

Jon Erik Dølvik

Fleksibilitet og arbeidslivsregulering

Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og
EUs regime for arbeidslivspolitik

Innspill til Arbeidslivsutvalgets diskusjon

Jon Erik Dølvik

Fleksibilitet og arbeidslivsregulering
Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og
EUs regime for arbeidslivspolitik

Innspill til Arbeidslivsutvalgets diskusjon

© Forskningsstiftelsen Fafo 1999
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Innledning	6
Bakgrunn, tema og formål	6
Analytiske forutsetninger og perspektiv	7
Notatets oppbygging og organisering	9
1 Internasjonalisering, regionalisering og framveksten av EU/EØS' arbeidslivsregime	10
Utgangspunkt	10
1.1 Framveksten av EU/EØS-regimet for arbeidslivsregulering	11
1.2 Konsekvenser for norsk arbeidsliv	13
2 Arbeidslivsregulering og fleksibilitet – utviklingstrekk i den internasjonale debatten	14
2.1 Bakgrunn	14
2.2 Ulike former for fleksibilitet og tilpassingsevne i arbeidsmarkedet	15
2.3 Fleksibilitet og reguleringer i det norske arbeidsmarkedet i et internasjonalt perspektiv	22
2.4 Europeiske utviklingstrekk	30
3 EUs arbeidslivspolitik og reguleringssystem	35
3.1 Innledning og rammer	35
3.2 Reguleringssystemet	36
3.3 Den sosiale dialogen	39
3.4 Sysselsetting, arbeidsmarkedspolitik og arbeidsorganisasjon	43
3.5 Nyere reguleringsinitiativ – informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap	47
3.6 Sammenfatning: Det europeiske arbeidslivsregimet – utfordringer for norske aktører	50
4 Avslutning: Strategier og betingelser for reguleringsreform	53
Vedlegg: Utenlandske direkteinvesteringer og flernasjonale selskap	57
Litteratur	62

Forord

Dette notatet er utarbeidet som et bakgrunnsdokument for Arbeidslivsutvalget som har til oppgave å vurdere behovet for reformer i arbeidsmiljølovgivningen i lys av framtidige utfordringer i arbeidslivet. I utgangspunktet var notatet ment å gi korte og konkrete innspill til spesifikke deler av utvalgets framtidige innstilling. De delene som dreier seg om reguleringsregimet i EU har delvis en slik karakter. (Det gjøres oppmerksom på at jeg her for enkelhets skyld har brukt betegnelsen EU-direktiver, selv om det formelt korrekte i en del sammenhenger er EF-direktiver.) Under arbeidet, og inspirert av deltakelsen i utvalgets diskusjoner, fikk jeg imidlertid behov for å skrive ut en del noe mer utfyllende betraktninger om forholdet mellom arbeidslivsreguleringer og fleksibilitet – et felt som ofte er preget av sterke forestillinger, men usikker kunnskap. Mye av dette stoffet er mer utførlig drøftet i boka *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition* (Dølvik og Steen red 1997).

Notatet tar i liten grad opp spørsmål knyttet til arbeidsmiljø og arbeidstakernes ønsker og behov for valgfrihet og fleksibilitet, men retter søkelyset mot hvordan reguleringer kan påvirke virksomhetene og produksjonens tilpasningsevne. Notatet berører heller ikke de store utfordringer internasjonaliseringen av selskapsstrukturer og produksjon reiser når det gjelder arbeidstakerinnflytelse og -medbestemmelse. Selv om notatet er langt, er formen sveipende, og henvisninger til referanser og dokumentasjon er begrenset. I den grad notatet inneholder vurderinger, står de helt og fullt for forfatterens regning, og må snarere oppfattes som innspill til diskusjon enn som forskningsmessige konklusjoner på et felt som er preget av lite sikker kunnskap.

Samtidig vil jeg benytte anledningen til å takke for interessante og hyggelige diskusjoner i den tiden jeg fikk anledning til å delta i utvalget, og ønske lykke til videre med et viktig og vanskelig arbeid.

Oslo, juni 1999
Jon Erik Dølvik

Innledning

Bakgrunn, tema og formål

I mars 1999 nedsatte Regjeringen det såkalte Arbeidslivsutvalget som har til hovedoppgave å «...lage en analyse og beskrivelse av hva som er hovedutfordringene i arbeidslivet framover for å utvikle den fleksibilitet som framtidens nærings- og arbeidsliv trenger, og som samtidig vil være i arbeidstakernes interesse.»¹ Formålet for utvalget er å komme med anbefalinger om temaer innen hovedområdene arbeidsmiljø-, arbeidstids-, stillingsverns- og medbestemmelsesreguleringene i arbeidsmiljøloven som det konkret bør arbeides videre med.

I bakgrunnen for utvalgets mandat pekes det på at «en hovedutfordring vil være hvordan vi skal kunne utvikle former for fleksibilitet som ivaretar både virksomhetenes og arbeidstakernes behov». I mandatet fastslås det videre at «utgangspunktet er at vi fortsatt skal ha gode reguleringer som gir arbeidstakerne tilstrekkelig beskyttelse – både på kort og lang sikt». I dette perspektivet er utvalget blant annet bedt om å drøfte hvordan samspillet mellom myndighetene og partene, lovgivning og avtaler, «i grove trekk bør være»; hvilke lovreguleringer det er behov for; hvilke typer regler som bør kunne fravikes ved tariffavtaler og/eller avtaler mellom den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker; samt å analysere konsekvenser av «nyere sentrale initiativer, avtaler, direktiv med videre i EU/EØS-sammenheng på viktige områder for utvalgets arbeid, for eksempel den sosiale dialog, framtidig arbeidsorganisering, midlertidig tilsetting og informasjon og konsultasjon».

Formålet med dette notatet er, i lys av ovennevnte problemstillinger, å gi et underlag for utvalgets arbeid knyttet (1) til forholdet mellom arbeidslivsreguleringer og fleksibilitet, og (2) hvordan regimet for arbeidslivsregulering på EU/EØS-nivå kan innvirke på behovet for og kravene til reguleringer som berører fleksibiliteten i norsk arbeidsliv. Notatet gir også en kort oversikt over enkelte problemstillinger og hovedtrekk ved utviklingen i (og debatten om) arbeidslivsflexibilitet i andre europeiske land. Notatet berører i liten grad arbeidstakernes behov for fleksibilitet, som vil behandles av andre bidragsytere, og legger hovedvekten på hvordan arbeidslivsreguleringer kan påvirke virksomhetene og produksjonslivets tilpasningsevne.

¹ Sitat fra »Mandat for utvalg til gjennomgang av arbeidsmiljøloven« (pkt 1).

Analytiske forutsetninger og perspektiv

Betydningen av europeiske arbeidslivsreguleringer og behovet for norske (om)reguleringer kan vanskelig vurderes løst fra situasjonen for virksomhetene og arbeidstakerne i de øvrige EU/EØS-landene som norsk næringsliv konkurrerer med i det indre markedet. EUs arbeidslivsreguleringer (som etter EØS-avtalen også gjøres gjeldende i EFTA-landene) er som kjent minimumsstandarder.

Et flertall av EU/EØS-landene, og mange av Norges viktigste handelspartnere, har imidlertid strengere nasjonale lovreguleringer for eksempel når det gjelder arbeidstid, stillingsvern, medbestemmelse med videre, samtidig som tariffavtalene gjerne setter snevrere rammer enn lovverket. Vurderinger av norske arbeidsmarkedsreguleringers betydning for næringslivets konkurransedyktighet kan derfor ikke ta utgangspunkt i en sammenlikning mellom norsk regelverk og EU/EØS minimumsstandarder, men må ta høyde for de faktiske regler og vilkår virksomhetene hos våre viktigste handelspartnere i EU/EØS opererer under, samt hvordan EU/EØS-reglene innvirker på utviklingen av disse.

Ved siden av mer varierte og skiftende behov blant arbeidstakerne, er en sentral ingrediens i debatten om nasjonale arbeidslivsreguleringer at de kan påvirke næringslivets konkurransedyktighet. Restriksjoner på bruken av arbeidskraft kan bidra til større kostnader og hindringer for virksomhetenes utnyttelse av maskiner, utstyr og kompetanse enn i konkurrentlandene, men kan også bidra til økt produktivitet ved å stimulere til forbedringer i arbeidsorganisering og ressursallokering. I debatten om globalisering og europeisk integrasjon framholdes det ofte at den skjerperte internasjonale konkurransen krever økt fleksibilitet. Samtidig antas det gjerne at norsk arbeidsliv er kjennetegnet av mer rigide bestemmelser enn i våre viktigste konkurrentland. Det sistnevnte er nok riktig på enkelte felter, men må generelt sett betraktes som en hypotese som foreløpig mangler empirisk underbygging.

Sammenhengen mellom arbeidsmarkedsreguleringer, konkurranseevne, økonomiske resultater, sysselsetting og fleksibilitet er vanskelig å måle og sammenlikne mellom land. Dette fordi arbeidsmarkedets og økonomiens virkemåte i ulike land er et resultat av helheten av nasjonale ordninger og samspillet/komplementariteten mellom ulike ordninger, reguleringer og politikkområder. For eksempel vil virksomhetene i land med liberalt oppsigelsesvern ha mindre behov for midlertidige ansettelser enn i land med strikt oppsigelsesvern, på samme måte som land med overskudd på arbeidskraft kan ha andre behov for fleksibilitet enn land med knapphet på arbeidskraft. Det er derfor metodisk og analytisk problematisk å sammenlikne enkeltordninger mellom land, ettersom de ofte inngår i høyst forskjellige nasjonale situasjoner og regimer for arbeidslivsorganisering der tilsynelatende like ordninger kan ha svært ulike funksjoner. Tilsvarende kan land med svært ulike arbeidslivsmodeller ofte ha forbausende like arbeidsmarkedsutfall (van den Berg med flere 1997). Dette understreker at det er «mange veier til Rom» og fortsatt betydelig spillerom for politiske og institusjonelle valg i utformingen av arbeidslivet. Trass i tiltakende økonomisk og politisk integrasjon, er arbeidslivets institusjonelle rammeverk og reguleringsystem i de vesteuropeiske landene preget av stor variasjon og mangfold.

Enkelte fellestrekk er likevel tydelige – blant annet målsettingen om mer fleksibel arbeidstidsorganisering – men det er lite som peker i retning av internasjonal konvergens mot en bestemt reguleringsmodell (se for eksempel Crouch 1993, Hyman og Ferner 1998, Visser og Ruysseveldt 1996). England gikk på 80-tallet langt i å deregulere sider arbeidsmarkedet, men de fleste vesteuropeiske land har forsøkt å øke fleksibiliteten gjennom ulike typer forhandlingsløsninger. Selv om integrasjon og skjerpet internasjonal konkurranse i økende grad har konfrontert nasjonale arbeidslivsmodeller med likeartete ytre utfordringer, indikerer variasjonen i nasjonale responser at jakten på forbedringsmuligheter bør ta utgangspunkt i spesifikke vurderinger av hvert enkelt lands ståsted, spesielle forutsetninger og endringsbehov, og vanskelig kan avledes ut fra allmenne internasjonale trender eller antakelser om hva som er den mest effektive formen for arbeidslivsorganisering.

I businesslitteraturen postuleres det ofte at land hvor arbeidsmarkedet er organisert mest mulig i tråd med et «perfekt, fritt marked» er mest effektive, men dette savner støtte i komparative internasjonale studier. Årsaken er at arbeidskraft ikke er en vare på linje med andre innsatsfaktorer, men mennesker som handler og organiserer seg ut fra sammensatte sosiale motiv og behov, der faktorer som tillit, motivasjon, læring og trivsel har stor betydning for den enkeltes ytelse og tilpasning i arbeidslivet.

Behovet for og konsekvensene av (om)reguleringer som berører arbeidstid, stillingsvern med videre for virksomhetenes fleksibilitet, vil være betinget av en rekke andre forhold som påvirker virksomhetenes og arbeidstakernes tilpasningsevne. Dette gjelder blant annet virksomhetenes ledelseskvalitet og arbeidsorganisering; opplæring og kompetanse; lønnsstruktur og forhandlingsordninger; sammensettingen av tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft; ledighet, mobilitet og muligheter til arbeidsinnleie; familiestruktur, alternative inntektskilder (som kontantstøtte) og velferdstilbud (spesielt for yrkesaktive med småbarn og/eller eldre pleietrengende), samt styrkeforholdene mellom arbeidsgiver/arbeidstaker og partene på den enkelte arbeidsplass. Disse forholdene varierer til dels sterkt mellom ulike bransjer, sektorer og yrkesgrupper, på samme måte som partsforholdene og praktiseringen av lover og avtaler kan variere betydelig over bransje og virksomhetsgrenser. En sentral utfordring ved utformingen av reguleringsreformer er derfor å ta høyde for at vilkårene, behovene og evnen til å virkeliggjøre endringstiltak er svært forskjellige i ulike deler av arbeidslivet.

Dersom målet er å utvikle en nasjonal strategi for å fremme mer fleksibel arbeidskrafts-tilpasning i den enkelte virksomhet, samt i arbeidsmarkedet som helhet og over tid, bør effektene av å justere enkeltreguleringer i lovverket følgelig vurderes i sammenheng med bredere analyser av hvilke strukturelle forhold og spesifikke mekanismer som hemmer og fremmer tilpasningsevnen i forskjellige segmenter av arbeidsmarkedet. Når det gjelder fleksible arbeidsordninger står en som kjent ikke bare overfor kryssende interesser mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, en kan også stå overfor vanskelige avveininger mellom hva som er ønskelig på kort og lang sikt, og mellom hva som er rasjonelt for den enkelte bedrift, bransje og samfunnet som helhet. Erfaringer fra andre land viser følgelig at valget av reformstrategi, og bredden av hensyn og tiltak som trekkes inn i vurderingen, i seg selv kan ha stor betydning for i hvilken grad endringstiltak fører til de ønskete resultater. Evnen til å utvikle fleksible former for arbeidsorganisering er et resultat av komplekse sosiale prosesser og samvirke mellom en rekke aktører; resultatene av offentlige tiltak er derfor betinget av at de involverte aktørene slutter opp om tiltakene og oppfatter dem som uttrykk for balanserte

kompromiss mellom deres ulike interesser. Dette har ofte vist seg lettere å få til hvis endrings-tiltak er koplet sammen i bredere «reformpakker» som gir aktørene mulighet til å «gi og ta» på ulike felt. Både i OECD og EUs strategier for modernisering av arbeidsmarkedet legges det således avgjørende vekt på at medlemslandenes tiltak inngår i en overordnet, helhetlig reformstrategi (comprehensive reform) og ikke bygger på enkeltvis ad hoc-tiltak (partial reform) på ulike delområder.

Notatets oppbygging og organisering

Dette notatet er dels utformet med sikte på å presentere bakgrunnsmateriale for utvalgets vurderinger, dels strukturert for å kunne brukes som utgangspunkt for tekstdeler i utvalgets arbeid, med utgangspunkt i den foreløpige disposisjonen for utvalgets innstilling.

Kapittel 1 er innrettet mot utvalgets foreløpige kapittel 3 (nye utfordringer). Med utgangspunkt i noen innledende vurderinger av hvilke utfordringer internasjonaliseringen og den økonomiske integrasjonen reiser for norsk arbeidsliv, gis en summarisk oversikt over framveksten av og hovedtrekkene ved dagens EU/EØS-regime for arbeidslivsregulering, samt noen korte betraktninger om betydningen av ovennevnte utviklingstrekk for norsk arbeidsliv.

Kapittel 2 er innrettet mot utvalgets foreløpige kapittel 4 (fleksibilitet). Med utgangspunkt i en oversikt over ulike typer arbeidslivsflexibilitet og forhold som påvirker arbeidsmarkedets tilpasningsevne (2.2), gis en kort oversikt over norske reguleringer i et internasjonalt perspektiv (2.3), samt et overblikk over utviklingstrekk og problemstillinger i den europeiske debatten om fleksibilitet og arbeidsmarkedsregulering. Innimellom er det for egen regning også flettet inn noen refleksjoner om hvilke hensyn, muligheter og begrensninger som kan være aktuelle å ta i betraktning ved utforming av tiltak for å bedre tilpasningsevnen i arbeidslivet.

Kapittel 3 er innrettet mot utvalgets kapittel 5 (reguleringsregimet) og gir en beskrivelse av oppbyggingen og virkemåten av det europeiske regimet for arbeidslivsregulering (3.2); den sosiale dialogen (3.3); den europeiske sysselsettingsstrategien og debatten om nye former for arbeidsorganisasjon (3.4); samt et nytt direktivforslag om nasjonale regler for informasjon og konsultasjon (3.5), og drøfter tilslutt noen mulige konsekvenser og utfordringer for norsk arbeidslivsregulering.

Kapittel 4 inneholder noen avsluttende synspunkter vedrørende valg av reguleringsform og vilkårene for utforming av vellykkete reformstrategier på dette området.

Videre er det i lys av utvalgets foreløpige diskusjoner vedlagt et appendix om hovedtrekk ved mønsteret i internasjonale direkteinvesteringer.

1 Internasjonalisering, regionalisering og framveksten av EU/EØS' arbeidslivsregime

(kfr utvalgets kap 3.1)

Utgangspunkt

I utvalgets innledende kapittel beskrives en del generelle utviklingstrekk knyttet til tendensene til økt globalisering og regionalisering av markeder og produksjon. Dette stiller nye krav til konkurransedyktighet og omstillingsevne i norsk arbeidsliv. Det er i denne sammenheng grunn til å understreke at den økonomiske integrasjonen i første rekke har funnet sted mellom, og spesielt *innen*, de tre dominerende handelsblokkene i verden ledet av USA, EU og Japan.

De industrialiserte OECD-landene står fortsatt for 4/5 av verdenshandelen og 70–80 prosent av de direkte investeringsstrømmene i verden (se appendix), og hovedstrømmene skjer innen de ulike handelsblokkene. Importen av bearbejdede industrivarer fra lavkostland i den 3. verden utgjør fortsatt en liten og ganske stabil andel av industrilandenes import. I vår verdensdel står EU-landene for over 4/10 av verdenshandelen, men over 9/10 av denne skjer med andre OECD-land. Over 2/3 av den europeiske handelen foregår internt mellom landene i det indre markedet og denne andelen har vært økende siden 1980-tallet. Importandelen utgjør således mindre enn 1/10 av EU-landenes samlede BNP og mindre enn 1/10 av europeiske direkteinvesteringer skjer i Asia (vesentlig i tjenesteyting og virksomhet basert på naturressurser).

Dette betyr at internasjonaliseringen i vår del av verden i første rekke har innebåret en forsterket regional konsentrasjon av handel, investeringer og produksjon, og skjerpet konkurranse mellom de industrialiserte høykostlandene i Vest-Europa. Denne utviklingen ble intensivert gjennom etableringen av det indre markedet i EU/EØS. Den økonomiske og monetære unionen i EU (ØMU) vil forsterke den økonomiske integrasjon mellom landene i EU/EØS-området og kanskje også lede til tettere politisk integrasjon.

I dag foregår nesten 9/10 av norsk eksport og import innenfor EU/EØS-markedet, og de opprinnelige EFTA-landene er fortsatt blant våre viktigste handelspartnere og mottakere av norske direkteinvesteringer. Liberaliseringen av verdenshandelen og EUs planlagte utvidelse østover kan innebære endringer i dette bildet på lengre sikt, men innenfor en tiårshorison er det grunn til å anta at den største økonomiske utfordringen for norsk arbeidsliv ikke vil være knyttet til økt lavkostkonkurranse og utflagging av virksomhet til den 3. verden, men til å mestre den skjerpet konkurransen innenfor det indre markedet i EU/EØS. I så måte kan utviklingen de kommende år antas å representere en videreføring og fordyping av den økonomiske integrasjon i Vest-Europa som Norge har tatt del i siden 1950-tallet, først gjennom EFTA og handelsavtalen med EF, og deretter gjennom EØS-avtalen. Samtidig som norske virksomheter har klart seg godt i den økte konkurransen, har markedsintegrasjonen bidratt til styrket økonomisk vekst og sikring av grunnlaget for et høyt

nivå for velferd, sysselsetting og arbeidslivsstandarder i Norge. Dette gjenspeiler dels at våre viktigste europeiske konkurrentland og handelspartnere er avanserte industriland som i hovedsak har lagt til grunn de samme mål og standarder for velferds- og arbeidslivsutvikling som vi har gjort i Norge; dels at det over tid ser ut til å være en positiv sammenheng mellom godt utbygde velferds- og arbeidslivsstandarder, produktivitet og konkurranse-dyktighet, spesielt når det gjelder høykvalitetsproduksjon til de avanserte internasjonale markedene som utviser sterkest vekst og lønnsomhet. Som et høykostland med Norges utgangspunkt kan vi aldri hevde oss i den internasjonale konkurransen på markedene for billig masseproduksjon; den overordnede utfordringen framover vil være å styrke arbeidslivets evne til fornyelse, omstilling og kompetanseutvikling, slik at vi i takt med at oljealderen ebber ut, blir bedre i stand til å hevde oss internasjonalt innenfor framstilling av kompetansebaserte kvalitetsprodukter og tjenester. Dette må gjenspeiles i måten vi organiserer arbeidslivet.

1.1 Framveksten av EU/EØS-regimet for arbeidslivsregulering

Utgangspunktet ved opprettelsen av EF og EFTA på 1950-tallet var at markedsintegrasjonen ville føre til økonomisk vekst og bidra til en gradvis heving av standardene for velferd og arbeidsvilkår. Forskjeller i sosiale standarder ble antatt å gjenspeile ulikheter i produktivitet, og ble derfor antatt ikke å virke konkurransevridende. Også ut fra hensynet til nasjonal suverenitet var det enighet om at arbeidslivspolitikken skulle forbli et nasjonalt anliggende. Parallelt med den tiltakende økonomiske integrasjonen, skjedde det således en kraftig utbygging av nasjonale arbeidsliv- og velferdstatsregimer i Vest-Europa. Gjennomgående var det de landene som gjorde det best økonomisk som utviklet de mest omfattende regimene for velferds- og arbeidslivspolitisk regulering.

Ved opprettholdelsen av tollunionen og utvidelsen av EF tidlig på 1970-tallet, ble det innen EF tatt en rekke initiativer for å styrke EFs rolle i sosial- og arbeidslivspolitikken. Et viktig argument for dette var den sterke veksten i flernasjonale selskap og internasjonaliseringen av produksjonslivet. Krisen på 70-tallet og regjeringen Thatchers hardnakkete motstand gjorde imidlertid at utviklingen stoppet opp, inntil det kom en ny giv med lanseringen av det indre markedsprosjektet midt på 80-tallet. Fagbevegelsen og brede politiske kretser i EF-landene fryktet at den frie bevegeligheten av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, kombinert med opptakelsen av de sør-europeiske landene i EF, ville utløse «sosial dumping» og undergrave faglige og sosiale rettigheter. Dette førte til lanseringen av den såkalte «sosiale dimensjonen» og gjenoppliving av den sosiale dialogen, som i hovedsak tok sikte på å utvikle en plattform av minimumsrettigheter for arbeidstakere i EF. Videre ble de såkalte Struktur- og regionalfondene og det Europeiske Sosialfondet kraftig utbygd; disse kanaliserte store overføringer til de fattigste regionene i EU, i stor grad til arbeidsmarkedsrettete prosjekter. Bortsett fra på arbeidsmiljøområdet hvor Enhetsakten av 1987 ga EF myndighet til å vedta en serie rammedirektiver ved kvalifisert flertall, gjorde imidlertid EFs spinkle mandat og kravet til enstemmighet at England i stor grad kunne blokkere utviklingen av EFs øvrige arbeidslivslovgivning.

Selv om en del direktiv ble vedtatt, ved siden av det Sosiale Charteret og Aksjonsprogrammet fra 1989, førte dette til et økende politisk press for reformer i traktatgrunnlaget. Trass i britenes såkalte «opt-out» førte dette i 1991 til Maastrichtavtalens Sosial Protokoll, som innebar at de øvrige landene kunne gå videre på grunnlag av en avtale om å utvide EUs

myndighetsområde og bruk av kvalifiserte flertallsvedtak på flere områder, herunder arbeidsvilkår. Sosialprotokollen innebar også at arbeidslivets parter på europeisk plan fikk en styrket rolle i utformingen av EUs arbeidslivsdirektiver, dels gjennom utvidet konsultasjonsrett knyttet til den sosiale dialogen, dels ved at de fikk en traktatfestet rett til å forhandle fram europeiske avtaler som kunne erstatte framlagte direktivforslag.

I løpet av 90-årene har dette ført til en vitalisering av den sosiale dialogen og inngåelse av tre europeiske rammeavtaler (som regulerer rettigheter til foreldrepermisjon, ikke-diskriminering av deltidsansatte, og bruk av midlertidig ansatte) som er gjort til rettslig bindende minimumsdirektiver for hele EU-området. I henhold til EØS-avtalen skal disse, med mindre noen av EFTA-landene nedlegger veto, gjøres gjeldende i hele EØS-området. Styrkingen av EUs mandat i arbeidslivsspørsmål førte også til større aktivitet på lovgivningsfronten, blant annet ble direktivet om Europeiske Samarbeidsutvalg i flernasjonale selskap vedtatt i 1994 og nye forslag er nylig lagt fram når det gjelder nasjonale rettigheter til informasjon og konsultasjon.

Ved traktatkonferansen i Amsterdam i 1997 oppga England sin «opt-out» og Sosialprotokollen ble tatt inn i traktaten, ved siden av et nytt kapittel som innebar at EU gjorde sysselsetting til et fellesskapsansvar. Den såkalte «europeiske sysselsettingsstrategien» legger opp til mer forpliktende prosedyrer og retningslinjer for samordning av landenes mål og virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken, men ikke harmonisering av lovverk. Strategien har mange likhetstrekk med den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norden. Partene i arbeidslivet skal konsulteres både på nasjonalt og europeisk plan. Et sentralt tema er å forbedre arbeidsmarkedets tilpasningsevne, blant annet ved økt satsing på etter- og videreutdanning, avtaler om mer fleksibel arbeidstidsorganisering, nye ansettelsesformer som ivaretar hensynet til virksomhetens fleksibilitet og de ansattes beskyttelsesbehov, samt barnetilsyn og andre tiltak som kan lette kvinners yrkesdeltaking. I forbindelse med etableringen av ØMU har de europeiske arbeidslivspartene videre fått adgang til regelmessige konsultasjoner med de organene som utformer EUs økonomiske politikk. Våren 1999 tok det tyske formannskapet således initiativ til en «europeisk sysselsettingspakt», som legger opp til å styrke samordningen av arbeidsmarkedspolitikken, den økonomiske politikken og lønnspolitikken mellom medlemslandene.

Etableringen av ØMU innebærer radikale endringer i vilkårene for økonomisk politikk i medlemslandene. Når de ikke lenger kan bruke valutakursjusteringer til å balansere svingninger i den nasjonale økonomien, og finanspolitikken i større grad er låst av Vekst- og Stabilitetspakten, betyr det at tilpasningsevnen i arbeidsmarkedet, lønnsdannelsen og velferdspolitikken blir viktigere for å håndtere økonomiske kriser og ustabilitet («indre devalueringer»). Dette kan styrke behovet for samordnet inntektspolitikk på nasjonalt nivå, men har i mange EU-land også utløst diskusjon om ØMU vil kreve at EU får sterkere økonomisk-politiske fullmakter – blant annet når det gjelder skatte-, finans- og velferdspolitik – for å motvirke regionale ubalanser og spenninger. Den europeiske fagbevegelsen har også tatt til orde for mer forpliktende samordning av lønnsforhandlinger over landegrensene.

