

128

Den danske model i modvind

Et debatoplæg udarbejdet for FTF

Søren Kaj Andersen, Mikkel Mailand & Christian Lyhne Ibsen

November 2012

ISBN 978-87-91833-76-2

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Fald i organisationsgraden – de pragmatiske lønmodtagere	6
3. Fremtidens hovedorganisationer og trepartssamarbejdet	11
4. Det nødvendige samspil mellem aftalesystem og politik	14
5. Overenskomstfornyelser under økonomisk smalhals	16
6. Flexicurity i krise?	19
7. Udenlandsk arbejdskraft og presset på reguleringen.....	23
8. Løn – ikke længere en undtagelse i EU-reguleringen?	26
9. Udfordringer og perspektiver	29

1. Indledning

Den danske model 'løb ind i uvej' hen over sommeren 2012. De stort anlagte trepartsforhandlinger, hvor der langt hen ad vejen var lagt op til et *Big Bang* altså en række store aftaler, der bredt ville komme til at berøre det danske arbejdsmarked faldt på gulvet. Da mange troede, at sommerroen havde lagt sig over landet, ramte nyheden om en faglig blokade medierne. Restaurant Vejlegården vil ikke tegne overenskomst med 3F, men har valgt at indgå en aftale med Kristelig Fagbevægelse. Dette udløste en for det danske arbejdsmarked ganske typisk blokade mod restaurationen, men forløbet blev alt andet end typisk. Samtidig med at denne konflikt kørte har Venstre og Dansk Folkeparti fremsat lovforslag med henblik på at gøre det ulovligt at etablere konflikt over for en arbejdsgiver for at opnå overenskomst, hvis arbejdsgiveren allerede er dækket af en overenskomst indgået med en anden landsdækkende lønmodtagerorganisation.

Sommerens hændelser illustrerer nogle af de problemer, som den danske model står over for i disse år. LO-fagbevægelsen oplever et stadigt fald i medlemstallet. Restaurationsbranchen er et af de områder, hvor organisationsgraden er forholdsvis lav, og det samme gælder for overenskomstdækningen. Flere steder fra blev spørgsmålet også rejst, hvorfor en blokade mod Restaurant Vejlegården, når der er mange andre restauranter, der overhovedet ikke er under nogen overenskomst.

Dernæst er forløbet udtryk for, at det særlige princip for selvregulering i den danske model, der går ud på, at arbejdsmarkedets parter aftaler store dele af den samlede arbejdsmarkedsregulering imellem sig, ikke står stærkere end at politikere fra tid til anden blander sig i denne regulering. Fx er retten til at etablere blokade en integreret del af et konfliktløsningssystem, som nyder bred opbakning blandt arbejdsmarkedets parter, fordi det bliver vurderet som funktionelt og effektivt. Her kan man også bemærke, at Dansk Arbejdsgiverforening stille, men præcist, har lagt afstand til det ovenfor nævnte beslutningsforslag fra Venstre og Dansk Folkeparti.

Med de sammenbrudte trepartsforhandlinger er der blevet sat spørgsmålstegn ved, om store aftaler indgået mellem regering, fagforeninger og arbejdsgivere overhovedet er en mulighed inden for en overskuelig fremtid. Særligt har det rejst spørgsmål om fagbevægelsens evne til at levere en entydig opbakning til sådanne aftaler, når betalingen for nye goder indeholder elementer, der er upopulære i fagbevægelsens bagland.

Formålet med dette debatoplæg er at beskrive disse og en række andre problemstillinger, der presser den danske model samt rejse diskussionspunkter i relation hertil. Oplægget er opbygget således, at vi begynder med, hvad man kan kalde de interne udfordringer for den danske model og bevæger os herefter i retning af mere eksterne - eller udefra kommende udfordringer. Konkret er debatoplægget delt op i syv tematiske afsnit. Vi indleder med 1) nøgletal for udviklingen i fagforeningsmedlemskab, og går herefter over til at tematisere 2) hovedorganisationernes rolle og trepartssamarbejdet fremtid. Tæt knyttet hertil

er spørgsmål om 3) samspillet mellem aftalesystemet og det politiske system. Dette fører frem til overvejelser om 4) overenskomstfornyelser i en krisetid. Flexicurity blev et meget populært begreb i midten af 00'erne, men da krisen kom, blev der mere stille om begrebet. Vi spørger 5) om flexicurity er i krise? Herefter vender vi os mod de udefra kommende udfordringer; 6) udenlandsk arbejdskraft – og her særligt østeuropæere – samt rejser spørgsmålet, 7) om løn ikke længere er en undtagelse i EU-reguleringen? Det skal understreges, at de problemstillinger, vi tager op her, ikke er tænkt som en udtømmende liste i forhold til spørgsmål, man kunne finde relevante i forhold til den danske model. Men de er et forsøg på at ramme problemstillinger, som særligt i disse år trænger sig på.

Det kan være nyttigt med nogle ord om, hvad det egentlig er vi snakker om, når vi taler om den danske model. Begrebet knytter an til *industrial relations* forskningen, hvor relationerne mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system står centralt. Hermed er det også sagt, at organisationerne på arbejdsmarkedet, deres indbyrdes relationer som de kommer til udtryk bl.a. via fornyelser af kollektive aftaler, samt parternes relationer til det politiske system, står helt centralt. Derfor er disse forhold også afspejlet i de syv temaer vi tager op.

Hvad er det ved relationerne mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system, som skaber det som vi kalder 'den danske model'? For at få en nærmere forståelse af dette, anvender vi seks karakteristika, der er udviklet af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, som en slags ramme for dette debatoplæg. De seks punkter gengiver historiske og empirisk konstaterbare karakteristika, der har kendetegnet reguleringen af løn- og arbejdsvilkår samt parternes relationer til det politiske system de seneste årtier¹:

1. *Høje organisationsprocenter og høj overenskomstdækning.* Det vil sige stærke organisationer for både lønmodtagere og arbejdsgivere
2. *Nationalt samordnede overenskomstforhandlinger.* I de seneste årtier med sektor niveauet som det overenskomstbærende, men samordnet via hovedorganisationerne og Forligsinstitutionen og med effekt for praktisk talt hele det danske arbejdsmarked.
3. *Sammenhængende system med flere niveauer.* Det vil sige et reguleringssystem med stærke partsrelationer også på virksomheds-/institutionsniveau og dermed en effektiv iværksættelse og administration af overenskomsterne.
4. *Konflikt og konsensus.* Parterne har kun ret til at etablere *konflikt* ved forhandlinger om indgåelse og fornyelse af overenskomster. Relationerne mellem parterne er *konsensusbaserede* ud fra en gensidig respekt for deres divergerende interesser. En forholdsvis åben adgang til *sympatikonflikter* har været et væsentligt element i forhandlingssystemet, både som (arbejdsgivernes) middel til at samordne forhandlingerne på det centrale niveau og som (fagbevægelsens) middel til at udvide overenskomstdækningen til de ikke-organiserede områder.
5. *Voluntarisme: Selvregulering med begrænset lovgivning.* Reguleringen af løn- og arbejdsvilkår og hertil knyttede spørgsmål sker i hovedsagen

gennem aftaler mellem parterne i overenskomstsyste­met, det vil sige et voluntaristisk system med grundlag i selvreguleringsprincippet.

6. *Aftalesystem og politisk system.* Parterne inddrages i vidt omfang ved gennemførelse af lovgivning, der vedrører eller har konsekvenser for arbejdsmarkedet.

Disse karakteristika vil vi vende tilbage til afslutningsvist og diskutere, hvordan den danske model i særlig grad bliver udfordret i disse år. Vi vil dog også ved afslutningen af hvert af de syv tematiske afsnit nævne nogle centrale spørgsmål i punktform. Disse spørgsmål har langt hen ad vejen de seks karakteristika ved den danske model som omdrejningspunkt.

2. Fald i organisationsgraden – de pragmatiske lønmodtagere

Organisationsgraden i de danske fagforeninger er faldet støt de seneste årtier, og de traditionelle overenskomstbærende organisationer er blevet presset på deres repræsentativitet og interne økonomi. Tal fra Danmarks Statistik viser, at organisationsgraden lå på ca. 71 procent af arbejdsstyrken i 1995 imod ca. 67 procent i 2012. Gruppen af uorganiserede er altså blevet relativt stor på det danske arbejdsmarked.

En af de vigtigste årsager til den traditionelt høje organiseringsgrad i Danmark var det særlige Gent-system med faglige a-kasser, der er oprettet og administreret af fagforeninger baseret på faggrænser. Forsikringen mod ledighed har givet en ekstra tilskyndelse til medlemskab af fagforeninger, som ikke eksisterer i lande med enten privat eller statslig arbejdsløshedsforsikring. Lønmodtagerne har således opfattet a-kasse og fagforeningsmedlemskab som en pakke, selvom det altid har været muligt at stå udenfor fagforening, når man var medlem af en a-kasse.

Svækkelsen af Gent-systemet har også betydet en svækkelse af dette systems positive effekter for rekruttering og fastholdelse. Særligt de unge vælger i stor stil medlemskabet. En forklaring på dette kunne være manglende kendskab til a-kassesystemet og overenskomstsysteem – og ikke nødvendigvis et ideologisk valg. Samtidig kan det have haft en effekt, at der indtil den økonomiske krise har været en kollektiv forestilling om mangel på arbejdskraft hos politikerne og i befolkningen generelt. Der har med andre ord i de flestes opfattelse været nok arbejde at få og dermed mindre tilskyndelse til at forsikre sig.

Sideløbende har der været en gradvis svækkelse af incitamentet til a-kassemedlemskab pga. løbende reduktioner i den maksimale dagpengeperiode, begrænsning af efterlønnen samt forlængelse af genoptjeningsperioden. Sammenholdt med dagpengeniveauet relativt set stagnerer i forhold til lønudviklingen pga. satspuljelovgivning, vil incitamentet til a-kassemedlemskab alt andet lige reduceres. Disse forhold indvirker ligeledes negativt på tilskyndelsen til fagforeningsmedlemskab.

Indtil 2002 var a-kasser opdelt efter faglige grænser, hvormed fagforeninger de facto opnåede monopol indenfor de respektive fag. Med loven om tværfaglige a-kasser blev det muligt at vælge a-kassemedlemskab frit, hvilket har haft afgørende konsekvenser for organiseringen i Danmark.

Siden 2002 har tværfaglige organisationer – de såkaldte 'gule' a-kasser og fagforeninger – som sjældent er overenskomstpart fået en klart stigende medlemsandel blandt danske lønmodtagere. I forhold til overenskomstsysteem har det betydet, at organisationsgraden for de overenskomstbærende organisationer nu er nede på ca. 59 % af arbejdsstyrken i 2012, mens de gule organiserer ca. 8 % af arbejdsstyrken. Derudover viser det sig, at det særligt er de unge, som vælger de gule, og spørgsmålet bliver, om de gule vil fastholde disse grupper i fremtiden.

Vi har tidligere kaldt udviklingen siden 2002 'skabelsen af et organisationsmarked' for faglige services og a-kassemedlemskab, hvor organisationer kæm-

per om lønmodtagernes gunst². Dette har bevirket, at lønmodtagerne i højere grad kan foretage pragmatiske valg om medlemskab, hvor de tidligere var 'tvunget' af faggrænser og arbejdspladstilhør. Frit valg af medlemskab bevirker også, at konkurrencen mellem organisationerne er skarpere end nogensinde før. Organisationerne bliver nu i stor udstrækning vurderet på pris, dvs. kontingent, og på kvalitet, dvs. den faglige og juridiske service fremfor fagligt fællesskab.

