

Bjarne Hastrup:

Erhvervslivet og statsmagten

- med særlig henblik på de mindre virksomheder

Det moderne organisationssystems opbygning

Det organisationsnet, der i dag præger dansk erhvervsliv, er udviklet i snæver tilknytning til landets industrialisering og økonomiske modernisering. Organisationsnettets, som vi kender det i dag, har i realiteten sin rod i de store økonomiske omvæltninger, der skete i 1880'ernes Danmark. Forud var gået en periode, hvor næringsfriheden netop blev indført, i 1862, med det resultat, at fag- og organisationssystemet blev totalt ændret. Det gamle laugssystem, der indebar betydelige magtbeføjelser, blev afløst af et frikonkurrencesystem med organisationer, der ikke umiddelbart havde kompetence på konkurrencebegrænsningsområdet, uddannelse lærlingeuddannelse m.m. Dette betød, at organisationerne i håndværk og industri i bogstaveligste forstand skulle bygges op på ny. De gamle laug bestod, men der blev formuleret nye mål, og disse var i hovedsagen af generel, erhvervspolitisk karakter. For håndværket drejede det sig i hovedsagen om at få indført begrænsninger i næringsloven igen, at gennemføre en toldrevision, der gav beskyttelse mod udlandskonkurrence, en tese, industrien i øvrigt kunne tilslutte sig, at forbedre undervisningsforholdene for lærlinge og svende, herunder at indføre tvungne fagprøver igen, samt at formå det offentlige til at give tilskud til modernisering af håndværkets forhold. Disse generelt økonomisk-politiske ønsker betød, at håndværkets erhvervspolitiske krav ikke kun var bundet til en bestemt fagorganisation eller et bestemt lokalområde. Det forhold, at de erhvervspolitiske ønsker fik et landspræg og et mere generelt tilsnit, betød, at der var lagt op til at stifte Fællesrepræsentation for dansk Industri og Håndværk i juli 1879. Denne organisation var forløberen for Håndværksrådet, og det er bemærkelsesværdigt, at industrien i perioden frem til 1910 deltog

med fuld styrke i samarbejdet.

Det er vigtigt at understrege, at organisationen efter en periode på 10-15 års stilstand fik et kraftigt opsving, og dens medlems-tal og indflydelse toppede i første omgang i 1914. På det tids-punkt var der næsten 400 foreninger som medlemmer med over 3.000 medlemsvirksomheder.

Mens de lokale håndværker- og industriforeninger samt de faglige organisationer koncentrerede sig om den vigtige opgave at re-etablere uddannelsessystemet inden for den faglærte uddannelse gennem etablering af tekniske skoler og forbedring af den tekniske uddannelse, var det Fællesrepræsentationens hovedopgave at føre bl.a. næringsspørgsmålet og toldspørgsmålet frem over for politik-erne.

Denne arbejdsdeling imellem det generelt erhvervspolitiske og organisationernes fagpolitiske blev grundlaget for det fortsatte arbejde i organisationerne frem til i dag. Samtidig blev det fast-slået, at erhvervsorganisationen, Fællesrepræsentationen, skulle varetage de merkantile, service- og erhvervspolitiske opgaver, hvorimod den i 1898 nystiftede Dansk Mester- og Arbejdsgiverfor-ening i hovedsagen skulle beskæftige sig med løn- og arbejdsfor-hold. Også denne arbejdsdeling blev fastholdt i tiden frem til i dag.

Der var flere forhold, der skabte en hurtig udvikling af Fællesre-præsentationen.

For det første var Danmark allerede på det tidspunkt i udpræget grad et land, der bestod af mindre håndværks- og industrivirksom-heder, og industrialiseringen gik - i modsætning til i de nærmeste lande - kun meget langsomt. Hovedparten af de erhvervspolitiske interesser i byerhvervene drejede sig altså om de mindre virksom-heders interesser.

