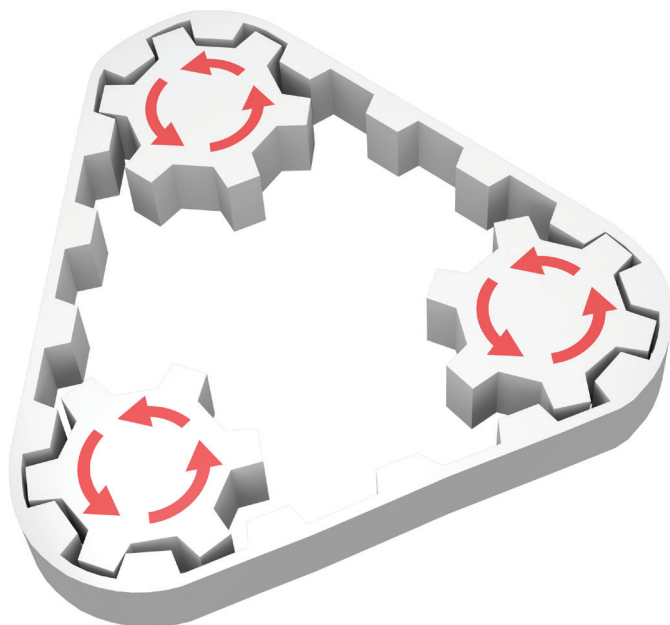


Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik  
og Christian Lyhne Ibsen

# De nordiske aftalem modeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver





Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik  
og Christian Lyhne Ibsen

# **De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver**

NordMod 2030. Delrapport 9

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0094-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0095-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: [illustratorer.com](http://illustratorer.com)

Omslag: Bente Fausk

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Prosjektforord .....	5
Preface .....	8
Rapportforord .....	11
Sammenfatning.....	12
<b>1 Indledning .....</b>	<b>21</b>
<b>2 Baggrund.....</b>	<b>25</b>
<b>3 De nordiske arbeidsmarkedsmodeller – institutionelle ligheder og forskelle .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Kollektive aftalesystemer – hovedfunktioner .....</b>	<b>37</b>
<b>5 Udvikling af de nordiske kollektive forhandlingsystemer .....</b>	<b>43</b>
<b>6 Kan ændringerne i aftalemodellerne aflæses i bedre arbeidsmarkedsresultater? .....</b>	<b>55</b>
<b>7 Udviklingen i organiseringen .....</b>	<b>67</b>
<b>8 Europæisk integration og de kollektive aftalemodeller.....</b>	<b>87</b>
<b>9 Markedsintegration og øget mobilitet: Risiko for et todelt arbeidsmarked? .....</b>	<b>99</b>
<b>10 De kollektive aftalemodeller: Perspektiver og udfordringer .</b>	<b>105</b>
Litteratur .....	114
Appendix figurer .....	126
NordMod2030 – publikasjonsoversikt .....	128



# Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklete velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Etervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjernesporsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

## **NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?**

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at

prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.
- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdsstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klimautfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

### **Nordisk forskergruppe**

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

**Danmark:** Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

**Finland:** Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

**Island:** Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

**Norge:** Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Øyvind M. Berge (forsker, Fafo).

**Sverige:** Ingrid Esser (universitetslektor, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (universitetslektor, Göteborgs Universitet).



I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

### **Prosjektorganisering**

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, februar 2014

Jon M. Hippe

Prosjektleder

# Preface

The Nordic countries share a number of distinguishing features. With their small economies, well-developed welfare states and organized labour markets, they have given rise to the concept of “the Nordic model”. This social model or models have occasionally been met with criticism: It has been claimed that they are characterized by over-inflated public sectors and excessive tax levels, as well as rigid labour markets caused by strong trade unions, comprehensive collective bargaining and regulations. In recent years the models have attracted positive global attention, since the Nordic countries have demonstrated good results in terms of growth, employment, gender equality, competitiveness, living conditions and egalitarianism when compared to other countries. This ability to combine efficiency and equality has spurred debate in politics as well as in social research.

The Nordic models are facing a host of new challenges, and cannot afford to rest on their laurels. The fallout from the financial crisis has entailed a stress test of Nordic institutions and traditional policy measures. External change in the form of increased global competition, climate problems, migration and European integration, interacting with internal change associated with an increasing, ageing and more diverse population, urbanization and rising expectations with regard to health services, education and welfare in general, will be a test of these models’ resilience. A core issue is whether the social actors will be able to encounter these challenges by renewing the institutions and policies without jeopardizing goals for a fair distribution, balanced growth, full employment and the political support for the models.

## **NordMod – Erosion or renewal in the Nordic countries 2014–2030?**

NordMod2030 is a joint Nordic research project studying the impact that international and national development trends may have on the Nordic social models. The purpose of the project is to identify and discuss the risks and challenges that these countries will need to cope with in the years up to 2030. The project’s goal is thus to produce knowledge that can serve as a basis for designing strategies for reinforcing and renewing the Nordic social models.

The main report from the project will be submitted in November 2014. Until then, a number of sub-reports will be published and open seminars will be arranged in all the Nordic countries. The sub-reports will present specific analyses of selected topics,

while the main report will incorporate all the findings and draw the main conclusions. All activities will be posted on the project's website: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- The first sub-reports describe the fundamental pillars of the Nordic models, challenges associated with future demographic change, changes in tax policies and how globalization affects the frameworks of the models. The goal is to analyse external and internal forces of change in the models.
- Country studies are undertaken in each of the five countries to describe development trends from 1990 to 2013. These country reports present analyses of changes in financial, social and political indicators associated with key objectives, institutions, policies and social outcomes in the national context. The country reports also provide input to the analysis of challenges facing the models in each of the countries.
- Finally, a series of thematic reports will be prepared on the basis of Nordic comparisons in the areas of integration, welfare state policies, the future of the collective bargaining model, climate challenges and democracy/participation. The discussion of issues related to gender equality will be integrated into all the reports.

### **Nordic research group**

The research project will be undertaken by a Nordic research group consisting of two representatives from each country and is headed by Fafo. The paired researchers from the different countries will be responsible for the country studies, and will provide input to the design of the other country reports. Several researchers will also contribute to the other sub-reports.

**Denmark:** Lisbeth Pedersen (Research Director, SFI – The Danish National Centre for Social Research), Søren-Kaj Andersen (Head of Centre, FAOS, Copenhagen University) and Christian Lyhne Ibsen (researcher, PhD, FAOS).

**Finland:** Olli Kangas (Professor, Director, Kela – The Social Insurance Institution of Finland) and Antti Saloniemi (Professor, University of Tampere).

**Iceland:** Katrín Ólafsdóttir (Assistant Professor, Reykjavik University) and Stefán Ólafsson (Professor, University of Iceland).

**Norway:** Jon M. Hippe (Managing Director, Fafo), Tone Fløtten (Managing Director, Fafo Institute for Labour and Social Research), Jon Erik Dølvik (Senior Researcher, Fafo), Øyvind M. Berge (Researcher, Fafo).

**Sweden:** Ingrid Esser (Assistant Professor, SOFI, Stockholm University) and Thomas Berglund (Assistant Professor, University of Gothenburg).

In addition to this core group, other researchers will also contribute to some of the subreports: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Florence) and others.

### **Project organization**

The project has been commissioned by SAMAK – the cooperation forum for the Nordic trade union organizations and the Nordic social democratic parties. For the duration of the project period, SAMAK has also entered into a cooperation agreement with FEPS (Foundation for European Progressive Studies) concerning contributory funding. The commissioning agent (SAMAK) has appointed a reference group consisting of two resource persons from each of the Nordic countries. Although the reference group may provide input, the authors are solely responsible for the project reports. This means that SAMAK as an institution or the members of the reference group have no responsibility for the content of individual reports.

### **Executive summaries**

Executive summaries in English can be downloaded from the project's homepage:  
**[nordmod2030.no](http://nordmod2030.no)**

Oslo, February 2014

Jon M. Hippe

Project Director

# Rapportforord

Denne rapport er en temarapport i NordMod-projektet, som sætter fokus på et af de særlige kendetegn ved de nordiske samfund – de forholdsvis stærke fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer som i fællesskab forhandler og aftaler kollektive overenskomster, som regulerer løn- og arbejdsvilkår på størstedelen af de nordiske arbejdsmarkeder. Formålet med rapporten er at præsentere et samlet overblik over, hvordan de nordiske aftalemodeller har udviklet sig i de seneste årtier samt pege på nationale og internationale udviklingstræk som vil påvirke og udfordre aftalemodellerne i de kommende år. Forhåbningen er, at denne rapport ligesom de øvrige udgivelser i NordMod-rapportserien kan bidrage som grundlag for debat og politikudvikling, der kan videreudvikle og forny den nordiske arbejdsmarkedsregulering.

Tilblivelsen af rapporten har taget sit udspring i de landerapporter, der er blevet udarbejdet i NordMod-projektet, samt de inspirerende diskussioner vi har haft i NordMods forskergruppe. Ligeledes har gode kommentarer og indspil fra medlemmerne i NordMods referencegruppe ved seminarer i Helsinki den 18. februar 2013, København den 8. oktober 2013 og i Reykjavik den 3. december 2013 været til stor nytte i udformningen af rapporten – tak for det til alle. Vi vil særligt gerne takke Halldor Grønvold, ASI, og Tapio Bergholm, SAK, fordi de har været behjælpelige med spørgsmål om forhold i de enkelte nordiske lande samt takke Kristine Nergaard for verdifulde ideer og forslag til udarbejdelsen af rapporten. Anna Christine Schmidt og Carsten Jørgensen, FAOS, skal takkes for korrekturlæsning og det samme skal Bente Bakken og Jon S. Lahlum, Fafo, for kyndig og hurtig bearbejdning af vores manuskript. En særlig glæde og incitament til arbejdet med denne rapport kom, da det blev klart, at den ville blive oversat til engelsk. Derfor tak til Friedrich Ebert-Stiftung og Fafo-projektet «Kollektive partsforhold, tariffaftaler og forhandlinger i et komparativt, nordisk europæisk perspektiv» for at have tilvejebragt de nødvendige midler til dette. Endelig vil vi gerne takke Inger Segelström og SAMAK for at have muliggjort denne rapport og for at have medvirket til at sikre oversættelsen af rapporten. Afsluttende må det nævnes at eventuelle fejl og mangler udelukkende er forfatterens ansvar.

København og Oslo, februar 2014

Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik, Christian Lyhne Ibsen

# Sammenfatning

Arbejdsmarkedsregimerne i de nordiske lande er kendetegnet ved de kollektive aftalesystemers afgørende betydning for reguleringen af løn og arbejdsvilkår. Aftalesystemerne bygger i vid udstrækning på en stærk organisering af arbejdstagere, som historisk set pressede arbejdsgiverne til også at organisere sig og indgå aftaler med de faglige organisationer. Op gennem historien har aftalesystemerne været udfordret i flere omgange. Da de nordiske økonomier i 1980'erne og 1990'erne stod over for dybe kriser, tiltagende globalisering og en stadig dybere europæisk markedsintegration, spåede mange, at de omfattende nordiske aftalesystemer stod for fald. Op gennem 1990'erne og ind i 2000'erne viste det sig, at de nordiske landes aftalesystemer nok måtte igennem reformprocesser, men de grundlæggende institutioner i arbejdslivet forblev intakte, og hvad angik økonomisk udvikling, ulighed og beskæftigelse, fik de nordiske lande globale topplaceringer. Stillet over for det internationale skift til et lavinflationsregime, mere intens konkurrence, og øget mobilitet over grænserne gennemgik de kollektive forhandlingssystemer betydelige tilpasninger med henblik på sikre produktivitet og jobskabelse. Det første formål med denne rapport er at beskrive og analysere disse ændringer i de nordiske aftalesystemer – hvad er fællestrækkene i ændringerne, og hvad er forskellene? Det andet formål med rapporten er at identificere udfordringer og forudsætninger for en videreudvikling af de kollektive aftalemodeller i Norden. Herunder stiller vi spørgsmålet, om de nordiske arbejdsgivere fortsat vil ønske at videreudvikle de kollektive aftalesystemer, om de snarere vil ønske at reducere de kollektive aftalers betydning, eller om de direkte vil forlade aftalesystemerne?

## Baggrund

Dette afsnit behandler baggrunden for de nordiske aftalemodeller. Det historiske afsæt for konfliktpartnerskabet bag de kollektive aftalesystemer går tilbage til konflikterne, der førte til etableringen af hovedaftalerne og dermed de spilleregler man kunne blive enige om mellem arbejdsmarkedets parter. Det skete under den gryende industrialisering, hvor arbejderne begyndte at organisere sig og hermed lagde pres på virksomhedsejerne. De nordiske aftalesystemer blev etableret i lidt forskellig takt, men de blev til hen over årtier med store økonomiske, sociale og politiske uroligheder, der kulminerede i den store depression i 1930'erne. De nordiske lande var også dengang små åbne økonomier, der var afhængige af handelen med de øvrige europæiske lande

og blev stærkt påvirket af den økonomiske ustabilitet i Europa i mellemkrigstiden. Hen over tre ”gyldne” årtier efter 2. verdenskrig opbygges de traditionelle nordiske velfærdstater, hvor kvinderne for alvor kommer ud på arbejdsmarkedet. Politisk og ideologisk kommer der nye spændinger fra slutningen af 1960’erne og specielt i 1970’erne. Måske mest symbolsk blev dette illustreret ved kravet om Økonomisk Demokrati (ØD). Det er også igennem 1970’erne, at de nordiske lande rammes af oliekriserne med de deraf følgende økonomiske og beskæftigelsesmæssige tilbageslag i hele Vesteuropa. Det er i lyset af disse problemer, at planerne om det indre marked og det valutariske og pengepolitiske samarbejde udvikler sig i Europa og den økonomisk-politiske integration, der munder ud i etableringen af euroen tager fart. I denne periode var der også en politisk vilje til at udvikle den ”sociale dimension” i EU. I starten af 1990’erne var det en udbredt tese, at de forskellige europiske arbejdsmarkedsmodeller ville komme under pres og blive mere ensartede (Baglioni 1990). Forrest i skudlinjen stod de nordiske modeller, hvor arbejdsmarkedsreguleringen i kontrast til reguleringen i de europæiske lande i øvrigt i større grad bygger på aftaler. Det viste sig dog op gennem 1990’erne at de nordiske modeller var mere robuste end ventet. Ser vi på den faktiske udvikling for de nordiske økonomier op gennem 1990’erne og i de første år i det nye århundrede, så var det en succeshistorie. Den danske flexicurity -model blev et fremtrædende ”buzzword”, og de nordiske erfaringer blev gjort til rollemodeller for det øvrige Europa.

### **De nordiske arbejdsmarkedsmodeller - institutionelle ligheder og forskelle**

Her beskrives først en række væsentlige fælles karakteristika ved de nordiske forhandlingsystemer og arbejdsmarkedsreguleringen mere bredt. Dernæst peges på nogle vigtige forskelle i opbygning og funktionsmåde for de nationale systemer.

Blandt de væsentlige fællestræk fremhæves:

- Multiniveaumodeller, der bygger på høj organisationsgrad og stærke centralorganisationer, har været kendetegnet af relativt høj overenskomstdækning, centraliseret samordning, hvor parterne i eksportindustrien lægger linjen for lønudviklingen, og et relativt stærkt lokalt forhandlingsniveau (med delvis undtagelse af Finland). Fredspligt i aftaleperioden, retslig bindende aftaler der i princippet omfatter alle i den pågældende gruppe på en arbejdsplads (ufravigelighed), og solidarisk lønpolitik, som har løftet lønningerne i bunden og bidraget til forholdsvis lav lønspredning
- Mæglingsinstitutionerne har en central rolle i at forebygge konflikt og fremme aftaleløsninger, retstvister løses i det fagretslige system (Arbejdsretten).

Ikke desto mindre er der også væsentlige forskelle mellem de nordiske landes aftalemodeller, hvorfor man ofte taler om en nordisk familie af modeller.

Blandt de væsentlige forskelle er:

- Danmark har i mindre grad end de øvrige nordiske lande lovgivning om lønmodtagerrettigheder mv. – reguleringen ligger i de kollektive overenskomster; lovgivning kan - særligt i Sverige - fraviges via kollektive aftaler (semidispositiv lovgivning)
- I Danmark og Norge bliver fastlåste forhandlingskonflikter fra tid til anden løst ved statslige indgreb eller voldgift, noget som i Sverige anses for utænkeligt
- Tradition for indkomstpolitik/trepartssamarbejde – særlig i Island, Finland og Norge - hvor staten fra tid til anden bidrager til forhandlingsløsninger, noget der har været meget sjældent i Sverige
- Arbejdsløshedsforsikring administreret af fagbevægelsen gennem A-kasser, undtagen i Norge
- Urafstemning om overenskomstresultater anvendes nu kun i Danmark og Norge
- Enhedsfagbevægelser med en klar organisatorisk opdeling mellem arbejder- og funktionærorganisationer, undtagen i Norge og Danmark, hvor der er konkurrence mellem enkelte foreninger
- På baggrund af lovgivning gøres kollektive overenskomstbestemmelser rutinemæssigt almengyldige i Finland og Island, dette sker selektivt i Norge, mens arbejdsmarkedets parter har afvist dette i Sverige og Danmark

### **Kollektive aftalesystemer – hovedfunktioner**

Dette afsnit omhandler nogle hovedfunktioner ved aftalesystemerne, der har bidraget til at skabe opbakning til systemerne hos parterne og i de politiske systemer. Den høje grad af koordination mellem sektorer, brancher og faggrupper, der kendetegner de nordiske systemer, er drevet frem af LO-forbundene og deres modparter. Dette løser en række kollektive handlingsproblemer, der fx opstår, når individuelle medlemmer eller forbund ønsker at forfølge egne særinteresser i sager, hvor fællesskabet på arbejdstager- eller arbejdsgiversiden har interesse i at samarbejde (Stokke 1992). Aftalemodellerne har medvirket til at løse sådanne problemer og har givet samfundsmæssige goder, som parterne og staten hidtil har haft en interesse i at opretholde.

Blandt de væsentligste funktioner er:

- Arbejdshfred og konfliktløsning via overenskomsterne
- Kollektive aftaler og repræsentation skaber tryghed for den enkelte arbejdstager
- Overenskomster ”tager lønnen ud af konkurrencen” – både imellem arbejdstagere og imellem arbejdsgivere



- Bred koordination mellem forhandlingsområder kan sikre forsvarlige lønstigninger og bidrage til høj beskæftigelse
- Overenskomster kan sikre en retfærdig og produktiv fordeling af værdiskabelsen i økonomien
- Medvirke til 'sociale investeringer' i kollektive goder såsom pension, uddannelse og barsel
- Skaber rammer og procedurer for forhandlet fleksibilitet og tilpasning på virksomheden

Afsnittet gennemgår disse syv hovedfunktioner enkeltvis. Helt centralt er det, at aftalesystemerne bidrager til opretholdelse af balancer på arbejdsmarkedet mellem økonomisk effektivitet og vækst samtidig med socio-økonomisk lighed.

### **Udvikling af de nordiske kollektive forhandlingssystemer**

Dette afsnit gennemgår, hvordan de nordiske forhandlingssystemer imødekom det pres for forandring, som kriserne i 1970'erne til 1990'erne skabte. Den første udfordring var at bekæmpe løninflation og tilpasse løndannelsen til den lavere internationale inflation. Erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne var, at de centraliserede nordiske aftalemodellers evne til at levere løntilbageholdenhed og bidrage til pristabilitet, konkurrenceevne og beskæftigelse var svækket. Den anden udfordring var virksomhedernes øgede krav til fleksibilitet. Med stigende konkurrence, mere skiftende markeder, ny teknologi og nye produktionsformer kom centrale bestemmelser i overenskomsterne – særligt løn og arbejdstid – under pres fra arbejdsgivere og politikere. Til forskel fra lande, hvor koordinationen af forhandlingerne brød sammen, og man overgik til helt decentrale løsninger – fx England – har de nordiske lande bibeholdt et højt niveau af koordination parallelt med en betydelig decentralisering – altså forhandlinger på virksomheden. Denne overordnede tendens i de nordiske lande dækker dog over betydelige landespecifikke udviklingstræk. Som vi viser i afsnittet er *Danmark* og *Sverige* overgået til et flerniveau forhandlingssystem, hvor koordinationen på tværs af brancher sker med udgangspunkt i forlig, der skabes i industrien. Hovedorganisationerne spiller en koordinerende rolle, men er ikke direkte forhandlingsparter. I begge lande spiller mæglingsinstitutioner en betydelig rolle. I *Norge* har man også flerniveau forhandlinger, men til forskel fra Danmark og Sverige forhandler hovedorganisationerne ofte direkte med hinanden. Den såkaldte "frontfagsmodel" sikrer, at eksportindustrien er normsættende, og mæglingsinstitutionen har en væsentlig rolle, og der er mulighed for tvungen voldgift. I *Finland* består indkomstpolitikken, hvor hovedorganisationerne og regeringen fastsætter anbefalinger til parterne på brancheniveau. Også her er udgangspunktet eksportindustriens situation. På trods af et spektakulært brud med denne model fra

arbejdsgiverne i 2007 er indkomstpolitikken genoptaget siden 2011. I *Island* er der ligeledes trepartsforhandlinger om indkomstpolitik, men da organisationsstrukturen er relativt fragmenteret er der betydelig forhandlingsrum på branche- og arbejdspladsniveau. Udviklingen i de fem nordiske lande vidner altså om stor villighed til at forandre aftalemodellerne igennem perioden for at sikre beskæftigelsen og tøjle de nominelle lønstigninger uden at pantsætte lønmodtagernes interesser. Dette skete under credoet 'hellere jobfest end lønfest' og krævede større – ikke mindre – samordning af løn- og omkostningsudviklingen. Samtidig er der blevet plads til solid reallønsvækst og mere fleksibilitet i løndannelse, hvilket skaber større krav til fagforeningernes styrke lokalt på arbejdspladsen, hvis indkomstligheden skal bevares.

### **Kan ændringerne i aftalemodellerne aflæses i bedre arbejdsmarkedsresultater?**

Hovedspørgsmålet i afsnittet er, om ændringerne i aftalemodellerne kan aflæses i udviklingen at de nordiske økonomier siden 1980'erne. Analyserne viser, at tilpasningen i aftalesystemerne i 1980-1990'erne førte til en markant forbedring i omkostningsudviklingen og dermed konkurrenceevnen og beskæftigelsen udover i 1990'erne, da de nordiske industrier havde en omkostningsudvikling, der var fuldt sammenlignelig med den tyske udvikling i 1990'erne og – undtagen i Norge – klart lavere end i Storbritannien, hvor forhandlingerne var blevet fuldstændig decentraliseret. Dette er i overensstemmelse med en række komparative studier, der viser, at væksten i arbejdsomkostninger, alt andet lige, sædvanligvis er lavere i lande med stærk end svag koordinering af aftalesystemerne (Traxler et al. 2001; OECD 2006). Dernæst ser vi på den samlede udviklingen i arbejdsmarkedet, hvor arbejdsløsheden faldt kraftigt parallelt med en stærk beskæftigelsesvækst efter ændringerne i aftalesystemerne i kølvandet på 1980-1990'ernes kriser. Sammenligner man med andre europæiske lande, er det tydeligt, at den forstærkede koordinering af lønforhandlingerne i Norden, alt andet lige, ikke var noget handicap for at øge beskæftigelsen og reducere ledighedsniveauet. Videre belyser vi i hvilken grad aftalesystemerne har bidraget til at modvirke den generelle trend mod øgende løn- og indtægtsulighed i vestlige lande (Atkinson 2008; OECD 2011). Overordnet kan man fastslå, at de nordiske aftalemodeller stadig medvirker til at holde løn ulighederne på et lavere niveau end i de fleste andre europæiske lande, men at lønstrukturen og indkomstulighederne i Norden er ved at blive mindre forskellig end i nabolandene på kontinentet. Det er dog også klart, at der er en række andre forhold, der påvirker lønfordelingen så som ledighedsniveauet, generøsiteten i arbejdsløshedsunderstøttelsen og andre ydelser. Med udsigter til højere ledighed end tidligere, fortsat decentralisering af lønnen, faldende faglig organisering, og udhuling af aftalesystemerne på dele af arbejdsmarkedet, er der en risiko for, at lønmodtagerne kommer i en svagere forhandlingsposition på virksomhederne (Ibsen et al. 2011), og at væksten i ulighed kan blive vanskelig at stoppe.

## Udviklingen i organiseringen

Dette afsnit belyser organiseringen af i særdeleshed lønmodtagere, men også arbejdsgivere, i de nordiske lande. De nordiske landes fagforeninger er verdens stærkeste målt ud fra organisationsgraden. Fagforeningerne har derfor kunnet fremme lønmodtagernes kollektive interesser med stor tyngde både over for arbejdsgiverne og det politiske system. Men fagorganiseringen er under pres, og den "nordiske undtagelse" til den nedgang i faglig organisering, som er set i andre lande, kan være fortid. Dette kan svække den kollektive interessevaretagelse, særligt på arbejdspladserne, hvor tillidsrepræsentanterne er afhængige af at have tilstrækkeligt mange medlemmer i ryggen. Organiseringen i Norden er siden toppunktet i 1990'erne faldet fra et højt udgangspunkt. Norge er Nordens "undtagelse", idet Sverige, Finland og Danmark samt topscoreren Island ligger på over to tredjedele af arbejdsstyrken, hvorimod Norge "kun" lige sniger sig op over halvdelen af arbejdsstyrken. Dette er dog det højeste blandt alle lande uden Gent-systemet – dvs. Arbejdsløhedskasser administreret af fagforeningerne. Afsnittet viser derudover variationen i organisering af lønmodtagerne på tværs af hovedorganisationerne, køn, alder, sektorer og brancher over de seneste 25 år. Idet de nordiske lande på mange måder er ens, ser det ud til, at Gent-systemet har givet Island (i kombination med eksklusivaftaler og arbejdsgiverbetaling af fagforeningskontingent), Sverige, Finland og Danmark et generelt højere niveau for organiseringen end i Norge. Systemet har muligvis også haft en afdæmpende effekt på de negative konsekvenser for organisering af strukturelle ændringer i beskæftigelsen, der er sket de seneste 20-30 år. Eftersom organiseringen af lønmodtagere over tid har stor betydning for overenskomstdækningen, er de institutionelle forandringer i og effekter af Gent-systemet vigtige for den fremtidige udvikling af aftalemodellerne. I afsnittets anden del belyser vi organiseringen af arbejdsgivere. Hvor fagforeningernes organisationsgrad har været dalende, har arbejdsgivernes derimod været stigende inden for det seneste årti - også i den private sektor, dog undtagen Finland, hvor den har været stabil. Samtidig er der flere arbejdsgiverforeninger, der tilbyder medlemskab "uden aftaleforpligtelser". Vi viser også, at der er sket en centralisering af arbejdsgiverorganisationerne til færre organisationer. Samlet er den nordiske arbejdsgiverorganisering – i et komparativt perspektiv – ikke særlig høj, og der er betydelige brancheforskelle, som i kombination med en tendens til at flere virksomheder henlægger dele af produktionen uden for aftalesystemet, giver pres på overenskomstdækningen i visse brancher.

## Europæisk integration og de kollektive aftalemodeller

Trods forskellig tilknytning til EU deltager alle de nordiske lande i EU's indre marked, hvilket betyder, at de reelt står ens, hvad angår konsekvenser af den europæiske integration for arbejdsmarkedsreguleringen. Afsnittet beskriver *for det første* de konsekvenser den økonomiske integration i EU har fået for forhandlingsystemerne. Etableringen

af den fælles europæiske valuta, euroen, har lagt strammere rammer for lønudviklingen i eurolandene og dermed også et vist pres på de kollektive aftalesystemer i disse lande. Finland har euroen og Danmark følger en fastkurspolitik, hvor den danske krone er bundet til euroen. Uden de pengepolitiske redskaber bliver tilpasninger i lønudvikling og budget -og velfærdspolitikken (såkaldte ”interne devalueringer”) vigtigere for at tackle økonomiske chok og svingninger. Analyser viser, at integrationen har haft en konvergerende effekt i form af øget løntilbageholdenhed, og hårdere konkurrence, hvilket også påvirker lande uden for eurozonen, inkluderet de øvrige nordiske lande. *For det andet* tager vi den sociale dialog og den arbejdsretlige EU-regulering op og diskuterer, hvad disse direktiver har betydet for reguleringen af de nordiske arbejdsmarkeder og samspillet med de kollektive aftalesystemer. Samlet konkluderer vi, at EU’s arbejdsretlige direktiver hidtil har haft begrænsede konsekvenser for de nationale aftalesystemer i Norden. *For det tredje* fokuserer vi på den øgede arbejds- og tjenestemigration til de nordiske lande og som har udløst en ganske intens debat i især Norge og Danmark om ”social dumping”. Dette rejser et skisma mellem EU’s regulering af den fri bevægelighed og den nationale arbejdsmarkedsregulering – særlig i Norden, hvor reguleringen i væsentlig grad bygger på kollektive aftaler. I den svenske Laval-sag og blev kendelsen fra EU-domstolen, at fagforeningernes aktioner og krav brød med udstationeringsdirektivet. Som svar reviderede Danmark og Sverige udstationeringslovgivningen, men spørgsmålet om regulering af mindstelønnen debatteres fortsat i de to lande. Finland og Island har lovgivning, der betyder, at mindstelønnen i aftalerne er almengyldig, og Norge har taget lignende mekanismer i brug i enkelte brancher. Særligt de norske erfaringer har givet anledning til diskussioner i Sverige og Danmark, men da det ikke har ført til ændringer, står disse to lande fortsat som nogle af de eneste EU-lande, hvor der ikke findes lovbaseret adgang til at gøre dele af de kollektive aftaler almengyldige.

### **Markedsintegration og øget mobilitet: Risiko for et todelt arbejdsmarked?**

Den øgede markedsintegration og internationalisering af produktions- og leverandørkæder har betydet, at arbejdspladserne i flere erhverv end eksportindustrien er udsat for international konkurrence. Det gælder stadig flere hjemmemarkedsbrancher fx bygge- og anlæg og rengøring, hotel og restauration, transport m.m., hvor øget rekruttering af underentreprenører og arbejdskraft fra udlandet skaber øget job- og lønkonkurrence. Med beskeden udvikling i produktivitet og værdiskabelse i disse arbejdsintensive brancher er spørgsmålet, om det pres, som sådanne udviklingstræk lægger på løn- og aftalesystemerne, vil føre til en større branchevis differentiering i løn og arbejdsvilkår. Der er opgørelser som indikerer, at der sker et vist skred i lønudviklingen mellem brancherne. Konkret kan man fx se, at forholdet mellem gennemsnitslønnen i industrien og detailhandlen samt hotel og restauration har ændret sig markant i Tyskland, mens samme tendens gør sig gældende i Danmark omend på et klart lavere niveau. Spørgsmålet er,

om denne tendens til en mere differentieret lønudvikling vil fortsætte og måske blive mere udbredt i de nordiske lande. Med faldende faglig organisering, øget rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og højere ledighed efter krisen, rejser spørgsmålet sig, om aktørerne i de nordiske landes aftalesystemer formår at udvikle strategier, der kan hindre en øgende opdeling eller fragmentering af løn- og arbejdsvilkår, som vi har set det i Tyskland de seneste årtier.

### **De kollektive aftalemodeller: Perspektiver og udfordringer**

Det sidste afsnit tegner perspektiver og udfordringer for de nordiske aftalemodeller på vej mod 2030. Afsnittet tager udgangspunkt i den "sociale kontrakt" mellem fagforeninger og arbejdsgivere, der er blevet udviklet over de sidste 100 år. Kontrakten indebar en sammenpresset lønstruktur med høje mindstelønninger, som sikrede "et gulv" for konkurrencen på produkt- og arbejdsmarkedet, hvilket gav pres for en løbende omstrukturering fra lav- til højproduktive erhverv. Vi viser, at de institutionelle forandringer i de nordiske aftalemodeller siden 1990 har bidraget til, at modellerne har overlevet på trods af store ændringer i omverdenen, men peger også på, at der i løbet af den økonomiske opgang og efterfølgende krise det seneste årti er fremkommet nye spændinger i de nordiske aftalemodeller, som aktørerne i begrænset omfang har evnet at finde effektive, fælles løsninger på. Disse er:

- Faldende medlemstilslutning i fagbevægelsen og LO-forbundene specielt.
- Øgede spændinger både i toppen og bunden af aftalekoordineringen som følge af, at funktionærer i den private sektor ofte får højere tillæg end deres kolleger i den offentlige sektor, samtidig med at ansatte i en del af de private services med små kvalifikationskrav sakker bagud.
- Tiltagende internationalisering og markedsintegration bidrager til intensiveret konkurrence både i produktmarkeder og arbejdsmarkeder, specielt i hjemmemarkedsbrancher.
- Øget udbud af arbejdstagere og tjenesteydere, der kan tilbyde priser, lønninger og arbejdsvilkår, som kan ligge langt under nationale standarder og de vilkår, der gælder i overenskomstdækkede virksomheder.
- Større arbejdsløshed efter finanskrisen bidrager til at forstærke den grænseoverskridende job- og lønkonkurrence, specielt inden for fag og brancher med lave kvalifikationskrav.
- Disse ændringer bidrager, i kombination med EU's regler for fri bevægelighed, til at arbejdsgivere lettere kan henlægge dele af virksomheden uden for aftalesystemerne.

- Trods stabil arbejdsgiverorganisering ser det i visse brancher ud til at udvikle sig et øget skel mellem overenskomsternes rækkevidde og markedets reelle udstrækning.
- Selvom den indenlandske overenskomstdækning foreløbig ikke er markant forandret, vil faldende organisering af lønmodtagerne, øget outsourcing, og en mulig vækst i omfanget af opportunistiske ("useriøse") virksomheder, der forsøger at omgå overenskomstaftaler, og evt. lovgivning, indebære en øget risiko for, at "løngulvet" i arbejdsmarkedet forvitrer i udsatte brancher, og at ulighederne bliver større.

På den måde minder dagens situation om den arbejdsmarkedets parter stod i, da aftalesystemet blev etableret for over 100 år siden. Den gang måtte der omfattende konflikter og magtkampe til for at finde frem til en hensigtsmæssig reguleringsform, der kunne balancere behovene for at regulere konkurrencen både i produkt-og arbejdsmarkedene. Når begge dele i dag er blevet grænseoverskridende og EU sætter grænser for, hvilke tiltag arbejdsmarkedets parter kan anvende for at løse konflikterne, stiller det parterne overfor langt mere krævende opgaver end i de foregående årtier. De skal finde løsninger, der kan varetage hensynet ikke bare til begge parters særinteresser, men også til deres fælles interesse i at opretholde de hovedfunktioner – eller kollektive goder – som de kollektive aftalesystemer producerer for samfundet som helhed. Meget taler for at en sådan rekonstruktion – der skal ske inden for de rammer EU-systemet sætter – er vanskelig at skabe, uden at den statslige tredjepart indtager en konstruktiv, faciliterende rolle. Der skal to til en tango, men det kræver som regel også en god kapelmester.

# 1 Indledning

Arbejdsmarkedsregimerne i de nordiske lande er kendetegnet ved de kollektive aftalesystemers afgørende betydning for reguleringen af løn og arbejdsvilkår. Aftalesystemerne bygger i vid udstrækning på en stærk organisering af arbejdstagere, som historisk set pressede arbejdsgiverne til også at organisere sig og indgå aftaler med de faglige organisationer. Op gennem historien har aftalesystemerne været udfordret i flere omgange. Da de nordiske økonomier i 1980'erne og 1990'erne stod over for dybe kriser, tiltagende globalisering og en stadig dybere europæisk markedsintegration, spåede mange, at de omfattende nordiske aftalesystemer stod for fald. Op gennem 1990'erne og ind i 2000'erne viste det sig, at de nordiske lande nok måtte igennem reformprocesser, men de grundlæggende institutioner i arbejdslivet var intakte, og hvad angik økonomisk udvikling, ulighed og beskæftigelse, fik de nordiske lande globale top-placeringer (Dølvik, Goul Andersen & Vartiainen 2012).

I denne periode forblev de kollektive forhandlingssystemer godt nok intakte som institutioner, men de blev i varierende omfang og på forskellig vis ændret i de enkelte nordiske lande. Man kan sige, at aftalesystemerne blev tilpasset lavinflationsøkonomien og mere intens international konkurrence med henblik på at sikre produktivitet og jobskabelse. Det første formål med denne rapport er at beskrive og analysere disse ændringer i de nordiske aftalesystemer – hvad er fællestræk i ændringerne, og hvad er forskellene?

Finanskrisen og den efterfølgende eurokrise ramte de nordiske økonomier på uens vis. Island røg ud i en historisk nedtur, hvilket i høj grad havde selvforskyldte årsager. En overophedet økonomi med deraf følgende bankkrise og boligboble gav dansk økonomi og beskæftigelse en hård nedtur. Sverige og Finland blev ramt, men ikke af tilsvarende problemer, mens den stærke norske olieøkonomi kom forholdsvis let gennem krisen. Ser vi på arbejdsmarkedsreguleringen, så har finanskrisen og dens effekter på økonomi og beskæftigelse ikke stillet spørgsmål ved eller haft institutionelle konsekvenser for de kollektive aftalesystemer. Tværtimod kan vi sige, at aftalesystemerne har demonstreret deres robusthed ved, at det generelt er lykkedes at forny kollektive aftaler og at blive enige om smidige lokale tilpasninger trods en meget begrænset økonomisk ramme.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se Svalund et al. 2013, Ibsen 2013, Hippe et al 2013, Kangas & Saloniemi 2013; Berglund & Esser 2014, Olafsson & Ólafsdóttir 2014, Andersen & Petersen 2014; og landrapporterne i Nordmod-projektet på <http://www.faf.no/nordmod2030/publikasjoner.html>

Men krisen har tydeliggjort det tiltagende ydre og indre pres, de nordiske kollektive aftalesystemer står over for. Det handler om skærpet konkurrence, der ikke bare udfordrer eksportorienterede industrierhverv, men også traditionelt hjemmemarkedsorienterede erhverv. Det handler om, at EU-udvidelserne og krisen har udløst et kurs- og taktskifte i den europæiske integration, der berører den nationale økonomiske politik og arbejdsmarkedsregulering på nye måder. Det handler yderligere om faglige organisationer, der har tabt medlemmer og måske mest af alt har tabt styrke i forhold til modparten – arbejdsgiverne – samtidig med at ændringer i politiske og ideologiske styrkeforhold påvirker opbakningen bag de kollektive aktørers centrale rolle i arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering. Spørgsmålet er, hvor udbredte sådanne tendenser er i de forskellige nordiske lande, og hvilke konsekvenser det eventuelt vil få for de nordiske kollektive aftalesystemer, hvis de fortsætter.

Disse betragtninger leder frem til det andet formål med denne rapport, som er at identificere udfordringer og forudsætninger for en videreudvikling af de kollektive aftalemodeller i Norden. Herunder vil vi, stille spørgsmålet, om de nordiske arbejdsgivere fortsat vil ønske at videreudvikle de kollektive aftalesystemer, om de snarere vil ønske at reducere de kollektive aftalers betydning, eller om de direkte vil forlade aftalesystemerne? Baggrunden for at stille spørgsmålet er den udvikling, vi har set gennem de seneste årtier i Tyskland og flere andre europæiske lande, hvor de kollektive aftaler er eroderet på større dele af arbejdsmarkedet. Under krisen har også den Europæiske Centralbank og EU-Kommissionen argumenteret for at begrænse aftalesystemernes betydning ved bl.a. at foreslå øget decentralisering, ret til at fravige centrale aftaler og reducere brugen af almengjorte kollektive aftaler (Europakommissionen 2013, Schulten & Müller 2013). I den nordiske sammenhæng vil vi særligt rette søgelyset mod udviklingen i overenskomstdækningen på de dele af arbejdsmarkedet, hvor dækningsgraden har været lav og faldende. Det gælder i første række privat service (fx rengøring, hotel og restauration samt detailhandel).

Svaret på dette spørgsmål hænger sammen med de faglige organisationers udvikling og valg af strategier. Vil de fortsat være i stand til at organisere størstedelen af lønmodtagerne og dermed forsat kunne lægge pres på arbejdsgiverne for at fastholde og udbrede de kollektive overenskomster. De faglige organisationer i Norden har fortsat en høj organisationsgrad, men har i alle landene oplevet et fald i organisationsgraden. Vil denne faldende tendens fortsætte? Og vil dette ramme overenskomstdækningen? Vil stigende konkurrence fra firmaer, der i høj grad baserer sig på (billigere) udenlandsk arbejdskraft, gøre organisering og aftaleregulering endnu vanskeligere og på sigt øge risikoen for, at hele brancher reelt falder uden for overenskomstdækningen?