Kombinationer af medlemskab

Princippet om områdeoverenskomster på det danske arbejdsmarked – at alle ansatte på en overenskomstdækket virksomhed får overenskomstens goder uanset medlemskab – har endvidere medført, at 'gratis' eller 'free-rider' problematikken er blevet forstærket. Groft sagt kan man få del i de kollektivt frembragte

Tabel 1: Medlemskabskombinationer

	Medlem af overenskomstbærende fagforening	Medlem af gul fagforening	Ikke-medlem af fagforening
Medlem af overenskomstbærende A-kasse	<i>Traditionelt dobbelt-medlem</i> konsekvent dobbelt tilvalg	<i>Free-rider</i> pragmatisk skift	<i>Free-rider</i> pragmatisk fravalg
Medlem af gul A-kasse	<i>Fagligt medlem</i> pragmatisk skift	<i>Free-rider</i> konsekvent skift	<i>Free-rider</i> pragmatisk fravalg
Ikke-medlem af A-kasse	<i>Fagligt medlem</i> pragmatisk fravalg	<i>Free-rider</i> pragmatisk fravalg	<i>Free-rider</i> konsekvent dobbelt fravalg

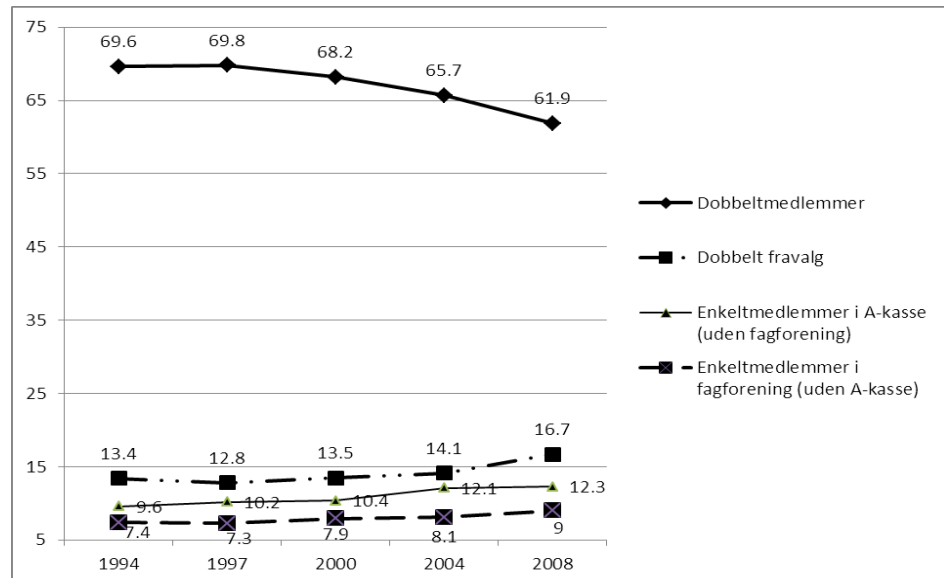
Kilde: LO-dokumentation nr. 3/2011

goder uden at betale til kollektivet via medlemskab. Hvis man ser bort fra eksklusivbestemmelserne, der blev gjort ulovlige i 2006, har det altid været muligt at stå udenfor fagforeninger, jf. den negative organisationsfrihed. Men øget pragmatisme sammenholdt med muligheden for alternativt medlemskab af gule organisationer har forstærket 'gratis' problematikken for de overenskomstbærende fagforeninger. Tabel 1 viser ni mulige medlemskabskombinationer og hvilken logik, der ligger bag. Det fremgår, at seks ud af ni mulige medlemskabskombinationer kan karakteriseres som pragmatiske, dvs. at der ikke er en konsekvent logik bag dem. Hvis vi antager, at de fleste lønmodtagere er dækket af overenskomst – hvilket er tilfældet med en overenskomstdækning på 75-80 % - så er der seks free-rider muligheder.

Hvordan har udviklingen været for disse medlemskabslogikker på arbejdsmarkedet? I figur I nedenfor ses det, at dobbeltmedlemskaberne har været på retur siden midten af 1990'erne fra næsten 70 procent af arbejdsstyrken til knap 62 procent i 2008. Der er kun grund til at tro, at denne udvikling vil fortsætte. Derudover er der kommet flere dobbelte fravalg og flere med enkeltmedlem-

skaber af enten a-kasse eller fagforeninger. Altså, tallene støtter en formodning om, at lønmodtagerne er blevet mere pragmatiske i deres valg.

Figur I: Organisationstilhørsforhold 1994 – 2008 (procent af arbejdsstyrken)



Kilde: LO-dokumentation nr. 3/2011.

Men disse aggregerede tal dækker over de gules fremgang. Forskningen har vist, at det er LO-forbundene, som i disse år mister 'markedsandele' til de gule organisationer, hvorimod forbundene FTF og AC i begrænset omfang mister til Lederne, uden at det har haft nævneværdige konsekvenser for medlemstallene. Det er særligt HK og 3F, der mister medlemmer til de gule. LO-forbundene er derudover under pres pga. ændringer i erhvervsstrukturen, som forandrer sig væk fra LO-forbundene og over i FTF, AC og Lederne. Spørgsmålet bliver så, om FTF får fuldt 'udbytte' af disse strukturelle forandringer eller om de gule og Lederne opsnapper en del af medlemspotentialet fra de strukturelle forandringer.

Tabel 2: Medlemmer fordelt på hovedorganisationer (i procent af organiserede)

	1995	2000	2005	2011	2012
LO's andel af organiserede	64,9	62,4	60,3	51,6	48,9
FTF's andel af organiserede	17,8	18,7	19,1	20,0	19,8
AC's andel af organiserede	7,1	8,0	8,6	7,8	8,0
Ledernes andel af organiserede	4,0	4,3	4,0	4,8	5,1
Gules andel af organiserede	2,8	3,6	5,0	9,8	12,2
Udenfor hovedorg. andel af organiserede	3,3	2,9	3,0	5,9	6,1
I alt	100	100	100	100	100
Andel af organiserede (ekskl. Gule)	97,2	96,4	95,0	90,2	90,3
Organisationsgrad (af arbejdsstyrken)	73,1	71,5	71,7	67,0	67,3
Eksklusiv Gule (af arbejdsstyrken)	71,0	68,9	68,1	60,4	59,1

Kilde: faos.dk

Konsekvenser af fald i organiseringen

De mulige konsekvenser af lavere organisering på mellemlangt og langt sigt for den danske aftalemodel kan opsummeres i følgende punkter: *For det første* vil de mange lønmodtagere uden a-kassemedlemskab betyde, at flere og flere kommer til at stå uden økonomisk sikring i tilfælde af ledighed givet reglerne for kontanthjælp, som stiller betingelser for eksempelvis formue og partners indtægt.

For det andet vil de mange uorganiserede og medlemmer af de gule fagforeninger betyde, at det kan blive sværere at tegne overenskomst med uorganiserede arbejdsgivere. Denne problematik vil slå igennem branchespecifikt, og man kan forudse flere sager som Nørrebro Bryghus og Vejlegården, hvor uorganiseret og gul arbejdskraft stækker fagforeningernes mulighed for at sikre overenskomstdækning. Indtil videre er overenskomstdækningen generelt ikke truet, da mange arbejdsgivere stadig accepterer at være overenskomstdækket. Dette kan dog hurtigt skifte som set i for eksempel Tyskland, hvor mange virksomheder har valgt medlemskab af kun den erhvervspolitiske del af arbejdsgiverforeningerne og ikke overenskomstdelen.

For det tredje kan de svækkede pressionsmuligheder også findes i overenskomstforhandlingerne. Konflikttruslen, som er et grundlæggende forhandlingsredskab for både A- og B-siden på arbejdsmarkedet, vil alt andet lige være mindre troværdig og effektiv, hvis der er få medlemmer. Igen vil denne problematik være meget branchespecifik, men det kan få konsekvenser for de nationalt samordnede overenskomstforhandlinger.

For det fjerde kan der komme tendenser til segmentering af arbejdsmarkedet. Forskningen viser, at særligt de ufaglærte vælger at stå udenfor de overenskomtbærende fagforeninger, og at der er overvægt af lønmodtagere med lave indkomster. Med svækkede pressionsmidler vil fagforeninger i disse segmenter af arbejdsmarkedet få sværere ved at følge med de andre velorganiserede segmenter. Denne tendens, som er sket i andre europæiske lande såsom Tyskland, kan medvirke til skabelse af A- og B-hold, hvor sidstnævnte har ringere løn og arbejdsvilkår samt lav social mobilitet, såfremt der ikke tilbydes gode uddannelsesmuligheder.

For det femte kan der komme politisk krav om lovreguleret mindstløn som set i andre lande, der har oplevet faldende overenskomstdækning, f.eks. Storbritannien. Debatten kan også ses i sammenhæng med social dumping, som vi behandler senere. En sådan udvikling ville være en trussel mod selvreguleringsprincippet på det danske arbejdsmarked, og de faglige organisationernes eksistensberettigelse. Heller ikke arbejdsgivere har vist interesse for en sådan udvikling, da det potentielt kan skade fleksibiliteten ude på arbejdspladserne, at lovgivningsmagten blander sig.

Opsummerende spørgsmål:

- Kan vi forvente et fortsat fald i organisationsgraden på det danske arbejdsmarked eller vil fagforeningernes strategiske tiltag for rekruttering og fastholdelse bære frugt?

- Vil vi i den nærmeste fremtid se en negativ effekt af faldende organisering på overenskomstdækningen, og vil det i så fald være på tværs af brancher eller kun i særligt udsatte brancher?
- Hvordan vil faldet i medlemstal påvirke strukturen i fagbevægelsen?
- Hvor længe vil politikerne acceptere og respektere selvreguleringsprincippet, hvis overenskomstdækningen begynder at smuldre?

3. Fremtidens hovedorganisationer og trepartssamarbejdet

De kuldsejlede trepartsforhandlinger i foråret 2012 efterlod hovedorganisationerne, ikke mindst LO, med en svækket troværdighed. Selvom det ikke er den eneste forklaring på sammenbruddet, udstillede forløbet en hovedorganisation, der ikke kunne levere, da det virkelig gjaldt. Der er grund til at tro, at det vil tage nogen tid, før en given regering vil indbyde til trepartsforhandlinger i den store skala igen. Chancen for at der på den korte bane bliver indgået større aftaler, hvor fagbevægelsen og arbejdsgiverne hjælper en given regerings større tværgående planer igennem til gengæld at få for at få hjælp til at nå egne mål, er ikke stor. Dertil var forløbet for problematisk.

Tværgående nationale trepartsaftaler er sjældne i Danmark

Men med til billedet hører dog også, at trepartsforhandlingerne med den brede, der var lagt op til i foråret 2012, er sjældent forekommende i Danmark (se tabel 3). Og der er ikke tegn på, at områdespecifikt trepartssamarbejde, som der altid har været mest af, ophører som følge af forløbet i foråret. Således har der allerede været trepartsdrøftelser om Akutpakken, der blev fremlagt i august 2012 og er designet til en redning på målstregen af de ledige, der står til at falde ud af dagpengesystemet ved årsskriftet. Dertil kommer, at repræsentationen i de permanente trepartfora nationalt, regionalt og lokalt indenfor det beskæftigelsespolitiske, det efteruddannelsespolitiske og det arbejdsmiljøpolitiske område fortsætter mere eller mindre uforandret.

