

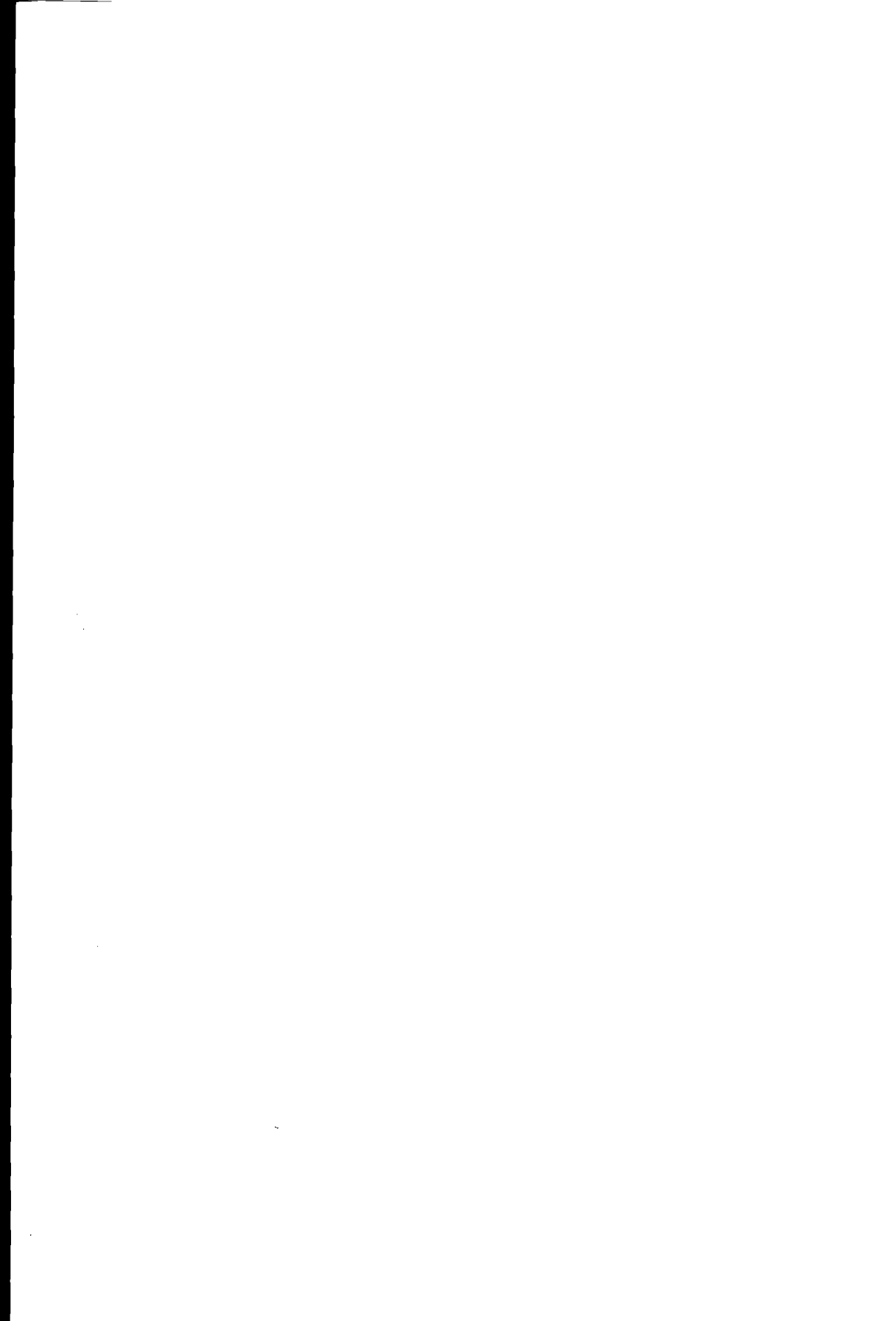
Bjørne Grimsrud og
Arne Melchior (red.)

Barnearbeid

i internasjonal handel og norsk import



Fafo
NUPI



Bjørne Grimsrud og Arne Melchior (red.)
**Barnearbeid i internasjonal handel
og norsk import**

Forfattere

Jens Chr. Andvig, NUPI

Bjørne Grimsrud, Fafo

Arne Melchior, NUPI

Orlando San Martin, NUPI

Arne Wiig, Christian Michelsens Institutt

Fafo-rapport 187

NUPI-rapport 197

© Forskningsstiftelsen Fafo og Norsk Utenrikspolitisk Institutt 1996
ISBN 82-7422-147-8 (Fafo)
ISSN 0804-7235 (NUPI)

Omslagsfoto: Bjørne Grimsrud
Omslag: Jon S. Lahlum
Trykk:  **Falch** Hurtigtrykk

Innhold

Forord.....	5
Kapittel 1 Sammendrag	7
<i>Av Bjørne Grimsrud, Fafo og Arne Melchior, Norsk Utenrikspolitisk Institutt</i>	
Del I: Barnearbeid i norsk import	
Kapittel 2 Barnearbeid i norsk import fordelt på ulike varegrupper og eksportland	19
<i>Av Bjørne Grimsrud, Fafo</i>	
2.1 En global oversikt	19
2.2 Barnearbeid fordelt på næringer	20
2.3 En gjennomgang av barnearbeid i norsk import	23
2.4 Hovedmønsteret for barnearbeid i norsk import	62
Kapittel 3 Tiltak mot barnearbeid i produsentlandene	67
<i>Av Bjørne Grimsrud, Fafo</i>	
3.1 Innledning	67
3.2 Tiltak	70
3.3 Noen særskilte eksempler	76
3.4 Vurdering av tiltakene	81
Kapittel 4 Tiltak mot barnearbeid globalt og i konsumentlandene	83
<i>Av Bjørne Grimsrud, Fafo</i>	
4.1 Innledning	83
4.2 Internasjonale rettsregler	84
4.3 Bistand	87
4.4 Barnearbeid i spesielle næringer	91
4.5 Alternative strategier	99
4.6 Vurdering av tiltakene	106
Del II: Barnearbeid og handelspolitikk	
Kapittel 5 Barnearbeid og handelspolitikk	107
<i>Av Arne Melchior, Norsk Utenrikspolitisk Institutt</i>	
5.1. Innledning	107
5.2. Årsaker til barnearbeid: Noen viktige premisser	109
5.3. Handelspolitiske tiltak mot barnearbeid	120
5.4. Eksisterende handelstiltak mot barnearbeid og deres legale grunnlag	132
5.5. Oppsummering: Handelspolitiske valgmuligheter	142

Kapittel 6 Barnearbeid, familieøkonomi og internasjonal politikk	147
<i>Av Jens Chr. Andvig, Norsk Utenrikspolitisk Institutt</i>	
6.1. Innledning	147
6.2. Barnearbeid med en altruistisk velferdsfunksjon for familien	147
6.3. Et hjerteløst hushold	151
6.4. Variasjoner mellom landenes husholdssektor	152
6.5. Chayanov-hushold og skjult arbeidsløshet	153
6.6. Litt om båndlagt barnearbeid	154
6.7. Barnearbeid i noe videre markedsperspektiv	155
6.8. Litt om samvirket mellom arbeidsmarkedene for voksne og barn ...	158
6.9. Hvorfor innskrenke barnearbeid?	159
6.10. Hvordan innskrenke barnearbeid nasjonalt?	160
6.11. Hvordan innskrenke barnearbeid internasjonalt?	162
6.12. Hvorfor kom barnearbeid inn i handelspolitikken?	164
6.13. «Uskyld» som forutsetning for internasjonal politisk handling	165
6.14. «Internasjonalisering» av politiske preferanser – en moralsk overbelastning?	166
6.15. Boikott eller bistand?	168
 Kapittel 7 Barnearbeid og økonomisk utvikling	 171
<i>Av Orlando San Martin, Norsk Utenrikspolitisk Institutt</i>	
7.1. Innledning	171
7.2. Definisjon av barnearbeid og omfanget av barnearbeid på verdensbasis	172
7.4. Økonomisk analyse	181
 Kapittel 8 Handelsboikott og barnearbeid i Bangladesh	 189
<i>Av Arne Wiig, Christian Michelsens Institutt</i>	
8.1 Innledning	189
8.2. Omfang og karakterisering	191
8.3. Ensidige handelsrestriksjoner er dårlig politikk	202
8.4. Handelspolitikk kombinert med bistand kan virke positivt	210
8.5. Konklusjon	214
 Referanser	 217
Vedlegg 1 Metode	225
Vedlegg 2 Levis Code of Conduct	227

Forord

Denne rapporten er blitt til gjennom et samarbeid mellom FAFO og NUPI. Utenriksdepartementet har finansiert prosjektet, som er gjennomført i perioden september-desember 1995. FAFO har laget del I av rapporten, som fokuserer på omfanget av barnearbeid i tilknytning til norsk import, samt tiltak mot barnearbeid i produsent- og konsumentland. Del II, som er NUPIs bidrag, inneholder økonomiske analyser av barnearbeid med fokus på hvilken rolle handelspolitiske tiltak kan spille. FAFO og NUPI står hver for seg ansvarlige for de respektive deler av rapporten. Vi takker Utenriksdepartementet for den finansielle støtten til prosjektet samt nyttige bidrag til dokumentasjon. Rapporten skal bidra til analyse og debatt om barnearbeid. Det vil derfor være nyanser mellom konklusjonene, og synspunktene i de enkelte kapitler står for forfatterens regning. Barnearbeid er et komplisert fenomen der forskningen ikke gir klare svar på alle spørsmål, og målsetningen med denne rapporten har vært å gi et best mulig bilde av problemstillingene innenfor den korte tid som har vært til disposisjon.

Kapitlene 2-4 utgjør Fafos bidrag. Oversikten over barnearbeid i norsk import er basert på et bredt kildemateriale, og kunne ikke ha blitt til uten at enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og fagforeninger verden over, ofte under vanskelige forhold, systematisk hadde samlet inn data om omfanget av barnearbeid. Nevnes spesielt for sine bidrag bør ILO i Genève og Oslo, International Working Group on Child Labour i Amsterdam, Frie Faglige Internasjonale i Brussel, Norsk Institutt for Barneforskning i Trondheim og Handel og Kontor. Skriftlig materiale er supplert med egne observasjoner og muntlige kilder. Flere kollegaer på FAFO har bidratt med nyttige innspill og råd i arbeidet med del I av rapporten. Takk til Kåre Hagen, Torunn Kvinge, Jon Pedersen, Liv Tørres og Ole Fredrik Ugland. Takk også til Bente Bakken og Jon Lahlum på publikasjonsavdelingen på FAFO som har redigert og ferdigstilt rapporten.

Kapitlene 5-8 i rapporten utgjør NUPIs bidrag. Mens kapitlene 5-7 er skrevet av NUPIs egne medarbeidere, er kapittel 8 om Bangladesh skrevet av Arne Wiig ved Christian Michelsens Institutt på oppdrag fra NUPI. Analysen av Bangladesh er tatt med som følge av at dette landet er et viktig eksempel på barnearbeid i eksportindustrien, og et eksempel som belyser de mulige virkninger av handelspolitikk. I tillegg til denne rapport vil NUPI også publisere en egen forskningsrapport (San Martin 1996) som en del av prosjektet. Oppdraget er utført i løpet av tilsammen 6 månedsverk fordelt på de fire

medarbeiderne, og er derfor en utredning basert på en begrenset forskningsinnsats. Vi takker ILO og USAs ambassade i Oslo for velvillig assistanse for å framskaffe dokumentasjon. Selv om kapitlene er skrevet av individuelle medarbeidere, har dette skjedd i samarbeid slik at alle har hatt nytte av verdifulle kommentarer fra de øvrige prosjektdeltakere. For øvrig takkes Ole Dahl-Gulliksen og Hilde Totland Harket som har stått for redigering og teknisk produksjon av NUPIs del, samt Eilert Struksnes for språkbearbeiding.

Oslo, januar 1996

Bjørne Grimsrud
Fafo

Arne Melchior
NUPI

Kapittel 1

Sammendrag

Av Bjørne Grimsrud, Fafo og Arne Melchior, Nupi

Mandat

Det norske Storting ba den 2 juni 1995 Regjeringen om å: «utrede muligheten til å utarbeide en rapport om barnearbeid i forhold til varer som blir importert til Norge». Utenriksdepartementet ga med bakgrunn i dette vedtaket, Fafo og NUPI i oppdrag å utarbeide en utredning basert på følgende retningslinjer:

1. Hovedvekten i utredningen må være en rapport om barnearbeid relatert til varer som importeres til Norge m.a.o. en kartlegging av omfanget av varer som importeres til Norge der barn har deltatt, eller med stor grad av rimelighet kan antas å ha deltatt.

I tillegg vil det være av interesse å få en kort oversikt over omfanget av barnearbeid totalt og i forhold til internasjonal handel.

2. En oppdatert oversikt over tiltak/politikk for å begrense barnearbeid iverksatt av de aktuelle produsentlandene.
3. En kort oversikt over tiltak mot barnearbeid og handel iverksatt av motakerland (importerende land) og hvorledes disse har virket.
4. En kort, oversiktlig og oppdatert presentasjon av arbeidet innen ILO og OECD med å analysere barnearbeid og handel (årsaker, virkninger, tiltak) I denne sammenheng vil en analyse av ILOs tiltak i forhold til land som har ratifisert de relevante konvensjoner være av interesse. Dette bør i hovedsak begrenses til land hvorfra Norge mottar import av noe omfang.

Del I: Barnearbeid i norsk import

Mellom 100 til 200 millioner barnearbeidere globalt

Barnearbeid er et stor og økende problem i verden i dag. Basert på definisjonen av barnearbeid som er gitt i FNs Barnekonvensjon og i ILOs konvensjon 138 om minstealder, antar Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) at det er mellom 100 og 200 millioner barnearbeidere i verden i dag. Det betyr at 80 000 nye barn blir rekruttert til barnearbeid hver dag. Ofte er det ikke

lett å si hvor grensen går mellom den naturlige sosialiseringen inn i voksenalivet og arbeidslivet, og barnearbeid som går ut over skole og helse. Overgangen fra landbruksøkonomi til en urban og industribasert økonomi har også endret barns vilkår på en måte som gjør at det som før var opplæring i familien, blir, når tilbudet om eller muligheten til skolegang ikke er der, til barnearbeid av ulik karakter.

Lite i eksportnæringene

Mer enn halvparten av alle barn som arbeider, befinner seg innenfor landbrukssektoren, men barnearbeid er også vanlig innen handel og tjenesteytende sektor. Kun et lite antall av barnearbeiderne arbeider i eksportnæringer, bare om lag 5 prosent.

Barnearbeidsprodukter under en halv prosent av norsk import

Produkter produsert av barn utgjør en meget liten del av norsk import, sannsynligvis under en halv prosent. Konkurransen med tilsvarende norske produkter forekommer så og si ikke. Selv om importen av barnearbeidsprodukter til Norge er liten, er det ikke usannsynlig at det finnes flere barn mellom fem og 14 år som har vært med i produksjonen av produkter som selges i Norge, enn det finnes barn i Norge i den samme aldersgruppen. I oversikten over barnearbeid i norsk import gjennomgås den direkte vareimporten til Norge i 1994, under de to forutsetningene at det er påvist barnearbeid ut over det en kan kalle enkelttilfeller, og at Norge importerer varen i en viss mengde. Rapporten identifiserer en rekke importprodukter hvor det er sannsynlig at barnearbeid forekommer. Produksjons- og handelsmønsteret gjør at det sjelden er mulig slå fast med hundre prosent sikkerhet at et produkt er laget ved hjelp av barnearbeid. Dette gjelder spesielt der enkelte arbeidsoppgaver settes ut på kontrakt til underleverandører, og produksjonen flyttes til landsbyen eller husholdet. Dette er ofte organisert som et marked, der bedriftene plasserer ulike ordre hos ulike underleverandører, uten at det etableres faste avtaler. Ett og samme vareparti i norske butikker fra samme bedrift i et land, kan derfor både inneholde produkter som barn har vært med på å framstille, og produkter som ikke er laget ved hjelp av barnearbeid.

Tre hovedvaregrupper: landbruksvarer, håndverksvarer og industrivarer

Varer i norsk import hvor barnearbeid forekommer, kan deles inn i tre hovedgrupper:

- * Den første er landbruks- og fiskerivarer. I denne gruppen dominerer produkter fra plantasjer. Dette har ved siden av manglende tilbud om skole, sin bakgrunn i akkordlønnssystemer som baserer seg på at hele familien må delta i arbeidet.
- * Den andre gruppen er håndverks- og industrihåndverksprodukter, der manuelt arbeid ikke kan erstattes av maskiner. Dette inkluderer også tekstiler med håndarbeidsdetaljer. Dette er den største gruppen, og det ser ut til å være en økende omsetning av slike varer både i Norge og internasjonalt.
- * Den tredje gruppen er industri- og bergverksvarer der barnarbeid forekommer alternativt til maskinproduksjon. Barnarbeid er her forbundet med lavkvalitets- og lavprisprodukter. Det er kun et lite antall produkter av denne typen som importeres til Norge.

Geografisk er det Asia som skiller seg ut, spesielt når det gjelder produkter innen industri og håndverk. Asia er også generelt det kontinentet som har flest barnarbeidere.

Fattigdom årsak til tilbud av barnarbeidere

Fattigdom er en grunnleggende årsak til tilbudet av barn som arbeidskraft. Barn må hjelpe til for å skaffe inntekt til husholdet, oftest gjennom arbeid i selve husholdet, men også ved at de blir tatt med av foreldrene i deres arbeid eller rekruttert inn i eget arbeid. Enkelte blir også sendt av gårde for å arbeide til eget livsopphold og ikke lenger være en byrde for familien. Det er en klar sammenheng mellom foreldres arbeidsløshet og barnarbeid. Generelle tiltak mot fattigdom som økt handel med tredje-verden land, er derfor viktige tiltak mot barnarbeid.

Ulik politikk gir forskjellige resultater

Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom fattigdom og barnarbeid. Andre faktorer som lovgivning og skolegang er også vesentlige. Det gjelder ikke minst for eksportnæringer der barnarbeid forekommer, som ofte er lokalisert til land eller områder der enten allmenn grunnskole ikke forekommer, eller det mangler lovgivning eller håndheving av denne. Dette mønsteret trer fram på tvers av landenes inntektsnivå.

Mer enn noe annet er det å øke tilgjengeligheten av grunnskoleutdanning måten å redusere barnarbeid på. Fremdeles er det mange land, spesielt i Afrika og Sør-Asia, som ikke har allmenn grunnskole. I mange land er frafall fra skolen også et stort problem. Tiltak som et gratis skolemåltid har vist seg å kunne motvirke dette. En rekke land, både historisk sett og i dag, har bygd ut grunnskolen før industrialiseringen med det resultatet at barnarbeid aldri fikk det

samme omfanget i en tidlig industriell epoke som i andre land. Dokumentasjon og opinionsarbeid er nødvendig for å sette problemet på dagsorden. Både historiske eksempler og kampanjer som pågår i dag, har vist at dette arbeidet er viktig og virkningsfullt. Gjennomgående lovgivning som blir håndhevet, er et annet nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel. Kobling til holdningskampanjer og eller trusler om internasjonale handelsreaksjoner, øker effekten av lovgivning som virkemiddel. Trusler om handelstiltak har en direkte virkning på eksportnæringen, men det ser også ut til å ha en bredere virkning på hele debatten om barnearbeid, slik en kan se av eksemplene fra India og Bangladesh. I kapittel 3 analyseres de viktigste tiltakene som kan settes i gang i produsentlandet for å redusere antall barnearbeidere.

I kapittel 4 analyseres tiltak som er satt i gang globalt eller av konsumentland i kampen mot barnearbeid. Det inkluderer blant annet arbeidet med internasjonale rettsregler om barnearbeid, og barnearbeid i forhold til bistandspolitikk. På den bilaterale bistandssiden har en sett to utviklingstrekk i de senere årene. Det ene er at kampen mot barnearbeid er blitt en egen målsetting innen bistandspolitikken, og det andre er at flere land har kombinert bistand med bilaterale og unilaterale handelstiltak.

En overgangsfase i den økonomiske utviklingen?

Barnearbeid innen industrien har både historisk sett og i dag vært knyttet sammen med den tidlige industrielle epoke, og er blitt redusert ved økt industrialisering. Bruken av arbeidskraft vil gradvis reduseres etter hvert som industrien bygger opp kapital. Barnearbeid som en del av en slik tidlig industriell utvikling kan bekjempes ved vekstfremmende tiltak, deriblant økt handel med landene hvor dette forekommer. Handelsrestriksjoner kan da virke i retning av mer barnearbeid.

Eller teknologibestemt bruk av barnearbeid?

Denne sammenhengen gjelder imidlertid ikke håndverks- og industrihåndverksprodukter som kjennetegnes nettopp ved at arbeidskraft helt eller delvis ikke kan erstattes med maskiner. Utviklingen innen indisk, pakistansk og nepalesisk teppeindustri, indisk messing og metallhåndverksindustri og indisk og thailandsk diamant- og edelstenssliping, viser alle at en økt etterspørsel har ført til både økt fortjeneste, det vil si oppbygging av kapital og økt bruk av barnearbeid. Ser en på landbrukssektoren varierer bildet noe, men hovedmønsteret er at manuell arbeidskraft ikke så lett kan erstattes. Dette kan være årsaken til at barnearbeid innen landbruk og plantasjer er å finne som lommer i land som ellers har lite barnearbeid, som Malaysia, Sri Lanka og USA. Ser en på virkninger av handelspolitikk på disse næringene, vil den være forskjellig

fra generell industrien og bergverk. Stans i barnearbeidet vil kunne gi en gevinst i bytteforholdet mellom produsent- og konsumentlandene i produsentlandenes favør, basert på at avlønningen av arbeidskraften ville øke, og at noe av dette ville bli overført til verdensmarkedsprisen. Produsentlandenes totale gevinst vil avhenge av hvor mye etterspørselen synker når prisen på varen øker. Den nasjonaløkonomiske lønnsomheten av barnearbeid er derfor vanskelig å vurdere, men det er ingen entydig konklusjon i retning av at barnearbeid er eller kan være et nødvendig ledd i en utviklingsprosess mot et mer industrialisert samfunn med høyere arbeidsstandarer.

Mangel på globalt regelverk rammer produsentlandene i den tredje verden

På bakgrunn av tankegangen over kunne en vente å finne et større ønske blant regjeringer i den tredje verden om å regulere barnearbeid. At et slik ønske bare i mindre grad finnes, eller iallfall i liten grad blir oversatt til praktisk politikk, skyldes at det enkelte land lett kan tape på å stanse barnearbeid viss ikke andre land gjør det samme. Derfor trengs et internasjonalt samarbeid nettopp på dette området. Vinnere uten regler er de land som bryter grunnleggende menneskeretts- og arbeidsstandarder og konsumentene i industrilandene. Et multinasjonalt regelverk støttet opp av troverdige trusler om sanksjoner kan være en slik løsning som alle produsentland vil tjene på. Denne rapporten viser at gitt det handelsmønster som avdekkes i norsk import av varer der barnearbeid forekommer, er det produsentlandene i den tredje verden som vil kunne tjene på multilaterale handelstililtak av typen sosial klausul i Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Regler kan gi fordelingsvirkning i produsentland

Denne fortjenesten vil imidlertid ikke fordele seg likt på alle grupper i produsentland. Arbeidstakerne vil kunne styrke sin stilling i forhold til arbeidsgiverne. Debatten omkring og holdningene til en sosial klausul viser også dette. Forbrukere i industriland som i dag kan kjøpe billige varer laget ved hjelp av barnearbeid vil kunne tape på regulering.

Den beviste konsument

En alternativ eller parallell strategi er å utnytte konsumenters økte betalingsvillighet for varer som ikke er laget ved hjelp av barnearbeid, gjennom ulike typer av merking og garantier. Her ser en i dag et samarbeid eller samspill mellom produsenter, multinasjonale selskaper og frivillige organisasjoner som kjemper mot barnearbeid.

Del II: Barnearbeid og handelspolitikk

Mediebildene av barn som plukker søppel i Manilas utkant, gatebarn i Sør-Amerika og ungjenter som jobber i Asias fabrikker under harde vilkår har har skapt en ny oppmerksomhet om barnearbeid som sosialt problem i utviklingslandene. «Forby import» er en av reaksjonene på denne utvikling.

I regelverket i WTO (Verdens Handelsorganisasjon) fins i dag ikke regler som tillater handelstiltak basert på barnearbeid som sådan. I tollpreferanse-systemene (GSP) overfor u-land, og i regionale handelsavtaler, er det imidlertid større muligheter til å innarbeide bestemmelser om sosiale forhold. USA har innarbeidet slike forhold i NAFTA og sitt GSP-system, samt en del andre handelsarrangementer. EU har åpnet for at slike bestemmelser kan bli effektive i GSP-systemet fra 1998. I USA foreligger et lovforslag om forbud mot import av varer laget av barn («Harkin Bill»). Dette er ikke vedtatt, og mye tyder på at forslaget er i strid med WTOs nåværende regelverk.

Del II av rapporten drøfter om handelspolitiske tiltak er en hensiktsmessig reaksjon mot barnearbeid.

Bistand eller boikott?

Analysen i del II viser at handelsrestriksjoner er et lite treffsikkert virkemiddel overfor barnearbeid, og en type tiltak som dessuten kan ha skadelige bivirkninger. Handelspolitikken kan imidlertid bidra positivt til å redusere barnearbeid ved å gi u-landene best mulig markedsadgang for sin eksport. En liberal importpolitikk snarere enn proteksjonisme er det som trengs.

Tiltak som påvirker private bedrifters atferd gjennom å redusere deres etterspørsel etter varer laget av barn kan være effektive og formålstjenlige. Merkeordninger i privat regi, regler for multinasjonale selskaper etc. er eksempler på dette. Merkeordninger kan imidlertid ha betydelige skadevirkninger for uskyldige produsenter dersom de bare omfatter en del av de aktuelle produsentene. Det offentlige bør derfor være forsiktig med å involvere seg i merkeordninger dersom de ikke er tilstrekkelig omfattende. Den administrative kostnad ved slike ordninger kan dessuten være høy, og dette tilsier at offentlig sanksjonerte merkeordninger bare kan være et begrenset virkemiddel.

Handelspolitiske tiltak som innebærer forbud mot omsetning av varer som er produsert illegalt i eksportlandene, er en mulighet som kan vurderes både nasjonalt, bilateralt og multilateralt. Et politisk press på internasjonalt nivå for eliminering av barnearbeid kan være gunstig. Dette kan også skje innenfor handelspolitiske fora, selv om man bør være tilbakeholdne overfor handelsrestriksjoner.

Negative handelstiltak vil være et virkemiddel med relativt marginal betydning i forhold til målsetningen om redusere barnearbeid. Bistandstiltak

kan i mange sammenhenger være mer tjenlig, f.eks. bistand til utdanningssektoren i u-land og bistand som bidrar til økt informasjon om og fokusering på barnearbeid. Uansett er det eksportlandene selv som må ha hovedansvaret for å eliminere barnearbeid, og tiltak bør derfor bygge på en dialog med de aktuelle land.

Barnearbeid som fenomen

For å besvare spørsmålet om hvilken rolle handelspolitikk kan spille, er det nødvendig å ta utgangspunkt i en bredere analyse av barnearbeid og hva som skal til for å eliminere det.

En betydelig del av barnearbeidet i verdensmålestokk skjer innenfor de enkelte husholdninger, enten som hjemmearbeid eller i familiejordbruket. Barnearbeid er derfor et omfattende fenomen i jordbrukssamfunn der familien spiller en større rolle som produksjonsenhet enn i moderne industriland. I mange u-land er det vanlig at barna blir pålagt mye større oppgaver i husholdningen enn det som er vanlig hos oss. En betydelig del av barnearbeidet i verdensmålestokk skjer derfor i jordbrukssektoren.

Barnearbeid utenfor familien foregår i flere former: Som pliktarbeid for jordeiere eller lånegivere («bonded labour»), som lønnsarbeid i enkel industri eller plantasjejordbruk (ofte som sesongarbeid), og i form av tilfeldig arbeid i den uformelle sektor (spesielt i u-landenes storbyer). En svært liten del av barna (anslagsvis 1/20 av de som arbeider) arbeider i eksportrettet industri.

Barnearbeid i industrien er typisk et fenomen som oppstår i tidlige industrialiseringsfaser der kravet til kunnskap i arbeidstyrken er lavt og der arbeidsvilkårene er lite regulert. Barnearbeid var omfattende i dagens industriland på 1800-tallet, og var vanlig til langt inn på 1900-tallet. I mange av dagens industriland kom de første viktige reguleringer rundt århundreskiftet. Når vi i dag fordømmer barnearbeid i u-landene, er det viktig å ha denne historiske bevisstheten. Vi skal ikke langt tilbake i vår egen historie før holdningene var forskjellige.

Hvordan eliminere barnearbeid?

Lovforbud og restriksjoner er nødvendige for å eliminere barnearbeid, men ikke tilstrekkelige: Dersom det fortsatt fins sterke økonomiske incentiver til barnearbeid, kan det være vanskelig å håndheve slike forbud effektivt. Eliminering av barnearbeid må derfor skje gjennom lovtiltak parallelt med økonomiske endringer som fjerner grunnlaget.

Barnearbeid kan reduseres dersom etterspørselen avtar. Typisk for barnearbeid er at barna utfører mer eller mindre lette og tidkrevende manuelle arbeidsoppgaver uten høyt kunnskapsinnhold. Derfor vil modernisering av

produksjonen, f.eks. ved innføring av mer krevende maskiner og mer kunnskapsintensive metoder, føre til at barnarbeid delvis elimineres. Industriell vekst og modernisering i jordbruket vil derfor redusere omfanget av barnearbeid (Kap. 5). Det er f.eks. påvist at den grønne revolusjon i India hadde slike effekter. Teknologisk endring vil imidlertid ikke eliminere barnarbeid helt, ettersom det i regelen alltid vil finnes visse oppgaver som teknisk kan utføres av barn.

Den kanskje viktigste nøkkel til å redusere omfanget av barnarbeid går via tilbudssiden, ved å svekke familienes grunner til å sende barna i arbeid. Studier av husholdningenes økonomi er derfor viktig i analysen av barnarbeid, og er et hovedfokus i kap. 6. Husholdssektoren er økonomisk viktigere i u-landene; en betydelig del av BNP produseres der. Barn i lønnsarbeid kan bidra med en viktig del av familiens inntekt. Fordi barn lever ut over foreldrenes levetid, kan foreldrene la barna arbeide for mye og prioritere utdanning for lavt. Det er også mulig at familienes overhoder legger for lite vekt på barnas velferd i sine vurderinger. Manglende adgang til kreditt kan tvinge foreldrene til å sende barna i arbeid, enten som lønnsarbeidere eller i pliktarbeid. En hovedkonklusjon i denne analysen er at tvungen skolegang er det viktigste virkemiddel for å redusere barnarbeid og dessuten styrke barnas strategiske stilling i forhold til husholdningen og arbeidsgiverne. Hensynet til barnarbeid er derfor et argument for å prioritere utdanningssektoren høyere i norsk bistandspolitik. Et bedre utdanningstilbud vil redusere omfanget av barnarbeid samtidig som det vil bidra til å høyne kvalifikasjonene til u-landenes arbeidere. Investeringer i utdanning har vært en nøkkelfaktor i de u-land som har oppnådd betydelig vekst.

Skoletilbud er imidlertid ikke nok i seg selv, det må også skapes en etterspørsel etter kunnskap som gjør at det lønner seg å ta utdanning. Økonomisk vekst og modernisering av produksjonen vil bidra til dette.

Barnarbeid er langt på vei et fattigdomsproblem. Det er solid dokumentert at det er de fattigste familiene som sender sine barn i lønnsarbeid. I kap. 7 analyseres sammenhengen mellom barnarbeid og ulike aspekter ved u-landenes utviklingsnivå. Dette dokumenterer at barnarbeid også på makronivå er et fattigdomsproblem: Omfanget er størst i de fattigste land. Sammenhengen er imidlertid ikke entydig: Man må være fattig for å ha mye barnarbeid, men det er ikke slik at alle fattige land har mye barnarbeid. Kulturforskjeller, skoletilbud og lovgivning påvirker utfallet. Den lave hyppigheten av barnarbeid i Kerala illustrerer dette. Effektive tiltak mot barnarbeid kan finnes selv i svært fattige områder.

Analysen i kapittel 7 bekrefter også en klar negativ samvariasjon mellom omfanget av barnarbeid og indikatorer på utdanning og helse, og dokumenterer at omfanget av barnarbeid øker med jordbrukssektorens betydning. Det er også en sammenheng mellom fertilitet og barnarbeid (kapittel 5, 6). Jo

lavere inntekt, jo mindre skolegang og jo mer barnarbeid, jo større er familiene. Forbedring av skoletilbudet og økonomisk vekst vil derfor ikke bare redusere omfanget av barnarbeid, men også redusere befolkningsveksten i u-land.

Handelspolitikkenes rolle: Økonomiske aspekter

I kapittel 5 argumenteres det for at den viktigste rolle handelspolitikken kan spille i forhold til barnarbeid, er ved å bidra til industrialisering og vekst i u-landene. Ved å gi u-landene markedsadgang for sine eksportvarer, kan de rike landene bidra til å redusere omfanget av barnarbeid. Proteksjonisme som låser u-landene på et lavt utviklingstrinn kan bidra til å opprettholde barnarbeid.

Av flere grunner er importrestriksjoner mot varer laget av barn et lite treffsikkert virkemiddel i forhold til den overordnede målsetning om å fjerne barnarbeid:

- * Siden en svært liten del (anslagsvis under 7%) av barnarbeidet er rettet mot eksport, vil handelstiltak bare ramme en liten del av det samlede barnarbeid. Det vil være en stor sjanse for at barnarbeidet bare forskyves til produksjon for det innenlandske markedet.
- * Siden barn bare står for en liten del av eksportproduksjonen av de berørte varer/land, vil det være store problemer med å skille mellom «rene» og «urene» varer for de produkter som skal forbys. Handelstiltak kan i mange situasjoner komme til å straffe produsenter som ikke bruker barn.
- * Siden mye av barnarbeidet skjer i former, til dels illegale, der kontroll og innsyn er vanskelig, vil det være vanskelig å håndheve handelstiltak effektivt.
- * Siden datagrunnlaget for å bedømme barnarbeid er svært mangelfullt, vil tiltak kunne ramme tilfeldig. De land som praktiserer størst åpenhet, vil f.eks. kunne bli straffet.
- * Siden barnarbeid er mer omfattende i de fattigste land, vil en slik handelspolitikk bety mer proteksjonisme overfor de fattigste land, i strid med tidligere retningslinjer for handelspolitikken.
- * Handelsboikott vil bare virke etter hensikten dersom den er ledsaget av andre tiltak som gir barna alternativer. Dersom handelsforbud driver jentene i tekstilindustrien ut på gata eller til illegal industri istedenfor til skoleverket, vil forbudet kunne være til skade for barna.

Handelsrestriksjoner mot barnarbeid vil derfor være lite treffsikre og de kan ha en rekke uheldige bivirkninger.

Merkeordninger og konsumentboikott

Tiltak som fører til en reduksjon i prisene for varer laget av barn vil ha entydige effekter ved at både produksjonen i barnearbeids-sektoren og barnas lønn reduseres. Disse er derfor treffsikre i forhold til målsetningen om å redusere barnearbeid, selv om de kan føre til et innteksttap for barna. Dette kan f.eks. være handelstiltak som reduserer etterspørselen etter barnearbeidsvarer. En slik virkning kan oppstå ved

- * tiltak som øker importørenes risiko ved import fra et land
- * konsumentboikott
- * merkeordninger
- * tiltak som påvirker multinasjonale selskaper eller eksportbedrifter.

Slike tiltak som påvirker etterspørselen er effektive, men de er beheftet med det problem at det ofte vil være vanskelig å skille mellom «rene» og «urene» varer. En merkeordning som bare omfatter en del av produsentene, kan derfor sterkt ramme produsenter utenfor ordningen som ikke bruker barn i produksjonen. Dersom konsumentene legger stor vekt på om barnearbeid forekommer, kan effektene være dramatiske. Dersom det offentlige skal involvere seg i merkeordninger etc., bør disse ordningene dekke så mange av de aktuelle eksportbedrifter at slik diskriminering unngås. En annen sak er at produsenter frivillig og uavhengig av myndighetene kan bruke varemerker for å styrke sin markedsposisjon. Dette kan også gjelde multinasjonale selskaper som signaliserer at de vil holde sin sti ren m.h.t. bruk av barnearbeid.

Politiske virkninger av handelspolitikk

Handelstiltak, eller trusler om slike, kan virke som et politisk press som i noen situasjoner kan ha positive effekter, ved at de får myndighetene i eksportland til å ta problemene med barnearbeid mer alvorlig. Lovforslaget om importforbud i USA har selv om det ikke er vedtatt hatt en virkning ved at det har ført til politisk press som har foranlediget tiltak mot barnearbeid i Bangladesh og India.

I kap. 6 drøftes slike politiske argumenter for handelsboikott. Som hval-saken har illustrert for Norges vedkommende, kan et moralsk engasjement fra konsumentene være et virkemiddel med økonomiske effekter, og der mange nordmenn vil ha en annen vurdering enn en del av miljøforkjemperne i andre land. Mens det i miljøspørsmål ofte fins mulige sammenhenger mellom proteksjonistiske næringsinteresser og miljøkrav, er dette mindre aktuelt i tilfellet barnearbeid, fordi barnearbeid har marginal betydning i forhold til arbeidsplassene i industriland (spesielt Norge som har lite arbeidsintensiv industri).

Handelstiltak må imidlertid begrunnes ut fra effektene i eksportlandene, ikke ut fra hensynet til vår egen moralske fortreffelighet. En mulig begrunnelse kan finnes dersom det foreligger en koordineringssvikt som gjør at de enkelte u-land frykter for tap av eksportinntekter dersom de alene forbyr barnearbeid, mens de alle ville tjene på et samlet forbud mot barnearbeid. Her kan internasjonalt samarbeid eller press føre til at man blir enige om et felles forbud.

USA og Frankrike har f.eks. stilt seg i spissen for et krav om at en sosialklausul inkl. bestemmelser om barnearbeid skal innarbeides i WTO (se kap. 5). Det er betydelig uenighet om dette, og det er ikke en gang sikkert at saken blir tatt opp i kommende WTO-forhandlinger. Siden handelsrestriksjoner mot barnearbeid er et lite treffsikkert virkemiddel, og faren for proteksjonistisk misbruk er til stede, er det en kampsak av begrenset verdi. Den internasjonale diskusjon om barnearbeid og handelstiltak kan likevel ha positive politiske effekter. Et spesielt forhold ved barnearbeid er at det til dels er forbudt også i henhold til u-landenes eget lovverk. Dette åpner for at man ikke nødvendigvis trenger å bli enige om felles minstestandarder, men at man kan lage handelsregler som (i likhet med NAFTA) tar utgangspunkt i landenes nasjonale lovgivning og tar sikte på å styrke håndhevingen. Sanksjoner mot varer som er produsert illegalt i eksportlandene er derfor et mulig virkemiddel. Håndheving av slike ordninger krever imidlertid samarbeid med eksportlandets myndigheter, og de er derfor kun mulige som del av et samarbeid mellom import- og eksportland. Politisk vil tiltak mot illegalt produserte varer stå sterkere enn tiltak som innebærer at u-landenes påtvinges industrilandenes lovgivning: Det er vanskeligere for u-landene å forsvare sin rett til å eksportere illegalt produserte varer. Denne typen tilnærming er ikke nødvendigvis like aktuell på alle de felter som dekkes av en sosialklausul. En bredere analyse av en sosialklausul generelt ligger utenfor denne studiens rammer.

Barnearbeid og handelsboikott i Bangladesh

Bangladesh er et spesielt interessant eksempel i denne sammenheng både på grunn av forekomsten av barnearbeid i eksportproduksjon av klær, og fordi internasjonalt handelspolitisk press har ført til redusert barnearbeid og inngåelse av avtaler om bekjempelse av barnearbeid. I kap. 8 påvises at truselen om amerikansk importforbud har ført til redusert barnearbeid i klesindustrien, men at det bare er et mindre antall av de barn som har mistet jobben som har fått bedre alternativer. Andre har i en del tilfeller blitt gatebarn eller havnet i mer helseskadelig arbeid. Selv om barna i Bangladesh' klesindustri har arbeidet under forhold vi anser som harde, har de hatt bedre vilkår enn mange barn uten arbeid. Analysen av Bangladesh dokumenterer at handelspolitikk er et lite treffsikkert virkemiddel fordi bare 1-3% av barnearbeiderne blir berørt, og fordi handelstiltakene kan ramme negativt også bedrifter som ikke

bruker barn. Mens handelsrestriksjoner kan ramme landets mest dynamiske vekstnæring, kan f.eks. bistand til utdanningssektoren være et virkemiddel som ikke har slike negative bivirkninger.

Kapittel 2

Barnearbeid i norsk import fordelt på ulike varegrupper og eksportland

Av Bjørne Grimsrud, Fafo

2.1 En global oversikt

Det er vanskelig å gi et nøyaktig anslag over antallet barnearbeidere i verden, blant annet fordi definisjonen på barnearbeid åpner for tolkninger, og fordi barnearbeid er ulovlig i de fleste land, noe som medfører at tall som oppgis, ofte er for lave. ILO regner med at det, basert på definisjon i ILO-konvensjon 138, i verden totalt er et sted mellom 100 og 200 millioner barnearbeidere under 15 år. UNICEF har ment at dette er et forsiktig anslag, og peker på at 25 prosent av barn i grunnskolealder i utviklingsland aldri starter på skolen i det hele tatt. Bare dette utgjør om lag 120 millioner barn (hvorav 80 millioner jenter). Hvis en i tillegg tar med dem som slutter skolen før fullført grunnskole, har en ytterligere minst om lag 120 millioner barn. ILO-tallene tilsier at om lag 80 000 barn brutto blir rekruttert til barnearbeid hver dag, og det er antatt, blant annet i ILO, at antallet barnearbeidere har økt i de senere årene. Barnearbeid finnes først og fremst innen landbruk og tjenestesektorene, og her først og fremst innenfor husholdet. I tradisjonelt lønnsarbeid finnes lite barnearbeid. Men fra en utvikling mot en større andel lønnsarbeidere i arbeidsstyrken i både industriland og utviklingsland, er trenden nå den motsatte begge steder. Kontraktsarbeidet kommer inn og erstatter lønnsarbeid i en del sektorer. Dette gjelder blant annet der enkelte arbeidsoppgaver som vanskelig kan gjøres maskinelt, settes ut på kontrakt til underleverandører, og produksjonen flyttes til landsbyen eller husholdet. Det er i dette underleverandørleddet at barnearbeid ofte forekommer. Denne typen produksjonsstruktur gjør det vanskelig å fastslå nøyaktig hvilke produkter som er produsert ved hjelp av barnearbeid. Underleverandørsystemet er ofte organisert som et marked der bedriftene plasserer ulike ordre hos ulike underleverandører, uten at det etableres faste avtaler. Ett og samme vareparti i norske butikker fra samme bedrift i et produsentland, kan derfor både inneholde produkter hvor barn har vært med i framstillingen, og produkter hvor det ikke har vært barnearbeid. Å dokumentere at en produsent benytter barn som arbeidskraft, er derfor meget vanskelig, hvis det ikke kan gjøres ved hjelp av bilder og lignende som viser selve

produksjonen hos underleverandøren. På den annen side kan et firma som ikke kan identifisere alle sine underleverandører, ikke garantere at barnearbeid ikke forekommer i framstillingen av deres produkter. Det er kun et fåtall av de barna som arbeider, som er sysselsatt innenfor eksportrettede næringer. Det amerikanske arbeidsdepartementet antar i sin utredning at mindre enn fem prosent av verdens barnearbeidere jobber innen eksportnæringen (US D.L. 1994). Utviklingslandene, hvor 95 prosent av alle barnearbeidere finnes, har i de siste tiårene blitt trukket mer inn i verdenshandelen. Flere har blant annet på bakgrunn av dette hevdet at barnearbeid er et økende problem ikke bare generelt, men også innen verdenshandelen.

2.2 Barnearbeid fordelt på næringer

Landbruk og fiskeri

ILO anslår at så mye som halvparten av alle barn som arbeider, befinner seg i denne sektoren. Barns arbeidsoppgaver er å hjelpe til der de kan. På familiebruket er det å delta i pass og stell av dyr, og å være med på å så og høste. På plantasjen er det å delta i innhøsting. Et gjennomgående trekk ved avlønning for plantasjearbeidere verden rundt, er akkordbetaling. Det medfører ofte at foreldre tar med barna på arbeid for å øke inntjeningen. Innen fiskerinæringen er barn med både på fangst, farming og bearbeiding av produktene. Landbruksnæringen er preget av mange og alvorlige arbeidsulykker, noe som også rammer barna. I tillegg til rent fysiske farefulle operasjoner, kommer bruk av kjemikalier og fare for smitteførende insekter o.l. Mye av barns arbeid i landbruket er sesongarbeid og gjøres av barn som ellers i året går på skole. Det betyr at det ikke nødvendigvis faller inn under definisjonen barnearbeid. Dette er med på å gjøre anslagene på antall barnearbeidere i næringen enda mer usikre. Selv om landbruk er den sektoren som har flest barnearbeidere, er det foretatt lite systematisk forskning på området. Det er ved siden av hjemmearbeid den sektoren vi vet minst om når det gjelder utbredelse og økonomiske konsekvenser av barnearbeid. I norsk import er en stor del av de varene som er produsert ved hjelp av barnearbeid, innenfor landbrukssektoren. Det er først og fremst produkter fra plantasjer der akkordavlønningssystemet er basert på at hele familien deltar.

Industri og bergverk

Barnearbeid finnes i gruveindustrien både i Afrika, Latin-Amerika og Asia, ofte innenfor små usikrede gruver. I Colombia brukes barn i de mindre kullgruvene, blant annet fordi de lettere kan komme fram i de trange gruvegangene. I Peru kidnappes barn til gullgravingen, i India arbeider barn i kalk- og skiferstensbrudd. Teglsteinproduksjon foregår i mange utviklingsland på tradisjonelt vis, hvor hver enkelt stein lages for hånd, soltørkes og brennes i energikrevende ved- eller kullovner. Dette er en arbeidskrevende prosess. Både i India og Pakistan er denne næringen preget av gjeldsslaver og barnearbeid. Noe av den mest graverende dokumentasjonen som er gjort av slavearbeid, er innen denne industrien.

Industriens bruk av barnearbeid har utviklet seg over de siste tiårene. I en tidlig industriell epoke i flere, men ikke alle, land har en sett barn bli rekruttert til industrien i stort antall. I dag er det kun noen ytterst få steder, som i Katmandudalen i Nepal, at en finner industrihaller fylt opp av barn. Barn i dagens industriproduksjon finnes som beskrevet ovenfor, først og fremst i underleverandørleddet. I små enheter eller i sitt eget hjem arbeider barna innenfor en lang rekke industrier. Ingen formelle ansettelsesforhold gjelder, men de utgjør et viktig, og i enkelte næringer økende, ledd innen den nasjonale og internasjonale arbeidsdelingen. I industrien er tekstilproduksjon den næringen hvor en finner flest barnarbeidere, ikke først og fremst ved selve tekstilmaskinene, men der hvor det er nødvendig med håndarbeid. Det kan være oppgaver som å sy på knapper, paljetter, bånd og blonder. Andre industrier er produksjon av sko, tepper, kirurgiske instrumenter, møbler, fotballer, leker, trekull, lær, edelsten og fyrverkeri.

Barnearbeid innen industriprodukter som importeres til Norge, kan deles i to grupper. Den første er barnearbeid innen lavkvalitets masseproduksjon av varer som konkurrerer med tilsvarende maskinelt framstilte produkter. Kun et fåtall av slike produkter blir importert. Den andre og dominerende delen er tradisjonelle håndverksprodukter som settes i masseproduksjon, og hvor håndverksarbeid er en helt nødvendig del av produksjonen. Håndlagde tepper eller klær med påsydde håndarbeidsdetaljer er eksempler på slike produkter. Det ser ut til å være et økende internasjonalt marked for slike produkter. Når det gjelder gruve- og steinindustrivarer, er de varene som importeres til Norge stort sett produsert i store mekaniserte gruver og anlegg hvor barnearbeid ikke forekommer. Denne delen, som utgjør en betydelig del av norsk import fra den tredje verden, er ikke tatt med i denne undersøkelsen. Med det finnes unntak, innenfor gull-, kull- og steinindustri.

Handel og tjenester

Barnearbeid innefor handel og tjenester er et vidt begrep. Ofte er det ikke lett å si hvor grensen går mellom den naturlige sosialiseringen inn i arbeidslivet gjennom deltakelse i familiens butikk eller i husarbeidet, og barnearbeid som går ut over skole og helse. Overgangen fra landbruksøkonomi til en industri- og urbanbasert økonomi har endret barns vilkår på en måte som gjør at det som før var opplæring i familien, blir, når tilbudet om eller muligheten til skolegang ikke er der, til barnearbeid av ulik karakter. Det finnes mange eksempler på det som uten tvil er barnearbeid innenfor ulike tjenesteyrker. Hushjelpyrket er et slikt stort, men lite fokusert område. Å ta inn barn, spesielt unge jenter, som hushjelp, er vanlig i store deler av verden. Denne gruppen barnearbeidere er en utsatt gruppe, overlatt til seg selv og med få muligheter til å forsvare seg mot fysiske og psykiske overgrep. I en rapport om norsk import faller denne store gruppen barnearbeidere utenfor. Det gjelder også en annen stor gruppe – gatebarna som en følge av urbaniseringen, er et økende problem. Antislaveriselskapet i London antok i 1985 at det var 31 millioner gatebarn verden over, hvorav 30 prosent hadde ingen eller liten kontakt med familien.

For mange land i den tredje verden er turistindustri blitt en viktig næringsvei og arbeidsplass, også for barn. ILO har i en studie fra 1995 sett på turistindustrien og beskriver en økende tendens til bruk av barnearbeid, uten å kunne gi noen total oversikt (ILO 1995d). En delvis beslektet industri blir av FN oppsummert i en oversikt over salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, presentert for Det økonomiske og sosiale råd 14. januar 1994. Her slås det fast at den økende internasjonaliseringen på disse områdene er høyst urovekkende. Barn er ikke bare solgt til disse formålene lokalt, men over landegrenser og ofte langt av sted (FN 1994b). Ifølge UNESCO er 800 000 av Thailands om lag to millioner prostituerte, barn og ungdom, og de rekrutteres fra hele Sørøst-Asia. Frykten for aids har økt etterspørselen etter barn og unge prostituerte. På Sri Lanka – et nytt mål for sexturisme – er det antatt at det er mer en 10 000 gutteprostituerte mellom seks og 14 år (New York Times 1993). I 1992 ble det avslørt hvordan unge gutter fra Bangladesh og Pakistan ble solgt til land i Midtøsten, ikke for prostitusjon, men for å bli brukt som kameljockeyer, blant annet i De Forente Arabiske Emirater. I økonomisk forstand er nordmenns kjøp av tjenester i utlandet å regne som import av tjenester til Norge. Denne typen import ligger utenfor rammene for det som er tatt med denne rapporten.

2.3 En gjennomgang av barnearbeid i norsk import

Dette kapitlet gir en oversikt over de enkeltvaregruppene hvor barnearbeid forekommer og som importeres til Norge. To forutsetninger er lagt til grunn for oversikten: 1) At det er påvist barnearbeid ut over det en kan kalle enkelttilfeller. Det vil si at hele eller deler av næringen har et systematisk innslag av barnearbeid. Dette innslaget behøver ikke være stort, men gå ned til noen få prosent av arbeidsstyrken. 2) At Norge importerer varen i en viss mengde, for over fem millioner kroner i 1994. Unntatt fra dette er enkelte varegrupper og land av spesiell interesse, fordi barnearbeid er spesielt vanlig eller for å gi et globalt bilde av en varegruppe. Listen av land nedenfor inkluderer alle norske handelspartnere hvor det er dokumentert eller sannsynliggjort at barnearbeid er et alvorlig problem. Listen inneholder også enkelte land hvor barnearbeid ikke et generelt problem, som USA, Vietnam, Portugal og Hong Kong. Landene er tatt med for å gi et helhetsbilde av situasjonen. På grunnlag av det relativt begrensede datamaterialet som finnes, har Fafo måtte foreta en del vurderinger om hvordan utvalget av land og næringer skulle avgrenses. Her kan det selvfølgelig være grunnlag for videre diskusjoner. Det har imidlertid vært viktig å gi et totalbilde som viser de overordnede mønster og utviklingstrekk.

All direkte handel av varer til Norge har blitt gjennomgått. Handel via tredjeland er imidlertid et måleproblem. Forskyvninger i handelsmønsteret som følge av salg via tredjeland, er ikke kartlagt. Det er et definisjonsspørsmål om hvor langt en vil gå tilbake i produksjonskjeden for å si at et produkt er laget ved hjelp av barnearbeid. I denne rapporten er det forsøkt trukket en praktisk grense ved direkte innsatsfaktorer. Det betyr at jern og stål fra Brasil er med i oversikten, fordi deler av denne industrien bruker trekull produsert av barn som en innsatsfaktor. Importen av stålkniver fra Brasil er ikke tatt med. Det er heller ikke produkter hvor innsatsfaktorer kan være produsert ved hjelp av barnearbeid, men hvorselve produksjonen skjer i et tredjeland. Handel fra og via kolonier er et annet måleproblem. På grunn av mangel på statistikk er ikke kolonier som den portugisiske Macao, og de amerikanske som Puerto Rico og Saipan, tatt med. Det var på den sistnevnte stillehavsøya at det i 1991 ble dokumentert at Levis drev produksjon ved hjelp av kinesiske immigranter under slavelignende forhold. Undersøkelsen gir en oversikt over produkter der det kan være snakk om barnearbeid. Det er imidlertid ingen automatisk sammenheng slik at en på grunnlag av dette kan slutte at produkter laget ved hjelp av barnearbeid dermed er å finne i norske butikker. Det er naturlig at det blir en videre diskusjon omkring utvalget som er gjort i denne rapporten. Det gjelder både varer som er tatt med og varer som ikke er tatt med. Metode og kilder er nærmere beskrevet i vedlegg 1

ILO: Om måling av barn i arbeidsstyrken:

"ILOs statistiske kontors globale anslag på økonomisk aktive barn mellom 5-14 år er minst 78,5 millioner for 1990, hvorav 70,9 millioner mellom 10-14 år (som tilsvarer 13,7 prosent av alle barn mellom 10-14 år). Selv om dette er bare en del av bildet (om lag 40 prosent av medlemslandene inkludert enkelte folkerike land har ikke oppgitt tall til ILO), understreker det at et stort antall barn fremdeles er med i arbeidsstyrken. Det er ingen tvil om at antallet barn som faktisk arbeidet i 1990 var mye høyere, men det er så og si umulig å fastslå i hvilken grad tallene er for lave, og med hvilken grad av statistisk sikkerhet en kan uttale seg. En anslag på hvor ukorrekte tallene kan være får en hvis en ser på antall barn i grunnskolealder som ikke går på grunnskole, som i 1990 var om lag 120 millioner eller 20 prosent. Det er grunn til å tro at en stor del av disse barna er med i arbeidsstyrken. Samme år var det om lag 50 prosent av alle barn mellom 12-14 år som ikke gikk i ungdomsskolen, og andelen av disse i arbeidsstyrken må antas å være høyere enn for barna i grunnskolealder. I tillegg kommer at de fleste barn i arbeidsstyrken, mellom 50 og 70 prosent ifølge landene selv, går på skole samtidig." (Barnearbeidsdokument, ILO styremøte november 1995, ILO 1995c)

"Antall yrkesaktive [i ILOs arbeidsstatistikk] refererer seg til arbeidere over en viss alder. En bestemt aldersgrense er ikke gitt i internasjonale standarder, men normalt valgt slik at den dekker alle aldersgrupper hvor en har en viss deltakelse i arbeidsstyrken. I mange land faller avslutningsalder ved endt obligatorisk grunnskole sammen med lovlig minstealder for sysselsetting. Uavhengig av nivået på denne grensen, blir arbeidstakere yngre enn dette nesten uten unntak utelatt fra statistikkene. Denne utelatelsen reduserer muligheten til å gjenfinne barnearbeid, den reduserer muligheten til å gi mål på barnearbeid. Barnearbeid er i de fleste tilfeller ulovlig og blir derfor ikke oppgitt ved vanlige metoder for innsamling av data, selv om ikke det er satt noen nedre aldersgrense fra innsamlerens side." (ILOs globale arbeidsmarkedsrapport 1995)

Barnearbeid i Afrika

I prosent av antall barn er Afrika det kontinentet hvor barnearbeid er mest utbredt. Ifølge ILO er så mange som 30 prosent av barna mellom 10-14 år med i arbeidsstyrken. Afrika er samtidig det kontinentet der grunnskolen er dårligst utbygd; i Afrika sør for Sahara var det i perioden 1986 til 1992 ifølge UNICEF bare 55 prosent av guttene og 46 prosent av jentene som startet i grunnskolen. Av disse var det igjen bare 61 prosent som nådde femte klasse. I likhet med den alt overveiende delen av den voksne arbeidskraften, arbeider barna først og fremst i landbruket. Norges handel med afrikanske land utgjør en meget liten del av vår utenrikshandel. Det er grunn til å understreke når

det gjelder Afrika at land som er med i denne rapporten, er tatt ut på grunnlag av omfanget av handelen med Norge. De skiller seg ikke ut fra andre afrikanske land ved at barnarbeid er mer utbredt i disse landene.

Egypt

Folketall	52,2 millioner (1989)
Arbeidsstyrke	16 millioner (1989)
Brutto nasjonalprodukt	33,6 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	650 US\$
Innskriving i første klasse	Gutter: 100% Jenter: 89,2%
Førsteklassinger som når femte klasse	91%
Egypt Human Development Report 1994	
Total import til Norge i 1994	36 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Bomullsvarer 19,3 millioner
	Klær 1 million

ILOs arbeidsstatistikk oppgir at i 1990 var 18,6 prosent av guttene og 7,5 prosent av jentene i alderen 10 til 14 år i arbeidsstyrken. Ifølge tall fra det egyptiske statistikkbyrået basert på husholdsundersøkelsen fra 1986, var 11,8 prosent av barna mellom 6-14 år del av arbeidsstyrken (Handoussa 1991). Denne og senere observasjoner kan tyde på at det er en nedadgående trend når det gjelder barnarbeid i Egypt. Forskeren Mona El Baradei konkluderer imidlertid i en rapport fra 1994 med det motsatte, og at tallene fra Statistisk sentralbyrå antakelig er for lave (Baradei 1994). Barnarbeid i Egypt forekommer først og fremst på landsbygda og i service- og småindustri i byene. Innen den moderne industrien er dette ikke noe problem. Barnarbeid i forhold til norsk import må derfor antas å bare forekomme i den grad produkter fra småindustri direkte eller gjennom underleverandører finner veien til Norge.

En ILO-støttet undersøkelse utført av det egyptiske senteret for sosial og kriminologisk forskning fra 1993, fant at 25 prosent av arbeiderne i 100 utvalgte småbedrifter (under 100 ansatte) i Kairo var barn under 15 år. 60 prosent av barna arbeidet hos arbeidsgivere som ikke var direkte omgangskrets med foreldrene, og halvparten arbeidet utenfor sitt lokalmiljø. 73 prosent av barna arbeidet mer en elleve timer om dagen. Lønna var i gjennomsnitt om lag 50 kroner måneden. I fabrikker med skiftarbeid arbeidet en tredjedel av barna nattskift. Undersøkelsen konkluderte med at det her uten tvil var brudd på lovreglene som tillater lett arbeid opp til seks timer hver dag for barn mellom 12-15 år. (US D.L. 1994) Det finnes også rapporter om barnarbeid innen teppe-, lær- og blomsternæringene.

Egypt har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Arbeiderloven fra 1981 setter en nedre grense for å ta arbeid på tolv år og 15 år for det meste av fabrikkarbeid, og 17 år for farlige yrker. Barn mellom 12-15 år kan bare arbeide seks timer om dagen og ikke etter kl 19.00. Grunnskoleutdanning er etter loven obligatorisk til fylte 15 år, og har blitt bygd kraftig ut i de senere årene. I dag starter så godt som alle barn i grunnskolen. Frafallet har fram til i dag vært høyt. I 1982/83 ble det antatt at under halvparten av 12-15 åringene gikk på skolen (ILO 1988). En studie fra 1990 gir imidlertid mye lavere tall for frafall, nemlig 20 prosent ved start på sjette klasse (Institute of National Planning 1994).

Ghana

Folketall		
Arbeidsstyrke		
Brutto nasjonalprodukt		6,9 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		460 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse		69%
Total import til Norge i 1994		45 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Naturgummi	1,2 millioner
	Kakao	26 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk i 1990 var 12,5 prosent av guttene og 16,6 prosent av jentene i alderen 10-14 år i arbeidsstyrken. En spesiell undersøkelse om barnarbeid fra Ghana, foretatt i 1992-93 av ILO, fant at minst elleve prosent av barna mellom fem og 14 år er involvert i en eller annen form for økonomisk aktivitet, men det ble antatt at dette var en underestimert på grunn av skolens skiftordning, som gjør at nesten alle barn arbeider på dagtid når de ikke går på skole, og fordi mange barn arbeidet uten betaling og ikke oppga dette som arbeid i undersøkelsen. En tredjedel av barna hadde arbeid som hovedaktivitet. Et stort flertall av disse arbeidet innenfor familien, bare åtte prosent var ansatt utenfor familien (ILO 1995). Tallene gjenspeiler Ghanas økonomiske struktur med det store flertallet av arbeidsstyrken i et familiebruk basert landbrukssektor.

Selv om barnarbeid er mindre utbredt i Ghana enn i mange andre afrikanske land, forekommer det blant annet innen kakaoproduksjon. Fagbevegelsen i Ghana har engasjert seg i problemet barnarbeid og har besluttet å gjøre kampen mot barnarbeid til et prioritert område. En av deres konklusjoner er likevel at barnarbeid ikke er et problem i moderne industri og gruve-

drift. I ILOs undersøkelse kommer det fram at de fleste barn som arbeider innen verksteder og småindustri, arbeider hos nære slekninger. Arbeidsgiverne oppgir lydighet som en viktig grunn til å ansette barn og at lønnsnivået for barnarbeidere er lavere enn for voksen arbeidskraft (ILO 1995).

Ghana har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Etter mer enn et tiår med fallende standarder i grunnskolen, lanserte Ghana i 1986 et investeringsprogram der både standarden på skolene, utstyret og kvaliteten på lærerene skulle heves. Ifølge Verdensbanken har dette ikke lyktes (Verdensbanken 1995).

Kenya

Folketall	24,4 millioner (1995)	
Arbeidsstyrke		
Brutto nasjonalprodukt	6,9 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	330 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 92%	Jenter: 89%
Førsteklassinger som når femte klasse	69%	
Total import til Norge i 1994	20 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Blomster	8,6 millioner
	Kaffe	6 millioner
	Andre land- bruksvarer	2,3 millioner

Burundi

Folketall	5,2 millioner (1991)	
Arbeidsstyrke	2,7 millioner (1991)	
Brutto nasjonalprodukt	1 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	210 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 55%	Jenter: 46%
Førsteklassinger som når femte klasse	62%	
Total import til Norge i 1994	13 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Kaffe	13 millioner

Ifølge ILOs arbeidstatistikk var i 1990 45 prosent av guttene og 42 prosent av jentene i aldersgruppen 10-14 år i arbeidsstyrken i Kenya. I Burundi var ifølge ILO antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1991, 226 000 eller 36,4 prosent av barna i denne aldersgruppen. Nyhetsbrevet Childwatch som utgis

av det afrikanske nettverk for beskyttelse av barn i Nairobi, sier i september-nummeret i 1995 at: «Det er en økende erkjennelse av at det finnes et stort antall barn på arbeidsmarkedet i Kenya. Noen veldig unge. De finnes i landbruket, som hushjelper eller gatebarn.» UNICEF refererer en undersøkelse fra 1989 som har samme konklusjon, men de oppgir ingen tall (UNICEF 1991).

I utkastet til landrapport for Kenya fra International Working Group on Child Labour beskrives barnarbeid i på kaffeplantasjene. Avlønningssystemet basert på akkord gjør at kvinnene tar barna med seg for å tjene litt ekstra. Barn helt ned til 6-årsalderen er med og plukker kaffebønner. Barna forlater hjemmet rundt klokka fem om morgenen, og kommer først hjem klokka ti om kvelden etter å ha måttet vente på veiing og betaling (IWGCL Kenyarapport 1995). Ifølge en rapport fra den kenyanske arbeidsgiverforeningen fra 1994, utgjør barn 58 prosent av arbeidsstyrken på kaffeplantasjene i sesongen, og 18 prosent utenfor innhøstingssesongen (US D.L. 1995). Barnarbeid er også rapportert fra ris-, sukker- og blomsterplantasjer.

Kenya har som et av de få land i Afrika, ratifisert ILO-konvensjon 138, mens Burundi ikke har gjort det. Begge land har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Flere lover i Kenya, blant dem Lov om ansettelse, setter en nedre grense for sysselsetting på 16 år. Dette gjelder imidlertid ikke for landbruk, hushjelper og uregulert servicevirksomhet. Grunnskolen er ikke obligatorisk i Kenya, men antall barn i grunnskolen har økt fra en til fem millioner fra 1963 til 1988. Frafallet er likevel fremdeles høy på landsbygda (UNICEF 1991). Antall barn i grunnskolen er stigende også i Burundi. Siden 1992 har Kenya samarbeidet med ILO for å bekjempe barnearbeid.

Marokko

Folketall	11,9 millioner (1990)	
Arbeidsstyrke	3,8 millioner (1990)	
Brutto nasjonalprodukt	28,4 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	1050 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 67%	Jenter: 47%
Førsteklassinger som når femte klasse	80%	
Total import til Norge i 1994	196 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Blomster	4,6 millioner
	Andre land- bruksvarer	81,4 millioner
	Klær	6,1 millioner

Barnearbeid forekommer heller ikke i Marokko i de store moderne industribedriftene, men hovedsakelig i landbrukssektoren og hos underleverandører blant annet til tekstileksportørene.

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk var antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1990, 90 000 eller 2,1 prosent av barna i denne aldersgruppen.

Barnearbeid i Marokkos teppeindustri skal være redusert sammenlignet med syttitallet, men ifølge marokkansk fagbevegelse er det fremdeles 5 000 til 10 000 barn i alderen 8-14 år som arbeider i teppeindustrien.

Marokko har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Marokkansk arbeidslovgivning setter en nedre grense for sysselsetting på tolv år. Spesielle regler gjelder for gruppen 12-16 år. En må være 16 for å jobbe i potensielt farlige yrker og ved farlige maskiner. Det pågår en diskusjon om å heve den nedre grensen til 14 år. Grunnskole er ifølge loven obligatorisk for barn mellom syv og 13 år.

Sør-Afrika

Folketall	40,7 millioner (1994)
Arbeidsstyrke	14,3 millioner (1994)
Brutto nasjonalprodukt	103 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	2830 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: .. % Jenter: .. %
Førsteklassinger som når femte klasse	.. %
Total import til Norge i 1994	333 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer 98,3 millioner

Det er få undersøkelser om barnearbeid fra Sør-Afrika. ILO antok i 1987 at det fantes mer enn 60 000 barn mellom åtte og ti år som arbeidet i landbruket. Barna finnes i Western Cape omkring Kalitsdorp, i landbruksområder ved Stellenbosh og Paarl og i Oranjerestaten (US D.L. 1995 II). Det er ikke først og fremst landeiere som ansetter barn direkte, men det gjøres av formenn og andre. En arbeidsløshet blant voksne på 30 prosent i 1994 (CSS 1995) bidrar til å øke antall barnearbeidere.

I 1993 kunne den sørafrikanske avisen City Press fortelle om barnearbeid på tobakksplantasjene. De intervjuet en ni år gammel jente som arbeidet i et varmt og uventilert pakkerom. Hun hadde aldri gått på skole og kunne ikke huske hvor mange år hun hadde arbeidet. Arbeidsdagen var fra 07.00 til 17.30, fem dager i uka. (US D.L. 1995 II). Det er også rapportert om barnearbeid på vinfarmer og andre farmer, hvor utdanningstilbudet til barn av landarbeiderne er dårlig eller ikke-eksisterende.

Sør-Afrika har ikke ratifisert verken ILO-konvensjon 138 om minstealder eller konvensjonene mot slave- og tvangsarbeid. Loven om regulering av arbeidsforhold av 1983 (Basic Conditions of Employment Act) forbyr arbeidsgivere å ansette barn under 15 år. En rekke sektorer, blant annet landbruk og hjelp i huset, dekkes imidlertid ikke av denne loven. En ny lov (The Draft Child Care Amendment Bill) som setter en generell nedre grense på 15 år for alle næringer, er høsten 1995 til behandling i det sørafrikanske parlamentet. Ifølge en husholdundersøkelse fra 1993

utført av universitetet i Cape Town og arbeidsdepartementet går 87 prosent av barna i grunnskolealder (6-12 år) og 60 prosent av barna i ungdomsskolealder (tretten til 17 år) på skole.

Zimbabwe

Folketall		
Arbeidsstyrke	3,2 millioner (1987)	
Brutto nasjonalprodukt	5 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	580 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: .. %	Jenter: .. %
Førsteklassinger som når femte klasse		94%
Total import til Norge i 1994	67 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Tobakk	17 millioner

Malawi

Folketall	7,9 millioner (1987)	
Arbeidsstyrke	3,4 millioner (1987)	
Brutto nasjonalprodukt	1,7 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	230 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 50%	Jenter: 57%
Førsteklassinger som når femte klasse		46%
Total import til Norge i 1994	4 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Tobakk	4 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk fra 1990 var 37,5 prosent av guttene og 26,2 prosent av jentene i alderen 10-14 år i Zimbabwe i arbeidsstyrken. I Malawi var de tilsvarende tallene 39,5 prosent av guttene og 38,7 prosent av jentene. ILO sier i sine studie om «Skritt i kampen mot barnearbeid i Zimbabwe» (ILO 1992) noe som kan gjelde for hele Afrika: «Enkelte er av den oppfatning at barnearbeid i dag er en naturlig fortsettelse av barns tradisjonelle rolle i samfunnet i Zimbabwe. Barn har til alle tider gjett og foret dyrene, deltatt i pass

av yngre søsken og i familielandbruket. Slik ble barna fra tidlig alder sosialisert inn i samfunnets roller. Det er i dag bred enighet om at den ovennevnte beskrivelse ført og fremst har historisk verdi og at i dagens Zimbabwe snakker vi om sosiale og økonomiske forhold som totalt endrer dette, og som derfor krever at positive og negative effekter av barnearbeid blir sett på på nytt.»

Flere rapporter beskriver barn som arbeider innen landbrukssektoren i Zimbabwe og Malawi. I tobakksproduksjonen finner en barn i arbeid spesielt under innhøstingssesongen, som varer en til tre måneder hvert år. I Malawi deltar barn på tobakksplantasjene sammen med sine foreldre i arbeidet. Fagbevegelsen i Zimbabwe har anslått at så mange som 240 000 barn under 14 år arbeider i sektorene landbruk og service i Zimbabwe. (US D.L. 1995) Også i Zimbabwes bomulls- og teproduksjon finnes det rapporter om barnearbeid. Her dreier det seg først og fremst om sesongarbeid for barn som ellers i året går på skole.

Zimbabwe og Malawi har ikke ratifisert verken ILO-konvensjon 138 eller konvensjonene mot slave- og tvangsarbeid. Det er ingen nasjonal lovgivning om minimumsalder for arbeid i Zimbabwe. Hovedavtalen for gruvesektoren setter en minimumsalder på 17 år. I årene 1980 til 1991 økte antall barn i grunnskolen med mer enn det dobbelte. Grunnskolen var gratis fram til 1992, da ble det under gjennomføringen av et økonomisk omstrukturingsprogram innført skolepenger. Malawi har gått motsatt vei, de avskaffet i januar 1995 skolepenger og skoleuniformer og ansatte 22 000 nye lærere. Dette har gitt en kraftig økning i antall barn i grunnskolen (The Economist 25, 1, 95).

Barnearbeid i Amerika

I Latin-Amerika er ifølge ILO mellom 15 og 20 prosent av alle barn mellom 10-14 år med i arbeidsstyrken. Her er det i tillegg til landbruk den private tjenesteytende næringen at barnearbeid forekommer. Med unntak av Brasil er barnearbeid lite utbredt i industrien. Barnearbeid er utbredt over hele kontinentet, men i denne rapporten er kun de land tatt med der problemet finnes i noe omfang i produksjon av varer som Norge importerer. I Latin-Amerika og Karibia begynner i dag om lag 82 prosent av barna i grunnskolen, et tall som er likt for både gutter og jenter. Av disse når 60 prosent femte klasse. Barnearbeid forekommer også i Nord-Amerika, først og fremst i USA.

Brasil

Folketall	144 millioner (1989)
Arbeidsstyrke	62 millioner (1989)
Brutto nasjonalprodukt	360,4 mrd US\$
BNP per innbygger	2810 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: .. % Jenter: .. %
Førsteklassinger som når femte klasse	39%
Total import til Norge i 1994	765 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Kaffe 329,4 millioner
	Andre land- bruksvarer 151 millioner
	Trekull 4,4 millioner
	Klær 4,8 millioner
	Sko 21,4 millioner
	Jern og stål 6 millioner
	Tinn 3,8 millioner

I ILOs arbeidsstatistikk oppgis antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1989 til å være tre millioner eller 18,6 prosent av barna i denne aldersgruppen. Ifølge UNICEF tyder uoffisielle tall på at det totalt er 7 millioner barnearbeidere i Brasil. I 1994 rapporterte det brasilianske instituttet for geografi og statistikk at barnearbeid var et økende problem. Ifølge instituttet utgjorde barn under 14 år i 1970 6,1 prosent av arbeidsstyrken, i 1990 elleve prosent og i 1994 18 prosent. (US D.L. 1995) Barneslaver finnes ifølge Amnesty International innen flere næringer i Brasil. Det gjelder næringer som prostitusjon, sukkerplantasjer, trekullproduksjon og gruvedrift (Europaparlamentet 1994).

Med støtte fra ILO foretok den brasilianske fagbevegelsen CUT i 1993 en undersøkelse av skoindustrien i byen Franca ved Sao Paulo. Av 7000 skoarbeidere i underleverandørfirmaer var 1300 under 14 år (US D.L. 1994b). Produksjonen foregår i små verksteder der barn mellom syv og 14 år arbeider med å produsere deler av lærsko. Inhalering av gasser fra skolim er et spesielt helseproblem for disse barna. Den 17 år gamle skoarbeideren Roberto Carlos Guimaraesvitnet i en senatshøring i USA i 1994 om sine erfaringer som barnearbeider fra han var 12 år i byen Igrejinha i Rio Grande do Sul. Han refererte at åtte prosent av arbeidstakerne i regionens skoindustri er under 14 år. (US Senat, 1994) I 1988 rapporterte ILOs ekspertkomité at 17 prosent av arbeidstakerne i Brasils tekstilindustri var barn. Som nevnt ovenfor så er det ifølge byrået for statistikk og geografi 700 000 barn i tekstilindustrien (US D.L. 1994). Andre industrier hvor det er rapportert om barnearbeid, er tremasseproduksjon, ulike former for håndverksproduksjon og innen lærindustrien.

Når det gjelder gruvedrift rapporteres barnearbeid innen tinn- og gullgravingen. En rapport fra Brasils nasjonale departement for mineralproduksjon forteller at i gruven Bom Futuro Cassiterite i staten Rondonia var det i 1991 3500 arbeidere, hvorav 600 barn og ungdommer (US D.L. 1994b). I staten Carajas produseres det trekull for bruk i stålindustrien. BBC kunne i en reportasje i mars 1995 dokumentere hvordan hele familier ble holdt som slaver i denne industrien. Flere tilsvarende dokumentasjoner har vært gjort av det mange har betegnet som noe av de verste arbeidsforholdene som eksisterer i Brasil. Fagforeningslederen Carlos Ferrari fra CUT i staten Manto Grosso du Sol sa i et intervju 22. mai 1994: «Folk som har prøvd å rømme, har blitt drept – 15 døde personer ble funnet av militærpolitiet gjemt på en kirkegård.» «(Arbeiderne) må kjøpe dårlig mat og alle andre husholdningsartikler til overpris fra arbeidsgiverens egen butikk, noe som bidrar til et konstant gjeldsforhold. Det er faren i familien som er kontaktarbeider, men hele familien inkludert barn tvinges til å arbeide for å betale gjelden.» I mars 1992 besøkte det brasilianske arbeidstilsynet området og kunne rapportere om 5000 til 8000 mennesker, blant dem hele familier, som arbeidet tolv timer om dagen. De yngste helt ned til fire år. I en radiotale i juni 1995 omtalte Brasils president forholdene for trekullarbeideren som ulovlige og slavelignende (US D.L. 1995).