1.2 Konsekvenser for norsk arbeidsliv

Den generelle internasjonaliseringen og den økonomiske og politiske integrasjonen i Europa innebærer at utviklingen i de enkelte landenes produksjons- og arbeidsliv i økende grad er blitt avhengig av hva som skjer i de øvrige EU/EØS-landene, samtidig som avgjørende rammevilkår for den økonomiske politikken og arbeidslivspolitikken i økende grad fastlegges på europeisk plan. For å sikre en positiv sysselsettingsutvikling må den norske økonomiske politikken og lønnsforhandlingene innrettes med sikte på at inflasjonen, valutakursen, rentenivået og lønnsutviklingen over tid samsvarer med utviklingen i EU-landene. Oljeinntektene og mulighetene til å føre en selvstendig penge- og finanspolitikk gjør imidlertid at Norge har noe større politisk frihet enn mange andre europeiske land.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge konkurransereglene i det indre markedet og gjennomføre EU/EØS-direktiver og avtaler i norsk arbeidsliv. Hittil har gjennomføringen av EU/EØS-direktivene i norsk arbeidsrettslovgivning gått relativt knirkefritt, og har på flere punkter styrket norske arbeidstakers rettsvern (for eksempel når det gjelder rett til skriftlig arbeidskontrakt, informasjon og konsultasjonsrett i flernasjonale selskap, rettigheter ved masseoppsigelser og virksomhetsoverdragelser med videre). Konkurransen i det indre markedet er hard, men i hovedsak ser det ut til at frykten for økt sosial dumping ikke har slått til i praksis, fordi ulikheter i lønns- og arbeidsvilkår i hovedsak samsvarer med produktivitetsforskjeller mellom landene. Utviklingen av felles arbeidslivsreguleringer og minstestandarder innen EU/EØS kan bidra til å forbedre arbeidsvilkårene i de landene som har kommet kortest i økonomisk utvikling og motvirke at konkurransen undergraver sosiale og faglige rettigheter i det indre markedet. For et høykostland som Norge, med ambisjoner om høye arbeidslivsstandarder, er dette positivt og bidrar til å dempe presset for å svekke arbeidstakernes beskyttelsesnivå ut fra konkurransehensyn.

I Norge har de fem første årene med EØS-avtalen vært kjennetegnet av uvanlig høy vekst i sysselsetting og reallønninger, samtidig som arbeidstakernes rettsvern, kollektivavtalesystemet og partenes rolle i det inntektspolitiske samarbeidet er styrket. Et urovekkende tegn er imidlertid at strømmen av norske direkteinvesteringer til EU-landene i flere år har vært klart høyere enn den motsatte veien. For Norge er det derfor en særskilt utfordring å finne måter å kompensere for våre naturlige geografiske ulemper, og snu tendensen til at en del bedrifter ser ut til å foretrekke å investere innenfor EU-området, ved å utvikle Norge til et attraktivt område for investeringer og langsiktig satsing på framtidsrettet næringsvirksomhet og arbeidsplasser. Dette forutsetter blant annet et aktivt engasjement for å gjøre EØS-avtalen kjent internasjonalt og gjøre det klart at investeringer i Norge er underlagt samme internasjonale regelverk og forutsigbarhet som investeringer i våre naboland i EU.

2 Arbeidslivsregulering og fleksibilitet – utviklingstrekk i den internasjonale debatten

(kfr utvalgets kapittel 4 «fleksibilitet»)

2.1 Bakgrunn

Debatten om fleksibilitet i arbeidslivet er ikke ny, den oppstod tidlig på 1980-tallet og har siden bølget fram og tilbake i internasjonale forsknings- og arbeidslivspolitiske miljøer. Siden fleksibilitet er et mangslungent og diffust begrep som i stor grad har blitt et honnørord, har debatten favnet et bredt spekter av problemstillinger og fenomener. Dels har den dreid seg om endringer i arbeidsorganisering som følge av nye teknologi- og produksjonsformer, dels har den dreid seg framvekst av mer varierte lønns-, arbeidstids- og ansettelsesmønstre som følge av endringer i arbeidsstyrkens sammensetting og behov, dels har den dreid seg om konsekvenser av reguleringer for arbeidsmarkedets virkemåte og sysselsetting. I mange sammenhenger har debatten fått et sterkt ideologisk og polarisert preg, fordi den berører spørsmål hvor arbeidsgivere og arbeidstakere ofte har motstridende interesser. Mens arbeidsgivernes krav om økt fleksibilitet i mange land har vært del av en bredere agenda for deregulering av arbeidslivet, har arbeidstakernes krav om økt fleksibilitet vært del av en agenda for bedre styring med egen tid og bedre tilpasning mellom arbeid, fritid og familie-liv. Selv om man i noen tilfelle kan stå overfor Vinn-Vinn-situasjoner, vil økt fleksibilitet for arbeidstakerne ofte innebære økt rigiditet for arbeidsgiverne, og omvendt. Bruken av fleksibilitetsbegrepet som samlebetegnelse på såvidt ulike og sammensatte fenomen vil derfor lett bidra til mystifisering snarere enn klargjøring av den arbeidsmarkedspolitiske debatten.

Dette understreker betydningen av presise diagnoser av hvilke problemer og årsaks-sammenhenger i arbeidsmarkedet en ønsker å påvirke når man henviser til fleksibilitet som argument for ulike arbeidslivspolitiske tiltak. Likeledes peker det på behovet for klargjøring av hvilke konsekvenser slike tiltak vil ha for forskjellige grupper og ulike sider ved arbeids-markedets virkemåte.

I utgangspunktet kan det være grunn til å peke på at det overordnede argumentet for å styrke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet ved å myke opp regler for ansettelses- og stillings-vern har vært å redusere ledigheten og øke sysselsettingen. I debatten om den såkalte «europiske sklerosen» på 80-tallet ble det hevdet at årsaken til den svake sysselsettingsveksten i mange europeiske land, i kontrast til USA, skyldtes rigide reguleringer for beskyttelse av arbeidstakernes rettigheter. I løpet av 80-årene gjennomførte anglo-saksiske land som Storbritannia, New Zealand og Australia en vidtgående deregulering av arbeidsmarkedet. Denne trenden fikk begrenset gjennomslagskraft i de kontinentale europeiske landene og i Norden. I OECD-sammenheng har de deregulerte landene ikke utmerket seg med særskilt positiv arbeidsmarkedsutvikling på 1990-tallet. I OECD-området er det i første rekke en gruppe små land – deriblant Østerrike, Nederland, Danmark og Norge – som har lyktes i å

oppnå lav ledighet og høy sysselsettingsvekst på 90-tallet. Dette er land som i liten grad har liberalisert arbeidsmarkedet, men i stor grad har videreført sine tradisjoner for treparts-samarbeid og satsset på et bredt spekter av sysselsettingsorienterte tiltak, inkludert aktiv arbeidsmarkedspolitikk, tett samordning mellom den makroøkonomiske politikken og inn-tektspolitikken, og sterk vekt på opplæring og tiltak for å fremme overgang fra trygd til arbeid. Norge har på 90-tallet snarere skjerpet enn lempet på reguleringene i arbeidsmarkedet, men har likevel de seinere årene hatt en sterkere sysselsettingsvekst enn på mange tiår. I dag ligger Norge, sammen med USA og Danmark, i verdenstoppen når det gjelder yrkesdeltaking, samtidig som knapphet på arbeidskraft er et økende problem i mange bransjer. I forhold til tesen om at strikte reguleringer utgjør en barriere for nyansettelser og sysselsettingsvekst er dette interessant, samtidig som det stiller debatten om fleksibiliteten i det norske arbeidsmarkedet i et nytt lys.

2.2 Ulike former for fleksibilitet og tilpasningsevne i arbeidsmarkedet

Fleksibilitet henspiller som nevnt på en rekke forskjellige fenomen. Snarere enn å forsøke å definere fleksibilitet, som i bunn og grunn dreier seg om motsatsen til stivhet og rigiditet, vil jeg her bruke betegnelsen intuitivt og skille mellom forhold som har å gjøre med produksjonslivets evne til omstilling og tilpasning av arbeidskraftsressursene på den ene siden, og forhold som har å gjøre med arbeidstakernes valgfrihet til å tilpasse sin arbeidsinnsats på den andre siden. Ettersom det er virksomhetenes antatte behov for større frihet til å disponere arbeidskraftsressurser som har stått i fokus for debatten, legges hovedvekten på spørsmålet om hvordan reguleringer av arbeidsforhold kan antas å påvirke produksjonslivets omstillings- og sysselsettingsevne. I denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig å skille mellom tilpasningsevnen i den enkelte virksomhet og i produksjonslivet som helhet.

Mikrofleksibilitet – virksomhetenes evne til å tilpasse arbeidsinnsatsen

Sett fra den enkelte virksomhets synsvinkel kan fleksibilitet i anvendelsen av arbeidskraft dreie seg om forskjellige forhold og anta ulike former. For det første kan det dreie seg om

(1) kortsiktig kvantitativ tilpasning av *arbeidsvolumet* etter variasjon i aktivitetsmengden som følge av konjunktur-, sesong-, døgn- og ordresvingninger (*numerisk fleksibilitet*). Dette kan skje ved nyrekruttering/oppsigelser, permitteringer, midlertidige ansettelser, deltids og korttidsarbeid, innleie og utsetting av oppgaver (*ekstern fleksibilitet*), eller ved endringer i den eksisterende arbeidsstokkens lengde på arbeidstiden, for eksempel ved økt overtid, periodisk redusert arbeidstid, årsarbeidstid med videre (*intern fleksibilitet*). Dette omhandler i hovedsak kjente, tradisjonelle former for kortsiktig tilpasning til ytre svingninger – ofte betegnet som *defensiv fleksibilitet* – som synes å stå i fokus for den norske debatten om overtidsregler og vilkår for midlertidige ansettelser.

Et annet aspekt dreier seg om (2) mer varige endringer i virksomhetenes *driftstid*, som følge av utvidete åpningstider eller at økt kapitalintensitet og/eller driftsmessige hensyn krever høyere utnyttelsesgrad av produksjonsutstyret. Dette har konsekvenser for *plasseringen* av arbeidstiden og *variasjonsbredden* i arbeidstidsordninger. Utvidet driftstid, døgnkontinuerlig virksomhet med videre er ikke nytt, og er i Norge vanligvis håndtert ved ulike skift- og vaktordninger for eksempel i industrien og helsevesenet. Stridstemaet her er forbundet med grensene for *normalarbeidsdagen* (som er forankret i tariffavtaler) og dreier seg vesentlig om

kompensasjonen for arbeid utenfor ordinær dagtid. Dette er i stor grad et kostnadsspørsmål som det tradisjonelt har vært opp til arbeidslivets parter å forhandle om.

I den grad produksjonslivet endrer seg i retning av raskere aktivitetssvingninger, striktere tidskrav med hensyn til levering (just-in time) og utvidet driftstid i mange bransjer, skaper det press fra virksomhetene for bedre muligheter til defensiv fleksibilitet og mindre kostnader forbundet med å utvide variasjonsbredden i arbeidstidens plassering. Et like sentralt spørsmål i debatten om framtidens arbeidsliv har vært at konkurransen stiller økte krav til virksomhetenes evne til kontinuerlig omstilling og nyskaping når det gjelder produkt- og prosessutvikling, kvalitet og produktivitet. Dette berører (3) virksomhetenes *funksjonelle fleksibilitet* som vesentlig dreier seg om å utvikle organisering og kompetanse som styrker den *interne* arbeidsstokkens kapasitet til å mestre ulike, skiftende oppgaver og hurtig tilegnelse av ferdigheter til å takle nye og varierte oppdrag. Denne typen kvalitativ tilpasningsevne knyttes gjerne til begrepet *offensiv fleksibilitet*, og forbindes ofte med utvikling av innovative arbeidsorganisasjoner hvor allsidige ferdigheter, teamwork, samarbeid og involvering av de ansatte står i fokus.

Et hovedstridspunkt i debatten om arbeidslivsflexibilitet har dreid seg om det er en motsetning mellom tiltak for å øke bedriftenes spillerom for kortsiktig, ekstern tilpasning av arbeidsinnsatsen – som gjerne har vært knyttet til krav om deregulering av stillingsvern og ansettelsesregler – og tiltak for å styrke bedriftenes interne evne til funksjonell tilpasning av arbeidsorganisasjon og kompetanse. Kritikere av strategier for økt ekstern fleksibilitet har hevdet at det er en slik motsetning; høy ekstern fleksibilitet – ofte forbundet med den klassiske hyre- og fyre-tilpasningen av arbeidsstokken – forutsetter sterk arbeidsdeling, små kvalifikasjonskrav, spesialisering og hierarkisk kontroll med arbeidsprosessen (den tayloristiske modell). Ved siden av å være preget av funksjonell stivhet gir en slik modell svake incentiver til å investere i de ansattes langsiktig kompetanse og organisasjonsutvikling, ifølge kritikerene. Dette hevdes å stå i kontrast til de krav avansert høykvalitetsproduksjon stiller til utvikling av en motivert, allsidig kvalifisert og samarbeidsvillig arbeidsstokk som har en selvstendig interesse i å bidra til virksomhetens utvikling og fornyelse. Styrking av virksomhetenes interne fleksibilitet er, ifølge dette synet, avhengig av tillitsfulle og forutsigbare relasjoner mellom ledelse og ansatte, samt vilje til å ta risiko, hvilket taler for at høy ansettelsestrygghet, likhet og medbestemmelse har en positiv innvirkning på produksjonslivets langsiktige tilpasnings- og fornyelsesevne. Ved at strikte reguleringer skaper press for forbedring av den interne organisering (creative/productive constraints, Dore 1988) og begrenser virksomhetenes mulighet til å benytte kortsiktige, eksterne løsninger, stimulerer de til større langsiktig dynamikk og omstillingsevne, ifølge dette synet.²

Tilhengere av denne forståelsen underbygger ofte sine argumenter ved å vise til at blant annet Tyskland og de skandinaviske landene gjennomgående har hatt et mer positivt samarbeidsklima og større vilje fra de ansatte og deres organisasjoner til å delta aktivt i omstilling og produktivitetens utvikling enn England og USA, hvor konfliktnivået på arbeidsplassene har vært høyere og de ansattes motstand mot omstilling sterkere (se for eksempel Streeck 1992, 1997, van den Berg et al 1997). Likeledes pekes det på at utviklingen av kompetanse og arbeidsproduktivitet i europeisk arbeidsliv har vært langt sterkere enn i USA, hvor en

² I sitt kjente verk om konkurransedyktighet, argumenterte Porter (1990) tilsvarende for at krevende kunder og reguleringer (og en kunne kanskje tilføye - krevende arbeidstakermotparter) var en viktig betingelse for innovasjon og utvikling av konkurransedyktighet.

betydelig del av sysselsettingsveksten har kommet i lavt lønnet tjenestevirksomhet. Filosofien som ligger til grunn for den norske arbeidsmiljøloven bygger i hovedsak på ovennevnte forståelse – et syn som også ble lagt til grunn i arbeidet med revisjonen av loven (NOU 1992: 20).

Med unntak for England, har denne forståelsen stått sterkt også i europeisk sammenheng. Reformstrategier i kontinental-europeiske land har derfor i hovedsak vært basert på ulike tiltak for å fremme forhandlet, organisert fleksibilitet, kombinert med ulike forsøk på å sikre bedriftene større eksternt armslag gjennom en viss oppmykning av lovgivningen. Begrunnelsen for å myke opp deler av stillingsvernet – som har hatt støtte i OECDs Job Strategy (OECD 1994a) – har blant annet vært basert på antakelser om at for sterk beskyttelse av den interne kjernearbeidsstokken har medvirket til et uønsket skille mellom «insidere» og «outsidere» i arbeidsmarkedet. Vernet om kjernearbeidsstokkens rettigheter har ifølge denne forståelsen ført til utestengning, segmentering og polarisering av arbeidsstyrken, hvor perifere grupper med usikker arbeidstilknytning har måttet bære en uforholdsmessig stor del av byrdene knyttet til fleksibilitet. Denne forståelsen underbygges ofte med henvisninger til Atkinsons modell av den fleksible bedrift, hvor det antas at ledelsen i økende grad vil satse på å binde til seg en kjerne av høyt og allsidig kompetent nøkkelarbeidskraft, kombinert med strategisk bruk av ulike eksterne arbeidskraftsbuffer til å takle aktivitetsvingninger (ansatte på deltid/korttid, midlertidig ansatte, leiefirma, outsourcing med videre) (Atkinson 1984). Ut fra et slikt resonnement vil reguleringer som styrker de ansattes stillingsvern kunne føre til økt bruk av eksterne arbeidskraftsressurser; jo vanskeligere det er å si opp ansatte, jo mer restriktive vil arbeidsgiverne være med å rekruttere, og jo mer avhengig blir de av ulike typer korttidsansettelser. Det typiske eksemplet i denne sammenhengen er Spania hvor et svært strikt oppsigelsesvern har ført til en ekstremt høy andel midlertidig ansatte (Grubb og Wells 1993). Dette understreker at tiltak for økt fleksibilitet ikke bare kan ha motstridende virkninger for arbeidsgivere og arbeidstakere, men også vil påvirke fordelingen av byrder og goder mellom ulike kategorier arbeidskraft.

Tidvis pekes det på at større vekt på prosjektarbeid, allianser og nettverk i produksjonslivet stiller økte krav til fleksibilitet. Dette er antakelig i en del tilfeller riktig med hensyn til arbeidstid, men kan like gjerne peke i motsatt retning når det gjelder stillingsvern; når forbindelseslinjene tilbake til moderbedriften blir lengre og mer skiftende kan det bli viktigere å ha ansettelsesforhold som underbygger identifikasjon og lojalitetsforhold, samtidig som evne til å nyttiggjøre seg slike nettverksgevinster er betinget av at deltakerne bringer nyervervet kompetanse og impulser tilbake til virksomheten. Likeledes vil mer individualiserte arbeidsordninger, belønningssystem med videre ofte stille større krav til kollektive regler og prosedyrer for å unngå motivasjonsvridende skjevheter og at økende planleggings- og beslutningskompleksitet skal føre til rigiditet. Økt fleksibilitet vil i mange tilfeller derfor kreve mer, ikke mindre sosial organisering, og for at individualisering ikke skal bety fragmentering og avmakt for både arbeidsgiver og arbeidstakere kreves i mange tilfelle klarere kollektive rammer.

De ulike syn på forholdet mellom arbeidstakerbeskyttelse og fleksibilitet gjenspeiler videre forskjellige oppfatninger av de motivasjonsskapende faktorene i arbeidslivet. Tilhengerne av liberalisering legger større vekt på markedskreftenes disiplinerende virkning; et sterkt stillingsvern kan ifølge dette perspektivet svekke arbeidsmotivasjonen fordi trusselen om oppsigelse og risikoen ved unnasluntring minsker. Tilhengerne av strikte reguleringer bygger

på et mer sosiologisk orientert syn hvor motivasjon og innsats forutsetter trygghet, delaktighet og ansvar snarere enn trusler.

Et annet inntak til fleksibilitetsdebatten er teorien om transaksjonskostnader. I utgangspunktet er rasjonalet bak opprettelsen av bedrifter og virksomheter å redusere forhandlings- og beslutningskostnadene knyttet til eksterne transaksjoner, kontrakter og så videre, gjennom å internalisere og standardisere beslutningsprosesser og derigjennom tilrettelegge for forutsigbarhet, læring, identifikasjon og samordningsgevinster. Økt ekstern fleksibilitet innebærer at flere prosesser omgjøres til eksterne markedstransaksjoner; gevinstene ved slike tiltak avhenger dermed av forholdet mellom økte/reduerte beslutnings- og transaksjonskostnader og de eventuelle produktivetsgevinster/-tap dette vil innebære. For eksempel kan økt bruk av individuelle midlertidige ansettelser bety økte kostnader forbundet med rekruttering og opplæring (og i mange tilfeller lavere produktivitet blant nye arbeidstakere), men slike kostnader kan antas å være mindre hvis prosessen kan regulariseres ved avtaler med profesjoniserte utleiebyråer med spesialopplært arbeidskraft.

Motivet for økt ekstern fleksibilitet er vanligvis å slanke størrelsen på den faste staben og dermed minske omfanget av «slack». I en del virksomheter har slike strategier ført til en minimering av arbeidsstokken til det som er strengt nødvendig for å ivareta kjernedriften. Dette betyr sparte arbeidskostnader, men kan også svekke evnen til å håndtere vekst og aktivitetsøkning, og dermed redusere virksomhetenes kortsiktige fleksibilitet og langsiktige utviklingskraft (såkalt «corporate anorexia»). I mange tilfeller har det vist seg at en viss «slack» i virksomheter er en forutsetning for å ha organisatorisk overskudd til nytenkning, innovasjon og opplæring. En annen side er at slike arbeidskraftsstrategier gjør virksomhetene mer avhengige av tilgjengeligheten av «ekstern» arbeidskraft med relevante kvalifikasjoner, noe som tilsier at denne typen fleksibilitet i første rekke er aktuell i lavkvalifisert virksomhet («Mac-Jobs» og liknende) eller i markeder hvor tilbudet av spesialiserte høykompetansefirma er godt («advokat/konsulent»-typen).

Makro-fleksibilitet – arbeidslivets omstillingsevne

Fleksibiliteten eller tilpasningsevnen i arbeidslivet kan som nevnt ikke analyseres ut fra et snevert virksomhetsperspektiv. I tillegg til de mulige motsetninger mellom virksomhetenes eksterne og interne, numeriske og funksjonelle, kortsiktige og langsiktige tilpasningsevne, samt de motstridende konsekvensene forskjellige fleksibilitetsformer kan ha for ulike grupper arbeidstakere, må en ta i betraktning at det som er rasjonelt for den enkelte bedrift ikke automatisk er rasjonelt for økonomien eller samfunnet som helhet. Det er derfor vanlig å skille mellom *mikro-fleksibilitet* og *makro-fleksibilitet*, som dreier seg om arbeidslivets samlede omstillingsevne og er betinget av arbeidsmarkedets virkemåte, institusjonelle organisering og samspillet med andre politikkområder. Internasjonale sammenlikninger kan tyde på at det ikke automatisk er slik at land som har stor mikro-fleksibilitet også har høy makro-fleksibilitet.

På samme måten som den opprinnelige idéen bak den solidariske lønnspolitikken i Sverige var å fremme en mer effektiv ressursallokering ved at de minst produktive bedriftene ble presset ut av markedet og arbeidskraften overført til virksomheter med større produktivets- og lønnssevne, kan strikte arbeidsmiljøreguleringer bidra til at økonomisk svake bedrifter skvises ut av markedet og arbeidskraften overføres til mer produktiv aktivitet. Dette kan spesielt være ønskelig i faser med knapphet på arbeidskraft. Mikro-rigiditeter kan slik

bidra til økt makro-fleksibilitet. Slike resonnement har ofte vært brukt til å forklare den svake produktivitetsveksten i amerikansk arbeidsliv; den nærmest ubegrensede fleksibiliteten «nedover» i det amerikanske arbeidsmarkedet har ifølge dette synet bidratt til å holde liv i store sektorer med lavproduktiv virksomhet og dårlige arbeidsforhold, samtidig som det har skapt store sosiale ulikheter.

De seinere år er det blitt en vanlig oppfatning at en egalitær lønnsstruktur hindrer dynamikken i arbeidsmarkedet og internt i bedriftene. Bosch (1997) hevder imidlertid at en egalitær lønnsstruktur skaper mindre hierarki og statusbaserte barrierer mot fleksibel omgruppering av arbeidskraft, refordeling av oppgaver, teamarbeid, involvering av arbeidstakerne med videre. Videre betyr en slik lønnsstruktur at godt kvalifisert arbeidskraft er relativt billigere enn i land med større lønnsforskjeller, noe som også kan gi et potensiale for innovasjon og fleksibilitet,³ samtidig som sentraliserte forhandlingssystemer har vist seg mer effektive når det gjelder å tilpasse lønnsutviklingen til skiftninger i nasjonaløkonomien.

Et annet eksempel som illustrerer at hensynet til mikro- og makro-fleksibilitet kan trekke i motsatte retninger er virkningen av arbeidstidsbestemmelser. For den enkelte bedrift kan liberale arbeidstidsregler øke tilpasningsevnen og effektiviteten på kort sikt. Blant annet i England har imidlertid den lange arbeidstiden for menn innebåret en hindring for økt arbeidsinnsats blant mange kvinner, noe som kommer til uttrykk i den høye andelen av kvinnelig korttidsarbeid som utgjør en barriere for arbeidsorganiseringen i helsevesenet (Rubery 1998). En annen side er at hvis liberale arbeidstidsbestemmelser fører til at en viss andel ansatte (nøkkelpersonell) over tid arbeider for mye (noe de store talls lov tilsier at en del vil gjøre) vil det statistisk sett øke forekomsten av belastningsskader, sykefravær, og på lengre sikt uførepensjonering. Høy mikro-fleksibilitet på kort sikt kan dermed på lengre sikt resultere i svekket tilpasningsevne både i virksomheten og for samfunnet, som begge må være med å betale kostnadene knyttet til helseutgifter og redusert arbeidstilbud. I lys av de økende problemene med sykefravær, uførepensjonering og tidlig uttreden av arbeidsstyrken, kombinert med utsiktene til synkende arbeidstilbud, tilsier det at arbeidsmiljøreguleringer ikke kan utformes ut fra hva som gir størst økonomisk avkastning på kort sikt, men må baseres på avveininger mellom samfunnsøkonomiske tap på kort sikt og gevinster på lang sikt ved at en større andel av arbeidsstyrken orker å stå løpet ut fram til pensjonsalderen.

I motsetning til debatten om mikro-fleksibilitet, som i stor grad har fokusert på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, har diskusjonen om makroflexibilitet i større grad dreid seg om betydningen av tiltak som påvirker tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Ved siden av et effektivt utdannings- og opplæringsystem, omfatter dette blant annet innrettingen av arbeidsmarkedspolitikken, tiltak for å fremme mobilitet, systemet for lønnsdannelse og inntektspolitik, skattepolitikk, næringspolitikk, sosial infrastruktur knyttet til for eksempel

³ Sett i lys av debatten om at bedriftenes behov for fleksibilitet også krever større lønnsfleksibilitet og differensiering av lønn, er det interessant å merke seg at de store lønnsforskjellene mellom arbeidskraft med samme utdanning og jobbtype i det amerikanske arbeidsmarkedet i mindre grad reflekterer produktivitetsforskjeller enn ulike typer «rentseeking» som har å gjøre med forskjeller i bedriftenes markedsrett og lønnsnivå (Freeman 1997). Det er altså ikke nødvendigvis slik at en mer fleksibel, markedsstyrt eller individualisert lønnsdannelse vil føre til den samfunnsøkonomisk mest effektive allokering av arbeidskraftsressursene; i den grad markedsbaserte lønnsforskjeller tenderer til å gjenspeile ulike typer monopoldannelser i produktmarkedene eller på tilbudssiden, kan det motsatte like gjerne være tilfelle, noe lønnsutviklingen blant norske leger kan være et eksempel på. Individualisering av lønns- og arbeidsforhold har også en transaksjonsside, som innebærer at virksomhetene må bruke større ressurser til forhandlinger og beslutninger om den enkeltes situasjon, noe som isolert sett kan bidra til redusert snarere enn økt fleksibilitet for bedriften.

barnetilsyn, og hvorvidt utformingen av velferdssystemet gir incentiver til arbeid og ikke binder arbeidskraften til enkeltbedrifter. I så måte har det vært pekt på at universelle velferdssystemer som gir arbeidstakerne trygghet mot inntektsbortfall uavhengig av arbeidsgiver, kan bidra til å gjøre arbeidstakerne mindre engstelige for omstillinger og mer mobile.

Likeledes vil den makroøkonomiske politikken, som påvirker den generelle veksten i etterspørsel etter arbeidskraft og antallet ledige jobber i økonomien, ha betydning for arbeidskraftsmobiliteten (strømmene) og dermed for virksomhetenes mulighet til å tilpasse arbeidsstokken gjennom regulering av forholdet mellom naturlig avgang og rekruttering. I arbeidsmarkeder med stagnerende etterspørsel vil arbeidstakerne være tilbakeholdne med å skifte jobb, noe som kan svekke omstillingstakten og spredningen av idéer og kunnskap i økonomien. Generelt er det derfor grunn til å anta at virkninger av reguleringer for arbeidsmarkedets fleksibilitet varierer med konjunktorene (Emerson 1988). I arbeidsmarkeder med høy vekst og stor omsetning vil for eksempel strikt oppsigelsesvern være et mindre problem for arbeidsgiverne (både på rekrutterings- og nedbemanningssiden) enn i slakke arbeidsmarkeder hvor arbeidstakerne klamrer seg til jobbene og rekruttering blir risikabelt og nedbemanning vanskelig. Dette kan være en av grunnene til at man de seinere år har hørt langt mindre fra norske arbeidsgivere om at oppsigelsesvernet hindrer ansettelser – de har ansatt folk som aldri før – enn under lavkonjunkturen ved inngangen til dette tiåret.

