

Når verden bliver større – dansk fagbevægelse og økonomiens internationalisering

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Steen Erik Navrbjerg, FAOS, Københavns Universitet¹

1. Indledning

Et væsentligt karakteristika ved arbejdsmarkedet i Danmark har historisk været den centrale rolle, som arbejdsmarkedsorganisationerne har spillet i reguleringen af de industrielle relationer. Både virksomhederne og lønmodtagerne udviklede tidligt i dette århundrede stærke organisationer, gennem hvilke de hver især har søgt at varetage deres interesser over for hinanden.

Det er således et centralt kendetegn ved, hvad vi har kaldt den danske model (Due et al (1993)), at parternes organisationer har haft en afgørende betydning for udviklingen af det danske samfund i almindelighed og reguleringen af arbejdsmarkedet i Danmark i særdeleshed.

Spørgsmålet er, i hvilket omfang og på hvilken måde den stigende internationalisering af dansk og europæisk økonomi vil påvirke de faglige organisationer i Danmark. Vil internationaliseringen af dansk økonomi betyde, at der i fremtiden vil blive stillet mere direkte spørgsmålstejn ved berettigelsen af en stærk fagbevægelse? Hvilke typer af udfordringer bliver dansk fagbevægelse konfronteret med på baggrund af internationaliseringstendenserne? Og hvordan har de faglige organisationer reageret på baggrund af de udfordringer, som

er knyttet til internationaliseringen af dansk økonomi?

Videre i denne artikel vil vi for det første diskutere, i hvilket omfang og på hvilken måde der kan tales om en internationalisering af dansk økonomi. Herefter vil vi for det andet analysere, hvorledes de faglige organisationer har reageret på internationaliseringstendenserne. I den sammenhæng vil spørgsmålet om betydningen af det tværnationale samarbejde mellem de faglige organisationer i Europa – således som dette har udviklet sig i tilknytning til EU-samarbejdet – blive rejst.

2. Internationalisering af dansk økonomi

»En åben økonomi«. Således har man traditionelt kunnet karakterisere det danske samfunds økonomiske relation til omverdenen. Danmark har traditionelt været et land, hvor de ledende politiske partier i international sammenhæng har søgt at arbejde for frihandel, trods forskelle i grundlæggende politiske synspunkter. Baggrunden for det danske samfunds historiske interesse i frihandelen har tilsvarende været tydelig. Danmark har været karakteriseret ved, at der kun i ringe omfang har været naturlige ressourcer til stede inden for landets grænser. Og Danmark har på den baggrund haft en naturlig og strukturel interesse i et så åbent internationalt samfund som muligt.

Internationaliseringen af dansk økonomi er derfor i den forstand ikke noget nyt fænomen. Dansk økonomi har i hele efterkrigstiden – og også før anden verdenskrig – været karakteriseret ved en betydelig samhandel med andre lande.

Alligevel er det muligt at lokalisere en række forhold, der gør det plausibelt at tale om, at dansk økonomi er blevet yderligere internationaliseret, såvel kvantitativt som kvalitativt, siden begyndelsen af 1970'erne. Der skal i denne sammenhæng kort peges på en række af de tendenser, der understreger disse internationaliseringstendenser.

På det kvalitative niveau har dansk økonomi – på linie med økonomierne i en række af de andre vesteuropæiske lande – gennemgået en forandring i tilknytning til den internationale arbejdsdelings ændrede karakter siden slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne (Fröbel et al (1980)). Med dette refereres til det forhold, at opkomsten af en række nyindustrialiserede lande især i Asien i vidt omfang har gjort det urentabelt at producere varer, der kræver anvendelse af megen arbejdskraft, i Vest-Europa (Sabel (1992)). I 1970'erne kom dette til udtryk i, at store dele af dansk tekstil- og beklædningsindustri blev nedlagt i forbindelse med, at produktionen blev flyttet til Sydøstasien. Og det kommer i dag til udtryk i, at en række af de produkter, som markedsføringsmæssigt karakteriseres som danske, måske i realiteten kun delvist fremstilles i Danmark. Eksempelvis slog cykelfabrikken SCO i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne meget på, at deres cykler var danskproducerede. Virkeligheden var, at fælgen blev fremstillet i Belgien, pedalerne i Tyskland eller Schweiz, kranken i Taiwan osv. Stellet og delene blev dog samlet i Danmark.