Flere rapporter beskriver barnearbeid i brasiliansk landbruk. Omstruktureringen av landbruket fra småbruk til store enheter med innleid arbeidskraft, har antakelig endret karakteren av barnearbeid i denne sektoren på en negativ måte. I Tabatinga-regionen i staten Sao Paulo er det antatt at 15 prosent av om lag 70 000 fruktplukkere er under 14 år. Lønna er om lag 20 kroner for en 14-timers arbeidsdag. I Petrolina i staten Pernambuco er barn med og høster druer. I tobakksindustrien i Santa Cruz do Sul i staten Rio Grande do Sul arbeider barn blant annet med å kutte og sortere tobakksblader. Barn kan også bli satt til å sprøyte med kjemikaler (US D.L. 1995).

Brasil har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert ILO-konvensjon 5 om minstealder i industri, og konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Når det gjelder nasjonal lovgivning, fastsetter blant annet artikkel 227 i grunnloven av 1988 en generell minimumsalder på 14 år. Unntatt fra dette er barn ned til 12 år som går i lære eller som har spesiell tillatelse fra en domstol. Ifølge lovgivningen har alle barn mellom syv og 14 år skoleplikt. Skolen skal være gratis. Tallene viser imidlertid at Brasil har et av verdens laveste tall for barn som fullfører grunnskolen. Av de mange tiltak som er satt i gang i Brasil for å redusere antall barnearbeidere, er ett beskrevet nærmere i kapittel 3.3.

Colombia

Folketall	11,7 millioner (1992)
Arbeidsstyrke	5,3 millioner (1992)
Brutto nasjonalprodukt	48,6 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	1350 US\$
Innskriving i første klasse	Gutter: .. % Jenter: .. %
Førsteklassinger som når femte klasse	56%
Total import til Norge i 1994	394 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Blomster 12,2 millioner
	Bananer 50 millioner
	Kaffe 287,6 millioner
	Kull 40,4 millioner

I ILOs arbeidsstatistikk oppgis antall barn fra 12-14 år i arbeidsstyrken i 1992 til å være 41 000 eller 5,9 prosent av barna i denne aldersgruppen. Ifølge myndighetene er det 1,8 millioner barnarbeidere i Colombia.

Sentere for sosiale studier ved det nasjonale universitetet i Colombia foretok våren 1994 en undersøkelse ved 56 blomsterplantasjer. Undersøkelsen gir ikke noe tall for omfanget av barnarbeid innen blomsterindustrien, men rapporterte om barn ned til elleve år som var fulltidsbeskjeftigede. Lønna var halvparten av vanlig minstelønn (US D.L. 1994).

I Colombias kullgruvedistrikt finnes en rekke små og mellomstore gruver der barn og unge graver ut kull uten hjelp av maskiner. Det er usikrede gruveganger der barn foretrekkes fordi de lettere kan ta seg fram. De bærer parafinlampene med munnen for å kunne bruke begge hender til å hakke løs kullet og trekke det ut og opp i dagen. Kullet som produseres i disse gruvene er hovedsakelig for det lokale markedet.

Colombia har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert ILO-konvensjon 5 om minstealder i industrien og konvensjon 29 om avskaffelse av tvangsarbeid. Barn skal ifølge den colombianske grunnloven beskyttes mot barnarbeid. I barneloven er minstealderen for å sysselsetting satt til 14 år. Lett arbeid kan gjøres av barn ned til tolv år. Ingen under 16 år kan arbeide mer enn seks timer om dagen. I 1995 lanserte colombianske myndigheter en kampanje mot barnarbeid som også inkluderte opprettelsen av en offentlig komité for avskaffelse av barnarbeid.

Mellom-Amerika

Nicaragua

Folketall		3,9 millioner (1991)
Arbeidsstyrke		1,3 millioner (1991)
Brutto nasjonalprodukt		1,8 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		350 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 77%	Jenter: 79%
Førsteklassinger som når femte klasse		46%
Total import til Norge i 1994		11 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Kaffe	8,4 millioner
	Sesamfrø	1,7 millioner

Honduras

Folketall		4,9 millioner (1992)
Arbeidsstyrke		1,7 millioner (1992)
Brutto nasjonalprodukt		2,8 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		570 US\$
Innskriving i første klasse	Gutter: 88%	Jenter: 93%
Førsteklassinger som når femte klasse		..
Total import til Norge i 1994		11 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Bananer	4,6 millioner
	Kaffe	2,1 millioner

Guatemala

Folketall		8,6 millioner (1989)
Arbeidsstyrke		2,8 millioner (1989)
Brutto nasjonalprodukt		10,4 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		1000 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse		..
Total import til Norge i 1994		15 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Kaffe	8,3 millioner
	Andre land- bruksvarer	3,9 millioner

El Salvador

Folketall	2,3 millioner (1991)	
Arbeidsstyrke	0,9 millioner (1991)	
Brutto nasjonalprodukt	6,4 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	1200 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 70%	Jenter: 73%
Førsteklassinger som når femte klasse		45%
Total import til Norge i 1994	21 millioner kroner	
	Kaffe	20,4 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk var antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i Nicaragua i 1991 86 000 eller 16,7 prosent av barna i denne aldersgruppen. For Honduras for 1992 var tallene ifølge ILO 71 000 eller 9,7 prosent av barna i denne aldersgruppen. For Guatemala for 1989 var antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken 211 000 eller 18 prosent av barna i denne aldersgruppen. For El Salvador for 1991 var ILO-tallene 23 000 eller 7,5 prosent av barna i denne aldersgruppen. Offisielle tall fra en husholdsundersøkelse i Nicaragua i 1993 anslo at det var 6265 barn mellom ti og 14 år i arbeidsstyrken. UNICEF har anslått tallet til 112 000, hvorav 20 000 i byene. UNICEF har anslått tallet på barnearbeidere i Guatemala til å være over 1 million i 1992.

Kaffe er den viktigste importvaren til Norge fra Mellom-Amerika. NRK kunne i et program i november 1995 dokumentere barnearbeid på en kaffeplantasje i Guatemala som eksporterte kaffe til Norge. En jente på elleve år ble intervjuet. Hun hadde aldri fått anledning til å gå på skole. Det er rapportert om barn ned til seksårsalderen som hjelper sine foreldre med å plukke kaffe i innhøstingssesongen. Arbeidsdagen kan vare fra åtte til tolv timer. En rapport fra 1990 fra organisasjonen Children's Right International forteller om tilfeller hvor voksne mannlige arbeidere blir erstattet med barn og kvinner til halve lønna for å få ned lønnsnivået (US D.L. 1995). Den amerikanske organisasjonen International Labor Rights Education and Research Fund (IL-RERF) rapporterer at akkordlønn enkelte steder per 1995 er så lav at det tar minimum to arbeidere (for eksempel mor og barn) for å komme over en offisiell minstelønn i fortjeneste.

US Department of Labor rapporterer også om barnearbeid på kaffeplantasjene i Honduras, om lag 20 prosent av arbeidsstyrken i plantesesongen fra juni til august, og opp imellom 30 og 40 prosent i innhøstingssesongen i november til februar. I Nicaragua finner en barnearbeid først og fremst i den uformelle sektoren, men også her er barna i landbruket med og hjelper sine foreldre for å oppnå høyre akkordlønn (FN 1994). Fra Guatemala er det også rapportert om barnearbeid i kardemommeproduksjonen (US D.L. 1995).

Guatemala, Honduras og Nicaragua har alle ratifisert ILO-konvensjon 138 og konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. El Salvador har ikke ratifisert noen av konvensjonene. Den nedre grense for å ta arbeid ifølge guatemalansk lov er 14 år. Myndighetene kan gi unntak fra dette på individuell basis. Utdanning er obligatorisk i Guatemala opp til 14 år. Nicaragua er i ferd med å innføre en minstegrense for arbeid på 14 år i sin Arbeiderlov.

Mexico

Folketall	86 millioner (1993)	
Arbeidsstyrke	33 millioner (1993)	
Brutto nasjonalprodukt	329 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	3510 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	80%	
Total import til Norge i 1994	189 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer	116,4 millioner
	Sko	1,9 millioner

Anslag på barnarbeid varierer, UNICEF anslår om lag åtte millioner. Ifølge ILOs arbeidsstatistikk fra 1993 var antallet barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken 1,2 millioner eller 11,5 prosent av barna i denne aldersgruppen. Barnarbeid finnes først og fremst i næringer som småindustri, landbruk og gatesalg.

Barnarbeid forekommer i skoindustrien blant annet i delstaten Guanajuato. Organisasjonen Defence for Children International skrev etter en undersøkelse av skoindustrien i byen Leon at barn helt ned til under ti år arbeidet under helsefarlige forhold (US D.L. 1994). The Wall Street Journal rapporterte i april 1991 om barn ned i elleveårsalderen som arbeidet i Leons skoindustri. I en senere oppfølgingsartikkel beskrives hvordan oppmerksomheten om problemet hadde endret situasjonen for disse barna (WSJ 1991).

Ulike rapporter har omtalt barnarbeid innenfor landbrukssektoren, blant annet innen innhøsting av frukt og grønnsaker i områdene Baja California, Tabasco, Sinaloa og Sonora (US D.L. 1995).

Mexico har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder for sysselsetting, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Den mexikanske grunnlov setter en nedre grense på 14 år for å ta arbeid. Den føderale arbeidsloven setter også opp regler for aldersgruppen 14-16 år. Grunnskolen er obligatorisk.

Peru

Folketall	6,3 millioner (1991)
Arbeidsstyrke	2,5 millioner (1991)
Brutto nasjonalprodukt	22,1 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	1350 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: .. Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	..
Total import til Norge i 1994	263 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Kaffe 1,7 millioner
	Bomullsprodukter 4,5 millioner

Ifølge folketellingen av 1991 arbeider 15 prosent av barna mellom seks og 15 år. I tall utgjør dette 730 000. Av disse var det omtrent like mange gutter som jenter.

Barnearbeid er vanlig i alle næringer i Peru, med unntak av de aller mest moderne og teknologibaserte. Det store antall barnearbeidere finnes innen landbruk, som hushjelper og i uformell sektor i byene. Barneslaveriet innen gullgravingen i provinsen Madre de Dios har fått spesiell oppmerksomhet. Her blir barn hentet fra den sentrale Andes-regionen og ført til arbeidsleirene langs elvebredden inne i Amazonasjungelen. Uten mulighet til å komme seg vekk blir barna satt til å vaske gull, ofte uten annen betaling enn mat.

Peru har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Perus lovgivning setter en nedre grense for sysselsetting på tolv år. Barna fra 12-14 år kan maksimalt arbeide seks timer om dagen, ungdom mellom 14 og 18 kan maksimalt arbeide åtte timer om dagen. For enkelte farlige yrker er det en nedre grense for sysselsetting på 16 år, for andre på 18 år.

USA

Folketall	259 millioner (1993)
Arbeidsstyrke	129 millioner (1993)
Brutto nasjonalprodukt	5920,2 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	28830 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 98% Jenter: 99%
Førsteklassinger som når femte klasse	..
Total import til Norge i 1994	14150 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer 1052,2 millioner

US National Safe Workplace Institute i Chicago antar at det er om lag 5,5 millioner barnarbeidere i USA (US D.L. 1995).

Det amerikanske landarbeiderforbundet har oppgitt at det er så mange som om lag 800 000 barn i arbeid heltid eller deltid innen amerikansk landbruk. De jobber på steder som i vinproduksjonen i California, med løkdyrking i Idaho og på agurkmarkene i Ohio. Mellom 1979 og 1983 døde 300 barn og ungdommer, og om lag 23 000 barn og ungdommer ble skadet i arbeidsulykker i amerikansk landbruk. Ifølge ILOs arbeidsmarkedsstatistikk for 1994 var det totalt om lag 2,2 millioner arbeidstakere og familiemedlemmer sysselsatt innen amerikansk landbruk, fiske og skogbruk i 1992.

Nyhetsbrevet Child Labor Monitor fra den amerikanske fellesorganisasjonen mot barnarbeid fokuserer i sin utgave fra april 1995 på framveksten av uregulert småindustri med innslag av barnarbeid i USA. Totalt regner en med at nesten 1 million amerikanere arbeider i det en gjerne kaller uformell sektor. I en artikkel i londonavisen The Independent 30. januar 1995 beskrives forholdene i New York, der barn helt ned til åtteårsalderen arbeider for underleverandører av kjente tekstilmerker. I 1994 resulterte 4000 besøk av arbeidstilsynet i New York med at hele 1608 bedrifter ble bøtelagt på grunn av brudd på loven om barnarbeid, det høyeste tallet på seks år. Arbeidstilsynet regner med at det i fabrikker i New York finnes så mange som 60 000 barn under minstealder for arbeid på 16 år, hovedsakelig innvandrerbarn fra Kina, Mexico og Mellom-Amerika.

USA har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder for sysselsetting, men har ratifisert konvensjon 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Lover om minstealder for sysselsetting varierer fra delstat til delstat. Føderal lovgivning setter en nedre grense på 14 år og 18 år for farlig arbeid. De fleste stater har obligatorisk grunnskole opp til fylte 16 år.

Barnearbeid i Asia

I Asia er det ifølge ILO 7 prosent av barna mellom ti og 14 år som er med i arbeidsstyrken. Dette tallet skjuler imidlertid store regionale variasjoner. Et flertall av jordas barnarbeidere finnes i Asia. Verst er situasjonen i Sør-Asia. I Sørøst-Asia ser utviklingen ut til å gå i positiv retning, med blant annet sterk utbygging av skolevesenet. I det fjerne Østen inklusive Kina lyktes man i stor grad allerede på femti- og sekstitallet å få til en kraftig reduksjon i antallet barnearbeidere. Japan var ennå tidligere ute med allmenn skolegang allerede før århundreskiftet og før industrialiseringen. Når det gjelder Midtøsten er det liten kunnskap om omfanget av barnarbeid og barneslaveri. Utviklingen framover avhenger av hva som skjer i Sør-Asia, og hva som skjer i overgangen fra plan- til markedsøkonomi i Kina, Mongolia, Laos, Kambodsja, Vietnam og de sentralasiatiske republikkene.

Bangladesh

Folketall	108 millioner (1989)
Arbeidsstyrke	51 millioner (1989)
Brutto nasjonalprodukt	23,8 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	220 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 74% Jenter: 64%
Førsteklassinger som når femte klasse	47%
Total import til Norge i 1994	125 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Klær 105 millioner
	Reker 5,8 millioner

I ILOs arbeidsstatistikk oppgis antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1989 til å være 4,2 millioner eller 36,4 prosent av barna i denne aldersgruppen. Ifølge Bangladeshs statistiske byrås arbeidskraftundersøkelse i 1990 var det 5,7 millioner barn mellom ti og 14 år i arbeidsstyrken. Av disse var over 80 prosent i landbruket (US D.L. 1994 II). FFI anslår det totale antallet barnearbeidere til å være minst 15 millioner (FFI 1993).

Tekstilproduksjon har i løpet av de to siste tiårene utviklet seg til å bli Bangladesh sin hovedeksportnæring. Den utgjør over 50 prosent av den totale eksportverdien. Landet importerer alle råvarer til denne produksjonen. Arbeidskraft er den eneste lokale innsatsfaktoren. Industrien består av om lag 1500 fabrikker, som sysselsetter om lag 600 000 arbeidstakere, hvorav mellom 75 til 90 prosent kvinner. En utvalgsundersøkelse foretatt i 1993 anslo at om lag 55 000 eller 9,2 prosent av disse er barn (Hossin 1993). Andre undersøkelser viser både høyere og lavere tall: Fem til 15 prosent. Ifølge UNICEF er gjennomsnittlig startalder for barna i tekstilindustrien 11,6 år, med enkelte som starter allerede i åtteårsalderen. Bare 26 prosent, først og fremst guttene, har noen gang gått på skole – noe som er lavere enn for tilsvarende aldersgrupper som jobber i uformell sektor (UNICEF 1995). Tekstilfabrikkene holder til i Dhaka, blant annet i områdene Mirpur, Malibagh og Rampra. Lønna for en ufaglært voksen arbeider er omtrent 150 kroner måneden. Barnearbeiderne oppnår ikke denne lønna. Arbeidstiden er mellom ti og 14 timer, seks dager i uka, og en hel eller halv dag fri på fredager. Lønnsystemet varierer mellom timelønn og akkord. Akkord er spesielt vanlig hos underleverandører, der arbeidet kan pågå døgnet rundt hvis en hasteordre må gjøres ferdig. Framveksten av tekstilindustrien i Bangladesh har åpnet veien for kvinner til lønnet arbeid. Muligheten for arbeid og egen inntekt har ført til at kvinner kan si nei til å gifte seg i tidlig tenåringsalder.

I Chittagong og Cox's Bazar i sørøstre delen av Bangladesh arbeider barn med å fange rekeyngel til rekefarmene, og med pilling og pakking av reker (US

D.L. 1995). Barnarbeid forekommer også i andre deler av økonomien. FFI beskriver i sin rapport eksempler fra veiarbeid og handel (FFI 1994).

Bangladesh har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men landet har ratifisert ILO-konvensjon 59 om minstealder i industrien, og konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Det finnes om lag 25 ulike lover eller forskrifter som omhandler barnarbeid i Bangladesh, hvor det opereres med ulik minstealder for arbeid fra 12-16 år for ulike typer arbeid. Når det gjelder industrien, setter Fabrikkloven av 1965 en minstealder for sysselsetting på 14 år. Grunnskolen er ifølge loven gratis og obligatorisk i Bangladesh, unntatt for jenter på landsbygda. Myndighetenes mål er å innføre 100 prosent skoledekning innen år 2000. En rekke program er blitt satt i gang i de senere årene for å redusere antall barnarbeidere. Ett av disse er omtalt i kapittel 3.3.

Filippinene

Folketall		
Arbeidsstyrke		26,8 millioner (1993)
Brutto nasjonalprodukt		52,5 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		790 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 100%	Jenter: 100%
Førsteklassinger som når femte klasse		75%
Total import til Norge i 1994		1 131 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer	29,9 millioner
	Tre, kurvvarer og møbler	9,8 millioner
	Klær	17,5 millioner
	Leker	7,6 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk fra 1993 er antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken 2,8 millioner eller 37,6 prosent av barna i denne aldersgruppen. En undersøkelse fra 1986 anslo tallet til å være fem millioner eller 19 prosent av arbeidsstyrken (ILO 1993). Dette fordelte seg med 3,9 millioner på landsbygda og 1,1 million i byene, hvorav igjen 900 000 innenfor industri og i små verksteder. ILO har uttalt at barnarbeid på Filippinene har vist en økende trend på hele åttitallet.

En UNICEF-studie fra 1990 beskriver barnarbeid i landbruket i Cordillera-regionen, der det blant annet produseres grønnsaker for eksport. Barna arbeider ti timer om dagen de første seks dagene, og halv dag på søndager. Lønna var om lag fem kroner dagen eller mindre enn halvparten av avlønningen av voksen arbeidskraft (US D.L. 1995).

Antislaveriselskapet i London har i rapporter fra 1991 og 1994 beskrevet gjeldsslaveri i Sentral Luzon-regionen. Hele familier inkludert barn arbeider med å høste inn rattan som avbetaling på en familiegjeld som stort sett forblir den samme (US D.L. 1995). Rattan brukes for å produsere manillamøbler. En ILO-rapport fra 1988 beskriver barn som arbeider med å sette sammen, veve seter og polere møbler.

FFI foretok i 1992 i samarbeid med lokal fagbevegelse en studie av en multinasjonal klesprodusents bruk av underleverandører på Filippinene. Det multinasjonale selskapet hadde etablert seg med egen fabrikk i Taguig i Metro Manila for produksjon av kvinneundertøy, men hådarbeidsoperasjoner som blonder, broderier og knapphull ble satt ut til agenter. Agentene satte opp små verksteder i landsbyer i nærheten, hvor mellom 30 og 100 arbeidere – i hovedsak unge jenter – arbeidet fra tidlig morgen til sen kveld. Hvis en hasteordre skulle gjøres ferdig, gikk arbeidet døgnet rundt. Arbeiderne ble betalt akkordlønn per sydde enhet. Den yngste som ble observert var bare 4 år gammel, og hun hjalp til med lettere oppgaver (FFI 1994). Det er flere tilsvarende rapporter om barnearbeid innen tekstilindustrien, blant annet fra byen Angano er det rapportert om barnearbeid blant underleverandører for babytøy (US D.L. 1994).

Filippinene har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjon 59 om minstealder i industrien og konvensjon 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Den generelle minstealder for sysselsetting i nasjonal lovgivning er 15 år, med unntak for lettere arbeid, familiebasert arbeid og i opplærings situasjoner. Grunnskolen er gratis for alle opp til sjetten klasse (tolv år). Frafall er imidlertid et problem. Myndighetene på Filippinene har i de senere årene vært meget aktive for å bekjempe barnearbeid, blant annet i samarbeid med ILO.

India

Folketall	838 millioner (1991)
Arbeidsstyrke	314 millioner (1991)
Brutto nasjonalprodukt	214,6 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	310 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 46,9% Jenter: 24,8%
Førsteklassinger som når femte klasse	62%
Weiner, 1991, tabell 5.1, tall for 1978	
Total import til Norge i 1994	695 millioner kroner
Enkelte varegrupper	
Landbruksvarer	32 millioner
Reker	4 millioner
Silkevarer	1,4 millioner
Bomullsprodukter	9,1 millioner
Steinprodukter	12,4 millioner
Lærvarer	89,8 millioner
Tepper	61,6 millioner
Klær	344,8 millioner
Smykker	9,1 millioner
Metallartikler	24 millioner

Indiske myndigheter oppgir tallet på barnearbeidere til 17,4 millioner, basert på befolkningsstatistikk fra 1985. Det indiske forskningsinstituttet Operations Research Group i Baroda har, basert på en nasjonal spørreundersøkelse, anslått tallet på barnearbeidere til å være 44 millioner. Et annet tall som kan gi antydninger om omfanget av barnearbeid får en hvis en tar utgangspunkt i antall barn i grunnskolealder (6-14 år) som ikke går på skole. I 1991 var det anslått at om lag 80 millioner av de 150 millioner barna i denne gruppen ikke gikk på skole (Weiner 1991). Dette har fått enkelte, som FFI, til å hevde at selv 44 millioner er et konservativt anslag.

Det store flertallet av barnearbeidere i India, om lag 90 prosent, finner en i landbruket, men også innenfor enkelte industrier er det et betydelig antall barnarbeidere. I boken *Born to Work* har den indiske forskeren Neera Burra forsøkt å sette opp en oversikt over enkelte næringer basert på egen forskning og en rekke kilder (Burra 1995). På neste side er et utdrag av denne oversikten:

Næring	Sted	Totalt antall arbeidere	Antall barnarbeidere	Barnarbeidere i % av arbeidsstyrken i næringen
Steinindustri	Mandsaur, Madhya Pradesh	12000	1000	8,33
Steinindustri	Markapur, Andhra Pradesh	15000	3750	25
Diamantsliping	Surat, Gujarat	100000	15000	15
Edelstenssliping	Jaipur, Rajstan	60000	13600	22,67
Teppeveving	Mirzapur-Bhadohi, U.P.	200000	150000	75
Teppeveving	Jammu og Kashmir	400000	100000	25
Teppeveving	Rajasthan	30000	12000	40
Silkeindustri	Varanasi, Uttar Pradesh	11900	4409	37,05
Tekstilindustri	Varanasi, Uttar Pradesh	3512	1108	31,55
Metallvareind	Moradabad, Uttra Pradesh	150000	45000	30

Ifølge en rapport fra det indiske instituttet for arbeidstakere på plantaser og i landbruket, arbeider det om lag 50 000 barn på teplantasjene i Assam og West Bengal i nordøstlige India. Dette utgjør seks prosent av arbeidsstyrken (United News of India). Andre anslag varierer mellom 21 000 til 77 000 barnarbeidere (US D.L. 1995). Behovet for arbeidskraft varierer med sesongen. Under innhøstingssesongen fra juni til september hjelper barn ofte sine foreldre med å plukke. En stor del av barna kommer ikke tilbake til skolen etter sesongen, men slutter skolen allerede i ni-tiårsalderen. Innen deler av landbruket er gjeldslaveri utbredt. Det har vært anslått at det finnes 7,5 millioner barneslaver i indisk landbruk (Burra 1995).

Som en kan lese av den ovenstående tabellen, er det flere rapporter på barne- og slavearbeid innen steinindustrien. I et oppslag i den indiske avisen Indian Express 24. mai 1995 beskrives forholdene i skiferindustrien i Mandsaur-distriktet i Madhya Pradesh. For syv år gamle Mange Lal er livet en endeløs rekke av tolv timers arbeidsdager. Han har arvet en gjeld på 8000 rupi og er en av mange gjeldsslaver i steinindustrien. Det er først og fremst i de små anleggene

hvor en finner barnarbeidere. Silikose rammer minst 50 av de 2500 arbeiderne hvert år, hvorav flere er barn. I en rapport publisert av Antislaveriselskapet i London i 1994 omtales en studie fra Ghaziabad nær Delhi, hvor 25 prosent av 2000 steinbruddsarbeidere var mellom 10-14 år (US D.L. 1995). Arbeidstiden var ti til elleve timer om dagen syv dager i uka. Store deler av lønna gikk med til å betale avdrag på gjeld.

Barnarbeid forekommer ifølge Center of Concern for Child Labour også i fiskeriindustrien. Om lag 20 000 barn skal ifølge rapporter arbeide i fiskeri- og fiskeforedlingsindustrien i Kerala. Barn arbeider blant annet med å losse og sløye (CCCL 1992). Bombay Times beskrev i en artikkel 14. februar 1995 forholdene i en fiskeribedrift i byen Ratnagiri sør for Bombay. Unge jenter ned til elleve år arbeidet tolv timer daglig i dårlig arbeidsmiljø. Ifølge avisen var barnarbeid et voksende problem i industrien (US D.L. 1995).

Antislaveriselskapet i London antar at det i 1995 arbeider om lag 5000 barn i silketrådindustrien i Karnataka sørvest i India. Jenter i alderen 5-16 år arbeider for å nedbetale lån opptatt av foreldrene. Timelønna er på mellom 10 og 40 øre, og arbeidsdagen kan strekke seg opp til 14 timer. Også i silkeindustrien i andre deler av India er det vanlig med barne- og slavearbeid, og flere steder eksisterer barnarbeidet først og fremst hos underleverandører. Det er gjennomgående stort sett jenter som må arbeide for å betale tilbake lån som foreldrene har tatt opp (US D.L. 1995).

Størstedelen av Indias teppeindustri finnes i det såkalte teppebeltet i Mirzapur-Bhadohi-Varanasi-området i delstaten Uttra Pradesh. Her er, ifølge en undersøkelse fra 1987, om lag 200 000 mennesker, hvorav 150 000 barn, sysselsatt med å veve tepper. (Burra 1995). Tallene er usikre og andre estimater er betydelig lavere. En ILO-støttet rapport antar at om lag 21 prosent av arbeidstakerne i teppeindustrien er barn (Levison 1995). Etter den siste tids oppmerksomhet omkring barnarbeid i denne industrien, har en sett tendenser til at produksjonen er blitt flyttet til andre stater som Kashmir, Haryana og Maddhya Pradesh. En annen tendens har vært at produksjonen er blitt flyttet ut av fabrikkene og inn i hjemmene, slik den foregår i Pakistan. Dette betyr også at en omgår loven mot barnarbeid, som ikke gjelder for arbeid i hjemmet. En rekke av barna som er sysselsatt i teppeindustrien er slavearbeidere som er blitt rekruttert eller kjøpt, ofte på falske forutsetninger, i landsbyer mange dagsreiser fra fabrikkene. Enkelte av barna er hentet fra Nepal. Teppeproduksjonen i India økte med 40 prosent bare fra 92-92 sesongen til 93-94 sesongen. Produksjonen går nesten utelukkende til eksport, til en verdi av nesten tre milliarder kroner i 1994, ifølge Rugmark. De viktigste markedene er Tyskland (39 prosent) og USA (34 prosent). Norge er ikke blant de ti største importørlandene. UNICEF i India har pekt på at teppeindustrien har tredoblet sin fortjeneste i de siste ti årene, samtidig som de har tredoblet antallet barnarbeidere (FFI 1993).

I tekstilindustrien er det først og fremst i den hjemmebaserte underleverandørvirksomheten at barnarbeid er utbredt. Her får familien halvfabrikata fra fabrikkene og blir betalt per enhet. Dette forekommer blant annet i tekstilindustrien i Vest-Bengal (Burra 1995). Det finnes ikke noe formelt ansetteselsforhold. Fabrikkene gjør avtaler med mellommenn som bringer tekstilene til landsbyene og i sin tur gjør avtale med familiene.

I en undersøkelse foretatt av det indiske nasjonale arbeidsinstituttet om barnarbeid i edelsteinindustrien i Jaipur i staten Rajstan, anslås det at 13 000 eller 20 prosent av de 60 000 arbeidstakerne i industrien er under 14 år. Dette store antallet barn er ifølge arbeidsinstituttet et relativt nytt fenomen som følge av økt internasjonal etterspørsel. Steinene blir solgt til USA, Europa, Midt-østen og Det fjerne Østen. Barna arbeider med kutte og polere mellomkvalitetsstein. Når det gjelder steiner av høy kvalitet, er barn kun engasjert til å gjøre den endelige poleringen, til gjengjeld er det bare barn som gjør denne oppgaven. Industrien består av flere ledd, der eksportøren ikke er ansvarlig for produksjonen. De første to årene barna arbeider, får de ingen lønn. Dette er regnet som læretid. Etter dette får barna om lag 25 prosent av voksne arbeidstakers lønn. Barna blir rekruttert til industrien i alderen seks til ti år. Arbeidstiden er fra 08.00 til 18.00. Arbeidsforholdene er helsefarlige, og det er rapporter på at så mange som 30 prosent av barna får tuberkulose (National Labour Institute 1991).

Moradabad i Uttra Pradesh er senter for metallvareproduksjonen i India. Her produseres varer som blomstervaser, fat, servise og tesett. Mer enn 90 prosent av produktene fra denne byen eksporteres. Av i alt 150 000 arbeidstakere, et tall som også inkluderer administrasjon, anslår Neera Burra i sine feltstudier fra 1988 at så mange som 40 000 til 45 000 er barn under 14 år. Metallvareproduksjonen har endret seg kraftig de siste tiårene. Fra å være et håndverk der de eneste barna som arbeidet var barna i familien som på denne måten ble lært opp, er produksjonen blitt utviklet til en handverksindustri, og det har vokst fram fabrikker med arbeidere rekruttert fra de omkringliggende landsbyene. Deler av produksjonsprosessen er meget helsefarlig; som en av arbeidsgiverne som ble intervjuet av Neera Burra sa det: «Se hvor profesjonelt barnet arbeider. Det må han da også, for bare en dråpe spilt av det flytende metallet han håndterer ville kunne brenne seg gjennom foten hans.» (Burra 1995)

Andre næringer i India hvor barnarbeid er utbredt er fyrstikk- og fyrverkeriproduksjon, låsproduksjon og glassproduksjon. Det er kun ubetydelig eksport til Norge av disse produktene.

India har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert ILO-konvensjon 5 om minstealder i industrien og 29 om avskaffelse av tvangs- og slavearbeid. Paragraf 24 i den indiske grunnloven forbyr barn under 14 år å arbeide i fabrikker, gruver og andre faglige yrker. Lov om forbud og regulering av

barnearbeid av 1986 fastholder 14-årsgrensen for farlig arbeid og inkluderer i dette yrker som teppeveving og fyrstikkproduksjon. Loven er omstridt, siden den blant annet ikke omfatter landbruk, store deler av servicenæringen og produksjon i hjemmene. Den overlater også til arbeidsinspektørene å avgjøre alderen på unge arbeidstakere. Grunnloven slår også fast at delstatene skal sørge for obligatorisk og gratis grunnskole for alle barn opp til 14 år. Bare noen delstater har innført obligatorisk grunnskole, og noen har innført det i bare noen områder (Weiner 1991). Mange tiltak er satt i gang både av myndigheter, frivillige organisasjoner, fagforeninger og internasjonale organisasjoner for å bekjempe barnearbeid i India. Noe av dette er beskrevet nærmere i kapittel 3.3.

Indonesia

Folketall	179 millioner (1990)	
Arbeidsstyrke	79 millioner (1992)	
Brutto nasjonalprodukt	126,4 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	680 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 100%	Jenter: 96%
Førsteklassinger som når femte klasse	83%	
Total import til Norge i 1994	307 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer	18,2 millioner
	Klær	59,7 millioner
	Sko	50 millioner
	Møbler	17,6 millioner
	Leker	2,9 millioner
	Trekull	50,2 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk var antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1992 2,3 millioner eller 10,3 prosent av barna i denne aldersgruppen. Ifølge indonesisk myndigheter var det i 1990 2,4 millioner barn i arbeidsstyrken. 39 prosent av disse arbeidet innen landbruk, 23 prosent innen industri og 13 prosent innen handel. International Working Group on Child Labour (IWCL) anslår at om lag 4,4 millioner eller 20 prosent av barna mellom ti og 14 år er engasjert i en eller annen form for arbeid (IWCL, Indonesiarapport 1995). Arbeidskraftundersøkelsen fra 1991 fant at barn arbeidet i gjennomsnitt like mye som voksne, men tjente bare 44 prosent av det voksne arbeidskraft tjente. Dette tallet er ikke korrigert for utdanning.

Barnearbeid er rapportert i indonesisk landbruk blant annet fra palme-, gummi-, te- og tobakksplantasjene. Produksjon av trekull foregår på tradisjonelt vis med brenning av miler, der hele familien er med i arbeidet. Innen eksportindustrien finnes flere eksempler på barnearbeid, først og fremst hos underleverandører og i forbindelse med håndverks- og håndarbeidsprodukter som manillamøbler og tekstiler med broderier o.l.

I rapporten *Industrialisering og barn på landsbygda: Barn og unge arbeidere i tradisjonell og moderne industri vest på Java* beskriver forfatterne White og Tjandraningsih barnearbeid i den voksende møbelindustrien. I manillamøbelindustrien i Tegalwani i Cirebon begynner barn å arbeide i ni-tiårsalderen og blir fulltidsarbeidere når de slutter på skolen i 12-13-årsalderen. Mange går på lærlingekontrakter, noe som ofte betyr samme arbeid som for voksne, men med betydelig lavere lønn (US D.L. 1995). Den ovennevnte rapporten fra Vest-Java nevner eksempler på barn ned i åtteårsalderen som deltar i hjemmebasert broderiindustri (US D.L. 1995). I en annen undersøkelse av 55 bedrifter i fem regioner gjort av arbeidskraftmyndighetene, ble det bare registrert 212 barn i fast arbeid. I en foreløpig landrapport fra IWGCL beskrives tekstilarbeid i byen Majalaya på Vest-Java. Her har barn opp til nylig arbeidet ved vevstolene, men er nå for det meste engasjert i lettere arbeid som vasking, ferdiggjøring og pakking. Lønnsnivået for barna er under halvparten av offisiell minstelønn, og arbeidstiden vanligvis 42 timer i uka (IWGCL, Indonesiarapport 1995).

Indonesia har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder for sysselsetting, men har ratifisert konvensjon 29 om avskaffelse av tvangsarbeid. I ulike deler av arbeidslovgivningen er det regulert for eller forbud mot barnearbeid for barn under 14 år. En lov mot barnearbeid under 14 år fra 1951 er ikke satt i kraft. Den gjeldende lovgivningen er derfor den nederlandske kolonistyrebestemmelsen fra 1925 om minstealder for sysselsetting på tolv år. Obligatorisk grunnskole er fra 1993 utvidet til å gjelde opp til fylte 15 år. Myndighetene i Indonesia har siden 1994 hatt et samarbeid med ILO om bekjempelse av barnearbeid.

Iran

Folketall	50 millioner (1986)	
Arbeidsstyrke	12,8 millioner (1986)	
Brutto nasjonalprodukt	1 10,3 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	2230 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 100%	Jenter: 93%
Førsteklassinger som når femte klasse	90%	
Total import til Norge i 1994	46 millioner kroner	
	Tepper	36 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk var antall barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken i 1986, 477 000 eller 8,1 prosent av barna i denne aldersgruppen.

Iran forbød i 1979 barnearbeid i teppeindustrien. Det førte til en vekst i teppeindustrien i India, Pakistan og Nepal. Resultatet av Irans beslutning er derfor ikke nødvendigvis færre barn i teppeindustrien globalt sett, men at produksjonen er flyttet til andre områder. Det er nok også denne historiske kunnskapen som gjør det spesielt vanskelig å arbeide mot barnearbeid i teppeindustrien. Det er få rapporter og vanskelig å anslå i hvilken grad forbudet mot barnearbeid håndheves i dag. Antakelsene blant teppeimportører er at barnearbeid eksisterer i Irans teppeindustri, men ikke i stort omfang.

Iran har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slavearbeid.

Kina

Folketall		
Arbeidsstyrke		
Brutto nasjonalprodukt		506,1 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		480 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 99%	Jenter: 94%
Førsteklassinger som når femte klasse		86%
Total import til Norge i 1994		3625 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer	61,7 millioner
	Fiskerivarer	16,9 millioner
	Fyrverkeri	13,5 millioner
	Lær og skinnvarer	338,2 millioner
	Klær	1539 millioner
	Sko	178,9 millioner
	Tepper	8 millioner
	Smykker	7,3 millioner
	Leker og sportsutstyr	268,4 millioner

Hong Kong

Folketall	5,7 millioner (1993)	
Arbeidsstyrke	2,8 millioner (1993)	
Brutto nasjonalprodukt	77,8 mrd US\$	
BNP per innbygger	15710 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 95%	Jenter: 95%
Førsteklassinger som når femte klasse		..
Total import til Norge i 1994	1097 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Lærvarer	10,4 millioner
	Klær	607,7 millioner
	Sko	14,8 millioner
	Smykker	21,1 millioner
	Leker og sportsutstyr	6,4 millioner

Fra Kina finnes det relativt lite tilgjengelig dokumentasjon om barnearbeid. Barnearbeid har vært utbredt helt opp til nyere tid. I 1950 gikk bare et av fire barn i grunnskolen. Fra 1950 til i dag har Kina satset på å bygge ut grunnskolen og har nådd 96 prosent innskriving og 86 prosent som fullfører femte klasse. Det har uten tvil betydd en dramatisk reduksjon i antall barnarbeidere. Kina gjennomlever i dag en av historiens største folkevandringer, hvor kanskje mer enn 100 millioner mennesker er i ferd med å flytte fra landsbygda til byene ved kysten. Hvilken virkning dette kan få på antall barnarbeidere, vet vi ikke. Hvis en bygger på erfaringene fra India, er det grunn til å ha situasjonen under oppsikt. I India er barnearbeid spesielt vanlig blant immigranter til byene.

Rapporter i kinesiske aviser forteller om et økende antall barn fra landsbygda som blir rekruttert til tekstilfabrikker og små verksteder i byene. I desember 1994 ble en arbeidsgiver ved en kullgruve i Hunan-provinsen arrestert for å ha kidnappet og tvunget over 100 barn til å arbeide i gruen (US D.L. 1995 II). I november 1991 sendte det kinesiske arbeidsdepartementet ut et sirkulære der det blant annet het at barnearbeid var blitt et vanlig fenomen. Ifølge sirkulæret var det blant annet i de spesielle økonomiske sonene ved kysten, som Fujian, Guangdong, Zhejiang, Sichuan og Hubei, fire til fem millioner barnarbeidere under 16 år. Barnarbeidere under tolv år var rapportert fra Whenzhou, Guangdong og Hainan. Sirkulæret beskrev arbeidsdager på mellom ti og 14 timer, og lønninger på omtrent halvparten av det voksne arbeidskraft fikk. Også i Kina er det spesielt blant underleverandørene at barnearbeid forekommer (US D.L. 1994).

Reuter rapporterte 8. mars 1994 om en eksplosjon i en fyrverkeribedrift i Hebei, hvor en barnarbeider ble drept, og 34 andre mellom elleve og 13 år

ble skadet. I 1992 ble det rapportert om en tilsvarende brann, der 20 fyrverkeriarbeidere, de fleste mellom ni og 14 år, ble drept. Innenfor tekstilindustrien er det rapportert om barnearbeid fra flere områder. En artikkel i tidskriftet Dapeng Bay rapporterte i 1993 fra byen Chungsan om en utenlandsk tekstilprodusent som hadde ansatt 160 barn. En av disse var en jente på 14 år, som ble drept da håret hennes kom inn i maskinen hun arbeidet ved (US D.L. 1994).

Kina har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjon 59 om minimumsalder i industrien. Kina har ikke ratifisert noen konvensjoner mot slave- eller tvangsarbeid. I en ny Barnebeskyttelseslov av 1. januar 1992 er det satt en nedre grense for ansettelse på 16 år. Grunnskolen er obligatorisk opp til 16 år. Det er fra flere hold ytret bekymring om et stigende frafallsproblem.

Barnearbeid i import fra Hong Kong må ses i sammenheng med Kina. En rekke av varene som importeres fra Hong Kong, er opprinnelig fra Kina. Men også Hong Kong har problemer med barnearbeid. I 1994 ble elleve bedrifter tiltalt for brudd på reglene mot barnearbeid. Det er særlig innen leketøyindustrien at barnearbeid forekommer (Glen 1995).

Hong Kong er ikke medlem av ILO. Minstealder for sysselsetting er 15 år. Myndighetene har i de senere årene slått hardt ned på problemet barnearbeid, med inspeksjoner fra arbeidstilsynet og store bøter (maksimalt 25 000 US\$) for de bedriftene som forbryter seg. I kampen mot barnearbeid har skolevesenet blitt brukt aktivt, først ved å innføre gratis obligatorisk grunnskole, som i dag går opp til fylte 15 år. Men i tillegg er det arbeidet aktivt fra skolemyndighetenes side for å redusere frafallet og i samarbeid med arbeidsmarkedsmyndighetene for å kontrollere elevenes arbeid på fritiden. Innføring av obligatorisk identitetskort med bilde for unge arbeidstakere i 1973 har også vært et effektivt virkemiddel (ILO 1988).

Malaysia

Folketall	17,7 millioner (1990)	
Arbeidsstyrke	6,6 millioner (1990)	
Brutto nasjonalprodukt	57,6 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	2830 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	98%	
Total import til Norge i 1994	504 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Gummi og gummivarer	44,2 millioner
	Palmeolje	18 millioner

Siden barnearbeid er forbudt, offentliggjøres ikke tall i arbeidsmarkedsstatistikken for sysselsatte under 15 år. Folketellingen fra 1980 viser at det på Malakka-halvøya var litt over fem prosent av barna mellom ti og 14 år, tilsvarende 73 000 barn, med i arbeidsstyrken, hvorav 48 835 i landbruk, skogbruk og fiske, 6606 i handel og service og 6098 i industrien (Jomo 1992). Det er grunn til å tro at dette tallet er redusert, selv om tall på frafall fra grunnskolen fram til 1988 viser et tilsvarende nivå.

Barnearbeid forekommer på palmeoljeplantasjene i Malaysia. Barn hjelper blant annet sine foreldre med å plukke og bære palmeoljefrukt. En arbeider må høste 1,5-2 tonn frukt hver dag. For å nå denne kvoten, tar arbeiderne barna med på arbeid. På gummiplantasjene er barn med og tapper lateks, samler og vasker latekskopper, og med på å spraye med plantevernmidler. De fleste barna arbeider sammen med forelderne. Også her blir barna tatt med for å nå kvoten, som er å tappe 600 til 700 trær om dagen. De fleste barn mottar ikke selv lønn direkte. Arbeidet foregår fra klokka 05.30 til 15.00, syv dager i uka. Kutt fra tappeknivene og andre skader er ikke uvanlig (US D.L. 1995). I en undersøkelse av 220 hushold på fire gummi- og to palmeoljeplantasjer fra 1983, var det bare åtte prosent av husholdene på gummiplantasjene og 11 prosent av husholdene på palmeoljeplantasjene som ikke sendte sine barn under 15 år for å arbeide på plantasjonen. Undersøkelsen viste videre at 56 prosent av barnearbeiderne på gummiplantasjene var mellom ti og tolv år, og at hele 60 prosent av barnearbeiderne på palmeoljeplantasjene var mellom seks og ti år (Jomo 1992). Barnearbeid er imidlertid i dag på tilbakegang også på plantasjonene. Økt satsing på skolegang, økt generell levestandard og import av arbeidskraft fra blant annet Indonesia og Bangladesh, er årsakene til dette.

Malaysia har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138. Landet har ratifisert konvensjonene 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Det er ingen generell minstealder for sysselsetting i Malaysia, men en rekke lover regulerer ansettelse av barn og ungdom. Sysselsettingsloven for barn og ungdom av 1966 definerer barn som personer under 14 år, og ungdom som personer under 16 år. Barn kan bare ha lett arbeid.

Nepal

Folketall		
Arbeidsstyrke		
Brutto nasjonalprodukt		2,8 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger		170 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: 80%	Jenter: 41%
Førsteklassinger som når femte klasse		..
Total import til Norge i 1994		2,4 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Tepper	..

FFI har anslått antall barnarbeidere i Nepal til å være om lag tre millioner (FFI 1993). De fleste av disse arbeider innen landbruk, men en betydelig del arbeider også i teppeindustrien.

Teppeindustrien i Katmandudalen er en av de industrier med barnarbeid som er best beskrevet. Det skyldes blant annet en stor konsentrasjon av fabrikker samlet over et lite og sentralt beliggende område i og omkring hovedstaden. Bare i dette lille området har det vært rapportert opp til 150 000 barnarbeidere, hvorav 10 000 til 27 000 gjeldsslaver. Teppeproduksjon i industriell skala er noe som har vokst fram i Katmandudalen i løpet av de siste tiårene. Få steder finner en enkeltvirksomheter med så mange barn sysselsatt, noen steder over 100 bare i én fabrikk. Inntil nylig var det også relativt lett å få lov til å besøke fabrikkene. Nå har internasjonal oppmerksomhet endret på dette. Produksjonsmønsteret er også i ferd med å endre seg i retning av å flytte vevene ut i landsbyer og inn i private hjem, slik som i nabolandet Pakistan. Dette betyr at antall barnarbeidere i Katmandudalen er på vei nedover igjen.

Organisasjonen Child Workers in Nepal Concerned Center (CWIN) gjennomførte i 1992 en intervjuundersøkelse med 3322 barnarbeidere under 16 år i 365 teppefabrikker i Katmandudalen. Av barna som ble intervjuet, var 97 prosent innflyttere. Det var 38 prosent jenter og 62 prosent gutter. Alder fordelte seg med åtte prosent under ti år, 65 prosent mellom elleve og 14 år og 27 prosent mellom 15 og 16 år. 88 prosent av foreldrene var bønder og landarbeidere. Nesten halvparten (47 prosent) av barna var blitt hentet fra landsbygda av «oppkjøpere», 28 prosent var blitt sendt til fabrikkene av slektninger og elleve prosent av foreldre. Bare 8 prosent av barna var gjeldsslaver, men for 44 prosents vedkommende var det vevmesteren som tok hånd om lønna. 92 prosent av fabrikkene hadde ikke førstehjelpsutstyr, mens over halvparten av barna rapporterte om sykdommer eller skader som øyesykdommer, mageproblemer, hudproblemer og ernæringsmangel. 80 prosent fikk bare to måltider om dagen, og tre fjerdedeler av barna bodde på fabrikkene. Av jentene svarte nesten halvparten (44 prosent) at de hadde vært utsatt for seksuell trakassering av ulike slag (CWIN 1992).

Nepal har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138 om minstealder og heller ikke konvensjonene om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Minstealder for sysselsetting er 14 år og er blant annet slått fast i Barneloven av 1992. Grunnloven forbyr slavearbeid og barnarbeid i industrien. Grunnskole er ikke obligatorisk i Nepal, og foreldrene må betale skolepenger for barna. Målsettingen er å tilby alle barn minst seks års grunnskole.

Pakistan

Folketall	120 millioner (1993)
Arbeidsstyrke	34 millioner (1992)
Brutto nasjonalprodukt	41,9 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	420 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	
Førsteklassinger som når femte klasse	48%
Total import til Norge i 1994	263 millioner kroner
Enkelte varegrupper	
Landbruksvarer	13 millioner
Lærvarer	46,5 millioner
Bomullsprodukter	111,3 millioner
Tepper	6,2 millioner
Klær	19,1 millioner
Kirurgiske instrumenter	0,7 millioner
Sportsutstyr inkl. fotballer	24 millioner

I de siste offisielle tallene fra Pakistans arbeidskraftundersøkelse i 1990-91 antas det at det er sysselsatt to millioner barn mellom 10-14 år. Den pakistanske menneskerettskommisjonen sier i sin årsmelding for 1995 at ti millioner barnearbeidere er et forsiktig anslag. De sier videre at bare i byene er det mer enn 1 million jenter under tolv år som er sysselsatt (Den pakistanske menneskerettskommisjonen 1995). Et stort antall av barnearbeiderne i Pakistan er gjeldsslaver. ILO har antydnet at antall slavearbeidere kan være så høyt som 20 millioner, hvorav seks millioner barn.

I Pakistan eksisterer gjeldsslaveri (peshgi) innen flere næringer, som landbruk (inkludert bomullsdyrking), teglsteinsproduksjon og teppeproduksjon, dette på tross av lovforbud. Gjeldslavene er familier som på et tidspunkt har måttet sette seg i gjeld og som på grunn av høye renter ikke klarer å betale gjelden tilbake. Årsaken til at familien tok opp gjeld kan være uår i landbruk eller behov for å låne penger til et bryllup eller en begravelse. Gjelden går i

arv og familien må arbeide hos pengelåneren for å betale den tilbake. En representant for gjedsslavene er Tanger Ali fra teglstensindustrien i Haripur i delstaten North West Frontier Province. Han ble sammen med sin familie kjøpt av Gadis Khan Brick Kiln Company fra en tidligere eier. Her startet han å arbeide fire år gammel. Etter å ha arbeidet tolv timer om dagen, syv dager i uka i fire år, har den opprinnelige gjelden som han arvet fra sin far ikke gått ned, men tvert imot økt. Steinen som blir produsert er av lav kvalitet og selges bare lokalt.

UNICEF lagde i 1992 i samarbeid med Senter for bedre arbeidsmiljø i Lahore en rapport om barnearbeid i teppeindustrien i delstaten Punjab. Punjab er senter for pakistansk teppeindustri, her finner en det store flertallet av de antatt 1,5 million teppevevere i Pakistan. Produksjonen foregår stort sett i hjemmene. Industrien har i de senere årene vært under sterk utvikling. I de hjemmene som var med i undersøkelsen, hadde nesten halvparten startet med veving etter 1985. Rapporten konkluderer med at hele 80 prosent av teppeveverne var under 15 år, og at 30 prosent var under ti år. Et flertall av barna arbeidet mer enn åtte timer om dagen, ingen arbeidet mindre en seks timer daglig. 79 prosent av husholdene hadde mottatt forskudd eller lån fra teppeoppkjøperne. I de fleste tilfellene klarte familiene ikke å håndtere denne gjelden og ble derfor tvunget inn i gjedsslaveri. Litt under halvparten av barna hadde aldri gått på skole, de resterende hadde sluttet skolen (UNICEF 1992).

I sportsutstyr- og fotballindustrien omkring Sialkot er det ifølge Den pakistanske menneskerettighetskommisjonen 20 til 25 prosent av arbeidstakerne som er under 14 år (UDs D.L. 1994). NRK viste i juli 1995 en reportasje fra flere verksteder som var underleverandører til fotballindustrien i Sialkot. Her ble også barn under 14 år som var opptatt med å sy fotballer, intervjuet. Det er vanlig i denne industrien at fotballene ikke syes på fabrikk, men hos underleverandører i nærliggende landsbyer.

Vegg i vegg med fotballproduksjonen i området rundt Sialkot foregår produksjon av sakser og annet utstyr til kirurgisk bruk. Også her er det snakk om små verksteder som opererer som underleverandører til større selskaper. Sakseproduksjonen har et mønster som indikerer at det er snakk om gjedsslavearbeid. Verkstedene sysselsetter i all hovedsak barn helt ned til femårsalderen. Arbeidsoppgavene består av å pusse og polere saksene og instrumentene. Dette gjøres både for hånd og ved hjelp av maskiner. Den pakistanske menneskerettskommisjonen nevner bomullsindustrien og bygningssektoren som andre områder hvor barnearbeid er vanlig (Den pakistanske menneskerettskommisjonen 1995).

Pakistan har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men landet har ratifisert konvensjon 59 om minstealder for sysselsetting i industrien, og ILO-konvensjon 29 og 105 om avskaffelse av slave- og tvangsarbeid. Den pakistanske grunnloven slår fast at ingen under 14 år må arbeide i industri, gruver eller

annen farlig virksomhet. Lov om barnearbeid av 1991 sier at barn under 15 år ikke må arbeide mer en syv timer om dagen. I Lov om forbud mot slavearbeid av 11. mars 1992 er også gjedslavearbeid eksplisitt forbudt. Grunnloven slår fast at det er en målsetting å etablere obligatorisk og fri skolegang for alle. Det er i dag ikke obligatorisk skole i Pakistan. Mindre enn halvparten av barn i grunnskolealder går på skole, noe som gjør Pakistan til et av de land i verden med dårligst utbygd skolesystem.

Sri Lanka

Folketall	14,7 millioner (1993)
Arbeidsstyrke	6 millioner (1993)
Brutto nasjonalprodukt	8,8 mrd US\$ (1992)
BNP per innbygger	560 US\$ (1992)
Innskriving i første klasse	Gutter: .. Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	95%
Total import til Norge i 1994	45,3 millioner kroner
Enkelte varegrupper	Te 3,8 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk fra 1993 var antallet barn fra 10-14 år i arbeidsstyrken 26 000, eller 1,6 prosent av barna i denne aldersgruppen. FFI anslår antall barnearbeidere i Sri Lanka til mellom en og to millioner (FFI 1993). ILO sier i sin rapport fra 1993 at Sri Lanka stort sett lever opp til internasjonale standarder om barnearbeid, og at dette ikke er noe problem i størstedelen av industrien og landbruket.

Innen enkelte sektorer er barnearbeid fremdeles et problem, ifølge ILO. Det gjelder for sektorer som hjelp i huset, fiskeri og service. I landbruket finner en også barn under tolv år som arbeider, men som regel ikke direkte i produksjonen. Plantasjene er imidlertid i en spesiell stilling. Først på syttitallet fikk de opprinnelige indiske arbeiderne på teplantasjene statsborgerrettigheter, og med det også offentlige grunnskoler. Her har derfor antall barn i grunnskolen helt opp til i dag ligget lavere en ellers på Sri Lanka. ILO påpeker at myndighetenes satsing på «income generating and self employment»-program har økt antall barnearbeidere. Et nytt voksende problem er barneprostitusjon og sexturisme (ILO 1993).

Sri Lanka har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjon 29 om avskaffelse av tvangsarbeid. Den generelle minstealder for sysselsetting på Sri Lanka er tolv år. For arbeid i industrien og på sjøen er grensen 14 år, med unntak av arbeid for et familiemedlem. Sri Lanka har vært et foregangsland når det gjelder utdanning, med obligatorisk gratis grunnskole introdusert allerede på slutten av førtitallet, noe som førte til at antall barn

innrullert i grunnskolen økte fra 58 prosent i 1946 til 74 prosent i 1963. ILO har påpekt at det i dag er tegn til økende frafall i skolen.

Thailand

Folketall	56,4 millioner (1990)	
Arbeidsstyrke	31,7 millioner (1990)	
Brutto nasjonalprodukt	10,3 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	1840 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse		88%
Total import til Norge i 1994	537 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Fisk, reker og blåskjell	22,1 millioner
	Blomster	1,6 millioner
	Landbruksvarer	62,5 millioner
	Lærvarer	11,4 millioner
	Klær	85 millioner
	Sko	50,6 millioner
	Møbler	6,6 millioner
	Smykker	12,8 millioner
	Leker og sportsutstyr	14,4 millioner

Ifølge ILOs arbeidsstatistikk for 1990 var antallet barn i alderen 13-14 år i arbeidsstyrken 320 000, eller 13 prosent av barna i denne aldersgruppen. ILOs ekspertkomité beskrev i 1995 forholdene i Thailand på følgende måte: «Mange barn arbeider fremdeles under tvang eller blir utbyttet av sine arbeidsgivere på en måte som ikke har noe til felles med et vanlig frivillig arbeidsforhold. Arbeidsforholdet har ofte kommet i stand ved tvang eller på falske forutsetninger. Barna er gjerne hentet og brakt bort fra sine hjemsteder. Barna er utnyttet fordi de er unge og vergeløse. De er fratatt sine rettigheter til å leve en normal barndom, til utdanning og til en framtid.» ILO antar at det er fire millioner barnarbeidere i Thailand. Et spesielt alvorlig problem er barn i sex-industrien. Unge jenter fra hele Sørøst-Asia blir rekruttert til bordellene i Thailand.

85 prosent av barnarbeiderne i Thailand finnes innen landbruk, blant annet på sukker- og gummiplantasjene. I ILOs ekspertkomité's årlige rapport på oppfølging av ILO-konvensjonene for 1994, beskrives barne- og gjelds-slavearbeid på sukkerplantasjer i Kanchanaburi-provinsen i Thailand.

Innenfor fiskeriindustrien i Samut Sakhon-regionen foretok det thailandske institutt for befolknings- og sosiale studier en undersøkelse av 427 barn og ungdom i 1995. 48 prosent var under 14 år, og over 85 prosent hadde startet å arbeide før fylte 14 år. Nesten 90 prosent jobbet full tid, og flertallet tjente sine egne penger. Noen barn arbeidet sammen med sine foreldre. Arbeidsoppgavene bestod i å rense fisk og skalldyr, losse og sortere. Lønna varierte fra 200 til 250 kroner i måneden. Over halvparten av barna arbeidet mer enn ti timer om dagen. Helseskader som følge av kutt fra kniver og hendene konstant utsatt for saltvann, var ifølge rapporten et alvorlig problem (US D.L. 1995 II). Barn finnes også ombord på fiskebåtene. I 1985 ble det registrert 2442 barn mellom elleve og 14 år i fiskermanntallet i Thailand. 687 av disse var ansatt, mens de resterende var arbeidere i familiebedrifter. En av barnas oppgaver er ofte å dykke ned og lukke nota, en jobb de eldre fiskerne vegrer seg mot å utføre på grunn av faren (US D.L. 1995).

I 1986 foretok Det nasjonale ungdomskontoret en undersøkelse av 145 industribedrifter i Bangkok, og hvor barnearbeid forekom. 325 barn under 15 år ble intervjuet. De fleste sa at de hadde ingen mulighet til å besøke eller holde kontakt med familien. Noen fikk ikke lov til å forlate fabrikkområdet i det hele tatt på grunn av frykt fra arbeidsgiveren om at de ikke ville komme tilbake (US D.L. 1995 II). Bladet *Child Workers in Asia* som kommer ut i Bangkok, trykket i sin utgave nr 3 i 1993 en artikkel der en antok at så mange som 1,4 millioner barn arbeidet i Bangkoks undergrunnsindustri. Mange av bedriftene er ikke registrert og opptrer ulovlig.

I 1993 brant Kedar leketøyfabrikk i Bangkok ned til grunnen. I denne brannen ble 188 arbeidere drept og 469 såret, noe som gjør dette til den verste industribrannen gjennom tidene. Flere av ofrene var var under 14 år. Ut av thailandske myndigheters egne rapporter (referert i *From the Ashes*, FFI 1994b) kan en lese at det er sett igjennom fingrene med håndhevelsen av Thailands egne arbeidsstandarder. Grunnen til dette er konkurranse fra verdens største leketøysprodusent, Kina. Innenfor tekstilindustrien finnes det rapporter blant annet fra Pratunam-distriktet i Bangkok, der barnearbeid er spesielt vanlig, ifølge organisasjonen *Child Workers in Asia*. Det rapporteres også om barnearbeid i møbelindustrien.

I edelsten- og smykkeindustrien finner en barnearbeid både i de store fabrikkene og blant små underleverandører. I Chaing Mai i Bangkok finner en fabrikker med til sammen tusener av barn som polerer edelsteiner. De fleste av barna er rekruttert fra nordøst-Thailand. Lønna er om lag ti kroner uka (US D.L. 1994).

Organisasjonen *Child Workers in Asia* rapporterte i 1992 om barn i lærindustrien som arbeidet fra klokka åtte om morgenen til elleve om kvelden.

En Bangkok-bedrift som produserte lærbager for eksport, skal ifølge rapporten ha hatt minst 200 barn ansatt i produksjonen. Barnas arbeidstid var 13 timer om dagen med to fridager i måneden (US D.L. 1994).

Thailand har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjonene 29 og 105 mot slave- og tvangsarbeid. Den nasjonale lovgivningen setter en grense på 13 år for arbeid. Barn mellom 13 og 15 år kan bare ha lettere arbeid. Myndighetene har annonsert at de ønsker å heve den nedre grensen til 14 år i 1996. Thailand har i de senere årene satset på utdanning som en del av vekstpolitikken. I dag er det seks års obligatorisk grunnskole. Det er planer om å utvide dette til ni år. Både myndigheter og frivillige organisasjoner er engasjert i kampen mot barnarbeid i Thailand.

Vietnam

Folketall	72,5 millioner (1994)	
Arbeidsstyrke	37,1 millioner (1992)	
Brutto nasjonalprodukt	..	
BNP per innbygger	..	
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	..	
Total import til Norge i 1994	67 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Lærvarer	25,2 millioner
	Klær	16,2 millioner
	Sko	6,8 millioner
	Keramikk	2,7 millioner

Ifølge den siste folketellingen fra 1989 var 1,3 millioner eller 30 prosent av barna i aldersgruppen 13 til 15 år økonomisk aktive eller med i arbeidsstyrken. Undersøkelsen gir ikke tall for barn under 13 år. En levekårsundersøkelse fra 1992-93 viste en stigning til 57 prosent i den samme aldersgruppen. I tillegg viste den at blant de 20 prosent fattigste familiene, var 73 prosent av barna mellom 13 og 15 år med i arbeidsstyrken. (IWGCL Vietnamrapport 1995).

Barnearbeid finnes først og fremst innen landbruk, småhandel og hushold. Mange jenter, de yngste ikke mer enn ti år, arbeider som hushjelpere. Her finner en slavelignende forhold, hvor jentene blir rekruttert på landsbygda og sendt til hjem i byene.

Barnearbeid er et lite problem i industrisektoren i Vietnam. Det som imidlertid bekymrer både internasjonale organisasjoner og myndighetene, er effekten av immigrasjonen til byene. Det er i dag om lag 50 000 gatebarn i Vietnam, et lite tall sammenlignet med andre land i Asia, men antallet har vist en

dramatisk økning over de siste årene. En ser blant annet framveksten av små-industri med innslag av barnarbeid, og som opererer som underleverandører til annen industri inkludert eksportindustri (IWGCL Vietnamrapport 1995).

Vietnam har ikke ratifisert verken ILO-konvensjon 138 eller konvensjonene mot slave- og tvangsarbeid. En ny arbeidslovgivning trådte i kraft 1. januar 1995. Den setter en minstealder for sysselsetting på 15 år, med mulighet for arbeidsdepartementet å unnta visse yrker og områder. Vietnam har satset på å bygge ut grunnskolen, slik at alle barn vil ha tilbud om skolegang innen år 2000. Per 1995 er det om lag 2,5 millioner barn i grunnskolealder som ikke går i skole. Av disse er jentene i stort flertall (IWGCL Vietnamrapport 1995).

Barnearbeid i Europa

I Europa sto mye av kampen mot barnearbeid i det forrige århundret. I flere land, som de skandinaviske land og Tyskland, kom allmenn grunnskole og dermed en kraftig reduksjon i omfanget av barnearbeid allerede før industrialiseringen. Europarådet oppsummerer sin undersøkelse fra 1995 likevel med at barnearbeid fremdeles finnes over hele kontinentet. I Nord- og Sentral-Europa finner en barn i service- og landbrukssektoren. I Sør-Europa i service, landbruk og industri (Europarådet 1995). I Danmark regner en med at så mange som 100 000 barn mellom ti og 15 år har enten heltids- eller deltidsarbeid: Det ble anmeldt 567 arbeidsulykker for personer under 18 år i årene fra 1987 til 1991 (Folketinget 1993). I Italia er det anslått at over 30 prosent av alle barn mellom seks og ti år har en form for regulært betalt arbeid ved siden av skole eller på heltid. 3,5 prosent av barna slutter skolen før de er elleve år for å arbeide. Barnearbeid er omfattende også i Hellas. I Sentral- og Øst-Europa var barnearbeid inntil nylig ikke noe problem, men utviklingen er ifølge Europarådets rapport bekymringsfull (Europarådet 1995).

Portugal

Folketall	9,8 millioner (1993)	
Arbeidsstyrke	4,7 millioner (1993)	
Brutto nasjonalprodukt	79,5 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	7510 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: 97%	Jenter: 98%
Førsteklassinger som når femte klasse		
Total import til Norge i 1994	1761 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Sko	405 millioner

Ba nearbeid er ikke noe generelt problem i Portugal, men i enkelte næringer og geografiske områder er det fremdeles utbredt. Det gjelder innen sko- og tekstilindustrien i området rundt byen Porto. Offisielt er det 30 000 barnearbeidere mellom tolv og 15 år i Portugal. UNICEF refererer i sin studie av barn i Portugal fra 1992 en upublisert studie av Sergio Ribeiro, der det framkommer at syv prosent av barna mellom ti og 14 år var sysselsatt i 1987. Dette tilsvarte 1,5 prosent av arbeidsstyrken. I enkelte regioner, blant annet rundt Porto, utgjorde barn trolig over 2,5 prosent av arbeidsstyrken (UNICEF 1992b). Enkelte frivillige organisasjoner anslår antallet barnearbeidere til å være nærmere 200 000 (Europarådet 1995).

I Porto er det en tradisjon for en hjemmebasert skoindustri som arbeider som underleverandører til de store selskapene. Her arbeider barn ned til tiårsalderen med å sy og lime deler av sko sammen og å kutte til lærdele. Firmaene benytter seg av agenter som igjen har kontakt med de stort sett ulovlige og ikke registrerte hjemmeverkstedene (Europarådet 1995). På denne måten fraskriver firmaene seg ansvaret for barnearbeidet.

Portugal har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men som medlem av EU kommer de inn under EUs direktiv om minstealder som bygger på konvensjon 138. Nasjonal lovgivning er justert for å komme i overensstemmelse med dette, det vil si en minstealder på 15 år og 18 år for farlig arbeid. Grunnskolen er obligatorisk opp til 14 år. Portugal har tatt de senere års oppmerksomhet omkring barnearbeid meget alvorlig og satte i 1995 i gang en nasjonal kampanje for å få slutt på alt barnearbeid.

Tyrkia

Folketall	59 millioner (1993)	
Arbeidsstyrke	21 millioner (1993)	
Brutto nasjonalprodukt	99,7 mrd US\$ (1992)	
BNP per innbygger	2030 US\$ (1992)	
Innskriving i første klasse	Gutter: ..	Jenter: ..
Førsteklassinger som når femte klasse	98%	
Total import til Norge i 1994	432 millioner kroner	
Enkelte varegrupper	Landbruksvarer	96,8 millioner
	Tepper	8 millioner

ILOs arbeidstatistikk for 1993 oppgir antall barn fra 12-14 år i arbeidsstyrken til 612 000 eller 16,4 prosent av barna i denne aldersgruppen. Ifølge Europarådets undersøkelse om barnearbeid eksisterer dette i Tyrkia først og fremst innen landbruket og som billig arbeidskraft for små og mellomstore

bedrifter. I 1993 var det mer enn 200 000 barn i aldersgruppen 12-15 år som var heltidsansatte, og mer enn 100 000 som var sesongarbeidere. De arbeider blant annet på gård, som gjetere, i næringsmiddelindustrien, med teppeveving, i mursteinsfabrikker, i bakerier og i skogbruket (Europarådet 1995). En oversikt fra Tyrkias statistiske byrå viser følgende antall barn i ulike alders- og yrkesgrupper:

Yrke	Jenter 12-13 år	Jenter 14-15 år	Gutter 12-13 år	Gutter 14-15 år
Handel	700	0	10600	24600
Annen service	8100	5600	18900	34600
Landbruk og fiske	165800	283500	123200	229100
Annet	29600	90600	52000	143900

Kilde: Europarådet 1995

Både ILO og Verdens Helseorganisasjon (WHO) har sett på barnearbeid innen landbruket i Tyrkia. Enkelte barn begynner heltidsarbeid fra tiårsalderen, gjennomsnittlig startalder er 14 år. Barnearbeid finnes blant annet innefor te-, hasselnøtt- og tobakksproduksjon (US D.L. 1995). I tillegg til tallene ovenfor er det 800 000 barn mellom 12-16 år i Tyrkia som er lønnsarbeidere på familiebruk og i familiebedrifter. Tall for barn under tolv år finnes ikke, men er også antatt å være betydelige (Europarådet, 1995).

Tyrkia har ikke ratifisert ILO-konvensjon 138, men har ratifisert konvensjon 105 mot slave- og tvangsarbeid. Minstealder for sysselsetting i Tyrkia er 15 år. For farlig arbeid er grensen 16 år. En av grunnene til at barnearbeid er et så relativt stort problem i Tyrkia, er at den obligatoriske grunnskolen bare omfatter de fem første årene opp til barna er tolv år gamle. Tyrkia har siden 1992 samarbeidet med ILO for å bekjempe barnearbeid.

2.4 Hovedmønsteret for barnearbeid i norsk import

Den totale norske importen av varer var i 1994 på 192 milliarder kroner. I denne rapporten er produkter for til sammen 7,6 milliarder kroner, eller fire prosent av total import, behandlet. Som vi kan se av oversikten i dette kapitlet, varierer andelen barnearbeidere varierer sterkt i de ulike produktgruppene. Fra sannsynligvis omkring 25 prosent av arbeidstakerne i teppeindustrien i Sør-Asia, til sannsynligvis bare noen prosent innen andre næringer. I tillegg stemmer ikke produktinndelingen i importstatistikken overens med de produktgrupper hvor barnearbeid finnes. Det betyr at deler av varegruppene som er omtalt her, ikke hører hjemme i en slik rapport. På den annen side er en lang rekke eksempler på barnearbeid i eksportindustri ikke tatt med. Et anslag på

at under ti prosent av varene som er omtalt her har vært framstilt ved hjelp av barnearbeid, skulle gi et estimat på at under 0,4 prosent av varene som blir importert til Norge er produsert ved hjelp av barnearbeid. Tallet er meget usikkert og kun egnet til å gi en indikasjon på problemets størrelse i forhold til total import. En kan dele de produktene som importeres til Norge og hvor barn deltatt i produksjonen, i følgende skjema:

	Mulig konkurranse med norsk produksjon	Ikke i konkurranse med norsk produksjon
Landbruks- og fiskeriprodukter	fiskeriprodukter, blomster, 76 millioner	frukt og grønnsaker (bearbeidede landbruksprodukter), kakao, kaffe, te, gummi (produkter), palmeolje, bomull (bomullsprodukter), tobakk krydder, 2851 millioner
Håndverks- og industrihåndverksp		klær, tepper, lærvarer smykker, metallvarer, leker, fotballer og sportsutstyr, keramikk 3847 millioner
Andre industri- og bergverksprodukter	steinprodukter, kull, møbler, sko 816 millioner	trekull (stål), tinnkirurgiske instrumenter fyrverkeri 79 millioner

Denne oversikten viser at det kun er på noen ytterst få områder, som for fiskeriprodukter, blomster, møbler og steinprodukter, det er en mulig direkte konkurranse mellom produkter produsert ved hjelp av barnearbeid og tilsvarende produkter produsert i Norge. En rundspørring som Fafo har foretatt til enkelte av bransjeorganisasjonene innenfor de aktuelle områdene, tyder på at selv ikke disse produktene, listet i kolonne 1 ovenfor, oppfattes som å konkurrere med norsk produksjon. Denne konklusjonen støtter opp om antakelsene i internasjonal debatt, blant annet i OECD. Når det gjelder robustheten i inndelingen i de ulike næringer, kan en se at enkelte varegrupper fra enkelte land betyr mye, for eksempel landbruksprodukter fra USA eller klær fra Kina, men hovedmønsteret er gitt selv uten de største enkeltvaregruppene. Grensen mellom håndverksindustri og annen industri kan ikke trekkes helt eksakt. Det kan argumenteres for at skoproduksjon der barnearbeid forekommer, nettopp er slik produksjon hvor maskiner ikke uten videre kan erstatte arbeidskraft. På den annen side kan det argumenteres for at tekstilindustrien, og da

spesielt i Bangladesh, har erstattet barn med maskiner gjennom en gradvis utvikling av industrien. Ser en imidlertid på rapportene fra tekstilindustrien i Kina, India, Indonesia og på Filippinene, er det klart at det er innen håndverks- og håndarbeidsdelen av denne industrien en finner barnearbeid.

Av de tre kategorier landbruk og fiskeri, håndverk og industrihåndverk og annen industri og bergverk, viser figuren at det er de to første gruppene som dominerer. Mye av den internasjonale debatten konsentrerer seg likevel om den siste gruppen. Det skyldes nok at dette er den gruppen som er i mest direkte konkurranse med produksjon i industriland. Barnearbeid innen disse næringene er ofte analysert ved hjelp av en Hecher-Ohlin-modell for internasjonal handel, der varen kan produseres med ulike teknologier i både industriland og utviklingsland. En endring av teknologien i form av en industrialisering av utviklingslandene, vil kunne redusere eller fjerne barnearbeid. I oversikten over barnearbeid i amerikansk import fra US Department of Labor nevnes det flere eksempler på produkter i denne kategorien, fra blant annet frihandelssoner i Mexico og Guatemala, og fra Kina. Fafos undersøkelse av barnearbeid i norsk import tyder på at dette ikke er det dominerende trekk når det gjelder barnearbeid i industrien, og at der det eksisterer, er det ikke systematiske innslag men kun enkeltteksempler. Unntaket er igjen deler av tekstilindustrien i Bangladesh. Fokuseringen på denne gruppen varer kan være av mer proteksjonistiske hensyn i industrilandene enn problemets omfang i utviklingslandene. Utvider en imidlertid perspektivet i disse næringene til å se på overholdelse av alle de minstestandarer som nevnes i forbindelse med en sosial klausul, så endrer bildet seg.

Den næringen Fafo mener det er grunn til å se nærmere på i forhold til barnearbeid i norsk import, er håndverks- og industrihåndverksprodukter, hvor økt kapital og grad av industrialisering ikke vil føre til at arbeidskraft blir erstattet med maskiner. Dette inkluderer som tidligere nevnt områder som teppeknyting, brodering, håndsydde lærvarer og edelstenssliping. Dette er ikke et stort produktområde i forhold til verdenshandel generelt, men det ser ut til å være et økende markedssegment. For enkelte produsentland kan dette være viktige eksportvarer. Sysselsettingsmessig er det viktig lokalt, men utgjør kun en mindre del av produsentlandenes totale sysselsetting. Viktige lokaliseringsfaktorer er tilbud av arbeidskraft og håndheving av lovgivning om barnearbeid. Dette er drøftet i kapittel 3.

Den andre gruppen av varer hvor barnearbeid inngår i noe omfang, er landbruksprodukter. Her er det et ganske klart internasjonalt mønster. Barn er med foreldrene som arbeider på akkordlønn. En rapport fra kaffeplantasjene i Kenya beskriver dilemmaet innen denne næringen. I dag er akkordlønnene på et så lavt nivå at hele familien tvinges ut i arbeid. Uten barnearbeid ville familien ikke overleve på dagens lønnsnivå. Samtidig er det klart at uten barnearbeid

var plantasjeeierne nødt til å tilby et lønnsnivå for voksne arbeidere som en hel familie kunne leve av. (IWGCL Kenyarapporten 1995). Skjedde dette i Kenya alene, kunne det føre til økte eksportpriser og tap av markeder, selv om en rapport fra Verdensbanken antyder en økning i produktiviteten ved økt utdanning innen landbruk. Typisk for plantasjeproduktene som importeres til Norge, er at en har leverandører i flere land. En videre undersøkelse av konkurranseforholdene, for eksempel innenfor kaffe- eller temarkedet, kunne gi mer informasjon om barnearbeidets betydning. Problemstillingen er drøftet videre i kapittel 4.