Utformingen av skattesystemet har også stor innvirkning på arbeidsmarkedets fleksibilitet på tilbudssiden; i lys av at de største ubenyttete arbeidskraftspotensialene finnes blant kvinner vil for eksempel felles familiebeskatning redusere arbeidsmarkedsfleksibiliteten ved at det for mange kvinner blir lite lønnsomt å arbeide noen ekstra timer. Sosiale ordninger som belønner hjemmевærende vil forsterke denne effekten. Dette understreker betydningen av å se ulike arbeidsmarkedspolitiske tiltak i sammenheng. I en situasjon med knapphet på arbeidskraft i en rekke omsorgsykker, vil for eksempel marginale tiltak for å øke overtiden og bruken av midlertidig ansatte blant kvinner aldri kunne kompensere for effekten av ordninger som får flere titusener av de samme kvinnegruppene til å trekke seg ut av arbeidslivet.⁴

Et annet aspekt ved spørsmålet om makro-fleksibilitet har vært hvorvidt næringslivet i land med deregulerte arbeidsmarkeder har en tendens til å underinvestere i arbeidsstyrkens kompetanse, fordi virksomhetene i stor grad satser på å «kjøpe kompetanse» i markedet (det vil si fra andre bedrifter) når de trenger det. Ved siden av økt lønnspress, kan individuell rasjonell markedsatferd i dette tilfellet skape kollektiv irrasjonalitet ved at ingen tar ansvar for det langsiktige arbeidstilbudet. Dette illustrerer at virksomhetenes fleksibilitet er avhengig av tilgangen på «kollektive goder». Ved siden av en god sosial infrastruktur, har spesielt studier av tysk arbeidsliv i denne sammenheng fokusert på betydningen av godt organiserte bransjer med kollektive ordninger og forpliktelser til fagopplæring (Streeck 1992, 1997). I dette perspektivet er det rimelig å anta at tiltak for å styrke enkeltbedrifters evne til å håndtere omstilling og konjunktursvingninger i bestemte bransjer (kfr verftsindustrien) vil være langt mer effektive hvis de er koplet til organiserte strategier for samarbeid mellom bedriftene i bransjen, for eksempel ved felles opplæringsstrategier, ordninger for utveksling

⁴ Noe polemisk kan en her spørre seg om fleksibilitetsforslag som tar sikte på å bøte på flaskehalsproblemer i omsorgssektorene innebærer at prisen for at flere kvinner skal være hjemme med småbarna er at andre kvinner (med andre omsorgsoppgaver) i større grad skal arbeide overtid eller på midlertidige kontrakter.

eller utleie av arbeidskraft (pools), omplassering innen bransjen eller liknende.⁵ I flere norske bransjer hvor det klages på arbeidskraftsknapphet, eksempelvis byggesektoren, er det rimelig å anta at tiltak som gjør det enklere for den enkelte virksomhet å skaffe «ekstern» arbeidskraft lett vil resultere i et null-sum-spill hvor bedriftene «byr over hverandre» i konkurransen om denne arbeidskraften, hvis ikke slike tiltak «på marginen» er kombinert med strategier for å løse de strukturelle arbeidskraftsproblemene i bransjen. Det er også rimelig å anta at virksomheter i bransjer med kamp om arbeidskraften i økende grad vil prøve å «hamstre» personell ved å tilby ordninger som knytter dem sterkere til bedriften.⁶ (Arbeidsgiverne i varehandelen diskuterer for tiden slike tiltak: for å styrke sin attraktivitet i kampen om arbeidskraft ønsker de å oppgradere denne typen jobber ved økt opplæring, bedre arbeidsforhold og karriereutsikter med videre.) Alt annet likt, vil slike strategier bidra til at tilbudet av tilgjengelig, midlertidig arbeidskraft synker, slik at muligheten til å benytte denne fleksibilitetsstrategien faktisk svekkes uavhengig av om myndighetene lempet på de legale skrankene. Med andre ord: I den grad knapphet på tilbudet av arbeidskraft antas å bli et økende problem i norsk økonomi, bør en ha nøkterne forventninger til hva mikrotiltak på etterspørselssiden i form av mer liberale regler for ekstern fleksibilitet i anvendelsen av den eksisterende arbeidskraften kan bidra med for å bøte på dette problemet.

Sammenfatning

Drøftingen i dette avsnittet har demonstrert at forholdet mellom reguleringer og fleksibilitet i produksjonslivet er et sammensatt og komplekst tema. Fleksibilitet er et besnærende honnørord som knapt noen kan være imot – hvem vil framstå som en rigid stabukk? – men det er ikke uten videre gitt at ethvert tiltak som øker enkeltaktørers fleksibilitet faktisk vil bidra til å øke den samlede fleksibiliteten i arbeidslivet. Likeledes er det ikke uten videre gitt at enhver bestemmelse som skaper rigiditet og hindringer for bedriftenes arbeidskraftstilpasning faktisk er negativ for produksjonslivets langsiktige tilpasningsevne. Fleksibilitet for noen vil ofte innebære rigiditet for andre; dette gjelder ikke bare i forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, det kan også gjelde i forholdet mellom ulike grupper arbeidstakere, mellom produsenter og forbrukere, og mellom ulike bedrifter. Mer fleksibilitet for noen ansatte med hensyn til arbeidstid, arbeidssted og permisjoner stiller økte krav til bedriftenes arbeidskraftsplanlegging og samordningskapasitet, og vil i noen tilfelle bety at andre arbeidstakere opplever mindre fleksibilitet. Tilsvarende vil økt fleksibilitet for bedriftene kunne bety redusert frihet for mange arbeidstakere og deres familier. Denne kompleksiteten og avhengigheten mellom ulike aktører og deler av økonomien er antakelig grunnen til at sammenliknende internasjonal forskning i liten grad har kommet til entydige konklusjoner når det gjelder styrker og svakheter ved tilpasningsevnen i ulike reguleringssystemer. Forskjellige arbeidslivsmodeller kan ha helt ulike kilder til fleksibilitet eksternt og internt i bedriftene, i mikro og makro, og på kort og lang sikt, og det kan se ut til at systemer som

⁵ I Norge har for eksempel heismontørene i sin tariffavtale «rigide» bestemmelser om «rullering» av arbeidskraft innen bransjen, noe som i prinsippet kan bidra til økt fleksibilitet på bransjenivå.

⁶ Moene et al (1997) redegjør for en teoretisk modell som underbygger denne forventningen; i et stramt arbeidsmarked vil kostnadene ved rekruttering og eksterne arbeidskraftsstrategier øke og tilsa at bedriftene i større grad vil utvikle interne arbeidskraftsreserver for å takle aktivitetssvingninger, noe som igjen vil redusere muligheten til å hente inn ekstern arbeidskraft.

scorer høyt langs en dimensjon ofte scorer dårligere langs andre dimensjoner. Effekten av enkeltordninger er således vanskelig å vurdere uten å kjenne til hvordan de inngår i samspillet med andre ordninger og den samfunnsmessige helheten som påvirker arbeidslivets tilpasningsevne. Dette henviser til den klassiske spenningen mellom individuell valgfrihet og kollektiv styringsevne; markedsmekanismen er et effektivt instrument til å maksimere bedriftsøkonomisk lønnsomhet, men er i mange henseende et utilstrekkelig redskap til å sikre produksjon og ivaretagelse av kollektive goder for bedriftene og samfunnet – og det er i bunn og grunn denne spenningen striden om fleksibilitet dreier seg om. Dette handler ikke bare om hvordan finne den rette balansen mellom mikroøkonomisk handlefrihet og politisk regulering av de arbeidsvilkår og maktforhold som kan antas å ha betydning for den langsiktige utviklingen av arbeidsstyrkens helse, trivsel, produktivitet og arbeidsevne. Det dreier seg også om å regulere vilkårene for konkurransen mellom bedrifter; ved siden av å beskytte arbeidstakerne tjener offentlige reguleringer og kollektivavtaler også til å sikre like markedsbetingelser og hindra at enkeltbedrifter kan utnytte uønskete sosiale forhold til å oppnå konkurransefordeler.

2.3 Fleksibilitet og reguleringer i det norske arbeidsmarkedet i et internasjonalt perspektiv

I den norske arbeidslivsdebatten hevdes det ofte at det norske arbeidsmarkedet er kjenne-tegnet av lav fleksibilitet fordi vi antas å ha et mer restriktivt lov- og avtaleverk for å beskytte arbeidstakerne enn de fleste andre land, noe som antas å svekke næringslivets konkurranse-evne. Alle leddene i dette resonnementet bør i utgangspunktet betraktes som hypoteser.

Som tidligere nevnt, kan utviklingen i sysselsettingen, tilbudet av arbeidskraft og mobiliteten i Norge de seinere år tyde på at det norske arbeidsmarkedet er mer fleksibelt enn det har vært vanlig å anta. Norge har høy kvinnelig yrkesdeltaking, deltidsarbeid er meget utbredt, andelen midlertidig ansatte er på gjennomsnittlig europeisk nivå, og nivået for jobbskaping- og omsetning (job-creation/destruction) adskiller seg ikke negativt fra andre OECD-land (Salvenes 1996). Den samlede lønnsfleksibiliteten er forholdsvis høy i inter-nasjonal sammenlikning (kfr den sentraliserte inntektspolitikken) og strømmene inn og ut av arbeidsløshet og av arbeidsstyrken er høy (Colbjørnsen og Larsen 1995). Ifølge en un-dersøkelse av det danske Finansministeriet (1999), er Norge således blant de OECD-land som har lavest strukturell ledighet, hvilket tilsier at arbeidsmarkedet som helhet er ganske tilpasningsdyktig.

Hvis dette er riktig, er det grunn til å spørre seg hvordan dette kan henge sammen. En hypotese kan (1) være at strikte arbeidsmarkedsreguleringer (begrensninger på bedriftenes mikrofleksibilitet) virker positivt, eller er mindre viktig for tilpasningsevnen enn det har vært vanlig å anta; en annen hypotese (2) kan være at de norske reguleringene som helhet ikke er så strenge som mange later til tro; og en tredje hypotese kan være (3) at andre faktorer (kon-junkturrelt betinget høy arbeidskraftsetterspørsel) har vært så sterke at de har overskygget de potensielt negative arbeidsmarkedsvirkningene av strikte mikro-reguleringer, samtidig som den sentraliserte inntektspolitikken har bidratt til å holde «trykket i kjelen nede» slik at presset i arbeidsmarkedet i mindre grad har slått ut i lønnsinflasjon enn ventet med en så lav ledig-het.

Det er flere internasjonale undersøkelser som kan tyde på at hypotese (1) kan være relevant for å forstå den norske utviklingen. I en OECD-studie av forholdet mellom ulike OECD-lands strikthet i arbeidslivsreguleringer og resultater med hensyn til utviklingen i eksport og tilgangen på utenlandske direkteinvesteringer fant man ingen klar sammenheng (OECD Employment Outlook 1994), med unntak for enkelte lavkostsektorer. Studien konkluderte således med at «the degree of government intervention in the determination of labour standards appears to have little effect on final outcomes, as evidenced by the lack of association between the index for stringency of regulations on labour standards and per capita GDP and wages» (pp. 161). Som eksempel kan det pekes på at Tyskland, trass i et meget regulert arbeidsmarked og sentralisert forhandlingssystem, er det mest suksessrike eksportlandet de siste 20–30 år og har omtrent like høy andel av verdenshandelen som USA, som har nesten fire ganger så mange innbyggere og et deregulert arbeidsmarked. Slik sett er det åpenbart ingen entydig sammenheng mellom konkurransevne og arbeidslivsstandarder.

En studie av Europakommisjonen konkluderte således med at sysselsettingsutviklingen i de industrialiserte landene ikke er forbedret etter at tendensen til økt deregulering slo gjennom på 80-tallet, og at land med lavere arbeidslivsstandarder ikke har hatt bedre utvikling i økonomi og sysselsetting enn land med striktere reguleringer (European Commission 1996: 2). Kommisjonens rapport refererer videre til en studie av McKinsey som på basis av en sammenlikning av seks OECD-land fastslo at forskjeller i produktivitetsutvikling mellom de ledende økonomiene snarere var påvirket av forskjeller i konkurranseintensiteten i produktmarkedene enn av forskjeller i arbeidsmarkedsfleksibilitet. Tilsvarende viser nyere OECD-studier (se Employment Outlook 1997) at land med sentraliserte forhandlings-systemer (som i stor grad er de samme landene som har strikte reguleringssystemer) gjennomgående har gjort det bedre med hensyn til sysselsetting og ledighet enn land med desentraliserte forhandlingssystem som i hovedsak er land med liberale reguleringer. En studie av van den Berg et al (1997) som sammenliknet arbeidsmarkedsfleksibiliteten i Sverige og Canada – to land som befinner seg i hver sin ytterkant av skalaen med hensyn til reguleringsnivå – konkluderte i hovedsak med at landene langs en rekke indikatorer utviste forbausende likhet i fleksibilitet (remarkably similar outcomes). Forfatterens tolkning var at landene åpenbart har ulike mekanismer og prosesser som medvirker til fleksibilitet (funksjonelle ekvivalenter). I lys av at forskjeller i reguleringssystem i liten grad ser ut til å kunne forklare ulikheter i vekst og arbeidsmarkedsutvikling, har en de seinere år sett økende fokus på betydningen av makroøkonomisk etterspørselsregulering; en rekke forfattere hevder således at den positive sysselsettingsutviklingen i USA i større grad skyldes den ekspansive penge- og finanspolitikken enn det deregulerte arbeidsmarkedet (se Fitoussi 1997, Palley 1998). Likeledes peker den internasjonale debatten i retning av at effekten av arbeidsmarked-reguleringer har større betydning for landenes interne sysselsettingsmønster og evne til å generere sysselsetting – det vil si veksten i hjemmemarkedsrettet tjenestevirksomhet – enn for den eksterne konkurransevnen.

I en fersk analyse fra OECD (Employment Outlook 1999) gjennomgås endringer i OECD-landenes regler for beskyttelse av arbeidstakerne. Ifølge OECD har de siste ti årene vært preget av lite forandringer («little change in the protection afforded to regular workers») – det vil si ingen påviselig dereguleringsbølge. De fleste land har begrenset seg til å lempe på reglene for midlertidige ansettelser. I lys av at OECD ofte har anbefalt liberaliseringer

for å styrke sysselsettingen og redusere ledigheten, er det verdt å merke seg at OECD nå slår fast at det ikke er godtgjort noen klar sammenheng mellom strikthet i arbeidslivslovgivning (employment protection legislation), arbeidsledighet og sysselsetting. Analysene antyder imidlertid at reguleringer til en viss grad påvirker fordelingen av ledighet; sjansen for å bli ledig er mindre i land med strikte reguleringer, men hvis en først blir ledig, er sjansen større for at dette varer lenger (Employment Outlook 1999). Alt i alt synes internasjonale studier å peke i retning av at «regulation/deregulation of labour markets has less clear-cut effects on employment performance than is often assumed in current political debate and that the employment impact of labour market regulations appears highly contingent on the context of product markets, welfare benefits, and macroeconomic policy in which they are situated» (Dølvik et al 1997: 64).

Internasjonale studier kan også gi støtte til hypotese (2), nemlig at den norske lovgivningen er mindre strikt enn ofte antatt. Samtidig er det viktig å være klar over at tariffavtalene ofte fastsetter strengere regler. Når det gjelder lovregulering av *oppsigelsesvernet*, som i de fleste studier vurderes som den viktigste kilden til rigiditet i arbeidsmarkedet, rangerer OECD (1994b: 147) Norge blant de mer fleksible landene, sammen med USA, Danmark og England. Det er i Norge ikke legale hindre for å si opp folk av økonomiske grunner, og vi har i motsetning til mange kontinentale land ikke lovgivning om økonomisk kompensasjon i slike tilfeller. De sør-europeiske landene og Irland er blant de mest restriktive når det gjelder oppsigelsesvern. OECDs Employment Outlook (1999) viser til en grundigere, oppdatert gjennomgang av alle typer oppsigelsesregler, og har nå rangert Norge blant de noe mer restriktive (nr. 15 på en liste av 27 land som går fra minst til mest restriktive). Ut fra en samlet kalkulering av alle typer hindringer har Norge en score på 2,4 (skala fra 0–6) og har da langt striktere regler enn for eksempel Danmark, men noe mindre strikte regler enn for eksempel Frankrike (2,3), Østerrike (2,6), Tyskland (2,8), Sverige (2,8) Nederland (3,5). Hovedgrunnen til at Norge kommer noe annerledes ut enn i tidligere analyser er først og fremst at norske regler for usaklig oppsigelse regnes som svært restriktive. Når det gjelder oppsigelse på grunn av økonomiske forhold (driftsinnskrenkninger og liknende) vurderes Norge fortsatt blant de mer liberale (nr 10 med hensyn til prosedyrehindre og nummer 7 med hensyn til varslings tid og kompensasjon).

Når det gjelder regler for ukentlig og daglig *arbeidstid* (som i praksis er regulert i tariffavtalene) er Norge i hovedsak på linje med de fleste andre europeiske land, selv om blant annet Frankrike og Italia er i ferd med å innføre en generell 35 timers arbeidsuke.⁷ I motsetning til mange andre land har Norge ingen restriksjoner for deltidsarbeid; og når det gjelder overtidsregler rangeres Norge sammen med de andre skandinaviske landene blant de lite restriktive. I forhold til Norges maksimalgrense på drøyt 300 timer overtid årlig (100 timer mer hvis avtalt med tillitsvalgte), er de mest restriktive landene Spania (maksimum 80 timer), Frankrike (maksimum 130 timer), Portugal (maksimum 160 timer), men i mange land har det skjedd en viss liberalisering. OECD noterer også at i Norge tillater loven

⁷ I hht arbeidsmiljøloven skal alminnelig arbeidstid ikke overstige 9 timer daglig/40 timer i uken, men fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidstvistloven (over 10.000 medlemmer) kan uhindret av loven slutte avtaler om arbeidstidens lengde og plassering (§41). Loven gir også rom for å slutte avtaler om gjennomsnittsberegning med øvre ramme på 9 timer daglig /48 timer ukentlig, som under visse vilkår kan utvides til 10 timer/54 timer etter avtale med tillitsvalgte i inntil 6 uker (§47). Uten særskilt avtale er øvre grense for overtid (utover lovens 40-timers uke) 14 timer daglig, 10 timer ukentlig, 25 timer over en fireukersperiode, og 200 timer årlig. Etter avtale med tillitsvalgte kan rammene utvides til hhv 15 timer, 40 timer og 300 timer årlig, med mulighet for Arbeidstilsynet til visse utvidelser.

«considerable flexibility in the distribution of the 'normal' working time» (Employment Outlook 1994: 143). Et uttrykk for at Norges lovregulerte arbeidstidsregler i internasjonalt perspektiv har vært forholdsvis fleksible, er at EUs arbeidstidsdirektiv (som fastsetter minstandarder som i europeisk sammenheng er vurdert som liberale), på enkelte punkter førte til en viss innstramming av norske regler. EUs sysselsettingsstrategi anbefaler likeledes redusert overtidsbruk og overgang til ordninger med årsarbeidstid og liknende. Sammenliknet med de fleste OECD-land, som har 25–30 dager lovfestet eller avtalefestet årlig ferie, ligger Norge med våre 4 uker og en «Grodag» (som er foreslått fjernet) ganske lavt i internasjonal målestokk.

Reguleringen av *midlertidige ansettelser* er restriktiv i Norge (med visse unntak for offentlig sektor), sammenliknet med mange andre land. Flertallet av OECD-land har bestemmelser som regulerer vilkårene for midlertidig ansettelse (for eksempel sesongvariasjoner, ekstraordinære driftsvariasjoner, inntak av lærlinger og liknende), men disse er vanligvis vagt definert. En del land har videre regler om maksimal varighet og maksimalt antall gjentatte kontrakter, hvilket vi ikke har. Danmark, Irland og England har meget liberale regler for bruk av midlertidig ansatte, mens land som Nederland og Tyskland har liberale regler kombinert med ganske strikte bestemmelser om oppsigelser (ETUI 1998). Tyskland innførte i 1985 en lov for å fremme sysselsetting som ga anledning til inntil 18 måneders midlertidige ansettelser ved rekruttering av nye arbeidstakere, samt opptil to år for nye eller små bedrifter. Forskjellene i regelverk mellom landene vil i årene framover trolig bli redusert, ettersom EU har vedtatt et minimumsdirektiv som pålegger landene å innføre enten kriterier for bruk av slik ansettelse, eller bestemmelser om maksimal varighet og/eller antall gjentatte kontrakter. Når det gjelder omfanget av midlertidig ansatte er likevel Norge midt på treet; i land som Østerrike, Belgia, Italia og England er, ifølge ETUI, under 10 prosent av arbeidsstyrken midlertidig ansatt, mens Norge befinner seg på linje med Danmark, Tyskland, Frankrike Nederland og de andre nordiske land som alle har 10–15 prosent midlertidig ansatte, mens Spania har over 35 prosent midlertidig ansatte. Trass i at en betydelig andel av den netto sysselsettingsveksten i EU-landene de siste år har kommet i midlertidige jobber, er det, ifølge OECD (Employment Outlook 1996), ingen langsiktig trend i retning av økt andel midlertidig ansatte i OECD-landene. Den manglende sammenhengen mellom strikthet i reguleringer og omfang av midlertidig arbeid gjenspeiler trolig samspillet med regler for oppsigelsesvern (ved siden av at praktiseringen av reglene kan variere); i land hvor det er lett å si opp folk – som i Danmark – vil bedriftene i mindre grad bruke midlertidige ansettelser, selv om reglene for dette er liberale. En grunn som kan bidra til å forklare at Norge har en ganske høy andel midlertidig ansatte er vikariatsreglene; i likhet med øvrige nordiske land har vi omfattende permisjonsordninger som skaper et tilsvarende behov for inntak av midlertidig ansatte vikarer som er fullt tillatt. Slike permisjonsordninger – som anbefales i OECD's jobbstrategi og EUs sysselsettingsstrategi – kan gi virksomheter noe økt fleksibilitet til nyrekruttering/passiv nedbemanning ved å høyne gjennomstrømmingen, men skaper økte vansker for bedriftene knyttet til personalplanlegging og rekruttering.

I motsetning til en del OECD-land – deriblant Frankrike, Nederland, Hellas, Portugal, Spania, USA, og nå England – har Norge ikke lovfestede *minimumslønninger*. En del andre kontinentale land, inkludert Finland, har også ordninger for å generalisere tariffavtaler til alle arbeidstakere i den aktuelle bransjen. Norge har videre en fortsatt relativt generøs

ordning for midlertidige *permitteringer* ved driftsinnskrenkninger. Når det gjelder ordninger for *medbestemmelse*, som OECD også inkluderte i sin studie, plasseres Norge i kategori med Tyskland, Nederland, Østerrike og de andre nordiske land, hvor ulike ordninger for bedriftsutvalg, styrerepresentasjon og vernearbeid til sammen gir høy arbeidstakerinnflytelse i internasjonal sammenlikning.

På grunnlag av landenes rangering i forhold til de ovennevnte forholdene konstruerte OECD en indeks for strikthet i regulering av arbeidslivsstandarder, som gjengis her. Selv om en ikke bør legge for sterk vekt på slike indikatorer – spesielt fordi de bare gjenspeiler formelle lover og ikke den aktuelle praksis og avtalefestete regler – peker gjennomgangen over i retning av at Norge i internasjonal sammenheng ligger midt på treet når det gjelder lovregulerte arbeidslivsstandarder. Norge kjennetegnes altså ikke av noe spesielt strikt lovverk som hindrer bedriftenes eksterne arbeidskraftsfleksibilitet, sammenliknet med de fleste andre landene som vi handler med i det indre markedet.

Indeks for arbeidslivsstandarder (Kilde: OECD Employment Outlook 1994: 154)

USA	0
England	0
Canada	2
Danmark	2
Sveits	3
Belgia	4
Portugal	4
Norge	5
Nederland	5
Østerrike	5
Finland	5
Frankrike	6
Tyskland	6
Italia	7
Sverige	7
Spania	7
Hellas	8

Det eneste feltet hvor Norge skiller seg klart ut i restriktiv retning er midlertidige ansettelser. Ovennevnte bilde samsvarer også med tall fra AKU-1998, som tyder på at nesten halvparten av norske lønnstakere befinner seg i arbeidsforhold som på en eller annen måte avviker fra forestillingen om det rigide normalarbeidstakerforholdet, det vil si kun heltidsarbeid på dagtid (Nergaard 1999).

Et annet spørsmål er hvordan den gjeldende praktisering av regler og bestemmelser er i Norge sammenliknet med andre land. Gjennom at vi har lav ledighet og sterke fagorganisasjoner og kollektivavtaler, med unntak for enkelte viktige sektorer, kan det tilsi at arbeidstakerne er i en sterkere posisjon i forhold til å hevde sine rettigheter enn i land med høyere ledighet og lavere fagorganisering. På den andre siden er det hevdet at norske arbeidstakere og deres organisasjoner har et ganske pragmatisk forhold til å respektere bestemmelser de finner uhensiktsmessige, samtidig som det store innslaget av småbedrifter med uformelle forhold tilsier at en fleksibel fortolkning av lover og regler ikke er uvanlig. Mens en del arbeidsgivere mener lov- og avtaleverket «stikker kjepper i hjulene» for bedriftenes tilpasning, har andre således hevdet at norsk arbeidsliv er preget av betydelig «dynamikk i smutthullene».

Mens ovennevnte kan tyde på at den eksterne fleksibiliteten i det norske arbeidsmarkedet er rimelig god, synes det å være lite belegg for at norske virksomheter kjennetegnes av høy intern eller funksjonell fleksibilitet. Reve (1994) hevder således at det ikke er noe som tyder på at den norske samarbeidsmodellen har gitt noe konkurransefortrinn med hensyn til intern omstilling og nyskaping, snarere tvert imot. Likeledes påpeker Bosch (1997) at norske virksomheter preges av tradisjonelle organisasjonsformer og ofte ser ut til å preges av utydelig ledelse og beslutningstregghet, mens systemet for medvirkning kan virke komplisert og uoversiktlig. Han påpeker videre at norske virksomheter i liten grad ser ut til å ha utviklet mer avanserte interne ordninger for tilpasning av arbeidstiden (årsarbeidstid/gjennomsnittsberegninger med videre)⁸; i privat sektor benyttes i hovedsak overtid, som internasjonalt betegnes som en ganske primitiv ordning, mens deltidsarbeid er den dominerende fleksibilitetskilden i offentlig sektor.⁹ I den grad dette gjenspeiler et generelt mønster kan det tilsi at Norge har betydelige ubrukte potensialer for å styrke virksomhetenes interne fleksibilitet i arbeidskraftsanvendelsen – hvilket i så fall snarere er et spørsmål om evnen til sosial organisering enn liberalisering av regelverk. I en fersk OECD-studie hvor utbredelsen av nye fleksible former for arbeidsorganisering (teamwork, prosjektarbeid, rotasjon, delegering med videre) analyseres, pekes det på at slike innovative arbeidsformer i større grad finnes i bedrifter som har gode samarbeidsforhold med fagforeninger og/eller bedriftsråd (OECD, Employment Outlook 1999). Studien peker videre på at det ikke er påvist noen klar tendens (no clear evidence) til at slike arbeidsformer fører til økt behov for såkalte «contingent workers» (deltid, kontraktarbeid, midlertidig ansatte). I den grad Norge er nevnt her, scorer vi lavt på denne typen funksjonell fleksibilitet.

Selv om den interne fleksibiliteten i norske virksomheter kan synes lav, er det likevel grunn til å peke på at omstillingstakten i norsk arbeidsliv de siste tiår har vært høy. En studie gjennomført av IFIM understreker således at norske virksomheter har gjennomgått omfattende omstruktureringer på en relativt konfliktfri måte, blant annet som følge av de etablerte samarbeidsforholdene (Hammer med flere 1994). En nyere studie gjennomført av AFI peker også på at en stor del av arbeidsstyrken har vært involvert i ulike typer omstillingsprosesser, interne oppgaveskift, opplæring med videre de siste årene (Holter med flere 1998). Selv om tempoet i omstillingene ikke nødvendigvis er det største, kan det tyde på at skilpadden i det lange løp kan ta seg like godt fram som haren (Olsen 1997).