For det andet bredte der sig internationalt en voksende middel-standsbevægelse. I Tyskland, Østrig og Schweiz rejste der sig et

røre omkring middelstanden, småhåndværk og mindre industridrivende, handlende og landbrugere. Deres hovedsynspunkt var, at den kraftige, monopoliserede industrialisering var en trussel imod de mindre virksomheder. I Tyskland fik man betydelig succes med sin politiske agitation, og det medførte, at man indførte en række indskrænkninger i næringsfriheden til fordel for håndværkere og handlende. Denne middelstandsbevægelse kom i 1880'erne de danske håndværkere for øre og gav den danske håndværkerbevægelse vind i sejlene med det resultat, at Fællesrepræsentationen blev en platform for de håndværksmæssige interesser, mens de rene industrielle interesser gled mere i baggrunden.

Selv om håndværk og industri havde ønsket om højere toldsatser til fælles, medførte de store forskelle i interesserne, at industrien brød ud af Fællesrepræsentationen i 1910. Der var mange forhold, der førte parterne fra hinanden. Industrien ønskede en mere markant industriprofil i Danmark og havde behov for, at der rejstes en egentlig stemning for en hurtig, markant industrialisering inden for det storindustrielle område. Håndværket derimod repræsenterede arbejdskraftintensive virksomheder, der anvendte faglært arbejdskraft, hvis hovedinteresser var at blive selvstændig inden for en overskuelig periode. Samtidig følte håndværkerne stor afstand til de kapitalintensive industrier, der i perioden udviklede sig med en foruroligende hastighed, og hvor håndværket gennem en mekanisering med små midler måtte søge at tage konkurrencen op.

Der var altså helt klare, erhvervsmæssige interesser, der skilte håndværkets og industriens veje i 1910.

Samarbejde statsmagt - erhvervsliv

Efter den første ekspansive periode for organisationerne, hvor man i hovedsagen markerede erhvervets synspunkter over for omverdenen, var der behov for, at organisationerne på anden måde markerede sig over for medlemmerne enten gennem en servicevirksomhed, som landbrugerne havde udviklet, eller gennem en ny, formuleret

politik, der kunne skabe bredere interesse i håndværkets kreds.

Her kom imidlertid begivenhederne under og efter 1. verdenskrig organisationerne til hjælp. Med udbruddet af 1. verdenskrig og risikoen for, at der opstod vare- og materialemangel på en række områder, blev der gennemført en bemyndigelseslovgivning, inden for hvilken regeringen kunne træffe foranstaltninger til regulering af priserne på levnedsmidler og andre varer. Der blev oprettet en kommission, Den overordentlige Kommission, hvis formål var at overvåge prisudviklingen; og Kommissionen nedsatte en lang række nævn og udvalg. Den vigtigste nyorientering i forbindelse med dette udvalgsarbejde var, at erhvervsorganisationerne i stor stil blev inddraget i dette arbejde. Der var flere forhold, der førte centraladministrationen og regeringen over i en sådan politik.

For det første var centraladministrationen ikke på egen hånd i stand til at administrere de mange opgaver, den nye reguleringspolitik frembød. For det andet var det ofte nemmere for erhvervene at bære byrderne og acceptere de foranstaltninger, der blev gennemført, når man i udvalgsarbejderne havde været med til at påvirke indgrebenes karakter. Herved kunne man afbøde de værste virkninger over for erhvervsvirksomhederne. Endelig blev det den almindelige erfaring, at der ofte kom større forståelse for indgrebene, når man havde haft lejlighed til fra centraladministrationens side at forklare sig i udvalgene, ligesom det af hensyn til den politiske situation i forhold til stormagterne var lettere for embedsmændene i en mindre kreds at få forståelse for indgreb, der ikke umiddelbart forekom indlysende.

Reguleringspolitikken blev først ophævet i 1920, men allerede i begyndelsen af 30'erne gentaget i forbindelse med den store økonomiske krise og Danmarks besættelse i 1940. Først efter 1950'erne samtidig med liberaliseringen af dansk erhvervsliv ophørte en næsten hel generations reguleringer og dermed meget tæt samarbejde mellem centraladministrationens embedsmænd og erhvervsorganisationerne. Det er vigtigt at fastslå, at denne periode fra 1914 til begyndelsen af 1950'erne havde en utrolig indflydelse på den rolle, organisationerne kom til at spille over for omverdenen. For det første havde