Table 1. The number of subjects in each age group and the number of subjects who completed the study

Age group (years)	Number of subjects	Number of subjects who completed the study
10-11	10	10
12-13	10	10
14-15	10	10
16-17	10	10
18-19	10	10
20-21	10	10
22-23	10	10
24-25	10	10
26-27	10	10
28-29	10	10
30-31	10	10
32-33	10	10
34-35	10	10
36-37	10	10
38-39	10	10
40-41	10	10
42-43	10	10
44-45	10	10
46-47	10	10
48-49	10	10
50-51	10	10
52-53	10	10
54-55	10	10
56-57	10	10
58-59	10	10
60-61	10	10
62-63	10	10
64-65	10	10
66-67	10	10
68-69	10	10
70-71	10	10
72-73	10	10
74-75	10	10
76-77	10	10
78-79	10	10
80-81	10	10
82-83	10	10
84-85	10	10
86-87	10	10
88-89	10	10
90-91	10	10
92-93	10	10
94-95	10	10
96-97	10	10
98-99	10	10
100-101	10	10

the 100 subjects were divided into 10 age groups of 10 subjects each. The subjects were then divided into two groups of 50 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-50 years and the subjects in the second group were aged 51-100 years.

The subjects in the first group were then divided into two groups of 25 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-25 years and the subjects in the second group were aged 26-50 years.

The subjects in the second group were then divided into two groups of 25 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 51-75 years and the subjects in the second group were aged 76-100 years.

The subjects in the first group were then divided into two groups of 12 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-15 years and the subjects in the second group were aged 16-25 years.

The subjects in the second group were then divided into two groups of 12 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 26-35 years and the subjects in the second group were aged 36-50 years.

The subjects in the first group were then divided into two groups of 6 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-15 years and the subjects in the second group were aged 16-25 years.

The subjects in the second group were then divided into two groups of 6 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 26-35 years and the subjects in the second group were aged 36-50 years.

The subjects in the first group were then divided into two groups of 3 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-15 years and the subjects in the second group were aged 16-25 years.

The subjects in the second group were then divided into two groups of 3 subjects each, based on age. The subjects in the first group were aged 26-35 years and the subjects in the second group were aged 36-50 years.

The subjects in the first group were then divided into two groups of 1 subject each, based on age. The subjects in the first group were aged 10-15 years and the subjects in the second group were aged 16-25 years.

The subjects in the second group were then divided into two groups of 1 subject each, based on age. The subjects in the first group were aged 26-35 years and the subjects in the second group were aged 36-50 years.

Kapittel 3

Tiltak mot barnearbeid i produsentlandene

Av Bjørne Grimsrud, Fafo

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi se nærmere på ulike virkemidler i kampen mot barnearbeid i produsentlandet. Der hvor det er relevant, er også historiske erfaringer trukket inn. Hovedvekten er lagt på forslag som kan være med på å hindre at barn blir rekruttert til barnearbeid – som nevnt i kapittel 2 er det antatt at 80 000 barn blir rekruttert til barnearbeid hver dag. Men kapitlet ser også på tiltak for barn som allerede er i arbeid.

Fattigdom er en grunnleggende årsak til tilbud av barn som arbeidskraft. Blant annet er det vist gjennom flere undersøkelser (se blant annet Kanbargi 1991) at det er en sammenheng mellom foreldres arbeidsløshet og barnearbeid. Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom fattigdom og barnearbeid (Weiner 1991). Andre faktorer som lovgivning og skolegang er også vesentlige og vil bli drøftet videre i dette kapitlet. Weiner finner at en rekke land både historisk sett og i dag har bygd ut grunnskolen før industrialiseringen, med det resultat at barnearbeid ikke får det omfanget i en tidlig industriell epoke som i andre land. Dette innebærer at en aktiv politikk kan redusere barnearbeidet også i land som er i en før- og tidlig industriell epoke.

Befolkningsvekst, overskudd av arbeidskraft på landsbygda og immigrasjon til byene er kjennetegn på økonomier hvor barnearbeid er utbredt. Det er diskutert om det er slik at forbud mot barnearbeid fører til redusert fødselshyppighet. Flere undersøkelser fra India tyder på en sammenheng mellom tilbud om skolegang og familiestørrelse (Karbargi 1991). Ifølge ILO er det vanskelig å påvise at barnearbeid øker familiestørrelsen, men forskning har vist at redusert familiestørrelse fører til redusert hyppighet av barnearbeid og økt hyppighet av skolegang (ILO 1995 s. 8). Weiner påpeker om fødselsrater at selv om ikke alle land med allmenn skolegang har lave fødselsrater, så har i alle fall alle land med lave fødselsrater allmenn skolegang, noe som kan tyde på en sammenheng (Weiner 1991).

Barnearbeid er også en årsak til individuell fattigdom. Flere undersøkelser har sett på barnearbeid og inntektsmulighetene som voksne. Levison slår fast i sin undersøkelse av teppeindustrien i India at det ikke er noen nødvendighet for å bli en god vever å begynne å veve som barn. Flere av vevmestrene som ble intervjuet, hadde startet først i 15-16-årsalderen. Undersøkelser som har sett på om de som begynte å arbeide som barn tjener mer enn andre arbeidere innenfor sitt fag som voksne, viser ingen slik sammenheng. Tvert imot er det en klar sammenheng mellom barnearbeid og arbeidsuførhet som voksen. På denne måten kommer familier inn i en ond sirkel, hvor barn må tidlig ut i arbeidsmarkedet for å forsørge arbeidsuføre foreldre.

Kostnaden ved det dårlige arbeidsmiljøet mange barn blir utsatt for og som fører til skader og arbeidsuførhet i ung alder, er en kostnadsfaktor også for samfunnet, gjennom blant annet helsevesenet. Fafo kjenner ikke noen undersøkelser på kostnadene av den verdiforringelsen av arbeidskapitalen som de mest ekstreme former for barnearbeid innebærer.

Små fingre

For å få en forståelse av virkningen av ulike tiltak, er det nødvendig å se på økonomien bak barnearbeid og på hvorfor barn er etterspurt som arbeidskraft. Finnes det produksjonstekniske årsaker til å etterspørre barn spesielt? Er det spesielle deler av produksjonsprosessen som bedre kan utføres av barn enn av voksne? Barnearbeid har ofte vært begrunnet i en slik argumentasjon. En næring hvor dette har vært undersøkt og analysert, er teppeindustrien, blant annet på bakgrunn av at dette er en av de industrier der barnearbeid er mest vanlig, og at det har blitt hevdet fra ulike hold at barn med sine små hender er en mer egnet arbeidskraft enn voksne. I en studie gjort av FFI i Nepal, konkluderes det med: «I våre intervjuer med vevmestere spurte vi spesielt om barns små hender var nødvendig for raskt og kvalitetsmessig arbeid. Svaret var negativt.» (FFI 1994c) I en studie gjort i samarbeid med ILO fra India, kommer en fram til det samme resultat. Når det gjelder hurtighet er det liten forskjell, og barn og voksne arbeider side om side innen samme bedrift. Når det gjelder kvalitet målt i antall knuter per kvadratcentimeter, er det faktisk slik at voksne vevdere med kraftigere vevslag står for de beste kvalitetsteppene. Studien finner at barnearbeid er mest vanlig når det gjelder mellomkvalitetstepper (Levison 1995). Det samme mønsteret finnes innen edelstenssliping. Her er også barnearbeid mest vanlig på mellomkvalitetsprodukter (Burra 1995). Hvis en gikk ut fra hypotesen om at barn var en mer egnet arbeidskraft enn voksne, burde mønsteret være omvendt med barnearbeid i høykvalitetsproduksjonen. Det ser ut til å være stor enighet blant forskere om å avvise den såkalte «små fingre»-teorien, at barn er å foretrekke fordi de er mer egnet eller mer produktive enn voksen arbeidskraft.

Når det gjelder lønsspørsmålet er forskningen vel så entydig: barn har gjennomgående lavere lønn enn voksen arbeidskraft. Hvor mye lavere, varierer fra industri til industri, men som oversikten i kapittel 2 viser er det ofte snakk om halvparten av voksen arbeidskrafts lønn eller lavere. Gjeldsslaver kommer i en ytterligere kategori hvor reallønn er vanskelig å bestemme. Noe av denne lønnsforskjellen kan forklares med forskjell i produktivitet. Men i en rekke av næringene hvor barn arbeider, er avlønningen basert på akkord som nøytraliserer denne virkningen. Selv i disse næringene, som for eksempel plantasjearbeid, glassarbeid i India og underleveranser til tekstilindustrien, er det forskjeller i lønnsnivået. Barn får mindre betalt for en enhet av samme type arbeid. I tillegg godtar barn lettere dårligere arbeidsmiljø, ubetalt overtid og andre kostnadsbesparende tiltak for arbeidsgiveren. Dette er kommet fram i flere undersøkelser, hvorav noen er referert i kapittel 2. Som en del av denne kostnadsbesparelsen, er også mulighetene for å si opp barn eller å bruke barnearbeidere bare som en ekstra arbeidskraft når det trengs. Eksistensen av barnarbeid påvirker også det generelle lønnsnivået innenfor en bransje eller i hele markedet. Prisen på arbeidskraft går opp hvis tilbudet reduseres; tar en altså alle barnearbeidere ut av arbeidsstyrken, vil det generelle lønnsnivået øke. I tillegg kommer mer langsiktige momenter som muligheter for arbeidstakerne til å organisere seg, som antas å kunne øke i et arbeidsmarked uten barnarbeid.

Det er klart at en rekke indirekte faktorer også påvirker etterspørselen etter barn som arbeidskraft. En av disse er holdninger hos arbeidsgiver. Her er det store forskjeller fra område til område også innen samme land. Europarådet har i sin undersøkelse pekt på holdningsendring i Øst-Europa i retning av å godta mer barnarbeid på grunn av den økonomiske krisen (Europarådet 1995). I rapporter hvor arbeidsgivere i den tredje verden blir intervjuet, kommer det ofte fram at arbeidsgiveren ser på det å gi arbeid til barn som noe som hjelper barn som ellers ikke ville ha noe å foreta seg og som gjennom arbeid kan få opplæring og bidra til familiens inntekt. Holdninger er nærmere drøftet nedenfor. En annen indirekte årsak kan være lovgivning og skattesystem. Det er en tendens i mange land at den uformelle sektoren øker. I Peru er det foretatt undersøkelser som viser at en av årsakene til dette, kan være kostnadene ved å få registrert virksomheten innenfor den regulerte delen av økonomien. Andre grunner kan være at en nettopp forsøker å utnytte fordelene av å operere i den uregulerte sektoren gjennom blant annet å bruke underleverandører. Et særtilfelle av dette finner en innenfor den indiske fyrstikkindustrien. Her er store mekaniserte bedrifter pålagt særskilte avgifter, slik at de ikke skal kunne konkurrere ut små og mellomstore bedrifter. Mens barnarbeid stort sett ikke forekommer i de store bedriftene, er det meget vanlig i de små og mellomstore bedriftene.

3.2 Tiltak

Dokumentasjon og opinionsbygging

Både historisk og i dag ser en at det er helt grunnleggende for kampen mot barnearbeid at dette oppfattes som et problem. Det er to elementer i dette. Det første er forståelsen av forskjellen mellom den nødvendige og ønskelige deltakelsen fra barna i familiens og foreldrenes oppgaver og arbeid som en del av sosialiseringprosessen, og økonomisk utnyttelse av barn, som går ut over skole og helse. Mekanisering av landbruket og industrialisering av håndverk betyr at denne grensen flyttes. Det samme gjør behovet for og ønsket om skolegang. Endringene i disse ytre faktorene blir ikke nødvendigvis forstått av familien. Mange av de frivillige organisasjonene ser derfor arbeidet med å bevisstgjøre foreldrene som helt grunnleggende. Det andre elementet er forståelsen i samfunnet som sådan. Slaveri og barnearbeid kan bare forekomme så åpenlyst som det gjør i flere samfunn i dag fordi bedriftseiere, jordeiere og lokale myndigheter ikke oppfatter det som et problem. Det samme gjelder skolegang, hvor det mange steder ikke er noen enighet eller målsetting om en obligatorisk grunnskole for alle.

I kampen mot barnearbeid i Storbritannia i forrige århundre ser en hvordan dokumentasjon spilte en utløsende rolle for tiltak mot barnearbeid. Den første offentlige undersøkelsen kom i 1832 og ble etterfulgt av en ny lov om minstealder i tekstilindustrien i 1833. En ny rapport om forholdene for barnearbeidere i gruvene kom i 1842 og skapte en storm i det viktorianske England med sin beskrivelse av hvordan barn arbeidet nakne i kullgruvene. Ny lov fulgte i 1843 med tiårs minstealder for gruvearbeid (Fyfe 1989). Rapportene og oppmerksomheten omkring dem betydde også mye for håndhevelsen av lovene. «Kostnaden» ved å benytte seg av barnearbeid steg ved at det ble sosialt uakseptabelt.

Et eksempel fra i dag på hvordan frivillige organisasjoner, myndigheter og internasjonale organisasjoner har gått sammen for å skape en opinion mot barnearbeid, finner en på Filippinene. Fra 1985 og fram til i dag er det foretatt en rekke undersøkelser. Et gjennomgående trekk ved disse undersøkelsene er samspillet mellom ulike institusjoner både i og utenfor landets grenser. Eksempler på dette er studien «Barnearbeidets ansikt» fra 1986, som ble til gjennom et samarbeid mellom Sosialdepartementet, frivillige organisasjoner, UNICEF og ulike forskningsmiljøer, og studien om barnearbeid i multinasjonale selskaper fra 1992, som var et samarbeid mellom filippinsk LO, FFI og Manila Universitet. Disse og andre tilsvarende rapporter har fått stor medieoppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt, og ført til en offentlig debatt om barnearbeid på Filippinene. UNICEF beskriver det som har skjedd

som en klimaendring, der barnearbeid har gått fra å være et ikke-tema til å stå høyt på medias og den politiske dagsorden. Myndighetene har fulgt dette opp gjennom i 1992 blant annet å vedta en ny lov mot barnearbeid, og i 1994 startet et samarbeid med ILO gjennom programmet for avskaffelse av barnearbeid (ILO 1993, UNICEF 1995).

ILO og UNICEF har på det internasjonale plan vært pådrivere for å dokumentere barnearbeid. ILO har også utarbeidet en rekke studier om barnearbeid. Dette arbeidet har også blitt intensivert i de senere årene, og en rekke av ILOs ulike avdelinger er blitt trukket inn. ILO har sett på ulike aspekter som omfang, årsak lønnsomhet og mulige tiltak mot barnearbeid. Det er klart, ut fra disse studiene, at det ennå mangler gode globale oversikter over barnearbeid. ILO har i den forbindelsen også startet et arbeid for å utvikle bedre metoder for innsamling av data. Verdensbanken og UNDP har også et stort statistisk materiale på området gjennom sine levekårsundersøkelser. Men det mest omfattende arbeidet når det gjelder dokumentasjon og bevisstgjøring av opinionen, gjøres av frivillige organisasjoner og fagbevegelse i de landene hvor barnearbeid forekommer. Noen eksempler på frivillige organisasjoner som er opprettet bare med kampen mot barnearbeid for øyet, er:

- * The National Child Labor Coalition (NCLC) i USA, som ble dannet i 1904 og fremdeles er meget aktiv både nasjonalt og internasjonalt.
- * South Asian Coalition on Child Servitude (SACCS) i India, som er både en paraplyorganisasjon for et stort antall frivillige organisasjoner som kjemper mot barnearbeid i India og i andre sørasiatiske land, men de driver også dokumentasjons- og opinionsarbeid og arbeid direkte overfor barn, først og fremst frigjøring og rehabilitering av barneslaver.
- * Bonded Labour Liberation Front i Pakistan (BLLF), som startet sitt arbeid helt tilbake i 1967, med kamp mot slaveriet i teglsteinsindustrien. I 1988 bidro organisasjonen til at pakistansk høyesterett fastslo at gjeldsslaveri var lovstridig. Organisasjonen har drevet aktivt dokumentasjonsarbeid og ikke minst prøvd å skape en opinion mot barnearbeid, blant annet gjennom bevisstgjøring av foreldre. I 1994 hadde organisasjonen over 200 skoler for frigitte barneslaver i drift. Fra april 1995 etter drapet på den 12 år gamle tidligere barneslaven og BLLF-aktivisten Iqbal Masih, har organisasjonen blitt hindret i sitt arbeid av pakistanske myndigheter.
- * Child Worker in Nepal Concerned Center (CWIN) er en av de mest aktive organisasjonene i kampen mot barnearbeid i Nepal. Organisasjonen driver opinions- og dokumentasjonsarbeid samt tiltak direkte rettet mot gatebarn og barnearbeidere, blant annet opplæring.

Nasjonal lovgivning

De aller fleste land har en lovgivning mot barnearbeid, selv om innholdet kan variere. Det gjelder selve aldersnivået og hvilke næringer som dekkes av lovgivningen. Lovgivning er et grunnlag for kampen mot barnearbeid, men ingen tilstrekkelig faktor. ILO mener det er et helt nødvendig første skritt å sørge for at det finnes lovgivning som dekker også de områder der ofte de verste former for barnearbeid forekommer, men som i dag ofte er utenfor eksisterende lovverks juridiske område. Det er sektorer som landbruk, hjelp i huset, små verksteder og hjemmebasert underleverandørvirksomhet (ILO 1995). ILO-konvensjon 138 og den korresponderende anbefaling 146 om hvordan en nasjonal lovgivning kan utformes, danner den internasjonale standarden på området. Det eksisterer imidlertid en debatt i enkelte miljøer om hvorvidt minstealderstandardene i ILO-konvensjon 138 er for strenge. Konvensjonen setter en generell minstealder på 14 år for utviklingsland, med unntak av arbeid i familien som konvensjonen ikke regulerer. Organisasjonen Concerned for Working Children fra Bangalore i India har foreslått at bare farlig arbeid burde reguleres, men at barn som ønsker det eller på grunn av fattigdom må arbeide, skulle få lov til det. Indias nåværende lov om barnearbeid fra 1987 bygger delvis på dette prinsippet. Motargumentene har vært at dette gir en aksept for eksistensen av barnearbeid, og at det umuliggjør en effektiv håndheving av lovgivningen. Det nasjonale arbeidsinstituttet i India har kommentert dette i sine studier av håndhevelse av loven, og de peker på at mange saker ikke blir pådømt fordi det hevdes at fabrikken var en familieenhet, eller at selv om fabrikken utfører farlig arbeid, arbeider barna kun med lettere oppgaver for familiemedlemmer (National Labour Institute 1994).

Hvordan loven etterleves, er som en kan se av analysen i kapittel 2 et like stort problem som mangel på lovgivning. Det er ofte arbeidstilsynet og deres inspektører som er satt til å håndheve lover om minstealder. Her er erfaringene delte fra land til land. Hong Kong har som nevnt i kapittel 2 gjennomført en effektiv håndheving med bruk av store bøter og kartlegging av barnearbeid i samarbeid med skolemyndighetene. I andre land har det vært rapportert om mer unnfalleshhet og også korrupsjon i forbindelse med håndheving av lover om minstealder. ILO bistår en rekke land i arbeidet med utforming og håndheving av lover om minstealder.

I de fleste land klarer arbeidstilsynet bare å besøke en ytterst liten del av det totale antallet bedrifter hvert år. En effektiv håndheving er derfor avhengig av den generelle opinion og det en kan kalle sosial kontroll. Som nevnt ovenfor har en blant annet på Filippinene og i Portugal fra myndighetenes side satset på kampanjer for å få opinionens oppmerksomhet rettet mot avskaffelse av barnearbeid. Undersøkelser viser også at industrier og områder med sterk fagbevegelse har en bedre kontroll med lovgivning om minstealder. Et annet

problem som oppstår i forbindelse med håndheving av lover om minstealder, er mangel på pålitelige opplysninger om alder og identitet. Både Hong Kong og Zambia har gjennom sine krav om legitimasjonsplikt for arbeidstakeren ved ansettelse, redusert antall barnarbeidere i formell sektor. Videre er det et problem hvis skolepliktalderen er lavere enn minstealder for arbeid, slik tilfellet er i Tyrkia.

Skole

Ikke noe land har klart å løse barnarbeidsproblemet uten et allment tilbud om grunnskole. Det betyr ikke at alle land med allmenn grunnskole har løst problemet med barnarbeid. Forskeren Myron Weiner har foretatt en historisk sammenligning mellom barnarbeid og utbyggingen av grunnskolen i ulike land. Fra å være et privat ansvar overlatt til familien, har alle dagens industri-land gått gjennom en prosess der skolegang har blitt et offentlig spørsmål, og myndighetene har stilt krav om at alle barn uansett foreldres inntekt og bakgrunn skulle gjennom et minimum av grunnskoleutdanning. Måten dette har skjedd på, har variert fra land til land. Industriell utvikling og urbanisering spilte en viktig rolle i denne prosessen, men en av Weiners kanskje mest overraskende funn ut fra dages debatt om barnarbeid, var at for en rekke land kom allmenn utdanning og endog obligatorisk skole før industrialiseringen. Det vil si at skolegang ble innført før avskaffelsen av allmenn fattigdom. Det gjaldt land som Japan, Tyskland, Skandinavia, Sør-Korea og Taiwan. I tillegg peker han på land som Kina og Sri Lanka, som også har etablert allmenn skolegang uten å være industrialiserte land. Innføringen av allmenn skolegang skjedde ikke uten debatt. Motstanden kom både fra høyre og venstre. I Europa i forrige århundre fant en blant radikale de som argumenterte med at barnarbeid måtte tillates fordi familien trengte inntekten. Blant konservative ble det argumentert med at industrien trengte billig arbeidskraft og at skolegang ikke var relevant for arbeiderbarn, fordi den bare ville fremmedgjøre barna overfor industriarbeid og skape sosial uro. Et tredje liberalt argument var at skolegang var familiens og ikke statens ansvar. Weiner påpeker en stor likhet til dages debatt i mange utviklingsland.

Det er spesielt i Afrika og Sør-Asia at en i dag ikke finner tilbud om allmenn skolegang. UNICEF har uttalt om India at de fleste foreldre i India ville sende sine barn til skole om bare tilbudet var der. En sammenligning mellom ulike stater i India viser en sammenheng mellom et godt skoletilbud og et lavt nivå på barnarbeid, uavhengig av levestandarden i de ulike statene, noe som skulle bygge opp under UNICEFs resonnement. Spesielt har staten Kerala vært trukket fram. Her har en, med historiske røtter tilbake til en kamp mellom kristendom og hinduisme, nesten 100 prosent av barna i grunnskolen, mot et gjennomsnitt i India på 38 prosent. Dette til tross for at staten Kerala hare

et lavere bruttonasjonalprodukt per innbygger enn gjennomsnittet for hele India. Kontrasten med resten av India blir spesielt stor når en ser på jenter i utdanningssystemet. Halvparten av de 25 prosent av jentene som starter på grunnskolen i India, slutter før de når 5. klasse. I Kerala starter så godt som alle jentene på skole, og frafallet før 5. klasse er ubetydelig. Statistikken viser at antallet barnearbeidere i Kerala er flere ganger lavere enn for resten av India: antall barn i arbeidsstyrken i Kerala er 1,3 prosent, mot et offisielt snitt for hele India på 7,1 prosent.

Det er flere studier som har sett på den samfunnsøkonomiske effekten av økt skolegang. I forhold til barnearbeid har to av Verdensbankes undersøkelser spesielt interesse. Den ene gjelder landarbeidere, der fire års skolegang betyr ti prosents økning i arbeidstakerenes produktivitet. Den andre gjelder Sør-Korea, der Verdensbanken mener at investeringene i et allment skolevesen ga 1,4 prosent høyere vekst per år i perioden 1960 til 1985. Når det enkelte husholdet ikke investerer mer i utdanning, er det ikke nødvendigvis fordi en ikke ser denne muligheten til økt avkastning av arbeidskraften i framtiden, men rett og slett fordi familien lever på et eksistensminimum som gjør det umulig å foreta den formen for sparing og investering som ligger i å skaffe barna utdanning. Det handler ikke bare om tilbudet, men også om kostnaden ved skolegang. Denne kostnaden avgjøres av selve kostnadene ved skole og mulighetene for å få arbeid for barna, og behovet for barnas arbeidsinntekt i familien. For en fattig familie kan selv en relativt liten kostnad som kjøp av skoleuniform bety mye i et husholdningsbudsjett. Enkelte undersøkelser har vist at selv relativt små kostnader til bøker og skoleuniform bare for ett barn, kan utgjøre opp til en tredjedel av pengeinntekten til en familie. På den andre siden er inntektene av barnearbeid som regel meget små, helt ned mot det barna selv bruker på mat. Et gratis skolemåltid har derfor i flere land som Sør-Korea og Sri Lanka vist seg å være et meget effektivt tiltak for å få barn fra de fattigste familiene til å gå på skolen. I husholdningsbudsjettet går skolen med dette over fra å være en utgift, til å være en inntekt. Som tabellen viser, har land endret sin skolepolitikk over tid eller differensiert i forhold til ulike grupper med en klar observert virkning på antall barnearbeidere. Virkningen av endringene som er foretatt i det sørlige Afrika i de senere årene, er ennå ikke blitt belyst.

Skolepenger	Kjøp av bøker, transport, bidrag til lærer og skolebygning, skoleuniform	Ingen spesielle kostnader eller inntekter	Gratis skolemat, fri skoleuniform, gratis bøker	Stipend
Zimbabwe 1995	←	Zimbabwe 1985		
	Zambia← 1995	Zambia 1985		
Malawi 1990	→	Malawi 1995		
Sri Lanka 1945	→	→	Sri Lanka 1995	
Pakistan 1995	India 1995			LOs skoleprosjekt i Haipur, Pakistan, Indiske prosjekter mot barnarbeid 1995

Hva skal være innholdet i grunnutdanningen som tilbys barna? Det er pekt på at en av årsakene til det store frafallet i grunnskolen i mange land, er at utdanningen ikke er relevant i forhold til barnas behov eller at undervisningen er av en meget dårlig kvalitet. Det siste har blant annet vært påpekt av Weiner i forhold til India, der han spesielt fokuserer på den varierende kvaliteten på landsbyskoler med bare én lærer. Det første momentet knytter seg blant annet til det forhold at mange land ikke har lagt noen spesiell vekt på yrkesutdanningen i sitt skolesystem. Et spørsmål som er blitt stilt, blant annet av ILO i forbindelse med prosjektene i Bangladesh, er om det ville være riktigere å satse på lærlingeordningr på bedriften fra fylte tolv år, i stedet for å ta de eldste barnarbeiderne ut av bedriftene. Mange av eksemplene gjengitt i kapittel 2 viser imidlertid at uten spesielle lærlingesystemer der instanser utenfor bedriften står for kontroll av opplæringen som gis, blir dette ofte bare en annen form for barnarbeid.

Et begrep innen utdanning som dukker opp i forbindelse med barnarbeid, er såkalt uformelle utdanningstilbud. Det har kommet opp i forbindelse med behovet for spesielle tilbud til barn som allerede har vært i arbeid i flere år, og som ikke uten videre kan bringes tilbake i det vanlige skolesystemet. Et eksempel på dette er Mukti Ashram, som er et rehabiliteringssenter for frigitte barneslaver opprettet av SACCS i utkanten av New Delhi. Det er basert på indiske myndigheters etablering av spesielle støtteordninger for å rehabilitere

og bringe barn ut av arbeid og tilbake til skolen. Tilsvarende senter finnes i Pakistan og Nepal. Men uformell utdanning er i ferd med å få en bredere plass enn bare rehabilitering. En lang rekke steder er det etablert skoleordninger, gjerne i regi av frivillige organisasjoner eller bistandsorganisasjoner for barn, slik at de kan kombinere arbeid og skolegang. Dette skjer også i samarbeid med bedriften, som hos underleverandøren til Levis i Bangladesh. På denne måten får mange barnearbeidere i dag et tilbud om skolegang. Kritikerne av denne utviklingen hevder imidlertid at det faktisk at barna ikke fjernes fra arbeidet, er med på å skape en aksept for og institusjonalisere barnearbeid, og at det skaper et gap i utdanningssystemet mellom fattige og rike (se for eksempel Santha Sinha 1995).

3.3 Noen særskilte eksempler

Den indiske stats handlingsprogram

Kampen mot barnearbeid har fått økt oppmerksomhet i India i de senere årene. Spørsmålet har kommet høyere opp på den politiske dagsordenen. På Indias frigjøringsdag den 15. august 1994 lanserte statsminister Raos en nasjonal handlingsplan for bekjempelse av barnearbeid. Dette er en plan som ser på både tilbuds- og etterspørselssiden når det gjelder kampen mot barnearbeid. Planens målsetting er å fjerne 2 millioner barn fra spesielt farlige yrker innen år 2000. Programmet er kostnadsberegnet til totalt om lag 1,7 milliarder norske kroner. Barna som blir tatt ut av de farlige yrkene, skal få plass i uformelle utdanningstilbud. For å erstatte tapt inntekt, er det tenkt å gi barna et måltid per dag og et stipend. Første skritt for å gjennomføre programmet ble tatt med opprettelsen av et eget kontor for avskaffelse av barnearbeid under arbeidsministeren (National Authority for elimination of child labour) i september 1994. Dette kontoret har plukket ut 100 distrikter i elleve stater der barnearbeid er spesielt utbredt, og hvor programmet skal starte opp i 1995-96. De utpekte distriktene er blitt bedt om å utarbeide egne planer, og inntil høsten 1995 er det utarbeidet 50 slike lokale planer. Videre er det satt i gang arbeid med tanke på å forbedre lovgivningen mot spesielt farlig barnearbeid både nasjonalt og på delstatsnivå. Programmet inneholder også informasjons- og holdningsskapende arbeid, hvor en blant annet vil bruke massemedia. Både UNICEF og ILO er trukket inn i gjennomføringen av programmet. Et av de utvalgte distriktene er området rundt byen Siwakasi i staten Tamil Nadu, der mesteparten av Indias fyrstikk- og fyrverkeriindustri holder til. Bare i byen Siwakasi skal det være mer enn 40 000 barnearbeidere, noe som tilsvarer en

tredjedel av alle arbeidstakerne i industrien. Her har også delstaten Tamil Nadu fulgt opp, blant annet med å foreslå å innføre obligatorisk grunnskole. En annet distrikt er det såkalte teppebeltet i staten Uttar Pradesh (se omtalen i kapittel 2). Her har en imidlertid opplevd at oppmerksomheten omkring barnarbeid i teppeindustrien har ført til at deler av denne industrien har flyttet til stater hvor dette programmet ikke opererer. Et annet av distriktene som er plukket ut, er glassindustrien i Ferozabad, også i Uttar Pradesh. Staten Uttar Pradesh har selv satt av om lag 13 millioner kroner over de neste fem årene til dette programmet.

Det er en serie av andre initiativ og programmer parallelt med det ovennevnte i India, hvorav flere med norsk støtte. Det er vanskelig å vurdere de ulike programmene uavhengig av hverandre, men en kan si om denne statlige handlingsplanen at den setter opp en struktur og bringer barnarbeidsspørsmålet inn på myndighetenes dagsorden på ulike nivåer. Dette åpner muligheten for å se ulike tiltak som lovgivning og skolegang i sammenheng.

Mangel på skoletilbud er som tidligere nevnt, framhevet av UNICEF, i forhold til India, som minst like viktig for tilbudet av barnarbeidet som fattigdom. Dette bygger de blant annet på konklusjonene i Chandrasekhar-rapporten om økonomiske virkninger av stans i barnarbeidet i India, som slår fast at det i India med så mange barn som ikke går på skole finnes et permanent tilbud, og at barnarbeidet er etterspørselsbestemt. Det er derfor ikke knyttet direkte til fattigdom, men til områder hvor industrien etterspør barnarbeid (Chanadrsekhar 1995). Forskeren Neera Burra antar at innføring av obligatorisk grunnskole i India ville føre til at om lag 70 prosent av dagens barnarbeid ville forsvinne. For de resterende 30 prosentene måtte det komme andre tiltak i tillegg, som strengere håndheving av lovgivningen. Et av Indias problemer på dette området er den føderale strukturen som gjør skole og deler av arbeidslovgivningen til et delstatsspørsmål, i likhet med blant annet Pakistan og USA. I USA gjorde dette historisk sett kampen mot barnarbeid vanskeligere, blant annet fordi enkelte stater var redd for at industrien skulle flytte hvis de innførte strengere lovgivning. I USA var det et nasjonalt press fra sterke reformgrupper og fagbevegelse mot den enkelte delstat som førte fram.

Det indiske programmet retter seg i stor grad inn mot de industrier som i kapittel 2 ble omtalt som eksportorientert håndverks- og håndarbeidsindustri, hvor barnarbeid har vært et økende problem i de siste årene. Det kan tyde på at den økte internasjonale oppmerksomheten om problemet har vært en underliggende årsak til etableringen av programmet.

Tekstilavtalen i Bangladesh

Tekstilnæringen er den dominerende industrinæringen i Bangladesh og står for over halvparten av landets eksportinntekter. Den er derfor helt avgjørende for landets økonomi, samtidig som det er en næring med et vesentlig innslag av barnearbeid. I 1992 kom spørsmålet om mulige internasjonale sanksjoner opp i Bangladesh etter at det var lagt fram et lovforslag i den amerikanske kongressen, hvor det skulle være adgang til å kontrollere produkter importert til USA med hensyn til barnearbeid. Lovforslaget, den såkalte Harkin Bill, er per 1995 ikke blitt vedtatt. I Bangladesh førte dette forslaget til at mange arbeidsgivere reduserte antallet barnearbeidere. Offisielt skal så mange som 55 000 barn ha blitt avskjediget fra 1993 og fram til i dag. Rekrutteringen av barn til industrien har likevel fortsatt, selv om det totale nivået barnearbeidere er blitt redusert, og ifølge de siste tallene fra november 1995 er på om lag 12 000. Barna som har sluttet, har ikke fått noe tilbud om skole eller noen annen form for oppfølging fra bedriftenes eller myndighetens side. ILO foretok i 1994 intervjuer av noen av disse barna. De ble gjort gjennom en undersøkelse av 500 hushold i Dhakas slumområder. Totalt fant en 115 barn som var tidligere tekstilarbeidere. Av disse var det kun en tredjedel som oppga at de hadde måttet slutte på grunn av det internasjonale presset. Et flertall oppga at de enten hadde sluttet på egen hånd eller på grunn av rasjonalisering i forbindelse med innføring av ny teknologi. Ingen av de spurte i ILOs undersøkelse hadde fått tilbud om skole etter at de hadde sluttet i arbeid. Få hadde gått på skole i det hele tatt, og etter noen år i arbeid var de for gamle til å få adgang til det vanlige skolesystemet. Halvparten av de spurte fikk nytt arbeid med en gang. Den andre halvparten var fremdeles på leting etter arbeid da undersøkelsen ble foretatt. Barna som hadde fått nytt arbeid, jobbet gjerne i hjemmene eller i uformell sektor (UNICEF 1995).

I Bangladesh følte mange at USA som stormakt presset dem til å gjøre noe med problemet barnearbeid. Enkelte har riktignok uttrykt at det var et slikt ytre press som måtte til, siden det ikke eksisterte noe indre press for å endre situasjonen. Men spesielt to kritiske innvendinger er blitt reist. Den ene er at barna ble sendt ut av fabrikkene uten noe alternativt tilbud om skole. Det førte til, som ILOs undersøkelse viser, at barna i den grad de fant det, bare gikk til annet arbeid. Det ILOs undersøkelse slår fast i tillegg, basert på barnas svar i undersøkelsen, er at ikke bare arbeidet de fremdeles, men ofte under dårligere forhold enn i tekstilindustrien. Den andre innvendingen gjelder jenter. Tekstilindustrien har betydd en mulighet for jenter og kvinner i Bangladesh til å få arbeid. Det har for mange unge jenter betydd at de i stedet for å bli giftet bort tidlig i tenårene, har arbeidet noen år i fabrikk før ekteskapet. ILOs undersøkelse viser at mange av jentene som har forlatt tekstilindustrien nettopp har gjort dette for å gifte seg. Det er vanskelig å si om tallet 55 000 er så stort

fordi det hele tiden har vært slik at jentene har forlatt industrien i 13-14-årsalderen for å gifte seg, eller om trusler om internasjonale sanksjoner førte til at jentene sluttet tidligere enn de ellers ville ha gjort.

Etter disse erfaringene ble det i 1995 satt i gang et ambisiøst program mot barnearbeid innen tekstilindustrien i Bangladesh. Den 4. juli 1995 undertegnet Bangladeshs tekstilfabrikanter og eksportørers forening (Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA)) en avtale med arbeidsdepartementet og de to FN-organisasjonene ILO og UNICEF om å få slutt på barnearbeid i tekstilindustrien innen to år. Det var det samme presset som lå til grunn for denne avtalen. «Vi står overfor trusler om utestengning fra markeder,» sa presidenten for tekstilfabrikantene til blant annet Reuter den 18. mai 1995. Under ledelse av en styringsgruppe bestående av de ovennevnte partene, er et flere trinns program satt i gang. Det første trinnet i programmet var å gjennomføre en undersøkelse av omfanget av barnearbeid i tekstilindustrien. Denne ble ferdig i begynnelsen av desember 1995 og viste at det var om lag 12 000 barn under 14 år igjen i tekstilindustrien. Det neste som nå skal gjøres, er å kartlegge hvor disse barna bor, noe som skal gi grunnlag for igangsettelsen av skoler. Alle de 12 000 barna vil så bli tatt ut av fabrikkene og gitt et tilbud om skolegang. Dette vil skje i trinn to og skal etter planen komme i gang i løpet av våren 1996. Det er planlagt å opprette 400 skoler, hvor barna vil få såkalt uformell utdanning. Det vil si at skolene ikke vil være en del av det offentlige skolesystemet. Prisen for å gi et barn ett års skolegang, er beregnet til om lag 200 kroner (Gonoshahajjo Sangstha 1995). UNICEF vil være ansvarlig for denne delen av programmet, men vil overlate til lokale frivillige organisasjoner å stå for driften av skolene. Barna vil motta et stipend som erstatter den inntekten de ville hatt hvis de arbeidet. Et tredje trinn i programmet er inspeksjon av fabrikkene for å sjekke om forbud mot barnearbeid overholdes. Det er styringskomiteen som vil stå ansvarlig for dette, men ILO vil sørge for rekruttering og trening av inspektørene. Høsten 1995 blir de første 20 inspektørene rekruttert. I programmet har en også en målsetting om å forsøke å erstatte barna med voksne arbeidsledige i samme familie for å beholde inntekten i familien. Både UNICEF, ILO og tekstilfabrikantene vil bidra med finansiering av programmet, ILO og UNICEF ved hjelp av prosjektmidler fra ulike giverland. Opprinnelig var også amerikansk fagbevegelse gjennom Asia American Free Labor Institute med som part i avtalen, blant annet for å kontrollere at tekstilfabrikantene overholdt sine forpliktelser om ikke å ansette barn. Tekstilfabrikantene ønsket imidlertid ikke å ha amerikanerne med. Kostnadene for tekstilindustrien som en følge av å slutte med barnearbeid, vurderes av ILO som marginale, blant annet fordi en reduksjon av arbeidskraften finner sted i alle tilfelle i den delen av tekstilindustrien hvor maskiner kan erstatte manuell arbeidskraft.

Erfaringene viser at som en følge av trusler om boikott, har antallet barnearbeidere i eksportindustrien gått ned i Bangladesh. Men bare en mer sammen-satt strategi med tilbud om skolegang og opplæring for de barna som går ut av industrien, gir en endring av det totale bildet. Det en imidlertid også har sett, er en utvikling av debatten og politikken på området, som blant annet har ført til planene og avtalene som ble inngått i 1995, og som nettopp inneholder en bredere strategi.

Fagforeningsmobilisering i Brasil

Brasil er, som en kan se av oversikten i kapittel 2, ikke blant verdens fattigste land, men et sted hvor barnarbeid likevel er et omfattende problem. Brasil har imidlertid satset på flere tiltak for å bekjempe barnarbeid, blant annet i samarbeid med ILO. En ny lov om barns og ungdoms rettigheter ble vedtatt i 1990. Her er flere bestemmelser som går direkte på å bekjempe barnarbeid. Den delegerer ansvaret for barns rettigheter til kommunene. Hver kommune er pålagt å opprette et barne- og ungdomsråd, hvor halvparten av medlemmene skal komme fra offentlige institusjoner som skolevesen og helse- og sosialvesen, og andre halvparten fra frivillige organisasjoner, fagforeninger o.l. Rådene skaper en arena for engasjement og for å influere på myndighetenes politikk.

Fagbevegelsen som er den største folkelige bevegelsen i Brasil, har engasjert seg aktivt i arbeidet på kommunalt nivå. CUT, den største av landsorganisasjonene, har lansert sin egen kampanje mot barnarbeid med slagordet: «Barns plass er i skolen, si nei til barnarbeid», blant annet med støtte av ILO. Gjennom kampanjen har de lansert en rekke lokale tiltak, blant annet i Franca, der barn arbeider i skindustrien, og i Sao Paulo. Som i mange andre prosjekter har en startet med å kartlegge omfanget av barnarbeid, og noen av funnene er omtalt i kapittel 2. Neste skritt har vært å bevisstgjøre egne tillitsvalgte i organisasjonen om problemene. Egne komiteer for barns og ungdoms rettigheter har blitt satt opp innen CUT på delstatsnivå og innen de ulike fagforbund. Videre har en arbeidet med å bevisstgjøre medlemmene i fagforeningene som ofte er foreldre til barnearbeiderne. En har også gått ut for å skape en generell opinion mot barnarbeid, gjerne i samarbeid med andre frivillige organisasjoner. Som et siste, men vesentlig ledd i kampanjen, har en tatt opp problemet på arbeidsplassen, både i forhold til den angjeldende bedrift og i forhold til bruk av underleverandører. Dette har blitt fulgt opp gjennom tarifforhandlinger lokalt og forbundsvist, der en har tatt inn egne avtalepunkter om at barnarbeid ikke skal forekomme, og at ungdom skal ha en spesiell beskyttelse i forhold til farlig arbeid og antall arbeidstimer.

Lærerforbundet (CNTE) i CUT har startet en bevisstgjøringskampanje der målsettingen er å trene 35 000 lærere, som videre skal være med på å mobilisere de 600 000 medlemmene eller 30 prosentene av alle Brasils lærere. Brasil har en meget høy frafallsprosent blant elever i grunnskolen. Gjennom skoleverket håper en å kunne bevisstgjøre elevene om deres rettigheter og å redusere problemet med frafall. En annen fagforening som har lagt opp sin egen kampanje, er Landarbeiderforbundet (CONTAG). De representerer ni millioner landarbeidere og småbrukere. I et ILO-støttet program arbeider de for å bevisstgjøre tillitsvalgte og medlemmer og for å forhandle inn avtalepunkter mot bruk av barnarbeidere i lokale tariffavtaler. I tillegg har de som målsetting å bidra til at fagforeningene bruker sin innflytelse i de kommunale barne- og ungdomsråd.

Dette eksemplet fra Brasil viser hvordan det sivile samfunn som fagbevegelse, religiøse organisasjoner og frivillige organisasjoner kan mobiliseres i kampen mot barnarbeid. Det kan bidra til å redusere tilbudet av barnarbeidere gjennom en bevisstgjøring av barn og foreldre og gjennom press om økt skoletilbud. Det bidrar også til å øke den sosiale kostnaden ved å ansette barn og dermed redusere etterspørselen. Brasil er et eksempel også på samarbeid og samspill mellom myndigheter sentralt og lokalt, internasjonale organisasjoner som ILO og UNICEF, og frivillige organisasjoner.

3.4 Vurdering av tiltakene

I kampen mot barnarbeid handler det om å redusere tilbudet av barnearbeidere på den mest effektive måten og samtidig redusere etterspørselen. Skolegang, gjerne kombinert med stimulerings tiltak som et gratis skolemåltid, ser ut til, ut fra empirien, å være den mest effektive måten å redusere tilbudet på. Innføring og håndheving av lover mot barnarbeid reduserer etterspørselen, men er sjeldent effektivt uten andre tiltak. Et slikt tiltak er opinionsdanning som bidrar til å skape en økt sosial kostnad for arbeidsgiveres bruk av barnarbeidere. Et annet er handelstiltak som har direkte virkning på eksportnæringen, men som også ser ut til å ha en bredere virkning på hele debatten om barnarbeid, slik en kan se av eksemplene fra India og Bangladesh. Handels tiltak kan være med på å gi en nødvendig støtte til krav om en allmenn skolegang i områder der dett er en politisk målsetting i dag.

Ser en på de ulike lands innsats mot barnarbeid, kan en dele disse inn i tre grupper. Den første gruppen er land der det trengs grunnleggende reformer for å redusere barnarbeidet. Det er land som enten mangler obligatorisk grunnskole eller generell lovgivning mot barnarbeid eller begge deler. Denne typen land finnes først og fremst i Afrika og Sør-Asia. I Bangladesh, India og Nepal har en opplevd eksempler på hva som lett kan skje når en retter

oppmerksomheten mot barnearbeid uten å sette inn universale tiltak: problemet flyttes bare fra en næring til en annen. Dette vil bli drøftet videre i kapittel 4.

Den andre gruppen land er de tidligere kommunistiske landene i Asia og Europa. Det er land som har hatt en relativt godt utbygd grunnskole, og et lovverk mot barnearbeid som er blitt håndhevet. Disse landene har også hatt en sosial struktur med liten uformell sektor, noe som har begrenset barnearbeidet. I en rekke av disse landene skjer det nå reformer som kan få utilsiktede virkninger i forhold til barnearbeid. Blant annet er gatebarn et voksende problem i mange av disse landene. I en undersøkelse foretatt av mongolsk fagbevegelse i Ulan Bator i 1995, ble det registrert gateselgere ned til ni år. 38 prosent av barna mellom ti og 17 år gikk ikke på skole. En av barna forklarte dette med at de ikke hadde skoleuniform eller utstyr, slik at de ikke kunne delta på skolen. Rapporten slår fast at fenomenet med gatebarn har vokst fram som en uønsket effekt av markedsliberaliseringen. Undersøkelsen er en av de få som er foretatt i Sentral-Asia, og sammen med rapporter fra Kina og Vietnam og Europarådets rapport om barnearbeid, tegner den et lite lovende bilde av utviklingen i denne gruppen land.

Den tredje gruppen er land hvor barnearbeid først og fremst eksisterer innenfor lommer i enkelte næringer eller distrikter. Denne gruppen inneholder ikke bare land i den tredje verden, men også industriland. I Portugal kan en snakke om en slik lomme i forbindelse med skoindustrien, rundt byen Porto. I USA kan en si at landbrukssektoren og småindustri i New York er slike lommer. En kan tenke seg en ytterligere lomme hvis California skulle vedta et lovforslag om å ikke tilby barn av ulovlige immigranter skolegang. I denne gruppen land er bekjempelsen av barnearbeid avhengig av at man tar i bruk spesielle strategier.

Kapittel 4

Tiltak mot barnarbeid globalt og i konsumentlandene

Av Bjørne Grimsrud, Fafo

4.1 Innledning

Barnearbeid innen industrien har historisk sett vært knyttet sammen med den tidlige industrielle epoke, og er blitt redusert ved økt industrialisering. Bruken av arbeidskraft vil gradvis reduseres etter hvert som industrien bygger opp kapital. Barnearbeid som del av en slik tidlig industriell utvikling kan best bekjempes ved vekstfremmende tiltak. I dagens verden betyr dette at Norge kan bidra til å redusere omfanget av barnarbeid gjennom økt handel med tredje verden land. Dette alene er imidlertid ikke nok, for selv om vekst i et land kan redusere barnarbeidet, er det ikke nødvendigvis slik at vekst innen en næring gjør det. Spesielt gjelder dette næringer der arbeidskraft ikke kan byttes ut med kapital. Det kan bety at det er behov for å ta i bruk andre virkemidler overfor til disse næringene. Kapittel 2 konkluderer med at barnarbeid i internasjonal handel i første rekke forekommer i næringer der arbeidskraft ikke så lett kan byttes ut med maskiner. Disse næringene finnes først og fremst i land med visse kjennetegn, som manglende grunnskoletilbud og manglende rettsregler eller håndheving av disse, slik som det er beskrevet i kapittel 3. Det er grunn til å ta opp tråden fra Weiners funn i forhold til obligatorisk grunnskole og industrialiseringen. Tilbud om grunnskole er gjennomgående dokumentert som det viktigste tiltaket mot barnarbeid. Weiner finner at en rekke land både historisk sett og i dag har bygd ut grunnskolen før industrialiseringen med det resultat at barnarbeid ikke får det omfang i en tidlig industriell epoke som i andre land. Dette innebærer at en aktiv politikk kan redusere barnarbeidet også i land som er i en før- og tidlig industriell epoke.

Dette kapitlet ser i lys av det ovennevnte på tiltak som er satt i gang globalt eller av konsumentland i kampen mot barnarbeid. Det er delt opp i tre hovedområder. Det første området er arbeidet med internasjonale rettsregler om barnarbeid. Det andre er barnarbeid i forhold til bistandspolitikk. Og det tredje er handelspolitiske tiltak med hovedvekt på analyse av tiltak rettet mot næringer. Handelspolitikk mellom land er drøftet i del 2 av denne rapporten.

4.2 Internasjonale rettsregler

Et overordnet sett av virkemidler mot barnearbeid er utforming av internasjonale rettsregler. Dette har vært den tradisjonelle internasjonale tilnærmingen til problemet, og den legger samtidig rammen og retningslinjer for bruk av bistands- og handelspolitiske virkemidler. Debatten om behovet for å etablere internasjonalt anerkjente minstestandarder om barnearbeid, er ikke ny. Selv på et tidspunkt da de nasjonale økonomene var mye mindre sammenvevd enn i dag gikk debatten om slike standarder. I mars 1890 møttes representanter for 15 land i Berlin for å diskutere problemene som oppstod fordi landene hadde ulik lovgivning mot barnearbeid (Weiner 1991). Resultatet ble flere ikke bindende resolusjoner mot barnearbeid, men konferansens arbeid la grunnlag for å ta spørsmålet opp ved stiftelsen av ILO i 1919.

Det mest universale internasjonale rettsdokument som omtaler barnearbeid, er FNs barnerettskonvensjon fra 1989. Denne konvensjonen er per 4. april 1995 ratifisert av 173, og signert av ytterligere seks av FNs 185 medlemsland. Konvensjonen slår fast barns rettigheter på mange områder, og i artikkel 32 som handler om barnearbeid, står det: «Signaturstatene anerkjenner barns rett til å bli beskyttet mot økonomisk utbytting og fra all form for arbeid som kan være farlig og hindre barns skolegang, eller kan skade barns helse eller fysiske, psykiske, mentale, åndelige, moralske eller sosiale utvikling.» Konvensjonen sier videre at landene må forplikte seg til å innføre minstealder for arbeid. Noen minstealder spesifiseres ikke i denne konvensjonen, men det henvises til andre internasjonale instrumenter, noe som i første rekke er tolket som en henvisning til ILO-konvensjon 138. Også andre paragrafer, som 34 mot seksuell utnyttelse av barn og 35 mot kidnapping og salg av barn går inn på området barnearbeid. FNs barnerettskonvensjon overvåkes av FNs komite for barns rettigheter, med et eget sekretariat i Genève. Alle konvensjonens 179 signaturstater blir bedt om å rapportere om arbeidet med å overholde konvensjonens bestemmelser om barnearbeid. Komiteen har derfor raskt utviklet seg til å bli sentral i kampen mot barnearbeid. I oktober 1993 ble det holdt en internasjonal høring om barnearbeid, og komiteen fulgte dette opp i januar 1994, med blant annet å vedta anbefalinger om: At det nasjonale arbeidet for å gjennomføre barns rettigheter mot å bli økonomisk utnyttet styrkes, at frivillige organisasjoner trekkes inn, og at barnekonvensjonen burde bli enda klarere på et absolutt forbud mot barneslaveri og annen grov økonomisk utnyttelse av barn. Den universale ratifisering av barnekonvensjonen, gjør at enkelte mener at FNs komite for barns rettigheter har et potensial til å bli enda mer sentrale i arbeidet mot barnearbeid.

Den mest omfattende internasjonale reguleringen av barnearbeid finnes i den ovennevnte ILO-konvensjon 138 fra 1973. Denne er videre fulgt opp med

anbefaling nr 146 om hvordan konvensjon 138 best kan gjennomføres. Konvensjonen er en generell regulering av barnearbeid

Barnearbeid defineres som arbeid som utføres av barn, og som går ut over enten deres helse, utvikling eller grunnskolegang. Arbeid som sesongarbeid i landbruket eller hjelpe til i hjemmet som ikke kommer inn under definisjonen ovenfor, regnes ikke som barnearbeid. Aldersgrensen for barn er varierende, avhengig av arbeidets type og grunnskolens lengde, og det er overlatt til myndighetene i hvert enkelt land å definere de ulike aldersgrensene. Generelt sier imidlertid ILO-konvensjonen at minstealderen for fulltidsarbeidsstakere ikke kan være lavere enn 15 år i industriland og 14 år i utviklingsland. I ILO-konvensjonen åpnes det for å unnta visse sektorer, som for eksempel arbeid i familien, selv om det skulle gå utover helse og skolegang. Forut for konvensjon 138 har ILO vedtatt en rekke mer spesifikke konvensjoner. ILO-konvensjon 5, vedtatt allerede i stiftelsesmøte 1919, setter opp minstealder for industriarbeid (13 år). Deretter følger en rekke spesifikke ILO-konvensjoner, deriblant: minstealder i sjøfart fra 1936, minstealder i industri fra 1937 (14 år), minstealder i ikke industriell virksomhet av samme år, minstealder i fiskeri av 1959 og minstealder i gruvedrift av 1956. Alle disse konvensjonene er fremdeles åpne for ratifikasjon og gjenstand for rapportering og kontroll fra ILOs side. I alt har 130 av 173 medlemsland i ILO ratifisert én eller flere konvensjoner om barnearbeid.

ILOs konvensjon 138 om minstealder		
	Generelle bestemmelser	Unntaksregler for utviklingsland
Minimumsalder	15 år	14 år
Farlig arbeid	18 år	
	under visse forutsetninger 16 år	ikke unntak
Lett arbeid	13 år	12 år

I ILO eksisterer til en viss grad en intern gradering av de ulike konvensjonene. Konvensjonene om organisasjonsfrihet er regnet som så grunnleggende at alle ILOs medlemsland må leve opp til disse, uansett om landet har ratifisert konvensjonene eller ikke. Det diskuteres å utvide disse grunnleggende konvensjonene med konvensjonene om tvangsarbeid og foreningsfrihet. Et forslag om også å inkludere barnearbeidskonvensjonen blant disse grunnleggende konvensjoner, har ikke oppnådd nok støtte til å bli satt på dagsordenen. ILO vedtok på sitt styremøte i november 1995 å sette barnearbeid som hovedtema for den årlige ILO-konferansen i juni 1998, og at sekretariatet

skulle sette i gang arbeidet med en ny konvensjon om barnearbeid som kunne bli behandlet i 1998. Endelig vedtak om en ny konvensjon vil bli gjort på ILOs styremøte i mars 1996. Tanken er å lage en konvensjon som tar opp de særlige helsefarlige tilfeller av utnyttelse av barn i arbeidslivet, det vil si tvangsarbeid, prostitusjon, særlig helsefarlig arbeid og arbeid av særlig unge barn. Ulike linjer i den internasjonale debatten om hvordan regulere barnearbeid er avspeilt i dette forslaget. De gjelder linjen om en ytterligere utbygging av det internasjonale regelverket mot barnearbeid, og en tankegang mer i tråd med dagens indiske lovgivning, som tillater en del barnearbeid, men forbyr de mest alvorlige formene for barnearbeid. Debatten fram til 1998 vil vise hvordan dette nye instrumentet vil bli utformet.

Et tredje viktig internasjonalt rettsdokument er sluttdokumentet fra FNs menneskerettighetskonferanse i Wien i 1993, som slo fast at barnearbeid er å regne som brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter. Barnearbeid har stått på FNs menneskerettighetsdagsorden før dette. FN opprettet i 1975 en arbeidsgruppe for vår tids slavearbeid under FNs menneskerettighetskommisjon, for å overvåke FN-konvensjonene mot slavearbeid fra 1926 (Genevekonvensjonen) og 1956. Denne arbeidsgruppen har blant annet tatt opp barnearbeid med spesiell vekt på gjeldsslaveriet, i et handlingsprogram: «FNs handlingsprogram for avskaffelse av utbytende barnearbeid» vedtatt av FNs menneskerettighetskomite i 1993. Medlemsstater skal under dette programmet rapportere hvert annet år om arbeidet for avskaffelse av barnearbeid. Programmet har ikke fått den internasjonale oppmerksomheten og oppbakkingen som enkelte av de andre programmene nevnt her. Men jevnlig møter med rapporter fra ulike land og frivillige organisasjoner har bidratt til oppmerksomhet i enkelttilfeller, sist på møtet i 1995, hvor mordet på den tidligere barneslaven Iqbal Masih fra Pakistan ble diskutert.

I tillegg til internasjonale rettsregler og nasjonal lovgivning finnes det noen eksempler på regionale avtaler som inneholder bestemmelser om barnearbeid er rettet mot forholdene internt i regionen. Det gjelder EU og Europarådet. EU vedtok i 1994 et eget direktiv om barnearbeid. Direktivet er bygd på ILO-konvensjon 138. Det betyr at land som Portugal og Danmark som ikke har ratifisert denne konvensjonen gjennom direktivet, er forpliktet til å ha nasjonale standarder på konvensjonens nivå. Dette har i første rekke hatt betydning for Portugals lovgivning på området. Når det gjelder Europarådet så er det i sosialcharterets paragraf 7 slått fast at barnearbeid ikke må forekomme. Paragrafen gir ingen spesiell aldersgrense. Norge er blant de land som har reservert seg mot denne paragrafen ved ratifiseringen av sosialcharteret. Europarådet har høsten 1995 avsluttet en kartlegging av barnearbeid på kontinentet. Enkelte resultater av denne kartleggingen er omtalt i kapittel 2. Rapporten advarer mot en mulig negativ utvikling når det gjelder barnearbeid i Sentral- og Øst-Europa. Det er først og fremst innenfor denne regionen

Europarådets sosialcharter og videre politiske oppfølging av denne rapporten kan ha størst betydning.

4.3 Bistand

Like viktig for kampen mot barnearbeid, som den generelle sammenhengen mellom et lands økonomiske utviklingsnivå og barnearbeid, er unntakene fra dette. Land som Sri Lanka og stater som Kerala har på tross av sitt økonomiske utviklingsnivå klart å få til betydelige reduksjoner i omfanget av barnearbeid, mens land som Pakistan og Brasil ikke har klart å oppnå det samme. Dette viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom sosial og økonomisk vekst. UNDP drøfter i sin Human Development-rapport for 1995 nettopp sammenhengen mellom økonomisk vekst og sosial utvikling, og kommer fram til det samme resultat. Politiske prioriteringer er en forutsetning for at økonomisk vekst skal skape en bedre sosial utvikling. UNDP går ennå videre å sier at rask økonomisk vekst ikke er en forutsetning for en bedre sosial utvikling. Rapporten setter opp fire sammenhenger. Den første er at allmenn adgang til utdanning og helse muliggjør allmenn deltakelse i den økonomiske veksten. Det er vekstmodeller som er fulgt i Kina, Hong Kong, Japan, Malaysia, Sør-Korea, Singapore og Thailand. Det andre er at en utjevning av inntektsforskjeller er nødvendig for at økonomisk vekst skal gi bedre generelle levekår. I land med store inntektsforskjeller, som Brasil, Nigeria og Pakistan, har ikke økt økonomisk vekst ført til generell bedring i levekårene. Den tredje sammenhengen er at det er mulig å bedre de generelle levekårene selv ved fravær av rask økonomisk vekst og omfordeling av inntekt. Det kan også gjøres gjennom velutbygde sosiale ordninger som på Jamaica, Kuba, Sri Lanka og i Zimbabwe. Den fjerde sammenhengen er mellom enkeltindividents, og da spesielt kvinners, makt og sikkerheten for at økonomisk vekst fører til bedre levekår. UNDP slår fast: «Hvis mennesker har frihet til å velge både på det politiske, sosiale og økonomiske plan, så gir det et godt utgangspunkt for at den økonomiske veksten vil bli sterk, demokratisk, involverende og langvarig.»

Med klare politiske prioriteringer er det med andre ord mulig å få til en sosial utvikling som blant annet innebærer en reduksjon i omfanget av barnearbeid. Bistand, eller bistand kombinert med handelspolitikk, kan være med på å støtte opp under eller skape slike prioriteringer i mottakerlandet. Mangler den politiske prioriteringen i forhold til avskaffelse av barnearbeid i mottakerlandet vil ikke bistand alene nødvendigvis kunne endre på situasjonen. Oversikten i kapittel 3 som viser at manglende satsning på grunnskole og manglende lovgivning mot barnearbeid trer fram på tvers av landenes utviklingsnivå kan tyde på at nettopp manglende politiske prioriteringer er et

grunnleggende problem. Drøftelsene senere i dette kapitlet belyser mulige rasjonelle årsaker til manglende politisk vilje.

Et av UNDPs forslag har vært det såkalte 20/20-prinsippet, som UNICEF senere har vært en pådriver for. Dette prinsippet, som blant annet er felt ned i den ovenfor nevnte planleggingen, går ut på at utviklingslandene skal forplikte seg til å bruke minst 20 prosent av sine offentlige utgifter på grunnleggende sosial- og helseområder, som primærhelsetjeneste inkludert familieplanlegging og matvarehjelp, grunnutdanning, vannforsyning og hygiene. På den andre siden skal bistandsland forplikte seg til å bruke minst 20 prosent av sin bistand på de samme områdene. En oppfølging av dette prinsippet i både utviklingsland og industriland vil ha stor betydning for kampen mot barnearbeid. Det sosiale toppmøtet i København sluttet seg til dette prinsippet. De generelle målsettingene med bistand kan sies å være i tråd med tiltak som er nødvendige for å bekjempe barnearbeid. Det gjelder mål om fattigdomsbekjempelse, økonomisk utvikling og utbygging av institusjoner som allmenn grunnskole. Et videre eksempel er utvikling av kredittordninger på landsbygden som reduserer småbrukeres og landarbeiders avhengighet av store landeiere, og som kan bidra til redusert gjeldsslaveri. Det en imidlertid har sett i de senere årene, er at kampen mot barnearbeid i sterkere grad har blitt satt opp som en selvstendig målsetting innen enkelte giverland. Dette har, som en kan se av oversikten nedenfor, gjerne blitt kombinert med handelspolitiske tiltak på området.

ILO har som tidligere nevnt hatt kampen mot barnearbeid på dagsorden siden organisasjonen ble dannet i 1919. Utarbeidelsen av internasjonale standarder har tradisjonelt vært det viktigste arbeidet innen denne sektoren. ILO har gjennom årene utviklet en mer aktiv holdning overfor sine medlemsland og gått inn med teknisk assistanse på ulike plan for å styrke implementeringen av arbeidsstandarene. I 1992 etablerte ILO et eget program mot barnearbeid kalt «International Programme for elimination of child labour» (IPEC). Målgruppene under programmet har vært:

- * barnegjeldsslaver,
- * barn som arbeider i spesielt farlige yrker og under ekstreme arbeidsforhold,
- * de yngste barna under 12 år, og
- * arbeidende jenter

Programmet opererer globalt. Det er per oktober 1995 inngått spesielle avtaler med følgende land om nasjonale programmer mot barnearbeid: Bangladesh, Brasil, Filippinene, India, Indonesia, Kenya, Nepal, Pakistan, Tanzania, Thailand og Tyrkia. Målsettingen er å bidra til å sette barnearbeid på den politiske dagsordenen, å styrke utrednings- og dokumentasjonsarbeidet, utvikle den nasjonale politikken på området, og å hjelpe til med å utvikle nød-

vendige strukturer og lovregler for å bekjempe barnearbeid. I tillegg gis det støtte til konkrete prosjekter hvor barn tas ut av arbeid. Avtalene er mellom det angitte lands myndigheter og ILO, og inneholder retningslinjer for arbeidet i det enkelte land. En av disse retningslinjene har helt fra starten av vært å trekke med frivillige organisasjoner og fagbevegelse, både som mottaker av midler og som deltakere i de nasjonale styringskomiteene. Dette har blitt møtt med skepsis og motstand fra myndighetenes side i noen av de medvirkende landene. I det internasjonale miljøet som arbeider med disse spørsmålene er imidlertid holdningen at dette i stor grad har bidratt til å øke engasjementet omkring barnearbeid, og også at det har økt mulighetene for frivillige organisasjoner og fagforeninger til å ta opp problemene uten å få problemer med egne myndigheter. IPEC har markert seg med en noe annen holdning til barnearbeid enn det som har vært vanlig i ILO. IPEC har i sine programmer også arbeidet med alternativ til å fjerne barn fra arbeidsplassen, som å prøve å forbedre barns arbeidsvilkår. De har blant annet foreslått at fagforeninger burde organisere barnearbeidere for å få til dette (IPEC 1995). Dette har ikke møtt forståelse fra fagbevegelsen, som mener at barnearbeid er med på å undergrave voksne arbeidstakers rettigheter på arbeidsmarkedet og ikke ønsker dette legitimert, aller minst av ILO. ILO har planer om å utvide IPEC til flere land, spesielt i Latin-Amerika, Midtøsten og Afrika. Norge bidrar med midler til IPEC.

UNICEF er den andre av FN-organisasjonene som driver utstrakt bistand i forhold til barnearbeid, og har som et ledd i sitt arbeid direkte rettet mot barn, flere steder startet opp prosjekter i samarbeid med ILO og andre organisasjoner med målsetting om å nå barnearbeidere spesielt. UNICEF har fulgt opp FN-konvensjonen om barns rettigheter og FNs toppmøte om barn holdt i New York i 1990, med en handlingsplan for implementering av disse rettighetene globalt. Blant de ti målsettingene som skulle nås innen ti år, det vil si før 2000, var blant annet:

- * å nå opp i en global grunnskoledekning på minst 80 prosent, og
- * en global aksept av Konvensjonen om barns rettigheter, inkludert bedre beskyttelse av barn i spesielt vanskelige situasjoner, deriblant barn i utbytende og farlig arbeid.

Denne globale planen er fulgt opp av nasjonale planer i de fleste land, og i en rekke land også regionale og lokale planer. UNICEFs oppsummering etter halve handlingsplanperioden er at flere av målene kan bli nådd, og at en allerede har fått en universal ratifikasjon av FNs barnekonvensjon

På den bilaterale bistandssiden er det to utviklingstrekk en har sett i de senere årene. Det ene er som nevnt at kampen mot barnearbeid har blitt en egen målsetting innen bistandspolitikken, og det andre er at flere land har satt sammen bistand og bilaterale og unilaterale handelstiltak i forbindelse med

barnearbeid. Som eksempler på den utviklingen som har funnet sted, kan nevnes:

Tyskland, som med en bevilgning på 50 millioner tyske mark i 1992 tok initiativet til opprettelsen av IPEC i ILO, og som samtidig har støttet merkeordningen RUGMARK med bistandsmidler. Landet har også bidratt til at EU i 1994 tok inn en sosial klausul i sin GSP ordning.

Australia, der senatet i november 1994 hadde en egen debatt om barnearbeid. Her signaliserte regjeringen blant annet en økt innsats på bistandsområdet og nevnte spesielt støtte til ILO inkludert IPEC, UNICEF-programmer i Filippinene og et spesielt program for å bekjempe barneprostitusjon og sexturisme. Samtidig vedtok Australia å sette ned en arbeidsgruppe sammen med partene i arbeidslivet for å se på spørsmålet om hvordan fremme grunnleggende arbeidsstandarter i Asia-Stillehavsregionen. Denne arbeidsgruppen skal blant annet se på effekten av å forby import av produkter framstilt av barn eller ved andre brudd på grunnleggende arbeidsstandarter, eventuelt opp mot multilaterale alternativer som en sosial klausul. Videre skal arbeidsgruppen se på en mulig frivillig code of conduct for australske multinasjonale selskaper. Til slutt vil den også se på muligheten for eventuelle merkeordninger (Australian Department of Foreign Affairs and Trade 1994)

USA, der den amerikanske kongressen lenge har vært opptatt av spørsmål omkring barnearbeid. Av unilaterale og bilaterale handelstiltak kan nevnes sosialklausulen i GSP-ordningen og sideavtalen om arbeidsstandarter i NAFTA-avtalen. Få lover har hatt større innflytelse uten å være vedtatt enn forslaget til Child Labor Deterrence Act, som er fremmet av blant annet senator Tom Harkin i den amerikanske kongressen i 1993. Lovforslaget har fått navet Harkin Bill og ligger fremdeles høsten 1995 til behandling i kongressen. Når den ikke er kommet opp til endelig behandling etter så lang tid, skyldes det ifølge de fleste observatører at det ikke er flertall for en slik lov i kongressen, og at forslagsstilleren derfor har funnet det mer formålstjenlig å ha loven under behandling enn å få den nedstemt. Lovutkastet foreslår et importforbud mot produkter laget ved hjelp av barnearbeid. Lignende prosedyrer som i amerikanernes GSP-ordning om varsling av produsent og granskning, er foreslått i flere ulike versjoner av lovutkastet. Del 2 av denne rapporten tar opp ulike sider av denne loven. En av effektene av lovforslaget har vært at det amerikanske arbeidsdepartementet har fått i oppdrag å utrede barnearbeid i amerikansk import. Høsten 1994 holdt senatet en høring om barnearbeid. På bistandssiden har amerikanerne fulgt opp med støtte blant annet overfor Bangladesh og til den amerikanske fagbevegelsens arbeid, blant annet med opprettelse av en skole for tidligere barneslaver fra teppeindustrien i Katmandu, Nepal. I 1995 bevilget kongressen 2 millioner dollar til ILOs IPEC-program.

Kondisjonalitet eller vilkår for bistand i forhold til menneskerettigheter er innarbeidet både i OECDs retningslinjer for bistand og for eksempel i Lome-

konvensjonen, som regulerer handel og samarbeid mellom EU og en rekke tredje verden land. Det finnes så langt ingen eksepler på at barnearbeid er tatt opp i noen av disse fora.

Handelstiltak fra land i sør:

Det er ikke bare OECD land som har koblet handel og barnearbeid. Sør-Afrika har i 1995 foreslått å inkludere sosialklausuler i forhandlingene om bilaterale handelsavtaler med Malaysia, Thailand, Filippinene og Cuba. Forslaget om sosial klausul har møtt motbør fra de angjeldende landene, og per desember 1995 er det ikke kommet til noen enighet. Sør-Afrika har planer om å følge opp spørsmålet om sosial klausul videre både i multilaterale og bilaterale handelsavtaler. Spesielt tenker de seg muligheten av en avtale innen regionale handelsavtaler som SADC, etter mønster av sideavtalene om arbeidsstandarder i NAFTA.

4.4 Barnearbeid i spesielle næringer

I dette avsnittet vil handelspolitiske tiltak bli drøftet med grunnlag i analysen fra kapittel 2 og 3. Oversikten i kapittel 2 delte barnearbeid i norsk import inn i gruppene landbruksvarer, håndverks- og industrihåndverksvarer, og bergverk og andre industrivarer. Et avgjørende skille mellom de tre gruppene er virkning av økt etterspørsel over tid. Hvis en ser på gruppen bergverk og andre industrivarer, ser en et kjent mønster som ligger til grunn for mye av den økonomiske teorien på området barnearbeid. Forutsetningen er at produktet både kan framstilles maskinelt og manuelt, og at alle har lik tilgang på teknologi. Har industrien stor tilgang på arbeidskraft og liten tilgang på kapital, vil den arbeidskraftkrevende teknologien bli valgt. En økt tilgang på kapital og/eller økt pris på arbeidskraft over tid, vil føre til at produksjonen gjøres mer kapitalintensiv og arbeidskraften reduseres. Konklusjonen en kan trekke av dette er at barnearbeid kan være en måte å komme inn på markedet uten kapital. Et eksempel på dette er pakistansk produksjon av kirurgiske instrumenter, hvor en ved hjelp av utstrakt bruk av barnearbeid har kommet inn på et marked dominert av kapitalintensiv industri i Tyskland og Sverige, noe som vil kunne tenkes å forsvinne med økt grad av industrialisering. Blant annet OECD legger hovedvekt på en slik analyse i sine studier. Det som da blir viktig, er å stimulere til kapitaloppbygging og industrialisering i de land og næringer hvor barnearbeid er vanlig. Handelshindringer kan komme til å virke i motsatt retning.

Den andre gruppen av håndverks- og industrihåndverksprodukter kjenne- tegnes nettopp ved at arbeidskraft helt eller delvis ikke kan erstattes med maskiner. Håndknyttede tepper er, selv om de kan erstattes med maskinlagde tepper, et produkt med en egen etterspørsel. Det samme gjelder håndsydde fotballer og broderier. Her skjer ingen overgang til maskinell drift ved økt til- gang på kapital eller økt pris på arbeidskraft. Eksempelene i kapittel 2 fra in- disk, pakistansk og nepalesisk teppeindustri, indisk messing og metallhånd- verksindustri og indisk og thailandsk diamant- og edelstenssliping, viser alle at en økt etterspørsel har ført til både økt fortjeneste, det vil si oppbygging av kapital, og økt bruk av barnarbeid. Ser en på landbrukssektoren, varierer bildet litt; noen sektorer kan beskrives som ovenfor med mulighet til å velge mel- lom ulike teknologier. Hovedmønsteret i de eksemplene som er gitt i kapittel 2 er imidlertid at manuell arbeidskraft ikke så lett kan erstattes. Dette kan være årsaken til at barnarbeid innen landbruk og plantasjer er å finne som lom- mer i land som ellers har lite barnarbeid, som Malaysia, Sri Lanka og USA. Etterspørselen etter barn som arbeidskraft ser ut til å avhenge mer av den to- tale produksjonen og av lønnsomheten i disse næringene.

Ser en på virkninger av handelspolitikk overfor disse næringene, vil den være forskjellig fra den ovenfor nevnte industrien. Stans i barnarbeidet vil kunne gi en gevinst i bytteforholdet mellom produsent- og konsumentlandene i pro- dulentlandenes favør, basert på at avlønningen av arbeidskraften ville øke og at noe av dette ville bli overført til verdensmarkedsprisen. Avlønningen vil øke som følge av to årsaker. Først den direkte økningen som følge av at voksen arbeidskraft har høyere lønn enn barn, selv når en har justert for produktivi- tet. Deretter den indirekte virkningen av økt etterspørsel etter voksen arbeids- kraft og av reduksjon i arbeidskrafttilbudet ved at barnarbeidere ikke lenger er en del av arbeidsstyrken. Produsentenes mulighet til å velte økte lønnskost- nader over på verdensmarkedsprisen er basert nettopp på at produktene ikke uten videre kan erstattes med mer teknologibaserte produkter og at produ- sentlandene samlet derfor har markedsrett. Produsentlandenes totale gevinst vil avhenge av varenes prisfølsomhet (etterspørselsetastisitet), det vil si reduk- sjonen i etterspørselen etter varen som skjer som følge av prisøkningen. Hvor stor priseffekt et globalt forbud mot barnarbeid vil få, er usikkert. Studier fra teppeindustrien India og Nepal tyder på at en eventuell prisstigning på grunn av forbud mot barnarbeid vil være liten. Et eksempel på endring av terms of trade gjennom markedsrett er oljesektoren og prisendringene etter oljekrisen i 1973.

Fordelingsvirkninger mellom produsentland

En annen måte å beskrive det ovenfor stående på er at landene i den tredje verden i dag ikke får tilstrekkelig betalt for sine varer. På bakgrunn av dette

skulle en kanskje vente å finne et større ønske blant regjeringer i den tredje verden om å regulere barnearbeid. Hvorfor et slik ønske bare i mindre grad finnes, eller iallfall i liten grad blir oversatt til praktisk politikk, kan belyses ved å se spillteoretisk på forholdet mellom to land som produserer varer basert på barnearbeid.

Den viktigste hensikten ved å benytte en spillteoretisk tankegang, er å *klargjøre mulige utfall og strategier* forbundet ved å gjøre valg. Spillteori er et normativt rammeverk som foreskriver hva aktører bør gjøre forutsatt at de har klare ideer om hvordan ulike utfall av handlinger skal verdsettes, og hvordan man skal forholde seg til risiko. Det spesielle ved spillet her, er at utfallene for et land er bestemt av hva et annet land foretar seg. La oss kalle landene A og B. Land A stanser barnearbeid, med den virkning at prisen på varen øker. Hvis land B gjør det samme, vil konkurranseforholdet mellom de to landene være uendret. Begge vil ha en moderat gevinst. Hvis land B derimot ikke følger land A, men fortsetter produksjonen basert på barnearbeid, da kan land B høste en gevinst gjennom at A taper i konkurransen, og B får solgt mer. De samme resonnementer kan gjøres sett fra Bs side, og dette gir til sammen en såkalt spill- eller utfallsmatrise som vist i figuren nedenfor. I figuren er utfallene for land A alltid vist øverst i høyre hjørne, mens utfallene for land B er vist nederst i venstre hjørne av hver celle.