Det er også flere forhold som kan gi støtte til den tredje hypotesen, at høy etterspørsel og gode konjunkturer har skapt slikt driv i det norske arbeidsmarkedet at mulige hindre for fleksibilitet har hatt liten innvirkning på sysselsettingstilpasningen. Norge opplevde fra slutten av 80-tallet et kraftig fall i sysselsettingen (over 6 prosent), samtidig som utdanningsvesenet ekspanderte kraftig, og arbeidsmarkedstiltakene ble mangedoblet. Ved oppgangen i 90-årene innebar det at vi hadde betydelige skjulte arbeidskraftsreserver, som raskt kunne mobiliseres. I tillegg er det rimelig å anta at en del virksomheter hadde internt «slack» til å møte aktivitetsøkning. Kombinert med den sentraliserte inntektspolitikken, den vidtgående

⁸ For en oversikt over arbeidstidsbestemmelser i norske tariffavtaler, se Grytli og Stokke (1998), samt Grimsrud og Stokke (1997).

⁹ Om lag 60% av norske virksomheter rapporterer at overtid er den viktigste kilden til arbeidskrafts-fleksibilitet (Olsen og Torp red 1998). Mer enn ¼ av arbeidstakerne rapporterte i AKU 3.kvartal 1998 at de arbeidet overtid, tilsvarende om lag 80 000 årsverk eller 6% av arbeidsinnsatsen på årsbasis, mens andelen overtid av totalt antall timeverk i industrien utgjorde nesten 7% (LO Samfunnsspeilet 1998). For studier av norske erfaringer med årsarbeidstid, se for eksempel Karlsen 1997).

liberaliseringen av produktmarkedene og åpningen for konkurranse i nye sektorer som fulgte med det indre markedet, kan disse faktorene medvirke til å forklare at den sterke veksten i økonomien og sysselsettingen i liten grad slo ut i økende inflasjon. Dette kan likevel ikke bortforklare den uvanlig lave strukturelle ledigheten i det norske arbeidsmarkedet, som antakelig også har vært positivt påvirket av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. På samme måte som det amerikanske eksemplet, kan dette gi støtte til en tolkning som sier at fleksibiliteten og omstillingstakten i arbeidslivet i mindre grad er påvirket av reguleringer i arbeidsmarkedet og i større grad er påvirket av den samlede etterspørselsveksten, den makroøkonomiske politikken og samspillet med andre politikkkelder, enn den snevre debatten om forholdet mellom reguleringer og fleksibilitet har lagt til grunn.

Alt i alt gir ovennevnte drøfting grunnlag for en intuitiv tolkning som peker i retning av at årsaken til at det norske arbeidsmarkedet i 90-årene har vist større fleksibilitet enn det har vært vanlig å hevde, skyldes en «god sirkel» som gjenspeiler et gunstig samspill mellom en rekke faktorer: (1) Betydningen av arbeidslivsreguleringer er mindre enn ofte antatt; (2) norske reguleringer er i et internasjonalt perspektiv ikke spesielt restriktive; og (3) et heldig samspill mellom den makroøkonomiske politikken og andre politikkkelder. Dette tilsier at strategier for å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet må ta hensyn til hvordan enkelttiltak kan påvirke helheten i dette samspillet; ikke minst vil det være viktig at tiltak for økt mikroflexibilitet gjennom omregulering ikke har negative effekter for samarbeidet mellom partene i arbeidslivet når det gjelder omstilling og samspillet mellom den overordnede økonomiske politikken, inntektspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken. I så fall vil «vinninga lett gå opp i spinninga».

Spørsmålet i årene framover er imidlertid om vi nå er på vei inn i en ny situasjon, hvor kravene til fleksibilitet i arbeidsmarkedet vil endre karakter. Hvis det er riktig at de skjulte reservene i stor grad er sugd opp, at tilgangen på nye kull i arbeidsmarkedet skrumper, mens avgangskullene er store og tallrike, kan knappheten på arbeidskraft komme til å reise nye problemstillinger med hensyn til å utnytte den eksisterende arbeidsstyrken mer effektivt, samt å mobilisere nye arbeidskraftskilder. Hvis en er opptatt av å legge forholdene til rette for nye arbeidskraftskategorier – i praksis tungt mobiliserbare grupper som det er rimelig å anta har begrenset kompetanse og yteevne – vil det i praksis innebære å tilrettelegge for opplæring, arbeidstidsordninger og arbeidsforhold som i første rekke imøtekommer disse arbeidstakernes behov for spesialtilpassete ordninger (tilbudsorienterte tiltak). Likeledes vil det kreve innsats i forhold til sosial infrastruktur som gjør det enklere for deler av disse gruppene å kombinere noe yrkesinnsats med forpliktelser/hindringer utenfor arbeidslivet.

Når det gjelder å øke arbeidsinnsatsen til den eksisterende arbeidstyrken, er det som nevnt derfor grunn til å ha nøkterne forventninger til hva tiltak som er innrettet mot å øke mikroflexibiliteten på etterspørselssiden kan bidra med. I makro vil slike tiltak i hovedsak kunne ha positiv effekt dersom de (a) bidrar til en mer effektiv allokering av arbeidskraft, for eksempel ved ordninger for mer effektiv utveksling av arbeidskraft mellom virksomheter (utleie), eller ved at arbeidskraften i markedet for midlertidige ansettelser utvikler større produktivitet og kompetanse (for eksempel ved bedre opplæring i spesialiserte utleiebyråer) enn de fast ansatte som de eventuelt erstatter;¹⁰ (b) hvis midlertidige ansettelser benyttes som en skjult prøvetid og dermed gjør det enklere for marginaliserte arbeidstakere å komme seg inn i ordinære og mer produktive jobber enn de ellers kunne fått, uten at dette hindrer andre

grupper i å komme inn i antatt mer utviklende, faste jobber;¹¹ eller (c) dersom tiltakene bidrar til at deler av eksisterende arbeidsstyrken øker sitt arbeidstilbud. Dette kan for eksempel skje ved at det tilrettelegges nye arbeidstidsordninger som gjør det lettere for deltidsansatte å arbeide flere timer. Ifølge AKU-1998 er det imidlertid ikke mer enn halvparten av de om lag 80 000 undersysselsatte som ønsker å gå over til heltid, mens om lag 15 000 ønsker noe lengre deltid (LO; Samfunnsspeilet 1998). Hvis en ser bort fra langsiktige betraktninger og EUs sysselsettingsstrategi (se kapittel 3.4) som anbefaler mindre bruk av overtid, vil vurderingen av hvor mye utvidete eller forenklede, kortsiktige overtidsrammer vil kunne bidra til å øke arbeidstilbudet (i tillegg til den betydelige andelen overtid i utgangspunktet), for det første avhenge av i hvilken grad dagens regler faktisk overholdes (hvilket det kan reises tvil om); for det andre av hvor mange arbeidstakere som faktisk er interessert i – og har anledning til – å arbeide lengre dager (uten at det for personer i hushold med to yrkesaktive fører til redusert arbeidstilbud for partneren). Videre må en ta i betraktning at økt bruk av legal overtid kan innebære økte arbeidskraftskostnader, som for virksomheter med budsjettbeskrankninger kan bidra til å redusere effekten noe.

Til sammen kan ovennevnte drøftinger tilsi at begrensede tiltak for å lette bruken av midlertidig ansatte og overtid antakelig bare vil kunne bidra til marginale økninger i arbeidstilbudet og i første rekke vil kunne bidra til å takle kortsiktige flaskehalsproblemer av mindre kaliber. Større potensiale ligger det som nevnt antakelig i strukturelle tiltak for å bedre mulighetene for (deltidsarbeidende) kvinner til å kombinere (mer) arbeid med familie/omsorgsansvar, samt tiltak som gjør det enklere og mer attraktivt for eldre arbeidstakere å stå lengre i arbeid. Sistnevnte vil isolert sett peke i retning av at større arbeidsfleksibilitet på de ansattes premisser – valgfrihet, spesialtilpasset arbeidstid, forbedret sosial infrastruktur med videre – og forbedringer i arbeidsmiljøet, kombinert med tiltak for å gjøre det mer lønnsomt å arbeide, vil være mest relevant. Hvis arbeidsmarkedet i årene framover blir strammere – og tilgangen på eksterne arbeidskraftsressurser derfor kan skrumpe – kan det videre tilsi at strategier for å styrke virksomhetenes interne fleksibilitet blir desto viktigere, kombinert med mer offensive strategier for å styrke kvalifiserings- og rekrutteringsinnsatsen innen områder med særlig mangel på arbeidskraft. Tatt i betraktning at overtidsbruken i Norge allerede er ganske høy, kan det tilsi at utvikling av mer sofistikerte arbeidstidsordninger med større vekt på årsarbeidstid, såkalte arbeidstidstidskorridorer, og muligheter til fleksibilitet oppover/nedover i perioder med press/slack har større potensialer enn marginale justeringer av overtidsbestemmelsene. Siden mye av striden om overtid dreier seg om ekstrakostnadene/inntektene ved dette, vil større bruk av årsarbeidstid og

¹⁰ Representanter for enkeltvirksomheter vil innvende at slikt arbeid kommer i tillegg til de fast ansatte, men selv om arbeidstilbudet ikke er gitt vil det (hvis en holder utleie fra andre bedrifter utenom) i makro være rimelig å anta at et økt tilbud av midlertidig arbeidskraft må bety en reduksjon av antallet fast ansatte i økonomien (med mindre utenlandsk arbeidskraft trekkes inn). Unntaket fra et slikt resonnement kan være hvis utleiebyråene klarer å mobilisere unyttete arbeidskraftsreserver; i så fall er det rimelig å reise tvil om disse vil representere noe alternativ for de avanserte delene av norsk næringsliv som sliter med bemanningsvansker i forhold til ordrefrister på krevende prosjekt. Et annet unntak kan være hvis midlertidige ansettelser benyttes som en prøvetid, noe som kan gjøre det enklere for marginaliserte arbeidstakere å komme seg inn i ordinære jobber.

¹¹ Det har i denne sammenhengen blitt pekt på at småbedrifter og nystartete virksomheter er engstelige for å ansette folk fast, på grunn av usikre utsikter og at oppsigelse kan være vanskelig. Dersom det ikke er økonomisk grunnlag for å opprettholde det planlagte aktivitetsnivået er det rettslig sett ikke noe mer til hinder for å gå til oppsigelse i små enn i større bedrifter, men sosiale forhold gjør at det antakelig kan være enklere å terminere en midlertidig kontrakt enn en fast jobb, samtidig som det i en del tilfelle kan være vanskeligere å dokumentere aktivitetsvingninger på grunn av økonomiske forhold i små enn store bedrifter.

gjennomsnittsberegninger antakelig forutsette ekstra lønnsøkninger (utover Arntsenrammen) for å få gjennomslag ved forhandlingsbordene. Når en samtidig tar i betraktning sannsynlig arbeidskraftsknapphet og at betydelige deler av arbeidstyrken ønsker kortere arbeidstid – i likhet med trenden i flere europeiske land – kan det tilsi at jakten på omforente løsninger ikke uten videre blir lett. Erfaringene fra andre land tyder på at arbeidstakerorganisasjonene sjelden har godtatt økt arbeidstidsfleksibilitet hvis de ikke som motytelse har oppnådd reduksjoner i den allminnelige arbeidstiden.

Samlet sett peker gjennomgangen i dette kapitlet etter min vurdering i retning av å utvikle sammensatte, konstruktive strategier for organisert og forhandlet fleksibilitet – hvor partene i arbeidslivet på bedrifts- og bransjenivå, samt på samfunnsmessig plan, forsøker å analysere hvilke spesifikke og konkrete flaskehalsar de står overfor i ulike deler av arbeidslivet og utformer målrettede tiltak for å overvinne disse – snarere enn å lite på beskjedne, allmenne omreguleringstiltak med begrenset treffsikkerhet. Selv om arbeidsmiljøloven gir ganske vide rammer for forhandlet arbeidstidsfleksibilitet, kan en slik betraktning tilsi at partene på arbeidsplassene får større armslag til å bli enige om de arbeidstids- og kompensasjonsordninger de finner hensiktsmessige. Som vi skal se i neste avsnitt er dette en av trendene innen europeisk arbeidslivsregulering.

2.4 Europeiske utviklingstrekk

I og med at reguleringsystemene og de institusjonelle rammene for arbeidsmarkedets organisering er preget av store nasjonale forskjeller i Vest-Europa, er det vanskelig å identifisere klare europeiske trender når det gjelder forholdet mellom reguleringspolitikk og fleksibilitet. Noen hovedtrekk kan likevel skisseres.

For det første, er det viktig å ta i betraktning at den arbeidslivspolitiske debatten om fleksibilitet i de fleste europeiske land har vært preget av ønsket om å redusere ledigheten og øke sysselsettingen. Med en gjennomsnittlig sysselsettingsrate på drøyt 60 prosent i EU – om lag 15 prosent lavere enn i Norge – har myndighetenes ønske om mer fleksibilitet primært vært begrunnet med ønsket om å fjerne barrierer som stenger grupper ute fra arbeidsmarkedet og øke yrkesdeltakingen blant kvinner spesielt. Med Norges høye sysselsettingsrate er problemstillingen noe annerledes.

For det andre, er det grunn til å peke på at med et visst unntak for Danmark og England – hvor EU-regler nå framskynder økt regulering – har de fleste vesteuropeiske land omfattende offentlig lovregulering av arbeidsforhold, samtidig som kollektivavtaler fortsatt har en dominerende stilling i arbeidslivsreguleringen. Selv om andelen fagorganiserte har gått ned i mange land (men slett ikke alle), innebærer høy organisasjonsgrad på arbeidsgiversiden, samt utbredte ordninger for generalisering av tariffavtalebestemmelser (erga omnes), at dekningsgraden for kollektivavtaler i de fleste land varierer fra 70 til 90 prosent (se Dølvik 1999, og figurvedlegg 1). Dette gjenspeiler blant annet at i land med høy faglig organisasjonsgrad eller offentlige reguleringer som sikrer generalisering av (eller bredt nedslagsfelt for) avtaler har arbeidsgiverne et sterkt motiv for å organisere seg og påvirke tariffbestemmelser, samtidig som dette bremser framveksten av en voksende uorganisert sektor med mange «pirat»-bedrifter. I land med deregulerte arbeidsmarkeder, hvor slike ordninger ikke finnes, blir derimot lønns- og arbeidsvilkår en sentral konkurranseparameter mellom

bedriftene, hvilket gir et sterkt incentiv til å bryte ut av kollektive ordninger. Traxler (1996) har således for OECD-landene vist at i institusjonelt regulerte system er om lag åtte av ti arbeidstakere omfattet av kollektivavtale, mot om lag tre av ti i deregulerte system. Dette viser at presset mot kollektive reguleringer ikke kan avledes direkte av internasjonaliseringen eller globaliseringen, og understreker at staten har en avgjørende rolle i å påvirke utviklingen i arbeidsmarkedets organisering. Videre er det grunn til å peke på at betydelige deler av velferdsordningene i mange vesteuropeiske land er administrert av arbeidslivets parter (yrkesbaserte pensjonssystemer med videre), hvilket også gir incentiver til å holde liv i sentraliserte forhandlingsrelasjoner. I motsetningen til tesen om at det økte spillerommet for internasjonal markeds konkurranse ville fremme en desentralisering av forhandlinger, har en i mange vesteuropeiske land de seinere år derfor sett en gjenreisning av sentralt treparts-samarbeid mellom staten og arbeidslivets parter, knyttet til forhandlinger om såkalte sosialpakter.

Dette gjenspeiler, for det tredje, at som følge av kollektivavtalesystemet og de sosiale partenes fortsatt sterke stilling, vil strategier for å øke fleksibiliteten i arbeidslivet – som ofte berører utformingen av velferdssystemene – i mange spørsmål forutsette medvirkning fra arbeidslivets parter. Når samtidig sentrale reguleringer på arbeidstidsområdet er nedfelt i avtaleverket, har det ført til at de nasjonale strategiene for å fremme økt fleksibilitet i hovedsak har bygd på å få partene til å forhandle/samarbeide om mer fleksible ordninger. I mange europeiske land er det tatt forsiktige initiativ til å myke opp det lovfestede stillingsvernet – for eksempel vedrørende midlertidige stillinger, oppsigelsesvern og vilkår for innleie av arbeidskraft – samtidig som det er tatt skritt for å reformere trygdesystemet med sikte på å styrke incentivene til arbeid og satsing på aktiv arbeidsmarkedsopplæring. I så måte samsvarer trenden med reformer som er gjennomført i Norge i 90-årene. Noen omfattende liberalisering har følgelig ikke skjedd, på tross av at både arbeidsgiversiden og internasjonale organer som OECD har oppfordret til økt fleksibilitet.

For det fjerde, i den grad myndighetene har gjennomført lovreformer, har de spesielt på arbeidstidsområdet i stor grad vært preget av økt vekt på rammeregulering som fastsetter visse minsteregler og prosedyrenormer, mens partene innvilges betydelig spillerom for å avtale avvik fra minstereglene (tariffdispositiv lovgivning og forhandlet fleksibilitet) (Freysinnet 1998). Når det gjelder arbeidstidsordninger har myndighetene i flere land også etablert incentivtiltak som belønner virksomheter som kombinerer redusert arbeidstid med innføring av mer fleksible arbeidstidsordninger og nyrekruttering, blant annet med redusert arbeidsgiveravgift (eksempel Frankrike, Italia og Belgia). Tilsvarende ser en i tariffavtalene – blant annet i Tyskland – en tendens til å innføre lokale «åpningsklausuler» og større spillerom for lokal valgfrihet med hensyn til hvordan sentrale tillegg skal «tas ut». I Nederland har en i noen bransjer innført såkalte «à la carte»-avtaler, hvor den enkelte kan velge mellom økt lønn, redusert arbeidstid, opplæring, eller å sette tillegget inn på «tidkonto». I mange land har en også sett tiltak for å fjerne barrierer for, og stimulere til, økt deltidsarbeid (kfr. dette er i mange land langt mindre utbredt enn i Norge), kombinert med forsøk på å få til økt rotasjon i arbeidsmarkedet gjennom ordninger for permisjon, sabatticals med videre.

Samlet kan en si at et hovedtrekk ved utviklingen i reguleringssystemene i Vest-Europa er en forsiktig liberalisering preget av en viss forskyvning fra lovgivning til avtaleregulering, kombinert med økt vekt på sentral rammeregulering med større lokal frihet til fleksibel

tilpasning, det vil si en bevegelse mot tettere samspill mellom lovtiltak og forhandlingsløsninger, og mellom sentrale og desentrale ordninger, understøttet av ulike offentlige incentivordninger for å stimulere nye og mer fleksible tilpasninger. Disse trekkene reflekteres i stor grad også i EUs arbeidslivsregulering (jf kapittel 3.2).

Når det gjelder arbeidstid, er den kontinentale debatten langt sterkere preget av arbeidstidsreduksjoner som et ledd i å redusere ledigheten. Frankrike og Italia har gjort lovvedtak om allmenn 35-timers uke, noe som også er gjennomført i metallindustrien i Tyskland. Den europeiske fagbevegelsen har 35 timers arbeidsuke som et hovedkrav, mens den europeiske metallarbeiderføderasjonen har vedtatt en norm for årlig arbeidstid på 1750 timer med maksimalt 100 timers overtid som rettesnor for medlemmenes forhandlingsstrategier. Redusert ledighet og knapphet på arbeidskraft i en del EU-land ser imidlertid ut til å gjøre at oppslutningen om allmenn arbeidstidsreduksjon svekkes, samtidig som både OECD og EU anbefaler mer differensierte og livsfaserettete tiltak for å redusere arbeidstiden gjennom avtaler tilpasset den enkelte bedrift og arbeidstaker (årsarbeidstid, sabbaticals, tidskontoer, med videre). I gjennomsnitt har arbeidstiden i de fleste europeiske land gått noe ned de seinere år, men dette reflekterer snarere en økende polarisering mellom grupper som arbeider lange dager (mannlig kjernearbeidskraft) og en økende andel som arbeider deltid (i hovedsak kvinner). I en del bedrifter, ofte identifisert med VW-fabrikkens berømte avtale om 28/30-timers arbeidsuke for å hindre oppsigelser for noen år tilbake, har partene blitt enige om konjunkturtilpassete reduksjoner i arbeidstiden (såkalte sysselsettingsavtaler). Andre bedrifter har inngått avtaler om arbeidstidsreduksjon hvor lengre daglig arbeidstid (9–10 timer) og nye skiftordninger som gir utvidet driftstid byttes mot kortere arbeidsuke (4-dagers uke) og lengre perioder med såkalt blokkfritid. Generelt er det en trend i retning av økt bruk av årsarbeidstid, ulike typer gjennomsnittsberegning, og avtaler om såkalte arbeidstidskorridorer (i Nederland ofte 32–40 timer) hvor ulike grupper kan ha forskjellig arbeidslengde (Frey-sinnet 1998, Visser 1998). For eksempel tillater kollektivavtalen i tysk metallindustri om 35-timers uke at om lag 20 prosent av arbeidsstokken kan ha over 38 timers uke, hvilket gir ulike arbeidstakergrupper noe større mulighet til å velge sin «normalarbeidstid». Selv om slike avtaler må kompenseres med høyere timelønn, er et viktig trekk ved denne typen ordninger at de reduserer arbeidsgivernes «overtidspremie».

Nederland er det landet hvor en differensiert strategi for arbeidstidsreduksjon, kombinert med mindre generelle arbeidstidsreduksjoner og økt arbeidstidsfleksibilitet, har fått bredest oppslutning på begge sider av forhandlingsbordet. Mellom 1979 og 1996 medvirket dette til en vekst i andelen deltidsarbeidende fra 17 til 36 prosent av arbeidsstyrken – og 12 prosent blant menn (Visser 1998). I samspill med trepartssamarbeid om moderat lønnsvekst, redusert skatt for arbeidstakere, skjerpete trygderegler, samt mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, har dette medvirket til at sysselsettingen i Nederland de siste 15 år har vokst med om lag 1,8 prosent årlig, og om lag 1 prosent årlig målt i arbeidstimer. Sysselsettingsandelen er likevel fortsatt betydelig under det norske nivået. Kritikere av det nederlandske «miraklet» har pekt på at dette reflekterer en særegen nederlandske utvikling som bunner i den tidligere uvanlig lave kvinnelige yrkesdeltakingen, samtidig som det er tegn som tilsier at nederlandske kvinner i likhet med sine nordiske søstre i økende grad vil ønske lengre arbeidstid (Bosch 1999).

En mye omtalt nyordning i Nederland er videre den såkalte «flexurity»-avtalen fra 1997, som seinere har gitt opphav til lovgivning (Flexibility and Security Act, samt liberalisering av reglene for utleiebyråer). Målet er å skape en bedre balanse mellom kjerne- og randarbeidskraftens rettigheter ved å gjøre faste ansettelser noe mer fleksible (mykere oppsigelsesvern, kfr. Nederland har tidligere hatt meget kompliserte og kostbare oppsigelsesprosedyrer) og styrke mulighetene for midlertidig arbeidskraft til å få fast jobb (ven heet Kaar 1999). Under bestemte vilkår skal flere midlertidige kontrakter kunne gi rett til fast ansettelse og ansatte i utleiebyråer skal etter en viss tid ha rett til yrkesopplæring og fast lønn hvis byrået ikke kan tilby arbeid.

Ved siden av hovedvekten på forhandlet, organisert fleksibilitet, kan en spore en tendens i retning av at myndighetene i flere europeiske land forsøker å knytte sammen pakker av tiltak hvor ingredienser som arbeidstidsreduksjon, opplæring, mer fleksible arbeidstidsregler, endringer i trygderegler, skattereduksjoner og incentiver til økt sysselsetting, samt til en viss grad oppmykninger av stillingsvern og vilkår for midlertidige ansettelser, kombinert med større arbeidstakerinnflytelse i slike spørsmål, gir de involverte partene muligheter til å inngå komplekse sosiale bytter eller kompromiss. Som det framgår av kapittel 3.4, koples slike tiltak i stigende grad til satsing på en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik og satsing på livslang læring. Til sammen innebærer dette at det er mange likhetstrekk mellom retningen i europeisk arbeidslivspolitik og den utviklingen som har skjedd i Norge i 90-årene; den største forskjellen har antakelig ligget i spillerommet for å føre en aktiv makroøkonomisk politikk med sikte på å stimulere til økt etterspørsel og driv i arbeidsmarkedet.

Ved siden av ovennevnte utviklingstrekk rapporteres det fra arbeidslivsforskere i mange europeiske land at det uavhengig av lov- og avtaleverket skjer en økende individualisering og differensiering av arbeidstidsordningene på arbeidsgivernes premisser, som i stor grad er kjennetegnet av meget høy arbeidstid for betydelige grupper (ofte høyt kvalifisert arbeidskraft) og økt innslag av ulike typer atypiske arbeidsordninger (korttid, deltid, midlertidige arbeidsforhold) for andre marginaliserte grupper (Lehdorf 1998). En liknende utvikling kan en få inntrykk av gjør seg gjeldende i deler av det norske arbeidsmarkedet, kanskje sterkest i deler av tjenestesektorene hvor parts- og avtaleforholdene er mindre utviklet, og kjennskapet til og respekten for lovverket i en del småbedrifter kan synes mangelfull (se Næringslivets Ukeavis 11.juni 1999).¹² I den grad en slik utvikling vurderes som uønsket – enten det måtte være ut fra hensynet til likeverdig konkurranse mellom seriøse og mindre seriøse bedrifter, eller ut fra langsiktige helsemessige, sosiale og fordelings-politiske hensyn – reiser det nye utfordringer for regulerende myndigheter og partene i arbeidslivet. Problemet i denne sammenheng er i mindre grad at reguleringssystemer er for lite fleksibelt, enn at det i økende deler av arbeidslivet kan synes å ha skrumpende nedslagsfelt og begrenset gjennomslagskraft. Dette kan tilsi at den reguleringspolitiske utfordringen ikke bare består i å finne fram til tiltak som bedrer tilpasningsevnen i de velorganiserte delene av arbeidsmarkedet, men i like stor grad består i å finne fram til reguleringsinstrumenter som sikrer bedre beskyttelse for de mest utsatte delene av arbeidsstyrken.

¹² Her pekes det på at ansatte som forsøker å organisere seg i en del bransjer – spesielt restaurantbransjen, reinhold, vaktelskaper, håndverksbedrifter, bensinstasjoner og andre handelsbedrifter hvor atypiske arbeidsforhold kan antas å være utbredt – ofte blir utsatt for sterkt og ulovlig press fra arbeidsgiverne (Næringslivets Ukeavis 11. Juni 1999, side 8-9.)

I den grad treffsikkerheten og håndhevingsevnen ved lovgivning kan antas å være begrenset i forhold til denne problemstillingen, kan det tilsi at fokuset rettes mot reguleringsformer som kan bedre maktbalansen og styrke de organiserte partenes rolle og evne til å sikre hensiktsmessige og forsvarlige arbeidsforhold. I så fall kan det være interessant å vurdere reguleringsstrategier som ved siden av å fastsette individuelle minstestandarder gir incentiver til økt organisering og økt råderett for partene i arbeidslivet på den enkelte virksomhet og/eller i den enkelte bransje. For eksempel kan en i utvalgte, belastete sektorer (kanskje som en forsøksordning?) forestille seg ordninger som under betingelse av at partene har tilstrekkelig organisasjonsgrad og kan framlegge kollektivavtale, samt kan dokumentere anstendige arbeidsforhold eller liknende, innvilger partene større frihet enn lovens minimumskrav til å fastsette arbeidstids- og kontraktsforhold, eventuelt kombinert med gunstigere ordninger for arbeidsgiveravgift, fradrag for opplæringstiltak, rekrutteringsbidrag eller liknende. Videre kan det være verdt å vurdere om slike ordninger bør kunne kombineres med mulighet til allmengjøring av bransjevise tariffavtaler, samt felles håndhevingstiltak, for å redusere spillerommet for useriøse piratvirksomheter. (I en tid med knapphet på arbeidskraft kan det også styrke seriøse bedrifters mulighet til å rekruttere arbeidskraft.)

