

Bjørne Grimsrud

Arbeidsstandarder i internasjonal handel

Bjørne Grimsrud

Arbeidsstandarder i internasjonal handel

© Forskningsstiftelsen Fafo 1998
ISSN 0804-5135

Innhold

Kapittel 1 Rettigheter på dagsorden i over hundre år.....	4
1.1 Internasjonaliseringen skaper en ny situasjon	5
Kapittel 2 Begrepet: «Grunnleggende arbeidsstandarder»	7
2.1 Globale eller kulturspesifikke rettigheter?	8
2.2 Hvor brytes de grunnleggende arbeidsstandardene i dag	9
Kapittel 3 Økonomiske argumenter for og imot globale arbeidsreguleringer	11
3.1 Bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	11
3.2 Handelsteori.....	12
Spillteori	13
Institusjonell teori	15
3.3 Observerte virkninger av arbeidsstandarder	17
3.4 Fordelingsvirkninger.....	18
Et middel for å beskytte arbeidsplasser i industriland?	19
Kapittel 4 Hvordan innføre internasjonale arbeidsstandarder?	20
4.1 Nye instrumenter i ILO	21
4.2 WTO, muligheter og hindringer	22
Analyse av innføring av eiendomsrettigheter i WTO-avtalene	23
Analyse av innføring av miljøstandarder i WTO avtalene	24
Grunnleggende arbeidsstandarder i WTO?	25
Fagbevegelsens forslag til arbeidsstandarder i WTO	26
4.3 OECDs multilaterale investeringsavtale.....	27
4.4 Codes of conduct og varemerkestandarder	28
4.5 Arbeidsstandarder i Oljefondet	29
4.6 Ensidige handelstiltak	30
Kapittel 5 Perspektiver framover	32
Referanser.....	34

Kapittel 1 Rettigheter på dagsorden i over hundre år

Industrialismens framvekst i Europa i det forrige århundret bragte med seg store sosiale problemer. En raskt voksende arbeiderbevegelse krevde sosiale endringer og høyere standarder på arbeidsplassene. En allianse av arbeiderbevegelsen, industriledere og politikere så at det var en fordel for alle land om en kunne unngå internasjonal konkurranse på arbeidsstandarder. Tyske ledere som keiser Wilhelm og kansler Bismarck var blant dem, og i 1890 innkalte de til den første internasjonale konferansen om arbeidsstandarder i Berlin, der blant annet kampen mot barnarbeid sto sentralt. De samme miljøene sto bak opprettelsen av den private internasjonale stiftelsen Det Internasjonale Arbeidsmiljøkontor som ble lagt til Basel i 1901 (Stokke, 1997). Dette kontoret ble forløperen til ILO, som ble grunnlagt gjennom fredsavtalen i Versailles i 1919. Hensikten var nettopp å få til et forpliktende internasjonalt samarbeid om arbeidsstandarder. Som det står i ILO Charteret: Et lands unnfalighet i forhold til å skape gode arbeidsforhold hindrer andre land i å forbedre sine standarder. Mange ville knytte sanksjonsmidler til ILO, slik at land som ikke overholdt sine forpliktelser ble straffet. Dette strandet fordi en basert på datidens folkerett ikke kunne pålegge stater som ikke hadde ratifisert de ulike konvensjonene å følge disse. En mente da det ikke var riktig å straffe de land som ratifiserte konvensjonene (Stokke, 1997). Det var altså ikke prinsipiell motstand mot å knytte økonomiske sanksjoner til arbeidsstandarder, men mer praktiske årsaker som stoppet dette forslaget. ILO gikk imidlertid nye veier i folkeretten ved å gi fagforeninger og arbeidsgiverforeninger stemmerett og klagerett i en interstatlig organisasjon. ILO har med andre ord fra første stund hatt som sitt arbeidsfelt å sette internasjonale standarder for å unngå at land konkurrerte arbeidsstandardene nedover. For den internasjonale fagbevegelse kan opprettelsen av ILO ses på som det første vellykkete forsøket på å få til en kobling mellom arbeidsstandarder og handel.

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over internasjonale reguleringer av arbeidsstandarder.

	Tiltak	Bakgrunn
Rundt år 1800	Avskaffelse av slaveri Første internasjonale fokus på barnarbeid Første forslag til internasjonale reguleringer av arbeidsstandarder	Første føderale markeder (Sveits) Formulering av Menneskerettigheter (USA, Frankrike) Industrialisering i England
Rundt år 1900	Dannelsen av internasjonale faglige organisasjoner Internasjonalt Arbeidsmiljøkontor i Basel (1901) Opprettelsen av ILO (1919) Sterkt internasjonalt fokus på barnarbeid	Industrialisering i Vest Europa Nye føderale markeder (Tyskland) Arbeiderbevegelsens framvekst Fra 1870 årene fram til 1913 føres en liberal handelspolitikk i de fleste land
Rundt år 1950	Philadelphia erklæringen i ILO (1944) Havanna charteret om ITO (1948)	Historiske kompromiss mellom arbeid og kapital.
Slutten av 1900 tallet	Grunnleggende arbeidsstandarder i WTO Igjen sterkt internasjonalt fokus på barnarbeid	Igjen liberaliseres handelspolitikken i mange land

Ved forsøket på å opprette Den Internasjonale Handelsorganisasjonen (ITO) i 1948 kom koblingen av arbeidsstandarder og handel opp igjen. I formålsparagrafen (Havanna charteret) ble det tatt inn en erklæring om at grunnleggende arbeidsstandarder er viktig for et lands produktivitet og at manglende overholdelse kan skape problemer for internasjonal handel. ITO ble aldri etablert. Det som etablert var GATT avtalen uten noen henvisninger til arbeidsstandarder. Ved senere reforhandlinger av GATT avtalen har blant annet USA prøvd å sette arbeidsstandarder på dagsordenen, uten å lykkes. Ved opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i 1996 tok blant annet Norge opp et forslag om å sette arbeidsstandarder på dagsordenen i organisasjonen. Dette og andre forslag ble imidlertid avvist (se avsnitt 3.2). Bhagwati (1996) forklarer fokuseringen av arbeidsstandarder på slutten av forrige og dette århundre med det såkalte «avtagende supermaktssyndromet»: Etter en periode med dominans i verdenshandelen og ensidig frihandelspolitikk ser Storbritannia på slutten av forrige århundre og USA på slutten av dette begge sin posisjon bli redusert og stiller derfor sterkere krav til andre lands handelspolitikk.

En viktig del av debatten om arbeidsstandarder har sitt utspring i hvilke deler av arbeidsmarkedslovgivningen som bør vedtas på nasjonalt nivå i føderasjoner. Det var i den første føderasjonen, Sveits, at de første forslag til internasjonal regulering dukket opp. Det ble fulgt videre opp i konføderasjonen Zollverein og senere det nydannede Tyskland på slutten av forrige århundre (Stokke, 1997). Debatter og vedtak om å gjøre enkelte arbeidsstandarder til føderal lov ble i begge landene fulgt opp av forslag om internasjonal regulering. I USA var det fra slutten av forrige århundre en debatt om arbeidsmarkedsreguleringer fremdeles bare skulle være et delstatsanliggende eller om en trengte føderal lovgivning på området. Noen stater hadde vært tidligere ute med reguleringer enn andre, noe som førte til at bedrifter flyttet til stater med mindre reguleringer. Dette ble særlig av den voksende arbeiderbevegelsen rundt århundredskiftet sett på som en måte å holde arbeidsstandardene nede på. Det er likevel først i 1938 at den første nasjonale arbeidsmiljølov ble vedtatt i USA. Debatten i USA hadde mange likheter med dagens internasjonale debatt (Weiner, 1991). Gjennom hele EUs historie har det vært en fortløpende debatt om behovet for å regulere arbeidsstandarder på et europeisk nivå. Debatten startet i 1956 med en rapport fra økonomen Ohlin som slo fast at harmonisering av arbeidsstandarder ikke var en nødvendig forutsetning for en handelsliberalisering innenfor en tollunion. Ohlin mente derimot at økt handel ville føre til en harmonisering av standardene (Omtalt andre steder i denne rapporten som Heckscher-Ohlin modellen). Roma traktaten ble basert på Ohlins syn og ingen harmonisering ble foretatt (Sapir, 1995). Men også i EU har det fra første stund vært en debatt om minstestandarder. Muligheten for å regulere arbeidsstandarder har blitt gradvis utvidet blant annet gjennom enhetsakten i 1987 og sosialprotokollen fra Maastricht. Som en ser er det et historisk mønster at handelsliberaliseringen er blitt etterfulgt av arbeidsmarkedsreguleringer innenfor føderasjoner og konføderasjoner.

1.1 Internasjonaliseringen skaper en ny situasjon

Gjennom etterkrigstiden har vi sett en økende internasjonalisering og globalisering av økonomien. Den har dels vært teknologidrevet gjennom fallende transportkostnader og nye kommunikasjonsteknologi, dels har det vært politisk drevet gjennom reduserte tolltariffer og liberalisering av markeder. Internasjonaliseringen har både skjedd gjennom økt internasjonal handel og ved investeringer på tvers av landegrensene. Når det gjelder internasjonal handel så har denne ikke vokst så raskt siden perioden 1870 til 1913 (Kyløh, 1997). Investeringene på tvers av landegrensene vokser enda raskere. Siden 1980 tallet har de økt fire ganger raskere en veksten i verdensøkonomien. Dette virker inn på vilkårene for nasjonal økonomi og politikk. Langille (1996) mener at den balansen eller det kompromisset som ble inngått mellom arbeid og kapital i

etterkrigstidens nå er i ferd med å bryte sammen, i favør av kapitalen. Dette skjer gjennom den internasjonale kapitalmobiliteten som verken arbeidstakergrupper eller statens lovgivere forutså ved utarbeidelse av dagens lovverk. Effekten av dette vil ifølge Langille bli et «race to the bottom» mellom ulike land når det gjelder arbeidsreguleringer for å tiltrekke seg eller holde på kapitalen. Denne problemstillingen er drøftet i avsnitt 3. Når toll og avgifter på internasjonal handel blir redusert, vil andre typer reguleringer kunne få større relativ betydning for handelen. Det betyr at ulikheter i forhold til arbeidsstandarder har en større innvirkning på internasjonal konkurranse i dag en tidligere. Dette gjelder også for en lang rekke andre typer reguleringer. Alle disse reguleringene står derfor mer sentralt i den internasjonale handelsdebatten i dag og har ført til en lang rekke krav om internasjonale standarder.

Kapittel 2 Begrepet: «Grunnleggende arbeidsstandarder»

Ut fra den historiske debatten og gjennom fremveksten av menneskerettighetene som et universelt begrep har en også fått en gradvis utvikling av begrepet grunnleggende arbeidsstandarder som et sett av rettigheter som bør gjelde universelt for alle arbeidere. Prosessen som i dag har ført fram til en nesten universell enighet om hva som skal regnes som grunnleggende arbeidsstandarder startet med en analyse foretatt av det nederlandske Bistandsdepartementet på 1980 tallet. Analysen tok utgangspunkt i at en grunnleggende standard må være en norm som alle land bør følge under alle omstendigheter. Dette til forskjell fra relative standarder som blant annet avhenger av et lands utviklingsnivå. Tre kriterier ble satt opp for at en standard skulle kunne regnes som en grunnleggende rettighet (Leary 1996):

- ☒ Det sosiale kriterium: Standarden må være knyttet til grunnleggende menneskelige behov og menneskerettigheter.
- ☒ Det politiske og legale kriterium: Standarden må være internasjonalt akseptert ved at relevante ILO-konvensjoner er ratifisert av en rekke land som representerer stor geografisk og utviklingsmessig spredning.
- ☒ Det økonomiske kriterium: Standarden må ikke forsinke eller hindre økonomisk utvikling.

Ut fra disse kriteriene ble det pekt på åtte ILO-konvensjoner som fylte vilkårene for grunnleggende arbeidsstandarder. Ut fra dette presenterte Frie Faglige Internasjonale (FFI) i 1994 en liste som den kalte «Core labour standards». Her tok en med syv av disse åtte konvensjonene, men utelot en konvensjon om arbeidsmarkedspolitik. De syv konvensjonene inneholder fire grunnleggende rettigheter:

- ☒ Organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger (ILO-konvensjonene 87 og 98)
- ☒ Forbud mot bruk av slavearbeid og annen form for tvangsarbeid (ILO-konvensjonene 29 og 105)
- ☒ Forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av kjønn, rase, etnisk bakgrunn eller religion (ILO-konvensjonene 100 og 111)
- ☒ Forbud mot barnarbeid (ILO-konvensjon 138)

Det sosiale kriterium kan sies å være oppfylt ved at de fire ovenfor nevnte rettighetene har sitt grunnlag i «The International Bill of Human Rights», det vil si FNs menneskerettighetserklæring, FN-konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Ikke alle arbeidstakerrettigheter nevnt i «the International Bill of Human Rights» er imidlertid med, deriblant retten til arbeid¹. Ser en på det politiske og legale kriterium, inneholder FFIs liste de mest ratifiserte ILO-konvensjonene. Unntaket er konvensjon

¹ I "The International Bill of Human Rights" finner en blant annet: Retten til arbeid, Retten til fritt valg av yrke, Retten til rettferdige lønninger og ikke helsefarlige arbeidsforhold, Organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger, Forbud mot slave og tvangsarbeid, Forbud mot barnarbeid, Rett til hvile og fritid og en rimelig lengde på arbeidsdagen (Leary 1996)

138 som foreløpig bare er ratifisert av litt over 60 land. Antall land som har ratifisert de syv konvensjonene har faktisk økt de siste årene etter at nederlenderne gjorde sin analyse. Særlig gjelder dette for konvensjon 138. I forhold til det økonomiske kriterium så er det i prinsippet en juridisk og ikke en økonomiske rettighet som slås fast. På dette juridiske grunnlaget får ethvert land tilpasse nivået på de økonomiske rettighetene i forhold til landets økonomi og utvikling. Det betyr ikke at juridiske rettigheter er uten økonomiske konsekvenser (se avsnitt 3), men det er de juridiske/institusjonelle og ikke økonomiske standardene som er globale.

FFIs liste er ikke fullt ut anerkjent. USA hadde fra tidligere i sine spesielle tollpreferanseregler for utviklingsland, de såkalte GSP-ordninger, operert med en noe annerledes definisjon av internasjonalt anerkjente arbeidsstandarder. Denne definisjonen inneholder ikke forbud mot diskriminering, men har til gjengjeld med retten til akseptabel lønn (i forhold til lokal minstelønn), arbeidstid og arbeidsmiljø (helse og sikkerhet). Mye av den økonomiske litteraturen på området bygger på denne definisjonen, noe som gjør den lite oversiktlig. Mest debatt har det vært om hvorvidt konvensjon 138 er den mest adekvate i forhold til barnearbeid. Her har enkelte land som USA, Canada og Australia ment at en ny ILO-konvensjonen om de mest utbytende former for barnearbeid vil kunne være bedre egnet. Argumentet for dette har vært at konvensjon 138 setter en generell minstealder for arbeid. Med økningen i antall ratifikasjoner av konvensjon 138 de siste årene (fra 46 til over 60 fra 1994 til 1997) og ILOs holdning om at den nye konvensjonen kommer i tillegg, og ikke i stedet for konvensjon 138 så ser denne debatten ut til å avta.