organisationerne vist et betydeligt ansvar over for centraladministrationen og var dermed blevet inddraget som ligeberettigede partnere i tilrettelæggelsen af erhvervspolitikken og dele af den økonomiske politik. For det andet var der skabt en række kontakter mellem organisationerne og embedsmændene. For det tredje havde organisationerne udbygget sit net på en sådan måde, at man var i stand til at administrere en række af de offentlige indgreb. Endelig for det fjerde var der i det hele taget skabt en tradition, der betød, at det bestemt ikke var god tone at undslå sig for at gå ind på samarbejdsvej mellem det offentlige og organisationerne. Det kan ikke understreges kraftigt nok, at dette var den væsentlige platform, organisationerne stod på efter 1945.

Specielt for Håndværksrådets vedkommende, som organisationen Fællesrepræsentationen omdøbtes til i midten af 1950'erne, er perioden efter 1945 præget af betydelige forandringer. Helt frem til slutningen af 1950'erne har organisationen stadigvæk en betydelig indflydelse, blandt andet fordi den almindelige liberaliseringspolitik, hvor Danmarks grænser åbnes i forhold til omverdenen, betyder, at det offentlige udøver en betydelig indsats for at fremme produktiviteten i erhvervslivet. På baggrund af marshall-midlerne får organisationerne lejlighed til at kanalisere produktivitetsmidler videre til medlemmerne, og dette gør, at der stadig vises håndværket og de mindre industrivirksomheder en betydelig interesse frem til begyndelsen af 1960'erne. Men her indtræffer et markant skifte. De liberale strømninger er slået 100% igennem, Danmarks industrialisering er gået kraftigt frem, og frem for alt viser det sig, at byggesektoren inden for håndværk og mindre industri udvikler sig helt uden om støttepolitik, organisationsudvikling m.v. Disse forhold til sammen betyder, at al interesse gives den nye industrialisering, og Håndværksrådet fører i 1960'erne en stærk tilbagetrukket rolle.

Først i 1970'erne indtræder et markant politisk skifte for de mindre virksomheder. I forbindelse med den økonomiske krise trænger en erhvervspolitisk nyorientering igennem, som stiller de mindre virksomheder i fokus. Igen er det ikke kun et særkendetegn for Danmark, mange steder i Europa søger man efter krisen i 1974 at genoprette beskæftigelsen gennem foranstaltninger til arbejdskraftinten-

sive mindre virksomheder. Denne bevægelse havde sit sidestykke i den internationale håndværkerbevægelse fra 1880'erne. Rundt omkring i Europa gennemføres omfattende programmer for at øge beskæftigelsen i mindre virksomheder. Det sker i Holland, Irland og England, men også Tyskland er med i denne udvikling. I Danmark gennemføres den erhvervspolitiske nyorientering i midten af 70'erne hurtigere og med en større gennemslagskraft end i de øvrige lande. Begrundelsen herfor er blandt andet, at Danmark i højere grad end de øvrige europæiske lande er præget af de mange håndværks- og mindre industri-virksomheder. Den nye erhvervspolitik, der sigter på de mindre virksomheder, tilrettelægges på en bred basis. Der gennemføres betydelige støtteordninger for at opretholde beskæftigelsen i byggeriet, der afsættes specielle midler til at fremme beskæftigelsen i byggeriet, der afsættes specielle midler til at fremme beskæftigelsen gennem teknologisk servicebistand, og der afsættes store beløb til låneforanstaltninger. Denne nye politik bliver i stor udstrækning tilrettelagt i samarbejde med Håndværksrådet og under inspiration fra de mindre virksomheders organisationer.

Håndværksrådets rolle i 1980'ernes erhvervspolitik

I 1982 havde Håndværksrådet omkring 47.000 medlemmer fordelt på tre grupper: byggeri, mindre industri og service. Dermed var Håndværksrådet i højere grad end tidligere blevet en organisation, der varetog de mindre industrivirksomheders interesser, blandt andet fordi byggevirksomhederne blev betydelig reduceret under byggekrisen i løbet af 1970'erne; men det var dog stadig således, at byggeriet var den største gruppe med den mindre industri som den næststørste, men mest ekspanderende, og med servicegruppen som den mindste. Denne fagpolitiske tredeling slår igennem i rådets struktur gennem etablering af en række samarbejdsudvalg, der varetager specielt servicesektoren, fremstillingssektoren og byggeriets særlige faglige interesser. Det samlede antal virksomheder inden for erhvervet var i begyndelsen af 80'erne omkring 75.000 med 425.000 beskæftigede. Dette betyder, at de mindre virksomheder i industri og håndværk var blandt de største beskæftigelsesgrupper i den private sektor og kunne produktionsmæssigt måle sig med industriens resultat. Håndværksrådet har påtaget sig den opgave at organisere

