

KRONIKKEN

**New Zealand
som model?
- et eksempel på
liberalismens
konsekvenser for
fagforeningerne**

Af Jens Lind

New Zealand er blevet liberalis-
mens mønster samfund og har
nu igennem en del år været
trukket frem som et skoleeksempel på,
hvorledes samfundet bør indrettes for
at kunne klare sig i globaliseringens
tidsalder. Fra at være et stærkt politisk
reguleret samfund er markedsregule-
ring blevet styrket væsentligt gennem
omfattende privatiseringer, nedskærin-
ger og etablering af virksomhedsprin-
cipper i den offentlige sektor, samt dere-
gulering af både eksterne og interne
markeder. Altsammen stof som også er
på den politiske dagsorden i vores del
af verden og derfor også af den grund
spændende at beskæftige sig med.

Liberaliseringen af arbejdsmarkedet

Et af de få områder, som blev mindre
grundlæggende forandret af Labourre-
geringernes 'Blitzkrigs-lignende' (Kelsey
1997) liberaliseringer fra 1984 til 1990,
var arbejdsmarkedet. De ændringer,
der blev gennemført i perioden, havde
dog også det generelle sigte at styrke
fleksibiliteten gennem en øget markeds-
orienteret regulering af arbejdsmarke-
det. Tvungen voldgift blev afskaffet i
1984, Labour Relations Act fra 1987 sig-
tede mod yderligere at fremme decen-
tral kollektiv overenskomstindgåelse i
stedet for det centralistiske regulerings-
system (award). Den statslige forvalt-
ningslov (State Sector Act) fra 1988 ge-
nemførte den private sektors ansættel-
sesregulering for ansatte i staten, og li-
beralisering af forretningernes åbnings-
tider i 1990 satte de ansatte under pres
for at acceptere skæve arbejdstider, men
ændringerne var moderate sammenlig-
net med hvad der fulgte i 1991.

I slutningen af 1980'erne havde æn-
dringerne endnu ikke givet de ønskede
resultater, og da de Nationale i 1990
kom til magten var det da også med et

program, hvor dereguleringen af ar-
bejdsmarkedet stod øverst på dagsor-
denen, og i maj 1991 trådte deres Em-
ployment Contracts Act (ECA) i kraft.
Den er et ultimativt opgør med det eksis-
terende forligs- og voldgiftssystem,
der havde eksisteret siden The Industri-
al Conciliation and Arbitration Act fra
1894. Fra at regulere løn og arbejdsbe-
tingelser gennem et centralt, statsligt
styret system, hvor arbejdsmarkedet
blev reguleret af aftaler eller normer
(awards) med *erga omnes* dækning
('blanket coverage') inden for de enkelte
områder, og hvor medlemskab af en
fagforening var tvungen inden for et re-
guleret område, fremmer ECA indivi-
duel aftaleindgåelse mellem den ansatte
og arbejdsgiveren. Fagforeninger bliver
dog ikke forbudt, men de mister alle de-
res tidligere særrettigheder som parter
i en norm eller en overenskomst (de
kunne bl.a. kræve en norm for et områ-
de, hvorefter arbejdsgiverne var for-
pligtigede til at forhandle og respektere
den resulterende award). Ansatte kan
dog vælge at lade sig repræsentere af
en fagforening eller af andre, f.eks. en
advokat, i forhandlingen af deres kon-
trakt.

Det er klart, at disse omvæltninger i
nogle centrale institutioner i samfundet
må have betydelige konsekvenser. Det
var jo ret beset også meningen med
dem. Det interessante i en dansk sam-
menhæng er konsekvenserne af sådan-
ne omfattende og øjeblikkelige ændrin-
ger i et næsten hundrede år gammelt
reguleringsystem. Hvad sker der når
nogle helt centrale institutioner og nor-
mer i samfundet skal tilpasse sig helt
nye betingelser? Med det følgende vil
dette spørgsmål blive søgt belyst ek-
semplificeret med fagforeningernes si-
tuation.