I sluttdokumentet fra sosialtoppmøtet i København ble listen med grunnleggende arbeidsstandarder fra FFI tatt inn. Sluttdokumentet danner i dag derfor et viktig internasjonalt referansepunkt. ILOs ratifikasjonskampanje for de syv konvensjonene har videre bidratt til å konsolidere begrepet grunnleggende arbeidsstandarder. Kampanjen har vært meget vellykket. ILO forbereder nå til kongressen i 1998 en deklarasjon om «Core labour standards» hvor de syv konvensjonene blir listet opp. Dette vil antakelig bidra ytterligere til å etablere en felles internasjonal forståelse for hva som er å regne som grunnleggende arbeidsstandarder.

2.1 Globale eller kulturspesifikke rettigheter?

Grunnleggende arbeidsstandarder har som nevnt sin basis i menneskerettighetene. Det er likevel grunn til å se litt nærmere på hvorvidt en kan snakke om globale rettigheter. Arbeidstakerrettigheter er i likhet med mange andre menneskerettigheter blitt beskyldt for å være kulturspesifikke vestlige rettigheter. Denne debatten er viktig for hele argumentasjonen omkring grunnleggende arbeidsstandarder. Som eksempler kan nevnes at Burma hevdet at landets bruk av tvangsutskrevne bønder i veiarbeid bygger på buddhistisk tradisjon. En argumentasjon som er imøtegått av andre buddhister (EU 1996). Et annet eksempel er at retten til kollektive forhandlinger basert på en modell der arbeidstakere og arbeidsgivere står i konflikt med hverandre, er en anglo-amerikansk konflikttankegang som ikke har universell anvendelse (Erickson and Mitchell 1996 og Bhagwati 1995). Andre vil hevde at dette er en helt logisk følge av måten lønnsarbeid er organisert på (Olson 1965). Forbud mot barnearbeid er et annet problemområde. Mange hevder at ILO-konvensjon 138 ved å sette minstealder for arbeid bryter med lokale tradisjoner (White 1997).

Menneskerettighetsforskeren Johan Galtung har tatt opp denne debatten på et generelt grunnlag (1997). Ett av hans poeng er at selv om en rekke menneskerettigheter har sitt utgangspunkt i vestlig kultur kan de godt sies å være universelle. De må regnes som vestens bidrag til verdens felles kulturarv. Dette gjelder særlig individuelle rettigheter. Arbeidstakerrettigheter er av både individuell og kollektiv karakter. Selv om de kan sies å være forankret både i vestlig kultur og delvis i industrisamfunnet (som organisasjonsfrihet og rett til

kollektive forhandlinger) vil de fleste si at de har en forankring og legitimitet utover dette. Den historiske framveksten av arbeiderbevegelsen i land som Japan, Korea, Sør-Afrika og Brasil er eksempler som understøtter en slik tolkning. Weiners (1991) beskrivelse av hvordan holdninger til barnarbeid historisk i ulike kulturer like mye er et spørsmål om økonomisk undertrykkelse som kulturelle holdninger peker i samme retning. I tillegg kommer den nær universelle ratifiseringen av konvensjoner som slår fast grunnleggende arbeidsstandarder. Av de land som ikke har ratifisert alle de grunnleggende ILO-konvensjonene er det få som begrunner dette med prinsipiell motstand mot standardene (OECD 1996). Det er praktiske og økonomiske problemer som oppgis som årsak til at de ikke har ratifisert enkelte av konvensjonene.

Like fullt: *Den som kan sette reglene er ofte den som best vil beherske den globale samfunnsarenaen* (Galtung 1997). Selv om arbeidstakerrettighetene kan være legitime menneskerettigheter, har de en delvis opprinnelse i den vestlige kultur. Når vesten fremmer disse rettighetene vil det lett oppfattes av andre som et forsøk på å påtvinge det globale samfunn et sett av regler som støtter opp om et vestlig hegemoni. Mye av motstanden mot grunnleggende arbeidsstandarder kan antakelig forstås i en slikt lys. De sterkeste motstanderne av grunnleggende arbeidsstandarder, Singapore og Malaysia har ingen problemer med å overholde selve standardene, men oppfatter dem som en del av det vestlige hegemoniet innen handel (Marshall, 1996).

Er internasjonal standardsetting en innskrenking av den enkelte stats suverenitet? Ja formelt er det nok det, men i praksis vil mange argumentere for at de fleste land likevel må følge de standardene som det internasjonale markedet setter. Internasjonale politiske løsninger kan derfor representere en utvidelse snarere enn en innskrenkning av suvereniteten. Ifølge FFI er det uregulerte internasjonale markedet den virkelige trusselen for nasjonal kulturell egenart. Internasjonale standarder og reguleringer av markedet kan minske denne trusselen (ICFTU, 1996).

2.2 Hvor brytes de grunnleggende arbeidsstandardene i dag

Gjennom blant annet ILOs overvåkningsarbeid kan en få et innblikk i hvor de ulike standardene blir overholdt og hvor de brytes. Et relativt klart mønster viser seg. De fleste bruddene på de grunnleggende standardene forekommer i tredje verden land. Det er imidlertid ingen entydig sammenheng. Ifølge OECD (1996) er det store variasjoner landene imellom, for eksempel når det gjelder organisasjonsfrihet. En entydig sammenheng kunne ha tydet på at utvalget av rettigheter ikke tilfredsstilte kravet om at en grunnleggende standard må være mulig å følge for alle land.

Ser en på de enkelte rettighetene så har OECD (1996) sammenlignet organisasjonsfriheten i 75 land. En gruppe på syv land (Kina, Egypt, Indonesia, Iran, Kuwait, Syria og Tanzania) skiller seg spesielt negativt ut. I en rekke andre land er det også enten legale begrensninger av organisasjonsretten, eller fagforeningene er sterkt bundet opp til landets regjering. Av andre undersøkelser kommer det fram at organisasjons- og forhandlingsretten ser ut til å stå spesielt svakt i det økende antall frihandelssoner som etableres verden over. Det er i dag minst 200 slike soner i 70 land med over 6 millioner arbeidere. Her begrenses organisasjonsfriheten ut fra et ønske om å tiltrekke utenlandsk kapital (Jones et.al. 1996).² Slike avgrensninger kan neppe forklares ut fra kulturelle forskjeller. Foruten i eksportindustrien finner en særlig begrensninger på organisasjonsfriheten innen offentlig sektor i en rekke land.

² Ifølge OECD (1996) er fagforeninger forbudt i frihandelssonene i Bangladesh og Pakistan og pålagt begrensninger i Guatemala, Panama og Malaysia.

Slave- og tvangsarbeid i eksportindustri er ikke vanlig, men finnes innen teppeindustrien i Sør-Asia. Det forekommer også innenfor gruveindustri i land som Brasil og Peru og innen edelsteinssliping i India. Det er også vanlig i deler av sexindustrien (Grimsrud 1996). Fra Kina er det rapportert at fanger er brukt som tvangsarbeidere innen eksportindustri (Jones et.al. 1996). Utenfor de nevnte eksportindustriene finner en slave- og tvangsarbeid blant landarbeidere i Sør-Asia, samt blant jenter og kvinner som jobber som hushjelper.

Barnarbeid forekommer først og fremst innen landbruk og tjenestesektorene, særlig innenfor husholdet. I tradisjonelt lønnsarbeid er det få barn. Likevel, fra en utvikling mot større andel lønnsarbeidere i arbeidsstyrken er trenden nå den motsatte. Kontraktsarbeid erstatter lønnsarbeid innenfor en del sektorer. Dette gjelder der enkelte arbeidsoppgaver som vanskelig kan gjøres maskinelt settes ut på kontrakt til underleverandører og produksjonen flyttes til landsbyen eller husholdet. Barnarbeid finnes på denne måten innen eksporttettet industri i flere land. I tillegg finner en barnarbeid i eksporttettet landbruk (Grimsrud 1996). Barnarbeid er mest utbredt i de fattigste landene, særlig i Afrika og Sør-Asia, men med store forskjeller mellom land og mellom ulike distrikter innen ett og samme land.

Kapittel 3 Økonomiske argumenter for og imot globale arbeidsreguleringer

I dette avsnittet vil den økonomiske litteraturen for og imot innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i internasjonal handel bli drøftet. Målsettingen er å vise hvordan spørsmålet analyseres med grunnlag i ulike teorier. Et problem ved gjennomgang av den økonomiske litteraturen omkring handel og arbeidsstandarder er de ulike definisjonene av arbeidsstandarder som er brukt av forskjellige økonomer. Den videre drøftingen vil i størst mulig utstrekning bygge på begrepet grunnleggende arbeidsstandarder slik FFI har definert det. Det er to spørsmål som stilles i den økonomiske litteraturen. Først, vil innføring av standarder føre til mer eller mindre effektiv økonomisk tilpasning og bruk av samfunnets ressurser? Dernest hva er fordelingsvirkningene av innføring av arbeidsstandarder? La oss starte med det første spørsmålet. Vil innføring av grunnleggende arbeidsstandarder føre til en mer eller mindre effektiv bruk av ressurser?

3.1 Bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Med utgangspunkt i en såkalt markedsmodell vil, gitt at det ikke forekommer noen form for markedssvikt³, innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i utgangspunktet ses på som en økt kostnad for bedriftene. Bedrifter som bruker barnearbeid, fordi det er billig arbeidskraft, vil for eksempel få økte kostnader ved å sysselsette voksne. En første antakelse blir derfor at innføring av grunnleggende arbeidsstandarder må regnes som en kostnad som bringer markedet vekk fra en likevektstilpasning. Bhagwati (1994) hevder på grunnlag av et slikt resonnement at innføring av grunnleggende arbeidsstandarder vil påføre utviklingslandene en kostnad som vil: hindre vekst, skape mer fattigdom og på sikt faktisk føre til dårligere arbeidsstandarder enn det en hadde oppnådd uten reguleringer.⁴

En kan imidlertid ut fra markedsteori argumentere for at grunnleggende arbeidsstandarder kan bidra til bedre fungerende markeder og dermed være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Følgende argumenter har blitt brukt:

- ☐ Retten til organisering og kollektive forhandlinger kan bidra til bedre tilpasning i arbeidsmarkedets enn i tilfeller hvor arbeidsgiver er en slags enekjøper (monopsonist) av arbeidskraft. I tillegg til de rent teoretiske argumentene har en rekke empiriske studier vist

³ Det vil si at noen av forutsetningene for at et marked og en riktig markedspris kan etableres ikke er oppfylt.

⁴ Bhagwatis definisjon av arbeidsstandarder tilsvarer riktignok den som brukes i den amerikanske GSP-ordningen og ikke FFIs begrep.

at fagorganisering kan bidra positivt i bedrifter gjennom å legge grunnlaget for bedre beslutninger blant annet om etter og videreutdanning av ansatte (Verdensbanken 1995).

- ☒ Slave og straffarbeid bryter med grunnleggende teorier om markedstilpasning der en forutsetter mange tilbydere og kjøpere av arbeidskraft som fritt tilpasser seg.⁵
- ☒ Ikke diskriminering er i tråd med økonomisk teori. Det å ikke tillate minoriteter eller kvinner i enkelte stillinger vil kunne gi et produktivitetstap. Lik lønn for like stillinger er også i tråd med dette prinsippet.

Når det gjelder forbud mot barnarbeid har uenigheten vært noe større. Barnarbeid i industriell og handelsmessig sammenheng har historisk sett vært, og er også i dag, knyttet til enkelte arbeidskraftkrevende næringer. Disse næringene har ofte vært del av et lands tidlige industrialisering. Dette har fått enkelte økonomer til å hevde at barnarbeid er et ledd i en økonomisk utvikling. Empirien tyder imidlertid ikke alltid på dette. OECDs (1996) ser derfor på barnarbeid som en type tvangsarbeid som ikke gir arbeidsmarkeder med en fornuftig markedstilpasning. En håndhevelse av forbudet mot barnarbeid vil imidlertid øke markedsmarkedet til voksne arbeidere ved at det totale antall arbeidere reduseres og at forhandlingsstyrken til voksne arbeidere økes av at ikke-barnarbeidere underbyr deres lønninger. Innføring av standarder som forbud mot barnarbeid kan imidlertid ha eksterne effekter ut over de som bedriften tar hensyn til. Som nevnt defineres barnarbeid som arbeid som hindrer barns skolegang. Utdanning har vist seg å ha en sterk innvirkning på et lands økonomiske vekst (Grimsrud 1996). Samtidig har økonomer siden Adam Smith påpekt at denne avkastningen ser ut til å være større for samfunnet enn for individet (Grimsrud og Stokke 1997). Det betyr at samfunnet bør gå inn og regulere slik at en oppnår et optimalt omfang av utdanningen. Forbud mot barnarbeid kan være del av en slik regulering.⁶

Kort oppsummert kan en si at selv om innføring av grunnleggende arbeidsstandarder kan bety et effektivitetstap for bedriften, så kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt. En rettighet som organisasjonsfrihet behøver i utgangspunktet ikke nødvendigvis bety økte kostnader selv på bedriftsnivå. Andre standarder som avskaffingen av slave og barnarbeid ville imidlertid kunne bety økte kostnader for bedriftene. De samfunnsøkonomiske virkningene er imidlertid usikre i teorien.

3.2 Handelsteori

Hva så når en ser på virkningene av arbeidsstandarder i forhold til et lands handel? Først skal vi se på dette ut fra den forutsetning at de næringer som blir berørt bare ligger i utviklingsland, og vi tenker oss foreløpig alle utviklingsland som en enhet.

⁵ Om det historisk har vært eller i enkelte økonomiske strukturer fremdeles er en såkalt nestbest løsning er imidlertid et omstridt tema.

⁶ Et annet samfunnsøkonomisk effektivitetsargumenter som er blitt satt fram er at arbeidsstandarder et kollektivt gode som markedet ikke vil frambringe alene. Det er ikke slik at en som ønsker høye arbeidsstandarder kan bidra til dette ved å kjøpe varer produsert med høye arbeidsstandarder. Grunnleggende arbeidsstandarder som noe folk ønsker, uavhengig av om de kjøper varer hvor dette er et spørsmål eller ikke. Med andre ord en ser en verdi i å bekjempe urett som en selv ikke direkte kan påvirke gjennom egne tilpasningen i markedet. En treger derfor offentlige reguleringer for å få til et riktig nivå på arbeidsstandardene (Swinnerton & Schoepfle 1994).