Rapporten er opbygget således, at vi i det indledende baggrundskapitel placerer de nordiske kollektive aftalesystemer i en bredere historisk og international sammenhæng (afsnit 2). Derefter præsenterer vi kort de væsentlige fællestræk og forskelle, der er i opbygningen af og virkemåden for de kollektive aftalesystemer i de nordiske lande



(afsnit 3). Trods de disse forskelle er der på tværs af de nordiske kollektive aftalesystemer nogle væsentlige hovedfunktioner ved aftalesystemerne, som vi trækker frem (afsnit 4). Dernæst beskriver og diskuterer vi de iværksatte reformer og den deraf følgende udvikling af de kollektive aftalesystemer, som vi har set dem gennem de seneste årtier (afsnit 5). Dette følges op af spørgsmålet om, hvilke konsekvenser disse ændringer i aftalesystemerne kan siges at have fået i forhold til en række nøgletal for økonomi, beskæftigelse, løn mv. (afsnit 6). Dernæst gennemgår og diskuterer vi udviklingen i organiseringen af såvel lønmodtagere og arbejdsgivere i de nordiske lande. Her rejses spørgsmål i relation til den faldende faglige organisering samt spørgsmål om motivationen blandt arbejdsgivere til at lade sig organisere (afsnit 7) Herefter vender vi os mod den europæiske integration og spørger hvilke konsekvenser den har haft for de nordiske kollektive aftalesystemer (afsnit 8). En stadig tydeligere markedsintegration både inden for EU og mere globalt øger konkurrencen, hvilket har konsekvenser for arbejdsmarkedene. Dette tager vi op og spørger om den kan føre til en fragmentering på de ellers forholdsvis gennemorganiserede nordiske arbejdsmarkeder (afsnit 9). Endelig perspektiverer og diskuterer vi hovedudfordringerne for de nordiske kollektive aftalesystemer frem mod 2030 (afsnit 10).



## 2 Baggrund

### **Den ydre verden og de kollektive aftalesystemer – et historisk rids**

Med henblik på at analysere udfordringer og udviklingsperspektiver for de kollektive aftalemodeller i Norden, er det nødvendigt dels at fremhæve de dybe historiske rødder, disse aftalemodeller har, dels at påpege, at udviklingen af disse nationale reguleringsregimer er sket i en tæt sammenhæng med internationale, mest af alt europæiske, forandringer. Aftalemodellernes lange historie har skabt rammer, normer og funktionsmåder på arbejdsmarkedet, som danner udgangspunkt for og vil præge udviklingen også i de kommende år. Ligeledes må vi forvente, at internationale udviklingstræk vil påvirke, hvordan modellerne bliver udviklet. Afgørende i relation til disse rammevilkår er alligevel, hvordan centrale politiske aktører og parterne selv fortolker og forstår de udfordringer, udviklingen skaber. Det handler om, hvordan politiske aktører i bredeste forstand – herunder såvel regeringer som arbejdsmarkedets parter – vælger at reagere på udviklingen. Dette kommer til udtryk inden for forskellige politikområder, hvor vi de senere år har set, at flere nordiske regeringer har stillet spørgsmål ved parternes centrale rolle i dele af arbejdsmarkedsreguleringen og i nogle tilfælde også har rokket ved centrale institutionelle forudsætninger for den stærke faglige organisering i Norden.

Vi har tidligere i denne rapportserie fremhævet tre institutionelle grundpiller, og dermed politikområder, i de traditionelle nordiske modeller. Afsættet er, for det første, at der i de nordiske lande har været en bred politisk opbakning bag målsætninger som at sikre arbejde for alle, en grundlæggende indtægtssikring, skattebetaling efter evne, lige ret til uddannelse og en bred investering i sociale ordninger, som understøtter disse mål. For det andet har evnen til at realisere disse mål bygget på en helhedsorienteret koordinering mellem (1) velfærdspolitik, (2) forhandlingssystemet og arbejdsmarkeds politik og (3) den makroøkonomiske politik (Dølvik 2013). Grundlæggende hænger politikudviklingen inden for disse tre grundpiller således tæt sammen, hvorfor de mål der formuleres, de tiltag som iværksættes, og de resultater der opnås, er betinget af udviklingen på de øvrige områder. Med andre ord spiller disse politikområder sammen og understøtter hinanden på forskellig vis, noget som gennem løndannelsens strategiske betydning har givet parterne på arbejdsmarkedet en nøglerolle også i den bredere samfundspolitiske udvikling.

Denne rapport handler om en enkelt af disse hjørnesteene – arbejdsmarkedsreguleringen – og relationerne mellem arbejdsmarkedets parter. Således er målsætningen at beskrive og analysere ændringer i relationerne mellem fagforeningerne og arbejdsgiver-

organisationerne samt deres relationer til staten og regeringsmagten. Derfor er fokus på de kollektive aftalesystemer, der primært er fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes fælles forhandlingssystemer, men på trods af den aftaleautonomi, der kendetegner disse systemer, så spiller staten en vigtig rolle for deres funktionsmåde og stabilitet (Traxler et al. 2001). Vi vil undervejs også berøre makroøkonomiske forhold, særligt økonomiske op- og nedture, da de har direkte konsekvenser for beskæftigelsen, lønudviklingen og styrkeforholdet mellem parterne på arbejdsmarkedet. Af samme grund bliver dele af den velfærdsstatslige regulering inddraget, da den såkaldte 'reservationsløn' og virksomhedernes sociale omkostninger påvirker betingelserne for forhandlinger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere.

Det historiske afsæt for klassesamarbejdet og konfliktpartnerskabet bag de kollektive aftalesystemer går tilbage til konflikterne, der førte til etableringen af hovedaftalerne og dermed de spilleregler for relationerne og løsning af tvister mellem arbejdsmarkedets parter, som man blev enige om. Det skete under den gryende industrialisering, hvor arbejdere begyndte at organisere sig og hermed lagde pres på virksomhedsejerne. Udviklingen af de nordiske arbejderbevægelser var på forskellig vis inspireret af bl.a. europæiske kommunistiske, socialistiske og anarkistiske tænkere som Karl Marx, Eduard Bernstein, Mikhail Bakunin og de forskellige bevægelser, der udsprang heraf. Arbejdsgivernes svar på det pres, fagforeningerne lagde på dem, var en samling (af egne interesser) i centrale arbejdsgiverorganisationer. Den danske hovedaftale, Septemberforliget, kom allerede i 1899, efterfulgt af den norske hovedaftale i 1935, den svenske Saltsjöbadsaftalen i 1938, og efter 2. verdenskrig en lignende aftale i Finland. I Island blev tilsvarende bestemmelser skrevet ind i lovgivningen i 1938. Forløbene omkring tilblivelsen af hovedaftalerne var dels præget af, at parterne i industrien indgik de første landsdækkende kollektive overenskomster efter omfattende konflikter (i Sverige i 1906 og i Norge i 1907), dels at arbejdsgiverne efter vedtagelsen af hovedaftalerne pressede på for at iværksætte landsdækkende overenskomster (i Danmark i starten af 1900-tallet). I Finland og Island voksede aftalesystemerne frem i efterkrigsperioden. På trods af de uens tidsforløb var der stærk gensidig påvirkning og læring over landegrænserne i Norden, bl.a. knyttet til de Skandinaviske Arbejderkongresser fra 1880'erne og frem, det parallelle samarbejde i SAMAK og gensidig konfliktstøtte som fx ved den danske storstrejke i 1885 (Andersen et al. 2003).

Grundlaget for de kollektive aftalesystemer blev således etableret i lidt forskellig takt i de nordiske lande, men de blev til hen over årtier med markante forandringer i form af industrialisering og politiske opbrud, der leder frem til 1. verdenskrig, den russiske revolution og senere hen den store økonomiske depression i 1930'erne, og i kølvandet herpå fascismens fremmarch i Europa og 2. verdenskrig. Udviklingen af konfliktpartnerskabet omkring arbejdsmarkedsreguleringen i de nordiske lande skete altså ikke uafhængigt af den europæiske udvikling, men kan ses som distinkte nordiske svar på, at Norden politisk og ideologisk blev stærkt påvirket af, hvad der skete i Europa

i øvrigt. De nordiske lande var også dengang små åbne økonomier, der var afhængige af handelsrelationerne med de øvrige europæiske lande og blev stærkt påvirket af den voldsomme økonomiske ustabilitet i Europa i mellemkrigstiden.

Hen over tre ”gyldne” årtier efter 2. verdenskrig opbygges de traditionelle nordiske velfærdssstater. Udviklingen er båret af en stabil økonomisk vækst, der bl.a. skaber grundlaget for en kraftig udvidelse af de offentlige velfærdsservices og hermed den offentlige beskæftigelse, hvilket for alvor bringer kvinderne ud på arbejdsmarkedet. Med afsæt i den stærke vækst i industrien kom disse årtier til at understøtte fagbevægelsens og aftalesystemernes udbredelse og institutionelle forankring, samtidig med at centralorganisationernes rolle i koordineringen blev styrket. Politisk og ideologisk kommer der nye spændinger fra slutningen af 1960’erne og specielt i 1970’erne. Forskellige venstre-radikale strømninger og bevægelser i Vesteuropa udfordrer etablerede magtstrukturer, og fagbevægelserne spillede vigtige roller, da diktaturerne blev væltet i Spanien, Grækenland, Portugal – og noget senere i Polen (Solidarność). Lignende strømninger gør sig gældende i de nordiske lande – som det bl.a. kom til udtryk i miljø- og kvindebevægelsernes fremvækst. Også de nordiske fagbevægelser blev influeret af disse strømninger, der ved siden af at udløse øget strejkeaktivitet også skabte opbakning til faglige krav om medbestemmelse, bankdemokratisering, ligestilling og forbedret arbejdsmiljølovgivning. Måske mest symbolsk blev dette illustreret ved kravet om Økonomisk Demokrati (ØD), som udvidede fagbevægelsens agenda til ikke bare at handle om bedre løn og arbejdsvilkår, men også at få andel i ”kapitalen” og styringen af denne. Kravet udsprang fra den svenske fagbevægelse og blev også taget op af den danske fagbevægelse, mens organisationerne i de andre lande koncentrerede sig om at styrke arbejdstagernes demokratiske indflydelse med afsæt i deres arbejde snarere end i ejerskab af virksomhederne. De svenske og danske krav mødte ikke overraskende kraftig modstand blandt arbejdsgiverne, der oplevede, at ejendomsretten og retten til at lede og fordele arbejdet var truet. De begrænsede lønmodtagerfonde, der blev oprettet i Sverige, blev afviklet i begyndelsen af 1990’erne og i Danmark gled debatten over i diskussionerne om arbejdsmarkedspension og oprettelsen af pensionsfonde (Due og Madsen 2003).

Det er også hen over 1970’erne, at de nordiske lande rammes af oliekriserne med de deraf følgende økonomiske og beskæftigelsesmæssige tilbageslag i hele Vesteuropa. Økonomiske ubalancer og kriseperioder præger de nordiske lande på forskellig vis og i forskelligt omfang frem til begyndelsen af 1990’erne. Om end nogle af de problemer, vi ser i de nordiske lande i denne periode, er resultater af egne fejlslagne politikker – i Sverige, Finland og Norge knyttet til liberaliseringen af bank- og finanssektoren (Dølvik og Vartiainen 2002) – så var de påvirket af økonomisk ustabilitet og stagnation i Europa. Det er i lyset af disse problemer, at planerne om det indre marked og det valutariske og pengepolitiske samarbejde udvikler sig i Europa og den økonomisk-politiske integration får fart. Introduktionen af euroen kan ses som kulminationen

på denne samarbejdsproces. Denne udvikling forløber parallelt med, at neo-liberale ideer kommer til at præge den økonomiske politik, såvel i Europa som i USA, ledsaget af liberalisering af finansmarkederne, og deregulering, privatisering og introduktion af markedsmekanismer på en lang række områder. Men ved siden af den økonomiske integration var der i det europæiske samarbejde i denne periode også en politisk vilje til en "social integration" bl.a. i form af social dialog og arbejdsretlige minimums-direktiver, der lagde grundlaget for fælleseuropæisk regulering af en række individuelle arbejdsvilkår og arbejdsmiljøet. Udviklingen af denne "sociale dimension" foregik især op gennem anden halvdel af 1980'erne og ind i 1990'erne, men omfattede ikke spørgsmål om regulering af strejker, lockout og løn, som skulle forblive et nationalt anliggende. Trods disse sociale initiativer så lå tyngden i politikudviklingen på den økonomiske integration. Således er udviklingen samlet set blevet karakteriseret som en "asymmetrisk" integration (Martin & Ross 1999, Dølvik 1998, Strøby Jensen 1995), dvs. at den sociale integration haltede efter den økonomiske integration.

I starten af 1990'erne var det en udbredt tese, at de forskellige europiske arbejdsmarkedsmodeller ville komme under pres og blive mere ensartede (konvergens) (Baglioni 1990). Forrest i skudlinjen stod de nordiske modeller, som i kontrast til de europæiske lande i øvrigt i mindre grad bygger på lovgivning. En udbredt bekymring var endvidere, at de brede nordiske aftalesystemer med relativt høje lønninger, men begrænset lønspredning og store krav til produktivitet og kompetencer, ikke ville være tilstrækkelig tilpasningsdygtige over for åbne internationale markeder med fri bevægelse og stadig mere intens regime-konkurrence (Due & al. 1993, Dølvik 1993). Ud over den europæiske markedsintegration bidrog den globale handelsliberalisering inden for GATT/WTO, Kinas "åbne dør"-politik, som har gjort Kina til en afgørende drivkraft i global produktion og markedsudvikling, kommunismens sammenbrud i Sovjet og markedsøkonomiens indtog i Østeuropa til øget usikkerhed om de nordiske aftalemodellers fremtid.

Det viste sig dog op gennem 1990'erne og videre ind i 00'erne, at ikke kun de nordiske, men også mange af de øvrige europæiske arbejdsmarkedsmodeller var mere robuste end ventet. På trods af krav om radikal decentralisering fra arbejdsgiversiden, specielt i Sverige og Finland, gennemgik de nordiske modeller vigtige tilpasninger for at møde de nye udfordringer. Hermed skal det understreges, at de nordiske arbejdsmarkedsmodeller aldrig har været statiske, men er løbende gennem årtierne blevet tilpasset til ændringer i de internationale og nationale rammevilkår. Det handler om, at nogle af de nordiske lande har valgt at give mulighed for, at kollektive overenskomster kan gøres almengyldige via lovgivning. Finland indførte fx lovgivning om at kunne almenføre kollektive overenskomster i 1970'erne, i Island indførte man lovgivning, der forbød at aflønne under aftalernes mindstesatser, og Norge indførte lov om almengyldige overenskomster ved indtræden i det indre marked i 1993. Men endnu mere centralt i denne sammenhæng handler det om, at arbejdsmarkedets parter i 1980'erne og 1990'erne

gennemførte vigtige tilpasninger i aftalemodellerne, der styrkede den overordnede koordination og gav parterne i den eksportorienterede industri en frontløberrolle i aftaleindgåelsen, som i forskelligt omfang blev suppleret med øget spillerum for forhandlinger på virksomhederne specielt i Danmark og Sverige. Formen, omfanget af og processerne bag forandringerne varierede mellem landene, men alligevel er der vigtige fællestræk. Et hovedformål med denne rapport er at beskrive og analysere disse forandringer og processerne, der har drevet dem frem, med sigte på at forstå udgangspunktet og vilkårene for at kunne møde de nye udfordringer, man kan forvente i kommende år.

Ser vi på den faktiske udvikling for de nordiske økonomier op gennem 1990'erne og i de første år i det nye årtusinde, så var det nærmest en entydig succeshistorie. Væksten var stabil, beskæftigelsen høj og lønforskellene mindre end i de fleste andre lande, selvom lønuligheden blev noget større hen 00'erne særligt i Danmark og Norge (OECD 2013). Gang på gang lå de nordiske lande helt i toppen af internationale ranglister over konkurrencedygtighed og gunstige vilkår for virksomheder mv. (World Economic Forum 2005, Doing Business 2006). Den danske 'flexicurity'-model blev et fremtrædende buzzword, og de nordiske erfaringer blev gjort til rollemodeller for det øvrige Europa (EU-Kommissionen 2007; Magnusson et al. 2009; Madsen PK. 2006). En lignende positiv arbejdsmarkedsudvikling så man også i flere andre små åbne økonomier i Europa – typisk Holland, Østrig og Schweiz.

Da finanskrisen i 2008 og 2009 ramte de nordiske lande havde det, undtagen i Norge, umiddelbart hårde konsekvenser for disse eksportorienterede økonomier, specielt Finland og Sverige. Kollapset i eksportmarkederne, de fastfrosne finansmarkeder og det efterfølgende fald i indenlandsk forbrug gav en stor stigning i ledigheden især i Danmark. Island, der havde været ude på sit helt eget finansielle eventyr, oplevede et endnu voldsommere krak. Den islandske økonomi forbedrede sig imidlertid forbløffende hurtigt fra omkring 2010, efter at kronen var blevet kraftigt devalueret (med ca. 50 procent). De nordiske økonomier blev således på uensartet vis ramt af finanskrisen og den efterfølgende eurokrise, hvilket bl.a. må ses som udtryk for, at nationale fejlgreb – som en vidtgående liberalisering af finansielle aktiviteter i Island og en ekspansiv økonomisk politik og lånepolitik med heraf følgende boligboble i Danmark – bidrog til den hårde landing oven på succesårene (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014, Rangvind 2013).

Pointen bag denne korte historiske gennemgang er, at udviklingen i arbejdsmarkedsreguleringen og de institutioner den bygger på i vid udstrækning sker som reaktioner på og tilpasninger til økonomiske og politiske forandringer i verden omkring os, men i tillæg hertil også er præget af de distinkte forhold, der gør sig gældende i de nordiske lande. Dette viser samtidig, at nok er de nordiske økonomier små og åbne og dermed i høj grad afhængige af udviklingen i den omgivende verden. Men der er også et nationalt politisk råderum for at vælge, hvilke veje man konkret går. Det gælder den økonomiske og sociale politik mere overordnet og det gælder ligeledes udviklingen af den nationale arbejdsmarkedsregulering. Nationale politiske valg, herunder også

valgte strategier og politikker blandt arbejdsmarkedets parter, er på denne vis afgørende for udviklingen i arbejdsmarkedsreguleringen. Det handler dels om valg i forhold til, hvordan aftalesystemer indrettes og fungerer (de institutionelle forhold), herunder fx balancer mellem central og decentral forhandling, dels handler det om den faktiske regulering af løn og arbejdsvilkår.

På afgørende økonomiske og sociale parametre fremstår de nordiske lande som økonomisk velstående og som karakteriseret ved en forholdsvis begrænset lønspredning og en forholdsvis stor grad af økonomisk lighed. Det har været traditionelle kendetegn ved de nordiske velfærdsstater, og de er grundlæggende blevet fastholdt hen over de seneste årtiers markedsintegration i EU og globalisering i øvrigt. Reguleringen af arbejdsmarkedene og konkret de kollektive forhandlingssystemer spiller en afgørende rolle for denne udvikling i de nordiske lande. Det er på denne baggrund, at vi stiller spørgsmålene om, for det første, hvordan de kollektive aftalesystemer har udviklet og tilpasset sig gennem de seneste årtier, og hvilke perspektiver det tegner for fremtiden, og for det andet, om arbejdsgiverne fortsat vil være en del af og bakke op omkring de kollektive aftalemodeller – også inden for brancher, hvor aftaledækningen i dag er forholdsvis lav.



### **3 De nordiske arbejdsmarkedsmodeller – institutionelle ligheder og forskelle**

Med henblik på at skabe et mere præcist billede af, hvad der kendetegner de kollektive aftalesystemer i de nordiske lande, vil vi i det følgende beskrive for det første en række væsentlige fælles karakteristika ved de nordiske kollektive forhandlingssystemer. For det andet er der trods de grundlæggende ligheder også væsentlige forskelle i opbygning og funktionsmåde for de nationale systemer. Samlet taler vi om de institutionelle ligheder og forskelle.

Netop fordi der er væsentlige forskelle mellem de enkelte landes aftalemodeller er det vanskeligt at tale om én nordisk aftalemodel. Her er snarere tale om en ”familie af modeller” (jf. Dølvik 2013), idet der er klare fællestræk mellem de nordiske aftalesystemer, som adskiller dem fra den arbejdsmarkedsregulering, som vi finder i det øvrige Europa. I det følgende forholder vi os ikke kun snævert til de kollektive aftalesystemer, men også mere bredt til arbejdsmarkedsreguleringen som sådan. Udgangstanken er her, at aftalesystemerne er hjørnestene i modellerne, men at aftalesystemerne samtidig er vævet sammen med og ofte også understøttet af andre institutioner – som fx mæglingssystemerne – inden for de nationale arbejdsmarkedsmodeller.<sup>2</sup>

Centrale fællestræk og forskelle er kort listet op i tekstboksen herunder. I det følgende vil særlig vigtige institutionelle ligheder og forskelle mellem de nordiske arbejdsmarkedsmodeller kort blive beskrevet nærmere.

#### **Væsentlige fællestræk**

De faglige organisationer i Norden kan – med et lille forbehold for Norge – kaldes ”verdens stærkeste”, da faglige organisationer ingen andre steder i verden kan mønstre samme opbakning fra lønmodtagerne. Dette er også tilfældet selvom de nordiske organisationer har oplevet et vist medlemstab i de senere år. På arbejdsgiversiden er organisationsgraden også høj, men udmærker sig ikke på samme vis som de faglige organisationer i international sammenhæng. Samlet tegner det billedet af forholdsvis

<sup>2</sup> Vi skelner i denne sammenhæng ikke skarpt mellem ’systemer’ (fx aftalesystemer) og ’modeller’ (fx aftalemodeller). Set i det analytiske perspektiv kan man sige, at model-betragtningen dækker over en bredere forståelse af sammenhænge mellem arbejdsmarkeds- og velfærdsstatslig regulering samt konsensusprægede relationer mellem aktørerne (jf. Due et al. 1993:13-14). Dog møder man ofte begrebet ’aftalemodeller’ som talemåde.

## De nordiske kollektive aftalemodeller: Fællestræk og væsentlige forskelle – en kort oversigt

### Væsentlige fællestræk:

- Høj organisationsgrad, forholdsvis stærke arbejdsmarkedsorganisationer og (med delvis undtagelse af Norge), høj overenskomstdækning, multiniveaumodeller, der bygger på centraliseret samordning, et relativt stærkt lokalt forhandlingsniveau (med delvis undtagelse af Finland), parterne i eksportindustrien lægger linjen for aftaleindgåelsen
- Fredspligt i aftaleperioden og aftalerne har retslig bindende virkning og omfatter i princippet alle i den pågældende gruppe på en arbejdsplads (ufravigelighed), solidarisk lønpolitik som har løftet lønningerne i bunden og bidraget til forholdsvis lav lønspredning
- Mæglingsinstitutionerne har en central rolle i at forebygge konflikt og fremme aftaleløsninger, retstvister løses i det fagretslige system (Arbejdsretten),

### Væsentlige forskelle:

- Danmark har i mindre grad end de øvrige nordiske lande lovgivning om lønmodtagerrettigheder mv. – reguleringen ligger i de kollektive overenskomster, lovgivning kan – særligt i Sverige – fraviges via kollektive aftaler (semidispositiv lovgivning)
- I Danmark og Norge bliver fastlåste forhandlingskonflikter fra tid til anden løst ved statslige indgreb eller voldgift, noget der i sær i Sverige er anset som utænkeligt
- Tradition for indkomspolitik/trepartssamarbejde – særlig i Island, Finland og Norge - hvor staten fra tid til anden bidrager til forhandlingsløsninger, noget der har været meget sjældent i Sverige
- Arbejdsløshedsforsikring administreret af fagbevægelsen gennem A-kasser, undtagen i Norge
- Urafstemning og sammenkædning af overenskomstresultater – anvendes nu kun i Danmark og Norge
- Klar organisatorisk opdeling mellem arbejder- og funktionærorganisationer, undtagen i Norge
- Enhedsfagbevægelser, men der er i dag betydelige konkurrerende fagforeninger i Danmark, og delvis i Norge
- Kollektive overenskomster gøres rutinemæssigt almengyldige via lovgivning i Finland og Island, dette sker selektivt i Norge, mens arbejdsmarkedets parter har afvist dette i Sverige og Danmark

Kilde: Baseret på Dølvik 2009

stærke arbejdsmarkedsorganisationer, hvis kollektive aftaler samtidig har en ganske stor udbredelse. Som det fremgår af tabel 3.1 dækker de kollektive overenskomster groft sagt mellem 70 og 80 pct. af de private arbejdsmarkeder, dog ligger Norge nede på 50 pct.

**Tabel 3.1: Overenskomstdækning, i procent**

	Offentlig	Privat	I alt
Sverige	100	83	88
Norge	100	50	67
Finland	100	68	73
Danmark	100	74	83
Island	100	95	-

Kilder: SV - Medlingsinstituttet, Årsrapport 2012, s. 30. NO - Stokke et al. 2013, s. 79-81. FI - Tapio Berg-holm, SAK. DK - DA Arbejdsmarkedsrapport 2012, s. 242. IS - ASI 2014

Aftalesystemerne i de nordiske lande kan karakteriseres som multiniveaumodeller forstået på den måde, at der forhandles såvel på nationalt/centralt som forbundsvist og lokalt niveau. De kollektive aftaler bliver oftest indgået på brancheniveau. Her vil de eksportorienterede erhverv i industrien typisk være det forhandlingsområde, der lægger linjen for det øvrige arbejdsmarked.

Når fornyelser af de landsdækkede kollektive aftaler er forhandlet på plads og vedtaget i de kompetente forsamlinger er der fredspligt i den periode aftalen er gældende. Dette står i modsætning til reguleringen i de fleste kontinentaleuropæiske lande. Aftalerne har retslig bindende virkning og omfatter i princippet alle på arbejdspladsen dækket af den pågældende overenskomst (ufravigelighed). I alle de nordiske lande finder vi forholdsvis stærke mæglingsinstitutioner, som har en central rolle i at forebygge konflikt og fremme aftaleløsninger. Ret- og interessekonflikter løses i de fagretslige systemer (Arbejdsretten). I Danmark og Norge er der tradition for, at den siddende regering kan gribe ind i fastlåste forhandlingskonflikter og løse dem ved lovindgreb eller tvungen voldgift. Modsat er dette ikke tilfældet i Sverige.

### Væsentlige forskelle

*Kollektive overenskomster kontra Lovgivning:* Et af de grundlæggende forhold, som adskiller de nordiske lande fra mange andre lande i Europa, er de kollektive aftalers dominerende rolle i arbejdsmarkedsreguleringen. Det kommer dels til udtryk i en forholdsvis høj dækningsgrad for de kollektive aftaler, dels i at de dækker en forholdsvis bred kreds af emner og regulerer mange væsentlige forhold på arbejdsmarkedet. Den lovgivning som findes er derfor ofte rammepreget og overlader betydelig spillerum til parterne, som ofte kan forhandle afvigelser fra lovgivningen. Dette kommer til udtryk

i et indeks som Verdensbanken har udarbejdet og som viser, hvor stram lovgivningen om beskæftigelsesforhold er i forskellige lande. 'Beskæftigelsesforhold' dækker her over lovgivning om arbejdstid, betalt ferie, betalt orlov og mindsteløn.

**Tabel 3.2: Indeks for lovgivning om beskæftigelsesforhold**  
**Mest fleksible regulering, EU top 10 (+ Norge), Indeks (0–100), 2004\***

<i>Doing Business database, The World Bank, 2004.</i>	
<b>Danmark</b>	<b>25</b>
<b>Norge</b>	<b>39</b>
<b>Sverige</b>	<b>39</b>
Østrig	41
Storbritannien	42
<b>Finland</b>	<b>43</b>
Tyskland	46
Frankrig	61
Italien	62
Tjekkiet	63

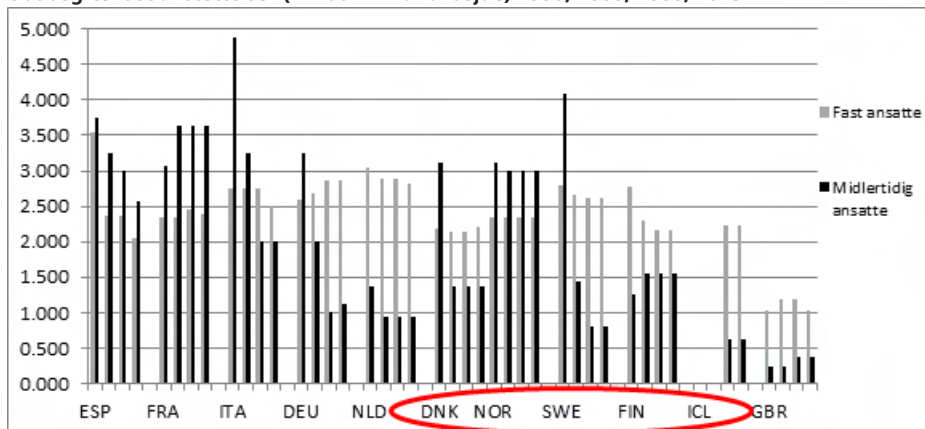
\* 'Beskæftigelsesforhold' omhandler her lovgivning om arbejdstid, betalt ferie, betalt orlov og mindsteløn.

Tabel 3.2 viser de 10 EU-lande (inklusive Norge), som har den laveste score i indekset. Det betyder, at dette er de 10 lande med den mest fleksible lovregulering af de nævnte beskæftigelsesforhold. Pointen er, at Verdensbanken her ignorerer de kollektive overenskomster. Spørgsmål om arbejdstid, betalt ferie og orlov samt mindsteløn er i vid udstrækning reguleret i de kollektive overenskomster i de nordiske lande. Med andre ord forholder det sig ikke nødvendigvis sådan, at der er mindre regulering i Danmark, Norge og Sverige end i Storbritannien - jf. tabellen. De kollektive aftaler gør her forskellen. Man kan diskutere, hvorvidt arbejdstid, betalt ferie og orlov samt mindsteløn er velvalgte reguleringsområder, når der beregnes et sådan indeks. Men man kan se det som en illustration af, at de kollektive aftaler i de nordiske lande dækker en række væsentlige spørgsmål om ansættelsesforholdet, som i andre lande vi normalt sammenligner os med typisk vil være reguleret via lovgivning.

Verdensbankens indeks illustrerer også, at der er forskel på, hvor udbredt lovgivning er i de enkelte nordiske lande. Danmark fremstår med den laveste score hvad gælder lovregulering. Igen skyldes dette ikke, at Danmark har den mest fleksible regulering i EU på disse områder. Det skyldes, at kollektive aftaler i Danmark dækker meget store dele af reguleringen om løn og ansættelsesvilkår og, at lovgivning omvendt fylder forholdsvis lidt. Norge og Sverige ligger på samme niveau og lidt under Danmark, mens Finland er registreret med en lidt strammere lovregulering – jf. tabellen. Modsat Verdensbanken

har OECD udarbejdet indekser, der bygger på lovgivning såvel som kollektive aftaler og retlige afgørelser. Indekset i figur 3.1 omhandler beskyttelse i ansættelsen (strictness of employment protection) i forhold til afskedigelser (kollektive og individuelle) og tidsbegrænset ansættelser (inklusive vikararbejde). Trods forskelle viser denne opgørelse et mere ensartet billede på tværs af de nordiske lande, når det gælder fastansatte, mens der er betydelige forskelle, hvad angår tidsbegrænset ansatte.

**Figur 3.1 Beskyttelse i ansættelsen i forhold til afskedigelser (kollektive og individuelle) og tidsbegrænset ansættelser (inklusive vikar arbejde) 1990, 2000, 2008, 2013\***



\* Revised OECD Employment Protection Indicators, 2013, including also rules laid down in collective agreements and court practice. As the revised dismissal indicator is only available from 1998, the first observation here refers to 2000. ([www.oecd.org/employment/protection](http://www.oecd.org/employment/protection)).

*Almengyldige kollektive aftaler:* En af de markante forskelle omhandler lovgivning, der kan gøre kollektive overenskomster almengyldige (Stokke 2010). Finland har siden begyndelsen af 1970'erne haft lovgivning, der betyder, at alle overenskomstaftaler med en dækningsgrad på mindst 50 pct. rutinemæssig bliver gjort almengyldige. Alle bestemmelser, der berører den enkelte lønmodtagers løn- og arbejdsvilkår bliver gjort almengyldige (Seip 2010). Island har siden 1980'erne haft lovgivning, som forbyder lønninger under mindstesatserne i de kollektive aftaler, og siden 2004 har Norge i enkelte brancher benyttet sig af den lovgivning om almengyldige overenskomster, som blev vedtaget i 1993. Den specifikke målsætning med loven var at modvirke, at udenlandske lønmodtagere fik ringere løn- og arbejdsvilkår end norske arbejdstagere. I overensstemmelse med EU's udstationeringsdirektiv er der kun nogle individuelle minimumsvilkår, der gøres generelt gældende, således som det i dag er tilfældet i byggebranchen, værftsindustri, rengøring, og landbrug og gartneri (Eldring et al. 2013). Særligt de norske erfaringer har givet anledning til diskussioner i Sverige og Danmark, men det har ikke ført til ændringer – i disse to lande findes ingen lovbaseret adgang til at gøre dele af kollektive aftaler almengyldige. Dette står i kontrast til det meste af

det øvrige EU, hvor brug af almengyldige overenskomster og i en vis udstrækning også lovfastsat mindsteløn, er udbredt.

*Trepartssamarbejde:* Samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og staten har dybe rødder i den nordiske sammenhæng. Der er generelt også tale om et forholdsvis tæt samarbejde, omend der er betydelige variationer i hvordan det har udviklet sig over de seneste årtier i de respektive lande.

I Sverige var der et tæt samarbejde frem til 1990'erne, hvor arbejdsgiverne i hovedorganisationen SAF først valgte at forlade de centrale overenskomstforhandlinger (i 1990) og derefter trådte ud af alle korporative samarbejdsorganer, som fx Arbejdsmarkedsstyrelsen (i 1992). Baggrunden var bl.a. fagbevægelsens enegang med det regeringsbærende svenske Socialdemokrati, der siden 1970'erne havde gennemført love om medbestemmelse, lønmodtagerbeskyttelse og lønmodtagerfonde med henblik på at få del i virksomhedernes økonomiske overskud. Arbejdsgiverne så det som en ren krigserklæring. Resultatet er blevet en "afkorporativisering", hvor både arbejdsgivere og fagforeninger i langt mindre omfang er repræsenteret i rådgivende organer mv. inden for arbejdsmarkedsområdet (Berglund og Esser 2014). Om end dansk fagbevægelse i 1970'erne var inspireret af svensk fagbevægelse, så opnåede man aldrig samme resultater, hvilket mest af alt skyldtes, at de Socialdemokratisk ledede regeringer var koalitionsregeringer, hvor der ikke var villighed til at efterkomme LO-fagbevægelsens ønsker. Til gengæld skabte det muligheden for en mere pragmatisk relation til arbejdsgiverne, der fra tid til anden gennem de seneste årtier har været del af større trepartsaftaler om primært beskæftigelsespolitik, pension og uddannelse. Desuden er parterne fast repræsenteret på de beskæftigelses- og uddannelsespolitiske områder.

Det gælder både for Norge, Finland og til dels Island, at trepartssamarbejdet i disse lande i højere grad end i Danmark og Sverige også har vedrørt indkomstpolitikken. I Norge er det såkaldte Solidaritetsalternativ et eksempel på dette. Målsætningen var bl.a. en moderat lønudvikling, bedre konkurrenceevne og øget beskæftigelse (Hippe et al. 2013). Den første indkomstpolitiske aftale i Finland blev forhandlet på plads i 1968. Siden da er arbejdsmarkedets parters forhandlinger løn og arbejdsvilkår ofte blevet kædet sammen med indkomstpolitiske aftaler, hvor regeringen har understøttet etableringen af forskellige sociale goder (pension, løn under sygdom, barsel mv.) (Kangas og Saloniemi 2013). I Island er det særligt i de senere år blevet normen, at den siddende regering er gået ind og aktivt har taget del i forhandlinger om løn og arbejdsvilkår. Modsat har fagforeningerne og arbejdsgiverne erobret et betydeligt rum for at kunne præge udviklingen på de velfærdspolitiske områder (Ólafsdóttir og Ólafsson 2014).

## 4 Kollektive aftalesystemer – hovedfunktioner

Selvom der er visse betydelige institutionelle forskelle mellem de kollektive aftalesystemer i de nordiske lande, så har de udviklet en række centrale fælles hovedfunktioner, som har bidraget til at skabe opbakning til systemerne hos parterne og inde for de politiske systemer.

De kollektive forhandlingssystemer i Norden er i første række kendetegnet ved en veludviklet koordinering på tværs af sektorer/brancher samt imellem de centrale og lokale forhandlingsniveauer (Kjellberg 1992). Denne koordination er drevet frem af LO-forbundene og deres modparter, og løser en række kollektive handlingsproblemer. De kollektive handlingsproblemer opstår, når fællesskabet på arbejdstager- eller arbejdsgiversiden har interesse i at samarbejde om et bestemt emne, men individuelle medlemmer eller forbund har tilskyndelse til ikke at ville samarbejde for at forfølge egne særinteresser (Stokke 1992). Dette er den klassiske udfordring alle organisationer står overfor med henblik på at samordne og prioritere sine interne interesser. Dertil kommer det såkaldte free-rider (gratis) problem, når uorganiserede aktører på arbejdstager- eller arbejdsgiversiden kan få del i de goder, som de kollektive aktører (arbejdsmarkedets parter) aftaler uden at påtage sig de omkostninger, der er forbundet med udvikling og vedligehold af disse goder. For eksempel kan en uorganiseret arbejdstager drage nytte af fagforeningens aftale uden at være medlem, eller en virksomhed kan være gratis på andre virksomheders kollektive overenskomster og vinde en konkurrencefordel ved at undgå en række forpligtelser og omkostninger knyttet til medlemskabet - fx til at betale til fælles fonde, pensionsordninger mv. Hvis tilstrækkelig mange tilpasser sig på denne måde, skævvrides konkurrencen, medlemmerne kan blive fristet til at gøre det samme, og aftalesystemet risikerer at forvitte. I det efterfølgende skal vi sammenfatte en del af de mest centrale funktioner, som de koordinerede aftalesystemer udøver i de nordiske arbejdsmarkeder og samfundsøkonomier, som parterne og myndighederne hidtil har haft interesse i at opretholde.

### Konfliktløsning og arbejdsfred

Forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere indeholder både elementer af samarbejde og konflikt. Parterne har fælles interesser i at sikre vækst, indtjening og arbejdspladser, men modstridende interesser knyttet til fordelingen af resultatet. Traditionelt betragtes nordiske arbejdsforhold ofte som konsensusprægede, men snarere er der tale om et "konfliktpartnerskab" bygget op omkring en fælles håndtering af interessekonflik-

ter, knyttet til fordelingen af værdierne, som skabes og forholdet mellem arbejdsindsats, løn og andre ydelser (Dølvik 2013). Aftalesystemet håndterer en række interessekonflikter på arbejdsmarkedet – også mellem arbejdstagere og mellem arbejdsgivere – ved at etablere lige konkurrencevilkår og regler og procedurer for konfliktløsning. Grundlæggende kendetegnes de nordiske systemer, i modsætning til mange kontinentale forhandlingssystemer, af en konsekvent fredspligt mellem parterne i aftaleperioden, dvs. det er kun tilladt at strejke eller lockoute i forbindelse med forhandlinger om en ny/fornyset aftale. I lokale forhandlinger findes ingen formel konfliktret. Systemerne bygger således på en principiel skelnen mellem interessekonflikter og retskonflikter. Førstnævnte omhandler konflikter vedrørende løn- og arbejdsforhold, der endnu ikke er fastsat eller som skal fornyes. Typisk opstår interessekonflikter i forbindelse med fornyelse af overenskomster, eller når en virksomhed bliver mødt med et krav om overenskomst af en fagforening. I sådanne situationer kan parterne i henhold til specifikke regler tage konfliktmidler i brug (strejke, lockout) som våben for at presse modparten. Kompetencen til at gå i konflikt har i de nordiske lande traditionelt været stærkt centraliseret – og var længe noget kun ledelsen i centralorganisationerne på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden kunne beslutte – hvilket var et vigtigt redskab til at skabe den stærke centrale koordinering af forhandlingerne i Norden (Due et al 1993, Stokke 1998). I interessekonflikter kan parterne altså gøre brug af kollektive kampskridt såsom strejker og lockout, i overensstemmelse med procedurer for varsling og konflikt. I alle fem lande findes institutioner for mægling der kan hjælpe parterne til enighed, såfremt de ikke selv kan opnå enighed i forhandling. Den anden type konflikt – retskonflikter – omhandler tvister om brud på eller fortolkning af overenskomster. Disse konflikter giver ikke ret til at tage kollektive kampskridt, men skal løses via de arbejdsretlige kanaler såsom arbejdsretten eller faglige voldgifter. Principielt lægger de nordiske aftalesystemer vægt på at retstvister skal løses så tæt på konfliktens direkte parter som muligt. Det vil sige, at konflikten først skal søges løst på arbejdspladsen. Hvis ikke konflikten kan løses lokalt, involveres parternes centrale organisationer og i sidste instans kan arbejdsretten og evt. voldgiftsinstanser involveres. Konfliktløsning og arbejdsfred er en side ved aftalesystemet, som ikke mindst har været i arbejdsgivernes interesse, da det er med til at sikre forudsigelige vilkår for produktion, reducere tabte arbejdsdage, og undgå dyre retssager, som de kendes fra lande såsom Storbritannien og USA, hvor individuelle sagsanlæg er blevet den stadig mere dominerende form for konfliktløsning, efter at aftalesystemerne brød sammen. Derudover giver det fagretslige system parterne kontrol og ejerskab og en tillid til proceduremæssig fairness, det vil sige, at hver part bliver hørt i en konflikt, og at løsningen bliver fundet på et sagligt aftaleretlig grundlag.