3 EUs arbeidslivspolitik og reguleringsystem

(kfr utvalgets kapittel 5)

3.1 Innledning og rammer

EUs rolle i arbeidslivspolitikken er resultat av en lang historisk prosess preget av sterke politiske, nasjonale og interessebaserte motsetninger. Mens føderalistisk orienterte land har ønsket et sterkt overnasjonalt regime, har mellomstatlig orienterte land prioritert nasjonal suverenitet og ønsket minst mulig felles regulering på arbeidslivsområdet. Mens flere høykostland har ønsket relativt strikte fellesregler, har de fleste lavkostlandene fryktet at det kan ødelegge deres konkurransesituasjon. Dagens reguleringsregime er et kompromiss, hvor forsvarerne av nasjonal suverenitet og hensynet til lavkostlandenes situasjon langt på vei har vunnet fram. Likevel har det skrittvis vokst fram et europeisk regime for utforming av minste-standarder som primært har til formål å beskytte nasjonale arbeidslivssystem mot undergravende sosial konkurranse ved å løfte standardene i de minst utviklede landene, samt å regulere spørsmål av grenseoverskridende karakter. Det overordnede målet er å bidra til en gradvis, naturlig konvergens mot et høyere nivå for velferds- og arbeidslivsstandarder.

Ved siden av at EUs lovgivningsmandat og området for kvalifiserte flertallsbeslutninger i arbeidslivsspørsmål er utvidet, og arbeidslivets parter på europeisk plan har fått en mer sentral rolle, må systemet for arbeidslivsregulering sees i forhold til det bredere settet av tiltak og virkemidler som til sammen utgjør den «sosiale dimensjonen» i EU. Dette inkluderer blant annet regler og tiltak for arbeidskraftsmobilitet og pensjonsrettigheter for vandrearbeidskraft; sosial- og strukturfondenes aktivitet; utdanningssamarbeidet; den europeiske sysselsettingsstrategien; produktsikkerhet, likestilling og fattigdomsbekjempelse, og et bredt spekter av programmer og tiltak for erfaringsutveksling, kompetanseoverføring og anbefalinger knyttet til sosiale og arbeidslivsrelaterte spørsmål. Lovregulering utgjør altså bare en del av EUs arbeidslivspolitik, mens økende vekt legges på mykere og mer indirekte tiltak for å fremme kunnskapsspredning og samordning med sikte på å øke sysselsettingen og forbedre arbeidsvilkårene.

Videre må EUs arbeidslivspolitik sees i lys av de langt mer inngripende prosjektene som utgjør kjernen i den økonomiske integrasjon – det indre markedets konkurranseregler og ØMU. Reglene for det indre markedet omfatter blant annet direktiv for (total)harmonisering av helse-, miljø- og sikkerhetskrav til produkter og maskiner (i henhold til art 95a, tidligere 100a). Disse nedfelles i europeiske standarder som i økende grad innarbeides i norsk arbeidsmiljølovgivning gjennom forskrifter (se Østberg 1999). I motsetning til direktivene for produktsikkerhet som fastlegger absolutte krav (maksimumsbestemmelser), fastsetter EUs direktiv på arbeidsmiljø- og arbeidsrettsområdet minimumsregler som blant annet regulerer bruken av maskiner og utstyr. Mens EU har gått langt i å innstifte et overnasjonalt politisk beslutningssystem for økonomisk og markedsmessig integrasjon – som

Norge i stor grad må tilpasse seg gjennom EØS-avtalen – er den sosiale dimensjonen og arbeidslivspolitikken altså preget av at EU har begrensede fullmakter og at nasjonalstaten fortsatt utgjør den viktigste arenaen på dette feltet. Ved siden av at Norge gjennom EØS-avtalen deltar i en rekke komiteer og programmer knyttet til den sosiale dimensjon, er Norge, som nevnt, forpliktet til å gjennomføre EUs arbeidslivsdirektiv. Dette innebærer at vi i utformingen av norsk arbeidslivsregulering må ta hensyn til hvilke krav og utviklingstrekk som gjør seg gjeldende i EUs arbeidslivsregulering, samtidig som vi må vurdere hvorvidt og hvordan Norge eventuelt skal påvirke denne.

3.2 Reguleringsystemet

Rettslig rammeverk

Dagens system for arbeidslivsregulering i EU bygger på Sosialprotokollen fra Maastricht, som ble innarbeidet i traktaten ved Amsterdamkonferansen i 1997. I formåls erklæringen pekes det blant annet på at EU har som mål å fremme høy sysselsetting, bedre livs- og arbeidsvilkår, sosial beskyttelse og sosial dialog mellom partene i arbeidslivet (art 136). For å fremme disse målene skal EU støtte og utfylle (complement) medlemsstatenes aktiviteter, blant annet ved å vedta minimumsdirektiv. Disse kan vedtas med kvalifisert flertall direktiv i Rådet på følgende områder (art 137 pkt 2, tidligere 118a):

- forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte arbeidernes helse og sikkerhet
- arbeidsforhold
- informasjon og konsultasjon av arbeidstakere
- integrasjon av personer som er utstøtt fra arbeidsmarkedet
- likhet mellom menn og kvinner med hensyn til arbeidsmarkedsmuligheter og behandling på arbeidet¹³

Tiltak skal ta hensyn til nasjonale arbeidslivstradisjoner og ikke innebære administrative, finansielle eller legale hindringer for utvikling av små- og mellomstore bedrifter. Videre skal Rådet i EU med enstemmighet vedta minimumsdirektiv innen følgende områder (art 137 pkt 3):

- sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere
- beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt
- representasjon og kollektiv beskyttelse av interessene til arbeidstakere og arbeidsgivere, inkludert medbestemmelse
- arbeidsvilkår for tredjelandsborgere med lovlig opphold i Fellesskapet
- finansiell støtte til tiltak for å fremme sysselsetting og jobbskaping

¹³ Her er mer detaljerte regler gitt i artikkel 141 (tidl 119) som definerer premisene for praktiseringen av lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi, samtidig som det fastslås at likebehandlingsprinsippet ikke skal være til hinder for likestillingstiltak som favoriserer det underrepresenterte kjønn i arbeidslivet.

Medlemslandene kan etter anmodning fra arbeidslivets parter overlate til dem å gjennomføre direktiv, men har da ansvar for å tilse at resultatene samsvarer med direktivenes krav. Dette berører spørsmålet om hvor høy dekningsgrad som skal kreves for å gjennomføre direktiv ved kollektivavtaler, slik danskene ved flere høve har gjort.¹⁴ I Norge ble direktivet for Europeiske Samarbeidsutvalg innarbeidet i LO/NHOs hovedavtale, men etterfølgende lovgivning ved forskrift ble ansett nødvendig for å sikre generell dekning. EUs direktiv skal ikke være til hinder for at medlemslandene kan videreføre/innføre strengere regler, og i flere nyere direktiv er det innarbeidet såkalte «non-regression»klausuler for å motvirke at land nedjusterer gjeldende regler med henvisning til EU-direktiv.

Artikkel 137 (pkt 5) fastslår at EUs mandat ikke gjelder bestemmelser om lønn, organisasjonsrett, eller rett til streik og lockout, som følgelig hører inn under nasjonal kollektiv arbeidsrett. I det Sosiale Charteret fra 1989, som ligger til grunn for EUs arbeidslivspolitik, understrekes det imidlertid at medlemslandene i tråd med ILOs konvensjoner skal respektere disse grunnleggende sosiale rettighetene. De seinere år har likevel spørsmålet om forholdet mellom nasjonal aksjonsrett og konkurransereglene for det indre markedet blitt reist, blant annet i forbindelse med franske aksjoner i transportsektoren. I en forordning fra Kommisjonen ble det da fastslått at streikeretten har forrang for kravene til fri bevegelighet.

Det mest nyskapende elementet i den sosiale avtalen fra Maastricht var traktatfestingen av de sosiale parternes rolle i EUs lovgivningsprosess. I artikkel 138 (tidligere 118b) fastslås det at Kommisjonen skal fremme konsultasjon med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på EU-nivå, og skal gjennomføre ethvert relevant tiltak for å understøtte den sosiale dialogen ved balansert støtte til begge parter. Kommisjonen skal konsultere partene om innholdet og retningen for eventuelle direktiv både før og etter at den fremmer forslag. Hvis partene ønsker det, kan de be Kommisjonen stanse lovgivningsprosessen, og iverksette forhandlinger. Hvis de kommer fram til en avtale kan den gjennomføres via de nasjonale avtalesystem, eller (såfremt innholdet omfattes av EUs mandat) ved at partene ber Rådet, etter anbefaling fra Kommisjonen, å gjøre avtalen til EU-rett ved Rådsbeslutning.

Dette innebærer altså at arbeidslivets parter er delegert en rolle som kvasi-lovgivere innen EUs arbeidslivspolitik. Selv om Kommisjonen og Rådet ikke er formelt bundet til å gjøre europeiske avtaler til EU-rett, har dette knesatt det såkalte dobbelte subsidiaritetsprinsippet som innebærer at EU primært bør fremme avtaleløsninger framfor lovgivning, og nasjonale reguleringer framfor europeiske. Som et hovedprinsipp vil EU følgelig bare fremme lovgivning på arbeidslivsområdet såfremt nasjonale reguleringer anses utilstrekkelige og de europeiske partene ikke kommer fram til avtaler.

Praksis

Etter at Maastrichtavtalen trådte i kraft i 1994 kom det ny dynamikk i EUs system for arbeidslivsregulering. Flere direktiv som tidligere var blokkert av vetoretten er gjennomført – noen på grunnlag av europeiske avtaler, andre lovveien – og nye direktiv er forslått. Den sosiale dialogen er også styrket og utvidet.

¹⁴ Hvilke vilkår som må være innfridd for gjennomføring av direktiver avtaleveien har lenge vært omstridt, og spørsmålet om dekningsgraden i Danmark er tilstrekkelig er påny reist i EUs rettssystem.

I 1994 ble det omstridte direktivet om Europeiske Samarbeidsutvalg vedtatt etter nesten 25 års strid. Ved siden av å sikre arbeidstakerne visse minsterettigheter til informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap, er direktivet interessant fordi det illustrerer et typisk trekk ved EUs reguleringsform på arbeidslivsområdet. For det første spilte dialogen med de sentrale partene en viktig rolle i utformingen av direktivet; for det andre fastslås det at partene i konsernene, med utgangspunkt i visse prosedyrekrav, står fritt til å avtale de informasjons- og konsultasjonsordninger de vil, såfremt de blir enige; for det tredje defineres visse minimumsregler som skal gjelde såfremt partene ikke blir enige. Denne reguleringsformen betegnes ofte som tariffdispositiv lovgivning, og bygger på at myndighetene bruker lovgivning til å stimulere utvikling av kollektivavtaler (selvregulering), samtidig som minimumskravene har til hensikt å sikre en viss balanse i styrkeforholdene mellom partene, samt minstandarder der det enten ikke finnes organiserte parter eller de ikke kan bli enige.

Seinere har de sentrale sosiale partnerne, DEFS, CEEP og UNICE, blitt enige om tre europeiske avtaler som har erstattet tidligere blokkerte direktivutkast. Dette gjelder rettigheter til *foreldrepermisjon* (1995), som knesatte prinsippet om en individuell rett til tre måneders permisjon. Selv om vilkårene for kompensasjon (trygd/lønn) ble holdt utenfor fordi dette ligger utenfor EUs myndighet, innebar avtalen en klar forbedring i tre av medlemslandene hvor slike rettigheter ikke fantes, samt visse forbedringer i flere land med ulike former for behovsprøving.¹⁵ Avtalen om rettigheter for *deltidsansatte* (1997) knesatte først og fremst et prinsipp om likebehandling av deltids- og heltidsansatte i spørsmål knyttet til arbeidsrelaterte rettigheter. Avtalen om *midlertidig ansatte* (1998) fastslår at midlertidig ansatte ikke skal forskjellsbehandles i forhold til fast ansatte, samtidig som landene pålegges å utforme reguleringer som definerer under hvilke vilkår midlertidig ansettelse kan brukes (som i Norge), og/eller regler som fastsetter en maksimal lengde og/eller maksimalt antall fornyelser av en midlertidig kontrakt.

Et fellestrekk ved EUs arbeidsrettsdirektiver og de europeiske avtalene er at de har karakter av rammeregulering som i hovedsak definerer en del målsettinger og en kjerne av minimumskrav (som regel på et ganske moderat nivå sett fra norsk synsvinkel), men gir betydelig spillerom for valg av gjennomføringsmåte i lys av nasjonale lov- og avtaletradisjoner.

Selv om den sosiale dialogen har fått en mer sentral rolle i utformingen av EUs arbeidslivsreguleringer, har Kommisjonen fortsatt å fremme nye initiativ til lovgivning. Dette dels for å gi nye innspill til «forhandlet lovgivning», dels fordi en del temaer er uegnet for partsforhandlinger (slik som direktivet om omvendt bevisbyrde i diskrimineringssaker), og fordi spesielt arbeidsgiverne har vært tilbakeholdne med å forhandle om en del spørsmål. Dette gjaldt for eksempel et direktivforslag om seksuell trakassering i arbeidslivet, samt direktivforslaget om rett til informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap.

I de siste langtidsprogrammene for EUs sosialpolitikk er det imidlertid pekt på at det ikke er noe omfattende behov for ny lovgivning, og at hovedvekten framover vil ligge på konsolidering, gjennomføring og forbedring av eksisterende initiativ, samt større vekt på programmer og tiltak for å fremme erfarings- og kunnskapsutveksling mellom landene.

¹⁵ Hvordan bestemmelsen om «individuell rett» skal tolkes ifht norske regler ligger utenfor min kompetanse å vurdere, men ut fra prinsippene om likebehandling kunne en tenkt seg at norske aktører kunne argumentere for en tolkning som innebar at menn skulle ha en individuell rett til tre måneders betalt foreldrepermisjon etter de samme prinsippene som kvinner, uten avkortning av kvinnens permisjonsrettigheter.

I lys av at den sentrale sosiale dialogen er avhengig av nye lovgivningsinitiativ, og at store deler av de direktivforslagene som var nedfelt i Sosial Aksjonsprogrammet fra 1989 nå er gjennomført, er det neppe grunn til å vente noen sterk eller akselererende strøm av nye europeiske avtaler og direktiv i årene framover. Hovedaktiviteten vil ventelig dreie seg om å fylle hull og oppdatere eksisterende direktiv, for eksempel skal direktivet om Europeiske Samarbeidsutvalg revideres i 1999, samt å styrke det institusjonelle rammeverket rundt den sosiale dialogen. Dette gjelder for eksempel det omstridte spørsmålet om prosedyrer, tvistebehandling og aksjonsrett i forbindelse med europeiske forhandlinger som er et sentralt tema for den europeiske fagbevegelsen.

Det kan følgelig se ut til at tyngdepunktet i EUs arbeidslivspolitik og den sosiale dialogen i økende grad vil forskyves mot spørsmål knyttet til den «europeiske sysselsettingsstrategien» og ØMU, samtidig som utvidelsen av EU østover vil reise nye problemstillinger. De siste årene har Kommisjonen tatt en serie initiativ til å styrke den sosiale dialogen på sektor- og bransjenivå, hvor problemstillinger knyttet til sysselsetting, etter- og videreutdanning, omstilling og arbeidsorganisering gjerne står mer sentralt enn lovregulering. Etableringen av ØMU har videre gjort forholdet mellom nasjonal inntektspolitikk og den økonomiske politikken i EU til et sentralt tema i den sosiale dialogen, samtidig som deler av den europeiske fagbevegelsen har tatt initiativ til å samordne sine strategier for kollektivforhandlinger over landegrensene.

Samlet sett har disse utviklingstrekkene bidratt til økt europeisk integrasjon i arbeidslivs- og arbeidsmarkedspolitikken. Tyngdepunktet i arbeidsmarkedspolitikken ligger fortsatt i nasjonalstaten, men kombinasjonen av økt økonomisk avhengighet mellom landene, veksten i europeiske reguleringer og tiltakende samarbeid innen den økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken, gjør at nasjonale organisasjoner og myndigheter i større grad enn før må ta hensyn til den europeiske dimensjonen ved utforming av nasjonale tiltak og strategier.

3.3 Den sosiale dialogen

EUs arbeidslivsregime bygger som nevnt på idéen om sosialt partnerskap (trepartssamarbeid) og de sentrale organisasjonene i arbeidslivet er tildelt en formell rolle i lovgivningsprosessen som er ukjent på nasjonalt nivå. Det er likevel grunn til å understreke at de offentlige institusjonene i EU spiller en avgjørende rolle.

Kommisjonen er initiativtaker, organisator og finansør av den sosiale dialogen, Rådet (av sosial- og arbeidsministre) beslutter i siste instans om europeiske avtaler kan gjøres til EU-rett, og Europaparlamentet har en viktig rolle som hørings- og godkjenninginstans i forhold til arbeidslivsdirektiv. Dette betyr at den sosiale dialogen ikke er kollektive forhandlinger i tradisjonell forstand; den bygger på konsensus, og partene kan ikke ty til streik eller lockout. Styrkeforholdene mellom partene er derfor avhengig av sannsynligheten for at Kommisjonen fremmer et direktivforslag, innholdet i dette, og utsiktene til at det kan vinne flertall blant landenes arbeidsministre i Rådet. Relasjonene mellom arbeidslivets organisasjoner på europeisk plan er derfor i større grad enn på nasjonalt nivå betinget av politiske forhold, og partene har inntatt en mer politisk rolle enn nasjonalt.

Det er flere grunner til at den sosiale dialogen og europeiske avtaler, etter en lang og ganske resultatløs historie tilbake fra 1960-tallet, de seinere år har fått en såvidt sentral rolle i det europeiske arbeidslivsregimet. Ettersom mange av landenes regjeringer har vært skeptiske til for mye lovmessig inngripen fra EU og har vært bekymret for systemets folkelige oppslutning, har den sosiale dialogen på 90-tallet framstått som en alternativ reguleringsform som kan styrke systemets legitimitet og folkelige forankring. Arbeidsgiversiden har generelt vært skeptisk til europeiske reguleringer, men har i lys av EUs økte lovgivningsmyndighet kommet til at avtaler i mange tilfelle er å foretrekke framfor politiske direktiv. Selv om fagbevegelsen i noen tilfeller kan oppnå mer gjennom lovgivningskanalen har også den foretrukket forhandlingsveien for å styrke sin innflytelse på europeisk plan. Etter hvert som denne reguleringsformen er blitt institusjonalisert, ligger det også et betydelig press i retning av at partene skal forhandle, samtidig som økt erfaring ser ut til å ha overbevist dem om at de er bedre i stand til å finne løsninger som samsvarer med arbeidslivet og medlemmenes behov enn EUs politiske organer. Trass i delvis motstridende og kryssende interesser har dette bidratt til at alle de berørte partene har sett en felles interesse i å utvikle et europeisk nivå for trepartssamarbeid. I takt med den tiltakende og omstridte integrasjonen på det økonomisk-politiske området, har denne sosialpartnerskapsmodellen i økende grad blitt overført til nye områder, spesielt knyttet til den europeiske sysselsettingsstrategien som i stor grad bygger på å trekke arbeidslivets organisasjoner med i moderniseringen av arbeidsmarkedet.

Den sosiale dialogen er organisert rundt *to pillarer*. Den viktigste hittil har vært den sentrale sosialdialogen mellom de tre europeiske hovedorganisasjonene, DEFS (Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen, hvor LO og AF er med), UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe, hvor NHO er med) og CEEP (European Centre of Public Enterprises, hvor KS og NAVO er med). Det er disse organisasjonene som kan inngå europeiske avtaler som kan bli generell EU-rett. I tillegg har disse partene gående dialog om en rekke spørsmål knyttet til makroøkonomisk politikk og sysselsetting, etter- og videreutdanning, bedriftsdemokrati, ny teknologi og arbeidsorganisering med videre, hvor de jevnlig produserer anbefalinger (Joint Opinions) og høringsuttalelser, ved siden av å være representert i en flora av EUs komiteer og utvalg hvor slike spørsmål behandles. Parallelt med den særskilte rollen disse tre organisasjonene spiller i EUs arbeidslivspolitik, konsulterer Kommisjonen under forberedelsen av sine forslag et bredt spekter av uavhengige organisasjoner og representanter for sivilsamfunnet, samt den Økonomiske og Sosiale Komité og Komitéen for Regionene.

Både DEFS og UNICE er brede sammenslutninger av hovedorganisasjoner med tyngdepunkt i Vest-Europa, men organiserer i økende grad medlemmer i Sentral- og Øst-Europa, samt middelhavsland som Tyrkia, Kypros med videre. DEFS representerer også europeiske faglige bransjeorganisasjoner, hvor nasjonale fagforbund er med, mens UNICE ikke har bransjeorganisasjoner som medlemmer. CEEP er en mindre organisasjon som vesentlig har organisert offentlige selskap i EU-landene, men som følge av organisasjonens rolle på europeisk plan har stadig flere arbeidsgiverorganisasjoner fra kommunesektoren og deler av statssektoren i flere land blitt med.

Den tidligere bekymringen for at de europeiske sosiale partnerne ikke var tilstrekkelig representative til å fylle rollen som europeiske kvasi-lovgivere synes derfor mindre uttalt i dag enn tidligere. Ved siden av Europaparlamentet har det særlig vært organisasjonen Euro-Commerce (med medlemsorganisasjoner i handels- og servicenæringene, hvor HSH er med),

samt UEAPME (med medlemsorganisasjoner for små- og mellomstore bedrifter) som har kritisert UNICE sin representativitet på arbeidsgiversiden. Den seineste tiden har imidlertid UNICE kommet til enighet med utfordrerne om en viss gjensidig representasjon, slik at denne striden synes å være løst. Det er imidlertid fortsatt en svakhet at arbeidsgiversiden i statssektoren er dårlig representert, selv om den er sterkt representert i EUs Råd som til syvende og sist vedtar om europeiske avtaler skal bli gjeldende EU-rett. Et annet problem er at mange av hovedorganisasjonene som er med i DEFS og UNICE vanligvis ikke har mandat til å slutte kollektivavtaler på nasjonalt nivå. Selv om det i praksis ser ut til at deres nasjonale medlemsorganisasjoner har delegert dem slik myndighet når det gjelder europeiske rammeavtaler, har det tidvis skapt strid om legitimiteten ved slike avtaler.

Den *andre pillaren* i den sosiale dialogen er forankret på sektor- og bransjenivå. Også denne har røtter tilbake på 50- og 60-tallet. Deltakerne her er i første rekke medlemmer av DEFS' europeiske industriføderasjoner (hvor forbund i LO, AF og enkelte YS-forbund er med) og ulike industri- og arbeidsgiverorganisasjoner (hvor mange av NHOs landsforeninger og andre norske arbeidsgiverorganisasjoner er med). Med visse unntak har sektordialogen gitt magre resultater, bortsett fra å tjene som en høringstans for Kommisjonen og produsere en lang rekke fellesuttalelser. De magre resultatene skyldes dels at arbeidsgiverne i mange bransjer har vært sterkt motvillige, ofte med henvisning til at de ikke har mandat til å inngå i forpliktende relasjoner på europeisk plan, dels at Kommisjonen sjelden kan bruke direktiver som pressmiddel overfor partene. De seineste årene er det imidlertid inngått avtaler i enkelte sektorer, blant annet i landbrukssektoren, hvor partene i 1997 inngikk en meget omfattende avtale om arbeidstidsbestemmelser, og i tekstilsektoren, hvor partene i 1997 sluttet en avtale som forplikter medlemsbedriftene til ikke å bruke innsatsvarer og underleverandører som bygger på barnearbeid, samt å overholde grunnleggende internasjonale arbeidsstandarder. Videre er det i deler av transportsektoren inngått avtaler om gjennomføring og praktisering av EUs arbeidstidsdirektiv; i flere av tjenestesektorene er det inngått rammeavtaler om yrkesopplæring, og i bygge- og anleggssektoren har partene samarbeidet om å motvirke sosial dumping i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere. Et felles trekk ved de sektorene hvor sosialdialogen har fått et reelt innhold er dels at det gjelder svært internasjonalt virksomhet, dels at arbeidsgiversiden ofte ikke er med i UNICE og har et behov for å bygge opp en selvstendig plattform på europeisk plan, og, ikke minst, at EU har en viktig rolle i utformingen av næringspolitikken i sektoren (kfr. landbruk, tekstil, transport med videre).

De siste par årene har Kommisjonen tatt en rekke initiativ for å reorganisere og styrke sektordialogen. Samtidig som Kommisjonen stiller sterkere krav til resultater og organisatorisk integrasjon for å delta, er begrunnelsen at Kommisjonen mener bransje- og sektor-nivået er bedre egnet (fordi aktørene befinner seg nærmere arbeidslivets realiteter) til å spille en aktiv og konkret rolle i den europeiske sysselsettingsstrategien. Dette gjelder ikke minst på områder knyttet til omstrukturering, etter- og videreutdanning, forbedret arbeidsorganisering, fleksibel arbeidstid og andre spørsmål av viktighet for arbeidsmarkedets tilpasningsevne. Som et ledd i ovennevnte effektiviseringsstrategi er alle de tidligere såkalte Joint Committees og Informal Working Groups nedlagt, og forutsetningen for å opprette nye komiteer med støtte fra Kommisjonen er at partene gjennom en felles søknad kan dokumentere at de innfrir et sett av kriterier. Disse er blant annet knyttet til at organisasjonene representerer spesifikke sektorer (eller kategorier virksomheter/arbeidstakere); at de

består av organisasjoner som utgjør en anerkjent og integrert del av medlemslandenes sosialpartner-strukturer, har kapasitet til å forhandle avtaler, og er representative for flere medlemsland; samt at organisasjonene har adekvate strukturer til å medvirke aktivt. Et viktig punkt (sett fra norsk side) er at Kommisjonen kun vil finansiere deltakelse for femten representanter på hver side av bordet (med anledning til fem ytterligere representanter for egen regning), hvilket tyder på at Kommisjonene ikke lenger er innstilt på å finansiere deltakelsen fra EFTA-landenes organisasjoner, som hittil i stor grad har kunnet delta som gratispassasjerer.

Et annet forhold som tilsier at sektordialogen kan få økt betydning, er at flere av fagbevegelsens europeiske industriføderasjoner har tatt initiativ til å samordne kollektivforhandlinger, inkludert retningslinjer for lønnsutviklingen, i årene framover. Den Europeiske Metallarbeiderføderasjonen (EMF) vedtok for eksempel i 1998 et program for samordning av krav og prioriteringer, hvor medlemmene på regional basis (hvor Norden utgjør en region) skal være gjensidig representert i hverandres forhandlinger og i økende grad synkronisere sine forhandlinger over landegrensene. Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk høsten 1998 en tilsvarende avtale (den såkalte Doorn-avtalen), og tyske fagforbund har seinere tatt liknende initiativ overfor andre nabolandsorganisasjoner. Målet for mange av de europeiske industriføderasjonene er å kombinere slike strategier med økt press for å gi sektordialogen et reelt innhold og på sikt komme fram til rammeavtaler for opplæring og arbeidsvilkår i bransjene, et perspektiv som har betydelig støtte i Kommisjonen. Den økte satsingen på den sosiale dialogen på sektornivå gjenspeiler også spenninger innen den europeiske fagbevegelsen; i mange av medlemslandene har de faglige hovedorganisasjonene som dominerer innen DEFS og i den sentrale sosialdialogen begrenset makt og myndighet, mens tyngdepunktet i fagbevegelsen ligger i sektor- og bransjeforbundene. Mange av disse ønsker å styrke sin innflytelse og rolle på europeisk plan, samtidig som det er organisasjonene på bransjenivå som står i direkte inngrep med utviklingen i de flernasjonale selskapene hvor de Europeiske Samarbeidsutvalgene i mange selskap har utløst betydelig dynamikk i retning av å etablere transnasjonalt samarbeid om personal- og arbeidsorganisatoriske spørsmål på konsernnivå.

