

Håvard Lismoen
Torgeir Aarvaag Stokke

Hvorfor varierer organisasjonsgraden?

Håvard Lismoen
Torgeir Aarvaag Stokke

Hvorfor varierer organisasjonsgraden?

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 6 |
| 1 Organisasjonsgradens betydning | 7 |
| 2 Organisasjonsgraden varierer | 9 |
| 3 Organisasjonsgrader og a-kasser | 10 |
| 4 Andre virkemidler | 12 |
| 4.1 Organisasjonsplikt | 13 |
| 4.2 Senke kostnadene | 14 |
| 4.3 Øke gevinstene | 17 |
| 4.4 Fondsoppbygging | 18 |
| 4.5 Praktiske virkemidler | 18 |
| 5 Medlemmer versus velgere | 20 |
| 6 Samvirkende faktorer | 22 |
| 7 Norske problemstillinger | 24 |
| Noter | 25 |

Forord

Dette notatet ble skrevet i løpet av noen få hektiske dager og netter i begynnelsen av mai 2004, midt under den pågående transportarbeiderstreiken. Notatet er skrevet på oppdrag for Norsk Transportarbeiderforbund, som ønsket å få belyst hvorfor organisasjonsgraden varierer mellom land og hvilke virkemidler som er tatt i bruk for å om mulig styrke organisasjonsgraden. Notatet trykkes nå i korrekturlest stand, men uten at vi har funnet grunn til å gjøre vesentlige innholdsmessige endringer i forhold til den versjonen som ble overlevert oppdragsgiver i mai, og som har vært lagt ut på internett.

Fafo, juni 2004

Håvard Lismoen og Torgeir Aarvaag Stokke

Sammendrag

- Arbeidslivets organisasjoner er i de nordiske landene gitt viktige roller i reguleringen av arbeidslivet. På nasjonalt nivå er organisasjonene sentrale aktører både i samfunnsøkonomien og i politikken. På lokalt nivå spiller organisasjonene nøkkelroller i å skape oppslutning om tariffavtaler og fremme demokratisering av arbeidslivet.
- Høy oppslutning om arbeidslivets organisasjoner er en forutsetning for måten arbeidslivet er utformet på i Norden.
- Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge er imidlertid verken høy eller lav, men *middels* i forhold til andre vestlige land.
- Organisasjonsgraden i Norge er *vesentlig lavere enn* ellers i Norden. Det skyldes i hovedsak forskjeller i hvordan arbeidsledighetstrygd innkreves og administreres. Forskjellen har som virkning at oppslutningen om norske organisasjoner er betydelig mer ujevn enn ellers i Norden. I de deler av arbeidslivet hvor rekrutteringskostnadene er høye og gevinstene ved individuelt medlemskap er usikre, er organisasjonsgraden i Norge svært lav, mens den ellers i Norden er middels til høy.
- Organisasjonsgraden i Norge må også sies å være mer utsatt for svekkelse enn ellers i Norden, siden norske forhold i betydelig grad er basert på organisasjonenes rekrutterings-evne alene. I de siste årene har også den norske organisasjonsgraden vist en fallende tendens.
- Både internasjonalt og ellers i Norden finnes det en rekke ulike virkemidler som er tatt i bruk for å forsøke å skape oppslutning om organisasjonene i arbeidslivet. Virkemidlene er også del av en pågående debatt i vestlige land om hvilke konsekvenser endret oppslutning har for arbeidslivets utvikling.
- Utbredelsen av slike virkemidler i Norge er ikke høy. Vel så viktig er det at debatten om slike virkemidler er kommet kort i Norge.

1 Organisasjonsgradens betydning

En organisasjonsgrad uttrykker forholdet mellom hvor mange potensielle medlemmer en organisasjon har, og hvor mange den har lyktes med å organisere. Organisasjonsgraden sier altså noe om oppslutningen om organisasjonen, hvor bredt den representerer.

I dette notatet ser vi nærmere på organisasjonsgrader i arbeidslivet i vestlige land. Det er først og fremst arbeidstakersiden som drøftes, av to grunner. For det første foreligger det klart mer forskning og dokumentasjon om den enn om arbeidsgiversiden. For det andre synes det å være et gjennomgående fenomen, i det minste i Europa, at utfordringene knyttet til å oppnå bred representasjon på arbeidstakersiden er mer komplekse enn på arbeidsgiversiden. Dette må imidlertid ikke tas til inntekt for at arbeidsgiversiden har mindre betydning. I mange land ses et samspill mellom oppslutningen på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, spesielt gjelder det den historiske fremveksten. Også i dag finnes mange eksempler på slikt samspill, spesielt i de nordiske landene.

I alle vestlige land spiller arbeidslivets organisasjoner en rolle i reguleringen av arbeidslivet. Utformingen av rollen varierer, de nordiske landene har likevel det til felles at organisasjonenes tilstedeværelse både sentralt og lokalt er veletablert. Sentrale tariffrevisjoner og inntektspolitisk samarbeid skjer med basis i landsomfattende organisasjoner og deres tariffavtaler, mens lokale forhandlinger og medbestemmelse skjer med hjemmel i tariffavtaler og lovverk. Organisasjonene er på denne måten gitt en rolle i reguleringen av arbeidslivet på dets ulike nivåer, og er attraktive som mot- og medspillere for det politiske liv.

På det lokale nivået har organisasjonene gjennom sentrale og lokale tariffavtaler hatt betydning for demokratiseringen av arbeidslivet. Arbeidslivslovutvalget uttaler for eksempel:

«Det at partene selv har utformet reguleringene, må kunne antas i seg selv å styrke etterlevelsen av dem, og praksis viser at de aller fleste tvister om fortolkning av tariffavtaler finner en løsning ved hjelp av forhandlinger. Det er kort avstand mellom de regulerende og de regulerte, både i organisatorisk og tempomessig forstand. For partene i arbeidslivet vil dermed tariffavtaleregulering gjerne framstå som mer demokratisk, siden de gis en mer direkte innflytelse på egne arbeidsvilkår.»¹

På det sentrale nivået har organisasjonene spesielt vært viktige i samfunnsøkonomiske nedgangstider, ved at man gjennom samarbeid har sikret reallønnsvekst og gode rammebetingelser for næringslivet samtidig som høy arbeidsledighet er forhindret. For å kunne utøve rollen som interesseformidler og regulator på legitimt vis, er likevel organisasjonene helt avhengige av å ha oppslutning. Hvordan spørsmålet om oppslutning løses, varierer mellom land og bransjer. Noen løsninger synes også å være mer vellykkede og mer stabile enn andre. I Norden finner vi også en samfunnsmessig interesse i at organisasjonene har tilstrekkelig oppslutning. Dette synspunktet er for eksempel formulert i Sysselsettingskommissjonens innstilling fra 1992:

«En inntektspolitikk basert på moderate lønnstillegg kan vanskelig gjennomføres uten at organisasjonene i arbeidslivet spiller en sterk rolle og at de har en generell tillit i samfunns- og arbeidsliv. Som et ledd i opplegget for inntektspolitikken, bør det derfor også vurderes tiltak som bidrar til god oppslutning om organisasjonene.»²

Organisasjonene selv gir også klart uttrykk for oppslutningens betydning. I Hovedavtalen mellom LO og NHO heter det for eksempel i § 2-1 at:

«Et velorganisert arbeidsliv er en styrke for arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner og for samfunnet som helhet. I kraft av å representere brede interesser ivaretar LO og NHO et samfunnsmessig helhetssyn.

For å fylle sine roller er det viktig for LO og NHO å ha bred oppslutning.»

Lignende formuleringer finnes i andre hovedavtaler, som for eksempel mellom HSH og LO § 1.

Motsatt vil svekket oppslutning om organisasjonene også svekke de funksjoner som organisasjonene ivaretar, både på det lokale og det sentrale nivået. Spesielt i de nordiske landene vil en slik svekkelse også kunne innebære at det samarbeidet og den arbeidsdelingen som er etablert mellom organisasjonene lokalt og sentralt på den ene siden, og lovregulering og det politiske liv på den andre, må endres.

