

Kronik

Den portugisiske arbejdsmarkedsmodel under den neoliberale hestekur

Maria da Paz Campos Lima¹

Kronikken belyser de strenge sparepolitikker, som er blevet gennemført i Portugal under den økonomiske og finansielle krise samt deres betydning for den portugisiske arbejdsmarkedsmodel. Hovedargumentet er, at politikkerne for at sikre konkurrencedygtige lønninger via devaluering og dereguleringen af velfærds- og arbejdsmarkedslovgivningen, som blev iværksat i forbindelse med Troika-interventionen, drastisk har svækket de elementer i den portugisiske arbejdsmarkedsmodel, der adskiller Portugal fra den liberale anglosaksiske model. Reformerne har endvidere medført, at Portugal er i en dyb økonomisk og social krise. Eftersom reformerne er del af EU's nye interventionistiske tilgang, fremhæver kronikken behovet for et øget fokus på genopbygningen af det sociale Europa, som kan være med til at sætte en stopper for de neoliberale sparepolitikker.

Den katastrofale finansielle, økonomiske og sociale situation i Grækenland og den seneste udvikling på EU-plan, som tvang Grækenland til at indføre et nyt gennemgribende spareprogram eller forlade eurosamarbejdet, afledte offentlighedens opmærksomhed fra de andre sydeuropæiske lande: Også selvom disse lande, herunder Portugal, står overfor lignende alvorlige problemer – om end i mindre grad end Grækenland.

Mellem 2008 og 2014 faldt bruttonationalproduktet med 12 milliarder euro (minus 6 %) i Portugal, og sideløbende hermed faldt beskæftigelsen fra 5,1 millioner jobs til 4,5 millioner. I samme periode steg ledighedsprocenten fra 8,8 % til 14,1 %, og

særligt ungdomsarbejdsløsheden eskalerede fra 21,6 % til 34,7 %. Derudover emigrerede cirka en halv million mennesker, investeringerne faldt med 35 %, og den offentlige gæld steg fra 71,7 % af BNP til 130 % (Mamede 2015). Den internationale økonomiske krise fra 2009 ramte således Portugal hårdt og har bidraget til den seneste økonomiske udvikling i landet. De neoliberale politikker og strenge spareprogrammer, som blev iværksat i forbindelse med Troikaens (bestående af den europæiske centralbank (ECB), den internationale valutafond (IMF) og EU-Kommissionen) intervention, der løb fra 2011 til 2014, har dog yderligere forlænget og intensiveret den økonomiske lavkonjunktur i Portugal. De har tilsammen med

den økonomiske krise medført en hidtil uset økonomisk og social krise og en eskalierende og uholdbar offentlig gæld i Portugal.

De vilkår og betingelser, som Portugal var underlagt i forbindelse med modtagelse af finansiel støtte fra Troikaen, er indbefattet i aftalememorandummet om særlige økonomiske betingelser (MOU). MOU fastsatte ikke kun forskellige mål med hensyn til budgetkontrol for at nedbringe den offentlige gæld og underskuddet, men omfattede også et privatiseringsprogram inden for strategisk udvalgte sektorer samt en detaljeret plan for arbejdsmarkedet og en række neoliberale velfærdsreformer. Den 17. maj 2011 blev MOU underskrevet af Troikaen og den portugisiske overgangsregering bestående af Socialistpartiet (PS) med støtte fra centrum-højrepartierne Socialdemokratiet (PSD) og Kristendemokraterne (CDS). Men det var dog den regering, som blev valgt i det efterfølgende folketingsvalg, nemlig PSD og CDS, der skulle implementere de politiske krav, som var omfattet af MOU. For at opfylde målene for nedbringelse af den offentlige gæld, implementerede den portugisiske regering en række foranstaltninger, som end ikke var del af MOU. Det drejede sig om nedskæringer af de nominelle lønninger og pensioner i den offentlige sektor, lavere sociale ydelser, indførelsen af nye skatter samt markante skattestigninger på personindkomster og moms.

Arbejdsmarkedsreformer under den neoliberale sparepolitik

Den arbejdsmarkeds- og velfærds politik, som blev implementeret under Troika-interventionen, afspejlede klart en tilgang, hvor arbejdskraft og sociale forhold blev de vigtigste parametre i forhold til tilpasning af den portugisiske økonomi til krisen. Implementeringen af programmet udhulede og lammede de arbejdsmarkedsinstitutioner,

som tidligere havde sikret en vis rummelighed på arbejdsmarkedet. Ligeledes blev de lønmodtager- og sociale rettigheder, som adskiller den portugisiske arbejdsmarkedsmodel (Gallie 2013) fra den angelsaksiske neoliberale model, udhulet i forhold til fire områder: lønpolitik, kollektive forhandlinger, lønmodtagerbeskyttelse og arbejdsløshedsydelse (Campos Lima 2015a; 2015b).

Lønpolitik under strenge sparekrav

Siden 2011 er de nominelle lønninger i den offentlige sektor blevet beskåret: først under PS-regeringen og derefter under PSD-CDS-regeringen. I løbet af de sidste fire år (2011 til 2014) er de nominelle lønninger på mere end 1500 euro således med en vis succes blevet beskåret med mellem 3,5 % og 10 %². I 2011 blev også den særlige juleferiebonus beskåret med 50 %; og i 2012 suspendede regeringen de offentlige ansattes jule- og sommerferiebonus, hvilket svarede til to måneders løn.³ I 2013 øgede den portugisiske regering den ugentlige arbejdstid i den offentlige sektor fra 35 til 40 timer uden en tilsvarende lønstigning. I praksis har det betydet en lavere timeløn for offentlige ansatte. De nævnte tiltag var dog ikke eksplicit en del af MOU, men blev begrundet med henvisning til, at tiltagene var nødvendige for at kunne overholde målene i MOU vedrørende det offentlige underskud. Derudover blev også overtidsbetaling halveret.

Ingen af de ovenstående tiltag blev iværksat gennem social dialog med de portugisiske fagforeninger, men er i stedet resultatet af en autoritær statslig handling, som samtidig også blokerede de igangværende kollektive overenskomstforhandlinger (Stoleroff 2013). Tiltagene regnes tilsammen med de initiativer, der blev gennemført i den private sektor, for nogle af de vigtigste grunde til, at der i perioden 2010 og 2013 blev iværksat fem generalstrejker i Portugal (Campos Lima 2015b).