Samlet sett kan en si at utviklingen av et europeisk regime for arbeidslivsrelasjoner hittil har kommet lengst på sentralt nivå, knyttet til forhandlet rammeloavgivning omkring generelle minstestandarder, og på desentralt nivå knyttet til økt samarbeid innen flernasjonale konsern. Spørsmålet i årene framover er om dette presset nedenfra og ovenfra vil gi opphav til en sterkere europeisering av arbeidslivsrelasjonene også på bransje- og sektornivå. Kanskje ser en her konturene av et europeisk arbeidslivsregime hvor nasjonale organisasjoner på ulike nivåer i økende grad veves inn i et nettverk av samarbeidsrelasjoner, retningslinjer, og tildels rammeavtaler på europeisk plan, som ikke vil erstatte men supplere og understøtte deres nasjonale virksomhet. Mye taler for at de nasjonale lov- og avtalesystemer fortsatt vil være det viktigste, men det kan synes som vi er på vei mot et reguleringsystem med flere nivåer, hvor europeisk rammeloavgivning, avtaler og retningslinjer i økende grad vil definere orienteringspunkter, premisser og rammevilkår for de nasjonale aktørenes strategier. Snarere enn et rigorøst regime for harmonisert regulering kan dette oppfattes som en mer indirekte form for europeisering, eller det enkelte internasjonale arbeidslivsforskere har betegnet som en utvikling mot nye og «mykere» reguleringsformer (soft regulation) som virker mer gjennom normdannelse, læring og påvirkning av aktørenes atferd enn gjennom absolutte

lovkrav. Parallelt med tendensen til desentralisering av beslutninger i arbeidslivet, kan de utviklingstrekkene som her er beskrevet stille nasjonale organisasjoner og myndigheter overfor krav til å tilpasse sine roller og reguleringsformer. For å unngå at evnen til nasjonal samordning skal forvitte når flere beslutninger foregår lokalt og internasjonalt, er det mye som taler for at oppgaver knyttet til å tjene som kompetansesentre og støttespillere for lokale prosesser og være brobyggere/bindeledd i forhold til internasjonale arenaer blir stadig viktigere for de sentrale, nasjonale aktørene.

3.4 Sysselsetting, arbeidsmarkedspolitik og arbeidsorganisasjon

Bakgrunn

Lav sysselsetting og høy ledighet er et hovedproblem i mange vesteuropeiske land. For det samlede EU-området er den registrerte ledigheten fortsatt over 10 prosent av arbeidsstyrken, men forskjellene er store mellom ulike regioner og land. I land som Østerrike, Nederland, Danmark og Portugal er ledigheten lav (rundt 5 prosent), mens land som Spania, Italia, Frankrike og Tyskland sliter med høy ledighet.

Et bedre mål på arbeidsmarkedets virkemåte enn registrert ledighet er sysselsettingsraten, som uttrykker hvor stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er i arbeid. Mens sysselsettingsraten i USA, England og de nordiske landene varierer fra rundt 70 til 78 prosent (16–64 år), er gjennomsnittet i EU-landene drøyt 60 prosent, og i søreuropeiske land som Italia og Spania er sysselsettingsraten rundt 50 prosent. Disse forskjellene gjenspeiler først og fremst ulikheter i kvinnes yrkesdeltaking, men også stor variasjon blant gruppen eldre og yngre arbeidstakere. I de europeiske landene hvor sysselsettingen er høyest, er kvinnes yrkesfrekvens i aldersgruppen 15–54 år nesten på linje med menns, samtidig som omfanget av kvinnelig deltidsarbeid er stort. Omregnet til årsverk er variasjonen i sysselsettingsrater mellom vesteuropeiske land mindre, men likevel betydelige.

De store nasjonale forskjellene i sysselsettingsrater – spesielt blant kvinner, men også blant eldre og ungdom – understreker at institusjonelle forhold og arbeidsmarkedets organisering trass i økende internasjonalisering har stor innvirkning på lands evne til å utnytte sine produktive ressurser. Denne kjensgjerningen danner utgangspunkt for EUs sysselsettingsstrategi, hvor målet er å redusere gapet i sysselsetting mellom medlemslandene ved å utvikle en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik med vekt på opplæring, tiltak, likestilling og modernisering av arbeidsmarkedets virkemåte.

Den europeiske sysselsettingsstrategien

Ved Amsterdamkonferansen i 1997 ble målsettinger og prosedyrer for å fremme sysselsetting innarbeidet i EUs traktatgrunnlag og definert som et fellesanliggende (matter of common concern) (Title VIII, art 125-130). I henhold til traktaten skal medlemstatene og EU utvikle en samordnet sysselsettingsstrategi og i særdeleshet arbeide for å skape en velkvalifisert, tilpascningsdyktig arbeidsstyrke, og arbeidsmarkeder som er responsive i forhold til økonomiske endringer (art 125). Den seinere utformingen av den europeiske sysselsettingsstrategien har i stor grad bygd videre på den såkalte «Essen-prosessen» for samordning av arbeidsmarkedspolitikken (hvor Norge deltok), som igjen var en oppfølging av den såkalte Hvitboka om vekst, konkurransevne og sysselsetting fra 1993.

Den europeiske sysselsettingsstrategien innebærer ikke etablering av en overnasjonal arbeidsmarkedspolitik. Hovedvekten legges på å fremme økt samarbeid og samordning av medlemslandenes strategier ved å støtte, og hvis nødvendig komplementere nasjonale tiltak. I så fall skal medlemsstatenes kompetanse respekteres og hensynet til nasjonale tradisjoner, samt ansvaret til arbeidslivets parter, ivaretas (art 126-27), samtidig som fellestiltak ikke skal inkludere harmonisering av nasjonale reguleringer eller lovgivning (art 129). Kjernen i den europeiske sysselsettingsstrategien er at EUs Råd hvert år skal vedta sysselsettingspolitiske retningslinjer (guidelines) (art 128 pkt 2). Disse trekker opp felles mål og virkemidler, og bygger på en årlig sysselsettingsrapport og eksaminasjon av medlemsstatenes nasjonale aksjonsprogram (NAPs – National Action Plans), hvor Rådet kan vedta rekommendasjoner til medlemsland som ikke følger opp. EU kan også iverksette programmer og utforme incentiver for å fremme samarbeid mellom medlemslandene, men hovedvekten er lagt på utveksling av erfaringer, kunnskap, «best practice», pilotprosjekter med videre. (art 129). Videre har EU opprettet en Sysselsettings- og arbeidsmarkedskomiteé hvor Kommisjonen og medlemslandene deltar, som skal gi råd og innspill til EUs Råd. Det understrekes videre at de sosial partnerne skal konsulteres på alle ledd i prosessen.

Etter Amsterdamkonferansen ble arbeidet med sysselsettingsstrategien fulgt opp og konkretisert på et toppmøte i Luxemburg høsten 1997, som la grunnlaget for vedtaket av de første europeiske sysselsettingspolitiske retningslinjene i desember 1997. I hovedsak legger retningslinjene opp til å utvikle en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik, som i tråd med nordiske tradisjoner fokuserer på opplæring, tiltaksarbeid og forbedring av arbeidsmarkedets virkemåte. Strategien er organisert rundt fire såkalte pillarer:

- employability
- entrepreneurship
- adaptability
- equal opportunities

Et hovedtrekk ved de sysselsettingspolitiske retningslinjene er at de understreker behovet for en bred, konsistent tilnærming og at tiltak under hver enkelt pille skal understøtte arbeidet med å forbedre og modernisere arbeidsmarkedets virkemåte. De ulike pillarene berører således et bredt spekter av tiltak knyttet til utdanning/livslang læring, familie- og omsorgstiltak, likestilling, skattesystemets utforming, reguleringer og forhandlingssystem, bedriftsutvikling, arbeidsmarkedsetatens rolle med videre. Det legges videre vekt på å utvikle kvantifiserbare mål for sammenlikning mellom landene, operasjonaliserbare kriterier (benchmarks) og spredning av vellykte eksempler på «good practice».

Grunnpillaren i strategien er *employability* som fokuserer på utdanning og opplærings-tiltak for å styrke arbeidskraftens sysselsettbarehet (muligheter til å få jobb), samt tiltak for å bedre overgangen skole/arbeid og skape et mer åpent arbeidsmarked for ekskluderte grupper. Innen en femårsperiode er målet at minst 20 prosent av de ledige til enhver tid skal tilbys aktive opplærings- eller sysselsettingstiltak. Målet er at all ledig ungdom (under 24 år) skal sikres slikt tilbud innen seks måneder og voksne ledige innen 12 måneder.

Entrepreneurship-pillaren fokuserer på tiltak for økt jobbskaping i små- og mellomstore bedrifter, den sosiale/3.sektor og i servicenæringene, blant annet ved å gjøre

skattesystemet mer sysselsettingsvennlig og redusere sosiale avgifter på arbeidsintensiv, lavkvalifisert virksomhet. Den europeiske investeringsbanken har videre fått avsatt over 10 mrd Euro til å fremme jobbskaping i SME-bedrifter (i EU under 200 ansatte), teknologisk utvikling og arbeidsintensiv virksomhet i tjenestesektoren.

Equal opportunity-pillaren fokuserer blant annet på tiltak for å lette kombinasjon av arbeid og familie (barnehager, foreldrepermisjon, karrierepauser, deltidsarbeid), et mer rettferdig skattesystem, samt tiltak for å styrke rekrutteringen av kvinner til nye yrker, og såkalt «gender-streamlining», som innebærer at hensynet til kvinnelig sysselsetting skal vektlegges på alle politikkkfelt.

Adaptability-pillaren er det elementet i strategien som mest direkte dreier seg om fleksibilitet. Her pekes det på behovet for mer fleksible og varierte former for tilknytning og organisering av arbeid og arbeidstid, samtidig som det understrekes at bedriftene og partene i arbeidslivet er de nærmeste og best egnede til å sikre balanserte løsninger på dette feltet. Arbeidslivets parter inviteres derfor på alle nivåer til å forhandle fram avtaler som kan bidra til å modernisere arbeidsorganiseringen, gjøre bedriftene mer produktive og konkurransedyktige, samtidig som balansen mellom bedriftenes behov for fleksibilitet og arbeidstakernes behov for trygghet og beskyttelse ivaretas. I denne sammenheng pekes det blant annet på innføring av årsarbeidstid, reduksjon i arbeidstid og overtid, tilrettelegging for deltidsarbeid, livslang læring og ulike permitterings/rotasjonsordninger (sabbaticals med videre). Medlemslandene oppfordres også til å undersøke mulighetene for å tilpasse lovverket for å legge til rette for «mer tilpasningsdyktige arbeidskontrakter» (more adaptable types of contract) som både ivaretar hensynet til adekvat jobbsikkerhet (adequate security), oppgradering av arbeidstakernes yrkesstatus, og virksomhetens behov, samtidig med å fjerne skattemessige hindringer for investeringer i menneskelige ressurser og tilrettelegge incentiver for økt opplæring på arbeidsplassen.

Siden 1997 er retningslinjene videreutviklet og spesifisert, slik at det i dag er til sammen 21 retningslinjer på ulike felt. Videre er den stående sysselsettingskomiteen (Standing Committee for Employment, hvor representanter fra EUs Troika, Rådet, Kommisjonen og de sosiale partnerne deltar) omorganisert og tildelt en sentral rolle i arbeidet med oppfølging av sysselsettingsstrategien. Komiteen skal også bidra til å fremme målsettingen om bedre samordning mellom sysselsettingspolitikken, inntektspolitikken, EUs økonomiske politikk og den Europeiske Sentralbankens pengepolitikk, som var et hovedpunkt i den «Europeiske Sysselsettingspakten» som ble vedtatt på EUs toppmøte i juni 1999. I medlemsstatene har arbeidet med de nasjonale aksjonsplanene (NAPs), samt EUs årlige gjennomgang og kritikk av planene, tilsynelatende bidratt til økt oppmerksomhet og dialog om betydningen av aktiv arbeidsmarkedspolitikk for å bekjempe ledigheten.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at arbeidet med den europeiske sysselsettingsstrategien de siste årene har fått en mer sentral plass i EU-systemet og i den sosiale dialogen, samtidig som den tillegges økende vekt når det gjelder å samordne arbeidsmarkedspolitikken med den økonomiske politikken. Et sentralt trekk ved strategien er at den bygger på en sosialpartnerskapsmodell med vekt på forhandlet fleksibilitet og modernisering av arbeidsmarkedet. Hittil kan det imidlertid konstateres at de sosiale partnerne på europeisk plan har hatt vanskelig for å bli enige om konkrete felles bidrag til strategien; mens den dominerende arbeidsgiverorganisasjonen, UNICE, er skeptisk til bindende fellestiltak på

EU-plan og mener økt fleksibilitet best kan fremmes nasjonalt og på desentralt nivå, mener den europeiske fagbevegelsen at sysselsettingsstrategien må understøttes av forpliktende kvantitative målsettinger og en mer ekspansiv makroøkonomisk etterspørselspolitikk for å gi resultater.

Selv om Norge ikke deltar direkte i arbeidet med EUs sysselsettingsstrategi, representerer den et positivt utviklingstrekk sett fra norsk synsvinkel; den bidrar til å legge press på medlemslandene og arbeidslivets parter for å gjøre noe aktivt med ledighetsproblemet, utveksle kunnskap og erfaringer om vellykte sysselsettingstiltak, og har sterke likhetstrekk med den tenkningen som ligger til grunn for norsk arbeidsmarkedspolitikk. I den grad EU-landene klarer å redusere ledigheten og øke sysselsettingen i Vest-Europa vil det også ha positive virkninger for norsk arbeidsliv.

Modernisering av arbeidets organisering (Kommisjonens kommunikasjon)

I april 1997 lanserte Kommisjonen en grønnbok med tittelen «Partnership for a new organisation of work», hvor den inviterte til debatt om utviklingen av en europeisk modell for arbeidsorganisering basert på prinsippene om «high skill, high trust, and high quality». Etter en bred høringsprosess med mer enn 150 skriftlige innspill fra medlemsstatene, de sosiale partnerne, forskningsinstitusjoner og andre, offentliggjorde Kommisjonen i november 1998 en kommunikasjon med tittelen «Modernising the organisation of work – a positive approach to change».

I grønboka pekte Kommisjonen på behovet for å utvikle nye former for arbeidsorganisering som både var mer fleksible og forbedret arbeidstakernes sikkerhet og beskyttelse, samtidig som den understreket at kollektive forhandlinger og sosial dialog var avgjørende for å finne fram til gjensidig akseptable og nyskapende modeller. I grønboka blinket Kommisjonen ut tre hoveddrivkrefter bak behovet for nye arbeidsformer: (1) Menneskelige ressurser bør ikke lenge betraktes på samme måte som kapital og land – en kostnad som skal reduseres. I kunnskapsøkonomien er arbeidskraften en nøkkelressurs hvor forbedret grunnleggende og yrkesrettet opplæring, bedre muligheter til å utnytte ny teknologi, og utvikling av kommunikative ferdigheter og teamarbeid er avgjørende for å utnytte arbeidskraftens produktive potensialer. (2) Raskere skiftninger i markedene og kundenes etterspørsel krever mer tilpasningsdyktige bedrifter. (3) Ny teknologi krever mer integrerte og smidige strategier for arbeidsorganisering.

I denne sammenhengen pekte Kommisjonen spesielt på behovet for flatere ledelsesstrukturer og økt involvering/deltakelse fra arbeidstakerne for å styrke flyten av kunnskap, idéer og læring på arbeidsplassen og forbedre arbeidstakernes motivasjon. Videre minnet Kommisjonen om at ikke alle har like gode muligheter til å dra nytte av ovennevnte endringer og at dette gjorde det viktig å finne løsninger som balanserte mellom interessene til yngre og eldre arbeidstakere, velutdannede og mindre utdannede, behovet for høy produktivitet og arbeidstakernes helse, og mellom fleksibilitet og sikkerhet/beskyttelse for arbeidstakerne. Grønboka påpekte videre at nye arbeidsformer reiste spørsmålsteget ved selve fundamentet eksisterende arbeidsrett og avtalestrukturer bygger på; når begreper som arbeidsplass, bedrift og standard arbeidskontrakt er i stadig endring, aktualiserer det spørsmål om hvordan balansen mellom lovgivning, kollektive avtaler og individuelle kontrakter bør være – et spørsmål Kommisjonen oppfattet som kjernen i debatten om europeiske

arbeidslivsrelasjoner («at the heart of the debate in European industrial relations»). Når forholdet mellom staten og de sosiale partnerne endres, blir temaet informasjon og konsultasjon desto viktigere, ifølge Kommisjonen.

I den etterfølgende kommunikasjonen om modernisering av arbeidets organisering videreførte Kommisjonen hovedtrekkene fra grønnboka og forsterket argumentasjonen for at partnerskap er nøkkelen til vellykte endringsstrategier («partnership in change is a key to success [and] the most promising way of modernising working life»), samtidig som det ble understreket at kjønnsperspektivet og mulighetene til å kombinere familie og arbeidsliv må vies større oppmerksomhet. Kommunikasjonen fokuserer spesielt på viktigheten av å utvikle «en positiv tilnærming til forening av bedriftenes behov for fleksibilitet og arbeidstakernes behov for trygghet i endringsprosesser» («a positive approach to reconciling the needs of firms for flexibility and the needs of workers for security in change»), ettersom trygghet for arbeidstakerne kan tjene arbeidsgiverne i form av en «mer stabil, tilpasningsdyktig og motivert arbeidsstokk» («a more stable, versatile and motivated workforce»). Samtidig ble arbeidslivets parter, på samme måte som regjeringene ble, oppfordret til å gjennomgå (review) det rettslige rammeverket for arbeidsmarkedet, oppfordret til å gjennomgå og fornye sine avtalestrukturer med sikte på å tilpasse dem til endrete behov og finne nye løsninger på nye krav. Ifølge kommunikasjonen er det en hovedutfordring for arbeidslivets parter å «etablere en bred og konsistent ramme for handling i stedet for å reagere positivt eller negativt på stykkevisse lovgivningsreformer» («establish a coherent and comprehensive framework for action instead of reacting positively or negatively to piecemeal legislative initiatives»).

I kommunikasjonen identifiseres en rekke områder hvor arbeidslivets parter oppfordres til å ta initiativet ved å forhandle fram nyskapende løsninger, deriblant arbeidstid («the development of working time packages in a comprehensive framework»); nye kontraktsformer og karriereløp; opplæring og bruk av ny teknologi; bedre motivasjon og oppslutning om omstilling gjennom økt deltakelse og involvering av arbeidstakerne; samt å la hensynet til likestilling og tiltak for å lette kombinasjonen av arbeid og familieliv gjennomføre reformtiltak på alle områder.

3.5 Nyere reguleringsinitiativ – informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap

Et sentralt trekk ved internasjonaliseringen av produksjonslivet er framveksten av mer komplekse, transnasjonale selskapsstrukturer. Liberaliseringen av kapitalmarkedene har videre skapt et børsdrevet internasjonalt marked for kjøp og salg av (eierandeler i) bedrifter. I Vest-Europa har det indre markedet utløst en omfattende bølge av fusjoner, oppkjøp, sammenlåinger, allianser og omstrukturering over landegrensene. Dette innebærer at nasjonale ordninger for bedriftsdemokrati og medvirkning fra de ansatte i mange tilfeller er utilstrekkelige, ettersom viktige beslutninger som berører arbeidsforholdene i nasjonale virksomheter ofte fattes utenfor landegrensene. Dette var bakgrunnen for EU-direktivet om Europeiske Samarbeidsutvalg, som knesatte visse minimumsregler for informasjon og konsultasjon av ansatte i flernasjonale selskap. Tidligere har EF vedtatt (og revidert) direktiv som gjelder ansattes rettigheter til informasjon og konsultasjon ved masseoppsigelser og ved virksomhetsoverdragelser, i tillegg til at direktivet om opprettelse av såkalte Europeiske Selskap i lang

tid har vært blokkert på grunn av strid om vilkårene for ansattes representasjon i styrende organer. I kjølvannet av den omstridte Renault-saken hvor det franske selskapet stengte en lønnsom datterbedrift i Vilvoorde utenfor Brussel og flyttet virksomheten til Valladolid i Spania (blant annet på grunn av gunstige overføringsordninger fra EU til denne regionen), ble spørsmålet om ansattes rettigheter ved omstruktureringer reist med ny styrke i EU-systemet. De europeiske sosialpartnerne ble oppfordret av Kommisjonen til å drøfte hensiktsmessigheten av rettslig regulering og eventuelt arbeide fram retningslinjer for god praksis (code of conduct) i slike situasjoner, men på grunn av motstand fra arbeidsgiverorganisasjonen UNICE, som mente dette var tilstrekkelig regulert i nasjonal og transnasjonal rett, ga dette ikke noe resultat.

Etter at UNICE avviste flere initiativ fra Kommisjonen overfor partene om å forhandle om spørsmålet i 1998, fremmet Kommisjonen i november 1998 et utkast til direktiv om nasjonale rettigheter til informasjon og konsultasjon, som kan vedtas med kvalifisert flertall. Utkastet foreslår at reglene skal gjelde alle virksomheter med minst 50 ansatte (dette vil omfatte om lag tre prosent av europeiske virksomheter og 58 prosent av de ansatte), men tillater medlemsstatene å fastsette en høyere terskel (100 ansatte) med hensyn til minimumskrav til informasjon og konsultasjon i sysselsettingsspørsmål (i fall partene ikke kommer til en frivillig avtale). Begrunnelsen for forslaget er å integrere de eksisterende (piecemeal) reguleringene på området i et felles rammeverk og styrke deres innvirkning på tilnærmingen (the approximation) av medlemslandenes reguleringer.

Direktivutkastet inneholder en omfattende definisjon av begrepene informasjon og konsultasjon, og vektlegger blant annet at informasjon skal inneholde alle relevante fakta og komme tidsnok til at de ansatte skal kunne ha en ordentlig gjennomgang av sakene og kunne forberede konsultasjon. I definisjonen av konsultasjon legges det blant annet vekt på at det skal være en reell dialog og utveksling av synspunkter; at tidspunkt, metode og innhold skal sikre effektiv konsultasjon på de relevante nivåer i selskapet; at de ansatte skal ha anledning til å forberede forslag/vurderinger, ha anledning til møte med arbeidsgiverne og oppnå et begrunnet svar på sine synspunkter, inkludert, i de spørsmål som ligger under ledelsens myndighet, forsøk på å nå enighet før beslutning fattes.

Direktivutkastet rommer betydelig fleksibilitet i forhold til den eksakte formen og omfanget av informasjons- og konsultasjonsordninger («the Member States may authorise the social partners at the appropriate level, including at undertaking level, to define freely and at any time through negotiated agreement the procedures for implementing the employee information and consultation requirements referred to in Articles 1, 2 and 4 of this Directive.») Slike avtaler kan innebære ordninger som avviker fra direktivet, men må respektere dets generelle målsettinger.

I fall partene ikke kan nå enighet, rommer direktivet visse minimumsbestemmelser. Uten å svekke nasjonale ordninger som gir bedre rettigheter, sier Artikkel 4 at informasjon og konsultasjon da skal omfatte (a) informasjon om den aktuelle (recent) så vel som rimelig forutsigbare (reasonably foreseeable) utviklingen i virksomhetens aktiviteter og dens økonomiske og finansielle situasjon; (b) situasjonen, strukturen og den rimelig forutsigbare utviklingen i sysselsettingen i virksomheten og, hvor arbeidsgivers vurdering tilsier at sysselsettingen kan være truet, forebyggende tiltak som er aktuelle, spesielt i forhold til ansattes opplæring og kvalifikasjonsutvikling, med hensyn til å hindre potensielt negative virkninger

ved å styrke de berørte arbeidstakernes «employability», og (c) beslutninger som med sannsynlighet vil innebære substansielle endringer i arbeidsorganisasjon eller i kontraktsmessige forhold (contractual relations), inkludert overdragelse av virksomheter (min oversettelse). Videre gir direktivutkastet rom for at medlemsstatene kan vedta at bestemmelsen under punkt (b) over ikke skal gjelde virksomheter med mindre enn 100 ansatte (art 4(3)), samtidig som det oppfordrer til forsøk på å komme til enighet gjennom avtaler i spørsmål omtalt under punkt (c) over (vedrørende arbeidsorganisering, kontraktsforhold med videre) (art 2.1).

Direktivutkastet inneholder videre en konfidensialitetsbestemmelse (art 5), som også sier at medlemsstaten skal sikre at arbeidsgiveren, i spesielle tilfeller og innenfor vilkår og grenser fastsatt i nasjonal lov, ikke er forpliktet til å informere og konsultere om spørsmål hvis natur er slik at det ut fra objektive kriterier kan forårsake alvorlig skade på virksomhetens funksjon eller kan være til hinder for denne («...is such that, according to objective criteria, it would seriously harm the functioning of the undertaking or would be prejudicial to it.»)

I tillegg til en bestemmelse om beskyttelse av arbeidstakernes representanter som skal sikre at de kan utføre sine oppgaver ordentlig (properly) (art 6), inneholder direktivutkastet en bestemmelse om sanksjoner ved brudd på informasjons- og konsultasjonsreglene (art 7), som arbeidsgiversiden har vært svært kritisk til. Medlemsstatene må sørge for relevante tiltak (appropriate measures) i tilfeller hvor direktivet ikke etterfølges, og mer spesifikt sørge for at adekvate administrative og rettslige prosedyrer er til stede for å sikre at direktivets forpliktelser blir håndhevet (enforced), inkludert prosedyrer for behandling av saker hvor konfidensialitetsreglene er brutt av den ene eller andre part. Ved siden av at medlemsstatene må sørge for adekvate straffereaksjoner ved brudd på direktivets bestemmelser, rommer utkastet en bestemmelse som sier at ved alvorlige brudd (serious breaches) på informasjons- og konsultasjonsreglene i saker som gjelder substansielle endringer i arbeidsorganisering eller avtalemessige relasjoner som vil ha direkte og umiddelbare virkninger for berørte ansatte (pkt c over, eller tilsvarende bestemmelser i frivillige avtaler), vil arbeidsgiverens beslutninger ikke ha noen rettslig virkning i forhold til de berørte arbeidstakernes arbeidsavtale eller sysselsettingsrelasjon. Alvorlig brudd på reglene defineres som totalt fravær av informasjon og/eller konsultasjon, tilbakeholdelse av viktig informasjon, eller framstilling av villedende (false) informasjon som gjør retten til informasjon og konsultasjon ineffektiv (ineffective).

Direktivforslaget skal gjennomføres i løpet av to år etter vedtak i EUs Råd. Medlemsstaten må da ha vedtatt de lover, reguleringer og administrative ordninger som er påkrevet for å innfri direktivets krav, eller ha sett til at arbeidslivets parter har gjennomført nødvendige tiltak avtaleveien, men også i sistnevnte tilfelle er medlemsstaten forpliktet til å garantere at resultatene av direktivet er oppnådd i alle tilfelle (at all times).

Arbeidsgiverorganisasjonen UNICE har som nevnt kritisert forslaget kraftig, og har spesielt reagert på bestemmelsene om sanksjoner. Generelt mener UNICE det er unødvendig med europeiske reguleringer på dette området, som UNICE mener er dekket av nasjonal retts- og avtalepraksis, samtidig som forslaget etter UNICES oppfatning representerer en alvorlig hindring for virksomhetenes evne til å fatte beslutninger. Arbeidsgiverorganisasjonen for offentlige virksomheter (CEEP) har reagert positivt på forslaget, i likhet med arbeidstakerorganisasjonen DEFS. Sistnevnte har imidlertid kritisert terskelverdien på 50

ansatte (DEFS ønsker rettigheter som gjelder alle arbeidstakere) og etterlyser blant annet en klarere definisjon av virksomhetsbegrepet og større klarhet med hensyn til å sikre at rettighetene gjelder alle ansatte uavhengig av kontraktstype (midlertidig ansatte med videre). Som nevnt vil direktivet kunne vedtas med kvalifisert flertall. Av medlemsstatene har England signalisert opposisjon mot direktivet og mange hevder at Tyskland er kritisk. I lys av at medlemsland som Portugal og Hellas ofte er skeptiske til reguleringer som kan påføre næringslivet økte byrder, samt at Danmark vanligvis er kritisk til rettslig regulering av arbeidsforhold, er det i dag uvisst om direktivet vil oppnå det nødvendige flertall.

