

FAOS

Notat vedr. grønbogen om modernisering af arbejdsmarkedsreguleringen i EU

Indlæg ved Folketingets høring onsdag den 14. marts 2007 af professor, dr. fil. Jesper Due, FAOS.

Hvad er det fælles ved slovakiske og amerikanske journalister, forskere fra Berkeley University i Californien, kinesiske fagforeningsrepræsentanter og arbejdsmarkedsforskere, østrigske parlamentsmedlemmer, repræsentanter for det franske arbejdsministerium og den tyske Bertelsmann Stiftung, reportere fra canadisk radio og tidsskriftet Newsweek?

De har alle været på besøg hos os i FAOS for at høre nærmere om den højtbesungne danske flexicurity-model. Et udtryk for, at der har været en meget stor og stadig stigende interesse for den særlige kombination af lav ansættelsessikkerhed, høj økonomisk kompensation ved arbejdsløshed samt aktiv arbejdsmarkedspolitik, der sikrer hurtige nye jobmuligheder.

Desværre må det stadig siges, at en nærmere forståelse af den danske flexicurity-model og ikke mindst nødvendig viden om modellens forudsætninger stadig halter bagud i forhold til interessen, der er forblevet på et meget højt niveau. Det siger måske noget om vores pædagogiske evner, men endnu mere om kompleksiteten i dagens arbejdsmarkedsregulering. Det kan være farligt at sætte den på enkle formler, som lover hurtige løsninger, der ved nærmere eftersyn ikke kan realiseres i den virkelige verden.

I den almindelige opfattelse blandt internationale aktører udlægges den danske flexicurity-model som en reform, der med stort held er gennemført for nylig. Den ses som et resultat af et kommissionsarbejde el. lign. med deltagelse af partsrepræsentanter, embedsmænd, politikere og eksperter.

Men den rigtige historie om flexicurity-modellen ligger meget fjernt fra denne forestilling om en rationelt gennemført reform. I høringssvarene til grønbogen fra LO og DA lægges der i den forbindelse helt rigtigt vægt på, at den effektive kombination af sikkerhed og fleksibilitet har dybe rødder og nærmest skal ses som et resultat af godt 100 års udvikling af partssystemet på det danske arbejdsmarkedet. Det er altså de relationer, der har udviklet sig mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne og disse parters relationer til det politiske system, som har skabt forudsætningen for den danske form for flexicurity.

Men dermed er kun halvdelen af den virkelige historie slået fast. Det fremstår stadig som et arrangement, der er udviklet – godt nok over en meget lang årrække – som et bevidst gennemført kompromis mellem parterne. Det er helt forkert. De elementer, der indgår i flexicurity-modellen er alle opstået lang tid før, nogen tænkte på dette specielle begreb, og de er opstået uden nogle direkte sammenhæng. Mest af alt kan man vel se det som et resultat af magtbalancen mellem parterne. Arbejdsgiverne har haft styrke til at forhindre, at de timelønnede faglærte og ufaglærte arbejdere fik en større sikkerhed i ansæt-

telsen. Til gengæld har de faglige organisationer haft styrke til i et samspil med fortrinsvis socialdemokratisk ledede regeringer at få udviklet et dagpengesystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der har kompenseret for arbejdsgivernes lette adgang til at hyre og fyre. Efterhånden er fokus dermed flyttet fra job- til beskæftigelsesikkerhed. Disse ordninger, som er gennemført i et trepartsspil, har arbejdsgiverne mere eller mindre nødtvungent accepteret undervejs.

Man kan altså sige, at elementer i flexicurity-modellen hele tiden har været og fortsat er præget af interesseforskelle mellem parterne. I mange situationer gennem den danske models historie har LO eksempelvis forsøgt gennem lovgivning at få gennemført ansættelsesbetingelser, som ligner den beskyttelseslovgivning, der præger mange af de kontinentaleuropæiske lande. Og DA har ved talrige lejligheder kritiseret dagpengesystemet og forsøgt at få gennemført opstramninger.

