-rett var å sikre en sokkel av minimumsrettigheter for alle arbeidstakere for å motvirke konkurransevridning og sosial dumping. Økende arbeidsmobilitet, entrepriser og underleverandørnett på tvers av landegrensene svekker de nasjonale tariffavtalenes evne til å hindre unfair konkurranse. Samtidig er organisasjonsraten i flere søreuropeiske land ikke høyere enn 10-15 prosent. Dette gjør at evnen til å sikre nasjonal gjennomføring av eventuelle europeiske avtaler er begrenset.⁹

I fagbevegelsen er det ulike tradisjoner i synet på dette spørsmålet. I flere sydeuropeiske land er det vanlig at avtaler gjøres generelt gyldige via statlig følgelovgivning (såkalt "erga omnes"-prosedyre), mens de nordiske fagbevegelsene er kritiske til denne tradisjonen. Dette delvis fordi en frykter at det kan svekke motivasjonen for fagorganisering hvis alle automatisk får del i fagbevegelsens forhandlingsresultater; men først og fremst fordi en frykter det kan svekke forhandlingssystemet og fagbevegelsens autonomi overfor staten. Hvis europeiske avtaler gjøres gjeldende for alle arbeidstakere gjennom statlig følgelovgivning, kan den nasjonale forhandlingsposisjonen i disse spørsmål bli svekket ved at arbeids-giverne kan henvise til felleseuropeiske standarder og at staten uansett vil innføre minimumsregler i etterhånd.

Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det verken i denne sammenheng eller i forbindelse med EØS eller EF generelt, er snakk om å innføre noe generelt erga-omnes-prinsipp. Det er kun i de saker hvor EF vedtar arbeidsrettslige reguleringer at disse skal gjøres gjeldende for alle arbeidstakere, dvs. erga-omnes-prosedyren gjelder ikke kollektivavtaler (med mindre partene selv ønsker det). De nordiske land må altså ikke kopiere andre lands arbeidsrettslige ordninger eller fagforeningstradisjon, selv om de blir med i EØS eller EF. Det dreier seg om er å fastlegge visse *felleseuropeiske minimumsregler på nærmere avgrensede områder* (innenfor de områder som er angitt i artikkel 2 i Tilleggsavtalen til Den Sosiale Protokollen, dvs. arbeidsmiljø, arbeidsvilkår o.l., men ikke lønn), først og fremst for å sikre grunnleggende rettigheter for arbeidstakere som står i en svakere stilling overfor sine arbeidsgivere enn de nordiske. I praksis vil derfor europeiske minimumsstandarder vanligvis ligge betydelig under de standarder nordiske fagorganiserte har forhandlet seg til.¹⁰

⁹ Fra flere hold, bl.a på arbeidsgiversiden, hevdes det at muligheten for EF-sanksjonering av avtaler ble valgt bla. for å unngå tidkrevende nasjonale forhandlingsprosedyrer og for å sikre avtalene bindende rettskraft, ankemuligheter mv. Både fra Kommisjons hold og fra fagbevegelsen er dette imøtegått med henvisning til at partene selv må være ansvarlige for å sikre at inngåtte avtaler er forpliktende.

¹⁰ I Danmark har det oppstått uenighet mellom LO og FTF i vurderingen av Maastricht, nettopp på grunn av dette punktet. I den grad europeiske regler skulle sikre høyere standarder eller nye rettigheter i Norden, er det

Ifølge den danske arbeidsrettsekspert Ruth Nielsen finnes det ikke ett eksempel på at EF-direktiv har ført til en svekkelse av danske arbeidsrettsstandarder i løpet av 20 års medlemskap. Traktatendringene i Maastricht bringer ikke noe nytt på denne fronten (Nielsen 1992, NSF-seminar). På denne bakgrunn er det vanskelig å se hvordan europeiske minimumsregler for alle arbeidstakere, slik en del i fagbevegelsen hevder, skulle være en trusel mot det nordiske forhandlingsystemet. Dersom den nordiske fagbevegelsen ikke er i stand til å forhandle fram bedre ordninger enn generelle europeiske minimumsbestemmelser, og dersom den nordiske fagbevegelsens rekrutteringsevne, forhandlingsstyrke og eksistensberettigelse er truet av at arbeidstakere i andre land blir sikret visse grunnleggende rettigheter, er det grunn til å spørre hva som gjør den nordiske modellen spesielt verneverdig.

I Norge og de øvrige nordiske landene er det en lang tradisjon for at rettigheter fagbevegelsen har kjempet fram avtaleveien, seinere gjøres til generelle rettigheter via politiske tiltak, eks. Folketrygden. Ingen i fagbevegelsen var vel imot arbeids-miljøloven fordi den også beskyttet arbeidstakere utenfor LO. Forestillingen om at de 'nordiske modellene' i liten grad bygger på arbeidsrettslig lovgiving- og at erga-omnes-prinsippet er ukjent- er delvis misvisende. Både på Island og i Finland er det innarbeidete prosedyrer som sikrer landsdekkende tariffavtaler generell virkning (Bruun 1991, 1992).¹¹

Riktignok er det i dag en viss debatt om å satse sterkere på eksklusive medlemsfordeler. Men fagbevegelsens framtidige styrke kan neppe ligge i å kjempe for å holde fortidens seire for seg sjøl. Den må bygge på å være en pioner som kjemper fram nye rettigheter som seinere blir tilgjengelige for andre norske og etter hvert europeiske arbeidstakere.

Fagbevegelsens solidariske, nasjonale forhandlingsstrategier har bestått i å løfte taket og trekke golvet etter seg. Det siste har vært en forutsetning for det første. Hvis fagbevegelsen ikke lenger klarer å løfte taket nasjonalt - delvis som følge av internasjonal konkurranse - kan det neppe være noen løsning å prøve å holde golvet nede. Tvertimot, siden svekkelsen av fagbevegelsens nasjonale forhandlingsstyrke delvis er betinget av mangelen på et internasjonalt golv for rettigheter og standarder, kan utviklingen av europeiske minimumsregler være en nødvendig forutsetning for å gjenvinne nasjonal forhandlingskraft.

Europeiske minimumsregler kan bidra til å hindre sosial dumping og dermed motvirke en undergraving av forhandlingsgrunnlaget for fagbevegelsene i de rike landene. I et slikt perspektiv vil gjennomføring via avtaleveien være mindre effektivt enn lovveien pga. de sydlige landenes svake fagorganisering.

Formannen i dansk HK-industri, Jens Pors, har skissert mer grunnleggende endringer i det danske avtalesystemet "så det passer til EF og kan brukes i de andre landene" (Information, 2.4.92), Kjernen i hans skisse er iflg. Information at hovedavtalen forandres med sikte på å gi større lokal fleksibilitet og avtalefrihet. Lokale avtaler skal imidlertid når de er inngått omfatte (. . . fortsatt)

vanskelig å finne holdbare argumenter for at nordisk fagbevegelse skulle ta eksklusiv patent på dem for egne medlemmer. Dersom EF-regler generaliserer rettigheter fagbevegelsen i Norden har tilkjempet seg, kan frykten for gratispassasjerer være mer berettiget. De to sistnevnte situasjonene ville imidlertid være uttrykk for at de nordiske fagbevegelsene ikke lenger oppnår noe mer via de nasjonale modellene enn via europeiske strategier. Selv om dette nok er langt unna på de fleste felt, ville det logisk sett svekke argumentene for at den nordiske modellen er særskilt verneverdig.

11 Den finske arbeidsavtalslagens J 17 fra 1970 slår fast at arbeidsgiverne har plikt til å følge nærmeste riksdekkende kollektive overenskomst, og at arbeidsavtale i strid med slik avtale er ugyldig. I praksis kreves minst 50% organisering for at avtale regnes som riksdekkende i en bransje (Bruun 1992). Ifølge Bruun synes denne loven å ha stimulert rekrutteringen i finsk arbeidsliv, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

alle ansatte på organiserte virksomheter ("en arbeidsplass - en avtale"). (Liknende problemstillinger drøftes i organisasjonsdebatter i den norske og danske fagbevegelsen. Problemet er forholdet til yrkes- og profesjonsbaserte organisasjoner.) Dermed unngår man problemet med statlig følgelovgivning, samtidig som modellen kan brukes i sydeuropeiske land med lav organisasjonsgrad. Pors argumenterer for at dette både kan øke motivasjonen for fagorganisering og skape press for en bedre samordning innen fagbevegelsen i disse landene. Spørsmålet er imidlertid hvordan problemet med uorganiserte virksomheter kan løses innen en slik modell. Her antyder Pors et forslag om at EF utformer et direktiv som pålegger bedrifter med mer enn fem ansatte å velge en tillitsvalgt. Det er vanskelig å vurdere realismen i modellen, men argumentasjonen er interessant: Det er ikke tilstrekkelig at de nordiske fagbevegelsene roser sitt eget forhandlings-system (og motarbeider negative virkninger av EF-systemet, min anmerkning), den nordiske fagbevegelsen må også utvikle offensive forslag til hvordan de nordiske erfaringene kan utnyttes i en europeisk sammenheng.

For de nordiske fagbevegelsene reiser innføring av felles EF-regler også andre problemstillinger. Mens de nordiske arbeidsrettslige systemene i hovedsak bygger på kollektive rettigheter, dvs. at det er organisasjonene som er part i tvister og tvisteløsninger **på vegne av** de individuelle medlemmene, bygger EFs arbeidsrettslige reguleringer på individuelle rettigheter. Dette innebærer ikke bare en sterkere lovsikring av basisrettigheter (forbud mot diskriminering, rett til nøytral rettergang mv.) i EF, men også at arbeidstakerne individuelt kan forfølge sine interesser overfor domstolene (NSF 1992). Dette kan svekke de kollektive prosedyrer og organ for tvisteløsning i Norden, men i praksis vil trolig et fåtall arbeidstakere ha ressurser til dette. På den annen side kan en styrking av det lovfestede vern av arbeidstakere i Norden være nødvendig, ikke minst på grunn av den økende differensieringen av arbeidsstyrken (Bruun 1992). Når arbeidsstyrken blir mer sammensatt (heterogen) og økende grupper står utenfor det kollektive avtalesystemet, vil generell lovgiving kunne motvirke konkurransevridning også på nasjonalt og nordisk plan.

Både nasjonalt og mellom landene i Norden har vi i dag store uløste oppgaver knyttet til 'sosial dumping' og forbigåelse av lov- og avtaleverk (ikke minst i byggebransjen og i hotell- og restaurantbransjen), delvis som følge av den ulike arbeidsløsheten (Kolby 1992). Innen Nordens Fackliga Samorganisasjon diskuteres for tiden om de nordiske fagbevegelsene kan utvikle en felles strategi for utforming og gjennomføring av EF-regler. En viktig prøveklut i så måte kan bli utforming av nasjonal lovgiving i forbindelse med eventuell gjennomføring av utkast til EF-direktiv om underleverandører over grensene for å sikre at nasjonale arbeidsvilkår følges.

Men spørsmålet om iverksetting via lovveien eller forhandlingsveien, avhenger ikke bare av hensynet til å gjøre en avtale generelt gyldig for alle arbeidstakere eller ikke. Hensynet til nasjonal og lokal deltakelse i iverksetting, kontroll og håndheving, kan tale for at forhandlingsveien er best egnet.

Direktiv eller beslutning - og kan EF endre en avtale?

Dersom partene i arbeidslivet blir enige om å be EFs Ministerråd om å gjøre en avtale til generell EF-rett, oppstår spørsmålet om hvilken reguleringsform som skal brukes og om Ministerrådet kan gjøre endringer i avtalen. Selv om ingen lovgiver kan frasi seg retten til å vedta lover på fritt grunnlag, vil det realpolitisk være umulig for Rådet å endre en avtale partene er blitt enige om. Det ville i så fall fjerne grunnlaget for partenes medvirkning og dermed undergrave ordningen.

Ministerrådet kan derfor i praksis kun si ja eller nei til avtalens innhold. Dette forhindrer selvsagt ikke at Kommisjonen, i likhet med enhver nasjonal lovgiver, seinere kan fremme forslag som er annerledes enn partene ønsker.

Valget av reguleringsform vil ha betydning for hvordan gjennomføringen av en avtale kan skje. Ut fra Traktatteksten er det uklart om avtalen kan iverksettes utelukkende via en beslutning (decision), eller via reguleringsformer som direktiv, forordning, mv..

En **beslutning** er direkte bindende for dem den er adressert til og vil følgelig ikke kreve noen ytterligere nasjonal lovgiving. Ved dette alternativet oppstår spørsmålet om hvem beslutningen skal rettes til - til medlemsstatene, arbeidsgiverne eller organisasjonene på nasjonalt og/eller sektorielt nivå? Skal beslutningen sikte mot å gjelde alle bedrifter og arbeidstakere, eller bare de som er tilsluttet organisasjonene? I prinsippet kan dermed bruken av beslutning som reguleringsform gi større fleksibilitet og mulighet til å skreddersy avtalene feks. til sektorforhold, enn direktivformen som gjelder for alle. Dette kan kanskje også gi mulighet til å veksle mellom iverksetting via nasjonale forhandlinger i noen land, eller sektorer, og EF-lovgiving i andre sektorer eller land, avhengig av nasjonale tradisjoner og styrkeforhold. Dette kunne i så fall nedfelles i avtalene på forhånd og åpne for varierte og fleksible gjennomføringsstrategier.