Endvidere faldt købekraften blandt offentlige ansatte med 22,1 % mellem 2010 og 2014, hvilket var dobbelt så højt som i den private sektor. Faldet skyldtes lønnedgang, nominelle skattestigninger, og at bidragene til de offentlige ansattes private sygeforsikringer blev reduceret. Regeringens besparelser inden for den offentlige sektor var alt i alt et resultat af lønstop og lønnedgang, fastfrysning af karriereudviklingsmuligheder samt øget arbejdstid og nedskæringer i overarbejdstidsbetaling. Nedskæringerne svarede til 5,7 milliarder euro (Rosa 2014).

I den private sektor var der et klart fokus på at reducere lønomkostningerne gennem direkte indgreb og strukturelle reformer af det kollektive aftalesystem. Mindstelønnen på 485 euro blev fastfrosset i henholdsvis 2012, 2013 og 2014 i overensstemmelse med kravene i MOU. Beslutningen herom berørte primært den private sektor og blev mødt med stærk modstand fra de portugisiske fagforeninger. Derudover blev der med arbejdsmarkedsloven fra 2012 indført nye tiltag, hvor overtidsbetaling blev halveret, antallet af feriedage reduceret med tre dage, og fire helligdage blev helt fjernet. I praksis betød det indførelsen af ubetalt arbejdstid, da de nye tiltag ikke indeholdt lønkomensation. Det er desuden blevet anslået, at portugisiske lønmodtagere, der modtager gennemsnitslønnen på 962,4 euro, har mistet mellem 351,4 og 466 euro inden for det seneste år som følge af de nævnte tiltag (Leite m.fl. 2013). Sidst, men ikke mindst, er lønnedgangen også et resultat af de seneste reformer af det portugisiske aftalesystem, hvor antallet af sektorspecifikke overenskomster samt overenskomstdækningen er faldet markant (se næste afsnit).

Alt i alt faldt lønmodtagernes gennemsnitlige nominelle nettoløn i den private sektor med 5,7 % i perioden fra 2011 til 2014, mens den gennemsnitlige reelle nettoløn (som tager højde for effekten af stigende

priser) blev reduceret med 11,5 % i samme periode. Derudover steg andelen af lønmodtagere, der fik mindstelønnen fra 5 % i 2005 til 12,9 % i 2014, hvilket svarer til 465.000 ansatte.

Øget ulighed

Uligheden var allerede ekstrem høj i Portugal før krisen sammenlignet med gennemsnittet for eurozonen og især i forhold til de nordiske lande som fx Danmark (se *Tabel 1*). Men uligheden er siden krisens indtog øget yderligere som følge af lønnedgang, stigende arbejdsløshed og lavere sociale ydelser. Fra 2005 til 2009 faldt indkomstforskellene i Portugal, men fra 2009 til 2010 stagnerede den udvikling, og uligheden er siden øget i 2011, 2012 og 2013. I 2013 udgjorde indkomsten for de 20 % mest fattige kun 6,9 % af den samlede indkomst i Portugal, mens indkomsten for de 20 % mest rige repræsenterede 41,6 % (se *Tabel 1* på næste side).

I 2013 var andelen af fattige (antallet af medborgere med en indkomst under 60 % af den årlige medianindkomst) i Portugal 18 %. Sammenlignet med tidligere år synes tallet at være stabilt, men medianindkomsten er siden 2010 faldet. Fattigdomsgrænsen var således 5.207 euro i 2010, men faldt til 4.906 euro i 2013. Tallene står i skarp kontrast til Danmark, hvor fattigdomsgrænsen var 15.401 euro i 2010 og 16.138 euro i 2013 (Eurostat 2015a).

Aftalemodellen under forandring – disorganiseret decentralisering

MOU krævede væsentlige ændringer af rammerne for kollektive forhandlinger i Portugal. Der blev bl.a. argumenteret for at introducere 'organiseret decentralisering' med henblik på at fremme konkurrenceevnen samt basere lønreguleringerne i henhold til produktiviteten på virksomhedsniveau. Kravene i MOU var følgende:

- At tilføje muligheden for samarbejdsudvalgene⁴ at forhandle funktionel og geografisk mobilitet og arbejdstid uden fagforeningernes medvirken.
- At fremme indarbejdelsen af betingelser og vilkår i sektoroverenskomsterne, der muliggør, at samarbejdsudvalgene kan indgå virksomhedsoverenskomster uden mandat fra fagforeningerne.
- At nedsætte grænsen for størrelsen på virksomheder, hvor samarbejdsudvalg kan indgå virksomhedsoverenskomster.
- At definere strengere kriterier for udvikelse af kollektive overenskomsters dækningsgrad via lovgivning, hvor der tages forbehold for de forhandlende organisationers repræsentativitet og konsekvenserne for udvidelse af overenskomstdækningen for uorganiserede virksomheders konkurrenceevne.
- At afkorte perioden for, hvornår kollektive overenskomster stadig er gældende, efter de er udløbet, men stadig ikke fornyet.

Planen for decentralisering i MOU blev i vid udstrækning implementeret i Portu-

gal. Arbejdsmarkedsloven fra 2012 fastslog, at sektorspecifikke overenskomster kunne definere reglerne om funktionel og geografisk mobilitet samt arbejdstid. Det blev desuden muligt at forhandle løn lokalt på virksomhederne (det såkaldte princip om åbne klausuler). Derudover blev grænsen for størrelsen på virksomheder, hvor lønmodtagerrepræsentanter kan indgå kollektive overenskomster, sat ned til 150 ansatte.⁵ Den portugisiske regering formåede dog *ikke* at ændre princippet om, at fagforeningerne skal blåstemple lokalforhandlinger på virksomhederne, hvilket skyldes massiv modstand fra fagforeningerne.