For å gjøre det mer konkret kan en ta barnarbeid i norsk import som eksempel. De fleste varer laget ved hjelp av barnarbeid som importeres til Norge er av typen håndverks- og industrihåndverksvarer (Grimsrud 1996)⁷. Dette er en type varer som kjennetegnes ved at arbeidskraft ikke kan erstattes med maskiner. Industrien er derfor lokalisert til utviklingsland med stor tilgang på billig arbeidskraft. Innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i disse næringene vil kunne øke kostnadene for den enkelte produsent. For eksempel ved at barnarbeidere må erstattes med dyrere voksen arbeidskraft. Fordi produktene ikke uten videre kan erstattes med mer teknologibaserte produkter, vil produsentene samlet ha en viss markedsmakt og de vil forsøke å velte noe av de økte kostnadene over på konsumentene. Verdensmarkedsprisen vil øke. Innføring av grunnleggende arbeidsstandarder vil her kunne gi en gevinst i bytteforholdet mellom produsent- og konsumentlandene i produsentlandenes favør. Deres totale gevinst vil avhenge av varenes prisfølsomhet (etterspørselastisitet), det vil si hvor stor reduksjonen i etterspørselen etter varen vil bli som følge av prisøkningen. En annen måte å beskrive dette på er at landene i den tredje verden i dag ikke får tilstrekkelig betalt for sine varer. Hvor stor prisseffekt et globalt forbud mot barnarbeid vil få, er imidlertid usikkert. Studier fra teppeindustrien i India og Nepal tyder på at en eventuell prisstigning på grunn av forbud mot barnarbeid vil være liten. Ut fra denne analysen som kalles klassisk handelsteori eller Ricardo modellen vil produsentlandene tjene på felles innføring av grunnleggende arbeidsstandarder. På denne bakgrunn skulle en kanskje vente å finne et større ønske blant regjeringer i den tredje verden om å regulere arbeidsstandarder. Grunnen til at et slikt ønske bare i mindre grad finnes, eller iallfall i liten grad blir oversatt til praktisk politikk kan skyldes spillsituasjoner som vi skal komme tilbake til.

Hva så hvis både industriland og utviklingsland produserer varer innen de næringer som vil bli berørt av en innføring av grunnleggende arbeidsstandarder? Utviklingsland ved hjelp av stor tilgang på arbeidskraft, og industriland ved hjelp av stor tilgang på kapital. Dette kan belyses med en såkalt Heckscher-Ohlin modell for internasjonal handel. Eksempel på dette kan være elektronikkindustri. Uten å gå nærmere inn på modellen kan virkningene av grunnleggende arbeidsstandarder, ved et slikt produksjonsmønster, oppsummeres på følgende måte: Selv om arbeidskraften i u-landenes eksportindustri blir dyrere, kan land med mye arbeidskraft fremdeles få en fortjeneste hvis de klarer å velte denne kostnaden over på verdensmarkedsprisene og dermed på konsumentene. Mulighetene vil imidlertid være begrenset fordi etterspørselen samtidig vil skifte over til industrilandenes mer kapitalkrevende produksjon som jo ikke vil få de samme økte kostnadene. Det er videre en forskjell mellom å sette standarder for eksportindustri som vil kunne bedre et lands bytteforhold, og importkonkurrerende industri: I det siste tilfellet vil en kunne få forverret sitt bytteforhold med utlandet ved at en ikke får virkningen av høyere priser på eksport, men kun redusert etterspørsel som følge av de økte prisene. Hvis utviklingslandene innenfor en slik modell innfører kostnadskrevede arbeidsstandarder innen importkonkurrerende industri – i tråd med FFIs forslag til arbeidsstandarder i WTO- vil landenes egen industri kunne tape markeder i forhold til import fra industrilandene.

Spillteori

Selv om det isolert sett kunne lønne seg for et land å høyne sine arbeidsstandarder, kan det ut fra en ren nasjonal tilpasning likevel tenkes at et land vil la være å regulere på grunn av usikkerhet om hvordan andre land vil forholde seg til et slikt tiltak. Dette kan forklares ut fra økonomisk spillteori.. Spillteori gir oss et rammeverk som foreskriver hva aktører bør gjøre forutsatt at de har klare ideer om hvordan ulike utfall av handlinger skal verdsettes, og hvordan man skal forholde seg til risiko. Det spesielle ved spillet er at utfallene for et land er bestemt av hva et annet land foretar seg. La oss kalle landene A og B. Hvis land A innfører grunnleggende arbeidsstandarder, vil den umiddelbare virkningen være at prisen på varen øker. Hvis land B gjør det samme, vil konkurranseforholdet mellom de

⁷ Produkter som håndknyttede tepper, håndsydde fotballer og broderier.

to landene være uendret. Begge vil kunne ha en moderat gevinst ved at de får høyere priser på sine eksportvarer. Hvis land B derimot ikke følger land A, men fortsetter produksjonen uten reguleringer, kan land B høste en gevinst gjennom at A taper i konkurransen, og B får solgt mer. De samme resonnementer kan gjøres sett fra Bs side, og dette gir til sammen en såkalt spill- eller utfallsmatrise som vist i figur 3.1. Landene befinner seg i en type spillsituasjon som ofte blir kalt «fangens dilemma».

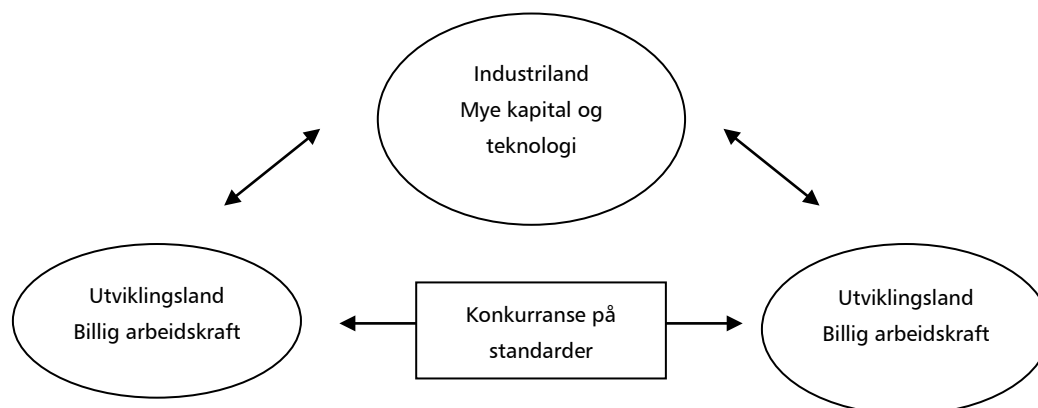
Figur 3.1 Spill. Utfallene for land A er vist øverst i høyre hjørne, mens utfallene for land B er vist nederst i venstre hjørne av hver celle

		Land A	
		Ikke innføring av grunnleggende arbeidsstandarder	Innfører grunnleggende arbeidsstandarder
Land B	Ikke innføring av grunnleggende arbeidsstandarder	Inntekt som i dag	Konkurransetap
	Innfører grunnleggende arbeidsstandarder	Konkurransetap	Økte priser
		Inntekt som i dag	Konkurransetap
		Konkurransetap	Økte priser
		Konkurransetap	Økte priser
		Konkurransetap	Økte priser

Hva vil et lands myndigheter velge å gjøre i en slik situasjon? Ut fra empiri er det naturlig å forutsette at landene har en såkalt risikoavers strategi hvor man forsøker å unngå tap. Å unngå tap blir satt høyere en muligheten for en gevinst. Et land som følger en slik strategi, vil her ikke innføre grunnleggende arbeidsstandarder. Å ikke innføre grunnleggende arbeidsstandarder kan føre til inntekt som i dag, eller en konkurransegevinst. Å innføre grunnleggende arbeidsstandarder vil derimot enten føre til et tap, eller en gevinst i form av økte priser for begge land. Denne modellen kan kanskje beskrive noe av situasjonen som enkelte utviklingsland er i. Et eksempel som er beskrevet i litteraturen er konkurransen mellom teppeindustrien og deres bruk av barnearbeidere i ulike land (Levison 1995).

En annen type spill er det som kalles «race to the bottom», det vil si at landene konkurrerer ved å senke ulike standarder. Igjen er det ikke en nasjonal tilpasning av standarder som skjer, men tilpasning på et lavere nivå for å vinne markedsandeler. Som nevnt i avsnitt 2.2. er det ikke nødvendigvis mellom industriland og utviklingsland en først og fremst finner en slik konkurranse, men mellom produsenter i ulike utviklingsland i konkurranse om markedsandeler på verdensmarkedet. Det kan også tenkes som en modell for hvordan landene konkurrerer om å trekke til seg utenlandsk kapital, gjennom for eksempel frihandelszoner med lave arbeidsstandarder. Dette er illustrert i figur 3.2. Et annet eksempel er multinasjonale selskapers etablering av underleverandørnett for de samme varene i flere land parallelt. Nike er et selskap som opererer på denne måten. Selv har Nike ikke mer enn omkring 8000 ansatte. Den alt overveiende delen av produksjonen foregår hos underleverandører, med et samlet antall ansatte på over 75 000 i over 20 land (IRENE 1994 I). Denne strukturen betyr at underleverandører fra ulike land og regioner stadig konkurrerer om å få sine kontrakter fornyet. Fenomenet «race to the bottom» er systematisk observert i forbindelse med arbeidsstandarder (Langille 1996), og brukt som argumentasjon både ved opprettelsen av ILO i 1919 og ved ITO forhandlingene i 1948 og ved innføring av føderal arbeidslovgivning i USA. Hvor utbredt og hvor stor effekt det er av «race to the bottom» er imidlertid uklart.

Figur 3.2 Modell for konkurranse mellom utviklingsland



En konsekvens av begge modellene er at hvis det skal være lønnsomt for et land å innføre grunnleggende arbeidsstandarder, må det være sikker på at andre land vil gjøre det samme. Hvis et land alene hever sine arbeidsstandarder er det produsentene i dette landet som vil betale prisen. Hvis produsentene i alle land hever sine standarder vil markedsandelene bli de samme og en vil kunne overføre en del av de økte kostnadene til konsumentene gjennom høyere priser.

Institusjonell teori

Manglende innføring av grunnleggende arbeidsstandarder kan også forklares ved hjelp av såkalt institusjonell økonomisk teori. Den institusjonelle teorien bygger på den neo-klassiske økonomiske teorien og anerkjenner at markedet har en grunnleggende funksjon i økonomisk tilpasning. For å få til en godt fungerende markedsøkonomi må en imidlertid ha mange aktører som er godt opplyst om forholdene i markedet og som respekterer inngåtte avtaler. Eller med andre ord; for å få markeder til å fungere må det et sett av institusjoner til: En kan ikke tenke seg et marked eller en økonomi uten institusjoner. Når en så ser at noen markeder eller økonomier fungerer bedre enn andre blir derfor oppgaven å analysere hvilke typer institusjoner som bidrar til at et marked fungerer godt. De mest grunnleggende institusjonene er de som sikrer informasjon og oversikt over markedet og de som sikrer at avtaler blir håndhevet. Nobelpris-vinneren i økonomi, Douglas North, har gjennom sine studier av økonomisk historie over de siste ett tusen år identifisert eiendomsrett, fungerende rettsvesen og demokrati som grunnleggende, demokrati fordi det er det eneste system som på sikt kan skape stabilitet. North hevder óg at frivillige organisasjoner er en viktig faktor i å skape stabile demokratier (North 1990). Det er imidlertid ingen enighet om at et bestemt sett av institusjonelle anordninger er det som bidrar til å etablere den mest effektive økonomien. Dette åpner selvfølgelig for både bruk og misbruk av teorien til mange formål.

Det den institusjonelle økonomien imidlertid kaster lys over er hvorfor neo-klassisk teori om vekst og internasjonal handel ikke alltid stemmer med det som observeres i virkeligheten. Grunnleggende for neo-klassiske modeller er at kapital og arbeidsmarkedene tilpasser seg slik at forholdet mellom den marginale avkastningen av kapital og arbeidere er lik over alt. I dag er den relative marginale avkastningen av arbeid høyere i industriland en i utviklingsland og omvendt for kapital. Ifølge teorien skulle da enten arbeidere flytte fra u-landene til industriland⁸, eller kapital skulle flytte til utviklingsland. Dette skjer i dag ikke i det omfang som neo-klassisk teori tilsier (Lucas sitert i Olson, M. jr, 1996). Dette kan forklares ved at det finnes institusjonelle hindringer

⁸ Noe de antakelig ville gjort hvis det ikke fantes institusjonelle hindringer.

som usikre rettsforhold og ustabile politiske forhold. Dette bidrar antakelig imidlertid fremdeles at investeringene er langt lavere enn neo-klassisk teori skulle tilsi. Institusjonell teori er derfor i stigende grad brukt til å forklare variasjon i økonomisk utvikling i ulike land (Se for eksempel: The Economist 1997)

Hva er så relevansen av institusjonell teori i forhold til grunnleggende arbeidsstandarder? Jo, ifølge institusjonell teori er manglende vekst i utviklingsland ikke først og fremst et kostnadsproblem. En er langt fra det punktet hvor den marginale kostnaden er avgjørende for volumet av produksjonen (Olson jr. 1996). Årsaken til manglende kapasitetsutnyttelse i økonomien skyldes derimot ineffektive institusjonelle strukturer. Det gjelder særlig de institusjonelle strukturene som bidrar til effektiv håndhevelse av avtaler, som et skikkelig lovverk, eiendomsretten og et effektivt og ikke korrumpert rettsvesen. Og det gjelder strukturer som sikrer stabile politiske forhold. Spørsmålet er derfor ikke om grunnleggende arbeidsstandarder betyr en marginal kostnadsøkning for bedriften, men om de bringer økonomien i retning av bedre eller dårligere fungerende institusjoner. Institusjonene skapes i hvert land ut fra de historiske forutsetningene. Det er ikke slik at dårlige institusjonelle løsninger nødvendigvis blir utkonkurrert av bedre eller på andre måter korrigert av markedet. Nei, ikke-optimale eksisterende institusjoner kan godt overleve hvis de som har makt i samfunnet har interesse av at de opprettholdes (North 1990). Ifølge neo-klassisk teori vil markedet sørge for at kun de optimale løsningene vil overleve. Norths konklusjon bygger derfor på en helt annen måte enn neo-klassisk teori opp under behovet for internasjonale tiltak som har til hensikt å endre nasjonale strukturer og institusjonelle forhold. OECD (1996) peker nettopp på, i sin analyse av arbeidsstandarder og handel, at en kan tenke seg situasjoner der et mindretall blokkerer forbedringer som ville gjøre at hele samfunnet fikk det bedre, fordi de selv ville kunne tape på det.