Det er derfor ikke for meget sagt, at hvis parterne havde haft magt, som de havde agt, så havde den danske flexicurity-model aldrig set dagens lys. Den opståede balance mellem sikkerhed og fleksibilitet har således udviklet sig tilfældigt, og det er først i de senere år, hvor det har vist sig at være en samfundsøkonomisk særdeles funktionel mekanisme, at denne balance af parterne selv bliver vurderet som et nødvendigt kompromis. Nu kan alle se, at der har udviklet sig et samspil, der er værd at bevare.

En vigtig lære af denne historie er, at flexicurity ikke bare er nogle enkle mekanismer i form af arbejdsgivernes ret til uden videre at hyre og fyre, lønmodtagernes økonomiske sikkerhed og den lette adgang til nye jobmuligheder. Hele arrangementet er tæt forbundet med det danske aftalesystem.

Det er alene udviklingen af de nære relationer mellem organisationerne for lønmodtagere og arbejdsgivere og det dermed forbundne tillidsforhold, der gør det muligt at opretholde flexicurity-modellen. De negative sider ved flexicurity-modellen, som lønmodtagere og arbejdsgivere oplever umiddelbart, kan overvindes, fordi der med aftalesystemet er skabt en forhandlingsform, der gør *distributive forhandlinger*, hvor den enes gevinst er lig med den andens tab, til *integrative forhandlinger*, hvor begge parter opnår en gevinst.

Flexicurity-arrangementet er blevet en slags kompromisernes balancepunkt, som ville falde fra hinanden uden et gensidigt tillidsforhold mellem parterne i aftalesystemet. I så fald ville lønmodtagerne ikke acceptere de usikre ansættelsesbetingelser, der er et afgørende element i modellen. Så ville der komme pres for lovgivning, der forbedrede sikkerheden i ansættelsen, og dermed ville hele grundlaget for den eksisterende flexicurity-model skride.

Jeg har her valgt at lægge særlig vægt på at præcisere forudsætningerne for den danske flexicurity model. Det har jeg gjort, fordi elementerne i denne model gennemsyrrer hele grønbogen. Tankegangen er tydeligvis, at det gælder om nationalt og evt. understøttet af EU-regulering at få udbredt lignende effektive mekanismer, der kan sikre, at EU kan opfylde Lissabon-strategiens målsætning: at styrke den europæiske konkurrenceevne globalt og at fremme bæredygtig vækst og skabelse af flere og bedre job i EU.

På trods af den manglende viden om den egentlige baggrund for den danske flexicurity-model er det heldigvis efterhånden bredt forstået i EU og de andre medlemslande, at forudsætningen er de særlige nationale institutionelle rammer. Derfor er det ikke et arrangement, der kan overføres uden videre til andre aftalemodeller, der er præget af andre in-

stitutionelle forudsætninger. Udgangspunktet for i andre lande at udvikle lignende funktionelt effektive arrangementer er derfor, at man må bygge på egne institutionelle forudsætninger.

Det er vanskeligt at uddrage en generel lære af det danske eksempel. Men det synes rimeligt at fremhæve et væsentligt element, som formentlig vil være en forudsætning for at sikre balancen mellem sikkerhed og fleksibilitet. Jeg tænker her på, hvad man kan kalde for *eksternaliseringen* af arbejdskraftens afhængighed af den enkelte virksomhed. Hermed menes, at sikkerhedsdelen i flexicurity-arrangementet ikke kan bindes op på den enkelte virksomhed i en verden, hvor arbejdskraften i stigende grad bevæger sig – både nationalt på tværs af grænser.