I dette notatet gjennomgås ulike virkemidler som kan forklare oppslutningen om organisasjonene. Vi ser først på variasjonene i organisasjonsgrad i vestlige land, og utviklingen de siste tiårene. Deretter gjennomgås organisasjonsgrader og virkemidler i de nordiske landene. Videre ser vi på utbredelsen av organisasjonsfremmende tiltak ellers i vesten. Vekten ligger på formelle ordninger som er myntet på å enten øke gevinstene eller minske kostnadene ved å være organisert. Dette er ordninger som gjerne er regulert ved tariffavtale og/eller lovgivning, og som også kan omfatte arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiversiden. Vi utelater imidlertid typiske individuelle medlemsfordeler fra gjennomgangen. Slike fordeler, som gjerne også omfatter ulike former for situasjonsbestemt service fra arbeidstakerorganisasjonene, hører inn under et noe annet tema. I tillegg er variasjonen for stor og kildegrunnlaget mer sparsomt. Avslutningsvis formuleres noen problemstillinger knyttet til den norske situasjonen.

2 Organisasjonsgraden varierer

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i de land hvor vi har pålitelige data, er gjengitt i tabell 1. Ser vi på de nyeste tallene, varierer organisasjonsgraden med hele 75 prosentpoeng mellom Island (85) på topp og Frankrike (10) på bunn. Vi kan videre dele landene inn i tre grupper. For det første ligger fire nordiske land på topp, deretter er det markant avstand til Belgia og Norge, som kommer som en gruppe nummer to. Så er det igjen et hopp før resten av landene følger nokså tett fra 36 prosent og ned til 10 prosent i organisasjonsgrad. Ut fra denne grupperingen kan en si at organisasjonsgraden i Norge verken er høy eller lav, men ligger på et *middels* nivå i forhold til andre vestlige land.

Tabell 1. Organisasjonsgraden i vestlige land, 1980-2001.*

| | 1980 | 1985 | 1995 | 2001 |
|---------------|------|------|------|------|
| Island | | | 86 | 85 |
| Sverige | 78 | 81 | 85 | 78 |
| Finland | 67 | 67 | 78 | 78 |
| Danmark | 75 | 77 | 76 | 75 |
| Belgia | 57 | 57 | 60 | 61 |
| Norge | 57 | 57 | 56 | 52 |
| Østerrike | 52 | 52 | 41 | 36 |
| Italia | 50 | 42 | 38 | 35 |
| Canada | 35 | 36 | 34 | 31 |
| Storbritannia | 53 | 44 | 32 | 29 |
| Australia | 49 | 47 | 35 | 24 |
| Tyskland | 35 | 34 | 29 | 23 |
| Nederland | 35 | 28 | 24 | 23 |
| Sveits | 31 | 28 | 24 | 22 |
| Japan | 31 | 29 | 24 | 21 |
| USA | 23 | 18 | 15 | 13 |
| Frankrike | 19 | 14 | 10 | 10 |

Kilde: Anders Kjellberg (2001): *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv (med oppdateringer). I enkelte tilfeller er tallene i siste kolonne noe eldre enn 2001. Sikre data for flere land foreligger ikke, men det kan nevnes at organisasjonsgraden i Irland antas å ligge rundt 40 prosent, Hellas rundt 25 prosent og Spania rundt 15 prosent.

Ser vi på tidligere tall, tilhørte også Østerrike, Italia, Storbritannia og Australia denne middelsgruppen. Der har imidlertid organisasjonsgraden falt vesentlig i perioden 1980–2001. Det har den også gjort i de landene som allerede for noen tiår siden hadde en organisasjonsgrad lavere enn 40 prosent. Organisasjonsgraden i Norge har også falt i perioden, men kun svakt. Derimot har organisasjonsgraden i de øvrige nordiske landene ikke falt, i Sverige (inntil 1995) og Finland kan vi til og med se en klar stigning.

3 Organisasjonsgrader og a-kasser

Hovedårsaken til at organisasjonsgraden i Norge er lavere enn i de andre nordiske landene, er det som gjerne kalles a-kassene. Dette er en måte å administrere innbetalingen og forvaltningen av arbeidsledighetstrygd på, hvor arbeidsledighetskasser er bygget opp i nær tilknytning til organisasjonene. Historisk vokste det opp frivillige a-kasser i mange land, også i Norge, men i de fleste land tok staten over, slik det også skjedde i Norge i 1938. I de øvrige nordiske landene er det som regel de landsdekkende fagforbundene som står bak a-kassene, selv om forbundene og a-kassene både administrativt og økonomisk er klart atskilt. I Belgia eksisterer også systemet med a-kasser, og det kan også finnes i enkeltbransjer i andre land.

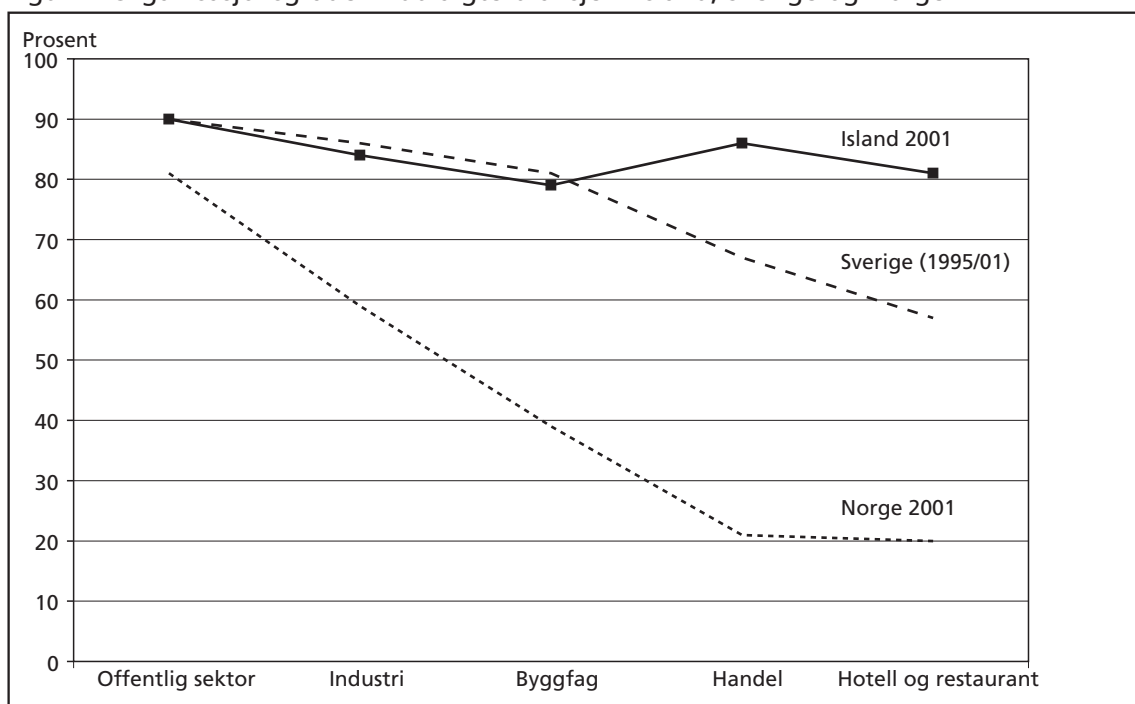
A-kassene har gjerne spesialisert seg på fag eller yrker, og er underlagt offentlige regler for innkreving og administrering av trygd. Medlemskap er frivillig, men er man ikke medlem, så er man ikke ledighetsforsikret. A-kassene samspiller med statlige etater i forbindelse med arbeidsformidling, attføring og lignende (samspillet varierer noe i utforming mellom landene). A-kassene kan dermed tilby ledighetsforsikring for arbeidstakere og målrettet service overfor en arbeidsledig, samtidig som den administrerer trygdeutbetalingen. Det har alltid vært mulig å være medlem av en a-kasse uten å være organisert, men medlemskap begge steder har gjerne vært markedsført som nødvendig trygghet. I tillegg kan det ha vært lagt praktiske hindringer i veien for å kun være a-kasemedlem. I hovedsak må det derfor kunne sies at medlemskap i både forbund og a-kasse har vært oppfattet som naturlig og selvfølgelig. Bindingen mellom a-kasser og organisasjonsmedlemskap kan derfor reelt sett arte seg som et sterkere virkemiddel for å oppnå oppslutning om organisasjonene enn flere av de mekanismene som diskuteres under punkt 4 nedenfor.