de mindre virksomheder, der ellers gennemgående har haft en relativ lav organisationsprocent, når man ser bort fra byggehåndværket. Med en stigende medlemstilgang ikke mindst i midten af 70'erne og begyndelsen af 80'erne synes denne politik foreløbig at ville lykkes.

Et hovedsigte for Håndværksrådets politik i de senere år har været at markere de mindre virksomheders specielle interesser i det danske, politiske liv. Det har for det første været vigtigt at markere den betydelige produktionsindsats, store beskæftigelse og de mange virksomheder, der præger erhvervsgruppen. For det andet har det været vigtigt at slå på de virkninger, der er udgået fra de mindre virksomheder til samfundet. Det er således blevet konstateret, at megen økonomisk udvikling er foregået fra de mindre virksomheder. Således foregik hovedparten af den økonomiske vækst i 1960'erne ved, at mindre virksomheder voksede sig op i de store virksomheders rækker, og tallene tyder på, at hovedparten af den eksporttilvækst, der er kommet i Danmark inden for de sidste 20 år, ikke så meget er sket ved, at eksisterende store virksomheder har forøget deres eksport yderligere, men at helt nye virksomheder er vokset meget kraftigt på eksportmarkedet og har tilvejebragt en eksportstigning inden for helt nye produkter og helt nye produktionsområder. Denne funktion stiller straks de mindre virksomheder i et dynamisk perspektiv, der gør, at samfundet ikke kun må interessere sig for virksomhederne ud fra de nuværende tal, men i høj grad ud fra den dynamiske rolle, de kan spille på lidt længere sigt. Det viser sig da også, at ikke mindst megen produktudvikling foregår i mindre og mellemstore virksomheder.

Disse synspunkter har Håndværksrådet fået dokumenteret gennem en række undersøgelser, som rådet selv og en række institutioner har udført gennem 1960'erne, og det har været fundamentet for Håndværksrådets tilstedeværelse i den økonomisk-politiske debat og erhvervsdebatten. Disse forhold er yderligere blevet bekræftet gennem en række analyser i de senere år, blandt andet etableringsanalyser for Håndværksrådet samt en analyse, som netop er udkommet fra T. Bak-Jensen vedrørende de mindre virksomheders fremtidsmuligheder.

Et andet generelt hovedtema har været, at der er tendens til, at man fra lovgivningsmagts side tilrettelægger indgreb og foranstaltninger generelt uden hensyntagen til den meget store forskel, der kan være mellem den måde, indgrebene virker på over for store og mindre virksomheder. En række eksempler fra de senere år har været skattelovgivningen. De mindre virksomheder er i udpræget grad organiseret som private enkeltmandsfirmaer, hvorimod større virksomheder hyppigere er aktieselskabsorganiserede. Dette betyder, at opsparingen beskattes med den højeste, marginale trækprocent, 65-70 pct. i de private firmaer, men kun med 40 pct. i de større firmaer. Specielt inden for den offentlige administration og den tiltagende bureaukratisering i relation til virksomhederne er der tale om en hårdere belastning af mindre virksomhedsindehavere, som ikke har erfaringen, ressourcerne eller kapaciteten. Hertil kommer en række vanskeligheder med at få andel i de offentlige støtteordninger, medmindre der gennemføres særlige kampagner, særlige systemer for at kontakte de mindre virksomheder. Håndværksrådet har således medvirket til, at der i forbindelse med tilskudsordningen til produktudvikling etableres en konsulentordning, hvor konsulenterne for en lille betaling kan hjælpe virksomhederne med at formulere projekterne til Teknologistyrelsen, der skal bevilge projektet. Også inden for generationsskifte, miljølovgivning, Monopoltilsynets virksomhed m.v. har Håndværksrådet søgt at fremføre synspunkter omkring den generelle politiks indbyggede forskelsbehandling af mindre og større virksomheder og i øvrigt fremhævet håndværkernes særlige problemer.