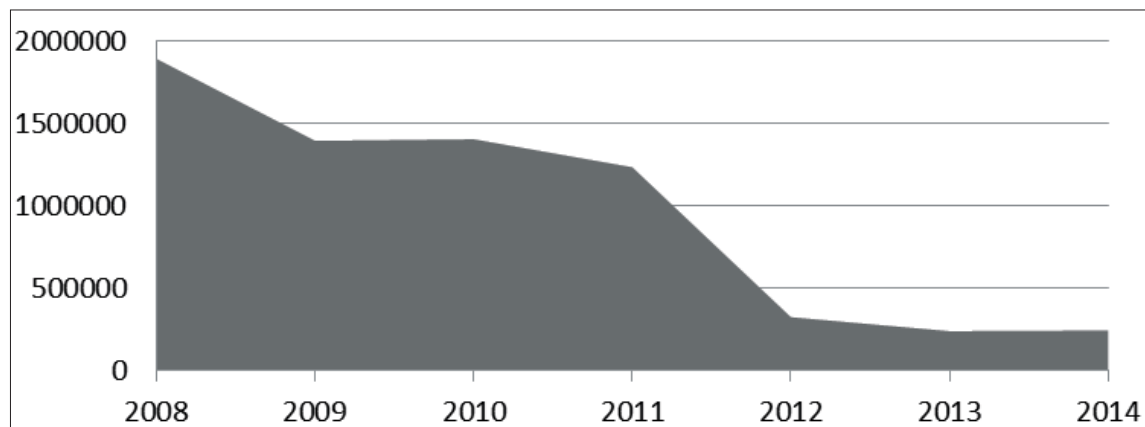
Sideløbende hermed blokerede den portugisiske regering muligheden for at udvide de kollektive overenskomsters dækningsgrad via lovgivning og reviderede endvidere reglerne herom ved at indføre strengere kriterier. De nye regler påpegede, at kollektive overenskomster kun kan udvides via lovgivning, hvis de underskrivende arbejdsgiverorganisationer beskæftiger mere end 50 % af medarbejderne inden for den pågældende industri. Derudover bør beslutningen om at udvide overenskomstdækning-

Tabel 1. *Ulighedssindikatorer*

Indikatorer	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gini Coefficient									
Portugal	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5
Danmark	23,9	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1	27,5
Eurozonen (17)	29,3	29,2	30,0	30,3	30,2	30,2	30,5	30,3	30,6
S80 / S20 – ratioen mellem den samlede indkomst for de 20 % af befolkningen med den højeste indkomst og de 20 % af befolkningen med de laveste indkomster									
Portugal	7,0	6,7	6,5	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	6,0
Danmark	3,5	3,4	3,7	3,6	4,6	4,4	4,4	4,5	4,3
Eurozonen (17)	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	5	4,9	5

Kilde: Eurostat (2015a).

Figur 1. Antallet af overenskomstdækkede lønmodtagere i Portugal i aktuelle tal (2008 til 2014)



Kilde: Gabinete de Estratégia e Estudos (2015)

gen tage hensyn til den pågældende industris konkurrenceevne. Dette tiltag mødte massiv modstand – ikke kun fra fagforeningerne, men også fra arbejdsgiverorganisationer. Udover de relativt strikse nye regler, så repræsenterede kravene om arbejdsgiverrepræsentativitet et problem på grund af manglende opdaterede informationer om uorganiserede arbejdsgivere, hvilket også underminerede implementeringen af regelændringerne.

I tre år i træk (2012, 2013 og 2014) var der et drastisk fald i antallet af kollektive overenskomster, ligesom deres dækningsgrad faldt markant i samme periode (se *Figur 1* & *2*). De kollektive overenskomster, der blev forhandlet tilbage i 2008, omfattede cirka 1,8 millioner lønmodtagere, mens overenskomsternes dækningsgrad faldt til 272.000 lønmodtagere i løbet af de tre år. En væsentlig årsag hertil var, at den portugisiske regering valgte ikke at udvide overenskomstdækningen via lovgivning (se *Figur 1*).

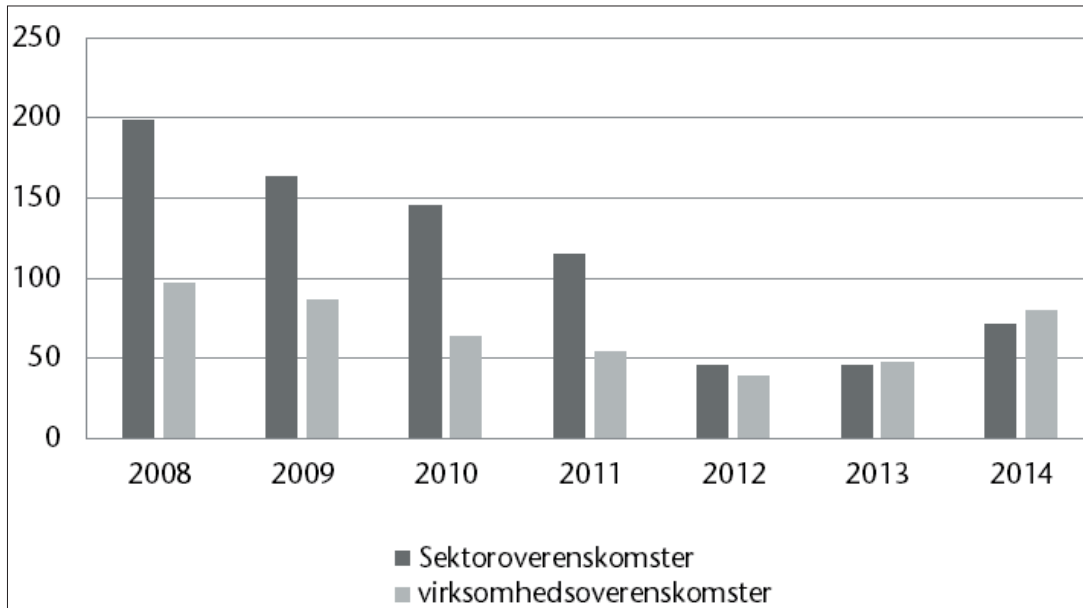
Antallet af virksomhedsoverenskomster faldt ligeledes i samme periode – om end i et langsommere tempo – og i 2014 var der et lille opsving (se *Figur 2*). Den portugisiske regerings blokering af muligheden for at udvide sektoroverenskomsternes rækkevidde via lovgivning havde også en tilbagevirkende negativ effekt på antallet af

sektoroverenskomster. De underskrivende arbejdsgiverforeninger var således bekymret for unfair konkurrence, og de var efterfølgende tilbageholdende overfor at indgå kollektive overenskomster, som de i forvejen vidste kun ville have en begrænset rækkevidde (se *Figur 2* og *3* på næste side).