## **Kollektive aftaler og repræsentation skaber tryghed for den enkelte arbejdstager**

En grundlæggende idé og vigtig funktion ved kollektiv organisering og aftaler er ifølge the Webbs (1920) at udjævne en grundlæggende ubalance i magtforholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager og dermed beskytte den enkelte arbejdstager mod urimeligheder og forskelsbehandling fra arbejdsgiverens side. Via kollektiv repræsentation og fælles regler og procedurer for håndtering af uenigheder og tvister på arbejdspladsen, træder fagforeningerne ind og tale den enkeltes sag - enten direkte eller ved at tage sagen ind i det fagretslige system. Ifølge Freeman (1984) er dette – at sikre arbejdstagernes ret og mulighed til 'voice' - det mest fundamentale element i kollektiv organisering og aftalesystemer. Dermed er den kollektive organisering også en demokratisering af arbejdspladsen, og retten til at organisere sig og retten til frie forhandlinger er således anerkendt i den internationale folkeret som en vigtig forudsætning for et demokratisk styre, jf. ILO's konventioner, EU's Charter om grundlæggende rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedserklæring. Demokratiseringen af arbejdspladsen skaber også mere lighed mellem parterne. Den kollektive repræsentation gennem samarbejdsudvalg og institutionalisering af konfliktløsning via forhandling balancerer det ulige magtforhold mellem arbejdsgiver og arbejdstager, der udspringer af ulige kontrol over økonomiske ressourcer og produktionsmidler. Denne udligning af magtforholdet kan ydermere betyde, at arbejdsgivere får en langsigtet interesse i at udvikle partnerskab med fagforeningerne i forhold til virksomhedens overlevelse ved at udvikle produktivitet og dermed lønsomhed.

## **"Tage lønnen ud af konkurrencen" – både imellem arbejdstagere og imellem arbejdsgivere**

De nordiske aftalesystemer er i hovedsagen baseret på multiarbejdsgiver-aftaler, der fastsætter løn og arbejdsvilkår for de fleste eller dominerende virksomheder inden for samme branche, industri, eller faggruppe. Også uorganiserede arbejdstagere på en arbejdsplads omfattes gennem det såkaldte ufravigelighedsprincip (områdeoverenskomster). For lønmodtagerne betyder overenskomster, at de ikke kan underbyde hinanden i jagten på arbejde eller bedre jobs. Hovedfunktionen for arbejdsgivere ved denne type aftaler er, at løn og arbejdsvilkår fastsættes nogenlunde ens for ens virksomheder, der dermed ikke skal konkurrere på lønomkostninger, samtidig med at de sparer en række transaktionsomkostninger forbundet med at skulle forhandle med hver enkelt arbejdstager. Det betyder, at virksomheder ikke kan underbyde for at få en komparativ omkostningsfordel, men er nødt til at konkurrere på produktivitet og kvalitet. I de nordiske arbejdsmarkeder, hvor der ofte har været mangel på arbejdskraft, betyder dette også, at aftalerne definerer normer ('the going rate'), som forhindrer virksomheder i at overbyde hinanden for at tiltrække arbejdstagere. Den større udbredelse af mindstebetalingssystemer med lokal lønforhandling giver dog mulighed for

variation i lønnen både mellem grupper og individuelle arbejdstagere. I takt med at mange brancher er blevet internationaliserede, er denne hovedfunktion kommet under pres, da virksomhederne dels skal konkurrere med virksomheder i andre lande, der ikke er underlagt samme aftaleregulering, og dels skal konkurrere med et øget tilbud af uorganiserede virksomheder, der benytter de udvidede muligheder til at rekruttere udenlandsk arbejdskraft på dårligere vilkår.

### **Koordinering kan sikre forsvarlige lønstigninger og bidrage til høj beskæftigelse**

Makroøkonomisk er koordineringen af aftalesystemerne afgørende for at kunne sikre en fornuftig lønstigningstakt, der kan lægge grundlag for fuld beskæftigelse og modvirke inflation, tab af konkurrenceevne og arbejdspladser. Gennem 1970'erne og 1980'erne blev de nordiske aftalesystemer kritiseret for at have tabt sin kapacitet til at sikre en forsvarlig lønstigningstakt. Årsagerne var høj inflation, tab af konkurrenceevne og arbejdspladser, og at de nominelle løntillæg blevet udhulet af prisstigninger. Reallønstigningen var således lav. En hovedårsag var, at de centrale aftaler mellem hovedorganisationerne ikke blev overholdt på branche- og virksomhedsniveau, hvilket førte til høj lønglidning. Ligeledes kom det til kompensationskrav imellem lønmodtagerne; så snart man opdagede lønglidning i en branche, ville andre brancher have kompensation for ikke at komme bagefter lønudviklingen. Igennem 1980'erne og 1990'erne blev aftalesystemerne i de nordiske lande derfor reformerede på forskellig vis (se afsnit 6), og man lykkedes – i sammenhæng med en mere restriktiv finans- og pengepolitik – at genvinde koordineringskapacitet til at sikre en forsvarlig lønstigningstakt, der både skabte grundlag for stabil reallønsvækst og øget beskæftigelsesvækst. Et gennemgående træk ved ændringerne i forhandlingssystemerne var, som tidligere understreget, at de internationalt konkurrenceudsatte erhverv igen satte normen for lønstigningstakten.

### **Sikre en retfærdig og produktiv fordeling af værdiskabelsen**

De nordiske lande har været karakteriseret ved en høj grad af økonomisk lighed sammenlignet med de fleste andre lande. En af årsagerne til dette har været den brede overenskomstdækning, fagforeningernes forhandlingsstyrke, og deres vægt på en jævn, solidarisk lønudvikling. Dette har betydet, at lønmodtagerne samlet kan forhandle sig frem til en rimelig andel af værdiskabelsen i økonomien. Et hovedmål for dette er, at lønstigningstakten nogenlunde følger produktivitetstigninger, og at reallønnen forbedres eller forsvares løbende. Dette bidrager til at virksomheder med lav produktivitet og indtjening slås ud af konkurrencen – mens mere produktive virksomheder opnår ekstra indtjenings- og investeringsevne – således at arbejdskraft og kapital flyttes til de mest fremtidsrettede virksomheder. I tråd med den svenske Rehn-Meidner-model (LO 1953) var solidarisk lønpolitik således en drivkraft bag omstrukturering, innovation, og øget samfundsøkonomisk produktivitet og velfærd (se Fagerberg og Vartiainen 2014).

Siden de centrale forhandlinger lagde rammerne for lønstigningen og dermed fjernede denne kilde til konflikt fra den enkelte virksomhed, samtidig med at der under fredspligt var rum for lokale forhandlinger om fordelingen af de øgede værdier, der blev skabt i den enkelte virksomhed, fik fagforeningerne et stærkt incitament til at deltage i lokalt partssamarbejde om kompetence og produktivitetsudvikling (Dølvik 2009). Dette har bidraget til, at partsrelationerne på nordiske arbejdspladser oftest har været mindre konfliktfyldte end i fx de anglo-saksiske lande, hvor alle spørgsmål – både om skabelse og fordeling af værdierne – skulle løses i de lokale forhandlinger alene (Nergaard et al. 2009). I lande såsom USA, hvor kollektive forhandlinger uden for den offentlige sektor nærmest er forsvundet, ser man en afkobling af lønudviklingen fra den økonomiske vækst (og øgende lønforskel selv for samme arbejde). I de kontinentale europæiske lande, hvor fagforeningerne ikke er repræsenteret i virksomhederne – og arbejdstagerne repræsenteres af ”bedriftsråd” (såkaldte to-strengede eller duale systemer) – er det langt vanskeligere at få et sådan produktivt samspil mellem central koordinering og lokalt forhandlet fleksibilitet til at fungere (Nergaard et al. 2009, Ilsøe 2010).

### **Medvirke til "sociale investeringer" i kollektive goder**

Kollektive overenskomster omhandler ikke bare løn og arbejdstid. Efterhånden er en række emner blevet taget op i overenskomsterne, som dermed sikrer lønmodtagerne nogle goder, de ellers ville have stillet krav om til staten eller måttet finansiere selv. Hermed sker der sociale investeringer i kollektive goder, som også bidrager til samfundets produktivitet og som ikke er skattefinansieret. Pension i overenskomster er et godt eksempel på en social ydelse, der komplementerer skattefinansierede ordninger, som måske ikke ville være tilstrækkelige til at opretholde lønmodtagernes indkomstniveau efter endt arbejdsliv. Uden kollektive overenskomster er denne type sociale ydelser svære at oprette og opretholde. Ved at løse kollektive problemer knyttet til fx pension via overenskomsterne, som det er set i Danmark, kan arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne styrke sin legitimitet og indflydelse, ved også at udnytte sin fælles forhandlingsmagt over for forsikringsselskaberne til at forbedre medlemmernes og de ansattes velfærdsydelser. Den samme logik gælder for rettigheder til orlovsordninger og uddannelse, hvor parternes samarbejde om faglig oplæring og lærlingeordninger især i Danmark har været et klassisk eksempel. Pension, uddannelse og kompetenceudvikling er derudover ikke kun en udgift for virksomhederne, men også en investering i fremtiden, der samtidig kan give incitamenter til løntilbageholdenhed ved fx at bytte lønstigninger i dag til pensionsmidler i fremtiden. Ved at indbetale til pensionsfonde geninvesteres pensionsmidlerne i erhvervslivet, således at arbejdstagernes opsparing også skaber grundlaget for nye arbejdspladser. I tråd med denne logik, har man ikke mindst i Island, hvor aftaleparterne tilvejebringer en væsentlig del af de sociale velfærdsydelser, set at det kollektive aftalesystem kan være et nyttigt redskab for at udvikle kollektive goder og fremme sociale investeringer.

## **Skaber rammer og regler for forhandlet fleksibilitet og tilpasning**

Kollektive aftaler fremstilles ofte som hindring for virksomhedernes konkurrence- og tilpasningsevne, men en vigtig funktion ved aftalerne er at skabe rammer og regler, der fremmer forhandlet fleksibilitet i virksomhederne. Særlig i Sverige, men også i Norge, har arbejdsmarkedslovgivningen traditionelt bygget på, at aftaleparterne lokalt har ret til at forhandle afvigelser fra de centrale lovbestemmelser, fx om arbejdstid og andre spørgsmål. Inspireret af nordiske erfaringer er sådanne mekanismer også udviklet i en del EU-regler fx arbejdstidsdirektivet. Dette giver de lokale parter en vigtig rolle og skaber et ekstra incitament til organisering på arbejdsgiversiden. Igennem de seneste årtier er overenskomsterne i de fleste nordiske aftalesystemer i stigende grad overgået fra at indeholde detailreguleringer til at være rammeoverenskomster, hvor centralt definerede mål, procedurer og kriterier i forskellig udstrækning giver de lokale parter mulighed for at aftale løn, arbejdsvilkår og andre spørgsmål. Tilrettelæggelsen af arbejdstiden er i mange tilfælde blevet decentraliseret, især på industriens område i Danmark, således at parterne på arbejdspladsen selv kan forhandle sig frem til løsninger, der passer virksomheden og arbejdstagerne. Til forskel fra en fuld decentralisering, som vi har set i England og USA, er processen centralt kontrolleret i den forstand, at brancheaftalerne sætter rammer, mål og procedurer for de lokale forhandlinger, som bidrager til at udligne det ulige magtforhold, der ellers ofte ville præge lokale relationer. Dermed kan man sikre en balance mellem behovet for central koordinering og lokal frihed til at finde fleksible løsninger der varetager balancen mellem virksomhedernes behov for mere effektiv arbejdsorganisering og udnyttelse af produktionsudstyret, og arbejdstagernes ønsker og behov om råderet over egen tid. Samtidig er der typisk mulighed for at inddrage de centrale parter i tilfælde af konflikt, hvilket bidrager til at balancere magtforholdene lokalt.

## 5 Udvikling af de nordiske kollektive forhandlingssystemer

Som beskrevet i indledningen har de fem nordiske forhandlingssystemer gennemgået grundlæggende forandringsprocesser på baggrund af væsentlige politisk-økonomiske balanceproblemer i 1980'erne og 1990'erne. Vi skal her blot understrege de væsentligste udfordringer, der – om end de var sammenlignelige i karakter – blev håndteret på forskellig vis i de fem lande.

Den første udfordring var bekæmpelse af løninflation, og tilpasning af løndannelsen til det internationale skift til lavinflationsøkonomier. Som nævnt så det i 1970'erne og 1980'erne ud til, at de centraliserede nordiske aftalemodellers evne til at levere løntilbageholdenhed og bidrage til prisstabilitet, konkurrenceevne og beskæftigelse var svækket. Den anden udfordring var virksomhedernes øgede krav til fleksibilitet i overenskomsterne. Med stigende konkurrence, mere skiftende markeder, ny teknologi og nye virksomhedsformer kom centrale bestemmelser i overenskomsten – særligt løn og arbejdstid – under pres fra arbejdsgivere og politikere. Kravet om øget fleksibilitet og decentralisering af fastsættelsen af løn og arbejdsvilkår blev et omstridt tema, som de nordiske aftaleparter måtte håndtere.

De to udfordringer er ved første øjekast i modstrid med hinanden. Løntilbageholdenhed i lande med stærke fagforeninger kræver stærk koordination på tværs af brancher og sektorer samt imellem forhandlingsniveauer. En total decentralisering til arbejdspladsniveauet for at øge fleksibiliteten kunne udløse nye lønspiraler og lønforskelle – særligt i tider med arbejdskraftmangel. Og fagforeningerne var ikke til sinds at lade markedskræfterne bestemme lønnen – særligt ikke for svagere grupper på arbejdsmarkedet.

Til forskel fra lande, hvor koordinationen af forhandlingerne brød sammen, og man overgik til helt decentrale løsninger – fx England – har de nordiske lande bibeholdt et højt niveau af koordination parallelt med en betydelig decentralisering, især i Danmark og Sverige. Det er blevet kaldt centraliseret decentralisering (Due et al. 1993) eller organiseret decentralisering (Traxler 1995). Dette afsnit beskriver de forskellige nationale løsninger på spændingen mellem decentralisering/fleksibilitet og koordination, og hvilken betydning de har haft for udviklingen i forhandlingsprocesser og forhandlingsresultater.

## Danmark: centraliseret decentralisering

1970'erne var et yderst konfliktfyldt årti med fire regeringsindgreb af en socialdemokratisk ledet regering. Dette førte i 80'erne til en forandringsproces i Danmark, hvor parterne under pres fra myndighederne søgte nye løsninger på balanceproblemerne i aftalemodellen (Due et al. 1993). Særligt ville arbejdsgiverne i industrien af med forhandlingerne på hovedorganisationsniveau, idet de anså det for et fordyrende led, når forhandlinger på branche- og arbejdspladsniveau førte til betydelig lønglidning (Ibsen & Stamhus 1993). I kølvandet på den konservative regerings aftaleindgreb i 1985 satte hovedorganisationerne sig sammen med regeringen for at finde en løsning. Regeringen havde siden regeringsskiftet i 1982 signaleret, at bekæmpelse af inflationen var et hovedmål og en forudsætning for at kunne bringe den høje ledighed ned, og nu måtte parterne indrette sig på denne kurs. Det udmøntede sig i en treparts hensigts-erklæring, Fælleserklæringen fra 1987, hvori lønmodtagernes organisationer forpligtede sig til lønmoderation imod løfter om øget beskæftigelse og øgede investeringer. En del af erklæringen tog også til orde for øget privat opsparing ved udbygning af arbejdsmarkedspensioner, AMP. Mottoet var ”jobfest i stedet for lønfest”, hvorved lønudviklingen skulle bringes i takt med udviklingen i nabolandene, Tyskland i særdeleshed, for at sikre danske jobs.

Dernæst skulle den såkaldte reguleringsordning sikre en nogenlunde parallel lønudvikling i den offentlige sektor. Således skulle offentlige lønninger stige med 80 procent af de private lønstigninger. Dette sikrer, at den offentlige sektor ikke er lønnormerende eller lønførende. Derudover knæsetter det princippet om, at det er de konkurrenceudsatte erhverv, der skal sætte omkostningsnormen for andre brancher og sektorer.

Forhandlingerne i Danmark har siden 1980'erne foregået på brancheniveau med multiarbejdsgiver-overenskomster, der sætter løn og arbejdsvilkår inden for et bestemt fag eller økonomisk område. Hovedorganisationerne, LO og Dansk Arbejdsgiverforening, DA, koordinerer forhandlingerne på det private arbejdsmarked, men er ikke direkte aftaleparter. Særligt siden storkonflikten i 1998 har hovedorganisationerne påtaget sig at sikre koordinerede forhandlingsforløb for at undgå konflikter (Due & Madsen, 2006). Dette gøres via klimaaftaler eller køreplaner, som fastsætter forløbet i forhandlingerne, fælles varslinger for konflikter og fælles udmeldinger i forhold til forhandlingsresultater, således at der ikke opstår tvivl om resultaterne.

De landsomfattende, branchevise forhandlinger føres an af de toneangivende parter i industrioverenskomster for timelønnede og funktionærer. Her forhandles en ramme for løn- og omkostningsstigninger i overenskomsterne, som derefter sætter normen for de andre områder. Dette princip har været gældende siden starten af 1990'erne og kun en enkelt gang – i 1995 – har andre områder lavet aftale først. Hermed sikres koordinationen af områderne i den private sektor – og grundet reguleringsordningen vil den offentlige sektor også følge med (Ibsen 2013).

En hovedårsag til den stærke koordination er centraliseringen af arbejdsgiverne over de seneste tre årtier, hvor antallet af foreninger inden for DA er reduceret fra 150 til 13 organisationer. Den stærkeste organisation er DI – Dansk Industri – som tegner sig for over 60 procent af Dansk Arbejdsgiverforenings (DA's) samlede lønsudsum (DA 2012). DA skal desuden godkende fornyelse af overenskomster i sin hovedbestyrelse, og pga. DI's størrelse er det meget svært at bryde DI's normsættende linje for omkostningsudviklingen. På fagforeningssiden er centraliseringen også forstærket, idet LO-forbundene inden for industrien har udviklet forhandlingskartellet CO-industri, som også er aftalepart. I andre brancher er der ligeledes udviklet forhandlingskarteller, men disse er ikke aftaleparter. Ydermere skal LO, i kontrast til DA, ikke godkende hvert forbunds overenskomst.

Forligsinstitutionen spiller en nøglerolle i den danske aftalemodel (Galenson, 1955). Såfremt den branchevise forhandling ikke udmønter sig i en fornyelse, indkalder Forligsinstitutionen til mægling. Bliver parterne ikke enige overgår aftalen til sammenkædning, som er baseret på endelige forhandlinger mellem LO og DA ved forligsmandens medvirken. Her samles aftaler uden fornyelse op og bliver gjort til en del af et samlet mæglingsforslag, som bliver sendt til godkendelse hos parterne. Dette mæglingsforslag vil kun blive fremsat, såfremt ingen af parterne modsætter sig. Dette vil altså sige, at LO og DA kan modsætte sig forslag, der ikke harmonerer med, hvad industrien har fået (Ibsen 2013). Derudover skal der i fagforeningernes urafstemning et kvalificeret flertal til for at forkaste forslaget til fornyelse. Sammenkædningen sikrer altså en meget høj grad af koordination. Omvendt mister de direkte aftaleparter noget forhandlingsautonomi og enkelte fagforeninger, der stemmer nej, får oftest resultatet i forslaget alligevel.

På DA-området har omtrent 80-85 procent af arbejdstagerne nu mindstebetaling/minimumsløn og nogle har endog aftaler uden lønsatser, hvorimod ca. 15-20 procent har normallønoverenskomster, hvor lønnen fastsættes på brancheniveau (DA 2012). Indholdet af forhandlingskoordinationen har således ændret sig i takt med decentralisering af særligt løn og arbejdstid til arbejdspladsniveauet. Det vil sige, at de fleste overenskomster er blevet rammeoverenskomster, hvor den faktiske løn og arbejdstid fastsættes på arbejdspladsen – dog med stigningen i minimumslønnen eller mindstebetalingssatsen som et (normerende) minimum. Arbejdstidens længde og placering fastsættes også i høj grad ude på arbejdspladserne og kan variere ganske betydeligt henover året, så længe årsnormen holdes (Ilsøe 2010). Ledelsen og tillidsrepræsentanten er blevet hovedaktører i den danske model. I den offentlige sektor forhandles råderummet til lokal lønforhandling stadig i centrale overenskomster, og udmøntningen af den decentrale løn kan ofte være beskeden i forhold til overenskomstens lønskala.

Som modydelse for decentraliseringen af løn og arbejdstid har de danske fagforeninger i den private sektor fået udbygget en del sociale goder i brancheoverenskomsterne. Dette gælder arbejdsmarkedspensionen fra 1990'erne og fremefter, barselsrettigheder i

2004, efter- og videreuddannelse i 2007, fritvalgskontoen<sup>3</sup> i 2007 og fratrædelsesgodtgørelse i 2010. Disse goder findes også i den offentlige sektor – og ofte er pensionen højere her. På grund af denne centraliserede decentralisering er bredden i overenskomsten øget, samtidig med at decentraliseringen har gjort fleksibiliteten større.

### **Sverige: koordineret decentralisering**

Sveriges centraliserede forhandlinger mellem hovedorganisationerne, LO (for arbejdere), TCO (for tjenestemænd), SACO (for akademikere) og SAF (Sveriges Arbejdsgiverforbund), kom for alvor under pres i 1980'erne og brød endegyldigt sammen i 1990, da SAF trak sig ud af enhver kollektiv overenskomstforhandling (Kjellberg 1998). Før dette var metalindustriens parter, IF Metall (LO) og Verkstadsföreningen, gået ud af de centraliserede forhandlinger, og man anede interne spændinger både i fagbevægelsen og arbejdsgiverforeningerne. Baggrunden var ligesom i de andre lande den udbredte lønglidning på branche og arbejdspladsniveau, hvilket underminerede koordinationen i de centrale forhandlinger (Kjellberg 1992; Elvander 2002). Dette medførte lønrivalisering imellem de forskellige faggrupper, der krævede højere løn for at kompensere for andre branchers lønglidning – altså en opadgående lønspirale (Ahlén 1989). Parterne i metalindustrien ville dette til livs ved at underminere hovedorganisationernes forhandlinger og genindføre forhandlinger på brancheniveau, der efter deres mening igen kunne ansvarliggøre parterne og samtidig give en tættere sammenhæng mellem produktivitet og løn (Stokke 1998).

Den manglende koordination i de centrale lønforhandlinger betød dog mere kaos, og i kølvandet på den økonomiske krise i begyndelsen af 1990'erne trådte regeringen til. Først med et mislykket indkomstpoltisk forsøg på regeringsindgreb og derefter med Rehnberg-kommissionen, som bistod parterne med mægling og koordination for at genskabe løntilbageholdenhed på tværs af brancher og sektorer i takt med lønudviklingen i udlandet (den såkaldte Edin-norm) (Elvander 2002). Kommissionen var en succes fra 1991, men koordinationen brød igen sammen i 1995, hvor konfliktfyldte forhandlinger førte til højere lønstigninger end i udlandet på trods af høj ledighed og fortsatte økonomiske problemer.

1995-sammenbruddet førte til nye tanker om reform af aftalesystemet både i regeringen og hos parterne. Gennembruddet kom fra parterne med et initiativ fra industrifagforeningerne på tværs af LO, TCO og SACO, der i 1996 inviterede sine arbejdsgiverparter til at drøfte en ny forhandlingsorden baseret på løntilbageholdenhed, synkroniserede forhandlinger og en stærk mæglingsinstitution. Dette udmøntede sig i

<sup>3</sup> Fritvalgskontoen er en individuel konto, hvor en del af lønnen sættes ind og kan haves som enten ekstra pension, ekstra betalt ferie eller løn.



Industriavtalet fra 1997, som knæsatte de nye principper for det svenske aftalesystem (Elvander 2002).

For det første skulle konkurrenceevnen sikres gennem en fornuftig lønudvikling i takt med udviklingen hos handelspartnerne i udlandet. Dette skulle sikres ved, at den eksportrettede industri skulle sætte ”normen” for andre brancher og sektorer. For det andet skulle parterne oprette ordninger for udvikling af samarbejde, diskussion og fælles vurderinger af det økonomiske råderum snarere end at forhandle ud fra rene magtpositioner. Man oprettede Industrins Ekonomiska Råd, som giver en redegørelse for økonomien før forhandlingerne. For det tredje skulle forhandlingerne synkroniseres med hensyn til overenskomsternes udløb og varighed for at undgå lønspiraler. For det fjerde skulle opartiska ordföranda (OpO) – mæglingmænd – hjælpe parterne til enighed og sikre koordination på tværs af aftalerne i industrien. OpO’s mægling er en integreret del af den sidste måned af forhandlingerne, før overenskomsterne udløber. Koordinationen mellem industriens parter blev derudover styrket ved oprettelse af Facken inom Industrin – et forhandlingssamarbejde mellem fagforeningerne – og arbejdsgiverne i industrien øgede også deres koordination, hvor Teknikföretagen (tidligere Verkstadsföreningen) indtager den vigtigste rolle (Ibsen 2013).

Samarbejds- og forhandlingsaftaler blev også oprettet i andre brancher i kølvandet på Industriavtalet, og i 2000 oprettede staten Medlingsinstitutet, som knæsatte en ny obligatorisk mægling for parter, der ikke kan blive enige og ikke selv har en forhandlingsaftale med indbygget mægling. Medlingsinstitutet fik til opgave at sikre arbejdsfred og en samfundsøkonomisk forsvarlig lønudvikling baseret på industriens normsættende aftaler. Dette betyder, at mæglerne aldrig vil lægge en forligstekst frem, som går over industriens norm – også selvom arbejdsgiverne potentielt er villige til at acceptere. Hermed sikres løntilbageholdenhed i mæglingssystemet (Ibsen 2013). Parterne kan dog selv gå i konflikt og ende over eller under industriens norm, da hverken LO eller SN (Svenskt Näringsliv/tidligere SAF) har godkendelsesretten til overenskomster og konflikttiltag. Mæglingen i Sverige indeholder heller ikke nogen form for sammenkædning på tværs af brancher og sektorer, som det kendes fra Danmark, siden urafstemning blev afskaffet i 1940’erne (Stokke 1998).

Siden decentraliseringen fra centralniveau til branche og sektorniveau har det nye svenske aftalesystem øget koordinationen betydeligt, samtidig med at flere aftaler er overgået til rammeoverenskomster, hvad angår løn og arbejdstid. I den private sektor indeholder 83 procent af aftalerne lokal løndannelse, hvorimod 17 procent kun indeholder en central lønfastsættelse (Medlingsinstitutet 2013). Overenskomsterne i den private sektor indeholder dog stadig minimumsgarantier og klausuler, der garanterer reelle lønstigninger i de lokale og individuelle forhandlinger – også for tjenestemænd og akademikergrupper. I den offentlige sektor er lønnen i langt højere grad lokalt fastsat. De svenske LO-fagforbund bruger denne kontrol af lønudviklingen til at videreføre solidarisk lønpolitik, hvor særlige grupper skal tilgodeses for at indhente

lønefterslæb. Dette har i en del tilfælde medført, at enkelte lavtlønsbrancher har brudt industrinormen og fået relativt høje lønstigninger – til stor utilfredshed for arbejdsgiverorganisationerne. Svenske forhandlinger handler derfor i høj grad stadig om løn, samtidig med at fx rettigheder ved omstrukturering, håndtering af krisen og brug af vikarbureauer har stået centralt de senere år. Andre emner såsom efter- og videreuddannelse har derimod ikke fået stor udbredelse i overenskomsterne (Ibsen 2013).

### **Norge: trepartssamarbejde og forstærkning af frontfagsmodellen**

Norge var ligesom de andre nordiske lande plaget af store økonomiske svingninger i 1980'erne, der indebar højt konfliktniveau samt løn- og prisinflation, der truede vækst og beskæftigelse. Rivalisering mellem faggrupper og udhuling af hovedorganisationernes styring af lønudviklingen fik arbejdsgiverne til at kræve decentralisering af aftaleforhandlingerne og øget fleksibilitet i aftalerne (Stokke 1998). I 1986 gik arbejdsgiverne til storlockout for at bekæmpe Jern & Metall's krav om lige arbejdstid for arbejdere og funktionærer i industrien. Dette mislykkedes fuldstændigt, og efterfølgende blev Norges Arbejdsgiverforening og erhvervsforeningen Norges Industriforbund i 1988 slået sammen i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Efter at olieprisen faldt til 10 dollar per tønde, den norske finans- og boligboble brast, og den borgerlige regering slap magten, tog den socialdemokratiske regering og parterne i 1988 initiativ til at genrejse lønmoderationen gennem centralt trepartssamarbejde, i første omgang ved at den meget beskedne 1988-aftale mellem LO og NHO blev gjort gældende for hele arbejdsmarkedet ved et lovindgreb ("lønsreguleringsloven"). Hermed skulle lønspiralen knækkes. For at modvirke lønglidning i lokale forhandlinger reformerede man allerede i 1982 Verkstedsoverenskomsten i industrien, så lokal løndannelse skulle baseres på virksomhedens økonomi, konkurrencesituation, produktivitetsudvikling og fremtidsudsigter. Da lønloven blev ophævet i 1990 blev disse principper – de såkaldte "fire kriterier" – knæsat i en aftale mellem LO og NHO (Stokke 1998).

Det centrale trepartssamarbejde blev yderligere forstærket i Solidaritetsalternativet fra 1992 (NOU 1992: 26), der byggede på en strategi for styrket konkurrenceevne, makroøkonomisk stabilitet og fuld beskæftigelse, hvori parterne skulle sikre moderat lønvækst gennem central koordinering, centralbanken skulle sikre fast valutakurs, og regeringen skulle føre en beskæftigelsesvenlig finanspolitik. Parterne leverede sit i denne arbejdsdeling baseret på industrien som normsættende for resten af arbejdsmarkedet indtil 1996. I dette år kom der strejke i frontfaget (værkstedindustrien), og lønningerne øgedes langt stærkere end i udlandet. Efter at Asien-krisen i 1998 sendte norsk økonomi ud i en ny nedtur, blev der nedsat en række udvalg for at genoprette koordinationen

– deriblandt indkalkulering af lønstigningen blandt funktionærerne i fastsættelsen af ”rammen”, der bestemmes af frontfaget (parterne i værkstedsindustrien)<sup>4</sup>.

Reformerne af den norske aftalemødel er mere centraliserende i sammenligning med Danmark og Sverige. Tarifaftalerne, der typisk løber to år, har en række indbyggede centraliserende elementer. For det første forhandler eksportindustriens parter, Fellesforbundet (LO) og Norsk Industri (NHO), en normsættende aftale (frontfaget), som andre brancher og sektorer forventes at følge. For det andet kan overenskomstrunderne i den private sektor fra tid til anden gennemføres i centrale forhandlinger mellem LO og NHO – noget der altid sker i de såkaldte mellemopgør efter det første år af en to-årig overenskomst. LO og NHO vedtager derudover fælles forhandlingsplatforme for sine medlemsorganisationer i de forbundsvise opgør, hvor eksportindustrien optræder som spydspis. I henhold til sine vedtægter skal LO og NHO godkende og signere alle aftaler, medlemsforbundene indgår, og de skal også godkende medlemsorganisationers beslutning om at gå i konflikt. For det tredje medvirker den norske mæglingsinstitution til den centrale koordinering på linje med den danske forligsinstitution (Stokke 1998, Stokke et al. 2013).

Ved siden af den rutinemæssige frivillige mægling i de fleste opgør kan Rigmægleren inddrage parter, der ikke er nået til enighed, til tvungen mægling (ibid.). Her er det muligt for mægleren at fremstille mæglingsforslag til vedtagelse hos parterne. Der er derudover opstået den praksis ved såkaldte samfundsskadelige konflikter, at Stortinget på opfordring af regeringen kan afslutte konflikten ved tvungen voldgift. Her vil Rikslønnsnemnda fastsætte et forhandlingsresultat for parterne, og praksis er, at dette resultat vil være i overensstemmelse med resultaterne i de andre brancher – og altså være i tråd med industriens norm. Hermed kan parterne ikke spekulere i at opnå bedre resultater ved voldgift.

Norske aftaler baseres grundlæggende på tre lønssystemer; mindsteløn og normalløn samt aftaler uden lønsats (Stokke et al. 2013). Arbejdere har enten mindsteløn, hvor lønstigninger ud over det centralt aftalte tillæg fastsættes ved lokal forhandling, der bestemmer den udbetalte løn, eller normalløn, hvor lønnen fastsættes i brancheaftalerne. For funktionærer indeholder overenskomsterne typisk ingen lønsats. I den offentlige sektor bygger de fleste aftaler på mindstelønsbestemmelser, men nogle aftaler er uden sats. I staten er mindsteløn brugt, hvorimod kommuner bruger begge former. Mange overenskomster inkluderer sociale ydelser som betalt frihed ved sygdom og ved barsel, og i offentlig sektor også tjenestepensioner. Derimod er rettighederne til betalt uddannelse via uddannelsesfonde ikke udbredt på trods af LO's ønsker herom.

<sup>4</sup> Den scribe af udvalg og udredninger, der i Norge er kendt som Arntzenudvalget (NOU 1999) og Holdenudvalgene I-II-III (NOU 2000, 2003 og 2013), er typisk. I Norge bruger man sådanne treparts-kommissioner til at opdatere, stadfæste og forankre aktørernes fælles virkelighedsbillede og sikre opbakning til justeringer i organiseringen af koordineringsmodellen.

### **Finland: centraliseret indkomspolitik, tur/retur**

Fra 1968 er løndannelsen i Finland udformet gennem centraliseret indkomspolitik, hvor eksportindustrien har været normerende for resten af arbejdsmarkedet (Lilja 1992). I starten af 1990'erne blev Finland ramt af en voldsom økonomisk krise. På baggrund af en finansiell boble, en overophedet realøkonomi og bortfald af handelen med Sovjetunionen, røg bunden ud økonomien, og arbejdsløsheden skød i vejret til over 17 procent i årene 1991-1994 (Vartiainen 2011). Dette medførte, at den borgerlige Aho-regering og arbejdsgiverne i STK ville af med den nationale indkomspolitik, der havde eksisteret siden 1960'erne. Målet var ved decentralisering af løndannelsen at få bugt med inflationen i landet og de løn- og prisspiraler, der havde skabt tårnhøje forventninger til lønforhandlingerne samt lønglidning lokalt og individuelt. Der blev dog aldrig tale om en reel decentralisering af løndannelsen, og i 1995 fik Lipponens "regnbue"-regering sat indkomspolitik og koordinerede nationale aftaler i gang igen for at få styr på lønstigningstakten, øge beskæftigelsen og sikre indtrædelsen i euroen fra 1999.

Fra midten af 1990'erne så det altså ud til, at den særlige indkomspolitiske forhandlingsmodel i Finland med aftaler mellem hovedorganisationer og regeringen havde overlevet modsat i Sverige og Danmark. Derudover forbedredes den finske konkurrenceevne og økonomi betragteligt med stærk produktivitetsudvikling og vækst i brancher med høj værdiskabelse bedst eksemplificeret ved Nokias mobiltelefoni (Vartiainen 2011). Indkomspolitikken byggede på eksportindustriens forhold og betød – i samspil med beskeden lokal lønfastsættelse – en stærk styring af lønudviklingen i hjemmebrancher og den offentlige sektor. Fagforeningerne havde derudover accepteret, at lønstrukturen blev bibeholdt ved kun i beskeden grad at udtrække relativt højere lønstigninger til lavtlønsgrupper. Finland havde i 90'erne og 00'erne, sammen med Sverige, en vækst i arbejdsomkostninger per produceret enhed i industrien, der var sammenlignelig med Tysklands (mens omkostningsstigningerne i de øvrige nordiske lande var langt højere).

Derfor kunne det overraske, da hovedorganisationen for arbejdsgivere, EK, opsagde det indkomspolitiske samarbejde i 2008 på baggrund af, at eksportindustriens arbejdsgiverforening, Teknologiateollisuus, krævede og fik decentrale forhandlinger i 2007 (Berglund & Bieler 2013). Rationalet var et ønske om mere fleksibel løndannelse med løndifferentiering efter branche, virksomhed og individ i lighed med i Sverige og Danmark. EK markerede beslutningen med – ligesom SAF i Sverige – at opløse forhandlingsenheden i hovedorganisationen. Siden 2008 er der følgelig blevet større uro i løndannelsen med voksende afvigelser fra den normgivende aftale i eksportindustrien. Nogle lavtlønsområder har trukket højere procentstigninger ud ved forhandlinger, og der har været optræk til flere arbejdskonflikter (Berglund & Bieler 2013).

Ikke desto mindre er de branchevise forhandlinger stadig koordinerede, mens den lokale lønforhandling er svagt udviklet. På grund af den tiltagende krise i finsk økonomi og fornyet støtte til indkomstpolitik fra den ny-indtrådte Kataineen-regering, blev arbejdsgiverne presset til at indgå en ny indkomstpolitisk aftale i 2011. EK accepterede dette på betingelse af, at aftalen om lønmoderation blev implementeret bredt på arbejdsmarkedet, og at aftalen blev betragtet som en rammeaftale med mulighed for lokale aftaler. Omvendt accepterede fagforeningerne i SAK, STTK og AKAVA aftalen, fordi det genoprettede indkomstpolitikken samt forbedrede en række vilkår såsom uddannelse, forældreorlov og forhold for atypiske ansættelser (EIRO 2011).

I 2013 opfordrede den finske regering, flere politikere og en del af parterne til nye centrale aftaler for at få styr på løndannelsen og genoprettet konkurrenceevnen samt købekraften hos lønmodtagerne – igen i lyset af den økonomiske nedgang i Finland. Dette lykkedes i slut-oktober, hvor STTK, SAK og EK underskrev en ny central aftale om meget moderat lønvækst for to år.

Konsekvenserne af udviklingen siden krisen for den finske aftalemodel er stadig vanskelige at bedømme. Nogle fagforeninger byder en stærkere lokal løndannelse velkommen – dette er særligt fagforeninger for veluddannede grupper og med stærke tillidsrepræsentanter. Selv arbejdsgiverne har tilkendegivet, at tillidsrepræsentanter bør være en vigtigere aktør for at understøtte fleksibel løndannelse. Hovedorganisationerne for arbejdere (SAK), funktionærer (STTK) og akademikere (AKAVA) har på sin side kæmpet imod decentraliseringen og har bebudet, at koordinationen på lønmodtager-side skal opgraderes, hvis indkomstpolitikken endeligt opgives. Hvorvidt udviklingen i 2011 og 2013 signalerer en permanent retur for indkomstpolitikken eller et kort visit er derfor for tidligt at fastslå i skrivende stund.