Avgjørende for om institusjonell økonomisk teori vil kunne brukes for å støtte opp om grunnleggende arbeidsstandard reguleringer er om disse støtter opp om utviklingen av bedre institusjoner. La oss derfor se nærmere på de fire grunnleggende arbeidsstandardene i lys av institusjonell teori. Forbud mot slave og tvangsarbeid har først og fremst en praktisk betydning i forhold til gjeldsslaver. Gjeldsslaveri henger ofte sammen med lite utviklede kredittmarkeder, dårlige utdanningsmuligheter for gjeldsslavene og historiske maktforhold. Dette er kanskje det mest klassiske eksempel på ineffektive institusjonelle strukturer som holdes oppe av en maktelite uten ønske om forandring og hvor press fra utsiden derfor kan ha en betydning. Når det gjelder diskriminering i arbeidslivet er apartheidstyret i Sør-Afrika et eksempel hvor en etter hvert fikk klart fram systemets økonomiske ineffektivitet. Hva så med dagens situasjon i flere muslimske land der kvinner er utestengt fra enkelte yrker eller får lavere lønn for samme arbeid? Ut fra neo-klassisk teori er dette ineffektivt og hindrer økonomisk utvikling.⁹

Forbud mot barnarbeid er ofte trukket fram som noe som like mye kan hindre som fremme økonomisk utvikling av neo-klassikerne. Et forbud fratrar barn muligheten til å arbeide og dermed fratrar det familien deler av dets inntektsgrunnlag. Barnarbeid innebærer per definisjon manglende skolegang for barn. Almen skolegang er en av de mest vekstfremmende institusjonene som finnes. Skolegang er også grunnleggende for utvikling av demokrati og rettsstater. Studier viser også at barnarbeid ikke er noe som nødvendigvis avskaffer seg selv ved at familiene arbeider seg ut av fattigdommen men har en tendens til å skape fattigdom og reproducere seg selv. Sirkelen må derfor brytes utenfra ved å endre de institusjonelle forutsetninger som fører til barnarbeid, det vil si manglende skoletilbud og manglende fordelingspolitikk. Ut fra

⁹ Representanter for disse regimene vil nok imidlertid avvise en slik tilnærming og peke på de kulturelle forklaringer for kvinnens stilling på arbeidsmarkedet. Det viser nødvendigheten av at de grunnleggende arbeidsstandardene representerer globalt aksepterte verdier. Økonomiske argumenter kan støtte opp om innføringen av grunnleggende arbeidsstandarder, men en må kunne begrunne innføring av likelønn også i muslimske land med at det er en rettighet som også muslimske kvinner vil og bør ha.

institusjonell teori er det derfor god støtte for å angripe problemet barnarbeid gjennom innføring av grunnleggende arbeidsstandarder.

Organisasjonsfrihet og forhandlingsrett er en annen sak, det er ikke vanskelig å finne eksempler på fagforeningsstrukturer som bidrar til økonomisk ineffektivitet. Hele litteraturen om såkalte «insidere» og «outsidere» i arbeidsmarkedet handler om dette. Få vil også hevde at flyvelederens lønnskamp nødvendigvis bidrar til samfunnsøkonomisk gode løsninger. Det finnes tilsvarende eksempler fra utviklingsland der relativt velstående grupper organiserer seg og fremmer krav som er i konflikt med mer helhetlig økonomisk politikk.¹⁰ Det finnes på den andre siden tallrike eksempler på at fagforeninger spiller en positiv rolle for den økonomiske utviklingen. En må imidlertid skille mellom selve rettigheten til å organisere seg og å forhandle og de ulike historiske fagforeningsstrukturer. Hva skjer hvis denne retten ikke er til stede. Manglende organisasjonsfrihet vil i et marked der kjøper og selger har lik makt og samme informasjon ikke føre til noen problemer. Men på grunn av skjeve maktforhold i arbeidsmarkedet trenger en en rekke institusjoner for å få det til å fungere optimalt. Blant annet er det ofte slik at arbeidsgiveren har mer markedsrett enn den individuelle arbeidstaker. Arbeidsgiveren har også som regel mere informasjon om arbeidsmarkedet. Retten til å organisere seg er derfor blant de fleste økonomer sett på som en nødvendig rettighet for å rette opp markedsulikevekt. Fagforeninger har på grunn av makt i arbeidsmarkedet ofte også spilt en betydelig politisk rolle som et korrektiv til myndigheter. Frie fagforeninger har kanskje mer enn noen andre ikke statlige organisasjoner mulighet til det. Mange vil derfor si at retten til frie fagforeninger er et viktig element i å skape stabile demokratier som jo igjen var viktig, blant annet ifølge North, for å skape optimale institusjonelle strukturer.

3.3 Observerte virkninger av arbeidsstandarder

Det har blitt gjort enkelte undersøkelser vedrørende de økonomiske virkninger av innføring av grunnleggende arbeidsstandarder. To studier er spesielt aktuelle: OECDs rapport om handel og arbeidsstandarder og den amerikanske økonomen Rodriks studier. Begge tar utgangspunkt i grunnleggende arbeidsstandarder slik FFI har definert begrepet.

OECD (1996) fant en svak sammenheng mellom organisasjonsfrihet og vekst uten at en kan si noe om hva som følger av hva. Det ser imidlertid ut til å være en gjensidig forsterket effekt. Forbedring av grunnleggende arbeidsstandarder fører ifølge OECD ikke til økt lønnsvekst. OECD konkluderer med at lave standarder ikke gir lavt lønnsnivå og at å innføre høyere standarder ikke gir høyere lønnskostnader. Med andre ord at grunnleggende arbeidsstandarder ikke påvirker eksportpriser eller handel i nevneverdig grad. Undersøkelsene fant ikke støtte for at land med lavere standard hadde en raskere eksportvekst enn land med høyere standarder. Derimot var det en svak positiv sammenheng mellom innføring av arbeidsstandarder og vekst. Ifølge OECD vil ikke innføring av grunnleggende arbeidsstandarder hemme et lands økonomiske vekst.

Rodrik (1996) finner en tilsvarende positiv sammenheng mellom antall ratifiserte ILO-konvensjoner, andel fagorganiserte i arbeidsstyrken og et høyt inntektsnivå. Rodrik finner faktisk også en positiv sammenheng mellom høye arbeidsstandarder og høy andel av eksportrettet tekstilindustri i utviklingsland. Videre finner han at land med relativt høye arbeidsstandarder tiltrekker seg mer utenlandsinvesteringer enn det forventede nivå ut fra andre indikatorer, det vil

¹⁰ Et slikt eksempel kan være protestene fra FFI mot devalueringen av den vestafrikanske valutaen i 1990. Det var en devaluering som kom landsbygda og lokal småindustri til gode, men som gikk ut over offentlig ansatte i landenes hovedsteder og fransk eksportindustri.

si det motsatte av hva en skulle vente å finne. Dette støttes et stykke på vei av OECD studier (Witherell 1996) som viser at lave arbeidsstandarder ikke er høyt oppe på listen over faktorer som er med i vurderingene når OECD baserte selskaper skal investere i ikke-OECD land.

Konklusjonen blir altså at innføring av grunnleggende arbeidsstandarder og da i første rekke forbud mot barnearbeid, vil kunne medføre økte kostnader for den enkelte produsent. Om innføring av arbeidsstandarder er en kostnad for et lands økonomi totalt sett er det derimot lite som tyder på.¹¹

3.4 Fordelingsvirkninger

Vi har sett at det er flere måter å vurdere og begrunne innføring av grunnleggende arbeidsstandarder på. Bedriftsøkonomisk vil det antakelig bety en kostnad, mens de samfunnsøkonomiske virkningene er mer usikre. Det samme er virkningene for handel og eksport. Standarder kan være fornuftig ut fra andre målsettinger enn de rent økonomiske, som Brown et.al. (1996) legger til: slave og barnearbeid kan være uakseptabelt ut fra en inntektsfordeling (politisk) målsetting selv om det ikke er «økonomisk effektivt». Regulering av handel vil ha en positiv virkning på institusjonelle og politiske forhold i landet som blir utsatt for restriksjonene. Et eksempel på dette er Sør-Afrika. På den andre siden kan en tenke seg handelsreguleringer/hindringer som har negativ økonomisk virkning og som ikke fører til positive politiske eller institusjonelle endringer. Erfaringen fra Irak er et mulig eksempel på dette. Uansett ulik vurdering av de økonomiske virkningene av innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i internasjonal handel er de fleste enige om at innføring av grunnleggende arbeidsstandarder vil kunne styrke arbeidstakere overfor arbeidsgivere. Er imidlertid det å knytte arbeidsstandarder til handel en god måte å få til en ønsket omfordeling av goder på? Bhagwati (1994) konkluderer med at handelsreguleringer er til for å fremme økonomisk effektivitet og ikke for å påvirke fordelingen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere eller mellom land.

Sett at forutsetningen om at grunnleggende arbeidsstandarder er globale ikke holder, men standarder i for eksempel forhold til barnearbeid variere fra land til land. Da vil det være mest økonomisk effektivt at hvert enkelt land satte sitt eget standardnivå (Brown et.al. 1996 og Sapir 1995). Lave standarder ville være et uttrykk for andre preferanser og det økonomiske nivået. Å sette restriksjoner på handel gjennom grunnleggende arbeidsstandarder i internasjonale handelsavtaler vil i dette tilfelle kunne oppfattes som en urettmessig begrensning av eksportmuligheter og i retten til å sette egne standarder. Brown et.al. (1996) konkluderer nettopp med at, gitt ulike preferanser når det gjelder standarder og at hvert enkelt land tar hensyn til sosiale kostnader ved produksjon av varer, så bør en ikke etablere globale standarder. Men her kommer det inn en ny forutsetning, nemlig at regjeringene ønsker å maksimere befolkningens velferd. Hvis et land tar mere hensyn til produsentenes interesser enn til sosiale kostnader og velferdsinteresser, vil det kunne være bedre å regulere globalt enn nasjonalt (Brown et.al. 1996).¹²

Brown et.al. (1996) beskriver også et annet dilemma. Gitt at et land tar hensyn til sosiale kostnader (av for eksempel barnearbeid), men at konsumentene i et annet land ikke gjør det, så vil landet sette en høyere arbeidsstandard enn det som er økonomisk optimalt ut fra neo-klassisk

¹¹ Det er imidlertid verdt å merke seg at standarder som ikke er blant de grunnleggende, men ofte er inkludert i økonomiske analyser, som minstelønn og arbeidstidsbegrensninger vil kunne innebære både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader.

¹² Et eksempel på dette er en uttalelse fra den koreanske regjering. I et møte med internasjonal fagbevegelse den 14 januar 1997 ble introduksjonen av nye arbeidslover som innskrenker den frie organisasjonsretten begrunnet med at Korea var utsatt for et press fra multinasjonale selskaper og økt internasjonal konkurranse (NSF, 1997).

teori. Et noe overraskende resultat for mange, men det inneholder en viktig kjerne. Det kan argumenteres for at det er konsumenter i industriland som tjener på lave arbeidsstandarder i u-landenes eksportindustri gjennom lave priser. Mangel på arbeidsstandarder kan ut fra et slikt resonnement forklares med at disse konsumentene ikke er villige til å betale for høyere standarder, men er villige til å kjøpe produkter uten hensyn til standard.

Et middel for å beskytte arbeidsplasser i industriland?

Er arbeidsstandarder et middel for å beskytte arbeidsplasser i industriland? Dette er et spørsmål som ofte blir stilt. Om det er det eller ikke må fagbevegelsen selv definere. Det finnes forskjellige uttalelser fra fagbevegelsen i land som USA, Frankrike og Belgia som tyder på at beskyttelse av egne arbeidsplasser er en motiverende faktor for å støtte arbeidsstandarder. AFL-CIOs argumentasjon for innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i NAFTA avtalen var helt klart basert på ønsket om å bevare arbeidsplasser i USA.

Bakgrunnen for argumentasjonen er at handel med lavkostland ofte presenteres som en forklaring på de økende lønnsforskjeller i industriland. Lønningene i arbeidskraftkrevende næringer blir presset nedover med henvisning til handel med land der lønns- og arbeidsvilkårene ligger mye lavere. Studier av lønnsutviklingen i USA viser faktisk at mellom 1975 og 1994 sank den gjennomsnittlige industrilønna med 2 prosent. Lønnsulikheten økte også sterkt, den best betalte 1/5 av lønsmottakerne økte sin inntekt med 15 prosent, mens den lavest betalte 1/5 fikk sin inntekt redusert med 22 prosent (Bolle, 1996). Dette skjedde i løpet av en periode hvor import som andel av GNP har økt fra 4 prosent i 1970 til 10 prosent i 1994. I en rapport til Kongressen om grunnleggende arbeidsstandarder lagt fram i 1996 (Bolle 1996) knyttes innføringen av arbeidsstandarder direkte til beskyttelse av amerikansk industri. Både lønnspress via konkurranse med billigere importvarer og utflagging av industri er framholdt som problemer som henger sammen med manglende globale arbeidsstandarder.

De fleste økonomer avviser imidlertid at det er noen stor effekt på lønnsnivået i industrilandene av lavprisimport fra utviklingsland. Hvis dette hadde vært tilfelle, skulle også prisene på arbeidskraftkrevende industriprodukter ha falt merkbart, noe som ikke har skjedd (Freeman 1997). Industriprodukter fra lavkostland utgjorde bare 3,8 prosent av BNP i OECD landene i 1994. Uteinvesteringene og delokaliseringen av industri utgjorde mindre en 1 prosent av BNP (Lee, 1996). I en oversikt over nyere handelsteori oppsummerer bladet Economist (1997) med at økonomer synes stort sett å være enige om at handel har hatt liten effekt på lønnsnivået til ufaglærte arbeidere i industriland.

Kapittel 4 Hvordan innføre internasjonale arbeidsstandarder?

Det er to måter å regulere internasjonal handel på, enten gjennom ensidige reguleringer fastsatt av importlandet eller gjennom multilaterale reguleringer fastsatt i internasjonale avtaler. Begge type reguleringer setter ofte opp såkalte relative standarder, det vil si at importprodukter må tilfredsstille samme krav som lokale produkter. Selve standarden kan imidlertid variere fra land til land. I noen tilfeller som er beskrevet nedenfor går det internasjonale handelsavtaleverket videre og spesifiserer minstestandarder. En kan videre dele standarder inn i tre reguleringsnivåer, standarder knyttet til et importprodukt, standarder knyttet til produksjonsprosessen av importproduktet og standarder for både importproduktet og annen produksjon i det landet der importproduktet er produsert. Dette er vist i figur 4.1.