For at forstå betydningen af kollektive forhandlinger på sektorniveau i Portugal – og især udvidelsen af overenskomsternes dækning via lovgivning – er det nødvendigt at have den lave faglige organisering (20 %) og den deraf følgende begrænsede tilstedeværelse af fagforeningerne på arbejdspladserne for øje. Antallet af samarbejdsudvalg på virksomhedsniveau er desuden ekstremt lavt. Ifølge Eurofound's virksomhedsundersøgelse fra 2013 var Portugal det land i EU med den laveste andel af virksomheder med mere end 10 ansatte, der havde en formel struktur for medarbejderrepræsentation (cirka 8 %). Situationen i Portugal står i skarp kontrast til Danmark. Ikke kun i forhold til faglig organisering, som er tæt på 70 % i Danmark, men også når det gælder medarbejderrepræsentation på virksomhederne. Danmark er det land i EU med den højeste procentdel (80 %) (European Commission 2015, 17-40).

I 2014 var de kollektive overenskomstforhandlinger endnu engang mål for nye

Figur 2. Antallet af kollektive overenskomster indgået i Portugal i aktuelle tal (2008 til 2014)

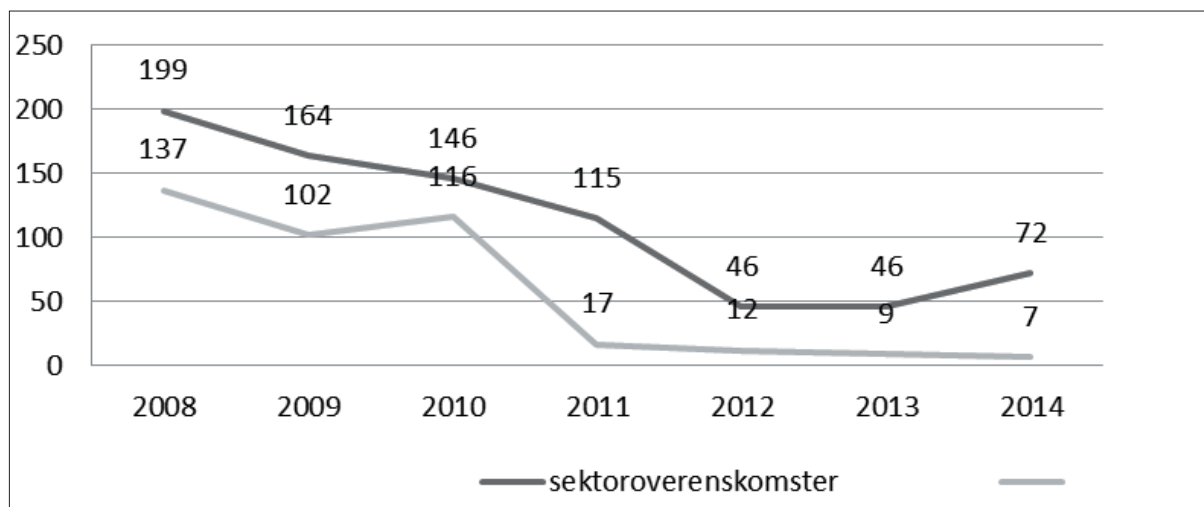


Kilde: Gabinete de Estratégia e Estudos (2015)

angreb. For det første suspenderede den portugisiske regering omkring 350 kollektive overenskomsters ikrafttræden i den offentlige sektor. Det var overenskomster, der var indgået mellem fagforeninger og den lokale offentlige forvaltning, og som betød, at den ugentlige arbejdstid faldt fra 40 til 35 timer. I dette tilfælde gav retorikken om øget decentralisering mulighed for et autoritært statsligt indgreb. For det andet reducerede

den portugisiske regering overenskomstperioden fra fem til tre år i den private sektor, hvilket skete efter Troika-interventionens udløb i maj 2014, men i overensstemmelse med kravene i MOU. Regeringen reducerede endvidere gyldighedsperioden for kollektive overenskomster, efter de er udløbet fra 18 til 12 måneder. Regeringen gav ligeledes mulighed for, at kollektive overenskomster midlertidigt kan blive suspenderet

Figur 3. Antallet af kollektive sektoroverenskomster og udvidelse af sektoroverenskomster via lovgivning i aktuelle tal (2008 til 2014)



Kilde: Gabinete de Estratégia e Estudos (2015)

på kriseramte virksomheder, hvor det drejer sig om virksomhedens overlevelse eller fastholdelse af arbejdspladser.

Samtidig tilføjede den portugisiske regering efter pres fra fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer nye alternative kriterier vedrørende muligheden for at udvide de kollektive overenskomsters dækningsgrad via lovgivning. Det skete ud fra den betragtning, at arbejdsgiverorganisationerne repræsenterer forholdsmæssigt mange små og mellemstore virksomheder; mindst 30 % af de portugisiske arbejdsgiverorganisationers medlemsvirksomheder er mikro-, små og mellemstore virksomheder. Selvom den beslutning trådte i kraft i juni 2014, er andelen af kollektive overenskomster, hvor dækningsgraden er blevet udvidet via lovgivning, fortsat ekstrem lav (se *Figur 3*).

Derudover valgte den portugisiske regering også på andre områder at gå udover målene i MOU ved bl.a. at indføre en række andre restriktioner for kollektive overenskomstforhandlinger. Fx gjorde regeringen arbejdsmarkedsløven fra 2012 gældende over for de kollektive overenskomsters bestemmelser om helligdage, overtidsbetaling og fratrædelsesgodtgørelse for en toårig periode. Regeringen valgte endvidere ved lov at regulere mulighederne for individuelle aftaler mellem arbejdsgivere og lønmodtager omkring timebanker, som førhen udelukkende blev aftalereguleret.