Direktivformen åpner for iverksetting via nasjonale forhandlinger, men forplikter i praksis medlemsstatene til å vedta følgelovgivning for å sikre at minimumsrettighetene tilfaller alle. Spørsmålet er om fagbevegelsen kan bevare forhandlingsstyrken og motvirke gratispassasjer-effekten ved å sørge for at følgelovgivningen ikke utformes som en blåkopi av de avtaler partene har forhandlet seg fram til. Det kan derfor kanskje være mest fornuftig for fagbevegelsen å legge opp til en strategi som bygger på at

- 1) staten vedtar nasjonale minimumsbestemmelser innenfor en rammelovgivning som
- 2) fastlegger prosedyrer for gjennomføring som gir stort spillerom for forhandlinger og internkontroll-ordninger på lokalt og sektorielt nivå.

Hvorvidt fagbevegelsen skal satse på å løfte standarden for uorganiserte opp på nivå med kollektivt avtalte standarder via lovgiving, eller overlate de uorganiserte til EFs minimumsregler, er det ulike syn på innen de nordiske fagbevegelsene. Både for å kunne påvirke EFs reguleringer og for å fremme en enhetlig regulering og motvirke dumping i de nordiske arbeidsmarkedene, vil det være en sentral oppgave å utvikle en felles nordisk strategi i dette spørsmålet.

Dette kan sikre fagbevegelsen en viktig rolle i gjennomføringen og bygge videre på de nordiske tradisjoner med samspill mellom lov, avtale og lokal deltakelse, slik arbeidsmiljøloven er et eksempel på. For nordiske fagbevegelser vil det være en viktig oppgave å sikre kollektivrettslige rettigheter en sterkere rolle i EFs regelverk, blant annet for tvisteløsninger.

Likhet eller mangfold- sentralisert eller lokal kontroll?

Uavhengig av hvilken reguleringsform som blir brukt på europeisk plan, vil det ut fra de nordiske fagbevegelsenes interesser være fordelaktig med **brede rammedirektiver/retningslinjer som formulerer målsettinger, framdriftsplaner, gjennomføringsprosedyrer og enkelte minimumsstandarder**, snarere enn detaljerte innholdsmessige bestemmelser. Derved kan en utvikle prosedyrer for nasjonale og lokale tilpasninger og reforhandlinger innenfor et differensiert system basert på gradvis tilnærming av standardene. Reguleringsformen tilpasses

altså forløpet av integrasjonsprosessen og ikke omvendt. Et tilgrensende spørsmål er om det bør etableres europeiske organer for kontroll, anke og tvisteløsninger, eller om dette bør overlates til nasjonale organer og ordninger, eks. arbeidstilsynet, arbeidsretten el.l?

Mye taler for at en strategi som sikter mot å anvende **nasjonale prosedyrer**, eventuelt med ankemuligheter til europeiske organer, både vil være mest fleksibel og best egnet til å stimulere til mobilisering nedenfra for å sikre praktisk gjennomføring av europeiske rettigheter. I et slikt "internkontrollsystem" kan fagbevegelsen erobre en viktig "advokatrolle" som pådriver for arbeidstakernes rettigheter og oppnå en positiv rekrutteringseffekt, samtidig som forbindelsene mellom overnasjonal integrasjon og lokal aktivitet gjøres synlig. Hvis fagbevegelsen velger en slik fleksibel gjennomføringsmodell, må den imidlertid akseptere at rettighetene praktiseres ulikt i forskjellige land. Dette kan være en fordel fordi det åpner for bedre tilpasning til nasjonale forutsetninger, produktivitet og konkurransevne, enn i et felles håndhevings- og kontrollsystem. Slik imøtekommes frykten for at EF-reguleringer skal føre til en form for omvendt sosial dumping ved at sterke fagbevegelser tvinger gjennom regler som undergraver konkurransevnen og sysselsettingen for kamerater i sydligere medlemsland. Det vil bli opp til fagbevegelsen lokalt å sikre at vedtatte rettigheter settes ut i livet.

3.4.7 Oppsummering og forutsetninger for organisasjonenes strategiutvikling

Drøftingen i kapittel 3.4 viser at utfallet av EFs Traktatkonferanse i Maastricht (trass uklarheter) innebar klare framskritt i fagbevegelsens arbeid for en sosial dimensjon ved EFs indre marked. Den politiske og juridiske klarhet om konsekvensene av Den Sosiale Protokollen skaper imidlertid usikkerhet ("to skritt fram og ett tilbake"). Rettsgrunnlaget er likevel forbedret og de politiske styrkeforholdene endret ved innføring av kvalifiserte flertallsvedtak på brede områder. Samtidig åpnes nye muligheter for innflytelse fra de europeiske organisasjonene i arbeidslivet, dels ved utvidet høringsrett, dels ved retten til å forhandle om utforming av EF-lovgiving i arbeidslivsspørsmål. Dette innebærer først og fremst en utvidelse og formalisering av den "sosiale dialogen" i EF, og innebærer ikke oppbygging av et overnasjonalt system for kollektive tarifforhandlinger i Europa. Dette kan imidlertid være et første skritt i retning av å utvikle et nytt europeisk nivå for forhandlinger og samarbeid mellom partene, som kan supplere og understøtte organisasjonenes arbeid på nasjonalt nivå. Etersom arbeidsgiverne er svært kritiske til å inngå europeiske avtaler, gjenstår det å se om ordningen vil gi resultater i praksis. Et viktig spørsmål for EFTA-landene er hvordan avtaler og lover utarbeidet ihht. Den Sosiale Protokollen også kan gjøres gjeldende i EØS-området.

Kort oppsummert eksisterer det etter Maastricht tre kanaler for vedtak av felles reguleringer i arbeidslivet i EF (og EØS):

1) Politikk - lovgiving

Kvalifiserte flertallsvedtak. Høringsrett for partene, nasjonale organisasjoner kan påvirke sine regjeringer; initiativtaker Kommisjonen. Kan iverksettes via nasjonale forhandlinger.

2) Sosial dialog

Forutsetter enighet mellom partene; pressmiddel - lovgiving; område EFs lovgivingsfelt; "arbeidsvilkår".

a) Forhandlinger - gjennomføring ved lovgiving.
Partsforhandlinger om forslag til vedtak i EFs politiske kanal innenfor visse områder angitt i Traktaten; initiativtaker Kommisjonen.

b) Forhandlinger - gjennomføring ved avtaler.
Partsforhandlinger med utgangspunkt i initiativ til EF-tiltak fra Kommisjonen, som partene ønsker å iverksette avtaleveien.

3) Uavhengige kollektive forhandlinger mellom partene

Ingen pressmidler på europeisk plan.

I tillegg kan altså EF-lovgiving iverksettes via nasjonale forhandlinger, samtidig som avtaler kan iverksettes ved lovgiving.

Til sammen åpner de to første kanalene for nye kombinasjonsmuligheter og nye typer samspill mellom politikk og forhandlinger, lov og avtale. Dette gir spillerom, men det er grunn til å understreke at utgangspunktet og rammen for systemet er **EFs lovgivingskompetanse**. Og pressmidlet i systemet er truselen om EF-lovgiving. Partene har **ingen aksjonsmuligheter** og forhandlingene bygger på **frivillighet og konsensus**. Styrkeforholdene avhenger derfor i siste instans av de politiske styrkeforholdene i EFs Ministerråd, som igjen avhenger av fagbevegelsens evne til å påvirke sine nasjonale regjeringer. I så måte innebærer dette systemet en institusjonalisering og integrasjon av politikk og forhandlingspartnere av hittil ukjent (korporativ) karakter.

For organisasjonene innebærer dette at de må foreta en rekke valg ut fra vurderinger av politiske allianse- og styrkeforhold:

1) Politikk eller forhandlinger?

- Hvilke saker er egnet til forhandlinger?
- På hvilket nivå skal det eventuelt forhandles?

2) Hvordan få motparten til forhandlingsbordet?

3) Hvis forhandlinger fører til avtale - skal den gjøres til lov via EFs Råd eller gjennomføres avtaleveien?

Dette avhenger av andre faktorer:

4) Skal avtalen gjøres gjeldende for alle arbeidstakere (lov) eller bare for medlemmene (avtale)?

5) Hvis avtalen skal gjennomføres lovveien, hva slags reguleringsinstrument skal brukes - forordning, direktiv, beslutning eller annet?

6) Skal avtalen/lovgivingen iverksettes via nasjonal lovgiving eller via forhandlinger?

7) Skal kontroll og håndheving sikte mot like resultater og oppbygging av europeiske tilsynsorganer mv., eller bygge på nasjonale løsninger og differensierte utfall?

Før organisasjonene starter løpet gjennom denne "eurokorporative" slalåmløypa, må de imidlertid gjøre mer grunnleggende strategiske vurderinger:

* Hvilke saker er det ønskelig og mulig å regulere på europeisk plan?

* Hva slags lover og avtaler er det mulig å utforme som skal gjelde for over 110 mill. arbeidstakere?

Foreløpig er det mye som taler for at det vil være lettere for de nordiske fagbevegelsene å få sine krav gjennom via lovgiving enn via forhandlinger på europeisk nivå. Utvikling av europeiske forhandlinger vil trolig vokse fram skritt for skritt over lang tid. Arbeidsgiverne er svært tilbakeholdne og vil kun forhandle i spørsmål hvor de er truet av lovgiving. I utgangspunktet bør europeiske forhandlinger fokusere på spørsmål av **grenseoverskridende** karakter, dvs. saker partene ikke kan løse tilfredsstillende på nasjonalt nivå. Denne grenseoppgangen er ikke enkel all den tid de aller fleste løsninger av nasjonale spørsmål vil kunne influere på konkurransevilkårene over landegrensene. Et generelt prinsipp de europeiske aktørene er enige om er imidlertid at lønsspørsmål ikke er et aktuelt tema (hvilket også fastslås uttrykkelig i Den Sosiale Protokollen.)

Det sier seg selv at dess høyere nivå en avtale utformes på, dess mer generell må den være. Spørsmålet om hvilke saker som er egnet til europeiske forhandlinger må derfor knyttes til nivået for eventuelle forhandlinger. Innen flernasjonale europeiske selskap kan en del konkrete spørsmål avtales; på sektornivå kan også retningslinjer for løsning av spesifikke spørsmål knyttet til bransjen trekkes opp; på sammenslutningsnivå er det antakelig først og fremst generelle rammevilkår, basisrettigheter og rammeavtaler som vil være aktuelt.

Viktigere enn å diskutere hvilke saker som hører hjemme hvor, er det at partene utvikler en forståelse av hvordan avtaler og lover på ulike nivå kan knyttes sammen i et helhetlig og integrert **flernivå-system**. En vil raskt ende i et ufore dersom aktører på ulike nivå kjemper om eiendomsretten til bestemte saker. Etter min vurdering bør en derfor sikte mot å bygge opp vertikalt integrerte lov- og avtale-systemer, der brede avtaler om mål og retningslinjer for prosedyrer, gjennomføring, framdrift, tvisteløsninger mv. defineres på europeisk hovedsammenslutningsnivå. Utfyllingen og praktiseringen bør derimot delegeres til forhandlinger på sektorielt, nasjonalt og lokalt plan.

I et slikt **"hatt-i-hatt"-system** vil de sentrale partene ha en viktig oppgave både i å utvikle overgripende normer, kjøreregler og samordning (som på sikt kan utgjøre kimen til en europeisk hovedavtale), og i å fremme organisasjonenes syn i samfunnspolitiske spørsmål; arbeidsmarkedspolitik, økonomisk politikk, ØMU, industripolitikk, regionalpolitikk mv.

Den innholdsmessige utviklingen i forhandlingssystemet bør derimot bygge på mest mulig **mobilisering og deltakelse nedenfra**. Dette er ikke bare en forutsetning for påvirkning av styrkeforholdene på høyere nivå, det er en forutsetning for å utvikle legitimitet og oppslutning om samarbeid over landegrensene i organisasjonene, og for å kunne sikre at europeiske avtaler får noen praktisk betydning på arbeidsplassene.

Det nye beslutningssystemet med forhandlingsrett for organisasjonene innen visse områder i EF skiller seg åpenbart sterkt fra det man nasjonalt oppfatter som tarifforhandlinger. Det kan imidlertid være et første skritt i retning av forsterket samarbeid over landegrensene også på andre områder, inkludert kollektive forhandlinger. For det første vil organisasjonene via disse forhandlingene kunne høste erfaring, bygge opp tillit og kompetanse som kan øke interessen for

å utvide samarbeidet på europeisk plan. For det andre vil det tvinge fram interne debatter i organisasjonene om hvordan de kan utvikle en organisatorisk infrastruktur og beslutningssystemer som kan gjøre forpliktende europeiske forhandlinger mulig. På begge sider er det store barrierer som skal overvinnes før partene er utrustet til effektive europeiske forhandlinger: Politisk motstand og interessesprik, uklare mandat og myndighetsforhold, begrensede ressurser og mangel på personell og kompetanse, begrenser i dag organisasjonenes evne til å utvikle grenseoverskridende strategier. Kan forhandlinger knyttet til den sosiale dialog tjene som en lærings- og bevisstgjøringsprosess som styrker de organisatoriske forutsetningene for tverrnasjonalt samarbeid om kollektivforhandlinger i framtida? Og kan de nordiske fagbevegelsene spille en rolle ved å utforme felles nordiske strategier i dette spørsmålet?