På det mere kvantitative niveau er dansk økonomi blevet internationaliseret i den for-

stand, at handelssamkvemmet med andre lande er steget markant. Dette er altså sket, selv om Danmark traditionelt altid har haft en høj samhandel med andre lande. Eksempelvis udgjorde den samlede vare- og tjenesteeksport i 1990 cirka 39 pct. af BNP. Den tilsvarende andel var i 1970 på 27 pct., hvilket svarer til en stigning på næsten 50 pct. Tilsvarende steg den eksportskabte beskæftigelse i samme periode med godt 40 pct., fra 554.000 til 789.000 personer (Finansministeriet (1992), p.285-86).

Et væsentligt element i denne kvantitative vækst i graden af internationalisering af dansk økonomi har været knyttet til Danmarks placering i Europa. EU-samarbejdet i almindelighed og etableringen af det indre marked i særdeleshed har således været stærkt medvirkende til den kvantitative internationalisering af dansk økonomi. Det indre marked har principielt betydet, at der er blevet tilvejebragt en række forudsætninger for en yderligere internationalisering af dansk økonomi. Etableringen af fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og personer inden for EU betyder, at en række strukturelle og institutionelle hindringer for internationalisering af økonomien er blevet fjernet.

3. Fagbevægelsens udfordringer

Den grundlæggende udfordring for dansk fagbevægelse er knyttet til det faktum, at internationaliseringen af dansk økonomi på en række områder underminerer de faglige organisationers magtressourcer. De faglige organisationer er – til forskel fra virksomhederne eller produkterne – i overvejende grad bundet til en nationalstatslig virkelighed. Dansk fagbevægelse har sit magtmæssige grundlag i Danmark som nationalstat.

Man kan sige, at de faglige organisationers grundlæggende magtressourcer over for virksomhederne og arbejdsgiverne har været bundet op på, at man fra organisationernes

side har været i stand til at regulere og delvist monopolisere virksomhedernes adgang til arbejdskraft. De faglige organisationers kontrol med virksomhedernes adgang til arbejdskraft har været grundlaget for organisationernes magtressourcer i den forstand, at de herigennem har været i stand til at få arbejdsgiversiden til at acceptere de faglige organisationers aftaleret. Dette har således været grundlaget for etableringen og udviklingen af det danske overenskomst- og aftalesystem (Due et al (1993)).

Internationaliseringen af dansk økonomi – og af økonomierne i Vesteuropa i det hele taget – har på visse områder vanskeliggjort de faglige organisationers situation. De faglige organisationer må i højere grad end tidligere forholde sig aktivt til den internationale virkelighed. Det har ikke mindst etableringen af det indre marked været medvirkende til.

Skitseret lidt forkortet kan etableringen af det indre marked betragtes som Vesteuropas forsøg på at svare igen på den økonomiske fremgang i især USA og Japan i begyndelsen af 1980'erne (Streeck (1993)). Vesteuropa oplevede i begyndelsen af 1980'erne, hvordan man i stigende omfang blev overhalet på det økonomiske og produktivitetsmæssige område af USA og Japan. Fx var væksten i BNP per år i EU-landene samlet i perioden 1980 til 1985 kun på 1,4% per år, sammenlignet med en årlig vækst i USA på 2,4% og i Japan på 3,7% (Tsoukalis (1993), p. 24, tabel 2.1). Vesteuropas svar på disse udviklingstendenser var etableringen af et indre marked, som skulle effektivisere europæisk økonomi gennem en intensivering af konkurrencesituationen inden for EU.

Etableringen af det indre marked må ses som et i overvejende grad liberalt projekt, hvor de konkrete tiltag, der er blevet taget, har haft til hensigt at øge konkurrencen mellem EU's medlemsstaternes virksomheder. Det har

betydet, at der i større omfang end tidligere er blevet stillet spørgsmålstejn ved de faglige organisationers generelle indflydelse på den fremtidige udvikling i Vesteuropa. Til forskel fra USA og Japan har de faglige organisationer haft en central rolle i udviklingen af efterkrigstidens Europa. Vesteuropa har været karakteriseret ved, at faglige organisationer – eller i det mindste deres synspunkter – har haft stor indflydelse på den generelle økonomiske politik i EU-landene. Og de faglige organisationer har tilsvarende haft – relativt set – stor indflydelse på virksomheders tilrettelæggelse af arbejds- og produktionsprocesser. Det er dette, som får Streeck (1993) til at karakterisere Vesteuropa som traditionelt værende karakteriseret ved en høj grad af »labour-inclusiveness«.