Flex(inse)curity-tilgangen – øget fleksibilitet og mindre sikkerhed

Kravene fra Troikaen med hensyn til beskæftigelsessikkerhed og arbejdsløsheds-kompensation, som blev implementeret af den portugisiske regering, øgede i høj grad den eksterne fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Tiltagene indbefattede mere fleksible regler for kollektive og individuelle afskedigelser samt mindre sikkerhed i form af lavere dagpengeydelse.

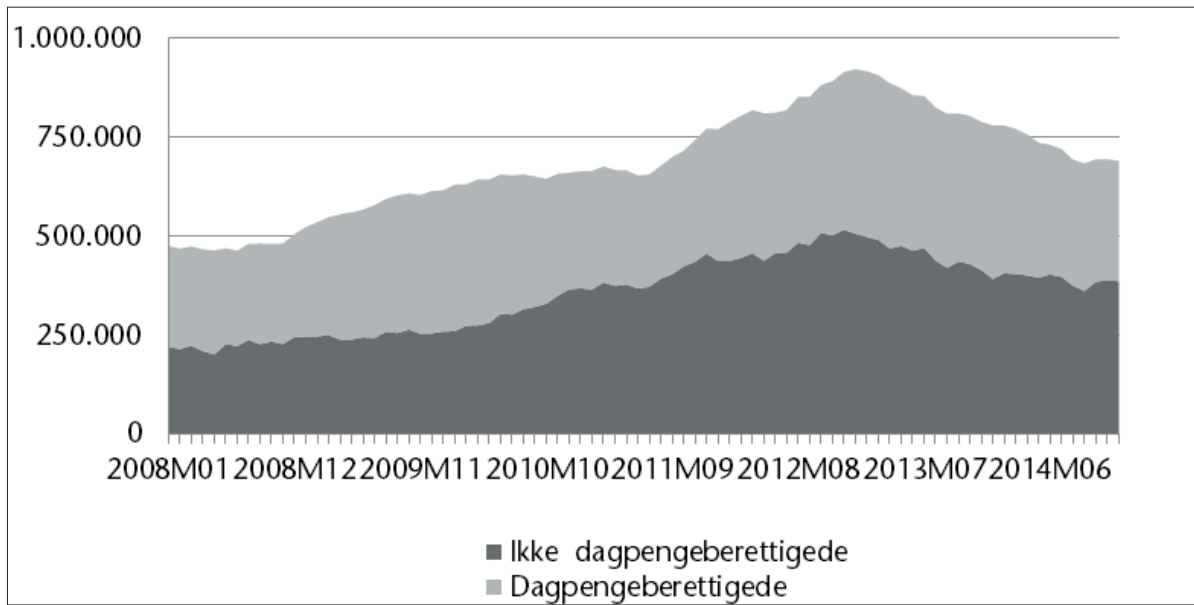
Øget ekstern fleksibilitet

Arbejdsmarkedsløven fra 2012 og de efterfølgende lovændringer reducerede anciennitetsperioden for fratrædelsesgodtgørelser fra 30 til 12 dage per års ansættelse, og der blev ligeledes indført et loft på 12 måneder. Lovændringerne reducerede således arbejdsgivernes omkostninger i forbindelse med kollektive og individuelle afskedigelser væsentligt. I modsætning til tidligere blev det nu muligt at afskedige individuelle lønmodtagere på baggrund af deres uegnethed i forhold til jobbet. Andre kriterier, som også blev indført, var fx, at ansatte nu kan blive afskediget under henvisning til nedlæggelse af deres jobposition. Tidligere var det kun anciennitetsperioden (sidst ansat, først afskediget), som gjaldt i forbindelse med afskedigelser. Øvrige afskedigelseskriterier er i prioriteret rækkefølge følgende: ringe præstationer, begrænset erhvervs erfaring og kort anciennitet i virksomheden. Som følge af disse reformer er beskæftigelsessikkerheden målt ved EPL-indekset (OECD) faldet fra 3,5 i 2008 til 2,7 i 2014, og jobsikkerheden i Portugal er nu lavere end i lande som Tyskland, Frankrig og Belgien. Argumentet bag ovennævnte reformer har været at tackle segmenteringen på arbejdsmarkedet, men den portugisiske regering har samtidig været med til at øge brugen af midlertidige ansættelser ved at forlænge den maksimale længde for midlertidige kontrakter fra to til tre år.

Lavere sikkerhed

Den maksimale dagpengesats blev nedsat fra 1.258 euro til 1.048 euro, og efter de første seks måneder som ledig reduceres dagpengesatsen med yderligere 10 %. Andre krav i MOU var desuden, at dagpengeperioden skulle reduceres og højst måtte være 18 måneder. Den reform, som den portugisiske regering implementerede, fastsatte en

Figur 4. Andelen af dagpengeberettigede og ikke-dagpengeberettigede arbejdsløse i Portugal i % (2008 til 2014)



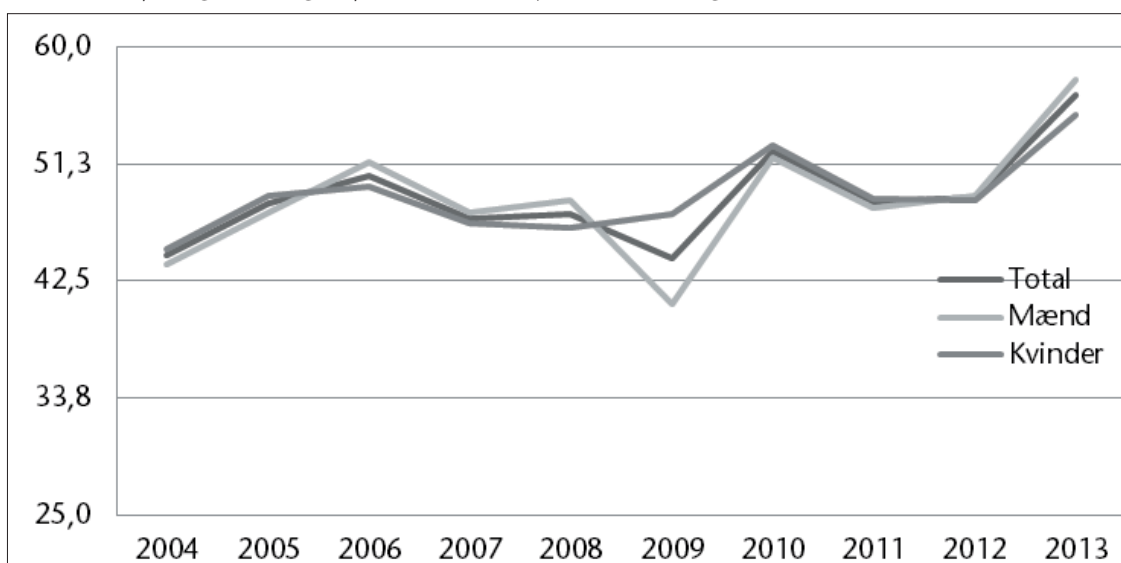
Kilde: Campos Lima (2015b).