En moderne erhvervsorganisation må for at opnå disse mål spille med på det moderne samfunds betingelser. Dette har betydet, at man først og fremmest må udbygge en betydelig kontakt til offentligheden. Dette har krævet, at Håndværksrådet har måttet deltage meget aktivt i debatten omkring emner, der havde direkte med håndværket at gøre eller grænsede til håndværkets interesser. Denne åbenhed adskiller sig væsentligt fra synspunkterne i organisationen i 1960'erne og har været medvirkende til, at langt flere emner af betydning for håndværket er blevet gjort til genstand for en betydelig offentlig debat. Samtidig med at kontakterne til embedsmændene er forøget væsentligt i forhold til tidligere perioder, hvor erhvervs-

organisationerne i stor udstrækning varetog administrationen for embedsmændene, skete der igennem 70'erne det betydelige skifte, at antallet af beskæftigede i den offentlige sektor steg eksklusivt med det resultat, at hovedparten af administrationsopgaverne kun varetages af staten, kommunerne og amterne selv. Dette har betydet, at erhvervsorganisationerne i højere grad har fået en forslagsstillende og debatterende, erhvervspolitisk rolle end det tætte medengagement, der var karakteristisk for perioden frem til 1950'erne.

Krisepolitikken 1975 og fremefter

Det stærkeste engagement, Håndværksrådet har haft i den offentlige debat, har været de forslag, Håndværksrådet har måttet fremme i forbindelse med tilrettelæggelse af en krisepolitik for det danske erhvervsliv efter oliekrisen i 1974-75. Hovedsynspunktet har været, at det var vigtigere at komme med forslag end at sidde afventende og kritisere eksisterende forslag. En politik, hvor man selv bragte forslag frem for folketinget, ville give betydelig større indflydelse og ville i højere grad få muligheder for at påvirke udviklingen i den ønskede retning.

Håndværksrådets forslag har i hovedsagen drejet sig om følgende områder.

For at afhjælpe det drastiske fald på hjemmemarkedet, har Håndværksrådet fremsat forslag til forbedring af de mindre virksomheders afsætning.

For at imødekomme presset fra de stigende lønomkostninger og det stærkt stigende renteniveau har Håndværksrådet fremsat forslag om omkostningsbegrænsninger.

For at sikre en ekspansion inden for ikke mindst fremstillingssektoren har Håndværksrådet fremlagt forslag til en udviklingspolitik.

Hvis man kort skal se, hvilken gennemslagskraft, der har været på disse områder, kan man gennemgå en række eksempler inden for de enkelte områder:

Afsætning. Hovedvægten af Håndværksrådets indsats har været på byggesektoren. I denne forbindelse skal det bemærkes, at byggesektoren jo er central i dansk økonomi ved, at sektoren stort set tilvejebringer alle ressourcerne inden for landets grænser. Desuden er der det forhold, at en vækst inden for byggeriet giver anledning til en betydelig vækst ikke mindst inden for de mange mindre fremstillingsvirksomheder, der er underleverandører til byggeriet.

Disse forhold har betydet, at Håndværksrådet har lagt op til en støttepolitik til byggeriet i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne for at dæmme op for de meget dramatiske fald inden for bygge- og anlægssektoren. Derved har Håndværksrådet i samarbejde med det offentlige, Boligministeriet, og politikerne medvirket til at etablere en række tilskudsordninger inden for energi, modernisering m.v. Desuden har Håndværksrådet medvirket til ordninger, der har støttet opførelse af andelsbyggeri og boligbyggeri m.v. Hovedsynspunktet har været, at i år med økonomisk krise vil byggeriet blive slået meget hårdt tilbage med det resultat, at det bliver vanskeligt at retablere produktionen i de næstfølgende år.