Decentraliseringen i Finland har også haft det svært. Aftaler på brancheniveau giver mulighed for lokal løndannelse med udgangspunkt i garanterede lønstigninger i tilfælde af lokal uenighed – i lighed med i Sverige og Norge. Omkring 44 procent af finske arbejdspladser har lokale lønforhandlinger (Sippola, 2012), hvilket er begrænset i forhold til de andre nordiske lande. Hermed kan man også konkludere, at arbejdsgivernes ønske om mere fleksibel løndannelse indtil videre langt fra er opfyldt til fulde.

### **Island: svingninger mellem centralisering og fragmentering**

Gennem 1970'erne og 1980'erne var Island plaget af mange arbejdskonflikter og høj inflation, hvilket førte til drøftelser i 1980'erne om en stærkere styring af den islandske løndannelse. I 1983 gik den islandske regering så langt som til at forbyde al lønforhandling, hvilket førte til store protester i fagbevægelsen. Dog var der en erkendelse af, at noget måtte gøres. I 1986 kom det første forsøg på en national konsensus mellem parterne og regeringen om stabil løndannelse ud fra moderat forbedring af købekraften snarere end sporadiske høje lønstigninger. Dette blev efterfulgt af en indkomstpolitisk

trepartsaftale i 1990, hvor målet var reallønsstigninger ved lave nominelle lønstigninger samt prisstyring (Ólafsson, 2011: 17). Aftalen var den første, der dækkede det meste af økonomien og knæsatte en ny forhandlingsorden med fokus på lav inflation og konsensusbaserede forhandlinger mellem fagbevægelsen, arbejdsgiverne og den til enhver tid siddende regering. Med aftalen faldt konfliktniveauet også i Island.

Om end udviklingen minder om den i de andre nordiske lande, er Islands aftalemodel særlig, idet den indeholder stærke elementer af centralisering og samtidig er fragmenteret. Med en lov fra 1980 om almengørelse af kollektive aftaler er dækningsgraden helt i top i Island, og medlemskab af den aftalebærende fagforening er derudover obligatorisk. Omvendt er de islandske fagforeninger fragmenteret, idet medlemsforbundene ofte negligerer de centrale anbefalinger, dvs. der er svag vertikal koordinering. Hovedorganisationerne *Alþýðusamband Íslands – ASÍ* (organiserer både arbejdere og funktionærer) og *Samtök atvinnulífsins – SA* (arbejdsgivere - tidligere VSI) er ikke ejere af overenskomsterne, men forhandler – ofte sammen med regeringen – anbefalinger til sine medlemsorganisationer, som sidenhen forventes at udmønte disse i sine overenskomster. Det har givet Island en høj grad af centralisering i løndannelsen, når medlemmerne har fulgt anbefalingerne (Ólafsdóttir 2010). I det offentlige forhandler BSRB (lønmodtagere) med staten og kommunerne om løn og arbejdsvilkår. Gennem den centraliserede aftaleform har arbejdsmarkedsparterne forhandlet aftaler hjem og videreudviklet aftaler om arbejdsmarkedspension, sygeløn og efter- og videreuddannelse.

Under ASÍ er der et relativt stort antal fagforeninger, der er opdelt efter faggrænser og geografi, og som ofte forhandler uden om hovedorganisationernes anbefalinger på baggrund af den specifikke arbejdsmarkedssituation. Dette har medvirket til en høj grad af løndifferentiering i Island, men til tider også en meget høj løninflation, når tiderne er gode og aktørerne på forbunds- og arbejdspladsniveau benytter muligheden til at aftale høje tillæg. I sammenligning med de andre nordiske lande har lønspredningen mellem brancher, faggrupper og individer derfor traditionelt været større.

Mønstrer i Island har følgelig været, at fagforeninger er faldet tilbage på de centrale anbefalinger under lavkonjunkturer, hvorimod de under højkonjunkturer bruger det øgede forhandlingsrum og sin forstærkede lokale forhandlingsmagt til decentral løntilpasning til produktivitetstigninger og beskæftigelsesvækst. Som nævnt har dette tidligere medført problemer for den centrale koordinering. I kombination med reformer, der favoriserede investorer, arbejdsgivere og højindkomst-grupper i løbet af slut-90'erne, startede den islandske boble-økonomi, hvor lønstigningerne skød i vejret og indtægtsulighederne øgedes kraftigt (Ólafsson, 2011: 19).

På baggrund af den voldsomme finansielle og realøkonomiske krise i 2008-2009, der udløste en kraftig devaluering af kronen (ca. 50 procent) og et kraftigt fald i real-lønningerne, er behovet for koordination af økonomisk politik og overenskomsterne blevet forstærket. I 2009 og 2011 har dette udmøntet sig i trepartsaftaler, der favner politikområder fra beskæftigelsespolitik, investeringspolitik og pengepolitik. Derud-

over har man forsøgt helt at holde lønstigninger ude af disse aftaler, hvilket i 2012 og 2013 har betydet et fornyet fokus fra fagbevægelsen på lønstigninger og genetablering af den tabte købekraft (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014).

**Figur 5.1: Oversigt over aftalemodeller i Norden: 1990-2013**

	<b>Start-1990'erne</b>	<b>2013</b>
Danmark	<p>Flerniveau-forhandlinger. Branchevise forhandlinger, hvor eksportindustriens aftale er normsættende.</p> <p>Koordination ved LO og DA's samordning ved sammenkædning af forligsinstitutionen og lovfæstet kobling mellem privat og offentlig lønudvikling.</p> <p>Regeringsindgreb ved længerevarende konflikter. Lokale forhandlinger i mange brancher.</p>	<p>Flerniveau-forhandlinger. Branchevise forhandlinger, hvor eksportindustriens aftale er normsættende.</p> <p>Koordination ved hovedorganisationers samordning, ved sammenkædning af forligsinstitutionen og lovfæstet kobling mellem privat og offentlig lønudvikling.</p> <p>Regeringsindgreb ved længerevarende konflikter. Betydeligt spillerum for lokale aftaler om løn og arbejdstid.</p>
Sverige	<p>Flerniveau-forhandlinger. Branchevise forhandlinger, suppleret af lokale aftaler.</p> <p>Nogen koordination i LO, SAF har derimod trukket sig ud.</p> <p>Rehnberg-kommissionen træder ind for at sikre samordnet lønnorm i tråd med eksportindustriens aftaler.</p>	<p>Flerniveau-forhandlinger. Branchevise forhandlinger med eksportindustriens aftaler som normsættende ifølge Industriavtalet.</p> <p>Koordination ved LO og SN.</p> <p>Mæglinginstitutionerne sørger for koordination i tråd med eksportindustriens aftaler. Øget rum for lokale forhandlinger om løn og arbejdstid.</p>
Norge	<p>Flerniveau-forhandlinger. Blanding af branchevise og hovedorganisationsforhandlinger ifølge frontfagsmodellen med eksportindustrien som normsættende.</p> <p>Mæglinginstitutionen bidrager til koordination i tråd med eksportindustriens aftaler. Regeringen kan bede Riksmekler om tvungen voldgift i konflikter.</p> <p>Solidaritetsalternativet knæsetter princippet om løntilbageholdenhed, centrale kriterier for aftaler om lokal lønudvikling.</p>	<p>Flerniveau-forhandlinger. Blanding af branchevise og hovedorganisationsforhandlinger med eksportindustrien som normsættende (frontfagsmodellen).</p> <p>Mæglinginstitutionen bidrager til koordination i tråd med eksportindustriens aftaler. Regeringen kan bede Riksmekler om tvungen voldgift i konflikter. Solidaritetsalternativet og frontfagsmodellen er stadig styrende for aftalesystemet. De centrale kriterier for lokale aftaler består, og almengørelse af mindsteløn er fastsat i fire brancher.</p>
Finland	<p>Indkomstpolitisk trepartsforhandling mellem hovedorganisationer og regering med eksportindustriens situation som udgangspunkt for branchevise aftaler, der almengøres (hvis &gt; 50 procent dækningsgrad).</p> <p>Efter store konflikter under krisen forstærkes koordineringen i efterkant af den økonomiske krise.</p>	<p>EK trækker sig fra indkomstpolitikken i 2007/2008, fordi Teknologiateollisuus ønsker decentrale forhandlinger og øget fleksibilitet.</p> <p>I 2011 og 2013 indgår en ny indkomstpolitisk aftale på hovedorganisationsniveau. Spørgsmålet er, om dette er varigt.</p>
Island	<p>Indkomstpolitisk trepartsforhandling mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen fører til anbefalinger om lønstigninger. ASI og VSI kan ikke binde medlemsforbundene.</p> <p>Aftaler på forbundsniveau eller lokalt niveau fastsætter den faktiske lønstigning og minimumsløn, som almengøres ved lov.</p>	<p>Indkomstpolitisk trepartsforhandling mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen intensiveret i lyset af krisen for at restaurere makroøkonomisk styring, men også købekraften hos lønmodtagerne.</p> <p>Aftaler på forbundsniveau fastsætter den faktiske lønstigning og minimumsløn, som almengøres ved lov.</p>





## 6 Kan ændringerne i aftalemodellerne aflæses i bedre arbejdsmarkedsresultater?

I dette afsnit vil vi præsentere enkelte indikatorer for udviklingen i lønudviklingen og arbejdsmarkeds-resultater som ændringerne i aftalemodellerne har medvirket til i de nordiske økonomier siden 1980'erne. Først vil vi belyse i hvilken grad ændringerne i aftalekoordineringen siden 1990 er faldet sammen med ændringer i nordiske arbejdskraftsomkostninger (per produceret enhed) set i forhold til centrale europæiske handelspartnere, og i hvilken grad aftaleparterne har klaret at tilpasse lønudviklingen til skiftende økonomiske forhold og konjunkturer. Dernæst vil vi belyse i hvilken grad aftalesystemerne har bidraget til at modvirke den generelle trend mod øgende løn- og indtægtsulighed i vestlige lande. Endelig ser vi på i hvilken grad tilpasningen af aftalemodellerne er sket samtidig med en forbedring i beskæftigelsen og arbejdsløsheden de sidste 25 år, som var det overordnede mål for ændringerne – ”at bytte lønfest med jobfest.”

### Udviklingen i nordiske arbejdskraftomkostninger

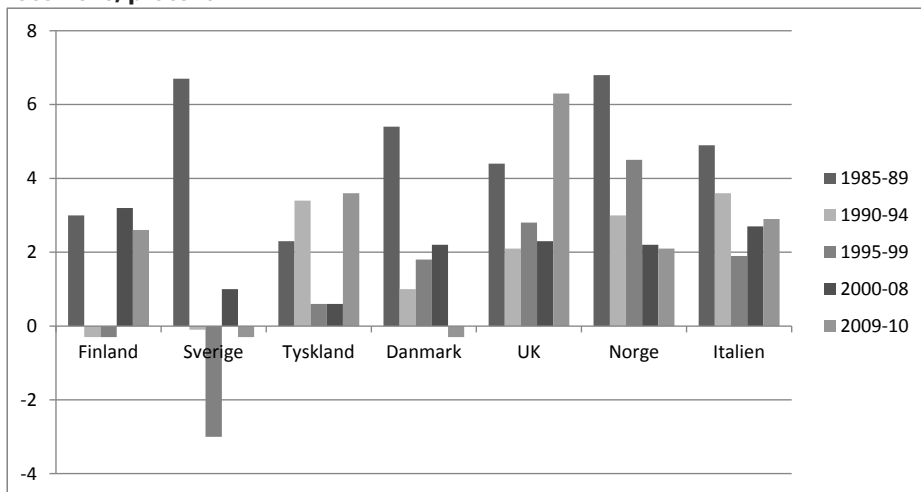
Et centralt mål for ændringerne i de nordiske aftalesystemer i 1980- og 90'erne var at genrejse konkurrenceevnen i den eksportorienterede industri. Et væsentlig konkurrenceparameter – som dog ikke kan stå alene – er arbejdskraftomkostninger per produceret enhed (på engelsk ”Unit Labour Costs”), der kan ses som et udtryk for, hvor konkurrencedygtig arbejdskraften er, når man tager produktivitet og valutakurs in mente. Figur 6.1 nedenfor viser de gennemsnitlige procentuelle ændringer i ULC i udvalgte landes industri – der går i front i de nordiske lønforhandlinger, og hvor de mest eksportrettede virksomheder typisk befinder sig – i perioden 1990-2010.

Det er tydeligt, at tilpasningen i aftalesystemerne i 1980-90'erne førte til en bedring i omkostningsudviklingen og dermed konkurrenceevnen. Efter den meget høje omkostningsvækst i 1980'erne, ser vi et markant skifte i 1990'erne i alle de fire lande<sup>5</sup>. Svensk og finsk industri kunne endog drage nytte af markant faldende enhedsomkostninger. Ved siden af lønmoderation vidner det også virkningerne af store devalueringer og kraftige

<sup>5</sup> Data for Island var ikke tilgængelige i OECDs database.

produktivitetsforbedringer efter krisen i 90'erne.<sup>6</sup> Samlet set udviser de nordiske industrier en omkostningsudvikling, der er fuldt sammenlignelig med den tyske udvikling i 90'erne og – undtagen i Norge – klart lavere end i Storbritannien, hvor forhandlingerne var blevet fuldstændig decentraliseret<sup>7</sup>. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af en række komparative studier, der viser, at væksten i arbejdsomkostninger, alt andet lige, sædvanligvis er lavere i lande med stærk end svag koordinering af aftalesystemerne (Traxler et al. 2001; OECD 2006).

**Figur 6.1: Årlig ændring i industriens arbejdsomkostninger per produceret enhed 1985-2010, procent**



Kilde: OECD.stat

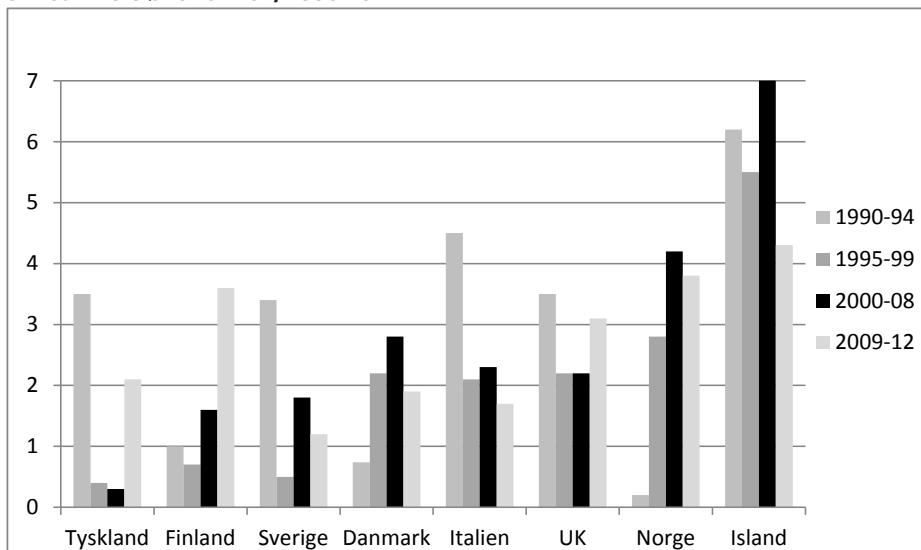
Under opsvinget i 00'erne stabiliserede udviklingen sig, indtil det under krisen i 2009-2010 igen er bemærkelsesværdigt at se, hvordan de nordiske forhandlingssystemer

<sup>6</sup> Se Figur i Appendix for udvikling i arbejdsproduktiviteten.

<sup>7</sup> Ændringen i lønudviklingen afspejles også i, at lønandelen af indtægterne i industrien (og økonomien som helhed) i alle de nordiske lande, undtaget Island, faldt relativt kraftigt i første del af 1990'erne – specielt i Finland og Sverige – og mere end i England og Tyskland. Udover 90'erne og 00'erne stabiliserede lønandelene sig i alle de nordiske lande, indtil den steg kraftigt under opsvinget før finanskrisen og faldt kraftigt i begyndelsen af krisen – især i Island (se Appendix Figur A2). Man skal være forsigtig med at tolke baggrunden for ændringer i lønandele, da de påvirkes af ændringer i kapitalintensiteten i brancherne, omstillinger og omstrukturering, investeringsniveau, brug af underleverandører og andre indsatsfaktorer, og dermed slet ikke kun lønforhandlinger eller fagforbunds styrke. Ligeledes vil forskelle mellem lande påvirkes stærkt af industristrukturen, hvor brancher med høj kapitalintensitet som kemi, papir- og trævarer, og elektrometallurgi har en lav lønandel og arbejdsintensive brancher som tekstil, møbel, næringsmidler mv har høje andele. Dette afspejles i forskelle mellem de nordiske lande, hvor lønandelen gennemgående har været højest i Danmark og lavest i Finland.

bidrager til langt hurtigere tilpasninger i omkostningsniveauet end fx i de mindre koordinerede systemer i Storbritannien og Tyskland. I Danmark og Sverige skete tilpasningen bemærkelsesværdigt prompte, hvilket afspejler at virksomhederne var i stand til at tilpasse arbejdsstyrken og arbejdstiden hurtigere end i de øvrige lande<sup>8</sup>. Den kollektive jobbeskyttelse er mere liberal i Norden end især de kontinental europæiske lande, mens den individuelle jobbeskyttelse er relativt restriktiv, undtaget i Danmark (Svalund et al. 2013). I Danmark er stigningen i enhedslønomkostningerne, særlig som følge af en aftagende produktivitetsvækst, blevet anset som et problem, der forværrede lønkonkurrenceevnen igennem årtiet før krisen (Andersen og Ibsen, 2013). Under kriseårene 2008-2012 faldt omkostningerne imidlertid med så meget som 19 procent (OECD.stat), hvilket vidner om en stærk produktivetsforbedring, som er højst atypisk midt i en så dyb krise. I Finland og Norge var tilpasningen mindre kraftfuld, men det er værd at bemærke, at omkostningerne også her steg langt mindre end i Tyskland og Storbritannien. I lighed med Tyskland, hvor korttidsarbejde ("Kurzarbeit") og tidskonti blev brugt i stor skala for at fastholde arbejdskraft, gjorde også Finland udstrakt brug af arbejdsfordeling ("permitteringer") for at modvirke skyhøj arbejdsløshed, efter at landet oplevede det stærkeste fald i industriproduktionen i hele Europa i 2009.

**Figur 6.2: Gennemsnitlig procentændring i arbejdskraftomkostninger per produceret enhed i hele økonomien, 1990-2012**



Kilde: OECD.stat

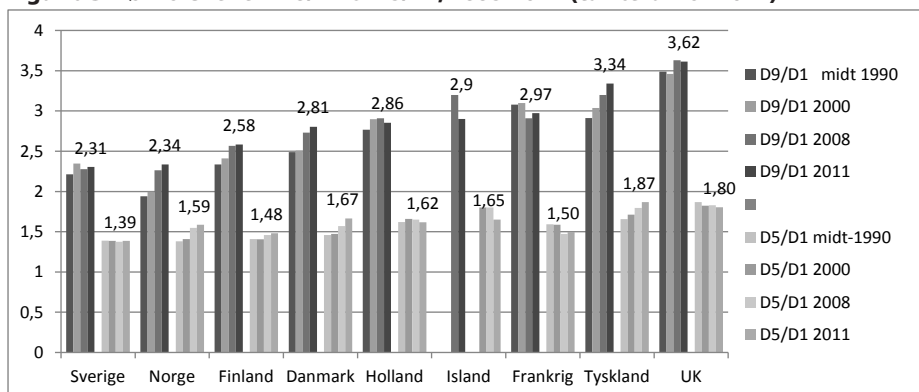
<sup>8</sup> I Sverige er der grund til at antage, at dette havde hang sammen med «krisaftalet» mellem IF Metall og Teknikföretagen der gav de lokale parter mulighed for at aftale op til 20 procent reduktion i arbejdstiden og betaling, mens det i Danmark er rimeligt at antage, at den liberale jobbeskyttelse gav virksomhederne et betydeligt rum til at tilpasse arbejdskraften i forhold til den faldende efterspørgsel (Svalund et al. 2013).

Det er videre interessant at bemærke den afvigende udvikling i Tyskland, der siden midten af 1990'erne og frem til 2005 foregik gennem en kraftig omstrukturering af arbejdsmarkedet, aftalesystemet og velfærdsordninger. Et voldsomt fald i fagforeningernes organisationsgrad og aftalernes dækningsgrad kombineret med stærk vækst i atypisk korttidsarbejde, førte i Tyskland til fremvæksten af en stor lavtlønssektor og kraftigt øgede lønforskelle (se Figur 6.3 nedenfor). Det er derfor ikke overraskende, at arbejdsomkostningsniveauet i Tyskland i den periode steg langt mindre end i alle andre europæiske lande, de nordiske inkluderet. Det tyske eksport- og beskæftigelsesmirakel er altså ikke primært et resultat af en lavere omkostningsvækst i industrien – hvor arbejdskraftsomkostningerne faktisk faldt ligeså meget i Sverige og Finland 1990-2008 – men er snarere udsprunget af, at den voksende lavtlønssektor har gjort underleverandørtjenester og andre støttedfunktioner til industrien stadigt billigere (Dustmann et al. 2009; 2014). Samtidigt har nedskæringerne i velfærdssystemet (de såkaldte Hartz-reformer) og deregulering af jobbeskyttelsen på dele af arbejdsmarkedet forstærket udviklingen hen mod et todelt arbejdsmarked, hvor nogle industrijobs i Tyskland er godt betalt, hvorimod andre jobs i periferien af produktionskæden er sattet stadig længere agterud. Gennem denne ”interne devaluering” forbedredes den samlede tyske lønkonkurrenceevne signifikant i forhold til andre europæiske lande, inklusive de nordiske, hvor koordineringen af løndannelsen har modvirket disse uligheder og fremvæksten af en omfattende lavtlønssektor.

### **Større nordisk lønspredning – men fortsat de mindste lønforskelle i Europa**

Et centralt mål for de koordinerede nordiske aftalesystemer har været at sikre en relativt jævn fordeling af løn på tværs af brancher og faggrupper. De seneste årtier har der i næsten alle lande været en stærk vækst i ulighederne i løn og indkomst (Atkinson 2008; OECD 2011). Globalisering, ny teknologi, højere kvalifikationskrav og den voksende finanssektor fremhæves ofte som drivkræfter bag denne udvikling, men ifølge en række OECD-studier kan de vigtigste årsager til den voksende ulighed fortsat findes i organiseringen af arbejdsmarkedet og de sociale sikringsystemer (ibid.).

**Figur 6.3: Lønforskel – D9/D1 & D5/D1, 1995-2011 (talværdi for 2011)**

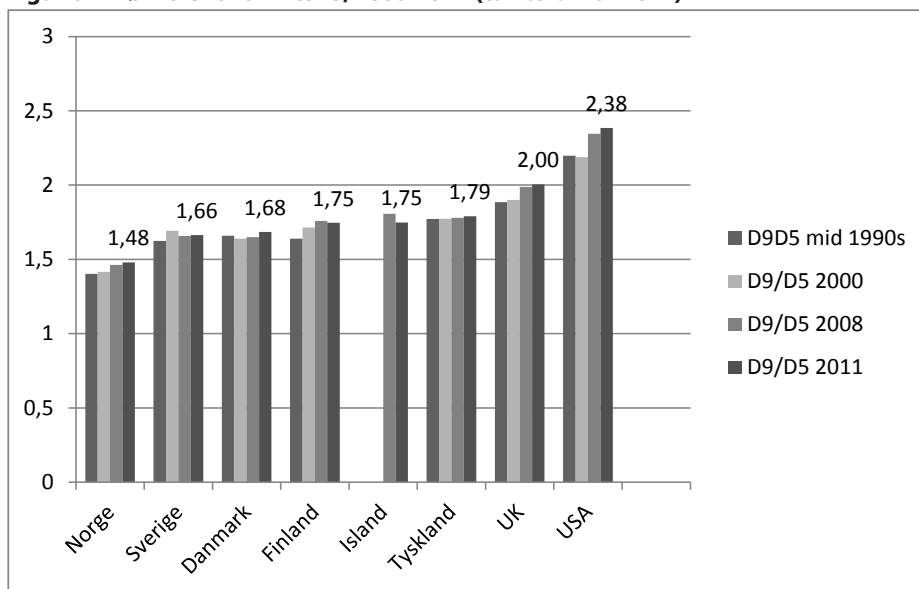


Kilde: OECD.stat – lønindkomst for individer med fuldtidsarbejde

Figur 6.3 viser forholdet mellem løndeciler for fuldtidsarbejdende i de nordiske lande versus Holland, Frankrig, Tyskland og Storbritannien i perioden 1995-2011<sup>9</sup>. Figuren viser to mål for ulighed. For det første viser den forholdet mellem 9. decil i lønfordelingen – dvs. de 10 procent bedst betalte imod de 10 procent dårligst betalte. Det er tydeligt, at de nordiske lande – på nær Island – fortsat har lavere ulighed i løn end sammenlignelige europæiske lande, men også at lønspredningen er steget i de nordiske lande de sidste 20 år (undtagen Island under krisen). Når det gælder løn for fuldtidsbeskæftigede har Sverige de mindste forskelle, hvor de øverste 10 procent i 2011 tjener 2,31 gange mere end de 10 procent der tjener mindst, sammenlignet med 3,62 gange mere i Storbritannien. Dette er en klar indikation af effekten af den svenske aftalemødel i forhold til den markedsbaserede regulering af løn i Storbritannien. Lønuligheden er næsten lige så stor i Tyskland. Særlig bemærkelsesværdigt er det, at uligheden mellem de middelhøjt lønnede (5.decil) – og de lavest lønnede (1.decil) er vokset kraftig i Tyskland, og nu er højere end i Storbritannien. I 2011 tjener 5. decil i Tyskland 1,87 gange så meget som 1. decil, mens forskellene varierer mellem 1,39 (Sverige) og 1,67 (Danmark) i de nordiske lande. Det er værd at bemærke, at lønspredningen i den nedre halvdel af lønfordelingen nu er større i Danmark end i Frankrig og Holland, og at den også i Norge er højere end i Frankrig. I Finland og Sverige er stigningen i uligheden i den nedre del af lønfordelingen klart mindre. I Island har man endog set et fald i den høje lønulighed under krisen. Der tegner sig et billede af, at særlig Danmark har fået en højere lønulighed, der minder om den i andre europæiske lande, mens Norge særlig har set øget ulighed i bunden af lønstigen.

<sup>9</sup> Sammenlignelige OCED-data for perioden 1985-95 findes bare for nogle af landerne, og viser stabilitet i Danmark, en vis reduktion i Finland, og en markant økning i Sverige og Storbritannien (1990-95).

**Figur 6.4: Lønforskel – D9/D5, 1995-2011 (talværdi for 2011)**



Kilde: OECD.stat – lønindkomst for individer med fuldtidsarbejde

I lande som Storbritannien og USA er der ikke bare sket en stigning i uligheden mellem de rigeste og fattigste, men også mellem de rigeste og middelklassen, som på sin vis er blevet 'hættet' af. Denne udvikling er særlig interessant, fordi den viser noget om, hvordan fagbevægelsens kernegrupper klarer sig. I figuren ovenfor, som viser forholdet mellem 9. decil og 5. decil, kan vi se, at middelklassen i Storbritannien og USA bliver hættet af, og at forskellene er større end i de nordiske lande samt Tyskland. Vi kan også se, at der ikke er sket store forandringer i Norden, om end der er en tendens til lidt større ulighed mellem middelklassen og de bedst lønnede – særlig i Norge og Finland. Danmark og Sverige ser derimod ikke ud til at have ændret sig meget, og i Tyskland kan vi faktisk se et nærmest uforandret forhold mellem middelklassen og de højest lønnede. Dette understreger, at den større ulighed i Tyskland sker i bunden af lønstrukturen.

Overordnet kan man fastslå, at de nordiske aftalemodeller stadig medvirker til at holde lønulighederne på et lavere niveau end i de fleste andre europæiske lande, men at lønstrukturen på arbejdsmarkedet i Norden er i ved at blive mindre forskelligt end i nabolandene på kontinentet. Det er dog også klart, at der er en række andre forhold, der påvirker lønfordelingen. Beskæftigelses- og ledighedsniveauet, generøsiteten i arbejdsløshedsunderstøttelsen og andre ydelser, der påvirker reservationslønnen og arbejdstageres forhandlingsmagt har effekt. Derudover lader det til, at den mere lige-lige fordeling af uddannelse og kompetencer i nordiske lande, end i de fleste andre vestlige lande, medvirker til at reducere uligheden (OECD 2011). Økonometriske studier har ligeledes vist, at koordinationen i aftalemodellerne er medvirkende til en

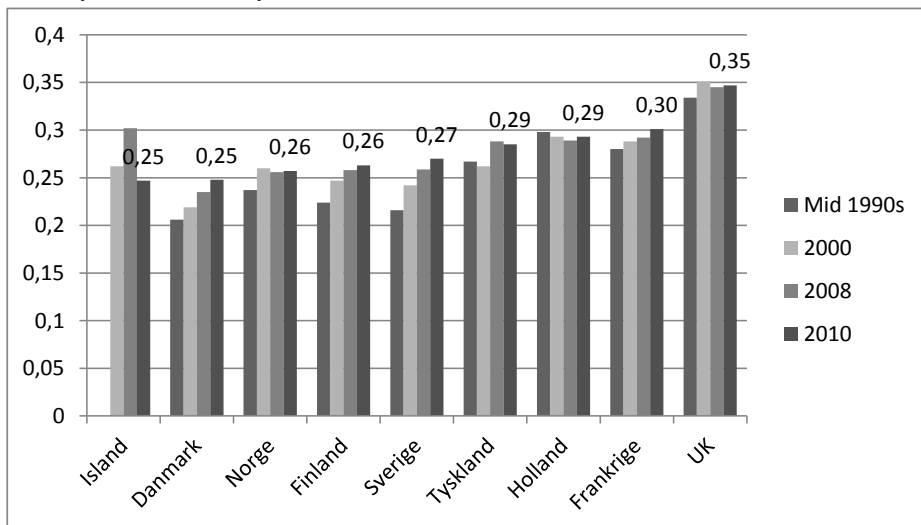
mindre grad af løn og indtægtsulighed – selv når man kontrollerer for andre faktorer (Calmfors & Driffil, 1988; OECD 2006, 2011). Denne effekt kan måske blive svækket i takt med kombinationen af decentralisering af lønnen, faldende faglig organisering, og udhuling af aftalesystemerne på dele af arbejdsmarkedet, hvormed lønmodtagerne kan komme i en svagere forhandlingsposition på virksomhederne (Ibsen et al. 2011). Nyere komparative studier viser også at lønuligheden, alt andet lige, øges når andelen af tidsbegrænsede ansatte og andelen af indvandrere i beskæftigelsen vokser (Koeniger et al. 2007; OECD 2011; Rossvold 2013). Kombineret med højere ledighed, en øget indvandrerbefolkning med højere kompetencebarrierer at forcere (Djuve et al. 2014) samt politisk pres på velfærdsydelse, kan man ikke tage for givet, at tendenserne til øgede lønforskelle i Norden vil være lette at vende.

### **Indkomstfordelingen mellem hushold**

Mens aftalesystemerne direkte påvirker lønstrukturen, er indtægtsfordelingen mellem husholdningerne også påvirket af uligheder i kapitalindtægt, skat og overførsler samt ikke mindst tilgangen på arbejde for husholdningernes medlemmer. Samtidigt med at øgede kapitalindtægter i de højeste indtægtsgrupper har bidraget til større ulighed i alle de nordiske lande, hvorimod skat- og overførselssystemet yder væsentlige bidrag til at udjævne indtægtsforskelle (Kvist et al. 2011), er der ikke tvivl om, at beskæftigelsesniveauet og ledigheden har en væsentlig indflydelse på indkomstfordelingen i samfundet. Selv med begrænsede lønforskelle bliver indtægtsuligheden mellem en familie med 1 i forhold til 2 heltidsarbejdende hurtigt betydelige. Kenworthy (2009) har således påvist, at der i vestlige lande er en systematisk sammenhæng mellem udviklingen i beskæftigelsesniveauet og udviklingen i indtægtsulighed – sammenfattet i credoet ”the high employment road to lower inequality.”

En typisk indikator for indtægtsspredningen er Gini-koefficienten, der måler afvigelser fra en helt lige fordeling af indtægterne i samfundet. Figur 6.5 bekræfter, at de nordiske lande fortsat har relativ høj grad af indkomstlighed, men at uligheden er voksende med en vis undtagelse af Norge i 00’erne og Island under finanskrisen.

Figur 6.5: Indtægtsulighed for husholdninger i økonomisk aktiv alder, 18-65 år, Ginikoefficient-indeks (talværdi for 2010)



Kilde: OECD.stat – Husholdningens indkomst efter skat og overførselsindkomster.

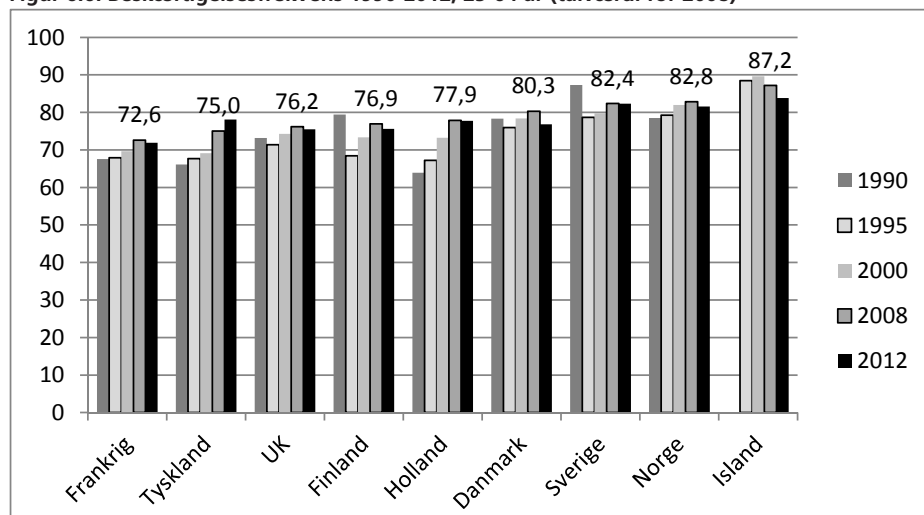
Et slående træk i Figur 6.5 er, at den langsigtede stigning i indtægtsuligheden, på trods af høj beskæftigelse, ser ud til at være stærkere i Norden – specielt i Sverige og Danmark – end i de fleste andre lande i figuren. I Danmark skete det sammen med voksende løn- ulighed og en vis stramning i sociale ydelser for enkelte grupper (Andersen & Petersen 2014). Siden lønforskellene i Sverige var relativt stabile og beskæftigelsen steg jævnt må de voksende forskelle have haft andre årsager. Berglund og Esser (2014) antyder således, at øget ulighed i tilgang til stabil beskæftigelse, kapitalindtægt, og ændringer i skat og overførselssystemet i Sverige har bidraget til større forskelle. Finland synes at følge i samme retning (Kangas & Saloniemi 2014). Norge er et modsat eksempel, hvor indtægtsforskellene mindskedes i 00'erne på trods af øget løn- ulighed, ganske sikkert mest som følge af ændringer i kapitalbeskatningen og en jævn og stærk beskæftigelsesvækst (Hippe et al. 2013). Island er et interessant særtilfælde i Norden, eftersom landet har langt højere lønforskelle end de øvrige lande, men mindre indtægtsforskelle. Det afspejler den høje beskæftigelse ikke mindst blandt kvinder og ældre. Uligheden steg stærkt under det finansielle eventyr på Island, men den er undtagelsesvis i Europa faldet efter finanskrisen, dels som følge af mindre kapitalindtægter, dels som følge af en politisk initieret målretning af overførselsindkomster mod de mest sårbare grupper efter finanskrisen (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014). Sammenligner vi med andre europæiske lande har stabiliseringen i ulighed i Holland og Storbritannien (fra Europas fortsat klart højeste niveau) bl.a. hængt sammen med en stærk vækst i beskæftigelsen før krisen, og det samme ser man faktisk i Tyskland i 2008-11 på trods af den øgede løn- ulighed.



## Beskæftigelse og arbejdsløshed

En overordnet målsætning for de koordinerede forhandlingsmodeller i Norden er at maksimere væksten i beskæftigelsen snarere end i lønnen. Kritikere af de nordiske aftalemodeller fremhæver imidlertid ofte, at Nordens høje, sammenpressede lønniveau bidrager til at reducere beskæftigelsesniveauet ved særligt at udelukke arbejdstagere med få kvalifikationer eller lavproduktivitet fra arbejdsmarkedet. Figur 6.6 og 6.7 viser udviklingen i beskæftigelsesprocent for aldersgruppen 25-64 år og ledighedsrater i Norden og i udvalgte europæiske lande siden 1990'erne. Ved at fokusere på beskæftigelsen i befolkningen i den økonomisk aktive alder (25-64 år), reduceres effekterne af forskelle i uddannelsessystemerne mellem lande, samtidigt med, at de nordiske landes langt højere beskæftigelse blandt ældre holdes udenfor og bidrager til at undervurdere de reelle forskelle i beskæftigelsen. Ved at tage udgangspunkt i 2008, elimineres også kortfristede effekter af, at landene blev ramt i forskelligt omfang af finanskrisen.

Figur 6.6: Beskæftigelsesfrekvens 1990-2012, 25-64 år (talværdi for 2008)

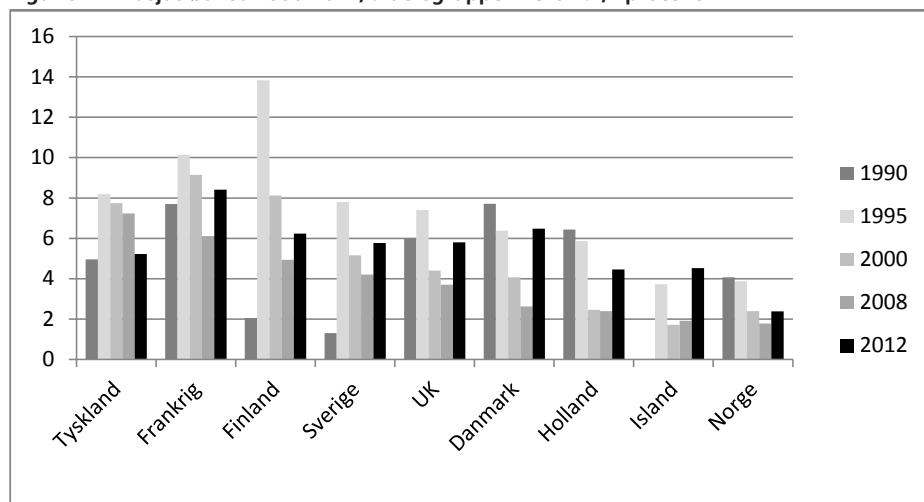


Kilde: OECD.stat

Der er imidlertid ikke meget, der tyder på at den koordinerede løndannelse har været en hindring for at de nordiske lande kunne øge beskæftigelsen. Sammenlignet med de øvrige lande, der ligger højest i Europa, har de nordiske lande stadig de højeste beskæftigelsesfrekvenser i EU/EØS-området, noget der særlig skyldes den høje beskæftigelsesfrekvens blandt kvinder. Forskellene forstærkes, når man kontrollerer for den langt lavere beskæftigelse blandt ældre (65+) og den langt højere andel deltidsarbejdende i de øvrige europæiske lande (Hemerijck & Eichhorst 2007). Derudover afspejles det, at ændringerne i aftalesystemerne efter krisen i 1990'erne faldt sammen med en jævn stigning i beskæftigelsesfrekvensen frem til finanskrisen i 2008. Også sammenlignet

med det liberale arbejdsmarked i USA, kommer de aftaleregulerede nordiske arbejdsmarkeder godt ud, hvad beskæftigelsesfrekvens angår; i 2012 udviste Sverige faktisk et højere antal arbejdstimer per person i den økonomisk aktive alder (25-65) end USA (Freeman 2013). Under krisen er beskæftigelsen faldet i alle lande undtagen Sverige og Tyskland, hvor størstedelen af tilvæksten i beskæftigelsen i 00'erne er kommet i forskellige typer af atypisk korttidsarbejde, mens andelen af fuldtidsarbejdende er faldet (Carlin et al. 2014). Også hvis man ser på andelen i arbejde blandt lavt kvalificerede (personer med lav uddannelse) har denne ligget systematisk højere i de nordiske lande end i andre OECD-lande (Barth & Moene 2012; Salverda & Mayhew 2009). Efter finanskrisen ser man imidlertid, at Finland og Danmark halter noget efter de andre nordiske lande, men disse fluktuationer har øjensynlig langt mere at gøre med makroøkonomiske politikfejl op til krisen – nationalt og på europæisk plan – end med de koordinerede aftalesystemer, der i 1990'erne viste sig at være en vigtig løftestang for at bringe beskæftigelsen op ad igen.