række dagpengeperioder (alt fra fem og op til 26 måneder) for forskellige aldersgrupper: 11 måneder for personer under 30 år, 14 måneder for personer mellem 30 og 40 år og 18 måneder for aldersgruppen over 40 år. Yderligere forlængelse af dagpengeperioden afhænger af lønmodtagerens anciennitet, hvor den maksimale grænse på 26 må-

neder kun gælder for personer over 50 år, som har 20 års erhvervs erfaring.

Arbejdsmarkedsloven omfattede således tiltag, der udvidede dagpengesystemets dækningsgrad ved at reducere optjeningsperioden fra 450 til 360 dage. I praksis betød den kortere dagpengeperiode dog tilsammen med det øgede antal langtids-

Figur 5. Andelen af langtidsledige i forhold til arbejdsløse i Portugal i % (2004 til 2013)



Kilde: Eurostat (2015b).

ledige, at flere arbejdsløse nu faldt udenfor dagpengesystemet (se *Figur 4* og *5*).

Situationen på arbejdsmarkedet – bag de officielle arbejdsløshedstal

Det mindre fald i ledigheden, som i 2014 nåede ned på 14,1 %, tillader dog ikke optimisme, da det ikke til fulde afspejler situationen på det portugisiske arbejdsmarked. Fx betragtes den stadigt voksende gruppe af folk, der deltager i erhvervsmæssige programmer, ikke officielt som arbejdsløse. Den stadigt voksende gruppe af arbejdsløse, som står til rådighed for arbejdsmarkedet, men som ikke søger job, medtages heller ikke i arbejdsløhedsstatistikken, da de ikke indgår i tallene for den erhvervsaktive befolkning. Det er også vigtigt at fremhæve gruppen af ufrivilligt deltidsansatte – altså deltidsansatte, som ikke kan finde en fuldtidsstilling. Ifølge Arbejdskraftundersøgelsen er andelen af ufrivilligt deltidsansatte i Portugal steget fra 37,7 % i 2009 til 49,3 % i 2014. Sidst, men ikke mindst, har der været en markant emigration – herunder også af højt kvalificerede unge, som blot dokumenterer den katastrofe, der er fulgt i kølvandet på Troika-interventionen. Summen af antallet af personer, der befinder sig i en af

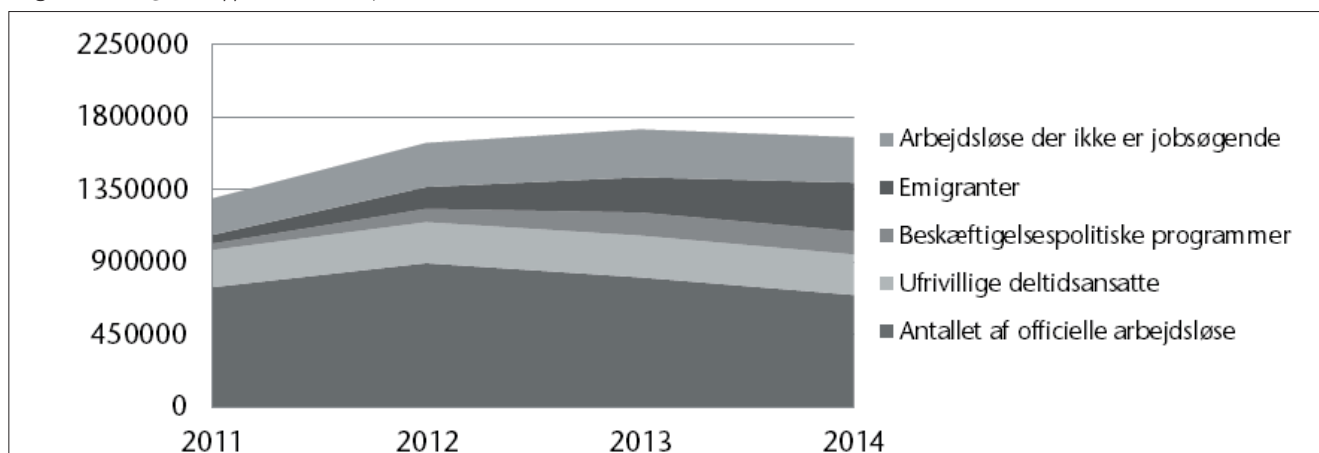
ovennævnte situationer, udgjorde tilsammen med de officielle arbejdsløse 1,3 millioner i 2012 og cirka 1,7 millioner i 2014 (se *Figur 6*).

Andelen af midlertidigt ansatte er ligeledes forblevet relativ høj i løbet af de sidste fire år og udgjorde 21 % af den portugisiske arbejdsstyrke i 2014. Der er ligeledes grund til at formode, at lønniveauet i forbindelse med skabelsen af nye jobs er faldet i selvsamme periode, hvor den gennemsnitlige månedsløn var cirka 582 euro.