Land A			
Land B		Ikke forbud mot barnearbeid	Forbud mot barnearbeid
		Inntekt som i dag	Konkurransetap
Ikke forbud mot barnearbeid		Inntekt som i dag	Konkurransegevinst
		Konkurransegevinst	Økte priser
Forbud mot barnearbeid		Konkurransetap	Økte priser

Det er viktig å holde fast på at det her er de umiddelbare økonomiske virkningene for landene som er utgangspunktet for spillet, det er det som det spilles om. Den indirekte nytten av bedring av barns helsesituasjon, forhold som rører barns rettigheter og så videre, er ikke med i spillet. At disse faktorene ikke er tatt med, er imidlertid en forholdsvis realistisk antakelse. Det er flere mulige strategier i et spill. Ut fra emperi er det naturlig å forutsette at landene har en såkalt risikoavers strategi, det vil si at de følger en såkalt minimaksstrategi, hvor man forsøker å spille på en måte som minimaliserer maksimalt tap. Et land som følger en slik strategi, vil her ikke forby barnearbeid. Å ikke forby

barnearbeid kan føre til inntekt som i dag eller en konkurransegevinst. Å forby barnearbeid vil derimot enten føre til tap, eller en gevinst i form av økte priser for begge land, avhengig av hva det andre landet gjør.

Denne modellen klargjør noe av situasjonen som produsentlandene er i, og den ser ut til å passe ganske godt på den faktiske atferden til mange land, slik vi har beskrevet dem i kapittel 2. Dette er særlig synlig i teppeindustrien både ulike land imellom og internt i India. I Levison-rapporten er det foretatt en intervjuundersøkelse av teppeimportører i USA med hensyn på prisfølsomhet. Det kom klart fram at med prisøkning i ett land, ville teppeimportørene skifte til et annet land. Hvis prisen på tepper fra India skulle øke mer enn 15 prosent ville importen av disse teppene stoppe helt opp (Levison 1995). Argumentasjonen som har vært ført mot regulering av barnearbeid på delstatsnivå i USA, er et annet eksempel, i likhet med kaffeproduksjon i Kenya og leketøysproduksjon i Thailand.

Spillet behøver ikke å foregå bare mellom land, men også mellom delstater og produsenter. Et eksempel er multinasjonale selskapers etablering av underleverandørnett for de samme varene i flere land parallelt. Nike er et standardeksempel på hvordan et moderne multinasjonalt selskap opererer. Selve Nike har ikke mer en omkring 8000 ansatte. Den alt overveiende delen av produksjonen foregår hos underleverandører, med et samlet antall ansatte på over 75 000 i over 20 land (IRENE 1994 I). Denne strukturen betyr at underleverandører fra ulike land og regioner stadig konkurrerer om å få sine kontrakter fornyet.

En konsekvens av modellen er at hvis det skal være lønnsomt for et land å forby barnearbeid, må de være sikre på at andre land vil gjøre det samme. Det antyder behovet for internasjonalt samarbeid på dette området for å skape et system der land kan få slike forsikringer.

Modellen kan også brukes for å se mulige virkninger av handelstiltak fra et konsumentlands side. Tiltak bare rettet mot land A vil kunne konkurranse- setap for land A og konkurransegevinst til land B. Multilaterale handelstiltak vil være til fordel for alle produsentlandene.

Fordelings virkninger mellom arbeidstakere, produsenter og konsumenter

En videre forklaring på manglende støtte til stans i bruken av barnearbeid i enkelte land, kan være inntektsvirkninger mellom grupper i produsentlandet og konsumentlandet. Det er tidligere antatt at stans i barnearbeid vil gi høyere lønnsutgifter i næringen. Denne økte utgiften kan enten dekkes inn ved redusert fortjeneste eller økte priser, eller begge deler. Levison ser det som realistisk at alle ledd fra veveier, via eksportør til importør, reduserer sin profit.

I tillegg kan en få en prisøkning i utsalg. Hvis en ser skjematisk på det i en 1-2-4-modell, som er vanlig innen bransjene vi her snakker om, kan det framstilles slik:

Nåsituasjon

Produsentledd: for tepper vevmester	Mellomledd: multinasjonalt merkeleverandører eller eksportør	Grossist og detaljistledd i konsumentlandet
1/4 del av utsalgspris	1/4 del av utsalgspris	2/4 del av utsalgspris

Mulig effekt av stans i bruk av barnearbeid

Økte lønnsutgifter, noe redusert fortjeneste for produsent, økt pris fra produsent	Redusert fortjeneste for eksportør eller multinasjonal merkeleverandør, noe av prisstigningen veltes over på grossist og detaljist	Grossisten og/eller detaljist i konsumentlandet kan velge mellom å ta ut hele importprisstigningen gjennom redusert fortjeneste eller ved å velte noe over på konsumenten. Det siste avhenger av konsumentens etterspørsel etter varen.
--	--	---

Prisberegningen på de ulike ledd i nåsituasjonen bygger på opplysninger fra Nike og beregningene i Levison-rapporten. Nike oppgir selv at de kjøper det ferdige produktet fra en underleverandør, dobler prisen for å dekke sine utgifter til utvikling, transport og reklame, og selger det videre til grossist/butikkleddet som igjen dobler prisen i utsalg. Hvor stor del av prisøkningen som kan veltes over på verdensmarkedsprisen som betales av multinasjonale selskaper eller importører, vil avgjøre styrken i den positive endringen av terms of trade for produsentlandet. Hvis eksportør, multinasjonal merkeleverandør eller importør lett kan bytte til andre produsenter, reduseres muligheten for produsenten til å velte en lønnsøkning over i prisene. Kan produsenten bare i liten grad velte prisene over på verdensmarkedsprisen må økte lønnsutgifter dekkes ved redusert profitt. Uten globale reguleringer vil det derfor ikke være unaturlig å observere en motstand mot nasjonale reguleringer fra produsentenes side. Produsentene utgjør i flere av landene hvor barnearbeid er vanlig,

noen av de viktigste støttespillerne for de politiske myndighetene, noe som bidrar til at produsentenes holdninger også avspeiles av myndighetenes holdninger. Særlig synes dette å være tilfellet på delstatsnivå i India og Pakistan. (Se blant annet FFI 1994)

Analysen i kapitel 3 viser at produksjonen neppe vil flyttes fra dages produsentland til industrilandene ved stans i bruk av barnearbeid. Arbeidstakere i dagen produsentland vil derfor kunne vinne på en stans i bruk av barnearbeid, mens det ikke vil ha noen nevneverdig betydning for arbeidstakerne i industrilandene. I kapitel 4 vises at det er usikre samfunnsøkonomisk virkninger av barnearbeid i produsentlandet, blant annet på grunn av negative eksterne effekter av barnearbeid som tapt skolegang og tidlig uførhet. I tillegg kommer den ovenfor nevnte muligheten for bedring i landets bytteforhold ved en global stans i barnearbeid. Når det gjelder industrilandene er det klart at konsumentene vil kunne tape på reguleringer mot barnearbeid i form av høyere priser på produktene. Forbrukere i industriland høster med andre ord en økonomisk gevinst av bruk av barnearbeid i den tredje verden, ved å få varer til en lavere pris enn vi ellers ville ha fått.

Multilaterale virkemidler

Debatten om internasjonale handelsrestriksjoner kan ses som en kamp mellom land med ulike økonomiske interesser. Men det er også et klart behov for kjøreregler som unngår slike spillsituasjoner som er beskrevet ovenfor, hvor de produsenter som er villige til å bryte internasjonalt anerkjente menneskerettigheter kan høste gevinster på mer seriøse produsenters bekostning. Tilsvarende finner en innenfor tekniske standarder og beskyttelse av patenter og design, hvor internasjonale avtaler og regelverk er mer utviklet enn innenfor arbeidsstandarder. I begrunnelsen for å opprette ILO finner en igjen tankegangen om behovet for internasjonale kjøreregler. ILO har imidlertid vist seg å ikke leve opp til målsettingen om å sette globale minstestandarder i arbeidslivet, fordi organisasjonen mangler sanksjonsmuligheter overfor medlemslandene. Det sterkeste middelet ILO har, er kritikk av landene. Riktignok gjør de fleste land mye for å unngå slik kritikk, men noen effektiv sanksjonsmulighet er det ikke. ILO har likevel vært et effektivt organ for å overvåke overholdelsen av arbeidsstandarder, ikke minst på grunn av sin oppbygging basert på tre grupper: myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere. For på en mer effektiv måte å kunne håndheve internasjonale arbeidsstandarder, har en derfor utviklet forslag om å knytte disse standardene til internasjonale handelsavtaler. Nedenunder følger en oversikt over denne debatten. I del 2 av denne rapporten er det diskutert enkelte handelsøkonomiske virkninger av å knytte vilkår om overholdelse av menneskerettigheter og arbeidsstandarder til internasjonale handelsavtaler.

Det mest omfattende forslaget er å knytte menneskeretts- og arbeidsstandarder til GATT-avtalen under Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Opprettelsen av WTO gjør at spørsmål som innføring av en sosial klausul i GATT-avtalen nå kan diskuteres fortløpende, og ikke som tidligere bare i forbindelse med de store forhandlingsrundene om revisjon av GATT-avtalen (Tokyo-runden, Uruguay-runden osv).

Debatten om innholdet i en sosial klausul konsentrerer seg i hovedsak om forslaget som er fremmet av den internasjonale fagbevegelsen. Forslaget peker på syv ILO-konvensjoner på området menneskerettigheter og grunnleggende faglige rettigheter, som defineres som såkalte basis-konvensjoner og derfor bør inngå i en sosial klausul. De syv konvensjonene er:

Konvensjon nr. 87 om organisasjonsfrihet i arbeidslivet og konvensjon nr. 98 om rett til kollektive forhandlinger.

Konvensjon nr. 29 og 105 om avskaffelse av slavearbeid.

Konvensjon nr. 138 om minstealder for arbeid (forbud mot barnearbeid).

Konvensjon nr. 100 om likelønn for kvinner og menn og konvensjon nr. 111 om forbud mot diskriminering på arbeidsmarkedet på grunn av kjønn, rase, religion, politiske holdninger, nasjonalitet eller sosial bakgrunn. (FFI 1993b)

Konvensjonene som er forslått, er blant de mest ratifiserte av alle ILO-konvensjoner. Over 100 land har ratifisert minst fem av de syv konvensjonene. Unntaket her er konvensjon 138 om minstealder. Den er bare ratifisert av 46 land (1995). Det er likevel grunn til å merke seg at konvensjon 5 som setter en nedre grense for barnearbeid ved 13 år i stedet for 14 og 15 som i konvensjon 138, er ratifisert av 48 land i tillegg til de som har ratifisert 138. Til sammen 94 land har med andre ord ratifisert disse to konvensjonene.

Flere ulike forslag om utforming og hvilke tillegg som er nødvendig i GATT-avtalen, er framsatt eller blitt drøftet, blant annet av EU, ILO, FFI og OECD. Blant forslagene som diskuteres mest, er opprettelse av en felles ILO/WTO-komité som skal ha ansvaret for overvåkingen. Straffemekanismene knyttes til WTO i form av multilaterale handelsrestriksjoner. Det diskuteres i denne forbindelsen å se på prosedyrer noe tilsvarende de som eksisterer i USAs GSP-lovgivning. Det er også diskutert om internasjonale støttetiltak, for eksempel gjennom ILO eller UNDP, bør supplere landenes egne tiltak. En problemstilling som har vært reist, er strukturen i WTO og GATT-avtalen, som

mer er et rammeverk for bilaterale avtaler enn multilaterale organisasjoner. Her handler det om hvordan en kan sikre seg at en sosial klausul blir et reelt multilateralt redskap.

I den generelle debatten om en sosial klausul i WTO har en sett at frontene stort sett har delt seg etter tradisjonelle ideologiske skillelinjer. I ILO-sammenheng har en sett at alle arbeidstakerrepresentantene med noen få unntak, som Indian Trade Union Congress, har sluttet seg til forslaget om sosial klausul. På den andre siden har alle arbeidsgiverforeningene, med noen få unntak, deriblant den franske arbeidsgiverforening, uttalt seg imot en sosial klausul. Blant regjeringer har en sett et nord-sør-skille, med de fleste industriland for og de fleste utviklingsland imot. Men også her trer ideologiske skillelinjer fram ved at industriland som Den tsjekkiske republikk og Storbritannia har gått imot, mens utviklingsland som Argentina, Mexico, Sør-Afrika og Sri Lanka har uttalt seg positivt til sosial klausul. Klarest i sin motstand har ASEAN-landene vært, som blant annet har uttalt at «Vår hovedinnvending er at en sosial klausul vil bli et redskap for industriland for å tvinge deres sosiale standarder på oss. Faren med forslaget om en sosial klausul, hvis eksakte innhold ennå ikke er definert, er at det kan bli brukt som et proteksjonistisk redskap for å skjerme uproduktive og stagnerende sektorer (i industrilandene).» (Europaparlamentet 1994). ILO nedsatte i 1994 en arbeidsgruppe for å diskutere sammenhengen mellom liberalisering av verdenshandelen og den sosiale utviklingen inkludert barnarbeid. Det har vært til dels stor uenighet i denne gruppen i spørsmålet om å knytte internasjonale sanksjonsmuligheter til sosiale standarder. Enkelte regjeringer har ment at gruppen bør nedlegges. For å komme videre i arbeidet, er spørsmålet om mulige handelssanksjoner tatt ut av arbeidsgruppen. Del 2 av denne rapporten vil gå inn på andre problemstillinger omkring en sosial klausul i GATT-avtalen under WTO.

Et annet redskap som har blitt diskutert, er de internasjonale råvareavtalene, som har som primær hensikt å stabilisere råvarepriser og skape sunne internasjonale markedsforhold. Norge er som importland part i syv slike avtaler. Avtalene for sukker, kakao og naturgummi inneholder ulike former for sosiale klausuler der arbeidsstandarder knyttes til handel. Paragraf 28 i den internasjonale sukkeravtalen lyder under tittelen arbeidsstandarder: «Medlemmer skal sørge for at rettmessige arbeidsstandarder overholdes i sin respektive sukkerindustri og, så langt mulig, søke å forbedre levestandarden for land og fabrikkarbeidere i de ulike delene av sukkerproduksjon og dyrking av sukkerør og roer.» Tilsvarende finnes i paragraf 49 i kakaoavtalen. Det finnes ingen praksis fra håndheving av disse paragrafene.

4.5 Alternative strategier

En alternativ eller parallell strategi til multilaterale reguleringer er merking eller garantier om at varer ikke er laget ved hjelp av barnearbeid. Produsentlandet eller produsenten kan på denne måten unngå spillsituasjonen beskrevet ovenfor ved å framstå som en merkevare. Basert på en forutsetning om at konsumentene er villige til å betale mer for en vare som er garantert ikke laget ved hjelp av barnearbeid, er ikke dette bare en strategi for å unngå et mulig tap men kan gi en betydelig gevinst. Undersøkelser viser at konsumenter har en slik høyere betalingsvillighet. Denne betalingsvilligheten avhenger selvfølgelig av kunnskap hos konsumenten. Mange som arbeider mot barnearbeid har derfor satset blant annet på å bevisstgjøre konsumentene. Opplysnings- og holdningskampanjer mot barnearbeid finnes i flere av konsumentlandene. Arbeidet til de fleste av disse kampanjene har konsentrert seg om generell informasjon og støtte til prosjekter mot barnearbeid i produsentlandene. En del multinasjonale selskaper har blitt gjenstand for oppmerksomhet, men få produkter har blitt gjenstand for boikottkampanjer. Unntaket fra dette er håndknyttede tepper, der kampanjen for lansering av merker som Rugmark også har inneholdt en oppfordring til boikott av andre tepper. At det ligger en muligheter for fortjeneste hos produsent viser det faktum at flere produsenter og ikke minst multinasjonale selskaper har gått inn med merking eller garantier i form av code of conducts.

Merking av varer

Merking av produkter er et virkemiddel som er prøvd ut i ulike varianter. I mange sammenhenger kan det ses som en parallell til de såkalte code of conducts. Merkeordningene i forhold til barnearbeid kan deles i ulike kategorier:

- 1 Merker som garanterer enkelte sosiale og/eller miljøstandarder. Det er merker som Miljøsvanen og andre miljømerker, Trade Union Made (USA), Max Havelar/TransFair/Fairtrade og Ullmerket.
- 2 Merker som går spesielt på barnearbeid. Her er det så langt bare forsøkene innenfor teppeindustrien med Rugmark, Kaleen og Care and Fair som er etablert.

Blant disse merkene er det bare de to sistnevnte, Rugmark og Kaleen, som har utgangspunkt i tredje verden-produsentland, de resterende opererer fra industriland. Max Havelar/TransFair/Fairtrade-gruppen setter ikke spesielle krav i forhold til barnearbeid, men generelle krav til sosiale og arbeidsstandarder hos produsentene innen industrier som kaffe, te, sukker, kakao og honningproduksjon. Merket kalt Care and Fair, som er på markedet innen

teppeindustrien, garanterer ikke at teppene ikke er laget ved hjelp av barnearbeid, men at én prosent av importverdien av teppet går til skole- og velferds-tiltak for teppearbeidere. Ullmerket er først og fremst et teknisk merke som forteller at produktet er av rent ull, men de hevder at de ikke gir merket til leverandører som bruker barnearbeid.

Det er altså innen teppeindustrien vi finner merker som går spesielt på barnearbeid. Den er også et typisk eksempel på en industri der det hersker en spillsituasjon av typen som er beskrevet ovenfor. Markedet for håndlagde tepper er dominert av en håndfull land. Av de store eksporterte Kina i 1992 for 423 millioner dollar, India for 173 millioner dollar, Nepal for 78 millioner dollar og Pakistan for 204 millioner dollar, ifølge FN handelsstatistikk. Kvadratmeterprisen var på henholdsvis 43.8 dollar, 54.9 dollar, 67.7 dollar og 67.5 dollar. Til sammenligning var kvadratmeterprisen på maskinvevde tepper om lag 4 dollar. Andre eksportland er blant annet Afghanistan, Iran, Tyrkia og Marokko. Ifølge senere tall har eksporten fra Pakistan gått noe ned, mens eksporten fra India har økt. Med de historiske erfaringene fra hvordan Irans forbud mot barnearbeid la grunnlaget for en utvikling av industrien i India, Pakistan og Nepal, har oppmerksomhet omkring barnearbeid i denne industrien vært møtt med til dels sterke nasjonale følelser. Nyhetsbyrået AFP brakte 8. juni 1995 nyheten om at pakistanske myndigheter mente at India sponset kampanjer mot barnearbeid i teppeindustrien for å sabotere pakistansk økonomi. I etterkant av drapet på Iqbal Masih våren 1995, som ifølge pakistanske teppeeksportører førte til et tap i eksport på om lag 10 millioner dollar, ble Bonded Labour Liberation Front of Pakistans leder Eshan Ulla Khan tiltalt for høyforræderi og spionasje til fordel for India. Den øvre strafferammen for tiltalen er dødsstraff. I India er lederen for South Asian Coalition on Child Servitude Kailash Satyarthi tiltalt av myndighetene i den teppeproduserende delstaten Haryana for å ha forårsaket tap i eksportinntekter på grunn av påstander om barnearbeid i teppeindustrien.

Rugmark var det første initiativet som ble tatt for å se om det var mulig å etablere en merkeordning for tepper som ikke er laget ved hjelp av barnearbeid. Initiativtakerne var frivillige organisasjoner som kjempet mot barnearbeid fra India og Tyskland. Tyske myndigheter bidro, gjennom det indisk-tyske utviklingsprogram, med midler til oppstart og drift den første tiden. Rugmark ble i oktober 1994 registrert som en indisk stiftelse som skal jobbe på forretningsmessige vilkår. I dag har tyskerne som planlagt trukket seg ut, og styret består i dag av representanter fra indiske frivillige organisasjoner, UNICEF og indiske teppeprodusenter. Rugmark er et varemerke som i utgangspunktet tilbys alle produsenter av håndlagde tepper i India, og teppene med merket skal kunne kjøpes av alle importører. Hvert enkelt teppe vil bli utstyrt med et merke og et serienummer som identifiserer lisensen og på hvilken vev teppet

er produsert. Villkårene til produsenten for å kunne bruke varemerket er (Rugmark licence agreement):

- * at produsenten forplikter seg til ikke å selv ansette barn under 14 år i produksjonen av tepper eller bruke underleverandører som ansetter barn. I tilfelle av at produksjonen foregår i hjemmene, må det garanteres at barna som hjelper sine foreldre med knyttingen går på skole.
- * at produsenten må oppgi til Rugmark en nøyaktig oversikt over hver enkelt vev, egne eller underleverandørers. Denne listen må regelmessig oppdateres.
- * at produsenten må akseptere at Rugmarks egne inspektører uten forvarsel inspiserer vevene og at listen med vever også offentliggjøres overfor frivillige organisasjoner som en ytterligere kontroll.

En lisensavtale med produsenten hvor disse villkårene er nedfelt, er utarbeidet. Noe over 100 indiske produsenter har søkt om lisens og per 16. juni 1995 var det utstedt 29 lisenser. Rugmark har ansatt egne inspektører. På importsiden har merket så langt bare blitt introdusert i Tyskland, som per juni 1995 har importert 50 000 Rugmarktepper som er tatt inn av en rekke importører og butikkjeder. Ifølge Rugmark er de også på vei inn på markedene i Nederland, Storbritannia, Sveits og Skandinavia. Merket har møtt motstand hos amerikanske importører blant annet fra Orientel Rug Importers Association (ORIA 1995). IKEA har heller ikke så langt villt føre Rugmark-tepper. Et av problemene som enkelte importører har pekt på, er at de sitter med store lagre av håndlagde tepper som, hvis en går inn i en ny merkeordning, vil kunne falle dramatisk i pris. Usikkerheten omkring disse lagrene og endringene i markedet som ble skapt ved USAs handelsboikott av Iran, har gjort at mange importører avventer situasjonen. En analyse av importsiden er det derfor vanskelig å forta høsten 1995. Indiske myndigheter har i løpet av 1995 inn tatt en mer skeptisk holdning til Rugmark og har offentlig gått ut og sagt at de ikke ønsker private og spesielt ikke utenlandske private merkeordninger hvor indiske myndigheter ikke er involvert.

Kaleen-merket ble lansert av indiske myndigheter 12. juni 1995. Målsettingen er at alle indiske tepper vil bli utstyrt med et merke som forteller at barnearbeid ikke har forekommet, og at det i prisen er inkludert et bidrag til velferdstiltak for teppearbeidere og deres familier. Merket skal administreres av Carpet Export Promotion Concil (CEPC) (teppeeksportrådet). Det er foreslått å bruke det lokale arbeidstilsynet og deres inspektører til å foreta kontrollen med merket, men også her vil frivillige organisasjoner få anledning til å kontrollere. Utforming av lisensregelverket er i tråd med det som er beskrevet for Rugmark, med en registrering av de enkelte vevene og et ansvar for produsenten også for forholdene hos underleverandørene. En forskjell er at Kaleen knytter sine villkår til Loven mot barnearbeid av 1986 (CEPC 1995).

Det er uklart om denne loven forbyr barnearbeid innen teppeindustrien hvis produksjonen foregår i hjemmet.

Begge merkene har flere andre usikkerhetsmomenter knyttet til seg. Noen mener det overhodet ikke er mulig å garantere seg mot at barn er med i produksjonen av tepper i India, og at det på tross av flere parallelle kontrollsystemer slik det legges opp til (inspeksjon, nummerering av tepper og overvåking fra frivillige organisasjoner), kan omgås uten for store vanskeligheter. For Rugmark ikke minst fordi et lite antall inspektører må dekke store områder. Kaleens bruk av inspektører fra arbeidstilsynet betyr at de allerede har et nettverk før de starter, men det har vært stilt spørsmål ved dette inspektørkorpsset. Kostnaden for produsenten er vanskelig å estimere. Rugmark opererer med 0,3 til 0,5 prosent av eksport (f.o.b.) prisen for å ha selve lisensen, og importøren må i tillegg bidra med en prosent av eksportverdien (f.o.b.) til UNICEF, som vil gå til opprettelse av skoler for de barna som blir tatt ut av teppeproduksjonen. Kaleen opererer med en total kostnad på 0,25 prosent av eksportprisen (f.o.b.) inkludert velferdsfondet for teppevevere. I tillegg kommer for den enkelte produsent kostnaden ved å bytte ut barn med voksen arbeidskraft.

En merkeordning kan ses på som en skatt som pålegges hele næringen, også de som ikke har brukt barnearbeid. Når det gjelder håndlagde tepper i India er det anslått i kapittel 2 at om lag 25 prosent av arbeidstakerne er barn. Dette er relativt jevnt fordelt på de fleste produsenter, men ikke alle. For produsenter som i dag ikke bruker barn som arbeidskraft, kan innføringen av en merkeordning bety enten en økt salgsprisen fordi andre produsenter forsøker å dekke inn sine økte kostnader, og/eller bare føre til en styrking av bedriftens posisjon i markedet fordi konkurrentene har fått økt sine produksjonskostnader. Dette gjenspeiles i at det er nettopp gruppen av produsenter som i utgangspunktet ikke brukte barnearbeid som har vært pådrivere for merkeordninger i India, blant annet den såkalte gruppen av teppeprodusenter uten barnearbeid fra byen Mizapur midt i det indiske teppebeltet.

Om teppene vil bli dyrere på verdensmarkedet er avhengig av flere faktorer. Rugmark-sekretariatet i India tror ikke nødvendigvis det. De opplyser at eksportører betaler produsenten den samme prisen for teppet uavhengig av om de er produsert av barn eller voksne. Det er den enkelte lokale produsent som sitter igjen med fortjenesten fra barnearbeid. I undersøkelsen om barnearbeid i indisk teppeindustri (Levison 1995) antas det at lønnskostnadene for selve knyttingen utgjør om lag 40 prosent av eksportprisen, og at antall barn utgjør om lag 22 prosent av arbeidsstyrken. Med en antakelse om at barns lønninger i gjennomsnitt tilsvarer om lag 50 prosent av voksnes lønn, og at et forbud mot barnearbeid vil øke voksnes lønninger med fem prosent, kan dette gi en om lag fem prosents økning i eksportpris. Undersøkelsen konkluderer likevel med at dette er en for stor økning av utgiftene til at produsent og eksportør kan absorbere det hele gjennom redusert profitt. På den annen side

kommer rapporten fram til at om hele økningen av å stoppe bruken av barnearbeid skulle legges på utsalgsprisen i USA, ville det bety en en-tre prosents økning i pris hvis det ikke absorberes av grossist eller selgers reduserte profitt. Rapporten setter opp det den kaller et verst tenkelig resultat av det å avskaffe barnearbeid i indisk teppeindustri, og hvor hele kostnadsøkningen av dette pluss av en påfølgende generell lønnsøkning blir lagt på utsalgsprisen. Det vil maksimalt bety fire prosent økning i utsalgsprisen for tepper i USA. Rapporten mener det er grunn til å fokusere vel så mye på importørens prisfølsomhet som konsumenters prisfølsomhet i dette tilfellet. I en rapport laget for FFI av nepalesisk fagbevegelse i 1993 om teppeindustrien i Nepal, gjennomgås lønnsstrukturen, og her antas det at lønnskostnadene for selve knyttingen utgjør under 25 prosent av eksportpris (NTUC 1993). Antall barnearbeidere blir estimert til 21 prosent av arbeidstakerne, og lønnskostnaden for barn om lag 65 prosent av voksne teppeknytters. Det skulle gi noe lavere kostnader ved avskaffelse av barnearbeid enn de ovenfor nevnte tall fra India.

Når det gjelder merking av tepper i andre land enn India, har først og fremst nepalske myndigheter og teppeeksportører uttrykt interesse for konseptet Rugmark, men også her, som i India, ønsker myndighetene å spille en rolle. Pakistanske myndigheter og teppeprodusenter har diskutert merking. Den 24. juni og 4. juli 1993 ble det holdt to møter mellom Pakistan Carpet Manufacturing Association og BLLF Pakistan i Lahore angående muligheten for å introdusere en merkeordning i pakistansk teppeindustri. De pakistanske produsentene sa seg villige til å drøfte dette. Arbeidet har imidlertid stoppet opp. En av grunnene til dette skal være vanskeligheten med å etablere et skikkelig kontrollsystem i et land der en stor del av teppeproduksjonen foregår i hjemmene. Enkeltimportører som IKEA og Dobag (importør fra Tyrkia) har satset på egne code of conducts.

Code of conduct

FNs investeringsrapport fra 1994 viser at mer enn en tredjedel av verdens samlede internasjonale varehandel kontrolleres av flernasjonale selskaper. I løpet av de siste årene har flere av disse selskapene annonsert såkalte code of conducts. Dette er retningslinjer i forhold til miljø- og arbeidsrettigheter, som ifølge selskapene vil bli fulgt av underleverandører som produserer produkter eller deler av produkter for disse multinasjonale selskapene. Underleverandøren må forplikte seg til å følge disse retningslinjene og å bli underlagt inspeksjon fra det multinasjonale selskapet. Det multinasjonale selskapet selv etablerer som regel en code of conduct, men det skjer ofte enten etter at det har vært fokusert på miljø- og arbeidsstandardene til underleverandørene til dette

selskapet (som i tilfellet Levis), eller for å unngå slik oppmerksomhet fra konsumentgrupper og fagforeninger. Retningslinjer for minstealder er som regel med i en code of conduct.

Her følger noen eksempler på selskaper som har satt opp interne etiske retningslinjer etter code of conducts:

- * *H&M* gjentok i sitt styremøte 19. april 1994 at selskapet ikke handler med produkter laget ved hjelp av barnearbeid. Det refereres samtidig til at ved en anledning ble en underleverandør sagt opp på grunn av brudd på disse retningslinjene. Men H&M-sjefen Stefan Persson sier til den svenske avisen Expressen 10. september i år: «Vi kjenner ikke til de eksakte forholdene hos alle våre leverandører, selv ikke i Europa.».
- * 35 000 arbeidere i over 60 land produserer *Levis*-produkter. Over halvparten av disse er underleverandører. Etter oppslag i amerikanske medier om arbeidsforholdene hos noen av disse underleverandørene, har Levis siden 1991 operert med en code of conduct i sine vareleveransekontrakter. Forbud mot barnearbeid er spesifisert med en absolutt nedre grense på 14 år. Det er etablert et internt kontrollsystem, og ifølge firmaet selv har de fram til 1994 kontrollert 700 underleverandører, hvorav 25 prosent fikk pålegg om forbedringer, mens kontrakten ble hevet i fem prosent av tilfellene (Europaparlamentet 1994). Avisen Mail on Sunday rapporterte 17. november 1994 på tross av dette om barnearbeid hos en Levis underleverandør i Bangladesh.
- * *IKEA* har valgt en forsiktig linje etter at det er fokusert på barnearbeid i forbindelse med tepper fra India og Pakistan som de selger. I kontrakter med leverandørene spesifiseres også blant annet at barnearbeid ikke må forekomme i produksjonen. I en pressemelding 24. februar 1995 tar de sterk avstand fra barnearbeid, men sier samtidig: «Det er et komplekst problem, som det ikke finnes enkle løsninger på.» og «Alle som har satt seg inn i problematikken vet dog at det er vanskelig å kontrollere og dermed å gi garantier for at barn ikke deltar i produksjonen.» Her gis det altså ingen garantier mot barnearbeid. Samtidig har selskapet gått inn i et samarbeid med frivillige organisasjoner som Redd Barna og med fagbevegelsen i Sverige om hvordan en best kan løse problemet med barnearbeid i teppeindustrien.

Andre selskaper som opererer med code of conducts der minimumsalder er inkludert, er blant annet: Nike (USA) Sears, Roebuck & Co. (USA), C&A (Nederland), Wall-Mart (USA).

Av de konkrete tiltakene som UNICEF har satt i gang, har innføringen av en intern code of conduct i mai 1995 vakt oppsikt og interesse. UNICEF slår her fast at de som en organisasjon som arbeider for å nå målsettingene i FNs barnekonvensjon, ikke kan tolerere barnearbeid i produkter eller tjenester som UNICEF kjøper. Hver enkelt innkjøper i UNICEF er pålagt å undersøke at de selskaper som det inngås kontrakt med, overholder nasjonale og internasjonale regler om barnearbeid. Et annet eksempel på code of conduct i offentlig

innkjøp er kampanjen som Handel og Kontor har startet ovenfor norske kommuner. Per desember 1995 har 6 fylkeskommuner og 42 kommuner fattet vedtak om å innføre innkjøpsrutiner tilsvarende de for UNICEF.

Code of conducts på bransjenivå

Den europeiske tekstilarbeiderkomite (ETUC:TCL) og Den europeiske for-
ening av fottøyprodusenter (CEC) har som de første organisasjonene innen-
for den europeiske sosiale dialogen undertegnet en «Code of Conduct», som
skal gjelde hele den europeiske fottøyindustrien. Det ble gjort den 7. mars
1995. Her heter det at «ingen selskaper må ansette, direkte eller indirekte, barn
under 15 år eller under skolepliktig alder». I oktober 1995 fulgte Europeiske
handel og kontor (Euro-FIET) og de europeiske handelsarbeidsgiverne (Eu-
roCommerce) opp med en tilsvarende avtale med blant annet støtte til arbei-
det med å unngå å handle med produkter produsert av barn. Ifølge november
1995-nummeret av Free Labour World, som utgis av FFI, er det samtaler på
gang innenfor leketøysbransjen om å etablere en felles code of conduct. Med
i samtalene er de største leketøysgrossistene, den internasjonale fagbevegelsen
og de to britiske NGOene World Development Movement og Catholic In-
stitute for International Relations. Et av forslagene som diskuteres, er å opp-
rette et globalt etisk råd for hele bransjen for å overvåke en code of conduct.
I Nederland, Frankrike og Italia er det også samtaler i gang på bransjenivå
mellom bransjeorganisasjoner og fagbevegelse om avtaler i forhold til barne-
arbeid. I Norge har Handel og Kontor tatt opp spørsmålet med Handels- og
Servicenæringene Hovedorganisasjon.

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO har en rekke inter-
nasjonale standarder på produktinnhold og kvalitet, som omhandler produkter
omtalt i denne rapporten. Det finnes for eksempel standarder for produksjon
av barneleker for å hindre at de er skadelige for barna som leker med dem.
ISO sitter inne med mye generell kompetanse på merking av varer og kon-
troll av standarder verden over. Det gjelder også slike ting som næringslivets
betalingsvillighet i forhold til ulike merkeordninger. Sosiale standarder dek-
kes imidlertid ikke av ISOs standarder.

4.6 Vurdering av tiltakene

Effekten av ulike tiltak mot barnearbeid må måles opp mot den totale virkningen. Spesielt gjelder dette handelstiltak siden barnearbeid kun i liten utstrekning forekommer innen eksportnæringer. En oppsummering av generelle tiltak gir at:

- * Bistand, spesielt til utbygging av skolesystemet, er et effektivt virkemiddel gitt at mottakerlandet har den samme målsettingen om økt skolegang og redusert bruk av barnearbeid.
- * En liberal handelspolitikk som fører til vekst kan føre til redusert bruk av barnearbeid.

Problemet er at enkelte land i realiteten ikke fører en politikk i tråd med målsettinger om redusert bruk av barnearbeid eller økt skoletilbud, noen har til og med som en følge av økonomiske strukturprogrammer redusert grunnskoletilbudet. Videre er problemet at enkelte næringer ikke reduserer bruken, men tvert i mot øker bruken av barnearbeid ved vekst. Ikke overraskende er det nettopp i disse land og næringer at barnearbeid først og fremst forekommer. Det er derfor behov for en bredere strategi der bistand kombineres med andre først og fremst handelstiltak. Dette gjenspeiles i de tiltak som er satt i gang fra en rekke bistandsland. Om handelstiltak kan det kort oppsummeres:

- * Ensidige tiltak fra et land eller handelshindringer rettet mot et land (eller en produsent) kan ramme dette landet (produsenten) og gi gevinst til andre land (produsenter) som benytter seg av barnearbeid.
- * Handelstiltak virker på antall barnearbeidere i eksportnæringen og kan ha positive virkninger også på andre næringer via generelle endringer i nasjonal politikk eller opinion.
- * Multinasjonale handelsregler vil først og fremst være til produsentlandenes fordel. Samtidig kan multilaterale regler fjerne lands incentiver til ikke å forby barnearbeid.
- * En alternativ eller parallell strategi til multilaterale handelstiltak er bruk av merking eller garantiordninger som sier at varen ikke er laget ved hjelp av barnearbeid.

I en vær strategi må det være hensynet til barna som er det sentrale. Enkelttiltak må måles opp mot en situasjon der 80 000 barn rekrutteres inn i barnearbeid hver dag.

Kapittel 5

Barnearbeid og handelspolitikk

*Av Arne Melchior,
Norsk Utenrikspolitisk Institutt*

5.1. Innledning

I løpet av de senere år er det blitt stadig klarere at barnearbeid er et omfattende sosialt problem i internasjonal sammenheng. Mediene har i økende grad fokusert på dette, og internasjonale organisasjoner, forskere samt myndigheter i ulike land har lagt fram undersøkelser som bekrefter at barnearbeid har et betydelig omfang – spesielt i fattige land. Barnearbeid er et sosialt problem som henger sammen med fattigdom, underutvikling og dårlig utdanningstilbud. Det må derfor angripes på flere måter, og mye tyder på at økonomisk utvikling er det som aller mest trengs for å redusere problemet. I dette kapittel vil vi se nærmere på den rolle handelspolitikk kan spille i bekjempelsen av barnearbeid. Handelspolitikk kan være ett av flere mulige tiltak mot barnearbeid, og det er derfor nødvendig å analysere de virkninger slike tiltak kan ha, og om slike tiltak er ønskelige.

I kjølvannet av den økte oppmerksomhet om barnearbeid er det også foreslått at det bør iverksettes tiltak mot import av varer der barnearbeid inngår. I USA foreligger et lovforslag som innebærer forbud mot import av varer basert på barnearbeid (den såkalte «Harkin Bill»), og USA har i en del av sine handelsarrangementer, f.eks. sitt system for tollpreferanser overfor utviklingsland, innarbeidet bestemmelser som innebærer at sosiale forhold kan trekkes inn som premiss. I EU har Europaparlamentet foreslått et forbud mot import av varer der barnearbeid inngår. Dette er ikke fulgt opp av EU-kommisjonen, men EU har i sitt nye system for tollpreferanser overfor u-land åpnet for at sosiale forhold kan brukes som kriterier, og dette kan bli innført fra 1998.

I tillegg til slike tiltak i enkeltland foregår også en debatt om hvorvidt en såkalt «sosialklausul» bør innarbeides i regelverket til WTO (Verdens Handelsorganisasjon). Det er betydelig uenighet om dette i WTO, men ved avslutningen av Uruguay-runden ble man enige om formuleringer som innebærer at sosiale spørsmål kan komme opp i diskusjonen om «nye temaer» for WTO

(konkurransopolitikk, regler tilknyttet investeringer, sosiale forhold m.v.). I WTO-debatten om sosialklausul har USA vært en pådriver. Holdningene i europeiske land er blandede, men Europaparlamentet har uttrykt støtte til en slik målsetning.

Det nåværende WTO-regelverket inneholder ikke paragrafer som eksplisitt tillater handelstiltak rettet mot barnearbeid. På tross av enkelte påstander om det motsatte er det derfor grunn til å tro at importforbud mot varer der barnearbeid er brukt i produksjonen, vil være i strid med WTOs nåværende regler.

En annen type handelstiltak overfor barnearbeid vil være obligatoriske eller frivillige merkingsbestemmelser. Dette innebærer at myndigheter eller eksportører etablerer sertifiseringsordninger eller spesielle varemerker som garanterer at barnearbeid ikke forekommer. Slike ordninger kan ha betydelige effekter i markedet, og det er derfor viktig å undersøke hva som skal til for at de skal fungere etter hensikten. Et kjent initiativ på dette felt er den såkalte Rugmark-kampanjen i India.

Formålet med dette kapittel vil være å analysere hvilke handelspolitiske valgmuligheter Norge har på dette felt, og hvordan de ulike tiltakene vil virke.

I debatten om sosiale forhold og internasjonal handel i løpet av etterkrigstida har et vanlig utgangspunkt vært frykten for at arbeidsplasser i utviklede land kunne bli utkonkurrert av «urettferdig» import fra land med lave sosiale standarder. Dette er i noen grad et element i debatten om sosialklausul i WTO og tiltak mot barnearbeid. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at en stadig sterkere dimensjon i debatten på dette felt er den etiske; man er mer bekymret for barnas velstand enn egne arbeidsplasser. Selv om fagforeninger er aktive i debatten om barnearbeid, finnes nå et betydelig antall uavhengige aksjonsgrupper med utgangspunkt i f.eks. bistandsarbeidere, frivillige bistandsorganisasjoner og u-landsinteresserte. I tilfellet Norge er det grunn til å tro at betydningen av barnearbeid i forhold til norske arbeidsplasser er marginal, og andre begrunnelser enn hensynet til norske arbeidsplasser vil derfor stå sentralt. Ofte vil man stå i den situasjon at eksport- og importland har ulike vurderinger av hva som f.eks. er akseptable produksjonsmetoder (jf. Norge og hvalsaken). Når det er vanskelig å komme fram til omforente løsninger mellom import- og eksportland, kan frivillige boikottaksjoner, frivillige merkeordninger, boikott i regi av private bedrifter og liknende tiltak være aktuelle. Slike aksjoner kan ha sterke økonomiske effekter, og det er derfor grunn til å analysere også disse – selv om de i mange tilfeller er utenfor myndighetenes kontroll. Et økende omfang av slik «privat handelspolitikk», slik det f.eks. har kommet til syne i tiltakene fra britiske og tyske handelsbedrifter mot norsk fiskeeksport, kan være konsekvensen av et voksende engasjement fra konsumentene om internasjonale forhold.

For å analysere virkningene av handelspolitikk er det nødvendig å ta utgangspunkt i en bredere analyse av hvilke økonomiske forhold det er som

skaper barnearbeid, og hvilke tiltak som generelt kan brukes for å redusere omfanget av barnearbeid. Først på dette grunnlag kan vi analysere hensiktsmessigheten av handelspolitiske tiltak. Avsnitt 5.2. gir derfor et generelt riss av økonomiske årsaker til barnearbeid samt hvilke tiltak eller forhold som vil påvirke omfanget av barnearbeid. På denne bakgrunn drøftes de økonomiske virkninger av handelspolitiske tiltak i avsnitt 5.3. Avsnitt 5.4. drøfter foreliggende handelspolitiske tiltak samt det legale grunnlag for ulike handelstiltak. Avsnitt 5.5. inneholder en oppsummering og diskusjon av de handelspolitiske alternativer som foreligger for Norge.

5.2. Årsaker til barnearbeid: Noen viktige premisser

5.2.1. Former for barnearbeid

Medieoppmerksomheten om barnearbeid er preget av fokusering på grelle eksempler på utbytting og misbruk av barn. Barna som plukker søppel i Manilas utkant, gatebarna som lever i omgivelser med kriminalitet og vold i Brasil, og indiske ungjenter som arbeider i fabrikker under slaveliknende tilstander, er bilder som former vår bevissthet om barnearbeid. Hvis vi går under overflaten, vil vi ofte finne at disse barnearbeiderne inngår i et sosialt system som vi bør forstå dersom vi skal komme fenomenet til livs. Gatebarna i Latin-Amerika spiller ofte en viktig rolle i forhold til sine familier (Myers 1989); bare en liten del er fullstendig skilt fra sine familier. De indiske jentene kan bidra med en viktig del av familiens inntekt, og familiene har spesielle grunner for å sende døtrene i arbeid istedenfor å la dem gå på skole (Rosenzweig 1990).

Barnearbeid forekommer i mange former (se f.eks. Rodgers og Standing 1981):

- (1) Arbeid i hjemmet er hyppig forekommende, og i lavinntektsland er det vanlig at barna blir pålagt større oppgaver. På landsbygda i Bangladesh fant en studie at jentene i alderen 10-12 arbeidet 38 timer pr. uke (Cain 1977, referert i Rodgers og Standing 1981).
- (2) En annen vanlig form er ubetalt arbeid utenfor hjemmet, ofte i jordbrukssektoren og ofte med tilknytning til familien.
- (3) En tredje form, der barna blir pålagt arbeid utenfor familiens rammer, er «bonded labour», som vi kan oversette med pliktarbeid (f.eks. leilendingsarbeid). Dette kan skje for å nedbetale familiens gjeld, f.eks. ved jordbruksarbeid eller arbeid som tjenere for jordeiere og låneformidlere.
- (4) Det er usikkert hvor stor andel lønnsarbeid har i barnearbeid totalt. Lønnsarbeid forekommer i mange former, avhengig av bl.a. avlønning (per stykk,

per time, direkte eller til foreldrene), og varighet (permanent eller sesongpreget). Lærlingearbeid er en viktig form der barna ofte får svært liten betaling, og som kan være unntatt fra nasjonale forbud (som f.eks. i India).

- (5) Mange barn arbeider i såkalt marginale økonomiske aktiviteter i den uformelle sektor, f.eks. i byene i lavinntektsland.

Denne oversikten illustrerer at en del viktige former for barnearbeid er knyttet til samfunn, spesielt jordbrukssamfunn, der familien spiller en større rolle som produksjonseenhet (typene 1 og 2). Videre er en del barnearbeid knyttet til halvføydale systemer (type 3). En del barnearbeid kan ha utgangspunkt i den sterke migrasjon til byene i fattige land (type 5). Ut fra de data som foreligger, er det vanskelig å gi noe mål på den relative betydning av de ulike typer, ettersom mye av barnearbeidet er uregistrert. Ordinært lønnsarbeid utgjør bare en begrenset del av det samlede omfang av barnearbeid. I forhold til eksportvirksomhet er lønnsarbeid av større betydning, ettersom eksport basert på barnearbeid spesielt forekommer for jordbruksprodukter fra plantasjer der barn brukes (f.eks. i sesongarbeid) og fra industrivirksomhet. Det kan likevel hende at produksjon innenfor familiens rammer kan inngå i industriell virksomhet, ved at varene produseres hjemme og leveres til fabrikkere eller agenter som selger dem videre. Forbud mot lønnsarbeid kan presse mer barnearbeid over til denne form.

5.2.2. Markedet for barn som arbeidskraft

I vurderingen av konkrete tiltak mot barnearbeid er det viktig å se nærmere på hva som er det spesielle ved barnearbeidskraft i forhold til voksne. I media florerer historier om at barn er spesielt produktive i enkelte sektorer, f.eks. at de har så nette og små fingre at de er bedre egnet til å knytte tepper, eller at de har bedre syn (Bequele og Boyden 1988, 155). Det er imidlertid lite dokumentert at barn generelt er mer produktive enn voksne i de aktuelle sektorer (se San Martin 1996 for en drøfting), og heller ikke hvor mye mindre produktive de eventuelt er (se også kapittel 6 i denne rapport).

Det som er sikkert, er at barn stort sett får lavere lønn enn voksne (se kap. 7). Barn brukes i produksjonen dels fordi de er en billig «reservearmé» av arbeidskraft. Det er mange forklaringer på barnas lave lønn som ikke henger direkte sammen med produktiviteten:

- * Barn kan gis lavere lønn under lærlingeordninger, som er utbredt.
- * Mange barn arbeider på ikke-permanent basis, som sesongarbeidere eller som «reservearbeidskraft» som kan brukes i perioder med høy etterspørsel (Bequele og Boyden 1988).

- * Barn arbeider under dårlige avlønningssystemer, f.eks. med straff i form av redusert betaling dersom de f.eks. produserer for lite eller ikke kommer på jobben.
- * I noen tilfeller kan foreldrene ha «solgt» barna slik at deres egen lønn blir mindre, eller en del av betalingen kan gå direkte til foreldrene.
- * Barn kan arbeide som «assistenter» for voksne ansatte fra deres familie og utføre andre arbeidsoppgaver.

Det er mao. flere institusjonelle forklaringer på at barna er lavt avlønnet. I tillegg kan lavere produktivitet være en forklaring.

Det finnes noe dokumentasjon om at barn tildeles spesielle arbeidsoppgaver som følge av arbeidsdelingen i familien. For eksempel kan barn tildeles mer hjemmearbeid fordi de voksne må ta lønnet arbeid (Rodgers og Standing 1981, 37). I jordbruket kan barna bli pålagt lettere, men tidkrevende arbeidsoppgaver (ibid., 36). I kartleggingen av hvilke bransjer der barnearbeid forekommer, er det også klart at barnearbeid er konsentrert i produksjon med lette manuelle arbeidsoppgaver uten høyt kunnskapsinnhold. Som et utgangspunkt for analysen kan vi derfor si at det er begrenset hvilke arbeidsoppgaver barn kan ta, mens voksne uten utdanning kan utføre et bredere spekter av oppgaver. Vi kan derfor ikke analysere barnearbeid i modeller der barn oppfattes som en del av den generelle arbeidsstyrken; barn er en «spesifikk produksjonsfaktor» for visse typer oppgaver. Etterspørselen etter barnearbeid vil derfor avhenge av om disse oppgaver ekspanderer eller blir redusert. Oppløsning av familiejordbruket kan f.eks. føre til redusert samlet etterspørsel etter barnearbeid som følge av at en så stor del av barnearbeidet skjer her. Videre vil ekspansjon av arbeidsintensiv industri under tidlige faser i industrialisering kunne føre til økt etterspørsel etter barn i disse sektorer. Dersom disse to utviklingstendenser faller sammen, er det sannsynlig at det vil skje en samlet nedgang i etterspørselen etter barnearbeid.

Etterspørselen etter barnearbeid vil reagere normalt på endringer i lønnsnivået: Når barna får høyere lønn sammenliknet med voksne, vil færre barn bli etterspurt (med mindre økt lønn fører til en tilsvarende økning i produktiviteten). De institusjonelle forhold som gjør at barn får lavere lønn enn voksne, vil bidra til økt etterspørsel etter barnearbeidskraft.

Hvordan tilbudet av barnearbeidskraft reagerer på lønnsendringer, kan vi være mindre sikre på. I forskningen på dette felt legges det vekt på familien som beslutningsenhet: Jo høyere inntekt barna kan oppnå i lønnet arbeid, og jo mindre avkastning utdanning vil gi i framtidig inntekt, jo mer barnearbeid vil forekomme og jo færre vil gå på skole. Jo mer familien vil investere i utdanning, jo færre barn vil den ønske å ha, slik at familiestørrelse kan henge direkte sammen med prioriteringen mellom barnearbeid og utdanning (Rosenzweig 1990). En del empiriske resultater bekrefter også at jo mer barna kan

tjene på arbeid, jo høyere er fertiliteten og jo lavere er skoledeltakelsen (ibid., 47). Studier av den grønne revolusjon i India tyder på at økt avkastning på utdanning, f.eks. som følge av teknologisk endring, fører til økt investering i utdanning og lavere fertilitet (ibid., 55).

En implikasjon av denne analyse er at tiltak som forbedrer lønn eller arbeidsvilkår for barn som arbeider, kan føre til mer barnarbeid. Som vi skal se i senere deler av analysen, er dette et relevant aspekt i vurderingen av enkelte typer handelspolitikk.

Et viktig budskap fra studiene av sammenhengene mellom befolkningsvekst, barnarbeid og utdanning er betydningen av onde og gode sirkler: Vekst i kunnskapsintensiv virksomhet vil øke incentivene til utdanning og dermed skape et potensial for fortsatt vekst. Fattigdom og lavt teknologisk nivå kan skape en ond sirkel der familiene i u-land lever fra hånd til munn og der barnarbeid er en integrert del av økonomien.

En styrking av utdanningstilbudet kan bidra til å bryte de onde sirklene. Likevel vil utdanning alene ikke nødvendigvis være tilstrekkelig: Incentivene til å ta utdanning må også styrkes. Dette kan understøttes gjennom teknologiske endringer og modernisering av produksjonen.

Framstillingen ovenfor er et stilisert bilde, og det er viktig å poengtere at sammenhengen mellom utvikling, utdanning og befolkningsvekst ikke er så entydig i praksis. For eksempel kan overgang til lønnet arbeid i jordbruket føre til at flere, inkludert barn, tvinges ut i arbeidsmarkedet. I en tidlig industrialiseringsfase med vekt på arbeidsintensiv industri uten vesentlig kunnskapsinnhold kan barn foretrekkes framfor voksne fordi de kan lønnes lavere (Rodgers og Standing 1981, 37). Selv om det generelt er en positiv sammenheng mellom industrialisering og reduksjonen i omfanget av barnarbeid, kan det i den tidlige industrialiseringsfase forekomme vekst i omfanget av barnarbeid. Videre kan urbanisering føre til overgang til mindre familieenheter som på grunn av begrensede inntektsmuligheter tvinges til å sende barna i arbeid (ibid., 39).

Ettersom familien spiller en viktig rolle i tilbudet av barn på arbeidsmarkedet, er det klart at foreldrenes holdninger er av avgjørende betydning. Informasjonstiltak kan derfor være et viktig virkemiddel til å påvirke omfanget av barnarbeid.

Familieøkonomi-modellen som ble referert ovenfor, innebærer at vi vil ha en normalt stigende tilbudskurve for barnarbeid. Dette bekreftes av Rosenzweig (1990, 47) for data fra India, Indonesia og Filippinene. Virkingen av barnas lønn på skoledeltakelsen er imidlertid relativt liten; en halvering av barnas lønn gir en økning på 2-7% på skoledeltakelsen. Mergos (1992, 190) oppsummerer at mange studier gir støtte til hypotesen om en normalt stigende tilbudskurve for barnarbeid.

Det finnes imidlertid også resultater som peker i motsatt retning. Dersom barna arbeider på ikke-permanent basis, kan det f.eks. være slik at de reduse-

rer sin arbeidsinnsats når lønna øker, slik at vi får en fallende tilbudskurve for barnearbeid. Khan (1982) finner en slik sammenheng for barnearbeid i Pakistan. En slik sammenheng kan bl.a. forklares av at barnas familier lever på fattigdomsgrensen: Familien trenger en viss minimumsinntekt for å oppfylle fundamentale behov, de vil derfor la barna arbeide dersom det er nødvendig for å oppnå dette nivå. Når det kritiske nivået er passert, vil hensynet til barnas utdanning kunne bli prioritert.

På bakgrunn av disse resultatene kan vi derfor si at det er en viss usikkerhet om hvordan tilbudet av barnearbeidskraft reagerer på endrede lønnsforhold, men at en overvekt av studier peker i retning av en normalt stigende tilbudskurve. Det er mulig at responsen kan være forskjellig avhengig av om man er under eller over et visst minstenivå for familiens inntekt.

Mikroorienterte studier av barnearbeid bekrefter også at omfanget av barnearbeid er negativt korrelert med familiens inntekt. Jo høyere familieinntekt, jo mer utdanning får barna og jo mindre arbeider de i en gitt sosial kontekst (se f.eks. Rosenzweig 1990, 49). Det er derfor klart nok at barnearbeid er et fattigdomsproblem.

Et aspekt av betydning for omfanget av barnearbeid er om arbeidstilbudet fra voksne og barn i samme husholdning er substitutter (det ene på bekostning av det andre) eller komplementær (når voksne arbeider mer, arbeider også barn mer). I agrare samfunn kan det f.eks. være slik at når de voksne utfører mer lønnsarbeid, må barna arbeide mer i familiehusholdningen. Dette betyr i forhold til barnas utdanning at mer voksenarbeid også betyr mer barnearbeid og mindre utdanning. Komplementaritet i voksnes og barns arbeidstilbud er også bekreftet i jordbruket i Filippinene (Mergos 1992). I tekstilfabrikene i Bangladesh er det også slik at en del barn arbeider sammen med andre familiemedlemmer (bl.a. sine mødre) (se kap. 8). Selv om etterspørselen etter barn vs. voksne i produksjonen må forventes å reagere normalt på forskjeller mellom lønningene til barn og voksne, er det mulig at tilbudet ikke oppfører seg slik. En relativ økning i barnas lønn skulle normalt føre til færre barn og flere voksne i produksjonen. Komplementaritet på tilbudssiden kan dempe denne omfordeling.

5.2.3. Industrialisering og barnearbeid

Ut fra oversikten oven typer av barnearbeid i pkt. 5.2.1. ovenfor skulle vi forvente at den største andelen barnearbeid i u-land forekommer i jordbruket. Dette bekreftes av San Martins analyse av 54 utviklingsland i kap. 7: Jo høyere andel jordbruksproduksjon, jo høyere andel barnearbeid.

Ut fra dette skulle vi tro at det er en entydig sammenheng mellom industrialisering og reduksjon i omfanget av barnearbeid. Dette er imidlertid en komplisert sammenheng, og en forståelse av denne er viktig i analysen av barnear-

beid. Det kan være slik at industrialisering bidrar til at omfanget av barnearbeid i jordbruket reduseres, mens det i tidlige industrialiseringsfaser kan forekomme en vekst i omfanget av barnearbeid i industrien. Summen av disse to utviklingstrekk kan være at det totale omfang av barnearbeid går ned, mens det skjer en økning i omfanget av barnearbeid i industrien. I senere faser av industrialiseringen vil det generelt være slik at omfanget av barnearbeid i industrien går ned. Generelt er det dermed slik at industrialisering henger sammen med redusert omfang av barnearbeid. Vi skal i det følgende gi et riss av en del viktige sammenhenger.

Et sentralt spørsmål er hvilke krav til kunnskap som stilles i ulike typer industriproduksjon. Den nøyaktige sammenheng mellom industrialisering og barnearbeid vil avhenge av hvilke krav til kunnskap industriproduksjonen innebærer. Her vil ulike former for industriproduksjon være forskjellige. Mens førkapitalistiske håndverksbedrifter var preget av høye krav til spesielle ferdigheter, kan overgang til industriell masseproduksjon føre til at arbeidskraften blir «dekvalifisert». Dersom industriproduksjon avhenger av enkel arbeidskraft uten vesentlige kvalifikasjonskrav, er spillerommet for bruk av barn i produksjonen større. Analyser av industrialiseringsmønsteret i USA i første del av 1800-tallet bekrefter betydningen av dette: Omfanget av barne- og kvinnearbeid i industrien økte under den første industrialiseringsfasen fram til ca. 1830, og andelen var høyest i større bedrifter (Goldin og Sokoloff 1982).

Industriproduksjon består av ulike sektorer med ulik grad av kunnskapsintensitet eller bruk av kapital, og industriproduksjon er organisert på ulike måter. Barnearbeid er først og fremst mulig innenfor deler av produksjonen der kravet til kunnskap er begrenset. Det er derfor typisk at barnearbeid forekommer i enkel tekstilvareproduksjon, visse typer håndverksarbeid, manuell innhøsting av jordbruksprodukter osv. Typisk er slik produksjon viktig i tidlige faser i den industrielle utvikling, mens det senere skjer en overgang til mer kapital- og kunnskapsintensiv produksjon. Det er karakteristisk at når vi leser analyser av industrialiseringen i Nord-Amerika tidlig på 1800-tallet (Goldin og Sokoloff 1982, 751), finner vi mange av de samme sektorer som typisk dukker opp i analyser av barnearbeid i u-landene i dag (se Del I i denne rapport).

Videre industrialisering vil generelt kreve høyere kunnskap i arbeidsstyrken. Studier av handelen i OECD viser at i en betydelig del av industrien er kunnskap en viktig konkurransefaktor (se f.eks. Melchior 1995a). Vekst i sysselsetting og produksjon i aktivitet som krever kunnskap, vil også henge sammen med en styrking av utdanningssystemet. Satsing på utdanning er en forutsetning for slik vekst, og samtidig vil vekst i kunnskapsintensiv virksomhet øke motivasjonen for å ta utdanning. En hovedgrunn til at mange barn i underutviklede land ikke fullfører skolegangen, er at familiene forventer at utdanning ikke vil gi økt inntekt eller jobbmulighet.

Et viktig spørsmål er om forutsetningene for å avskaffe barnarbeid i dagens u-land er forskjellige fra de som var til stede i den tidlige industrialisering i dagens u-land. Det er åpenbart at det generelle teknologiske nivå i dag er mye høyere, og kunnskap har en generelt større betydning. Når u-land går fra billigproduksjon for sine hjemmemarkeder til eksportproduksjon, vil de møte konkurranse på kvalitet og produktivitet fra land der det teknologiske nivå er høyere. Det er derfor sannsynlig at dagens u-land stilles overfor hardere krav til en rask oppgradering av arbeidsstyrken enn situasjonen var i Europa og Nord-Amerika på 1800-tallet.

I tidlige faser av industrialiseringsprosessen foregår en del av produksjonen typisk i såkalte «sweatshops» der kapitalbehovet er lavt, der kravene til produktivitet er lave og arbeiderne lønnes per produsert enhet, der billige innsatsvarer brukes, der produktene er rettet mot lavkvalitetsmarkedet og der bedriftseierne gjør alt for å redusere de faste kostnadene, f.eks. ved lang arbeidstid, overfylte lokaler, dårlig arbeidsmiljø osv. (Piore 1994). For å minimalisere kapitalkostnadene kan en del av produksjonen også desentraliseres til husholdningsenhetene, som får betalt for det antall varer de leverer. Dette er forhold som typisk observeres i forbindelse med barnarbeid i industrien i en del u-land, og som innebærer at barn ofte arbeider under helseskadelige forhold. Forbud mot barnarbeid i «sweatshops» kan føre til at mer av produksjonen blir desentralisert på denne måten.

Etter hvert som kapitalbehovet øker, f.eks. ved investering i bedre maskiner, øker kravet til arbeidernes pålitelighet og produktivitet og dermed også hensynet til arbeidsvilkårene. Ved overgangen til masseproduksjon stilles større krav til organisering, kunnskapsnivå og arbeidsmiljø. Dette bidrar til reduksjon i barnarbeid, men denne sammenhengen er ikke entydig ettersom masseproduksjon også kan skje med lavt kvalifisert arbeidskraft. Teknologiske forhold vil i denne fasen ikke være tilstrekkelig til å eliminere barnarbeid, parallelt kan imidlertid inntektsvekst og økt avkastning på utdanning føre til en eliminering av barnarbeid gjennom å redusere tilbudet av barnarbeidskraft. Teknologisk endring vil redusere etterspørselen etter barn som arbeidskraft, men neppe eliminere den fordi det nesten alltid vil være hjelpeoppgaver som kan utføres av barn. Selv i avansert industri kan barn brukes som hjelpearbeidere til visse oppgaver.

I senere faser av industrialiseringen fører den nye informasjonsteknologien til overgang til kunnskapsintensive og fleksible produksjonssystemer, selv om det bør bemerkes at datateknologien også åpner mulighet for «sweatshops», om enn på et høyere kunnskapstrinn (Piore 1994, 23). I moderne industri vil teknologifaktoren ha en mer entydig effekt på omfanget av barnarbeid.

Siden sweatshop-produksjon innebærer lavere krav til produktivitet og kvalitet, skulle man tro at en betydelig del av barns industriproduksjon i utviklingsland er rettet mot lokale markeder. Systematisk informasjon om dette er imid-

lertid sparsom. En hypotese vil være at andelen av industrivareeksport fra u-land produsert av barn vil være lavere enn den tilsvarende andel i produksjonen for hjemmemarkedet. Om 5 prosent av arbeidsstyrken i en sektor er barn, er det ikke sikkert at 5% av eksporten er laget av barn. Utgangshypotesen vil være at andelen er lavere.

Analysen i dette avsnitt er et riss av en del viktige sammenhenger. En mer presis analyse av barnas kvalifikasjoner, læringsevne samt de krav til kvalifikasjoner som stilles i ulike typer produksjon, er nødvendig for å gi et mer utfyllende bilde av sammenhengen mellom industrialisering og omfanget av barnearbeid. Det hovedbilde vi får, er imidlertid klart: Barnearbeid i industrien kan øke i tidlige industrialiseringsfaser, mens senere industrialisering vil stille krav til arbeidsstyrken som gjør at omfanget av barnearbeid reduseres. Denne reduksjon skjer dels via etterspørselen (ved at barn ikke lenger er egnet), og dels via tilbudssiden (ved at avkastningen av utdanning øker slik at flere barn går på skole). Den teknologiske effekt på etterspørselssiden er ikke entydig ettersom det teknologisk vil være mulig å bruke barn også i en del former for masseproduksjon. Industrialisering alene er derfor ikke tilstrekkelig for å eliminere barnearbeid.

5.2.4. Handelsliberalisering som tiltak mot barnearbeid

I den tidlige industrialisering vil eksport oftest være basert på faktorfortrinn, f.eks. rikelig tilgang på arbeidskraft og spesielle naturressurser. Jo bedre markedsadgang u-landene har for sine eksportvarer, jo mer vil deres produksjon utvikles. I denne fasen kan liberal handelspolitikk fra industrilandene ha en tvetydig effekt på omfanget av barnearbeid dersom eksporten er basert på en teknologi som innebærer at bruk av barnearbeid er mulig.

Etter hvert vil imidlertid veksten i produksjonen kunne føre til en oppgradering av kunnskapsbehovet. Dette kan skje ved at produksjon i lengre serier krever økte maskininvesteringer, eller ved at eksportmarkedene stiller økte krav til produktkvalitet. Når effektive bedrifter krever en viss minstestørrelse for å dekke utgiftene til faste investeringer, betyr det at stordriftsfordeler får betydning for industriutviklingen. Dette betyr at konklusjonene fra nyere utenriks-handelsteori blir relevante for analysen av u-landshandelen. Slik teori blir relevant når industriproduksjonen går over fra sweatshops med minimale kapitalkostnader til større fabrikker som forutsetter større grunnlagsinvesteringer.

Eksistensen av stordriftsfordeler fører til at markedets størrelse får en helt annen betydning: Et stort hjemmemarked kan dermed bli viktig for den industrielle konkurranseevnen, og adgang til eksportmarkedene blir sentralt (se f.eks. Krugman 1980, Venables 1987). Økonomisk integrasjon kan skape et regionalt «hjemmemarked» og dermed styrke forutsetningene for industriell produksjon, også i små land (Melchior 1995b). En forutsetning for at disse

mekanismer skal virke, er at landenes arbeidere har den nødvendige kunnskap. Industrialisering er forbundet med økt betydning for kunnskap og forutsetter en parallell utvikling av utdanningssystemet.

Når de grunnleggende forutsetninger er oppfylt, er det slik at det alltid vil være en fordel å ha best mulig markedsadgang for sin eksport. Det vil være ugunstig å være handelspolitisk diskriminert, f.eks. ved at andre land integreres økonomisk. Integrasjonen av USA i ett land, og utviklingen av europeisk integrasjon, innebærer en styrking av potensialet for industriproduksjon i disse land og en svekking av u-landenes muligheter.

En liberal handelspolitikk fra ens eksportpartnere vil derfor i de aller fleste tilfeller være gunstig. Det er litt mer tvetydig om det også er gunstig å ha en liberal handelspolitikk selv. Proteksjonisme vil bety at bedriftene kan ha fordel av bedre adgang til hjemmemarkedet og dermed styrking av industriproduksjonen (når det er stordriftsfordeler), men samtidig betyr det mindre importkonkurranse og høyere priser for importerte varer. I noen tilfeller kan proteksjonisme føre til at økt effektivitet i innenlandsk industri dominerer, slik at landet kan tjene på proteksjonisme. En forutsetning er at det er sterk konkurranse i hjemmemarkedene som framtvinger effektive bedrifter. Argumenter for proteksjonisme kan også framstå som følge av læringseffekter; land kan beskytte sine bedrifter slik at de blir store og effektive (Krugman 1985). Når det dessuten er monopolmakt i markedene, sier litteraturen om strategisk handelspolitikk at proteksjonisme i noen tilfeller kan lønne seg. Videre kan positive ringvirkninger mellom bedriftene (kunnskapsoverføring, utvikling av underleverandører, marked for spesialisert arbeidskraft m.v.) gi argumenter for beskyttelse. Utviklingslandene har flittig brukt «infant industry protection» som argument for proteksjonisme, og dette kan de gjøre i henhold til WTO.

Argumentene ovenfor overser imidlertid et viktig forhold – nemlig at import av varer kan være viktig for kunnskapsoverføring. Import kan gi kunnskap om ny teknologi samtidig som innenlandske bedrifter blir tvunget til å oppgradere sin teknologi. Det er empirisk påvist at dette er viktig. Flere av de nyindustrialiserte land i Asia har dessuten hatt en bevisst politikk i retning av å importere teknologi, noen ganger til og med i form av illegal kopiering av patenter.

Fordelene ved ensidig beskyttelse som oppstår i noen tilfeller, forsvinner også stort sett dersom andre land går til mottiltak. Velferdsmessig er det stort sett slik at land tjener på gjensidig liberalisering og taper på gjensidig proteksjonisme. Siden handelspolitikk utvikles i form av internasjonale avtaler, vil u-landene ha fordeler av et liberalt internasjonalt handelsregime. For å realisere fordelene er det viktig at u-landene klarer å etablere en tilfredsstillende infrastruktur (inkludert utdanning). Videre kan handelsliberalisering i noen tilfeller føre til redusert industriproduksjon i små land. Med den forutsetning at industrialisering etter hvert reduserer omfanget av barnearbeid, kan vi derfor si

at handelsliberalisering ut fra teorien kan ha en tvedydig effekt på omfanget av barnarbeid a) dersom u-landene ikke prioriterer utdanning høyt nok og b) dersom utviklingslandene er små. Den andre konklusjonen kan dempes som følge av transportkostnader og avstand (Melchior 1995c); i praksis har små u-land som Hongkong og Singapore vist at små u-land kan oppnå industriell vekst. Disse land har startet med produksjon av arbeidsintensive varer der stor-driftsfordelene er av mindre betydning (med forekomst av barnarbeid), og beveger seg så gradvis mot mer avansert produksjon.

Som konklusjon kan vi derfor si at et liberalt handelsregime er til fordel for u-landene og kan bidra til å redusere barnarbeid, men at dette forutsetter at u-landene samtidig prioriterer utdanning av arbeidsstyrken. Videre kan virkningene av handelsliberalisering for industriproduksjonen i små land være tvedydige; disse landene er i større grad enn andre avhengige av å legge stor vekt på arbeidsintensive sektorer med lave krav til kunnskap i de tidlige stadier i sin industrialisering. Internasjonal handel vil generelt bidra til teknologispredning og dermed oppgradering av teknologien i u-land, og dermed bidra til å redusere omfanget av barnarbeid. Noe av det beste bidrag i-landene kan gi til u-landenes modernisering og utvikling, er å gi dem god markedsadgang for sin eksport av industrivarer. Hvis forekomsten av barnarbeid i u-landenes industriproduksjon fører til mer proteksjonisme i i-land, kan det svekke industrialiseringsprosessen og øke omfanget av barnarbeid.

Markedsadgang i industrilandene har vært en viktig faktor i den økonomiske utvikling i en del av de asiatiske NIC-landene: Taiwan og Sør-Korea hadde privilegert adgang til det amerikanske markedet av historiske årsaker, og på tross av en del proteksjonistiske tiltak har eksport til OECD vært en viktig ingrediens i den økonomiske utvikling i andre NIC-land. I land som Hongkong og Sør-Korea har eksportledet vekst vært ledsaget av høyere lønninger og forbedring av sosiale standarder.

5.2.5. Regulering av barnarbeid

Barnarbeid har vært en viktig faktor i industrialiseringsprosessen i mange av de land som i dag er mest utviklet. I 1890 arbeidet f.eks. litt under 1/4 av barna i aldersgruppen 11-13 år i USAs industriarbeiderfamilier (Parsons og Goldin 1989). For familier med tilknytning til tekstilindustrien var andelen enda høyere; 41 % av guttene i denne aldersgruppen arbeidet (ibid.). For familier med tilknytning til tekstilsektoren skaffet barna om lag 1/4 av familiens inntekt. Barnarbeid var hyppig forekommende i dagens industriland til langt inn på 1900-tallet.

I Norge var barnarbeid utbredt på 1800-tallet (se Fløystad 1984 for en oversikt). I 1870 arbeidet 3370 barn i norske fabrikker (800 i sagbruk og høvlerier) (Store Norske Leksikon 1984, Bind 1, 659). Gjennom fabrikktilsyn-

sloven i 1892 ble adgangen til barnearbeid begrenset, og ytterligere reguleringer kom i 1909. I takt med denne utvikling ble holdningene til barnearbeid endret. Dette hang i høy grad sammen med arbeiderbevegelsens framvekst. At holdningene til barnearbeid har endret seg over tid, illustreres f.eks. av følgende omtale i Aschehougs Konversasjonsleksikon (1955, 319): «Barnearbeid har innen visse grenser sin berettigelse: Det kan tjene til å utvikle barnets evner og gjøre det hardført og konkurransedyktig, samtidig som den fortjeneste arbeidet fører med seg, ofte kommer særdeles vel med i fattige hjem. På den annen side har barnearbeid sine farer derved at det kan overanstrenge barnet og skade dets moral; dessuten lar det seg ikke lett forene med skoleundervisningen.»

Selv om barnearbeid fortsatt forekommer i OECD-landene, er det i stor grad eliminert. Dette har vært en prosess med økonomisk og sosial utvikling, styrking av skolesystemet og parallelt med dette lovgivning som har begrenset forekomsten av barnearbeid. Når vi i dag observerer omfanget av barnearbeid i utviklingsland, er det viktig å ha denne historiske bevissthet. Forbud og lovreguleringer kan være virkningsløse og i noen tilfeller virke mot sin hensikt dersom de ikke er ledsaget av andre tiltak. Reguleringer av omfanget av barnearbeid kan ha begrenset effekt så lenge sterke økonomiske incentiver er til stede. Det er da også karakteristisk at lovgivningen overfor barnearbeid i de industrialiserte land har utviklet seg parallelt med den økonomiske og sosiale utvikling. I mange land – inkludert Norge – skjedde grunnleggende endringer i lovgivningen rundt århundreskiftet. Senere har lovene blitt gradvis skjerpet.

For u-landene selv vil forbud mot barnearbeid virke samfunnsøkonomisk positivt dersom de ledsages av bedre utdanningstilbud og dermed fører til en oppgradering av kunnskapsnivået. Forbud som bare fører til at barn presses over i annen aktivitet utenom skoler, kan føre til økt fattigdom og et dårligere liv for barna og deres familier. Wiigs analyse av barnearbeid i Bangladesh i denne rapport bekrefter at dette er en mulighet.

Dersom barnearbeid er illegalt i henhold til landenes egne lover, kommer risikoen for å bli tatt, samt størrelsen på straffen, inn som økonomiske faktorer. Forventet lønnsomhet for bedriftseieren kan da f.eks. uttrykkes som

$$\text{Profitt} = (\text{pris minus lønnskostnad}) * (1-s) + \text{straff} * s$$

der s er sannsynligheten for å bli oppdaget. Jo lavere straff, og jo mindre sannsynlighet for å bli tatt, jo høyere er forventet profitt. Jo høyere profitten er, jo flere bedrifter vil etablere slik virksomhet. Selv om enkelte land har lover som forbyr barnearbeid, er det i en del tilfeller slik at straffen er meget lav (f.eks. mindre bøter). Videre kan en del av aktiviteten desentraliseres til husholdninger eller mindre fabrikker i områder som er vanskelige å kontrollere,

slik at risikoen for å bli tatt er liten. Dette tilsier at påvirkningen av lovforbud på omfanget av barnearbeid kan være begrenset dersom ikke straffene og kontrollen økes betydelig.

5.2.6. Oppsummering: Hvordan redusere barnearbeid?

Analysen i dette avsnitt viser at barnearbeid er et omfattende fenomen som er normalt i agrare samfunn. Barnearbeid i industrien oppstår typisk i tidlige industrialiseringsfaser, der jordbrukssamfunnets familieøkonomi oppløses, der utdanningstilbudet er dårlig og lønnsomheten ved utdanning oppfattes som usikker, og der voksne og barn tar arbeid i enkel industri, ofte under dårlige arbeidsvilkår. Barnearbeid er i stor grad et fattigdomsproblem ettersom det er fattige familier som sender sine barn ut i arbeidsmarkedet. Videre industrialisering er forbundet med en synkende andel barnearbeid, dels fordi barnearbeid er mest omfattende i jordbruket, dels fordi overgang til mer kapitalinnsats i produksjonen og økte krav til kunnskap fører til økte produktivitetskrav og økte krav til utdanning. De viktigste tiltak mot barnearbeid vil derfor være

- * å fremme videre industrialisering og modernisering
- * å bygge ut utdanningstilbudet
- * å gjennomføre reguleringer som tvinger barn over i utdanning.

Alle tre typer tiltak er nødvendige, men ingen av dem er hver for seg tilstrekkelige.