Dette er utgangspunktet for avslutningskapitlet, som drøfter muligheter og barrierer for utvikling av internasjonalt forhandlingsamarbeid som ledd i en faglig europeisk solidaritetsstrategi.

4 Mot grenseoverskridende europeiske forhandlinger og solidaritet?

4.1 Innledning

Globaliseringen av produksjonslivet, etablering av det indre markedet i EØS og innføringen av en Økonomisk og Monetær Union i EF innebærer radikale endringer i fagbevegelsens arbeidsvilkår. Samtidig har fagbevegelsens evne til å oppnå sine mål ved nasjonale virkemidler blitt svekket. Krefter innen europeisk fagbevegelse argumenterer derfor for å utvikle tverrnasjonale forhandlingsstrategier og sterkere europeisk samarbeid (Lecher 1992).

Men internasjonaliseringen har foregått i mange år, uten at det har vokst fram reelle forhandlinger eller samarbeidsordninger på tvers av landegrensene. Dette forklares ofte med de store forskjellene i landenes økonomiske og institusjonelle struktur (jfr. kap.3.2). Samtidig har utviklingen i de nasjonale tarifforhandlinger gått i retning av økt desentralisering.

Gjennomføringen av det indre markedet og den Økonomiske og Monetære Unionen i EF ventes imidlertid å føre til økende likhet i landenes økonomisk-politiske utvikling (konvergens-tesen). Sterke politiske og faglige krefter i EF mener at dette, i tillegg til felles arbeidslivslovgiving og sosial dialog i EF, med nødvendighet vil forutsette en tiltakende europeisering av de kollektive tarifforhandlingene.

Næringslivets organisasjoner og "euroliberale" politiske krefter hevder derimot at en slik "eurokorporativ" utvikling vil være grunnleggende i strid med kravet til fleksibilitet og markedstilpasning i produksjonslivets organisering. Og fra radikale krefter i de nasjonale fagbevegelsene uttrykkes bekymring for at europeiske forhandlinger kan undergrave det nasjonale forhandlingssystemet og fagbevegelsens forhandlingsstyrke.

Uenigheten mellom de eurokorporative og de euroliberale kreftene gjenspeiler motstridende vurderinger både av målene, de økonomiske drivkreftene og de politiske styrkeforholdene som ligger til grunn for integrasjonen i europeisk arbeidsliv:

1) "Visjonene" - frihet eller solidaritet?

Hva er formålet med den europeiske integrasjonen i arbeidslivet: Vekst eller omfordeling, forbruk eller sysselsetting, eller er dette ulike sider av samme sak?

2) "Virkeligheten" - fragmentering eller integrasjon?

Går trendene i europeisk arbeidsliv i retning av desentralisering eller konsentrasjon, økende eller minkende regionale kløfter, standardheving eller sosial dumping?

3) "Endringsforståelse" - konkurranse eller regulering?

Hvilke drivkrefter og mekanismer er retningsgivende for integrasjonen og hvilke bør være det? Hvordan avveie mellom markedsliberalisering (negativ integrasjon) og politisk styring (positiv integrasjon)?

4) "Strategi" - på hvilken måte kan aktørene i arbeidslivet påvirke utviklingen og fremme sine mål mest effektivt? Lokalt eller sentralt, nasjonalt eller over-nasjonalt, via lovgiving eller forhandlinger?

Den ”euroliberale” og ”eurokorporative” forståelsen er ikke bare konkurrerende fortolkninger av virkeligheten, de er viktige elementer i den praktisk politiske striden om integrasjonen i europeisk arbeidsliv. Kampen om fortolkningene - definisjonskampen - er blitt en stadig viktigere del av striden om å forandre virkeligheten. Fagbevegelsen må kunne overbevise arbeidsgiverne om at de er tjent med å delta, for at forhandlinger på tvers av grensene skal kunne vokse fram.

Dette forutsetter ikke bare pressmidler fagbevegelsen i dag mangler, det forutsetter argumenter som kan overbevise både arbeidsgiverne og egne medlems-organisasjoner om at de har mer å vinne enn å tape på internasjonalisering av forhandlinger.

Etter en periode der de nasjonale forhandlingssystemene har forvitret og desentraliserte løsninger vunnet fram, kan det synes som et paradoks at fagbevegelsen går inn for økt sentralisering.

Dette kapitlet vil ta utgangspunkt i spørsmålene ovenfor og drøfte:

1) Vilkårene for framvekst av tverrnasjonale forhandlinger i lys av endringene i produksjonslivets organisering og utviklingstrekk i de nasjonale forhandlings-systemene: I hvilken grad trekker strukturelle forhold og interesser i retning av europeisk samordning, desentralisering eller forsterket nasjonalt forhandlingssamarbeid? (kap. 4.2)

Videre diskuteres enkelte spørsmål knyttet til de politiske premissene og perspektivene for faglig samarbeid og solidaritet i Europa. De nasjonale fagbevegelsene, og spesielt de nordiske, synes foreløpig i liten grad beredt på å delta i forpliktende tverrnasjonalt forhandlingssamarbeid. Det andre hovedspørsmålet i kapittel 4.3 er derfor:

2) Hvordan kan de nasjonale fagbevegelsene unngå å bli kasteballer i en stadig tøffere innbyrdes konkurranse om produksjon og arbeidsplasser - og kan samarbeid om europeiske forhandlinger koples til en bredere faglig politisk strategi for omfordeling og solidaritet i Europa?

4.2 Europeiske forhandlinger, desentralisering eller fornyet nasjonalt inntektssamarbeid?

4.2.1 Økt likhet i arbeidslivets organisering?

Tidlig på 60-tallet ble det lansert teorier om en gradvis tilnærming av de enkelte landenes industrielle organisering, som følge av spredningen av moderne teknologi (Kerr 1960). I praksis skjedde imidlertid det motsatte - en økende divergens - hovedsakelig som følge av forskjeller i faglig kultur, tradisjon og forhandlings-systemer mellom landene. Dette understreket at aktørenes strategier og politiske valg, har større innvirkning på arbeidslivets organisering enn økonomiske og teknologiske imperativer.

I dag er det imidlertid flere drivkrefter som kan trekke i retning av en mer enhetlig utvikling i arbeidslivets organisering over landegrensene:

1) *Veksten i transnasjonale selskap.* Disse utvikler i økende grad et internasjonalt lederskap med felles kultur knyttet til nettverk av ledelseskonsulenter, businessschools, mv., som utbrer felles forestillinger om riktig bedrifts- og arbeidsorganisering, jfr. globale trendord som logistikk, just-in-time, total quality management etc. Internasjonale ledernetverk som European Roundtable, European Chambers etc. synes også å bidra til framveksten av en global ledelses- og forretningsfilosofi.

2) *Økt utveksling av ideer og erfaringer og større grad av imitasjon mellom de nasjonale myndigheter,* men også mellom arbeidslivets aktører, som følge av europeisk integrasjon (Cressey og Jones 1990). Dette kan effektivisere spredning av kunnskap og innføring av vellykte ordninger fra andre land. F.eks forsøker nå en rekke europeiske land å trekke veksler på det tyske yrkesopplæringsystemet. (Jfr. LO-NHO-prosjektet om fagopplæring i arbeidslivet (Karlsen 1991).)

3) *Fremveksten av en ny overnasjonal aktør* - spesielt EF-kommisjonen - som aktivt tar sikte på å fremme samarbeid og integrasjon over landegrensene (Due m.fl 1991); EF presser ikke bare på for å utforme felles reguleringer i arbeidslivet og organiserer programmer og nettverk for forskning, utvikling, utdanning mv. som effektiviserer ideutveksling og samarbeid over landegrensene. EF-kommisjonen søker aktivt å stimulere oppbyggingen av et europeisk samarbeidssystem knyttet til den sosiale dialog, tilrettelegging av europeiske forhandlinger mv. (Sisson 1990)

4) *Etableringen av det indre markedet fra 1993 og liberalisering av verdenshandelen via GATT.* Nedbyggingen av barrierer for konkurransen over landegrensene kan indirekte svekke grunnlaget for særegne nasjonale samarbeidsmodeller ved innsnevring av spillerrommet for statlig politikk, medvirkning og skjerming.

5) *Økt innsikt og interesse for internasjonalt samarbeid i fagbevegelsen* nasjonalt og lokalt, dels som følge av ovennevnte faktorer, dels som følge av de nye mulighetene til å forhandle om europeisk lovgiving. Spørsmålet er om dette kan bidra til å styrke fagbevegelsens europeiske organisasjonsledd og fagbevegelsens evne til å presse fram samarbeid og forhandlinger på tvers av landegrensene.

Globaliseringen av konkurransen og den politiske integrasjonen i Europa setter de nasjonale forhandlings- og samarbeidssystemene i en klemme, nedenfra via økt press fra bedriftene for å mestre skjerpningen av konkurransen, ovenfra via økt press fra EF for felles reguleringer (Dølvik, Olberg og Stokland 1990). Dette er faktorer som kan forsterkes med gjennomføringen av den Økonomiske og Monetære Unionen i EF.

Men en økende likhet i ytre økonomiske og politiske vilkår fører ikke automatisk til økt interesse for samarbeid over landegrensene. En motsatt tese er at arbeidstakerne i økende grad vil forsøke å sikre sine interesser gjennom lokalt og nasjonalt samarbeid med arbeidsgiverne (Streeck og Schmitter 1991). I dette kapitlet skal vi se noe nærmere på hvilke faktorer som trekker i retning av hhv. desentralisering, europeisering eller nasjonalt samarbeid om kollektive forhandlinger. Hva er det som skulle tilsi at fagbevegelsen, som har vært på defensiven i flere år,

skal kunne tvinge gjennom flernasjonale forhandlinger, når trenden i de fleste land har vært stikk motsatt?

4.2.2 Internasjonal hovedtrend: Desentralisering, individualisering og fleksibilitet

Tendensen til desentralisering og forvitring av de nasjonale forhandlingsystemene i Europa er forbundet med viktige endringer i produksjonens organisering. Kort oppsummert kan en peke på følgende faktorer som har trukket i denne retning:

1) Gjennombruddet for informasjonsteknologien, samt økende variasjon og omskiftelighet i etterspørselen, har stimulert utbredelsen av nye og mer fleksible produksjonsformer som stiller økte krav til allsidighet, deltakelse og kompetanse hos arbeidstakerne og en mer desentralisert, medvirkningsbasert driftsstyring. Masseproduksjonens sentraliserte stordriftsstrategier er på vikende front overfor mer varierte strategier preget av desentraliserte produksjonsnettverk og underleverandørsystemer i mange bransjer. Stikkord: Nye produksjonskonsepter (Kern og Schumann 1984), fleksibel spesialisering (Piore og Sabel 1982).

2) Strategier for å oppnå større fleksibilitet i forhold til aktivitetssvingninger ved økt bruk av eksternt arbeidskraft; utvikling av en fast kjernearbeidsstokk kombinert med utvidet bruk av fleksibel randarbeidskraft - korttid, leiearbeidere, sesongarbeid, konsulenter - har skapt et mer flytende og variert arbeidsmarked, med økte skiller mellom A, B og C-lag. Denne trenden i retning av mer flyktige ansettelsesformer - særlig i servicesektoren - har blitt forsterket av mange regjeringers deregulering av arbeidslovgivingen for å fremme større fleksibilitet f.eks i ansettelsesregler, arbeidstid, bruk av leiearbeidskraft mv. (Atkinson 1985, Olberg 1990)

3) Arbeidsgivernes ønske om å utvide driftstiden også innenfor kjernearbeids-stokken har skapt økende press for å innføre mer varierte og fleksible arbeids-tidsordninger, jfr. det norske tariffoppgjøret 1992. Dette gjenspeiler delvis også mer differensierte interesser innen enkelte arbeidstakergrupper, og forutsetter desentraliserte beslutningsordninger (Karlsen 1989).

4) Utvikling av nye strategier for konsernstyring og kontroll har ført til en sterk tendens til divisjonalisering, oppsplitting og intern konkurranse innen selskapene, knyttet til selvstendige profitt- og kostnadsentre, ofte forbundet med økt bruk av underleverandører. Denne desentraliseringen av driftsbeslutninger motsvares av en sterk sentralisering av strategiske beslutninger. Både i nasjonale og flernasjonale selskap har forhandlings- og personalpolitikk i økende grad blitt delegert til de enkelte enheter i konsernet, og delvis ført til økt oppsplitting av avtale- og forhandlingsstrukturen (Sisson 1990).

5) Nye personalpolitiske strategier for økt medvirkning og engasjement hos den enkelte medarbeider i driften. Ettersom nøkkelen til økt verdiskaping ligger i best mulig utnyttelse av den enkeltes evner og innsats, har utvikling av individuelt rettede motivasjons- og belønningssystemer fått økt utbredelse. Resultatlønn, overskuddsdeling og medeierskap knyttes til langsiktige bedriftsinterne strategier for karriere- og kompetanseutvikling. Fagforeningenes kollektive forhandlinger og representasjonsstrategier blir lett et fremmedelement i slike direkte medvirkningsfilosofier (human resources management) (Bakke og Borgen 1992).