EU's nye reguleringer og aftalemodellerne

De seneste tiltag, som er blevet indført i Portugal, afspejler i høj grad ændringerne i europæisk politik. Efter den europæiske offentlige gældskrise i 2010 definerede den nye europæiske regulering i overensstemmelse med stabilitet, koordinering og styringspagten for den økonomiske monetære union en ret aggressiv strategi for besparelser ('austerity') og finanspolitisk disciplin. Formålet var at reducere den offentlige gæld i EU. Denne strategi underordnede de forskellige mål for beskæftigelses- og velfærdspolitikkerne, hvis formål var at sikre de strukturelle rammer for den økonomiske og

Figur 6. Bag de officielle arbejdsløshedstal (2011 til 2014)



Kilde: Barómetro n°13 (2015).

monetære unions stabilitet samt konsolideringen af de offentlige finanser. Strategien krævede således en række strukturændringer som arbejdsmarkeds- og velfærdsreformer samt reformer af de kollektive aftalesystemer for at fremme konkurrenceevnen. Den europæiske sociale model blev dermed justeringsmekanismen for den økonomiske og monetære union gennem deregulering af velfærdslovgivningen, sikring af konkurrencedygtige lønninger gennem devaluering og deregulering af sociallovgivning (Degryse 2012; Pochet & Degryse 2013).

Derudover blev medlemslandenes beslutningskompetencer begrænset dels gennem intensivering af koordineringen af den økonomiske politik (det europæiske semester og Europluspagten), dels gennem implementeringen af procedurer for finansielle sanktioner (Sekspagten), hvilket har skabt en vis bekymring vedrørende en ny europæisk interventionisme (Schulten & Müller 2013). I den kontekst – og særligt i forhold til det europæiske semester – er alle EU-lande underlagt EU-kommissionens henstillinger, som indbefattede nationale reformplaner, hvor også arbejdsmarkeds- og velfærdsreformer indgår.

Det mulige omfang af EU's nye interventionistiske tilgang i forhold til nationale arbejdsmarkeds- og velfærds politikker blev mest tydeligt i kriseramte lande som fx Portugal, der var afhængige af finansiel støtte fra EU og/eller IMF. For at kunne modtage økonomisk støtte skulle disse lande implementere en række vidtrækkende reformer, som enten var fastsat af Troikaen i de forskellige MOU (Cypern, Grækenland, Irland og Portugal) eller i såkaldte standby-aftaler med IMF (Ungarn, Letland og Rumænien). De forskellige MOU var hverken til afstemning i de nationale parlamenter eller Europa-Parlamentet, hvilket repræsenterede et radikalt skifte i de politiske beslutningsprocesser, eftersom disse force majeure-pro-

cedurer ignorerede de demokratiske principper og blev betragtet som en 'politisk undtagelse' (Clauwaert & Schömann 2012).

EU's skrappe interventionistiske tilgang, som krævede radikale reformer, blev også mærket i Spanien og Italien, der ligesom Portugal var under pres fra ECB i form af at skulle købe statsobligationer, der var betinget af politiske reformer og det europæiske semesters henstillinger (Schulten & Müller 2013). Strategien vedrørende devalueringer af lønninger blev kombineret med en strategi for decentralisering af aftalesystemerne, hvor tilgangen var en 'one size fits all'-løsning, som ikke kun ignorerede de nationale forskelle i forhold til lønniveauer, men også de særlige karakteristika for medlemslandenes aftalemodeller (Traxler 2003; Gumbrell-McCormick & Hyman 2013). Samtidig er jobsikkerheden både i Italien og Spanien – ligesom i Portugal – blevet markant reduceret, når det kommer til de indholds- og proceduremæssige krav for afskedigelser (Schömann 2014).

EU's nye interventionistiske tilgang er også afspejlet i det europæiske semesters henstillinger fra 2011, hvor EU-Kommissionen har krævet reformer inden for arbejdsmarkedets kerneområder som løndannelse, kollektive forhandlinger og jobbeskyttelse. Reformkravene har også berørt velfærdsområdet, navnlig pension og arbejdsløshedsunderstøttelse. Som det fremgår af *Tabel 2*, har det europæiske semesters henstillinger i overensstemmelse med den nedadgående lønkonkurrence omfattet reformer, der har til hensigt at afskaffe lønreguleringsordninger samt sikre moderate mindstelønninger og en lønudvikling, der følger produktiviteten. Derudover indeholdt henstillingerne krav om øget pensionsalder på grund af længere levetider, bekæmpelse af efterlønsordninger samt lavere arbejdsgiverbidrag til social sikring. Det sociale Europa blev dermed sat under pres, hvilket har udfordret

Tabel 2. EU-kommissionens landespecifikke henstillinger (2011 til 2015)

	Belgien	Danmark	Frankrig	Tyskland	Finland	Holland	Sverige
Moderate mindstelønninger			X				
Reformer lønindekseringer	X						
Lønfastsættelse i forhold til produktivitet	X		X	X	X		X
EPL			X			X	
EksPLICIT link mellem pensionsalder og længere levetid	X	X			X	X	
Reducer ordninger om tidlig pensionering	X	X	X		X	X	
Reducer arbejdsgiverbidrag til sociale sikring	X		X	X			
Reformer dagpengeydelse; reducer incitamentet til ikke at søge arbejde	X					X	

Kilde: Clauwaert (2013): revideret og opdateret frem til 2015 af forfatteren.

medlemsstaternes arbejdsmarkedsmodeller om end i forskellig grad.

Konklusion

De portugisiske reformer, der blev lanceret efter 2010, har angrebet alle dimensioner i det institutionelle fundament for lighed og rummelighed på det portugisiske arbejdsmarked. Reformerne har i en række henseender forandret den portugisiske arbejdsmarkedsmodel i retning af den liberale anglosaksiske model. De har således medført en deregulering af arbejdsmarkedet i form af nye fleksible afskedigelsesregler, deregulering af kollektive overenskomstforhandlinger, et markant fald i overenskomstdækningen samt lavere velfærdsydelser navnlig i forhold til pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse. Reformerne har tilsammen med lønnedgang og nedskæringer

af pensioner haft en markant indflydelse på faldet i befolkningens købekraft og har dermed reduceret den interne efterspørgsel, som har forværreret problemerne for økonomisk genopretning og økonomisk solvens i Portugal samt medvirket til en historisk høj arbejdsløshed. Derudover har reformerne ikke formået at nedbringe den portugisiske offentlige gæld, som er eskaleret til et historisk højt og uholdbart niveau.