I fortsættelse af denne politik har rådet været stærkt medvirkende til, at der tilvejebragtes ordninger, der kunne stimulere de mindre virksomheders eksport. Inden for dette område har der i særlig grad været en bemærkelsesværdig udvikling. Byggeeksporten er for alene håndværkere og entreprenører steget fra 1 til 3,5 mia. kr. inden for de sidste par år, og eksporten fra de mindre industrivirksomheder er gået tilsvarende kraftigt frem. Dette har medført, at Håndværksrådet har stillet krav om etablering af konsulentordninger og eksportstipendiater i tilknytning til de nære markeder omkring Danmark, som typisk er de mindre virksomheders og byggeriets førstegangsmarked. Ikke mindst etablering af en eksportchef til lejeordning for en række år siden var en foranstaltning, der decideret satsede på de mindre virksomheder, og som har vist sig at være en nyttig støtte til specielt mindre virksomheder i deres bestræbelser på at gå ud på de nære markeder.

På omkostningssiden har Håndværksrådet koncentreret sig om at sikre en forbedring af skattereglerne for at lette virksomhedernes byrder

og for at sikre, at virksomhederne i højere grad bliver selvfinansierende i en periode, hvor renteniveauet har været ekstremt højt. Herunder har Håndværksrådet støttet udvidelsen af den såkaldte håndværkerlåneordning, der går til mindre industri- og håndværksvirksomheder med under 75 beskæftigede til en lavrente på 9,5 pct. I forbindelse med sidstnævnte ordninger lægger Håndværksrådet atter vægt på spørgsmålet om kanalisering og formidling. I slutningen af 70'erne var der i udpræget grad utilfredshed i håndværkets kreds med formidlingen af K-lån og andre låneordninger til de mindre virksomheder, fordi formidlingen gik over centrale institutioner - institutioner, det var vanskeligt for håndværkere og mindre industridrivende at få kontakt med. Som reaktion herimod etablerede Håndværksrådet det selvstændige finansieringsselskab Dansk Håndværks Finansieringsselskab A/S, hvis hovedformål var at finde nye veje i kontakten og kapitalformidlingen til de mindre virksomheder. Disse veje blev anlagt ved et snævert samarbejde mellem Dansk Håndværks Finansieringsselskab A/S og de lokale pengeinstitutter. Efter at Finansieringsinstituttet for Industri & Håndværk A/S har optaget de tilsvarende kanaliserings- og kontaktmetoder, blandt andet ved etablering af en række filialer rundt omkring i landet, var tiden inde til at foretage en fusion af de to selskaber.

Endelig betød den ekspansive udvikling inden for det teknologiske serviceområde, at der blev etableret en række nydannelser. Der blev givet betydelige summer til produktudvikling, særlig konsulentbistand til mindre virksomheder, eksportkonsulenter m.v. Med håndværkets gamle tradition for at støtte aktiviteter inden for teknologisk service blev det typisk ordninger, der etableredes i samarbejde med Håndværksrådet, og det viste sig, at de mindre virksomheder i kraft af forbedret formidlingsfunktion fik en høj udnyttelsesgrad af ordningerne.

For Håndværksrådet som institution betød denne udvikling ikke voldsom ekspansion. Hovedparten af rådets indsats blev prioriteret til den erhvervspolitiske del, og på konsulentområdet opbyggedes kun en aktivitet på områder, der havde meget generel eller tværfaglig karakter som for eksempel eksportkonsulenttjenesten og eksportchef til leje-ordningen.

Langt mere ekspansiv blev de projektorienterede og fremtidsrettede aktiviteter som analyse af de mindre virksomheders fremtidsmuligheder, prognoser for den fremtidige byggeaktivitet, analyser af byggeeksportens muligheder, regnskabsanalyser, brancheanalyser og undersøgelser om, hvordan man eksempelvis kan påvirke etablerings-tilbøjeligheden i positiv retning. Disse analyser og projekter kom mere end noget andet til at påvirke Håndværksrådet i den periode ud fra det grundsyn, at en erhvervsorganisation for at få en rimelig indflydelse må markere sig i den politiske debat med et konstruktivt alternativ til en politik, man ikke er tilfreds med. Og en sådan politik kræver produktudvikling på det erhvervspolitiske og det erhvervsfremmemæssige område.

(19.10.1982)