5.3. Handelspolitiske tiltak mot barnearbeid

Av det ovenstående er det klart at handelspolitikk bare i begrenset grad kan være et sentralt virkemiddel i kampen mot barnearbeid. En rekke av de viktigste tiltak vil ligge på bistandssiden. Dette kan f.eks. dreie seg om

- * støtte til utbygging av utdanningssystemet
- * bistandstiltak som subsidierer familienes kostnader ved å sende barn på skole (kjøp av bøker)
- * bistandstiltak (f.eks. låneordninger) som eliminerer familienes inntektsrisiko i jordbruket
- * oppgradering av teknologi i jordbruket, som øker kravet til utdanning
- * bistand til forskning, utredning og informasjon om barnearbeid og utdanning.

5.3.1. Handelspolitikk mot barnearbeid: Liberalisering eller proteksjonisme?

En av de sterkeste drivkrefter i kampen mot barnearbeid er de krav som modernisering av produksjonen stiller til produktivitet og utdanning. Handelspolitikken kan derfor bidra til eliminering av barnearbeid særlig gjennom å gi utviklingslandene forbedret markedsadgang for sine industrivarer. Arbeidsintensive varer som f.eks. klær har i lang tid vært underlagt kvoter (se f.eks. Melchior 1993 ang. Norge) og de møtes av høyere tollsatser enn det som gjelder generelt. Når u-landene oppgraderer sin produksjon i retning av mer kunnskapsintensive varer, blir de i noen grad også møtt med restriksjoner: En del slike varer er «sensitive» og unntatt fra tollpreferanser i i-landene, og dessuten har antidumping-tiltak og frivillige eksportbegrensninger blitt brukt. En liberal handelspolitikk overfor u-landene vil være et viktig bidrag for å motvirke barnearbeid.

Det er imidlertid ikke liberalisering som har vært hovedkravet fra dem som har ønsket å bruke handelspolitikk som tiltak mot barnearbeid: Man har derimot ønsket å innføre handelsrestriksjoner overfor varer eller land der barnearbeid forekommer. I det følgende skal vi derfor analysere hvordan slike tiltak kan virke. Ut fra den diskusjon og de tiltak som har vært aktuelle, kan vi skille mellom to typer tiltak:

- * Det ene er forbud mot import av varer produsert med barnearbeid.
- * Det andre er økt toll (f.eks. eliminering av tollfordeler) for u-land som bruker barn i produksjonen.

Den sistnevnte formen kan vi allerede si noe om ut fra diskusjonen ovenfor: Hvis barnearbeid brukes som et kriterium for å frata et land handelsfordeler på generell basis, vil det i prinsippet kunne bidra til å hemme den økonomiske utvikling og dermed føre til mer barnearbeid. Dette gjelder spesielt dersom det er snakk om dårligere handelsvilkår for industrivarer. En annen sak er at slike tiltak kan virke som et politisk press på eksportlandenes myndigheter for å bekjempe barnearbeid. Denne typen virkning vil vi komme tilbake til.

5.3.2. Importforbud mot varer laget av barn

Dersom man istedenfor tiltak som er orientert mot *land* går inn for handelsforbud for *varer* som er laget av barn, er det en del grunnleggende forhold som er viktige:

- * Siden en svært liten del av barnearbeidet er rettet mot eksport, vil handels tiltak bare ramme en liten del av det samlede barnearbeid. Det vil være en stor sjanse for at barnearbeidet bare forskyves til produksjon for det innenlandske markedet.

- * Siden barn bare står for en liten del av eksportproduksjonen av de berørte varer/land, vil det være store problemer med å skille mellom «rene» og «urene» varer for de varer som skal forbys.
- * Siden mye av barnearbeidet skjer i former, til dels illegale, der kontroll og innsyn er vanskelig, vil det være vanskelig å håndheve handelstiltak effektivt.
- * Siden datagrunnlaget for å bedømme barnearbeid er svært mangelfullt, vil tiltak kunne ramme tilfeldig. De land som praktiserer størst åpenhet, vil f.eks. kunne bli straffet.
- * Siden barnearbeid er mer omfattende i de fattigste land, vil en slik handelspolitikk bety mer proteksjonisme overfor de fattigste land, i strid med tidligere retningslinjer for handelspolitikken.
- * Handelsboikott vil bare virke etter hensikten dersom den er ledsaget av andre tiltak som gir barna alternativer. Dersom handelsforbud driver jentene i tekstilindustrien ut på gata istedenfor til skoleverket, vil det ikke uten videre hjelpe barna.
- * Handelstiltak eller trusler om slike kan virke som et politisk press som i noen situasjoner kan ha positive effekter ved at de får myndighetene i eksportland til å ta problemene med barnearbeid mer alvorlig.

5.3.2.1. 1/20 av barnearbeidet er i eksportsektoren

Det forhold at den største andelen av barnearbeid er i jordbruket, og at en viktig del av barns industriproduksjon vil være rettet mot lokale markeder, tilsier at en liten del av barnearbeidet vil være knyttet til eksport. I U.S. Dept. of Labor (1994b, 2) anslås det at «antakelig mindre enn 5% (av barn i arbeid) er sysselsatt i eksportbransjer i industri og gruvedrift», og videre at disse barna ikke vanligvis arbeider i store bedrifter, men i lokale små og mellomstore bedrifter.

Det foreligger ikke samlede anslag for antall barn som arbeider i det kommersielle jordbruket, som er mest aktuelt i eksportsammenheng. Ifølge U.S. Dept. of Labor (1995,2) utgjør arbeidsstyrken i plantasjejordbruk i u-land 20 millioner eller 2% av arbeidsstyrken i jordbruket i u-land. Av dette igjen utgjør barn 7-12%, dvs. 1,4-2,4 millioner. Dette kan sammenholdes med ILOs anslag på det totale omfang av barnearbeid i verdensmålestokk, som er på 100-200 millioner. Det betyr at 1-2 prosent av det samlede barnearbeid kan finne sted i det eksportorienterte jordbruket.

Totalt får vi derfor et meget usikkert anslag som tilsier at 5-7% av barnearbeid i utviklingslandene er relatert til eksport. Andelen kan også være lavere enn dette ettersom tallet for industri er sektorbasert og kan skjule at en forholdsmessig større del av produksjonen basert på barn er rettet mot innenlandske markeder.

Alt i alt er det derfor klart at tiltak rettet mot eksport vil ha svært liten virkning på det samlede omfang av barnearbeid. Dette tilsier at *handelspolitikk overfor u-landseksport basert på barnearbeid vil være et marginalt tiltak for å redusere omfanget av barnearbeid.*

I industri og kommersielt jordbruk er andelen lønnet arbeid høyere enn i barnearbeid for øvrig. Handelstiltak mot barnearbeid vil derfor være mer fokusert mot denne typen av barnearbeid.

5.3.2.2. Andelen «urene» varer kan være liten

Når man f.eks. har funnet ut at det forekommer barnearbeid i klesproduksjonen i Bangladesh og ønsker å innføre handelstiltak, blir neste spørsmål: Hvor stor del av eksporten er basert på barnearbeid?

Den samlede arbeidsstyrke i denne industrien er på 800 000, og anslagene for barnearbeid varierer fra 0 til 55 000 (U.S. Dept. of Labor 1994, 29). Hvis vi bruker det høyeste anslaget, betyr det at 7% av arbeidsstyrken er barn. Hvis vi tar utgangspunkt i «fabrikker der barn inngår», vil prosentandelen av «urene» varer bli høyere.

Klesproduksjon i Bangladesh er et eksempel på omfattende barnearbeid. Det finnes flere slike, f.eks. teppeproduksjonen i en del land. For andre varer/land vil andelen av barn i produksjonen kunne være lavere. For de fleste varer/land vil det være slik at bare en mindre del av produksjonen er direkte berørt. Spørsmålet er hvordan dette skal håndteres dersom man vil innføre handelstiltak. Det vil være urimelig å innføre tiltak mot hele sektorer, ettersom dette vil straffe alle de produsenter som ikke bruker barn i produksjonen.

Et lovforbud som rammer importørene og gir dem ansvar for å sjekke om barnearbeid forekommer, vil føre til at det oppstår en generell risiko ved all import fra land der barnearbeid foregår. En importør kan ikke uten videre inngå kontrakter på varemesser i utlandet. Ettersom barnearbeid kan være knyttet til underleverandører og et nettverk av uoversiktlige forhold, vil importørene kunne bli tilbakeholdne i forhold til all import fra de aktuelle land. Dette innebærer at slike handelstiltak kan føre til en konkurranselempe for hele industrien. Mens eksportorientering kan føre til modernisering og redusert barnearbeid, kan handelspolitikken føre til at eksportlandenes industri blir mer hjemmemarkedsorientert og at incentivene til barnearbeid kan øke.

5.3.2.3. Håndheving er vanskelig

Som følge av at mye barnearbeid skjer i uoversiktlige og til dels illegale former, og at barnearbeid dels skjer i form av sesongarbeid og som underleveranser gjennom agentnettverk, vil en juridisk implementering av importforbud kunne være vanskelig. For å stadfeste definitivt at et bestemt vareparti er produsert av barn, vil det kunne kreves omfattende undersøkelser i eksportlandet. Eksportagenten vil kunne hevde at varene er laget i en fabrikk uten barnearbeid selv om han også selger varer laget av barn. Det skal liten fantasi til for å tenke

seg at betydelig administrativ innsats, dels med usikkert resultat, vil kreves for å håndheve et lovforbud.

5.3.2.4. Tiltak vil ramme tilfeldig

Det usikre datagrunnlaget for barnearbeid innebærer at handelstiltak først og fremst vil ramme der fenomenet er kjent. De land som har hatt en åpen praksis og som har sluppet til egne eller utenlandske inspektører i fabrikkene, vil være de som blir rammet hardest. Vi vet f.eks. relativt lite om omfanget av barnearbeid i Kina; vurderingene varierer fra «relativt ubetydelig» til «svært alvorlig» (U.S. Dept. of Labor 1994, 44). Dette betyr at handelstiltak mot barnearbeid vil kunne ramme sterkest de land som har en åpen holdning til problemet. Dette vil være en uheldig bivirkning.

5.3.2.5. Økt proteksjonisme overfor fattige land

Både på mikro- og makronivå er barnearbeid et fattigdomsproblem. Mens det ovenfor ble referert til mikrostudier om dette, viser San Martin (1996, se også kap. 7) at det også gjelder i en sammenlikning mellom 54 utviklingsland. Det var bare i svært fattige land (målt med BNP per capita) at omfanget av barnearbeid var svært høyt, og det er således en signifikant sammenheng mellom inntektsnivå og omfanget av barnearbeid (selv om det ikke er slik at et land nødvendigvis har mye barnearbeid dersom det er fattig).

Konsekvensen av dette er at handelstiltak mot barnearbeid spesielt vil ramme de fattigste land. Et land som f.eks. Bangladesh har som MUL-land (MUL = de minst utviklede land) i norsk handelspolitikk hatt fullt tollfritak for alle varer under tollpreferansesystemet, og dessuten ikke blitt underlagt norske tekstilkvoter de siste ti år. Dette har ført til en sterk vekst i tekstileksporten fra Bangladesh til Norge, og dette har vært et norsk bidrag til utvikling i Bangladesh. Dersom man nå skulle stramme til på grunn av eksistensen av barnearbeid, vil det være en reversering av denne liberale politikken.

Sammenhengen mellom inntekt og barnearbeid på mikronivå betyr også at handelstiltak mot barnearbeid spesielt vil ramme de fattigste familiene i u-land. Dette er også paradoksalt, f.eks. i forhold til målsetninger i norsk bistandspolitikk.

Handelstiltak mot barnearbeid betyr derfor at man vil hjelpe de fattigste ved en politikk som spesielt rammer dem.

5.3.2.6. Handelstiltak kan være til skade for barna

Dersom reguleringer og lovtiltak ikke er ledsaget av andre tiltak mot barnearbeid, kan de ha uønskede konsekvenser. Dette gjelder også handelstiltak. Dersom skoletilbudet og incentivene til skolegang ikke bedres, er det fare for at de barna som mister jobben som følge av handelsboikott, tvinges over i andre former for barnearbeid eller i arbeidsløshet. I prinsippet kunne man tenke seg at handelstiltak ble kombinert med andre tiltak (f.eks. på bistandssiden). Ut-

viklingen i Bangladesh er en interessant illustrasjon av disse muligheter, både negativt og positivt (se Wiigs analyse i denne rapport).

5.3.2.7. Handelstiltak kan virke som politisk press

I industrilandene var det spesielt sysselsettingen av barn i industrien som førte til en generell reaksjon mot barnearbeid og innføring av lovreguleringer mot barnearbeid. Dette viser at det naturlig kan oppstå en politisk reaksjon mot barnearbeid i utviklingslandene. En viktig komponent i dette er økt informasjon om barnearbeid. Dette kan fremmes gjennom media, eller gjennom å stimulere forskning og utredning om barnearbeid i u-landene.

Handelspolitikk kan i seg selv bidra til å sette ting på spissen og skape økt oppmerksomhet om barnearbeid. Som illustrert i Bangladesh og India, har truslene om amerikanske straffetiltak ført til konkret oppfølging fra lokale myndigheter og organisasjoner (avtalen om barnearbeid i Bangladesh, varemerkeordninger i India). Dette kan sies å ha vært en positiv effekt. Det er dermed slik at selv om handelstiltak ut fra argumentene ovenfor kan ha flere uheldige sider dersom de blir iverksatt, kan trusselen om slike tiltak bidra til at det blir iverksatt tiltak mot barnearbeid.

Det er imidlertid viktig å merke seg at de positive virkningene bare oppstår dersom myndighetene i eksportlandene selv medvirker. Dersom handelstiltak bidrar til en dialog om problemene, kan det virke konstruktivt. Dersom handelspolitiske trusler fører til en polarisering slik at handelstiltakene må iverksettes, kan posisjonene bli fastlåst slik at det oppnås mindre. Det er bl.a. ut fra denne tankegang at amerikanske myndigheter har brukt sanksjonsmulighetene i GSP-systemet bare som en siste utvei (GAO 1994, 112).

5.3.3. Virkningene av handelspolitikk: Noen analytiske momenter

Som nevnt er det slik at barn er egnet som arbeidskraft i visse sektorer, men ikke andre. Handelsmodeller som innebærer at barna kan brukes fritt i alle sektorer, er derfor ikke så treffende for analysen av barnearbeid. Derimot kan modeller med sektorspesifikke faktorer si noe mer (se f.eks. Jones og Neary 1984). Slike modeller er bl.a. velegnet til å studere virkninger på inntektsfordelingen som følge av handelspolitikk, endret faktortilgang m.v.

La oss derfor se på en økonomi der produksjonen er inndelt i to sektorer, en «enkel» sektor og en «avansert». Begge sektorer bruker voksen arbeidskraft L, som vi antar kan flytte fritt mellom sektorene. Den enkle sektoren bruker i tillegg barn (B) i produksjonen, og den avanserte sektoren bruker andre faktorer (K), som kan representere utdannet arbeidskraft eller kapital. Vi antar i utgangspunktet at tilgangen på de tre faktorene B, L og K er gitt, dvs. at faktortilgangen ikke reagerer på endrede faktorpriser.

Produksjonen i den enkle sektoren er gitt ved produktfunksjonen
 $X_1 = F(B, L_1)$ (1)

og i den avanserte sektoren

$X_2 = G(K, L_2)$ (2)

Sentralt for modellens prediksjoner er forutsetningene om hvordan produksjonen endres som følge av endret bruk av produksjonsfaktorer. I en vanlig modell av denne type forutsettes (fotskrifter betyr derivert med hensyn på)

- (i) positiv grenseproduktivitet ($F_L > 0, F_B > 0, G_K > 0, G_L > 0$), dvs. at produksjonen øker med økt faktorinnsats;
- (ii) synkende grenseproduktivitet ($F_{LL} < 0, F_{BB} < 0, G_{LL} < 0, G_{KK} < 0$), dvs. at gitt en viss innsats av den andre faktoren, synker produktivitetsveksten når mer brukes av én faktor;
- (iii) positive krysselastisiteter ($F_{LB} > 0, F_{BL} > 0, G_{KL} > 0, G_{LK} > 0$), dvs. at jo mer som brukes av den andre faktoren, jo høyere er grenseproduktiviteten.

Stort sett er disse forutsetningene rimelige også for den enkle sektor. Vi antar at det neppe er mulig å bruke *bare* barnearbeid i produksjonen uten at produktiviteten blir svært lav. Dette er i samsvar med det observerte faktum at barn ofte arbeider sammen med voksne. Videre antar vi at jo flere voksne (barn) som brukes i utgangspunktet, jo mer effektivt vil det være å ansette barn (voksne). I en fabrikk med bare barn vil det være gunstig å ansette flere voksne, og hvis det er mange voksne, vil barn kunne gjøre mest nytte for seg. Dette er i samsvar med det faktum at barn ofte utfører hjelpeoppgaver i produksjonen. Den mest diskuterte forutsetning er at det er synkende grenseproduktivitet for voksne i den enkle sektor ($F_{LL} < 0$). Dette kan begrunnes dersom barn avlaster voksne med enkle arbeidsoppgaver på en måte som gjør de voksne mer produktive.

Vi antar nå videre at prisene på varene fra de to sektorene (p_1 og p_2) er gitt på verdensmarkedet (eventuelt påvirket av handelspolitikk). Bedriftene tilpasser seg under fri konkurranse og maksimerer profitten. Dersom barnas lønn er b , de voksnes lønn w og avkastningen på andre faktorer er r , er fortjenesten i de to sektorene

$$\begin{aligned} p_1 F(B, L_1) - bB - wL_1 & \text{ i sektor 1} \\ p_2 G(K, L_2) - rK - wL_2 & \text{ i sektor 2} \end{aligned} \quad (3)$$

Tilpasningen under fri konkurranse gir da førsteordensbetingelsene

$$\begin{aligned} p_1 F_B &= b \\ p_1 F_L &= w \\ p_2 G_L &= w \\ p_2 G_K &= r \end{aligned} \quad (4)$$

Med variablene B , L , K , p_1 , p_2 gitt gir (1) og (4) samt tilleggsbetingelsen $L_1 + L_2 = L$ 7 likninger som bestemmer de 7 variablene b , w , r , X_1 , X_2 , L_1 , L_2 . Med implisitt derivasjon kan vi da finne virkninger av endringer i de eksogene variablene. For å unngå for mange tekniske detaljer vil vi her begrense oss til å legge fram konklusjonene.

Den modell som her er presentert, har sine klare begrensninger blant annet fordi den forutsetter full sysselsetting og fordi den forutsetter at tilbudet av barnearbeid er gitt. Dette er lite realistisk, men modellen kan likevel brukes til å illustrere noen viktige problemstillinger.

5.3.3.1. Regulering av barnearbeid

Lovregulering som begrenser omfanget av barnearbeid, eller handelstiltak som forbyr omsetning av visse varer laget av barn, kan tolkes som en reduksjon i samlet tilgang av barnearbeidskraft B . En reduksjon i omfanget av barnearbeid vil ha som konsekvens at produksjonen i sektoren med barnearbeid reduseres, og at lønna for de barn som fortsatt arbeider, går opp. Samtidig vil produksjonen og avkastningen r i den avanserte sektor øke. Voksne arbeidere vil overføres til den avanserte sektoren, men deres lønn vil synke (på grunn av synkende grenseproduktivitet) fordi voksen arbeidskraft samlet blir en relativt større andel av ressurstilgangen.

Vi ser med andre ord at delvis eliminering av barnearbeid vil ha dels ønskede og dels uønskede effekter. Styrking av produksjonen i den «avanserte» sektor er bra. At lønna for de barn som fortsatt arbeider går opp, er naturligvis bra for dem det gjelder. Samtidig kan det ha en tvetydig effekt på omfanget av barnearbeid, dersom tilbudet av barnearbeid ikke er gitt (som i modellen), men reagerer på endringer i barnas lønn. Dersom tilbudet av barnearbeidskraft reagerer positivt på lønnsøkninger, kan dette gi et incentiv til mer barnearbeid. Dette betyr at lovforbud som ikke håndheves effektivt, kan undergraves av at de økonomiske incentivene til barnearbeid øker. Hvis 100 barn arbeider og man forbyr 10, kan det komme 10 nye på markedet.

Analysen er også basert på den forutsetning at forbud bare har en delvis effekt, slik at barnearbeid kan fortsette – f.eks. ved at det fortrenses til annen aktivitet. Et forbud som virker absolutt, vil eliminere muligheten for at de barn som blir sagt opp, blir erstattet av nye. Dette vil naturligvis ha en utvetydig virkning på omfanget av barnearbeid.

5.3.3.2. Handelstiltak som påvirker prisene

For å drøfte handelspolitikk presist må modellen utvides til to land, og vareprisene må gjøres endogene ved å trekke inn etterspørselen eksplisitt. Hvis etterspørselen er lik i to land, vil prisforholdet under autarki (uten handel) bestemmes av faktortilgangen. Jo mer et land har av en spesifikk faktor, jo billigere vil det kunne produsere i den tilhørende sektor. Hvis to land har ulik faktorutrustning og forskjellige prisforhold mellom de to varene i autarki, vil frihan-

del føre til en utjevning av prisforskjellene. Den vare som produseres relativt billigst i hvert land, vil derfor bli relativt dyrere når det åpnes for handel (se f.eks. Krugman og Obstfeld 1991, kap. 3). Dette betyr at den produksjonsfaktor som er spesifikk for eksportsektoren, vil tjene på handel, og den faktor som er spesifikk for importsektoren, vil tape. Ifølge dette resonnement skulle handel føre til en økning i barnas lønn og (hvis tilbudet av barn på arbeidsmarkedet er elastisk) en tendens til mer barnearbeid. Det er imidlertid flere forhold som gjør at disse konklusjoner må tas med en klype salt: For det første vil det mellom u-land og i-land være slik at i-land ikke bruker barnearbeid i den importerende sektor i det hele tatt. Dessuten vil eksport fra u-landene skje fra flere sektorer enn den som bruker barnearbeid. Det er derfor ikke slik at u-land vil eksportere basert på barnearbeid og importere alle varer laget utelukkende av voksne. Dette innebærer at modellen har klare begrensninger i vårt tilfelle.

Vi kan likevel bruke modellen til å si noe om hvordan endringer i relative priser påvirker sektoren med barnearbeid, og resonnerer ad hoc om hvordan handelspolitikk kan tenkes å påvirke de relative prisene (se f.eks. Ethier 1983, 243). Hvis f.eks. importørene i utviklede land anser at det er en risiko for å bli straffet dersom de importerer varer laget av barn, eller dersom konsumentene blir mer skeptiske til å kjøpe varer laget av barn, vil det bli lavere etterspørsel som vil føre til en prisreduksjon. Slike former for handelstiltak kan dermed analyseres som en reduksjon i prisene for varer fra sektoren med barnearbeid.

En forenklet analyse av slike handelstiltak kan derfor gjøres ved å anta at prisforholdet p_1/p_2 faller. I likhet med tilfellet med redusert omfang av barnearbeid (redusert B) fører dette til redusert produksjon i den enkle næringen og økt produksjon i den avanserte. Nå faller barnas lønn, og avkastningen r i den avanserte sektor øker. Virkningen på de voksne arbeidernes lønn er tvetydig. En handelspolitikk som har en slik priseffekt, vil derfor mer sannsynlig bidra til å redusere omfanget av barnearbeid. Dette impliserer at f.eks. *informasjonstiltak som reduserer konsumentenes etterspørsel etter varer laget av barn, i forhold til målsetningen kan være en mer effektiv form for handelspolitikk enn forbud som ikke blir strengt håndhevet.*

5.3.4. Merkeordninger og informasjon

Av forrige avsnitt framgår det at virkemidler som påvirker kjøpernes betalingsvilje (etterspørselen) for produkter laget av barn, er en type tiltak som kan medvirke til å redusere omfanget av barnearbeid. Slike virkemidler kan ha ulike former:

- * Rene informasjonstiltak (i form av undersøkelser, utredning, medieoppslag osv.) kan påvirke etterspørselen.

- * Boikottkampanjer er en mer organisert form der konsumentene oppfordres til ikke å kjøpe spesielle varer.
- * Lovforbud mot import av varer laget av barn kan ha som tilleggsvirkning at etterspørselen overfor andre varer påvirkes: Importørene kan av frykt for å bli tatt bli generelt mer tilbakeholdne med å importere varer fra et land.
- * Merkeordninger har til hensikt å øke konsumentenes informasjonsgrunnlag og vri etterspørselen bort fra varer produsert av barn. Merkeordninger kan være frivillige eller obligatoriske/myndighetsinitierte.

Alle disse tiltakene har effekter som innebærer at etterspørselen overfor visse typer varer blir endret. I tillegg kan merkeordninger være utformet slik at en skatt pålegges på eksporten fra de bedrifter som deltar. I det indiske Rugmark-systemet er det f.eks. slik at de bedrifter som deltar, betaler 1 % av eksportverdien til et UNICEF-fond som skal brukes til skoletiltak for barn som mister arbeidet (for en nærmere omtale av de indiske merkesystemene Rugmark og Kaleen, se kap. 3). Slik skattlegging vil kunne bidra til å øke prisene og redusere eksporten, men dette er et mindre viktig moment ettersom skattleggingen er moderat og markedsvirkningene av merking antakelig er langt viktigere enn denne ekstrakostnaden.

Et viktig utgangspunkt for analysen av informasjonstiltak som nevnt ovenfor er at importørenes og konsumentenes informasjon om omfanget av barnearbeid kan være begrenset, og at de ikke kan se av produktene om barnearbeid inngår. Videre er det slik at varer laget av barn normalt vil utgjøre en liten del av eksporten av en gitt vare fra et bestemt land. Et hovedspørsmål i analysen av slike informasjonstiltak vil derfor være hvordan de rammer eksporten av «rene» varer som konsumentene ikke har informasjon om. Hvis f.eks. 10 % av eksporten er basert på barnearbeid, 20 % av de «rene» produsenter deltar i en merkeordning og de resterende 70 % er utenfor, er hovedspørsmålet hvordan de siste 70 % berøres. Hvis innføringen av en merkeordning fører til at etterspørselen faller like mye for de 10 «urene» som for de 70 «rene» varene utenfor merkeordningen, kan en betydelig del av industrien bli rammet. Dette er også en bekymring som har gjort at en del importører har vært skeptiske til import av varer med Rugmark; de frykter at prisen vil falle drastisk for andre håndlagde tepper (se kap. 3). En ufullstendig merkeordning vil også bety at varer produsert av barn kan bli mindre rammet, ettersom bare 1/8 av de umerkede varene vil bli produsert av barn. Den nøyaktige virkning er vanskelig å forutsi fordi den avhenger av hvordan konsumentene reagerer; de vil ikke ha full informasjon for å vurdere spørsmålet. Dersom konsumentene tror at alle umerkede varer er produsert av barn, kan det oppstå en massiv reduksjon i etterspørselen for alle varer som ikke deltar i merkingen, og en massiv økning i etterspørselen for merkede varer. Spesielt hvis de ulike produkter er relativt nære substitutter (slik at etterspørselen raskt skifter mellom ulike varer

dersom priser eller preferanser endres), kan merking ha en dramatisk effekt i markedet.

Vi kan illustrere denne sammenheng ved å anta at etterspørselen etter en varegruppe er gitt ved en CES-funksjon (CES = constant elasticity of substitution)

$$X = \left(\sum_i a_i x_i^{\frac{\epsilon-1}{\epsilon}} \right)^{\frac{\epsilon}{\epsilon-1}} \quad (5)$$

der X er den samlede etterspørsel for varegruppen, x_i er etterspurt volum for en enkelt produktvariant, a_i er en smaksparameter som sier noe om spesielle konsumentpreferanser for en enkelt produktvariant, og ϵ er substitusjonselastisiteten – som sier hvordan etterspørselen reagerer på relative priser. Hvis ϵ er høy, er produktene nære substitutter. CES-funksjonen betyr at alle par av varer i produktgruppen er like nære substitutter. Basert på (5) kan vi utlede etterspørselen for de enkelte varegrupper (se f.eks. Armington 1969, Venables 1987, Melchior 1993). Forholdet mellom etterspørselen for to varer i og j kan da uttrykkes som

$$\frac{x_i}{x_j} = \left(\frac{a_i}{a_j} \right)^{\epsilon} x \left(\frac{p_i}{p_j} \right)^{-\epsilon} \quad (6)$$

der p_i og p_j betegner prisene på de to varianter. Vi ser av dette at dersom konsumentene har høyere preferanse for variant i enn for variant j , vil denne forskjell aksentueres ytterligere dersom varene er nære substitutter (ϵ er høy). Hvis f.eks. konsumentene antar at det er en 20% sjanse for at vare j er laget av barn og at a_i/a_j kan uttrykkes som $1/0,8=1,25$, vil en substitusjonselastisitet på 5 føre til at konsumentene etterspør 3 ganger mer av vare i , dersom prisene er like. Ettersom det er rimelig å anta at f.eks. «klær fra ulike produsenter i Bangladesh» er nære substitutter (slik at $\Sigma=5$ ikke er spesielt høyt), illustrerer dette at påvirkning av konsumentenes preferanser kan ha en dramatisk virkning. En forutsetning er naturligvis at konsumentene bryr seg om barnearbeid: I praksis vil ikke alle konsumenter legge vekt på dette. Det er heller ikke sikkert at konsumentene vil ha tillit til eksisterende merkeordninger, og en del av konsumentene vil ikke være informert om slike. Slike forhold vil svekke de effekter vi har illustrert ovenfor. Det kan også hende at det er kvalitetsforskjeller mellom produktene som gjør at etterspørselen ikke så lett skifter mellom ulike leverandører.

Dersom det innføres forbud mot import av varer laget av barn, vil risikoen for å bli tatt også komme inn som et økonomisk moment. I en situasjon der importørene har ufullstendig informasjon om produsentene og deres underleverandører, kan dette være spesielt viktig. Ta f.eks. en situasjon der importøren kan velge mellom en vare som helt sikkert er «ren» og en vare der sannsynligheten er 80% for at den er ren. For den rene varen vil importørens

forventede profitt være gitt. For den urene vare vil forventet fortjeneste være $0,8 \times \text{fortjeneste} - 0,2 \times \text{straff}$ (vi forutsetter av varepartiet blir inndratt dersom importøren blir tatt, slik at det ikke oppstår noen fortjeneste). I det amerikanske lovforslaget om barnearbeid («Harkin Bill») er den forslåtte straff bøter på opp til 60 000 USD eller fengsel i opp til ett år. Boten kan lett være høyere enn fortjenesten på det aktuelle vareparti. Hvis vi som illustrasjon antar at boten er dobbelt så stor som fortjenesten, blir forventet fortjeneste på den usikre varen til sammen på $0,4 \times \text{fortjenesten}$. Forholdstallet a_1/a_2 blir dermed $1/0,4 = 2,5$, og vi ser at med $\epsilon = 5$ vil importøren etterspørre 98 ganger mer av den sikre varen. Dette illustrerer at lovforbud og trusselen om straff kan forsterke betydningen av usikker informasjon på en dramatisk måte. Selv om importøren var 95% sikker på at den usikre varen var «ren», ville han etterspørre mer enn dobbelt så mye av den sikre varen.

Vi ser av dette at merkingsordninger og lovforbud kan ha en dramatisk effekt på grunn av usikker informasjon og at slike tiltak kan straffe eksportører som ikke bruker barn i produksjonen. Merklingsordninger som ikke omfatter alle «rene» produsenter, kan raskt komme til å straffe mange produsenter som ikke bruker barn. Et krav til merkeordninger som skal støttes av det offentlige, er derfor at de bør være mest mulig altomfattende. Man kan naturligvis ikke hindre eksportører i å gå sammen om å merke sine varer, men dette bør ikke gis offentlig «sanksjon» dersom ikke slike ordninger er altomfattende og at man er sikre på at de håndheves forsvarlig.

Etablering av altomfattende merkeordninger er naturligvis en stor og byråkratisk krevende oppgave, og dette tilsier en viss tilbakeholdenhet mot slike tiltak. Merkeordninger i land som f.eks. India vil dessuten kunne bli svekket av korrupsjon og problemer med håndhevingen i perifere områder og utenfor de store fabrikkene.

Faren for at merking kan ha dramatiske bivirkninger for eksportører som ikke bruker barn i produksjonen, samt problemene med implementering, tilsier at merking neppe bør bli et hovedtiltak i kampen mot barnearbeid. Dersom merkeordninger etableres, bør de ikke sanksjoneres av det offentlige uten at de omfatter en betydelig del av industrien. Den administrative kostnad ved slike ordninger betyr at de neppe er aktuelle for mer enn et mindre antall tilfeller der problemene med barnearbeid er spesielt alvorlige.

Drøftingen av informasjonstiltak ovenfor er i noen grad relevant også for multinasjonale selskaper, som kan rammes av redusert etterspørsel dersom det blir oppdaget at de bruker barnearbeid i produksjonen. Barnearbeidsgarantier fra multinasjonale selskaper kan være et nyttig virkemiddel i kampen mot barnearbeid fordi selskapene antakelig lettere kan implementere en slik garanti enn nasjonale myndigheter i eksportland. Ettersom «merkingen» i dette tilfelle er knyttet til selve firmanavnet, vil det ligge et sterkt økonomisk incentiv til at selskapene holder sin sti ren.

5.4. Eksisterende handelstiltak mot barnarbeid og deres legale grunnlag

Som nevnt i innledningen inneholder dagens WTO-avtale ikke regler som eksplisitt tillater handelspolitiske tiltak mot barnarbeid. Dette reiser for det første spørsmålet om hvilke tiltak som ut fra et legalt perspektiv er aktuelle i dagens situasjon. Vi vil derfor drøfte en del handelspolitiske initiativer som foreligger og relatere dette til regelverket.

For det andre reises spørsmålet om hensynet til barnarbeid er et argument for at Norge bør arbeide for en sosialklausul i WTO. Vi vil i denne sammenheng begrense oss til å redegjøre for en del innspill i debatten om en slik sosialklausul. Etter at virkningene av handelstiltak mot barnarbeid er drøftet mer generelt, vil spørsmålet bli ytterligere kommentert til slutt i kapitlet. En fullstendig analyse av spørsmålet om en slik sosialklausul er imidlertid et mer omfattende tema som ligger utenfor denne rapportens rammer.

5.4.1. WTO-regelverket

I planene om ITO (International Trade Organization) etter krigen var spørsmålet om «unfair working conditions» eksplisitt behandlet. Da ITO-planene ble skrinlagt og GATT isteden ble etablert, ble disse aspektene stort sett utelatt. Den artikkel i GATT/WTO som er mest direkte relevant i sammenheng med barnarbeid, er Art. XX om «Alminnelige unntak». Aktuelle deler av den lyder slik:

«Under forutsetning av at slike forholdsregler ikke blir anvendt på en måte som vil medføre vilkårlig eller uberettiget diskriminering mellom land hvor de samme forhold gjør seg gjeldende, eller at de ikke vil innebære skjulte restriksjoner for den internasjonale handel, skal ingen bestemmelser i denne Avtale forstås slik at de hindrer en kontraherende part fra å innføre eller gjennomføre forholdsregler:

- (a) som er nødvendige for å beskytte den offentlige moral;
- (b) som er nødvendige for å beskytte helse og liv for mennesker, dyr og planter;...
- (d) som er nødvendige for å sikre overholdelsen av lover og bestemmelser som ikke er uforenlige med bestemmelsene i denne Avtale, herunder de som vedrører ... forebygging av svikaktige forretningsmetoder;
- (e) som vedrører varer framstillet ved fengselsarbeid; ...»

(St.prp. nr. 65, 1993-94).

I debatten om handelstiltak mot barnearbeid har blant annet bestemmelsen om fengselsarbeid blitt trukket fram. Dette skyldes at en del barnearbeid skjer i form av «bonded labour» (se avsnitt 5.2.). Dette er mest utbredt i Sør-Asia, og i mindre grad i Latin-Amerika. Til tross for at slikt slavearbeid i regelen er ulovlig i de aktuelle land, har det et betydelig omfang i land som f.eks. India og Pakistan. Vi kjenner imidlertid ikke til at paragrafen XX(e) har vært brukt som begrunnelse for konkrete tiltak mot barnearbeid. Det er ikke åpenbart at «bonded labour» kan falle under tolkningen av uttrykket fengselsarbeid, ettersom det kan hevdes at fengsler er en spesifikk form for offentlige institusjoner for frihetsberøvelse.

Bestemmelsen om fengselsarbeid i Art. XX(e) er det eneste tilfelle i WTOs bestemmelser der importtiltak kan iverksettes utelukkende med utgangspunkt i forhold i produksjonsprosessen i eksportlandet. Det finnes også andre GATT-artikler som tillater importbegrensninger, men disse er alltid relatert til skadevirkningene i importlandet. Slik tolkes også Art. XX(b) ovenfor: Muligheten til å iverksette tiltak for å beskytte liv og helse gjelder derfor i GATT-sammenheng spesielt der produktene som sådanne har helseeffekter i importlandet. GATT tillater nasjonale standarder relatert til produktenes egenskaper, f.eks. når leketøy kan skade barn eller matvarer har skadelige tilsetningsstoffer. Når det gjelder tiltak som går på selve produksjonsprosessen, foregår det nå en omfattende diskusjon om temaet knyttet til spørsmål om handel og miljø. I teksten fra Uruguay-runden er imidlertid produksjonsmetoder bare trukket inn i den grad de også er relatert til produktet. Det er derfor i dagens situasjon generelt ikke tillatt å iverksette handelstiltak som utelukkende er basert på forhold i produksjonsprosessen. Man kan derfor ikke stoppe import av f.eks. aluminium fra Russland ut fra den begrunnelse at det benyttes forurensende produksjonsmetoder. Handelspolitiske restriksjoner mot import av varer der bruk av barnearbeid er den eksplisitte begrunnelsen, må likeledes antas å være i strid med WTO-regelverket.¹

Et relatert spørsmål er om tiltak som ikke er rettet mot import, men mot omsetning, kan bestrides i henhold til WTO. Man kunne f.eks. tenke seg forbud mot all omsetning av varer basert på barnearbeid, med straffer rettet mot innenlandske rettssubjekter som medvirket til slik omsetning. Dette ville imidlertid være et tiltak med klar virkning for internasjonal handel, og det må derfor antas at det ikke ville være mer akseptabelt enn tiltak som eksplisitt er rettet mot importen. Et slikt tiltak kommer i samme kategori som nasjonale miljøstandarder, og vil derfor rammes av den restriktive tolkning av Art. XX(b).

¹ I forhold til miljøspørsmål er det en gråsone knyttet til at forurensende produksjonsmetoder kan ha skadevirkninger utenfor landet selv. I forhold til sosiale standarder kan et tilsvarende argument være at det forekommer «sosial dumping» ved at land med lave standarder gjennom eksport kan skade produksjon og arbeidsplasser i land som har høyere standarder. Dette er en sentral del av debatten om en sosialklausul i WTO. Argumentet er av marginal betydning i forhold til barnearbeid, men det er mer relevant å diskutere i sammenheng med andre sosiale standarder. En nærmere drøfting utelates derfor her.

En mer liberal tolkning av Art. XX(b) ville skape grunnlag for en rekke importrestriksjoner på nytt grunnlag. Det ville også åpne for «ekstraterritorialitet» ved at land kunne forby import av produkter som ikke ble produsert i henhold til importlandets regler, selv om eksportlandets regler blir fulgt. Om et land fant norske fangstmetoder for hval utilfredsstillende, kunne importen begrenses. I forbindelse med sosiale spørsmål og miljøspørsmål frykter mange u-land at en mer liberal tolkning kan åpne for proteksjonisme fra i-landenes side. Derfor er spørsmålet om standarder knyttet til produksjonsmetoder, helse og miljø et omstridt spørsmål.

For at man skal kunne innføre restriksjoner mot import basert på barnearbeid, er det derfor nødvendig at det skapes en ny hjemmel i WTO for dette. Fordi en rekke u-land frykter at en slik adgang vil bli benyttet til økt proteksjonisme mot fattige land, er det usikkert om man i overskuelig framtid vil kunne bli enige om en slik klausul i WTO.

Det finnes også andre deler av GATT-avtalen som kan benyttes for å innføre importrestriksjoner. Viktig er bl.a. Art. XIX (GATTs beskyttelsesklausul). Tiltak under denne må imidlertid begrunnes ut fra skadevirkninger for industrien i importlandet som følge av økt import, og slike tiltak skal dessuten praktiseres ikke-diskriminerende i henhold til GATTs Art. XIII. Den nye WTO-avtalen om tolkning av Art. XIX (St.prp. nr. 65, 1993-1994, 363-373) tillater en viss selektivitet i fordelingen av kvoter som blir innført, men dette er knyttet til importøkningen og markedsandelene for ulike eksportland. Det vil neppe være mulig å bruke Art. XIX til selektive tiltak som er rettet mot barnearbeid, selv om kriteriene knyttet til skade på innenlandsk produksjon skulle være oppfylt. Ettersom det i forhold til barnearbeid dessuten ofte vil være vanskelig å påvise skade på innenlandsk industri, er Art. XIX i praksis lite anvendbar.

Det har også blitt hevdet at WTOs adgang til tiltak mot subsidier i eksportland kan benyttes overfor barnearbeid, ettersom barnearbeid skulle kunne tolkes som en implisitt subsidie. Dette er en urimelig tolkning av WTOs regelverk ettersom subsidier i henhold til dette skal innebære at det offentlige gjennom overføringer, gjeldslettelser, varekjøp eller prisreguleringer gir en fordel til produsentene (St.prp. nr. 65, 1993-94, 307-362). Det er vanskelig å se at barnearbeid generelt skulle kunne dekkes av dette.

Som vist ovenfor inneholder WTOs generelle unntaksklausul også bestemmelser som gjelder den offentlige moral, samt forebyggelse av svikaktige forretningsmetoder. Dette er lite anvendte paragrafer i WTO, men det kan reises spørsmål om disse regler har relevans for barnearbeid. Man kunne f.eks. tenke seg at bestemmelsen om offentlig moral ble påberopt i forhold til grunnleggende menneskerettigheter. Dette ville imidlertid være en omstridt tolkning ettersom uttrykket offentlig moral må antas å ha en snevrere betydning (knyttet til f.eks. anstøtelige medieprodukter og liknende).

WTOs paragraf om svikaktige forretningsmetoder kunne bli påberopt ut fra at barnarbeid ofte er illegalt i forhold til eksportlandenes egne lover. Et generelt forbud mot import av varer som er produsert illegalt, kunne f.eks. begrunnes ut fra denne paragraf, og dette ville kunne ramme barnarbeid. Slike tiltak ville stå sterkere enn generelle tiltak mot barnarbeid ettersom de eksplisitt ville legge eksportlandets lover til grunn og dermed unngå å anvende ekstraterritorialitet. Et slikt virkemiddel ville også politisk stå sterkere; det vil være vanskeligere for et eksportland å kjempe for sin rett til å eksportere produkter som er laget i strid med landets egne lover. Slike tiltak kunne imidlertid være kontroversielle av flere grunner. For det første vil eksportlandene hevde at de selv bør ha ansvaret for å etterse at landets egne lover blir fulgt. For et andre kunne slike tiltak ha den paradoksale konsekvens at eksportlandene ble mer tilbakeholdne med å innføre restriktiv lovgivning på feltet. For det tredje vil importører ofte kunne hevde at de handlet i god tro, og dette vil svekke muligheten for håndheving. Videre – og kanskje viktigst – vil den juridiske håndheving måtte baseres på en rettslig avklaring av hvorvidt produksjonen i eksportlandet er illegal eller ikke, og dette vil involvere myndighetene i eksportlandet direkte. Slike tiltak er derfor først og fremst tenkelige i en situasjon der det inngås et direkte samarbeid mellom import- og eksportland om bekjempelsen av barnarbeid. Det forhold at barnarbeid ofte er forbudt i eksportlandet, er imidlertid et viktig forhold som har betydning for hvilken form for handelspolitikk som kan være mulig, og dette kan også være et viktig moment i diskusjonen om en sosialklausul i WTO.

5.4.2. Harkin Bill og dens legale grunnlag

I det amerikanske politiske systemet har det til tider vært en konflikt mellom Kongressen og Presidenten. Det har flere ganger vært foreslått lovgivning som i sin ytterste konsekvens kunne brukes på en måte som ville være i strid med GATTs regler. Ved flere anledninger har Presidenten nedlagt veto mot slike lover, men dette har ikke forhindret at forslagene kunne ha virket som «troverdige trusler» i internasjonale handelsforhandlinger. Et eksempel på dette var den såkalte «Jenkins Bill» på midten av 1980-tallet, som hadde en innvirkning på forhandlingene i GATT om forlengelsen av det internasjonale handelsregimet for tekstilvarer (MFA).

«Harkin Bill» ble foreslått av senator Tom Harkin i 1992, og ble senere lagt fram i revidert form i 1995 (S.706 til Senatet 6.4.1995).² Lovforslaget har til hensikt å begrense bruken av arbeidere under 15 år i eksportproduksjon. Dette skal skje gjennom importforbud i USA for alle varer der det er påvist at de er produsert av barn, og ved at USA oppfordrer andre land til å innføre slike

²I tillegg foreligger et parallelt forslag fremmet av Barney Frank i Representantenes hus (HR 2095).

forbud. Videre sier loven at USA skal arbeide politisk for å styrke det internasjonale handelsregelverket for å bekjempe barnarbeid. Det skal også være en politisk målsetning å gi bistand til land for å styrke håndhevingen av nasjonale lover som forbyr barnarbeid, og bistand rettet mot de underliggende årsaker til barnarbeid. Håndhevelsen av importforbudet skal dels baseres på regelmessige gjennomganger av U.S. Dept. of Labor («using all available information»), men enkeltindivider kan også sende anmodninger til departementet og be om undersøkelser av spesielle land og sektorer.

Mens begge hus i Kongressen har vedtatt de politiske målsetningene i lovforslaget, har forslaget om importforbud ikke gått gjennom. Loven kan imidlertid komme opp til ny behandling (mer om dette i kap. 8). På tross av dette har lovforslaget hatt en virkning ved at myndigheter og bedrifter i eksportlandene har blitt mer opptatt av å bekjempe barnarbeid. Tilgjengelig informasjon tyder på at Harkin Bill har vært en av faktorene som gjorde at indiske eksportører gikk inn for «Rugmark»-systemet (Deutscher Bundestag 1995, 16). Likeledes har Harkin Bill vært en pådrivende faktor bak avtalen om bekjempelse av barnarbeid i Bangladesh som ble inngått nylig (se kap. 8). Dette illustrerer at trusler om handelspolitiske tiltak kan ha en virkning uten at de blir gjennomført.

Som nevnt ovenfor er et lovforbud av denne type neppe forenlig med WTOs nåværende regler. Det har blitt argumentert for det motsatte (ILRA 1993), blant annet ut fra at tiltaket er ikke-diskriminerende både i henhold til Art. I (bestevillårsklausulen) og Art. III (prinsippet om nasjonal behandling) i GATT. Det synes riktig at lovforslaget kan sies å være ikke-diskriminerende i denne forstand, men dette er ikke noe tilstrekkelig grunnlag for at tiltakene er GATT-konforme. Det er videre argumentert med at tiltakene faller utenfor Art. XI om alminnelig opphevelse av kvantitative restriksjoner, ettersom loven er rettet mot produksjonsprosessen og ikke produktene som sådanne. Ettersom tiltak uansett må rettes mot import av spesifikke produkter, synes dette vanskelig å begrunne ut fra teksten i Art. XI (2b). Et annet argument er at barnarbeid delvis kan dekkes av paragraf XX(e) om fengselsarbeid. I så fall må man få aksept for en fortolkning om at «bonded labour» er ekvivalent med fengselsarbeid. Forbudet må dessuten begrenses til å gjelde «bonded labour». Det er også argumentert for at forslaget ikke innebærer ekstraterritorialitet ettersom barnarbeid ofte er i strid med eksportlandets lover. Dette er et politisk mer enn et GATT-legalt argument, se diskusjonen om svikaktige forretningsmetoder i pkt. 5.4.1. ovenfor, ettersom Harkin Bill ikke er formulert på en måte som eksplisitt tar hensyn til eksportlandets lover. Alt i alt tyder mye på at Harkin Bill i sin nåværende form er i strid med WTOs regelverk (se også Deutscher Bundestag 1995, 16). Dersom loven blir vedtatt, er det naturligvis WTO som i siste instans må vurdere dette.

5.4.3. Sosialklausuler i tollpreferansesystemer

Fra rundt 1970 har industrilandene gitt utviklingsland tollpreferanser under de såkalte generelle tollpreferansesystemer (GSP). GSP innebærer at det gis tollfordeler til utviklingsland sammenliknet med de tollsatser som gjelder generelt ut fra bestevilkårsprinsippet. Disse tollpreferansene er ensidige konseksjoner fra importlandenes side, og avviker dermed fra GATTs normale gjensidighetsprinsipp. Det første tiåret måtte slike preferanser gis et spesielt unntak fra GATTs regler. I Tokyo-runden i 1979 ble det inngått en spesiell rammeavtale om u-landenes behandling i GATT (omtalt som «enabling clause») som gir generell adgang til slike ordninger. I tillegg fastslås at de minst utviklede land kan gis mer fordelaktig behandling, og at de mest utviklede u-land kan unntas fra mer fordelaktig behandling («graduation») (se f.eks. Whalley 1990).

Hovedhensikten med GATTs «enabling clause» er å gi muligheter til positiv diskriminering for å fremme økonomisk utvikling. En introduksjon av sosialklausuler i GSP-ordninger kan derfor være kontroversielt, og enkelte utviklingsland har da også uttalt seg mot USAs bruk av sosiale kriterier i GSP-sammenheng (GAO 1994, 100). På den annen side foreligger ingen klare prinsipper for hvilke kriterier som skal følges i utformingen av GSP-systemer. Importlandene har derfor en viss frihet til å foreta egne avveininger av hvilke prinsipper som skal ligge til grunn. Dette gjelder desto mer fordi GSP er ensidige konseksjoner fra importlandene. Slike preferanser skal gis til utviklingsland, men industrilandene har betydelig frihet til å bestemme hvilke land dette skal være. Dersom det blir et betydelig innslag av andre hensyn enn utvikling generelt i GSP-systemene, er det grunn til å anta at det kan komme en ny debatt om retningslinjene for GSP.

5.4.3.1. USAs GSP-system

I USAs GSP-system er det bestemmelser som innebærer at landenes praksis m.h.t. intellektuelle eiendomsrettigheter og sosiale forhold kan trekkes inn i vurderingen av om et land skal tildeles GSP. Det er bl.a. fastslått at det ved tildeling av GSP-fordeler skal tas i betraktning om et land «har tatt eller er i ferd med å ta skritt for å gi landets arbeidere ... internasjonalt anerkjente arbeidstakerrettigheter» (GAO 1994, 99). Slike rettigheter er definert som (ibid., egen oversettelse)

- (A) organisasjonsfrihet;
- (B) rett til organisering og kollektive forhandlinger;
- (C) et forbud mot bruk av enhver form for arbeid under tvang («forced or compulsory»);
- (D) en minimumsalder for sysselsetting av barn;

(E) akseptable arbeidsvilkår når det gjelder minstelønn, arbeidstid og yrkesmessig sikkerhet og helse.

Formuleringen om at landet skal «ta skritt» innebærer at reglene ikke betyr et krav om full oppfyllelse av disse kriterier. Oppfølging av reglene skjer gjennom at amerikanske myndigheter mottar «petitions» (anmodninger) fra bedrifter, enkeltpersoner, organisasjoner og eksportland. Fra 1985 til 1993 ble det innsendt 80 slike anmodninger som gjaldt arbeidstakerrettigheter, og 46 av disse ble godtatt for videre behandling. Dette utgjorde 71% av alle henvendelser om forhold i eksportlandene som ble godtatt for videre behandling. Av de 65 saker som ble behandlet, endte det i 11 tilfeller med at eksportland ble fratatt GSP-fordeler (4 av disse ble senere tatt til nåde) (GAO 1994, 112). I forhold til arbeidstakerrettigheter var det særlig organisasjons- og forhandlingsrett som ble lagt til grunn. Vi har ikke oversikt over om GSP-rettigheiter så langt er trukket tilbake som følge av barnearbeid. (For en mer utfyllende oversikt, se GAO 1994.)

Det er betydelig diskusjon i USA om håndhevelsen av disse aspekter ved GSP-systemet. Aktivistgrupper og fagbevegelse har hevdet at myndighetene har vært for tilbakeholdne med å bruke de sanksjonsmuligheter som foreligger. Myndighetene på sin side har sett på sanksjoner som en siste mulighet, og har lagt vekt på å oppnå en dialog med eksportlandene om forbedring av sosiale forhold. En spesiell grunn til at sanksjoner har blitt brukt, er dessuten at flere av klagen er knyttet til tekstilsektoren. Denne er unntatt fra GSP-behandling som følge av at den betraktes som sensitiv ut fra hensynet til arbeidsplasser i USA.

5.4.3.2. EUs GSP-system

EUs tollpreferansesystem ble nylig fornyet med virkning fra 1.1.1995. I diskusjonen forut for Ministerrådets vedtak ble det også foreslått at en sosialklausul skulle inngå i det nye GSP-systemet. Det var delte meninger om dette; blant annet var Tyskland tilbakeholden. I det endelige kompromiss er det slik at slike tiltak eventuelt kan settes i verk fra 1998, men vedtak om dette – inkludert den spesifikke form – blir ikke behandlet før i 1997 (Waer og Driessen 1995). Artikkel 7 fastslår at land kan søke om spesielle preferanser dersom de oppfyller innholdet i ILOs konvensjoner nr. 87 og 98 om organisasjonsfrihet og forhandlingsrett, og nr. 138 om minstealder. EU-kommisjonen vil i 1997 legge fram en oversikt om sammenhengen mellom handel og arbeidstakerrettigheter, og de nærmere bestemmelser om iverksettelse er ikke avklart (ibid.). Det framgår av dette at EU tar sikte på å bruke dette som positive incentiver snarere enn som grunnlag for sanksjoner. Bestemmelsene må ses i sammenheng med den omfattende gradering av tollreduksjoner i EUs GSP-system. De minst utviklede land vil ikke bli berørt, ettersom de (som i det gamle systemet) vil ha full tollfrihet generelt. Betydningen av en slik sosialklausul vil også

avhenge av at tollreduksjonene varierer mellom produktgrupper. Tekstilvarer, som er en viktig sektor i denne sammenheng, er i den mest sensitive gruppen slik at tollen bare reduseres med 15% av den generelle satsen (som er rundt 12% for klær).

5.4.4. Handelstiltak i regionale handelsavtaler

I USA har man i tillegg til GSP-systemet også innarbeidet sosiale bestemmelser i en del andre handelsarrangementer. Dette gjelder bl.a. NAFTA, og dessuten

- * Caribbean Basin Economic Recovery Act (1983)
- * Overseas Private Investment Corporation (1984)
- * Multilateral Investment Guarantee Agency (1987)
- * Section 301 i Omnibus Trade and Competitiveness Act (1988)
- * Andean Trade Preference Act (1991)
- * Section 599 i «the fiscal year 1993 Foreign Operations Appropriations Act» (1992)

(GAO 1994, 115, oversikt ved slutten av 1994).

Bortsett fra NAFTA har disse avtalene eller lovene lite spesifikke bestemmelser om implementering. Siden GSP-systemet har de mest spesifikke bestemmelser om implementering, har GSP stått mest i fokus for de grupper som har arbeidet aktivt for å innarbeide sosiale bestemmelser i USAs nåværende handelspolitikk overfor u-land.

De sosiale bestemmelsene i NAFTA er inneholdt i en egen tilleggsavtale (North American Agreement on Labor Cooperation, 1993). Avtalen er interessant fordi den som et utgangspunkt aksepterer landenes adgang til å ha egne arbeidsstandarter (art. 2). Avtalens hovedinnhold er derfor rettet mot implementeringen av de nasjonale standardene. Myndighetene skal gjennom inspeksjon, undersøkelser av regelbrudd, rapporteringssystemer, saksbehandlingsprosedyrer og sanksjoner tilse at deres lover blir overholdt (art. 3). Private aktører og organisasjoner skal ha adgang til prosedyrer for å ta opp saker knyttet til arbeidsstandarter (art. 3, 4). Prosedyrene for behandling av slike saker skal være «fair, transparent and equitable» (rettferdige, åpne for innsyn og med like rettigheter, art. 5). Det er nedsatt en egen kommisjon bestående av et råd og et sekretariat på 15 personer som skal følge opp avtalen og fremme samarbeid på området. Kommisjonen skal også behandle klager under avtalen. Del 5 i avtalen inneholder spesifikke regler for tvisteløsning, som bl.a. inkluderer oppnevning av paneler og bruk av eksperter. Dersom et av lande-

ne ikke tar de nødvendige tiltak for å rette opp manglende håndheving av sine arbeidsstandarder, kan sanksjoner iverksettes. Sanksjoner skal i første omgang ha form av bøter som pålegges det enkelte land («monetary enforcement assessments»). Dersom disse ikke betales, kan rettigheter under NAFTA settes ut av kraft, ved at landet pålegges ekstra toll som samlet ikke skal overstige «boten». Boten kan ikke overstige 20 mill. USD eller 0,007% av total samhandel med varer innen NAFTA. Boten skal innbetales til et fond som skal brukes til oppfølging av arbeidstakerrettigheter (Annex 39).

Oppmerksomhet om barnearbeid i Mexico var en hovedgrunn til at USA ønsket en slik tilleggsavtale i NAFTA. Det var ingen slik avtale i den tidligere frihandelsavtalen mellom USA og Canada, og dette illustrerer at sosiale spørsmål blir en viktigere dimensjon i regionale handelsarrangementer mellom land på svært ulike inntektsnivåer. Slike spørsmål kan også få en ny dimensjon i Europa dersom de østeuropeiske land blir EU-medlemmer. I EU er arbeidstakerrettigheter dekket i det sosiale charter som ble vedtatt i Maastricht-avtalen. Siden handelstiltak ikke er en sentral del av dette, utelater vi en nærmere drøfting.

5.4.5. Sosialklausul i WTO?

Som nevnt er det åpnet for at spørsmålet om en sosialklausul kan komme på WTOs agenda som ett av de nye spørsmål som skal tas opp. Det er imidlertid ikke selvsagt at dette vil skje, ettersom det er betydelig uenighet om saken. Så lenge industrilandene er splittet i dette spørsmålet, er det mindre sannsynlig at det vil bli enighet om dette. Dersom industrilandene kan bli enige seg imellom, er det større sjanser for at en sosialklausul kan bli aktuell. Mens USA og Frankrike har vært pådrivere, har f.eks. Tyskland uttrykt skepsis (se f.eks. Deutscher Bundestag 1995, 11). Diskusjonen om sosiale standarder i OECD er derfor en viktig avklaring; dersom man ikke blir mer enige, er det lite sannsynlig at presset for en sosialklausul kan bli sterkt nok til at den blir en realitet. OECD arbeider for øyeblikket med en rapport om sosiale standarder og handel, og denne kan få stor innvirkning på diskusjonen om disse spørsmål når den blir offentliggjort i 1996.

Det bør for øvrig bemerkes at motstanden ikke er like kompakt i alle u-land; en del u-land i Latin-Amerika og Afrika har vært mindre steile (Deutscher Bundestag 1995, 11). Det er særlig landene i Asia som frykter en sosialklausul, ettersom en betydelig del av verdens barnearbeid finner sted i Asia, og mange av de involverte land har en betydelig eksport som kan bli rammet.

Dersom en sosialklausul skal innføres i WTO, kan det i prinsippet skje på ulike måter:

- 1 Man kan bli enige om visse felles minstestandarder, og gi adgang til sanksjoner dersom disse ikke blir oppfylt.
- 2 Man kan godta at landene har ulike standarder, og bruke handelsregelverket for å styrke implementeringen av disse (som i NAFTA).
- 3 Man kan også tenke seg en kombinasjon av de to typene, ved å ha felles minimumsregler om hensyn til helse, sikkerhet osv. som ikke er spesifikke. Dette er i praksis det som gjelder i en del sammenhenger i EUs indre marked, ved at det er fri konkurranse basert på ulike standarder, men der landene kan ty til generelle paragrafer om helse, sikkerhet og miljø dersom de vil begrense importen (Cassis de Dijon-prinsippet).

En mulighet under alternativ 1 er å basere seg på ILOs standarder. Man kunne f.eks. ta utgangspunkt i de mest fundamentale konvensjonene (f.eks. 29, 87, 98, 138, evt. ta bort en del mindre detaljer i disse som hindrer en del land i å ratifisere dem), og bruke dette som grunnlag i WTO. Dette har vært tankegangen i en arbeidsgruppe i ILO som ble nedsatt i 1994. Ved å kombinere ILO-konvensjoner med handelstiltak og tvisteløsning i henhold til WTOs regler kunne man oppnå en sosialklausul i GATT. Det ble i utgangspunktet spesielt henvist til Art. XXIII i GATT, som omhandler «Nullification or Impairment» (hel eller delvis tilsidesettelse av rettigheter etter avtalen). Ikke overraskende har det vært betydelig uenighet i arbeidsgruppen. En del u-land, med India i spissen, ønsket ikke å fortsette diskusjonen. Høsten 1995 ble det derfor vedtatt at gruppen skulle forsette, men at spørsmålet om handelssanksjoner ikke lenger står på dagsordenen.

En nærmere vurdering av om det er realistisk å komme fram til felles minimumsregler på det sosiale område, forutsetter en nærmere analyse av de ulike landenes lovverk, som ligger utenfor rammene for denne studien. En del av de sentrale konvensjonene om barnearbeid er ratifisert av mange land (både ILOs og FNs konvensjoner), og dette tilsier at det muligens kan være enklere å komme til enighet om minstestandarder på dette felt enn for andre deler av en sosialklausul.

Dersom det er urealistisk å komme til enighet om felles minstestandarder, er NAFTA-tilnærmingen et interessant alternativ, dvs. at man tar utgangspunkt i de nasjonale regler. Som nevnt tidligere betyr det tiltak mot varer som er produsert illegalt, og et slikt krav vil ha større politisk legitimitet enn tiltak som innebærer at u-land vurderes opp mot i-landenes standarder. Et samarbeid om å begrense omsetningen av illegalt produserte varer, samt introduksjon av nasjonal lovgivning om dette, er derfor et tenkelig alternativ i håndteringen av sosiale spørsmål. I Norge finnes så vidt vites i dag ikke lover som generelt forbyr omsetning av varer som er produsert illegalt i andre land.

Mens Uruguay-runden var preget av en mer positiv holdning fra u-landenes side til det multilaterale handelssystemet, kan spørsmålet om sosiale stan-

darder føre til en ny og uheldig polarisering mellom nord og sør i WTO. Siden konkrete handelstiltak er et lite treffsikkert virkemiddel mot barnearbeid, og siden det er en reell fare for at slike tiltak kan bli brukt i proteksjonistisk øyemed, er det grunn til å være tilbakeholdne m.h.t. å presse fram adgang til slike tiltak i WTO. Som vi har sett, kan også rene markedstiltak (informasjon, tiltak gjennom multinasjonale selskaper) være vel så effektive. Det kan likevel virke positivt at u-landene settes under press for å ta problemene med barnearbeid mer alvorlig. Mens trusler om handelspolitiske tiltak i noen tilfeller kan virke positivt, kan iverksettelsen av dem ofte ha uheldige bivirkninger. Som påvist i kap. 8 om Bangladesh, kan imidlertid trusler også ha negative bivirkninger som tilsier at man bør utvise forsiktighet.

5.5. Oppsummering: Handelspolitiske valgmuligheter

Barnearbeid er et omfattende fenomen i mange lavinntektsland, og en betydelig del av barnearbeidet tar form av hjemmearbeid og arbeid i jordbruket. Lønnet barnearbeid er særlig knyttet til tidlige industrialiseringsfaser med overgang til fabrikkproduksjon basert på lave krav til arbeidernes kunnskap. Gjennom videre industrialisering stilles større krav til arbeidernes kunnskap og produktivitet, og dermed reduseres etterspørselen etter barnearbeid. Dette er imidlertid ikke entydig ettersom visse typer industriell masseproduksjon teknologisk kan skje ved bruk av barn. Oppgradering av teknologien i produksjonen vil imidlertid generelt bidra til å redusere barnearbeid.

Familier sender sine barn i arbeid blant annet fordi skoletilbudet er dårlig og avkastningen på utdanning er lav. Når kunnskap blir viktigere og avkastningen på utdanning øker, synker omfanget av barnearbeid. Barnearbeid er også et fattigdomsproblem slik at økonomisk vekst er viktig for å eliminere barnearbeid.

Historisk har barnearbeid vært viktig i den tidlige industrialisering i dagens industriland, og mange av de industrier som da brukte barn, finner vi igjen i studiene av dagens u-land. I Norge var barnearbeid vanlig på slutten av 1800-tallet, og de viktigste lovreguleringer kom rundt århundreskiftet.

For å eliminere barnearbeid, trengs

- * økonomisk vekst og modernisering av produksjonen
- * utbygging av obligatorisk skole
- * reguleringer som begrenser barnearbeid.

Ingen av disse tiltak er i seg selv tilstrekkelige, og eliminering av barnearbeid skjer gjennom en parallell utvikling på alle tre felter. Forbud som ikke er ledsaget av andre tiltak, kan forverre situasjonen for barna.

Handelspolitikkenes viktigste rolle i kampen mot barnearbeid vil være å gi utviklingslandene markedsadgang for sine eksportvarer, og dermed stimulere deres økonomiske vekst. En liberal handelspolitikk overfor u-landene vil derfor være viktig.

I tillegg har enkelte foreslått importrestriksjoner overfor varer produsert av barn. Slike handelstiltak vil imidlertid være lite treffsikre i forhold til det overordnede mål om reduksjon av det totale omfang av barnearbeid:

- * Siden en svært liten del (anslagsvis under 7%) av barnearbeidet er rettet mot eksport, vil handelstiltak bare ramme en liten del av det samlede barnearbeid. Det vil være en stor sjanse for at barnearbeidet bare forskyves til produksjon for det innenlandske markedet.
- * Siden barn bare står for en liten del av eksportproduksjonen av de berørte varer/land, vil det være store problemer med å skille mellom «rene» og «urene» varer for de varer som skal forbys. Handelstiltak kan i mange situasjoner komme til å straffe produsenter som ikke bruker barn.
- * Siden mye av barnearbeidet skjer i former, til dels illegale, der kontroll og innsyn er vanskelig, vil det være vanskelig å håndheve handelstiltak effektivt.
- * Siden datagrunnlaget for å bedømme barnearbeid er svært mangelfullt, vil tiltak kunne ramme tilfeldig. De land som praktiserer størst åpenhet, vil f.eks. kunne bli straffet.
- * Siden barnearbeid er mer omfattende i de fattigste land, vil en slik handelspolitikk bety mer proteksjonisme overfor de fattigste land, i strid med tidligere retningslinjer for handelspolitikken.
- * Handelsboikott vil bare virke etter hensikten dersom den er ledsaget av andre tiltak som gir barna alternativer. Dersom handelsforbud driver jentene i tekstilindustrien ut på gata istedenfor til skoleverket, vil det ikke uten videre hjelpe barna.

Handelsrestriksjoner mot barnearbeid vil derfor være lite treffsikre og de kan ha en rekke uheldige bivirkninger. Handelstiltak eller trusler om slike kan imidlertid virke som et politisk press som i noen situasjoner kan ha positive effekter, ved at de får myndighetene i eksportland til å ta problemene med barnearbeid mer alvorlig.

Virkningene av handelstiltak vil være forskjellige avhengig av om de fører til en delvis reduksjon av omfanget av barnearbeid, eller om de påvirker prisene for varer produsert av barn. Tiltak (f.eks. importforbud) som presser en del barn ut av arbeidsmarkedet, kan motvirkes av at lønna øker for de barn som fortsatt arbeider, og dermed kan nye barn komme ut på arbeidsmarkedet. Dette vil redusere tiltakenes effektivitet i forhold til målsetningen.

Tiltak som påvirker prisene vil ha mer entydige effekter, ved at både produksjonen i sektoren med barnearbeid og barnas lønn reduseres. Disse er der-

for mer treffsikre i forhold til målsetningen selv om noen barn kan få et inntektstap. Slike tiltak kan f.eks. være handelstiltak som reduserer etterspørselen etter barnearbeidsvarer. En slik virkning kan oppstå ved

- * importforbud som øker importørenes risiko ved import fra et land
- * konsumentboikott
- * merkeordninger
- * tiltak som påvirker multinasjonale selskaper eller eksportbedrifter.

Slike tiltak, som påvirker etterspørselen, er effektive, men de er beheftet med det problem at det ofte vil være vanskelig å skille mellom «rene» og «urene» varer. En merkeordning som bare omfatter en del av produsentene, kan derfor sterkt ramme produsenter utenfor ordningen som ikke bruker barn i produksjonen. Analysen viser at slike virkninger kan i noen situasjoner være dramatiske. Dersom det offentlige skal involvere seg i merkeordninger, bør disse ordningene dekke så mange av de aktuelle eksportbedrifter at slik diskriminering unngås. En annen sak er at produsenter frivillig og uavhengig av myndighetene kan bruke varemerker for å styrke sin markedsposisjon. Dette kan også gjelde multinasjonale selskaper som signaliserer at de vil holde sin sti ren m.h.t. bruk av barnearbeid.

I regelverket i WTO (Verdens Handelsorganisasjon) finnes i dag ikke regler som tillater handelstiltak basert på barnearbeid (eller generelt: forhold i produksjonsprosessen, med fengselsarbeid som det eneste unntak). I tollpreferansesystemene (GSP) overfor u-land, og i regionale handelsavtaler, er det imidlertid større muligheter til å innarbeide bestemmelser om sosiale forhold. USA har innarbeidet slike forhold i NAFTA og sitt GSP-system, samt i en del andre handelsarrangementer. EU har åpnet for at slike bestemmelser kan bli effektive i GSP-systemet fra 1998. I USA foreligger et lovforslag om forbud mot barnearbeid («Harkin Bill»). Dette er ikke vedtatt, og mye tyder på at det vil være i strid med WTOs nåværende regelverk. Forslaget har imidlertid hatt en virkning likevel ved at det har ført til politisk press som har foranlediget tiltak mot barnearbeid i Bangladesh og India.

USA og Frankrike har stilt seg i spissen for et krav om at en sosialklausul, inkl. bestemmelser om barnearbeid, skal innarbeides i WTO. Det er betydelig uenighet om dette, og det er ikke en gang sikkert at saken blir tatt opp i kommende WTO-forhandlinger. Siden handelsrestriksjoner mot barnearbeid er et lite treffsikkert virkemiddel, og faren for proteksjonistisk misbruk er til stede, er det en kampsak av begrenset verdi. Den internasjonale diskusjon om barnearbeid og handelstiltak kan likevel ha positive politiske effekter. Et spesielt forhold ved barnearbeid at det til dels er forbudt også i henhold til u-landenes eget lovverk. Dette åpner for at man ikke nødvendigvis trenger å bli enige

om felles minstestandarder, men at man kan lage handelsregler som (i likhet med NAFTA) tar utgangspunkt i landenes nasjonale lovgivning og tar sikte på å styrke håndhevingen. Sanksjoner mot varer som er produsert illegalt i eksportlandene, er derfor et mulig virkemiddel. Håndheving av slike ordninger krever imidlertid samarbeid med eksportlandets myndigheter, og de er derfor kun mulige som del av et samarbeid mellom import- og eksportland. Politisk vil tiltak mot illegalt produserte varer stå sterkere enn tiltak som innebærer at u-landene påtvinges industrilandenes lovgivning: Det er vanskeligere for u-landene å forsvare sin rett til å eksportere illegalt produserte varer. Denne typen tilnærming er ikke nødvendigvis like aktuell på alle de felter som dekkes av en sosialklausul, men en nærmere analyse av en sosialklausul generelt ligger utenfor denne studiens rammer.

Et utgangspunkt for norsk handelspolitikk på dette felt kan være:

- * For å bidra til u-landenes vekst og dermed eliminering av barnearbeid er en liberal handelspolitikk overfor u-landene nødvendig.
- * Fjerning av tollpreferanser for u-land vil ramme deres eksportsektor generelt, ikke bare barnearbeid. Det er derfor et tiltak som kan virke mot sin hensikt. Slike tiltak er dessuten særlig aktuelle dersom man har et GSP-system med omfattende forskjellsbehandling mellom land og produkter, slik tilfellet er for EUs og USAs systemer. Som følge av Norges størrelse vil også tiltak via GSP ha liten politisk virkning.
- * Tiltak som påvirker private bedrifters atferd gjennom å redusere deres etterspørsel etter varer laget av barn, kan være effektive og formålstjenlige. Eksempler på dette er merkeordninger i privat regi og regler for multinasjonale selskaper. Merkeordninger kan imidlertid ha skadevirkninger for uskyldige produsenter dersom de bare omfatter en del av de aktuelle produsentene. Det offentlige bør derfor bare involvere seg i merkeordninger dersom de er tilstrekkelig omfattende. Den administrative kostnad ved slike ordninger kan dessuten være høy, og dette tilsier at offentlig sanksjonerte merkeordninger bare kan være et begrenset virkemiddel.
- * Handelspolitiske tiltak som innebærer forbud mot omsetning av varer som er produsert illegalt i eksportlandene, er en mulighet som kan vurderes både nasjonalt, bilateralt og multilateralt.

Analysen tyder alt i alt på at negative handelstiltak vil være et virkemiddel med relativt marginal betydning i forhold til målsetningen om å redusere barnearbeid. Bistandstiltak kan i mange sammenhenger være mer tjenlig, f.eks. bistand til utdanningssektoren i u-land og bistand som bidrar til økt informasjon om og fokusering på barnearbeid. Uansett er det eksportlandene selv som må ha hovedanvaret for å eliminere barnearbeid, og tiltak bør derfor bygge på en dialog med de aktuelle land.

the 1990s, the number of people in the world who are under 15 years of age is expected to increase from 1.1 billion to 1.5 billion, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

These demographic changes are expected to have a significant impact on the world's labor force. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

The impact of these demographic changes on the world's labor force is expected to be significant. The number of people in the labor force is expected to increase from 2.5 billion in 1990 to 3.5 billion in 2010, and the number of people aged 65 and over is expected to increase from 250 million to 450 million.

Kapittel 6

Barnearbeid, familieøkonomi og internasjonal politikk

*Av Jens Chr. Andvig,
Norsk Utenrikspolitisk Institutt*

6.1. Innledning

I løpet av de siste årene har reaksjonen i mange vestlige industriland mot ulike former for barnearbeid i utviklingsland økt i styrke.

Siden 1984 har barn formelt sett vært en viktig målgruppe i norsk bistandspolitikk, men en gruppe som har vært søkt nådd gjennom ulike former for sektorpolitikk, spesielt gjennom støtte til primærhelse og utdanning. Før 1984 ble ofte barn som målgruppe underordnet kvinnerettet bistand. Ideen har vært at støtte til kvinner ofte vil komme barna deres til gode. De ekstreme former for tvangsarbeid utført av barn vitner om at dette synet i noen situasjoner kan bli for enkelt. Mødre kan tenkes å være med på å selge sine barn som tvangsarbeidere.

Til tross for at barn har vært nevnt som en viktig målgruppe i mer enn et tiår, er det likevel først i de siste par årene at bekjemping av barnearbeid har blitt brakt inn i diskusjonen av vårt forhold til utviklingslandene, nå ikke primært som et bistandspolitisk spørsmål, men mer som et spørsmål om handelspolitikk.

6.2. Barnearbeid med en altruistisk velferdsfunksjon for familien

For å forstå hvilke økonomiske mekanismer som driver fram barnearbeid, er det nødvendig å se på de økonomiske problemene og løsningene av dem innenfor familiene der barna vokser opp.

Økonomisk sett er en familie eller et hushold en komplisert enhet selv om den ikke inneholder så mange deltakere. De økonomiske målsettingene er mer kompliserte enn de enheter man tradisjonelt har analysert i økonomisk forsk-

ning: Bedrifter som maksimerer profitten eller enkeltkonsumenter som maksimerer en nytteindikatorfunksjon. Spillerommet for ulike sosiale regler er langt større enn for bedrifter, og mer varierende mellom ulike kulturområder. Innenfor denne enheten oppstår det interaksjon mellom tilbuds- og etterspørselsrelasjoner innenfor ulike arbeids-, kapital- og varemarkeder samtidig som husholdene i u-land gjerne produserer en del for internt konsum. Det blir vanskelig på et teoretisk grunnlag å forutsi hvilke faktorer som vil påvirke et typisk hushold til å levere mer barnarbeid på grunn av denne kompliserte «innmaten». Den interne kompleksiteten innenfor en familieøkonomi holdt lenge økonomer fra å gå inn på å analysere økonomiske hushold i dybden samtidig som det vel også var en tendens til å undervurdere sektorens økonomiske betydning. Den utvidelsen av det økonomiske forskningsområdet generelt som har foregått i de siste par tiår, samt tilkomsten av et kvinneperspektiv spesielt, er i ferd med å endre denne situasjonen. De siste 15-20 årene har forskningsfeltet fått betydelig oppmerksomhet.