På ulike måter forutsetter disse endringene i bedrifts- og arbeidsorganisasjon ikke bare en tiltakende desentralisering, men delvis også en **differensiering** og **individualisering** av

lønnsdannelsen. Tilsvarende tendenser er utbredt i offentlig sektor kjennetegnet bl.a ved privatisering, nye leder- og lønssystemer, rammestyring og økt bruk av eksterne underleverandører. Til sammen tegner dette konturene av et arbeidsliv som ikke bare er preget av større variasjon og hurtigere forandringer, og der felles, ensartete arbeidsformer og oppgaver omfatter stadig færre av arbeids-takerne. Trenden synes grunnleggende i utakt med tradisjonelle faglige strategier for kollektive og sentraliserte forhandlinger.

De **flernasjonale selskapenes** praksis synes snarere å forsterke enn å motvirke trenden i retning av desentraliserte forhandlingssystemer. Lederskapet i flernasjonale selskap har ikke bare aktivt utnyttet den nasjonale oppsplittingen av arbeidsmarkedene, de har bevisst delegert personal- og forhandlingsansvar til lokale ledd for å fremme innbyrdes konkurranse mellom arbeidstakerne og fagforeningen (Hall 1992, Ramsay 1991).

De fleste flernasjonale selskapene har derfor gått sterkt imot alle tiltak som kan skape grunnlag for sammenlikninger og samordnet faglig opptreden innen selskapene - konsernfaglig samarbeid - både nasjonalt og internasjonalt. EFs forsiktede forslag til direktiver om europeiske samarbeidsråd og ordninger for informasjon og konsultasjon i europeiske selskap har vakt sterk motstand, trolig fordi de kan skape bedre betingelser for faglig samordning over landegrensene. Selv om det finnes enkelte unntak fra denne bastante fronten, og tverrnasjonale samarbeidsordninger er vokst fram i en del flernasjonale selskap, er det foreløpig få tegn til at interna-sjonaliseringen av foretaksstrukturen har medvirket til noen internasjonalisering av forhandlingsstrukturen.

De strukturelle endringene i arbeidslivet medvirket til og ble forsterket av at 60-og 70-tallets sentrale korporative, **inntektspolitiske samarbeidsordninger** i de fleste europeiske land brøt sammen i løpet av 80-tallet, kanskje med Sverige som det mest dramatiske eksempel. Denne utviklingen hadde sammenheng med den ideologiske høyrebølgen med deregulering og markedsstyring som fanesak og krisen i den sosialdemokratiske bevegelsen, men reflekterte også viktige endringer i fagbevegelsens arbeidsgrunnlag og strategier.

De strukturelle forandringene i arbeidslivet har slått inn i fagbevegelsens rekruttering, medlemssammensetting og interne styrkeforhold og har medvirket til økt differensiering av interessegrunnlaget (Dølvik og Stokland 1992). Både på sektornivå (forbund) og i grasrota har misnøyen med sentrale løsninger vært tiltakende. Når yrkes- og sektorgrensene blir mer utvisket og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom ulike typer arbeidskraft mer omskiftelig, blir det stadig vanskeligere å takle fordelingsoppgavene via sentrale, standardiserte tariffavtaler. En mer kvalifisert medlemsstokk ønsker større innflytelse over utformingen av egne arbeidsvilkår. Utvidelsen av forhandlingsspektret fra lønn til i større grad å omfatte kvalitative spørsmål som personalutvikling, yrkesopplæring, kompetanse, omstilling, mv. forutsetter også sterkere lokal deltakelse.

I en rekke europeiske land har fagbevegelsen derfor medvirket til en desentralisering av forhandlingssystemet, slik f.eks dansk LO har gått sterkt inn for. Utviklingen i de norske tariffoppgjørene på slutten av 80-tallet, med sterk sentral kontroll, har tilsynelatende vært et (forbigående?) unntakstilfelle¹. Spørsmålet er derfor om fagbevegelsen ikke bare opptrer som kjerringa mot strømmen, men også er i grunnleggende utakt med seg sjøl, når den går inn for en europeisering av forhandlingssystemene.

¹ Tariffoppgjøret i 1992 peker i retning av at presset for desentralisering øker også i Norge, om enn i sentralt kontrollerte former.

For å sammenfatte: I den grad det er mulig å peke på tendenser til konvergens i arbeidslivets organisasjonsforhold, består den tilsynelatende i det motsatte: Økt differensiering, desentralisering og mangfold. Men dette kan også skape forutsetninger for at motkreftene kan forsterkes; at den økte likheten i arbeidsgivernes strategier kan styrke vilkårene og fagbevegelsens interesse for samordning av kreftene. Det er også grunn til å reise spørsmål ved i hvilken grad desentraliseringstrenden er et varig strukturelt trekk og hvilken grad det er et konjunkturfenomen, delvis betinget av motepregete ideologiske bølger knyttet til 80-tallets dereguleringsfilosofi (Rhodes 1992, Due m.fl 1991).

4.2.3 Motvirkende tendenser - mot en neokorporativ renessanse?

Det er flere faktorer som kan bidra til å nyansere bildet av en entydig og uimotståelig tendens til desentralisering:

1) En nærmere analyse av **arbeidsgivernes interesser** vil avdekke et mer tvetydig og motsetningsfylt syn på fordelene med bedriftsvise forhandlinger. Den ekstreme tendensen til delegering av ansvar og oppgaver synes å ha utløst motkrefter ut fra behovet for overordnede konsernstrategier på personal-, lønns- og forhandlingssiden (Sisson 1990). Desentraliserte forhandlinger innebærer at lønnsvilkår blir en del av konkurransen om arbeidskraft og kompetanse innen og mellom selskapene. Gjennom sammenlikninger av relative forskjeller kan dette både utløse en kostnadsdrivende forhandlingsstruktur og motvirke strategier for utvikling av intern kompetanse og karrierebaner. Forhandlingsystemer som omfatter flere bedrifter kan bidra til å trekke lønn delvis ut av konkurransen. Dette kan gi bedre muligheter for kostnadskontroll, for å rasjonalisere forhandlingskostnadene, skape arbeidsfred, samt styrke spillerommet for å utvikle interne arbeidsmarkeder ved hjelp av langsiktige, kvalitative personalpolitiske virkemidler.

2) Felles forhandlinger kan fremme **strukturrasjonalisering** ved at de mest produktive selskapene kan presse mindre konkurransedyktige bedrifter ut av markedet. Dette argumentet illustreres ofte med hvordan den solidariske lønnspolitikken i Sverige stimulerte strukturendringer, innovasjon og produktivitetsvekst. Selv om de kortsiktige virkningene på sysselsettingen er tvetydige, kunne en tilsvarende filosofi anvendes på europeisk plan. For de sterkeste selskapene og fagforeningene ville en sektorstrategi basert på høy lønn og strenge reguleringer for alle, kunne forsterke deres konkurransefortrinn. I praksis ville dette også kunne være i samsvar med filosofien for det indre marked bygd på effektivisering og stordriftsfordeler. Men det er forløpig lite som tyder på at næringslivslederne tør å gi slipp på lønnskostnadene som virkemiddel i en situasjon der konkurransen skjerpes, tvert imot.

3) Den **tiltakende foretaksintegrasjonen og konsentrasjonen over landegrensene** vil kunne øke presset på de flernasjonale selskapene for å utvikle mer sentraliserte, grenseoverskridende lønns- og personalstrategier. Selv om de flernasjonale selskapene hittil med hell har fulgt en splitt- og hersk-strategi, kan forutsetningene for denne politikken bli svekket når selskapene utvikler mer integrerte produksjons- og leverandørnettverk (Hall 1992). Hensynet til intern arbeidsmobilitet, kostnadskontroll, fagforeningenes økte muligheter for sammenlikning og økt

sensitivitet overfor stans i produksjonskjeden ved lokale/nasjonale forhandlinger, kan gjøre det rasjonelt med sterkere samordning, samtidighet og kontroll med de interne forhandlingene.

Dette kan i første omgang føre til en delvis samordning av forhandlinger over landegrensene - en form for "armlegdes avstands"-forhandlinger (Sisson *ibid*), men på lengre sikt skape grunnlag for grenseoverskridende forhandlinger innenfor selskapene. I takt med at selskapene spiller fagforeningene i ulike land ut mot hverandre med trusler om flytting av produksjon, slik de f.eks gjør med krav om utvidet arbeidstid, sammenlikning av produktivitet mv. mellom filialer i ulike land, kan de samtidig presse fagforeningene til å utvikle felles forhandlingsstrategier. Tilsvarende Marx hevdet at kapitalen produserer sine potensielle banemenn, kan internasjonaliseringen av selskapenes strategier komme til å konstituere en ny og farligere motpart - en internasjonal fagforeningsstruktur.

Etablering av flernasjonale fagforeningsstrukturer i selskapene med rett til informasjon og konsultasjon via nye EF-regler, kan bidra til å styrke fagforeningenes muligheter og evne til å samordne sine strategier og presse fram internasjonale selskapsavtaler. Også på arbeidsgiversiden er det kommet signaler som kan peke i denne retning, dels ved oppretting av samarbeidsråd i en del flernasjonale selskap, dels ved at representanter for nasjonale arbeidsgiverorganisasjoner har uttrykt forsiktig støtte til europeiske forhandlinger (Europe et Societe 1992).

Selv om de aller fleste flernasjonale selskapene fortsatt klart går inn for desentraliserte ordninger og avviser flernasjonale forhandlinger, kan det med andre ord ikke utelukkes at denne dynamikken på lang sikt kan legge grunnlaget for nye prinsipper for fagorganisering som i økende grad følger internasjonale eierstrukturer, på bekostning av dagens nasjonale og sektorbaserte prinsipper.

4) Negative **makroøkonomiske virkninger** av desentraliserte forhandlingsystemer kan gi grobunn for sentraliserende motkrefter. Selv om det er omstridt hvilke forhandlingsmodeller som er best egnet til å hindre inflasjon, er det klare indikasjoner på at land med et sentralisert, korporativt system for inntekstdannelse, har scoret godt langs denne dimensjonen (Soskice 1988).² Sentraliserte forhandlinger kan gi bedre vilkår for disiplin og kontroll over lønnsdannelsen, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Storbritannia er et klassisk eksempel på et land hvor en fragmentert forhandlingsstruktur gir sterke inflasjonsimpulser, lav lønnsfleksibilitet, og dermed svak evne til å tilpasse seg ytre økonomiske endringer (CBI 1977, i Sisson 1990).

Både sett fra næringslivet, myndighetene og fagbevegelsens side, kan dette gi argumenter for at 80-tallets desentralisering avløses av mer sentralisert inntektssamarbeid. Erfaringene fra Norge kan være et typisk eksempel, der frisleppet og lønnsglidningen i første halvdel av 80-årene, kombinert med fallet i oljeprisen i 1986, førte til en ekstremt sentralisert kontroll med lønnsdannelsen i siste halvdel av 80-årene (lønnslov mv.). Tilsvarende kan en observere i Sverige, der man på tross av arbeidsgivernes harde desentraliseringskrav og avvisning av sentrale forhandlinger, de facto har hatt en mer sentralisert modell for lønnsfastsettelse i 1990-91 enn

² Dette gjelder også flere land med en desentralisert forhandlingsstruktur; flere undersøkelser kan tyde på at det er land der forhandlingene i stor grad skjer på mellomnivå - sektor og forbundsvisse forhandlinger - kostnadspresset er størst. Sammenhengen mellom forhandlingsystem og inflasjonspress synes altså å følge en omvendt U-kurve (Calmfors og Driffill 1988, i Rhodes 1992).

noen gang.³ I EF-sammenheng har fornyet tiltro til ”neokorporative” strategier kommet til uttrykk i enkelte av EF-kommisjonens økonomisk-politiske analyser, noe som har sammenheng med utviklingen av EFs Økonomiske og Monetære Union (Kommisjonen 1991).

5) **Den Økonomiske og Monetære Union i EF** vil kunne ha betydelig innvirkning på spillerrommet for tariffforhandlinger i land som ikke innfrir de makroøkonomiske kravene for å bli opptatt i unionens 3. fase (se kap. 2.2).

I tillegg til at landene må foreta økonomiske snuoperasjoner som sikrer budsjettbalanse, lav prisstigning og stabilt valuta- og rentenivå, vil fastlåsing av valutakursen eliminere muligheten til å møte økonomiske sjokk og ubalanser ved devaluering, slik Norge gjorde i 1986. Dette vil forutsette økt lønnsfleksibilitet for å kunne holde stabil (og helst full) sysselsetting (Kommisjonen 1991), dvs. at lønnsutviklingen må tilpasses langt tettere til svingninger i den nasjonaløkonomiske situasjon enn tidligere.

En rekke av EF-landene står derfor overfor en tilsvarende hestekur de kommende år, som den Norge gjennomgikk i siste halvdel av 80-årene. Og på samme måte som LO og NHO inngikk en moderasjonspakt på sentralt nivå, som i etterhånd ble utvidet til å gjelde hele arbeidsstyrken ved lovgiving fra Stortinget⁴, er nå flere EF-land i ferd med å utforme tilsvarende ”pakker” (Rhodes 1992). I Irland er det inngått et sentralt trepartsprogram som kopler lønnsutviklingen til endringer i forholdet mellom nasjonal og europeisk utvikling i produktivitet, priser og valutakurs, samt tiltak innenfor arbeidsmarkedet, skatter og miljø. Liknende indekseringsavtaler er inngått i Portugal og ble foreslått i Labours valgprogram, men ble avvist av spansk fagbevegelse (Rhodes, *ibid*). I Belgia forhandler fagbevegelsen våren 1992 med myndighetene og arbeidsgiverne om en ”nasjonal krisepakt” for å møte konvergenskravene knyttet til ØMU.