3.6 Sammenfatning: Det europeiske arbeidslivsregimet – utfordringer for norske aktører

Sammenfatningsvis kan det fastslås at EUs arbeidslivspolitik ikke har utviklet seg i retning av et føderalt system basert på vidtgående harmonisering, men har tatt form av en forsiktig og begrenset europeisering. Snarere enn oppbygging av et sentralisert nivå for avtaler og lovgivning som erstatter nasjonale reguleringer, ser vi konturene av et nytt reguleringssystem over flere nivåer der europeiske mål- og rammeavtaler dels tjener til å supplere og beskytte nasjonale reguleringer mot å bli underminert av den friere konkurransen, dels tjener til å stimulere utvikling av nasjonale avtalerelasjoner og lovreguleringer. Slike rammereguleringer er ikke til hinder for å videreføre og innføre strengere nasjonale bestemmelser, samtidig som de har tettet hull og/eller løftet standardene i de minst utviklede landene. Selv om avtalene ikke direkte forbedrer nivået i de mest utviklede landene, kan de på lengre sikt medvirke til å dempe presset på nasjonale reguleringssystem og standarder og dermed indirekte utvide forhandlingsrommet også i disse landene.

Slik sett er det mer treffende å se utviklingen av det moderate regimet for europeiske arbeidslivsreguleringer som et gjensidig forsikringsarrangement for nasjonale systemer, enn som en overnasjonal trussel mot dem. Den samme modellen for europeisk koordinering av nasjonal politikk, heller enn overnasjonal styring, ligger til grunn for den europeiske sysselsettingsstrategien hvor organisasjonene er trukket inn som institusjonaliserte konsultasjonsparter. Dette uttrykker et kompromiss mellom aktørenes ønske om å hegne om sin nasjonale selvstendighet, og ønsket om å hindre at reduserte arbeidsstandarder og økt arbeidsløshet blir et middel i konkurransen mellom landene. Det er slik sett verdt å merke seg at det indre markedet hittil ikke har utløst en slik spiral av «sosial dumping» og deregulering av arbeidstakerrettigheter som mange hadde fryktet.

Totalt sett indikerer den utviklingen vi har sett på 90-tallet konturene av et «dualt system» for transnasjonale arbeidslivsrelasjoner i Europa, hvor nasjonale partsrelasjoner fortsatt regulerer kjernesprosmålene, men i økende grad veves inn i ett horisontalt nettverk av europeiske rammereguleringer, avtaler, mål, retningslinjer og informasjonsutveksling på ulike nivåer – i hovedsammenslutninger, industrier/bransjer, og i flernasjonale konsern. En slik europeisering vil ikke forløpe uten spenninger – det kan for eksempel ikke utelukkes at enkelte flernasjonale selskap etter hvert trekker seg ut av nasjonale forhandlingsystem og etablerer selskapsinterne europeiske forhandlingsordninger. Det er likevel grunn til å anta at de nasjonale aktører og forhandlingsystemer vil fortsette å spille hovedrollen, men de nasjonale beslutninger vil i økende grad være avhengige av utviklingstrekk og premisser som

bestemmes på europeiske arenaer, samtidig som de må lære seg å operere innenfor et flernivå-reguleringssystem der beslutninger dels desentraliseres, dels internasjonaleses.

Fra norsk synsvinkel er utviklingen av den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen i EU/EØS et positivt trekk for å demme opp for ødeleggende konkurranse og uønsket press mot faglige rettigheter og arbeidslivsstandarder i det indre markedet. Ved å fastlegge minimumsstandarder alle deltakerlandene må overholde, kan dette bidra til å fremme en positiv sosial og økonomisk utvikling, spesielt i land som har kommet kortere enn oss i velstandsutviklingen, og bidra til at konkurransen i større grad innrettes mot kvalitetsforbedringer enn reduksjon i kostnader og sosiale standarder. Isolert sett kan dette bidra til å understøtte Norges konkurransesituasjon og styrke grunnlaget for å videreføre Norges høye ambisjoner på det velferds- og arbeidslivspolitiske området. Det kan imidlertid ikke underslås at Norges muligheter til å påvirke utviklingen av arbeidslivspolitikken i EU/EØS, er meget begrensete. Hittil har vi i all hovedsak vært «policy-takers» og verken norske myndigheter eller organisasjoner har vært særlig aktive i å bruke de føringene og premissene som er nedfelt i EU/EØS-direktivene til å forbedre norske reguleringer eller påvirke de europeiske reglene. Minimumsreglene i arbeidsrettsdirektivene er stort sett omformet til forskrifter i arbeidsmiljøloven og det har vært lite engasjement fra det politiske miljø og organisasjonene, både når det gjelder å påvirke og forbedre utformingen av forslag til EU/EØS-direktiv, samt innarbeidingen av disse i norsk regelverk. Det kan derfor være grunnlag for å vurdere tiltak som kan bidra til å forbedre samordningen av norske aktørers deltakelse i utforming og gjennomføring av EU/EØS-direktiv på arbeidslivsområdet, for eksempel ved å institusjonalisere behandlingen av spørsmål knyttet til produktstandarder, arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter, slik danskene har gjort i sitt Specialutvalg for arbeidsmiljø saker (se Østberg 1999).

I lys av de store strukturendringene i arbeidslivets organisering som har fulgt i kjølvannet av det indre markedet, representerer Norges begrensete muligheter til å påvirke arbeidslivspolitikken i EU/EØS et dilemma. De seinere år har vi sett dyptgripende endringer i selskapers produksjonsorganisering, eierstrukturer, ledelsesformer og investeringsmønster, som i stor grad skjer på tvers av landegrensene i det indre markedet. Dette innebærer at maktforholdene i arbeidslivet endrer seg, at vilkårene for medbestemmelse, samarbeid og innflytelse for de ansatte i mange virksomheter svekkes, og at forholdet mellom eiere og ledere, finanskapital og realkapital, forrykkes. Samlet sett har nok disse utviklingstrekkene, kombinert med generelt økende konkurranse, vært med på å skape et tøffere arbeidsliv med økt press på de ansatte og deres arbeidsmiljø, og mindre innflytelsesmuligheter i mange virksomheter.

For å motvirke uønskete virkninger av de internasjonale strukturendringene vil det i mange tilfeller være utilstrekkelig med nasjonale virkemidler; den økte internasjonale avhengigheten gjør samtidig at hvert enkelt land (og næringslivet spesielt) er tilbakeholdende med å gjennomføre tiltak som kan påvirke deres konkurransesituasjon. Til sammen kan dette føre til en politisk dynamikk (eller rasjonalitetsfelle) hvor alle lands politikere vokter på hverandre, som i konsekvens kan bidra til å legge lokk på mulighetene til å gjennomføre nasjonale reformer og forbedringer i arbeidslivet med effekter for bedriftenes konkurransesituasjon og handlefrihet. Satt på spissen kan denne logikken føre til en situasjon hvor de politiske aktørene i ulike land bare opplever at de har politisk spillerom for å gjennomføre

reformer som reduserer beskyttelses- og rettighetsnivået, og dermed utløser en spiral hvor den internasjonale konkurransen i økende grad dreier seg om å rulle utviklingen tilbake. Dette vil være en utvikling som vil være i strid med de verdier og mål Norge har lagt til grunn for arbeidslivspolitikken, men som vi uansett vil være sterkt påvirket av. For å motvirke en slik utvikling vil det i økende grad være behov for samordnede internasjonale tiltak over landegrensene. Ved siden av det arbeidet som skjer i ILO og WTO-sammenheng, kan bestrebelsene på å utvikle et europeisk minimumsregime innenfor EU/EØS sees som ledd i en slik strategi, men den politiske motstanden i mange medlemsland er betydelig og gjør at den sosiale dimensjonen ved den europeiske integrasjonen klart henger etter den økonomiske dimensjonen. Utvidelsen av EU østover vil, sett fra en nordisk synsvinkel, forsterke behovet for å rette opp denne ubalansen. Likevel er det åpenbart at utviklingen i retning av transnasjonale arbeidslivsreguleringer er kommet betydelig lenger i EU/EØS enn i noe annet regionalt eller internasjonalt markedssamarbeid. Sett i lys av at over 4/10 av verdenshandelen skjer innen EU-området – og at denne andelen har vært økende de siste tiår – vil en styrking av denne dimensjonen også kunne være et bidrag til å påvirke betingelsene for den globale økonomiske konkurransen og danne basis og allianser for bredere internasjonale initiativ med sikte på å motvirke at globaliseringen fører til stadig sterkere press på sosiale og arbeidsmiljømessige standarder.

Selv om disse spørsmålene i vår verdensdel i stor grad avgjøres innen EU, vil det være en særlig utfordring for Norge å utnytte EØS-avtalen aktivt til å arbeide for en styrking av den sosiale dimensjonen i det utvidete EU/EØS-markedet og bidra med positive virkemidler som kan bistå de sentral- og østeuropeiske landene til å bygge opp et velorganisert arbeidsliv som gjør at de raskest mulig kan hente inn det forspranget de vesteuropeiske landene har på dette området. Det ville ikke bare være riktig ut fra en solidaritetsbetraktning, det ville være i norsk næringsliv og norske arbeidstakers egeninteresse.

4 Avslutning: Strategier og betingelser for reguleringsreform

I dette notatet har jeg pekt på at det norske arbeidsmarkedet i et internasjonalt perspektiv kan synes rimelig fleksibelt. Notatet har i liten grad berørt arbeidstakernes behov for fleksibilitet – noe som vil behandles av andre bidragsytere – og har primært omhandlet hvordan arbeidslivsreguleringer kan påvirke produksjonslivets tilpasningsevne. I forhold til næringslivet i de landene Norge først og fremst samhandler med er det lite som tyder på at norske virksomheter stiller med noe generelt konkurransehandicap på grunn av striktere reguleringer. Samtidig bidrar EUs minstestandarder i noen grad til å redusere forskjellene mellom landene i EØS-området. Med mindre Norge skal ta sikte på å konkurrere på pris med lavkostland i den 3.verden, synes det følgelig å være svakt belegg for at endringer i det internasjonale konkurransebildet krever store endringer i arbeidstakernes rettigheter i Norge. Det som likevel synes klart er at kravet til konkurransedyktighet og omstillingsevne skjerpes i takt med en mer åpen internasjonal konkurranse; dette kan gi grunnlag for å se nærmere på om norske bedrifter på enkelte felt står overfor spesielle hindre som motvirker samfunnsmessig ønskelige tilpasninger i arbeidsorganiseringen. Samtidig reiser internasjonaliseringen av selskapsstrukturer, eierformer og allianser nye utfordringer knyttet til medbestemmelse. Sammenhengen mellom strikthet i reguleringer og produksjonslivets evne til omstilling, utvikling og konkurranse er imidlertid uklar og motstridende; reguleringer og krav til medvirkning kan virke som et hinder for visse typer kortsiktig arbeidskraftstilpasning, men kan også fremme andre typer tilpasning som i et langsiktig samfunnsøkonomisk perspektiv kan være gunstigere. På denne bakgrunnen vil det lett føre en på villspor hvis debatten om reformer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om stillingsvern, arbeidstid, arbeidsmiljø og medbestemmelse tar utgangspunkt i generelle forestillinger om at eksterne omveltninger innebærer radikalt nye behov for arbeidskraftsflexibilitet i bedriftene.

Snarere enn å ta utgangspunkt i ytre trusselbilder bør debatten etter mitt skjønn ta utgangspunkt i spesifikke analyser av hvilke konkrete barrierer og mekanismer som hindrer en fornuftig tilpasning i ulike deler av det norske arbeidsmarkedet – det vil si hvilke interne skranker av reguleringsmessig, organisatorisk og økonomisk karakter er det som hindrer samfunnsmessig ønskelige omstillinger i norske virksomheter? Ved siden av at dette krever analyser av faktorer som bremser arbeidskraftstilbudet, er det spesielt grunn til å utvikle analyser av hvordan økt arbeidskraftsknapphet kan påvirke tilpasningen i forskjellige deler av arbeidsmarkedet. Videre kan det være grunn til å vurdere nærmere hvilke faktiske effekter en del reguleringer har; mye kan tyde på at håndhevingen av ulike arbeidsrettsregler varierer sterkt mellom ulike virksomheter og derfor gir opphav til uheldig konkurransevridning. I så fall vil så vel liberaliseringer som tilstramminger ha svært usikre virkninger.

Et hovedpoeng i notatet er således at hindringene for å få til en bedre tilpasning mellom aktivitet og arbeidskraftsdisponering kan antas å variere sterkt mellom bransjer og virksomhetstyper. I noen virksomheter kan det være behov for større armslag i anvendelsen av

arbeidskraft, i andre virksomhetstyper kan det være behov for et mer effektivt vern mot uønsket utnyttelse av arbeidskraften. Det er i dette lys en bør se trenden i en del europeiske land i retning av å gi arbeidslivets parter større ansvar for å sikre ivaretagelse av balansen mellom bedriftenes behov for fleksibilitet og arbeidstakernes behov for trygghet og mulighet til å forene arbeid med andre samfunnsmessige oppgaver. Stilt overfor et mer differensiert produksjonsliv og mer varierte og skiftende behov i arbeidsstyrken, vil staten som lovgiver ha økende vansker med å utforme reguleringer og reformer som er tilstrekkelig treffsikre og balanserte til å oppnå den ønskete effekt. Dette kan ikke bety at staten kan fraskrive seg ansvaret og overlate ballen til partene aleine; i den grad staten ønsker å gi partene økt armslag til å bli enige om hvilke arbeidsvilkår og kontraktsformer som skal gjelde i den enkelte bedrift eller bransje, må den samtidig sørge for at maktforholdene og vilkårene for balanserte (forhandlings)løsninger er til stede. Likeledes er det mye som tyder på at spørsmålet om økt fleksibilitet er såvidt motsetningsfylt og komplekst at staten som tredjepart må spille en aktiv rolle i å tilrettelegge for «gi-og ta»-situasjoner. Et hovedtrekk ved innføring av mer fleksible arbeidsordninger i mange land er at de kombinerer et bredt spekter tiltak og incentiver som gir partene mulighet til å inngå sammensatte sosiale bytter eller kompromiss som innebærer fordeler og ulemper for begge sider. For eksempel ser det ut til at mer fleksible arbeidstidsordninger i de fleste tilfeller har vært resultat av forhandlinger hvor arbeidstakerne har byttet økt arbeidsgiverfleksibilitet og tap av overtidspremier med kortere arbeidstid, en viss lønnskompensasjon og garantier for økt/opprettholdt sysselsetting. Smøremidlet fra statens side har i en del tilfeller vært skatterelaterte incentiver, for eksempel i form av redusert arbeidsgiveravgift, tilskudd til opplæring, rekruttering og liknende. Likeledes er det rimelig å anta at lovtiltak som påvirker arbeidstakernes stillingsvern er vanskelig å få aksept for hvis det ikke samtidig innføres ordninger som bedrer beskyttelsen for de mest utsatte delene av arbeidsstyrken og styrker de ansattes mulighet til innvirke på utnyttelsen av «nye ordninger». Oppskriften på en reformprosess som skal skjære seg er antakelig å fokusere på et for avgrenset sett tiltak, spesielt hvis tiltakene i hovedsak oppfattes som et gode for den ene siden av forhandlingsbordet. Slike tiltak kan selvsagt trumfes gjennom lovveien, men sannsynligheten er da betydelig for at virkningen uteblir fordi den tapende part på ulike måter vil ha muligheter til å motarbeide gjennomføringen, eller vil svare med å blokkere tiltak på andre (og viktigere) felt. Dette kan lovgiver mislike, men i et arbeidsliv hvor tilpasnings- evnen i økende grad er betinget av viljen til medvirkning for å finne omforente løsninger vil en slik reformstrategi løpe risiko for å feile.¹⁶

Ut fra drøftingen over vil jeg anta det kan være gode grunner til å utvikle en reformstrategi som bygger på å gi partene i arbeidslivet – som ofte vet bedre hvor skoen trykker enn regjering og storting – større ansvar og spillerom for fastsettelse av arbeidsvilkår og kontraktsforhold, det vil si en bevisst bruk av rammelovgivning hvor partene kan avtale ulike prosedyrer og former for avvik fra gjeldende regler. For at denne typen tariffdispositiv lovregulering skal virke etter hensikten, vil det, for det første, forutsette at det i de aktuelle

¹⁶ I dette perspektivet kan det være grunn til å reise spørsmålet om ikke prosessen for revisjon av arbeidsmiljøloven vil ha best utsikter til å gi resultater om den blir koplet til en tydeligere agenda for arbeidslivspolitisk reform, hvor staten som 3. part etter hvert viser hvilke kort den har i ermet. Trepattssamarbeid stiller større krav til staten enn å være møteleder, for å gi resultater forutsettes det at staten legger mål og føringer som gir de øvrige partene handlingsrom og mulighet til å agere i forhold til disse. I et slikt perspektiv kan det være nyttig å ha en innledende prosess for å klargjøre problemfeltet og konfliktlinjene, men en slik kartleggingsprosess vil i neste runde måtte følges opp med en tydeliggjøring av hvilke parametre som inngår i spillet.

bransjer finnes organiserte parter med tilstrekkelig balanserte styrkeforhold; for det andre, at det defineres generelle (minimums)krav som må være slik utformet at de skaper reelle incentiver for begge parter til å forhandle. Dette vil i praksis kanskje innebære at vilkårene bør gi muligheter til å kople forhandlinger om bestemmelser på noe ulike felt. Når det gjelder styrke/maktforhold er situasjonen i en del bransjer preget av såvidt lav og varierende organisasjonsgrad – i deler av tjenestesektoren drøyt 20 prosent av de ansatte – at tariffdispositiv regulering kan virke illusorisk, i hvert fall i den grad avtaleretten legges lokalt. Samtidig kan slik regulering virke som et incentiv til organisering både på arbeidsgiver og arbeidstakersiden – og dermed redusere spillerommet for piratbedrifter og konkurransevridning – noe som kan tale for at (i hvert fall deler av) retten til å avtale avvik fra generelle (strenge) bestemmelser legges lokalt, og at vilkårene for slik forhandlingsrett gjøres relativt beskjedne (eller differensiert etter virksomhetens alder, størrelse eller liknende). For å forsterke denne effekten kunne en tenke seg at slike organisasjonsbetingete fleksibilitetsrettigheter ble koplet med ulike offentlige ordninger for tilskudd, skattefradrag for opplæring, løyve, skjenkebevilgning, eller annet. I den grad slike bestemmelser tenkes å omfatte vilkår for midlertidige ansettelser, kunne det for eksempel diskuteres om i hvilken grad bruken av slike ansettelser skulle betinges av inngått tariffavtale, en bestemt brøk fast ansatte, opplæringsordninger eller liknende, og eventuelt differensieres etter virksomhetens størrelse/alder og så videre. Europeiske utviklingstrekk kan også aktualisere spørsmålet om eventuell oppmykninger med fordel kan knyttes til klarere regler med hensyn til varighet og maksimalt antall gjentatte midlertidige kontrakter.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke typer saker som kan være egnet for lokal avgjørelse, er det grunn til å vurdere under hvilke forutsetninger det er hensiktsmessig å gjøre lokalt spillerom betinget av bestemmelser i tariffavtaler på høyere nivå. Ettersom det i mange tilfelle er slik at forutsetningene for den enkelte virksomhets arbeidskraftsfleksibilitet vil avhenge av bransjemessige tiltak, ikke minst med hensyn til strategier for langsiktig rekruttering, opplæring, arbeidskraftsutveksling og kompetanseutvikling, taler det for at et samspill mellom bransjevise og lokale avtaler er viktig for å stimulere til de dynamiske tilpasnings- og omstillingsprosesser behovet for økt fleksibilitet er begrunnet med.

Et annet spørsmål som kan være aktuelt å trekke inn i en slik diskusjon er innføring av bestemmelser for allmengjøring av tariffavtaler. Som nevnt er dette ganske mye brukt i en del kontinentale land, samt i Finland, men fagbevegelsen i Norden har generelt vært skeptisk til allmengjøring ut fra et resonnement om at det kan svekke motivasjonen til fagorganisering og åpne for at gratispassasjerer drar nytte av tariffgodene. I flere bransjer er imidlertid situasjonen at det har vist seg svært vanskelig å høyne organisasjonsgraden, samtidig som presset på tariffbestemmelsene i stor grad kommer fra uorganiserte piratbedrifter som trekker konkurransemessig fordel av å stå ubundet. Lov om allmengjøring av tariffavtaler i Norge er kun utformet med sikte på å motvirke sosial dumping fra utenlandske selskap med kortvarige oppdrag i Norge; det er imidlertid ikke uten videre innlysende at sosial dumping fra norske virksomheter reiser kvalitativt andre problemstillinger. I så måte kunne det være verdt å diskutere om det kunne være en idé å se debatten om tariffdispositiv regulering i sammenheng med spørsmålet om innføring av bestemmelser som under bestemte vilkår (blant annet knyttet til en bestemt dekningsgrad) åpner for allmengjøring av tariffavtaler innen nasjonale bransjer eller virksomhetsområder.

Bruk av tariffdispositiv lovregulering er ikke ny i Norge; i stor grad bygger arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven på en slik modell. Likevel vil reformer som beveger seg lenger i denne retningen innebære utforskning av ukjent terreng. Svenskene har i større grad enn oss benyttet denne reguleringsformen, mens finnene har erfaring med allmengjøring. Ved siden av å innhente mer kunnskap om hvilke erfaringer man har høstet i andre land, kunne det være en idé å sette i gang forsøksvirksomhet i bestemte bransjer eller områder. I andre deler av det norske reguleringsystemet er slike pionerprosjekter ikke ukjent; og det kan være grunn til å spørre seg hvorfor en ikke kan gjøre tilsvarende i arbeidslivspolitisk sammenheng før en setter i gang kompliserte generelle reformer med usikkert utfall. Mye taler for at partene vil ha lettere for å kunne enes om reformtiltak i den grad de kan anses som reversible og justerbare, samtidig som erfaringer med nye ordninger ofte gir bedre grunnlag for å vurdere konsekvensene og rette opp utilsiktede utslag. Så: Hvorfor skal forsøk med reguleringsreformer være forbeholdt kommunesektoren, hvorfor ikke lansere forslag om arbeidslivspolitiske forsøksprosjekt innen bestemte bransjer, regioner eller virksomhetstyper?

Vedlegg: Utenlandske direkteinvesteringer og flernasjonale selskap

I forbindelse med de siste tiårs liberalisering av reglene for kapitalmobilitet, har det fra mange hold blitt framholdt at investeringene i økende grad vil bevege seg til de regioner hvor arbeidskraften er billigst og arbeidslivsstandardene lavest (sosial dumping).

Hvis vi ser på mønsteret for internasjonale direkteinvesteringer i produksjonsvirksomhet (FDI), ofte framhevet som motoren i globaliseringen, er det strukturelle mønsteret i hovedsak det samme som for handelsmønsteret. FDI-strømmene har vokst fire ganger så mye som produksjonen de siste tiår, men er fortsatt i all hovedsak et internt OECD-fenomen. Omfanget av disse strømmene har likevel vært ganske beskjedent; før 1.verdenskrig utgjorde de omtrent tre prosent av BNP i de vestlige industrilandene, mens rekordtallet ved inngangen til 1990-årene var fire prosent – ikke akkurat noen revolusjonerende økning (Boyer 1996:5). Selv om veksten aksellererte midt på 90-tallet, har krisen i Asia delvis trukket i motsatt retning. I løpet av 1980- og 90-årene har OECD-landene stått for om lag 70 prosent av inngående og 90 prosent av utgående FDI-strømmer (Evans 1998:2), og hovedstrømmene har gått innen og mellom de avanserte industriregionene (Hirst og Thompson 1997:195, Weiss 1997:12). Som eksempel gikk 4/5 av tyske utenlandsinvesteringer i begynnelsen av 90-tallet til andre OECD-land, mens 15 prosent gikk til Asia og ikke mer enn fire prosent til Sentral- og Øst-Europa (Altvater/Mahnkopf 1996:257). I EU er inn- og utgående investeringer om lag i balanse og utgjør omtrent 20 mrd Euro årlig (Larsson 1998: 27), et svært beskjedent tall i forhold til de store investeringsstrømmene som flyter mellom de vesteuropeiske landene. Som kjent har omfanget av fusjoner, overtakelser og allianser økt kraftig i forbindelse med det indre markedet og forberedelsene til ØMU, selv om hovedtyngden av sammenlåinger fortsatt skjer mellom nasjonale selskap som søker å styrke sin tyngde i den internasjonale konkurransen (Fligstein 1999).

Utgående direkteinvesteringer er ikke nødvendigvis synonymt med utflagging og oppretting av konkurrerende virksomhet; en betydelig del kanaliseres inn i fusjoner, overtakelser og ulike portefolio-investeringer i eksisterende bedrifter (Glyn 1995), og en økende andel (om lag 60 prosent) rettes mot tjenesteytende virksomhet som fortsatt i hovedsak utføres på stedet og i mindre grad kan eksporteres (OECD 1998).

Alt i alt synes bildet av dramatisk utflagging av virksomhet og arbeidsplasser til lavkostland i 3.verden å ha liten støtte i eksisterende undersøkelser; i løpet av 1980-tallet utgjorde utenlands-investeringene (som i hovedsak går til andre industriland) 5-15 prosent av totale private investeringer innenlands i OECD-landene, bare litt høyere enn ved inngangen til 1.verdenskrig (Bairoch 1997: 184). Det er lite som tyder på at bildet er vesentlig endret de siste årene. Forskjellene er imidlertid betydelige mellom land; mens for eksempel England og Irland har opplevd stor innflyt av direkteinvesteringer det siste tiåret, har Norge hatt et vedvarende overskudd av utgående FDI, hovedsaklig til land i EU-området.

Strømmene av direkte investeringer ser i stor grad ut til å være styrt av veksten i markeder og – med unntak av noen sektorer, slik som tekstilindustrien – i liten grad av forskjeller i lønnskostnader. Videre er det usikkert i hvilken grad uteinvesteringer skjer til fortrengsel for hjemmeinvesteringer; i mange tilfeller innebærer uteinvesteringer en mulighet til å overkomme skranker for vekst i hjemmemarkedet (spesielt i små land), noe som kan gi gevinster for hjemmevirksomheten gjennom tilbakeføring av fortjeneste og leveranser av investerings- og innsatsvarer (Lee 1996: 488).¹⁷

En annen drivkraft i utviklingen mot en mer globalisert økonomi er veksten i multinasjonale selskap. På midten av 90-tallet viste undersøkelser fra FN at 37 000 flernasjonale selskap med over 206 000 datterbedrifter kontrollerte omtrent en tredel av verdens samlede produksjon og nesten 40 prosent av verdenshandelen (UNCTAD 1994). Mange av disse selskapene utvikler integrerte internasjonale produksjonssystemer basert på et sofistikert system av intern arbeidsdeling og utkontraktering til et nettverk av underleverandører. I kraft av sin økonomiske tyngde kan store konsern ikke bare utøve press mot nasjonale myndigheter for å oppnå best mulig vilkår, gjennom intern investeringskonkurransen og resultat-sammenlikninger («benchmarking») kan de spille myndigheter og arbeidstakere i ulike land ut mot hverandre.

Nyere undersøkelser tyder likevel på at forestillingen om globale konsern som har fristilt seg fra sine nasjonale forankringer og friksjonsløst kan flytte produksjon og virksomhet rundt på kloden er sterkt overdrevet. Ifølge Thompson og Hirst (1997), som studerte virksomheten til de største flernasjonale selskapene i USA, England, Japan og Tyskland, er det store flertallet av konsernene fortsatt primært hjemmeorientert, lokalisert i et fåtall land, og opererer i beste fall på regional basis. Om lag ¾ av disse konsernenes verdiproduksjon foregår i hjemlandet. En annen undersøkelse viste at i begynnelsen av 1990-tallet skjedde 23 prosent av verdiskapingen i de største amerikanske selskapene i utlandet, mot 22 prosent ti år tidligere (Wade 1996).