Figur 4.1 Standardsetting i internasjonal handel

	Absolutte standarder	Relative standarder
Importerte produkter	Eksempel på en global WTO minstestandard er at produktet ikke må skade forbrukeren	Eksempel på en relativ standard er at enkelte tilsetningsstoffer i mat er forbudt både for norsk-produserte og importerte varer
Produksjonsprosessen av importprodukter	Eksempel på absolutte standarder er rett til å stoppe produkter laget i fengsler	Mange av forslagene til miljøstandarder i WTO er av denne typen
All produksjon i andre land som en handler med	Eksempler er WTO avtalen om respekt for patenter og opphavsrettigheter og EUs og USAs GSP klausuler om arbeids-standarder FFIs forslag til internasjonale arbeidsstandarder er av denne typen.	Mange av forslagene til investeringsbeskyttelse i OECD (MAI) er av denne typen

Ser en på regulering av arbeidsstandarder innen internasjonale handelsavtaler finnes det i tillegg til de globale fora, innen enkelte frihandelsområder og tollunioner som EU og NAFTA. Spørsmålet er også tatt opp i Mercosur og i SADEC (av Sør-Afrika). Av andre avtaler har EU og en rekke tidligere europeiske kolonier inkludert grunnleggende arbeidsstandarder i den såkalte Lome-avtalen. Den videre drøftingen vil imidlertid begrense seg til spesielt relevante avtaler for Norge.

4.1 Nye instrumenter i ILO

Med den relativt begrensede suksessen en har hatt i WTO kan det kanskje være grunn til å spørre om ILO kan utgjøre et selvstendig alternativ til å knytte arbeidsstandarder til handel? Enkelte har foreslått et helt nytt charter for handel og arbeidsstandarder etter mønster av Montrealprotokollen om ozon som knytter internasjonale handelsrestriksjoner både i form av positive incentiver og sanksjonsmuligheter til miljøforpliktelsene i denne avtalen (Ward 1996). ILO kunne være det forum hvor en slik avtale ble forhandlet fram og stå som overvåker av et slikt nytt internasjonalt instrument. Andre endringer i ILO, som innføring av reelle sanksjonsmidler i forbindelse med eksisterende konvensjoner kunne kanskje også tenkes. ILO har den styrke sett fra fagbevegelsens side at den er representert i organisasjonen med fulle rettigheter. Men de land som nekter å koble handel og arbeidsstandarder i WTO sitter også i ILO. ILOs standpunkt til arbeidsstandarder og handel er derfor like mye et resultat av de politiske realiteter i ILO som av en evaluering av selve spørsmålet, og det kan være like vanskelig å få til grunnleggende endringer i ILO som i WTO.

Et spørsmål er imidlertid om fagbevegelsen har utnyttet dagens ILO struktur godt nok. Mange vil si at en ikke har det. Et problem kan være at en har mistet fokus ved at det i dag eksisterer om lag 180 ILO-konvensjoner. Fagbevegelsen har ikke klart å gjøre det like utrivelig for de som ikke ratifiserer eller bryter ILO-konvensjonene som miljøbevegelsen til dels har klart i forhold til internasjonale miljøavtaler. Det er også viktig at ILO har et overvåkingssystem som er effektivt og troverdig. Dages overvåkingssystem er til dels både omfattende og resurskrevende, men hvor effektivt er det? Det består av:

- ☐ Et rapporteringssystem der de landene som har ratifisert en konvensjon må rapportere hvert annet (for 10 sentrale konvensjoner) eller hvert femte år til ILO.
- ☐ Et klagesystem, der fagforeninger og arbeidsgiverforeninger kan klage inn for ILO land som bryter konvensjoner de har ratifisert
- ☐ Et klagesystem der land som har ratifisert en konvensjon kan bli klagd inn for ILO av andre land som har ratifisert den samme konvensjonen.
- ☐ En egen komite og klagemulighet mot alle medlemsland i ILO i forhold til ILO-konvensjon 87 om organisasjonsfrihet.

En har også ILO charterets artikkel (no.33) hvor en nevner muligheten for sanksjoner mot land som ikke overholder sine forpliktelser, men som ikke brukes (Leary 1996). Fagbevegelsen har ønsket å utvide antallet konvensjoner som alle må følge uansett. Og i den senere tid er dette forslaget om utvidelse sett i sammenheng med definisjonen av «Core labour standards». Forslaget fra fagbevegelsen i dag går ut på at det etableres en ny mekanisme for overvåking av de syv grunnleggende konvensjonene som i likhet med dagens praksis for konvensjon 87 gjør at alle medlemsland uansett ratifikasjon vil bli eksaminert i forhold til om de overholder standardene satt i disse konvensjonene. ILO-sekretariatet har selv vært inne på tanken om å knytte flere eller alle de syv grunnleggende konvensjonene til overvåking under ILO konstitusjonens paragraf 19. ILO-sekretariatet har foreslått at ILO i 1998 vedtar en såkalt deklarasjon hvor det slås fast at de syv konvensjonene (og eventuelt den nye barnarbeidskonvensjonen) er å regne som «Core labour standards».¹³ FFI mener at en slik deklarasjon må ses i sammenheng med nye

¹³ I hvilken grad en slik deklarasjon er et bindende internasjonalt rettsdokument er et åpent spørsmål. Den viktigste deklarasjonen i ILO er den såkalte Philadelphia-deklarasjonen som satte rammer for ILOs etterkrigsarbeid. Denne deklarasjonen kan sies å binde medlemslandene ved at den utdyper de plikter de har som medlemmer av ILO.

overvåkningsmekanismer. OECD landene ser ut til å støtte et forslag hvor alle land blir rapporteringspliktige til ILO på de syv grunnleggende konvensjonene og at ILO på grunnlag av dette og egne undersøkelser utarbeider en form for rapport eller oversikt over hvordan disse konvensjonene blir overholdt og eventuelle årsaker til at land ikke ratifiserer konvensjonene. En form for klagerett slik en i dag har i forhold til de land som har ratifisert konvensjonene har OECD-landene gått imot. Mange land ser det som nødvendig å få til noe i ILO på dette området for å unngå at saken igjen dukker opp i WTO. FFI ser en overvåkningsmekanisme i ILO som en del av arbeidet med å få arbeidsstandarder inn i WTO-avtalene. Fra FFI stilles det nå spørsmål om en bør gå imot en deklarasjon hvis en ikke får klagerett.

4.2 WTO, muligheter og hindringer

Går en inn på WTOs hjemmeside finner en følgende overskrift: *Arbeidsstandarder ikke på dagsordenen*. Under dette står det å lese at strengt tatt skulle ikke dette feltet være nevnt her i det hele tatt, fordi dette ikke er et tema for WTO og det vil være galt og tro at det vil bli et tema i framtiden. Dette er med andre ord WTO-sekretariatets tolkning av dagens mandat basert på ministererklæringen fra Singapore, som slo fast fire elementer i forholdet til det videre arbeidet med handel og arbeidsstandarder:

- ☒ At ILO er den rette internasjonale organisasjonen for å sette arbeidsstandarder, og at dette arbeidet støttes av WTOs medlemsland
- ☒ Økt handel og økt vekst fører til bedre arbeidsstandarder
- ☒ Arbeidsstandarder må ikke brukes i proteksjonistisk øyemed og lavkostland må kunne benytte sine lave lønnskostnader som et konkurransefortrinn.
- ☒ WTO og ILO må fortsette sitt samarbeid på området

Punkt 2 og 3 er basert på tradisjonell handelsteori. Det kan se ut som OECD-rapporten om arbeidsstandarder har inspirert til disse punktene. Teksten fra Singapore er såpass vag at alle har sagt seg fornøyd. Den singaporske handelsministeren oppsummerte som ordstyrer på Singapore-møtet dette dithen at arbeidsstandarder ikke er og ikke vil komme på WTOs dagsorden.

Det første eksemplet på at GATT-avtalene satte standarder for nasjonal lovgivning kom i den såkalte Tokyo-runden (1973-79) i avtalen om tekniske handelshindringer. Etter slutføringen av Uruguay runden (1986-93) ble hele 16 avtaler, inkludert GATT-avtalen, tatt inn under WTO. I tillegg til avtalen om tekniske handelshindringer fikk en avtaler om intellektuell eiendomsrett og avtalen om helse og miljøstandarder, landbrukshandelsavtale og avtalen om tjenestehandel som alle inneholder standardsetting (Roessler 1996). Det kan enten være standarder satt av WTO og referert direkte i avtalene, eller referanser til andre standarder på det området. I konflikter med slike standarder, som for eksempel hva som er å regne som helsefarlig mat, benytter WTO-panelene seg av standarder satt av andre internasjonale organisasjoner som grunnlag for avgjørelser. Det behøver ikke være standarder satt av offentlige myndigheter, men også private organisasjoner, som den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO, som legges til grunn.

Det er vanskelig å hevde at WTO ikke teknisk skulle være i stand til å innføre arbeidsstandarder i sitt regelverk, når en ser på de oppgaver en allerede har tatt på seg når det gjelder internasjonal standardsetting og reguleringer av produksjonsprosessen. Men motstanden mot å ta inn arbeidsstandarder i WTO avtaleverket er som kjent stor, spesielt blant utviklingsland.

Analyse av innføring av eiendomsrettigheter i WTO-avtalene

I diskusjonen om arbeidsstandarder kan det være grunn til å se litt på hvordan eiendomsrettigheter har blitt internasjonalisert. Eiendomsrett er som nevnt i Kapittel 3 en institusjonell ordning som har fått stor oppmerksomhet innen økonomifaget og økonomisk historie. Økonomen Douglas North (1990) peker på eiendomsretten som en grunnleggende faktor for økonomisk vekst i Europa de siste 1000 årene. Dette og andre bidrag fra forskere har hatt stor innflytelse på dagsordenen i Bretton Woods institusjonene (IMF og Verdensbanken) og i USA. Det har gitt kravet om internasjonal regulering av eiendomsrett legitimitet ved at det fremmer økonomisk vekst. Å regulere eiendomsretten blir derfor ikke bare et spørsmål om å gi noen en rettighet på bekostning av andre. Det er to typer eiendomsrett som er fokusert internasjonalt. Det ene er beskyttelse av intellektuelle rettigheter, som opphavsrett, patenter, design, varemerke og lignende og det andre er beskyttelse av investeringer (Foreign Direct Investments (FDI)).

Av spesiell interesse er beskyttelse av intellektuelle rettigheter. Spørsmålet om respekt for patenter ble tidlig reist i forbindelse med handelsspørsmål. De tradisjonelle industrilandene hadde helt fra begynnelsen av dette århundret gjensidige avtaler om å respektere patentinstituttet. Organisasjonen World Intellectual Property Organisation (WIPO) ble opprettet for å få til internasjonale reguleringer. Men i likhet med ILO, manglet WIPO reelle sanksjons muligheter. På 1960- og 70-tallet så en derfor en økende tendens til brudd på patentrettigheter, særlig fra de nyindustrialiserte landene i Asia. For å få sterkere sanksjonsmuligheter ba derfor USA og EU i 1978 om at intellektuelle rettigheter også ble satt på dagsordenen i GATT. Beskyttelse av intellektuelle rettigheter er nå tatt inn i WTO gjennom en egen avtale. Her forplikter landene seg til å sørge for å innføre en spesifisert minstestandard når det gjelder lovgivning på dette området. Videre gis det anledning for andre land på vegne av sine borgere å anlegge sak i WTO mot land som ikke håndhever disse minstestandardene. WTO-avtalen om intellektuelle rettigheter er av prinsipiell interesse. Her går en ut over reguleringer av selve handelen og regulerer sider ved produksjonen av varer. En har prøvd å strekke det så langt at man får beskyttelse for patenter og opphavsrettigheter også for produksjon som ikke går til eksport. En har argumentert med at utenlandske investorer ikke vil investere hvis de ikke får beskyttelse for patenter og lignende. Det er antakelig et riktig argument, men det har lite eller ingen ting med handel å gjøre.

Når det gjelder investeringer, ønsket utviklingslandene først ikke å få dette på dagsordenen i GATT. Det førte til at USA tok saken opp i OECD der det var bred enighet om behovet for internasjonale regler. Når spesielt de latinamerikanske landene så at dette arbeidet var kommet godt i gang i OECD, endret de standpunkt. De var redd for at en ferdigforhandlet OECD standard bare skulle bli presset igjennom i WTO uten at de fikk være med å forhandle om standarden. Dette førte til at saken igjen ble satt på dagsordenen i GATT/WTO. En arbeidsgruppe er i første omgang blitt opprettet. Denne har satt opp en dagsorden for det videre arbeidet som blant annet inkluderer mulig samarbeid med andre internasjonale organisasjoner som UNDO, IMF og Verdensbanken. Ingen tror imidlertid at det vil bli noen reelle forhandlinger om standarder før en eventuell ny runde (årtusenskifte-runden).

Et felles trekk for de ovenfor nevnte avtalene og områdene er at de går inn på andre internasjonale organisasjoners arbeidsfelt. Når det gjelder intellektuelle rettigheter hadde en som nevnt allerede WIPO, og for investeringer er det flere organisasjoner, deriblant Valutafondet (IMF) og FNs organisasjon for handel og utvikling (UNCTAD). På området intellektuelle standarder har en også eksplisitt tatt inn standarder forhandlet fram gjennom WIPO. En formell samarbeidsavtale er inngått mellom de to organisasjonene og en slags arbeidsdeling er foretatt. Det innebærer blant annet at en i WIPO i dag forhandler fram nye regler for opphavsrett på Internett som man siden har tenkt å ta inn i WTO avtalene. WIPO er videre bedt om å yte teknisk assistanse til WTO i implementeringen av WTO/TRIPS avtalen. Til slutt er det WIPO som vil administrere registeret over lovgivning på intellektuelle rettigheter som WTO avtalen foreskriver.

Bak kravet om regulering av eiendomsretten står selvfølgelig også sterke interessegrupper. Overseas Development Institute i London (Page 1991) slår fast at den sentrale plass dette har fått i GATT-forhandlingene nok skyldes sterke interessegrupper i USA innenfor data-, legemiddel- og finansindustri. I tillegg viser debatten om eiendomsrettigheter hva som antakelig må til for å få etablert internasjonale standarder, bortsett fra støtte fra sterke interessegrupper. Det er liten tvil om at regulering av patenter for eksempel kan tenkes å redusere enkelte utviklingslands muligheter for å bygge opp egen industri. Dette har likevel vært politisk mulig fordi en har kunnet støtte seg til den generelle forskningen som viser at dette har positive langsiktige virkninger for den globale økonomien.

Analyse av innføring av miljøstandarder i WTO avtalene

WTO-avtalene inneholder ingen direkte miljødeler og miljø er ikke et selvstendig forhandlingstema. For å få miljø på dagsordenen, etter politisk press utenfra, har en derfor hengt temaet miljø på en rekke av de enkelte avtalene som gjelder helse og sikkerhet, subsidier, landbruksvarer og tekniske handelshindringer og så videre. Målet om bærekraftig utvikling har kommet inn i forordet til WTO-charteret. Det var et initiativ fra EFTA landene som i 1991 fikk miljøspørsmålet på dagsordenen. To begrunnelser ble gitt fra EFTA: Først at det ikke måtte bli uoverensstemmelser mellom WTOs avtaleverk og internasjonale miljøavtaler. For et andre at WTO-avtaleverket måtte legge til rette for miljømerking og miljøvennlig bruk av emballasje uten å skape nye handelshindringer.