Tabel 3: Vigtigste nationale trepartssamarbejder om nye tiltag, der endte med aftale, 1980-2011

År	Begivenhed	Type	Områder
1987	Fælleserklæringen	Tværgående	Løn, pension og opsparing
1991-92	Zeuthen-udvalg	Specifikt*	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)
1998	Arbejdsmarkedsreform 3	Specifikt*	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)
1999	VEU-reform	Specifikt	Efteruddannelse
2003	Østaftalen	Specifikt	Arbejdsmigration
2004-05	Globaliseringsrådet	Tværgående	(Efter)uddannelse (Iværksættere, mm.)
2006	VEU-reform	Specifikt	Efteruddannelse
2007	Kvalitetsreformen	Specifikt*	Efteruddannelse (arbejdsmiljø, seniorpolitik)

Kilde:³ Note = *Disse eksempler på trepartssamarbejde når udover et enkelt politikområde, men da de klart har hovedfokus på ét område, er de her klassificeret som specifikt trepartssamarbejde.

På trods af disse forbehold aktualiserer forårets forløb spørgsmålet om hovedorganisationernes – på lønmodtagersiden LO, FTF og AC – rolle i fremtidens danske model. Uden at gå ind i en diskussion af præcis hvilke forhold, der forklarer, at trepartsforhandlingerne kuldsejlede, viser forløbet LO som en hovedorganisation, hvor medlemsorganisationer ikke alle sluttede op bag hovedorga-

nisationens udmeldinger, selvom der åbenlyst var meget på spil for LO. Sammenlignes der med processerne omkring de få tidligere tværgående nationale trepartsaftaler, er det nærliggende at stille spørgsmålet, om den langvarige decentralisering i aftalesystemet, der gradvist har styrket medlemsforbundene (og på industriens område kartellet CO-Industri) på bekostning af LO, ikke har haft en væsentlig effekt på LO's legitimitet og mulighed for at disciplinere sine medlemsorganisationer. Og dertil kommer at LO's legitimitet ydemere er svækket af medlemsorganisationernes vigende medlemstal (se afsnit 2).

De fire hovedopgaver

Det er dog værd at ligge mærke til, at interessevaretagelse i forhold til det danske politiske system kan siges kun at være én af fire hovedopgaver for hovedorganisationerne. De tre øvrige - den koordinerende rolle ved overenskomstforhandlingerne, repræsentationen i det arbejdsretslige system samt den koordinerende rolle i forhold til den europæiske regulering - er der ikke grund til at tro vil blive mindre vigtig i de kommende år⁴.

Det arbejdsretslige område har over de seneste to årtier i stigende grad skullet inkorporere menneskeretsligt funderede afgørelser og regulering funderet i EU-systemet, ligesom en mindre del af de kollektiv arbejdsretslige tvister nu afgøres ved de almindelige domstole. Men hovedorganisationers rolle i det arbejdsretslige system er stadig den samme, og det arbejdsretslige system vil sandsynligvis vedblive med at være et væsentligt område for hovedorganisationer indenfor en overskuelig fremtid.

Mht. arbejdet med den europæiske regulering kan det siges, at selvom strømmen af nye arbejdsretslige direktiver ikke er så stærk, som den har været, så bliver eksisterende initiativer revideret og implementeres. Samtidig er der stadig direktiver udenfor det egentlige arbejdsretslige område, men med konsekvenser for arbejdsmarkedet, som hoverorganisationerne skal forholde sig til – fx regulering af konkurrenceregler. Derudover har aktiviteten i forbindelse med rækken af beskæftigelses- og vækstinitiativer, senest Europe 2020, været stigende. Dertil kommer afgørelser fra EU-Domstolen på det arbejdsretlige område med væsentlige konsekvenser for retspraksis. Laval-dommen er blot ét - omend nok det væsentligste - eksempel herpå. Endelig er der de økonomiske tiltag, der følger af den økonomiske krise. Alt i alt er der rigeligt med EU initiativer, som hovedorganisationerne skal forholde sig til. Og det bliver der sikkert ved med at være.

Men selvom der altså vil være nok af opgaver, som hovedorganisationerne kan beskæftige sig med, er det ikke selvindlysende, at det stadig er hovedorganisationerne, der skal varetage disse opgaver. Mens DI på arbejdsgiversiden allerede har en politisk koordinerende rolle er det mere usikkert om selv de største fagforbund ville kunne klare denne opgave helt udenom hovedorganisationerne⁵.

Den stadige debat om sammenlægning

Endelig er der spørgsmålet om hvorvidt der også på lidt længere sigt vil være tre hovedorganisationer i Danmark. Dels har der været følere ude om en fusion

eller et samarbejde mellem FTF og AC med udgangspunkt i, at der for en del af medarbejdergruppernes vedkommende er tale om delvist overlappende delarbejdsmarkeder. Disse følere har dog endnu ikke ført til konkrete tiltag. Det har endvidere i flere omgange været drøftet om LO og FTF kunne fusioneres. Hidtil har bl.a. LO politiske bånd til Socialdemokraterne stået i vejen. Det har også, senest af Metals nyligt afgående formand Thorkild E. Jensen, været nævnt muligheden for én samlet hovedorganisation i Danmark. Det ville ifølge den tidligere formand kunne skabe et mere slagkraftigt og effektivt talerør og en stærkere modvægt imod de gule fagforeninger⁶. Spørgsmålet er, om en sådan samling af hovedorganisationerne også ville styrke muligheden for at disciplinere medlemmerne i forbindelse med fx trepartsforhandlinger.

Selvom fokus her har været på de tre hovedorganisationer på lønmodtagersiden og ikke hovedorganisationerne på arbejdsgiversiden, er det værd at gøre opmærksom på, at hovedorganisationerne på begge side af bordet i høj grad er afhængig af modparten. Selvom der internationalt set er eksempler på det modsatte, er det oftest arbejdsgiverne, der bestemmer niveauet (nationalt, sektor, virksomhed) forhandlingerne skal foregå på. Og dermed har de også indflydelse på hovedorganisationsstrukturen. Så afhængigheden er altså større den ene vej end den anden. I Danmark reflekteres det af den såkaldte centraliserede decentralisering⁷ på det private arbejdsmarked, der udvikledes i årene omkring 1990. Det var en proces, der var arbejdsgiverinitieret, og som fik væsentlige konsekvenser for organisationsstrukturen på både arbejdsgiver- og lønmodtagerside, og for opgavevaretagelsen i de to dominerende hovedorganisationer, DA og LO. For DA betød det starten på en periode, hvor organisationen gradvist blev reduceret, men på trods af DI's fremkomst og fortsatte vækst beholdt DA ikke desto mindre væsentlige dele af de fire hovedopgaver (politisk interessevaretagelse, overenskomstkoordinering, arbejdsretlig repræsentation og arbejdet med EU-regulering). Vurderingen er, at DA fortsat er en nødvendighed i arbejdsgiverorganiseringen (de facto, nødvendig for DI), særligt i forhold til overenskomstkoordineringen og håndteringen af det arbejdsretlige system, og at DA's rolle på arbejdsgiversiden ikke vil ændre sig væsentligt i de kommende år⁸.

Opsummerende spørgsmål:

- Er lønmodtagernes hovedorganisationers legitimitet til at indgå brede, nationale trepartsaftaler så svækkede, at de inden for en overskuelig tids-horisont helt må afskrives – og gælder dette ikke bare for LO, men også for AC og FTF?
- Hvad skal der til for at genoprette tilliden til fagbevægelsens deltagelse i større trepartssamarbejder?
- Under hvilke forudsætninger vil en sammenlægning af LO og FTF være mulig – og bør en sådan sammenlægning også involvere AC?
- Hvis en sammenlægning ikke sker, hvad er så konsekvensen af at arbejdstagersiden også fremover vil være mindre samlet end arbejdsgiversiden, der domineres af DI?

4. Det nødvendige samspil mellem aftalesystem og politik

Det kan godt være, at det er vanskeligt at forestille sig omfattende trepartsforhandlinger i de kommende år, men som nævnt ovenfor så er der en lang række af trepartsfora, som givetvis stille og roligt vil forsætte deres arbejde. Men det er også sandsynligt, at forskellige emner vil komme op, hvor der opstår et behov for at koordinere initiativer på overenskomstområdet med politiske tiltag og omvendt.

Princippet om selvregulering

Den danske model eksisterer i en trekantsrelation mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer og det politiske system. Det er denne trekantsrelation, der er udgangspunktet for eventuelle trepartssamarbejder – jf. foregående afsnit. Men det er også med afsæt i denne trekantsrelation at det kollektive aftalesystem eksisterer – altså relationen mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer. Det særlige er her, at reguleringen af det danske arbejdsmarked via først og fremmest kollektive aftaler bygger på det politiske systems accept af og respekt for parternes selvregulering⁹.

Dette blev i flere omgange understreget op til overenskomstfornyelsen på det private arbejdsmarked i 2012. Konkret går forløbet her tilbage til S-SF's lancering af valgoplægget, Fair Løsning, i forsommeren 2010. Indeholdt heri var en invitation til trepartsforhandlinger - en invitation der dog blev afvist af arbejdsgiversiden. Kongstanken i valgoplægget var som bekendt at 'arbejde sig ud af krisen' ved at øge arbejdstiden og skaffe 15 mia. til statskassen. DA gjorde det klart, at man ikke ville gå ind i politiske forhandlinger om emner, der hører hjemme i overenskomsterne. Det var specielt arbejdstidsforøgelsen – de meget omtalte 12 minutter – det her handlede om. DA understregede, at man ikke ville bringes i en situation, hvor trepartsforhandlinger kunne føre til 'diffuse' tilsagn fra fagbevægelsens side om fx øget arbejdstid, og som det efterfølgende i overenskomstforhandlingerne ville vise sig, at medarbejderne enten ikke ville være interesserede i eller ville have klækkelige modydelse for. Kort efter Folketingsvalget og inden Helle Thorning-Schmidt havde fået præsenteret et regeringsgrundlag for den nye S-SF-R regering gik DI's adm. direktør; Karsten Dybvad, i medierne og forklarede, at det er helt afgørende for den danske aftalemodel, at arbejdsgiverne sammen med fagbevægelsen kan afslutte overenskomstforhandlinger, uden at der er en anden dagsorden, som kører ved siden af. Således opfordrede han den nye regering til at vente med trepartsforhandlinger til overenskomstforhandlingerne var afsluttet og sådan kom det også til at gå.

Ingen over eller ved siden af den lovgivende magt

Det havde betydning i denne sammenhæng, at det var et af aftalesystemets kernes spørgsmål – spørgsmålet om regulering af arbejdstiden – der her var på vej ind på det politiske bord. Ser vi bredt på udviklingen af de kollektive overenskomster gennem det sidste par årtier, har den været kendetegnet ved, at en lang række af velfærdsemner er kommet ind i overenskomsterne. Arbejdsmarkeds-

pensioner, løn under sygdom og barsel, ret til efteruddannelse, sociale kapitler mv. er udtryk for den bredde, der er kommet i overenskomsterne. Samtidig har inddragelsen af velfærdsemner i overenskomsterne ført til en dobbeltregulering, da disse emner reguleres via såvel overenskomster som lovgivning¹⁰. Dette skaber behovet for koordination mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system – en koordination der kan være mere eller mindre vellykket og i større eller mindre grad føre til resultater¹¹. Overordnet set må det konstateres, at når velfærdsemner udgør en betragtelig del af forhandlingsdagsordenen mellem parterne, har de politiske repræsentanter en legitim ret til at udtrykke sig; der er principielt ingen ved siden af eller over den lovgivende magt¹².