Ordningen med a-kasser i de andre nordiske landene har først og fremst den virkning at mer marginal arbeidskraft (deltidsansatte, midlertidig ansatte o.s.v.) og ansatte på mindre arbeidsplasser får ytterligere grunner til å organisere seg. I Norge vil for eksempel ansatte i en bedrift som ikke er bundet av tariffavtale ha færre grunner til å organisere seg enn ellers i Norden. Det er altså ikke slik at a-kassene har sterk effekt på organisasjonsgraden i alle deler av arbeidslivet, men der hvor forbundenes rekrutteringskostnader er høyere enn ellers og gevinstene for den enkelte er mer uklare enn ellers. Denne effekten er illustrert i figur 1 med tall for Island, Sverige og Norge (situasjonen i Finland og Danmark samsvarer i stor grad med Sverige).

Organisasjonsgraden er svært høy i offentlig sektor i alle nordiske land, rundt 80-90 prosent. Her er altså a-kasser ingen god forklaring på variasjon, for variasjonen er jo ikke særlig stor. Ser man på privat sektor, oppstår det straks sprik. Spesielt i Norge faller organisasjonsgraden markant i forhold til offentlig sektor, og helt ned til rundt 20 prosent i bransjer som varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Også i Sverige faller organisasjonsgraden i disse næringene, men langt fra like mye. I Island er det lite variasjon mellom bransjer. A-kasser ser altså ut til å motvirke at organisasjonsgraden i privat sektor – og spesielt i bransjer med mange små virksomheter, muligens lavt lønnsnivå, stor utskiftning av arbeidstakere, mye deltidsarbeid og kundeutsatthet – faller ned på norsk nivå.

Det er som nevnt ingen formelle bindinger mellom organisering og a-kassemedlemskap i de andre nordiske landene, dette har også blitt klarere etter endringer siden begynnelsen av 1990-tallet. I Sverige ble det for eksempel stiftet en «tverrfaglig» a-kasse i 1994 som ikke var knyttet til noe fagforbund, og praktiske hindringer for å kun være a-kassemedlem ble myket opp. Tilsvarende utvikling fant sted i Finland. I Danmark ble det i 2002 åpnet opp for konkurranse mellom a-kassene, slik at bindingene mellom a-kasse og forbund er blitt mer uklare. Det er usikkert hvilke virkninger dette vil ha i Danmark, men i Sverige og Finland har ikke organisasjonsgraden sunket vesentlig på grunn av svakere kobling. Spesielt i Sverige vet vi at både tilstrømningen til organisasjonene og tilstrømningen av uorganiserte til a-kassene økte frem til midten av 1990-tallet. Dette kan tyde på at a-kassene i noen grad fanger opp andre arbeidstakere enn de som var potensielle organisasjonsmedlemmer. Samtidig kan organisasjonene tilby medlemsfordeler, som for eksempel kompletterende ledighetstrygd eller at de betaler den administrasjonsavgiften svenske a-kasser innkrever, og på den måten gjøre organisasjonsmedlemskapet mer attraktivt eller mindre kostbart.³

Figur 1. Organisasjonsgraden i utvalgte bransjer i Island, Sverige og Norge*



* Kilde: Nasjonale arbeidskraftundersøkelser.

4 Andre virkemidler

Det er sjelden vi kan forklare store variasjoner i arbeidslivet med én enkelt faktor. Når det gjelder forskjellen på organisasjonsgrader i Norden, er a-kasser likevel den betydeligste enkeltfaktoren.⁴ Dette skyldes også at mange andre viktige trekk ved organisasjonene og arbeidslivet er sammenfallende. Ett slikt trekk er organisasjonenes lokale forankring. I land som Tyskland, Nederland og Frankrike har ikke organisasjonene noe lokalt ledd ute på arbeidsplassene, i stedet er de ansattes medbestemmelse og representasjonsrett regulert gjennom lovverket. Det arbeidet organisasjonene lokalt utfører når det gjelder lokale forhandlinger, ansettelsestrygghet og arbeidsmiljø i Norge og ellers i Norden må dermed ivaretas på andre måter i de landene hvor organisasjonene mangler lokale ledd. I tillegg mangler organisasjonene i disse landene en svært viktig rekrutteringskanal knyttet til arbeidsplassen.

Organisasjonene i Belgia har også lokale ledd, det samme har organisasjonene i land som USA og Storbritannia. I de to sistnevnte landene er både hovedorganisasjonsnivået og forbundsnivået vesentlig svakere enn i Norden og Belgia, i tillegg mangler arbeidsgiverne landsdekkende organisasjoner. Brede og skjellsettende landsdekkende kompromisser og prinsipper knyttet til for eksempel organisasjons- og forhandlingsrett gjennom hovedavtaler blir ikke mulig i slike overveiende desentrale strukturer. Dermed får organiseringen et mer fragmentert preg, med svakt grunnlag for brede arbeidstakerorganisasjoner.

I svært mange land finnes det i tillegg en rekke andre virkemidler for organisering. Noen er kulturelt og historisk betinget, andre har sammenheng med arbeidsgivernes eller andre aktørers handlinger. Det finnes ingen samlet fremstilling av dette, verken etter land eller virkemidler. Formålet i dette notatet er å gi et innblikk i hvilke virkemidler som er i bruk i vestlige land, med spesiell vekt på mer formaliserte virkemidler knyttet til tariffavtaler og/eller lovgivning. Slike virkemidler dreier seg som regel om å senke kostnadene ved å være organisert, eller øke gevinstene. På denne måten kan uorganiserte bli motivert til å organisere seg, eller organiserte kan bli motivert til å forbli i organisasjonene.

Denne måten å formulere spørsmålet om oppslutning på er svært utbredt i alle vestlige land, uansett hvilke virkemidler som er i bruk. Bakgrunnen er betraktninger rundt resultatet av organisasjonenes arbeid. På mange områder arbeider organisasjonene for allmenne goder som kommer alle eller de aller fleste arbeidstakere til gode, enten nivået er bedrift, bransje eller nasjon. Organisasjoner frembringer altså goder som kommer flere enn organisasjonenes medlemmer til gode. Hvorfor skal da en arbeidstaker være medlem og finansiere organisasjonens drift, og hvorfor skal en uorganisert betale kontingent for et gode som han får uansett? Klarer ikke organisasjonene å løse dette problemet, vil grunnlaget for organisering være svakt.

Mulige løsninger på organisasjonsproblemet må samtidig finnes innenfor rammer satt av nasjonal rett og folkerett. Noen virkemidler vil fort aktualisere problemstillinger knyttet til organisasjonsrett og organisasjonsfrihet. Den nasjonale retten på slike områder varierer, til dels betydelig. Innen folkeretten er det først og fremst tre kilder som er viktige.⁵ For det første ILOs konvensjoner, og spesielt nr. 87 og 98. For det andre Den europeiske mennes-

kerettskonvensjon. Og for det tredje Den europeiske sosialpakt. Folkeretten er under konstant utvikling, ikke minst på disse områdene. Folkeretten vil også ha ulik betydning i forskjellige land, fordi landenes forpliktelser varierer. Norge har for eksempel ratifisert alle de nevnte konvensjonene. Videre er Den europeiske menneskerettskonvensjon gjort direkte gjeldende i norsk rett ved menneskerettsloven av 1999. De to andre folkerettslige kildene har ikke samme status, men har likevel sterk normativ kraft.⁶

Folkerettslige skranker vil bli nevnt der vi har kommet over relevans, den nasjonale retten vil ikke bli redegjort for spesielt, siden løsningene jo er funnet innen for rammen av denne. Samtidig må det understrekes at arbeidsrettslige, tariffavtalemessige og organisasjonsmessige forhold byr på så stor variasjon at det nesten er umulig å skaffe seg forsvarlig overblikk. Kildematerialet er i mange tilfeller sparsomt, i en del tilfeller heller anekdotisk. Vi ber derfor om forståelse for upresisheter, unøyaktigheter og eventuelle feil.