Fortsatt er det likevel slik at familiens økonomiske betydning tenderer mot å bli undervurdert på grunn av måten nasjonalregnskapstallene blir beregnet på. Dette har en viss betydning for industrilandene, når en f.eks. skal vurdere de økonomiske konsekvensene av større skift av arbeidskraft fra hushold til offentlig sektor. Selv om det finnes store variasjoner mellom hvordan husholdene er organisert i de ulike u-land, er det klart at de har det til felles at familiene overalt spiller en langt mer sentral økonomisk rolle enn i i-landene og utelatelsten av produksjonen her blir enda mer misvisende. Husholdenes relativt sett større betydning har en rekke årsaker.

- * En viktig faktor er at jordbrukssektoren i disse landene disponerer en større andel av arbeidsstyrken, og i de fleste land blir jordbruksproduksjon organisert i familiedrevete enheter.
- * Det er ofte historisk tregghet i mange områder hvor formelle organisasjoner inntil nylig ikke har spilt noen økonomisk rolle av betydning, og derfor dominerer familieorganisering fortsatt.
- * Selv i områder der formelle organisasjoner har blitt vanlige, vil det ofte være slik at «set-up»-kostnadene ved å etablere en formell organisasjon – formelle regnskapssystemer, tariff lønn, kjenskap til offentlige reguleringer på et stort antall områder, betaling av skatt, osv. – blir for høye i forhold til den lave avkastningen som kjennetegner de fleste av de mulige økonomiske prosjektene som kan starte opp i fattige omgivelser. De må organiseres uformelt, utenfor myndighetenes direkte kontroll og må drives på siden av eller mot loven. Familieorganisasjoner er som regel den mest effektive organisasjonsformen til å ta hånd om slike lavprofitable, ulovlige småskalaaktiviteter. Barna tar aktiv del i slike virksomheter. Dessverre blir det ikke her anledning til å gå inn på de spesielle sidene ved barnarbeid innenfor denne uformelle sektoren.

Generelt betyr dette at den økonomiske undervurderingen av husholdsarbeid blir mer betydningsfull i u-land idet en større andel av økonomien bare i liten grad blir statistisk kartlagt. Tradisjonelle beregninger trekker ikke med husholdsarbeidet overhodet. Beregninger som trekker det inn, indikerer at den økonomiske betydningen overalt er stor, men spredningen er også ganske betydelig – fra 23% i Botswana til 49% av nettonasjonalproduktet i India. Botswana er imidlertid nokså spesielt og et tall rundt 40% synes å være normen for de fleste utviklingsland (Thomas 1992, 36-37). Andelen av total arbeidstid som foregår innenfor husholdet, utgjør en enda større andel av den totale arbeidstiden som nedlegges i utviklingsland. Folbre (1984) refererer til tidsstudier fra Filippinene som tyder på at ca. 50% av de voksnes arbeidstid går med til husholdsarbeid. Når det gjelder yngre barn, utgjør husholdsarbeid en enda større andel av deres totale arbeidstid, mens for de eldre barna er faktisk andelen lavere.

Når arbeid i husholdssektoren generelt sett sjelden blir statistisk registrert, betyr det også at det som trolig utgjør den økonomiske hovedtyngden av barnearbeid, arbeid i hjemmet, blir lite registrert. Hvilke vilkår barna her arbeider under, hvilke variasjoner som finnes, må bety mye for hvordan vi skal vurdere betydningen av barnearbeid og dets eventuelle negative virkninger på global basis, men her vet en altså i praksis lite. Å forstå familiens økonomiske tilpasning er sentralt av to grunner: Kvantitativt sett foregår, som nevnt, det meste av barnearbeidet innenfor familien. Når barn arbeider utenfor familien, er det, med unntak av en liten andel av de såkalte gatebarna, ikke et resultat av barnets egne beslutninger, men av familiens. Når vi skal karakterisere barn fra et økonomisk perspektiv, er det sentralt at barnet oftest ikke kan behandles som en egen beslutningstaker, men må betraktes som underlagt familiens beslutninger.

Som en første tilnærming til en økonomisk analyse av tilbudet av barnearbeid kan vi betrakte et sentralstyrt hushold (patriarkat) der beslutningstakeren viser noen grad av altruisme i den forstand at nytten til hvert enkelt husholdsmedlem teller i den sentrale beslutningstakerens velferdsfunksjon, selv om vektene til de enkelte medlemmene i velferdsfunksjonen kan være svært ulike. I nytten til hvert enkelt medlem inngår konsumvarer inkludert arbeidstjenester fra andre medlemmer og arbeidsofferet fra eget arbeid. Husholdet har sin egen produktfunksjon, konsumerer og disponerer over medlemmenes arbeidsinnsats.

For de fleste hushold i utviklingsland, som er knyttet til jordbruk, kan i det minste noen av produktene enten konsumeres innenfor familien eller selges i et marked. Også når det gjelder arbeidskraft, står beslutningstakeren overfor valget om arbeidskraften skal disponeres internt eller selges på et marked. Husholdet disponerer ulike former for arbeidskraft inndelt etter kjønn og alder. Hvor mye som kreves av de ulike formene for arbeidskraft, og hvor lett

de er substituerbare, avhenger både av tekniske sider ved husholdets produksjon og av de sosiale sperrer som råder i vedkommende samfunn om hva hvem kan gjøre. Avhengig av husholdets tilgang på de ulike typer arbeidskraft, dets egen etterspørsel etter dem, og vilkårene på det ytre markedet for disse formene for arbeidskraft vil det bli en netto tilbyder eller etterspørter. Noen av disse formene for arbeidskraft representerer barnarbeid. I mange tilfeller må altså et hushold også vurdere å kjøpe ikke-husholds arbeidskraft, f.eks. leie andres barn.

For å studere tilpasningsformen nærmere blir også eiendomsforhold til jord, inkludert jordleieforhold, spesifisert. Innenfor dette oppsettet velger altså ikke de enkelte husholdsmedlemmene sin arbeidsinnsats og sitt konsum, men deres preferanser blir tatt hensyn til av beslutningstakeren. Innenfor et slikt hushold vil de fleste medlemmer både motta og yte arbeidstjenester, med unntak av de minste barna. I et velferdsmaksimum for husholdet vil det kunne foregå barnarbeid av ulike former.

Kvantitativt sett foregår det største omfanget av barnarbeid i u-land innenfor slike hjem, både av barnarbeid som foregår innenfor eller utenfor barnets eget hjem. Hvis barnas nytte blir tilskrevet en rimelig vekt i husholdets velferdsfunksjon, skulle ikke et slikt husholds tilpasning resultere i at barnarbeid blir urimelig omfattende: Økonomisk sett er det rimelig å karakterisere et barn ved at grenseofferet for en gitt arbeidsinnsats er høyere, og grenseproduktiviteten lavere, slik at i optimum skulle barnas arbeidsinnsats bli langt lavere enn de voksnes.

Det kan imidlertid tenkes at barna får en svært lav vekt i velferdsfunksjonen, slik at det høye grenseofferet ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til. Men i så fall skulle barna også få en urimelig liten andel av konsumet. Dette er sikkert et problem i mange tilfeller. I en studie fra hushold i Filippinene vises det at mens barna fikk ca. 70-80% av sitt kaloribehov dekket, varierte dekningsgraden for de voksne fra 90 til 100% (Folbre 1984, 313). I samme undersøkelse gis det også estimat for barnas arbeidsinnsats fordelt på alder og kjønn. Det viser seg at inntil barna blir vel fem år, er de nettomottakere av arbeidsinnsats (moren bruker mer tid på dem enn de selv leverer), men likevel virker ikke bruttobelastningen å være åpenbart urimelig. Opptil 17-årsalderen ligger barnas daglige arbeidstid (lønnsarbeid og husarbeid samlet) i underkant av 5 om timer dagen (ibid., 315). I denne undersøkelsen kan det synes som konsumet er skjevare fordelt enn arbeidsinnsatsen.

Kalorifordeling mellom barn og voksne i hungersnødssituasjoner kan også tyde på at barn i en del utviklingsland får tildelt lavere velferdsvekter i husholdene enn de vi finner rimelige.

Selv om velferdvektene som tildeles barna kan være rimelige, kan det tenkes at barna ikke klarer å kommunisere grenseofferet sitt til de voksne. Ofte klarer de ikke engang å kommunisere omfanget av sin egen arbeidsinnsats. Thomas (1992, 35) refererer til undersøkelser der de voksne systematisk over-

vurderer omfanget av sin egen arbeidsinnsats og undervurderer omfanget av barnas.

Hushold av denne typen kan også tenkes å komme i slike spesielle situasjoner at det kan bli «tvunget» til å kreve av barna at de skal levere et urimelig omfang av arbeid for markedet, spesielt hvis det er rasjonering på arbeidsmarkedene for de voksne.

I en økonometrisk spesifikasjon av en husholdsøkonomi av den typen vi har skissert i det foregående, rapportert i Barnum & Squire (1979, 90), vises det at for et jordbruksområde i Malaysia vil den partielle virkningen av en prisøkning for husholdets produkter være klart negativ på dets arbeidstilbud i markedet. Det vil si at hvis inntektene fra jordbruksproduksjonen faller, vil husholdet søke å øke sitt arbeidskrafttilbud i markedet betydelig. Hvis det viser seg vanskelig for de voksne å få jobb, vil barna måtte bli presset ut. Denne undersøkelsen underbygger den tradisjonelle oppfatningen av at lønnsarbeid blant barn langt på vei er et fattigdomsproblem.

I forbindelse med barnearbeid blir ofte lave lønninger for barn nevnt som et problem. Dersom beslutningene om tilbud av barnearbeidskraft foregår innenfor hushold av den typen vi har antatt i det foregående, skulle lave arbeidslønninger for barn være med på å redusere omfanget. Høye arbeidslønninger for barn vil kunne friste slike hushold til å tvinge barna til å levere arbeidskraft i et skadelig omfang. Goldin & Sokoloff (1982) beskriver en slik utvikling for det nordøstre USA i perioden 1820-50 der andelen av barn og kvinner i den industrielle arbeidsstyrken økte fra 10% til 40% i perioden 1800 til 1832, samtidig som kvinnes lønn (og barnelønningene) økte i forhold til mennenes. Barnearbeidslønningene er ofte ikke lave nok, vil være den hardkokte konklusjonen som følger. Teoretisk sett kan det likevel tenkes at barnearbeidslønnene kan bli en så viktig del av husholdets inntekt at inntektsvirkningen av en lønnsøkning kan bli sterk nok til å motvirke substitusjonsvirkningen av en vridning mellom barnelønn og voksenlønn.

Til tross for vår hardkokte hovedkonklusjon kan likevel det normale humanistiske instinktet – å fordømme både barnearbeidets omfang og barnas betaling – være på rett spor i en del tilfeller. De kan begge skyldes samme mekanisme, som på en eller annen måte plasserer barna i en svak strategisk stilling. For å kunne forklare det enklest mulig, kan vi endre velferdsindikatoren for en typisk familie.

6.3. Et hjerteløst hushold

La oss forutsette som før at vi har et sentralstyrt hushold, men patriarken maksimerer nå sin egen nytte hensynsløst, og vil dermed bare internalisere sitt eget arbeids subjektive kostnader. De øvrige medlemmers konsum betraktes

utelukkende som kostnader, og deres arbeid som en fri ressurs som enten kan disponeres til husholdets produksjon eller leveres på markedet. Fra disse inntektene mottar patriarken en viss andel der størrelsen på hans andel bestemmes av medlemmets strategiske posisjon. Problemet i familiens økonomiske tilpasning blir nå å maksimere patriarkens nytte under settet av bibetingelser om at ingen av de øvrige medlemmer skal forlate husholdet, enten de vil gjøre det gjennom å sulte ihjel eller rømme.

Et viktig kjennetegn ved barn under et slikt opplegg vil være at jo yngre barnet er, jo lavere vil dets nyttenivå være ved å rømme, dvs., for en gitt tildeeling av konsumvarer, jo lengre arbeidstid og dårligere arbeidsvilkår vil det være villig til å akseptere før det forlater familien. Mao. vil kombinasjon av unge barn og lang arbeidstid måtte forventes. For en gitt alder, jo lavere arbeidslønna er, jo lavere vil nyttenivået ved en eventuell rømning være, slik at lav lønn vil svekke barnas strategiske stilling og være med å få det til å akseptere lang arbeidstid.

De unge barnas manglende selvstendige beslutningsevne kan også ha andre fordeler ved at de vil betale hele lønna til patriarken, mens han vil måtte godta at de beholder en god del av lønna selv senere for at de ikke skal løsrive seg helt. Til en viss grad er det mulig for patriarken å utnytte sin kunnskap om den økende strategiske uavhengigheten ved å selge barnearbeidet «forward» på et tidspunkt da barnet er helt avhengig. Selv om dette engangsbeløpet er satt lavt, kan det likevel lønne seg – sett fra patriarkens synsvinkel.

Denne utnyttelsen av de predikerbare endringer i barnets strategiske stilling er trolig ingen hovedforklaring på at såkalt «bonded» arbeid er relativt hyppig forekommende når det gjelder barnearbeid. Vi skal straks komme inn på alternative forklaringer. Det hjerteløse husholdet er selvsagt en patologisk idealtipe, men kan likevel avdekke noen av de tilpasningsmekanismer som foregår under overflaten i mer normale familier. Vi har ikke modellert den her, men det synes klart at såkalte prinsipal-agent-modeller kan tilpasses formålet.

6.4. Variasjoner mellom landenes husholdssektor

Vi har hittil utelukkende sett på et typisk, isolert hushold for å forklare tilbudet av barnearbeid. Det går imidlertid fram av litteraturen at omfanget av barnearbeid og spesielt omfanget av lønnsarbeid blant barn varierer sterkt. Hvor langt går det an å forklare slik variasjon ved å peke på forskjeller i husholdssektoren?

Det er rimelig å tro at kulturforskjeller kan være med på å bestemme hvilke vekter barna får i familiens velferdsfunksjon. Kulturene kan være mer eller mindre barnevennlige. Mindre barnevennlighet vil normalt gi mer barnearbeid. Kulturene kan også legge ulik vekt på betydningen av å jobbe hardt og

lenge. Jo større egenverdi av hardt arbeid, jo mer barnarbeid vil også husholdet levere. Mange av ekstremtilfellene når det gjelder lange arbeidsdager for små barn, har blitt observert fra kulturer som vektlegger verdien av hardt arbeid (DOL 1995).

Det finnes også betydelige forskjeller når det gjelder det vi fra vårt perspektiv kan kalle husholdsteknologi: Matskikker som kan være mer eller mindre arbeidskrevende, mer eller mindre arbeidskrevende vannhenting, småbarn som får lov til å bevege seg mer eller mindre fritt, osv. Thomas (1992, 37) refererer til en undersøkelse der spredningen mellom land når det gjelder arbeidstid pr. uke for å drive et hushold var mellom ca. 34 timer og ca. 110 timer pr. uke innenfor ett kontinent (Latin-Amerika). Det synes opplagt at jo mer arbeidskrevende husholdsproduksjonen er, jo mer barnarbeid vil foregå innen husholdet og jo mindre barnarbeid vil husholdet være i stand til å levere utenfor.

6.5. Chayanov-hushold og skjult arbeidsløshet

I den økonomiske debatten om familiehushold har synspunktene til den russiske jordbrukseksperter Chayanov (1966) vært sterkt framme. Han var en av de første samfunnsforskere som diskuterte alternative organisasjonsmåter i jordbruket systematisk i viktige arbeider utført rundt 1. verdenskrig. Grovt forenklet kan synspunktene på det typiske husholdet som han representerer, sammenfattes i det følgende:

Husholdet maksimerer ikke sin velferd, men tar sikte på å oppnå en gitt realinntekt for sine medlemmer. Det vil normalt ha ledige resurser, også av arbeidskraft. Den demografiske situasjonen i husholdet vil være sentral i tilpasningen.

Denne «visjonen» av husholdet vil bl.a. gi følgende prediksjoner:

- * Hvis husholdet øker sitt antall «tærende» medlemmer, vil de øvrige øke sin arbeidsinnsats. Det vil si at barna også vil arbeide mer hvis det kommer nye spedbarn eller gamle som blir alderssvekket, til i husholdet.

Chayanov analyserte primært et isolert hushold, men en naturlig implikasjon vil være:

- * Hvis barna som går ut i lønnsarbeid oppnår høyere realinntekt i markedet enn deres grenseproduktivitet i husholdet, vil de øvrige medlemmer i husholdet redusere sin arbeidsinnsats.
- * Hvis realprisen på husholdets produkter øker, vil alle, inkludert barna, arbeide mindre.

Økonomisk sett er barnarbeid unødvendig innenfor et slikt hushold i den forstand at hvis barna trekkes ut av arbeid, f.eks. for å gå på skole, vil de øvrige medlemmer øke sin arbeidsinnsats tilsvarende. Barnarbeid er altså unødvendige i fattige hushold dominert av Chayanov-preferanser.

Empirisk og teoretisk har disse oppfatningene nå blitt satt på sidelinjen i debatten, men de blir fortsatt brukt når en skal konstruere mer makroregerte modeller for u-land både i statsvitenskap (Hyden, 1980) og i sosialøkonomi. En klar, økonomisk modell av et hushold med ledig arbeidskraft som er Chayanov-inspirert, finnes i Sen (1975).

6.6. Litt om båndlagt barnearbeid

Den formen for barnearbeid som vekker noen av de sterkeste moralske reaksjonene, er såkalt «bonded labour», det vil si at foreldrene selger barnas arbeidskraft for flere år framover, gjerne mot umiddelbar betaling ved begynnelsen av arbeidsperioden. Vi var inne på én mulig forklaring som ensidig la vekt på husholdets (patriarkens) maksimeringsatferd.

En mer tradisjonell forklaring, som trolig også vil være mer dekkende i de fleste tilfeller, legger vekt på interaksjonen mellom de ulike markedene fattige bønder og jordbruksarbeidere må forholde seg til. Det sentrale her er fraværet av kredittmarkeder og den sammenkoplingen mellom kapital-, arbeids- og produktmarkeder som fort finner sted i slike økonomier (Bell 1988).

På grunn av fattigdom har familiene lite å stille opp med som sikkerhet hvis de trenger lån. Fordi det er sterkt svingende inntekter på grunn av sterke svingninger i avlingsresultater og tidsstivheten i jordbruket, vil behovet for kreditt for konsumformål tidvis være sterkt. Kreditt kan da i praksis gis mot løfte om andel i avlingsresultat eller andel i framtidige arbeidsinntekter, f.eks. ved at debitor lover å betale tilbake ved å arbeide et visst antall timer ved innhøstingen av kreditors avling til en avtalt lønn – gjerne lavere enn den forventete sesongarbeidslønnen på dette tidspunktet. Eller lånet kan gis mot sikkerhet i barnas arbeidsinntekter for et visst antall år framover, levert enten til kreditor eller i markedet.

I visse situasjoner kan det tenkes at den siste typen av sikkerhet er mer troverdig sett fra kreditors synsvinkel enn sikkerhet i andre former for framtidige arbeidsinntekter. For det første kan barnas manglende muligheter til å rømme gjøre slike langsiktige arbeidskontrakter mer troverdige. Det kan også tenkes at arbeidsmarkedet for barnearbeid ligger nærmere frikonkurranseforutsetningene enn arbeidsmarkedet for voksne. Implisitt forutsettes dette ofte i diskusjonen om barnearbeid.

Hvis det i voksenmarkedene er slik at lønna ligger høyere enn den som gir markedsklarering – f.eks. fordi arbeidsgiverne vil sikre seg at de som ansettes tjener nok til å kunne kjøpe nok mat til å jobbe effektivt (effektivitetslønnsteorien) – vil de voksne risikere å gå arbeidsløse. En alternativ forklaring kan være at de voksne arbeidsmarkedene «trenger» arbeidsløshet for å disiplinere arbeidskraften, spesielt når innsatsen er vanskelig å kontrollere direkte (Shapiro

& Stiglitz 1984). Hvis kreditor ikke selv kan bruke den framtidige voksne arbeidskraften, vil lån mot slike framtidsløfter bli usikre. Hvis det derimot er full sysselsetting på markedet for barnearbeidskraft, f.eks. fordi arbeidsløshet ikke trenges som et disiplinmiddel, vil lån mot sikkerhet i barnas lønnsinntekter være bedre dekket.

Siden løfter om framtidsleveranser når det gjelder barn er mer troverdige enn for voksne med full beslutningsrett, vil ofte arbeidsgiveren kunne gi foreldrene slike lån. Arbeidsgiveren vil da kunne høste fordelene av den økte produktiviteten som følger med barnas økte alder.

Effektivitetslønnsteorien og de andre teoriene som brukes for å forklare påståtte imperfeksjoner i de voksne arbeidsmarkedene, er imidlertid svært omstridte. I en oversiktsartikkel om arbeidsmarkeder i u-land hevder Rosenzweig (1988, 734) at slike imperfeksjoner ikke er av stor betydning. Implikasjonen er i så fall at arbeidsløshet på de voksne arbeidsmarkedene ikke kan forklare omfanget av barnearbeid.

Tilbudet av båndlagt barnearbeid i Sør-Asia kan da alternativt forklares ved at den voksne mannen ikke kan forlate gården uten at driften blir skadelidende – et barn kan ikke drive den. Derimot kan barnet ta inntektsgivende arbeid hos andre. Hvis denne inntekten oppstår i en industrisektor, har en den tilleggsfordelen at barnas arbeidsinntekt sprer risikoen ved at den ikke vil være så sterkt korrelert med jordbruksavlingene.

I mange tilfeller vil tilbudet av barne- og kvinnearbeid være komplementært. Det kan være lettere for moren å arbeide utenfor familien hvis hun tar med seg noen av barna, og det kan være lettere for barna å arbeide mer når det er sammen med moren, som har spesielle fordeler som overvåker, samtidig som barnet kan hjelpe moren. Empiriske undersøkelser viser at tilbudet av kvinnelig arbeidskraft er betydelig mer lønnselastisk enn mannlig arbeidskraft også i Sør-Asia, noe som øker plausibiliteten av den mekanismen vi antydte i forrige avsnitt.

I mange områder og for flere kaster i Sør-Asia vil det imidlertid være motvilje mot å sende kvinnen utenfor hjemmet. Dette begrenser nok trolig omfanget av lønnsarbeid blant barn totalt sett, men i slike områder vil de barna som sendes ut, oftere arbeide under ubeskyttede vilkår.

6.7. Barnearbeid i noe videre markedsperspektiv

Vi har sett at tilbud av kvinnearbeid trolig er svært lønnselastisk. I den grad barnearbeid og kvinnearbeid er sammenkoplet, vil dette arbeidstilbudskomplekset trolig også være lønnselastisk over et veiet gjennomsnitt av barne- og kvinnearbeidslønninger. Dette innebærer at en svak lønnsreduksjon skulle redusere omfanget av barnearbeid betraktelig. Den nedre grensen bestemmes

trolig av verdien av den alternative anvendelsen av barnas arbeidskraft i husholdet, som trolig må ligge lavt. I et slikt marked vil det imidlertid være slik at lønna ligger nokså fast, mens skift i etterspørsel spesielt vil slå ut i samlet kvantum. Det vil si at hvis en kunne få til negative skift i etterspørselen etter barnearbeidskraft, skulle omfanget kunne reduseres betydelig.

Empiriske undersøkelser viser også at lønnsøkninger for menn slår ut i betydelig reduksjon av tilbudet av kvinnelig arbeidskraft, mens kryssvirkningen den andre veien er nokså svak: Lønnsøkninger for kvinner (og trolig også barn) gir bare en ubetydelig reduksjon av tilbudet av mannlig arbeidskraft i India. Det innebærer at lønnsøkninger for menn vil redusere omfanget av barnearbeid (mens lønnsøkninger for kvinner vil øke det).

I andre situasjoner vil det ikke være korrekt å betrakte barnearbeid og kvinnearbeid i markedet som komplementært. Ofte vil det måtte være slik at når kvinner arbeider utenfor hjemmet, vil de eldre barna dels arbeide mer i hjemmet, dels redusere sin utdanningsinnsats, eventuelt også redusere sitt lønnsarbeid hvis det er dårlig betalt. Et annet sted i rapporten refereres det til en undersøkelse der en økning i kvinnelønningene på 10 % gir en reduksjon av tilbudet av lønnsarbeid blant barn i aldersgruppen 6-11 år på 27%. Som det også er referert til i andre deler av rapporten, er det grunn til å tro at barnearbeid gjennomgående er lønnselastisk, men ikke så sterkt lønnselastisk som i de områder der barne- og kvinnearbeid er sammenkoplet. En lønnselastisitet nær 1 for aldersgruppen 6-11 er blitt funnet, men i de økonometriske arbeidene som tar sikte på å studere barnas lønnselastisiteter direkte, finner en imidlertid ikke noen klare, entydige resultater. Senere antyder vi en sosial mekanisme som kan forklare dette.

Et gjennomgangstema i dette kapitlet er barnas innelåsthets, deres manglende selvstendige mobilitet. Dette innebærer at markedene for barnearbeidskraft blir mer lokale, slik at man vil forvente sterkere lønnspredning mellom ulike områder enn det som gjelder for spesielt mannlig arbeidskraft. Denne manglende mobiliteten bekreftes også av empiriske studier (Rosenzweig 1988, 743).

Hvis vi ser på etterspørselssiden etter barnearbeidskraft, har vi hittil bare sett på husholdenes etterspørsel etter egen barnearbeidskraft. Enkelte hushold vil selvsagt også ha for lite barnearbeidskraft og etterspørre andres, kanskje spesielt jenters arbeidskraft. Her vil trolig demografiske faktorer være svært bestemmende for etterspørselen, men vi kan også se at andre hushold har fortrinn i å utnytte barn som arbeidskraft ved å presentere arbeidsoppgaver og styringssystemer barna alt er fortrolige med.

Industriktorens etterspørsel etter barnearbeid vil måtte ta hensyn til at produktiviten av barnearbeid gjennomgående vil være lavere enn for voksne, men forskjellen vil være større i visse former for produksjon enn andre. Barn vil f.eks. ha større problemer med å feste oppmerksomheten om en gitt opp-

gave, slik at sannsynligheten for at de gjør feil blir større. Det er derfor ulønnsomt å betro barn kapitalkrevende utstyr som kan ødelegges eller stanses ved feiloperasjoner. Barnas fysiske egenskaper som manglende styrke, men relativ kjapphet i bevegelser, kan også være med på å bestemme hvilke sektorer som ansetter barn. Det er imidlertid bare i enkelte tjenesteytende næringer at barn kan ha absolutte fortrinn, men da som regel utenfor loven i situasjoner der de utnyttes grovt: som lommetyver, prostituerte, gateselgere, osv. De vil også kunne la seg bli kommandert til oppgaver som voksne ikke ville finne seg i.

Grovt sett kan vi altså si at produktiviteten av barnearbeid er relativt høy i jobber som krever lite av selvstendige beslutninger, der det er naturlig at de holdes under oppsyn av voksne som holder på med komplementære oppgaver, oppgaver som ikke krever lang opplæring – da ville jo barna alt ha blitt voksne før de jobber – og som ikke opererer med verdifullt utstyr. I andre deler av rapporten er det beskrevet i hvilke næringsgrener og land en i dag betrakter lønnet barnearbeid som et alvorlig problem.

Til tross for at barnearbeidet oftest vil være enkelt arbeid, betyr det ikke at det vil være enkelt for uerfarne ledere å sette barn i arbeid. Barn som arbeidskraft vil ofte ha såpass spesielle egenskaper at de ikke kan brukes effektivt uten at de ledes av voksne med akkumulert erfaring, eventuelt sammen med sine mødre. For eksempel: Hvordan skal en kunne skremme barn til lydighet uten at det skal gå ut over deres arbeidsevne? Barna på sin side vil også kunne lære å tilpasse seg av andre barn. Dette er en faktor som, sammen med behovet for en viss infrastruktur, kan være med på å forklare at det finnes mekanismer på etterspørselssiden som vil tendere til å samle barnearbeid i visse geografiske lommer.

Økonomiske faktorer på tilbudssiden vil også trekke i retning av geografisk konsentrasjon av lønnsarbeid for barn. Visse jordbruksområder vil drive produksjon som krever lite av barnearbeid og dermed gir lav alternativ avkastning av barnas tid. Andre områder vil være preget av sterkt inntektsbortfall for de voksne, for eksempel gjennom en serie med avlingssvikt, og vil ha et usedvanlig sterkt behov for barnas inntekt.

Endelig er sosiale mekanismer både på tilbuds- og etterspørselssiden viktig. Tross alt har omfattende barnearbeid vært omdiskutert de siste hundre år, slik at det er mulig med sosial stigmatisering: Hvis det er få andre kapital-eiere i området som utnytter barns arbeidskraft, vil de sosiale kostnadene være høye. Hvis mange gjør det, vil de bli lave. Og trolig enda viktigere: Hvis de fleste barn i nabolaget går på skole, vil de sosiale kostnadene for både barn og foreldre være store hvis barna dropper ut av skolen for å ta inntektsgivende arbeid. Hvis alle gjør det, faller naturlig nok disse kostnadene bort. I et feltarbeid fra Kerala viser Nieuwenhuys (1995) hvor viktig denne mekanismen har vært for å forklare det lave frafallet fra skolen og dermed også det beskjedne omfanget av lønnsarbeid blant barna i den landsbyen hun har studert.

Denne sosiale mekanismen kan være med på å forklare Rosenzweigs observasjon (Rosenzweig 1990, 547) av at lønnsnivået for barnearbeid er lavt i områder der skoledeltakelsen er høy (og dermed også omfanget av barnearbeidet lavt). Slike sosiale mekanismer kan også være med å forklare hvordan man på grunnlag av tversnittstudier fra ulike geografiske områder kan (feil) slutte at det enkelte husholdet vil ha en fallende tilbudskurve for barnearbeid og feilkonstruere en modell – f.eks. av Chayanov-typen – på et slikt grunnlag.

6.8. Litt om samvirket mellom arbeidsmarkedene for voksne og barn

Vi har alt pekt på en del slike sammenhenger: For eksempel at barnearbeid og kvinnearbeid ofte kan være komplementært både i tilbud og etterspørsel, at arbeidslønna for voksne menn har en negativ virkning på tilbudet av kvinners (og trolig også barns) arbeid.

Et naturlig spørsmål å reise er om det vil oppstå noen systematiske sammenhenger mellom de voksnes og barnas arbeidsinntekter. Betyr f.eks. en økning i barnas inntekter at de voksne får mindre, når vi ser på lokale økonomier i generell likevekt? I så fall kan det hevdes at riktignok kan barnearbeid virke til å forbedre en fattig families situasjon på kort sikt, mens utbredt barnearbeid vil være uten slike positive virkninger på lengre sikt. Lønna til de voksne vil kompensere inntektsbortfallet. Hvis dette er riktig, kan myndighetene nøye seg med å bekymre seg over kortidsvirkningene av et forbud. På lengre sikt vil markedsmekanismen ta seg av resten.

Jeg kjenner ikke til at det har vært gjort en empirisk studie av dette fra et u-land i dag. Det finnes imidlertid en historisk studie (Parsons & Goldin 1989) fra USA på 1890-tallet som sammenlikner lønnsutviklingen for to industrigrener, en med mye (tekstil) og en med lite barnearbeid (ikke-tekstil). I tekstilindustrien utgjorde barnas inntekt 24% av familieinntekten, i den øvrige industrien ca. 7%. Til gjengjeld lå lønnsinntekten for en mannlig arbeider i den øvrige industrien 32% over inntekten til en tekstilarbeider, og familieinntekten for begge grupper lå på samme nivå. Tekstilarbeidernes barn hadde imidlertid langt lavere frammøte på skolen, fikk dårligere utdanning og lavere livstidsinntekt.

Med basis i dette tilfellet kunne det være fristende å håpe på at dersom en kunne redusere barnas lønnsarbeid, fantes det markedsmekanismer som automatisk kunne øke de voksnes inntekter tilsvarende. Rosenzweigs observasjon om asymmetriske krysselastisiteter mellom arbeidsmarkedene for menn og kvinner (Rosenzweig 1988) gjør det imidlertid mer naturlig å tenke seg at mens en høyning av voksenlønningene i øvrig industri medfører redusert tilbud

av barnearbeid, vil f.eks. ikke økt eller redusert lønn for barn ha noen særlig innvirkning på markedet for voksen arbeidskraft. For å gå tilbake til det historiske eksemplet: Tekstilarbeiderne hadde ikke mulighet til samme inntekt og måtte enten godta lavere inntekt eller sende barna ut. Om barna fikk redusert inntekt, kunne ikke eller ville ikke tekstilarbeiderfamiliene tilby mer voksen arbeidskraft.

6.9. Hvorfor innskrenke barnearbeid?

En måte å nærme seg dette spørsmålet på, er å hevde at barn har en del ukrenkelige rettigheter som blir berørt hvis de må arbeide over en viss lengde pr. dag. For eksempel kan de hevdes å ha rett til en viss mengde fri lek for å utvikle seg intellektuelt og emosjonelt. Denne retten kan imidlertid ikke bare krenkes av lønnsarbeid. I våre samfunn vil i så måte konkurransepress på skole og i hobbyer som musikk og idrett utgjøre mer nærliggende trusler enn lønnsarbeid. Det er imidlertid vanskelig å foreta noen dyptpløyende diskusjon av velferd for barn med basis i rettigheter med en fagbakgrunn som sosialøkonom, så jeg skal avstå fra å svare på spørsmålet om hvorfor barnearbeid bør begrenses med utgangspunkt i barns rettigheter. Isteden skal jeg samle et par av de tradisjonelle velferdsøkonomiske argumenter for hvorfor barnearbeid kan få et større omfang enn det som fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan forsvares.

For det første er det slik at beslutningen om hvorvidt barnet skal arbeide normalt ikke blir tatt av barnet, men av dets foresatte. I det minste de barna som senere etablerer eget hushold, vil ha et liv som strekker seg utover den periode da de lever i foreldrenes hushold. Foreldrene får normalt glede av barnas inntekter bare så lenge barnet er i deres hushold. Dette betyr at foreldrene får bare begrenset nytte av den viktigste alternative aktiviteten til barna, utdanning, som kan forventes å øke barnas livstidsinntjening. Ikke-altruistiske foreldre vil da tendere til å underinvestere i utdanning. Barna selv kan få hele økningen i livstidsinntekten, men er ikke beslutningstaker, og vil som regel heller ikke være informert nok til å foreta fornuftige beslutninger her. Selv der hvor det ikke kan påvises noen klar inntektsøkning som følge av utdanning, vil utdanning øke barnas mobilitetsmuligheter. Barnet vil ha lettere for å unnsnippe hjerteløse foreldre eller geografiske fattigdomslommer.

Ofte vil barnearbeid virke helseskadelig på lengre sikt. Virkningen av dette kapitalslitet vil ofte først og fremst inntreffe etter at barnet har forlatt husholdet, og ikke-altruistiske foreldre vil heller ikke internalisere denne negative eksterne virkningen av barnearbeid. Den negative virkningen på oppbyggingen av menneskelig kapital vil kunne ha langvarige virkninger ved å påvirke vekstraten negativt. Hvis den såkalt nye vekstteorien er empirisk

holdbar med sin vektlegging av menneskelig kapital og spillover-virkninger, vil de potensielt negative virkninger av barnearbeid kunne bli betydelige hvis barnearbeid i seg selv har et betydelig omfang.

Begge disse negative eksterne virkningene kan til en viss grad internaliseres dersom barna forventes å foreta omfattende overføringer tilbake til husholdet etter at de har kommet inn i det voksne arbeidsmarkedet. De kan imidlertid normalt ikke gjøre dette dersom de selv skal stifte nye hushold.

Det er påvist empirisk (Rosenzweig 1990) at barnearbeid påvirker fruktbareheten i familien positivt. Kostnadene ved å få barn reduseres og de kort-siktige gevinstene økes. Dersom barnearbeid foregår i områder med sterk befolkningsvekst og befolkningspress, er dette en form for indirekte virkning av barnearbeid som også gjør det ønskelig å redusere omfanget.

Endelig finnes det fordelingspolitiske argumenter. Omfattende barnearbeid kan enten være uttrykk for at barna tillegges urimelig liten vekt i foreldrenes (farens) velferdsfunksjon, eller fordi foreldrene er lite informert om størrelsen på barnas grenseoffer.

For balansens skyld bør det tilføyes at barnearbeid også kan tenkes å ha positive virkninger. På mange arbeidsplasser kan det være positive læringseffekter som barna kan ha nytte av senere. Selv om de kan bli tvunget til å jobbe så lenge at det nærmer seg det helseskadelige området, kan de også lære seg til å jobbe hardt og lenge og internalisere dette som en karakteregenskap. På denne måten *kan* barnearbeid understøtte en kultur der hardt arbeid vektlegges. En slik kultur er ofte et bra startpunkt for et land som ønsker å arbeide seg ut av fattigdom.

I en annen del av rapporten vises det også hvordan grupper av barn i Bangladesh som ikke får arbeid, kan få så lavt matkonsum at de får dårligere helse enn barn som arbeider 12 timer.

6.10. Hvordan innskrenke barnearbeid nasjonalt?

Det naturlige virkemiddelet vil være å forby barnearbeid nasjonalt. Barnearbeid er også forbudt i mange land. Problemet med tiltaket er at det er vanskelig å sette i kraft.

For det første, å kontrollere og forby barnearbeid foretatt innenfor husholdet vil være praktisk talt umulig å gjennomføre, og dessuten ofte stride mot rådende oppfatninger om foreldres beslutningsrett. Forbud mot lønnsarbeid for barn under en viss alder strider ikke på samme måte mot rådende rettsoppfatninger, og kan også være vanskelig å implementere.

Fattige land har få menneskelige ressurser til å kontrollere slike forbud. Ofte vil kontrollørene kunne bestikkes. Erfaringen har vist at i områder der barnearbeid er ekstremt lønnsomt, vil bedriftene spre seg utover på mindre og mer

vanskelig kontrollerbare enheter. Isolert sett vil forbud nok likevel redusere samlet etterspørsel etter barnearbeid. Nye problemer oppstår likevel når produksjonen blir ulovlig. Arbeidsmiljøet blir enda mindre kontrollerbart, og blir trolig forverret. Barna må kanskje skjules, arbeidsulykker holdes hemmelig. All den stund foreldrene ønsker at barna skal arbeide, vil det være enda vanskeligere for dem å forsvare barnas interesse overfor kapitaleierene. I slike situasjoner vil foreldre og kapitaleier ha felles interesse i å holde eventuelle overgrep hemmelige.

Alternativt kunne en skattlegge småbedrifter ekstra hardt fordi de har en høyere andel barnearbeidere, eller en kunne subsidiere de former for kapital som normalt substituerer barnas arbeidskraft, men slike tiltak krever trolig for mye av landenes administrative apparat. Gitt det store behovet for arbeidsplasser i u-land som ikke er kapitalkrevende, ville det også være uheldig å skattlegge ekstra denne formen for industri.

Det virkemidlet som ellers peker seg ut som det viktigste når det gjelder å redusere omfanget av barnearbeid, er tvungen grunnutdanning. For det første virker dette til å redusere den arbeidstiden som er til disposisjon *både* for barnearbeid i hjemmet og til lønnsarbeid. Ved å redusere arbeidstiden i hjemmet øker grenseproduktiviteten av barnets innsats, slik at det kreves høyere lønn for at husholdet vil sende det ut. Ved å få kortere tid til disposisjon reduseres spesielt lønnsomheten av å sende barna på arbeid langt fra hjemmet.

Selv om kvaliteten på utdanningen er dårlig, og selv om barna ikke skulle få direkte bruk for det de lærer i sitt senere arbeid som voksne, betyr likevel skolegangen forbedring av deres strategiske stilling. Det blir vanskeligere å selge arbeidskraften deres langt fra hjemmet. Det blir i det minste én offentlig instans som får noe informasjon hvis husholdet søker å utnytte barna for sterkt. I Norge ble for eksempel folkeskolelærerne i byene den sterkeste pressgruppen som arbeidet for forbud mot tyngre lønnsarbeid for barn (Fløystad 1984, 50). Selv den dårligste skole gjør barna bedre rustet til eventuelt å flytte vekk fra de verste fattigdomslommene.

Erfaringsmaterialet som viser at obligatorisk grunnutdanning med lite frafall henger sammen med lavt omfang av barnearbeid, er usedvanlig omfattende og klart. Den direkte samfunnsøkonomiske avkastningen av grunnutdanning, spesielt for jenter, er også usedvanlig høy (samfunnsmessig økonomisk avkastning på over 25% i gjennomsnitt for begge kjønn, se f.eks *World Development Report 1990*, 80), og fordelingsvirkningene usedvanlig gode. I grunnutdanning har man derfor et virkemiddel som har den sjeldne egenskapen at alle virkningene peker genuint i samme positive retning, ikke bare i den politiske retorikk for virkemidlet.

6.11. Hvordan innskrenke barnearbeid internasjonalt?

Det er klart at hovedansvaret for å redusere barnearbeid påhviler det enkelte landet der barnearbeidet finner sted. Av ulike grunner kan ledelsen i disse landene være mindre følsom for de ofre som barna bringer når de blir tvunget inn eller føler seg forpliktet til å tilbringe sin tid med ensformig, tungt arbeid. Spørsmålet blir da: Er det mulig for andre land eller internasjonale organisasjoner å gripe inn, og i så fall på hvilken måte?

Virkemidlene blir diskutert mer i detalj andre steder i denne rapporten. La oss her peke på at i prinsippet kan man gripe inn på samme måten som man gjør nasjonalt. Man kan søke å gjøre det mindre lønnsomt å ansette barn, eller man kan gjøre det mindre lønnsomt å levere barnearbeid.

Et viktig argument for inngrep også på internasjonalt nivå vil være hvis en har en *fangens dilemma*-struktur på problemet. Det vil en ha hvis det vil være en fordel for hvert enkelt land å tillate barnearbeid uansett om de andre tillater det eller ikke, men at det er bedre for alle parter om ingen tillot barnearbeid enn hvis alle tillot det. Hvis dette er situasjonen, vil i praksis alle land tillate barnearbeid og den «gode», men labile, likevekten der ingen land tillater det, lar seg ikke realisere hvis hvert land får lov til å følge sin egen politikk på området. For å realisere den gode likevekten må et institusjonalisert, tvungent internasjonalt samarbeid til, og det må holdes ved like. Selv om en lykkes med å komme fram til en situasjon der barnearbeid ikke forekom, ville en slik fangens dilemma-situasjon kreve omfattende kontroll, fordi hvert enkelt land vil ha interesse av å bryte ut av samarbeidet.

Gitt dagens myndighetsdelegering til de relevante internasjonale organisasjoner, vil internasjonalt samarbeid være ønskelig, men vanskelig å gjennomføre fordi de relevante internasjonale organisasjonene ikke vil ha myndighet nok til å gjennomføre den tvang som må til for at ikke det enkelte land skal bryte ut av samarbeidet.

Vi har imidlertid argumentert for at hvis det enkelte land handler ut fra sin opplyste egeninteresse, skal landet isolert sett selv ha fordel av å forby barnearbeid. Men hvis dette er tilfelle, skulle vel internasjonalt samarbeid være unødvendig utover eventuelt å bringe fram tilstrekkelige opplysninger om de skadelige virkninger av barnearbeid? Nei, disse fordelene kan bli såpass svake i åpne økonomier at vi kan havne i et såkalt *assurance*-spill (se f.eks. Sen 1973, 96-99). Der er det slik at den beste situasjonen er en situasjon der ingen u-land tillater barnearbeid. Hvis en havner i en slik situasjon, har ingen interesse av å bryte ut, og internasjonalt samarbeid skulle være nokså unødvendig. Men hvis vi er i en situasjon der de fleste u-land i praksis tillater det, kan f.eks. de negative virkninger på eksporten for det enkelte land av å forby det, bli så sterke at de overdøver de positive virkningene. Hvis barnearbeid er et *assurance*-spill, vil det være bedre selv å være det landet som tillater barnearbeid mens de andre forbyr det, enn det omvendte, å være det eneste som forbyr det, mens de

andre tillater det. Den sentrale forskjellen mellom et fangens dilemma-situasjon og et assurancespill, er at i en fangens dilemma-situasjon vil det alltid lønne seg å bryte ut av et «samarbeid»¹, mens i et assurancespill vil det lønne seg å samarbeide hvis de andre gjør det. I begge spill er det imidlertid slik at situasjoner der alle samarbeider er bedre enn der ingen gjør det.

Siden en, som det framgår i den empiriske delen av rapporten, i praksis i dag må starte i en situasjon der de fleste u-land tillater barnearbeid, er det «gode» likevektspunktet empirisk irrelevant. Det må nås. For å få til det – og vi er i en internasjonal struktur kjennetegnet som assurancespill – må det en form for ytre sjokk til for å riste landene løs fra en situasjon der alle tillater barnearbeid til at ingen gjør det. Et slikt sjokk må som regel formidles i en eller annen form for internasjonalt samarbeid, gjerne en trussel om handelsboikott mot de land som tillater barnearbeid. La oss se på virkemidlene litt mer i detalj.

Etterspørselssiden kan påvirkes ved at man gjør det vanskeligere og dermed mindre lønnsomt å selge varer som inneholder mye barnearbeid. Dette kan gjøres ved å gjennomføre offisiell handelsboikott av slike varer, ved å stimulere til privat forbrukerboikott ved å merke varer som ikke inneholder barnearbeid, og ved å stimulere multinasjonale selskaper til ikke å bruke leverandører som anvender barnearbeidskraft. Det siste virkemiddelet er trolig mest effektivt, fordi slike selskaper vil være følsomme overfor de upredikerbare virkningene som kan følge av en slik brennemerking. Alle disse tiltakene vil måtte kombineres med finansiering av private, eventuelt offentlige kontrollapparater som kan fastslå hvilke selskaper som faktisk bruker/ ikke bruker barnearbeid.

Gjennom de bilaterale og multilaterale bistandsapparatene kan en bidra til å utvikle grunnutdanningen i de landene der barnearbeid er et sentralt problem. I disse landene er også grunnutdanningen spesielt mangelfull.

Det er en av de store gåtene i norsk bistandspolitikken at Norge ikke har gått massivt inn for å støtte obligatorisk grunnutdanning bare fordi man har blitt enig om et prinsipp om at slik utdanning er landenes eget nasjonale ansvar. Et slikt prinsipp, om det kan se aldri så rimelig ut på papiret, blir meningsløst når landene selv lar det gå tiår på tiår uten at sektoren prioriteres, samtidig som man vet at satsing her vil ha gunstige virkninger på inntektsfordeling, økonomisk vekst, redusere befolkningsveksten, er relativt sett lett å kontrollere med relativt små muligheter til korrupsjon, og endelig, og ikke minst, bidrar sterkt til å redusere omfanget av barnearbeid.

¹ Vi setter uttrykket samarbeid i anførselstegn fordi strengt tatt er spillene satt opp slik analytisk at samarbeid logisk sett ikke er tillatt, men i den intuitive forståelsen av spillene vil en gjerne tolke de «gode» likevektene som samarbeidsløsninger.

6.12. Hvorfor kom barnarbeid inn i handelspolitikken?

Den plutselige internasjonale interessen for barnarbeid internasjonalt kan det vanskelig gis noen saklig begrunnelse for. Den må tilskrives en historisk tilfældighet kanskje utløst ved vedtaket om FNs barnekonvensjon fra 1989, som inneholdt et par viktige setninger om barnarbeid. Barnarbeid som et reelt problem er et gammelt og dyptgripende problem som ikke så lett lar seg fjerne i fattige land. Det er ingenting som tyder på at omfanget av barnarbeid har økt spesielt mye de siste årene på global basis. Det har muligens har vært en økning i Latin-Amerika og en reduksjon i Sør-Asia de senere år. Heller ikke er det noen klare tegn på at formene for barnarbeid har blitt merkbart forverret, men interessen for problemet har, som nevnt, nesten eksplodert.

Det kan være fristende å spekulere over hvorfor en har blitt så opptatt av problemet i det siste når fenomenet ikke har gjennomgått merkbare endringer, og hvordan det blir koplet til andre politiske og moralske problemer som reises på den internasjonale arena.

I en rekke utviklingsland er barnarbeid en viktig økonomisk institusjon, som mange innbyggere i industriland mener er umoralsk og som man er villig til å gjøre en innsats for å redusere omfanget av, og helst avskaffe helt. Som sådant er problemet barnarbeid svært løst knyttet til internasjonal handel. De fleste formene for barnarbeid har ingen håndgripelig negative virkninger for oss. De tilfellene der det kan tenkes at barnarbeid kan bidra til en form for sosial «dumping», er, som påvist i andre deler av rapporten, helt marginale. Likevel vil mange oppleve det som legitimt at vi gjør noe med problemet.

Slik sett kan problemet sammenliknes med omskjæring av kvinner i en del utviklingsland. Denne påvirker ikke oss på noen måte, den kan bare påvirkes direkte ved tiltak gjennomført i de landene der denne skikken praktiseres, og likevel opplever vi det ofte som en forpliktelse å søke å gjøre noe med det, nærmest uansett om dette oppleves som umoralsk eller ønskelig i de landene der inngrepet foretas.

I motsetning til meninger om andre lands seksuelle riter er imidlertid forsøk på å påvirke andre lands barnarbeid gjennom internasjonale avtaler av eldre dato, og har vært koplet til arbeiderbevegelsens framvekst.² Videre er barnarbeid noe som synes å oppstå nokså lovmessig i de fleste fattige land, og er ikke avgrenset til spesielle kulturområder, selv om det virker som de verste formene for barnarbeid forekommer hyppigere i noen kulturområder enn i andre.

² I DNAs første sosialistiske partiprogram fra 1891, del IV, punkt a) krevde partiet «Forbud mot anvendelse av barn under 14 år til arbeid i fabrikker og på verksteder» i Norge (Bull 1985, 394).

6.13. «Uskyld» som forutsetning for internasjonal politisk handling

Den umiddelbare inspirasjonen til å reagere politisk på problemet barnearbeid synes mer å være hentet fra den internasjonale miljøbevegelsen enn fra den historisk eldre arbeiderbevegelsen. Miljøbevegelsen har erfart at det på ulike måter kan ha gunstig effekt å kople sammen miljø- og handelspolitiske tiltak. Handelspolitikk kan fungere som en arena der miljøpolitikk kan drøftes og få den store oppmerksomheten som internasjonale spørsmål ofte får. Koplingen til handelspolitikk kan dels gjøres ved å kreve at produktene som selges internasjonalt i seg selv tilfredsstillende visse miljøkrav, og dels ved å kreve at produksjonsprosessen bakenfor holder visse miljøstandarder.

Som påvist andre steder i rapporten, er det betydelig enklere juridisk innenfor WTO-systemet å få aksept for produkt- enn produksjonsstandarder. Det vil som regel ikke være lovlig å innføre handelssanksjoner motivert ut fra avvik fra internasjonale normer for miljøvennlig produksjon. Handelssanksjoner rettet mot barnearbeid vil nødvendigvis baseres på en eller annen form for produksjonsstandard, ikke produktstandard, og er derfor nokså vanskelig å sette i verk på lovlig måte.

Handelspolitikk som miljøpolitisk arena kan ha oppstått delvis på basis av proteksjonistiske strømninger i de vestlige industriland som har gjenoppstått etter at arbeidsløshet igjen har blitt et sentral økonomisk og politisk problem. På grunn av at landene har vært bundet opp av en rekke handelspolitiske avtaler, og ikke har vært villige til å bryte med disse, måtte en søke å finne fram til nye instrumenter for å gjennomføre proteksjonistiske tiltak. Mange har sett på den nye miljøpolitiske argumentasjonen som en form for skalkeskjul for tradisjonell proteksjonisme. Sett fra denne synsvinkelen vil det være naturlig å betrakte handelspolitiske tiltak rettet mot barnearbeid på samme måte.

Dette synet er etter mitt skjønn unødig konspiratorisk. Mer naturlig er det å betrakte det underliggende proteksjonistiske, ideologiske draget som noe som har gitt åpning for å bringe inn også handelspolitiske instrumenter for miljøpolitiske formål. Det virker naturlig å betrakte forholdet barnearbeid og handelspolitikk på samme måte.

En annen grunn til at mulighetene for handelspolitiske sanksjoner, inkludert boikott, har kommet slik i fokus, har vært medieoppmerksomheten omkring private boikottaksjoner der konsumenter organisert av miljøbevegelser har vært de viktigste aktørene. Deres mediesuksess har gjort det naturlig å be myndighetene om å gjennomføre tilsvarende aksjoner som en del av offisiell handelspolitikk.

Vi kan spekulere på hvorfor slike aksjoner har fått en så positiv medieoppmerksomhet, mens de fleste aksjoner foretatt av faglige organisasjoner tenderer mot å få negativ oppmerksomhet. Dette kan muligens tilbakeføres til en dyptliggende kynisme som har utviklet seg i den offentlige debatten de to siste

tiår: Konsumentgrupper kan aksjonere mot miljøfiendtlige varer fordi de ikke umiddelbart vil mistenkes for å mele sin egen kake. Tvertimot, de bidrar med slike aksjoner til å gjøre de varene de kjøper dyrere. Hvis arbeidere gjennomfører streikeaksjoner for miljøpolitiske formål, vil de imidlertid ofte bli møtt med mistanker om at aksjonene representerer et kamuflert ønske om å øke sin allerede høye nok lønn.

Når det en tid har vært lettere å få tilslutning til miljøpolitikk og dyrevern enn aksjoner rettet mot urett begått mot voksne, beslutningsdyktige mennesker, kan det også reflektere noe av denne kynismen. Miljø og dyr er «uskyldige» som lider overlast på grunn av menneskenes skadelige handlinger, og på deres vegne kan man sette i gang kostbare politiske aksjoner. Når det gjelder forhold som primært rammer voksne, beslutningsdyktige mennesker, burde de være i stand til å gjøre noe med problemet selv. Og hvis de ber om tilslutning til sine politiske aksjoner, kan vi ikke stole på at pengene ikke vil ende opp i de gale lommer: Fattige land ber om bistand som ender opp i landets rikes lommer, gjeldsavskrivning går ikke til gjeldsslaver, men velstående banker, osv.

Norge har fått merke denne dreiningen i moralske følelser mot det «uskyldige» i sanksjonene rettet mot norsk hvalfangst. Det er innlysende at responsen på urett begått mot barn vil være preget av mye av det samme som urett begått mot dyr, slik at reaksjonen mot barnearbeid og koplingen til handelspolitikk er preget av beslektete moralske komplekser.

6.14. «Internasjonalisering» av politiske preferanser – en moralsk overbelastning?

For å forstå hvorfor barnearbeid i andre land har blitt et problem som får mye oppmerksomhet, er det naturlig å trekke fram enda to momenter. For det første er det slik at i løpet av de tre siste tiår har borgernes moralske preferanser over situasjoner i andre, ofte fjerntliggende land blitt mer og mer utbredt. For det andre har den politiske legitimiteten til nasjonalstaten blitt svekket i mange kretser slik at det oppleves som mer legitimt av internasjonale organer å gripe inn på områder som tradisjonelt har vært betraktet som nasjonalstatens domene.

Denne formen for «internasjonalisering» er på mange måter verdifull, og har trolig gått raskere enn de økonomiske formene for internasjonalisering der utviklingen de siste åtti årene i mange tilfeller har foregått i et moderat tempo. Men den er langt fra uproblematisk. Når det enkelte individ tenker gjennom hvilke moralske krav som samlet reises i «én verden», stilles det urimelige krav til den enkelte når det gjelder å gi økonomiske bidrag til nødhjelp, til støtte av aidspasienter, foreldreløse, osv. (Fishkin 1982), hvis den enkelte

virkelig tok disse problemene inn over seg. Faren for moralsk «overload» blir stor, slik at den enkelte står i fare for til slutt ikke å bry seg om anonyme andre overhodet.

Videre kan den moralske forpliktelsen om å hjelpe vanskeligstilte i andre land reise urimelige krav til hva den enkelte trenger å vite om hva som foregår i andre land. Disse problemene kan selvsagt reduseres på ulike måter.

Den naturlige måten er å delegere ansvaret til ulike private og offentlige organisasjoner for å la dem foreta den nødvendige aggregeringen av ressurser til overføringer, og fordele dem på basis av den informasjonsinnsamlingen disse spesialiserte institusjonene foretar. I en situasjon der det er utbredt mistro og kynisme, er imidlertid en slik delegering problematisk, siden disse organisasjonene også forventes å forfølge sine byråkratiske særinteresser.

Når det gjelder bistandspolitikk, fører denne utstrekkingen av preferanser til situasjoner i andre land fort til at politikken skal tilfredsstille for mange gode målsettinger og dermed ikke lar seg gjennomføre under vanskelige forhold. Resultatet blir ofte en ren symbolpolitikk.

En annen måte å forenkle problemet på enn ren delegering er å formulere de etiske preferansene på en slik måte at de ikke stiller så sterke krav til innsikt i hvilke økonomiske og sosiale mekanismer som virker i de fremmede landene; om virkningene blir de tilsiktete eller ikke. Dette er en av hovedårsakene til at det kan være fornuftig i slike sammenhenger å formulere etiske krav i form av rettigheter, for så å se om disse rettighetene oppfylles eller ikke i de landene vi er opptatt av.

Vi kunne for eksempel si at barn under tretten år har rett til ikke å arbeide mot sin vilje. Vi kunne da observere barn fra ulike land for å se hvor mange barns rettigheter som blir krenket på denne måten. Hvis vi ønsket, kunne vi lage en normativ/psykologisk begrunnelse for hvorfor dette burde være en rettighet, men denne trengte ikke å peke ut på noen presis måte hvilke virkninger dette barnarbeidet hadde for barnet selv og det samfunnet barnet opererer i. Vi kunne kontrollere hvorvidt denne normen ble fulgt eller ikke ved å telle antall barn som måtte utføre dette arbeidet.

Dette er imidlertid ikke den måten det er naturlig å angripe problemet på fra en økonomisk synsvinkel. Fra denne er det naturlig, som vi har gjort, å presisere hva som kjennetegner barnarbeid i økonomisk forstand, og hvilke virkninger dette arbeidet vil ha for barnets egen framtidige arbeidskapasitet, og for familiens kortsiktige og langsiktige økonomiske situasjon.

Videre vil det være naturlig å spørre seg om i hvilke situasjoner barnarbeid blir en rimelig konsekvens av en økonomisk situasjon, for eksempel landets økonomiske utviklingsnivå eller industrialiseringstempo, og hvilke følger omfattende barnarbeid vil ha for et lands makroøkonomiske situasjon. Med et slik opplegg blir det vanskelig å ta normativ stilling til barnarbeid med et informasjonsfattig utgangspunkt.

6.15. Boikott eller bistand?

Er det riktig av oss å søke å bekjempe barnearbeid i andre land? Kunnskap om barnearbeid der barn arbeider lange dager under kummerlige forhold, underlagt sterk grad av tvang, vekker sterke følelser. Men vil det ikke alltid være slik at de fleste barn som vokser opp i fattige land, vil være underlagt harde livsvilkår, der hardt arbeid fra tidlige barneår er en nødvendig del av dem? Det føles bare ekstra sterkt fordi det rammer barn, og fordi det virker så hjerteløst å sende dem ut for oss fordi det bryter med alle de følelsesmessige relasjoner vi føler familier skal bygge på og barn skal vokse opp med. Er ikke reaksjonen mot barnearbeid en emosjonell reaksjon på fattigdom som sådan der vi projiserer vårt livsmønster inn på andres? Er ikke barnearbeid noe som gjør det mulig for fattige familier å overleve?

I det foregående har vi argumentert for at selv i fattige områder er det oftest mulig, og normalt også ønskelig å redusere omfanget av barnearbeid, ikke bare fordi barna lider urimelig, men fordi det medfører ulike former for økonomisk ineffektivitet. Vi har imidlertid også argumentert for at det mest effektive vi kan gjøre, er å være med på å stimulere til effektiv grunnutdanning, ikke innføre handelsboikott mot varer som inneholder barnearbeid. Betyr det at det isolert sett ikke er riktig å gå inn for handelsboikott når de økonomiske mekanismene som den virker gjennom er små og usikre, men trolig, tross alt, med riktig fortegn? Argumentene for eller mot handelsboikott må på grunn av de marginale økonomiske virkninger bli av moralsk eller politisk karakter. Den faglige forankringen for de følgende betraktninger vil derfor bli nokså løs.

Mot boikott kan det anføres at boikott med begrunnelse i barnearbeid kan generaliseres for andre formål når det finnes sterke proteksjonistiske strømdrag i handelspolitikken. Ja, oppfordring til boikott kan komme fra hold som gjør at slik boikott kan oppfattes som en kamuflert oppfordring til beskyttelse av egen industri. Dette argumentet synes jeg ikke skal tillegges for mye vekt. Å tilskrive andre slike egeninteresser ved første anledning har en tendens til å forsøple enhver offentlig debatt. Tilhengere av boikott som et middel mot barnearbeid bør eventuelt møtes med argumenter som går på virkninger av tiltaket. Her er det selvsagt et gyldig motargument at det finnes en mulighet for at gjennomslag for boikott mot barnearbeid *kan* utløse boikottaksjoner for andre formål, som i sum kan utløse motreaksjoner fra andre land, og dermed være et lite bidrag til spredning av en proteksjonistisk handelspolitikk som kanskje vil ramme de fattige landene hardest.

I praksis tror jeg ikke dette er så farlig akkurat når det gjelder barnearbeid. For at Norge skal gå til slike skritt, vil det i alle fall være naturlig å forutsette at Norge bare kan slutte seg til en boikott som blir iverksatt av mange land. Videre er argumentene mot barnearbeid av en slik art at de ikke så lett kan

generaliseres selv om de underliggende moralske følelser kan være i nær slekt. Miljøargumenter har et mye sterkere potensial for generalisering.

Et praktisk viktig argument mot boikott av land der media forteller om omfattende barnarbeid, er at dette lett kan ramme svært urettferdig. Publikum kan nettopp vite om dette barnarbeidet fordi landet har en relativt fri presse, mens land med langt verre former for barnarbeid kan gå fri fordi de mangler en slik presse. Spesielt kan slike reaksjoner legitimere en fortsatt undertrykkelse av pressen fordi myndighetene i landet vet at når de slipper pressen fri, kan de risikere motreaksjoner fra utlandet på barnarbeid, på sløsing og korrupsjon, osv.

En kan gå imot boikott ut fra en overbevisning om at det i prinsippet er galt å søke å påvirke politikk og samfunnsforhold i andre land. Borgerne i ett land vet normalt for lite om hva som foregår i andre land, slik at sannsynligheten for at det man gjør har utilsiktede virkninger, er for høy. Spesielt vil slike inngrep og trykk fra andre land kunne svekke statsapparatet, som alt i utgangspunktet er svekket av ulike former for «internasjonalisering» av finanskapital og produksjon.

Spesielt er ulike former for emosjonelle reaksjoner på forhold i andre land som utløser krav om boikott plagsomme: atombombeeksplosjoner i Stillehavet, hvalfangst i Nordishavet eller barnarbeid i Bangladesh. På den annen side virker slike reaksjoner fra andre land til å holde spørsmålet politisk åpent både i landet som tenker på boikott og i det landet som utsettes for oppmerksomheten. Her kommer vi fram til det viktigste argumentet for en boikott.

Hvis en boikott enten bidrar til at myndighetene eller private næringsledere i landet der barnarbeid pågår går aktivt inn for å redusere omfanget av barnarbeidet, eller bidrar til stimulere innenlandske pressgrupper til å styrke presset mot myndigheter og næringsliv til å gjøre noe aktivt med problemet, kan en slik boikott ha mye for seg, men ellers ikke. Problemet med dette argumentet er at det forutsetter særdeles finmasket kunnskap om dette fremmede landet, en kunnskap det kan være vanskelig for utenforstående å besitte. I praksis vil det derfor i hvert fall ikke være fornuftig å iverksette en slik handelsboikott uten at representative og edruelige pressgrupper fra landet støtter en slik boikott. Med edruelige pressgrupper menes her slike som tar stilling mot barnarbeid *etter* at de også har vurdert de kortsiktige negative virkninger av redusert barnarbeid, og likevel finner reduksjonen politisk og etisk forsvarlig.

Et annet praktisk viktig argument for en internasjonal boikott vil være at den kan representere det «sjokket» som skal til for å ryste u-landene ut av den «dårlige» og inn i den «gode» likevekten, hvis landenes interesser har struktur av å være et assuransespill.

Boikott med svake økonomiske virkninger bare for å utløse emosjonelle spenninger i det boikottende landet, kan vanskelig forsvares.

Kapittel 7

Barnearbeid og økonomisk utvikling

*Av Orlando San Martin,
Norsk Utenrikspolitisk Institutt*

7.1. Innledning

Ett av de spørsmål som har vakt størst oppmerksomhet når industrilandene diskuterer «sosialt korrekte» produksjonsmetoder, er spørsmålet om bruk av barnearbeid. Det gjelder spesielt barnearbeid hvor arbeidsdagen er lang, hvor barna utsettes for helsefare, hvor de fratas muligheten til utdanning og der deres verdighet og selvfølelse er truet. I ekstreme tilfeller kan det være snakk om slavearbeid og prostitusjon. Dette er spørsmål som diskuteres i alle land, og hvor blant annet handelsrestriksjoner har vært foreslått som mottiltak. Men selv om forsøkene på å bekjempe barnearbeid utenfor egne landegrenser er godt ment, har man ikke klart utredet hvilke uheldige bivirkninger handelsrestriksjoner vil kunne føre med seg, og dette krever nærmere studier. Man må ha en grundig forståelse av bakgrunnen for barnearbeid før man kan utarbeide retningslinjer eller planer for bekjempelse.

Dette kapitlet¹ er ment som et bidrag i diskusjonen om de bakenforliggende årsaker til barnearbeid, og hvor spesiell vekt vil bli lagt på følgende spørsmål:

- i) gitt at alle barn utfører et eller annet arbeid, hvilke typer barnearbeid er det som gir grunn til bekymring?
- ii) hva er omfanget av barnearbeid på verdensbasis?
- iii) hvor nær sammenheng er det mellom bruken av barnearbeid og samfunnsøkonomisk utviklingsnivå i de enkelte land?
- iv) hvilke økonomiske determinanter bestemmer bruken av barnearbeid?

¹ Dette kapitlet er en forkortet utgave av en større rapport (under utarbeidelse) av samme forfatter. Teksten er oversatt fra engelsk av Tekst- og Kontortjenester v/Aud Sanfeldt.

For å kunne behandle disse spørsmålene på best mulig måte, er kapitlet lagt opp som følger: I avsnitt 7.2. behandles de to første spørsmålene. Det gis en sammenstilling av gjeldende definisjoner på barnearbeid i den internasjonale debatten. De siste oppgaver over barnearbeid i internasjonal sammenheng legges fram. I avsnitt 7.3. er det med utgangspunkt i et utvalg utviklingsland gjort et forsøk på å underbygge empirisk påstanden om at det skal finnes klare sammenhenger mellom utbredelsen av barnearbeid og andre samfunnsøkonomiske indikatorer. I avsnitt 7.4. presenteres en økonomisk analyse som setter søke-lyset på viktige faktorer ved tilbud og etterspørsel av barnearbeid.

7.2. Definisjon av barnearbeid og omfanget av barnearbeid på verdensbasis

7.2.1. Hva er barnearbeid?

Før man iverksetter tiltak mot de verste former for barnearbeid, bør man få klart for seg hvilke typer virksomheter man vil til livs. Man oppdager snart at mange barn utfører en eller annen type arbeid. Hvilke former for slikt arbeid skal regnes som skadelig? Et annet problem er: Når skal dette arbeidet sies å være utført av et barn? Problemet oppstår fordi vi ikke har en klar forståelse av begrepet barndom. Barndom er ikke bare spørsmål om alder (Rodgers og Standing 1981); det er snarere et spørsmål om sosiale rammevilkår, hvor sosialt og biologisk definerte faser av livet medfører forskjellige plikter og handlingsmønstre. Man ser for eksempel at det i enkelte samfunn er lettere å finne klare skillelinjer mellom barn og voksen, som der hvor man har overgangsritter, mens man andre steder finner mer gradvise overganger fra barn til voksen. Før i tiden fungerte konfirmasjonen som et slikt klart skille i Norge, men i dag har vi en mer flytende overgang.

Det hersker for tiden relativ enighet om hvordan barn utvikler seg gjennom oppmuntring og gradvis mer ansvar, glede og stolthet over å kunne mestre forskjellige plikter (ILO 1992). Det er derfor ikke barnearbeid som sådant som er problemet. Man må fokusere på de tilfeller hvor unge mennesker utnyttes, overbelastes eller frarøves retten til helse eller retten til utdanning.² ILO nevner følgende eksempler på problemområder i debatten om barnearbeid (ILO 1992):

² Det har vært mye diskusjon omkring vanskelighetene med å finne en allment akseptert forståelse av begrepet barndom. Det skyldes den sterke tilknytningen til kulturelle og historiske forhold i de forskjellige samfunn. Nieuwenhuys (1995) gir, som et av de seneste arbeider om emnet, en kritisk vurdering av disse spørsmål.

1. Barn begynner å arbeide i for ung alder: I mange utviklingsland kan barn begynne å arbeide når de er seks eller sju år gamle.
2. For lange arbeidsdager: Man kjenner tilfeller hvor barn arbeider opp til 12 og 16 timer pr. dag.
3. Presset arbeidssituasjon: Barn utfører fysisk anstrengende arbeid under sosialt og mentalt press.
4. Arbeid på gaten: Slikt arbeid kan medføre fare for barnets liv og helse.
5. Svært dårlig betalt arbeid: Barn kan arbeide 60 timers uke for så lite som tre dollar.
6. For lite stimulans: Ensformig arbeid som hemmer barnets utvikling sosialt og mentalt.
7. For tunge ansvarsbyrder: Barn blir ofte overlatt ansvaret for søsken bare ett eller to år yngre enn dem selv.
8. Bruk av trusler: Barn som utsettes for trusler, hemmes i sin selvfølelse. Trusler brukes gjerne i forbindelse med slavearbeid og seksuell utnyttning.

Oppsummeringsvis vil vi definere som barnearbeid arbeid utført av det som et gitt samfunn regner som barn og som samtidig er kjennetegnet ved å reflektere én eller flere av de åtte problemområdene vi har listet opp i det foregående.

7.2.2. Områder og land hvor barnearbeid er utbredt

Barnearbeid utføres i en lang rekke næringsgrener og virksomheter, og farene barna utsettes for, varierer. I *jordbruket* er det spesielt stor risiko knyttet til moderne dyrkingsmetoder hvor man tar i bruk ny teknologi og kjemikalier. Alt dette innebærer fare for barnearbeidernes liv og helse. Det finnes en del mindre pålitelig statistikk over barnearbeid i kommersielt jordbruk av denne typen, samt over barn som arbeider som gjeldsslaver (DOL 1995). I kommersielt jordbruk blir barn vanligvis benyttet til sesongarbeid som del av en familiegruppe³ under innhøsting og planting/såing. Resten av året arbeider disse barna deltid og svært ofte samtidig som de går på skole, om enn ofte med høy fraværshfrekvens, og det er bakgrunnen for påstanden at «...bruken av barnearbeid i jordbruket er i høy grad usynlig, det måles ikke, det blir ikke dokumentert og er i liten grad forstått» (DOL 1995).

Det hevdes imidlertid at de forhold som barn utsettes for i *industrien*, utgjør en større fare enn den de blir utsatt for i jordbruket (Bequele og Boyden 1988, ILO 1992). Fabrikkarbeid er nesten alltid hardt arbeid. Enten arbeidet

³ Med «familiegruppe» menes her ikke arbeid i husholdningen, men der hvor familien som en enhet er i arbeid.

er mekanisk styrt og skjer i oppdrevet tempo, eller det er manuelt styrt, men monotont arbeid, er det uansett skadelig for barn både fysisk og psykisk. Dessuten foregår fabrikkarbeid ofte under svært dårlige forhold, med f. eks. støv, varme, larm og giftige gasser. Flesteparten av barna som arbeider i fabrikker og gruver, arbeider i den såkalte «urbane, uformelle sektor». Som unntak fra regelen kan nevnes klesindustrien i Bangladesh og Lesotho og noen 'maquiladoras' i Mexico og Guatemala hvor barnarbeid brukes i stor utstrekning i aktiviteter innen den «formelle» sektor (DOL 1994).

Endelig er det blant de barn som arbeider på gaten (*servicesektoren*), helt vanlig å finne underernæring, helseproblemer og misbruk (Myers 1989).

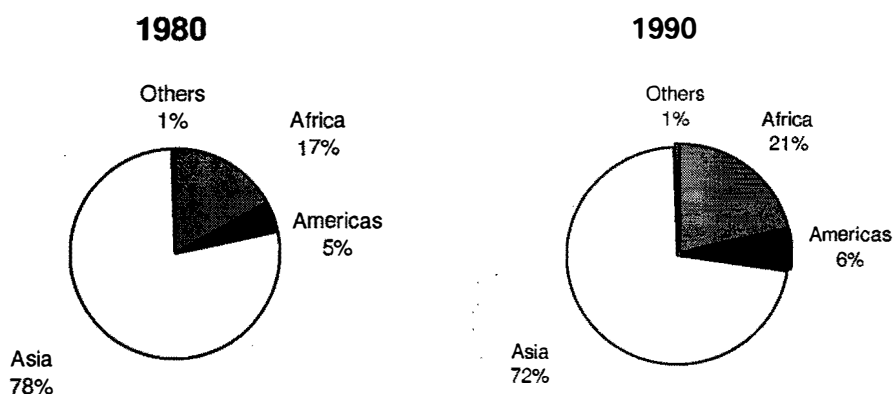
På grunn av problemets store omfang er det internasjonal enighet om at fraværet av en pålitelig, tilgjengelig statistikk omkring barnarbeid er en alvorlig mangel, og det er gjort enkelte forsøk, spesielt i ILO, på å finne bedre måter å registrere barnarbeid på. Vanskelighetene med å kvantifisere omfanget av barnarbeid illustreres i to rapporter nylig utgitt av Department of Labor i USA hvor man har sett på importvarer som kan være produsert ved hjelp av barnarbeid (DOL 1994, DOL 1995). Begge disse undersøkelsene gir en bred oversikt over eksportland og varer hvor det er blitt brukt barnarbeid, og de gir mye nyttig informasjon om situasjonen på verdensbasis. Den første undersøkelsen retter søkelyset mot arbeid i fabrikker og gruver, den andre mot kommersielt jordbruk, tvangsarbeid og arbeid under gjeldskontrakt. Ettersom det er svært vanskelig å gi en nøyaktig vurdering av omfanget av barnarbeid på verdensbasis, er dette spørsmålet ikke utredet på basis av de enkeltopplysningene som gis i rapporten.⁴ Dette henger sammen med den åpenbart store variasjonen når det gjelder enkeltopplysningenes pålitelighet. Derimot samler rapporten en del allerede formulerte anslag foretatt i andre undersøkelser.

Omtrentlige anslag for hvor mange barn som er i arbeid på verdensbasis, svinger fra 100 til 300 millioner (DOL 1995). Det er gjort et mer konservativt anslag i en ILO-rapport fra 1992 i forbindelse med et prosjekt hvor man ville styrke ILOs slagkraft i kampen mot barnarbeid. Prosjektet skulle samle inn og spre statistikk over barnarbeid fordelt på land, regioner og globalt. De første statistikker som ble offentliggjort, viste at på verdensbasis er nærmere 80 millioner barn (under 15 år) i arbeid⁵ (Ashagrie 1993). Figur 7.2.1 viser regionsfordeling av barn under 15 år engasjert i økonomisk virksomhet i henholdsvis 1980 og 1990. Man ser at ca. tre firedeler av disse befinner seg i Asia, og at trenden ser ut til å være synkende. Basert på ILO-tallene aner man en økning i Afrika og Sør- og Mellom-Amerika i perioden 1980-90.

⁴ «Ett spørsmål som undersøkelsen ikke kan gi svar på, er hvor mange av verdens barn som er i arbeid» (DOL 1994).

⁵ Disse tallene kom man fram til gjennom en spørreundersøkelse hvor spørreskjemaer ble sendt ut til 201 land og områder, 157 av dem til utviklingsland. 83 av disse utviklingsland returnerte spørreskjemaet, men bare 35 ga den informasjon som var etterspurt (Ashagrie 1993).

Figur 7.2.1 Regional fordeling av økonomisk aktive barn under 15 år



I ILOs *World Labor Report* for 1992 hevdes det at i et globalt perspektiv er det Asia som har høyest antall barn i arbeid. I enkelte asiatiske land er andelen barnarbeidere helt oppe i 11% av samlet arbeidsstyrke. India topper listen med anslagsvis 44 millioner barnarbeidere. I Afrika rapporteres det at hvert femte barn er i arbeid, og dette utgjør så mye som opp til 17% av den totale arbeidsstyrken. I Latin-Amerika, den region av utviklingslandene som er mest urbanisert, foregår også det meste barnarbeidet i byene. I de to land som har den høyeste folketetthet i regionen, Brasil og Mexico, er ca. 18% av alle barn i aldersgruppen 10-14 år i arbeid (ILO 1992).