**Figur 6.7: Arbejdsløshed 1990-2012, aldersgruppen 25-64 år, i procent**



Kilde: OECD.stat

Ser vi på udviklingen i ledigheden, er det slående, at den faldt meget kraftigt i de nordiske lande efter deres dybe krise i 90'erne. Sammenligner man med nedgangen i de øvrige lande, er det tydeligt, at den forstærkede koordinering af løndannelsen, alt andet lige, ikke var noget handicap for at reducere ledighedsniveauet. I procent faldt ledigheden fra toppen i 1990'erne til bunden før finanskrisen stærkest i Finland, Danmark og Norge, efterfulgt af Holland, hvor det «hollandske mirakel» netop byggede på en centralt koordineret lønmoderation (Visser & Hemerijck 1997). Det er dog værd at bemærke, at Sverige og Finland aldrig har formået at komme tilbage til

det beskæftigelses - og ledighedsniveau man havde i 1990, men det var måske også et kunstigt niveau pga. den forugående finansboble – akkurat som de danske, hollandske og islandske niveauer var det i 2008. Det var også netop disse lande, der fik de relativt kraftigste tilbageslag under finanskrisen. Disse tilbageslag havde meget lidt at gøre med udviklingen i aftalesystemerne i landene, men de havde derimod en tæt sammenhæng med den mangel på koordinering af penge- og finanspolitikken som fandt sted i disse lande forud for krisen, hvilket gjorde det umuligt for arbejdsmarkedets parter at modvirke de bobler der efterhånden kollapsede. Parallelen er dermed slående med udviklingen i Sverige, Norge og Finland i 1980'erne, da koordinationen mellem penge- og finanspolitikken, velfærdspolitikken, og lønpolitikken ligeledes brød sammen (Dølvik & Vartiainen 2002)<sup>10</sup>. Den gang var myndighederne og parterne i de nordiske lande imidlertid istand til efterhånden at finde en vej ud af problemerne ved hjælp af et bredt udvalg af tiltag – inklusiv devalueringer – som det næppe havde været muligt at enes om uden tæt samarbejde og kooordinering mellem parterne på arbejdsmarkedet. Hvorvidt den samme evne og vilje til at finde samlede løsninger, der peger ud af krisen er til stede i dag, kan synes mere usikkert. For at se nærmere på de organisatoriske og institutionelle forudsætningerne for det, skal vi nu kigge lidt nærmere på, hvordan det står til med de bærende aktører i de nordiske aftalemodellerne – fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne.

<sup>10</sup> Disse erfaringer illustrerer at både økonomisk fiasko og succes i de nordiske lande er tæt knyttet til evnen til at sikre en samlet koordinering mellem den makroøkonomiske politik, velfærdspolitikken og lønpolitikken – eller det vi i NordMod 2030-projektet har betegnet som triangel, der udgør grundpillerne i for den nordiske model (Dølvik 2014).



## 7 Udviklingen i organiseringen

De nordiske landes fagforeninger er verdens stærkeste målt ud fra organisationsgraden (se figur 7.1 nedenfor). Fagforeningerne har derfor kunnet fremme lønmodtagernes kollektive interesser med stor tyngde både i forhold til arbejdsgiverne og i forhold til det politiske system. Understøttet af en høj overenskomstdækning finder vi derfor også nogle af de mest gunstige arbejdsforhold for almene lønmodtagere i Norden og de laveste andele ”dårlige jobs” (Eurofound 2012). Men fagorganisering er under pres, og den ’nordiske undtagelse’ til den nedgang i faglig organisering, som er set i andre lande, kan være fortid. Dette kan svække den kollektive interessenbevaretagelse, særligt på arbejdspladserne hvor tillidsrepræsentanterne er afhængige af at have nok medlemmer i ryggen. Dette afsnit belyser organisering af i særdeleshed lønmodtagere, men også arbejdsgivere, på tværs af de fem nordiske lande.

### Verdens stærkeste fagbevægelser under pres

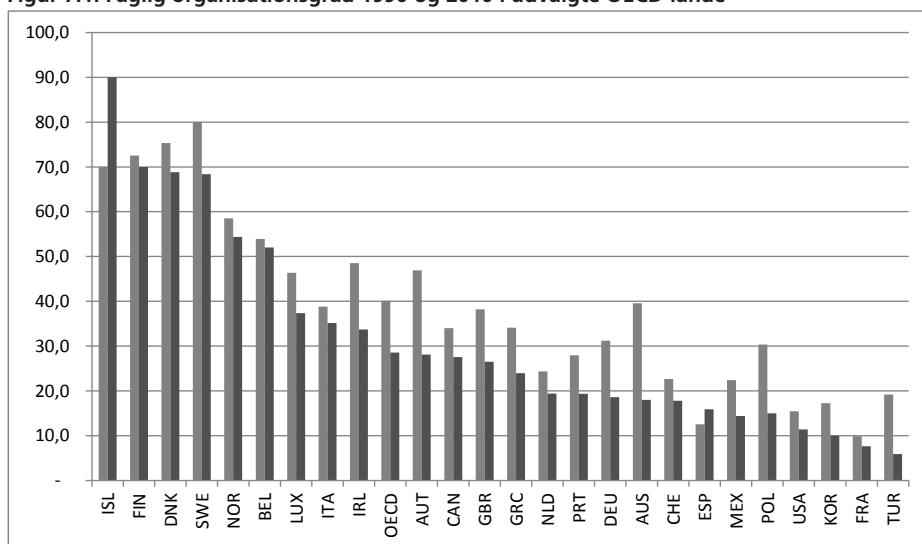
Organiseringen i Norden er siden toppunktet i 1990’erne faldet fra et højt udgangspunkt. Norge er Nordens ’undtagelse’, idet Sverige, Finland og Danmark samt topscoreren Island ligger på over to tredjedele af arbejdsstyrken, hvorimod Norge ’kun’ lige sniger sig op over halvdelen af arbejdsstyrken. Forskellen på de nordiske lande er ofte forklaret med fraværet af A-kasser administreret af fagforeningerne (Gent-systemet) i Norge, hvilket har medført et stabilt lavere niveau i dette land (Due et al. 2010). Topplaceringerne stammer i høj grad fra en næsten ubrudt stigning i organisationsgraden fra 1960. Særligt udviklingen mellem 1970 til midt-1990 er interessant. Her oplevede mange lande et voldsomt fald i organiseringen – typisk i 1980’erne pga. stigende arbejdsløshed. Denne stigning i ledigheden blev i lande med Gent-systemer omsat til medlemsfremgang.

De seneste 15-20 år kan man observere et generelt fald på tværs af de nordiske lande, og dette fald er relativt størst i Sverige, Finland og Danmark, hvorimod Norge kun oplever et mindre fald, dog ud fra det lavere udgangspunkt. Dette har betydet, at forskellene til Norge i Sveriges, Finlands og Danmarks tilfælde nu er nede på 12-20 procentpoint mod over 20 procentpoint i 1980’erne og 1990’erne.

Figuren nedenfor levner ingen tvivl om, at de nordiske fagforeninger er og har været de bedste til at organisere lønmodtagere i de vestlige udviklede økonomier. Figuren

giver et klart billede af de store forskelle i organisationsgraderne, som findes inden for OECD-området – lige fra Tyrkiets 5,8 procent af arbejdsstyrken til Islands 90 procent. Det ses også tydeligt, at de nordiske lande – samt Belgien – er i en klasse for sig med over halvdelen af arbejdsstyrken i faglige organisationer i forhold til OECD-gennemsnittet på 28,5 procent. Forskellene i organisationsgraden imellem OECD-landene vidner altså om en stor diversitet i fagforeningernes styrke i de vestlige økonomier.

**Figur 7.1: Faglig organisationsgrad 1990 og 2010 i udvalgte OECD-lande**



Kilde: OECD.stat + ASÍ for Island.

Vi ser som nævnt også de nordiske landes fald i organisationsgraden siden 1990. Eneste undtagelse er Island, som har oplevet en stærk stigning i organisationsgraden siden 1990. I Danmark skal man dog huske på, at de aftalebærende fagforeninger – fraregnet gule organisationer – nu kun organiserer ca. 60 procent af arbejdsstyrken (Ibsen et al. 2013).

Nedenfor ser vi på nogle hovedforhold ved organiseringen i de nordiske lande for at komme nærmere ind på forklaringer på faldet i organisering. Derudover prøver vi at give bud på, hvilke tendenser vi kan forvente fremover i organiseringen af lønmodtagere i Norden.

### Lønmodtagernes hovedorganisationer i Norden

Arbejdsdelingen i forhold til rekruttering af medlemmer imellem hovedorganisationerne i Norden skaber ikke længere de store gnidninger. Kun i Danmark har man for alvor set fænomenet med gule fagforeninger og den konkurrence, der er opstået om medlemmer. I Sverige og Norge såvel som i Danmark blev fagbevægelserne i udgangs-

punktet bygget op omkring LO'erne som hovedorganisationer – i Finland er det SAK. Bortset fra i Norge, hvor LO forsøger at organisere alle typer faggrupper, favner disse hovedorganisationer fagforbund for faglærte og ufaglærte lønmodtagere. I Island er ASÍ klart den største hovedorganisation og har forbund for både ufaglærte, faglærte og funktionærgrupper.

De nordiske lande har således traditionelt haft stærke hovedorganisationer for lønmodtagere som de dominerende aktører. Ud over at være sammenslutninger for de dominerende overenskomstbærende forbund havde de også bredde og repræsentativitet til at optræde som politisk aktør i forhold til regering og parlament. En del af LO'ernes, SAK's og ASi's styrke har ligget i en høj grad af centralisering af forbund – dvs. en høj andel af de organiserede inden for hovedorganisationens forbund.

**Tabel 7.1: Hovedorganisationernes andel af fagligt organiserede i Norden**

	1990	2007	Ændring
Danmark (LO)	64	52	- 12
Finland (SAK)	57	47	- 10
Island (ASi)	71 (1980-tal)	66	- 5
Norge (LO)	58	52	- 6
Sverige (LO)	58	49	- 9

I de senere år har ændringer i erhvervsstrukturerne reduceret rekrutteringsgrundlaget for LO's medlemsforbund. Flere og flere beskæftiges som funktionærer og tjenestemænd på andre fagområder og under andre hovedorganisationer. Dette ses også afspejlet i hovedorganisationernes andel af det samlede antal fagforeningsmedlemmer, hvor de traditionelle arbejderhovedorganisationer taber terræn. Derimod overtager andre forbund lønmodtagere, der beskæftiger sig i funktionær/tjenestemand- samt akademikerstillinger.

I Sverige handler dette om TCO for tjenestemænd/funktionærer og Saco for akademikere. I Finland er der STTK for funktionærer/tjenestemænd og AKAVA for akademikerforbund. I Island organiserer BSRB en betydelig andel i offentlig sektor. I Norge er der tre hovedorganisationer ud over norsk LO. Det handler om YS, som primært organiserer funktionærer med korte eller mellemlange uddannelser i både privat og offentlig sektor; Unio der organiserer professions- og højskoleuddannede, der arbejder i den offentlige sektor; samt Akademikerne for akademisk uddannede. LO og YS-forbund står i direkte konkurrence, men også på de andre områder er der en vis konkurrence, eftersom LO i princippet ønsker at organisere alle grupper (se Nergaard & Svalund 2009). Et fællestræk for de nordiske lande er en høj organisationsgrad for funktionærer og akademikere, hvilket i Sverige, Finland og Danmark delvist kan forklares ved Gent-effekten, men også ved tidlig etablering af selvstændige centralorganisationer, der effektivt kunne samordne interessekampen for netop disse

grupper. Mange funktionærer og akademikere har set det som naturligt at være med i en tilhørende fagforening qua A-kassen, men forbundene for funktionærer/tjenestemænd og akademikere har derudover været gode til at promovere sig på andre forhold end løn og arbejdsvilkår såsom professionstilhøret, kompetenceudvikling, individuelle lønforhandlinger osv. Endelig skal det normalt konstruktive samarbejde med LO'erne ikke glemmes, hvilket ses i fx aftalerne om organisationsgrænser imellem LO, FTF og AC.

### Forskelle i faglig organisering mellem mænd og kvinder

En af årsagerne til de høje medlemstal i Norden er utvivlsomt, at de nordiske kvinder i høj grad – faktisk oftere end mænd – er medlemmer af fagforeninger. Den høje grad af organisering hænger også sammen med kvinders beskæftigelsesgrad og særligt det faktum, at kvinder ofte tager arbejde i de store offentlige sektorer, som er godt organiserede. Derimod udgør brancher, hvor mænd er organiseret i høj grad – såsom industrien – en stadig mindre del af beskæftigelsen, hvilket kan forklare, at mændenes organisationsgrad er faldet hurtigere end kvindernes.

På tværs af landene kan det i tabel 7.1 ses, at mændene har haft et fald i organisationsgraden på næsten ti procentpoint – i Island er faldet kun på 6 procentpoint – hvori kvindernes kun er faldet med 3-4 procentpoint i Danmark og Finland. I Norge er kvindernes organisationsgrad rent faktisk steget. En undtagelse fra dette billede er Sverige, hvor kvindernes organisationsgrad er reduceret kraftigt i løbet af perioden 1995-2008 med et fald på 9 procentpoint. Faldet er dog endnu mere kraftigt for de svenske mænds organisationsgrad med hele 15 procentpoint, og årsagen kan delvis tilskrives svækkelsen af Gent-systemet med de voldsomme kontingentforhøjelser for visse A-kasser og mændenes placering i A-kasser med høj ledighedsrisiko (Kjellberg, 2010b).

**Tabel 7.2: Faglig organisationsgrad i Norden fordelt på køn**

	Danmark			Finland			Island		
	1996	2008	Ændring	1995	2008	Ændring	2004	2012	Ændring
Kvinder	81	77	-4	83	80	-3	95	90	-5
Mænd	81	72	-9	80	72	-8	94	88	-6
Forskel	0	5	-	3	8	-	1	2	-
Norge			Sverige						
	1995	2008	Ændring	1995	2008	Ændring			
Kvinder	58	60	+2	85	74	-9			
Mænd	56	47	-9	83	68	-15			
Forskel	2	13	-	2	6	-			

Kilder: Danmark: AE på baggrund af Lovmodellens registre; Finland: Ahtiainen 2006; Sverige: Kjellberg, 2010a; Norge: Nergaard og Stokke, 2010. Island: baseret på ESS 2004 og ESS 2012, hvor populationen er defineret som personer i betalt arbejde, korrigeret for selvstændige og arbejde i familievirksomheder.



Der er generelt blevet større forskelle på mænd og kvinders organisationsgrad i de nordiske lande. De største forskelle på mænd og kvinder i 2008 findes dog i Norge, hvilket hænger sammen med, at kvinderne har haft en svag vækst, hvorimod mændene har haft en stor nedgang i organiseringen. De mindste forskelle mellem mænds og kvinders organisationsgrad findes i Island og Danmark. Dog kan vi forvente, at forskellene bliver ved at vokse efter 2008 (Due et al. 2010).

### **Variationer i faglig organisering efter alder**

Det har vist sig i tidligere analyser, at der er meget store forskelle mellem organisationsgraden for unge og for ældre lønmodtagere. Der er med andre ord tegn på, at det er endda meget svært for fagforeningerne at rekruttere de unge, hvorimod fastholdelse af personer, der har mange års medlemskab bag sig, er klart lettere. Dette giver anledning til bekymring for fremtidens fagbevægelse, der kan få meget svært ved at fastholde høje organisationsprocenter, når de ældre generationer går på pension.

Dette billede genfindes på tværs af de nordiske lande, hvor der i 2008 var helt op til 40 procentpoints forskel mellem grupperne af yngre og ældre i Finland. I Danmark finder vi faktisk den mindste forskel på 22 procentpoint, men dette er også en anseelig forskel – særligt taget i betragtning, at det danske tal ekskluderer studerende med deltidsarbejde. I Norge og Sverige er der ligeledes store forskelle på unge og ældre på henholdsvis 32 og 27 procentpoint. Det er tidligere blevet påvist, at det særligt er de helt unge – altså dem på 18-24 år – som ikke melder sig ind i fagforeningerne, men det skal understreges, at dette højst sandsynligt hænger sammen med, at denne gruppe i højere grad end tidligere studerer (Nergaard, 2010).

Når man ser på udviklingen over tid, er der sket et skred i organiseringen af unge i alle landene – med undtagelse af Norge, hvor de unge i forvejen havde en lav organiseringsgrad i 1995. Det er således kun i Norge, at mellemgruppen, de 30-44-årige, har oplevet et større fald end de unge. Derimod er gruppen af de ældre lønmodtagere forblevet velorganiserede i alle landene. Man ser det største fald for gruppen af unge i perioden i Finland og Sverige med hhv 25 og 23 procentpoint. Siden der fortsat er en vis usikkerhed om, hvorvidt den dalende organisering blandt de unge vil vare ved, når de bliver voksne med familieforpligtelser og andet, kan det være nok så bekymrende for fagforbundene, at andelen af organiserede er sunket så meget, også blandt voksengruppen 30-44 år – hele 15 procentpoint i Sverige. Dette kan antyde, at tilbøjeligheden til ikke at organisere sig er noget, mange tager med sig, når de er blevet etableret på arbejdsmarkedet.

**Table 7.3: Faglig organisationsgrad i Norden fordelt på aldersgrupper i procent**

Alder/år	Danmark			Finland			Island		
	1996	2008	Forskel '96-'08	1995	2008	Forskel '96-'08	2004	2012	Forskel '04-'12
< 30 år*	75	58	-17	62	37	-25	93	80	12
30-44**	84	76	-8	84	72	-12	94	90	4
45-64**	80	80	0	82	77	-5	96	94	2
Yngre vs. Ældre	+5	+22	-	+20	+40	-	+3	+14	-
	Norge			Sverige					
Alder/år	1995	2008	Forskel '96-'08	1995	2008	Forskel '96-'08			
< 30 år*	37	35	-2	76	53	-23			
30-44	63	56	-7	89	74	-15			
45-64	68	67	-1	88	80	-8			
Yngre vs. ældre	+31	+32	-	+12	+27	-			

Kilder: Danmark: AE på baggrund af Lovmodellens registre; Finland: Ahtiainen 2006; Sverige: Kjellberg, 2010a; Norge: Nergaard og Stokke, 2010. Island: baseret på ESS 2004 og ESS 2012, hvor populationen er defineret som personer i betalt arbejde, korrigeret for selvstændige og arbejde i familievirksomheder.

\* Danmark og Norge er 18-29 år, Sverige er 16-29 år, men eksklusive studerende. Finland er 15-24 år og Norge er 16-24 år inklusive studerende.

\*\* Finland er 35-44 år, \*\*Finland er 45-54 år.

Studier af de unges lave organisering varierer mellem at fremhæve, at de unges lave organisationsgrad er udtryk for, at de unge er en del af en generation, som fravælger fagforeninger af ideologiske/værdimæssige årsager, som vil bestå resten af deres arbejdsliv, eller at de unge i løbet af deres arbejdsliv vil melde sig ind i samme grad, som de foregående generationer. Vi kan ikke give noget entydigt svar ud fra ovenstående. Det ser dog ud til, at alder – og i mindre grad generation – spiller en betydning for medlemskab, og at man derfor kan forvente, at en betydelig andel af de uorganiserede unge med tiden vil melde sig ind. Dette kan delvist bekræftes af, at der er stor forskel på organiseringen af de helt unge (18-24 år) og de unge, der lige er trådt ind på arbejdsmarkedet (24-30 år). Omvendt er det slående, at Gent-landene i Norden (Sverige, Finland og Danmark) alle har oplevet dramatiske fald i organiseringen af de unge, hvilket kunne tyde på, at de institutionelle ændringer, som på den ene eller anden måde har ramt de unge, har gjort det mindre relevant at blive medlem af en fagforening.

## **Forskelle i organisationsgraden mellem sektorer og brancher**

I alle de nordiske lande er der en højere organisationsgrad i den offentlige sektor end den private. De offentlige ansattes organisationsgrad ligger således på ca. 80-85 procent i Norden<sup>11</sup>, mens organisationsgraden i den private sektor varierer fra 38 procent i Norge til 61-69 procent i de øvrige lande der har Gent-system. Danmark har den mindste forskel mellem offentlig og privat i 2008. Det kan samtidig ses, at forskellene er blevet større over perioden, og i Norge – der måske kan tjene som et 'benchmark' for udviklingen i de andre lande – er den i 2008 på hele 42 procentpoint. Når den samlede organisationsgrad er faldet mindst i Norge, er det delvis fordi, væksten i den offentlige beskæftigelse har kompenseret for det faldende medlemstal i den private sektor. Faktisk har den norske offentlige sektor næsten lige så høj organisationsgrad som de øvrige nordiske lande med Gent-system. Dette understreger, at Gent-effekten er mindre væsentlig i den offentlige sektor end i det private. Derimod er andre forklaringer såsom professionstillhøret og kollektive værdier inden for det offentlige vigtigere for fagforeningsmedlemskab end A-kassen (Nergaard, 2010). Samtidig fremhæver det, at forskellene på organisationsgraden i Norge og Gent-landene i høj grad er et resultat af den lave organisering i den private sektor i Norge. Ligeledes understreger det betydningen af A-kasserne for fagforeningerne, idet ledighedsrisikoen i den private sektor er en drivkraft for faglig organisering, hvilket netop har været en fordel for fagforeningerne i Gent-landene under perioder med stor arbejdsløshed.

Ser vi på udviklingen i perioden, er det også tydeligt, at det er i den private sektor, det største medlemsfald er sket. Det er kun Sverige, der også har haft en markant nedgang (hele 10 procentpoint) i den offentlige sektors organisationsgrad i perioden. I Sverige er forskellen mellem privat og offentlig derfor også mere stabil. Kjellberg (2010b: 47) påviser den store ændring i A-kasmedlemskab for de offentligt ansatte – særligt læger og sygeplejersker med et fald på næsten 20 procentpoint mellem 2006-2008 – som udtryk for en lav ledighedsrisiko og derfor beskeden tilskyndelse til at være medlem af en A-kasse når kontingentet øgede for mange grupper fra 2007. Når man også tager i betragtning, at skattefradraget for fagforeningskontingent blev fjernet, så de samlede udgifter til A-kasse og fagforening voksede kraftigt, er det ikke overraskende, at dette også slog ud i faldende fagorganisering. Faldet i A-kasse-medlemmer i den offentlige sektor kan have haft en negativt afsmittende effekt på fagforeningsmedlemskabet i den svenske offentlige sektor, som ikke findes tilsvarende i de andre lande.

<sup>11</sup> Den høje organisering i offentlig sektor i alle de nordiske lande – som i Europa for øvrigt – understreger, at Gent-effekten er mindre væsentlig i den offentlige sektor. Den de facto almengyldige funktion af aftalerne i den offentlige sektor har åbenbart heller ikke modvirket den høje organisering.

**Tabel 7.4: Faglig organisationsgrad i Norden fordelt på sektorer og år**

Sektor/år	DK				Finland			
	1995*	2000**	2008	Ændring 1995- 2008	1995*	2000**	2008	Ændring 1995- 2008
Privat	78	76	69	-9	77	70	61	-16
Offentlig	89	89	86	-3	90	89	86	-4
Forskel off.-privat	11	13	17	-	13	19	25	-
Sektor/år	Norge				Sverige			
	1995*	2000**	2008	Ændring 1995- 2008	1993- 1996*	2000- 2001**	2008	Ændring 1995- 2008
Privat	43	40	38	-5	78	74	65	-13
Offentlig	79	80	80	1	94	92	84	-10
Forskel off.-privat	36	40	42	-	16	18	19	-

Kilder: Danmark: AE på baggrund af Lovmodellens registre; Finland: Ahtiainen 2006; Sverige: Kjellberg, 2010a; Norge: Nergaard og Stokke, 2010

\* SE = 1993; NO/FI = 1995; DK = 1996.

\*\*SE/FI/DK = 2000; NO = 2001

For at forstå, hvordan ændringerne i industri- og branchestrukturen påvirker lønmodtagerorganiseringen – og i næste omgang fagbevægelsens opbakning i de forskellige aftaleområder, ser vi i figuren på næste side på udviklingen på tværs af brancher (undtagen Island). I alle de nordiske lande (tal fra Island mangler) er det først og fremmest industrien og bygge- og anlæg, der ligger højt, hvorimod handel samt hotel og restauration ligger lavt. Transport og finans ligger imellem, dog med undtagelse af Danmark, hvor sidstnævnte branche ligger stort set lige så højt som industri og bygge- og anlægsbranchen. Man ser desuden, at niveauforskellene imellem brancherne inden for hvert land er ganske lige, det vil sige, at der i alle landene er en forskel mellem bedst og dårligst organiserede brancher på ca. 20-30 procentpoint – dog med undtagelse af Sverige, hvor forskellen mellem industri og hotel og restauration er næsten 40 procentpoint.

I alle brancherne er der sket fald i organisationsgraden. Man kan først bemærke sig, at nedgangen er høj inden for industrien (5-10 procentpoint), der i alle landene er frontløberen i overenskomstforhandlingerne; nedgangen er højest i Finland og Sverige og noget lavere i Danmark og Norge, hvor niveauet i forvejen var lavest. Man ser også et kraftigt fald i bygge- og anlæg, der traditionelt har spillet en vigtig rolle i forhandlingerne i hjemmemarkedsbrancherne.

**Tabel 7.5: Organisationsgrad i Norden fordelt på udvalgte brancher i privat sektor**

	Danmark			Finland		
	2000	2008	Forskel	2000	2008	Forskel
Industri *	85	80	-5	82	72	-10
Bygge/anlæg	82	76	-6	72	58	-14
Handel	68	62	-6	56	53	-3
Hotel og restaura- tion	57	49	-8	60	56	-4
Transport	79	71	-8	69	62	-7
Finansbranchen	82	78	-4	71	70	-1
	Norge			Sverige		
	2001	2008	Forskel	2000	2008	Forskel
Industri *	60	55	-5	86	79	-7
Bygge/anlæg	36	33	-3	85	71	-14
Handel	25	25	0	65	57	-8
Hotel og restaura- tion	26	24	-2	52**	41	-11
Transport	54	48	-6	73**	66	-7
Finansbranchen	55	59	4	69**	64	-5

Kilder: Danmark: AE på baggrund af Lovmodellens registre; Finland: Ahtiainen 2006; Sverige: Kjellberg, 2010a; Norge: Nergaard og Stokke, 2010

\*Inkluderer primærsektor såsom olie og gas i Norge og Sverige, men ikke i Danmark, hvorfor det danske tal muligvis er højt sat.

\*\* År 2006 brugt pga. manglende tilgængelige data for 2000.

Også i Sveriges bygge- og anlægssektor er faldet dramatisk i perioden, hvilket kun delvist kan forklares med de store kontingentforhøjelser i denne branche (Kjellberg, 2010b), men man kan også spekulere på, hvordan den øgede brug af udenlandske underentreprenører og udstationerede arbejdere og udlejningsfirmaer vil påvirke organisationen i branchen fremover. Det er også værd at bemærke sig det lave norske niveau for organisering inden for private serviceerhverv som hotel- og restaurant og varedeetailhandel – der i høj grad svarer til tendenserne i andre europæiske lande uden Gent-system (Dølvik & Waddington 2003). I de fleste lande har man også set en stor nedgang i transport, der har været kendetegnet af en bred outsourcing fra offentlig til privat drift og de senere års øgede internationalisering (Dølvik & Løken 2003; Steen Jensen et al. 2014). Hvis man ser dette sammen med de markante fald efter A-kassereformerne i Gent-landene, samt at dette er brancher, der i stigende grad beskæftiger indvandret arbejdskraft, der er mere krævende at organisere, kan der for fagforeningerne i disse lande være grund til at frygte en fortsat nedadgående trend i disse sektorer. Selvom

Gent-landenes organisationsgrader er faldet drastisk inden for det private, er der dog stadig langt til det norske niveau, hvor der er ganske lav organisering i mange af de private brancher. Man kan forvente, at nogle af stabilisatorerne for organiseringen ud over A-kasserne – såsom udbredt tillidsrepræsentantsystem – vil bevirke, at Sverige, Finland og Danmark ikke kommer ned på niveauet i Norge, hvor disse stabilisatorer ikke er lige så udbredte i den private sektor (Nergaard, 2010b). På trods af nedgang ser man også, at det i alle landene fortsat er solid organisering i industrien, der udgør hjørnestenen i overenskomstkoordineringen.

### **Opsummering – faglig organisering**

De institutionelle forhold – og særligt Gent-systemet – ser ud til at forklare ganske meget vedrørende de forskelle og forandringer, vi har set i de nordiske lande, men ikke alt. Først og fremmest ser vi den store forskel mellem Gent-landene Sverige, Finland, Island og Danmark med fortsat høje organisationsgrader på den ene side og Norge med statslig arbejdsløshedsforsikring på den anden side. Idet de kulturelle, demografiske, politiske og til dels økonomiske forhold i de nordiske lande er nogenlunde ens, ser det altså ud til, at Gent-systemet har givet Island (i kombination med eksklusivaftaler og arbejdsgiverbetaling af fagforeningskontingent), Sverige, Finland og Danmark et generelt højere niveau for organiseringen. Gent-systemet har muligvis også en afdæmpende effekt på de negative konsekvenser for organisering af strukturelle ændringer i beskæftigelsen, der er sket de seneste 20-30 år. Derudover vil lande med høj organisering fx pga. stærkere lokal faglig tilstedeværelse som oftest stå bedre i forhold til strukturelle ændringer i beskæftigelsen.

Der har institutionerne til trods været tale om et generelt fald i organisationsgraden siden midten af 1990'erne i Gent-landene, og man kan ikke komme udenom, at de strukturelle forhold spiller ind. Dette ses mest tydeligt i de traditionelle arbejderforbunds markante medlemstilbagegang, hvilket kommer til udtryk i LO's faldende andel af samtlige fagforeningsmedlemmer. Det højere uddannelsesniveau medvirker også til, at de øvrige hovedorganisationer øger sin del på bekostning af LO-forbundene. Omvendt kan man sige, at Norges fagforeninger i større grad er vant til at skulle organisere aktivt, hvilket fagforeningerne i Gent-landene måske ikke har været vant til, idet medlemmerne 'kom af sig selv'. I takt med at A-kasse-tilslutningen har været vigende, og at lønmodtagerne i stigende grad er blevet mere pragmatiske (Ibsen et al. 2013), kan den sædvanlige automatik i Gent-landene blive svækket. Fagforeningerne i Gent-landene bliver derfor tvunget til aktivt at organisere, hvilket de allerede er begyndt på siden midten af 2000'erne (Arnholtz et al. 2013). Hvis medlemsfaldet skal bremses, skal fagforeningerne bruge deres privilegerede position på arbejdspladserne med tillidsrepræsentation (Kjellberg 2010) til at hverve og fastholde bedre, end de gør i dag.

Der kan være flere samvirkende grunde til, at faldet i organisationsgraden indtræffer efter midten af 1990'erne. Først og fremmest er de strukturelle forandringer taget til, hvorfor flere og flere ansættes i brancher med lavere organisering. Dernæst peger Kjellberg (2010a) også på mere grundlæggende forandringer af arbejdslivet med nye organisationsformer, outsourcing, LEAN og atypiske ansættelser, der vanskeliggør organiseringen af lønmodtagere på arbejdspladsen – særligt for tillidsrepræsentanten. Den øgede grænseoverskridende mobilitet af arbejdstagere og tjenestefirmaer har bidraget til at forstærke disse udfordringer. Disse generelle strukturelle tendenser svækker fagforeninger, hvis kerneområde for rekruttering er den typiske fuldtidsansættelse med et klart arbejdstager/arbejdsgiver-forhold. Når det alligevel er gået relativt godt i Norden med at organisere de nye atypiske former for arbejde, er det muligvis et udtryk for fagforeningernes proaktive forsøg på at omfavne de nye former i stedet for at modsætte sig dem – særligt deltidsarbejde i den offentlige sektor. For de andre former for atypiske ansættelser – særligt vikarer og tidsbegrænset ansatte – er dette ikke sket lige så gnidningsfrit. Derudover bevirker den økonomiske genopretning og faldet i arbejdsløsheden i løbet af 00'erne, at mange yngre arbejdstagere oplevet A-kassemedlemskab som mindre og mindre væsentligt, hvorfor Gent-effekten svækkes og dermed også fagforeningerne efter århundredskiftet. Med andre ord vendes situationen fra 1970'erne og dernæst 80'erne-90'erne med stor arbejdsløshed og behovet for tryk ind for A-kasser og fagforeninger til en større følt tryk og individuel opportunisme. Måske særligt for unge arbejdstagere, som ikke havde – end så længe, oplevet massearbejdsløshed. Derudover har det højst sandsynligt haft en effekt på organisationsgraden, at marginale/nye grupper i større grad trækkes ind i arbejdsstyrken under en højkonjunktur, men ikke ind i de faglige organisationer, og skubbes ud igen under lavkonjunktur. Oveni kom de institutionelle ændringer i Finland med oprettelsen af den uafhængige A-kasse, Loimaan kassa i 1991 (nu Yleinen työttömyyskassa), i Sverige med Alfa-kassa i 1998, i Danmark særligt med lov om tværfaglige A-kasser i 2002 og endelig i Sverige i slut 2000'erne med kontingentfastsættelsen ud fra ledighedsniveau. Disse institutionelle ændringer kan højst sandsynligt forklare, hvorfor den allerede eksisterende tendens til fald accelererer med svækkelsen af Gent-systemet.

På trods af de institutionelle ændringer og svækkelsen af det 'automatiske' fagforeningsvalg er Gent-systemet dog ikke fjernet. Skulle man så ikke forvente, at krisen siden 2008 ville betyde, at medlemmerne vendte tilbage og organisationsgraden steg igen? Fra Danmark ved vi, at dette ikke er sket – tværtimod er faldet i organisationsgraden fortsat. I Sverige ser det ud til, at det voldsomme fald i organisationsgraden fladede ud i 2009, og at organisationsgraden er stabiliseret, dog uden at fagforeningerne genvandt det tabte. Der mangler data for de seneste år i Finland. Udviklingen i de svenske og danske fagforeninger siden krisen giver altså ikke tegn på, at situationen vender afgørende – Gent-systemet har en effekt, men den er svagere end før, hvor høj arbejdsløshed førte til øget organisering. På den baggrund kan man alt andet lige forvente,

at en ny højkonjunktur vil svække organiseringen som set i 2000'erne. Endelig skal nævnes den stabiliserende effekt på organiseringen ved en stor offentlig sektor, der har høj organisationsgrad. Den faglige identitet og fællesskab trives godt i det offentlige med mange akademikere, der i Norden er forbundet med højere organisering. Givet de store offentlige sektorer i Norden, er der grund til at forvente, at dette vil bidrage til at holde organisationsgraden højere sammenlignet med andre lande i årene fremover, men der er, ligesom man har set i Sverige, ingen automatik, der sikrer, at de offentlige sektorer vil fortsætte med at vokse i samme takt (Berglund & Esser 2014).

Omvendt kan man diskutere, hvorvidt de nordiske fagbevægelser, i lighed med i mange andre lande, i stigende grad er på vej til at udvikle sig i retning af, at stærke fagforeninger næsten udelukkende findes i den offentlige sektor og de store industrivirksomheder. Det kan måske give grundlag for en fortsat koordineret løndannelse for dem, der arbejder i de organiserede dele af arbejdsmarkedet, men rummer en åbenbar risiko for, at der omkring disse kerneområder vil fremkomme en voksende sektor med svagere arbejdstagerbeskyttelse og lavere lønudvikling, dvs. øgede uligheder. Kombineret med at den nordiske fagbevægelse er overrepræsenteret i områder med højtuddannede, er der derfor en risiko for, at fagbevægelsen kan blive svagest der, hvor den behøves mest – dvs. blandt lavt kvalificerede i den private servicesektor. Således vil lavere organisering og overenskomstdækning i den private sektor på længere sigt kunne svække sammenhængen i arbejdsmarkedsreguleringen – særligt hvis arbejdsgivernes organisering svækkes markant.

### Arbejdsgivernes organisering og opbakningen til de kollektive aftaler

Hvor fagforeningernes organisationsgrad har været dalende, har arbejdsgivernes derimod været stigende inden for det seneste årti. Med næsten 100 procent organisering i den offentlige sektor, bliver det store spørgsmål, hvad der sker i den private sektor. Her kan vi konstatere, at arbejdsgivernes organisationsgrad er steget i alle lande undtagen Finland, hvor organisationsgraden er ens hen over perioden.

**Tabel 7.6: Arbejdsgivernes organisationsgrad i privat sektor – målt ved medlemsvirksomhedernes andel af beskæftigelsen**

	2000	Sidste tilgængelige år
Sverige	75	79
Norge	55	65
Finland	65	65
Danmark	55	55
Island	-	72

Kilder: Sverige: Medlingsinstituttet 2012; Norge: Stokke et al. + Statistisk sentralbyrå og egne beregninger; Finland: Berglund 2014; Danmark: DA 2013; Island: ASÍ 2014.



Dette er i udgangspunktet positivt for de nordiske aftalemodeller, idet vi ved fra andre lande, at opbakningen fra arbejdsgiverne via deres organisationer er essentielt for overenskomstdækningen (Visser, 2013). I mange kontinentale lande, hvor fagforeningerne er kraftig decimeret, er de koordinerede aftalesystemer som fx i Holland og Østrig opretholdt som følge af høj arbejdsgiverorganisering, almengyldige aftaler og et institutionaliseret system for trepartssamarbejde. I et sådant komparativt perspektiv er den nordiske arbejdsgiverorganisering ikke særlig høj, og den danske ligger under EU's gennemsnit på 58 procent (Europakommissionen 2013).

**Tabel 7.7: Største arbejdsgiverhovedorganisation og sektororganisationer i privat sektor**

	<b>Sverige</b>	<b>Norge</b>	<b>Finland</b>	<b>Danmark</b>	<b>Island</b>
Hovedorganisation	Svensk Näringsliv – SN 49 medlemmer 1.680.000 fuldtidsbeskæftigede (79 procent af privat sektor) 59.500 virksomheder	Næringslivets Hovedorganisation – NHO 20 landsforeninger 540.000 årsværk (37 procent af privat sektor) 23.000 virksomheder	Elinkeinoelämän keskusliitto – EK 27 medlemmer 950.000 beskæftigede (ca. 38 procent af arbejdsstyrken) 16.000 virksomheder	Dansk Arbejdsgiverforening – DA 13 medlemmer 684.000 fuldtidsbeskæftigede (49 procent af privat sektor) 25.000 virksomheder	Samtök atvinnulífisins – SA 7 medlemmer 55.000 årsværk (50 procent af samlede beskæftigelse) 2.000 virksomheder
Udvalgte sektororganisationer	Teknikföretagen (industri) 277.000 beskæftigede 3.590 virksomheder	Norsk Industri (industri) 129.000 beskæftigede 2503 virksomheder	Teknologiatalous (industri) 180.572 beskæftigede 1598 virksomheder	Dansk Industri (industri) 62,3 procent af lønsum i DA 5.642 virksomheder	Samtaka iðnaðarins (industri) 24.500 beskæftigede 956 virksomheder
	Svensk Handel (handel) 209.000 beskæftigede 12.000 virksomheder	Byggenæringens Landsforening (byggeri) 66.000 årsværk 3.887 virksomheder	Kaupaliitto (handel) 133.494 beskæftigede 2.295 virksomheder	Dansk Erhverv (handel og service) 15,8 procent af lønsum 4.435 virksomheder	Samtök verslunar og þjónustu (handel og service) 24.200 beskæftigede 383 virksomheder
	Almega Tjänsteförbunden (service) 166.000 beskæftigede 3.800 virksomheder	NHO Service (service) 64.000 årsværk 2.962 virksomheder	Palvelualojen Työntajat PALTA (service) 129.039 beskæftigede 1660 virksomheder	Dansk Byggeri (byggeri) 8,5 procent af lønsum 5.639 virksomheder	Samtaka ferðapjónustunnar (turisme) 16.100 beskæftigede 328 virksomheder
	Sveriges Byggindustrier (byggeri) 91.000 beskæftigede 3.131 virksomheder	Abelia (IT-telekom, forskning/konsulent) 41.000 årsværk 1378 virksomheder	Rakennusteollisuus (byggeri) 57988 2644 virksomheder	Tekniq (byggeri) 4,4 procent af lønsum 2.670 virksomheder	Landssamband ílenskra Útvegsmanna (fiskeri) 13.500 beskæftigede 176 virksomheder

Kilder: Sverige: SN 2013; Norge: Stokke et al. 2013; Finland: EK 2014; Danmark: DA 2013; Island: SA 2014.