WTO har begynt denne prosessen med å slå fast at handel er bra for miljøet, og at WTO regimet skal fungere slik at det ikke undergraver inngåtte internasjonale miljøavtaler. En snakker i WTO i dag om en tidlig fase av miljøarbeidet der ren opplysning og opinionsdanning blant medlemslandene er viktige elementer i politikken. I GATT-avtalen og GATTs-avtalen er det åpnet for å regulere handel med varer og tjenester for å beskytte mennesker, dyr og planters liv og helse. Et viktig spørsmål for WTO er hva slags miljøhensyn et land kan ta. Det er helt sikkert at et land kan motvirke miljøskadelig import, gjennom avgifter og andre reguleringer, hvis disse er like for landets egne produsenter og ikke fungerer som en skjult handelshindring. Men kan en pålegge prosessrelaterte avgifter som for eksempel en CO₂ avgift på importprodukter? Det er ikke klart. Rio-avtalen argumenterer for dette og OECD mener at det må være mulig. Kan en videre kreve at emballasjen kan resirkuleres eller at produksjonen foregår på den mest miljøvennlige måten? Dette er spørsmål som kommer inn under de såkalte ikke-tariffmessige handelshindringene.

WTO anerkjenner at miljø først og fremst er andre internasjonale organisasjoners ansvar. Hvis land blir enige om minstestandarder for miljø eller forbud mot salg av enkelte varer gjennom andre avtaler, anerkjenner WTO i prinsippet disse avtalene og henviser eventuelle konflikter til disse organisasjonene. De om lag 200 internasjonale avtaler som omhandler grenseoverskridende miljøproblemer inneholder blant annet avtalen om tropisk tømmer, Montreal-protokollen om ozon-nedbrytende stoffer og konvensjonen om biologisk mangfold bestemmelser om internasjonal handel (OECD, 1995). Enkelte internasjonale miljøavtaler, som Montreal-protokollen, anbefaler å anvende samme standarder også i forhold til land som ikke er part i avtalene. WTO har ikke tatt stilling til om dette er i strid med WTO-avtalen, men åpner for at slike konflikter kan tas opp i WTO. WTO anerkjenner miljøargumentet brukt i handelstvister, og tillater WTO-panelet å innhente råd om miljøsidene av handelstvistene. Dette betyr antakelig at en utvikling i retning av at WTO vil ta hensyn til internasjonale miljøavtaler i sine dommer, særlig når de stridende partene begge er part i angjeldende miljøavtale. WTO åpner også for miljømerking så lenge dette er ikke-diskriminerende. Her er det en utvikling på gang (blant annet gjennom den såkalte tuna-dolphin dommen) som innebærer at miljømerkingen ikke bare kan beskrive om produktet i seg selv er miljøvennlig men også om framstillingsprosessen av produktet er miljøvennlig. Når det gjelder frivillig merking er det riktignok ikke avklart om dette kommer inn under avtalen om tekniske handelshindringer og dermed muligens begrenses av

denne. Til slutt har WTO vedtatt å opprette en database med alle handelsrelaterte miljøtiltak innrapportert fra medlemslandene.

Også når det gjelder miljøvern ser en tydelig at press fra utsiden har influert vedtakene i WTO. I dette tilfellet er det opinionen i de vestlige industriland som har påvirket resultatet. WTO-sekretariatet snakker til og med om miljøvern som en flaggsak for organisasjonen. Vitenskapselementet er også inne, her med en litt annen vinkling. WTO har satt i gang studier for å vise at handel i seg selv er bra for miljøet.

Grunnleggende arbeidsstandarder i WTO?

Som nevnt ovenfor klarte en ikke under Singapore-møtet å få arbeidsstandarder på utvetydig på dagsordenen i WTO. Norge har sammen med USA ved flere senere anledninger forsøkt å ta opp temaet i ulike sammenhenger. I styremøtet den 16 juli 1997 spurte Norge om å få en orientering om samarbeidet mellom WTO og ILO om arbeidsstandarder. Dette ble besvart av WTOs generaldirektør, men enkelte land protesterte på at spørsmålet ble besvart. I forbindelse med de rutinemessige gjennomgangene av medlemslandenes handelspolitikk i WTOs handelspolitiske overvåkningsmekanisme (TPRM) har Norge og USA ved et par anledninger, første gang under behandlingen av Fiji i april 1997, stilt spørsmål om handel og arbeidsstandarder. USA begrunnet dette med å si at arbeidsstandarder var et spørsmål om åpenhet i handelspolitikken (WTO 1997). I WTO-reglene for de handelspolitiske gjennomgangene (TPRM art. A i og ii) står det at hensikten med høringen er å få bedre kunnskap om bakgrunnen for et lands handelspolitikk og ikke kan brukes som bakgrunn for tvister i WTOs tvisteorgan eller på andre måter pålegge landene noen politiske forpliktelser. Å etablere en praksis for at arbeidsstandarder henger sammen med handel i dette organet kan likevel være viktig. Evaluering av frihandelssoner hører hjemme i TRPM, arbeidsstandarder i disse sonene som skiller seg fra landets generelle lovgivning kan derfor være et tema å ta opp.

Et problem i forhold til innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i WTO er at dagens straffemekanismer stort sett er av bilateral karakter. Det eller de landene som har vunnet fram med en sak i WTO kan straffe det eller de landene som har tapt saken gjennom straffetoll og lignende som ellers ikke ville være tillatt. Avtaleverket under WTO er slik at et brudd på en avtale godt kan straffes med sanksjoner innenfor et annet avtaleområde. Hvis for eksempel USA vant en sak mot India om manglende overholdelse av avtalen om patenter, så kan USA godt straffe India ved å legge på straffetoll på Indisk tekstileksport til USA. Dette systemet har en innebygget svakhet ved at trusler fra USA om å straffe Fiji nok oppfattes mer alvorlig enn en trussel fra Fiji om å straffe USA. Men hittil har USA fulgt opp de dommene de har tapt også i forhold til små handelspartnere. Det er ikke tillatt for tredjeland å delta i en slik konflikt.

Det er mange forslag til hvor i WTO-avtalen en kan ta inn arbeidsstandarder. En kan kalle brudd for «sosial dumping» og ta det inn under GATTs paragraf VI om dumping. En kan regne ekstremt lave arbeidsstandarder som en subsidie under GATT-avtalens paragraf XVI. En kunne legge grunnleggende arbeidsstandarder til GATT-avtalens paragraf XX som lister opp grunner til å unnta varer fra GATT-reglene sammen med varer laget av straffearbeidere som er listet allerede. Alle de ovenfor nevnte paragrafer åpner imidlertid for ensidige straffetiltak. Ett annet alternativ er derfor GATT-avtalens artikkel XXIII. Dette er en mer generell såkalt nullifikasjonsartikkel som åpner for at land som føler at rettigheter de har under GATT-avtalen ikke blir fulgt opp av andre land eller nullifisert gjennom andre lands handlinger, kan ta dette opp i WTO. Artikkelen åpner ikke for bilaterale straffetiltak, men WTO kan kontakte FN eller andre relevante internasjonale organisasjoner for konsultasjoner og for multilaterale tiltak i regi av WTO (Leary 1996). Det var under en tilsvarende artikkel man tok inn arbeidsstandarder i ITO. Selv bruk av eksisterende GATT-paragrafer vil kreve endringer, som kun kan komme gjennom enighet blant alle WTO medlemmer. Bruk av eksisterende GATT-paragrafer vil begrense arbeidsstandarder til de som påviselig har innvirkning på handel. Tradisjon innen WTO tilsier at

det skal mer enn en generell sammenheng til av den typen FFI har vist i sine landrapporter til WTO.

WTO-reglene gir et land mulighet til å økonomisk straffe et annet land hvis dette bryter en av avtalene. Filosofien bak dette er at den økonomiske straffen skal utligne den mulige gevinsten av å bryte spillereglene. Dette kan gå greit i forhold til vanlige GATT regler og miljøstandarder, men er mer problemfylt i forhold til arbeidsstandarder. Mange vil hevde at kun i de tilfellene hvor det er en klar sammenheng mellom grunnleggende arbeidsstandarder og handel kan WTO-systemet brukes. Et eksempel på en slik problemstilling er bruk av barnarbeid i colombiansk kullindustri. Blant annet britiske kullgruvearbeidere har ment at colombiansk kull derfor ikke bør bli importert til Storbritannia. Det er klart at det forekommer barnarbeid i colombianske kullgruver. Det er imidlertid også klart at dette ikke er i de gruvene hvor en tar ut kull til eksport, det vil si de store mekaniserte gruver. Hvordan skulle WTO i tilfelle av en grunnleggende arbeidsstandardklausul behandle en slik sak? FFIs argumentasjon går ut på at arbeidsstandarder er grunnleggende for hele økonomiens virkemåte og at ethvert brudd på grunnleggende arbeidsstandarder uansett sektor derfor har innvirkning på konkurransevnen og handelsrelasjoner til andre land.

Fagbevegelsens forslag til arbeidsstandarder i WTO

Den internasjonale fagbevegelsen har i tillegg til å foreslå hva som må regnes som grunnleggende arbeidsstandarder også fremmet ideer til hvordan disse kan integreres i WTO (ICFTU, 1996). Fagbevegelsens forslag tar sikte på å imøtekomme mange av de svakheter som er der i dagens WTO-system og den kritikk som har blitt rettet mot å koble arbeidsstandarder og handel. Det inneholder fem prinsipper:

- ☒ Innskrivning av grunnleggende arbeidsstandarder i WTO-avtaleverket.
- ☒ En ny type samarbeid mellom WTO og en annen interstatlig organisasjon – ILO – gjennom opprettelsen av en felles arbeidsgruppe.
- ☒ En åpning for å gi klagerett til nye aktører, NGOer av typen fagbevegelse og arbeidsgiverorganisasjoner.
- ☒ En ny sanksjonsordning med oppsettende virkning av dom.
- ☒ En ny multilateral sanksjonsmekanisme som gir tredjeland muligheter til å sanksjonere.

Forslaget peker på mange viktige sider ved regulering av grunnleggende arbeidsstandarder i WTO, men skiller seg fra dagens WTO-ordninger på flere måter og er til dels veldig ambisiøst. Ser en på punkt to (en felles WTO/ILO arbeidsgruppe for å overvåke implementeringen av arbeidsstandardene), så har GATT/WTO historisk sett søkt uavhengighet fra FN-systemet. Det finnes ingen slike felles arbeidsgrupper innenfor WTO-systemet i dag. En felles WTO/ILO komite vil derfor være med på å åpne en større debatt om hele WTOs stilling i forhold til FN-systemet (Ward 1996). WTO har imidlertid lagt andre mønstre for samarbeid. Det går ut på at WTO ofte henviser til standarder satt av andre organisasjoner som WIPO og at en del av overvåkingen også foregår der, men ingen felles organer er opprettet. En felles arbeidsgruppe ILO/WTO vil også skape problemer i forhold til at ILO og WTO ikke fullt ut har samme land som medlemmer. Som et alternativt forslag til FFI kan en tenke seg at grunnleggende arbeidsstandarder både blir definert gjennom ILO-konvensjoner og overvåket av ILO. Når det gjelder sammensetting av panelene som dømmer i de enkelte sakene trekkes disse i WTO i dag fra en utvalgt gruppe av internasjonale eksperter. Det er ingen hindringer for at WTO-panelet i saker som gjelder arbeidsstandarder blir styrket med eksperter fra ILO.

Som punkt tre ser fagbevegelsen for seg at ikke bare myndigheter, men også dem selv og arbeidsgiverne kan klage et land inn for WTO. Dette vil være et nytt prinsipp i forhold til dagens WTO. I WTO klager riktignok ofte myndighetene på vegne av bedrifter og enkeltpersoner, men

disse har ikke noen egen klagerett. Å åpne for at NGOer får en større rolle i forhold til interstatlige organisasjoner er en spennende og viktig tanke som også diskuteres i tilknytning til andre deler av FN-systemet. Det er imidlertid antakelig å gape over for mye å ta dette med i forhold til grunnleggende arbeidsstandarder i WTO. Videre tenker fagbevegelsen seg at hvis en klage blir mottatt, skal den felles arbeidsgruppen utarbeide en rapport, tilsvarende den type panelrapporter som WTO i dag lager når enkelte land klager saker inn for organisasjonen. En fellede rapport i den felles WTO/ILO-gruppen skal imidlertid ikke som i dagens WTO kunne føre til sanksjoner, men være innledningen på en prosess der ILO ut fra rapportens anbefalinger går inn for å hjelpe det anliggende landet til å nå opp til minstestandardene. En ny undersøkelse skal så foretas etter maksimum to år. Hvis ting da er i orden, frafalles klagen, hvis ting er under forbedring gis en ytterligere to-års frist for en ny rapport og hvis ingen forbedring har skjedd, sendes klagen over til WTO for behandling og vurdering av eventuelle handelssanksjoner. En slik ny sanksjonsordning er også en stor sak. Begrunnelsen er å gi særlig utviklingsland tid og ressurser til å kunne oppfylle minstestandardene. Dette er ikke en ny problemstilling innen WTO, men den har til nå blitt løst på andre måter. I forhold til intellektuelle rettigheter har en gitt utviklingslandene lengre tid innenfor bestemte rammer (opp til 10 år med mulighet for ytterligere utsettelse) for å oppfylle kravene til minstestandarder i lovverk, utbygging av kontrollmekanismer og så videre. I tillegg har en gjennom WIPO satt i gang et teknisk hjelpeprogram for disse landene.

Når det gjelder type sanksjoner tenker FFI seg også en ny WTO mekanisme. I dag er det bare land som er part i en klagesak som kan sanksjonere. FFIs forslag går ut på at også tredje land kan få rett til å bruke sanksjoner. Det femte og siste av FFIs punkter peker i så måte på en av de store svakhetene med WTO, den ulikevekt som ligger i det bilaterale sanksjonssystemet. Selv om store land som USA så langt har fulgt opp dommer i favør av små land, er det ikke sikkert at det alltid vil være tilfellet. Det er derfor en god tanke om en kunne si at det var verdenssamfunnet mot den enkelte stat i stedet for stat mot stat, men er det politisk mulig? Til slutt har en spørsmålet om en i forhold til WTO skal begrense en eventuell arbeidsstandard-klausul til kun å omfatte produksjonsprosessen av eksportvarer (se figur 4.1). Det vil i tilfelle være i tråd med dagens regelverk i WTO, og forenkle og begrense bruken av en slik paragraf. Samtidig vil det styrke den økonomiske begrunnelsen ved at det er eksportorienterte utviklingsland som ifølge handelsteori i første rekke vil ha fordel av en slik arbeidsstandard-klausul og industriland som i første rekke vil bli rammet av en slik begrensning til eksportvarer (se Kapittel 3).