Det er ikke jobsikkerhed, men indkomst- og beskæftigelsessikkerhed, som er i fokus. Men skal det accepteres, fordres formentlig en institutionel forankring af flexicurity-balancen enten via lovgivning og det dertil knyttede administrative system eller via kollektive overenskomster og dertil knyttede institutionelle arrangementer. I Danmark ligger fleksibiliteten for virksomhederne i overenskomsternes skrabede bestemmelser om jobsikkerhed, mens sikkerheden er baseret på lovgivning mv. i form af ret til dagpenge og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Men der er også andre emner, som via overenskomsterne bidrager til sikkerheden. Det gælder både arbejdsmarkedspension og efteruddannelse, der er blevet en del af overenskomsterne og finansieres via partsstyrede fondsdannelser.

Jeg skal på denne baggrund vurdere grønbogen. Spørgsmålet er, hvilke politiske effekter diskussionen om grønbogen evt. kan give. Hvis perspektivet er isoleret dansk, er det overordnede svar ganske enkelt. Grønbogen har ingen betydning overhovedet – fordi parterne og det politiske system i Danmark i forvejen lever op til de mål, som stilles med hensyn til at skabe funktionelle arrangementer, der på en gang øger fleksibiliteten og giver lønmodtagerne en høj grad af sikkerhed.

Danmark er imidlertid netop ikke nogen isoleret ø i verden, men ikke mindst en del af det grænseoverskridende europæiske fællesskab. Og selv om arbejdsmarkedsreguleringen i en EU-sammenhæng i hovedsagen er fastlagt som et fortrinsvis nationalt anliggende, så har der udviklet sig en relativ omfattende arbejdsmarkedsregulering på det europæiske niveau. Samtidig ligger der også i nogle af de grundlæggende EU-principper om det indre marked og den frie bevægelighed nogle styrende mekanismer, der sætter grænse for, hvor frit aktørerne i det enkelte land kan fastlægge arbejdsmarkedsreguleringen.

Det er bl.a. derfor, vi taler om *multiniveauregulering* af arbejdsmarkedsrelationerne. Der er på det nationale niveau regulering via lovgivning, via kollektive aftaler og via individuelle kontrakter. Derved opstår komplekse balancer – eller mangel på balancer – mellem parterne og det politiske system og mellem det kollektive og det individuelle. Dertil kommer så balancer mellem det nationale og det europæiske niveau, der også involverer relationer mellem aktører på mange niveauer. Kommission, Parlament, Ministerråd og EF-domstol på den ene side, og europæiske arbejdsmarkedsorganisationer på sektor- og hovedorganisationsniveau på den anden side.

Selv om EU-toget til tider kører lige så langsomt og uregelmæssigt som de danske statsbaner, er der alligevel set i det store perspektiv skabt en dynamik, der med udgangspunkt i den økonomiske integration har *spill-over* effekter på såvel det politiske samarbejde som på udviklingen af en social dimension. Der er et langsomt pres i retning af en stør-

re grad af regulering – også hvad angår arbejdsmarkedsrelationerne.

Det er klart, at der på dette område i høj grad er tale om to hovedstrategier, hvor lønmodtagersiden trækker i retning af en større grad af regulering, mens arbejdsgiversiden søger at begrænse omfanget af fælles europæisk regulering.

Som udgangspunkt har EU-reguleringen lagt et pres på den danske aftalemodel, der med de kollektive rettigheder, passer dårligt til EU-systemets forankring i regulering via lovgivning med individuelle rettigheder. Men dette pres er i hovedsagen neutraliseret ved udviklingen af den danske implementeringsmodel, hvor implementeringen og udvidelsen af reglerne, så også ikke-overenskomstdækkede omfattes, i realiteten sker via de kollektive overenskomster. Det indebærer også, at den danske aftalemodel ikke trues af en øget regulering via EU gennem direktivfastsatte minimumsregler. Der er oplagt forskellige meninger om nødvendigheden af en sådan udvidet EU-regulering, som især arbejdsgiverne er imod, men i sig selv vil den næppe kunne røkke ved den danske models soliditet.