Drivkræfterne bag parternes bredere forhandlingsdagsorden og den tættere sammenvævning mellem politisk regulering og partsregulering er flere. Arbejdsmarkedets parter har et behov for at udvikle den centrale forhandlingsdagsorden i takt med at traditionelle forhandlingsspørgsmål lægges ud til forhandling på virksomhederne. Yderligere giver det prestige og indflydelse til organisationerne, hvis man også er i stand til at forhandle sig frem til aftaler om velfærdsspørgsmålene. Det styrker med andre ord både organisationerne og aftalesystemets legitimitet. Modsat har det politiske system på sin side et finansieringsbehov. Det har været og vil i høj grad forsat være et spørgsmål i de kommende årtier, hvordan staten får finansieret velfærdsudgifterne. Set fra statens side er der således stærke økonomiske argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i politikudviklingen.

På den ene side betyder parternes selvbestemmelse, at de bestemmer, hvad der skal forhandles om. På den anden side tegner der sig en udvikling, hvor vi nok endnu ikke har set enden på hvilke spørgsmål, der kan blive del af forhandlingsdagsordenen. På denne måde er arbejdsmarkedets parter blevet centrale aktører ikke kun i arbejdsmarkedsreguleringen, men bredt i velfærdsreguleringen. Det øger behovet for at afstemme og koordinere forhandlingsdagsordenen med, hvad der ellers sker i det politiske landskab. Eller man kan formulere det omvendt: Det kan blive en stadig mere afgørende del af arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationers virke at præge den generelle politiske debat med henblik på at styre, hvad der skal bringes ind på de kollektive forhandlingsdagsorden. Med andre ord handler det om at undgå blot at blive reaktive i forhold til den bredere politiske dagsorden.

Opsummerende spørgsmål:

- Vil de forliste trepartsforhandlinger fra foråret også vanskeliggøre koordinationen fremover mellem aftalesystem og politisk system?
- Eller vil der omvendt være et behov både fra politisk side (opnå finansiering) og fra parternes side (opnå indflydelse og legitimitet), som vil give koordination og samarbejde en ny dynamik?
- I de kommende år ligner videre- og efteruddannelse et oplagt emneområde for nye initiativer, hvor der kan opstå behov for koordination mellem aftalesystemet og det politiske system, men er der andre oplagte emneområder?

5. Overenskomstfornyelser under økonomisk smalhals

Overenskomstfornyelserne i både den private og den offentlige sektor har siden den økonomiske krise for alvor slog igennem i sidst i 2008 naturligt været præget af et begrænset økonomiske råderum, hvilket er kommet til udtryk i nogle meget smalle forlig helt uden eller med meget små lønstigninger og meget få øvrige goder til lønmodtagerne. Med udsigt til at et økonomisk opsving lader vente på sig, til en forsat hård international konkurrencesituation og et uløst produktivetsproblem rejser spørgsmålet sig, om de meget smalle forlig er andet og mere end et forbigående konjunkturelt fænomen. I så fald stiller det aftalesystemet overfor særlige udfordringer, hvis medlemmerne gang på gang skal stemme om forlig, der i et lønmodtagerperspektiv indeholder meget beskedne forbedringer.

Med andre ord: hvordan sikres aftalesystemets fortsatte legitimitet og funktion, når der er så lidt at forhandle om ved overenskomstfornyelserne? Når det ikke er lønstigninger, der skal sælge overenskomstresultaterne til fagforeningernes medlemmer, hvad er det så?

Kriseforligene og perspektiver for kommende aftalefornyelser

Med hensyn til overenskomstfornyelserne i *den offentlige sektor* blev det ved OK11 til meget lidt nyt og stort set ikke til nye eller udbyggede velfærdsgoder. De foreløbige udmeldinger op til OK13, hvor den økonomiske ramme igen bliver meget snæver, antyder et lignende forløb. Der bliver derfor sandsynligvis heller ikke denne gang tale om at udbygge den 'traditionelle tryghed' (længere opsigelsesvarsler, fratrædelsesgodtgørelser, etc.) som kompensation for fyringer og svækkelsen af flexicurity-modellens indkomstsikkerheds-søjle. Dog er andre former for tryghed, som efteruddannelse/kompetenceudvikling, tryghedspuljer (som der blev enighed om ved OK11, men som blev finansieret af lønmodtagernes egne ATP-midler), jobbanker mm., ikke på samme måde i fare for at blive afvist, hvis man skal tro arbejdsgivernes foreløbige udmeldinger. Der vil måske også være mulighed for, at de offentlige lønmodtagere opnår forbedringer på arbejdsmiljøområdet og begrænsninger i antallet af ekstraordinært ansatte¹³, som af nogle offentlige forhandlere betragtes som pendant til social dumping i den private sektor. Men omfattende forbedringer og goder for lønmodtagerne er der ikke udsigt til.

I den *private sektor* er det også blevet til smalle forlig ved OK10 og OK12. Ved OK10 lykkedes det dog, hvad der ikke lykkedes i den offentlige sektor året efter, nemlig at få 'traditionel tryghed' i form af fratrædelsesgodtgørelser ind i overenskomsten¹⁴. Ved OK12 fik man i de private overenskomster seniorordninger, der kom ind i de offentlige overenskomster ved OK08, ligesom det også blev til en udbygning af uddannelsesrettighederne og en udvidelse af dækningsområdet for HK-overenskomsten. Mens det først og fremmest viste sig vanskeligt, at blive enige om nye tiltag for at imødegå social dumping, selvom det stod højt på lønmodtagernes ønskeseddel¹⁵. Så selvom forligene ikke var helt så smalle som forligene indgået året inden i den offentlige sektor, var der klart tale om meget smalle forlig både ved OK10 og OK12.

Forligene blev stemt hjem ved urafstemningerne under alle tre 'krise-runder' – OK10, OK11 og OK12. Dårlige erfaringer fra strejken under OK08 og ikke mindst krise-bevidstheden hos fagforeningernes medlemmer er blandt de forklaringer, der hyppigst er blevet peget på, når ja'erne skal forklares. Og denne krisebevidsthed er sandsynligvis stadig til stede. Men vil krisebevidstheden være stærk nok til, at meget smalle forlig også kan stemmes hjem anden og tredje gang, eller er det nødvendigt med en eller anden form for udvikling af overenskomsternes indhold ved siden af løn, tryghed og andre velfærdsgoder? Eller kan forhandlerne læne sig op af afstemningsreglerne, der gør det meget vanskeligt at forkaste forlig, når stemmeprocenterne er så relativt lave, som det har været tilfældet?

Mulighederne for nyt indhold i overenskomsterne

Signaler fra 2020- planen og fra forhandlerne selv indikerer, at den økonomiske smalhals i den *offentlige sektor* muligvis ikke er overstået selvom konjunkturerne vender. I den forbindelse er det naturligvis ikke uvæsentligt, om den reguleringsordning, der binder den offentlige lønudvikling til den private, fastholdes eller afskaffes, som nogle offentlige arbejdsgivere efter sigende har i tankerne¹⁶. For at imødegå potentielle problemer afledt af meget smalle forlig, og for i øvrigt at imødegå større samfundsmæssige udfordringer, har KTO-formand Anders Bondo Christensen og andre lønmodtagerrepræsentanter ønsket at bruge overenskomstsyste­met til også at adressere emner, der rækker udover, hvad der normalt dækkes af overenskomsterne. Det drejer sig bl.a. om udfordringer, som kvalitet i den offentlige service, der i undersøgelser har vist sig at være afgørende ikke bare for borgernes tilfredshed, men også for de ansattes jobtilfredshed. Også den tillidsreform, der er nævnt i regeringsgrundlaget og i 2020-planen, kan blive et element, der kan drøftes under overenskomstforhandlingerne, ligesom arbejdsmiljø er tiltænkt en mere fremtrædende plads i overenskomsterne i forbindelse med forsøg på at skabe mere attraktive arbejdspladser. Dette kan også kædes sammen med forsøg på at reducere andelen af ekstraordinært ansatte inden for områder, hvor der sker fortrængning af ordinært ansatte.

Hvor det i den offentlige sektor er 2020-planen og andre politiske udmeldinger om en meget begrænset vækst i årene fremover, der udgør de forventede begrænsninger i det økonomiske råderum, er det i den *private sektor* den internationale konkurrencesituation og produktivitetsudviklingen. Markedsintegrationen, herunder er presset fra billigere udenlandsk arbejdskraft, er øget i de senere år. I den forbindelse blev indsatsen imod social dumping et vigtigt tema under OK12, og vil sandsynligvis vedblive med at være et tema, der er højt prioriteret på lønmodtagersiden i de kommende år.

Opsummerende spørgsmål:

- Udgør de meget smalle forlig også et problem i forhold at fastholde medlemmer og rekruttere nye til de overenskomstbærende fagforeninger?
- Vil krisebevidstheden fortsat være tilstrækkelig stor til at overenskomstforlig med få eller ingen lønstigninger og begrænsede trygheds-/velfærdsforbedringer kan stemmes hjem?

- Eller er det snarere afstemningsregler, der gør det meget vanskeligt at forkaste forlig, der kommer til at redde forligene i de kommende år – og vil det i givet fald skabe et legitimitetsproblem?
- Er det muligt at tilvejebringe tilstrækkeligt med trygheds-/velfærdsgoder til at kompensere for de minimale lønstigninger ved fx at udvide overenskomsternes løbetid, så der bliver råd til mere, eller skal der en udvidelse af indholdet i overenskomsterne til, hvis forligene fortsat skal stemmes hjem?

6. Flexicurity i krise?

Der var en tid, hvor Danmark kunne gå på vandet, når det kom til internationale sammenligninger af arbejdsløshed, beskæftigelse og jobtilfredshed. Flexicurity-modellen bygger på logikken om et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdsgiverne vil have få betænkeligheder ved at ansætte arbejdstagere, fordi det er let at afskedige dem igen. Arbejdstagerne har derimod sikkerhed for en stabil indkomst i tilfælde af arbejdsløshed samt hjælp/tilskyndelse til ny beskæftigelse gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Et fjerde element er den konstante efter- og videreuddannelse, som danske lønmodtagere har adgang til, og som gør jobskifte mulige, fordi arbejdsstyrkens kvalifikationer er opdaterede.

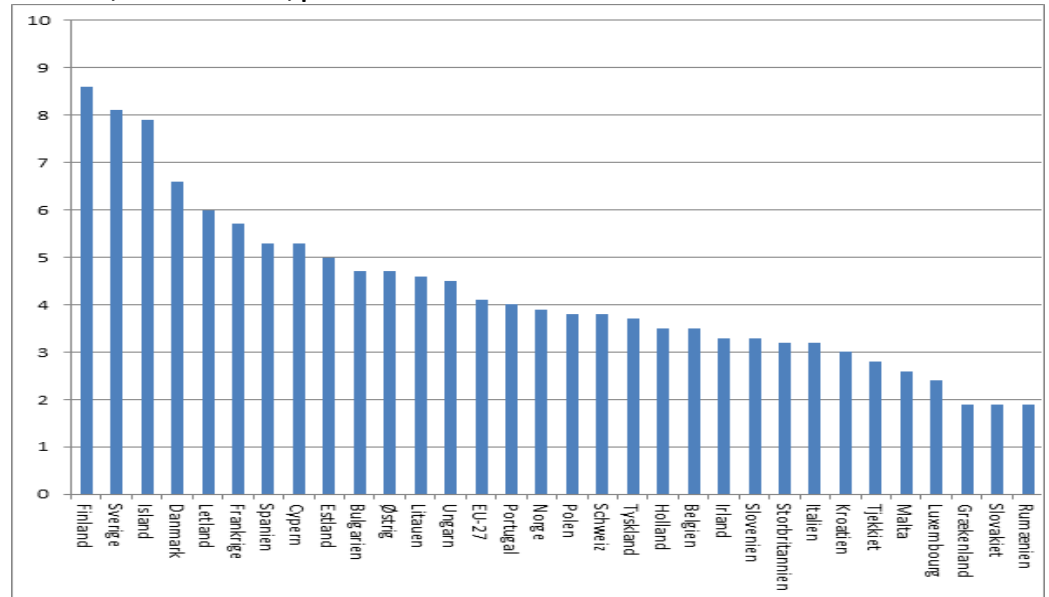
I World Economic Forum's Global Competitiveness Report fra 2006 var Danmark nummer 4, og EU-Kommission udsendte den ene policy rapport efter den anden med anbefalinger om at følge det danske eksempel. Mirakelkuren fra Danmark hed flexicurity, dvs. kombinationen af et fleksibelt arbejdsmarked med høj indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed: Den Gyldne Trekant. Siden er Danmark røget ned på en 12. plads hos World Economic Forum, og EU-dukserollen er blevet tildelt Tyskland, hvor arbejdsløsheden ligefrem er faldet til 5,5 procent i August 2012 imod Danmarks 8,0 procent¹⁷.