Konsekvenser for fagforeningerne i New Zealand

Inden reformerne af arbejdsmarkedet fra 1980'erne og frem, førte de New Zealandske fagforeninger en ret beskyttet tilværelse, som fremmede udviklingen af nogle bestemte træk ved dem. Først og fremmest en instrumentel og konsensuel orientering, hvor den ultimative løsning altid var en voldgiftskendelse om løn og andre arbejdsvilkår, og dermed følgende manglende erfaring med konfliktorienteret interessevaretagelse. For det andet en relativ svag repræsentation på og orientering mod den enkelte arbejdsplads og dermed også svag kontakt med de enkelte medlemmer. Inden for overenskomstens (awardens) område var medlemsskab af den pågældende fagforening obligatorisk, så systemet lagde ikke op til særlige initiativer fra fagforeningernes side for at rekruttere og fastholde medlemmer. Fagforeningerne var så at sige integreret i staten, et apparat og ikke en bevægelse, der hele tiden fornyes 'nedefra' og som får sin legitimitet gennem en aktiv medlemsopbakning. For det tredje medførte den systemiske beskyttelse en strukturel svagheit i og med, at en række små og specialiserede organisationer kunne trives. Det var bl.a. disse forhold, som labourregeringernes lovgivning i 1980'erne søgte at råde bod på (Rasmussen 1998).

Det er da også tydeligt, at de strukturelle ændringer blandt fagforeningerne satte ind i 1980'erne. Antallet af fagforeninger faldt fra 259 i 1985 til 80 i maj 1991, hvilket primært skyldtes labourregeringens lovgivning om en mindstestørrelse på fagforeninger på 1000 medlemmer og fagforeningernes egne rationaliseringer. I samme periode faldt medlemstallet og organisationsprocenten en smule, men de mest mar-

kante ændringer har dog fundet sted siden ECA's gennemførelse i maj 1991. I perioden frem til december 1996 er antallet af medlemmer næsten halveret og organisationsprocenten er mere end halveret fra 41,5% til 19,9%. Antallet af fagforeninger har i denne periode på godt og vel fem år svinget frem og tilbage til nogenlunde samme niveau, men de 80 fagforeninger i 1991 var i gennemsnit ca. dobbelt så store som de 83 fagforeninger i 1996. Medlemstilbagegangen taget i betragtning er dette ikke underligt, men der er en tydelig tendens til at små fagforeninger vinder mere og mere frem igen. Fagforeninger med under 5.000 medlemmer udgør i 1996 85% af samtlige fagforeninger og omfatter 22% af fagforeningsmedlemmerne mod 65% af fagforeningerne og 17% af medlemmerne i 1991.

De markante strukturelle ændringer, som fagforeningerne har gennemført, omfatter også et utal af sammenlægninger, lukninger og nydannelser af fagforeninger (Deeks et al 1994; Crawford et al 1997), og den interne strid, der opstod internt i fagbevægelsen om strategien over for 1991-loven, førte bl.a. til dannelsen af en alternativ hovedorganisation, Trade Union Federation, af fagforeninger, som ønskede en mere militant modstand end der var flertal for i NZ Council of Trade Unions (Kelsey 1997). Trade Union Federation er dog stadigvæk langt den mindste af de to organisationer med 17 fagforeninger med ialt 22.000 medlemmer mod CTU's 22 medlemsorganisationer med 278.000 medlemmer (Crawford et al 1997).

Alle disse ændringer i 1990'erne fandt sted i en periode, der ganske vist for en stor del var præget af stigende beskæftigelse og faldende arbejdsløshed, men hvor der fandt betydelige forringelser sted i ansættelsesforholdene iøvrigt. Således faldt lønnen, eller for-

Tabel 1: Fagforeninger, medlemsskab og organisationsprocent 1985-1996

År	Antal fagforeninger	Antal medlemmer	Organisationsprocent
December 1985	259	683.006	43,5
September 1989	112	648.825	44,7
Maj 1991	80	603.118	41,5
December 1991	66	514.325	35,4
December 1992	58	428.160	28,8
December 1993	67	409.112	26,8
December 1994	82	375.906	23,4
December 1995	82	362.200	21,7
December 1996	83	338.967	19,9

Kilde: Crawford et al 1997.

blev uændret i adskillige år inden for mange områder (specielt blandt lavtlønnede), medens den steg markant for de højerønnede, merbetaling for overarbejde og for arbejde uden for normal arbejdstid (aften-, nat- og week-endarbejde) er blevet mindre almindeligt. Deltidsarbejde, overarbejde, midlertidig ansættelse og kontraktarbejde (self-employment) er vokset kraftigt i løbet af 1990'erne (Rasmussen 1998). Alt i alt har lovgiverne fået det fleksible arbejdsmarked, som de sigtede mod, med større ulighed mellem de forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