Virkingen av ØMU for de nasjonale tariffforhandlingene innebærer imidlertid først og fremst en synliggjøring av en situasjon fagbevegelsen har stått oppe i lenge. De nasjonale fagbevegelsene har gjennom hele 80-tallet, og i større grad etter innføringen av fastkurssystemet, måttet tilpasse lønnskravene til utviklingen i den internasjonale konkurranseevnen for å sikre sysselsettingen ”på lang sikt”. Dette har Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland, hele veien med sterk støtte fra Senter-partiet og noe mer halvhjertet fra SV, sørget for at de norske tariffpartnerne har måttet lære seg for lengst, uten hjelp av EF.

Dette er uttrykk for at internasjonaliseringen av økonomien, og av kapitalbevegelsene spesielt, har lenket de nasjonale fagbevegelsenes forhandlingsrom til utviklingen i tysk økonomi. I kraft av å være Europas økonomiske stormakt, har den tyske Bundesbanks rentepolitikk vært styrende for den økonomiske politikken i de øvrige europeiske landene.

Ettersom utviklingen i priser, valuta og rente er følsom overfor lønnsutviklingen, har dette i praksis innebåret at rammene for tariffforhandlinger i de fleste europeiske landene de seinere år har vært definert av Bundesbank. Dette har også betydd at avhengigheten og behovet for samordning av tariffpolitikken mellom fagbevegelsene er forsterket.

³ I praksis har rammene for de lokale forhandlingene blitt fastlagt av en uavhengig Kommisjon-Rehnbjergkomiteen - noe som har ført til lavere lønnsvekst enn noensinne (Meidner 1992).

⁴ Dette illustrerer at en utvidelse av fagbevegelsens forhandlingsresultat til å gjelde alle ved hjelp av statlig lovgiving, ikke er noe fremmed fenomen i den norske modellen, slik mange EF-motstandere synes å hevde. Tvert imot har Norge en lang tradisjon for bruk av lønnslov, tvungen voldgift, lønnsnemnd og inngrep i tariffautonomien, som ved flere høve er anklaget for å bryte med ILO-konvensjoner for organisasjonsfriheten.

Etter at IG-Metall i Baden-Württemberg i desember 1991 forhandlet seg til nesten 7% lønnsvekst, førte det umiddelbart til at Bundesbank økte renta. De øvrige europeiske nasjonalbankene fulgte automatisk, noe som bidro til å innsnevre fagbevegelsens spillerom for lønnskrav i de øvrige landene kraftig. Ved vårens norske tariffoppgjør vil den høye renta trolig ha vel så stor betydning for kjøpe-kraften som de tilleggene LO og NHO eventuelt blir enige om.

ØMU vil i dette henseende ikke innebære noe nytt, men gi muligheter for de øvrige landene til å få en finger på rattet i pengepolitikken. Overgangen til et fastkurssystem og eventuelt en europeisk valuta (ECU), vil samtidig kunne skape bedre grunnlag for sammenlikning og samordning av lønnspolitikken mellom landene. En felles pengepolitikk vil ikke bare forutsette et felles datagrunnlag bl.a for lønns- og inntektsutvikling, men antakelig vil også den europeiske sentralbanken utvikle synspunkter på rammene for lønnsutviklingen i medlemslandene. ØMU vil på denne måten kunne skape et visst press på fagbevegelsen til å utvikle felles europeiske strategier, dels for å påvirke den økonomiske politikken på EF-nivå, dels for å samordne og synkronisere tariffpolitikken i de enkelte landene. Samtidig vil kravene til konvergens i medlemslandenes økonomiske politikk i økende grad stille de nasjonale fagbevegelsene overfor felles eller likeartede økonomiske rammevilkår.

4.2.4 Oppsummering - økonomisk desentralisering og konsentrasjon gir forhandlingspolitisk spillerom

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at det ikke er noen strukturell dynamikk som av egen kraft trekker i retning av tverrnasjonale forhandlingssystemer. Tvert imot, den dominerende tendensen i produksjons- og arbeidsorganisering, så vel som arbeidsgivernes strategier, synes å gå i retning av økt desentralisering og differensiering av forhandlingssystemene.

Samtidig er det flere faktorer som peker i retning av at desentraliseringsbølgen kan bremse opp og kanskje vende (Baglioni 1990). Konsentrasjon av produksjonen og den skjerperte internasjonale konkurransen har utløst sentraliserende motkrefter, både nasjonalt og over landegrensene. Det er ingen usynlig hånd som sørger for at summen av desentraliserte beslutninger gir de gunstigste resultater, verken i et konsern, i et land eller på europeisk plan.

Det er heller ingen automatikk som gjør at tendenser til økt likhet - konvergens - i de ytre økonomiske og politiske vilkår vil skape økt sammenfall av interesser innad i den europeiske fagbevegelsen. På tross av skjerpet internasjonal konkurranse og gjennomføringen av en felles økonomisk politikk i EF, vil de nasjonale fagbevegelsene delvis stå i motsetningsfylte strategiske posisjoner. Fordi produksjonsstrukturen, produktiviteten og konkurranseevnen i de ulike landene er forskjellig, vil interessene sprike og forhandlingsrommet variere sterkt fra land til land og sektor til sektor. Arbeidstakere og fagbevegelser i ulike land står i et tvetydig forhold til hverandre, preget av avhengighet og konkurranse på samme tid. Europeisk, faglig solidaritet er derfor ikke noe som springer ut av spontane egeninteresser.

Til sammen er det tegnet et svært motsetningsfylt bilde av de strukturelle endringene i arbeidslivet og de organiserte interessene som er knyttet til denne utviklingen. Etter min vurdering er det derfor verken grunnlag for å hevde at europeiske forhandlinger er nødvendig eller umulig, i strid eller i samsvar med de krav den økonomiske utviklingen reiser. Tvert imot, de motstridende tendensene og interessene understreker at det er spillerom for valg av ulike forhandlingspolitiske løsninger.

I likhet med på nasjonalt plan finnes ingen entydig økonomisk determinisme eller nødvendighet som definerer hvilke forhandlingsmodeller som er mest hensiktsmessige. Det er derfor et spørsmål om politiske styrkeforhold, interesser og allianser mellom og innen arbeidslivets organisasjoner vil avgjøre hvilken retning utviklingen vil ta. Jeg vil imidlertid hevde at den europeiske integrasjonen vil styrke betingelsene og behovet for grenseoverskridende forhandlinger, sett med fagbevegelsens øyne.

Med utgangspunkt i den faktiske utviklingen kan en skissere flere mulige scenarier:

1) Desentralisering og utvikling av bedriftsbaserte forhandlings- og samarbeidsordninger; Konsernstrategier, mikrokorporatisme eller productivity coalitions, (Windolf 1989, Boyer 1990).

2) Fornyelse av sentralt neokorporativt samarbeid på nasjonalt plan knyttet til moderat lønns- og prisutvikling og industriell omstilling; nasjonale fornyelsesstrategier (Dølvik, Odnos, Stene og Stokland 1991).

3) Gradvis økende samordning og samarbeid over landegrensene som på sikt kan gi grunnlag for europeiske forhandlinger i konsern og eventuelt i sektorer, samt kanskje på sammenslutningsnivå i enkelte spørsmål (Lecher 1992).

Disse scenariene er ikke gjensidig utelukkende. Antakelig vil forskjellige tendenser slå gjennom i ulike land og sektorer, på kort og lang sikt, avhengig av styrkeforholdene mellom partene og den nasjonale økonomiske struktur. Arbeidsgivernes organisasjoner vil av ideologiske grunner i utgangspunktet antakelig imøtegå alle forsøk på å utvide forhandlingsområdet. Vilåårene for at det ene eller andre scenariet vil kunne vinne fram, vil etter min vurdering derfor avhenge av 1) ideologisk-politiske strategivalg i europeisk fagbevegelse og 2) fagbevegelsens evne til å samle seg om felles målsetninger, utvikle politiske allianser og til å spille på motsetninger blant arbeidsgiverne.

Impulsene til internasjonalisering av forhandlinger kommer, som nevnt, dels fra overnasjonalt nivå, dels fra selskapsnivå, men det er på nasjonalt nivå organisasjonsmakten er forankret, både på arbeidsgiver- og fagbevegelsessiden. Utvikling av grenseoverskridende europeiske forhandlinger vil derfor forutsette en radikal ombrekking av etablerte maktforhold og interesser i organisasjonene.

På kort sikt synes det som de toneangivende kreftene i de nasjonale fagbevegelsene vil satse på nasjonale strategier for å forsvare sine interesser. I neste kapittel vil jeg argumentere for at en slik utvikling på lengre sikt kan være selvundergravende for de nasjonale fagbevegelsene og at tverrnasjonalt forhandlingssamarbeid kan være nødvendig for å unngå at fagbevegelsen reduseres til et haleheng til den internasjonale konkurransekampen. En langsiktig strategi for å utvikle internasjonale forhandlinger kan imidlertid ikke bygge på kortsiktige egeninteresser, men må forankres i en politisk begrunnet langsiktig strategi for europeisk solidaritet og omfordeling. Spørsmålet er om de nasjonale fagbevegelsene er innstilt på å medvirke til et slik strategisk sporskifte.

4.3 Nasjonal eller internasjonal solidaritet ~ forutsetninger for en faglig solidaritetsstrategi

4.3.1 Utgangspunkt

I forrige avsnitt (4.2) har jeg argumentert for at langsiktige målsettinger om å utvikle et europeisk system (eller nettverk) for kollektive tarifforhandlinger, tilsynelatende står i skarp kontrast til de dominerende trender i arbeidslivets organisering og forhandlingssystemene i Europa. Selv om det finnes klare motstridende impulser, er det ingen spontane markedsdrevne krefter (unvisible hand) eller egeninteresser som vil drive fram europeiske forhandlinger.

Utviklingen av et europeisk forhandlingssystem må derfor motiveres og gjennomføres ut fra politiske målsettinger og strategier. Motoren i et slikt prosjekt vil utvilsomt måtte være europeisk fagbevegelse, men det vil både forutsette brede politiske allianser og en gjennomtenkt filosofi for kopling av forhandlinger, lovregulering og økonomisk-politiske strategier for å fremme utvikling og utjevning mellom regionene i Europa. Uten forankring i et overgripende, europeisk perspektiv for solidaritet og omfordeling vil den europeiske integrasjonen kunne utdype kløftene mellom nord og sør, og undergrave forutsetningene for felles opptreden og forhandlinger i europeisk fagbevegelse.

Dette kan på kort sikt synes som et idealistisk og utopisk prosjekt. Spesielt fordi det vil kreve radikale endringer både av organisering og maktforhold innen de europeiske fagbevegelsene. Men på lengre sikt kan dette likevel være den eneste realistiske strategi dersom fagbevegelsen skal unngå å ende sine dager som et haleheng til en nådeløs regional og nasjonal konkurransekamp, der arbeidstakerne i Europa spilles ut mot hverandre, ikke bare sentrum mot periferi, nord mot sør, men også sør mot øst.

I dette avsluttende avsnittet vil jeg skissere enkelte premisser og argumenter som kan begrunne denne konklusjonen; samt peke på en del krav en slik utvikling vil stille til fagbevegelsens strategier. For fagbevegelsen vil det ikke være tilstrekkelig å satse på tilpasning eller skjerming overfor den økonomisk-politiske integrasjonen i Europa. Det er nødvendig å diskutere hvordan de nasjonale fagbevegelsene i fellesskap kan fornye sine strategier og organisering for å vende utviklingen og gjenvinne nasjonal styrke.

4.3.2 Euroliberalisme, eurokorporatisme eller noe nytt?

Striden om den sosiale dimensjon i EF har hittil gått mellom "euroliberale" og "eurokorporative" krefter. For de nasjonale fagbevegelsene har det vært lett å stå samlet så lenge britene har sørget for at ikke noe hendte. Etter Maastricht vil frontlinjene kunne endre seg, også innad i fagbevegelsen. Spørsmålet er om desentralisert "euroliberalisme" og topptung "eurokorporatisme" er de eneste mulighetene, eller om det kan utformes alternative modeller for integrasjon i europeisk arbeidsliv.

Striden om den sosiale dimensjonen i EF er forankret i klassiske politiske motsetninger og ulike teoretiske forståelser av samfunnsutviklingen, koplet til følgende grunnleggende dimensjoner:

Internasjonal

	- politikk	- økonomi	
	- stat	- marked	
	- plan	- konkurranse	
Makro	- regulering	- fleksibilitet	Mikro
Ovenfra	- kollektiv	- individ	Nedenfra
Overnasj.	- likhet	- effektivitet	Subsidiaritet
	- produksjon	- forbruk	
	- miljø	- vekst	
	- solidaritet	- frihet	
	- arbeid	- kapital	

Nasjonal

Motsetningene er gamle, det nye er at de utspilles innenfor endrete rammer. Spenningen mellom lokale, nasjonale og overnasjonale aktører og interesser utgjør en ny akse som endrer vilkårene for samfunnsendring, både nedenfra og ovenfra. Den politiske striden og analysen av hva som kan komme til å skje blir langt mer komplisert.