Bag om disse tal er også et voldsomt fald i beskæftigelsen. Sammenlignet med før krisen havde Danmark tabt 5,5 procent af beskæftigelsen i 1. kvartal 2011¹⁸. Kun Irland og Spanien var hårdere ramt. Derimod klarede tyskerne og svenskerne sig bedre med en positiv beskæftigelsesudvikling i denne periode – Sveriges beskæftigelse var også ramt i krisens første fase, men rettede sig derefter op. Udviklingen i Danmark vidner altså om et voldsomt tab af arbejdspladser. Alene inden for industrien forsvandt op mod 65.000 arbejdspladser på relativt kort tid efter 2. kvartal i 2008¹⁹. Så hvad er der gået galt?

Flexicurity-modellen har altid været en forsimpning af virkeligheden – i hvert fald i de tilfælde, hvor modellen blev fremhævet som hovedforklaringen på den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet. Andre mere nøgterne analyser understregede derimod, at modellen i 1990'erne og frem virkede sammen med en moderat ekspansiv finanspolitik, et lavt renteniveau og samhandelspartnere, der klarede sig nogenlunde godt²⁰. Den høje mobilitet på arbejdsmarkedet udjævnede strukturel arbejdsløshed, og Danmark kunne igennem en årrække ses som et beskæftigelseslokomotiv, hvor vækst blev omsat til jobs i højere grad end i andre lande. Og lav arbejdsløshed skabte mere vækst – en god spiral.

Op til krisen blev det dog klart, at den danske økonomi præsterede over evne, og at både arbejdsmarkedet og boligmarkedet var overophedede. Boblen brast. Denne udvikling set i sammenhæng med den globale finansielle krise havde som sådan meget lidt med flexicurity at gøre, og det viste sig også, at Danmark på ingen måde var immun overfor krisen.

Tabel 4: Andel beskæftigede, 15-64 år, der er begyndt i nyt job inden for de sidste 3 måneder, 2. kvartal 2012, pct.



Kilde: Agenda 2012 på baggrund af Eurostats Labour Force survey og DA's beregninger

Ikke desto mindre viste krisen også, hvordan flexicurity virker, om end glansen var røget af modellen. *For det første*, blev de fleksible afskedigelsesregler brugt som forventet. Godt nok blev der også brugt andre reguleringsværktøjer såsom arbejdsfordeling, men til sammenligning med Tyskland, der har stærkere jobbeskyttelse og større brug af arbejdsfordeling (*Kurtzarbeit*), var den danske brug beskednen. Tyskerne har kunnet være på arbejdsfordeling i op til 24 måneder, hvorimod der i Danmark er et maksimum på seks måneder. I stedet blev danske lønmodtagere afskediget og dermed omfattet af dagpenge- eller kontanthjælpssystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik, dvs. de to sikkerhedssementer. Man kan spørge, om danske (industri)arbejdspladser kunne være blevet reddet med en mere offensiv brug af arbejdsfordeling?

For det andet, har det vist sig, at der – på trods af den stigende arbejdsløshed – stadig bliver skabt mange jobs på arbejdsmarkedet. Jobomsætningen er med andre ord høj, og dette har været nogenlunde konstant selv under krisen.

Således var der i 2. kvartal lige over 6,7 procent af de beskæftigede, som startede på nyt job indenfor de seneste tre måneder. Til sammenligning var der kun 3,7 procent af de beskæftigede i Tyskland, der startede på nyt job indenfor de seneste tre måneder. Dette er i tråd med flexicurity-modellens principper og en af grundene til, at der er relativt få langtidsledige i Danmark. Problemet er dog, at der skabes for få jobs til for alvor at nedbringe arbejdsløsheden, som siden 2010 har ligget forholdsvis stabilt omkring 7,5 – 8,0 procent.

Sikkerheden i modellen

Beskæftigelsessikkerheden i modellen halter således, og dette kan i høj grad forklares med lav efterspørgsel i økonomien samt budgetrestriktioner i den offentlige sektor. Økonomisk vækst er altså en nødvendig forudsætning for, at flexicurity-modellen kan give de positive resultater, som den gjorde fra midten af 1990'erne og frem til finanskrisen.

Et andet problem knytter sig til indkomstsikkerheden, hvilket som sådan ikke er knyttet til krisen – og så alligevel. Reformen af dagpengesystemet med en halvering af den maksimale dagpengeperiode samt stramning af genoptjeningsretten har bevirket, at tusinder af ledige står til at falde ud af systemet og dermed stå uden indkomstsikkerhed, hvis kontanthjælp ikke er en mulighed pga. eksempelvis formue eller ægtefælles indkomst. Derudover er kompensationsgraden, dvs. forholdet mellem dagpengesatsen og tidligere indkomst ved arbejde, gradvist blevet udhulet, idet satsen ikke følger indkomstniveauet hovedsageligt pga. satspuljelovgivningen. Der er således blevet skabt en gradvist større forskel mellem den gennemsnitlige arbejdsindkomst og det maksimale dagpenge-niveau.

Et tredje problem er den aktive arbejdsmarkedspolitik, og de styringsmekanismer, som er lagt ind i jobcentrenes indsats. Kritikken fra mange faglige organisationer og nogle forskere har været, at disse styringsmekanismer fremmer kassetænkning i kommunerne via hurtig genbeskæftigelse snarere end opkvalificering. Derfor bliver mobilitet via rette kvalifikationer nedprioriteret til fordel for mobilitet via 'pisk'. Omvendt er kurser og opkvalificering blevet kritiseret for at holde de ledige på nytteløse og dyre kurser. Spørgsmålet er, om der er tale om et paradigmeskifte væk fra 1990'ernes aktive arbejdsmarkedspolitik.

Igennem mange år har debatten centreret sig om arbejdsudbud og den demografiske udfordring ved en aldrende arbejdsstyrke. Dette har bevirket, at man har konkluderet, at de negative incitamenter til at finde arbejde skulle begrænses ved at gøre det mere attraktivt at arbejde, dvs. begrænse længden og niveauet på dagpengene samt skærpe krav til kontanthjælpsmodtagere. Spørgsmålet er, om denne re-orientering af flexicurity-modellen – hvis der er tale om dette – kun har sin berettigelse i højkonjunkturer. Nogle økonomer – herunder Jørgen Søndergaard, formand for Arbejdsmarkedskommissionen, har for eksempel plæderet for et mere fleksibelt system, hvor den maksimale dagpengeperiode kunne gøres konjunkturafhængig.

Den fortsatte høje fleksibilitet, men haltende beskæftigelsessikkerhed samt udhulede indkomstsikkerhed på det danske arbejdsmarked kunne stille spørgsmålstegn ved flexicurity modellens politiske holdbarhed. Nogle fagforeninger i den private sektor snakker seriøst om muligheden for at gøre det sværere at afskedige ansatte – i en situation, hvor sikkerhedselementerne halter. Tyskland og Sverige bliver fremholdt som succesfulde eksempler på en mere restriktiv regulering. Andre røster fremhæver det traditionelle konsensuspunkt – uddannelse – som nøglen til kompensation for manglende indkomstsikkerhed. Uddannelse er dog et middel til beskæftigelsessikkerhed, men som vist ovenfor kan det være et problem udelukkende at fokusere på uddannelse, hvis arbejdspladserne ikke findes pga. lav efterspørgsel.

Samtidig har den haltende indkomstsikkerhed også en slagside for den faglige organisering, som vist i afsnit 2. Dette forhold kan skade selvreguleringsprincippet. Hvis de faglige organisationer bliver tilpas svage, kan det betyde en svækkelse af deres decentrale repræsentation, som har været en forudsætning for decentralisering af aftalestoffet i det hele taget. På denne måde virker flexi-

curity-modellenes elementer uløseligt sammen med overenskomssystemet og dets parter.

Opsummerende spørgsmål:

- Flexicurity virker ikke: Modellen er sekundær i forhold til generel økonomisk udvikling. Vækst er nødvendig for netto jobskabelse og nedbringelse af arbejdsløsheden. Må vi droppe flexicurity, når den ikke kan kombineres med en ekspansiv økonomisk politik?
- Flexicurity virker: Danmark har stadig et meget fleksibelt arbejdsmarked med høj mobilitet og høj jobskabelse – også under krisen. Men er fleksibiliteten for høj?
- Flexicurity er truet: Sikkerhedselementerne i modellen – indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed – ser ud til at være under pres. Hvordan vil de politiske partier og parterne på arbejdsmarkedet reagere på truede ubalance?

7. Udenlandsk arbejdskraft og presset på reguleringen

Den danske økonomi er en lille og åben økonomi, der til stadighed lever godt af åbne markeder. Vores samhandel med udlandet er i høj grad grundlaget for vores indtjening og dermed vores velfærd. Åbne arbejdsmarkeder har ligeledes givet enkeltpersoner mulighed for at søge til udlandet, når det ikke har været muligt at finde beskæftigelse her hjemme. Vi har et fælles arbejdsmarked inden for EU og EØS-samarbejdet (herunder Norge og Island). Gennem årene har vi set – og ser stadig – danskere drage til først og fremmest de umiddelbare nabolande; Norge, Sverige og Tyskland for at arbejde, og omvendt nordmænd, svenskere og tyskere, der kommer til Danmark. Typisk har konjunkturerne været bestemmende for, hvilken vej denne arbejdsmigration er gået; økonomisk højkonjunktur har tiltrukket arbejdskraft.

Udvidelserne af EU i 2004 og 2007 gav et meget større fælles europæisk arbejdsmarked og åbnede det danske arbejdsmarked mod et hidtil lukket naboland; Polen. Langt de fleste østeuropæere, der er kommet til Danmark for at arbejde siden 2004, har været polakker. Polens geografiske nærhed og befolkningsmæssige størrelse er hovedforklaringer. Det hører dog med, at også andre østeuropæere i stigende omfang er kommet hertil.

At skabe adgang for personer fra de nordiske lande, og senere hen vesteuropæere i det europæiske fællesskab, havde ikke større konsekvenser for det danske arbejdsmarked. Men udvidelsen mod øst havde en anden karakter. Her er tale om lavindkomstøkonomier, hvor lønniveauer fx i Polen kan udgøre en femtedel af lønnen for tilsvarende arbejde i Danmark.