Det er ret indlysende, at fagforeningernes problemer er tæt sammenhængende med den sårbarhed, der opstod med den pludselige fjernelse af de statsligt garanterede privilegier. I stedet for næsten udelukkende at skulle orientere sig mod et centralistisk forhandlings- og voldsgiftssystem skal fagforeningerne efter 1991 indstille sig på være kapable til at sikre opbakning blandt lønmodtagere, der ikke er vænnet til at have noget særligt med en fagforening at gøre. Dertil kommer, at det i allerhøjeste grad er blevet op til arbejdsgiverne, om der skal indgås en kollektiv aftale, om fagforeningerne overhovedet skal

spille en rolle. Nogle arbejdsgivere ser en fordel i at have kollektive overenskomster fordi, det forenkler deres regulering af ansættelsesforholdene, medens andre benytter lejligheden til at satse på individuelle ansættelseskontrakter og måske ad denne vej reducere prisen på arbejdskraft. Med den kraftigt faldende dækningsgrad af kollektive aftaler, der har fundet sted, kan det ihvertfald konstateres, at en stor mængde arbejdsgivere - oftest de små virksomheder - ikke ser nogen interesse i at forhandle med en fagforening fordi, de satser på at opnå en konkurrencefordel herved (Rasmussen 1998).

Når man samtidigt skal vinde gehør både hos potentielle medlemmer og arbejdsgivere uden at have en særlig fortrinsstilling eller i det mindste et fodfæste i et frit aftalesystem, må det gælde for fagforeningerne at udvikle en passende blanding af disse to hensyn (Boxall & Haynes 1997). Denne blanding afhænger så af de forhold, der er gældende inden for det område hvor fagforeningerne opererer, og hvis der er store forskelle mellem de enkelte arbejdsmarkeder, må fagforeningerne også udvikle sig forskelligt. Netop dette er vel ved at ske i New Zealand. På et deregule-

ret, markedsstyret og differentieret arbejdsmarked udvikles der også en differentieret organisationsstruktur. Fremkomsten af de mange nye og små fagforeninger i New Zealand er et tydeligt tegn på dette.

Man kan vist roligt hævde, at med fremkomsten af denne differentierede og tendentielt polariserede interesse- og organisationsstruktur har fagforeningerne vist sig i stand til at følge med tiden. De har tilpasset sig og er blevet moderniseret! Omkostningerne må være, at det er blevet mere vanskeligt for fagforeningerne at udvikle en solidarisk lønpolitik eller en fælles strategi i lighed med tidligere tiders solidaritet. Friheden har måske gode betingelser under sådanne forhold, men lighed og broderskab kan der vist ikke blive tale om i nogen større udstrækning.

Sammenligning af den kollektive aftaleregulering i New Zealand og Danmark

Selvom reguleringen af den kollektive aftaleindgåelse i New Zealand i store træk nu hviler på de samme principper som i Danmark, er der stadigvæk betydningsfulde forskelle både m.h.t. reguleringen, den sociale sammenhæng den indgår i, samt konsekvenserne heraf.

I princippet kan grundlaget for reguleringen af aftaleindgåelsen i New Zealand og Danmark betegnes som voluntarisme, der hviler på en frivillig, altså ikke statslig induceret, kontraktindgåelse om køb og salg af arbejdskraft. Den statslige intervention i kontrakterne findes hovedsageligt i form af forskellige arbejderbeskyttelsesforanstaltninger, altså reguleringen af anvendelsen af arbejdskraft, samt sociale foranstaltninger for dem, der af en eller anden grund (alder, sygdom, arbejdsløshed) ikke kan sælge deres arbejdskraft. Dertil kom-

mer beskyttelsen af visse grupper, børn og unge og funktionærer (tidligere også medhjælpere), i Danmark og beskyttelse mod underbetaling (mindsteløn) i New Zealand.

Den individuelle kontrakt er i New Zealand reguleret af arbejdsmarkedslovgivning og -domstole og i Danmark af kontraktret og civile domstole, men ellers er der ingen principielle forskelle mellem de to lande. Dette er imidlertid også en vigtig forskel, thi netop det forhold, at de individuelle kontrakter blev underlagt arbejdsmarkedslovgivningen med ECA i 1991, giver parterne en forbedret mulighed for gennemsættelse af kontraktens betingelser (Deeks et al 1994). I New Zealand er det ikke påkrævet, at den individuelle kontrakt skal være skriftlig, som det er i Danmark (som følge af EU direktiv).

Hvis arbejdsgiverne ikke vil forhandle en kollektiv overenskomst, er de hverken i New Zealand eller i Danmark tvunget til det via lovgivning. I Danmark er arbejdsgivere, der er omfattet af hovedaftalen, forpligtet til forhandling. En arbejdsgiver, der ikke vil forhandle en kollektiv aftale, kan blive søgt tvunget til det af fagforeningerne/de ansatte gennem konflikt, der skal følge regler, der er nogenlunde ens i New Zealand og Danmark med den vigtige undtagelse, at sympatikonflikt ikke er tilladt i New Zealand. Men den afgørende forudsætning, hvis vi ser bort fra arbejdsgiverens materielle forhold og en række andre konkrete omstændigheder, for at en sådan konflikt skal lykkes for fagforeningerne er en stærk organisation, og her står fagforeningerne både medlemsmæssigt og strukturelt stærkere i Danmark end i New Zealand.