4.1 Organisasjonsplikt

Et historisk sett mye brukt virkemiddel for å styrke oppslutningen om arbeidstakerorganisasjoner i mange land, har vært såkalte organisasjonsklausuler som på en eller annen måte stiller krav om at en arbeidstaker eller arbeidsgiver skal ha en viss organisasjonstilknytning, eller som på annen måte gir organisasjonen eller dens medlemmer særlige rettigheter i forhold til utenforstående. I sin sterkeste form kalles disse organisasjonsplikt-klausuler (closed-shop), og gjør medlemskap i en organisasjon til en forutsetning for ansettelse og/eller arbeid i en bedrift. Som resultat av den folkerettslige utviklingen og arbeidsgiveres frykt for å miste styringsrett over rekrutteringen av arbeidskraft, har denne typen ordning i økende grad kommet i motsetningsforhold til prinsipper om organisasjonsfrihet og rett til arbeid. Den sterke graden av tvang som slike ordninger innebærer, har gjort dette til et kontroversielt virkemiddel også innenfor arbeidstakerorganisasjonene. Organisasjonsplikt praktiseres derfor i liten grad i de fleste vestlige land i dag. I mange land er det også innført forbud mot organisasjonsplikt.

Danmark er ett av få europeiske land hvor dette virkemiddelet ennå ikke er funnet rettsstridig, og derfor har også dansk høyesterett ved flere anledninger understreket organisasjonsplikt-klausulenes gyldighet i dansk rett, sist i 1999.⁷ Disse organisasjonsplikt-klausulene finnes både innenfor profesjonsorganisasjonene og blant de mer tradisjonelle fagforeningene. De dekker neppe mer enn cirka fem prosent av arbeidstakerne, og finnes i mange tilfeller innenfor yrker og bransjer som i utgangspunktet har høy organisasjonsgrad.⁸ Klausulene forekommer ikke i avtaleområder som dekkes av Hovedavtalen mellom Dansk Arbejdsgiverforening og dansk LO.⁹ Dansk praksis på dette området har vært gjenstand for betydelig nasjonal debatt og gjentatt internasjonal kritikk, blant annet fra Ekspertkomiteen knyttet til Den europeiske sosialpakt.¹⁰ Debatten ble intensivert etter at Venstre og Det Konservative Folkepartiet tok over regjeringmakten i 2001. Den nye koalisjonsregjeringen har fremmet et forslag om et generelt forbud mot organisasjonsplikt-klausuler, men dette er fortsatt til parlamentarisk behandling i Folketinget. Utfallet av denne behandlingen er fortsatt usikkert.

Av andre europeiske land hvor organisasjonsplikt fremdeles er tillatt, men likevel lite utbredt, kan nevnes Belgia og Frankrike.¹¹ Tidligere hadde organisasjonsplikt en vesentlig betydning i Storbritannia, men virkemiddelet ble forbudt i løpet av 1980-tallet. I Norge er Høyesteretts avgjørelse av 9. november 2001 sentral.¹² Her ble det slått fast at retten til fritt å velge hvilken arbeidstakerorganisasjon man ønsker å være medlem av, eventuelt den negative retten til å velge å ikke være medlem av en arbeidstakerorganisasjon, er beskyttet av norsk lov.

4.2 Senke kostnadene

Tariffavgift

Tariffavgift er en avart av organisasjonspliktklausuler, men som i utgangspunktet ikke forplikter de ansatte i en bedrift til å bli medlemmer av en arbeidstakerorganisasjon. Tariffavgiften innebærer at uorganiserte må betale en avgift til organisasjonen for de fordeler som forhandles frem på deres vegne i en bedrift/bransje. Slike avgifter blir i de landene hvor de er utbredt ofte kalt «fair share fees» (rettferdig eller berettiget organisasjonsavgift) eller «solidaritetsavgift». Ideelt sett innebærer denne ordningen at arbeidsgiver trekker avgiften fra de uorganisertes lønn, men det finnes også svakere versjoner hvor trekk gjøres avhengig av de uorganisertes samtykke.

Folkerettslig foreligger det ikke klare holdepunkter for å hevde at tariffavgift i utgangspunktet skaper vesentlige problemer. Det kan likevel bemerkes at i forhold til Den europeiske sosialpakt finnes det to uttalelser fra Ekspertkomiteen som kan ha relevans. Den ene angår et noe annet fenomen, nemlig målepenger knyttet til lønssystemene innenfor svenske byggfag. Detaljene skal ikke redegjøres for her, men det kan bemerkes at komiteen i sine vurderinger blant annet la vekt på hvorvidt målepengene sto i forhold til den aktiviteten de skulle dekke, og hvilke aktiviteter målepengene finansierte.¹³ Den andre saken angikk tariffavgift i Romania. Siden utformingen blant annet tilfredstilte Ekspertkomiteens krav til finansieringsformål og hvem som kunne etablere en slik ordning, ble den ikke ansett å stride med Sosialpaktens bestemmelser om organisasjonsrett og organisasjonsfrihet.¹⁴ De to sakene etterlater imidlertid et betydelig rom for vurderinger av andre utforminger av tariffavgift og lignende organisasjonsklausuler.

Ulike varianter av tariffavgift blir i dag praktisert i en rekke land. Dette gjelder blant annet USA, Canada, Australia, Belgia, Sveits, Spania, Israel og Sør-Afrika. I Sør-Afrika eksisterer det en lovfestet rett til å kreve avgift av uorganiserte arbeidstakere, såfremt arbeidstakerorganisasjonen tilfredsstillt visse krav til representativitet på arbeidsplassen. I både USA og Canada har tariffavgift blitt et legalt virkemiddel gjennom rettspraksis. Nedenfor skisseres tariffavgiftsordninger i et utvalg land hvor slike ordninger er mest utbredt. Det er store variasjoner mellom land, bransjer og bedrifter med hensyn til hvordan disse ordningene er utformet, og beskrivelsene må derfor bli generelle. Fellesnevneren er prinsippet om at uorganiserte arbeidstakere skal betale for å være dekket av en tariffavtale og eventuelt være representert av en arbeidstakerorganisasjon i bedriften.

*USA.*¹⁵ Det amerikanske forhandlingssystemet er et desentralisert system hvor arbeidstakerorganisasjoner må etablere en rett til å representere de ansatte og forhandle frem tariff-

avtaler i en forhandlingsenhet/bedrift. Denne retten etableres ved avstemning blant alle ansatte i bedriften, uavhengig av om de er organiserte eller ikke. Selv om stemmekravet varierer, så er det snakk om at en majoritet av de ansatte eksplisitt må gi uttrykk for at de ønsker å bli representert av organisasjonen. Etableres en slik rett, så plikter arbeidstakerorganisasjonen, i henhold til det føderale lovverket, å representere alle ansatte på en rettferdig og likeverdig måte. På bakgrunn av denne forpliktelsen, har man gjennom (føderal) rettspraksis akseptert at uorganiserte avgiftbelegges såfremt avgiften ikke overstiger vanlig medlemskontingent. Avgiften skal også kun reflektere de kostnadene organisasjonen har ved å representere den uorganiserte i arbeidstaker-arbeidsgiverforholdet i en bedrift. Det vil si at de uorganiserte betaler en redusert avgift til organisasjonen, og ikke for tjenester som ikke har direkte relevans for arbeidstakerens forhold til arbeidsgiver (for eksempel politiske kampanjer, støtte til politiske partier osv). Inntektene fra slike avgifter vil ofte heller ikke kunne brukes til arbeidstakerorganisasjonens egen interne aktiviteter eller til rekrutteringsarbeid.

Ordningen med tariffavgift har strengt tatt en relativt svak rettslig forankring i USA på føderalt nivå, og delstatene kan forby den. Over halvparten av de amerikanske delstatene har innført såkalte «right-to-work»-lover som forbyr tariffavgift. Selv om det altså ikke er noe forbud i føderal lovgivning, vektlegges den negative retten til å stå utenfor en arbeidstakerorganisasjon sterkt. Et viktig poeng ellers er at tariffavgift i USA er utledet fra et markedsliberalistisk ståsted, og på den måten i noen grad skiller seg fra det prinsipielle grunnlaget for etableringen av slike ordninger i andre land. Man forsøker å forene to viktige liberale friheter: retten til selv å velge organisatorisk tilknytning eventuelt ikke-tilknytning (negativ organisasjonsrett), og retten til fritt å inngå tariffavtaler (kontraktsfrihet). Til tross for en litt annerledes tilnærming og prinsipielt grunnlag, kommer man likevel frem til samme løsning – å øke kostnadene for de uorganiserte ved å avgiftsbelegge dem.