Tal fra 2011 viser, at 63.540 østeuropæere arbejdede i Danmark i 2011²¹. 54.067 personer i denne gruppe er registreret via CPR-nummer og lønindkomst i Danmark. De var med andre ord også skattebetalere i Danmark i 2011. De resterende 9.473 personer er registreret i Registeret for Udenlandske Tjenesteydere, det såkaldte RUT-register²². Vi ved, at mange arbejdede inden for rengøring, landbrug, industrien (fx inden for fødevarer), hotel og restauration samt bygge- og anlæg. Hvad angår de udstationerede ved vi, at de først og fremmest befinder sig inden for byggeriet. De mere end 60.000 østeuropæere kan opgøres til 28.237 fuldtidsbeskæftigede, hvilket vidner om, at en meget stor andel af østeuropæerne ikke har et fuldtidsarbejde gennem hele kalenderåret. Vi ved ikke noget præcist om arbejdsmønsteret, men må antage, at mange arbejder her i landet i en begrænset periode – måske som sæsonarbejdere. Der kan også være tale om personer, der ikke har en fuld 37 timers arbejdsuge. De kan fx være ansat inden for rengøring eller blodomdeling, hvor de dagligt kun har måske tre til fire arbejdstimer. Hvad angår de udstationerede, ligger det principielt i denne type arbejdsopgave, at de befinder sig i landet i den periode, hvor den pågældende opgave løses. Næsten halvdelen af østeuropæerne optræder som 'uden bopæl i Danmark', det vil sige som grænsependlere. Dette kan være en indikation for, at mange arbejder her i begrænsede perioder, og derefter forlader landet igen. Der kan dog også være tale om, at de faktisk har en bopæl – måske stillet til rådighed af arbejdsgiveren - men ikke er registreret med bopæl i Danmark.

Vi må formode, at der er østeuropæere, der arbejder i Danmark og som ikke optræder i de nævnte registre. Fx har kontrolbesøg fra Arbejdstilsynet, SKAT og politi vist, at ikke alle udstationerede er registreret. Ligeledes er det klart, at hvis der er østeuropæere, der 'arbejder sort' og altså ikke betaler skat af deres indkomst i Danmark, så vil de heller ikke optræde i registrene.

Klart under overenskomstens niveau

Det er vanskeligt at danne sig et samlet overblik over, hvordan løn- og arbejdsvilkår er for østeuropæerne i Danmark. Vi ved ikke, i hvor høj grad østeuropæere er ansat på overenskomstmæssige eller overenskomstlignende vilkår, men der er to tendenser vedrørende deres løn- og arbejdsvilkår, som gør sig gældende. Dog må det understreges, at vi ikke kan sige noget om omfanget af de to tendenser. *Den første tendens* omhandler østeuropæere, som får lønninger og arbejdsvilkår, der ligger klart under, hvad der ellers er gældende standarder inden for de relevante overenskomstområder. FAOS har i analyser fra bl.a. byggeriets område påvist, at særligt udstationerede og vikarer fra Østeuropa i nogle tilfælde fik timelønninger på 30-50 kr. per time²³. Rækken af enkeltssager som fagbevægelsen har rejst om lønninger langt under overenskomstniveau har været lang. En særlig udfordring i dansk sammenhæng er, at vi i Danmark udelukkende regulerer mindstelønninger via kollektive overenskomster. Manglende overenskomstdækning kan derfor åbne vejen for meget lave lønninger. Man kan fx gå på internettet og lede efter arbejdskraft. Her reklamerer bl.a. Workforce.dk på følgende måde:

"Workforce.dk er danskejet og via vores egne selskaber og netværk i Polen, Litauen og Rumænien, tilbyder vi vikarer fra 80 kr. pr. time og polske håndværkere, certificerede polske håndværkere, litauiske håndværkere og rumænske håndværkere til meget lave priser!"²⁴

Workforce.dk vil givetvis have en vis betaling for at administrere ansættelsesforholdet m.m. for den pågældende vikar. Med andre ord må vi antage, at de pågældende vikarer får en timeløn, der ligger klart under de 80 kr. pr. time. Workforce.dk understreger på deres hjemmeside, at den østeuropæiske arbejdskraft, de kan tilbyde, er billigere end dansk arbejdskraft, men pointerer samtidig, at man 'naturligvis overholder alle regler og love' – dette kan dog ikke indbefatte overenskomstmæssige bestemmelser.

I stort set alle de øvrige EU-lande har man lagt en lønmæssig bund på arbejdsmarkedet enten via en lovfastsat mindsteløn eller i form af adgangen til at gøre overenskomster almenlydige; det vil sige via lovgivning gøre dem dækkende for fx hele brancher. I dansk sammenhæng vil sådanne skridt udgøre et klart brud med den aftaleautonomi arbejdsmarkedets parter har i forhold til lønfastsættelsen.

Inden for overenskomstens rammer, men ...

Den anden tendens som gør sig gældende vedrørende østeuropæernes løn- og arbejdsvilkår omhandler virksomheder, hvor man holder sig inden for rammerne af overenskomstens bestemmelser – herunder også i forhold til løn. Men der

bliver ikke indgået nogen lokal aftale om fx akkord, der ellers kunne bringe lønnen op på det niveau, som er gældende for danskere med tilsvarende arbejde eller man holder sig på anden vis til de laveste lønsatser i overenskomsterne.

Et eksempel på denne problematik kom frem i forbindelse med overenskomstfornyelsen 2012 på det private arbejdsmarked. 3F's Byggegruppe havde meldt ud, at man gerne ville brede det såkaldte akkordafsnagsstillæg ud, således at det blev udløst, når der ikke blev arbejdet på akkord. Dette krav blev afvist af Dansk Byggeri. Uenigheden om akkordafsnagsstillæg drejede sig umiddelbart om, hvordan principperne i minimallønssystemet skal forstås. Hvordan skal det fx forstås, når en udlænding får 120 kr. i timen for et stykke arbejde en dansk håndværker typisk får 150 kr. i timen for? Arbejdsgiverne vil slå på, at det er udtryk for den fleksibilitet, der er i minimallønssystemet; de 120 kr. ligger lige netop ikke under mindstesatsen i overenskomsten. På lønmodtagersiden er argumentet, at man her bryder med princippet om lokal forhandling om lønnen – eventuelt via en aftale om akkord – og i realiteten gør mindstelønssystemet til et normallønssystem. Uanset principperne i de forskellige lønsystemer kan man sige, at diskussionen er udtryk for, at den forholdsvis store gruppe af udlændinge, og her særligt østeuropæere, der arbejder i den danske bygge- og anlægssektor, presser prisen på arbejde. Alt peger på, at dette ikke er et forbigående fænomen, men er udtryk for en mere varig forandring skabt af det åbne europæiske arbejdsmarked.

Man kan sige, at markedsløggikken gør sig gældende her, idet udbuddet af arbejdskraft er vokset med udvidelsen af EU mod øst. Det øgede udbud vil alt andet lige presse prisen på løn. Man kan hævde, at det er udtryk for en i princippet sund konkurrence, men samtidig også spørge om denne konkurrence er sund og fair, når det drejer sig om lønmodtagere - det vil her sige østeuropæere – der har helt andre forventninger til løn og indkomst på grund af det ganske anderledes indkomst- og velfærdsniveau i landene mod øst.

Opsummerende spørgsmål:

- Danmark er et af de eneste EU-lande, der ikke har enten en generel lovfastsat mindsteløn eller en eller anden form for lovbaseret mulighed for at gøre kollektive overenskomster alment gyldige. Er der behov for en eller anden form for lovregulering af mindstelønnen på det danske arbejdsmarked?
- Er vi på vej mod et tredelt arbejdsmarked? Det er i givet fald kendetegnet ved *en første gruppe* domineret af dansk arbejdskraft ansat på overenskomstmæssige vilkår inklusive lokalaftaler mv. *Den anden gruppe* udgøres af erhvervsområder, hvor der er ansat eller på anden vis tilknyttet store grupper af udenlandsk, ofte østeuropæisk, arbejdskraft og hvor overenskomsternes bestemmelser så at sige lige nøjagtigt overholdes. Man kan tale om ansættelser 'på bunden af overenskomsterne'. *Den tredje gruppe* er domineret af udenlandsk, ofte østeuropæisk, arbejdskraft, og omfatter ikke-overenskomstdækket arbejde, hvor løn og øvrige standarder ligger under det gældende overenskomstmæssige niveau.

8. Løn – ikke længere en undtagelse i EU-reguleringen?

Løn er formelt og principielt undtaget for EU-regulering. EU har ifølge EU-traktatens artikel 5 ikke kompetence til at regulere løn. I praksis har løn dog alligevel været adresseret i løbet af 00'erne, bl.a. indenfor den åbne koordinationsmetode, nærmere bestemt i beskæftigelsesretningslinjerne og de integrerede retningslinjer, og sågar også i de landespecifikke henstillinger knyttet hertil. Men henvisningerne til løn har hverken været omfattende eller mangfoldige og skabte ikke den store tommult²⁵.

Mod større EU-påvirkning af løndannelsen

Større effekt på løndannelsen har Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) haft, om end denne effekt har været indirekte. ØMU'ens konvergenskriterier mht. inflation, offentlige finanser, renter og valutakurser, der var en del af Maastrichttraktaten fra 1992, har siden været en væsentlig drivkraft bag tiltag for at styrke konkurrenceevnen og styre de offentlige finanser. Det er bl.a. kommet til udtryk i de Pacts for Employment and Competitiveness, der blev indgået i en række EU-lande særligt i slutningen af 1990erne og starten af 00'erne, og hvor et hovedformål var at skabe balance i de offentlige finanser og dæmpe inflationen ved at moderere lønudviklingen. Det er også blevet påpeget, at selvom de forskellige nationale europæiske arbejdsmarkedsmodeller stadig i det store hele er intakte, så har ØMU'en – bl.a. via de nævnte pagter - haft en konvergerende effekt i form af løntilbageholdenhed og inflationsdæmpende tiltag - og dette også i EU medlemsstater, der står udenfor ØMU'en²⁶.

Indenfor de seneste to-tre år er der kommet flere EU-initiativer, der potentielt påvirker løndannelsen. Det gælder de nye tiltag for at genoprette økonomien i form af Six-Packen, Europluspagten, og Finanspagten. Six-Packen præsenterede EU-kommissionen i september 2010. Pakken indeholdte seks forslag, deraf navnet. Pakken sigter på at styrke den allerede eksisterende stabilitets- og vækstpagt. Centralt står tiltag, der skal sikre en nedbringelse af den offentlige gæld. De medlemslande, der har en gæld på over 60 % af BNP, bliver stillet over for krav om at nedbringe gælden inden for særlige rammer. Til pakken hører også en overvågningsmekanisme i form af de såkaldte Alert Mechanism rapporter. Europluspagten inkluderer tiltag til sikring af konkurrenceevnen og øget koordination af den økonomiske politik i deltagerlandene. Pagten er en politisk aftale og har ikke juridisk bindende karakter. Den blev indgået af landene i euro-zonen i marts 2011, men også Danmark og en række andre EU-medlemsstater udenfor eurozonen har tilsluttet sig. Finanspagten - også kaldet europagten - er sidste skud på stammen. Det er en aftale om kontrol af de offentlige budgetter og økonomisk koordinering, der bl.a. skal modvirke en gentagelse af den nuværende gældskrise. Centralt i finanspagten er kravet om, at deltagerlandenes årlige såkaldte strukturelle underskud som hovedregel ikke må overstige 0,5 procent af bruttonationalproduktet. Finanspagten er udmøntet som en mellemstatslig traktat. Storbritannien og Tjekkiet deltager ikke i aftalen²⁷.