Det er på de kollektive aftalers område, der fortsat er den største forskel. Først og fremmest er kontraktparterne i princippet individuelle subjekter i

New Zealand, medens de i Danmark på lønmodtagersiden og som regel også på arbejdsgiversiden er kollektive, dvs. fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer eller enkelte virksomheder. I Danmark er det fagforeningerne, der er overenskomstpart, medens de i New Zealand som regel kun er forhandlere af en overenskomst på andres vegne. Parterne er på den ene side de ansatte, som skriver under på kontrakten, og på den anden side arbejdsgiveren. Overenskomsten dækker i Danmark det arbejde, der er omfattet af aftalen, medens den i New Zealand dækker de personer, der har underskrevet kontrakten.

Ca. 70% af alle ansatte er omfattet af en kollektiv overenskomst i Danmark (1994), medens 49% er det i New Zealand (1996) (Department of Labour 1997). Fagforeningerne er part i samtlige kollektive overenskomster i Danmark, medens de kun er part i halvdel i New Zealand. Dvs. at kun ca 25% af lønmodtagerne i New Zealand er ansat under en overenskomst forhandlet af en fagforening, medens ca. 70% i Danmark er det.

7% af samtlige ansættelseskontrakter i New Zealand omfatter mere end een arbejdsgiver, såkaldte 'multi employer agreements'. De udgør dermed ca. 15% af de kollektive overenskomster og dermed maksimalt 60% af overenskomsterne med fagforeningerne som part (disse procenter er beregnet ud fra oplysningerne i Department of Labour 1997). I Danmark er det reglen, at overenskomsterne indgås mellem fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, hvorefter de, specielt mht. løn, forhandles videre på den enkelte virksomhed. Kollektive aftaler med enkelte arbejdsgivere (uden for en arbejdsgiverorganisation) finder oftest sted i form af tiltrædelsesoverenskomster, hvor den lokale overenskomst bliver udformet på sam-

me måde, som hvor der foreligger en overenskomst mellem organisationerne (hvor udbredt dette rent faktisk er, vides ikke).

Det new zealandske overenskomstsystem er således mere decentraliseret end det danske, idet tyngdepunktet ligger på overenskomster med den enkelte virksomhed, hvorimod det i Danmark hviler på aftaler mellem organisationerne dækkende i princippet medlemmer af organisationerne i hele landet.

Man kan måske betegne det kollektive aftalesystem i New Zealand som 'decentraliseret voluntarisme' og det danske som 'centralistisk voluntarisme'. I New Zealand skal de kollektive aftaler udspringe af enkelte arbejdsgivers tilslutning, medens den kollektive aftale i Danmark er institutionaliseret og reguleret af en hovedaftale, hvortil organisationerne har bundet sig og staten har fulgt op med supplerende lovgivning. Hovedaftalen mellem LO og DA (og den tilsvarende aftale på det offentlige område) er de kollektive aftalers basis i Danmark, medens der ikke eksisterer noget tilsvarende i New Zealand. På denne baggrund kan man måske også sige, at New Zealand fortsat har et aftalesystem, der er baseret på lovgivningsmæssig regulering og ikke voluntarisme. Voluntarismen findes i New Zealand kun i form af konkrete aftaler, oftest indgået med enkeltvirksomheder, medens den i Danmark er centralistisk reguleret og med de konkrete overenskomster indgået fortrinsvis mellem organisationer.

I vurderingen af styrken og robustheden hos hhv. det new zealandske og det danske overenskomstsystem og fagforeningernes rolle heri, taler disse forskelle alle til fordel for de danske fagforeninger. De har bedre betingelser for at føre en kollektiv interessevaretagelse end de new zealandske. Ændringerne

af reguleringen af arbejdsmarkedet i New Zealand har overhalet det danske reguleringssystem højre om.

Har dette så nogen relevans for de danske fagforeninger?

Umiddelbart vil det være mest nærliggende at hævde, at disse erfaringer fra New Zealand ikke har nogen særlig interesse i relation til danske forhold. Når dereguleringen i New Zealand i store træk er resulteret i et system, der minder om det danske og ved nærmere eftersyn bare er en smule mindre favorbelt end det danske er, er der ingen fare for en udvikling der vil true de danske fagforeninger og det danske reguleringssystem på arbejdsmarkedet. Vi har det i princippet allerede. Fagforeningerne i Danmark har åbenbart den styrke der skal til for at modstå det pres, som et liberalistisk og dereguleret samfund medfører.