Etableringen af det indre marked og EU-landenes relative tilbagegang over for USA og Japan har derfor på det generelle plan rejst spørgsmålet, om Vesteuropa også i fremtiden vil være kendetegnet ved, at de faglige organisationer har væsentlig indflydelse på de europæiske landes udvikling. Streeck (1993) har fremhævet, hvorledes en af de væsentligste attraktioner ved det indre marked for virksomhederne generelt har været muligheden for, at de faglige organisationers indflydelse på sigt reduceres, »Up to the present day, one of the strongest attractions of the Internal Market to European business is that it might loosen what is regarded by many as the stranglehold of organized labor over the European economy.« (Streeck (1993), p. 37).²

Hvorvidt en sådan udvikling vil blive en realitet må forventes at afhænge grundlæggende af, hvorledes de faglige organisationer i Europa – herunder i Danmark – vil reagere på internationaliseringstendenserne.

I de faglige organisationer i Danmark er konsekvenserne af det indre marked – og den trussel som det indre marked potentielt udgør

i relation til fagbevægelsens magtressourcer – specielt blevet overvejet i forhold til faren for, hvad man har kaldt »social dumping« (Dansk LO (1989)).

Med social dumping har de faglige organisationer for det første fremhævet, hvordan den fri bevægelighed for arbejdskraft gør det muligt for lønmodtagere fra andre EU-lande at arbejde i Danmark på ringere overenskomstvilkår end danske lønmodtagere. Og man har for det andet fremhævet, hvordan den fri bevægelighed for varer – og ikke mindst for kapital – gør det muligt for virksomheder at placere produktionen i de EU-lande, hvor løn- og arbejdsvilkårene generelt er dårligst.³ Begge muligheder vil, efter fagbevægelsens opfattelse, skabe et pres i nedadgående retning på vilkårene for danske lønmodtagere, hvis de ikke reguleres.

4. Fagbevægelsens reaktioner

Dansk fagbevægelse befinder sig aktuelt langt fra i en situation som den, der skitseres af Streeck. Der er intet som tyder på, at traditionen for 'labour-inclusiveness' i det danske samfund er ved at være en saga blot. Dansk fagbevægelse er således – til forskel fra fagbevægelsen i en række andre europæiske lande – heller ikke ramt af medlemstilbagegang. Tværtimod har fagbevægelsen som helhed oplevet en øget tilstrømning af medlemmer i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne (Due et al (1993)). Og dansk fagbevægelse har heller ikke – til forskel fra fagbevægelsen i fx Storbritannien – oplevet at være blevet koblet af i forhold til det politiske system. Dansk fagbevægelse har, også i en periode med ti års borgerlig regering, været centralt placeret i de politiske beslutningsprocesser.⁴

Dette betyder imidlertid ikke, at dansk fagbevægelse har kunnet forholde sig indifferent over for internationaliseringen af dansk øko-

nomi. Reaktionerne på internationaliseringen har i hvert fald været tydelige på to områder.

For det første er dansk fagbevægelse på det organisatoriske plan blevet betydeligt mere europæisk orienteret end tidligere. Især dansk LO har, med udgangspunkt i overvejelserne om 'social dumping', været engageret i det europæiske faglige samarbejde, således som dette foregår i den europæiske faglige sammenslutning, ETUC (Strøby Jensen et al (1993)). Det er heller ikke alene LO, som er blevet mere internationalt orienteret. Således blev AC medlem af ETUC i 1993, netop i konsekvens af det internationale arbejdes øgede betydning.

Dansk fagbevægelses strategi har direkte taget udgangspunkt i økonomiens og virksomhedernes internationalisering knyttet til etableringen af det indre marked.⁵ Man har arbejdet for etableringen af fælles europæiske mindstestandarder på arbejdsmarkedet med henblik på at reducere konkurrencen mellem lønmodtagergrupper i de enkelte EU-lande. Fagbevægelsen har således – i modsætning til i begyndelsen af 1980'erne – støttet en række af de arbejdsmarkedspolitiske initiativer, som er blevet taget på europæisk plan bl.a. af EU-Kommissionen. Tilsvarende var man også i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-aftalen indstillet på, at Danmark som sådan skulle afgive kompetence på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område til EU-samarbejdet.