Statistiske data om arbeidskraft vil normalt ikke omfatte ulovlig arbeid, arbeid som foregår i det skjulte, arbeid i hjemmet, eller arbeid som utføres av flyktninger og ulovlige immigranter. Offentlig statistikk vil normalt heller ikke vise tall over arbeid utført av barn under en viss alder, ettersom loven forutsetter at de ikke skal arbeide. Dessuten er det vanlig at man i empiriske studier over barnarbeidets betydning og omfang i husholdningene overser to forhold. For det første kan barn arbeide *en del av dagen* i husholdningen, ved siden av å gå på skolen. Som en følge av dette kan det være et misforhold mellom antall barn som er innskrevet som skoleelever og de som faktisk deltar i skoleundervisning. Det kan føre til underrapportering av barnarbeid i offisielle statistikker, hvor man feilaktig antar at disse to aktivitetene utelukker hverandre. Derne st bør tall for *arbeidsledighet* også ta for seg barnas situasjon, for når barna er tvunget til å gå ut i arbeid, vil de også kunne være arbeidsløse (Rodgers og Standing 1981).

Som påpekt av Ashagrie (1993), er det overveiende sannsynlig at ILO-tallene undervurderer det faktiske omfang av barnarbeid som utføres globalt sett. Nedenfor nevnes visse sider ved strukturen og visse karakteristiske særtrekk ved barnarbeid:

1. En stor andel av verdens barn sliter hardt i arbeid som ikke er skolerelatert, og så å si alt dette arbeid skjer i de lite utviklede regionene.
2. I gjennomsnitt er forholdet mellom jenter og gutter i arbeid 2/3; dvs. 60% av barnearbeidet utføres av gutter og 40% av jenter. Gutteandelen er høyere i Afrika og Amerika, mens jenteandelen er høyere i Asia, Europa og på Sydhavsøyene.
3. Hoveddelen av barna arbeidet i jordbruket og jordbruksrelatert virksomhet. Dette arbeidet utgjorde ca. tre firedeler av alt arbeid blant gutter og fire femdeler for jenter.⁶
4. Det ble rapportert om arbeid av barn helt ned i femårsalderen.
5. Jo yngre barnarbeidere, jo større andel jenter.
6. Man fant relativt flere jenter enn gutter som hovedsakelig utførte ubetalt arbeid i familievirksomheter.

Det er store sprik mellom anslagene over barnearbeid på verdensbasis, og også for de enkelte land som er betydelige i denne sammenheng. Man finner ofte forholdet 1:2 eller 1:3 mellom anslagene for de enkelte fra de mer anerkjente forskningsrapportene på området.

7.3. Barnearbeid og velstandsutvikling

Denne spriken i anslagene gjør det også vanskelig å etablere en empirisk sammenheng mellom omfanget av barnearbeid og velstandsutviklingen. For å komme noen vei, har vi valgt å holde oss til tall over barnearbeid hentet fra offentlige statistikker utarbeidet av ILO, og statistikk for velstandsutvikling hentet fra publikasjoner utgitt av UNICEF (1994) og Verdensbanken (1995).

Tallene som ILO har utarbeidet, har den fordel at de gir godt grunnlag for sammenligning mellom forskjellige land, ettersom de er basert på samme type spørreskjemaer og metoder.⁷ Bruken av ILOs tallmateriale innebærer imidlertid et problem, ved at det dreier seg om offisielle tall, og derfor underreporterer forekomsten av barnearbeid som er ulovlig eller på annen måte uoffisielt.

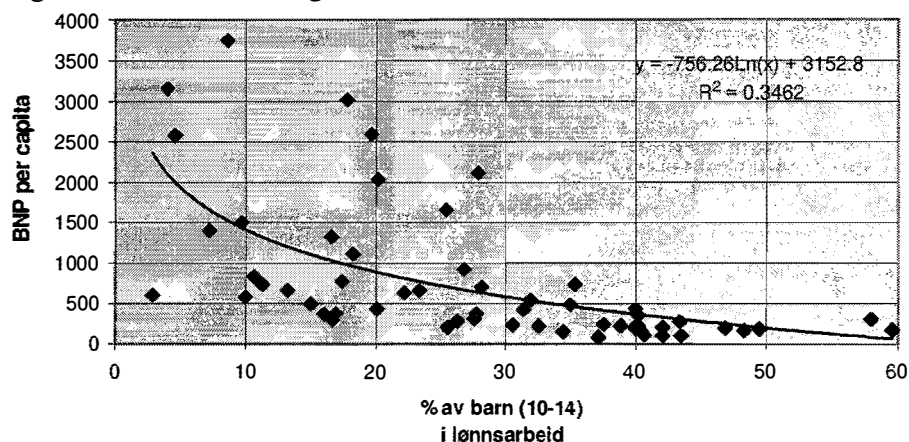
Som mål på barnearbeid har vi brukt den prosentvise andel av barn i aldersgruppen 10-14 år som deltar i arbeidslivet, dvs. barnarbeidere regnet i prosent av antall personer i aldersgruppen 10-14 år i landets befolkning. Man studerer så utbredelsen av barnearbeid sammen med et antall faktorer som viser grad av velstandsutvikling, for å se om man kan påvise systematisk sammenheng mellom den relative utbredelsen av barnearbeid i et land og befolkningens velstandsnivå. En eventuelt empirisk påvist sammenheng må tolkes

⁶ Ifølge folketellingen av 1891 hadde 12% av de registrerte barnarbeidere i Norge arbeid i industrien, 80% var sysselsatt i primærnæringene (Fløystad 1984).

⁷ Se fotnote 5.

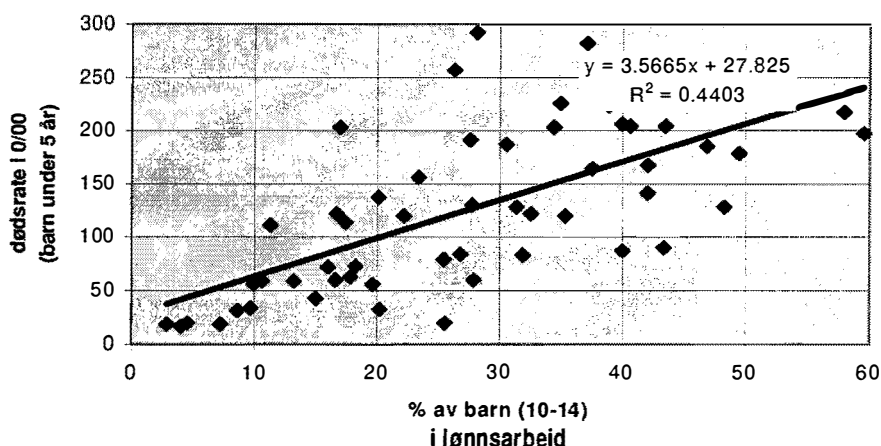
forsiktig. En virkelig grundig empirisk og teoretisk analyse av variablenes årsakssammenhenger har det dessverre ikke vært mulig å utføre innenfor rammen av denne utredningen, men en begynnelse har blitt gjort.

Figur 7.3.1 Barnearbeid og inntektsnivå



Figur 7.3.1 illustrerer forholdet mellom omfanget av barnearbeid og brutto nasjonalprodukt per capita for et utvalg på over femti land.⁸ Man ser et klart mønster: Høy andel av barnearbeid i det enkelte land går sammen med et lavt BNP per capita. Man finner høyere BNP per capita i land hvor bruken av barnearbeid er lite utbredt. I det store og hele bekreftes forventningen om en sterkt negativ sammenheng mellom BNP per capita og barnearbeid. Kurven er krummet slik at det skal en kraftigere økning i BNP til for å redusere barnearbeidet med én prosent når barnearbeid er sjelden enn når det er omfattende i et land.

Figur 7.3.2 Barnearbeid og helsenivå

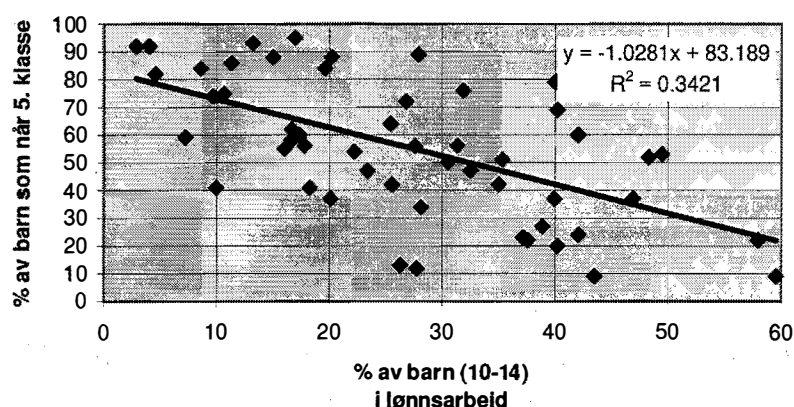


⁸ De beskriver vanskeligheter med å framskaffe nøyaktige data om barns inntekter, blant annet fordi i) det er stor variasjon i inntektsnivået, ii) både barn og arbeidsgivere er ofte tilbakeholdne med å gi ut slike opplysninger, iii) lønningene består ofte av en kombinasjon av kontante penger og varer og iv) det ofte blir gjort fradrag i barns lønnsutbetalinger for produksjonsfeil, for sen levering, som disiplinærstraff, osv.

Figur 7.3.2 illustrerer forholdet mellom barnarbeid og helsetilstand, en annen indikator på et lands velstandsnivå. Som mål på helse har man brukt dødelighet blant barn under fem år. Her er sammenhengen positiv og lineær, dvs. høyere barnedødelighet korresponderer med utstrakt anvendelse av barnarbeid. Sammenhengen kan skyldes at høy dødelighet henger sammen med mangel på grunnleggende goder for livets opphold, slik som vann, veier, energi, infrastruktur, osv. Slik kan fattigdom ligge til grunn for både en høy dødelighet blant barn under fem år så vel som for barnarbeid.

Man kan heller ikke se bort fra mulige empiriske «løkker»: En dårlig helsetilstand til en generasjon av barnarbeidere kan forårsake at de i sin tur forblir ekstremt fattige og ikke evner å skaffe tilstrekkelig næring og omsorg for sine barn som derfor må tidlig ut i arbeid, og som derfor får dårlig helse osv.

Figur 7.3.3 Barnarbeid og skolegang

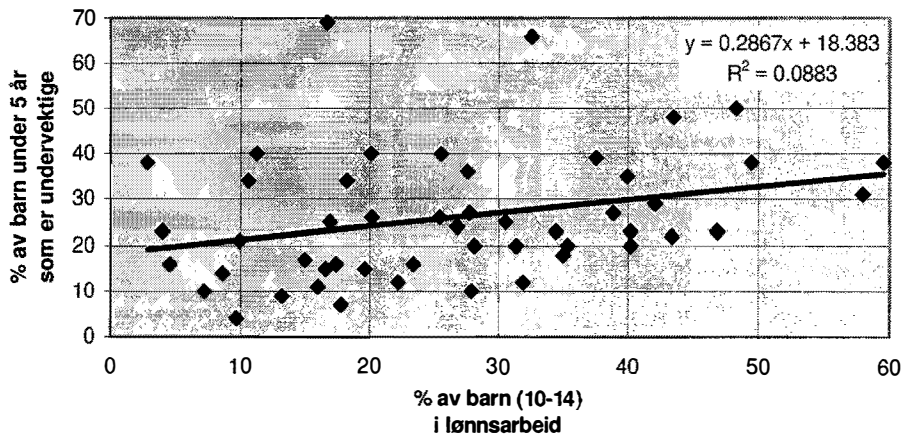


Figur 7.3.3 viser utbredelsen av barnarbeid sett i forhold til prosentvis andel av barn som fullfører fem års skolegang. Det er stor forskjell mellom de forskjellige land. Sammenligningen gir en lineært fallende kurve, dvs. jo flere barn som fullfører fem års skolegang, jo lavere prosentvis deltakelse av barn i arbeidslivet. Dette passer med de overveielsene foretatt i andre deler av rapporten der det pekes på mekanismer som kan forklare den negative sammenhengen mellom barnarbeid og grunnskoleutdanning. Det er imidlertid ikke mulig å bevise årsakssammenhenger mellom forekomsten av barnarbeid og, som i dette tilfellet, utdanning. På den ene side kan arbeid være årsak til at barn faller ut av skolesystemet. På den annen side kan skole og lekser innebære at barn ikke får arbeid. I visse situasjoner kan en imidlertid tenke seg at en kan få en positiv samvariasjon hvis barna må arbeide for å dekke direkte og indirekte kostnader forbundet med utdanning både for seg selv og sine søsken, men en slik samvariasjon følger ikke av våre data.

Enkelte barn begrunner sitt fravær fra skolen med at de ikke er motivert fordi undervisningen er av dårlig kvalitet og fordi den mangler relevans for de oppgaver som venter de unge i voksenlivet (Boyden 1994).

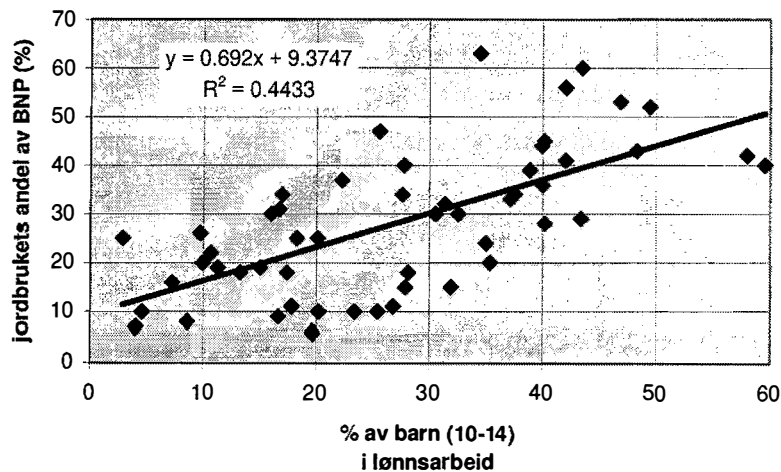
Figur 7.3.4 viser et lineært forhold mellom prosentvis andel av barn under fem år som er undervektige og prosentvis andel barn som er i arbeid. For de fleste lands vedkommende viser undersøkelsen at 10-25% av barna er undervektige uansett utbredelsen av barnearbeid. Sammenhengen mellom lav vekt og barnearbeid er den empirisk svakest etablerte i undersøkelsen.

Figur 7.3.4 Barnearbeid og ernæringstilstand



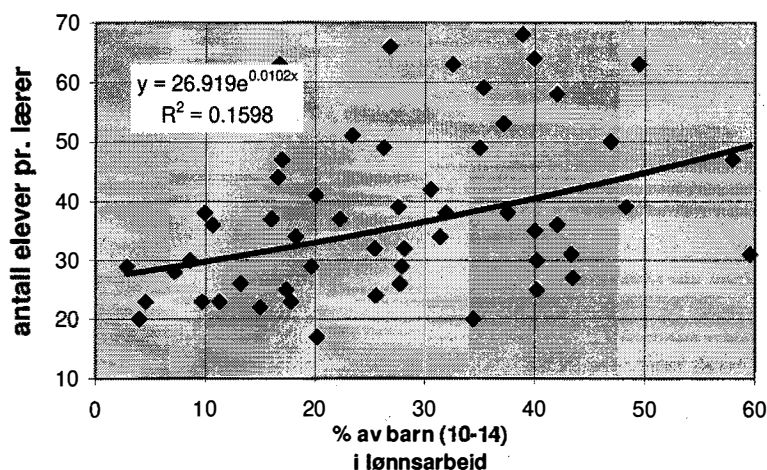
Det foreligger også enkelte empiriske moteksempler. Som eksempel kan nevnes en undersøkelse blant barn i Bangladesh, hvor man fant at barn som arbeidet i klesindustrien, hadde det bedre fra et ernæringssynspunkt enn de som hadde andre typer arbeid, ja til og med bedre enn mange som kun utførte husarbeid (Boyden og Myers 1995).

Figur 7.3.5 Barnearbeid og jordbruksproduksjon



Som nevnt tidligere, bekrefter figur 7.3.5 at det er en klar, positiv (lineær) sammenheng mellom jordbrukssektorens relative betydning i et lands økonomi og bruken av barnarbeid. Jordbrukssektoren måles ved den andelen den utgjør av BNP. Denne sammenhengen underbygges også av den tidligere nevnte rapporten som nylig er utgitt av Department of Labor, USA (DOL 1995). Den bekrefter at det er på jordbrukssektoren man finner de høyeste tallene på barnarbeid. Man bør derfor vente å finne en arbeidsstyrke med en stor andel barnarbeidere når jordbruket utgjør en høy andel av landets BNP.

Figur 7.3.6 Barnarbeid og utdanningskvalitet



Til sist kan man i figur 7.3.6 se en negativ sammenheng mellom standarden til et lands skolesystem og utbredelsen av barnarbeid. Illustrasjonen bruker antallet elever pr. lærer på grunnskolenivå som mål på standarden i skolesystemet. Den viser at der det er mange elever pr. lærer, er det også større utbredelse av barnarbeid. En slik sammenheng støtter opp under hypotesene som Boyden (1994) har satt fram, og understreker det forhold at barn ofte faller ut av skolesystemet og går ut i arbeid som følge av «systemfeil», spesielt på landsbygda, hvor skolene er overfylte og det er stor mangel på kvalifiserte lærere.

7.4. Økonomisk analyse

7.4.1. Økonomiske determinanter for barnearbeid

7.4.1.1. Tilbud

Det hevdes at fattigdom og mangel på skolegang i tillegg til rask urbanisering er noen av de viktigste determinantene for tilbudet av barnearbeid, hvilket også bekreftes av vår analyse i forrige avsnitt. Det er sikkert riktig at de fleste barnearbeidere kommer fra fattige familier, og at en slik sammenheng følgelig eksisterer. Det er imidlertid et komplisert nett av sosiale og kulturelle forhold som spiller en viktig rolle (Bequele og Boyden 1988). Tilsvarende konklusjoner har man for barnearbeid i India (Harvey og Riggan 1994):

- i) Fattigdom spiller en viktig rolle som forsterkende faktor i en ond sirkel hvor barn av fattige foreldre tvinges til å arbeide og droppe skolegang i tidlig alder. Fattigdom forsterkes av mangel på alternative inntektsmuligheter, et lavt lønns- og inntektsnivå øker presset på familien, og foreldrene føler seg tvunget til å skaffe biinntekter ved å sende barna ut for å arbeide. I enkelte typer industri, som f. eks. glass- og keramikkindustrien, er dessuten arbeidsmiljøet så skadelig for helsen at det forkorter de voksnes aktive yrkesliv, og familien må basere seg på inntekt fra barna (Burra 1995).
- ii) Kastevesenet. Det rapporteres at i tillegg til fattigdom finner man også klasse- og kastekonflikter blant fattige i India som medvirkende årsak til barnearbeid (Harvey og Riggan 1994). I keramikkindustrien ser man for eksempel at blant voksne arbeidere er nesten alle kaster og samfunnsgrupper representert, mens barnarbeiderne hovedsakelig hører til kastene Koli, Dhimar eller Jatav, de er kasteløse eller muslimer (Burra 1995).
- iii) Man har sett hvordan et forkjært utviklingsmønster med korrupsjon, ansvarsløshet og en sammenblanding av politisk makt og økonomiske interesser fra tid til annen blokkerer mulighetene for regionale utviklingstiltak som kunne ført til bedre arbeidsforhold, bidratt til større bruk av voksen arbeidskraft og minsket bruken av barnearbeid (Harvey og Riggan 1994). Myndighetene mangler mulighet til å overvåke og inspisere arbeidsplassene for derigjennom å kunne sikre at eksisterende lover og regler blir fulgt, og hensynsløse arbeidsgivere kan derfor tillate seg å misbruke barn. Slike samfunnsmessige svakheter, ispedd korrupsjon og et desentralisert, maktbegjærlig byråkrati, bidrar til at gjeldende lover og regler åpent settes til side (Burra 1995).
- iv) Det er ingen skoleplikt, og eksisterende skoletilbud er dårlig. Dette fratar de barna som må begynne å arbeide i tidlig alder, muligheten til bedre og mer lønnsomt arbeid når de blir voksne (Harvey og Riggan 1994, Burra 1995).

- v) Det er også blitt hevdet at en sterk vektlegging av eksportrettet industri har bidratt til bruk av barnarbeidere fordi de er billigere arbeidskraft (Harvey og Riggan 1994, Burra 1995).

Når man studerer hvordan markedskreftene virker, ser man dessuten at det ikke bare er særtrekk ved arbeidsmarkedet i lite utviklede land som bidrar til økt bruk av barnarbeid. Mangler ved lånemarkedet spiller også en viktig rolle. Som et eksempel nevnes det forhold at utviklingslandene ofte mangler eller har et svært redusert kredittmarked. Man finner en kilde til alvorlige tilfeller av gjeldsslaveri i de såkalte «koblede» markedene.⁹ Basu (1984) hevder at en viktig årsak til at et koblet marked oppstår, er såkalt «potensiell risiko». En pengeutlåner eller arbeidsgiver ønsker for eksempel å yte lån i en «koblet» transaksjon reservert for dem som arbeider for vedkommende. På den måten løper långiveren ingen risiko for mislighold, ettersom vedkommende har makten over låntakeren. Det kan til og med tenkes at en långiver foretrekker å yte lån til større familier, slik at vedkommende er sikret større tilgang på arbeidskraft som oppfyllelse i tilfelle lånet misligholdes.

7.4.1.2. Etterspørsel

Som forklaring på etterspørselen etter barn som arbeidskraft hevdes det at arbeidsgivere har nytte av barnarbeidere fordi de er lette å ha med å gjøre, de får liten lønn og er fleksibel arbeidskraft ettersom det er lett å si dem opp. Fra India har man for eksempel flere studier som bekrefter disse synspunktene. En studie utført ved Madras Institute of Development Studies i 1986 fastslo at etterspørselen etter barnarbeid i urbane strøk «...mer er et utslag av ønske om billig og verdifull arbeidskraft enn et behov for såkalte 'nennsomme' hender» (Jain 1994). I samme lei går argumentet om at barn besitter «spesielle» anlegg for visse typer arbeid. Også dette har blitt motbevist i studier¹⁰ i senere tid (Burra 1995).

Etterspørselen etter barnarbeidere innen forskjellige næringsgrener i India er godt dokumentert, og senest sammenfattet av Burra (1995). Gjennom hennes studie er det mulig å gjenkjenne de typer arbeid som vanligvis utføres av barn. Hennes artikler har også sammenfallende konklusjoner med beskrivelser fra såkalte «sweatshops» – virksomheter som er notoriske for ulovlige forretningsmetoder (Piore 1990). I de fleste tilfeller av barnarbeid (som kan være lovlig, men som oftest ikke er det) bryter arbeidsgiverne ofte også andre lover og regler, de kan f. eks. drive «svare», det kan dreie seg om skatteunndragelser og andre typer lovbrudd. Det er grunn til å tro at avskaffelse av barnarbeid bør gå hånd i hånd med tekniske og institusjonelle reformer som er påkrevd om man skal bekjempe en type forretningsforetak som opererer som notoriske lovbrutere.

⁹ «Kjøpmenn som driver handel blant bøndene i Asia, kombinerer ofte flere typer forretning, slik som salg av forbruksvarer, lånevirksomhet og som oppkjøpere av bøndenes avlinger» (Long 1968; sitert av Basu 1984).

¹⁰ «Keramikkindustrien trenger ikke barn annet enn som en tilgang på barnarbeidere... Næringen vil ikke falle i grus om barn fjernes fra arbeidsstokken. Det vil bare gi flere arbeidsmuligheter for de voksne» (Burra 1995).

7.4.1.3. Lønnsnivå og teknologisk utvikling

Barnearbeideres inntekter er vanskelig å kvantifisere, og mangelen på adekvate data utgjør et stort problem når man skal vurdere hvor mye barns arbeid betyr for en families inntekt, eller hvor stor andel av en bedrifts produksjonskostnader som utgjøres av barns lønninger. Enkelte kilder antyder at barn i ekstreme tilfeller kan bidra med mellom 19 og 25% av familiens inntekter. Det gjelder for undersøkelser gjort i Bangalore og Egypt (Boyden 1994). I de fleste kilder understrekes det imidlertid at barn vanligvis tjener lite, og at de dessuten svært ofte diskrimineres. De kan for eksempel få mindre lønn enn en voksen for omtrent samme arbeid (Bequele og Boyden 1988).¹¹ For eksempel, i messingindustrien i India kan en voksen tjene helt opp til 400-500 rupi/mnd., mens barn aldri tjener mer enn 100-150 rupi/mnd. Man kan også høre om enkelttilfeller hvor foreldrene mottar forskuddsbetaling som et engangsbeløp som kan variere fra 100 til 500 rupi når de sender sine barn ut i arbeid (Burra 1995). Den teknologiske utviklingen innen denne type industri, som har skjedd i løpet av en tiårsperiode, har medført en forvandling fra typiske håndverksvirksomheter med utstrakt bruk av hele familiens arbeidskraft, til mer mekaniserte former for masseproduksjon som foregår i fabrikker. Denne forvandlingen har medført en endring i etterspørselen etter arbeidskraft. Man har fått en nedgang i antall selvstendige håndverkere og en økning i lønnsarbeid. Det maskinelle utstyr som brukes i masseproduksjonen, passer dårlig for barnearbeidere. Den teknologiske utviklingen leder dermed til redusert bruk av barnearbeid.

Men det er ikke slik at teknologiske nyvinninger alltid fører til mindre barnearbeid. Det er på den ene side riktig at man sjelden ser barn i de store fabrikkene. På den annen side gjør disse store fabrikkene utstrakt bruk av mindre verksteder som underleverandører når det gjelder produksjon av halvfabrikata og komponenter. Her brukes mer tradisjonelle arbeidsmetoder, og barn er i stor grad deltakere. I henhold både til Burra (1995) og Grootaert og Kanbur (1995) er nettovirkningen av teknologiske nyvinninger for barnearbeidet ikke helt lett å bedømme. Man kan imidlertid hevde at den teknologiske utvikling det refereres til, som for eksempel i messingindustrien i Maradabad og distriktene der omkring, i beste fall kan karakteriseres som ufullstendig. Dertil kommer at lignende industriproduksjon i andre deler av verden (Thailand) framstiller samme typer produkter uten bruk av barnearbeid. Det er også andre flaskehalser som må fjernes, f. eks. mangel på elektrisk kraft som hindrer en videreføring av den teknologiske utviklingen og høyere grad av mekanisering. Tilgang på slik kraft kunne gjøre barnearbeid overflødig.

¹¹ De beskriver vanskeligheter med å framskaffe nøyaktige data om barns inntekter, blant annet fordi i) det er stor variasjon i inntektsnivået, ii) både barn og arbeidsgivere er ofte tilbakeholdne med å gi ut slike opplysninger, iii) lønningene består ofte av en kombinasjon av kontante penger og varer og iv) det ofte blir gjort fradrag i barns lønnsutbetalinger for produksjonsfeil, for sen levering, som disiplinærstraff, osv.

En studie over virkningene av mekaniseringen av jordbruket i Egypt konkluderer med at økt mekanisering førte til lavere fødselsrater, hvilket antyder at den nye teknologien har ført til en reduksjon i bruken av barnearbeid (Levy 1985). Det vanlige er at pumping av vann til irrigasjon skjer ved bruk av dyr, og det er barn som driver dyrene. Dette arbeidet kan forsvinne som følge av mekanisering.

Empiriske resultater viser at det er en viss bevegelse med hensyn til deltakelse i arbeidslivet. Som eksempel kan nevnes at en økning på 10% i barnearbeidernes lønnsnivå førte til økt deltakelse i arbeidslivet for barn i aldersgruppene 6-11 år og 12-14 år på henholdsvis 9,6% og 3,8%. Lønnsnivået for kvinner hadde også konsekvenser for bruken av unge barnearbeidere. En økning på 10% i markedslønningene for kvinner reduserte bruken av barnearbeidere i aldersgruppen 6-11 år med 27%. Som en følge av høyere inntektsnivå for kvinner vil det også bli større etterspørsel etter fritid og skoletilbud til barna, hvilket ytterligere reduserer omfanget av barnearbeid. Man kan også få en tilsvarende utveksling hvis høyere kvinnelønninger fører til at mødre i større grad overlater husarbeidet til barna og selv går ut i lønnet arbeid. Rapporten bekrefter påstanden om at arbeidskrevende industri, et typisk eksempel er bomullsindustrien, fører til store familier. I bomullsinnhøstningen er det behov for billig barnearbeidskraft, og til sammen bevirker disse forhold liten interesse for å gi barna en utdanning. Undersøkelsen konkluderer følgende med at en politikk som oppmuntret til mekanisering og defavoriserer virksomheter som gjør stor bruk av barnearbeid, ikke bare kan redusere bruken av barnearbeid, men også vil kunne føre til lavere fødselsrater og mer skolegang.

7.4.2. Arbeidsstandards betydning for levestandarden

Av flere årsaker ser man et behov for regulering av arbeidsmarkedene.¹² Tre av dem kan nevnes. Først og fremst er det mulig at arbeidsgivere og ansatte har *ulikt kunnskapsnivå* om følgene av visse typer arbeidsforhold, og dette kan føre til at arbeid utføres under risikable og helsefarlige forhold uten at man er klar over det. Derneft er det også klart at hvis arbeidere ikke er organisert eller ikke har rett til forhandlinger, fører et *skjevt maktforhold* mellom arbeidsgivere og ansatte til en uheldig lønnsutvikling. Til sist skal nevnes at industriproduksjon også kan ha *eksterne virkninger*. Disse rammer personer som ikke har noen del i den økonomiske beslutningsprosessen, som for eksempel industriutslipp til en elv som kan forårsake skade for andre virksomheter eller hjem lengre nede, med mindre man innfører regler, og sikrer effektiv gjennomføring av regler for håndtering av industriavfall.

¹² Dette avsnittet bygger på en studie av Brown et al. (1993).

Lignende er det ved barnearbeid som brukes i industriproduksjonen. Det får uheldige ringvirkninger for hele samfunnet som vil måtte bære kostnadene av ødelagt helse, tap som følge av manglende utdanning, osv. I alle de nevnte tilfellene er det enighet om at regjeringene bør sørge for en overordnet regulering av forholdene, slik at markedene kan fylle sine respektive roller i ressursutnyttelsen. Det hevdes fra tid til annen at når et lands regjering tilsynelatende ikke tar sitt ansvar alvorlig i disse spørsmål, kan dette motvirkes ved tiltak fra andre lands regjeringer. Barnearbeid i utviklingsland har riktignok ikke fysiske skadevirkninger for industrilandene, men på samme måte som når det gjelder miljøforurensning i andre land, kan man tenke seg at «psykologiske ringvirkninger» kan skape bekymring i andre land. I slike tilfeller er ofte handelspolitikken det virkemiddel man velger for å påvirke handlemåten i det land som er årsak til bekymringen (Blackhurst og Subramanian 1992). I dette avsnitt skal vi se nærmere på hvilken betydning arbeidsstandarder, slik som forbud mot barnearbeid, har for et lands levestandard.

Med arbeidsstandarder tenker vi på regelverk og juridisk bindende tiltak som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Barnearbeid er skadelig for barns helse og allmenntilstand for øvrig, men det fører også med seg «sosiale» kostnader for hele samfunnet, for eksempel ved at arbeidskraften forblir lavproduktiv over tid, enten som senfølge av manglende utdanning eller ved helseskader og nedsatt funksjonsduelighet for arbeidskraften når den når voksen alder.

Vi vil i det følgende diskutere en arbeidsstandard som skal medvirke til at slike sosiale eller «eksterne» kostnader skapt av enkeltbedrifter som utnytter barn, kan bæres av den eller de som var årsak til kostnadene, slik at ikke samfunnet som helhet skal bli lidende.

7.4.2.1. Standard gjennomført av én part

Man kan vente å finne følgende virkninger på *kort sikt* hvis en arbeidsstandard, for eksempel forbud mot barnearbeid, blir gjennomført i ett enkelt land:

- i) Økte produksjonskostnader for de næringer som benytter seg av billig barnearbeid, og følgelig mindre fortjeneste for lokale produsenter;
- ii) Dersom produsentene står overfor gitte priser på det internasjonale marked, vil de ikke kunne kreve høyere priser, og konsumentene vil ikke bli berørt;
- iii) Samfunnet som helhet vil ha glede av forbudet, ettersom negative reaksjoner i utlandet mot utbytting av barn i «sweatshops» kan unngås.

På *lengre sikt* vil landet sett under ett få økt velstand ettersom de tap produsentene lider, oppveies av de sosiale nyttevirkningene forbudet fører med seg. Det er ikke urealistisk å forespeile slike resultater. Når alt kommer til alt, så er ekstrafortjenesten ved bruk av barnearbeid, selv om den er betydelig for

en enkelt bedrift, trolig mindre enn den prisen man betaler i form av tapte muligheter for barn uten utdanning og med alvorlige arbeidsskader. På samme måte som oppjustering av lønnsnormer for voksne i visse situasjoner kan ha positive eksterne virkninger ved å stimulere til modernisering av kapitalutstyr, kan også oppjusteringer av sosiale standarder gjøre det.

Når det gjelder å innføre slike standarder i en del utviklingsland, har man imidlertid det alvorlige praktiske problem at det ikke finnes administrasjon som kan tenkes å være i stand til å kompensere de partene som taper i første omgang – barnefamiliene som leverer slik arbeidskraft og industrien som bruker dem.

Det er altså grunn til å tro at de land som har lyktes med å forby barnearbeid, har gjort det ikke bare som en følge av en velstandsøkning, men at forbudet aktivt har bidratt til denne, selv om det gjøres som et ensidig tiltak.

En begrunnelse for handelsboikott foretatt av rike land uten barnearbeid rettet mot fattige land med barnearbeid, som bygger på en antakelse om at dette er nødvendig for å sikre de rike landenes konkurranseevne, lyder uenkelig nokså hul dersom dette forbudet har bidratt til å øke disse landenes velstand. Det er urimelig at et land skulle kreve sine egne standarder innført i andre land, eller ty til handelsrestriksjoner, med den begrunnelse at de selv har måttet lide under de negative virkningene når de trolig er positive. Når det gjelder industrilandene, har de dessuten administrative apparater som i prinsippet gjør det mulig å sørge for en omfordeling av kostnadene enten man innfører en handelsboikott eller lar det være.

Et lignende argument kunne riktignok brukes for å forsvare innføring av standarder i utviklingsland, da landet som helhet trolig vil oppleve en velstandsøkning på sikt. Utviklingslandene mangler imidlertid ofte de institusjonelle mekanismer som kan skape en bedre inntektsfordeling. Man greier derfor ofte ikke å kompensere for de tap som produsenter og arbeidsløse barn lider. Når dessuten situasjonen generelt sett preges av fattigdom og få muligheter til godt betalt arbeid for voksne, kan ofte dagens kostnader knyttet til mulig framtidig gevinst ved et forbud bli for høyt.

Når vi tar hensyn til at framtidige generasjoner vil bli rikere, kan det kreve for store ofre av dagens generasjon av foreldre i forhold til de senere generasjoner, og av barnas levestandard i dag i forhold til deres eget konsum i framtiden. Således blir resultatet ikke nødvendigvis en positiv netto neddiskontert nytteverdi av et slikt forbud for det enkelte u-land. Spesielt kan det ramme enkeltgrupper urettferdig i dag ved de manglende offentlige omfordelingsmekanismene som kjennetegner mange av disse landene.

Det betyr ikke at disse landene ikke burde bekjempe barnearbeid, men at man for å lette overgangen til et samfunn uten barnearbeid bør finne bedre muligheter for barn under og etter utdannelsen, og bedre måter for å støtte familier som minsker sine inntekter ved å la barna bruke en større del av sin tid på skolen.

7.4.2.2. *Standard gjennomført av alle parter*

Den pågående diskusjonen om en «sosialklausul» eller et internasjonalt forbud mot barnarbeid kan også analyseres med tanke på den mulighet at man kunne innføre en arbeidsstandard for alle handelspartnere. I så fall ville kostnadsøkningen ramme alle leverandører over hele verden, og etterspørselen totalt sett ville synke. Dermed ville prisene på det internasjonale marked ikke lenger være fasttømret (slik tilfellet var om et land ensidig skulle innføre en standard), men de ville vise en stigende tendens. Prisene på det internasjonale marked øker kun med en brøkdel av økningen i produksjonskostnadene, og produsentenes tap kompenseres ikke helt av prisøkningen. Dette er ikke en urealistisk antakelse.

Hvis prisøkningen skulle kompensere for hele kostnadsøkningen, ville tilbudet forbli uberørt mens etterspørselen ville synke. I denne nye situasjonen (med multilateral etterlevelse av standarden) ville kundene på hjemmemarkedet bli skadelidende gjennom høyere priser. Nettovirkningen for landets levestandard avhenger av om landet hovedsakelig er eksportør eller importør av varene som påvirkes av forbudet. Hvis landet på den ene side er netto importør av angjeldende produkt, vil levestandarden synke. Konsumentene av den importerte varen vil måtte betale en høyere pris for varen, mens de ikke får full glede av standardens nytteverdi i produksjonslandet. Hvis på den annen side landet er netto eksportør av varen, vil både produsenter og konsumenter få full kompensasjon ved at sosiale kostnader elimineres gjennom forbudet.

Det viktigste argumentet for å innføre en internasjonal standard som omfatter forbud mot barnarbeid, dersom det også blir satt ut i livet, er det følgende: Helt siden barnarbeid ble tatt i bruk i industrien som billig arbeidskraft, har hovedargumentet vært at billig barnarbeidskraft vil trenge for at bedriftene skal klare seg i (den internasjonale) konkurransen.¹³ Hvis alle land måtte følge et internasjonalt forbud, faller dette hensynet vekk.

¹³ I den norske debatten om barnarbeid på 1880-tallet var hensynet til den internasjonale konkurransen et viktig innslag på tilhengersiden (Fløystad 1984, 46-47).

Kapittel 8

Handelsboikott og barnearbeid i Bangladesh

*Av Arne Wiig,
Christian Michelsens Institutt*

8.1. Innledning

ILO (International Labour Organisation) har beregnet at det eksisterer omlag 71 millioner barn i verden i alderen 10-14 år som er økonomisk aktive. 60 % av denne arbeidsaktivitet foregår i Øst-Asia og Sør-Asia (Grootaert og Kanbur 1995, tabell 1).¹ Barnearbeid utgjør omlag 15 % av arbeidsstyrken i Asia. Frekvensen av barnearbeid er imidlertid høyere i Afrika (22 % av arbeidsstyrken). Grensene for hva som er barn/barnearbeid er flytende. 15 år regnes vanligvis som minimumsalder for arbeid. I Bangladesh er grensen 14 år (se avsnitt 8.2).

Barnearbeid medfører at barn blir utnyttet, de mister sine muligheter til å få seg en utdanning og fratas sin barndom. De får begrensede muligheter til lek og annen sosial utfoldelse. Det internasjonale samfunn har med rette prøvd å initiere tiltak for å eliminere bruken av barnearbeid. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hva som er årsaken til barnearbeid og hvordan det skal bekjempes. De fleste er imidlertid enige om at barnearbeid bør avskaffes. For å eliminere barnearbeid må det imidlertid brukes virkemidler som i størst mulig grad søker å redusere kilden til problemet.

Et virkemiddel for å redusere omfanget av barnearbeid er generell stimulering av økonomisk aktivitet. Barnearbeid er et fattigdomsfenomen og som sådant vil det elimineres ved en moderniseringsprosess. Også i Norge og resten av Europa har barn opp gjennom tidene blitt brukt som arbeidskraft i formell så vel som uformell sektor. Ved en industriell utvikling har imidlertid etterspørselen etter ukvalifisert arbeidskraft blitt kraftig redusert. Samtidig har økt velstand redusert tilbudet av barn som arbeidskraft. Et annet virkemiddel er å stimulere utdanningssystemet. Barnearbeid er speilbildet av en prosess hvor

¹ Estimater for omfanget av barnearbeid er usikre. Ifølge Harkin Bill er det 200 millioner barnearbeidere mellom 10 og 15 år. Harkin Bill (1993) er et lovforslag fra Senatet som forbyr import av produkter til USA produsert av barn. Det er kommet et nytt lovforslag i 1995.

barn trekker seg ut av utdanningssystemet. Ved å gjøre utdanning mer attraktivt for barn, og i siste instans foreldrene, vil sannsynligheten øke for at barna begynner på skolen og fullfører sin grunnutdanning. Gratis skolegang og en kraftig offentlig satsning på utdanningssystemet er virkemidler som kan gjøre det mer attraktivt å delta i undervisningen. En tredje strategi er etablering av normer som innebærer sanksjoner mot bruken av barnearbeid. Gjennom den interne lovgivningen kan en f.eks. nedlegge forbud mot barnearbeid. Det enkelte land kan også akseptere standarder satt av internasjonale organisasjoner som ILO (f.eks. minstealder for barnearbeid). En spesiell form for normsetting er handelspolitiske sanksjoner satt i verk av importlandet. Slike ensidige handelstiltak, som i navnet skal tjene barn, kan imidlertid i gavnet tjene rent proteksjonistiske interesser i importlandet (Fields 1988).

Barnearbeid kan anta mange former: Prostitusjon, tvangsarbeid, direkte helseskadelig arbeid, arbeid i eget hjem (jord), i andres hjem, i bedrifter osv. Ønskeligheten av reguleringer er forskjellig for disse aktiviteter. I noen situasjoner er det et rent utbyttingsforhold mellom barn og arbeidstaker (bonded labour) og i andre situasjoner inngår barn som en naturlig hjelper i familiens egen produksjonsvirksomhet, f.eks. i jordbruket. Virkemidler mot barnearbeid må avpasses til de ulike aktiviteter og de relasjoner som eksisterer mellom barn og arbeidstaker. Virkemidlene må også avpasses til den administrative kapasitet vedkommende land har til å håndtere problemet (Grootaert og Kanbur 1995,2). Et generelt forbud mot barnearbeid kan virke overfor en oversiktlig industrisektor, men sannsynligvis ikke overfor arbeid i hjemmet eller i uformell sektor. Handelspolitiske tiltak vil primært virke overfor den del av barnearbeid som foregår i eksportsektoren.

Dette kapitlet fokuserer på bruken av handelspolitiske tiltak overfor barnearbeid i klesindustrien i Bangladesh. I avsnitt 8.2. vil jeg gi en generell oversikt over omfanget av barnearbeid i ulike produksjonssektorer i Dhaka. Jeg drøfter også forhold på tilbuds- og etterspørselssiden i økonomien som kan forklare omfanget av barnearbeid i klessektoren.

I 1993 ble det i Senatet reist et lovforslag om forbud mot import til USA av varer produsert av barn. Trusselen om importforbud ble tatt svært alvorlig, og i avsnitt 8.3. vil jeg med utgangspunkt i eksemplet Bangladesh drøfte i hvilken grad handelspolitikk er et velegnet virkemiddel overfor barnearbeid.

Selv om det blir færre barn som jobber i eksportindustrien som følge av handelspolitiske sanksjoner, er en ikke garantert at barna ikke finner seg andre og verre typer arbeid. Redusert barnearbeid i seg selv fører ikke nødvendigvis til økt utdanningsnivå for barna. I 1995 ble det derfor inngått en avtale mellom bransjeorganisasjonen for klesprodusenter, ILO og UNICEF som skulle sikre produsentene markedsadgang og samtidig redusere omfanget av barnearbeid uten at de som ble utstøtt, fikk det verre. I avsnitt 8.4. vil jeg

redegjøre nærmere for denne unike avtalen og dens betydning for bekjempelsen av barnarbeid i Bangladesh. Avsnitt 8.5. oppsummer og konkluderer.

8.2. Omfang og karakterisering

Jeg vil i dette avsnittet studere omfanget av barnarbeid i Bangladesh, barnarbeidernes utdannelsesbakgrunn og deres inntektsforhold. Jeg vil deretter diskutere hvordan forhold i arbeidsmarkedet påvirker omfanget av barnarbeid. Konteksten er Bangladesh i perioden 1990-93 i en situasjon hvor det er en minstealder for barnarbeid.² Avsnittet gir også en referansebakgrunn for å forstå årsakene til og effektene av tiltak som er iverksatt overfor barnarbeidere i klesindustrien i perioden 1993-95 (se avsnitt 8.3. og 8.4.).

8.2.1. Omfanget av barnarbeid i Bangladesh

Det er omlag 6 millioner barnarbeidere i Bangladesh, og dette utgjør 9 % av arbeidsstyrken.³ Omfanget er størst på landsbygda siden 85 % av befolkningen lever der. Mer enn 45 % av befolkningen i Bangladesh lever under fattigdomsgrensen (inntar mindre enn 2122 kalorier pr. dag), og mesteparten av barnarbeidet er rekruttert fra fattige hushold. Arbeid i familien eller lønnsarbeid ses på som en integrert del av en overlevelsesstrategi for fattige hushold, og i et argrarsamfunn vil barn vanligvis utføre mange oppgaver.

8.2.1.1. Fordeling på sektorer og kjønn

Omfanget av barnarbeid er vanligvis lavere i formell sektor enn i uformell sektor (Grootaert og Kanbur 1995). Mesteparten av barnarbeid i byer og tettsteder finner folgelig sted i uformell sektor. Dette bekrefte også av tabell 1.

I formell sektor vil jeg hovedsakelig belyse omfanget av barnarbeid i klesindustrien. Næringen har hatt en voldsom ekspansjon i løpet av de ti siste årene. Denne ekspansjonen har skjedd gjennom rekruttering av yngre arbeidskraft fra landsbygda i Bangladesh. I en studie utført ved BIDS (1991) framgikk det at 73 % av arbeidstakerne i klesindustrien (basert på en representativ survey av 671 arbeidstakere) var 24 år eller yngre. Gjennomsnittsalderen var 21 år, og 75 % av arbeidstakerne kom fra rurale områder. Hovedtyngden av arbeidstakerne er kvinner. Kvinnene har gjennomgående få barn (i gjennomsnitt hadde hver gift kvinne 1,2 barn).

² I den interne lovgivningen varierer aldersgrensene for hva som er barn (se GOPRB 1994 for en oversikt), men hovedregelen er at barn under 14 år defineres som barn. Myndighetene i Bangladesh har ratifisert FNs konvensjon om barns rettigheter (med reservasjon for adopsjon), men ikke ILOs konvensjon om minstealder (Minimum Age av 1977). Derimot har de ratifisert The Employment of Children Rules 1955 (ILO; 15 år minstealder).

³ På grunnlag av data fra Department of Labor (USA) antar Third World Economics 16.-31. aug. 1995 at det er 5,7 millioner barnarbeidere i Bangladesh. ILO/IPEC (1995) anslo at det var 6 millioner barnarbeidere i 1989. Dataene er imidlertid usikre, og ILO har ingen database for barnarbeid i Bangladesh som er offentlig tilgjengelig.

Denne industrien er primært innrettet mot verdensmarkedet. Eksport av klær utgjør Bangladeshs viktigste eksportartikkel (USD 1,6 mrd. eller mer enn 50 % av landets eksport). Omlag 800.000 er sysselsatt i 1800 produksjonsbedrifter. Produksjonen er hovedsakelig konsentrert i byer og tettsteder (Dhaka, Chittagong). USA har vært det viktigste eksportmarked, men bl.a. p.g.a. kvoter i det amerikanske markedet (regulert gjennom Multifiberavtalen) er det europeiske markedet den viktigste importør i dag. 42 % av kleseksporten går til USA.

Handelspolitiske sanksjoner rammer primært klesindustrien. Jeg har andre steder hevdet at klesindustrien representerer et viktig lokomotiv og en vekstfaktor i Bangladesh.⁴ En studie av omfanget og betydningen av barnearbeidet i denne sektoren er derfor viktig både av hensyn til barna som blir berørt av slike sanksjoner og for industriens vekstmuligheter.⁵

Tabell 1. Barnearbeid (10-14 år) i noen utvalgte urbane sektorer. Prosent av total sysselsetting

Næring	Gutt	Jente	Total
Klesindustrien 1990 (BIDS 1991) ¹	7,8	16,4	13,2
Klesindustrien 1993 (ARTEP/ILO 1993) ²	-	-	6,5
Kjemisk industri (ARTEP/ILO 1993)	-	-	4,6
Klesindustrien (ILO/ACPR 1994) ³	-	-	5
Uformell sektor (Karmaker 1994) ⁴	-	-	41,5

¹Kilde: Pratima Paul-Majumder og Salma Chaudhuri-Zohir, BIDS, oktober 1991.

²Kilde: Pratima Paul-Majumder og Salma Chaudhuri-Zohir, ARTEP/ILO 1993. Studien inkluderer barn under 10 år. Se tabell 3.3.

³Kilde: Pratima Paul-Majumder 1994.

⁴Omfatter metallproduksjon, såpeproduksjon, glassverk, juvelproduksjon, bakerier etc. Studien inkluderer barn som er 15 år.

Av tabell 1 framgår det at frekvensen av barnearbeid er høyere i uformell sektor enn i klesindustrien. I klesindustrien utgjør den omlag 5 % av sysselsettingen og er høyest for jenter. Studien til Karmaker et al. (1994), finansiert av Redd Barna, omfatter 709 uformelle bedrifter med 9124 arbeidstakere. I gjennomsnitt var det 13 arbeidstakere pr. bedrift hvorav 5,3 barnearbeidere.

⁴ Se Wiig (1995) for en oversikt over klesindustrien i Bangladesh.

⁵ Jeg vil rette en spesiell takk til Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS) for verdifull hjelp. Dr. Pratima Paul-Majumder har gitt meg tilgang til egne data om barnearbeid i Dhaka som ellers ville vært vanskelig tilgjengelig. På noen områder spriker dataene (f.eks. lønninger og spesifisering av alderskategorier), men de motsier ikke konklusjonene i avsnitt 8.3. og 8.4.

⁶ ARTEP (Asian Regional Team for Employment Promotion).

⁷ ACPR (Associates for Community and Population Research).

96 % av arbeidstakerne var menn. ARTEP⁶/ILO- studien omfatter 516 arbeidstakere, mens ILO/ACPR ⁷ omfatter 500 slumhushold i Dhaka med i alt 930 barn mellom 5 og 17 år, hvorav 28 % (eller 1/3 av guttene og 1/4 av jentene) enten var i arbeid eller hadde vært i inntektsgivende arbeid. Av disse var fortsatt 82 % i arbeid. Arbeid i klesindustrien utgjorde den viktigste aktiviteten. Hele 40 % av respondentene mellom 5 og 17 år som hadde vært barnearbeidere, var knyttet til klesindustrien. Det var imidlertid store kjønnsforskjeller. 69 % av jentene var eksempelvis sysselsatt i klesindustrien eller hadde jobbet der.

Tabell 2. Typer barnearbeid ILO/ACPR 1994. Survey blant 930 barn 5-17 år. Prosent.

	Total
Hjelper i klesindustrien	40
Broderi, håndarbeid	14
Lager armbånd(bangles/agarbati)	8
Service, selger	9
Handel	6
Hjelper truck, murstein	4
Annet	19
	100

Det er verdt å merke seg at tabell 2 inkluderer også barn i alderen 15-17 år. Denne alderskategorien er sterkt representert i klesindustrien og trekker derfor gjennomsnittet opp for klesindustrien.

I BIDS-studien fra 1991 framgikk det at barna var konsentrert i noen få klesbedrifter. Dette er også i samsvar med egne observasjoner på grunnlag av besøk i mer enn 50 klesbedrifter i Bangladesh. Barnearbeid finner gjennomgående sted i «sweatshops» – bedrifter som har enkel produksjonsteknologi og som er underleverandører til andre bedrifter.⁸ Underleverandørvirksomhet er forøvrig svært utbredt i klesindustrien.

8.2.1.2. Typer aktiviteter og læring i klesindustrien

Produksjonsprosessen i klesindustrien kan grovt inndeles i forberedelser (kutting av stoffer etc.), sying og ferdiggjøring. Barn brukes som hjelpere på de ulike trinn.

⁸ Se forøvrig Piore (1988).

Tabell 3. Yrke (aktivitet) barnarbeidere

	Gutt	Jente	Total
Hjelper/ kutting	-	4,3	3,4
Hjelper/ ferdiggjøring	26,3	11,4	14,6
Hjelper/ sying	52,6	70	66,3
Stryking	5,3	-	1,1
Folding	5,3	1,4	2,2
Operator	10,5	12,9	12,4
	100	100	100

Kilde: BIDS 1991. Tabell 3.7.

Barna jobber gjennomgående som ufaglært arbeidskraft, fortrinnsvis som hjelpere til syoperatører (syersker). Ufaglært arbeidskraft utgjør omlag 50 % av sysselsettingen i klesindustrien, og det er følgelig en etterspørsel i markedet for ufaglært arbeidskraft. ILO/ACPR-studien fra 1994 viste imidlertid at 47 % av barnarbeidere i klesindustrien var operatører. Tallet synes veldig høyt. Enten skyldes det at tallet inkluderer barn mellom 15 og 17 år, eller det kan gi uttrykk for at industrien i tidsrommet 1991-94 har kvittet seg med de barn som har minst kvalifikasjoner.

Det høye innslaget av barn som er operatører, viser imidlertid at det foregår en viss form for opplæring i bedriften. 47 % av operatørene har tidligere vært barnarbeidere. Det tar 1-2 år å bli faglært, og barna tilegner seg ferdigheter som senere kan brukes som syoperatører (som regnes for faglært arbeidskraft). Barnarbeid kan derfor oppfattes som en del av en sosialiseringsprosess (Rodgers og Standing 1981). I en slik sosialiseringsprosess kan det godt tenkes at en 13 år gammel syerske betrakter seg som operatør og ikke som barn.

Arbeidsoppgavene består bl.a. i kutting av løse tråder, å snu snipper, feste knapper, sortering av klypte tøystykker, transport av tøystykker langs samle-bånd, pakking og lossing etc.

8.2.2. Karakterisering av barnarbeidere

Jeg vil først studere utdanningsbakgrunnen og deretter yrkesbakgrunnen til barnarbeiderne i klesindustrien.

8.2.2.1. Utdanning

Alfabetiseringsgraden er på 35 % i Bangladesh, men den varierer med kjønn og bosted. Den er høyest i byer og tettsteder (54 %) og for menn (44 %). I

aldersgruppen 10-14 år går 54 % av barna på skolen. Av dem som går på skolen, slutter 60 %, mens 40 % fullfører barneskolen etter 5. årstrinn (GOPRB 1994,41). Det er følgelig bare drøyt 20 % av barna som fullfører grunnutdanning.

Empiriske undersøkelser har vist at økt utdanning for foreldre reduserer hyppigheten av barnearbeid. Økonometriske undersøkelser i u-land har også vist at økt husholdstørrelse medfører at hvert enkelt barn får redusert utdanning og dermed øker sannsynligheten for barnearbeid (Lloyd 1994; se også Rosenzweig 1990). Denne effekten er størst i byer og tettsteder og minst i land med høye utgifter til utdanning og sosiale formål.

De offentlige utgifter til utdanning utgjorde 1,9 % av BNP i Bangladesh (1990) eller 13,4 % av offentlige utgifter (1994). Dette er lavt i asiatiske målestokk. I Asia ligger gjennomsnittet på omlag 4,5 % av BNP (GOPRB 1994). Barn i klesindustrien kommer gjennomgående fra store familier med 5-6 medlemmer. Fedrene har lav utdanning, de er ofte fraværende (skilt) eller arbeidsløse og har gjennomgående lave inntekter. En oversikt over utdanningsbakgrunnen til barnearbeidere i klesindustrien er gitt i tabell 4.

Tabell 4. Karakteristikk av barnearbeid. Utdanningsbakgrunn. Klesindustrien. Barn 10-14 år.

	Gutt	Jente	Total
Analfabet	42,1	45,7	45
Opp til 5. klasse	52,6	47,1	48,3
Klasse 6 eller mer	5,3	5,7	5,6
Annet	-	1,5	1,1
	100	100	100

Kilde: BIDS 1991, s. 31.

Ifølge denne studien var 45 % av barnearbeiderene i klesindustrien analfabeter, mens 22 % av de ansatte i klesindustrien var analfabeter (BIDS 1991, tabell 3.1). Menn har gjennomgående høyere utdanning enn kvinner, og arbeidstakerne har en høyere grunnutdanning enn forøvrig i samfunnet. I en annen undersøkelse gjort i 1993 (ILO/ACPR 1994) ble det funnet at 53 % av barnearbeiderne i klesindustrien var analfabeter sammenlignet med 73 % for andre typer barnearbeid.

Barna kommer følgelig fra familier med lav utdanning, og naturlig nok har de selv lav utdanning. De har derimot høyere utdanning enn andre barnearbeidere.

8.2.2.2. *Migrasjon og slektskap*

75 % av barna i klesindustrien har migrert fra rurale områder av Bangladesh (BIDS 1991). Rekrutteringen til industrien har i stor grad kommet fra landsbygda, og 80 % av barna har et slektskap til en eller flere ansatte i den bedriften hvor de jobber. Dette gir en viss sikkerhet både for barn og for familien. På den annen side kan man lett komme i et avhengighetsforhold ved at man ikke kan skifte jobb på grunn av familieforpliktelser. At barn jobber i de samme yrker som foreldre eller nære slektninger, ble også vist i Bequele og Boyden (1988).

8.2.2.3. *Yrkesbakgrunn*

Barnearbeidernes yrkesmessige bakgrunn framgår av tabell 5. En tredjedel av barnearbeidere i denne studien (BIDS 1990) har sluttet på skolen for å begynne som arbeidstakere i klesindustrien. På den annen side har 40 % av barna tidligere arbeidet i hjemmet, dvs. de har sluttet på skolen uavhengig av beslutningen om å arbeide i klesindustrien. For disse gruppene kommer inntekten fra barnearbeid som et ekstra tilskudd som ikke går direkte på bekostning av deres muligheter for utdanning.

Tabell 5. Tidligere yrke til barnearbeidere i klesindustrien

	Gutt	Jente	Total
Tjener (hjem)	5,3	2,8	3,4
Lønnsarbeid	15,8	-	3,4
Elev	26,3	32,9	31,5
Arbeid i hjemmet	26,3	47,1	42,7
Annet	21	2,9	6,7
Ingen informasjon	5,3	14,3	12,4
	100	100	100

Kilde: BIDS 1991. Tabell 3.7.

8.2.3. *Inntektsforhold og arbeidstid*

Jeg vil nå belyse lønnsforholdene og arbeidstiden til barnearbeiderne.

8.2.3.1. *Lønn, arbeidstilbud og diskriminering*

En økning av kvinners arbeidstilbud som følge av økt lønn vil ha en substitusjonseffekt på deres barns (spesielt jenters) etterspørsel etter utdanning. Barn trekkes ut av skolen bl.a. for å gjøre arbeid i husholdet (Rodgers og Standing 1981). Ved å slutte på skolen eller utsette skolestart kan sannsynligheten øke for en overgang fra arbeid i hjemmet til arbeid i et formelt/uformelt arbeids-

marked. Samtidig vil økt inntekt for mødre føre til et redusert tilbud av barnearbeid. Dersom inntektseffekten er større enn substitusjonseffekten, vil krysspriselastisiteten være negativ, dvs. økt lønn for kvinner fører til et lavere tilbud av barnearbeid. I så fall vil en økning av velstanden for kvinner føre til at omfanget av barnearbeid reduseres. Arbeidstilbudet av kvinner og barn kan i noen tilfeller også være komplementære aktiviteter. For veldig fattige hushold kan eksempelvis substitusjonseffekten være større enn inntektseffekten, mens for rike hushold er inntektseffekten dominerende. Andre forhold kan også påvirke sammenhengen mellom arbeidstilbudet til kvinner og deres barn. Jeg har tidligere vist at barna ofte jobber på arbeidsplasser hvor det er slektninger som kan utøve en kontroll. I en situasjon hvor det er få alternative kontrollmuligheter, kan lønnsarbeid for begge parter være en «valgmulighet» som foretrekkes av husholdet.

Empiriske undersøkelser har forøvrig vist at barn øker sitt arbeidstilbud når lønssatsen for barnearbeid går opp (positiv direkte lønnselastisitet).⁹ En vil også forvente at barns arbeidstilbud reduseres med graden av utbytting og diskriminering av barn. Det foreligger ingen estimater for slike elastisiteter i Bangladesh, men tabellene 6 og 7 gir en oversikt over gjennomsnittlig månedslønn for barnearbeidere i noen sektorer. For klessektorens vedkommende har jeg i tabell 6 presentert lønnsdata for hjelpere i 1990.¹⁰

Tabell 6. Gjennomsnittlig månedslønn. TK¹

	Uten overtid	Inkl. overtid
Hjelpere sying ²	464	657
Hjelpere ferdiggjøring ³	624	894
Glass, agarbati sanitet ⁴	-	800
Bil og juvel ⁵	-	200
Stål ⁶	-	615

¹ 40 TK (TAKA) tilsvarer omlag USD 1.

² BIDS 1991, kap. 3.4. og tabell 4.8.

³ BIDS 1991.

⁴ Karmaker 1994.

⁵ Karmaker 1994.

⁶ Karmaker 1994.

⁹ Se Rosenzweig (1981). Se forøvrig Khan (1982), som har vist at elastisiteten til barns arbeidstilbud er negativ i Pakistan.

¹⁰ Av tabellene 3 og 9 framkommer det at det er i disse yrker barna er konsentrert. Det er imidlertid ikke mulig på grunnlag av primærdataene å skille mellom lønna til voksne og barn.

Av tabellen framgår det at hjelpere i klesindustrien ikke tjener mindre enn hva barn gjør i uformell sektor. Lønnsforholdene for barnarbeidere (fra slumhushold; ILO/ACPR 1994) er gitt i tabell 7.

Tabell 7. Gjennomsnittlig månedslønn for barnarbeid. ILO/ACPR 1994. Inkl. overtid. TK.

	Gutt	Jente	Total
Klesindustri	975	873	890
Annen virksomhet	428	378	-

Av denne studien framgikk det at barnarbeidere i klesindustrien tjener gjennomgående mer enn i annen virksomhet. Gutter tjener mer enn jenter, og 29 % av barnarbeiderne i klesindustrien tjener mer enn TK 1000 pr. måned. I annen virksomhet er det bare 6 % som tjener mer enn TK 1000. Den viktigste årsaken til lønnsforskjellene er at arbeidstiden for barn (og andre) er lengre i klesindustrien enn i annen virksomhet. Selv om tabell 7 gir et godt utgangspunkt for sammenligningen mellom relative lønninger for ulike typer barnarbeidskraft, synes nivået for lønningene å være høyere enn hva bransjen selv gir uttrykk for. På bransjehold regnes TK 500-700 som normallønn for barnarbeidere. Ifølge U.S. Dep. of Labor (1994) tjener barna i klesindustrien mellom TK 250 og 700 pr. måned.

For å analysere hvorvidt det foregår en diskriminering av barnarbeidere, trenger vi sammenlignbar informasjon. Av ILO/ACPR-studien fra 1994 mangler vi informasjon om gjennomsnittslønnen til ufaglært arbeidskraft. Av BIDS-studien (1991) mangler vi informasjon om lønnen til hjelpere som var barnarbeidere. Imidlertid framkommer det av BIDS-studien at gjennomsnittlig lønn (inkl. overtid) for syoperatører (faglært arbeidskraft) utgjorde TK 1574 pr. måned i 1990, mens for hjelpere til syoperatører utgjorde lønningene TK 657 (tabell 4.8). Faglært arbeidskraft tjener følgelig mer enn dobbelt så mye som ufaglært. Dette skyldes at faglært arbeidskraft er en mangelvare. I Wiig (1995; se s. 146) framkom det at gjennomsnittslønna til faglært arbeidskraft i klesindustrien utgjorde TK 1815 i 1994, dvs. omlag dobbelt så mye som for barn (ufaglært) ifølge tabell 7. Det høye innslaget av barn i gruppen av hjelpere til syoperatører kan redusere gjennomsnittslønna til gruppen, men det er følgelig få indikasjoner på at barn som jobber som hjelpere, tjener vesentlig mindre enn voksne som har samme arbeidsoppgaver. I den grad det er diskriminering av barn, i den forstand at barn har lavere lønn enn voksen arbeidskraft med samme kvalifikasjoner og yrkesoppgaver, er den i så fall liten.¹¹ Noe av forklaringen kan være at arbeidstakerne i større grad blir betalt med akkord-

¹¹ U.S. Dep. of Labor (1994) hevder imidlertid det motsatte, men deres lønnsdata er ikke basert på en systematisk survey-undersøkelse.

lønn. Cain og Mozumder (1980) har funnet et tilsvarende resultat i arbeidsmarkedet på landsbygda i Bangladesh. De finner ingen lønnsdiskriminering overfor barn. Dette skyldes at barn er betalt gjennom akkordlønn (piece rate).

8.2.3.2. Arbeidstid

Bruken av overtidarbeid er svært utbredt i klesindustrien i forhold til annen industri. Voksne så vel som barn jobber mer enn en normal arbeidsdag på 8 timer. Overtidsarbeid er imidlertid ekstra betalt.

Tabell 8. Gjennomsnittlig arbeidstid for barn.

Arbeidstid pr. dag	Regulær	Overtid	Total
Uformell sektor ¹	-	-	9,6
Klesindustrien 1994 ²	9,1	3	12,1
Andre næringer i 1994 sample ³	-	-	9

¹ Karmaker 1994.

² ILO/ACPR 1994.

³ ILO/ACPR 1994.

Bare 11 % av barna i klesindustrien jobber mindre enn disse gjennomsnitt. Dataene for klesindustrien er imidlertid samlet inn i høysesongen.

Total arbeidstid er den samme for gutter og jenter og er lengre enn i uformell sektor. 59 % av barna jobbet alle dager, mens 35 % jobbet 6 dager i uken. Det er likevel færre barn som jobber alle dager i klesindustrien enn i annen virksomhet.

8.2.3.3. Helse

Uegnede lokaler er et av de viktigste problemene som påvirker arbeidsforholdene til de ansatte i klesindustrien. Bedriftene har gjennomgående leid lokaler som opprinnelig var bygd for andre formål. De ansatte har derfor dårlig sanitasjons- og ventilasjonsforhold. Spiserom og hvilerom er en mangelvare. Strømkabler er ikke forsvarlig sikret, og selv om bedriftene har brannvernutstyr, er det ikke alltid at det virker. Det er vanlig at bedriftene er låst slik at ingen kommer ut eller inn uten at vaktene låser opp. En slik innelåsing burde kunne unngås, men gjøres bl.a. for å unngå tyverier og gategjenger. Det er imidlertid en økende tendens til at bedriftene investerer i nye og mer velegnede lokaler for moderne produktionsvirksomhet slik at de ovennevnte problemer reduseres over tid.

Av BIDS (1991; se tabellene 6.1, 6.2 og 6.4) framkommer det at helseforholdene til barn ikke er dårligere enn for de voksne. Selv når vi kontrollerer for type aktivitet, har barna gjennomgående bedre helse enn de voksne. Det-

te betyr ikke at helseforholdene er gode. Sykdom er den viktigste årsaken til fravær fra arbeidet. Omfanget er høyere for kvinner enn for menn.

Av en annen studie framgår det at barn i klesindustrien «suffered less from chronic diseases than their counterpart working elsewhere. ...In fact, occupational hazards in the garment factory is minimum. It is observed that physical environment within the factory campus is better than that existing in the slum area» (se ILO/ACPR 1994, kap. 5.1). At barna i klesindustrien gjennomgående er mer friske enn i annen virksomhet, bekreftes forøvrig ved at de har et bedre kosthold. Over halvparten av barnearbeiderne i klesindustrien inntar ris til lunsj. Oppsagte barn og barn uten arbeidspiser ikke ris til lunsj. Av denne studien framkom det videre at barn som har sluttet, er gjennomgående mer misfornøyd (mhp. lønn og forfremmelse) enn de som fortsatt har arbeid i klesindustrien. Blant dem som fortsatt har arbeid, er det vesentlig færre som er misfornøyd med sitt arbeid enn i annen virksomhet.

Resultatene i undersøkelsen til Karmaker et al. (1994,9) står i sterk kontrast til det bildet av barnearbeid som er gitt overfor. Det vises at arbeid i uformell sektor (spesielt i metallindustrien, glassverk, såpe og plast) medfører særlig stor risiko og at arbeidstakerne har gjennomgående dårlig helsetilstand.

De ovennevnte studier har imidlertid en fellesnevner: «These odd factories at least help them and some of their family members survive. If they are not placed in these factories, the alternative choice would be just horrible» (Karmaker 1994, 10).

8.2.4. Bedriftenes etterspørsel og strukturen på arbeidsmarkedet

Barn i klesindustrien representerer ufaglært arbeidskraft med lav utdanning. I noen yrker er de veldig betydningsfulle, men neppe uerstattelige sett fra bedriftens side. Barnearbeid ble eliminert i tekstilindustrien i Europa lenge før det ble introdusert regler som forbød barnearbeid. Ved nye former for teknologi ble simpelthen de oppgaver som ble gjort av barn, overflødige. Selv om bedriftene i Bangladesh ikke endrer teknologi eller introduserer nye former for produksjons-kontrollsystemer, er kvalifikasjonskravene til de oppgaver som utføres av barn, gjennomgående så lave at arbeidskraften kan erstattes. Jeg vil først indikere hvorfor bedriftene etterspør barnearbeidere for deretter å vise at i prinsippet kan denne arbeidskraften erstattes.

8.2.4.1. Minimumslønn og konkurransefortrinn

Gjennomsnittslønnen for barn i klesindustrien ligger over minimumslønnen for ufaglært arbeidskraft (på TK 627). For annen virksomhet ligger gjennomsnittslønnen for barn lavere enn minimumslønnen (ILO/ACPR 1994).

Dersom kompetanse er noe som øker over tid, vil en forvente at klesindustrien foretrekker eldre arbeidstakere framfor barn i en situasjon med mini-

mumslønn (gitt at minimumslønnen blir håndhevet). Det forhold at bedriftene faktisk etterspør barn, indikerer følgelig at barna har noen fortrinn.

Barn representerer en reservearmé av fleksibel arbeidskraft. Dette er spesielt viktig i sektorer med store sesongvariasjoner. I lavsesongen (sommeren) blir barna utstøtt av industrien. Streiker og brudd på elektrisitetsforsyning gjør det også periodevis viktig å ha tilgang på fleksibel arbeidskraft. Barnearbeidere har noe lavere lønn enn voksen arbeidskraft, og de kan være mer motiverte til å gjøre de arbeidsoppgavene som de blir satt til (klipping av tråder, pakking etc.). Ved at barna kan være arbeidstakere på en bedrift hvor enten deres mødre eller andre i ens familie er sysselsatt, kan mødrene også ha kontakt eller utøve kontroll med sine barn i løpet av (en lang) arbeidsdag og på denne måten unngå bekymringer knyttet til uvissheten om barnets aktiviteter. Studier utført ved BIDS har vist at for mange mødre var en forutsetning for at de selv kunne påta seg arbeid at også deres barn fikk et slikt tilbud. Spesielt i en situasjon hvor det er mangel på faglært arbeidskraft, kan bedriftene strekke seg langt for å etterkomme et slikt ønske fra en faglært mor. Barn er i tillegg tilpasningsdyktige og lydige.

En vil også forvente at et stort innslag av barn reduserer lønnsnivået til grupper hvor de har en høy andel av sysselsettingen (hjelpere). I så fall vil en utstøting av barn som ikke etterfølges av en teknologisk endring, kunne føre til økte lønnsomkostninger i bedriften og derved svekke bedriftene i konkurransen på verdensmarkedet.

8.2.4.2. Andelen barn for utvalgte yrkesgrupper og kvalifikasjonskrav

Hvor viktig er så barna i de yrkene som de har? Av tabell 9 framgår det at 37 % av hjelperne til syoperatørene var barnearbeidere, mens 24 % av hjelperne til ferdiggjøring av produktet var barnearbeidere.

Tabell 9. Prosentfordeling av barn i utvalgte yrker i klesindustrien.¹

	Total
Hjelper/ kutting	8
Hjelper/ ferdiggjøring	24
Hjelper/ sying	37
Operatør	4,8

¹ Kilde: BIDS 1991, s. 22.

I kraft av sitt omfang vil en således forvente at innslaget av barn har betydning for lønnsnivået for deler av den ufaglærte arbeidskraften. En eliminering av barnearbeid i klesindustrien vil således føre til at andre grupper arbeidstakere må overta slike stillinger og dermed presse opp lønnsnivået for disse grupper.

La meg videre studere utdannelsesbakgrunnen for arbeidstakerne i de to yrkene hvor andelen av barn er høyest.

Tabell 10. Utdannelsesbakgrunn for hjelpere (syng/ ferdiggjøring). Prosent.¹

	Hjelper/ syng	Hjelper/ ferdiggjøring	Total
Analfabet	39,1	37,7	22,2
Opp til 5. klasse	39,8	32,1	27,1
6. -10. klasse	15,5	18,9	31,7
Over 10	4,3	11,3	18,6
Annet	1,3	-	0,4

¹ Kilde: BIDS 1991. Tabell 3.1 og 3.5.

Ikke uventet har arbeidstakerne i de yrkene hvor barna er betydningsfulle, gjennomgående lavere utdanning enn de øvrige ansatte. Slikt sett skulle det i prinsippet være lett å erstatte arbeidskraften.

8.3. Ensidede handelsrestriksjoner er dårlig politikk

På samme måte som vi har regler som beskytter minoriteter og grupper som ikke kan tale sin egen sak, har vi regler mot bruk av barnearbeid. Barn har i begrenset grad egne institusjonelle talerør for sine interesser, og det er familien, staten og det internasjonale samfunn som må forsvare barnas rettigheter. Jeg vil nå studere nærmere effekten av en slik regel, lovforslaget om importforbud overfor produkter produsert av barn (under 15 år). Konteksten er klesindustrien i Bangladesh i perioden 1993-94. Jeg vil først studere troverdigheten av slike unilaterale handelstiltak. Jeg vil deretter vise at trusselen om sanksjoner førte til redusert sysselsetting i klesindustrien. Imidlertid ble en hel næring straffet til tross for at omfanget av barnearbeid utgjorde omlag 10 % av sysselsettingen. Trusselen har ført til at barn har blitt utstøtt av industrien, men har ikke ført til at de barna som er blitt utstøtt, har tatt seg utdanning, bl.a. fordi barna er for gamle til å gjenoppta sin grunnutdanning. La meg imidlertid først knytte noen generelle kommentarer til bruken av handelspolitikk som virkemiddel overfor barnearbeid.

Med unntak av tvangsarbeid for barn og barneprostitusjon er det primære problem å stimulere barn til å få seg en utdanning. Dersom utdanningen er for lav ut fra et *effektivitetssynspunkt*, må virkemidlene stimulere utdanning. Verken standarder eller handelspolitikk gir noen direkte incentiver til økt utdanning. Dersom barn må påta seg arbeid fordi husholdet har midlertidige finansieringsproblemer, må virkemidler innrettes mot kredittmarkedet. For-

delingsmessige årsaker *innen husholdet* kan også legitimere inngrep. Dersom beslutningstakeren i husholdet tar for mye hensyn til penger og for lite hensyn til barns utdanning (i forhold til hva myndighetene gjør), er den beste politikk å skattlegge bruken av barn eller subsidiere utdanning. Handelspolitikk representerer en form for slik skattlegging, men er samtidig en dyr form for skattlegging (se 8.3.2.), og skatteinntektene kommer ikke eksportlandet til gode. Fordelingsmessige årsaker *mellom hushold* kan også legitimere inngrep. Men heller ikke her er handelspolitikk eller forbud de beste virkemidler. Hvis det er slik at fattige sender barna sine i arbeid, mens de rike lar barna gå på skolen, vil et forbud mot barnearbeid føre til at de fattige får redusert sitt mulighets- område (valgmuligheter), og de kan dermed komme dårligere ut (Grootaert og Kanbur 1995).