4.3 OECDs multilaterale investeringsavtale

OECD arbeider nå med å få vedtatt retningslinjer for utenlandske investeringer (Multilateral Agreement on Investment, MAI). Bakgrunnen for dette er å få til globale beskyttelsesregler for investeringer. Dette har som nevnt ovenfor også vært på dagsordenen i WTO. Siden det aller meste av internasjonale investeringer foregår mellom OECD land, vil en avtale her være nesten like dekkende som i WTO. I tillegg er ikke-OECD land invitert til å slutte seg til avtalen. Mange innen OECD ser også muligheten av at denne avtalen blir «overført» til WTO på et senere tidspunkt. Investeringer er som tidligere nevnt satt på dagsordenen i WTO gjennom opprettelsen av en arbeidsgruppe.

Fagbevegelsen har fremmet og fått bred støtte blant OECDs medlemsland for et krav om at avtalen må inneholde en klausul om grunnleggende arbeidsstandarder. En slik klausul skal inneholde en bindende forpliktelse for landene om ikke å søke å tiltrekke seg utenlandsinvesteringer gjennom å undertrykke nasjonale arbeidsstandarder eller å bryte grunnleggende arbeidsstandarder. Alle OECD-land, med unntak av Australia, Sør-Korea, Mexico og New Zealand, har sluttet seg til ønsket om en slik paragraf. Enkelte land har imidlertid ønsket

at det kun skal være en ikke-bindende paragraf. Norge sammen med flertallet har ønsket en bindende paragraf.

Et sentralt spørsmål i selve tekstforslaget er om det skal referere til grunnleggende arbeidsstandarder eller bare til nasjonale arbeidsstandarder. En referanse til grunnleggende arbeidsstandarder vil komme i tillegg til en referanse til nasjonale arbeidsmiljøstandarder og regnes derfor som det strengeste forslaget. Flere land har imidlertid argumentert mot en slik referanse med den begrunnelse at begrepet grunnleggende arbeidsstandarder ikke har en internasjonal anerkjent definisjon. Dette understreker viktigheten av å få definert begrepet i ILO. Forhandlinger i OECD foregår nå på embetsnivå og en tar sikte på å oppnå enighet om en investeringsavtale på ministermøtet i april 1998.

4.4 Codes of conduct og varemerkestandarder¹⁴

Arbeidsstandarder kan også fremmes individuelt overfor den enkelte produsent eller overfor bransjeorganisasjoner. ILO vedtok i 1977 en deklarasjon om Standarder for Multinasjonale Selskap, som inneholder retningslinjer for overholdelse av arbeidsstandarder. Både FN og OECD har også vedtatt retningslinjer for multinasjonale selskap. FFI har i 1997 under utarbeidelse et hefte om Codes of Conduct (etiske regler for foretak) (ICFTU 1997b). Slike avtaler er av en litt annen natur en klausuler i internasjonale avtaler om arbeidsstandarder. I en Codes of Conduct vil en i tillegg til grunnleggende arbeidsstandarder også inneholde mer industrispesifikke eller bedriftsspesifikke standarder og rettigheter. Det kan være generelle krav om at foretaket følger lokal praksis når det gjelder lønn, arbeidstid og arbeidsmiljø: Det kan også være krav til at arbeidere, kontraktører og underleverandører er knyttet til bedriften gjennom skriftlige kontrakter. I mange Codes of Conduct inngår det også standardkrav til underleverandører. Codes of Conduct er så langt først og fremst noe bedriftsledelsene har utarbeidet, men ofte som en reaksjon på krav fra både konsumenter, investorer og arbeidstakere. Bare i noen tilfeller har Codes of Conduct vært forhandlet med arbeidstakerne.

FFIs hefte om Codes of Conduct foreslår at Forbundsinternasjonale (ITSene) tar en mer aktiv del i utarbeidelsen av slike retningslinjer gjennom forhandlinger med de enkelte multinasjonale selskapene på vegne av arbeidstakerne innen disse bedriftene. Dette gir interessante perspektiv i tillegg til at Codes of Conduct kan være med på å sette grunnleggende arbeidsstandarder på den internasjonale dagsordenen. Det at multinasjonale selskaper går inn i forhandlinger med den internasjonale fagbevegelsen kan bety en første anerkjennelse av internasjonal forhandlingsrett for fagbevegelsen. Noen vil kanskje se dette som i konflikt med nasjonal fagbevegelses forhandlingsrett, mens andre vil se dette som et viktig skritt videre for å møte internasjonaliseringen. FFIs retningslinjer inneholder imidlertid et punkt som kanskje burde drøftes nærmere, forslaget om at fagbevegelsen skal spille en rolle i å kontrollere at Codes of Conduct blir fulgt. Dette kan gi fagbevegelsen en mer aktiv rolle i forhold til multinasjonale selskaper. Men det kan også binde opp fagbevegelsen ved at de gjennom å gi et slags godkjentstempel kan bli et gissel for selskapene.

Det at Codes of Conduct inneholder bestemmelser om arbeidsforholdet ut over grunnleggende arbeidsstandarder kan kanskje bli et pedagogisk problem. Betyr dette at en vil utvide begrepet grunnleggende arbeidsstandarder i andre sammenhenger hvis en fikk muligheten? FFI avviser i sitt hefte en slik påstand og sier at det bare er rimelig at en i forhandlinger på

¹⁴ I rapporten *Barnearbeid i norsk import og internasjonal handel* (Grimsrud 1996) er det en oversikt over slike private ordninger.

konsernnivå går lenger enn i internasjonale avtaler. Det er jo noe av poenget med grunnleggende arbeidsstandarder, at det er rammebestemmelser som må fylles ut lokalt.

Merking av produkter er et virkemiddel som er prøvd ut i ulike varianter. I mange sammenhenger kan det ses som en parallell til de såkalte Codes of Conduct. Varemerking har som nevnt ovenfor vært drøftet i WTO. ILOs generalsekretær har foreslått at ILO kunne involvere seg i varemerking, gjennom et «ILO grunnleggende arbeidsstandarder» godkjent merke (NFS, 1997). Varemerking kan være en måte for produsentland eller en produsent å unngå spillsituasjonen beskrevet i Kapittel 3. Basert på en forutsetning om at konsumentene er villige til å betale mer for en vare som garantert ikke er laget ved brudd på grunnleggende arbeidsstandarder, er ikke dette bare en strategi for å unngå et mulig tap, men kan gi en betydelig gevinst. Av eksisterende merkeordninger med relevans her kan nevnes slike som garanterer enkelte sosiale standarder (som Max Havelar og Fairtrade) og merker som går spesielt på barnarbeid innenfor teppeindustrien (som Rugmark, Kaleen og Care and Fair) (Grimsrud 1996).

Samlet er det rimelig å anta at Codes of Conduct og varemerking kan hjelpe i spesielle tilfeller, men de utgjør neppe noe alternativ til klausuler om grunnleggende arbeidsstandarder i handelsavtaler.

4.5 Arbeidsstandarder i Oljefondet

Et nytt område hvor standarder kan være aktuelt er i forbindelse med den norske stats investeringer av oljefondet i utenlandske aksjer. I forslaget til retningslinjer for slike aksjeinvesteringer foreslo den daværende Arbeiderpartiregjeringen i 1997 at mellom 30 og 50 prosent av oljefondet skulle plasseres i utenlandske aksjer, mens resten i hovedsak vil bli plassert i obligasjoner. Risikoen ved investering av oljefondet vil på denne måten kunne reduseres. Det legges ikke opp til at fondet skal spille noen aktiv rolle i enkeltelskaper. Fondet kan derfor ikke ha en andel som er høyere enn én prosent av aksjene i noe selskap. Fondets investeringer er foreslått begrenset til 19 OECD land¹⁵ og Hong Kong og Singapore (Finansdepartementet 1997). Dette både for å ivareta fondets sikkerhet, men begge regjeringer har også hevdet det syn at man ved å begrense investeringene til industriland har tatt hensyn til menneskerettigheter inkludert arbeidsstandarder. Ut over dette valgte Arbeiderpartiregjeringen å se bort fra arbeidsstandarder i forbindelse med oljefondet, og det ble ikke tatt med noen etiske retningslinjer for investeringene. Sentrumsregjeringen har imidlertid lovet å komme tilbake til eventuelle retningslinjer for miljø og menneskerettigheter (Finansdepartementet 1997b).

Problemet med dagens forslag er at det ikke støtter opp om hensynet til arbeidsstandarder samtidig som det heller ikke nødvendigvis er optimalt i forhold til målsettingen om god avkastning og lav risiko. Det eneste en oppnår ved dette forslaget er en omgåelse av problemstillingen ved at en skjermer seg selv fra problemet, og det til og med bare tilsynelatende. Arbeidsstandardene er som nevnt i avsnitt 2.2. generelt høyere i industriland enn i utviklingsland. Slik er det en slags logikk i å bare investere i industriland og dermed kunne si at en har en slags etisk standard på sine investeringer. Men hvis en virkelig ønsker, uten å være en aktiv eier men bare ved hjelp av plasseringen av kapital, å fremme etiske standarder burde en faktisk investere utenfor OECD. En har som nevnt også bare tilsynelatende skjermet seg mot å investere i selskap som bryter grunnleggende etiske standarder. For det første finnes det noen, riktignok ganske få, selskap som opererer i industriland og tross det bryter grunnleggende standarder. I tillegg vil en god del av de

¹⁵ USA, Canada, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Italia, Irland, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland, Østerrike, Australia, Japan og New Zealand.

selskap en investerer i være engasjert i aktiviteter utenfor industriland med høye standarder. En er derfor ikke sikret å skjerme seg fra selskap som bryter grunnleggende arbeidsstandarder ved en slik investeringsstrategi. Som eksempel kan nevnes at selskapene Rio Tinto og DeBeers, begge utpekt av fagbevegelsen for å være involvert i bruk av barnearbeid i diamantproduksjon, er listet på London-børsen og derfor godt kan tenkes å være blant de selskap en etter dagens retningslinjer vil kjøpe aksjer i.

Ut fra målet om sikker avkastning og ønsket om å ta hensyn til grunnleggende arbeidsstandarder skulle en tro det var mer naturlig å utvide antall land samtidig som en innfører retningslinjer for investeringene.¹⁶ Studier av den historiske avkastningen av aksjer, som har vært regjeringens begrunnelse for forsiktighet, er en spredning av porteføljen til også å inkludere ikke-OECD-land i den strategien som ser ut til å gi størst avkastning og størst sikkerhet (Cosset & Suret 1995).

4.6 Ensidige handelstiltak

USA har fra 1985 operert med en sosial klausul i sine tollpreferanseregler overfor utviklingsland – de såkalte GSP-ordningene. Klausulene krever at land som nyter godt av disse ordningene må arbeide for å overholde internasjonale arbeidsstandarder. Dette begrepet defineres imidlertid videre enn grunnleggende arbeidsstandarder slik FFI definerer det og inkluderer blant annet helse- og miljøstandarder. Det er tilstrekkelig at landene setter i gang arbeid for å nå standardene, og ikke nødvendigvis at standardene allerede er overholdt for å unngå sanksjoner. Samtidig er det klart at det dreier seg om en ex-territorial regel. Det er ikke tilstrekkelig at de varer som får tolllette under GSP blir produsert under overholdelse av grunnleggende arbeidsstandarder, men også varer og tjenester til det nasjonale markedet må produseres på en tilfredsstillende måte.

Fra 1985 til 1992 ble 29 land klagt inn for amerikanske myndigheter under denne ordningen, hovedsakelig av amerikansk fagbevegelse, men noen ganger i samarbeid med fagbevegelsen i det aktuelle landet og/eller internasjonal fagbevegelse. 24 av disse landene har som følge av klagen blitt undersøkt nærmere av amerikanske myndigheter. Av disse var det bare 8 som ble vurdert som land som ikke arbeidet for å overholde internasjonale arbeidsstandarder. Det var Paraguay, Romania og Nicaragua i 1985, Chile og den Sentralafrikanske Republikk i 1987, Burma i 1988, Liberia i 1989, og Sudan i 1990. Disse landene har fått sine spesielle handelsrettigheter suspendert for en kortere eller lengre periode. Blant de 24 landene hvor det ble satt i gang undersøkelser ble det i en rekke tilfeller observert forbedringer mens undersøkelsene

¹⁶ Slike retningslinjer kan, gitt forutsetningen om at en ønsker å spre investeringene på mange selskap og å ikke tre inn i en aktiv eierrolle, være av en slik karakter at de kan etterleves på en enkel og kostnadseffektiv måte. En måte å gjøre dette på er å sette opp retningslinjer for forvalterne av oljefondet. Disse kan inneholde visse næringer hvor en ikke vil investere (som våpenindustri), krav til at en ikke investerer i selskap som er involvert i land som Norge boikotter (som Irak og Burma) og at selskapene holder en hvis etisk standard i forhold til overholdelse av grunnleggende arbeidsstandarder, ikke bryte andre grunnleggende menneskerettigheter og har tilstrekkelige rutiner innen helse, miljø og sikkerhet. Det siste kan gjøres i form av at selskapet det investeres i har egne etiske regelverk eller såkalte Codes of conduct. Ifølge det amerikanske arbeidsdepartementet er slike etiske regelverk i dag vanlig blant større amerikanske selskap. En slik innføring av retningslinjer for forvalterne av oljefondet vil for øvrig harmonere med de trender en ser innen internasjonal kapitalforvaltning. En vil imidlertid aldri kunne garantere seg mot at en investerer i et selskap som for eksempel på et senere tidspunkt bryter noen av retningslinjene. Det blir derfor viktig å ha gode rutiner også for slike situasjoner. En mulighet her er at når en blir oppmerksom på det, bør forvalteren av oljefondet ta dette opp med selskapet i form av et brev eller lignende. Hvis ikke selskapet endrer adferd innen en rimelig tid, bør en så trekke oljefondets midler ut av dette selskapet

pågikk, med det resultat at landet har oppfylt kriteriet om å arbeide for å overholde internasjonale arbeidsstandarder. I den internasjonale debatten har ofte denne ordningen blitt sett på som et mulig mønster for en sosial klausul i WTO.

I en tale under en offentlig høring i Europaparlamentet i mars 1994 om sosialklausuler i GSP- og GATT-systemene, sa EU-kommisjonæren for handel, Leon Britten, at «I det 21. århundrets verdenshandel kan en ikke operere med tabuer. Som EU allerede har gjort det klart i samtaler med samarbeidspartnere verden over, kan alle saksfelt legitimt vurderes internasjonalt, også menneskerettigheter og økonomiske forhold», (Europaparlamentet, 1994). Dette ble fulgt opp under fornyelsen av EUs GSP-regler der arbeidsstandarder ble tatt inn gjennom to ulike klausuler. I artikkel 9 åpnes det for midlertidig å frata et land hele eller deler av GSP-ordningens lave tolltariffer hvis slavearbeid, fengselsarbeid eller annen form for tvunget arbeid, i henhold til FN og ILO-konvensjonene om slave og tvangsarbeid, forekommer. I artikkel 7 heter det at med virkning fra 1998 kan spesielle incitament i form av ytterligere preferanser bli gitt til land som har forbedret sine standarder i lovverk og praksis i forhold til fagforeningsfrihet og barnarbeid.