Aktørene og interessekonfliktene følger ikke de tradisjonelle skjemaene: klasseinteresser og nasjonale interesser, produsent og forbrukerinteresser koples sammen på uforutsigbare og uventete måter. Klassekampen forflyttes ikke ganske enkelt fra nasjonale til overnasjonale arenaer, den brytes opp, omdefineres og differensieres gjennom den regionale konkurransekampen. Radikale fagforeningsfolk som tolker verden lokalt, kan derfor havne i fanget på liberale næringslivsledere som opererer globalt.

Et av hovedargumentene i denne rapporten er at den økonomiske og politiske utviklingen i EF gir spillerom for ulike utviklingsveier. Utfordringen for fagbevegelsen er å utvikle et alternativ til den "euroliberale" forståelsen som hittil har dominert EF-debatten - både på tilhenger og motstandersiden.

4.3.3 Desentralisering og integrasjon - to sider av samme sak

Tesen om en entydig trend i retning av desentralisert markedsstyrt fleksibilitet er som nevnt unyansert og delvis misvisende. Ikke bare er den betinget av ideologiske motebølger, med tvetydige røtter i klassisk markedsliberal filosofi og populistisk ”smått er godt”-tenkning. Desentraliseringsideologien bygger på en analyse som ensidig framhever og generaliserer enkelte sider ved utviklingen, men overser sterke motsatte tendenser til integrasjon og konsentrasjon av strategiske beslutninger, både nasjonalt og internasjonalt.

Fokuseringen på markedsstyrt fleksibilitet, oppsplitting og desentralisering kan oppfattes som ledd i overordnede strategier for økt sentral kontroll og styring med lokale beslutninger både i flernasjonale selskap og offentlige forvaltninger. Delegering av utførende oppgaver motsvares av sentralisert styring av de strategiske forutsetningene og rammene for den lokale virksomheten. Med andre ord, den strukturelle utviklingen i arbeidslivets organisering er kjennetegnet av en dobbeltbevegelse - desentralisering og konsentrasjon, oppsplitting og integrasjon - på samme tid.

Politisk sett innebærer dette at det vokser fram styringssystemer som er mer differensierte, har flere beslutningsnivåer og er mer uoversiktlige enn tidligere. Det nasjonale beslutningsnivået suppleres i økende grad av lokale og internasjonale beslutningsarenaer. Det vil derfor være en felle for fagbevegelsen å forveksle økt lokal frihet og medvirkning i løpende driftsoppgaver, med innflytelse over de avgjørende beslutninger.⁵ Samtidig innebærer dette at striden om det såkalte ”nærhetsprinsippet” knyttet til den sosiale dimensjonen i EF delvis er misvisende. Arbeidsgiverne bruker hensynet til ”nærhetsprinsippet” og forsvaret av de ”nasjonale forhandlingsystemene” i sin argumentasjon mot lovgiving og avtaler på europeisk plan, på samme måte som radikale krefter i fagbevegelsen. Spørsmålet er imidlertid om felleseuropeiske reguleringer og rammeavtaler tvert imot er en nødvendighet for å hindre at de nasjonale forhandlingsystemene undermineres av den internasjonale konkurransekampen. I et slikt perspektiv kan nasjonal desentralisering og internasjonal samordning være nødvendige forutsetninger for hverandre.

Tilsvarende spenninger reflekteres i organisasjonsdebatten innen fagbevegelsen i de nordiske landene: På den ene siden er det et sterkt press for desentralisering av en rekke oppgaver, knyttet til ønsker om større lokal deltakelse og mobiliseringsevne, og bedre tilpasning til medlemmenes sammensatte, yrkesmessige og lokale interesser. På den andre siden motsvares dette av forslag til integrasjon og konsentrasjon om felles oppgaver f.eks ved oppretting av forhandlingskarteller, seksjoner eller et forbundsløst LO. Desentraliseringen går hånd i hånd med et tiltakende press for lokal integrasjon og samordning, symbolisert ved parolene om én avtale, én klubb på hver arbeidsplass.

Snarere enn å krangle om det er fornuftig å gå inn for desentralisering, nasjonale strategier eller økt internasjonalisering, er utfordringen for fagbevegelsen å finne fram til organisasjonsformer som knytter sammen innsats på ulike nivåer, samtidig med at kreftene konsentreres der de strategiske avgjørelsene fattes. Hvis fagbevegelsen desentraliserer mens kapitalen sentraliserer, eller omvendt, er det fort gjort å bli spilt av banen.

Valget for de nordiske fagbevegelsene står derfor ikke mellom desentralisert markedstilpasning, nasjonalt klassesamarbeid eller topptung ”eurokorporatisme”. Utfordringen

⁵ Brunn et al (1992) har f.eks pekt på hvordan hyppigere eierskifter og ”bolagisering” bidrar til å underminere betydningen av lokale og nasjonale avtaler, ettersom de reelle arbeidsgivere i ”moderbolaget” ofte ikke er part i avtalen, se også Olsen (1990).

for de nordiske fagbevegelsene må være å gå i bresjen for utvikling av faglig samarbeid i Europa som kombinerer desentralisering og mobilisering nedenfra, fornyet nasjonalt samarbeid, økt samordning av forhandlinger over landegrensene, med politisk påvirkning ovenfra på den europeiske arena.

For å sammenfatte: Tesen om at utvikling i retning av felles europeisk lovgiving og europeisering av tarifforhandlinger er i strid med de grunnleggende endringene i arbeidslivets organisering, er etter min vurdering delvis misvisende og ideologisk betinget. Tendensen til desentralisering av visse beslutninger, må ikke skygge for den langt sterkere tendensen til konsentrasjon og internasjonalisering av strategiske avgjørelser. Den motsetningsfylte utviklingen innebærer imidlertid at en strategi for økt integrasjon både på lov- og avtalesiden ikke kan bygge på sentraliserte og rigorøse standardløsninger som innføres ovenfra. Valget for fagbevegelsen står ikke mellom å tilpasse seg en desentralisert euroliberalistisk modell, eller å bygge opp en sentralisert eurokorporativ modell, utfordringen er å bidra til å utvikle en mer fleksibel og differensiert europeisk reguleringsmodell som knytter sammen lover og avtaler på mange nivåer. Her kan de nordiske organisasjonene ha viktige erfaringer å bidra med. Det europeiske nivået kan ikke erstatte det nasjonale, men må komme i tillegg, slik at man kan håndtere grenseoverskridende, felles problemer.

4.3.4 Nasjonal konkurransekamp eller internasjonal solidaritet?

Omforming av fagbevegelsens organisasjonsmønster og gjennomføring av strategier i tråd med de målene og prinsippene som er skissert foran, er ingen enkel oppgave. De organisatoriske og kulturelle barrierene for å styrke det internasjonale samarbeidet er store, og interessene trekker i forskjellige retninger.

På kort sikt kan det virke mest sannsynlig at den skjerperte internasjonale konkurransen fører til at de nasjonale organisasjonsleddene satser på lokale og nasjonale strategier for å verne og fremme sine interesser. I avsnittene foran er det henvisning til hvordan fagbevegelsen i en rekke land har innledet trepartssamarbeid både på nasjonalt og bedriftsnivå for å sikre konkurranseevnen og trygge arbeidsplassene. Når presset utenfra øker, blir samarbeidet om hjemmeleksa ikke mindre, men mer viktig (Dølvik, Odnes, Stene og Stokland 1991). Sentralisert inntektssamarbeid og utvidet lokalt samarbeid om utdanning og omstilling kan peke i retning av en renessanse for "neokorporative" nasjonale løsninger.

Dette er også en politikk som samsvarer med den strategien EF-kommisjonen ser ut til å anbefale. Og i europeiske fagforeningsfora uttrykkes betydelig skepsis til å satse sterkere på internasjonale forhandlingsstrategier, i en situasjon der det synes å være viktigere å forsvare rettigheter og posisjoner som er oppnådd nasjonalt. Det er ingen automatikk som tilsier at fagbevegelsen vil ha mer å vinne - eller mindre å tape - på å internasjonalisere forhandlingene, selv om de ytre forhandlingsvilkårene både blir trangere og likere. Fagbevegelser som er sterke nasjonalt vil trolig stå bedre rustet til å møte presset for innstramminger og moderasjon på hjemmebane enn på bortebane. Kort sagt kan derfor internasjonalisering av økonomien bidra til en nasjonalisering av fagbevegelsens strategier.

En slik utvikling samsvarer også med en annen tendens, nemlig at de offentlige myndigheter i de enkelte land i økende grad forsøker å bistå sitt eget næringsliv for å overleve i den internasjonale konkurransekampen. Både i land innenfor og utenfor EF kan en spore tendenser til

at nasjonalstaten og regionale myndigheter opptrer som støttespillere for den nasjonale eller regionale kapitalen, f.eks gjennom lettelser i skatter og (miljø)avgifter, importrestriksjoner fra 3. land, tilrettelegging av infra-struktur, næringspolitikk mv. Kampen om kapitalen hardner til (Dølvik m.fl 1991).

Overnevnte strategier kan være fornuftige for å mestre endrete ytre vilkår på kort sikt og behøver ikke å komme i konflikt med ønsker om økt internasjonalt samarbeid. Spørsmålet er imidlertid om de nasjonale fagbevegelsene på denne måten kan risikere å bli medspillere i et internasjonalt konkurransespill, der de dels blir et haleheng til den nasjonale kapitalen og dels medvirker til en selvundergravende alle-mot-alle kamp. Et slikt rotterace kan utløse en dynamikk der forhandlingsrommet systematisk innsnevres og mulighetene til internasjonalt samarbeid og standardheving blokkeres. En slik dynamikk vil innebære forsterket nasjonalt classesamarbeid og intensivert internasjonal konkurranse mellom arbeidstakere i ulike land.

Men både sett fra den nasjonale kapitalens og fagbevegelsens side eksisterer det på lang sikt bare tapere i et slik spill. Det som er lokalt eller nasjonalt fornuftig, slår over i kollektiv eller internasjonal ufornuft. I en anarkistisk internasjonal kostnadskonkurranse finnes det i prinsippet knapt grenser for hvor mye avgiftslettelse og lønnsnedslag som kan gis, men resultatet ville være økonomisk stagnasjon og undergraving av fellesgodene; sysselsetting, miljø, arbeidsvilkår, velferd mv. En slik utvikling vil effektivt blokkere mulighetene for at de mest utviklede landene kan gå foran i utformingen av miljøkrav og arbeidsvilkår, uansett om de står innenfor eller utenfor EF.

Det finnes en rekke institusjonelle barrierer både på produksjons- og arbeids-takersiden som setter grenser for en slik selvundergravende dynamikk eller sosial dumping. Arbeidstakergrupper og fagforeninger som rår over eksklusiv kompetanse eller befinner seg i en monopolsituasjon der arbeidskraftskostnadene betyr lite, vil alltid kunne sikre sine interesser. Snarere enn brå og generelle endringer vil konkurransekampen derfor komme til uttrykk i en gradvis svekkelse av store gruppers forhandlingsstyrke og økte forskjeller mellom sterke og svake arbeidstakergrupper, både nasjonalt og internasjonalt. Interessekonfliktene innen fagbevegelsen vil kunne skjerpes, f.eks mellom ansatte i konkurranseutsatt og offentlig sektor, og solidariteten vil kunne forvitte gradvis.

I den grad de sterkeste arbeidstakergruppene vil klare å forsvare sine interesser gjennom lokale og nasjonale strategier, delvis på bekostning av svakere grupper, er sannsynligheten likevel stor for at denne strategien vil dominere innen mange nasjonale fagbevegelser. Så lenge dette er tilfelle vil mulighetene for utvikling av europeiske forhandlingsstrategier og faglig solidaritet være begrenset. Europeisering av tarifforhandlinger eller utvikling av grenseoverskridende faglig solidaritet er ikke noe som oppstår som et spontant svar på skjerpet konkurranse, tvert imot.

Det er derfor kun gjennom målrettet politisk bevisstgjøring og gradvis utvikling av en europeisk samarbeidsstrategi fagbevegelsen kan bli i stand til å bryte ut av den tvangsklemma og fragmenteringen som internasjonalisering av konkurransen skaper. Utfordringen er å overskride konkurransespillet til fordel for et solidaritetsspill, basert på samarbeid i stedet for gjensidig utslettelseskamp. På kort sikt kan dette høres som utopisk eurosvida, på lang sikt kan det være den eneste realistiske vei å gå, hvis ikke fagbevegelsen skal ende sine dager som en oppslittet og svak heilagjeng for ulike nasjonale, regionale og multinasjonale kapitalgrupperinger, både utenfor og innenfor EF og EØS.

Selv om oppgaven kan synes umulig, gitt de store ulikheter og sprikende interesser som eksisterer innenfor europeisk fagbevegelse, er det i gjennomgangen foranpekt på flere faktorer som kan styrke grunnlaget og bevisstheten om at en slik omforming av fagbevegelsens strategier er påkrevet. I takt med at konkurransen i det indre markedet skjerpes, selskapene i økende grad opererer på tvers av landegrensene og ØMU legger strammere rammer rundt den økonomiske politikken i de enkelte landene, vil begrensningene ved alene å satse på lokale og nasjonale strategier bli stadig tydeligere.