8.3.1 Er trusselen troverdig?

Harkin Bill stammer fra 1993, og den amerikanske Kongressen har gitt en tilslutning til prinsippene som ligger til grunn for forslaget reist i Senatet.¹² Imidlertid er det foreløpig ikke vedtatt at man skal boikotte varer som er produsert av barn. Trusselen er likevel høyst reell i kraft av en tilslutning til prinsippene og en bred oppslutning i aktivistorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner. Som vist i avsnitt 8.3.2. og illustrert i tabell 1, har trusselen blitt tatt alvorlig av klesprodusentene i Bangladesh.¹³ I den videre

¹² Et nytt lovforslag er reist i Senatet (S) i 1995 (i den 104. Kongress, 1. sesjon, No. S. 706, 6.4. 1995). Jeg vil komme nærmere tilbake til dette i avsnitt 8.4. Tom Harkin forsøkte i forrige Kongress å få igjennom en lov (S. 613), og i løpet av samme Kongressperiode (103.) fremmet George Brown «Child Labor Deterrence Act of 1993» i Representantenes hus (HR 1397) og «Child Labor Deterrence Act of 1994» (HR 4693). Deler av S. 613 ble 23.9. 1993 innlemmet i et større lovforslag (HR 2295) som «Sense of the Senate» - tillegg. Av denne framkommer det: «(b) Sense of the Senate. ...It is the sense of the Senate that...(1) the economic exploitation of children, especially the practice of bonded child labor should be strongly condemned; (2) it should be the policy of the United States to not allow the importation of products made by children who are employed in industry or mining; and (3) the President should take action to seek an agreement with governments that conduct trade with the United States for the purpose of securing an international ban on trade in products made with child labor». Ifølge den amerikanske ambassaden er hensikten med et slikt tillegg å gi administrasjonen en føling med hvordan Kongressen ser på en sak, uten at det nødvendigvis gjøres bindende vedtak. Tillegget er følgelig fjernet etter at Representantenes hus og Senatet kom sammen (i «Conference») for å drøfte en endelig versjon, som senere ble undertegnet (og gjort til lov) av Presidenten.

¹³ Følgende bemerkninger i Representantenes hus 30.6. 1994 fra George Brown på HR 4693 viser at tekstilindustrien i Bangladesh har reagert på «Sense of the Senate», og den overhengende trusselen om sanksjoner: ... «Equally important, the potential for this legislation to achieve positive results can already be seen in several foreign countries. It has prompted some national governments and selected industries in developing countries to take the first tentative steps toward enforcement of national child labor laws and to address the most egregious forms of exploitation of children in the workplace such as bonded child labor in south Asia. ... In Bangladesh, the prospect of the enactment of this legislation – fostered by a dramatic TV exposé of young children working in garment factories making apparel that the Wal-Mart stores sold in America – has prompted pledges from the garment industry to provide schooling for those children...» Dette var forøvrig en reportasje Levi's tjente på siden de kunne vise til deres skoletilbud for barn som tidligere var ansatt i industrien (se avsnitt 8.4.).

framstillingen i dette avsnittet vil jeg derfor analysere som om lovforslaget fra 1993 er vedtatt.

Formålet med restriksjonen er å forhindre barnearbeid blant barn under 15 år ved å *eliminere* muligheten for å eksportere produkter produsert av barn til det amerikanske markedet. Begrunnelsen for et slikt unilateralt tiltak er dels hensynet til barna og dels hensynet til voksne arbeidstakere i USA som kan miste sine jobber på grunn av konkurransen fra produkter som er produsert ved hjelp av barnearbeid (Harkin Bill, Section 2, parag. 9). Ved et slikt unilateralt tiltak *oppmuntrer USA også andre land* til å forby import av produkter laget av barnearbeidere. Dette er også delvis oppnådd. USA har eksempelvis presset på slik at sosiale standarder er inkludert i NAFTA (frihandelsområde i Nord-Amerika). Slike standarder har imidlertid ikke foreløpig blitt inkludert i WTO (World Trade Organisation). Noe av bakgrunnen er at GATT, forløperen til WTO, var basert på konsensusprinsippet. U-landene ser slike tiltak som proteksjonistiske og vil ikke akseptere dem av den grunn. Dersom de likevel måtte aksepteres, vil resultatet være at mange u-land ikke har administrativ kapasitet eller ønske om å håndheve dem, og en vil derved kunne svekke troverdigheten av WTO. Parlamentet i EU har imidlertid fattet en resolusjon som oppfordrer Kommisjonen til å forby import av produkter produsert av barn. Særlige tyske parlamentarikere er engasjert i denne saken. Rugmark-initiativet (en sertifiseringsordning som garanterer at produktet ikke er produsert av barn) er kommet i stand overfor teppeproduksjon fra India. Ulike aktivistorganisasjoner er etablert og 112 tidligere Nobelpris-vinnere har etablert organisasjonen Childright Worldwide for å forhindre utbytting av barn.

Skal slike unilaterale handelsrestriksjoner ha noen effekt, må politikken være troverdig, dvs. en vil forvente at trusselen settes i verk av importlandet dersom eksportøren bruker barnearbeid. En viktig forskjell mellom handelspolitikk og standardisering (minstealder) er i så måte at det eksisterer interessegrupper som kan presse igjennom tiltak (straff). Det er i begrenset grad interessegrupper som kan håndheve lovgivning om minstealder. På den annen side kan nettopp slike interessegrupper være skadelige. Det er ikke gitt at interessegruppene presser fram en politikk som nødvendigvis tjener USAs eller barnas interesser. Det finnes nok eksempler på at handelspolitikk får et proteksjonistisk tilsnitt som følge av krav fra innenlandske pressgrupper. Imidlertid kan handelspolitikken, selv om den ikke er troverdig, ha en effekt ved at den påvirker holdninger.

8.3.1.1. Straffetiltak

Ifølge Harkin Bill skal det etableres et sekretariat. Dette sekretariatet skal lage en liste over *næringer* (industry) og *land* som bruker barnearbeidere i sin eksportproduksjon. I registreringsperioden er det forbudt å importere produkter

laget i vedkommende industri med mindre det enkelte produkt er *sertifisert* (ikke produsert ved hjelp av barn). Importøren må ha «undertaken reasonable steps to ensure, to the extent practical, that the article is not a product of child labor» (Harkin Bill, Section 5 b). Det er nok at bare ett barn er involvert i produksjonen for at forbudet trer i kraft. Importører som likevel kjøper slike produkter, kan bli illagt USD 10.000-35.000 i *bot* og/eller fengselsstraff. Trusselen om bot kan i seg selv virke avskrekkende på importøren.

En viktigere straff, ihvertfall for importører med et godt rykte, er sannsynligvis at et slikt forbud signaliserer til konsumentene at barnarbeid er noe som det amerikanske samfunn ikke kan akseptere. I den seinere tid har aktivist- og forbrukerorganisasjoner engasjert seg sterkt i kampen mot barnarbeid (se avsnitt 8.4.). Bedrifter som likevel importerer produkter laget av barn, kan miste sin *goodwill* i markedet. Dersom Levi's kjøpte produkter fra u-land som var produsert av barnarbeidere, ville dette sannsynligvis påvirke konsumentenes holdninger til merket. Store internasjonale konsern er spesielt utsatt for slike konsumentholdninger. Det skulle være nok å vise til Shells problemer i Nigeria, Sør-Afrika og i Nordsjøen (dumping av oljeplattform).

For den enkelte eksportør er straffen at en blir *utestengt* fra det amerikanske markedet. Spesielt for eldre bedrifter i Bangladesh som har opparbeidet seg kvoter for eksport til det amerikanske markedet, vil en slik trussel være alvorlig. Bedriftene tjener gjennomgående mer ved salg til det amerikanske markedet enn til alternative markeder som Europa (Wiig 1995, Appendix 1, kap. 4).

8.3.1.2. Hegemoni

Størrelsen på de enkelte lands økonomi kan også påvirke troverdigheten av slike handelsrestriksjoner. Grovt sett kan en si at det amerikanske markedet er viktigst for u-landene i Asia, mens det europeiske markedet er viktigst for de afrikanske land. Eksempelvis går 32 % av eksporten fra Øst-Asia til Nord-Amerika (dvs. USA, Canada og Mexico). Handel med Øst-Asia utgjør 28 % av Nord-Amerikas handel (Schott 1991). Slike ensidige tiltak i USA vil således ramme *de asiatiske landene* spesielt (men unntak av de landene hvor barnarbeid ikke forekommer). Jeg har tidligere vist at det amerikanske markedet absorberer omlag 50 % av kleseksporten fra Bangladesh, og det sier seg selv at slike restriksjoner vil bli tatt alvorlig av eksportørene.

På den annen side vil de samfunnsøkonomiske kostnadene for USA ved å iverksette slike ordninger være høyere overfor land som har en høy andel av eksporten til USA. Importen vil vris mot dyrere produkter eller erstattes av dyrere innenlandsk produksjon. Konsumentene vil tape, men innenlandske produsenter vil vinne. I en situasjon hvor hensynet til *innenlandske produsenter* teller mer enn hensynet til konsumentene, kan det imidlertid være nettopp en slik utvikling som ønskes. USA vil i så fall være tjent med å iverksette

trusselen om boikott, og handelspolitikken blir på denne måten troverdig. Det kan også tenkes at konsumentene i importlandet kan vinne. I så fall må prisøkningen være lavere enn konsumentenes ekstra betalingsvillighet for rene produkter.

Overfor *små land* (i økonomisk forstand) representerer handelsboikott få kostnader, og Bangladesh må forvente at en slik trussel blir iverksatt om nødvendig. Bangladesh kan heller ikke forvente at USA tar spesielle hensyn til at landet er svært fattig. Implementeringen av kvoter på klær fra Bangladesh i en situasjon hvor Bangladeshs importandel til USA utgjorde omlag 3 %, gir en indikasjon på dette.

Overfor *store land* er det imidlertid et annet forhold som modifierer USAs troverdighet. Myndighetene er ikke primært interessert i innenlandske produsenter, men i interessene til *eksportørene* (f.eks. multinasjonale selskaper). En boikott av produkter laget i Kina på grunn av brudd på menneskerettigheter (eller intellektuelle rettigheter) vil føre til at amerikanske bedrifter vil utestenges fra det ekspansive kinesiske markedet og således ramme USA. I tillegg vil en slik politikk kunne føre til ustabilitet i regionen. I denne regionen foregår det en liberalisering og kapitalisering som man knapt har sett maken til i de siste 100 år. For ikke å provosere Kina til å endre denne utvikling har trusselen om å oppheve Kinas rettighet til MFN (Most Favoured Nation)-status ikke blitt iverksatt til tross for gjentatte angrep på menneskerettighetssituasjonen. Deler av storkapitalen har imidlertid trukket seg ut av Kina av hensyn til menneskerettighetssituasjon i landet. Levi's bruker eksempelvis ikke Kina som leverandør av klesprodukter av denne grunn.

Hovedpoenget er at trusselen *virker forskjellig for ulike land*. Som en stor importør fra Bangladesh, samtidig som Bangladesh er betydningsløs for USA, er det rimelig å anta at trusselen er troverdig. Jeg stiller meg imidlertid ytterst tvilende til om trusselen er troverdig overfor Kina. Det er ingen grunn til å anta at det ikke finnes barnearbeid i Kina. I så fall vil en slik handelsrestriksjon redusere omfanget av barnearbeid i Bangladesh, men ikke i Kina. Forøvrig har regelen ingen effekt overfor land som ikke eksporterer til USA, og den påvirker ikke eksporten til Europa. En regel som tilsikter harmonisering av konkurransevilkårene, virker i så fall *konkurransevidende og tilfeldig* på ulike land.¹⁴ Effekten vil også variere med grad av informasjon.

8.3.1.3. Informasjon

Importøren har et smutthull for å unngå en pekuniær straff. Det er uklart hva som ligger i at han skal ta de nødvendige forholdsregler (se 8.3.1.1.). I en situasjon hvor produktene er laget av underleverandører, som altså er veldig utbredt i Bangladesh, er det vanskelig å ha informasjon om hvorvidt produktet

¹⁴ Troverdigheten av forbrukerboikottkampanjer varierer i mindre grad enn importrestriksjoner i forhold til ulike land. Det vil være mindre grad av interessekonflikter enn i handelspolitikken.

er laget av barnarbeidere. Kjøper (importør) vil vanligvis ikke ha kontakt med underleverandørene, og det er vanskelig både for kjøper og for myndighetene å kontrollere bruken av barnarbeid i slike bedrifter. Dette skyldes både at kjøper ikke kan kontrollere hvor produksjonen stammer fra og at slike bedrifter ofte er bortgjemt og følgelig vanskelig å finne.

Det er rimelig å anta at store importører med egne innkjøpskontorer (buying house) lettere kan kontrollere slike aktiviteter hos underleverandørene enn importører som kjøper alt gjennom agenter. I så fall må agentene kunne kontrollere hvorvidt bedriftene bruker barnarbeid. Selv om dette ikke skulle være noe problem, må agenten være troverdig. I en situasjon hvor importører skifter mellom leverandører og mellom bruk av ulike agenter, er det vanskelig å bygge opp slik troverdighet. Omlag 50 % av bedriftene i Bangladesh bruker agenter som videreformidlere (Wiig 1995).

Jeg forventer at denne ulikhet i informasjonstilgang mellom produsent og distributør fører til to mulige institusjonelle koplinger mellom dem. Det vil bygges opp en gruppe av produsenter med *direkte kontakt og langvarige forbindelser* med importør. Disse produsentene har mye å tape ved brudd på regelen om bruk av barnarbeid. Importørene på sin side kan vise til at de både har utøvd kontroll ved direkte kontakt med produsentene og ved at de har egne innkjøpskontorer. De kan på denne måten unngå straff dersom det likevel skulle vise seg at produsenten bruker barnarbeid. En annen gruppe produsenter vil satse på *spot*-produksjon, dvs. kortsiktige markedstransaksjoner med skiftende importører og underleverandørvirksomhet til rene bedrifter. For disse produsentene er pris det eneste konkurransefortrinn. I en slik situasjon vil alle kostnadsbesparelser være betydningsfulle, og resultatet kan bli at omfanget av barnarbeid øker i disse sektorer. Useriøse importører vil fortsette å kjøpe i et slikt spotmarked, mens seriøse importører enten vil trekke seg ut eller forsøke å etablere mer permanente forbindelser med produsentene.

Foruten gjennom direkte kontakt med den enkelte bedrift kan informasjonen videreformidles fra BGMEA (Bangladesh Garment and Manufacturing Association). For å få tilgang til kvoter i det amerikanske markedet og for å oppnå skattefordeler må eksportbedriftene være medlemmer av BGMEA. I den grad BGMEA har informasjon om sine medlemsbedrifters bruk av barnarbeidere og er villig til å gi denne informasjonen videre, kan importøren lettere være sikker på at leverandøren er ren. I kampen mot barnarbeid er det viktig å samarbeide med slike bransjeorganisasjoner både pga. deres informasjonsfortrinn og deres muligheter til å knytte sanksjoner til sine medlemsbedrifter (se avsnitt 8.4.).

Som ledd i internasjonale forpliktelser og av hensyn til intern lovgivning må myndighetene kontrollere at barnarbeidere ikke brukes. I den grad slik kontroll utøves, er imidlertid antallet kontrollører så lavt at en slik kontroll neppe hindrer bedriftene i å bruke barnarbeidere.

Hovedpoenget er at informasjonen er forskjellig mellom ulike typer næringer, mellom bedrifter i ulike næringer og mellom importørene. *Ulikheten i informasjonstilgang vil følgelig ha ulik effekt for ulike typer bedrifter.* Bedrifter hvor det er vanskelig å oppdage bruken av barnearbeid, vil oppnå et konkurransefortrinn i forhold til andre bedrifter. Hvis slike bedrifter gjennomgår de er kjennetegnet ved at arbeidsforholdene er dårligere enn i mer formelle bedrifter, er dette spesielt bekymringsfullt. I så fall kan en vanskelig forhindre at utstøtning i en bedrift (sektor) fører til en økning av barnearbeid i en annen bedrift (sektor).

8.3.2. Straffer en hel næring

Harkin Bill opererer med en liste over næringer; ikke bedrifter. BIDS-studien (1991) viste imidlertid at omfanget av barnearbeid varierte mellom bedrifter. Barnearbeid var konsentrert i hva som er betegnet som sweatshops. Jeg har tidligere argumentert for at det er vanskelig å skille mellom de enkelte bedrifter bl.a. pga. omfanget av underleverandørvirksomhet. Dersom handelspolitikken innrettes etter Harkin Bill, står følgelig alle bedriftene overfor en reell trussel om importforbud (alle straffes) med mindre de kan sertifisere sine produkter. En slik *sertifisering* representerer en kostnadsulempe, spesielt i situasjoner hvor slike sertifiseringsordninger ikke blir brukt overfor alle konkurrenter, det være seg Kina (jf. 8.2.1.2.) eller Afrika (som hovedsakelig eksporterer til Europa og følgelig ikke blir berørt i samme grad som de asiatiske land). Næringen kan forøvrig straffes ved at det blir allment kjent at produksjon av klær i Bangladesh produseres ved hjelp av barn. Negative *konsumentholdninger* til barnearbeid i en situasjon hvor konsumentene ikke kan skille mellom rene og urene varer, kan i så fall føre til at hele næringen straffes. Dette krever imidlertid at produktene er merket med opprinnelsesland.

Tabell 1 indikerer at sysselsettingen av barn i klesindustrien har avtatt fra omlag 10 % i 1990 til 5 % i 1994. Ulike anslag eksisterer for omfanget av barnearbeid i klesindustrien i 1995 (se avsnitt 8.4.1. og 8.4.2.), men omfanget er i størrelsesorden 8000-30 000, dvs. under 5 % av sysselsettingen. Sysselsettingen av barn har følgelig avtatt i løpet av perioden. Noe av årsaken til dette kan være trusselen om importrestriksjoner.

Av ILO/ACPR-studien for 1994 framkommer det at 34 % av barna som ikke lenger er i arbeid, er sagt opp pga. alderen. Majoriteten har følgelig sagt opp av egen vilje enten pga. uregulære lønnsbetalinger eller press fra foreldre (spesielt overfor jenter). I en situasjon hvor tilbudet av barnearbeidere er elastisk, vil en imidlertid forvente at disse arbeidstakere erstattes av andre barnearbeidere. Av den kraftige reduksjonen i omfanget av barnearbeidere i industrien framgår det at dette ikke har skjedd. Følgelig må den viktigste drivkraften til reduksjonen skyldes forhold på etterspørselssiden.

At 1/3 er sagt opp pga. alder er ikke ensbetydende med at det er trusselen om handelsboikott som er den direkte årsaken. Trusselen kan være brukt bevisst av arbeidsgivere for å legitimere en avskjed som ville kommet uansett. I en situasjon hvor deler av klesnæringen i Bangladesh har gått igjennom en kraftig diversifiseringsprosess med sterk satsning på kvalitetsforbedringer og etablering av permanente forbindelser med kvalitetsbevisste kjøpere (se Wiig 1995, kap. 4, App.1), vil *etterspørselen* etter ukvalifisert arbeidskraft reduseres. Underleverandører til Levi's kan eksempelvis ha *produksjonstekniske incentiver* til ikke å bruke barnarbeidere. Disse incentivene henger sammen med sterkere krav til kvalitetskontroll av alle ledd i produksjonskjeden, automatisering av produksjonen og ulike former for tidskontrollsystemer. Eksempelvis har mange bedrifter i Bangladesh innført ulike systemer for CAD (Computer Aided Design). Slike systemer brukes til å lage design, gradere (ulike størrelser) og i forbindelse med kutting. Dette er arbeidsoppgaver som er arbeidsintensive og hvor barn tidligere var medhjelpere. Likevel er introduksjonen av slik teknologi av relativt ny dato, og det er under 10 bedrifter i Bangladesh som har introdusert CAD-systemer (Wiig 1995).

Av de studier som jeg kjenner til om klesindustrien i Bangladesh, framkommer det at arbeidsgiverne er dypt bekymret for handelspolitiske tiltak overfor barnarbeid. BGMEA har inntil nylig (hvor de ikke lenger hadde noe valg) bekjempet slike restriksjoner (se avsnitt 8.4.). Selv om produksjonstekniske incentiver kan forklare deler av reduksjonen i omfanget av barnarbeid, er det nærliggende å anta at trusselen om boikott (forbruker- eller handelsboikott) har vært den viktigste grunnen til at så mange barn er utstøtt av industrien.

Omfanget av barnarbeid har utgjort omlag 10 % av total sysselsetting i klesindustrien. Er hensynet til disse viktigere enn hensynet til de øvrige 90 % som blir berørt av slike tiltak? I så fall bør man kunne vise til at de utstøtte barna oppnår en velferdsgevinst av tiltakene. Alternativt må en kunne vise at nye generasjoner av barn blir påvirket. Imidlertid er det en relativt liten andel barn som i framtiden blir berørt av slike tiltak, og la oss studere effekter på dem som har blitt utstøtt.¹⁵

8.3.3. Hva gjør de utstøtte?

I en studie av 500 slumhushold (ACPR/ILO 1994) ble det vist at «the bulk of the children who left their job in the garment factory were turned into street urchins neither doing work nor going to school» (avsnitt 8.1.1.). De utstøtte går ikke på skolen bl.a. fordi de er for gamle. Av dem som er oppsagt, er flesteparten mellom 13 og 15 år, og for denne aldersgruppen er det vanskelig å begynne eller ta opp igjen skolegangen. I det formelle utdanningssystemet vil

¹⁵ Tiltaket kan imidlertid ha positive effekter på andre arbeidstakere som erstatter de oppsagte. Tiltaket kan også tvinge bedriftene til å innføre en mer moderne produksjonsteknologi.

også 10-13-åringer regnes for å være for gamle til å få adgang til normal skolegang etter at de har vært borte fra utdanningen.

I den grad de oppsagte barna har funnet nye jobber, har guttene begynt som hjelpere ved busstransport og som leietakere av rickshaw. Jentene har funnet arbeid i hjemmet (eget) eller som hushjelp. Hushjelp er en type arbeid hvor kontrollmulighetene er få. I den grad man oppnår betaling utover kost og losji, er lønningene svært lave.

Det forhold at barna ikke har gått tilbake til utdanningssystemet er ikke uventet. 2/3 av barnearbeiderne i klesindustrien har gjennomgående hoppet av sin utdanning uavhengig av beslutningen om å begynne som arbeidstaker i klesindustrien (jf. tabell 5). Det er nærliggende å anta at man har sluttet på skolen fordi husholdet ikke har råd til å finansiere utdannelsesomkostningene. I gjennomsnitt ligger disse på TK 5000 pr. år (bøker, transport, skoleklær, ekstrahjelp, avgifter m.m; ILO/ACPR 1994). Dette er høyt i Bangladesh-målestokk.¹⁶ For disse hushold har barnearbeid medført en ekstra inntekt som ikke har gått på bekostning av barns utdanning. Denne er på en måte allerede tapt. Følgelig vil utestenging fra arbeid medføre at husholdsøkonomien forringes med mindre barna finner alternative inntektsaktiviteter. Studien viste videre at disse barn hadde et lavere kaloriinntak enn barn som fortsatt var i arbeid (jf. avsnitt 8.2.3.3.).

Hovedkonklusjonen i dette avsnittet er at handelspolitikken, og for den saks skyld standarder for minstealder, kan ha mange utilsiktede virkninger. Virkemidlene kan redusere omfanget av barnearbeid i enkelte sektorer, men det er på ingen måte gitt at barna kommer bedre ut av tiltakene. Tiltakene må kombineres med andre virkemidler. Dette ble også observert i Bangladesh.

8.4. Handelspolitikk kombinert med bistand kan virke positivt

Store deler av det amerikanske samfunn ønsker ikke å importere produkter som er laget av barn. Eksempelvis krevde en koalisjon av 45 konsumentorganisasjoner i USA (Child Labor Coalition) 22. mai 1995 et importforbud overfor klær fra Bangladesh. I Washington Post har en serie av artikler kritisert bruken av barnearbeid; og den 21.5, dvs. dagen før kravet om importforbud, ble det publisert en artikkel som viste at K mart og Wal-Mart kjøpte klær fra Bangladesh produsert av barn. Det forhold at importørene nektet for at dette var tilfellet, indikerer at konsumentholdningene er sterke. Også den største fagforeningen, AFL-CIO, støtter et slikt importforbud. I april 1995 kom det et

¹⁶ Jeg vil være varsom med å trekke for sterke konklusjoner på grunnlag av dette tall som synes å være for høyt.

nytt lovforslag om importforbud for produkter produsert av barn (Harkin Bill; S.706).¹⁷ Til forskjell fra lovforslaget av 1993 har forslaget *et videre siktemål* enn å eliminere barnearbeid ved også å gi støtte til aktiviteter og programmer som bedrer *utdanningstilbudet* for barn. Myndighetene ønsker ikke at barn skal overføres til andre, mer helseskadelige yrker eller at de ender opp som gatebarn (jf. avsnitt 8.3.). Dersom forslaget blir vedtatt i sin nåværende form, vil USA bl.a. gi ILO/IPEC¹⁸ USD 10 mill. pr. år som finansiell støtte til arbeidet med å eliminere barnearbeid. Forslaget er foreløpig ikke behandlet i Kongressen. BGMEA på sin side ønsker at klesnæringen fortsatt skal være konkurransedyktig og ha markedsadgang til det amerikanske markedet. UNICEF ønsker primært at barna får seg en utdanning, mens ILO ønsker at Bangladesh opprettholder sine (selvpålagte) forpliktelser om at barn under 14 år ikke skal være ansatt i industrien. Det viktige som har skjedd, er at disse interessene er sammenkoplede i en avtale (MOU; Memorandum of Understanding) mellom BGMEA, UNICEF og ILO om å eliminere barnearbeid i klesindustrien. Foruten de tre avtalepartnerne inngår forøvrig den amerikanske ambassaden i Dhaka og myndighetene i Bangladesh i en styringskomité. Komiteen skal samordne at partene overholder sine avtaleforpliktelser.

8.4.1. MOU

Formålet med avtalen av 4.7. 1995 er å eliminere barnearbeid i klesindustrien ved at barn både får tilbud om utdanning og pengestøtte. I motsetning til ensidige handelstiltak, som ifølge avsnitt 8.3.3. førte til en ren utstøtning av barn, tar denne avtalen sikte på en utstøtning som er koplet opp mot en filtreringsprosess. De utstøtte barna skal fanges opp gjennom et sikkerhetsnett. Elementene i dette sikkerhetsnettet består av følgende forhold:

- i) Barna skal ikke sies opp før 1.11. 1995, dvs. etter at spesielle kontroller (survey team) over barnearbeid i klesindustrien er fullført. Ifølge disse kontroller var det omlag 8000 barnearbeidere i klesindustrien pr. 1.11. 1995.
- ii) Barna skal ikke sies opp før en har etablert et kostnadsfritt utdanningstilbud for barna. Mens barna går på skolen, vil de motta TK 300 pr. måned i stipend foruten fri kost.
- iii) I de familiene som blir berørt, skal andre kvalifiserte familiemedlemmer få tilbud om å erstatte de oppsagte barna i bedriftene.
- iv) Bedriftene skal ikke ansette nye barnearbeidere.

UNICEF skal finansiere USD 175.000 av utdanningskostnadene i 1995, mens BGMEA skal finansiere USD 50.000. I tillegg må partene finansiere

¹⁷ Det foreligger to forslag: Tom Harkins «Child Labor Deterrence Act of 1995» i Senatet (S.706) og Barney Franks «Child Labor Deterrence Act of 1995» (HR 2095) i Representantenes hus.

¹⁸ International Programme on the Elimination of Child Labour.

utdanningskostnadene for de øvrige år (det går ikke klart fram av avtalen hva dette beløper seg til). ILO vil finansiere teknisk assistanse (inspeksjon og verifikasjon) i to år og har budsjettert USD 250.000 pr. år. 50 % av stipendkostnadene eller maksimalt USD 250.000 pr. år i en treårsperiode skal finansieres av BGMEA. Resten skal finansieres av UNICEF og ILO. Men avtalepartnerne vil også forsøke å trekke på annen finansiell bistand.

Inngåelsen av denne avtalen koster medlemsbedriftene i BGMEA omlag USD 900.000. I tillegg kan produktiviteten, i hvert fall på kort sikt, reduseres. På den annen side er produsentene sikret innpass i det amerikanske markedet. I tillegg kan de bruke barnarbeidere på 14 år. Harkin Bill har som vist i avsnitt 8.2. en nedre aldersgrense på 15 år. Produsenter i Bangladesh kan forøvrig oppnå en goodwill i markedet siden de kan vise til konkrete tiltak overfor barnearbeid. Dersom avtalen blir håndhevet, kan konsumentene være rimelig sikre på at produkter som er laget i Bangladesh, er rene. På mange måter hadde ikke BGMEA noe annet valg enn å akseptere avtalen. Alternativet kunne i siste instans være utestengning fra det amerikanske markedet (jf. trusselen fra forbrukerorganisasjonene). I midten av mai, dvs. før trusselen om boikott, nekter BGMEA å godta en avtale med internasjonale organisasjoner om å forhindre bruk av barnearbeid.

ILO og UNICEF på sin side kopler sine generelle tiltak overfor barn i Bangladesh med dette konkrete tiltaket overfor barnearbeidere i klesindustrien. Avtalen representerer en synliggjøring av institusjonenes aktivitet overfor sine målgrupper.

At den amerikanske ambassaden har engasjert seg så sterkt i saken, indikerer at administrasjonen har tatt Sense of the Senate alvorlig (jf. avsnitt 8.3.1.), og er et resultat av en innenlandsk politisk prosess hvor en har vært lydhør overfor aktivistorganisasjoner. Imidlertid svekkes teorien om at det er rent proteksjonistiske interesser som ligger til grunn for et slikt tiltak. På den annen side har avtalen ført til en institusjonalisering av prinsippene som ligger til grunn for Harkin Bill og økt troverdigheten av trusselen om handelsboikott (se avsnitt 8.2.1. og 8.3.2.).

Det er for tidlig å si noe om hvilke effekter et slikt bistandstiltak har overfor barna. Foreløpig vet vi eksempelvis lite om hvorledes utdanningstilbudet er utformet og hvor mange barn som benytter seg av tilbudet. Det som imidlertid er sikkert, er at tiltaket er langt mer positivt enn ensidige handelsrestriksjoner. Det gir pekuniære incentiver til utdanning og gir familien en viss form for økonomisk trygghet (stipend + muligheter for arbeid til andre familiemedlemmer), og en kommer med et reelt utdanningstilbud til de utstøtte barna (jf. problemet med at barna er for gamle til å delta i normal skolegang).

8.4.2. Kritikk

Avtalen har imidlertid også blitt møtt med kritikk. Et stipend på TK 300 er lavere enn gjennomsnittslønna for barnearbeidere (jf. tabell 7) i klesindustrien så vel som i annen virksomhet. De kan følgelig tjene TK 300-500 mer i annen virksomhet. Som det framkom i avsnitt 8.3.3., er imidlertid sannsynligheten for å få jobb i annen virksomhet lav. Annet arbeid er i så fall ikke barnas beste alternativ til å gå på skolen. Siden skolen er gratis og barna i tillegg mottar penge- støtte, vil en forvente at de utstøtte barna foretrekker dette framfor å bli gatebarn (uten økonomisk støtte). Husholdsøkonomien vil imidlertid svekkes i forhold til en situasjon hvor barna var i inntektsgivende aktivitet. Den svekkes likevel mindre enn hva den ville gjort uten stipend.

Det er også reist kritikk mot hvordan den enkelte bedrift har håndtert avtalen. Ifølge A. Haque Amin, leder av føderasjonen av klesarbeidere, har bedriftene gjemt unna 15.000 barnearbeidere og sagt opp ytterligere 50.000 før inspeksjonen i de enkelte bedrifter. Selv om disse anslag virker for høye, er de likevel bekymringsfulle. Det er i så fall bare en del av barna som blir nådd gjennom sikkerhetsnettet.

Ved oppsigelse før ordningen trer i kraft unngår bedriftene på denne måten å ansette arbeidstakere i nær familie, og de reduserer sine bidrag til finansiering av stipendordningen. Tiltaket fører til at importørene får bedre informasjon om omfanget av barnearbeid i industrien enn hva de ville gjort ved ensidige handelsrestriksjoner (dersom Harkin Bill var vedtatt). Et sentralt element i avtalen er nettopp at man skal ha omfattende kontroller av omfanget av barnearbeid. Ved at importørenes informasjon øker vil trusselen om handelsboikott bli mer reell. Stilt overfor en mer reell trussel vil bedriftene søke å eliminere bruken av barnearbeid.

Den viktigste kritikk av tiltaket er imidlertid at av omlag 6 millioner barnearbeidere, vil tiltaket bare nå 8000. Det er heller ikke på noen måte klart at en vil nå de mest utsatte grupper. Tiltaket representerer en kostnadsøkning for en dynamisk vekstnæring uten at en er garantert at tiltaket følges opp gjennom generell stimulering av utdanningssystemet. Denne type kritikk kan imidlertid brukes mot de fleste former for bistandsaktiviteter. En vil vanligvis bare kunne nå en del av målgruppen og ikke nødvendigvis dem som trenger det mest.

8.5. Konklusjon

Barnearbeid i klesindustrien i Bangladesh har vært omfattende og har ligget på omlag 11 % av den totale arbeidsstyrken, dvs. omlag på størrelse med gjennomsnittet for Asia. Barna i klesindustrien jobber lange dager, men er på mange andre måter bedre stilt enn barn som arbeider innen andre virksomheter. Gjennom arbeidet i fabrikkene opparbeider barna seg kunnskaper som gjør det mulig for dem å bli syoperatører på et senere tidspunkt. Videre utsettes ikke barn innen klesindustrien for større fare enn voksne, og både barn og voksne jobber like lange dager. Lønnen til et barn er heller ikke vesentlig lavere enn lønnen til en voksen, ufaglært arbeider. Barna oppnår således ikke særlig dårligere arbeidsbetingelser enn voksne arbeidere. De blir imidlertid lettere utsatt for oppsigelser.

Inngrep overfor barnearbeid i klesindustrien kan således ikke begrunnes med at barn diskrimineres i forhold til voksne. Slike inngrep kan imidlertid begrunnes med at barn, i den grad barnearbeid skal tillates, bør ha kortere arbeidstid, bedre oppsigelsesvern og i større grad innlemmes i organiserte lærlingeordninger enn voksne. Slik sikres barn nødvendig hvile og tid til lek og sosialt samvær samtidig som de oppnår utdanning via jobben. Denne typen ordninger bør imidlertid primært søkes via arbeidsmarkedstiltak og lovgivning og ikke via handelspolitikken.

Hovedargumentet mot barnearbeid er imidlertid at slikt arbeid vanligvis fører til at barna får redusert utdanning. Problemet er imidlertid at redusert barnearbeid i seg selv ikke nødvendigvis fører til økt utdanningsnivå blant barna. Trusselen fra USA om å iverksette importforbud overfor klær fra Bangladesh (og andre land) kan nyttes som eksempel. Trusselen har vært vellykket målt i antall barnearbeidere. Omfanget av barnearbeid har blitt redusert i klesindustrien de siste årene. Barna har imidlertid ikke nytt godt av det som skjedde. De barna som har blitt utstøtt fra klesindustrien, er enten blitt gatebarn eller har havnet i enda mer helseskadelig arbeid. Fra disse barnas perspektiv har derfor handelspolitikken ikke vært vellykket.

Årsaken til det dårlige resultatet er at handelspolitikken ikke er *treffsikker* i forhold til målene. Er formålet at barn skal gå på skolen, må virkemidlene primært rettes inn mot dette. Dersom årsaken til at barna ikke går på skolen er at det er for dyrt eller fordi husholdet trenger barneinntektene, vil handelspolitikken, som verken påvirker husholdets inntekter (bortsett fra at de blir fattigere) eller kostnadene ved utdanning, være et lite egnet virkemiddel.

Bruk av handelspolitikk overfor barnearbeid virker *konkurransevriddende*. Bare de eksportsektorer rammes hvor importøren har informasjon om bruken av barnearbeid. I praksis betyr det at bare bedrifter i formell sektor rammes, mens uformell sektor og hjemmeproduksjon slipper unna. I Bangladesh vil kun således 1-3 % av landets totale antall barnearbeidere bli direkte påvir-

ket av handelspolitikken. Handelspolitikken vil også kunne være konkurransevidende mellom land. Handelspolitiske tiltak mot barnarbeid vil kunne bli brukt på ulike måte overfor ulike land avhengig av informasjonstilgang og kostnadene ved å iverksette trusselen (se avsnitt 8.3.1.).

Handelspolitikk er i tillegg et dyrt virkemiddel. På grunnlag av mindre enn 5 % barnarbeidsandel i en næring kan alle bedrifter risikere å bli straffet. Selvfølgelig kan bedriftene ved ulike sertifiseringsordninger vise til at produktene ikke er produsert ved barns arbeidskraft. Rugmark er eksempelvis en sertifiseringsordning som er tatt i bruk overfor indisk teppeproduksjon. Slike sertifiseringsordninger er kostnadsfordyrende (både for produsentene og for konsumentene) og må settes opp mot konsumentenes betalingsvillighet for slike ordninger. Barn i teppeindustrien står overfor andre utbyttingsforhold enn hva som vanligvis er tilfellet i klesindustrien i Bangladesh. Arbeidet er gjennomgående mer helseskadelig, og barn er en viktigere produksjonsfaktor. Selv om forbrukerne har en betalingsvillighet for sertifisering av tepper, er det følgelig ikke sikkert at de har det for klær. Slike ordninger krever også en stor grad av informasjon og troverdighet.

Lovforbud vil i seg selv gjøre lite med barnarbeidsproblemet i en situasjon hvor det ikke er noen instanser som kontrollerer at lovgivningen følges opp eller at den er koplet med incentiver til utdanning. Lovgivning «will have to be accompanied by a range of incentives, for schooling, for example, and a range of targeted interventions. This, together with equitable economic growth, is what will eventually reduce child labour to levels that can be addressed by legislation» (Grootaert og Kanbur 1995,2). Den nylig inngåtte avtalen mellom UNICEF, ILO og BGMEA representerer et radikalt tiltak overfor barnarbeid ved å kombinere straffetiltak (trussel om forbud mot import til USA) overfor bedrifter som bruker barn, med incentiver til økt utdanning.

Tiltaket som er iverksatt i Bangladesh, har imidlertid begrenset overføringsverdi til andre land eller sektorer rent bortsett fra dets fokus på koplingen mellom incentiver og reguleringer. Tiltaket brukes overfor 8000 barnarbeidere i en relativt synlig og moderne industrisektor hvor bedriftenes etterspørsel etter barn vil forventes å reduseres gradvis over tid som følge av teknologisk framgang. Denne teknologiske framgang vil på lengre sikt ha større globale konsekvenser enn enkeltstående bistandsprosjekter. Stilt overfor en situasjon hvor barnarbeid omfatter mer enn 70 millioner personer, og hvor hovedtyngden finner sted i uformell sektor og på landsbygda, vil kostnadene ved å iverksette slike bistandsordninger simpelthen bli for store. Likevel er tiltaket positivt i forhold til isolerte handelspolitiske virkemidler uten incentiver til utdanning eller isolerte bistandstiltak overfor helt marginale grupper av barnarbeidere. Tiltaket kan også bidra til å forsterke en prosess hvor bedriftene tar i bruk teknologi som erstatter behovet for barnarbeid.

Bistand og handelspolitikk kan i begrenset grad løse problemet med barnearbeid. Til det er omfanget av problemet for stort, og det har ikke blitt redusert i løpet av den senere tid. Incentiver overfor produsentenes etterspørsel etter barn kombinert med utdanningstiltak er viktigere. La følgende eksempel illustrere dette. I Harkin Bill (1993) var det eksempelvis ingen virkemidler som stimulerte til økt utdanning, og når trusselen om importforbud ble oppfattet som reell i Bangladesh (1993/94), var det ingen synlig reaksjon fra bistandsmyndighetene. De som derimot reagerte, var deler av privatkapitalen. Bruken av barnearbeid strider mot Levi's forretningsfilosofi, men i stedet for at barnearbeidere hos underleverandørene ble utstøtt, fikk de et utdanningstilbud på arbeidsplassen. Poenget er at storkapitalen kan ha egeninteresse i å innføre sosiale standarder som er forenlige med deres image. Å fordrive barna til intet stred mot Levi's image.¹⁹ Foruten slike markedsmessige incentiver forklarer produksjonstekniske incentiver (mindre behov for ufaglært arbeidskraft) Levi's reaksjon. I den grad bistand kan stimulere slike incentiver slik at bedriftene ønsker å ha et sosialt image eller ønsker å foreta teknologiske endringer som reduserer etterspørselen etter barn, kan det ha store effekter på omfanget av barnearbeid. Bistandsorganisasjoner har gjennom MOU fremmet slike incentiver. Ordningen imiterer hva Levi's klarte på egen hand overfor sine underleverandører i Bangladesh.

Et alternativt virkemiddel for en importør som også er faktisk eller (potensiell) bistandsyter, vil være å knytte betingelser til hvordan myndighetene i mottakerlandet bruker sin bistand. Et krav om et bedre og billigere utdanningstilbud for barn i Bangladesh er eksempelvis et helt legitimt krav fra en donor som Norge. Spesielt i en situasjon hvor også andre bistandsytere stiller et slikt krav, vil effektiviteten av et slikt tiltak øke. I motsetning til handelspolitikk (importforbud) vil et slikt virkemiddel ikke komme i motsetning til andre utviklingsmål for norsk bistand. Handelspolitiske reaksjoner på sin side fører til redusert handel og økonomisk vekst. I Bangladeshs tilfelle er det spesielt bekymringsfullt at det er den mest dynamiske vekstnæring som straffes av ensidige handelsrestriksjoner.

¹⁹ I stedet for forbrukerboikottkampanjer mot bedrifter som bruker barn, burde forbrukerorganisasjoner kanskje heller foreta en positiv diskriminering av de bedriftene som gjør noe overfor de barn som blir utstøtt av industrien.

Referanser

- Armington, P. (1979), «A theory of demand for products distinguished by place of production», *IMF Staff Papers* 16, 159-176.
- Aschehougs Konversasjonsleksikon* (1955), fjerde utgave, Bind II.
- Ashagrie, K. (1993), Statistics on Child Labour. A brief report, *Bulletin of Labour Statistics-ILO*, (3), XI-XXIV.
- Australian Department of Foreign Affairs & Trade (1994), *Report on matters regarding the exploitation of children*. Tabled in the Senate by the Minister for Trade on 17 November
- Baradei, Mona el (1994), *The impact of structural adjustment and stabilisation policies on education and health in Egypt*. June
- Barnum, Howard N. & Squire, Lyn (1979), «A model of an agricultural household», *World Bank Staff Occasional Papers*, No.27.
- Basu, K. (1984), *The less developed economy*, Oxford University Press.
- Becker, Gary S. (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Bell, Clive (1988), «Credit markets and interlinked transactions», i Chenery, Hollis & Srinivasan, T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics, Vol. I*, Amsterdam: North-Holland, 763-830.
- Bequele, A. og J. Boyden (1988), *Combating child labor*, Geneva, ILO.
- Bequele, A. og J. Boyden (1988), «Working children : current trends and policy responses», *International Labor Review*, 127 (2), 153- 172.
- Bhagwati, J. (1993), The demand to reduce domestic diversity among trading nations, mimeo, Fairness Claims and Gains from Trade Project.
- Blackhurst, R. og A. Subramanian (1992), «Promoting multilateral cooperation on the environment», i The greening of world trade, Blackhurst, R. og K. Anderson (eds.) Harvester, London.
- Boyden, J. (1994), The relationship between education and child work, *Innocenti Occasional Papers* CRS 9, Florence.
- Boyden, J. og W. Myers (1995), Exploring alternative approaches to combating child labour : case studies from developing countries, *Innocenti Occasional Papers* CRS 8, Florence.
- Brown, D.K., A.V. Deardorff og R.M. Stern (1993), International Labor Standards and Trade : a theoretical analysis, *Discussion Paper* 333, Institute of Public Policy Studies, The University of Michigan, Ann Arbor.
- Bull, Edvard (1985), *Arbeiderklassen blir til (1850-1900)*, bind 1 i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Burra, Neera (1995), *Born to Work, Child labour in India*. New Delhi: Oxford University Press

- Cain, M. og A. Mozumder (1980), "Labor market structure, child employment and reproductive behavior in rural South Asia». World Employment Programme Research; *Population and Labor Policies Working Paper* No. 89, Geneve, ILO.
- Caire, G. (1994), "Labour standards and international trade," i *International labour standards and economic interdependence*, Sengenberger and Campbell (eds.), International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Carpet Export Promotion Council (1995), Circular no CEPC/Cess/Label/95, New Delhi 26. July
- Central Statistical Service, Republic of South Africa (1995), *October Household Survey 1994*
- Centre of Concern for Child Labour (1992), *A summary of Child Labour Report*. New Delhi 13. November
- Chandrasekhar, C.P. (1995), *The economic consequences of the abolition of child labour*. New Delhi
- Charnovitz, S. (1995), "Strengthening the International Employment Regime," *Intereconomics*, Sept/Oct.
- Chayanov, A. V. (1966), *The Theory of the Peasant Economy*, Homewood Ill.: Irwin.
- Child Workers in Nepal Concerned Centre, Carpet factory 1992, A source of foreign currency and the misery of our children*. Kathmandu
- Council of Europe, Children and work in Europe (1995), *Report of the study group on children's work*. Strasbourg 4 august
- Deutscher Bundestag (1994), Report of the Federal Government on Child Labour in the World, Drucksache 13/1079.
- DOL- U.S. Department of Labor (1994), *By the Sweat & Toil of Children. The Use of Child Labor in American Imports. Volume I*, Washington DC.
- DOL- U.S. Department of Labor (1995), *By the Sweat & Toil of Children. The Use of Child Labor in American Imports. Volume II*, Washington DC.
- Duncan, A. (1995), *Key indicators of poverty in South Africa*. Delivered on RDP (Reconstruction and Development Programme) seminar on poverty, May
- Fields, G. S. (1988), "Labor standards, economic development, and international trade," i *Labor standards and development in the global economy*, Herzenberg S. og J.F. Perez-Lopez, US Department of Labor.
- Fishkin, James S. (1982), *The Limits of Obligation*, New Haven: Yale U.P.
- Fløystad, Ingeborg (1984), «Fabrikkbørn» og andre barnearbeidere», 37-52, bind 5 i *Norges Kulturhistorie*, Oslo: H. Aschehoug & Co
- Folbre, Nancy (1984), "Household production in the Philippines: A non-neoclassical approach", *Economic Development and Cultural Change*, 303-330.
- Folketingets Børnekommission, København 1993
- Freeman, R.B. (1994), "A Hard-Headed Look at Labour Standards", i Sengenberger og Campbell (eds.), International Institute for Labour Studies, Geneva.

- GAO (United States General Accounting Office) 1994, International trade: Assessment of the Generalized System of Preferences Program.
- Glen, Allan (1995), artikkel i *South China Morning Post*, 26 februar
- Goldin, Claudia & Sokoloff, Kenneth (1982), «Women, children and industrialization in the early republic: Evidence from the manufacturing censuses», *The Journal of Economic History*, 741-774.
- Goldin, C. og Sokoloff, K. (1982), «Women, children, and industrialization in the early republic: Evidence from the manufacturing censuses.» *The Journal of Economic History* XLII, 4: 741-774.
- Gonoshahajjo Sangsths (GSS) (1995), *Proposal for The Provision of Primary Education for Displaced Under-aged Workers*. Dhaka. April
- Government of the People's Republic of Bangladesh (GOPRB). (1994). «Situation of children in Bangladesh 1993», Ministry of Social Welfare.
- Grootaert, Ch. og R. Kanbur (1995), "Child labor: an economic perspective, *International Labor Review*," Vol.134, (2) , 187-203.
- Grootaert, C. og R. Kanbur. (1995). "Child labor. A review." Policy Research Working Paper No. 1454, Washington, World Bank.
- Handoussa, Heba og Gillian Potter (1991), *Employment and Structural adjustment, Egypt in the 1990s*. Cairo
- Hansson, G. (1981), Social Clauses and International Trade. An economic analysis of labour standards in trade policy, Lund Economic Studies, Lund University, Lund.
- Harvey, P.J. og L. Riggin (1994), Trading Away the Future : Child labor in India's export industries, International Labor Rights Education and Research Fund, Washinton, DC.
- Human Rights Commission of Pakistan (1996), Årsrapport 1995
- Hyden, Goran (1980), Beyond Ujamaa in Tanzania, London: Heineman.
- ILAB - Bureau of International Labor Affairs (1995), Press Releases, US. Department of Labor, Washington DC.
- ILO (1995c), *Governing Body, document no. GB.264/ESP/1 on child labour*. Geneve, November
- ILO - International Labour Office (1992), World Labour Report 1992, Geneva.
- ILO/ IPEC (1995). Implementation report: Review of IPEC experience 1992-95, Genève.
- ILO (1995d), *In the twilight zone, Child workers in the hotel, tourism and catering industry*, Geneve
- ILO (1992, 1993, 1995), *World Labour Report*. Geneve
- ILO (1988), *Combating Child Labour*. Redigert av Assefa Bequele og Jo Boyden. Geneve
- ILO (1993), *Child labour in Sri Lanka, Learning from the past*. Geneve

- ILO (1993, 1994, 1995), *Yearbook of Labour Statistics*. Geneve
- ILO (1995), *Child Labour Surveys, Results of Methodological experiments in four countries 1992-93*. Geneve September
- ILO (1993), *Children and hazardous work in the Philippines*. Geneve
- ILRA - International Labor Rights Advocates (1993), *A Study of the GATT Legality of the Child Deterrence Act of 1993*, Washington DC.
- ILRA (The International Labor Rights Advocates) (1993), s.613 — *and GATT. A study of the GATT legality of the Child Labor Deterrence Act of 1993*.
- Institute of National Planning (1994), *Egypt Human Development Report 1994*. Cairo
- International Confederation of Free Trade Unions (1994b), *From the ashes, A toy factory fire in Thailand*. Brussel
- International Confederation of Free Trade Unions (1994c), *International trade union campaign against child labour, Campaign Document*, Brussel, June
- International Working Group on child labour (1995), *Child workers in Indonesia, draft country report*. Bandung/the Hage September
- International Working Group on child labour (1995), *Draft country report Kenya*. Nairobi
- International Working Group on child labour (1995), *Child labour in Vietnam, draft country report*. Hanoi, August
- International Confederation of Free Trade Unions (1993b), *The social clause: rationale and operating mechanisms*. Brussel
- International Confederation of Free Trade Unions (1994), *Child Labour: The Worlds Best Kept Secret*. Brussel, June
- International Confederation of Free Trade Unions (1993), *Report from ICFTU-APRO, sub regional seminars in Kathmandu and Manila on Child labour*. Singapore, October
- IPEC (1995), *Strategies, priorities and lessons for the future: A summary*. Geneve, October
- IRENE (1994), *Condition or Co-operation ? Report of the International Seminar on Trade, Aid and Minimum Labour Standards*.
- IRENE (1994), *Codes of conducts and the consequences for workers in the north and the south*. Seminar report. Paris, May
- Jain, M. (1994), *Child Labour in India. A selected bibliography*, National Labour Institute, India.
- Jomo K.S., red. (1992), *Child Labour in Malaysia*. Malaysia
- Jones, R.W. og Neary, P. (1984), «The positive theory of international trade.» Kap. 1 i Jones, R.W. og Kenen, P.: *Handbook of International Economics*, Vol. 1, pp. 1-62.
- Kanbargi, Ramesh, red. (1991), *Child Labour in the Indian Subcontinent, Dimensions and implications*. New Delhi

- Karmaker, R., M. Hilaluddin, N. Mirbar og Z. Mumum. (1994). *Child workers in the informal sector. A Dhaka City Scenario*, Redd Barna, Dhaka.
- Khan, S. (1982). «Labour force participation of children: A case study», *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 20, No. 1.
- Khan, S. (1982), «Labour force participation of children: A case study.» *Pakistan Economic and Social Review* 20, 52-70.
- Krugman, P. og Obstfeld, M. (1991), *International economics. Theory and policy*. New York: Harper Collins.
- Levison, Deborah; Richard Anker, Shahid Ashraf og Sadhya Barge (1995), *Is child labour necessary in India's carpet industry?* Final report for Labour Market Policies Branch Project for IPEC, June
- Levy, V. (1985), «Cropping pattern, mechanization, child labour, and fertility behavior in a farming economy : rural Egypt», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 33 (4), 777-791.
- Lloyd, C.B. (1994). «Investing in the next generation: The implication of high fertility at the level of the family», *Working Paper* No. 63, New York Population Council.
- Melchior, A. (1995b), «*Economic integration in a world trade model with imperfect competition.*» Mimeo, utgis 1996.
- Melchior, A. (1995c), «*Trade, distance and the location of industry: A model of economic geography.*» Mimeo, utgis 1996.
- Melchior, A. (1993), *Helping your industry at the greatest cost*. The story of Norwegian textile quotas. NUPI-rapport No. 171.
- Melchior, A. (1995a), *Are large countries net exporters of manufactured goods? Evidence from intra-OECD trade*. Mimeo, utgis 1996.
- Mergos, G.J. (1992), «The economic contribution of children in peasant agriculture and the effect of education: Evidence from the Philippines.» *The Pakistan Development Review* 31, 189-201.
- Myers, W.E. (1989), «Urban working children: A comparison of four surveys from South America.» *International Labour Review* 128, 321-337.
- Mykland, K. (red.) (1978), *Norges historie*. Bind 12: Norge i støpeskjeen 1884-1920 (av Per Fuglum).
- National Labour Institute (1991), *Child Labour in the Gem polishing industry in Jaipur*. New Delhi
- National Labour Institute (1994), *Awards Digest*, Volume XX, No 7-12 July-Dec. 1994, Journal of Labour Legislation. Special issue on Child Labour. New Delhi
- Nepal Trade Union Congress (1994), *Report on wage survey 1993*. Lalitpur, Nepal
- Nieuwenhuys, O. (1995), *Children's Lifeworlds. Gender, Welfare and Labour in the Developing World*, London: Routledge.

- Oriental Rug Importers Association (1995), *Testimony before the International child labour study*. US Department of Labor, 5. may
- Parliament Europeen, Commission des relations economiques exterieures, audition publique (1994), *La clause sociale et le commerce international: quels enjeux?* Interventions, Brussel 29 mars
- Parsons, Donald O. & Goldin, Claudia (1989), «Parental altruism and self-interest: Child labor among late nineteenth-century American families», *Economic Inquiry*, 637-659.
- Paul-Majumder, P. og S. Chaudhuri-Zohir. (1991). "The condition of garment workers in Bangladesh - An appraisal. BIDS.
- Paul-Majumder, P. og S. Chaudhuri-Zohir. (1993). "Employment and occupational mobility among women in manufacturing industries of Dhaka city: Bangladesh. Findings from a survey of employees." New Delhi, ARTEP/ILO.
- Paul-Majumder, P. (1994). «Employment of children in the garment industry of Bangladesh.» ILO/ACPR.
- Piore, M.J. (1988). «Labor standards and business strategies», i *Labor standards and development in the global economy*, Herzenberg S. og J.F. Perez-Lopez, US Department of Labor.
- Piore, M.J. (1994), "International labor standards and business strategies." S. 21-25 i U.S. Dept. of Labor (1994a).
- Pollak, Robert A. (1985), "A transaction cost approach to families and households", *Journal of Economic Literature*, 581-608.
- Rodgers, G. og G. Standing (1981), "Economic roles of children in low-income countries," *International Labor Review*, 120 (1) ,31- 47.
- Rodgers, G. og G. Standing. (1981). *Child work, poverty and underdevelopment*, Geneva, ILO.
- Rosenzweig, Mark R. (1989,12), "Labour markets in low-income countries", Chenery, Hollis & Srinivasan, T.N.(eds), *Handbook of Development Economics, Vol.I*, Amsterdam: North-Holland.
- Rosenzweig, M.R. (1990), «Population growth and human capital investments: Theory and evidence». *Journal of Political Economy* 98(5), 38-70.
- Rosenzweig, M.R. (1981), "Household and non-household activities of youths: Issues of modelling, data and estimation strategies", i *Child work, poverty and underdevelopment*, Rodgers, G. and G. Standing, Geneva, ILO.
- Salop, S.C. og D.T. Scheffman (1983), "Raising Rivals' Costs," *American Economic Review*, 73 (2) 267-271.
- San Martin, O. (1996), Child labour in international trade: *An assessment of sensitive linkages*. Arbeidsnotat, utgis i 1996.
- Schott, J.J.(1991). «Trading blocs and the world trading system», *The World Economy*. Vol. 14, No. 1.
- Sen, Amartya (1973), *On Economic Inequality*, Oxford: Clarendon Press.

- Sen, Amartya (1975), *Employment, Technology and Development*, Oxford: Clarendon Press.
- Sengenberger, W. og D. Campbell (1994), *International labour standards and economic interdependence*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Shapiro, C. & Stiglitz, J. E. (1984), «Equilibrium unemployment as a worker discipline device», *American Economic Review*, 433-444.
- Sinha, Shantha (1995), *Child Labour and Education policy in India*. Notat fra seminar holdt i Hyderabad, 5 til 8 oktober
- St.prp. nr. 65 (1993-1994), *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon om Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*
- Statistisk sentralbyrå (1995), *Utenrikshandel 1994*. Oslo
- Thomas, J. J. (1992), *Informal Economic Activity*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- U.S. Dept. of Labor (1995), *By the sweat and toil of children. Volume II: The use of child labor in U.S. agricultural imports & forced and bonded child labor.*
- U.S. Dept. of Labor (1994a), *International labor standards and global economic integration: Proceedings of a symposium.*
- U.S. Dept. of Labor (1994b), *By the sweat and toil of children. The use of child labor in American imports.*
- UNCTAD (1995), *World Investment Report 1994*, Geneva.
- UNDP (1995), *Human Development Report 1995*
- UNICEF (1991), *Child rights and UNICEF experience at the country level*. Firenze
- UNICEF (1992b), *Child poverty and deprivation in Portugal, A national Case study*. Firenze, juni
- UNICEF (1995), *The Progress of Nations 1995*, Geneva.
- UNICEF (1992), *Child Labour in carpet Weaving industry in Punjab*. Lahore, Pakistan
- UNICEF (1995), *The state of the World's Children*
- UNICEF (1995), *Exploring Alternative approaches to combating child labour: Case studies from developing countries*, Firenze, februar
- United Nations, Economic and Social Council (1994), *Document no.E/CN.4/Sub.2/AC.2/1994/6 on Program of action for the elimination of the exploitation of child labour and debt bondage*. New York
- United Nations, Economic and Social Council (1994b), *Document no. E/CN.4/1994/84 on sale of children, child prostitution and child pornography*. New York
- US Senate (1994), Labor subcommittee hearing on child labor. Washington 21 September

- US Department of Labor (1994), *By the Sweat and Toil of Children, The use of child labor in American Imports*. Washington 15 July
- US Department of Labor (1995), *By the Sweat and Toil of Children, Volume II*. Washington 17 October
- US Department of Labor (1994b), *International child labor study hearing*. Washington 12 April
- US Department of Labor (1995b), Public Hearing on International Child Labor. Washington 5 May
- Venables, A. (1987), «Trade and trade policy with differentiated products: A Chamberlinian-Ricardian model.» *The Economic Journal* 97, 700-717.
- Verdensbanken (1990), *World Development Report 1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Waer, P. og Driessen, B. (1995), «The new European Union Generalised System of Preferences.» *Journal of World Trade* 29(4), 97-124.
- Wall Street Journal*, artikler 8. og 30. april 1991
- Weiner, M. (1991), *The Child and the State in India*, Oxford University Press.
- Weiner, Myron (1991), *The Child and State in India*. New Delhi
- Whalley, J. (1990), «Non-discriminatory discrimination: Special and differential treatment under the GATT for developing countries.» *The Economic Journal* 100, 1318-1328.
- Wiig A. (1995). Marketing barriers facing developing countries. Essays on product differentiation, discrimination and brand naming in the market for clothing. Doktorgradsavhandling ved NHH.
- World Bank (1995), *Social Indicators of Development*, Washington DC.
- World Bank (1995), *Africa region, A continent in transformation, sub-Saharan Africa in the mid-1990's*. January

Vedlegg 1 Metode

Definisjonen som er lagt til grunn i kapittel 3 er den som er trukket opp i FNs barnekonvensjon og i ILO-konvensjon 138 om minimumsalder for arbeid (se kapittel 5). Oversikten bygger i første rekke på eksisterende forsknings- og utredningsarbeid. Fafo har supplert dette med innhenting av opplysninger om nye tiltak og aksjoner i kampen mot barnearbeid gjennom direkte kontakt med de organisasjoner og institusjoner som står sentralt i dette arbeidet. Et bredt kildemateriale har vært lagt til grunn for undersøkelsen. Det er likevel ingen fullstendig oversikt. Det er til dels store måle- og statistikkproblemer forbundet med barnearbeid. Det skyldes blant annet at dette stort sett er en ulovlig virksomhet og den internasjonale oppmerksomheten omkring dette. For noen land finnes det mange kilder, gjerne fordi myndighetene har vært mer åpne om problemet, det gjelder land som Bangladesh, Filippinene, India, Mexico og Portugal. Mens land som Indonesia og Kina har vært mer tilbakeholdne. Sentrale kilder i tillegg til ILO og UNICEF har vært fire arbeidere av til dels samme karakter som denne rapporten. Det er kartleggingen av barnearbeid i amerikansk import foretatt av det amerikanske arbeidsdepartementet. De utga i 1994 rapporten «By the sweat and toil of children. The use of child labour in American imports». En ny utgave av denne rapporten, publisert høsten 1995, er også tatt med her. Deres rapporter bygger i stor grad på innsamlet materiale fra myndigheter og organisasjoner i de ulike landene som er omtalt. Det betyr at referanser til US D. L. ikke først og fremst dreier seg om amerikansk materiale, men at det er gjort nytte av den dokumentasjonsjobben som her er foretatt. Den andre kilden har vært Frie Faglige Internasjonale. FFI ga i 1994 ut rapporten «Child labour: The worlds best kept secret», og har også foretatt en rekke studier av barnearbeid i ulike land. Dette arbeidet har vært støttet av norsk LO. Den tredje kilden er den amsterdam-baserte internasjonale frivillige organisasjonen International Working Group on Child Labour som høsten 1995 er i ferd med å avslutte et studiearbeid om barnearbeid i en rekke land verden over. De har stilt sine foreløpige rapporter til disposisjon for bruk i denne rapporten. Norske myndigheter har støttet dette arbeidet. Den fjerde hovedkilden er Europarådet som høsten 1995 har avsluttet en studie av barnearbeid i Europa, herunder en rekke landrapporter. Senter for norsk barneforskning har deltatt i dette arbeidet fra norsk side.

Importtallene som er brukt er fra 1994 og fra Statistisk sentralbyrå. Inndelingen følger statistisk varefortegnelse for utenrikshandelen 1995 og er gruppert ifølge det såkalte harmoniserte system. Landbruk tilsvarende alle grupper fra 01.01 til 24.03, med unntak av 03.01 til 03.07 og 16.03 til 16.05 som er gruppert som fisk og fiskeprodukter, og 06. kapitlet som er gruppert som blomster. Lærvarer tilsvarende 41 og 42 kapitlet. Bomullsvarer tilsvarende 52 kapitlet.

Klær tilsvare 61 og 62 kapitlet. Sko tilsvare 64 kapitlet, edelstener og smykker tilsvare 71 kapitlet del I og del III med unntak av 71.18. Leker tilsvare kapittel 95.01 til 95.05 og fotballer og sportsartikler tilsvare kapittel 95.06. Andre varer som er nevnt, er definert for hvert enkelt land. Følgende land i gruppen import for en til fem millioner av en vare i 1994 hvor det er rapportert om barnearbeid, er ikke spesielt behandlet: Kamerun importerte kaffe for 2,1 millioner kroner, Tanzania kaffe 1,3 millioner, Uganda kaffe 5 millioner, Etiopia kaffe 4 millioner, Honduras bananer 4,6 millioner og kaffe 2,1 millioner, Zambia kaffe 1,9 millioner, Burma trelast 3,3 millioner, Afghanistan pepper 2,4 millioner, Mauritius klær 3,3 millioner og Sudan gummi for 5 millioner kroner. Land i den tredje verden med import til Norge av enkeltvarer på mer enn fem millioner kroner i 1994, men hvor barnearbeid høyst sannsynlig ikke er forbundet med de produktene som importeres. er: Argentina, Chile, Panama, Tunis, Forente Arabiske Emirater, Algerie, Botswana, Kongo, Costa Rica, Gabon, Guinea, Jamaica, Libya, Nigeria, Saudi Arabia, Surinam, Uruguay, Venezuela, Zaire, Laos og Kambodsja.

Tallene for befolkning, arbeidsstyrke og antall barn i arbeidsstyrken er, hvis ikke annet er oppgitt, hentet fra ILOs arbeidsstatistikk fra 1993, 94 og 95. Metoden for beregning av disse tallene er å finne i serien Sources and Methods: Labour statistics volum III. Det er i seg selv en meget vanskelig oppgave å sammenligne ulike arbeidsmarkeder, for eksempel mellom et industriland der lønnsarbeid er det dominerende, og et utviklingsland der lønnsarbeiderne gjerne utgjør en mindre del av arbeidsstyrken. Når det gjelder barnearbeid, er det ytterligere feilkilder som underrapportering, uklare definisjoner og manglende oversikt over totalt antall barn i aldersgruppen. Likevel er det i denne rapporten oppgitt, der tall finnes, antall barn i en viss alder, gjerne mellom ti og 14 år, som er økonomisk aktive eller del av arbeidsstyrken. Dette er tall basert på utvalgsundersøkelser eller folketellinger, der forutsetningen for å være økonomisk aktiv er at en har arbeidet minst en time i den uken en blir spurt. Definisjonen på økonomisk aktiv er videre en definisjonen av barnearbeid. Et barn kan godt arbeide mer enn en time enten ved siden av skole eller i skoleferier uten at det vil være barnearbeid. Derfor kan antallet økonomisk aktive barn være høyere enn antallet barnearbeidere. (se også boks om ILOs måling av barnearbeid) Tallene for brutto nasjonalprodukt og brutto nasjonalprodukt per innbygger er hentet fra UNDPs Human Development Report 1995. Tallene for innskriving i grunnskolen og antall barn som når 5. klasse, er hvis ikke annet er oppgitt, hentet fra UNICEFs The State of The Worlds Children 1995. Innskrivingsgraden er et netto gjennomsnitt for perioden 1986-92. Med netto menes at en måler kun prosenten av antall barn i skolestartalder som starter. Bruttotall som inkluderer barn i andre aldersgrupper som starter på skole, vil ofte ligge en del høyere.

Vedlegg 2 Levis Code of Conduct

Levi Strauss & Co.

Forretningsforbindelser, forretningsvilkår
og retningslinjer for valg av land *)

*) Terms of Engagement (TOE)

Retningslinjer for valg av land

Følgende kriterier for valg av land tar opp forhold vi antar er utenfor enkeltfirmaers mulighet til å kontrollere:

1. Merkevareprofil

Vi vil ikke initiere eller fornye kontrakter med forbindelser i land hvor underleveransene vil ha en ugunstig effekt på vår merkevareprofil.

2. Helse og sikkerhet

Vi vil ikke initiere eller fornye kontrakter med forbindelser på steder hvor det er opplagt at selskapets ansatte eller selskapets representanter kan bli utsatt for urimelig risiko.

3. Menneskerettigheter

Vi bør ikke initiere eller fornye kontrakter med forbindelser i land hvor det er gjennomgående krenkelser av menneskerettighetene.

4. Lovmessige forhold

Vi vil ikke initiere eller fornye kontrakter med forbindelser i land hvor de lovmessige forhold skaper en unødvendig risiko for våre varemerker eller for annen viktig forretningsmessig interesse eller vanskeliggjør vår mulighet til å etterleve disse retningslinjene alvorlig.

5. Politisk og sosial stabilitet

Vi vil ikke initiere eller fornye kontrakter med forbindelser i land hvor politisk eller sosial uro på en urimelig måte truer våre forretningsmessige interesser.

- Fengselsarbeid - arbeid under tvang

Vi tillater ikke fengselsarbeid eller arbeid under tvang i forbindelse med entrepriser eller underleveranser i forbindelse med produksjon av noen av våre produkter. Vi vil ikke benytte eller anskaffe materiale fra leverandører som benytter fengselsarbeid eller arbeid under tvang.

- Diskriminering

Ettersom vi anerkjenner og respekterer kulturelle forskjeller, mener vi at arbeidstakere bør ansettes med utgangspunkt i sine kvalifikasjoner for arbeidet fremfor personlige kjennetegn og overbevisninger/tro. Vi vil foretrekke forretningsforbindelser som deler dette verdigrunnlaget.

- Disiplin

Vi vil ikke etablere kontakt med forretningsforbindelser som bruker korporlig avstraffelse eller andre former for fysisk eller psykisk tvang.

forsvarlig miljø. Forretningsforbindelser som stiller husvære til disposisjon for sine arbeidstakere må sørge for at husværet er sikkert og helsemessig forsvarlig.

4. Lovmessige krav

Vi forutsetter at våre forretningsforbindelser er lovlige enkeltborgere som etterlever lov og rett også i sin forretningsvirksomhet.

5. Personalpolitikk

Vi ønsker bare å gjøre forretninger med virksomheter hvor arbeidstakerne er ansatt av fri vilje, hvor det ikke er fare for å skade seg, hvor man har brukbar avlønning, rett til å organisere seg og hvor arbeidstakeren ikke er utnyttet på noe vis. Utover dette vil følgende retningslinjer bli fulgt:

– Lønn og goder

Vi ønsker bare å gjøre forretninger med forbindelser som betaler lønn og goder i tråd med aktuell lovgivning (avtaleverk) eller som kan måle seg med nivået i vanlig lokal produksjon eller ferdiggjøringsindustri. Vi vil også foretrekke forretningsforbindelser som deler våre anstrengelser for å bedre samfunnsforholdene.

– Arbeidstid

Selv om vi tillater fleksitid, vil vi identifisere lokale arbeidstidsbestemmelser og søke forretningsforbindelser som ikke bryter disse - unntatt i forbindelse med spesielt avtalt og betalt overtid. Mens vi foretrekker forbindelser som benytter mindre enn 60 timers uke, vil vi ikke bruke entreprenører som på regulær basis krever mer enn 60 timers uke. Arbeidstakere må tillates én fridag pr. uke.

– Barnearbeid

Bruk av barn som arbeidskraft kan ikke tillates. "Barn" er definert som yngre enn 14 år eller yngre enn obligatorisk skolealder. Vi vil ikke benytte forbindelser som benytter barn som arbeidskraft i noe av sin virksomhet. Vi støtter utviklingen av lærlingeprogrammer til fremme av utdanning blant ungdom.

Levi Strauss & Co har en tradisjon å ta vare på i å drive forretninger på en måte som avpeiler selskapets verdier. Etterhvert som vi utvider vår underleverandørbase til nye kulturer og land, må vi være spesielt forsiktige med å velge forretningsforbindelser og land hvis verdier ikke er forenlige med våre. Gjør vi ikke det, kan våre valg av underleverandører ødelegge dei særegne ved våre merkevarer og true vår forretningsmessige suksess.

Forretningsforbindelser – forretningsvilkår

Våre krav omfatter såvel praksis i enkeltfirmaer såvel som de politiske og sosiale forhold i de land vi kan komme til å inngå avtaler om underleveranser i.

Dette betyr forretningsvilkår som tar opp spørsmål som kan kontrolleres fullt ut av enkeltfirmaer blant våre forretningsforbindelser.

Vi har definert forretningsforbindelser som entreprenører og leverandører som skaffer arbeidskraft og/eller materiale (medregnet stoffer, tilbehør, kjemikalier og/eller stein) som brukes i produksjonen og ferdiggjøringen av våre produkter.

1. Miljøkrav

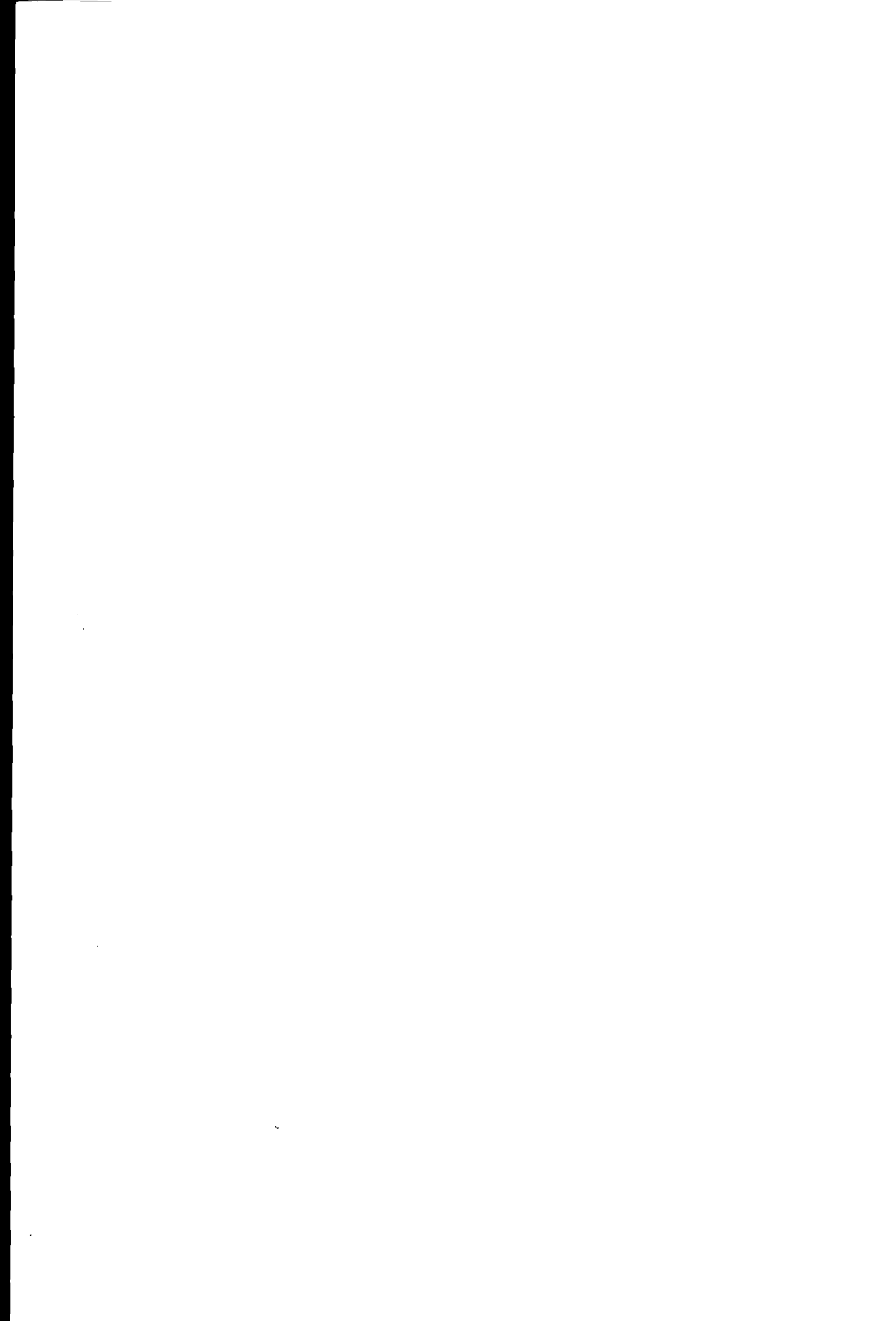
Vi ønsker bare å gjøre forretninger med forbindelser som deler våre miljøkrav. (NB. Vi legger de standarder til grunn som brukes av "Levi Strauss & Co's Environmental Action Group").

2. Etske standarder

Vi vil identifisere og benytte forretningsforbindelser som både som enkeltmennesker og i sin ledelse av forretningsvirksomhet tilstreber etiske standarder som ikke bryter med våre egne.

3. Helse og sikkerhet

Vi vil bare benytte forretningsforbindelser som overfor sine arbeidtakere sørger for et sikkert og helsemessig



Barnearbeid i internasjonal handel og norsk import

Det er mellom 100 og 200 millioner barnearbeidere i verden i dag, og tallet er økende. 80 000 barn blir rekruttert til barnearbeid hver dag. Problemet har fått økt oppmerksomhet i de senere årene, blant annet i forbindelse med debatten om å knytte minstestandarder for menneskerettigheter og faglige rettigheter til internasjonale handelsavtaler. Denne rapporten gir en oversikt over barnearbeidet i norsk import, samt en global oversikt over utbredelsen av barnearbeid. Rapporten analyserer de ulike tiltakene som er satt i gang mot barnearbeid i produsentland og internasjonalt.

Det er lagt spesielt vekt på barnearbeid i forhold til internasjonal handel, og det gis en inngående analyse av virkningen av ulike handelstiltak som boikott, merkeordninger og sosialklausuler i internasjonale handelsavtaler. Barnearbeid er knyttet til fattigdom og må bekjempes sammen med denne. Rapporten viser likevel at det er et stort rom for politisk handling, uavhengig av utviklingsnivå.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utenriksdepartementet.



Fafo-rapport 187
ISBN 82-7422-147-8



NUPI-rapport 197
ISSN 0804-7235