Internationaliseringen er, for det andet, slået mere indirekte igennem i forhold til dansk fagbevægelses organisationsstruktur. Man kan sige, at den internationale arbejdsdelings øgede betydning for dansk økonomi har gjort det vanskeligere for danske virksomheder at satse på lavtkvalificeret arbejdskraftintensive produktioner. I stedet er et væsentlig konkurrenceparameter for virksomhederne blevet anvendelsen af kvalificeret arbejdskraft.⁶

Denne proces har dog også impliceret, at skellene mellem ufaglærte og faglærte grupper i produktionsindustrien er blevet mindre (Due et al (1994)). Et forhold, som har betydet, at virksomhederne og arbejdsgiverorganisationerne har haft vanskeligere ved at acceptere de traditionelle overenskomsts- og aftalemæssige skel imellem de faglige organisationer.⁷

I samme takt som skellene mellem faglærte og ufaglærte er blevet nedbrudt i industrien, er der blevet stillet krav fra virksomhederne om, at de faglige organisationer ændrer deres organisatoriske struktur. De faglige organisationer har i den forbindelse haft betydelige vanskeligheder med at skabe en organisationsstruktur, der matcher arbejdsgiversidens krav. Disse vanskeligheder blev tydeligst markeret i forbindelse med LO's kongres i 1991, hvor LO måtte slippe tøjlerne omkring karteldannelsen. I stedet blev det i vidt omfang CO-Industri-kartellet, som kom til at være det organisationsførende svar på arbejdsgiversidens krav.

5. Konklusion

Som det er fremgået af det foregående, har dansk fagbevægelse på en række områder taget udfordringerne fra internationaliseringen op. Især internationaliseringen i det faglige arbejde må forventes at komme til at spille en central rolle for fremtidens fagbevægelse i lyset af EU-integrationen.

For så vidt angår dansk fagbevægelses krav til den fremtidige EU-integration, må det forventes, at disse i første omgang vil ligge i forlængelse af de tidligere formulerede krav om generelle mindstestandarder på det europæiske arbejdsmarked. Samtidig kan det imidlertid forventes, at især dansk LO vil arbejde for yderligere europæisk integration i samarbejde med de øvrige faglige organisationer tilknyttet ETUC. De faglige organisationer kan have en interesse i, at den økono-

miske integration forstærkes imellem medlemslandene, således er der tilvejebringes muligheder for politisk regulering af den økonomiske udvikling på europæisk niveau. Eksempelvis har Kongshøj Madsen (1992) fremhævet, hvorledes internationaliserings-tendenserne har impliceret, at der er sket, hvad han betegner som en kommunalisering af dansk økonomi. Nationalstaternes råderum for at føre selvstændig økonomisk politik er blevet reduceret i takt med, at EU-integrationen er taget til. Fagbevægelsen kan have en interesse i en samlet offensiv økonomisk politik og kan have vanskeligheder ved at acceptere en situation, hvor nationalstaten ikke er i stand til at agere. Eksempelvis har dansk LO ved flere lejligheder fremhævet, at man ikke nødvendigvis vil være på linie med Socialdemokratiet i overvejelserne omkring Danmarks forhandlingsposition op til regeringskonferencen i 1996. Netop omkring muligheden for en Økonomisk og Monetær Union forbeholder dansk LO sig ret til at argumentere for en dansk tilslutning til ØMU'en.

Noter

1. Denne artikel er udarbejdet som et led i projektet. Den danske aftalemodel i nationalt og internationalt perspektiv. Forskningsprojektet er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet, COII, Danmarks Lærerforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Magisterforening, Dansk Sygeplejeråd, Forbundet af Offentlige Ansatte, Gymnasieskolernes Lærerforening, HK/Kommunal, HK/Industri, Industriens Uddannelsesfond, Det Kommunale Momsfond, Statsansattes Kartel, Omstillings- og Efteruddannelsesfonden.
2. Det var også ræsonnementer af denne type, som i 1986 førte til at det danske Socialdemokrati ikke kunne gå ind for, at Danmark skulle tilslutte sig Den Fælles Europæiske Akt i 1987. Socialdemokratiet fandt, at det indre marked generelt pegede i retning af en form for deregulering, som ikke var acceptabel.