Disse tre tiltag påvirker med deres fokus på budgetdisciplin og konkurrenceevne *indirekte* løndannelsen i medlemslandene. Det samme gælder, om end i

mindre grad, for afrapporteringerne indenfor EU's strategier for vækst og beskæftigelse, Europe 2020, hvor de årlige rapporter og landespecifikke henstillinger til tider adresserer løn-relaterede spørgsmål, som det var tilfældet med udkastet til de svenske henstillinger i år. Dertil kommer så den *direkte* påvirkning, som de medlemsstater, der modtager lån fra ECB er blevet udsat for. Disse medlemsstater er af Trojkaen blevet anbefalet eller ligefrem pålagt initiativer med henblik på at dæmpe lønudviklingen. Dette har indtil videre været tilfældet i forhold til Grækenland, Portugal og Irland²⁸

Den europæiske fagbevægelses reaktion på presset

I tillæg til dette indirekte og direkte pres fra EU-institutionerne, er der også et pres indenfor den europæiske fagbevægelse ETUC for at *reagere* på presset. Ønsket om at formulere en fælles europæisk minimumsløn kommer fra medlemsorganisationerne fra Frankrig, Belgien og en række sydeuropæiske lande, mens medlemsorganisationerne fra de nordiske lande og Italien har været toneangivende blandt landene, der mener, at sådan regulering skal finde sted på sektor og nationalt niveau og ikke på EU-niveau²⁹. Det har haft en hvis betydning for diskussionen i ETUC-regi, som den har forløbet i 2012, at konføderationen af tyske fagforeninger, DGB, ikke har været at finde blandt støtterne til en europæisk mindsteløn.

En fælleseuropæisk mindsteløn er nu langt fra det eneste redskab, der nævnes i ETUC's arbejdsprogram fra marts i år, når det gælder om at imødegå presset fra dels de ovenfornævnte initiativer og dels arbejdskraftens frie bevægelighed indenfor fællesskabet. Her er nærmere tale om at man ønsker en 'ny koordinering', der tager udgangspunkt i de forskellige situationer, medlemsorganisationerne står i. Nogle medlemsstater har brug for koordinering og støtte fra ETUC til at forsvare lønnen. Det er typisk tilfældet, hvor fagbevægelsen står svagt, og hvor overenskomstdækningen er begrænset. Hvor fagbevægelsen står stærkere, og hvor dækningen er højere, gælder det om at styrke og udbygge kollektive institutioner for løndannelsen.

Arbejdsprogrammet indeholder fire principper, der skal være retningsgivende for koordineringen. For det første skal de kollektive forhandlinger, hvor de findes, generelt styrkes og introduceres, hvor de ikke findes. For det andet skal de 'defensive aftaler', der indgås for at redde job eller øge konkurrenceevnen, følge retningslinjer om bl.a. at sikre at fagforeninger alt andet lige ikke marginaliseres som følge af aftalerne. For det tredje skal de kollektive aftalers dækning udbredes så meget som muligt, og lovfastsatte minimumslønninger og lovgivning om almenlydige overenskomster bør overvejes, hvor kollektive aftaler ikke findes, eller hvor deres dækning er utilstrækkelig. Endelig, for det fjerde, skal samarbejdet og forhandlinger styrkes i de multinationale virksomheder. Det var noget, som især de øst- og centraleuropæiske medlemsorganisationer efterspurgte³⁰.

Arbejdsprogrammet fra marts er blevet fulgt op senere i 2012 og har indirekte bidraget til ETUC resolutionen 'A Social Compact for Europe', hvor der igen opfordres til, at minimumslønningerne øges, men hvor muligheden for en fælleseuropæisk lønregulering eller lønkoordination slet ikke nævnes. Tværtimod

understreges det, at 'lønfastsættelsen vedbliver med at være et nationalt anliggende, som håndteres i overensstemmelse med nationale praksisser og arbejdsmarkedsrelationssystemer'³¹.

Den internationale markedsmæssige påvirkning af løndannelsen

Men det er vigtigt at være opmærksom på, at der er andre internationale kræfter, der påvirker løndannelsen i tillæg til de politiske tiltag og reaktionerne herpå fra den europæiske fagbevægelse. Den stigende markedsintegration påvirker også på afgørende vis løndannelsen. Der er grund til antage, at denne markedsintegration ikke bare har haft en generel løndæmpende effekt, men også har mindsket branche-variationen i lønningerne medlemsstaterne i mellem, således at lønudviklingen i fx industrien har nærmet sig hinanden landene imellem, men ikke nødvendigvis har tilnærmet sig lønudviklingen i fx bygge- og anlæg eller i rengøring.

Disse kræfter påvirker også Danmark. Det kan vi ikke undslå os. Men det er usikkert, hvor omfattende påvirkningen af den danske løndannelse og de danske overenskomster er og vil være fremover.

Opsummerende spørgsmål:

- I hvilket omfang bliver Danmark, der står udenfor euroen og ikke er del af hjælpeprogrammerne, påvirket direkte eller indirekte af de nye EU-initiativer?
- Danmark er én af de meget få EU-medlemsstater, der hverken har en lovbestemt mindsteløn eller lovgivning, der kan gøre overenskomster almengyldige³². Er ulemperne ved dette pga. arbejdsmigrationen øget så meget i de senere år, så sådanne former for regulering burde (gen)overvejes?
- Skal EU's 'indtrængning' på lønområdet forsøges stoppet, eller er det et nyt grundvilkår, de danske aktører bør forholde sig til på anden vis?

9. Udfordringer og perspektiver

Som en opsamling på de syv tematiske emner vi har været igennem, vil vi i dette afsluttende afsnit diskutere, hvordan de forskellige problemstillinger, vi har taget op, udfordrer de seks karakteristika ved den danske model. Afsnittet former sig i et vist omfang som en opsamling og perspektiverende diskussion af de spørgsmål, vi har stillet i punktform efter hvert afsnit. Her skal det med det samme understreges, at den danske model aldrig har været en statisk model - den er løbende blevet forandret og tilpasset med henblik på at møde de udfordringer, der opstod. Det kan fx nævnes, at aftalesystemet specielt på det private arbejdsmarked for nu mere end to årtier siden påbegyndte en decentralisering af aftalekompetencen ud til sektorerne og videre ud til virksomhedsniveauet. Spørgsmålet er, om de problemstillinger, der aktuelt presser modellen fører til justeringer og tilpasninger, eller om det presser de egentlige forudsætninger for modellen og dermed også grundlaget for den danske model på længere sigt?

Vender vi tilbage til de seks karakteristika præsenteret i indledningen, omhandler det første *høje organisationsprocenter og høj overenskomstdækning*. Det er umiddelbart oplagt, at den faldende tilslutning til de faglige organisationer – og her særligt organisationer i LO-fagbevægelsen – potentielt udgør et problem for den samlede model. Et af de markante tal er her, at det nu blot er knapt 60 % af lønmodtagerne, der er medlem af en overenskomstbærende organisation. Der er ydre forhold, der gør det vanskeligt for fagbevægelsen at ændre udviklingen. Arbejdsstyrken uddanner sig så at sige væk fra LO-organisationerne. Samtidig er det et langsigtet problem, at de unge i relativt stort omfang melder sig ind hos de gule eller forbliver uorganiserede. På kortere sigt kommer hertil også, at overenskomstfornyelser i de kommende år meget vel kan indeholde meget beskedne økonomiske rammer, hvilket kan gøre det vanskeligere 'at sælge' nye medlemsskaber. Faldende medlemskab vil svække de faglige organisationer. Det er en stående del af den strukturelle udfordring for fagbevægelsen, at arbejdsgiverinteresserne på det private område er centreret i DI, der dermed er den helt dominerede arbejdsgiverorganisation. Tager vi det offentlige arbejdsgiverområde med, er det også tydeligt, at magten er centreret – her hos staten og konkret Finansministeren, som typisk vil holde den anden store arbejdsgiverpart, kommunerne, i kort snor. Samlet rejser det spørgsmål til strukturen på lønmodtagersiden, hvis man skal kunne matche modparten. Det er i det lys vi rejser spørgsmålene om den tredelte hovedorganisationsstruktur: Under hvilke forudsætninger vil en sammenlægning af to eller alle tre hovedorganisationer være den rigtige løsning? Og omvendt hvis den nuværende tredelte struktur fastholdes, hvad er så argumenterne for, at lønmodtagerinteresser varetages bedst med denne struktur?

Det andet karakteristikum omhandler *nationalt samordnede overenskomstforhandlinger*. Overordnet set må det fremhæves, at det danske overenskomstsystem fremstår som et stærkt reguleringssystem. Det skyldes, at der netop er tale om samordnede forhandlinger, der praktisk talt dækker hele det danske

arbejdsmarked om end vi i de senere år har set et fald i antallet af tiltrædelsesoverenskomster. Det skal også bemærkes her, at det trods krisen er lykkedes at få forhandlet overenskomstfornyelser på plads, og de er blevet stemt hjem af lønmodtagerne – det samme var ikke muligt under dønningerne fra oliekrisen i 1973 og frem. Endvidere kan det nævnes, at nok er Danmark de seneste år faldet nogle pladser i diverse internationale benchmarks vedrørende konkurrenceevne, men kigger man ned i den specifikke bedømmelse, så scorer Danmark stadig meget højt på 'labour market efficiency' – det danske arbejdsmarked er med andre ord set i et internationalt perspektiv velreguleret. Dette er givetvis også baggrunden for arbejdsgiverens opbakning til aftalesystemet – det handler om modellens funktionalitet. Det er præcist også ud fra dette perspektiv, at der rejser sig spørgsmål om konsekvenserne af den faldende organiseringsgrad på lønmodtagersiden. Vil faldet i organiseringen få konsekvenser for overenskomstdækningen og dernæst samordningen af overenskomstforhandlingerne, når nogle brancher har ekstraordinær lav organisering? Yderligere rejser sig også spørgsmålet, om konflikttruslen udhules i en sådan grad, at det forskubber magtbalancen i forhandlingssystemet og i sidste ende truer legitimiteten i selve systemet?

Det tredje karakteristikum er et *sammenhængende system med flere niveauer*. Det vil sige et reguleringssystem med stærke partsrelationer også på virksomheds-/institutionsniveau, herunder en effektiv iværksættelse og administration af overenskomsterne. Men det handler også om stærk organisatorisk repræsentation og partsrelationer 'opad' mod det europæiske niveau – heraf også konstateringen af, at det samlede reguleringssystem er et multiniveau-system. Tager vi udgangspunkt i virksomhedsniveauet, har vi spurgt til konsekvenser af en lavere organisationsgrad. Vil det øgede antal uorganiserede og gule medlemmer på stadig flere arbejdspladser gøre det umuligt for tillidsrepræsentanterne at forhandle holdbare løsninger hjem med ledelsen, fordi interesseforskellene på B-siden er for store? Eller vil tillidsrepræsentanten overhovedet få succes med forhandlingskrav, hvis der er meget få medlemmer til at bakke op om krav? Og hvordan vil lokale konflikter blive løst for de gule og uorganiserede medlemmer? Man kan hævde, at netop sammenhængen mellem den landsdækkende overenskomstfornyelse og lokal forhandling, inklusive effektiv iværksættelse og administration af overenskomsterne, er sårbar over for et faldende medlemstal, da man her er afhængig af en relativt stærk faglig organisering og tilstedeværelse på virksomheden. En sådan udvikling udgør en svækkelse af sammenhængen mellem de forskellige niveauer i forhandlingssystemet. I relation til det europæiske niveau, har vi fokuseret på løn og det i og for sig paradoksale forhold, at det eksplicit står i traktaten, at lønregulering er et nationalt anliggende samtidig med, at den økonomiske integration i EU i vid udstrækning sætter rammerne for lønudviklingen i medlemsstaterne. På trods af den aktuelle uro omkring gæld og euro-samarbejdet, er det nødvendigt at fremhæve, at dansk økonomi givetvis har nydt godt af det lavinflationsregime, vi er blevet en del af med fastkurspolitikken over for euroen. Men det pointerer også, at skal der være nogen dansk indflydelse på pengepolitik og nu i stigende omfang også de finanspolitiske rammer, så går vejen via europæiske institutioner. Hermed hand-

ler det i vid udstrækning om, hvordan danske lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer vil lade sig repræsentere på EU-niveau, samt hvilken grad af kompetence man er parat til at overlade til europæiske organisationer.