Det er i virkeligheden her mere *indirekte effekter* af fortrinsvis processuel karakter, som kan true den danske model. Det gælder fx den verserende svenske sag ved EF-domstolen om svenske fagforeningers ret til at etablere konflikt og derigennem søge at opnå overenskomst med udenlandske virksomheder. Hvis denne konfliktmulighed, der er en afgørende byggesten i både den svenske og den danske aftalemodel, helt eller delvist fjernes (med henvisning til, at den begrænser den frie bevægelighed), så er den danske model for alvor truet. Forudsætningen for at fastholde et reguleringssystem baseret på kollektive aftaler – specielt i en verden med grænseoverskridende arbejde – er, at de faglige organisationer fortsat har mulighed for frit at etablere konflikter og dermed sikre overenskomster. Kun derved kan fastholdes en høj overenskomstdækning og organisationsgrad, som på sigt er grundlaget for regulering via overenskomster.

Lignende begrænsende internationale afgørelser har vi set i forbindelse med den europæiske menneskerettighedsdomstol – fx i den danske sag om eksklusivaftaler og i den svenske sag om opkrævning af gebyrer af ikke-organiserede. I sig selv er det nogle hjørner af modellen, som cuttes af, men bag ved ligger en individualiserende juridisk tendens. De strikt definerede individuelle frihedsrettigheder vejer helt åbenlyst meget tungere end kollektive rettigheder – uden hensyn til, at sådanne kollektive rettigheder i mange tilfælde netop indebærer en meget stærk beskyttelse af de enkelte individers vilkår.

I forhold til de danske traditioner kan det være en fordel, at den europæiske regulering bevæger sig væk fra direktivvejen og i stedet – i det omfang den er nødvendig – bygger på bindende og frivillige aftaler mellem parterne på europæisk niveau. Det er da også betegnende for reaktionerne på grønbogen, at især LO ønsker en sådan udvikling. Arbejdsgiverne er som princip tilhænger af aftaler, men ser blot ikke noget behov for en større udvikling i den retning. Det skal forblive nationale anliggender.

Det hænger også sammen med den institutionelle logik, der følger af en øget aftaleudvikling. Hvis implementering og håndhævelse af sådanne aftaler skal sikres, kan der opstå behov for udvikling af et europæisk konfliktløsningssystem. Det er i hvert fald LO's argument, at et sådant supplerende arbejdsretligt system bliver nødvendigt. Men til gengæld afvises det blankt af arbejdsgiverne. Og det vil derfor næppe inden for en overskuelig periode have nogen gang på jorden.

Det danske aftalesystem blev udviklet på baggrund af afgørende kompromiser mellem

parterne om regler for forhandling og indgåelse af kollektive aftaler samt håndtering af konflikter – herunder etablering af et arbejdsretligt system. Et tilsvarende europæisk system forudsætter et lignende historisk kompromis. Og det er der ikke udsigt til foreløbig. Det kunne evt. presses igennem af det europæiske politiske system, men i så fald vil der blive tale om et system, der vil ligge langt fra den danske model.

Det er stadig nødvendigt at tage udgangspunkt i, at den europæiske arbejdsmarkedsregulering er præget af en høj grad af *diversitet*. EU-medlemsstaterne har udviklet meget forskellige traditioner, hvor man nærmest kan tale om, at en britisk, en fransk, en tysk og en skandinavisk model udgør hver sit verdenshjørne. Dertil kommer de nye central- og østeuropæiske medlemslande, dvs. relativt nye markedsøkonomier, der er i en opbygningsfase, hvad angår arbejdsmarkedsreguleringen, og allerede præges af forskelligartede udviklingstræk.