Selv om konsernledere liker å peke på (eller true med) mulighetene til å pakke sammen virksomheten og flytte den med en jumbojet til Asia eller andre eksotiske steder med lavere produksjonskostnader, har de fleste konsern i praksis vært trege med å flytte bedrifter. Dette gjenspeiler at produksjonskapital er langt mindre mobil enn pengekapital og at produktiv virksomhet er avhengig av en rekke andre faktorer enn arbeidskostnader. En fersk undersøkelse av amerikanske selskaper viser således at deres utenlandsinvesteringer i langt større grad har gått til land med velutbygde systemer for arbeidstakerrettigheter, en kvalifisert arbeidsstyrke og høye arbeidskraftskostnader enn til land med svake arbeidstakerrettigheter, uten fagforeninger og lavt lønns- og kvalifikasjonsnivå (Cooke og Noble 1998).¹⁸

Dette samsvarer med en rekke andre studier som viser at flernasjonale selskapers investeringer i stor grad er styrt ut fra ønsket om adgang til voksende markeder (som kan

¹⁷ For eksempel, når norske bedrifter investerer i kraftanlegg og vannforsyning i Kina, eller oljeutvinning i Azerbajdsjan, er det vanskelig å se for seg at dette skjer til fortrengsel for utbygging av vassdrag i Norge eller brønner i Nordsjøen – det kommer i tillegg. På den annen side, når Kværner flytter hovedkvarteret til London, eller Storebrand flytter deler av virksomheten til Sverige og Irland, kan det åpenbart bety et tap for arbeidstakerne og økonomien i Norge. Ingen av disse relokaliseringene synes imidlertid å ha noe med norske arbeidslivsreguleringer, men skyldes markedstrategiske hensyn og for Storebrands del ulikheter i skatteregimer og produktmarkedsregulering.

¹⁸ Landene med høyest andel amerikansk kapital viste seg noe overraskende å være Frankrike, vestlige deler av Tyskland, Norge, Nederland og Sveits, dvs ikke land med utpreget liberale arbeidslivsreguleringer.

supplere stagnerende hjemmemarkeder), tilgang på adekvat infrastruktur, kvalifisert, samarbeidsorientert arbeidskraft og forutsigbare sosiale og politiske forhold. Når konsern først har investert i et område, er barrierene mot relokalisering betydelige. Dels fordi de har nedlagt store ressurser i å lære seg å operere i et nytt miljø, bygge opp tillit hos lokale myndigheter, samarbeidspartnere og så videre, dels fordi de blir innvevd i nettverk av markedsrelasjoner, underleverandører, opplæringsinstitusjoner og annet, og derfor er utsatt for store tap av såkalte «sunk costs» hvis de ønsker å trekke seg ut (Wade 1996:80-81). Ved siden av at vareproduksjonen i de industrialiserte land i stor grad er rettet inn mot kompetanse- og innovasjonsintensiv høykostvirksomhet, som i økende grad konsentreres i den avanserte kjernen av verdensøkonomien hvor de finner kjøpekraftige markeder og adekvat infrastruktur (Krugman 1994, Evans 1998), ventes endringer i produksjonsorganisering forbundet med «just-in-time» logistikk-systemer for redusert lagerhold og «fleksibel spesialisering» å øke ulempene ved geografisk spredt virksomhet og styrke tendensen til at produksjonen lokaliseres nærmest mulig sluttmarkedene (Wade 1996:81). I et slikt perspektiv er det ikke overraskende at mange av de store globale konsernene organiseres ut fra regionale prinsipper – som Ford Europa, Ford USA – og at det i vår del av verden har vært en tendens til europeisering av selskapsstrukturer og managementstrategier (se for eksempel Marginson og Sisson 1994, 1996, Schulten 1996).

På denne bakgrunnen synes frykten for en massiv overføring av produksjon og arbeidsplasser til lavkostområder å ha liten støtte i tilgjengelige undersøkelser. Forfatteren av ILOs World Labour report 1996/97 konkluderte med at «the available empirical evidence suggests both that trade and investment flows have been only minor explanatory factors behind the rise in unemployment and wage inequality in industrialised countries» (Lee 1997: 487) – av OECD er effekten anslått til mindre enn 1/10 av disse endringen (OECD 1997b, 1998). En forfatter som Krugman er mer kategorisk: «...the evidence clearly rejects the view that growing competition from the Third World has been the source either of growing inequality in the US or of the growing unemployment in Europe»(1994: 69). En del arbeidsintensiv industri er imidlertid flyttet til lavkostland og har medvirket til struktur- endringer i arbeidsmarkedet spesielt for lavt kvalifisert, manuell arbeidskraft. De fleste tilgjengelige analyser peker likevel klart i retning av at de industrialiserte landene totalt sett har tjent på økte investeringer og varebytte med lavkostlandene, ikke minst fordi inntektsveksten i 3. verden som følger av dette også bidrar til økte markeder for vestlige produkter (Baldwin 1994).

Som beskrevet blant annet av Albert (1991), har vi i mange europeiske land sett et skift i *finansierings- og eierstrukturer* i næringslivet. Det han kaller den Rhinske modellen for produksjonsorientert «stakeholder»-kapitalisme – hvor institusjonaliserte koalisjoner og nettverk av eiere, ledere, ansatte, banker og andre styrer bedriftene ut fra sammensatte, langsiktige samfunnsmessige hensyn – er på vikende front i forhold til den anglo-amerikanske formen for «shareholder»-kapitalisme, hvor aksjemarkedens krav til maksimal, kortsiktig avkastning dominerer. Kombinert med effektene av såkalt «regimekonkurransen», illustrerer dette gjennom hvilke indirekte mekanismer internasjonaliseringen påvirker nasjonale institusjoner og arbeidsmarkeder. Mens arbeidsgivernes exit-trussel har styrket deres forhandlingsposisjon vis-à-vis myndigheter og fagforeninger, har veksten i børsdrevet omsetning av aksjer i bedrifter innebåret et merkbart skift i retning av mer kortsiktige ledelsesstrategier og strikere lønnsomhetskrav.

I en slik kontekst har hvert enkelt konsern en sterk spore til å imøtekomme investorenes rådende oppfatninger av hva som er gode og tidsriktige forretningsstrategier. For å motvirke fallende aksjekurser og uvennlige oppkjøp, eller som et resultat av slike hendelser, har vi i de seinere år sett en hektisk bølge av omstruktureringer, «downsizing», oppsplittinger og sammenslåinger, ofte drevet av finansielle, snarere enn industrielle motiver.¹⁹ Siden de viktigste variable kostnadene på kort sikt er knyttet til arbeidsstokken, har tiltak for å utløse raske innsparinger ved å kutte i staber, unndra seg kollektive forpliktelser i forhold til ansatte, innføre mer ekstern fleksibilitet gjennom «outsourcing» med videre, bredd om seg – ikke sjelden på bekostning av mer langsiktige strategier for å bedre konkurransevnen gjennom produktive investeringer og utvikling av kompetanse, arbeidsorganisering og funksjonelle former for intern fleksibilitet. Enkelte ville kanskje se Kjell Inge Røkke som en norsk eksponent for denne trenden. Ifølge Wolfgang Streeck (1997) – for tiden rådgiver for den tyske arbeidsministeren – er det «denne deregulerings-biasen ved globaliseringen som synes å ligge til grunn for Alberts tese om at global konkurranse vil føre til det perverse utfall at den Anglo-Amerikanske modellen av kapitalismen, som gir dårligere resultater, vil utkonkurrere den mer konkurransedyktige Rhinske modellen.»²⁰

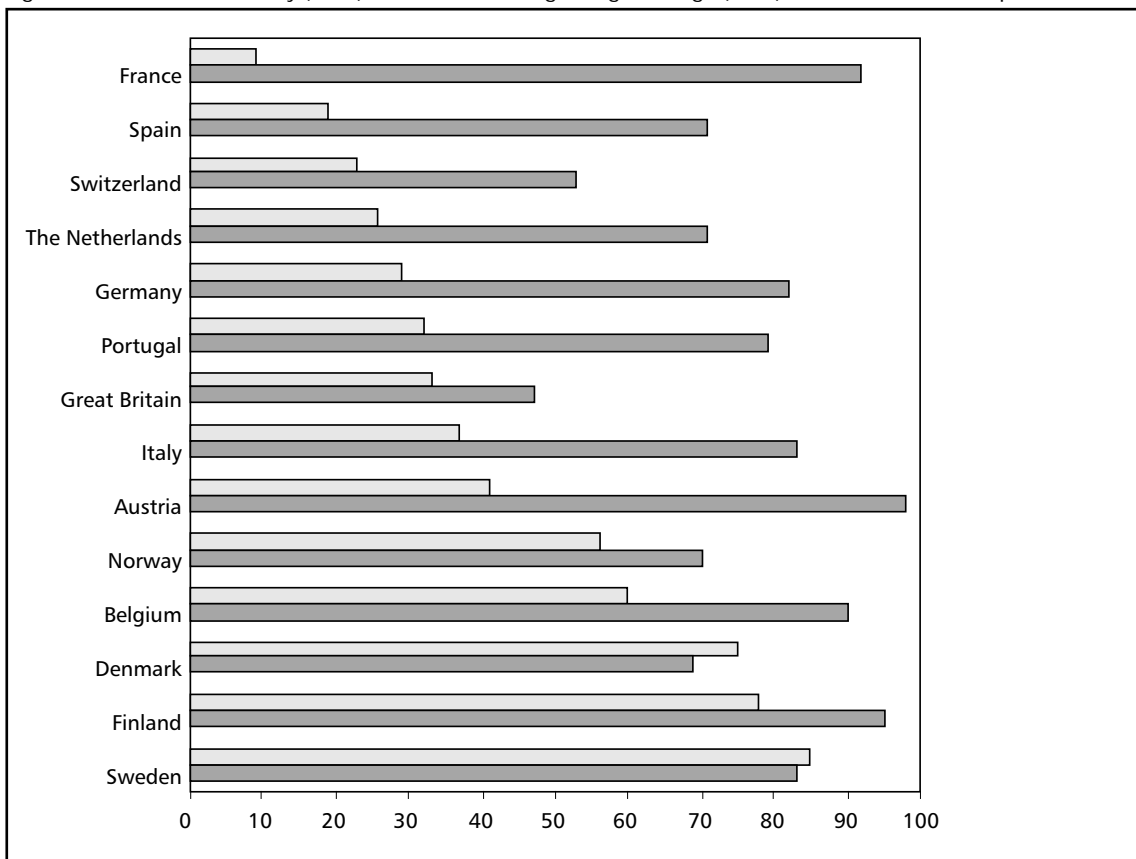
Bekymringene for tilgangen på investeringer til norsk næringsliv kan hente en viss støtte i tall for inn- og utgående direkteinvesteringer i Norge. Fra 1990 til 1996 steg omfanget av utgående investeringer fra 63 mrd til 164 mrd (160 prosent), mens omfanget av innkommende direkteinvesteringer steg fra 73 mrd til 133 mrd (82 prosent). (Kilde: Norges Bank). Ifølge en rapport fra SNF (Heum et al 1998) har Norge om lag 70 flernasjonale selskap, som i 1996 hadde en total eksport på 350 mrd kroner (brorparten av norsk eksport utenfor oljesektoren), hvorav 120 mrd ble framstilt utenlands. Sysselsettingen i utenlandske datterselskap utgjorde innpå 150 000, tilsvarende 40 prosent av sysselsettingen i norsk vareproduksjon (utenom jordbruket). Om lag 60 prosent av disse selskapenes eksportsalg og 56 prosent av sysselsettingen gikk til EU-området. Ifølge aktører i norsk næringsliv gjenspeiler dette delvis at EØS-avtalen er dårlig kjent i mange EU-land, delvis at potensielle politiske ulemper ved lokalisering utenfor EU tillegges vekt (for eksempel mindre forutsigbarhet, valutausikkerhet, dårligere tilgang til regionale støtteordninger og andre fordeler som kan høstes innen det forhandlingsøkonomiske nettverket i EU). I tillegg kommer, som Storebrands utflagging av deler av sin virksomhet illustrerer, at våre nordiske naboland den seinere tid har utviklet en mer aktiv politikk for å tiltrekke seg investeringer blant annet ved

¹⁹ En slående beskrivelse av hvordan denne logikken virker inn på maktforholdene mellom eiere og management og virker inn på ledelsen av selv store internasjonale selskap er gitt i Spiegel nr 7/99, hvor direktørene i Siemens og andre ledende tyske selskap skildrer hvordan purunge representanter for internasjonale institusjonelle investorselskap – ofte pensjonsfond og liknende – ydmykende innkaller dem for å avlegge rapport om månedlige resultat, avhører dem om selskapets planer, og stiller opp kriterier for profitabilitet og strategier som må imøtekommes dersom ikke investorene skal omplassere sine midler. Eksemplene er mange på at ledere som nekter å tilpasse seg risikerer at aksjekursen blir kastet ut i fritt fall og direktørposten raskt blir en saga blott.

²⁰ I en fersk artikkel kommer Rhodes og Apeldoorn (1998) til mindre drastiske konklusjoner. Selv om finansmarkedenes dynamikk har ført til en spredning av anglo-saksiske elementer i europeisk selskapsstyring – og dette har styrket aksjeeiernes makt på bekostning av institusjonelle interessenter og vil bidra til å modifisere nasjonale system i en markedsliberal retning – vil dette etter deres syn ikke føre til konvergens/ensretting. Maktinteresser i nasjonale elite-nettverk, stivhengighet og innkapsling av historiske trekk skaper formidabelt press for kontinuitet, mens konkurransedyktighet vil bero på tilpasning snarere enn forkastning av metoder som har vist seg effektive tidligere. «Snarere enn å skape et pan-europeisk, neo-liberalt regime, argumenterer vi for at, ved siden av andre former for internasjonalisering, opprettingen av det indre europeiske markedet integrerer elementer av anglo-saksisk bedriftsledelse og økonomisk organisering med etablerte nasjonale institusjoner, normer og regler, og tillater dermed fortsatt nasjonalt mangfold innenfor en ramme av (embedded neo-liberalism) tillempt ny-liberalisme» (1998: 408).

skattepolitiske tiltak. Den viktigste faktoren er nok likevel at det norske markedet er lite, at transportkostnadene trekker i negativ retning, og at mange bedrifter som ønsker å etablere seg i nordiske markeder under ellers like vilkår foretrekker å lokalisere virksomheten i et av våre naboland innenfor EU. Ulike undersøkelser av forhold som påvirker flernasjonale selskapers vurdering av Norge som lokaliseringsområde, peker gjennomgående i retning av at Norge scorer høyt når det gjelder utdanningsnivå, teknisk infrastruktur, politisk stabilitet, forutsigbarhet i den økonomiske politikken og samarbeidsforhold i arbeidslivet – ved siden av tilgang på naturressurser i bestemte bransjer – men dårligere når det gjelder FoU, innovasjonsevne, markedsstørrelse, transportsituasjon og skatteforhold (se for eksempel Hødnebo og Stokland 1994, Dølvik et al 1997:62, og NHO 1999). Slike vurderinger er imidlertid sterkt bransjebetinget.

Figur V1: Trade union density (1995) and collective bargaining coverage (1990) in selected West European countries



Source: Visser (1996), OECD (1997), Kjellberg (1998)

Litteratur

- Albert, M. (1991) *Capitalisme contre capitalisme*, Paris: Edition du Seuil (på engelsk *Capitalism against capitalism*, 1993, London: Whurr Publishers)
- Altvater, E. og B. Mahnkopf (1996) *Grenzen der Globalisierung*, Münster: Dampfboot Verlag
- Atkinson, J. (1984) «Manpower Strategies for Flexible Organisation», *Personell Management*, August
- Bosch, G. (1999) *Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden: På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme*. Oslo: Fafo-rapport 248
- Bosch, G. (1997) «Flexibility in the Norwegian Labour Market in Comparative Perspective», i Dølvik og Steen (red.), *Making Solidarity Work?*, Oslo: Universitetsforlaget
- Bosch, G. (1995) *Flexibility and work organisation*, Report of Expert Working Group, European Commission, DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs
- Boyer, R. (1996) «The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization But Still the Century of Nations?», i S. Berger og R. Dore (red.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press
- Boyer, R. og D. Drache (red. 1997) *States Against Markets. The Limits of Globalization*, London: Routledge
- Byrkjeland, M. (1998a) *Atypisk arbeidstid*, Fafo-notat 1998:13, Oslo
- Byrkjeland, M. (1998b) *Det gode arbeid. Om endringer i arbeidsliv og arbeidsmiljø i Noreg*. Oslo, Fafo-rapport 261
- Colbjørnsen, T. og K. A. Larsen (1995) *Arbeidsledighet i en oppgangstid*. Oslo: Arbeidsdirektoratet Rapport 1995:6
- Cooke, W. N. og D. S. Noble (1998), «Industrial Relations Systems and US Foreign Direct Investment Abroad», *British Journal of Industrial Relations* 36:4.
- Crouch, C. (1993) *Industrial Relations and European State Traditions*, London: Sage
- Dore, R. P. (1988) «Rigidities in the labour market», *Government and Opposition* 23(4)
- Dølvik, J. E. (1999) *Farvel Solidaritet? Internasjonal utfordringer til den norske arbeidslivsmodellen*. Oslo: Fafo-rapport 271
- Dølvik, J. E. (1997) *Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s*, doktoravhandling, Oslo: Fafo/ARENA
- Dølvik, J.E. og A. H. Steen (red. 1997) *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*, Oslo: Scandinavian University Press

- Ellingsæter, A.L. (1999) «Welfare states, labour markets and gender relations in transition: The decline of the Scandinavian Model?», i T. Boje og A. Leira (eds) *Welfare State, Labour market and Family – Towards a New Division of Labour?* (kommer i 1999)
- Emerson, M. (1988) «Regulation and Deregulation of the Labour Market. Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries», *European Economic Review* 32
- Employment Observatory (1999) «Policies and the Development of the European Employment Policy Guidelines», *MISEP Policies* no.65, Spring 1999. European Commission
- EIRO – European Industrial Relations Observatory (<http://www.eiro.eurofound.ie>)
- «New era in sectoral social dialogue takes shape» (1998)
 - «The European social dialogue – impasse or new opportunities?» (1998)
 - «Commission seeks to encourage debate on new forms of work organisation» (1997)
 - «Commission invites social partners to take the lead in modernising work organisation» (1998)
 - «Commission tables draft Directive on national information and consultation» (1998)
 - «1998 Annual review: EU-level development and comparative overview» (1998)
 - «Teleworking and industrial relations» (1998)
- ETUI (1998) *Survey of fixed term contracts*. Brussels: European Trade Union Institute
- European Commission (1997) *Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of the European Union*. DG V, Employment, Industrial relations and Social Affairs
- (1996) *Deregulation and Employment. Policy Perspective Group*. DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs
 - (1996) *Partnership for a new organisation of work*, DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs
 - (1996) «*Modernising the organisation of work – a positive approach to change*, DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs
- European Communities (1997) *European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*. Luxembourg
- Evans, J. (1998), «Economic Globalisation: the Need for a Social Dimension», i D. Foden og P. Morris (red.), *The Search for Equity. Welfare and Security in the Global Economy*, London: Lawrence and Wishart
- Fligstein, N. (1999) *Stability and Change in the Europeanization of Firms*, Paper presented at ARENA seminar 8.6.1999, Oslo

- Finansministeriet (1999) *Finansredegørelse 1998/99*. København: Finansministeriet
- Fitoussi, J.-P. (1997) *European Unemployment - Macroeconomic Aspects: Substituabilities vs Complementarities Between Structural and Macroeconomic Policies*, EUI Working Papers RSC no 39/97, European University Institute, Firenze
- Freeman, R. B. (1997) «Are Norway's Solidaristic and Welfare State Policies Viable in the Modern Global Economy?», i Dølvik, J.E. og A. H. Steen (red.), *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*, Oslo: Scandinavian University Press
- Freysinnet, J. (1998) *Flexibility of working time in Europe*, Eiro-online (<http://eiro.eurofound.ie>)
- Glyn, A. (1995) «Social Democracy and Full Employment», *New Left Review* 211, May-June
- Grimsrud, B. og T. Aaa. Stokke (1997) *Collective Bargaining and Labour Market Flexibility in Norway. Paper prepared for an ILO project*. Fafo-notat 1997: 23
- Grytli, T. og T. Aa. Stokke (1998) *Norges største tariffavtaler: Omfang, størrelse og arbeidstidsordning*, Oslo: Fafo-notat 1998:3
- Grubb, D. og W. Wells (1993) «Employment regulation and patterns of work in EC countries», *OECD Economic Studies*, No.21 Winter
- Hammer, T.-H., B. Ingebretsen, J. I. Karlsen og A. Svarva (1994) *Organizational Renewal: Management of Large-Scale Change in Norwegian Firms*, CAHRS Working paper 94/21, ILR Cornell
- Heum, P., F. Kristiansen, O. S. Dalslæen og K. Holmefjord (1998) *Multinasjonale forretninger fra Norge*, SNF Arbeidsnotat 56/98, Bergen: SNF
- Hirst, P. og G. Thompson (1996) *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Oxford: Polity Press
- Hoffmann, J. og R. Hoffmann (1997) *Globalization: Risks and Opportunities for Labour Policy in Europe*. ETUI Discussion and Working Paper, Brussels: ETUI
- Holter, Ø.G, B. Karlsen og R. Salomon (mfl) (1998) *Omstillinger i arbeidslivet*, Oslo: AFI-rapport 4/98
- Hyman, R. og A. Ferner (red. 1998) *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Basil Blackwell
- Hødnebø, P.E. og D. Stokland (1994) *Hvor attraktivt? – Norge som lokaliseringsområde for investeringer og produksjon*, Oslo: Fafo-rapport 167
- Karlsen, T. K. (1997) *Når tid er pølser. Fleksible arbeidstidsordninger ved Leiv Vidar AS*. Bedriftsstudier-2000. Oslo: Fafo-rapport 213
- Krugman, P. (1994) «Competitiveness: A Dangerous Obsession», *Foreign Affairs* 73, No. 2

- Larsson, A. (1998) «Social Policy and Economic Performance», i D. Foden og P. Morris (red.), *The Search for Equity. Welfare and Security in the Global Economy*, London: Lawrence and Wishart
- Lee, E. (1996) «Globalization and employment: Is anxiety justified?» *International Labour Review*, Vol. 135, No.5
- Lee, E. (1997) «Globalization and labour standards: A review of the issues», *International Labour Review* Vol 136, No 2 Summer
- Lehndorf, S. (1999) «From «collective» to «individual» reductions in working time? Trends and experience with working time in the European Union», *Transfer - European Review of Labour and Research*, Vol 4 No 4, Winter
- LO (1998) «Atypiske trekk på arbeidsmarkedet», *Samfunnsnotat 21/1998*, Oslo
- Marginson, P. og K. Sisson (1994) «The Structure of Transnational Capital in Europe: The Emerging Euro-Company and its Implications for Industrial Relations», i Hyman, R. og A. Ferner (red.), *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell
- Marginson, P. og K. Sisson (1996) *European Collective Bargaining: A Virtual Prospect?*, Paper framlagt på IREC-konferansen, Industrial Relations in Europe: Convergence or Diverzification, FAOS, København, 19-21.9
- Moene, K., R. Nymoen og M. Wallerstein (1997) «Labour Market friction and Unemployment», i Dølvik og Steen (red) *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*. Oslo: Scandinavian University Press
- NOU (1992: 20) *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. Innstilling fra Arbeidsmiljølovutvalget*. Kommunaldepartement, Oslo
- Neergård, K. (1999) Foredrag på seminar i Arbeidslivsutvalget 10.5.1999
- Neergaard, K. og T. Aa. Stokke (1996) *Midlertidige ansettelse i norsk arbeidsliv. Hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?*, Fafo-rapport 198, Oslo
- NHO (1999), Lokalisering Norge – Konkurransesevnebarometer, *Næringslivets Håndbok*, Oslo
- Næringslivets Ukeavis* (11.6.1999) «Truer ansatte som organiserer seg»
- OECD (1994a) The OECD Job Study. Evidence and Explanations I-II, Paris: OECD
- OECD (1994b) «Labour Standards and Economic Integration», *Employment Outlook*, Paris: OECD
- OECD (1996) *Employment Outlook*, Paris: OECD
- OECD (1997a) «Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining», *Employment Outlook*, Paris: OECD

- OECD (1997b) «Trade, Earnings and Employment: Assessing the Impact of Trade With Emerging Economies on OECD Labour Markets», *Employment Outlook*, Paris: OECD
- OECD (1998) *Open Markets Matter. The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. Paris: OECD
- OECD (1999) *Employment Outlook*, Paris: OECD
- Olberg, D. (red 1995) *Endringer i arbeidslivets organisering*, Fafo-rapport 183, Oslo
- Olsen, J. P. (1996) «Norway: Slow learner or another triumph of the tortoise?» i J.P. Olsen og G. Peters (eds), *Lessons from Experience: Experiential Learning from Administrative reform in Eight Democracies*, Oslo: Scandinavian University Press
- Olsen, K. M. og H. Scheie (red. 1998) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*, Oslo: ISF-rapport 1998: 2
- O'Reilly, J. og C. Spee (1998) «The Future Regulation of Work and Welfare: Time for a Revised Social and Gender Contract?», *European Journal of Industrial Relations* 4 (3) Nov
- Palley, T.S. (1998) «Restoring Prosperity: Why the US Model is Not the Answer for the US or Europe», i D. Foden og P. Morris (eds), *The Search for Equity. Welfare and Security in the Global Economy*, London: Lawrence and Wishart
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press
- Regini, M. (1997) «Still Engaging in Corporatism? Recent Italian experience in Comparative Perspective», *European Journal of Industrial Relations*, Vol.3, No.3
- Reve, T. (1994) «Skandinavisk organisasjon og ledelse: Fra konkurransefordel til konkurranseulempa?» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 35 (4)
- Rhodes, M. (1997) *Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of Competitive Corporatism?*, EUI Working Papers RSC No.97/36, Firenze: European University Institute. Seinere publisert i M. Rhodes and Y. Meny, (red.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, London: Macmillan
- Rhodes, M. og B. Van Apeldoorn (1998) «Capital unbound? The transformation of European corporate governance», *Journal of European Public Policy* Vol.5, No.3
- Rubery, J. (1998) «Working time in the UK» *Transfer - European Review of Labour and Research*, Vol 4 No 4, Winter
- Salvanes, K. G. (1996) *Job Creation and Job Destruction in Norway 1976-92*. Oslo: Ministry of Finance
- Schulten, T. (1996a) «European Works Councils: Prospects for a New System of European Industrial Relations», *European Journal of Industrial Relations*, Vol.2 No.3
- Spiegel* 7/1999 «Globalisierung: Kapitalismus ohne Gesicht»

- Stokke T. Aa. (1998) «Måling av tariffavtaledekning», *Søkelys på arbeidsmarkedet*, Vol 15, No 2
- Stokke, T. Aa. (1998b) «Tariffpolitikk og rekruttering», *LO-aktuelt* 19/98
- Streeck, W. (1997) «German Capitalism: Does It Exist? Can it Survive?», i C. Crouch og W. Streeck (red.), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence & Diversity*, London: Sage
- Streeck, W. (1992) *Social Institutions and Economic Performance*, London: Sage
- UNCTAD (1994): *World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Work Place*. New York and Geneva: UN
- TUAC (1995) *Adaptability versus flexibility*. Trade Union Advisory Committee to the OECD, Paris
- Traxler, F. (1996) «Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganization? A Comparative Analysis of Eighteen OECD Countries», *European Sociological Review* Vol.12, No.3
- Traxler, F. (1998) «Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects», *European Industrial Relations Journal*, Vol 4, No 3 July
- Van den Berg, A. B. Furåker og L. Johansson (1997) *Labour Market regimes and Patterns of Flexibility. A Sweden-Canada Comparison*. Lund: Arkiv Forlag
- Van heet Keer, R. (1998) «Flexurity» Act makes major changes to labour law. Euro-online (<http://www.eurofound.ie>)
- Visser (1999) *The First Part-time Economy in the World. Does it Work?* Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies
- Visser, J. og A. Hemerijck (1997) «A Dutch Miracle». *Job Growth, Welfare reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press
- Visser, J og J. van Ruysseveldt (ed. 1996) *Industrial relations in Europe. Traditions and Transitions*. London: Sage
- Wade, R. (1996) «Globalization and Its Limits: Reports of the Death of National Economy are Greatly Exaggerated», i Berger & Dore red. (1996)
- Weiss, L. (1997) «The Myth of the Powerless State», *New Left Review* No.225/97
- Østberg, T. (1999) Europeisk standardisering og nasjonal arbeidslivsregulering. Arbeidstakerorganisasjonenes erfaringer og deres muligheter til innflytelse. Oslo: Fafu-rapport 264

Fleksibilitet og arbeidslivsregulering

Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og EUs regime for arbeidslivspolitik



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

Fafo-notat 1999:11
Bestillingsnr. 623