Mange af de førnævnte reformer blev gennemført i overensstemmelse med en autoritær strategi, der var dikteret fra ikke-folkevalgte organer i form af en alliance bestående af EU, ECB og IMF, der direkte greb ind i det portugisiske parlaments suverænitet og udfordrende arbejdsmarkedets parters autonomi. Mens kritikken om Troika-interventionerne i stigende grad har tiltrukket opmærksomhed på EU-niveau og dermed har givet håb om positive foran-

dringer og afskaffelse af sparepolitikkerne, har det europæiske semesters henstillinger udvist en betydelig kontinuitet. Medlemslandene presses således til at implementere politikker, der underminerer det sociale Europa og er med til at gøre lønmodtager og velfærdsrettigheder til parametre, der bruges i forhold til økonomiske justeringer. Derudover har det nye barske spareprogram, som fornyligt blev vedtaget for Grækenland, skabt en del bevågenhed i forhold til det demokratiske underskud i Europa.

En ny retning er nødvendig for at kunne genopbygge det sociale Europa. Det bør være en retning, der tager højde for arbejds-

markedsmodellernes mangfoldighed og medlemslandenes fremskridt i forhold til at højne de sociale arbejdsmarkedsstandarder, som er vigtige forudsætninger for at skabe en bæredygtig vækst og sikre jobkvalitet. Det er trods alt de lande, som har de høje standarder, der har klaret sig bedst igennem krisen. Fremfor deregulering af arbejdsmarkedet og intern devaluering bør fokus i forhold til konkurrenceevne i stedet være på uddannelse, forskning, udvikling og innovation. Det er nemlig primært de lande med et sådant fokus, der har været bedre til modstå krisen. Et klart eksempel herpå er de nordiske lande.

NOTER

- 1 Artiklen er blevet oversat fra engelsk til dansk.
- 2 I 2014 valgte den portugisiske regering at udvide lønnedgangen til lønninger over 675 euro, hvilket senere blev omstødt af den portugisiske højesteret, som erklærede lovændringen forfatningsstridig.
- 3 Regeringen planlagde også at suspendere disse bonusordninger i 2013, men implementeringen heraf blev omstødt af den portugisiske højesteret, som erklærede lovændringen forfatningsstridig.
- 4 De portugisiske samarbejdsudvalg består udelukkende af medlemmer valgt blandt virksomhedens ansatte. Modsat i Danmark

har udvalgene ikke direkte noget med fagforeningerne at gøre, men rådfører sig dog med dem, særligt i forbindelse med indgåelse af virksomhedsoverenskomster. Traditionelt har fagforeningerne således en vis indflydelse, men den er ikke nagelfast som herhjemme.

- 5 Muligheden for, at ikke-fagforeningsvalgte repræsentanter kan forhandle virksomhedsoverenskomster i virksomheder med mere end 500 ansatte, blev først vedtaget ved lov i 2009. Men de skal have mandat fra fagforeningerne til at gøre det. Før lovændringen var det kun fagforeninger, som kunne forhandle virksomhedsoverenskomster.

REFERENCER

- Barómetro das Crises nº 13 (2015): *Crise e mercado de trabalho: Menos desemprego sem mais emprego?*, Lissabon, Observatório sobre as Crises e as Alternativas, online artikel.
- Campos Lima, Maria P. (2015a): A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal, i *Ca-*

dernos Observatório #5, Observatório Sobre a Crise e as Alternativas, online artikel.

- Campos Lima, Maria P. (2015b): O que nos devem? Mudanças no regime de emprego, regressão social e desigualdade em Portugal no quadro da austeridade neoliberal, i *Critica Económica e Social* 1, online artikel.

- Clauwaert, Stefan (2013): *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field*, Bruxelles, European Trade Union Institute.
- Clauwaert, Stefan & Isabelle Schömann (2012): *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, Bruxelles, European Trade Union Institute (working paper 2012.04).
- Degryse, Christophe (2012): *The new European economic governance*, Bruxelles, European Trade Union Institute (working paper 2012.14).
- European Commission (2015): *Industrial Relations in Europe 2014*, Bruxelles, European Commission, 17-40.
- Eurostat (2015a): *Income distribution statistics*, Bruxelles, Eurostat.
- Eurostat (2015b): *Long-term unemployment rate as a percentage of the total unemployment*, Bruxelles, Eurostat.
- Gallie, Duncan (2013): *Economic crisis, the Quality of Work, and Social integration*, i Gallie Duncan (red.): *Economic crisis, Quality of Work, and Social Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2-29.
- Gabinete de Estratégia e Estudos (2015): *Labour Statistics 2004–2013, Short-term Thematic Statistics Series*, Lissabon, GEE.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca & Richard Hyman (2013): *Trade Unions in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Leite, Jorge m.fl. (2013): *Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho*, i *Anatomia da Crise: identificar os problemas e construir alternativas*, Lissabon, Observatório das Crises e das Alternativas, 108-158.
- Mamede, Ricardo (2015): *O que fazer com este país*, Lissabon, Marcador Editora.
- Pochet, Philippe & Christophe Degryse, (2013): *Monetary Union and the stakes for democracy and Social Policy*, i *Transfer*, 19, 1, 103-116.
- Rosa, Eugénio (2014): *A transferência do rendimento do trabalho para o capital na administração pública*, (<http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2014/29-2014-rendimentos.pdf>)
- Schömann, Isabelle (2014): *Labour Law Reforms in Europe*, Bruxelles, European Trade Union Institute (working paper 2014.02).
- Schulten, Thorsten & Torsten Müller (2013): *A new European interventionism?* i David Natali & Bart Vanherche (red.): *Social developments in the European Union*, Bruxelles, ETUI/OSE, 181-123.
- Stoleroff, Alan (2013): *Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity*, i *European Journal of Industrial Relations*, 19, 4, 309-323.
- Traxler, Franz (2003): *Bargaining, State regulation and the trajectories of Industrial Relations*, i *European Journal of Industrial Relations*, 9, 2, 141-161.

Maria da Paz Campos Lima, ekstern lektor, Sociologisk Institut, Københavns Universitet og seniorforsker, Dinâmia'CET, Lisbon University Institute.
e-mail: pazlima@gmail.com