*Canada.*¹⁶ I Canada praktiseres en streng form for tariffavgift, også kjent som «The Rand Formula». Canada har som USA et desentralisert forhandlingssystem hvor tariffavtaler hovedsakelig inngås på bedriftsnivå, og som i USA får arbeidstakerorganisasjoner enerett og ikke minst plikt til å representere alle arbeidere på en gitt arbeidsplass, uavhengig av om disse er organiserte eller uorganiserte. Denne plikten kommer på bakgrunn av majoritetsvalg blant de ansatte i bedriften. Som kompensasjon for denne representasjonsplikten må alle, inkludert uorganiserte, betale en avgift til organisasjonen. For de organiserte er dette kontingenten, for de uorganiserte er det en tariffavgift. I respekt for retten til å ikke være medlem av en organisasjon (den negative organisasjonsretten), behøver ikke individuelle arbeidstakere å melde seg inn i en arbeidstakerorganisasjon. Men de uorganiserte kan generelt ikke nekte å betale avgiften til organisasjonen. Rettsavgjørelser på dette har opprettholdt den såkalte Rand Formula ved å hevde at arbeidstakere som ikke ønsker å bli medlem av en organisasjon, uansett må betale en avgift for de godene de får en del av. Dette prinsippet er også blitt gjort gjeldende i kanadisk arbeidsrett nasjonalt og innenfor alle regionene. Denne formen for tariffavgift er muligens den sterkeste, i og med at arbeidstakerorganisasjonene kan kreve at avgiften legges på nivå med kontingenten såfremt organisasjonen møter spesifikke krav til representasjon på bedriften. Ved å sette avgiften så høyt, etablerer man i praksis en økonomisk form for organisasjonsplikt, og man skiller her ikke mellom de forskjellige funksjonene som utføres av arbeidstakerorganisasjonen.

*Sveits.*¹⁷ Tariffavgift er også et virkemiddel i sveitsiske tariffavtaler gjennom et lovbasert krav om at individuelle arbeidstakere må vise «lojalitet» overfor den gjeldende tariffavtalen

i en bedrift. I dette ligger det at arbeidstakere ifølge lovverket må eksplisitt vise at de ønsker å respektere tariffavtalens bestemmelser. Lovverket forplikter ikke uorganiserte å betale noen avgift til arbeidstakerorganisasjonen, bare at de skal respektere og overholde avtalens bestemmelser («avtalelojalitet»). I Sveits inneholder derfor mange avtaler klausuler om såkalte «solidaritetsbidrag» (som trekkes av arbeidsgiver fra arbeidstakernes lønn). Uorganiserte forpliktet på denne måten gjennom sin lojalitet til avtalen å yte et bidrag til avtalens arbeidstakerpart. Den rettslige begrunnelsen for gyldigheten av slike klausuler er urimeligheten ved at uorganiserte uten gjenytelse skal nyte godt av de goder som forhandles frem gjennom tariffavtalen på basis av arbeidstakerorganisasjonen og medlemmenes kontingentinnbetalinger. «Solidaritetsbidraget» settes ikke like høyt som selve kontingenten. Dette prinsippet er senere også blitt etablert i lov (Code of Obligation Article 356b CO). Tariffavgift kan også gjøres gjeldende for uorganiserte arbeidsgivere, det vil si arbeidsgivere som ikke er organisert i en arbeidsgiverorganisasjon, men som er dekket av samme tariffavtale som en arbeidsgiverorganisasjon.

*Spania.*¹⁸ I Spania finnes en mild form for tariffavgift. Her åpner lovverket for innføring av en slik avgift via tariffavtalen, men ordningen avhenger av hver arbeidstakers individuelle samtykke.

Det kan ellers nevnes at tariffavgift var et viktig innslag i diskusjoner i LO og forbundene knyttet til organisasjonsgrad og kostnader ved organisering på 1970-tallet. Arbeidsgiversiden (N.A.F.) stilte seg avvisende til å ta slike ordninger inn i tariffavtalene, og oppmerksomheten ble etter hvert rettet mot andre virkemidler som blant annet inntektsfradrag for kontingent. Under diskusjonene kom det også frem at tariffavgift muligens krever en annen og mer konkret hjemmel for arbeidsgivertrekk av uorganisertes lønn enn de som finnes i arbeidsmiljøloven. Tariffavtaler innenfor Norsk Internasjonalt Skipsregister inneholder imidlertid ordninger med tariffavgift.

Inntektsfradrag

Et annet virkemiddel for å øke organisasjonsopplutningen, er inntektsfradrag eller skattefradrag på selvangivelsen for kontingent til arbeidstakerorganisasjonen. Kontingenten gir tilgang til både medlemsfordeler (individuelle goder) og tariffavtaler (kollektive goder). I mange land allmenngjøres tariffavtaler – på nasjonalt, sektor- eller bransjenivå – uavhengig av hvilken tilknytning man har til arbeidstakerorganisasjonen, og slik sett yter arbeidstakerorganisasjoner tjenester som i mange tilfeller kan kalles offentlige goder. Dette er et vanlig argument for at samfunnet/staten etablerer støtteordninger eller subsidier for at dette godet kan frembringes, for eksempel gjennom skattelette.

Inntektsfradrag for kontingent har eksistert i Norge siden 1977. Da ble maksimalt fradragbeløp satt til kr. 1400. Utvalget som utredet spørsmålet begrunnet beløpets størrelse med: «Beløpet svarer til høyeste gjennomsnittlige kontingent og fanger opp de aller fleste kontingenter som forekommer i dag.»¹⁹ I 2003 var fradragbeløpet kr. 1450. Beløpet har altså ikke holdt tritt med utviklingen, selv om det er planlagt trappet opp for 2004-ligningen til kr. 1800. I de fleste øvrige land i Nord-Europa finnes også ordninger med inntektsfradrag.

4.3 Øke gevinstene

Som tidligere nevnt har mange resultater av arbeidstakerorganisasjonenes arbeid karakter av å være tilgjengelige for flere enn medlemmene. En annen variant av virkemidler som skal styrke organisasjonene, er forsøk på å gjøre resultatene mer eksklusive. Dette vil øke gevinstene ved å være organisert, og praktiseres som regel gjennom bestemmelser i tariffavtalene.

Tariff tillegg/eksklusivitet

*Belgia.*²⁰ Etter det vi har funnet er Belgia unikt med hensyn til å reservere avtalebaserte goder til organiserte i tariffbundne bedrifter. I mange bransjer finnes tariffavtaler med bestemmelser som gir organiserte arbeidstakere eksklusive goder eller bonuser, dette som kompensasjon for at arbeidstakerorganisasjonen overholder og styrker fredsplikten under tariffavtalens levetid. Disse ordningene tar forskjellige former, for eksempel gjennom økt godtgjørelse ved arbeidsløshet, pensjonsordninger eller rett og slett lønnsutbetalinger. I tillegg kan det synes som om organisasjonene også har fått gjennomslag for et prinsipp om at der uorganiserte arbeidstakere nyter godt av tariffavtalte goder, så skal de organisertes utgifter til kontingent kompenseres fra arbeidsgivers side med et eksklusivt tillegg til de organiserte. Denne bonusen eller subsidien kan i mange tilfeller gjøre forskjellen mellom uorganiserte og organiserte med hensyn til de organisertes kontingentutgifter ubetydelig. Et eksempel på dette er tekstilindustrien, hvor alle arbeidsgivere er forpliktet til å betale inn 1,6 prosent av brutto lønns masse til et sentralt fond for å finansiere eksklusive goder som gis organiserte arbeidstakere. Slike ordninger finnes innenfor de fleste store næringsområder. Rundt en tredjedel av belgiske arbeidstakere er i dag dekket av tariffavtaler med slike ordninger.