For å sammenfatte: Forutsetningen for å fremme en økonomisk og sosial utvikling kjennetegnet av standardheving og konvergens oppover, er at det utformes forpliktende internasjonale spilleregler, bl.a felles minimumsregler for bedriftsbeskatning, energi- og miljøavgifter mv., som kan understøttes av grenseoverskridende samordning av tarifforhandlinger og på lang sikt europeiske avtaler om rammer og minstestandarder for utviklingen i lønninger, sosiale rettigheter og arbeidsvilkår. På europeisk plan må dette kombineres med at fagbevegelsen arbeider for å presse fram en koordinert økonomisk politikk som fremmer sysselsettingen og utvider de enkelte landenes spillerom for å bekjempe arbeidsløsheten.

4.3.5 De første skritt mot et europeisk forhandlingsystem?

Utvikling av et europeisk nivå for tarifforhandlinger kan som nevnt ikke være noe som skal tre i stedet for dagens nasjonale organisering, men komme i tillegg og komplementere arbeidet nasjonalt. Selv om nasjonale strategier alene vil være utilstrekkelige, vil de nasjonale organisasjonsleddene være de avgjørende bygge-steinene i en solidarisk strategi. Uten lokal og nasjonal styrke, vil fagbevegelsens innsats for å påvirke utviklingen på europeisk plan være fåfengt.

En langsiktig strategi for å utvikle europeiske forhandlinger og samarbeidsordninger, vil derfor måtte bygges opp skritt for skritt nedenfra:

- Først i konsern og flernasjonale selskap,
- deretter på sektornivå via de europeiske bransje- og yrkessammenslutningene,
- kombinert med en gradvis synkronisering og samordning av nasjonale forhandlinger og regionalt samarbeid i grenseregioner.

Mye taler for at regionalt samarbeid over grensene, f.eks i Norden, vil være et naturlig skritt i første omgang. En slik prosess kan koordineres og forsterkes ovenfra gjennom forhandlinger om utforming av europeisk lovgiving og minstestandarder, samt sosial dialog for å påvirke EFs økonomiske politikk og næringspolitikk. Euro-LO og UNICE har nylig innledet samtaler med EF-kommisjonen om "makroøkonomisk" politikk.

Det kan likevel være drivkrefter som trekker i retning av oppsplitting av fagbevegelsen gjennom en slik prosess: Fagforeninger i flernasjonale selskap kan utvikle en intern konsernsolidaritet som undergraver de nasjonale forbundene ("globalt konsernpampeveld"), utvikling av europeiske sektorsammenslutninger kan undergrave samholdet i nasjonale hovedsammenslutninger ("europeiske broderskap"), og de europeiske organisasjonsleddene kan

gi grunnlag for pampevelde med svak grunnplansforankring ("feltherren uten soldater") (Dølvik m.fl 1990).

Forutsetningen for å motvirke en slik fragmentering er at det utvikles organisasjonsformer og avtalesystemer som knytter sammen innsatsen over sektor, konsern og landegrensener. For det første krever dette at de nasjonale og europeiske paraplyorganisasjonene spiller en sentral rolle, for det andre at et eventuelt avtalesystem bygges opp som et hatt-i-hatt-system, der europeiske rammeavtaler utfylles og konkretiseres i sektorvise, nasjonale og lokale forhandlinger. Dette innebærer at eventuelle europeiske forhandlinger trekker opp brede retningslinjer, minste-standarder, prosedyrer mv., men at innholdet i stor grad fastlegges ut fra nasjonale og lokale forutsetninger. Snarere enn et sentralisert og topptungt system bør det siktes mot en fleksibel modell for flernivå-forhandlinger, der en ikke forsøker å homogenisere de nasjonale forhandlingsmodellene, men å videreutvikle dem innenfor brede europeiske rammer.

I den grad slike avtaler i det hele tatt vil inkludere lønn, vil det trolig i høyden kunne dreie seg om definering av brede retningslinjer, rammer for minstelønnssatser, relative endringer, dvs. ikke direkte lønnsfastsettelse slik en del innen fagbevegelsen synes å frykte.

Ytre rammer for arbeidstiden kan være et eksempel på spørsmål som er aktuelle for europeiske forhandlinger. I de fleste europeiske landene løper for tiden en strid om grensene for nattarbeid, helgearbeid, daglig arbeidstid mv. Arbeidstakere i ulike land spilles ut mot hverandre, med trusler om nedlegging eller utflytting dersom ikke fagforeningene godtar mer liberale arbeidstidsordninger. Ettersom dette er en reell og viktig konkurransefaktor mellom bedriftene i ulike land, vil det både for arbeidsgivere og fagforeninger være vanskelig å motstå dette presset, uten utvikling av forpliktende reguleringer over landegrensene. EF-kommisjonen har fremmet forslag til direktiv om arbeidstiden som trolig vil komme opp igjen på nytt. Men det er åpenbart at mulighetene til å finne ordninger som er tilpasset nasjonale lokale og sektorielle forutsetninger, og kan endres i takt med økonomiske forandringer, vil være langt bedre gjennom forhandlinger enn lovgiving.

Som tidligere understreket er det en rekke organisatoriske og praktiske hindringer som skal overvinnes, dersom grenseoverskridende tarifforhandlinger skal bli en realitet. For det første mangler fagbevegelsen en motpart på europeisk plan, både sentralt og på sektornivå. For det andre er det en rekke spørsmål knyttet til arbeidsrett, fredsplikt, konfliktløsning, iverksettning mv. som vil måtte løses. For det tredje reises vanskelige problemstillinger knyttet til forhandlingsmandat, beslutningsordninger og godkjenning av eventuelle europeiske avtaler innen organisasjonene. En rekke av de nasjonale hovedsammenslutningene har i dag ikke noe forhandlingsmandat, eksempelvis det tyske DGB, britiske TUC, Dansk LO; forhandlingsmandatet er knyttet til forbundene. For det fjerde mangler fagbevegelsen regulerte streike- og aksjonsrettigheter på europeisk plan. I flere land forbyr nasjonale regler eller avtaler deltakelse i internasjonale sympatiaksjoner.

Den femte og viktigste hindringen er imidlertid den sviktende interessen for og bevisstheten om betydningen av internasjonalt samarbeid innen de nasjonale fagbevegelsene. De organisatoriske barrierene vil trolig være mindre viktige dersom de nasjonale fagbevegelsene hadde en sterkere interesse for å medvirke i et forpliktende internasjonalt samarbeid. Både erfaring, kompetanse og makt er i dag knyttet til fagbevegelsens virksomhet nasjonalt. Euro-LO kan langt på vei karakteriseres som et "hode uten kropp" (Seidenick 1991), organisasjonen mangler virkemidler, ressurser og fullmakter til å opptre som en reell europeisk aktør. Det er de nasjonale medlemsorganisasjonene som styrer farten og retningen, og de sterkeste (nordlige)

medlemsorganisasjonene synes mest avventende til mer forpliktende samarbeid. Dette er ytterligere et argument for at en eventuell oppbygging av et europeisk forhandlingssystem bør skje nedenfra og gradvis, i takt med at interessen, kompetansen og organiseringen i de nasjonale fagbevegelsene styrkes. Samtidig gjør dette at det er nødvendig med påvirkning og argumentasjon ovenfra (Euro-LO) for å trekke med medlemsorganisasjonene (Platzer 1992).

Utvikling i retning av europeiske forhandlinger, vil i dette perspektivet etter all sannsynlighet skje ujevnt, forsøksvis og med små skritt - en konsernavtale her, en sektorrammeavtale der, en viss regional samordning av nasjonale forhandlinger i noen områder. På lang sikt kan dette imidlertid bygge opp et nettverk av avtaler, erfaringer og kompetanse som øker interessen og svekker arbeidsgivernes motstand. I stedet for å forsøke å konstruere de institusjonelle rammene og reglene for et slikt system på forhånd, vil de kunne vokse fram som et resultat av prosessen. Og konstitueringen av et reelt europeisk forhandlingssystem kan ikke skje før situasjonen, som følge av tiltakende felles problemer og nasjonal samordning i fagbevegelsen, blir moden for en felles europeisk streik, der fagbevegelsen tvinger fram en europeisk arbeidsgivermotpart. Slik skjedde det nasjonalt og slik vil det antakelig måtte skje på europeisk konsern og sektornivå.

Forutsetningene vil sannsynligvis ligge best til rette for en slik dynamikk innen flernasjonale konsern, kanskje i samspill med samordnete aksjoner på sektornivå. Gjennomføring av europeiske regler for konsultasjon og informasjon innen flernasjonale selskap vil være en viktig forutsetning for en slik strategi.

For å sammenfatte, på kort og mellomlang sikt synes det ikke å være grunn til nevneverdig bekymring verken for nasjonale fagforeningsfolk som er skeptiske til tap av kontroll, eller for arbeidsgivere som frykter overstyring fra Brüssel. Europeiske forhandlinger vil måtte bygges opp nedenfra og skrittvis, via konsern- og sektornivå og på regionalt (nordisk) plan, men med støtte ovenfra på europeisk plan. Forutsetningen for at dette skal kunne lykkes er at de nasjonale fagbevegelsene, ut fra en politisk-ideologisk erkjennelse, bevisst velger å satse på en europeisk solidaritetsstrategi framfor nasjonal konkurransekamp. Vilåårene for at dette skal skje synes foreløpig magre og mulighetene for å lykkes er usikre. Spørsmålet som bør diskuteres er imidlertid om en videreføring av dagens nasjonale strategier representerer noe bedre alternativ.

4.3.6 Sosial standardheving, omfordeling og regional utvikling

Den euroliberale kritikken av den sosiale dimensjonen knyttet til svakhetene ved harmonisering ovenfra gjennom rigorøs europeisk lovgiving eller avtaler, er delvis berettiget. Dersom fagbevegelsene i de nordlige, høyproduktive landene via EF påtvinger land med svakere økonomi strikte krav til sosiale standarder, kan utfallet bli det stikk motsatte av hensikten: Økt arbeidsløshet og større forskjeller mellom sentrum og utkant snarere enn tilnærming på et stadig høyere nivå. Fagbevegelsens europeiske samarbeid må derfor forankres i en helhetlig strategi for regional omfordeling og utvikling.

Det er flere grunner til at den europeiske fagbevegelsen bør ta dette problemet alvorlig, dersom ikke utviklingen av den sosiale dimensjonen skal resultere i en omvendt sosial proteksjonisme, med tiltakende regional polarisering og ulikhet som følge.⁶

⁶ Akademisk formulert: Politisk påtvunget likhet i ytre rammevilkår - styrt konvergens - i en situasjon med strukturell ulikhet i indre økonomiske forutsetninger, kan gi forsterkede regionale kløfter eller divergens som

Studier av økonomisk utvikling og investeringsstrømmer i Europa gir liten støtte for tesen om økt sosial dumping, at kapitalen flytter til periferiland med svak lovgiving og lave lønninger. Tvert imot synes investeringene i økende grad å bevege seg mot de europeiske sentraene med kjøpekraftig markeder, god infrastruktur, kvalifisert arbeidsstokk og velutviklede underleverandørnett (Busch 1991). De sørlige landene i EF har kun i begrenset grad opplevd vekst i avanserte høyproduktive sektorer.

I en slik situasjon kan kombinasjonen av tøffe omlegginger av den økonomiske politikken knyttet til ØMU og gjennomføring av en strikt sosial dimensjon, sementere og forsterke periferilandenes avhengighet av arbeidsintensiv virksomhet med lav produktivitet, lav inntjening og små krav til kompetanse. Snarere enn å trekke disse landene med i en økonomisk integrasjon og tiltakende konvergens i arbeidslivets sosiale organisering, kan dette utvide den onde sirkelen de befinner seg i. Sagt på en annen måte: Den euroliberale kritikken er delvis korrekt, men bygger samtidig på en alvorlig feilslutning. Den forveksler rasjonalitet på mikro- og makronivå, og forutsetter at det som er bra for den enkelte bedrift automatisk gir gunstige samfunnsmessige resultater.

Dette betyr på den ene siden at fagbevegelsen må tilbakevise arbeidsgivernes filosofi om at markedskreftene spontant sørger for integrasjon og konvergens på høyere nivå. Men på den andre siden må ikke en forenklet tese om sosial dumping forlede fagbevegelsen til å tro at strikte reguleringer ovenfra automatisk stimulerer vekst og standardheving nedenfra.

En faglig strategi som står på ett bein - ensidig satser på den sosiale dimensjon, men overlater resten til markedet, kan gjøre vondt verre. En realistisk gjennomføring av den sosiale dimensjon vil forutsette en ambisiøs solidarisk strategi for å skape økonomisk utvikling, kompetanseheving og omfordeling til fordel for de sydlige medlemslandene. Dette forutsetter at strategien kombinerer innføring av fleksible reguleringer og avtaler som gradvis kan tilpasses de enkelte landenes utvikling og produktivitet, med aktive europeiske strukturtiltak for å styrke økonomiens tilbudsside (nedenfra), gjennom støtte til kompetanse- og næringsutvikling, infrastruktur og nyskaping.

I dette perspektivet kan europeiske avtaler om f.eks yrkesopplæring og innføring av bedre arbeidsvilkår bidra til å knytte sammen tiltak for å fremme den sosiale dimensjon og tiltak for å fremme næringsutvikling. Gjennom et europeisk forhandlingsystem kan aktørene i arbeidslivet koples direkte til prosessen og fremme lokal deltakelse og mobilisering. For at europeiske tiltak skal gi resultater, kan de ikke aleine bygge på passive overføringer og reguleringer fra Brussel, de må utløse en dynamikk nedenfra som forener standardheving og næringsutvikling. For å skape motivasjonssystemer som knytter sammen disse målene, kan det være en idé for fagbevegelsen å kreve at programmer for f.eks kompetanse- og sosial standardheving skal være et obligatorisk vilkår for å motta støtte til regional- og næringsutvikling.