Denne diversitet indebærer, at det kan vise sig at være en nødvendig forudsætning, at der åbnes mulighed for anvendelsen af forskellige redskaber i arbejdsmarkedsreguleringen fra land til land. Reguleringen af løn- og arbejdsvilkår må set i denne logik i væsentligt omfang forblive et nationalt anliggende. Og i det omfang, der gennemføres fælles EU-regulering, vil det af samme grund være nødvendigt at åbne mulighed for forskellige former for implementering og håndhævelse på det nationale niveau.

Som på mange andre politikområder gælder det for arbejdsmarkedsreguleringen, at der kan være lang vej fra vedtagelse af lovgivning eller indgåelse af aftaler og til fastsættelsen af de faktiske løn- og arbejdsvilkår på virksomhederne. Både love og kollektive overenskomster skal håndhæves, dvs. at der skal gennemføres en effektiv implementering og sanktionering. I den henseende er den danske aftaleregulering på grund af de stærke og udbredte partsorganisationer mere effektiv end reguleringen i mange lovgivningsprægede modeller, hvor der ikke er udviklet et effektivt retshåndhævende administrativt apparat.

De fleste europæiske lande præges i tiltagende grad af stadigt svagere arbejdsmarkedsorganisationer, og det giver problemer for en europæisk regulering alene via aftaler. Trods mange positive meldinger både fra EU og medlemslandene om aftalevejens fordele, er det også i relativt begrænset omfang, at denne metode har været anvendt. Netop for at tage hensyn til diversiteten er der gjort forsøg med indgåelse af såkaldte *frivillige aftaler*.

Indtil videre har de europæiske hovedorganisationer (ETUC; Business Europe, UNAPME og CEEP) indgået to aftaler om telearbejde og arbejdsrelateret stress, mens en tredje aftale vedrørende mobning og chikane er ved at blive forhandlet på plads. Aftalerne har til hensigt at sikre fleksibilitet og tryghed i ansættelsen for lønmodtagerne, idet de nationale parter har mulighed for at implementere aftalernes bestemmelser i henhold til deres nationale arbejdsmarkedstraditioner.

Undersøgelser har dog vist, at aftalerne ofte er blevet omsat til retningslinjer for god praksis frem for mere bindende reguleringsformer, selv i lande som har tradition for at aftaleregulere forholdene på arbejdsmarkedet. Ikke mindst de frivillige aftalers manglende juridisk bindende karakter sætter spørgsmålstegn ved deres effektivitet. Kun et fåtal af parterne har på sektorniveau i Danmark, Sverige og Tyskland implementeret teleaftalen. Hovedparten har undladt dette, fordi de pga. aftalens manglende juridisk bindende status ikke har følt sig forpligtiget. Desuden har lave organisationsprocenter og aftalernes frivillighed også været medvirkende til at nogle europæiske lønmodtagere ikke er omfattet af de frivil-

lige aftalers regelsæt.

Nye tiltag synes derfor nødvendige for at modvirke, at de frivillige aftaler bliver ren symbolpolitik. Den værste form for regulering er foranstaltninger, der giver indtryk af at være noget – fx gennemførelse af særlige rettigheder for bestemte grupper – og så viser sig at være det rene ingenting. De frivillige aftaler synes på samme måde som den åbne koordinationsmetode at være under åbenlys risiko for at løbe ind i en blindgyde.

EU står stadig, når det gælder arbejdsmarkedet, i skismaet mellem regulering og deregulering. Hvis der på samme måde som i de enkelte lande skal udvikles et kompromis mellem disse modsatrettede synspunkter, kræver det, at parterne og de politiske aktører oplever et sådant kompromis som en nødvendighed. Sådan er det ikke for øjeblikket. Om det bliver tilfældet og i givet fald hvornår, kan der ikke siges noget fornuftigt om i dag. Men EU's udvikling er typisk sket i ryk efter længere stilstandsperioder, så ændringer i fremtiden kan ikke udelukkes – heller ikke når det gælder arbejdsmarkedsreguleringen.

Dette notat er udarbejdet af professor Jesper Due og professor Jørgen Steen Madsen, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

FAOS

14.03.07