Høyesterettsavgjørelser i Belgia begrunner disse ordningene med at det er urettferdig at uorganiserte skal kunne dra nytte av goder forhandlet frem av arbeidstakerorganisasjoner på bakgrunn av de organisertes medlemskontingent. Det er strengt tatt lite kontrovers rundt disse avtalene i dag, noe som illustreres ved at tariffavtaler med slike klausuler allmenngjøres ved lov, og på den måten også gjøres bindende for uorganiserte arbeidsgivere innenfor den enkelte bransje eller næringsområde.

Utenfor Belgia er det uvisst hvor stor utbredelse slike eksklusive avtalebestemmelser har. Vi har i vårt nokså omfattende søk ikke funnet andre eksempler på vestlige land med slike formelle ordninger. Dette skyldes nok flere forhold. For det første kan sterke ikke-diskrimineringsprinsipper i mange land setter skranker mot slike avtalebaserte eksklusive ordninger. For det andre er folkeretten også relevant her, jamfør bemerkningene om tariffavgift innledningsvis i punkt 4.2. For det tredje er det spesielt ordninger på sentralt nivå og bransjenivå som omtales i kildene, mens det er langt vanskeligere å få oversikt over ordninger på bedriftsnivå og mer uformelle ordninger.

I Norge er det i utgangspunktet mulig å innta bestemmelser i en tariffavtale om at goder som følge av tariffavtalen bare skal tilkomme de organiserte arbeidstakerne.²¹ Slike virkemidler var også del av debatten i LO på 1970-tallet om fordeler og kostnader ved organisering (jfr. punkt 4.2). I dag praktiseres som kjent en ordning med eksklusive tillegg for organiserte i Norsk Arbeidsmandsforbund ved bedriften AF Spesialprosjekt (AFS).²² De som ikke vil være medlem av organisasjonen må skriftlig be om å bli fritatt, men får da ikke del i lønns-

tilleggene som gis. En av begrunnelsene for at denne ordningen er mulig, oppgis å være at AFS ikke er medlem av noen arbeidsgiverorganisasjon og derfor ikke trenger aksept fra noen slik organisasjon for å inngå tariffavtale. Vi vil anta at lignende ordninger kan finnes i andre europeiske land, men uten at de er synlige på bransjenivå. Et annet eksempel er erfaringer fra lokal lønnsdannelse i offentlig sektor i Norge. I den grad slike forhandlinger dreier seg om individuelle tillegg, er det nokså usannsynlig at arbeidstakerorganisasjonene lokalt prioriterer uorganiserte. Man kan derfor tenke seg at det er vanskeligere for uorganiserte enn organiserte å oppnå lokale tillegg, de uorganiserte er avhengige av å bli foreslått av arbeidsgiversiden. Denne mekanismen er ikke synlig i avtaleverket, men kan tenkes å fungere i ulike varianter også i andre bransjer og i andre land.

4.4 Fondoppbygging²³

Det finnes også ordninger hvor man både kan senke kostnadene og øke gevinstene ved å være organisert. På en rekke områder innenfor arbeidslivet i Nederland finnes tariffavtaler hvor arbeidsgiver er forpliktet til å yte finansiell støtte eller legge til rette for faglig aktivitet i bedriften («union tenner»). Pengestøtten tar normalt form av oppbygging av et fond, som administreres i fellesskap mellom arbeidsgiver og lokal arbeidstakerorganisasjon, og blir brukt til ulike typer formål som for eksempel utdanning, karriereveiledning, forskning, og også til kollektive forhandlinger. I noen bransjer/avtaleområder kan arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner ta ut midler fra disse fondene for å finansiere egne aktiviteter.

Lignende fondssubsidiering av faglig aktivitet finner man også i tariffavtaler på sektor/sentralt nivå, hvor kostnader forbundet med arbeidstakerorganisasjonenes deltakelse i kollektive forhandlinger kompenseres gjennom direkte bidrag fra arbeidsgiverorganisasjonen. Disse bidragene beregnes ut fra antall organiserte arbeidstakere i organisasjonen. Regjeringen gir aktiv støtte til disse ordningene ved å inkludere disse klausulene blant bestemmelsene som erklæres allment bindende når nederlandske tariffavtaler allmenngjøres. Dermed dekkes også uorganiserte bedrifter, og klausulene genererer betydelige inntekter for arbeidstakerorganisasjonene.

4.5 Praktiske virkemidler

Gjennomgangen hittil har konsentrert seg om formelle virkemidler, men det er grunn til å også nevne enkelte praktiske virkemidler. Ett slikt er allerede omtalt under punkt 3, knyttet til administreringen av a-kasser i øvrige nordiske land. Et annet er rutiner hvor for eksempel nyansatte mer eller mindre automatisk blir tilmeldt en organisasjon hvis de ikke aktivt motsetter seg det. Et tredje er mekanismer som regulerer arbeidsmarkeder med stor gjennomstrømning, og hvor organiserte arbeidstakere gis formell eller uformell fortrinnsrett til arbeid.²⁴ Slike ordninger er blant annet kjent fra arbeid i havnene i mange land, og finnes også i Norge.

Et siste virkemiddel som kan nevnes, ble blant annet praktisert i kommunal sektor i Norge frem til 1990-tallet. Dette gikk ut på at uorganiserte måtte «søke særskilt» om å få de lønns-tilleggene som ble avtalt mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Søkte de, ble det antatt at arbeidsgiver var forpliktet av ulovfestede likebehandlingsnormer i forvaltningen til å innvilge lønnstilleggene. Slike virkemidler diskuteres også i dag, men først og fremst i privat sektor. Utbredelsen av slike praktiske virkemidler i andre land er ikke forsøkt kartlagt, men vi vil i utgangspunktet anta at oppfinnsomheten kan være stor. Effekten på organisasjonsgraden vil variere etter hensikt og utforming.

5 Medlemmer versus velgere

Det finnes vestlige land hvor organisasjonsgraden er så lav at man med god grunn kan spørre om organisasjonene har noen viktig nasjonal rolle å spille. Ser vi bort fra USA, som er en historie for seg, gjelder dette spesielt land som Frankrike, Spania og Hellas (se tabell 1 med note). I disse landene har vi ikke funnet noen omfattende utbredelse av virkemidler som støtter opp om organiseringen (jfr. punkt 4), og organisasjonsgradene er følgelig lave. Samtidig vet vi at nettopp i disse landene spiller organisasjonene en betydelig rolle i både politikk, samfunnsutforming og regulering av lønns- og arbeidsvilkår. Spørsmålet blir derfor hvordan de kan finansiere sin drift og begrunne sin legitimitet med basis i så lav oppslutning.

Svaret er todelt. For det første er organisasjonene i disse landene ikke utelukkende avhengige av verken kontingentinntekter eller andre virkemidler diskutert under punkt 4, men av ulike fondsmidler administrert av staten. Fondsmidlene kan være akkumulert under tidligere historiske perioder, eventuelt bygd opp eller vedlikeholdt ved trekkordninger fra alle arbeidstakere og/eller arbeidsgivere. I Hellas finansieres den dominerende landsorganisasjonen og dens medlemsorganisasjoner i hovedsak gjennom obligatoriske trekkordninger fra alle arbeidstakere via arbeidsgiver.²⁵ I Spania spiller fondsmidler akkumulert under Franco-perioden betydning for de representative organisasjonenes drift.²⁶ I Frankrike mottar organisasjonene støtte fra det offentlige til blant annet opplæring av tillitsvalgte på ulike nivåer og til opplysnings- og utdanningsvirksomhet. Finansieringskildene omfatter også bedriftsbidrag og midler knyttet til partsadministrerte sosiale fond.²⁷