En europeisk faglig tobeins-strategi for regional økonomisk utvikling og fleksibel oppbygging av sosiale standarder, vil kreve en politisk vilje og evne til økonomiske overføringer og kompetansebistand fra sentrum til periferi som trolig er langt mer ambisiøs enn de eksisterende programmene for regionalutvikling i EF i dag. Riktignok formulerer Traktatendringene økte ambisjoner knyttet til oppbygging av Cohesion-fondet, europeiske nettverk mv., men striden om Delors-II-pakken kan tyde på at den politiske viljen til å følge opp i

(..fortsatt)
(uønsket) konsekvens.

praksis med økte bevilgninger ikke automatisk henger med. Mye taler for at dette kan være en hindring også i fagbevegelsen.

For å sammenfatte: En faglig strategi for europeisering av reguleringer og forhandlinger i arbeidslivet må ikke bare legge opp til en fleksibel og gradvis innføring, den vil forutsette betydelige overføringer av kompetanse og økonomiske ressurser til utvikling av de sydlige landene. Dette understreker at markedskreftenes spontane utvikling ikke er tilstrekkelig for å innfri de mål det indre markedet og ØMU bygger på, det trengs reguleringer og aktive tiltak for å stimulere til vekst der det trengs. Men dette vil også stille krav til solidaritet og omfordeling som vil innebære økte byrder for arbeidstakerne i de velutviklede landene. For at visjonen om et sosialt og solidarisk Europa skal få et reelt innhold, trengs mer aktiv og forpliktende innsats enn å medvirke til at EF vedtar noen minimumsregler for arbeidsmiljø mv. (som isolert sett vil være i de rike landenes arbeidstakere sin egen interesse). Dette understreker at det sett fra den nordiske fagbevegelsens synsvinkel ikke kan være tilstrekkelig å delta i den europeiske integrasjonen for å dra nytte av mulige økonomiske gevinster, deltakelsen må bygge på en bred, felles strategi for å vende den markedsstyrte utviklingen i solidarisk retning.

4.3.7 utfordringer for den nordiske fagbevegelsen

Utviklingen av faglige strategier for en gradvis europeisering av forhandlinger og arbeidslivspolitik, vil stille de nordiske fagbevegelsene overfor nye krav. På kort sikt kan det herske liten tvil om at arbeidstakerne i Norden har lite å vinne på europeiske avtaler og arbeidslivslovgiving. Fagbevegelsene i de nordiske landene er fortsatt så sterke at de kan forsvare og delvis videreutvikle standarder som er høyere enn i de fleste andre europeiske land.

På lengre sikt kan bildet se annerledes ut. Erfaringen gjennom hele 80-tallet er at de nordiske fagbevegelsene gradvis er drevet over på defensiven, og i mindre grad har fått gjennomslag for sin politikk. Trykket fra internasjonal konkurranse, veksten i arbeidsløsheten og endringer i de politiske styrkeforhold har delvis ført til reformpause og stagnasjon i velferd og inntekt for brede grupper. Uavhengig av landenes forhold til EF har denne utviklingen en klar sammenheng med de nordiske landenes økte avhengighet og innvevning i europeisk økonomi og politikk. Dersom ikke de europeiske fagbevegelsene ved felles anstrengelser, nasjonalt og internasjonalt, klarer å bryte ut av den konkurranseklemma de står i, er det grunn til å vente at de seinere års negative utvikling kan forsterkes i årene framover. De "nordiske modellene" kan ikke bevares hjemme om de ikke får økt gjennomslag ute.

For å forsvare og videreutvikle den nordiske fagbevegelsens nasjonale forhandlingsstyrke forutsetter dette en styrking av fagbevegelsen og arbeidslivspolitikken i konkurrentlandene. I et slikt perspektiv kan satsing på oppbygging av europeisk lovgiving og etter hvert forhandlinger være en nødvendig langsiktig investering for å vinne felles styrke på lang sikt. Det er vanskelig å tenke seg at de svake fagbevegelsene i Sør- og Øst-Europa kan presse fram standardheving og utjevning, uten at de sterkere nordlige fagbevegelsene tar i et krafttak. I eventuelle europeiske forhandlinger er det derfor de nordlige fagbevegelsene som vil måtte dra lasset, bidra med forhandlingsstyrke og få lite igjen. Argumentet for å delta i en slik strategi kan for det første være solidaritet, for det andre langsiktige egeninteresser. Det siste er et tvetydig argument, men solidaritet har alltid vært et redskap til å fremme egne interesser, ikke rein idealisme. Et slikt perspektiv vil ikke bare kunne utløse interne spenninger mellom kortsiktige hjemlige interesser

og langsiktige internasjonale interesser, men også mellom prioritering av innsats i Øst-Europa eller Sør-Europa.

Medvirkning i utviklingen av felles faglige strategier i Europa vil koste i form av ressurser; organisatorisk, økonomisk og politisk. Deltakelse i den europeiske integrasjonen vil for fagbevegelsen i Norden ikke kunne bygge på et ønske om å høste kostnadsfrie økonomiske gevinster. Uten en bevisst strategi for å påvirke den europeiske utviklingen i solidarisk retning, er det grunn til å frykte en svekkelse av fagbevegelsen både i Norden og i Europa. Selv om oppgaven kan synes umulig, er spørsmålet derfor om fagbevegelsen på lang sikt har noe valg. Vær realist, krev det umulige.

Litteratur

Atkinson 1984

Flexibility, Uncertainty and Manpower Management. Brighton: Institute of Manpower Studies

Baglioni og Crouch 1990

European Industrial Relations - The Challenge of Flexibility. London: Sage

Bakke og Borgen 1992

Fagforeningstrategier for bedriftsutvikling, bind 1-4. Oslo: FAFO-rapport 121-124.

Boyer 1990

The Economics of Labor Market Protection and Emerging Capital Labour Relations. From the Perspective of The Regulation Theory. Berlin: Paper, WZB-Konferanse

Bruun m.fl. 1990

Den nordiske modellen. Fackforeningarna och arbetsrätten i Norden - nu och i framtiden. Malmö: Liber

Bruun 1992

Foredrag om den nordiske arbeidsrettsmodell, København: NSF-seminar 5. mai

Bruun m.fl. 1992

Koncernarbetsrätten i Norden. Nerenius & Sauterus forlag. Under utgivelse.

Busch 1990

Umbruch im Europa. Die ökonomische, ökologische und soziale Perspektiven des einheitlichen Binnenmarkt. HBS-Forschung, Bund Verlag.

Calmfors og Driffill 1988

”Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance” i *Economic Policy* No.6

Cressey og Jones 1990

Framework paper: Towards a New Convergence? Conference of Work, Employment and European Society: Integration and Convergence. Bath, sept.

Cressey og Jones 1991

”A new Convergence? Introduction” i *Work, Employment and Society* Vol 5 No 4

Delors 1992

EFs utvikling etter Maastricht. Tale på styremøte i Euro-LO, Brussel 6. mars

DEFI/ETUI 1992

The European Dimension of Collective Bargaining after Maastricht. Brussel: ETUC/ETUI-Conference Paper

DEFS/ETUC 1992

Draft Declaration - Assessment of the European Council Meeting at Maastricht. Brussel: Executive Meeting, March

Economic and Monetary Union - The Maastricht Treaty. Document 92/02/2 Economic Policy Committee, Brussel: Feb.

EC Commission Annual Economic Report 1991-92. Document 92/02/3 Economic Policy Committee, Feb., Brussels

Due, Madsen, Strøby Jensen 1991

”The Social Dimension: Convergence or Diversification of IR in the Single European Market?” i *Industrial Relations Journal* Vol 22, No 2

Dølvik og Stokland 1992

”The Norwegian Model in Transition” kommer i Ferner og Hyman (eds) *Industrial Relations in Europe*. London: Basic Blackwell

Dølvik, Olberg og Stokland 1990

Fagbevegelsen og Europa. Internasjonalisering og europeisk integrasjon - nye utfordringer for fagbevegelsen. Oslo: FAFO-rapport 102

Dølvik, Hippe, Pedersen og Stokland 1991

Debattoptlegg - Fagbevegelsen og Europa. Oslo: LO og FAFO. FAFO-rapport 128

Dølvik, Odnes, Stene og Stokland 1991

Norsk økonomi og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO-rapport 130

Gold 1992

”Social Policy: the UK and Maastricht” i *National Institute Economic Review* February 1992

Gold og Hall 1992

European Level Information and Consultation in Multinationals; An Evaluation of Practice. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Hagen 1990

Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO-rapport 104

Hall 1992

Legislation for Employee Participation; A Case Study of the European Works Councils Directive. Warwick: Industrial Relations Unit

Hernes 1975

Makt og avmakt. Oslo: Universitetsforlaget

Information 1992

”Hoffmeyer blander seg i EF-debatt” (26.3)

”Kan Danmark behold sit overenskomstsystem?” (2.4)

”Nyt overenskomstsystem for hele Europa” (2.4)

- Karlsen 1989
Arbeidstid og fleksibilitet i arbeidslivet. Oslo: FAFO-rapport 89
- Karlsen 1991
Fagopplæring i arbeidslivet. Oslo: FAFO-rapport 115
- Kern og Schumann 1984
Das Ende des Arbeitsteilung? Ratonalisierung Industrieller Produktion. München: Beck Verlag
- Kerr et al. 1960
Industrialism and Industrial Man. Cambridge Univ. Press.
- Kommisjonen 1991
Commision Opinion on an Equitable Wage SEC (91) 2116
- Annual Economic Report 1991-92; Strengthening Growth and improving Convergence*, COM(91) 484
- First Report on the Application of the Community Charter of the fundamental Social Rights of Workers*. COM(91) 511
- Kreimer-de Fries 1992
Eurpäsisierung der Tarifpolitik und Vereinbahrungen der EG-Sozialpartner, Notat. Düsseldorf: DGB
- Lecher 1991
"Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik in Europa" i *Gewerkschaftlicher Monatshefte* 11, 91
- "Muster einer europäischen Arbeitsbeziehungsstruktur am sicht der Gewerkschaften" i *Eurostrategische Personal- management, Sonderheft, Zeitschrift für Personalforschung*
- Meidner 1992
"Kan den svenske modellen overleve i EF?", foredrag i svensk socialdemokratisk forening, Brüssel
- Nielsen 1992
Dansk arbejdsret i EF-perspektiv - konsekvenser av Unionstraktaten. Notat Dansk Retspolitisk Forening. Foredrag på seminar om arbeidsrett, Nordens Faglige Samorganisasjon 4. & 5. mars.
- Nielsen og Szyszczak 1992
The Social Dimension of European Community. København: Handelshøyskolens Forlag
- Nilsen 1992
"EFs evige pengekrangel" i *Arbeiderbladet* 26.2.92
- Nordens Fackliga Samorganisation 1992
En nordisk platform på arbetsrätten. Notat. Seminar. København 4.-5. mai.

Observatoire Europeenne 1992

Vergleichende darstellung der Vertrage vor und nach Maastricht. Brüssel 12.2.92

Olberg 1990

Fleksibilitet og fagorganisering. Oslo: FAFO-rapport 97

Olsen 1990

"Det kom som et sjokk..." Fagbevegelsens rolle ved fusjoner og fisjoner. Oslo: FAFO-rapport 95

Piore og Sabel 1984

The Second Industrial Divide N.Y.: Basic Books

Pors 1992

"Mot et ny overenskomstsystem i Europa" i *Information* 2.4.92

Platzer 1992

"Eine neue Rolle für Europäisches Gewerkschaftsbund" i *Gewerkschaftliches Monatshefte* 11

Ramsay 1991

"The Community, the Multinationals, its workers and their Charter: A modern Tale of Industrial Democracy?" i *Work and Society*, Vol 5, No 4

Rhodes 1992

"The Future of the "Social Dimension": Labor Market Regulation in Post-1992 Europe" i *Journal of Common Market Studies* No 1 March

Schmitter og Streeck 1990

Organised Interests and the Europe of 1992. Paper to World Conference in Sociology, Madrid

Seideneck 1991

"Faglig tomrom i Europa". Intervju, *Information* 25.5.92

Sisson 1990

Employer Organisations and the Industrial Relations Strategies of Individual Employers. IR-Unit, Warwick, Paper IREC-Conference,

Employer Associations; Policy and Organisation. Trier

Soskice 1988

"Industrial Relations and Unemployment; The Case of flexible Corporatism" i Kriegel et al. *Barriers to Full Employment.* London: Macmillan

Streeck og Schmitter 1991

"From National Corporatism to International Pluralism" i *Politics and Society* 2

Sørli 1992

EF etter Maastricht: Mer overnasjonalitet og ettere europeisk samarbeid. Arbeidsnotat 1/92, NHO - Brüssel

Vogel Polsky 1991

Evaluation of the social provisions of the Treaty on European Union agreed by the European Summit at Maastricht on 9 and 10 December 1991. Committee in Social Affairs, Employment and the Working Environment, European Parliament

Wedderburn 1990

European Community Law and Workers Rights. Fact or Fake in 1992? Dublin: Trinity College

Windolf 1989

”Productivity Coalitions and the Future of European Corporatism” i *Industrial Relations* 1