EU har høsten 1997 fastsatt bestemmelse om omfanget av bruken av de positive handelstiltakene. Her legges det opp til at de land som imøtekommer EUs krav om å følge ILO-standarder innen fagforeningsfrihet og barnarbeid skal kunne innvilges en ytterligere 25 prosent reduksjon av tollsatsene inn til EU¹⁷. Forslaget er framstilt som en del av en annengenerasjons handelsavtaler med utviklingsland der målsettingen ikke bare er å fostre sunne økonomiske forbindelser, men også bidra til de sosiale sidene av utvikling og vekst (EU 1997). Det gjenstår å se hvilken virkning EUs forslag om positive tiltak vil ha, men det bringer et nytt element inn i debatten. Ved å gå inn for positive tiltak i stedet for negative unngår EU diskusjoner om hvorvidt det er riktig å stille denne type krav til handel. Ordningen blir først og fremst et tilbud for de som vil delta. En tilsvarende ordning for Norge vil imidlertid være mindre effektiv fordi Norge med unntak av noen få landbruksvarer har tollfrihet overfor de utviklingsland som stort sett ville være aktuelle i denne sammenheng.

EUs GSP-ordning er i likhet med amerikanernes ex-territorial og rettighetsmotivert og ser ikke spesielt på produksjonen av de varer som blir importert til EU under ordningen, men på de generelle arbeidsforholdene i det aktuelle landet. Et klart eksempel på dette er den saken Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (DEFS) og FFI reiste under artikkel 9 mot Burma for bruk av slavearbeid. Resultatet ble at Burma fikk sine tollpreferanser trukket tilbake. Et av bevisene var Burmas bruk av tvangsutskrevne bønder i sivile og militære infrastrukturprosjekter som veibygging (EU 1996).

¹⁷ Et tilsvarende opplegg gjelder også for de land som tar spesielle miljøsyn i tråd med den internasjonale konvensjonen om tropisk tømmer.

Kapittel 5 Perspektiver framover

For fagbevegelsen vil 1998 være et viktig år i forhold til arbeidsstandarder. Først vil OECD ta opp MAI-reglene til endelig vedtak. Videre vil WTO holde sitt andre ministermøte hvor det antakelig blir lagt planer for en ny forhandlingsrunde, den såkalte tusenårsskifterunden. Til slutt vil ILO-kongressen behandle et forslag til en deklarasjon som definerer begrepet grunnleggende arbeidsstandarder og som hvis fagbevegelsen får sine forslag igjennom, knytter disse direkte til ILOs overvåkingssystem.

Oversikten i de foregående avsnittene viser imidlertid at det fremdeles vil kreve en stor og målrettet innsats fra fagbevegelsens side for å nå de målsettinger en har satt seg. Oversikten i denne artikkelen har vist at debatten om å knytte arbeidsstandarder til handel har pågått i over hundre år. To ganger har fagbevegelsen vært nær ved å lykkes med å få til effektive internasjonale regler. Første gangen ved opprettelsen av ILO i 1919, der en i prinsippet godt kunne tenke seg å knytte økonomiske sanksjoner til overholdelse av arbeidsstandarder men lot være fordi det ville kunne skremme land fra å delta i ILO og fra å ratifisere konvensjoner. Andre gangen var gjennom forslaget til opprettelse av ITO i 1948. Dette ble stoppet av USA.

Gjennomgangen av økonomisk teori viste at det er vanskelig å si om innføring av grunnleggende arbeidsstandarder i internasjonal handel fremmer vekst. Men alt tyder på at det ikke hindrer vekst og utvikling. Det er derfor ikke juridiske eller økonomiske argumenter som kommer til å avgjøre om en får arbeidsstandarder på dagsordenen i WTO eller andre steder. Spørsmålet som til nå har vært avgjørende og som vil være det også i framtiden er om en har tilstrekkelig politisk støtte. Uavhengig av vurderingene av innholdet i en eventuell WTO-klausul om arbeidsstandarder eller andre tiltak er det derfor en ting som er helt klart i forhold til fagbevegelsens strategier. En må søke støtte ut over dagens gruppe av tilhengere av grunnleggende arbeidsstandarder. En trenger bredere støtte blant forskere og blant andre frivillige organisasjoner i industrilandene. Men først og fremst trenger en en helt annen og mye bredere støtte i sør. Det gjelder både en aktiv støtte innen egne rekker, flere regjeringer som støttespillere, i NGO-miljøet og blant forskere i sør. Det kan se ut som den internasjonale fagbevegelsen ikke i tilstrekkelig grad har klart å profilere kravet om grunnleggende arbeidsstandarder. I tillegg til en klar profil er det nok slik NFS (1997) legger opp til en fornuftig strategi å fremme grunnleggende arbeidsstandarder i så mange sammenhenger som mulig, for på den måten å få etablert et universelt system.

Når det gjelder arbeidet i Norge så har norske myndigheter i dag tatt opp deler av fagbevegelsens politikk. Det viktigste skille mellom fagbevegelsens politikk og norsk offisiell politikk er i dag holdninger til bruken av ensidige handelstiltak. Norske myndigheter har gått imot innføring av sanksjonsmuligheter i WTO og avvist arbeidsstandarder i norske GSP-ordninger. Selv om en har tatt opp arbeidsstandarder i WTO, har en ikke støttet FFIs eller andre forslag som innebærer negative sanksjonsmuligheter (UD 1996). Fra fagbevegelsens side burde en kanskje spørre seg om norske myndigheters såkalte «tredje vei» i WTO egentlig har så mye for seg. Hvis en ikke ønsker noen typer av sanksjoner, hvorfor skulle en da bruke WTO-systemet til å diskutere arbeidsstandarder? Spørsmålet er også om Norge blir trodd i forhold til et slikt standpunkt, eller om motstanderne av å få arbeidsstandarder in på dagsordenen i WTO bare ser Norges forslag som et foreløpig standpunkt for å komme i posisjon til mer reelle diskusjoner. På den andre siden kan en nettopp hevde at Norges gradvise tilnærming kan åpne vei for en reell diskusjon om arbeidsstandarder i WTO. En dialog mellom norske myndigheter og fagbevegelsen

på dette punktet kunne kanskje bidra til å avklare og utvikle norske myndigheters syn på grunnleggende arbeidsstandarder.

I forhold til innføring av bindene arbeidsstandarder i MAI-reglene under OECD har norske myndigheter så langt vært på linje med fagbevegelsens forslag. Her gjenstår imidlertid en vanskelig innspurt på forhandlingene. I ILO har norske myndigheter fulgt andre OECD-land i sin støtte til en deklarasjon om grunnleggende arbeidsstandarder, men avvist FFI's forslag til utvidelse av klagemuligheter som i dag gjelder konvensjon 87 til å gjelde alle de syv konvensjonene. Når det gjelder en klausul om arbeidsstandarder i de norske GSP-ordningene har en helt avvist dette ut i fra en holdning om ikke å gå inn på ensidige handelstiltak.

Referanser

Bhagwati, Jagdish N. (1994), «Policy Perspectives and future directions, a view from the academia.» I: *International Labor Standards and global economic integration: Proceedings of a symposium*. US Department of Labor, juli 1994

Bhagwati, Jagdish N. (1995), «Trade liberalisation and "Fair trade" demands: Addressing the Environmental and labour standard issue.» I: *The world economy*, volume 18, p 745-759. Oxford: Blackwell Publishers

Bhagwati, Jagdish N. (1996), «The demand to reduce domestic diversity among trading nations.» I: Bhagwati and Hudec, *Fair trade and Harmonization, prerequisites for free trade?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press

Bolle, Mary Jane (1996), *Workers Rights Provisions and Trade Policy: Should They Be Linked?* Congressional Report Service, Report for Congress, July 30

Brown, Drusilla, Alan Deardorff, and Robert Stern (1996), *International labour standards and trade: A theoretical analysis*. I: Bhagwati and Hudec, *Fair trade and Harmonization, prerequisites for free trade?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press

Cosset, Jean-Claude & Jean-Marc Suret (1995), «Political risk and the benefits of international portfolio diversification». I: *Journal of international business studies*, second quarter

Economist (1997), 15. mars

Economist (1997), «Two tales of trade», 19. juli, London

Edgren, Gösta (1997), *Development cooperation as an instrument to support fair labour standards in international trade*. Stockholm: TCO, juni

Erickson, Christopher and Daniel Mitchell (1996), «Labor standards in international trade agreements: The current debate». I: *Labor Law Journal*, volume 47, no. 12. desember

European Union (1994), *Official Journal of the European Communities*, L 348, Volume 37, 31. desember

European Union (1996), Proposal for a Council Regulation on temporarily withdrawing access to generalised tariff preferences for industrial goods for the Union of Myanmar, COM (96) 711 final, 96/0317 (ACC), Brussel

European Union (1997), Proposal for council regulation (ec) 27 October 1997 applying the special incentive arrangements concerning labour rights and environmental protection provided for in articles 7 and 8 of council regulations (ec) no. 3281/94 and 1256/96 applying the scheme of generalised tariff preferences in respect of certain industrial and agricultural products originating in developing countries.

European Parliament (1994), Commission des relations économiques extérieures, audition publique, La clause sociale et le commerce international: quels enjeux? Interventions, Brussel 29. mars

Finansdepartementet (1997), Nye retningslinjer for forvaltning av oljefondet. Pressemelding 6.oktober

Finansdepartementet (1997b), Petroleumsfondet, *Auka fokus på miljø og menneskerettar*, pressemelding 24. oktober

Freeman (1997), «Are Norway's Solidaristic and Welfare State Policies Viable in the Modern Global Economy?» I: Dølvik and Steen (1997) *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*, Scandinavia University Press, Oslo

- Grimsrud, Bjørne (1996), «Barnarbeid i norsk import.» I: Grimsrud og Melchior (red), *Barnarbeid i internasjonal handel og norsk import*. Fafo rapport nr. 187. Oslo: Fafo
- Grimsrud, Bjørne og Liv Jorunn Stokke (1997), *Child labour in Africa: Poverty or institutional failures? The cases of Egypt and Zimbabwe*, Fafo rapport nr. 233. Oslo: Fafo
- Galtung, Johan (1997), *Menneskerettigheter – vestlige, universelle eller begge deler?* Oslo: Humanist Forlag AS
- Hoe Lim (1997), «The social clause: Issues and challenges.» I: Kyloh, Robert, *Mastering the Challenge of Globalisation: Towards a Trade Union Agenda*, Unpublished.
- International Confederation of Free Trade Unions (1996), *The Global Market – Trade Unionism's greatest Challenge*, Brussel
- International Confederation of Free Trade Unions (1997), Comments on Commission proposal for Council regulations on «special incentives... » (EUs GSP-ordning). Brussel oktober
- International Confederation of Free Trade Unions (1997b) Labour and business in the global market, ICFTUS proposals for company and industry Codes of conduct on labour practices and their implementation and monitoring, Brussel
- IRENE 1994 Codes of conducts and the consequences for workers in the north and the south, seminar report, mai 1994, Paris
- Jones, Roy, John Evans, and Andreas Botsch (1996) Foreign direct investment, trade and labour standards. I: Labour standards in the global trade and investment system, TUAC/OECD november, Paris
- Kyloh, Robert (1997), *Mastering the Challenge of Globalisation: Towards a Trade Union Agenda*, Unpublished.
- Labor Advisory Committee on the North American Free Trade Agreement (1992) Preliminary Report to the President of the United States, September 16
- Langille, Alexander (1996), «General reflections on the relationship of trade and labor (Or: Fair trade is free trade destiny)». I: Bhagwati and Hudec, *Fair trade and Harmonization, prerequisites for free trade?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Leary, Virginia A.(1996), «Workers rights and international trade: The social clause» (GATT, ILO, NAFTA, US laws). I: Bhagwati and Hudec, *Fair trade and Harmonization, prerequisites for free trade?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Lee, Eddy (1996), «Globalization and employment: is anxiety justified?» I: *International Labour Review*, volume 135, side 485-497, mars, Geneve
- Levison, Deborah; Richard Anker, Shahid Ashraf, og Sadhya Barge (1995): *Is child labour necessary in India's carpet industry?* Final report for Labour Market Policies Branch, Project for IPEC, juni
- Marshall, Don D (1996), National development and the globalisation discourse: confronting «imperative» and «convergence» notions. *Third World Quarterly*, Vol. 17, No 5 pp 875-901
- NFS (1997), *Sosiale klausuler i handelsavtaler: Sikring av menneskerettigheter i arbeidslivet på globalt nivå*. Virksomhetskonferansen Juni
- Douglas C North (1990) *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press
- OECD (1995) *The New Dimensions of Trade*, The OECD Observer, no 195 August/September, Paris
- OECD (1996), *Trade and labour standards*. COM/DEELSA/TD(96)8, Paris
- Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

- Olson, Mancur jr. (1996), «Big Bills left on the Sidewalk: Why some Nations are rich, and others poor.» I: *Journal of Economic Perspectives* vol.10, no 2, 1996:3-24
- Page, Sheila (1991), *The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries*. London: Overseas Development Institute
- Rodrik, Dani (1996), Labour Standards in International trade: Do they matter and what do we do about them? Policy essay no. 20, Overseas development council, Washington DC
- Roessler, Frieder (1996), «Diverging domestic policies and multilateral trade integration.» I: Bhagwati and Hudec, *Fair trade and Harmonization, prerequisites for free trade?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Sapir, Andre (1995), «The interaction between labour standards and international trade policy». I: *The world economy*, volume 18, page 791-803, Blackwell Publishers, Oxford
- Stokke, Hugo (1997), *The emergence of international labour legislation*, CMI, Bergen.
- Swinnerton, Kenneth & Schoepfle, Gregory (1994), Emerging themes. I: *International Labor Standards and global economic integration: Proceedings of a symposium*. US Department of Labor, juli 1994
- Utenriksdepartementet (1996), *Promotion of core labour standards in the context of international trade*, non-paper presented by Norway, 24 juli
- US Department of Labor (1996), *The apparel industry and Codes of conduct: A solution to the international child labour problem?*
- Ward, Halina (1996), «Common but differentiated debates: Environment, Labour and the World Trade Organisation.» I: *The International and comparative law quarterly*, Volume 45
- Weiner, Myron (1991), *The Child and State in India*. New Delhi: Oxford University Press
- White, Ben (1997), *A report on the child labour section*, Urban childhood conference, Trondheim
- Witherell, Bill (1996), «Labour standards and foreign direct investment. The results of the OECD study.» I: *Labour standards in the global trade and investment system*, TUAC/OECD november, Paris
- World Bank (1995), *World Development Report, Workers in an integrating World*, Oxford University Press.
- World Trade Organisation (1997), Fiji, Trade Policy Review, Geneva, juni

Arbeidsstandarder i internasjonal handel



Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1998:2
Bestillingsnummer 896