Det fjerde karakteristikum omhandler *konflikt og konsensus* og hermed parternes ret til at etablere konflikt ved forhandlinger om indgåelse og fornyelse af overenskomster. Samtidig ser vi relationerne mellem parterne som konsensusbaserede ud fra en gensidig respekt for deres divergerende interesser. Herunder hører også den forholdsvis åbne adgang til sympatikonflikter, hvilket har været et væsentligt element i forhandlingssystemet, både som (arbejdsgivernes) middel til at samordne forhandlingerne på det centrale niveau og som (fagbevægelsens) middel til at udvide overenskomstdækningen til de ikke-organiserede områder. Beslutningsforslaget fra Venstre og Dansk Folkeparti om at gøre det ulovligt at etablere konflikt over for en arbejdsgiver for at opnå overenskomst, hvis arbejdsgiveren allerede er dækket af en overenskomst indgået med en anden landsdækkende lønmodtagerorganisation, vil, hvis det gennemføres, betyde et brud med den hidtidige regulering. Ligeledes har den i skrivende stund verserende sag ved Arbejdsretten vedrørende Restaurant Vejlegården også principiel betydning for de faglige organisationers adgang til konflikt i fremtiden.

Det femte karakteristikum er *voluntarisme*, det vil sige arbejdsmarkedets parter selvregulering i forhold til løn- og arbejdsvilkår og en relativt begrænset lovgivning i forhold til arbejdsmarkedet. Som nævnt er overenskomstdækningen stadig forholdsvis høj på det samlede arbejdsmarked, men det dækker over ganske betydelige variationer mellem brancher. Der er brancher med en forholdsvis lav overenskomstdækning, og som også er kendetegnet ved en tilsvarende lav organisationsgrad. Yderligere vil det i nogle tilfælde være brancher, der er kendetegnet ved tilstedeværelsen af betydelige grupper af udenlandsk arbejdskraft, herunder østeuropæisk arbejdskraft. Det kan være brancher som landbrug, rengøring og hotel og restauration. Det rejser spørgsmålet, om der eksisterer et 'tipping point' for tilstrækkelig organisering og overenskomstdækning inden for de enkelte brancher, der hvis det passerer, udløser et politisk krav om lovgivning for at sikre overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. Omfanget af sager om social dumping kan være udløsende her. Et lovinitiativ om mindstelønninger kan være i form af adgang til at gøre overenskomster almengyldige indenfor hele den branche en given overenskomst dækker, uanset om arbejdsgivere er direkte dækket af overenskomsten eller ej. Det kan også ske via en lovfastsat mindsteløn fastsat for det samlede arbejdsmarked. Uanset hvad vil et lovinitiativ om mindstelønninger udgøre et brud med voluntarismen og den selvregulering, der ligger heri, da løn er et af kerneemnerne i overenskomsterne. Spørgsmålet er om lovgivning, der lægger 'et gulv' under lønningerne vil udhule betydningerne af overenskomsterne, yderligere svække incitamentet til at organisere sig i fagforening og i sidste ende dermed svække den danske model? Eller om det kan bidrage til at dæmme op for lønninger og arbejdsvilkår langt under overenskomstniveau og dermed også bidrage til at understøtte den samlede arbejdsmarkedsregulering?

Det sjette og sidste karakteristikum omhandler samspelet mellem *aftalesystemet og det politiske system*. Udgangspunktet er her, at arbejdsmarkedets par-

ter i vid udstrækning bliver inddraget i lovgivning, der vedrører eller har konsekvenser for arbejdsmarkedet. De fastkørte trepartsforhandlinger i forsommeren udgør et tydeligt lavpunkt for samspillet mellem aftalesystemet - arbejdsmarkedets parter - og det politiske system. Det blev især fagbevægelsen, der kom til at fremstå som den part, der var ude af stand til at levere, da det gjaldt, om end den fulde forklaring på forløbet givetvis indeholder flere nuancer. Men overordnet er det vanskeligt at se grundlaget for store brede trepartsforlig i en overskuelig fremtid. Spørgsmålene om den fremtidige evne til at levere den nødvendige opbakning - også når der er ubehagelige spørgsmål på bordet - retter sig særligt mod LO og også de øvrige hovedorganisationer. Hertil kommer, at et forsat faldende medlemstal alt andet lige ikke bare svækker fagbevægelsen i forhold til arbejdsgiverene, men også svækker fagbevægelsens legitimitet og styrke over for det politiske system. Atter er det en problemstilling, der i særlig grad retter sig mod LO, da det er her medlemstabet hovedsageligt sker. Samtidig hører det med til historien og relationerne mellem parterne og politikken, at de i en vis forstand behøver hinanden. Et væsentligt motiv fra politisk side for at inddrage parterne er at sikre finansiering. Med et udviklingsperspektiv, hvor de offentlige finanser ligger i stramme rammer, kan det vise sig politisk opportunt at inddrage arbejdsmarkedets parter i politikudviklingen i de kommende år. Tilbage i historien var indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne et tydeligt eksempel, og senere gjaldt det også videre- og efteruddannelsesinitiativer og andre velfærdsorienterede emner. Ser man tilbage hen over årene, kan det være vanskeligt at se mønsteret i, hvornår parterne bliver inddraget i politikudviklingen, og modsat hvornår de bliver forbigået, som det fx skete ved kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken og forkortelsen af dagpengeperioden. Meget peger på, at det er særlige 'situationsbestemte forhold', der åbner banen for sådanne aftaler. Når banen åbner sig, gælder det så om at kunne stille op med det nødvendige mandat for at kunne få en aftale i hus - hermed er vi tilbage ved de ovennævnte problemstillinger.

Kigger vi samlet hen over de seks karakteristika ved den danske model, som vi har gennemgået her, så er der særligt en problemstilling, som optræder gentagne gange; det faldende medlemstal hos de overenskomstbærende faglige organisationer. Man kan sige, at der er vigtige karakteristika ved den danske model, som forandrer sig over tid; modellen er ikke statisk, men dynamisk - fx forandrer forhandlingssystemer og organisationsstrukturer sig. Men stærke organisationer kendetegnet ved en høj organisationsgrad hos begge parter kan betragtes som en forudsætning for modellen³³. Derfor er det også logisk, at denne problematik kommer til at stå centralt i en debat om perspektiverne for den danske model. Samtidig må det tilføjes, at man modsat ikke umiddelbart kan pege på, hvornår organisationsgraden må betegnes som lav. Andre lande syd for os er kendetegnet ved en organisationsgrad på lønmodtagersiden, der ligger endog langt under det nuværende danske niveau, samtidig med at de faglige organisationer har en ganske betydelig indflydelse via såvel aftalesystem som det politiske system. Men det ændrer ikke ved, at den aktuelle udvikling i organisationsgraden presser eksisterende karakteristika ved den danske model.

Referencer

- ¹ Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen, *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*, ss. 25-35. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2006.
- ² Ibsen, C. L., Madsen, J. S. & Due, J. (2011): *Hvem organiserer sig? Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser*. LO-dokumentation nr. 3/2011
- ³ Mailand, M. (2011): *Trepartssamarbejdet gennem tiderne - hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- ⁴ Due, J. & J. S. Madsen (2011): *LO og fremtiden for den danske model. En vurdering af udfordringer og omverdensbetingelser for LO's udvikling*. FAOS Forskningsnotat nr. 119. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ⁵ Due, J. & J. S. Madsen (2011). *LO og fremtiden for den danske model. En vurdering af udfordringer og omverdensbetingelser for LO's udvikling*. FAOS Forskningsnotat nr. 119. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ⁶ Ugebrevet A4, 7.september 2012.
- ⁷ Due, J. J.S. Madsen & C.S. Jensen (1993): *Den Danske model*. En historisk-sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- ⁸ Due, J. & J. S. Madsen (2011). *LO og fremtiden for den danske model. En vurdering af udfordringer og omverdensbetingelser for LO's udvikling*. FAOS Forskningsnotat nr. 119. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ⁹ Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2006) *Fra storkonflikt til barselsfond*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- ¹⁰ Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen, OK 2007 og OK 2008 – perspektiver og konsekvenser. FAOS Forskningsnotat nr. 100. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ¹¹ Mikkel Mailand, *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*, kapitel 6. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.
- ¹² Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2006) *Fra storkonflikt til barselsfond*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- ¹³ Mailand, M. (2012): *Overenskomstfornyelsen 2011 – i kommunalt perspektiv*. FAOS Forskningsnotat nr. 127. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ¹⁴ Due, J. & J.S. Madsen (2010): *OK 2010: Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv*. FAOS Forskningsnotat nr. 108. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ¹⁵ Andersen, S.K. (2012): *OK 2012: Smalle aftaler med fokus på konkurrenceevne og tryghed*. FAOS Forskningsnotat nr. 124. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ¹⁶ Mailand, M. (2012). *Overenskomstfornyelsen 2011 – den kommunale sektor perspektiveret*. FAOS forskningsnotat 127. FAOS, SI, Københavns Universitet.
- ¹⁷ OECD.org
- ¹⁸ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011): *Dansk beskæftigelse hårdere ramt end Grækenland og Portugal*. København. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- ¹⁹ CO-industri (2011): *Årsrapport 2010*. København. CO-industri, s. 32
- ²⁰ Madsen, P. K. 2006, "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state," In *National Identity and the Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, J. L. Campbell, J. A. Hall, & O. K. Pedersen, eds., Montreal: McGill University Press, pp. 321-355.
- ²¹ Østeuropæere omfatter her personer fra de nye EU-stater Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.
- ²² Kilde: Jobindsats.dk
- ²³ Hansen, J.A. og S.K. Andersen, *Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen*. FAOS forskningsnotat nr. 92, 2008. www.faos.dk
- ²⁴ Kilde: Workforce.dk
- ²⁵ Mailand, M. (2006): *Coalitions and policy coordination. Revision and impact of the European Employment Strategy*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- ²⁶ Shulten, T. & A. Stückler (2000): *Wage policy and EMU*. Dunlin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- ²⁷ Folketinget – EU-oplysningen. www.euro.dk
- ²⁸ FTF (2012): *EU og løndannelse. Indstilling*. København: FTF.
- ²⁹ ETUC (2012b): *Collective bargaining: The ETUC priorities and working program (Resolution)*. Bruxelles: ETUC.

³⁰ ETUC (2012b). Collective bargaining: The ETUC priorities and working program (Resolution). Bruxelles: ETUC.

³¹ ETUC (2012a): A Social Compact for Europe. ETUC resolution adopted by the Executive Committee at its meeting on 5 – 6 June 2012.

³² Hansen, B. & S. K. Andersen (2007): Mindsteløn i Europa. Lovregulering og almengyldige overenskomster – hvorfor og hvad er erfaringerne? FAOS Forskningsnotat nr. 88. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

³³ Due, Madsen og Pihl, *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation nr. 1/2010, ss. 8-16.