Sådan ser det ihvertfald umiddelbart ud. Men måske var det alligevel værd at overveje, om det kunne tænkes, at der i Danmark kunne ske ændringer, der vil eller kan forandre reguleringen af overenskomsterne og forringe betingelserne for fagforeningernes kollektive interessevaretagelse.

Erfaringerne fra New Zealand kan i kort form udtrykkes med følgende teser:

1. En fagbevægelse, der bygger sin relation store medlemstilslutning på privilegier fra staten vil have et distanceret forhold til medlemmerne, et forhold, der ikke er karakteriseret ved aktiv deltagelse i udviklingen af organiseringen, men ved et passivt medlemsskab, der blot garanterer adgangen til de statsligt definerede privilegier. Yderligere risikerer en sådan fagbevægelse, at staten opsiges disse privilegier.
2. En fagbevægelse, der mister sine pri-

vilegier, vil miste en stor del af sine medlemmer.

3. En svækket fagbevægelse vil stå svagt, når der skal forhandles decentralt med enkelte arbejdsgivere. Når der ikke er organiserede ansatte, der kan presse arbejdsgiveren til at forhandle overenskomst, vil en kollektiv aftale helt afhænge af arbejdsgiverens egen interesse i en sådan.

4. En decentralisering af overenskomstsystemet og en differentieret og virksomhedsorienteret lønfastsættelse og -niveau vil mindske arbejdsgivernes interesse i kollektive aftaler og dermed medføre mindre interesse for stabile relationer til fagforeningerne.

5. En decentralisering af overenskomstsystemet vil medføre et behov for en øget medlemsopbakning og -aktivitet for at sikre de bedst mulige normer. En decentralisering kan medføre, at lønmodtagere bliver mere aktive og deltagende i fagforeningen, men for at kunne opnå resultater, må fagforeningen være stærkt repræsenteret på arbejdspladsen.

Overført til danske forhold kunne en ændring af arbejdsløshedsforsikringen enten i form af en gennemførelse af en tydelig adskillelse mellem a-kasse og fagforening (eller et obligatorisk system eller et 'egentligt forsikringssystem' i lighed med det der blev foreslået af de borgerlige og de nyliberalistiske økonomer i starten af 1990'erne) være afsætningsrampe for en frigørelse af fagforeningerne fra statslige privilegier. Når medlemsskab af en A-kasse for mange er den primære årsag til medlemsskab af en fagforening (Lind 1996), vil organisationsgraden sandsynligvis falde til 50-60% i gennemsnit med meget større forskelle mellem de forskellige områder end nu, f.eks. detailhandel med 20% og industrien med 90%. Forskellene i løn og øvrige arbejdsbetingelser vil øges,

også fordi samordning og koordination af overenskomstindgåelserne både på lønmodtager- og arbejdsgiverside vil blive vanskeliggjort. En øget decentralisering af de kollektive overenskomster vil i stigende grad gøre dem overflødige. Både ansatte og arbejdsgivere vil stille spørgsmålstegn ved hvad man skal med overenskomster, når de ikke indeholder fælles standarder, eller når standarderne er så løse, at de fører til øget differentiering?

Men dette er selvfølgelig at male fanden på væggen!

Litteratur

Boxall, P. & Haynes, P. 1997: „Strategy and trade union effectiveness in a neo-liberal environment. *British Journal of Industrial Relations*, December.
Crawford, A., Harbridge, R. & Hince, K. 1997: „Unions and Union Membership in New Zealand: Annual Review for 1996“, pp. 209-216 in *New*

Zealand Journal of Industrial Relations, 22 (2).

Deeks, J., Parker, J. & Ryan, R. 1994: *Labour and Employment Relations in New Zealand*. Auckland: Longman Paul.

Department of Labour 1997: *Contract, Industrial Relations Service*. Special Edition, November 1997. Wellington.

Kelsey, J. 1997: *The New Zealand experiment*. Auckland: Auckland University Press.

Lind, J. 1996: „Trade Unions: Social movement or welfare apparatus?, pp. 105-120“ in P. Leisink et al: *The Challenges to Trade Unions in Europe: Innovation or Adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Rasmussen, E. 1998: „Employment Relations in New Zealand in the 1990s, pp. 33-57“ in Lind, J. (ed.) *Denmark and Down Under*. LEO-Serien nr.17, Aalborg.