For det andre begrunnes slike ordninger med at organisasjonene ikke bare representerer sine medlemmer, men i prinsippet hele arbeidslivet. Som tidligere nevnt er disse organisasjonene svakt utbygd på det lokale nivået, bedriftsklubber er for eksempel ikke vanlig. Likevel har organisasjonene avgjørende roller i det lokale bedriftsdemokratiet. Dette skjer gjennom at de stiller lister til lovregulerte valg av de ansattes representanter, og er delaktige i avholdelse av slike valg. Antallet stemmer som organisasjonenes lister oppnår, brukes derfor vel så ofte som indikator på organisasjonenes styrke som organisasjonsgraden. Man kan altså hevde at organisasjonene ikke bare organiserer medlemmer, men også valgdeltakere. I for eksempel Spania, hvor organisasjonsgraden ligger rundt 15 prosent, oppnår organisasjonene over 70 prosent oppslutning i slike valg hvor valgdeltakelsen som regel også ligger over 70 prosent. Nasjonalt er det først og fremst fra slike oppslutningsmål organisasjonene får sin legitimitet, og i langt mindre grad fra medlemstallene.²⁸

Begrunnelser forankres også i to andre relaterte forhold. Dels i landenes konstitusjoner eller grunnlover, hvor organisasjonsfriheten og organisasjonsretten er slått fast. Konstitusjonene oppfattes slik at staten har en indirekte forpliktelse for å legge til rette for at slike borgerrettigheter kan virkeliggjøres, og dermed for at det eksisterer levedyktige organisasjoner. Dels i arbeidsdelingen mellom staten som lovgiver og organisasjonene som normgivere og rettighetsforvaltere innen arbeidslivet. For at denne arbeidsdelingen skal kunne opprettholdes, ser staten det som nødvendig å bidra med virkemidler som gjør at organisasjonene

ikke må basere sin drift på kontingentinntekter alene. Allmenngjøring av tariffavtaler spiller en stor betydning i disse landene, og arbeidslivets reguleringer er slik sett basert på at det finnes organisasjoner som kan fremforhandle tariffavtaler for allmenngjøring.

Slike virkemidler som er illustrert i beskrivelsene av Frankrike, Spania og Hellas, kan være problematiske når det gjelder prinsippet om organisasjonenes uavhengighet fra staten. Spesielt har kontrollapparatet knyttet til ILOs konvensjoner kommentert det. Virkemidlene illustrerer likevel at organisasjonene inngår som en organisk del av arbeidslivet selv om de er medlemsmessig svake, og at interessen i å opprettholde levedyktige organisasjoner har bred appell i disse landene.

6 Samvirkende faktorer

Som tidligere nevnt har variasjoner i organisasjonsgrader sammenheng med mange enkeltfaktorer. Noen steder er visse faktorer viktigere enn andre, andre steder vil også samvirkende faktorer spille betydelig rolle. Ett eksempel på samvirkende faktorer er i utgangspunktet nokså trivielt, men likevel svært sentralt. Nemlig at det trengs to organisasjoner med til dels motstridende interesser for å inngå kompromisser. Tariffavtaler er nettopp slike kompromisser, og inngås av arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner (eller enkeltstående arbeidsgivere).

De tre skandinaviske landene kan brukes som illustrasjon. Kort etter at landsorganisasjonene ble stiftet rundt forrige århundreskifte, ble også de landsdekkende private arbeidsgiverorganisasjonene etablert. Frem til og med 1920-tallet vokste organisasjonene mye takket være motsetningen til den andre part, enten det var forsvar mot den splitt og hersk-teknikken mange arbeidstakerorganisasjoner drev i lønnspolitikken, eller forsøkene på lønnsnedslag fra arbeidsgiversiden. På trettitallet var organisasjonene blitt så sterke at tanken på å utsette motparten gjennom arbeidskamp og andre metoder fremsto som håpløs. I stedet ble det inngått kompromisser i form av hovedavtaler eller forlik som beskyttet organisasjonsretten og legitimerte motpartens eksistens.²⁹ I den første etterkrigstiden ble så dette partsforholdet omdannet til en viktig brikke i samfunnsutformingen, ved sentralisert lønnsdannelse, stor grad av arbeidsfred og gradvis utvikling av bedriftsdemokrati. På denne måten ble altså gjensidigheten i partsforholdet et viktig premiss for organisasjonenes styrke, og organisasjonene kan sies å ha drevet hverandres organisasjonsgrad opp.

Slike samvirkende faktorer finnes også i en rekke andre land. Noen ganger er de mer begrenset i tid, andre ganger involverer de i stor grad også staten som aktør (noe de også gjør i Skandinavia). Noen land har også erfart at slike samvirkende faktorer kan virke negativt på organisasjonsgraden. USA kan tjene som eksempel. Der er arbeidstakerorganisasjonene først og fremst arbeidsplassorientert, og vinner en organisasjon innpass, vil den representere alle ansatte (jfr. punkt 4). For å være attraktive overfor ansatte ved bedrifter som ikke dekkes av organisasjonene, må man vise at det gjør en forskjell å være organisert. Her snakker vi altså ikke om forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår *innen* en bedrift, men *mellom* tariffdekkede og udekkede bedrifter.

Disse forskjellene har utviklet seg til å bli vesentlig høyere i USA enn i de fleste europeiske land (i Skandinavia er slike forskjeller til dels svært lave). Dette har hatt som konsekvens at de tariffbundne bedriftene opplever det som urettferdig at andre og konkurrerende bedrifter uten organiserte slipper unna med lavere kostnader. Også i Storbritannia opplevde man en slik utvikling i løpet av 1970- og 80-tallet. Lønnsforskjellene ble så store at arbeidsgiver dels reagerer fiendtlig mot forsøk på arbeidstakerorganisering, dels reagerte de ved å relokalisere virksomheten til steder hvor organisasjonene hadde svakere forfeste. Arbeidsgiverorganisasjonene på sin side ønsket i stigende grad å trekke seg ut av sentrale forhandlinger, noen gikk til og med til det skritt å oppløse seg selv for å unngå å bli bundet av tariff-

avtaler. Arbeidstakerorganisasjonene hadde med andre ord priset seg ut av sitt eget marked, og igangsatt en negativ spiral av samvirkende faktorer.³⁰

7 Norske problemstillinger

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge er verken høy eller lav, den er middels. Norge ligger vesentlig under de andre nordiske landene, noe som først og fremst har sammenheng med historiske valg knyttet til administrering og forvaltning av arbeidsledighets-trygd. De andre nordiske landenes a-kasser bidrar til høy oppslutning om organisasjonene, selv om det ikke er formelle bånd mellom organisasjonsmedlemskap og arbeidsledighetsforsikring. Betydningen av dette ses først og fremst i de deler av arbeidslivet hvor organisasjonenes rekrutteringskostnader er høye, og hvor gevinstene ved individuelt medlemskap kan være usikre. I slike områder er organisasjonsgraden i Norge svært lav, mens den ellers i Norden er middels til høy.

I forhold til det øvrige Norden må en kunne si at de norske organisasjonene i betydelig grad må basere seg på sin egen rekrutteringsevne for å opprettholde sin styrke. De roller organisasjonene utøver på både sentralt og lokalt nivå i arbeidslivet forutsetter god oppslutning om organisasjonene. Samarbeidet og arbeidsdelingen med lovgiver og det politiske liv har lange tradisjoner og er godt forankret i de nordiske landene. Oppslutningen om de norske organisasjonene er imidlertid vesentlig mer ujevn og mer utsatt for svekkelse enn ellers i Norden.

I forhold til de fleste øvrige vestlige land er organisasjonsgraden i Norge nokså høy. Sammenhengene er mange og komplekse. Noe av forklaringen ligger i utviklingen de siste tiårene, hvor de fleste land bortsett fra de nordiske har opplevd til dels betydelige fall i organisasjonsgrad. Også den norske organisasjonsgraden har falt de siste årene. Fallet fremstår som moderat i forhold til utviklingen ellers utenfor Norden. Denne forskjellen kan ha sammenheng med flere forhold. Den norske utviklingen kan være forsinket i forhold til andre land hvor arbeidstakerorganisasjonene ikke administrerer arbeidsledighetskasser, faktorene som forklarer fallet i de andre vestlige landene kan ha artet seg annerledes i Norge og norske arbeidstakerorganisasjoner kan ha opptrådt ulikt organisasjonene ellers i vesten. Likevel er det langt fra klart hvorfor nivået på og utviklingen av den norske organisasjonsgraden skiller seg ut. I lys av hvor ujevn den norske organisasjonsgraden er mellom bransjer og hvor utsatt den er for svekkelse, ville det teoretisk vært mest naturlig å vente at en lignende utvikling som ellers i vesten allerede hadde funnet sted i Norge.