Ud over den stabile eller stigende arbejdsgiverorganisering på tværs af de nordiske fem lande kan vi også se tendenser til større koncentration af arbejdsgiverorganisationer til færre brancheorganisationer. Dette sker typisk ved sammenlægninger, der reducerer antallet af brancheorganisationer inden for hovedorganisationerne. Den største koncentration i den dominerende hovedorganisation finder vi i Island og Danmark, hvor der er henholdsvis 7 og 13 medlemsorganisationer, den mindste finder vi i Sverige, hvor SN har 49 medlemsorganisationer. I Island dominerer SI, som har sit udspring i industrien og har over halvdelen af virksomhederne inden for SA's medlemsgruppe.

I Danmark tegner Dansk Industri (DI) sig for 62,3 procent af DA's samlede lønsum, og udviklingen har gjort, at DI på mange måder sætter kursen for DA – og ikke omvendt. Nummer to i DA – Dansk Erhverv – tegner sig kun for 15,8 procent af DA's samlede lønsum. Omvendt er der store dele af det private arbejdsmarked i Danmark, der står uden for DA og FA (finans) – ca. 29 procent (DA, 2013). I Danmark har der været sammenlægninger af hovedorganisationer. Således er SALA for landbruget i Danmark blevet indlemmet i DA i 2012.

I Finland er EK resultatet af en større sammenlægning af hovedorganisationerne TT og PT i 2004. Førstnævnte var i øvrigt resultatet af en større sammenlægning af STK og TKL i 1993. Hermed blev der skabt grobund for flere indlemmelser af andre arbejdsgiverorganisationer, hvilket kun har øget koncentrationen af finsk arbejdsgiverorganisering.

I Sverige er SN den altdominerende hovedorganisation og organiserer ca. 79 procent af det private arbejdsmarked. Omvendt er SN mere fragmenteret med hele 49 medlemsorganisationer, og der er ingen brancheorganisation, der for alvor kan siges at dominere de andre, som set i Danmark. Teknikforetagen, som har en nøgleposition i forhandlingskoordinationen, er den største medlemsorganisation, men tegner sig for blot 16,5 procent af de beskæftigede inden for SN's medlemsskare. Nummer to – Svensk Handel – tegner sig for 12,4 procent. Dette har tidligere haft den betydning, at Svensk Handel enkelte gange har udfordret industri-arbejdsgiverorganisationerne om at 'sætte normen' i overenskomstforhandlinger som set i løbet af 2000'erne (jf. afsnit 5).

I Norge er der en anden type fragmentering. I forhold til de andre nordiske hovedorganisationer organiserer den ledende norske hovedorganisation, NHO, den mindste andel af arbejdsstyrken. Selv om NHO er den dominerende aktør og er den, der tegner de afgørende aftaler med LO, er der en vis konkurrence om medlemmer med Virke (tidligere HSH) og Spekter (tidligere NAVO). Mens NHO tegner sig for 37 procent af det private arbejdsmarked, Virke for 13 procent og Spekter 4 procent, er det NHO, der ejer de retningsgivende aftaler i den private sektor. På enkelte områder, specielt i grænsefladen mellem privat og offentlig sektor, har medlemskonkurrencen medført koordinationsproblemer i 90'erne, hvilket førte til diskussioner om øget samarbejde eller ligefrem fusioner, men sidstnævnte blev skrinlagt i midten af 2000'erne. Et vist

samarbejde omkring overenskomstfornyelserne ligger nu i ASAM (Arbejdsgiverorganisationenes Samarbeid), hvor alle hovedorganisationerne sidder (Stokke et al. 2013: 35).

### **Diskussion og perspektivering af arbejdsgiverorganisering**

Vi ved, at disse overordnede tal for arbejdsgiverorganiseringen dækker over betydelige variationer mellem brancher, hvilket genspejler at arbejdsgiverorganiseringen er forskellig fra branche til branche (Traxler & Huemer 2007). De nordiske organisationer har traditionelt haft en dobbeltrolle, der på den ene side handler om at varetage medlemmernes erhvervspolitiske interesser, på den anden side om at varetage deres arbejdsgiverinteresser (Strøby-Jensen 2000). Store og små virksomheder vil ofte have ganske forskellige interesser mht. løn- og arbejdsvilkår. På den ene side kan små virksomheder have stor gavn af de mange services, som arbejdsgiverorganisationerne giver – store virksomheder har ikke samme behov. På den anden side ved vi, at det særligt er store virksomheder, der indgår i arbejdsgiverorganisationer – måske for at præge organisationen og 'holde styr på' de mindre virksomheder. Derudover vil lønmodtagerorganisationer have nemmere ved at organisere og mobilisere i forhold til store virksomheder, der af den grund ofte vil have større behov for at samordne med andre virksomheder, hvorimod små virksomheder ofte kan leve 'under radaren' for fagforeningerne og have mindre behov for støtte i organisering og aftaler.

Overordnet er der mange forklaringer på arbejdsgiverorganisering, men her vil vi pege på to (Strøby-Jensen 2000). For det første kan man anskue arbejdsgiverorganisering i Norden som et svar på lønmodtagernes mobilisering og organisering. I takt med krav om overenskomst og oplevelsen af 'omgangsskruen', hvor hver enkelt arbejdsgiver bliver ramt af særskilte konflikter, har arbejdsgiverne organiseret sig som modtræk. Derfor vil arbejdsgivernes organisationsgrad – ifølge denne forklaring – følge lønmodtagernes styrke. Den anden forklaring lægger større vægt på, at virksomheder har en kollektiv interesse i at organisere sig for at sikre en effektiv repræsentation af sine interesser over for det politiske system – nationalt og på europæisk niveau – hvad enten det drejer sig om beskatningsspørgsmål, sociale afgifter og regler, miljøkrav, eller for at modvirke eller påvirke myndighedernes regulering af arbejdsmarkedet (Martin & Swank 2012).

Motiverne til at indgå i arbejdsgiverorganisationer er altså ikke kun repræsentation i forhold til arbejdsmarkedet. I alle de nordiske lande er der tale om brancheorganisationer, som ud over arbejdsgiverdelen også varetager virksomhedernes bredere interesser i forhold til branchens interesser som helhed – fx erhvervspolitiske interesser. I andre lande er brancherepræsentation og arbejdsgiverrepræsentation typisk opdelt i forskellige organisationer. Konsekvensen ved at have disse funktioner samlet i samme organisation er blandt andet, at virksomheder bliver medlemmer af andre årsager end de arbejdsgiverrelaterede – eksempelvis repræsentation over for staten og EU. Såfremt

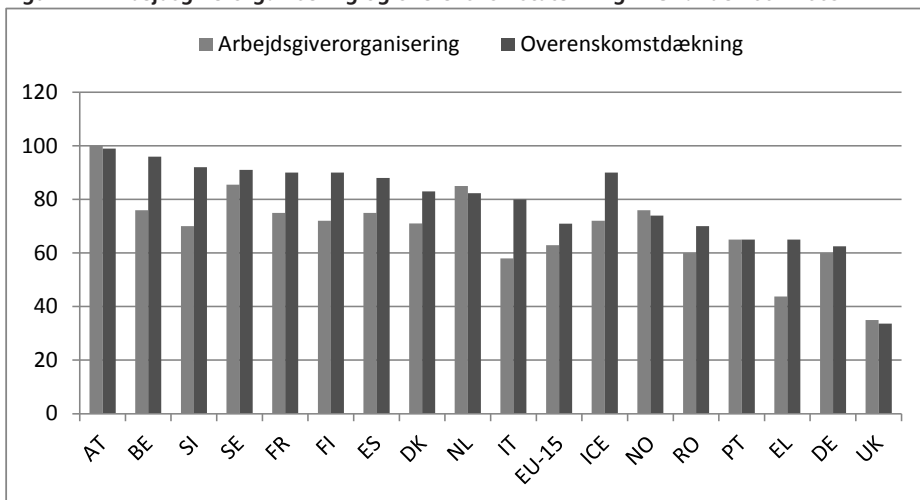
et medlemskab automatisk medfører overenskomstdækning vil en del virksomheder komme ind i aftalemodellen, selvom de ikke har været under pres fra lønmodtagerorganisationer. Hermed bliver arbejdsgiverne en form for redningskrans i perioder med dalende lønmodtagerorganisering. En anden mekanisme, der trækker i samme retning, er det såkaldte ufravigelighedsprincip eller områdeprincip, der betyder, at en arbejdsgiver, der omfattes af en aftale skal gøre denne gældende for alle ansatte i den relevante faggruppe. Dette er fx forklaringen på, at Norge har en aftaledækning på 50 procent i den private sektor, selv om kun 38 procent er fagligt organiseret. Særlig i Danmark og Sverige har den udbredte tradition for, at fagforeningerne indgår tiltrædelsesoverenskomst/hængeaftaler med uorganiserede virksomheder bidraget til at trække overenskomstdækningen op.

Et ekstremt eksempel på, at overenskomstdækningen ikke afhænger af fagforeningernes organisationsgrad er Østrig, hvor medlemskab af arbejdsgiverorganisationer er obligatorisk og aftalerne gøres gældende for alle ansatte. Dette har medvirket til en næsten 100 procents overenskomstdækning på trods af dalende lønmodtagerorganisering. En anden mekanisme, som har medført en meget høj overenskomstdækning uden tilsvarende høj lønmodtagerorganisering, er, at gøre overenskomster almene via lov (såkaldte extension mechanisms eller erga omnes clauses). Dette giver incitament til arbejdsgiverorganisering, fordi virksomhederne ser en egeninteresse i at deltage i udformningen af aftalerne, da de skal følge dem uanset medlemskab (Traxler et al. 2001). I de nordiske lande har man imidlertid set, at flere arbejdsgiverorganisationer er gået i modsat retning. For at adskille medlemmernes erhvervspolitiske interesser og deres arbejdsgiverinteresser, kan man fx i norske NHO og svenske SN nu være medlem uden at indgå i organisationens overenskomstmæssige arbejde og uden at være bundet af dens aftaler.<sup>12</sup> I Finland, hvor aftalerne gøres almengyldige, er dette derimod en uaktuel problemstilling. I Danmark er det formelt muligt at adskille medlemskab fra overenskomstdelen, men der er indtil videre ikke en udbredt praksis for at adskille de to.

Ser vi på organisering og overenskomstdækning i udvalgte EU-lande (plus Island og Norge), er det tydeligt, at snarere arbejdsgivernes og ikke lønmodtagernes organisering er forklaringen på overenskomstdækningen i de fleste lande. Det er faktisk kun i Danmark, at lønmodtagerorganiseringen ligger over arbejdsgiverorganiseringen, men korrigeres organisationsgraden for gule organisationer (Ibsen et al. 2013), ville også den danske organisationsgrad på arbejdstagersiden ligge under arbejdsgiverorganiseringen.

<sup>12</sup> I Norge har dette været tilfældet længe, fordi en central aftale først kan 'aktiveres, når der rejses krav om tariffaftale lokalt'. Dette er nok en del af forklaringen på den lave overenskomstdækning i Norge end fx i Sverige, hvor medlemmerne tidligere automatisk blev bundet af organisationernes aftale. I norsk NHO har kun 9000 af de 21.000 medlemsvirksomheder overenskomst, men disse står for 74 procent af beskæftigelsen i medlemsvirksomhederne. I Virke er under halvdelen af de beskæftigede omfattet af overenskomster (Stokke et al. 2013).

Figur 7.2: Arbejdsgiverorganisering og overenskomstdækning i EU-lande 2007-2009



Kilde: J. Visser, ICTWSS database 3.0, 2010. AT: Østrig, BE: Belgien, SI: Slovenien, SE: Sverige, FR: Frankrig, FI: Finland, ES: Spanien, DK: Danmark, NL: Holland, IT: Italien, ICE: Island, NO: Norge, RO: Rumænien, PT: Portugal, EL: Grækenland, DE: Tyskland, UK: Storbritannien

Omvendt kan en opsplitning af arbejdsgiverdelen og erhvervsdelen, sådan som man har set i Norge og Sverige, give problemer for overenskomstdækningen. I Tyskland har det i de senere år været muligt at være medlem af DAG (Deutsche Arbeitsgeberverband) uden at være aftalebundet – ohne tariff – hvilket har medvirket til, at overenskomstdækningen er raslet ned i de seneste år, selvom den fortsat er højere end i Norge. Ifølge Franz Traxler (1998) illustrerer dette en generel pointe, nemlig at opretholdelsen af brede, koordinerede aftalesystemer knapt er mulig, uden at staten deltager som en aktiv tredjepart, der støtter op om aftalesystemernes institutionelle forudsætninger, hvad enten det gælder mekanismer for almengørelse, incitament til organisering, mægling eller ved at give parterne privilegeret adgang til at deltage i den arbejdsmarkedspolitiske udvikling.

Som vist er organiseringen af arbejdsgivere stadig stabil, men ikke specielt høj (bortset fra Sverige) i de nordiske lande. Dette kan – som set i andre lande såsom Østrig – bidrage til at holde overenskomstdækningen oppe. Rationalerne for arbejdsgiverne til organisering kan være andre end det faglige pres fra fagforeninger om overenskomstdækning – herunder interesse i branchefællesskabet – og derfor kan man ikke trække en lige linje fra lønmodtagernes organisationsgrad til overenskomstdækningen. Som vi ser i Norge, dækker aftalemodellen bredere end fagforeningernes organisering. Ikke desto mindre gør decentralisering af løn til arbejdspladsniveauet i overenskomsterne, at fagforeningernes lokale styrke bliver mere afgørende for lønmodtagernes forhandlingsposition over for ledelsen.

Der er imidlertid mange grunde, der bidrager til at svække båndene mellem arbejdsgiverorganisering og overenskomstdækning. Dels drejer dette sig om den øgende adgang til at være medlem uden at tiltræde organisationens aftaleforpligtelser, dels drejer det sig om, at virksomhederne begynder at outsource flere opgaver til uorganiserede virksomheder jo længere ned i produktionskæden, man kommer. Med stigende mobilitet af varer og services over grænserne forstærkes denne mekanisme, således at en voksende andel af arbejdet i enkelte brancher udføres uden for aftalesystemet. Et typisk eksempel er byggeriet og værftsindustrien. I norsk værftsindustri, der er en vigtig del af det såkaldte frontfag, står denne type ekstern arbejdskraft – der i hovedsagen er udenlandsk – for op til 50 procent af det udførte arbejde (Ødegaard 2014). En anden faktor er den tiltagende decentralisering af løndannelsen til arbejdspladsniveauet i overenskomsterne, hvor de lokale fagforeningers forhandlingsstyrke afhænger af at have tilstrækkelig tilslutning blandt de ansatte. Dette vil høj arbejdsgiverorganisering ikke hjælpe på.

**Table 7.8: Lønmodtageres organisationsgrad, overenskomstdækning, almengørelse og lovbestemt minimumsløn 1992, 2008 og 2010-11**

	Lønmodtageres organisationsgrad			Overenskomstdækning			Almengørelse		Lovbestemt minimumsløn	
	1990	2008	2010/11	1992	2008	2010/11	Brug		1992	2008/13
Finland	78	67	69	82	82	89,5*	JA	Stor	NEJ	NEJ
Sverige	85	68	68,9	89	91	91	NEJ		NEJ	NEJ
Danmark	76	68	68,5	84	85		NEJ		NEJ	NEJ
Norge	58	53,3	54,6	72	74		JA	Lille	NEJ	NEJ
Island	70	90	90	95	90	90	JA	Stor		
UK	38	27	25,8	40	34	31,2	NEJ		NEJ	JA
Tyskland	34	19	18	70	64	61,1	JA	Medium	NEJ	NEJ**
Schweiz	23	18	17,2	48	49	49,1	JA	Medium	NEJ	NEJ
Holland	25	19	19	82	85	84,3	JA	Medium	JA	JA
Frankrig	10	8	7,9	92	92		JA	Stor	JA	JA
Italien	39	33	35,2	83	85	85	NEJ		NEJ	NEJ
Spanien	17	15	15,6	82	80	73,2	JA	Stor	JA	JA

\* Finland 2009, \*\*Tyskland har planer om indførelse af lovbestemt minimumsløn i 2015.

Kilde: AIAS, ICTWSS database 2013. (Kilde: Dølvik, Eldring og Visser 2012)

Tabellen ovenfor viser, hvordan organisationsgrad og overenskomstdækning hænger sammen i forskellige europæiske lande, og om landene har almengørelse og lovbestemte minimumslønninger. Som det kan ses, har de nordiske lande ingen lovbestemt mindsteløn, men præges af en forholdsvis høj aftaledækning som i Finland, Island og Norge er udstrakt ved mekanismer for almengørelse.





## 8 Europæisk integration og de kollektive aftalemodeller

Danmark kom med i det europæiske fællesskab i 1973, Sverige og Finland i 1995, mens Norge og Island siden 1994 har deltaget i det indre marked via EØS-aftalen. Dette betyder, at trods forskellighederne i tilknytningen til EU, så står de nordiske lande, hvad angår konsekvenser af den europæiske integration for arbejdsmarkedsreguleringen, i vid udstrækning i samme situation.

Den følgende gennemgang af konsekvenserne af den europæiske integration for de kollektive aftaler i de nordiske lande tager afsæt i tre forskellige temaer. *For det første* har den økonomiske integration i EU betydet, at systemet for forhandlinger og løndannelse i højere grad får en strategisk betydning for den nationale økonomisk-politiske udvikling. Specielt valutaunionen lægger øget pres på aftalesystemet i euro-landene. *For det andet* tager vi den arbejdsretlige EU-regulering op og diskuterer, hvad de arbejdsretlige direktiver har betydet for reguleringen af de nordiske arbejdsmarkeder og samspillet med de kollektive aftalesystemer. Det skal nævnes, at der ved siden af de arbejdsretlige direktiver (hard law) findes den åbne koordineringsmetode (soft law) som bl.a. kendes fra den europæiske beskæftigelsesstrategi, hvor de fælleseuropæiske tiltag i beskedent grad har haft konsekvenser i Norden. De nordiske lande har snarere her fungeret som rollemodeller for det øvrige EU, og vil derfor ikke blive behandlet yderligere i afsnittet. *For det tredje* fokuserer vi på den øgede arbejds- og tjenstemigration inden for EU/EØS-området. Det forholdsvis store antal østeuropæiske arbejdsmigranter og tjenesteydere, der er kommet til de nordiske lande har udløst en ganske intens debat i især Norge og Danmark om ”social dumping” og tendenser til, at arbejdsgivere på forskellig vis går udenfor aftalesystemet. Dette rejser et skisma mellem retten til fri bevægelighed og den nationale arbejdsmarkedsregulering – særlig i Norden hvor reguleringen i væsentlig grad bygger på kollektive aftaler.

### **Forhandlingssystemernes øgende betydning for den økonomiske udvikling og tilpasning**

Hvad angår reguleringen af markederne for kapital, varer, tjenester og arbejdstagere er alle de nordiske lande fælles om integrationen i EU/EØS, men hvad gælder forholdet til eurosamarbejdet er de nordiske lande derimod i forskellige situationer. Finland indførte

euroen i 1999, og Danmark følger en fastkurspolitik, hvor den danske krone er bundet til euroen. I lande uden pengepolitiske virkemidler, eller med fastkurspolitik, bliver tilpasninger i lønudvikling og budget- og velfærdspolitikken (såkaldte ”interne devalueringer”) vigtigere for at tackle økonomiske chok og svingninger. Aftalesystemerne og den deraf følgende løn- og omkostningsregulering får dermed en mere central rolle i den økonomiske tilpasning, også fordi handlingsrummet i budgetpolitikken er begrænset.

Relationerne mellem EU-regulering og national regulering af henholdsvis mikro- og makroøkonomiske forhold kan skematisk stilles op som vist i Figur 8.1 (Sapir 2005).

**Figur 8.1 Opgavefordeling – økonomiske politikker i EU/EMU**

		Niveau	
		Nationalt	EU
Mikro	Arbejdsmarkeds-regulering	Regulering af kapital, produktmarkeder og fri bevægelse	
Makro	Finanspolitik (Budgetpolitik) Udenfor EMU: Pengepolitik	I EMU: Pengepolitik	

Kilde: Sapir 2005

På makroniveauet er pengepolitikken et EU-anliggende i eurolandene, men her står Danmark, Sverige, Norge og Island som nævnt udenfor. Finanspolitikken ligger i nationale hænder, men fx konvergenskriterierne bag Den Økonomiske og Monetære Union med hensyn til budgetunderskud, offentlig gæld mv. er bindende for medlemslande i euroen og lægger linjer for den offentlige budgetpolitik i de øvrige EU-lande. Under finanskrisen er EU’s Stabilitets- og Vækstpagt suppleret med en række pagter, der er indgået med henblik på at forpligte medlemslandene til at styrke konkurrencedygtighed, budgetdisciplin, handelsbalancerne mv, hvor der også lægges stor vægt på at sikre en løndannelse, der svarer til udviklingen i produktivitet.

På mikro-niveauet reguleres kapital- og produktmarkederne samt den fri bevægelighed af arbejdskraft og tjenester af EU-regler, mens systemet for forhandlinger og arbejdsmarkedslovgivning hovedsageligt har været et nationalt anliggende. Selv om organisering af lønmodtagere har været på retur har de fleste nationale arbejdsmarkedsmodeller – herunder også de nordiske – i hovedsagen forblevet intakte trods denne økonomiske integration, men integrationen har haft en konvergerende effekt i form

af lavere inflation, øget løntilbageholdenhed, og hårdere konkurrence. Det er ikke kun tilfældet i euro-landene, men også i EU-medlemsstaterne, der står udenfor ØMU'en, og i kølvandet på euro-krisen har EU fremmet en række tiltag for at landenes aftalesystem skal bidrage til styrket konkurrenceevne og fleksibilitet i løndannelsen (Visser 2013). Også lande, der står uden for EU men deltager i det indre marked som Norge og Island, bliver påvirket af sådanne konvergerende effekter. I alle de nordiske lande har man således set, at løn- og omkostningsvæksten hos handelspartnerne i EU er tilføjet øget vægt i aftaleforhandlingerne – specielt i de toneangivende eksportindustrier. Da reguleringen af disse politikområder er forankret henholdsvis på nationalt og EU-niveau (som vist i figur 8.1) skaber det et øget behov for koordinering både indenfor og på tværs af de nationale landegrænser.

Uanset hvad man måtte mene om EU eller EØS, er det således meget, der tyder på, at udviklingen i det europæiske samarbejde i høj grad vil sætte rammer for udviklingen i de nordiske arbejdsmarkedsmodeller i årene fremover. Siden aftalesystemerne er hjørnestene i den nordiske arbejdsmarkedsregulering og et central element i den bredere økonomisk-politiske samordning, vil det efter alt at dømme kræve øget samarbejde mellem de nordiske organisationer, hvis de ønsker at påvirke de processer, der fastlægger de europæiske spilleregler på det fælles arbejdsmarked.

### **EU's arbejdsretlige regulering: Den "sociale dimension"**

I Maastrichttraktaten, der trådte i kraft i 1993, fik EU udvidet sit mandat til at udforme minimumsdirektiver for arbejdstagerrettigheder, da de i et vist omfang nu kunne vedtages med kvalificeret flertal. Samtidig slog traktaten fast, at EU ikke kunne foretage lovindgreb i den kollektive arbejdsret, strejker, lockout og fastsættelse af løn. De europæiske sociale parter (arbejdsmarkedsorganisationer) (ETUC, UNICE og CEEP) fik også ret til at forhandle europæiske rammeaftaler, som kunne erstatte direktivforslag og gøres til bindende EU-regler. Dette førte til flere aftaler og en række direktiver, som styrkede EU's arbejdsretlige dimension i 1990'erne. Ved at løfte standarderne i konkurrerende lande med svagt udviklede arbejdstagerrettigheder, fx England, så parterne i Norden overvejende positivt på fælles regler, fordi det ville styrke nordiske arbejdspladers konkurrenceevne. Der var imidlertid en vis uro for, hvad iværksættelsen af direktiverne kunne betyde for de nordiske aftalesystemer.

EU's reguleringsformer er baseret på lovgivning (direktiv) og individuelle rettigheder. Særlig i Danmark, hvor parterne foretrækker at regulere det meste i aftaler, udløste dette bekymring for, hvordan regulering via kollektive aftaler ville harmonere med EU's arbejdsretlige regulering. Ville det føre til en snigende "retsliggørelse" af de nordiske modeller, som på sigt kunne svække interessen for faglig organisering og fortrænge aftalesystemerne? Usikkerhed om dette blev et omstridt emne i den danske debat efter "nej'et" i folkeafstemningen om Maastricht-traktaten i 1992, men EU-Kommissionen

forsikrede, at aftalevejen var en acceptabel måde at gennemføre arbejdsretlige direktiver på. Tilsvarende fik Sverige indført en bestemmelse i sin tiltrædelsesaftale fra 1995, der understregede, at kollektive aftaler var forenelige med EU-retten. Efter at Danmark i 1990'erne forsøgte at implementere EU-direktiver af aftalevejen – noget der skabte løbende strid med EU-kommissionen – måtte Danmark efterhånden acceptere, at aftaler måtte suppleres af lovgivning, der sikrede, at ikke-overenskomstdækkede lønmodtagere fik de samme rettigheder, hvilket i øvrigt mindede om, hvad man gjorde i de andre nordiske lande, hvor lovgivning er mere udbredt.

I juridiske studier af denne udvikling bliver det ofte fremhævet, at der er sket markante og principielle forandringer, da arbejdsmarkedets parter kollektive aftaler skal respektere den overnationale europæiske regulering (Ahlberg 2005; Bruun & Malmberg 2005; Nielsen 1992). Der er utvivlsomt foretaget ændringer i de nationale lov- og aftalereguleringer med henblik på at sikre, at EU-direktiver bliver iværksat på korrekt vis og er i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed – men aftalesystemerne står stadig helt centralt i den nordiske arbejdsmarkedsregulering (Andersen 2003; NOU 2012: 2; Tällberg et al. 2010; Kristensen 2013).

#### **Emner i EU-arbejdsretlige direktiver:**

1975	Ligeløn
	Kollektive afskedigelser
1977	Virksomhedsoverdragelse
1976	Ligebehandling
1980	Løngaranti / Arbejdsgiverens insolvens
1991	Ansættelsesbevis
1993	Arbejdstid
1994	Børn og unge på arbejdspladsen
	Europæiske samarbejdsudvalg
1996	Udstationering
	Forældreorlov
1997	Bevisbyrde
	Ligebehandling af deltidsansatte
1999	Ligebehandling af personer med tidsbegrænsede ansættelser
2000	Forskelsbehandling 1+2
2001	Det europæiske selskab (medindflydelse)
2002	Information- og høring af medarbejdere
	Sexchikane
2003	Det europæiske andelsselskab (medindflydelse)
2008	Vikarer

Mange af EU's arbejdsretlige direktiver – jf. tekstboksen – har haft en forholdsvis begrænset indvirkning på den faktiske regulering på de nordiske arbejdsmarkeder. Visse direktiver om fx virksomhedsoverdragelse, ligestilling, koncernfagligt samarbejde, arbejdstid, vikardirektivet mv. har med visse nationale variationer styrket nordiske

arbejdstagerrettigheder, mens andre regler, fx aftalen om forældreorlov, kun har haft begrænset effekt, da standarderne i udgangspunktet har været højere i de nordiske lande. Direktiverne om ligebehandling af arbejdstagere på deltid og i tidsbegrænset ansættelse, har også ført til visse forbedringer og noget mere ensartet regulering i de nordiske lande (Andersen 2003). En anden side af EU-direktiverne er, at rettighedsforskellene mellem ansatte i virksomheder, der er henholdsvis inden for og uden for overenskomstdækningen, er blevet noget mindre.

Mens de fleste af de nævnte minimumsdirektiver omhandler, hvad man kan kalde generelle ansættelsesvilkår, er andre direktiver genuine konsekvenser af den europæiske integration. Det gælder fx direktivet om europæiske samarbejdsudvalg, der af den europæiske fagbevægelse blev set som en vigtig sejr for at sikre medarbejdere på tværs af landegrænser visse rettigheder om information og høring i multinationale selskaber. Dette gav nordiske tillidsvalgte ret til at deltage i koncernfagligt samarbejde i udenlandskejede koncerner og til at kræve tilsvarende ordninger for ansatte i udenlandske filialer af nordiske virksomheder (Blomquist & Murhem 2003) - en rettighed nordisk fagbevægelse havde kæmpet forgæves for at få indført via Nordisk Råd i 1980'erne. I 2013 var der 163 nordiske virksomheder, der havde et Europæisk Samarbejdsudvalg (EWC), hvoraf 51 var i metalbranchen og 30 i kemi (ETUI EWC database).<sup>13</sup>

Den sociale dialog har givet de nordiske arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer mulighed for, via deres aktive deltagelse i de europæiske partsorganisationer, at deltage i de løbende konsultationer med EU-Kommissionen om arbejdsmarkedspolitiske tiltag på EU-niveau. Som nævnt førte det særligt i 1990'erne til flere rammeaftaler, der blev til EU-direktiver og senere hen en stribe 'frivillige' partsaftaler. I de senere år er den sociale dialog i vid udstrækning gået i stå. EU-udvidelserne, Laval-sagen og den europæiske økonomiske krise er blandt årsagerne til dette. Samlet set kan man fastslå, at EU's arbejdsretlige reguleringsregime hidtil har haft begrænsede konsekvenser for de nationale aftale- og forhandlingssystemer i Norden.

### **Øgede spændinger mellem EU's fri bevægelighed og national arbejdsmarkedsregulering**

Effekterne af EU-retten har vist sig ganske anderledes, når det gælder forholdet mellem EU's princip om fri bevægelse og de nationale aftalesystemer for arbejdsmarkedsregulering, hvilket specielt kom til udtryk med den såkaldte Laval-kvartet (Evju 2010a; Dølvik

<sup>13</sup> Fordelingen af Europæiske Samarbejdsudvalg (EWC's) er som følgende mellem de nordiske lande: Sverige (75), Finland (36), Danmark (30), Norge (21) and Island (1). Tak til Romuald Jagodzinski for at fremskaffe disse data.

& Visser 2009)<sup>14</sup>. Spændingerne har i første række omhandlet den fri bevægelighed af tjenester, hvor rettighederne for arbejdstagerne er reguleret af udstationeringsdirektivet (EC 96/71). Dette direktiv blev vedtaget i 1996 efter en lang strid. Kort fortalt siger udstationeringsdirektivet, at hjemlandets ansættelsesbetingelser skal lægges til grund (inklusive skat og social afgifter) for reguleringen. Undtaget herfra er en kerne af arbejdsvilkår (art 3.1 i direktivet), hvor værtslandets regler skal gælde (bl.a. arbejdstid, arbejdsmiljø og mindsteløn fastsat i lov eller almenlydige kollektive aftaler).

Udstationering skabte ingen særlige udfordringer for de nordiske aftalesystemer, så længe EU/EØS-markedet bestod af vest-europæiske lande med sammenlignelige løn- og ansættelsesvilkår og lav mobilitet over grænserne. EU's udvidelser i 2004 og 2007 med øst- og centraleuropæiske stater førte imidlertid til, at nordiske virksomheder og opgavestillere – i første omgang inden for byggeriet – begyndte at hyre udenlandske underentreprenører, der kunne konkurrere med lavere arbejdsomkostninger. Uden en lovfastsat mindsteløn og uden regler, der kan gøre kollektive aftaler almenlydige – undtagen i Finland og Island – betød dette, at det var helt legalt at hyre udstationerede øst- og centraleuropæere til lønninger, samt sociale bidrag og skat efter hjemlandets standarder (Dølvik & Eldring 2008; Eldring & Alsos 2012). Dette førte til kontroversielle fagretlige sager – jf. EU-domstolens afgørelser i Laval-kvartetten – og udløste bred debat om de nordiske modellernes evne til at afbøde dumping af løn og arbejdsvilkår.

De nordiske lande har fulgt forskellige strategier for at modvirke denne type lavtlønskurrence. Som tidligere omtalt (afsnit 3) har Finland haft almenlydige overenskomster siden 1970'erne, mens Island i 1980'erne indførte en lov, der forbød at betale under mindstesatserne. Norge fulgte i samme spor ved at aktivere sin lov om almenlydige kollektive aftaler i 2004 med bestemmelser om mindsteløn og en del andre minimumsvilkår i aftalerne, som efterhånden blev gjort gældende for alt arbejde i byggebranchen, skibs- og offshoreværfter, gartneri/landbrug, og rengøring (Eldring mfl. 2013). Danmark og Sverige, derimod, valgte ved implementeringen af udstationeringsdirektivet at videreføre sin traditionelle aftaleregulering, hvor fagforeningerne havde ret til at indgå aftaler med udenlandske virksomheder om nødvendigt ved hjælp af faglige aktioner (blokade, sympatiaktioner mv.). I disse lande er det dermed fagforeningerne, der må sikre, at udstationerede arbejdstagere får overenskomstmæssig løn.

I Laval-sagen havde det svenske bygningsarbejderforbund indledt blokade mod en lettisk entreprenør, Laval Partnei, for at få tegnet svensk overenskomst, men det

<sup>14</sup> Laval-kvartetten er en samlebetegnelse for fire afgørelser ved EU-domstolen i 2007-8, der foruden den svenske Lavalsag (omtalt nedenfor) gjaldt en finsk fagforenings ret til at aktionere mod udflagning af et finsk cruiseskib til Estland («Viking-sagen»), en tysk delstats ret til at kræve aftalemæssig løn ved et offentlig udbud («Rüffertsagen»), samt om hvilke dele af sin arbejdsret Luxemburg havde ret til at gøre gældende over for udstationerede arbejdstagere. I alle disse sager førte EU-domstolens afgørelser til en indskrænkning af arbejdsmarkedets parters muligheder for at afteledække disse spørgsmål. Det skete med henvisning til reglerne for fri bevægelighed (se Evju 2010b).

llettske selskab tog sagen til Arbejdsretten for brud på reglerne om fri bevægelighed. Arbejdsretten søgte råd fra EU-domstolen, der konkluderede, at konflikten brød med udstationeringsdirektivet siden den aftale, som fagforeningen krævede ikke havde tilstrækkelig klare bestemmelser om minimumsløn og dertil indeholdt vilkår, som gik videre end direktivets hårde kerne (Malmberg 2010). Domstolen fremhævede, at foranstaltninger mod social dumping, som begrænser den frie bevægelighed, er legitime, såfremt de er proportionale og i overensstemmelse med udstationeringsdirektivet, hvilket domstolen ikke mente, var tilfældet i denne sag. Det betød, at den svenske og danske måde at iværksætte direktivet på blev erklæret i strid med EU-retten. For de nordiske og europæiske fagbevægelser blev dette set som en klar besked fra EU-domstolen om, at traktatens regler om fri bevægelighed de facto overtrumfede traktatbestemmelserne om, at kollektiv arbejdsret var et nationalt anliggende samt om konfliktretten, der er nedfældet i EU's Charter som grundlæggende rettigheder. Udover at føre EU ind i en situation, hvor principperne om grundlæggende arbejdstagerrettigheder, fri bevægelighed, og ikke-diskriminering kom i åbenbar konflikt (Dølvik & Visser 2009), betød dette, at faglige kampskridt med henblik på at understøtte forhandlingskrav udover det direktivfastsatte minimum blev anset for ulovlige. I praksis kan man hævde, at dette indebar en diskriminering af nationale virksomheder i Danmark og Sverige, der ikke nyder en sådan beskyttelse mod faglige forhandlingskrav og aktioner (Evju 2010a).

Som svar reviderede Danmark og Sverige udstationeringslovgivningen. I Danmark blev der udarbejdet en trepartsaftale, som indebar minimale ændringer i reglerne – og sigtede mod principielt at videreføre en ensartet behandling af inden- og udenlandske virksomheder. Den nye svenske lov tillader derimod kun kollektive kampskridt mod udenlandske virksomheder for at opnå de direktivfastsatte minimumsregler samt de mindstelønsatser, der findes i landsdækkende kollektive aftaler.<sup>15</sup> Som reaktion på dette begyndte svenske fagforbund at forhandle mindstelønsklausuler, hvor lønfastsættelsen tidligere var overladt til lokale forhandlinger – et ironisk eksempel på, at EU-reglerne har resulteret i mindre fleksibilitet og øget centralisering. Ellers lægger EU som bekendt pres på medlemslandene for at fremme en mere decentraliseret og fleksibel lønfastsættelse (Dølvik, Eldring og Visser 2012).

Ved siden af denne stribe af konflikter knyttet til forholdet mellem EU's udstationeringsregler og den nordiske arbejdsmarkedsregulering rejser spørgsmålet sig, hvilke krav til løn- og arbejdsvilkår de nordiske lande kan stille ved udbud af offentlige kontrakter. Dette har i Danmark ført til debat om de såkaldte arbejdsklausuler og herunder bl.a. kommunale myndigheders muligheder for at stille krav til løn- og arbejdsvilkår

<sup>15</sup> I 2013 udtalte en komite under ILO og den Europæiske Komite for Sociale Rettigheder under Europarådet, der er sat til at håndhæve det Europæiske Charter om Grundlæggende Menneskelige Rettigheder, at den reviderede svenske udstationeringslov er i strid med friheden til organisering og frie forhandlinger nedlagt i ILO konvention 87 og det Europæiske Charter. Således må debatten om denne lovrevision formodes at fortsætte.

i forbindelse med offentlige udbud. Den norske regering er i denne sammenhæng indklaget for EU-Kommissionens modstykke i EØS, ESA, fordi der blev stillet krav om overenskomstmæssige vilkår ved sådanne udbud. Efter en hel del kontrovers blev sagen sat i bero. I 2014 vedtog EU nye udbudsregler, der giver større muligheder for at stille krav om sociale og miljømæssige vilkår ved udbud, noget der potentielt kan få stor betydning i Norden eftersom de nordiske myndigheder sædvanligvis har lagt en ganske restriktiv linje i forhold til fortolkningen af EU-reglerne på dette område (NOU 2012: 2; Ahlberg & Bruun 2012).

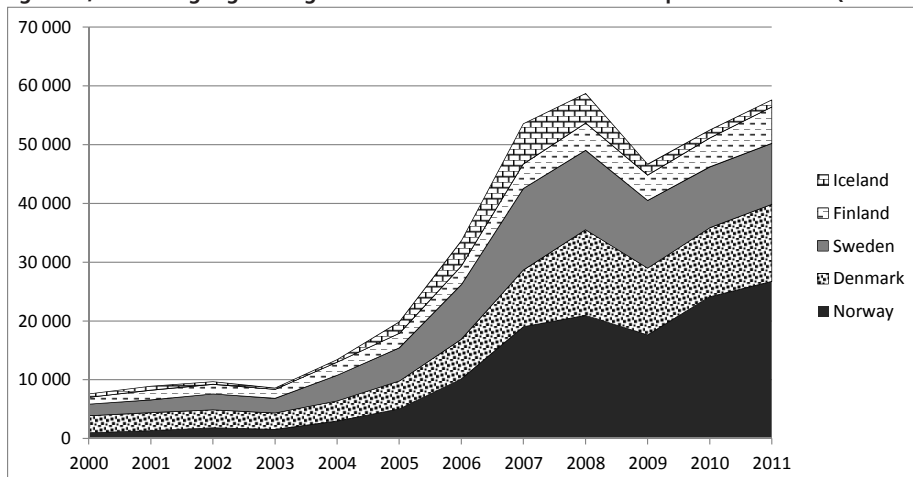
Et interessant eksempel på at bredere internationale forandringsprocesser i samspil med europæisk regulering kan få modstridende og forskelligartede konsekvenser for de nordiske aftalesystemer, er de sidste ti års liberalisering af vikar- eller udlejningsbureauer (Alsos 2013). Efter at ILO i 1997 vedtog en konvention om vikarbranchen fulgte alle de nordiske land op med at liberalisere denne branche, men på meget forskellig vis. I Sverige indgik parterne en aftale, som sikrede de fleste ansatte i vikarbureauer samme løn som i brugervirksomheden samt en garantigodtgørelse i mellem vikarjobbene. I Norge, i den modsatte ende, blev der hverken udviklet aftaler eller lovgivning, der kunne sikre bureauvikarer ret til anstændige vilkår og dem i brugervirksomhederne mod forringende løn- og arbejdsvilkår. I Danmark blev vilkårene i mange brancher reguleret via brugervirksomhedernes kollektive brancheaftaler, og i Finland og Island bidrog de almenyldige aftalebestemmelser til, at vikarerne havde krav på samme mindsteløn som i brugervirksomhederne. I 00'erne, og særlig efter EU's udvidelser mod øst, formidlede bureauerne denne nye udenlandske arbejdskraft, og branchen voksede hurtigt i de fleste lande. Dette gik særligt stærkt i Norge, hvor branchen udgjorde et område uden overenskomster på arbejdsmarkedet, hvor vikarer i overensstemmelse med udstationeringsdirektivet i de fleste brancher kunne udlejes på hjemlandets langt lavere lønninger. Dette smuthul blev imidlertid lukket ved gennemførelsen af EU's vikarbureaudirektiv, der har til formål at sikre udlejede arbejdstagere – både nationale og udenlandske – samme vilkår som arbejdere i brugervirksomheden. Eksemplet illustrerer, hvordan den øgede integrationen af arbejdsmarkedene i Europa ikke bare skaber grundlag for nye typer grænseoverskridende mobilitet og konkurrence, der giver arbejdsgiverne nye muligheder i forhold til rekruttering, men også giver muligheder for grænseoverskridende love og reguleringer, som kan understøtte de lokale fagforeningernes bestræbelser på at sikre ligebehandling på dette fælles europæiske arbejdsmarked.