3. Springer karakteriserer indholdet i diskussionen om »social dumping« som følger: »The concept refers specifically to the possibility that firms will take advantage of the single market to relocate to countries in the EC where the level of legal protection for workers is lower. The relocating will bring downward pressure to bear on social conditions and so block social progress. Governments with a high level of social protection for workers, as well as labour unions, fear the negative consequences of the 1992 initiative.« (Springer (1992), p. 43).
4. Man kan også sige, at dansk fagbevægelse har haft tilstrækkelig styrke til at undgå væsentlige reduktioner i danske lønmodtageres løn- og arbejdsvilkår som følge af internationaliseringen af dansk økonomi og som følge af udviklingen i den internationale arbejdsdeling. Danske mindstelønninger er eksempelvis ikke blevet reduceret væsentligt siden begyndelsen af 1970'erne, selvom indkomstudjævningen er aftaget i styrke i 1980'erne i forhold til tidligere. Til gengæld er arbejdsløsheden steget betragteligt.
5. Leftwich understreger sammenhængen mellem tværnationalt fagligt samarbejde og økonomiens internationalisering, når han skriver: »The rationale for internationalizing union industry structures is the same one that in the past compelled shifting the locus of authority from local, to regional, to national organizations: asserting union control over the entire product market. The difference is that today an increasing number of product markets are no longer defined by national borders but are international or even global in scope. Failure to restructure organized labour along transnational lines is likely to result in continuing decline in the bargaining power of existing union organizations and decreasing effectiveness of the monopoly strategy.« (Leftwich (1994), p. 137).
6. I realiteten må det forventes, at presset øges yderligere på de områder inden for vareproduktionen, hvor der anvendes lavtkvalificeret og relativt billig arbejdskraft. Udviklingen i det tidligere Østeuropa har sandsynliggjort, at der inden for en overskuelig fremtid vil blive etableret en væsentlig konkurrence fra disse lande.
7. Internationaliseringen har også impliceret, at behovet for øget fleksibilitet er vokset. Finansministeriet fremhæver således: »Blandt de

afgørende faktorer er internationaliseringen af markederne, der har skærpet konkurrencepresset, og en ændret efterspørgselsstruktur, der kræver øget evne til tilpasning og differentiering i forhold til de enkelte kunders behov. Heraf opstår et behov for indførelse af ny teknologi, der kan producere i korte og kundetilpassede serier, hvilket igen stiller krav om, at medarbejderne skal være fleksible og kunne omstille sig.« (Finansministeriet (1994), p. 24).

Litteratur

- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C. (1993): »Den danske model – en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem«, København.
- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C., Navrhjerg, S.E. (1994): »Den danske aftalemodel – decentralisering og nye arbejdsorganiseringer«, FAOS, Sociologisk Institut, København.
- Fröbel, F., Heinrich, J. & Krye, O. (1980): »The New International Division of Labour«, Cambridge.
- Finansministeriet (1992): »Finansredegørelse 92«, København.
- Finansministeriet (1994): »Lønpolitik '94«, København.
- Leftwich, H.M. (1994): »Union Structure and Strategy Choices: Toward an Analysis of Comparative Advantage«, in Kauppinen, T. & Köykkä, V. (1994): »The Competitive Advantages of European, American and Japanese Industrial Relations«, IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, Finland 24-25 August, 1994.
- LO (1989): »EF, det indre marked og den sociale dimension – dansk fagbevægelses position, målsætning og strategi«, København.
- Madsen, Per Kongshøj (1992): »Farvel til den skandinaviske model? – Om nye betingelser for dansk økonomisk politik i Det indre Marked«, i Morten Kelstrup (red.) (1992): »Bidrag til studiet af international politik og den ny europæiske udvikling«, Institut for Statskundskab, København.
- Sabel, C.F. (1982): »Work and Policies: The Division of Labor in Industry«, Cambridge.

Springer, B. (1992): »The Social Dimension of 1992 – Europe Faces a New EC«, New York, Preager.

Streeck, W (1993): »The Rise and Decline of Neo-Corporatism«, in IIRA (International Industrial Relations Association) (1993): »Economic and Political Changes in Europe – Implications on Industrial Relations«, papers presented at the 3rd European Regional Congress, Bari, 23-26 September 1991, Cacucci Editore, Bari.

Strøby Jensen, C., Madsen, J.S., Due, J.(1993): »Toward a European IR-system? The Implications of the Maastricht Treaty for Danish Industrial Relation«, Paper presented at the Third Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA), Washington D.C., 15-17 May 1993.

Tsoukalis, L. (1993): »The New European Economy – the Politics and Economics of Integration«, New York, Oxford University Press.