Gjennomgangen av utbredelsen av ulike virkemidler som er etablert for å styrke oppslutningen om organisasjonene viser først og fremst tre ting. For det første er det ikke noe enkeltvirkemiddel, muligens med unntak av ordningen med a-kasser, som på mer permanent basis kan sies å løse eller i vesentlig grad avhjelpe organisasjonsproblemet. For det andre gir ulike virkemidler forskjellige effekter. Noen er mer effektive i å synliggjøre gevinster for den enkelte ved å organisere seg, mens andre i større grad begrenser utbredelsen av de gode organisasjonene er delaktige i å skape. Hvilke virkemidler som tas i bruk vil også variere etter hensikt og nasjonal kontekst, samtidig som det er vanskelig å lese ut av vårt materiale hvilken virkning virkemidlene har på organisasjonsgraden. Likevel, og for det tredje, er virke-

midlene del av en pågående debatt i vestlige land om hvordan oppslutningen om organisasjonene sikres. Denne debatten er med andre ord universell, og knyttet ikke bare til organisasjonenes grunnlag og overlevelse, men også til arbeidslivets utvikling. I et slikt perspektiv synes norske diskusjoner å ha startet på et påfallende sent tidspunkt.

Noter

¹ NOU 2004:5, s. 133. Alle hovedorganisasjonene var representert i utvalget.

² NOU 1992:26 («Kleppe-utvalget»), s. 27. De fleste partiene på Stortinget samt LO og NHO var representert i utvalget.

³ Kilder: Kjellberg: *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*, kap. 4, Steen Scheuer (2003): «Frit organisationsvalg i AC – Et skritt frem?» i *Samfundsøkonomen*, nr. 7, Scheuer (2002): *Risikoen for grænsekonflikter. Notat om den ny a-kasseløvs betydning for fagbevægelsens strukturudvikling*. København: LO

⁴ Se også Kjellberg: *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*, s. 32.

⁵ Se for eksempel Olsson, Petra Herzfeld (2004): «Facklig föreningsfrihet – en mänsklig rättighet med kärna och variation», i *Arbetsrett*, vol. 1, nr. 1.

⁶ Se videre NOU 2001:14 (Vårens vakreste eventyr...?), kapittel 4.6.

⁷ EIRO (DK9907137n): *Supreme Court rules in favour of closed-shop agreements*.

⁸ Se f.eks. Scheuer, Steen (2000): «Septemberforliget i forhold til Storkonflikten 1998 og spørsmålet om eksklusivaftaler – to aktuelle utfordringer», i Ibsen og Scheuer (red.): *Septemberforliget og det 21. århundrede*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag

⁹ EMIRE (<http://www.eurofound.eu.int/emire/DENMARK/CLOSEDSHOPCLAUSE-DN.html>).

¹⁰ European Committee of Social Rights: European Social Charter, Conclusions XVI-1 vol. 1 2002 (Denmark)

¹¹ Se Blanpain (1992): *European Employment and Industrial Relations Glossary: Belgium*, s. 88 og European Committee of Social Rights: European Social Charter (Revised), Conclusions 2004 (France).

¹² Rt. 2001 s. 1413.

¹³ Saken angikk også tilstedeværelsen av organisasjonsplikt-klausuler, hvor komiteen konkluderte med at disse var i strid med Sosialpakten. Se European Committee of Social Rights: Complaint No 12/2002 by the Confederation of Swedish Enterprise against Sweden. Report to the Committee of Ministers.

¹⁴ Se European Committee of Social Rights: European Social Charter (Revised), Conclusions 2004 (Romania).

¹⁵ Kilde: Orr, Grahame: (2001): «Agency shops in Australia? Compulsory Bargaining Fees, Union (In) Security and the Rights of Free-riders.» Griffith University (Seminar paper).

¹⁶ Intervju med Andrew Jackson, Senior Economist, Canadian Labour Congress 30.09.2002.

- ¹⁷ Berenstein, Alexandre and Mahon, Pascal (2001): *Labour Law in Switzerland*. Hague: Kluwer Law International.
- ¹⁸ Kilde: Martin Valverde, Antonio (1991): *European Employment and Industrial Relations Glossary: Spain*. London: Sweet and Maxwell.
- ¹⁹ NOU 1977:19 (Fradrag ved ligningen for fagforeningskontingenter m.v.), s. 18.
- ²⁰ Blanpain (1996): *Labour Law in Belgium*. Hague: Kluwer Law International. Blanpain (1992): *European Employment and Industrial Relations Glossary: Belgium*.
- ²¹ Se Stein Evju (1982): *Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 79.
- ²² Dagens Næringsliv 14.04.2004 (<http://www.dn.no/forsiden/article216039.ece>)
- ²³ Van Der Heijden, Paul F. and De Gier, Erik, ed. (1996): *European Employment and Industrial Relations Glossary: Netherlands*. London: Sweet and Maxwell, Van Ruysseveldt, Joris, Huiskamp, Rien and Van Hoof, Jacques (1995): *Comparative Industrial and Employment Relations*, SAGE Publications Ltd, T. J. M. Jacobs, Antoine (2004): *Labour Law in the Netherlands*. Hague: Kluwer Law International.
- ²⁴ For en generell oversikt, se f.eks. E. Córdova og M. Ozaki (1980): «Union security arrangements: an international overview», i *International Labour Review*, vol. 199, no. 1.
- ²⁵ Jf Fakiolas, Ross (1987): «The Greek trade unions: Past experience, present problems and future outlook», i Spyropoulos, Georges (ed.): *Trade unions today and tomorrow*. Maastricht: Presses Interuniversitaires Europeennes, s. 131f og Ioannou, Christos A. (1999): *Trade unions in Greece. Developments, structures and prospects*. Düsseldorf: Friedrich Ebert Foundation, s. 17f. Tidligere bidro også staten og arbeidsgiverne.
- ²⁶ Jf Martin Valverde, Antonio (1991): *European employment and industrial relations glossary: Spain*. London: Sweet & Maxwell, s. 157 og Martínez Lucio, Miguel (1998): «Spain: Regulating employment and social fragmentation», i Ferner, Anthony og Richard Hyman (red): *Changing industrial relations in Europe*. Oxford: Blackwell, s. 438.
- ²⁷ EIRO (FR0008187F): *Debate and negotiations over trade union funding*, EIRO (FR0112114N): *Debate on trade union funding continues*, European Committee of Social Rights: European Social Charter (Revised), Conclusions 2004 (France).
- ²⁸ Se for eksempel EIRO (ES9902298F): *Current developments in trade union elections*.
- ²⁹ Detaljene varierer her mellom de skandinaviske landene, for eksempel ble den danske hovedavtalen (Septemberforliget) inngått allerede i 1899, mens Norge fikk sin første hovedavtale i 1935 og Sverige i 1938. Avtalene regulerer ikke samme forhold, men den overordnede politiske utviklingen er likevel nokså parallell.
- ³⁰ Se for eksempel Aidt, Toke & Zafiris Tzannatos (2002): *Unions and Collective Bargaining*. Washington D.C.: The World Bank, Blanchflower, David G. & Alex Bryson (2003): «Changes over time in union relative wage effects in the UK and the USA», in *International Handbook of Trade Unions*. Elgar: Cheltenham, Blanchflower, David G. (1996): *The role and influence of trade unions in the OECD*. London: LSE Discussion paper no. 310 og Freeman, Richard B. (1994): «American Exceptionalism in the Labor Market: Union-Nonunion Differentials in the United States and Other Countries», i Kerr & Staudohar (ed.): *Labour Economics and Industrial Relations*. Cambridge: Harvard University Press.

Hvorfor varierer organisasjonsgraden?

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge er verken høy eller lav, men middels, målt i forhold til andre vestlige land. I dette notatet gjennomgås ulike virkemidler som er tatt i bruk både i Norden og ellers i vesten for å skape oppslutning om organisasjonene i arbeidslivet. Gjennomgangen viser at utbredelsen av slike virkemidler ikke er høy i Norge, og debatten om virkemidler er også kommet nokså kort.