## Omfanget af arbejds- og tjenestemigration

I perioden fra 2004 til 2011 blev 336.000 arbejdsmigranter fra de nye EU-stater registreret med bopæl i de nordiske lande og følgelig fik ophold af en vis varighed<sup>16</sup>. Tilføjer man hertil personer med et kortvarigt arbejdsforhold i ophold (uden bopæl) bliver antallet næsten fordoblet, idet mere end 600.000 østeuropæiske arbejdstagere var i job i Norden i løbet af perioden. I tillæg hertil kom antageligvis et betydeligt antal udstationerede arbejdstagere, der ikke blev registreret i de nordiske landes statistik. Figur 8.2 viser hvordan den samlede årlige tilgang af arbejdstagere fra de nye medlemsstater stiger brat fra 2004, aftager noget under finanskrisen, men derefter stiger hurtig igen specielt båret af den norske udvikling.

Figur 8.2. Brutto tilgang af borgere fra EU8+2 til de Nordiske lande per år 2000-2011 (bosatte)



Kilde: Tronstad & Joona (2013), bygget på data fra Nordisk Statistikbank

Majoriteten af arbejdsindvandrere kommer fra Polen og Baltikum og siden 2007 ved indtrædelsen af Rumænien og Bulgarien i EU suppleret af en del arbejdstagere herfra. Efterhånden er der også en vis tilgang fra de kriseramte sydeuropæiske lande. Rekrutteringen af arbejdsindvandrere har særligt været koncentreret i brancher som byggeri, skibsværft (i Finland og Norge), fødevarerindustrien, landbrug og gartneri samt private servicebrancher som rengøring, hotel og restauration. Frem til finanskrisen havde Island modtaget den største andel østeuropæere per indbygger, men samlet set har Norge modtaget klart flest – omtrent lige så mange som de fire øvrige lande til sammen.

<sup>16</sup> Disse tal og tallene i Figur 8.2 omfatter kun personer, med bopæl i nordiske lande. I Danmark forudsættes arbejdsindvandrere at melde flytning (få bopæl), hvis opholdet varer længere end 3 måneder, i Norge 6 måneder, og i Finland, Island og Sverige 12 måneder. Dette betyder at tallene omfatter en noget højere andel af korttidsmigranter i Danmark og Norge end i de øvrige lande.

Dette genspejler den stærke efterspørgselsvækst og høje lønniveau i norsk økonomi, der i tillæg kun blev marginalt berørt af finanskrisen (Friberg & Eldring 2013). Norske tal indikerer, at omtrent halvdelen af arbejdsindvandrerne forlader landet i løbet af et år eller to. Selv om der er et betydelig element af cirkulær korttidsmigration, er der således også mange, der slår sig ned varigt og henter partnere og børn til landet. Dette har medført, at den stærke dominans af mænd blandt arbejdsmigranterne i de første år, efterhånden er blevet suppleret af en betydelig vækst i antallet af kvinder, der i højere grad finder arbejde i bl.a. den offentlige sektor som ældreplejen, børnehaver, butikker mv. (Friberg et al. 2013a, b).

Det øgede tilgang af arbejdstagere fra de nye medlemslande har bidraget til, at udbuddet af arbejdskraft i de nordiske lande er vokset, specielt i Norge, hvor arbejdsindvandrere har stået for mere end 2/3 af nettotilvæksten i arbejdsstyrken siden 2004 (Friberg et al. 2013a, b; NOU 2013: 13). I et Europa præget af krise og rekordhøj arbejdsledighed – som også har ramt andre lande, der før krisen tiltrak mange jobsøgere, som fx England og Irland – illustrerer dette hvordan høj efterspørgsel, lav ledighed og relativt høje lønninger, kan virke som en ”magnet” på europæiske jobsøgere og firmaer på jagt efter opgaver. Hvor omfattende rekrutteringen af arbejdstagere, der er udstationeret af udenlandske underentreprenører, vikarbureauer, selvstændige tjenesteydere (enkeltmandsfirmaer)er, kan være vanskeligt at anslå. Nye danske tal baseret på obligatorisk registrering af alle arbejdsindvandrere inklusiv udenlandske tjenesteydere (de såkaldte RUT-tal) giver imidlertid en interessant indikation på størrelsesforholdet mellem andelen, der får job i en dansk virksomhed og andelen, der er udstationerede. Med den nye statistik, der fra 2011 inkluderede udstationerede arbejdstagere, steg antallet af øst- og centraleuropæere, der havde arbejdet i Danmark med 36 pct. fra omkring 50 000 i 2008-10 til 67 000 i 2011 og 79 000 i 2012, svarende til en samlet stigning på 58 pct. Det danske arbejdsmarked var i denne periode fortsat præget af stagnation. Selvom den ordinære arbejdsindvandring nok under alle omstændigheder steg noget, er der grund til at antage, at en ikke uvæsentlig del af væksten afspejler øget registrering af udstationerede. De danske tal ligger på niveau med norske vurderinger, der anslår, at 20-30 pct. af arbejdsmigranterne i brancher som bygge og anlæg, værftsindustri og rengøring var udstationerede i 2010 (Dølvik & Eldring, 2013).

Vi ved ikke meget om arbejdsmønsteret og arbejdsforholdene for de østeuropæiske arbejdsmigranter i Norden, men en fællesnordisk undersøgelse af polakker i København, Oslo og Reykjavik (’Polonia-undersøgelserne’) tyder på, at betydelige andele havde ringere løn- og arbejdsvilkår end det, der er sædvanligt på de nordiske arbejdsmarkeder – specielt i Oslo og København (Friberg et al. 2013b). Mange arbejdsindvandrere bliver hurtigt integreret på arbejdsmarkedet og finder stabile jobs med overenskomstmæssige arbejdsvilkår. En dansk undersøgelse viser, at mange af øst- og centraleuropæerne er dækket af kollektive overenskomster, men samtidig peger undersøgelsen på, at udlændingene får lavere lønninger end danskere i tilsvarende job. Det kan være forskellige

tillæg og lokale forhandlinger af lønnen, som udlændingene ikke får (Andersen og Felbo-Kolding 2013). I landene med almengørelse ligger mindstesatsene som arbejdsindvandrerne får godt under det gængse nationale niveau. Mange arbejder under alle omstændigheder i det nordiske værtsland i en begrænset periode, ofte som sæsonarbejdere, som fx mange litauiske kvinder i den norske fiskeindustri. En del er dag- og ugependlere, som fx fra Estland til Helsingforsregionen. En del bevæger sig mellem forskellige korttidsjob og arbejdsløshed<sup>17</sup>. Nogen arbejder få timer om ugen inden for fx rengøring eller avisuddeling. De udstationerede skal i princippet kun befinde sig i landet i den periode, hvor den pågældende opgave løses, men mange af de udstationerede bliver ret længe ved at skifte mellem forskellige arbejdsgivere. På denne måde har der udviklet sig et større marked for kortvarigt arbejde, der ofte er præget af atypiske ansættelsesforhold og dårligere vilkår end sædvanligt, og hvor de ansatte har ringe kendskab til egne rettigheder. Ofte er skillelinjen mellem at være arbejdsindvandrer og udstationeret eller kortvarig udlejet uklar, idet flere af de udenlandske underentreprenører og vikarbureauer, der udelukkende baserer sig på at rekruttere arbejdsmigranter, etablerer sig i værtslandet. Mange af disse tilpasser sig uden for arbejdsmarkedets organisationer og aftalesystemer, og kan – med mindre der findes almengyldige aftaler – dermed helt lovligt tilbyde lønninger, der ligger et godt stykke under det gængse nordiske niveau.

I nogle af de mest udsatte brancher, kan man dermed se konturer af et nyt flygtigt, ureguleret marked for rekruttering af arbejdskraft i randzonerne af arbejdsmarkedet, som på sigt kan give grundlag for en stærkere opdeling inden for visse dele af de nordiske arbejdsmarkeder. Det store flertal vil fortsat befinde sig inden for den velorganiserede kerne, men risikoen er, at der i en del brancher kommer et voksende mindretal, der er henvist til såkaldt useriøse eller opportunistiske arbejdsgivere, dårlige arbejdsforhold og sort arbejde, der kendetegnes af lave lønninger, lav jobtryghed, og nogle gange uklare grænseflader med organiseret økonomisk kriminalitet. Flygtigheden og ugennemtrængeligheden i underleverandørkæder og selskabskonstruktioner i dele af disse markedssegmenter gør det meget vanskelig for organisationer og kontrolmyndigheder at dæmme op for dette. Samtidigt hermed har de seriøse virksomheder svært ved at kunne overleve i en sådan konkurrence. Selvom disse udviklingstræk i første række gør sig gældende i få brancher, typisk i dele af byggeriet, rengøring og hotel og restauration, rejser det nye, krævende udfordringer for arbejdsmarkedsorganisationerne og aftalesystemet, der på sigt kan stå i fare for at blive marginaliseret i sådanne brancher. Med mindre parterne og myndighederne i fællesskab formår at finde effektive tiltag, der kan stoppe sådanne udviklingstræk, vil det kunne betyde, at aftalesystemet forvirrer, og at dets konkurrenceregulerende funktion ophører i disse dele af arbejdsmarkedet.

<sup>17</sup> Fx i Norge er således ledighedsraten blandt østeuropæiske arbejdsmigranter tre gange højere end blandt nordmænd (Friberg et al. 2013c).

### **Grænseløse arbejdsmarkeder – nye tiltag i arbejdsmarkedsreguleringen?**

Stillet over for presset fra europæisk lovregulering og øget lavlønskonkurrence efter østudvidelsen og den europæiske krise, er det tydeligt, at udviklingen i et vist omfang har taget aktørerne i de nordiske regulerings- og aftalesystemer på sengen. I alle de nordiske lande, muligvis med undtagelse af Sverige, har man alligevel set, at den ydre liberalisering af arbejdsmarkedet har udløst en skærpet indre statslig regulering for at dæmme op for brud på og omgåelse af nationale regler. I enkelte brancher har det sidste imidlertid vist sig meget ressource- og tidkrævende, ikke mindst i Danmark og Sverige, hvor opgaven med at sikre overenskomstdækning og håndhævelsen af de aftalte løn- og arbejdsvilkår hviler på fagforeningerne. De havner dermed i en kontrolfunktion, der gør det vanskelig at vinde tillid blandt og kunne bistå, endsigse organisere, udenlandske arbejdstagere (Eldring & Hansen 2009). Aktørerne i de nordiske aftalemodeller ser derfor ud til at være på jagt efter nye løsninger for at modvirke løndumping og sikre aftalesystemernes bærekraft på de åbne europæiske arbejds- og tjenestemarkeder. For at forhindre, at useriøse virksomheder, sort arbejde, og aktivitet i grænselandet for økonomisk kriminalitet får fodfæste i nordisk arbejdsliv, har stemmer på arbejdsgiver-siden, især i Sverige og Norge, taget til orde for at indføre en lovfastsat minimumsløn – tidligere et tabu i nordiske arbejdsmarkedsorganisationer. Dette har udløst forslag fra fremtrædende fagforeningsrepræsentanter om at indføre eller udvide mulighederne for at gøre kollektive aftaler almengyldige. Også i Sverige og Danmark er sådanne tanker blevet luftet stadig oftere, hvilket vil indebære en opsigtsvækkende kovending i fagbevægelsens holdning til statslig medvirkning i – og lovmæssig forankring af – fastsættelsen af mindstelønnen på arbejdsmarkedet (Eldring & Alsos 2012, Berglund & Esser 2014, Andersen & Pedersen 2014). En del arbejdsgiveres holdning til disse udfordringer er mere tilbageholdende – formodentlig fordi nogle af dem kan se sig godt tjent med at kunne hyre billig udenlandsk arbejdskraft for at styrke konkurrenceevnen, svække fagbevægelsen, og kunne omgå aftalebindingerne – hvilket signalerer at disse problemstillinger kan føre til skærpede konflikter på de nordiske arbejdsmarkeder (Dølvik, Eldring, and Visser 2012).

## 9 Markedsintegration og øget mobilitet: Risiko for et todelt arbejdsmarked?

Den øgede markedsintegration og internationalisering af produktions- og leverandørkæder har betydet, at arbejdspladserne i flere erhverv end eksportindustrien er udsat for international konkurrence.

Selvom man inden for industrien i de nordiske lande fortsat holder fast ved en "high road approach" kendetegnet ved høj produktivitet og forholdsvis høje lønninger, har vi gennem en længere årrække set, at virksomhederne outsourcer arbejdsintensive dele af produktionen til lande med lavere omkostninger. Der er også eksempler på, at industrivirksomheder i de nordiske lande rekrutterer billigere udenlandsk arbejdskraft eller underentreprenører til arbejde i hjemlandet angiveligt for at kompensere for det høje nordiske omkostningsniveau og undgå outsourcing.

Et nyt træk er, at arbejdsmarkedet også i typiske hjemmemarkedsbrancher i øget omfang internationaliseres. Det gælder fx bygge- og anlæg og privat service (rengøring, hotel og restauration, transport m.m.), hvor øget rekruttering af underentreprenører og arbejdskraft fra udlandet skaber øget job- og lønkonkurrence. Med beskeden udvikling i produktivitet og værdiskabelse i disse arbejdsintensive brancher er spørgsmålet, om det pres, som sådanne udviklingstræk lægger på løn- og aftalesystemerne, vil føre til en større branchevis differentiering i løn (og forhandlede goder). Og hvad kan det betyde for den brancheoverskridende koordinering i de nordiske lande?

### Brancherne og markedsintegrationen

Industrien og her særligt den eksportorienterede fremstillingsindustri har været drivkraften bag ændringerne i de kollektive aftalesystemer i de nordiske lande. Den øgede udsathed i den internationale konkurrence i 1980'erne var i høj grad motivationen for, at særligt arbejdsgiversiden pressede på for forandringer. Som vi har vist, er aftalesystemerne intakte, men forandrede. På tværs af de nordiske lande varierer industristrukturen og forskellige typer af industri dominerer i de enkelte lande, men samlet spiller industrivirksomheder og navnlig deres eksport en betydelig rolle for de nationale økonomier. Samtidig har industrien i de seneste årtier også oplevet en accelererende

internationalisering. Det har ikke bare betydet, at vigtige nordiske industrikoncerner som fx Volvo, Nokia, dele af Norsk Hydro m.fl. er overtaget af internationale ejere, men også at dele af virksomhedernes produktionskæder er blevet internationale, længere og mere komplicerede. Mange industriarbejdspladser er blevet outsourcet. Dette har atter øget konkurrencepresset på de tilbageværende arbejdspladser og ført til diskussioner om, at dele af den nordiske fremstillingsindustri er ved at ramme en kritisk nedre grænse for, hvad der kræves for at opretholde de nationale forudsætninger for innovation og kompetenceudvikling, som er afgørende for ny indtjening og beskæftigelse.

Endvidere har vi efter EU's udvidelse med øst- og centraleuropæiske stater set, at virksomhederne i visse brancher, typisk skibsværfter, fødevarerindustri, slagterier, landbrug og gartnerier mv., benytter den fri bevægelighed til at bruge billigere underentreprenører og vikarbureauer. Nogle virksomheder ansætter også billigere arbejdstagere fra udlandet i den indenlandske produktion. Mønsteret for denne brug af billigere udenlandsk arbejdskraft varierer givetvis mellem de nordiske lande – også inden for de her nævnte brancher. Og der er udlændinge inden for de nævnte brancher, som er dækket af de kollektive aftaler. Men der er også arbejdsgivere, som argumenterer for, at det er nødvendigt at kompensere for de høje nordiske omkostninger til især arbejdskraft for at undgå øget outsourcing eller simpelthen lukning af aktiviteten i hjemlandet, hvilket efter deres mening vil være alternativet. I visse brancher er det endda sket, at virksomheder har hentet produktion hjem igen, der tidligere var udflyttet, som i den norske værftsindustri. Et mønster er her, at den udenlandske arbejdskraft ikke bliver blandet med den indenlandske arbejdskraft – de arbejder som regel i egne firma, eller de bliver samlet i hold, sjak, der går for sig selv. Det sker på de norske værfter, og det sker på danske byggepladser – og givetvis også andre steder. Set i forhold til de indenlandske lønmodtagere er der to mulige konsekvenser af dette. Det kan betyde, at udlændinge udkonkurrerer den indenlandske arbejdskraft ved simpelthen at overtage opgaverne. Men der kan også være tale om, at udlændingene bliver sat til særlige periferare eller mindre attraktive opgaver adskilt fra kernearbejdskraftens opgaver, hvorved den billige udenlandske arbejdskraft, der i et vist omfang ikke arbejder under overenskomstmæssige vilkår, på den måde kan skabe grundlaget for øget indtjening og lønvækst for den indenlandske kernearbejdskraft. Dette rejser vanskelige dilemmaer både for fagforeningerne, da det fører til en *de facto* accept af et todelt arbejdsmarked, og for arbejdsgiversiden, bl.a. fordi indenlandske underleverandører kan se, at deres markedsgrundlag indsnævres.

Mens internationaliseringen har været en langvarig trend i industrien, er dette et nyere træk i de fleste hjemmemarkedsorienterede erhverv. Byggeri kan ikke outsources, men produktion af byggeelementer og halvfabrikata har de sidste 20 år været genstand for outsourcing til fx de baltiske lande, hvor flere nordiske koncerner fra byggeindustrien har etableret sig. Ydermere kan den store tilgang af udenlandske arbejdstagere og udenlandske tjenesteydere med egen udstationeret arbejdskraft, der indgår i selve

produktionsprocessen indenlands, betragtes som en ”funktionel ækvivalent” til den ligeledes omkostningsdrevne outsourcing. Samtidig med at det har ført til skarpere priskonkurrence på opgaver og jobs for mange mindre indenlandske entreprenører og byggevirksomheder, har udviklingen, som vi så det i Laval-sagen, introduceret en ny type lavtlønskonkurrence på arbejdsmarkedet. Dette er et stort dilemma for arbejdsgiverforeningerne, hvor de store entreprenører kan udnytte fordelene ved den fri bevægelighed, mens mange af medlemmerne fra de mindre virksomheder ofte kan stå over for en hård kamp for at overleve (Alfonso 2011).

Markedsintegrationen og internationaliseringen er også gået stærkt inden for transporten, hvor de store internationale logistik- og transportvirksomheder placerer lastbiler og chauffører i sindrige systemer for at maksimere udbyttet af forskelle i løn- og omkostningsniveauer i forskellige lande i Europa (Dølvik & Løken 2003; Steen Jensen et al. 2014). I lighed med industri og byggeri er vejtransport en del af det indre marked, men der er fortsat regler for, hvor mange ture en udenlandsk lastbil eller turistbus må køre i et andet EU-land med nationalt gods/passagerer – de såkaldte ”cabotageregler”. Trods dette er international vejtransport ud af og ind i de nordiske lande i vidt omfang overtaget af udenlandske chauffører, ofte fra Øst- og Centraleuropa, og i den indenlandske vejtransport er der tilbagevendende debat om de vanskeligt kontrollerbare cabotageregler og den voksende lavtlønskonkurrence.

Det er dog ikke kun de politisk iværksatte ændringer i EU-regler, der driver denne markedsintegration. Den teknologiske udvikling spiller den afgørende rolle fx i forhold til et udpræget hjemmemarkedserhverv som butiksområdet, som i de seneste år også har oplevet en stigende international konkurrence. En opgørelse viser, at man i de nordiske lande købte varer på nettet for 100 milliarder svenske kr. i 2012 – et tal der var steget med 15 pct. ift. 2011. Størstedelen af handel lægges nationalt, men det bliver stadig mere almindeligt, at forbrugerne søger over grænserne for at få større vareudbud og lavere priser<sup>18</sup>. Teknologien er ikke mindre vigtig i brancher som fx finanssektoren, hvor banker og finansielle virksomheder i lang tid har opereret på tværs af landegrænserne – i første række inden for Norden. Men som man så under finanskrakket i Island og de baltiske lande havde nordiske banker engageret sig også uden for Norden. Adgangen til elektroniske banktjenester har radikalt udvidet bankernes markedsmuligheder og kundernes valgmuligheder på tværs af landegrænserne. Et nyere træk er imidlertid, at en større del af de arbejdsintensive ”back-office”-funktioner outsources til lande i Baltikum og Indien, hvilket udgør en stor udfordring for finansforbundene for bankansatte, som udfører sådanne opgaver.

Samlet er pointen, at det i dag ikke længere kun er industrien, hvor virksomhederne er udsat for internationalisering og konkurrence over landegrænserne. Åbningen af markeder skærper priskonkurrencen mellem virksomhederne og kampen om indtjening

<sup>18</sup> E-handel i Norden 2013, Postnord.

og jobs i større dele af de hjemmemarkedsorienterede brancher. Dermed sætter den mere omfattende markedsintegration aftalerelationerne i de berørte brancher under pres. Ved siden af transport, byggebranchen og dele af industrien kan man antage, at især arbejdsintensive private servicebrancher som detailhandel, hotel og restauration samt rengøring, hvor udviklingen i produktivitet og værdiskabelse er langt mere beskeden end i industrien, den faglige organisering er langt lavere, og rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft er stigende, vil være særligt udsatte. På længere sigt kan sådanne udviklingstræk rokke ved grundlaget for koordinering af aftaleindgåelse og lønudvikling på tværs af brancher i de nordiske lande og give grundlag for en øget differentiering i lønudviklingen både mellem og inden for brancher på linje med, hvad man nok tydeligst har set i Tyskland det seneste årti.

## Risiko for øget segmentering af arbejdsmarkedet?

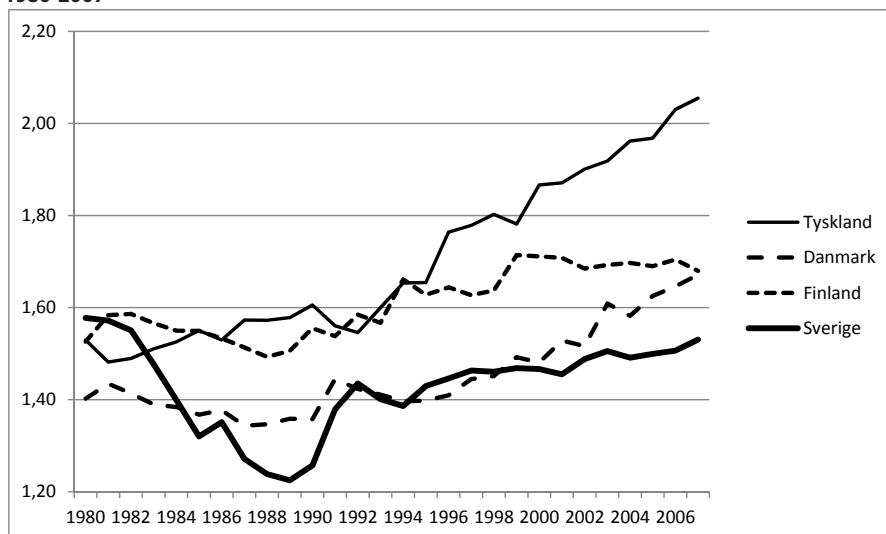
En indikation på, at der sker et vist skred i lønudviklingen mellem brancherne, fremgår af figur 9.1., som viser forholdet mellem gennemsnitslønnen i industrien over for gennemsnitslønnen i detailhandlen/hotel og restauration. Generelt viser figuren et billede, hvor lønforholdet mellem brancherne op gennem 1980'erne lå nogenlunde stabilt med undtagelse af Sverige. Udviklingen bliver anderledes fra starten af 1990'erne. Særligt Tyskland skiller sig ud, idet industriansattes løn stiger forholdsvist mere sammenlignet med lønudviklingen for ansatte i detailhandel/hotel og restauration frem mod 2007. Denne udvikling sættes i perspektiv af de senere års diskussion om fremkomsten af store lavtlønsområder på det tyske arbejdsmarked bl.a. inden for de private serviceområder. Det har givet anledning til debat om "working poor" og sidenhen om introduktion af en lovfastsat mindsteløn i Tyskland i 2015.

I de tre nordiske lande, der er med i figuren, ser vi, at der fra starten af 1990'erne og frem sker en moderat forøgelse af lønforskellen mellem de to grupper i Finland og Sverige,<sup>19</sup> mens forøgelsen er tydeligt større i Danmark. Et forhold, der kan spille ind her, er, at aftaledækningen i handel samt hotel og restauration er lavere i Danmark end Sverige og Finland. Et andet forhold er, at den stærkere decentralisering af lønforhandlinger i Danmark kan have den konsekvens, at i brancher, hvor der ikke altid findes en tillidsrepræsentant på arbejdspladsen – som det mange gange vil være tilfældet i detailhandlen samt hotel og restauration – så kommer der heller ikke noget lokalt lønløft, som det ellers typisk er tilfældet i industrien (Ibsen 2013:216-18).

<sup>19</sup> Tal fra Teknisk Beregningsudvalg (TBU 2013) indikerer, at udviklingen i den relative løn i disse brancher i Norge på trods af lav organisationsgrad i privat service ligger nærmere Sverige og Finland end Danmark. Dette skyldes nok den stramme koordinering af lønsfastsættelsen i disse brancher, der reguleres via en centralt fastsat normalløn, i samspil med det stramme arbejdsmarked i perioden.



**Figur 9.1: Forholdet mellem gennemsnitsløn i industri vs. detailhandel/hotel og restauration 1980-2007**



Kilde: EU KLEMS 2009

Spørgsmålet er, om denne primært danske tendens, der også genfindes i Norge i den nedre halvdel af lønfordelingen – jf. figur 6.3 – er et forvarsel om en øget differentiering i løn (og forhandlede goder) mellem kernen af ansatte i industrien og de grupper, der er beskæftiget i private servicefag. Vi ved, at private servicefag som handel og hotel og restauration er fagområder med en forholdsvis lav organisationsgrad og dermed svag lokal forhandlingsstyrke. I Danmark ligger den på 50-60 pct. for de to områder, i Finland og Sverige er tallene tilsvarende – dog nede på godt 40 pct. for hotel og restauration i Sverige. Lavest ligger tallene i Norge, hvor det blot er omkring 25 pct. af lønmodtagerne i de to brancher, der er organiseret. Hvad angår overenskomstdækning ligger disse brancher også i den lavere ende – fx viser en dansk undersøgelse, at omkring 60 pct. af de ansatte er overenskomstdækket (Ibsen 2012).

Samtidig ved vi, at hotel og restauration sammen med andre brancher inden for privat service, som fx rengøring, samt dernæst også brancher som landbrug, gartnerier, transport mv. har oplevet en stor tilgang af udenlandsk arbejdskraft. Det drejer sig om arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa, men også indvandrere fra en længere række af andre lande, inklusive lande uden for EU, specielt i Sverige der liberaliserede arbejdsindvandring fra 3. lande i 2008. Med faldende faglig organisering, øget rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og højere ledighed efter krisen, rejser spørgsmålet sig, om aktørerne i de nordiske landes aftalesystemer formår at udvikle strategier, der kan hindre en lignende udviklingstendens i lønudviklingen, som vi har set i Tyskland de seneste årtier, der kan lede frem mod et todelt arbejdsmarked med øgede forskelle

i lønudvikling og arbejdsforhold mellem de der er del af den organiserede kernen i arbejdslivet og de der står udenfor.

## 10 De kollektive aftalemodeller: Perspektiver og udfordringer

Mens de nordiske aftalemodeller blev etableret under en bølge af stigende international handel for omkring 100 år siden, står parterne i arbejdslivet i dag overfor forandringer i den globale økonomi, der udfordrer nogle af grundpillerne i de nordiske aftalemodeller. Igennem bitre stridigheder, men også storstilede aftaler, udviklede arbejdsmarkedets parter igennem det forrige århundrede et såkaldt konfliktpartnerskab, hvor man samarbejdede om at sikre den internationale konkurrencekraft for at give grundlag for jævn vækst og høj beskæftigelse. Det skete parallelt med løbende kampe om fordeling af løn og værdiskabelse. Der opstod et samarbejde mellem industriens fagforeninger og arbejdsgiverforeninger, der havde til formål at sikre en koordinering af forhandlingerne, som kunne tøjle lønstigninger på hjemmemarkedet for byggefagene og andre erhverv, der kunne drive omkostningerne for industrien op. Hermed blev den nordiske aftalemodel bygget på en implicit alliance mellem arbejdere og kapital i industrien.

Denne 'social kontrakt' om solidarisk lønpolitik bidrog til løntilbageholdenhed i den voksende middelklasse og modvirkede de høje lønforskelle, som man så i mange andre lande (Moene et al. 2003). En sammenpresset lønstruktur med høje mindstelønninger sikrede også et "en bund" for konkurrencen på produktmarkedet, hvilket gav pres for en løbende omstrukturering fra lav- til højproduktive erhverv – som ekspliciteret i den svenske Rehn/Meidner-model. Dette sikrede ekstra overskud i de mest produktive virksomheder og skabte grundlaget for et højt investeringsniveau. I kombination med en aktiv arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik og erhvervspolitik bidrog samspillet mellem aftalesystemerne og konkurrence i produktmarkederne til en relativ høj produktivitetsvækst og innovationstakt i Norden. Velfærdsstaten understøttede derudover et meget mobilt arbejdsmarked med høj arbejdsløshedsunderstøttelse, bred investering i uddannelse samt en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der sørgede for match mellem de ledige og jobåbninger (Madsen 2006; Berglund et al. 2010).

Arbejdsmarkedets parter i Norden indgik en byttehandel – eller et kompromis – hvor arbejdstagerne har fået jobs, social tryghed, rettigheder, indflydelse på arbejdslivet samt del i værdiskabelsen. Omvendt har arbejdsgiverne opnået arbejdsfred, ledelsesret, tilgang til kompetent arbejdskraft, forudsigelighed og samarbejde om produktivitet og sikring af konkurrenceevnen. Staten har endelig – i arbejdet for at fremme vækst, stabilitet og beskæftigelse – draget fordel af parternes bestræbelser på at sikre en

makroøkonomisk fornuftig lønudvikling. Således har de kollektive aftalemodeller udgjort en af grundpillerne i den nordiske ”samfundskontrakt”. I dag er flere af disse træk imidlertid kommet under pres fra store ændringer i de internationale omgivelser og fra ændringer i de nordiske samfund internt.

I dette afsluttende afsnit perspektiverer vi rapportens analyser og vender tilbage de to overordnede formål, vi skitserede i starten af rapporten:

- at beskrive og analysere ændringer i de nordiske aftalesystemer siden 1990’erne i en kontekst med øget international konkurrence, økonomisk krisehåndtering og EU’s indre marked for produkter, services og arbejdskraft. Vi ville derudover beskrive fællestræk og forskelle i disse ændringer.
- at identificere udfordringer og forudsætninger for en videreudvikling af de kollektive aftalemodeller i Norden. Herunder stillede vi spørgsmål ved hvorvidt de nordiske arbejdsgivere forsat ønsker at samarbejde om videreudvikling af de kollektive aftalesystemer eller om de snarere vil foretrække at reducere de kollektive aftalers betydning eller direkte vil foretrække at befri sig fra dem?

For at belyse disse spørgsmål vil vi i det følgende først sammenfatte nogle af de vigtigste ændringer, der har påvirket udviklingen i aftalesystemerne de sidste 25 år, for derefter at diskutere nogle af de centrale udfordringer arbejdsmarkedets parter står overfor for med henblik på at forny og videreudvikle disse aftalesystemer i de kommende år.

### **Ydre og indre forandringer har sat aftalesystemerne under pres**

De 25 år der er gået siden 1990 har været præget af omfattende økonomiske, politiske og kulturelle samfundsændringer. Det har skabt både ydre og indre pres på aftalemodellerne i Norden og har med rette rejst nye spørgsmål om modellernes fremtidsudsigter. Da vi ikke har behandlet de kulturelle samfundsændringer indgående i denne rapport, er det værd at understrege, at perioden har været præget af tendenser til individualisering og opbrud fra tidligere tiders velkendte klassestrukturer og kollektive identiteter. Det glemmes ofte, at Sovjetunionens sammenbrud og Berlinmurens fald medførte en ideologisk krise for dele af arbejderbevægelsen, der også berørte fagbevægelsens ”ide-bagage”. Man kan mene, at denne udvikling kun cementerede den socialdemokratiske hegemoni i de nordiske fagbevægelser, men hermed overser man, at ideer præget af neoliberal tækning og neoklassisk økonomisk teori fik en hegemonisk status i de økonomisk-politiske debatter. Denne idéhegemoni har de nordiske fagbevægelser skullet diskutere op imod, når aftalemodellerne og den kollektive regulering skulle forsvares og videreudvikles. Internt i fagbevægelsen blev dette idémæssige paradigmeskift endnu vigtigere, idet organiseringen af unge lønmodtagere ikke automatisk kan trække på de kollektive og solidariske normer, der ellers har ligget til grund for

udviklingen af de nordiske samfundsmodeller. Dette betyder selvklart ikke, at alle unge er individualister eller ”neoliberalister”, men det betyder, at referencerammen for de yngre lønmodtagere er en helt anden end tidligere, hvilket har bidraget til en generationskløft og fremmedgørelse mellem fagbevægelsen og dens mulige fremtidige medlemmer (Ibsen et al. 2011). Spørgsmålet er, om den krise, der nu har ramt en hel generation af europæiske unge giver erfaringer, som kan give fagbevægelsen vind i sejlene til at overkomme kløften mellem unge lønmodtagere og fagforeningerne.

Økonomisk er perioden siden Murens fald karakteriseret ved en stadig stærkere internationalisering af markederne, specielt indenfor EU/EØS-området, hvilket har udfordret aftalesystemerne. Samtidigt med at den digitale teknologi muliggør opsplitting af tid og sted i værdiskabelsesprocessen, har integrationen af produkt-, service og kapitalmarkeder givet større spillerum for mere opportunistiske arbejdsgivere til at omgå de nationalt afgrænsede aftalesystemer og reguleringsformer. Om end den nordiske samfundskontrakt netop tilsigter at kunne håndtere den ’kreative destruktion’ af virksomheder og jobs (Schumpeter 1942) som markedsintegration udløser, har den øgede mobilitet og konkurrence om investering og arbejdspladser ændret magtforholdene mellem lønmodtagere, arbejdsgivere, og investorer. I den internationale ’regimekonkurrence’ må både arbejdskraften og myndighederne mere end nogensinde kappes om at gøre sig ’attråværdige’ for virksomhederne og ikke mindst deres investorer. Med den mere omfattende arbejds- og servicemobilitet foregår denne ’regimekonkurrence’ ikke længere kun mellem lande og regioner, men i flere brancher også på den enkelte arbejdsplads. Vanskelighederne ved at tøjle virkningerne af denne udvikling er ydermere forstærket af de europæiske fagforeningers svækkelse og ændringerne i de politiske magtforhold i EU i perioden.

Politisk har forskydningerne i forholdet mellem det nationale og supranationale niveau – især spændingerne mellem EU’s regler om fri bevægelighed og national arbejdsmarkedsregulering – i flere tilfælde indsnævret det mulige handlingsrum for nationale myndigheder og forhandlingsaktører. På en del områder har EU via den social dialog bidraget til at styrke arbejdstagernes rettigheder, også i Norden, men ved at udvide og integrere arbejdsmarkedene og sætte grænser for den nationale regulering ved direktiver og domsafgørelser er de nationale regulerings – og aftalemodeller også blevet sat under pres. Udvidelsen af EU syd-østover – og sidenhen den europæiske krise – har udvidet udbuddet af vandrende arbejdskraft, der særligt i lavlønsbrancher får dårligere løn- og arbejdsvilkår end værtslandenes arbejdere. Således skærpes kampen om jobbene i Europa. For de lande, der er del af eurozonen er de nationale myndigheders redskaber til at tackle makroøkonomiske chok og bekæmpe arbejdsløshed indskrænket. Derfor får tilpasningsevnen vedrørende løn og omkostninger – såkaldt ’intern devaluering’ og budgetpolitik endnu større betydning.

Alt dette har også påvirket de nationale politiske dagsordener. Parallelt med tilpasningen til det internationale lavinflationsregime, har den aldrende befolkning og

partiernes krav om at få mere ud af de offentlige budgetter gjort de offentlige service-sektorer til genstand for en 'evig reformproces' præget af New Public Management. Kombineret med øget outsourcing og privatisering har dette ikke bare sat mange offentlige fagforeninger under pres, men det har også skabt spændinger imellem fagforeninger i offentlig og privat sektor og imellem organisationerne for højt- og kortuddannede i den offentlige lønpolitik (Ibsen et al. 2011; Mailand 2013). Alt dette er hidtil sket, uden at velfærdsstaten eller aftalesystemerne for alvor er blevet sat på spil, men de store ændringer har uden tvivl røkket ved balancerne i 'samfundskontrakten'. For parterne på arbejdsmarkedet, hvis nøgelfunktion er at bidrage til at sikre koordination og sammenhæng mellem sådanne modstridende kræfter og hensyn, er det er på mange måder blevet mere krævende at sikre enighed blandt medlemsforeningerne om mål og prioriteringer. Dette gælder ikke bare i forhold til de respektive modparter men også mellem organisationer og enkeltmedlemmer.

Spørgsmålet er således, hvordan udsigterne er til at parterne på arbejdsmarkedet i fællesskab kan finde veje til at håndtere disse samfundsforandringer i årene fremover, og hvad der skal til, for at aftalesystemerne fortsat vil fremstå som en del af løsningen snarere end en del af problemet, sådan som det fra tid til anden udtrykkes af enkelte arbejdsgivere og politiske partier.

### **Udfordringer fremover: forandre for at bevare?**

Vi har vist hvorledes aktørerne i de nordiske modeller under de dybe kriser i 1980'erne og 1990'erne havde politisk vilje og evne til at tage fælles strategiske greb for at tilpasse aftalesystemerne til de politiske og økonomiske udfordringer. Med truslen om, at modellerne kunne falde fra hinanden, gik toneangivende aktører i spidsen for at forny aftalemodellerne og genrejse samordningskapaciteten for at styrke modellernes grundlæggende funktioner og resultater (Dølvik, Goul Andersen & Vartiainen 2012). Dette skete ikke i forhandlingssystemet alene, men gennem en bred vifte af tiltag, der inkluderede ændringer i penge- og finanspolitik, skattepolitik, pensionssystemer, arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik. Tilsammen sørgede disse tiltag for at styrke balancen og samspillet mellem grundpillerne i de nordiske modeller. Dette bidrog til en bemærkelsesværdig genrejsning af konkurrenceevnen og beskæftigelsen og dermed balancerne i de offentlige budgetter igennem 1990'erne.

Disse forandringer kom på forskellige vis i de nordiske lande, men et fælles træk er, at ændringerne knapt havde været mulig uden den stærke medvirken fra arbejdsmarkedets parter og uden det relativt jævnbrydige styrkeforhold der eksisterede mellem dem. Ganske vist ønskede arbejdsgiverne i Sverige og Finland indledningsvis at omdanne aftalesystemet totalt, men overfor de stærke lokale og centrale fagbevægelser i disse to lande indså de hurtigt at en radikal decentralisering af forhandlingerne efter britisk

mønster ikke ville tjene deres interesser. Udfaldet blev, at parterne fandt nye og smidigere måder at koordinere løndannelsen og sikre konkurrenceevnen på.

Dette står i skarp kontrast til de seneste års krisehåndtering i de hårdest ramte euro-landene, hvor regeringer under administration af den såkaldte Troikaen (ECB, EU-Kommissionen og IMF) har foreskrevet sparepolitik og grundlæggende reformer af disse landes sociale modeller per dekret. Den nordiske genrejsning i 1990'erne illustrerer således ganske godt, hvad der er kernen i de nordiske modeller: Et system af institutionaliserede relationer og magtforhold, der har skabt tillid, rutiner og mekanismer for koordinering mellem disse parter og de politiske myndigheder. Som sådan er kernen en metode for beslutningstagen, der har vist sig effektiv til at løse problemer gennem forhandlet tilpasning. De kollektive organisationer og aftalesystemerne i Norden kom således ud af 1980'erne og 1990'ernes kriser med øget medlemstilslutning og styrket politisk og samfundsmæssig legitimitet.

I denne rapport har vi lagt vægt på, at der i løbet af den økonomiske opgang og efterfølgende krise det seneste årti er fremkommet nye spændinger i de nordiske modeller, som aktørerne i aftalemodellerne i begrænset grad har evnet at finde effektive, fælles løsninger på. Nogle af disse spændinger er forstærket af den økonomiske krise.

I korthed kan disse udfordringer knyttes til følgende udviklingstræk:

- Faldende medlemstilslutning i fagbevægelsen og LO-forbundene specielt.
- Øgede spændinger både i toppen og bunden af aftalekoordineringen som følge af, at funktionærer i privat sektor ofte får højere tillæg end deres kolleger i den offentlige sektor, samtidig med at ansatte i en del private services med små kvalifikationskrav sækker bagud.
- Tiltagende internationalisering og markedsintegration bidrager til intensiveret konkurrence både i produktmarkeder og arbejdsmarkeder, specielt i hjemmemarkedsbrancher.
- Øget udbud af arbejdstagere og tjenesteydere, der kan tilbyde priser, lønninger og arbejdsvilkår, som kan ligge langt under nationale standarder og de vilkår, der gælder i overenskomstdækkede virksomheder.
- Øget ledighedsniveau efter finanskrisen bidrager til at forstærke den grænseoverskridende job- og lønkonkurrencen, specielt i fag og brancher med lave kvalifikationskrav.
- Disse ændringer bidrager, i kombination med EU's regler for fri bevægelighed, til at arbejdsgivere lettere kan henlægge dele af virksomheden udenfor aftalesystemerne.
- Trods stabil arbejdsgiverorganisering ser det i visse brancher ud til at udvikle sig et øget skel mellem overenskomsternes rækkevidde og markedets reelle udstrækning.

- Selv om den indenlandske overenskomstdækning foreløbig ikke er markant forandret, vil faldende organisering af lønmodtagerne, øget outsourcing, og en mulig vækst i omfanget af opportunistiske ("useriøse") virksomheder (der tilpasser sig udenfor lov- og aftalesystemerne) indebære en øget risiko for at "løngulvet" i arbejdsmarkedet forvirrer i udsatte brancher.

Ser man disse udviklingstræk i sammenhæng og tager højde for, at samspillet mellem dem er gensidigt forstærkende, er der gode grunde til at antage, at aftalesystemet i en del brancher vil komme under øget pres i årene fremover. Selv om komparative studier viser, at de nordiske økonomier præsterer godt i international sammenligning, og at de koordinerede aftalesystemer bidrager væsentlig til dette ved at ansprende til produktivitetsforbedringer i virksomhederne, er det ingen garanti for, at de enkelte virksomheder ser sig tjent med overenskomster. De ovennævnte udviklingstræk har ikke bare ændret mange virksomheders konkurrencesituation, men også åbnet en række nye muligheder for virksomhederne til at tilpasse sine arbejdskraftstrategier. Hvis konkurrenterne kan vinde ordrer og markedsandele ved at stå udenfor aftalerne og benytte underentreprenører eller arbejdskraft, der giver langt lavere omkostninger, vil presset for at gøre det samme øge.

De nordiske fagbevægelser kan således ikke forlade sig på, at arbejdsgiversiden vil komme dem til undsætning i arbejdet for at beholde de nordiske aftalesystemer. Selvom erfaringerne fra andre lande viser, at man godt kan opretholde koordinerede nationale aftalesystemer uden høj organisering af lønmodtagerne – fx Holland og Østrig – vil der uden et tilstrækkeligt grundlag af medlemmer og tillidsvalgte, der kan kræve overenskomster og forhandle ude i virksomhederne, være en øget risiko for at indholdet i aftalesystemet og partssamarbejdet gradvis udhules og dermed taber relevans.

I en del brancher med høj mobilitet over grænserne har vi derfor set, at det "løngulv", der ellers er blevet etableret via de kollektive aftaler, er i færd med at blive brudt op. Typiske eksempler herpå er byggeri, transport, rengøring, og hotel og restauration. Dette kan i disse brancher skabe grobund for fremvæksten af sekundære arbejdsmarkeder og en øget fragmentering af løn og arbejdsvilkår, der igen virker tilbage på konkurrenceforholdene mellem de overenskomstdækkede virksomheder, de uorganiserede virksomheder, og de der opererer i arbejdsmarkedets gråzoner.

Væksten i tjenestemobilitet og arbejdsmigration til Norden siden 2004 kan med rette betegnes som et 'udbudschok' på de nordiske arbejdsmarkeder. Arbejdskraft-udbuddet er steget markant, særligt i brancher med lave kvalifikationskrav. Det rykker i sig selv ved magtbalancen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. Hvad dette chok, i kombination med de udviklingstræk der er skitseret ovenfor, på sigt vil få af konsekvenser for arbejdsmarkeds- og aftaleinstitutionerne – og for lønfordelingen – afhænger af, hvilke strategier parterne og myndighederne vælger for at håndtere dem. I Danmark og Sverige har man indtil nu valgt at basere sig på, at fagforeningerne indgår



overenskomster på vegne af de udenlandske arbejdstagere. I de mobile sektorer med et øget omfang af tjenesteydelser over grænserne har dette vist sig at være vanskeligt. I Finland, Norge og Island har man baseret sig på forskellige lovbaserede måder at almengøre mindsteløn og andre vilkår i de kollektive aftaler på. Dermed udstrækkes aftalernes rækkevidde, samtidig med at man får et legalt grundlag for at statslige tilsyn kan tage ansvar for kontrol med og håndhævelse af lønvilkår. I Danmark og Sverige, og i vigtige brancher i Norge, er arbejdsgiversiden og dele af fagbevægelsen meget skeptiske over for at tage disse mekanismer i brug. I Sverige og Norge ønsker mange arbejdsgivere en lovfastsat mindsteløn som alternativ til aftaleregulering og almengjorte kollektive aftaler, mens arbejdsgivere og betydelige dele af fagbevægelsen i Danmark frygter, at lovgivning via almengjorte aftaler eller lovfestet mindsteløn vil føre til en glidebane, hvor parternes aftaleautonomi undermineres og stadig større dele af arbejdsmarkedsreguleringen vil blive flyttet fra aftaler til lov. En del arbejdsgivere vil også mene, at et sådan lovforankret løngulv vil fratage dem muligheden til at kompensere for høje nordiske lønomkostninger via rekruttering af billig udenlandsk arbejdskraft. Fagforeningerne i Danmark og Sverige især er, med henvisning til kontinentale erfaringer, bekymret for at almengyldige overenskomster vil undergrave interessen for at organisere sig i fagforeninger. Det er imidlertid ikke noget der tyder på, at disse mekanismer har undergravet den faglige organisering i de pågældende brancher i Norge. Tværtimod mener bygge-fagforeninger i Oslo, at almengørelsen har givet dem en ny mulighed for at komme i kontakt med, støtte og organisere de østeuropæiske bygningsarbejdere (Eldring og Hansen 2009).

Set fra fagbevægelsens side er den faldende medlemstilslutning nok den mest grundlæggende af de overnævnte udfordringer. Det gælder især LO-forbundene og i de dele af arbejdsmarkedet, hvor arbejdstagerne står svagest. Ændringer af erhvervsstrukturen har svækket de traditionelle fagforbund, og de politisk initierede institutionelle ændringer af A-kasserne har slået meget skævt ud socialt. I flere nordiske lande har man set, at politikere i dag ofte stiller sig uforstående overfor, at fagforeningernes rammevilkår er afgørende for aftalemodellernes funktionsdygtighed.

Vanskeligere er det at vende den synkende opslutning blandt yngre arbejdstagere, der nu også synes at gøre sig gældende blandt yngre voksne (30-44 år). Det gælder særlig dem med kort uddannelse, der i Danmark har fået forskere til at hævde, at fagbevægelsen er i fare for at blive en "middelklassebevægelse" (Ibsen et al. 2011). Kombineret med de demografiske ændringer i arbejdsstyrken, hvor de store grupper i alderen 50+ der har høj organisationsgrad vil gå på pension frem mod 2030 og skal erstattes af yngre grupper, der i udgangspunktet har haft langt lavere tilbøjelighed at søge til fagforeningerne, kan disse tendenser blive kraftigt forstærket i de kommende årtier. Det store spørgsmålet er derfor i hvilken grad de unges lave organisering vil ændres, når de etablerer sig med fast job, bolig og familie, og i hvilken grad ændringer i fagforeningernes rekrutteringsarbejde og erfaringer fra den aktuelle krise kan gøre, at

flere bliver interesseret i den beskyttelse fagforeningerne kan give i et mere omskifteligt arbejdsmarked. Udviklingen blandt de højtuddannede i Norden, der fortsat har meget høj organiseringsgrad, tilsiger at der ikke nødvendigvis er generationsbetingede ændringer i holdninger til kollektiv organisering, der er problemet. Men det er åbenbart langt vanskeligere for fagforeningerne at nå frem til mange af dem, der arbejder i de voksende brancher med lavtlønnede servicejobs, hvor der findes mange små omskiftelige virksomheder, samt atypiske og kortvarige stillinger.

Ud over afbødning af medlemstabet, er en anden hovedudfordring, hvad der skal til for at fastholde arbejdsgivermodparternes interesse i at videreføre det krævende konfliktpartnerskab i et marked, hvor deres exit-muligheder er forøget. Nogle vil mene, at fagbevægelsen bør mobilisere de faglige magtressourcer til en mere offensiv, konfliktorienteret strategi, og lægge større pres på uorganiserede arbejdsgivere til at organisere sig og/eller tegne overenskomst. Men det er ikke oplagt, at det vil give de forventede resultater i form af flere overenskomster. For andre er svaret at gøre fagbevægelsen mere 'attråværdig' for arbejdsgiversiden ved at vise større imødekommenhed overfor modpartens bekymringer vedrørende høje lønomkostninger og ordninger, der gør det vanskeligt at finde fleksible løsninger. Ved en sådan tilnærmelse vil flere lønmodtagere måske føle sig hjemme som medlemmer, og en del arbejdsgivere vil muligvis få større tro på at den nordiske samarbejdsmodel fortsat kan betale sig.

Vi har i denne rapport imidlertid understreget, at fagbevægelsens stærke position i Norden altid har ligget i evnen til at kombinere samarbejde og konflikt – magtmobilisering og ansvarlighed. De gode kompromisser, der motiverer til at videreudvikle partnerskabet, giver noget til begge sider, og tager hensyn til de bredere samfundsinteresser, kræver både kraft og smidighed. I kontrast til hvad man ofte ser i svage faglige organisationer, der forsøger at kompensere for svaghed med enten militante strategier eller ubegrænset eftergivenhed, har de nordiske partssystemer været præget af, at begge parter har anerkendt og respekteret den anden parts styrke og legitime interesser. Det vil i tiden fremover ganske sikkert blive vigtigere for fagbevægelserne i Norden at tydeliggøre de «overenskomstgoder», som de sikrer modparten, for derved at skabe øget bevidsthed om de løbende gensidige gevinster ved aftalesystemet. Dette drejer sig om arbejdsfred, løsning af kollektive handlingsproblemer knyttet til en fornuftig lønudvikling, omstilling, pensioner, finansiering af uddannelse og andre sociale inverteringer som skitseret i rapporten.

Hvad de udfordringer vi har skitserede ovenfor kan betyde for fagbevægelserne fremover er ikke oplagt. En ting er alligevel sikker: Uden et tilstrækkeligt antal medlemmer og tillidsvalgte, og uden solid repræsentation i alle hovedsektorer i økonomien, vil fagbevægelsens forhandlingsstyrke, dens kapacitet til at sikre en koordineret, jævn lønudvikling, og evnen til at være en konstruktiv konfliktpartner i udviklingen af arbejdspladserne, på et eller andet tidspunkt stå for fald. Hvor dette punkt befinder sig er vanskeligt at bedømme, men det er nok fortsat et godt stykke væk. Det kan imidlertid

ændre sig hurtigere, end man tror, sådan som det skete i Storbritannien i 1980'erne og Tyskland fra 1990'erne. Fagbevægelser der stort set kun forhandler på vegne af skrumpende insider-grupper i industrien og den offentlige sektor, vil have svært ved at modvirke den opdeling af arbejdsmarkedet, som man kan se i de fleste europæiske lande. Taberne i et sådan scenarie vil i første række være de svageste og mest sårbare grupper på arbejdsmarkedet, men der vil også være betydelig afsmittende effekter på resten af arbejdsmarkedet. En forudsætning for alle fagbevægelsesernes videre strategivalg er derfor, at man tager rekrutteringsudfordringerne seriøst op særlig på de områder, hvor medlemsfaldet er størst. Det vil kunne sætte den interne solidaritet på prøve, fordi den prioritering af ressourcer, der kræves for at vende udviklingen også vil stille krav til de medlemsorganisationer, der er mindst berørt af problemerne.

På den måde minder dagens situation meget om den parterne stod overfor, da aftalesystemet blev etableret for over 100 år siden. Den gang måtte der stærke konflikter og magtkampe til for at finde frem til en hensigtsmæssig reguleringsform, der kunne balancere behovene for at regulere konkurrencen både i produkt- og arbejdsmarkedene. Når begge dele i dag er blevet grænseoverskridende og EU sætter grænser for, hvilke tiltag arbejdsmarkedets parter og arbejdsmarkedetsmyndighederne kan tage i brug for at løse konflikterne, stiller det parterne overfor en langt mere krævende opgave. De skal finde løsninger, der kan varetage hensynet ikke bare til begge parter særinteresser, men også til deres fælles interesse i at opretholde de hovedfunktioner – eller kollektive goder – som aftalesystemet producerer for samfundet som helhed. Meget taler for at en sådan rekonstruktion – der også skal være kompatibel med de rammer EU-systemet sætter – er vanskelig at skabe, uden at den statslige tredjepart indtager en konstruktiv, faciliterende rolle. Der skal to til en tango, men det kræver som regel også en god kapelmester.

# Litteratur

- Ahlberg, K. & Bruun, N. (2012). *Public Procurement and Labour Rights: Governance by Scaremongering?* FORMULA Working Paper No. 38, Oslo: UiO Inst for privatrett.
- Ahlén, K. (1989). Swedish Collective Bargaining Under Pressure: Inter-union Rivalry and Incomes Policies. *British Journal of Industrial Relations*, 27, 330-346.
- Ahtiainen, L. (2006). *Palkansääjien järjestäytyminen Suomessa vuonna 2004*. Helsinki.
- Alfonso, A. (2011). Employer strategies, cross-class coalitions and the free movement of labour in the enlarged European Union. *Socio-Economic Review*, 10, 705-730.
- Alsos, K. (2013). The regulatory framework of temporary agency work. I J. H. Friberg & L. Eldring (red.) (2013), *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. TemaNord 2013:570. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Andersen, S. K. (2003). EU og det nordiske spil om lov og aftale. I S. K. Andersen (red.), *EU og det nordiske spil om lov og aftale: De nordiske lande og de europæiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse*. Stockholm: SALTSA - Joint programme for working life research in Europe, s. 115-143.
- Andersen, S. K. & Felbo-Kolding, J. (2013). *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K. & Ibsen, C. L. (2013). *Forligsmuligheder på den smalle sti ud af krisen*. FAOS forskningsnotat, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, december.
- Andersen, S. K. & Pedersen, L. (2014). *Landerapport: Danmark*. NordMod 2030. Fafo.
- Andersen, S. K., Nordestgaard, M. & Colclough, C. J. (2003). Danmark: Metalindustriens forandring og den faglige europæisering. I *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metalindustrin*. Stockholm: SALTSA - Joint programme for working life research in Europe, s. 37-86.
- Atkinson, A. B. (2008). *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press.

- Baglioni, G. (1990). Industrial Relations in Europe in the 1980s. I G. Baglioni & C. Crouch (red.), *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Barth, E. & Moene, K. O. (2012). Employment as a Price or a Prize of Equality: A Descriptive Analysis. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(2), 5-33.
- Baumol, W. (2012). *The Cost Disease: Why Computers get Cheaper and Healthcare Doesn't*. New Haven & London: Yale University.
- Bergholm, T. & Bieler, A. (2013). Globalization and the erosion of the Nordic model: A Swedish–Finnish comparison, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19(1), 55-70.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014). *Model i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030. Oslo: Fafo-rapport 2014:10.
- Berglund, T. et al. (2010). *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen: TemaNord 2010:515.
- Blomquist, P. & Murhem, S. (2003). *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin. En jämförande studie av fyra nordiska länder*. Stockholm: Saltsa/Arbetslivsinstitutet, Report 2003: 3.
- Calmfors, L. & Driffil, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, 6, 13-61.
- DA (2012). *Arbetsmarkedsrapport Konkurrenseevne og offentlig forsørgelse i Danmark, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- DA (2013). *Arbetsmarkedsrapport Beskæftigelsen før og nu*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Djuve, A. B. & Grødem, A. S. (red.) (2014 under publicering). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. NordMod 2030. Oslo: Fafo-rapport.
- Doing Business Database (2004). The World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/doing-business-database>
- Doing Business Database (2006). The World Bank, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB06-FullReport.pdf>

- Dølvik, J. E. (1993). *Nordic Trade Unions and The Social Dimension of European Integration. Towards Europeanisation or Renationalisation of Trade Union Strategies?* Oslo: Fafo-paper 828 (Published in Lecher, W & Platzer, H-W: Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationaler Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Bund Verlag).
- Dølvik, J. E. (1998). *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and Europeanisation of trade unions in the 1990s.* Doctoral dissertation, Oslo: Fafo/ARENA.
- Dølvik, J. E. (2009). Building bridges: Nordic industrial relations in transition. I L. Magnusson, H. Jørgensen & J. E. Dølvik, *The Nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?* (s. 49-83). Brussels: ETUI.
- Dølvik, J. E. (2013). *De nordiske modellenes grunnpillarer: Et tilbakeblikk på arbeids- og velferdsregimenes utvikling.* NordMod 2030. Oslo: Fafo-rapport 2013:13.
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser.* TemaNord 2008:502. English edition: Mobility of labour from new EU states to the Nordic Region.
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2013). Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012/1447 STX OSV AS m.fl. – Staten v/Tariffnemnda m.fl.
- Dølvik, J. E. & Løken, E. (red.) (2003). *Veitransport av gods i et grenseløst europeisk marked: utfordringer for nordiske fagforbund.* Stockholm: Saltsa/Arbetslivsinstituttet, Report 2003:9.
- Dølvik, J. E. & Martin, A. (2014 under publisering). From Crisis to Crisis: European Social Models and Labor Market Outcomes in the Era of Monetary Integration. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *From Crisis to Crisis: European Social Models, Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Dølvik, J. E. & Vartiainen, J. (2002). *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektivavtalene og lønnsdannelsen i de nordiske land.* Stockholm: Saltsa Report 7: 2002.
- Dølvik, J. E. & Visser, J. (2009). Free Movement, Equal Treatment and Worker Rights: Can the EU solve its trilemma of fundamental principles. *Industrial Relations Journal, Annual European Review*, 2/2009.
- Dølvik, J. E. & Waddington, J. (2003). Organising marketized services: Are trade unions up to the job? *Economic and Industrial Democracy*, Vol 25(1), 9-40.

- Dølvik, J. E., Andersen, J. G. & Vartiainen, J. (2012). Nordic models in turbulent times: Consolidation and Flexible Adaptation. Paper ISA Conference Oslo August 2012 (under publisering i J. E. Dølvik & A. Martin, red. (2014), *From Crisis to Crisis: European Social Models, Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press).
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Visser, J. (2012). Setting wage floors in open markets: The role of the social partners in Europe's multilevel governance. Formula hjemmeside, Institutt for privatrett, UiO (under publisering i S. Evju, J. E. Dølvik & J. Malmberg, red. (2014), *Regulating Transnational Labour in Europe: The quandaries of multilevel governance*).
- Due, J. & Madsen, J. S. (2003). *Fra magtkamp til konsensus: arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Djøf/Jurist- og Økonomforbundet.
- Due, J. & Madsen, J. S. (2006). *Fra storkonflikt til barselsfond: Den danske model under afvikling eller fornyelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J., Madsen, J. S. & Dalskov, M. P. (2010). *LO-dokumentation: Udviklingen i den faglige organisering: Årsager og konsekvenser for den danske model*. København.
- Due, J., Madsen, J. S. & Jensen, C. S. (1993). *Den Danske Model: En Historisk Sociologisk Analyse af det Kollektive Aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. & Spitz-Oener, A. (under publisering 2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*.
- Dustmann, C., Ludsteck, J. & Schönberg, U. (2009). Revisiting the German Wage Structure. *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), 843-881.
- EIRO (2011). *Social partners agree national pay settlement*. Dublin: Eurofound.
- Eldring, L. (2010). I T. Aa. Stokke, *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07. Engelsk oversettelse: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo-report 2012:16. Tysk oversettelse: *Gesetzlicher Mindestlohn: Die nordischen Länder und Europa*. Fafo-Report 2012:17.
- Eldring, L. & Friberg, J. H. (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. *Søkelys på arbeidslivet*, 30 (1-2).

- Eldring, L. & Hansen, J. A. (2009). Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark. *Søkelys på Arbeidslivet* 2009:1, s. 29-42.
- Eldring, L., Ahlberg, K. & Pedersen, K. (2013). *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie*. TemaNord 2013:523. København: Nordisk Ministerråd.
- Elvander N. (2002). The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 8, 197-216.
- ESS 2004/2012: European Social Survey data 2004 og 2012.
- Eurofound (2011). Extension of collective bargaining agreements in the EU. Background paper. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011
- Eurofound (2012), Trends in job quality in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europa Kommissionen (2007). *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det europeisk økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget, Mod fælles principper for flexicurity: Flere og bedre job ved hjælp af fleksibilitet og sikkerhed*. Bruxelles: EU-Kommissionen.
- Europa Kommissionen (2013). *Industrial Relations in Europe 2012*. DG Employment
- Evju, S. (2010a). Kollektiv autonomi, «den nordiske modell» og dens fremtid. *Arbeidsrett*, 2010, s. 1-29.
- Evju, S. (2010b). Cross-Border Services, Posting of Workers, and Jurisdictional Alteration. *European Labour Law Journal*, Vol. 1, (2010), 89-98.
- Fagerberg, J. & Vartiainen, J., (red.) (2014 under publisering). *Innovasjon, næringspolitikk og verdiskaping i de nordiske land* (foreløpig tittel), NordMod2030. Oslo : fafo.
- Freeman, R. B. (2013). *Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success?* NordMod-2030, Oslo: Fafo-report 2013:22.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (red.) (2013b). *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. TemaNord 2013:570. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.



- Friberg, J. H., Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2013a), *Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa*. Temanotat. Program Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Norges forskningsråd.
- Friberg, J. H., Elgvin, O. & Djuve, A. B. (2013c). *Innvandrerne som skulle klare seg selv*. Fafo-rapport 2013:31.
- Galenson, W. (1955). *Arbejder og Arbejdsgiver i Danmark*. København: Det Danske Forlag.
- Hemerijck, A. & Eichhorst, W. (2010). Whatever Happened to the Bismarkian Welfare State? From Labour Shedding to Employment Friendly Reforms. I B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare reform in Continental Europe* (s. 301-333). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. M. m.fl. (2013). *Ombygningens periode. Landrapport om Norge 1990-2013*. NordMod 2030. Oslo: Fafo-rapport 2013:15.
- Ibsen, C. L. (2012). *Hvor melder de sig ind? Analyse af lønmodtagernes tilbøjelighed til at vælge gule frem LO-organisationer*. København: FAOS.
- Ibsen, C. L., (2013). *Consensus or coercion - Collective bargaining coordination and third party intervention*. Department of Sociology. Copenhagen: University of Copenhagen.
- Ibsen, C. L., Due, J. & Madsen, J. S. (2013). *Stigning i organisationsgraden for andet år i træk*. København: FAOS.
- Ibsen, C. L., Larsen, T. P., Madsen, J. S. et al. (2011b). Challenging Scandinavian employment relations: The effects of new public management reforms. *International Journal of Human Resource Management*, 22, 2295-2310.
- Ibsen, C. L., Madsen, J. S. & Due, J. (2011a). *LO-Dokumentation nr. 3/2011: Hvem organiserer sig - Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser*. Copenhagen: LO.
- Ibsen, F. & Stamhus, J. (1993). *Fra central til decentral lønfastsættelse - muligheder og konsekvenser*. København: Jurist- og Økonomforlaget.
- Ilsøe, A. (2010). *Negotiated flexibility - comparative perspectives on Danish employment relations at local and national levels*. Department of Sociology. Copenhagen: University of Copenhagen.
- Jensen, C. S. (1995), *Arbejdsmarked og europæisk integration*. Djøf / Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.

- Jensen, C. S., Madsen, J. S. & Due, J. (2000). Arbejdsgiverorganisering i Danmark - et institutionssociologisk perspektiv på arbejdsgiverorganiseringens betydning for den danske arbejdsmarkedsmodel. I C. S. Jensen (red.), *Arbejdsgivere i Norden - En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark*. København Nordisk Ministerråd.
- Jensen, R. S., Jordfald, B. & Bråten, M. (2014). *Norsk transport – veien videre*. Oslo: Fafo-rapport 2014:03.
- Kangas, O. & Saloniemi, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod 2030. Oslo: Fafo-report 2013:40.
- Kenworthy, L. (2009). *Jobs with Equality*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjellberg, A. (1992). Sweden: Can the model survive? I A. Ferner & R. Hyman (red.), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kjellberg, A. (1998). Sweden: Restoring the Model? I A. Ferner & R. Hyman (red.), *Changing Industrial Relations in Europe* (s. 74-117). Oxford: Basil Blackwell.
- Kjellberg, A. (2010a). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Lund.
- Kjellberg, A. (2010b). *Vilka 'hoppade av' a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Lund.
- KLEMS E. (2009). EU KLEMS database 2009.
- Koeniger, W., Leonardi, M. & Nunziata, L. (2007). Labor Market Institutions and Wage Inequality. *Industrial and Labor Relations Review*, 60 (3), 340-356.
- Kristensen, J. (2013). *Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer. Om rollefordelingen mellem overenskomstparterne og domstolene*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (2011). Nordic responses to rising inequality: still pursuing a distinct path or joining the rest? I J. Kvist et al. (red.), *Changing Social equality. The Nordic welfare model in the 21st century* (s. 210-205). Bristol: The Policy Press.
- Lilja, K. (1992). Finland: No Longer the Nordic Exception. I A. Ferner & R. Hyman (red.), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- LO (1953). *Trade Unions and Full Employment*. Report to the LO Congress 1951. Stockholm: LO.

- Madsen, P. K. (2006). How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state. I J. L. Campbell, J. A. Hall & O. K. Pedersen (red.), *National Identity and the Variety of Capitalism: The Case of Denmark* (s. 321-355). Montreal: McGill University Press.
- Magnusson, L., Jørgensen, H. & Dølvik, J. E. (2009). *The Nordic approach to growth and welfare. Lessons to be learned for Europe?* Brussels: ETUI.
- Mailand, M. (2013). Coalition building, organisational inertia and variation by content - The struggle over European work and employment regulation: Paper til ILERA European Congress 2013, Amsterdam, Holland, 20.-22. juni 2013 og til SASE Conference, Milano, Italien, 27.-29. juli 2013.
- Malmberg, J. (2010). The Impact of the ECJ Judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the Practice of Collective Bargaining and the Effectiveness of Social Action (European Parliament 2010).
- Martin, A. & Ross, G. (1999). *The Brave New World of European Labour. European Trade Unions at the Millennium*. New York: Berghan Books.
- Martin, C. J. & Swank, D. (2012). *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*. Cambridge: UK: Cambridge University Press.
- Medlingsinstituttet (2012). *Avtalsrørelsen och lönebildningen 2011*. Stockholm: Medlingsinstituttet.
- Medlingsinstituttet (2013). *Avtalsrørelsen och lönebildningen 2012*. Stockholm: Medlingsinstituttet.
- Moene, K. et al. (2003). *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nergaard, K. (2010). *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Oslo: Fafo-notat 2010:25
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Organisationsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv*. Oslo: Fafo-notat 2010: 7.
- Nergaard, K. & Svalund, J. (2009). *Fagorganisering blant arbeidstakere med høyere utdanning*. Oslo: Fafo-rapport 2009:22.
- Nergaard, K., Dølvik, J. E., Marginson, P., Díaz, J. A. & Bechter, B. (2009). Engaging with variable pay: Metal worker responses in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 1/2009.

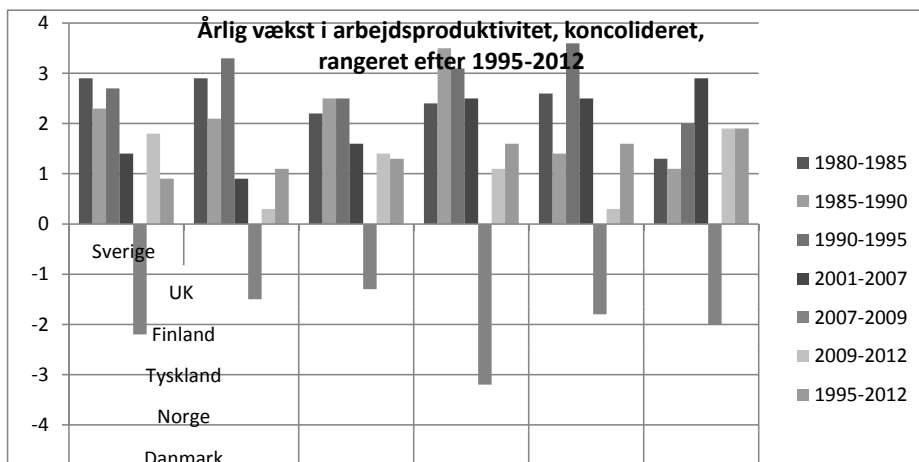
- NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for full sysselsetting i 1990-årene.*
- NOU 1999: 14. *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999.*
- NOU 2000: 21. *En strategi for vekst og sysselsetting.*
- NOU 2001: 14. *Vårens vakreste eventyr?*
- NOU 2003: 13. *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronkurs.*
- NOU 2013: 13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.*
- OECD (2006). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.
- OECD (2013a). Earnings statistics, downloaded from OECD.stat
- OECD (2013b). Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. New results from the OECD Income Distribution Base
- Ólafsdóttir, K. & Ólafsson, S. (2014 under publisering). *Rise and fall and out of the ashes again. Iceland – Landerapport*. NordMod 2030.
- Rangvind, J. (2013). *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*. København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Rossvoll, E. M. (2013). *Labor Market Institutions and Wage Inequality in the OECD. A closer look at recent trends in the Labor Market*. Master Thesis. Institute of Economics, University of Oslo.
- Salverda, W. & Mayhew, K. (2009). Capitalist economies and wage inequality. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 126-154.
- Sapir, A. (2005). *Globalisation and the reform of European social models*. A policy contribution presented to the ECOFIN informal meeting in Manchester, 8th September 2005.
- Schulten, T. & Müller, T. (2013). A new European interventionism? The impact of the new European governance on wages and collective bargaining.” I D. Natali & B. Vanhercke (red.), *Social developments in the European Union 2012* (s. 181-214). Brussels: ETUI.
- Schulten, T., Alsos, K., Burgess, P., Pedersen, K. (2012). *Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU).

- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Seip, Å. A. (2010). Allmenngjøring i Finland. I T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge*. Oslo: Fafo-rapport 2010:14.
- Sippola, M. (2012). Local bargaining and codetermination: Finnish experience in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 18(1), 53–69.
- Stokke, T. Aa. (1992). *Rasjonalitet og organisering. Gratispassasjerproblemet og organisasjonsgraden i Norge*. Magisteravhandling i sosiologi, Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Stokke, T. Aa. (1998). *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv. Doktoravhandling*. Oslo: Fafo-rapport 246.
- Stokke, T. Aa. (2002). Conflict regulation in the Nordic countries. *Transfer - European Review of Labour and Research*, vol 8, nr 4, 2002.
- Stokke, T. Aa., Nergaard, K. & Evju, S. (2013). *Det kollektive arbeidslivet (2. utg.)*. *Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Svalund, J., Dølvik, J. E., Bergstrøm, G., Håkonsson, K., Jarvensivu, A., Kervinen, H., Juul Moberg, R. & Piirainen, T. (2013). Stress-testing the Nordic Models: Manufacturing Labour Adjustment During Crisis. *European Journal of Industrial relations*, 19(3), 183-200.
- Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Vifell, Å.C. & Palme, J. (2010). *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*. Stockholm: SNS Förlag.
- TBU (2013). Teknisk Beregningsudvalg.
- Traxler, F. (1995). Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralisation as a map for industrial relations. I C. Crouch & F. Traxler (red.), *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?* (s. 1-17.) Avebury: Aldershot.
- Traxler, F. (1998). Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects. *European Journal of Industrial Relations*, 4, 207-226.
- Traxler, F., Blaschke, S. & Kittel, B. (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford: Oxford University Press.

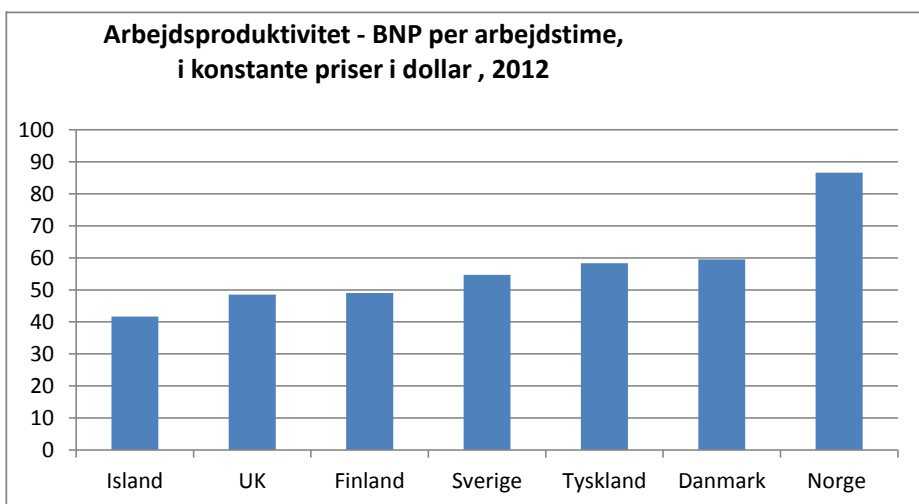
- Tronstad, K. & Joona, P. A. (2013). New patterns of migration from central and Eastern Europe to the Nordic countries. I J. H. Friberg & L. Eldring (red.), *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. TemaNord 2013:570. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Hagen, I. M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. & Steen, J. R. (2014). *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. Oslo: Fafo-rapport 2014:02.
- Vartiainen, J. (2011a). The Finnish Model of Economic and Social Policy – From Cold War Primitive Accumulation to Generational Conflicts? I L. Mjøset (red.), *The Nordic Varieties of Capitalism. Comparative Social Research*, Vol 28 (s. 265-331). Howard House: Emerald.
- Vartiainen, J. (2011b). Nordic Collective Agreements – A Continuous Institution In A Changing Economic Environment. I L. Mjøset (red.), *The Nordic Varieties of Capitalism. Comparative Social Research*, Vol 28 (s. 331-365). Howard House: Emerald.
- Visser, J. (2013). *Wage bargaining Institutions – from crisis to crisis*. Report commissioned by DG ECFIN. Brussels: European Commission.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Webb, S. & Webb, B. (1920). *Industrial Democracy*. London: Longmans Green.
- World Economic Forum Competitiveness Index (2005).
- Ødegård, A. M. (2014). Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer. *Søkelys på arbeidslivet*, 1/2014.

# Appendix figurer

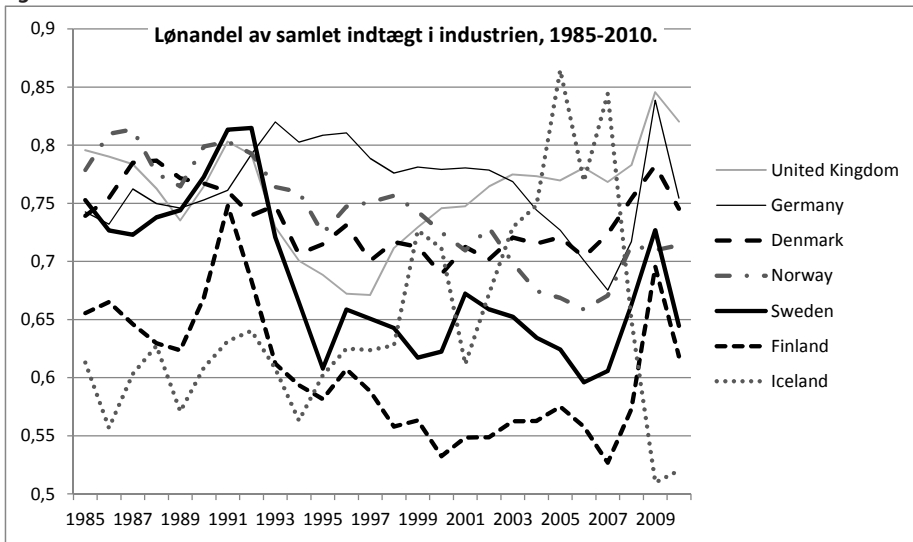
Figur A1a



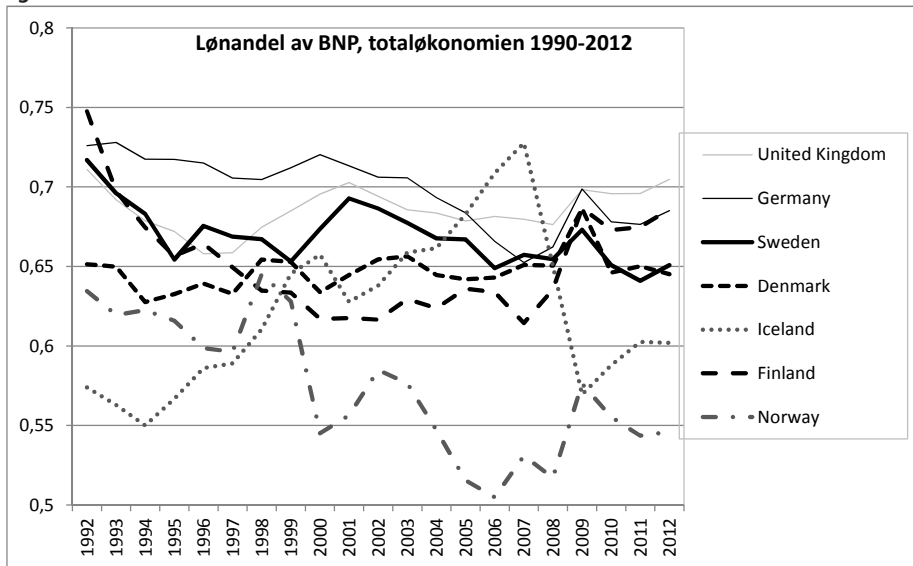
Figur A1b



Figur A2



Figur A3





## NordMod2030 – publikasjonsoversikt

Prosjektets nettside er <http://www.fao.no/nordmod2030/index.html>

### Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

- Delrapport 1: Grunnpilarene i de nordiske modellene (publisert)
- Delrapport 2: Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene (publisert)
- Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk mot 2030 (publisert)
- Delrapport 3: Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success? (publisert)
- Delrapport 4: Landstudie av Island
- Delrapport 5: Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012 (publisert)
- Delrapport 6: Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland (publisert)
- Delrapport 7: Landstudie av Danmark
- Delrapport 8: Modell i förändring. Landrapport om Sverige (publisert)
- Delrapport 9: De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – utfordringer og perspektiver (publisert)
- Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)
- Delrapport 11: Inkluderings- og integreringsutfordringer
- Delrapport 12: Skape for å dele – nordisk innovasjons- og næringspolitikk
- Delrapport 13: Demokrati og deltakelse
- Hovedrapport

### Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

**Norge:** Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP).

**Sverige:** Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

**Danmark:** Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

**Finland:** Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation).

**Island:** Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

**FEPS:** Signe Hansen



# De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



**Fafo**  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2014:08  
ISBN 978-82-324-0094-2  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20355