

Stabilitet og forandring i overenskomstsystemet på det private arbejdsmarked 1985-1991

Ove K. Pedersen, Center for Offentlig Organisation og Styring,
Handelshøjskolen i København og Roskilde Universitetscenter

Indledning

Siden midten af 1980'erne er der blevet kæmpet om overenskomstsystemets fremtidige opbygning og rolle på det private arbejdsmarked. Kampene udspiller sig på flere fronter og mellem mange aktører. Inden for nationalstatens grænser kan vi alene skelne mellem fire konfliktfelter. De fire er:

- faglige,
- organisatoriske,
- verbale og
- politiske.

Hver og især udspringer de af institutionelle aspekter ved overenskomstsystemet og dets hundredårige historie. Alligevel sker der i disse år noget vigtigt: På en gang er overenskomstsystemets samfundsmæssige rolle, dets institutionelle rammer, idegrundlaget under det og organisationsstrukturen bag det, sat til debat. Sidste gang det skete var i 1950'erne og ligesom den gang, indvarsles i dag en ny periode i systemets historie. Der kæmpes om systemets fremtidige rolle som makroøkonomisk styringssystem.

I centrum for denne kamp står fire spørgsmål:

- (1) om centrale versus decentrale, lokale versus individuelle lønaftaler;
- (2) om forholdet mellem hoved- og underorganisationer og organisationer og medlemmer;
- (3) om forholdet mellem den samfundsøkonomiske og økologiske forestilling; og
- (4) om grænserne mellem de politiske og faglige institutioner.

Artiklen har til hensigt at beskrive aspekter af stabilitet og forandring i de aktuelle kampe. Jeg vil begrunde, at overenskomstsystemet forandres, men at en række grundlæggende forhold også opretholdes.

2. Det faglige kampfelt

Mellem organisationerne er der dannet et fagligt kampfelt. I feltet kæmpes om de retlige og institutionelle rammer for aktuelle og fremtidige forhandlinger (Pedersen, 1989). I dag foregår de vigtigste kampe om, hvorvidt fremtidens forhandlinger skal foregå cen-

tralt og/eller decentralt, lokalt og/eller individuelt.

I de sidste 10 år har nordeuropæiske arbejdsgivere og deres organisationer krævet decentrale overenskomstforhandlinger. Også i Danmark. Kravet er ikke nyt; kampen om decentrale versus centrale forhandlinger er det heller ikke. Tværtimod har spørgsmålet stået i centrum for de eksterne modsætninger mellem hovedorganisationerne siden 1930'erne og for de interne modsætninger i fagbevægelsen siden 1920'erne.

Allerede 1936 blev de første skridt taget til at skabe institutionelle rammer for løsning af disse konflikter (Jacobsen, 1982). De to hovedorganisationer aftalte såkaldte forhandlingsregler, der fastsatte procedurer for, hvem der hvordan og hvornår skulle gennemføre og afslutte hvilke forhandlinger. I 1973 blev reglerne opsagt uden at blive aftalt på ny (Due og Madsen, 1980) og fra 1973 til 1985 blev forhandlingsregler afløst af centrale køreplaner aftalt ad hoc. En gennemgang heraf viser, at centrale og decentrale forhandlinger har vekslet (Pedersen, 1985). Før forhandlingerne 1987 nægtede DA for første gang at aftale centrale køreplaner. I 1987, 1989 og 1991 blev køreplaner derfor aftalt decentralt. Hovedorganisationerne indgik alene såkaldte »mini-køreplaner« og støttede sig iøvrigt til Forligsmandsloven og Hovedaftalen om afslutning af forhandlinger og iværksættelse af konflikter.

Forhandlingsregler og køreplaner har således i mere end 50 år spillet en vigtig rolle i forbindelse med forhandlingsrettens placering og organisationernes rolle. Valget af forhandlingsform har været institutionaliseret og har kunnet forhandles.

Denne fleksibilitet er blevet anvendt til at placere forhandlingerne centralt eller decentralt. Den er også blevet anvendt til at be-

stemme hvilke organisationer, der direkte eller kun indirekte kunne deltage i forhandlingerne. De eksterne forhandlinger om forhandlingsforløbet er foregået parallelt med interne forhandlinger om placeringen af forhandlingskompetencen.

På denne måde er hovedorganisationerne kommet til at spille en stadig vigtigere rolle ved forhandlingerne. De har ikke alene fået kompetence til at udtage og forhandle generelle spørgsmål (generelle løntillæg, lavtlønstillæg, ferie, ATP, arbejdstid m.v.). De har også fået mulighed for at synkronisere og/eller lede de mange overenskomstforhandlinger og medfølgende urafstemninger, konfliktvarsler og forligsforhandlinger.

Siden opsigelsen af forhandlingsreglerne 1973 har DA med skiftende vægt tilstræbt decentrale forhandlinger. LO derimod har krævet centrale forhandlinger. Fra 1985 har DA nægtet at gennemføre centrale forhandlinger. Decentrale forhandlinger er kommet istedet. Foreløbigt er det sket i fem trin:

- Det første trin blev taget forud for forhandlingerne 1987 og omfattede et principielt krav om decentralisering fra hovedorganisationerne til brancher eller kartellerne.
- Det andet blev taget ved midtvejsforhandlingerne 1989. Her fik Industrifagene ved fællesoverenskomst indført en adgang til såkaldt individuel kvalifikationsløn. Samtidig fik arbejdersiden »den lille løfteparagraf« (Rasmussen, 1989a; 1989b) indført i normallønssystemet.
- Det tredje blev aftalt ved OK-forhandlingerne 1991. Her blev det rene minimallønssystem udbredt til normallønssområdet gennem indgåelse af fællesoverenskomster. Særligt Industriens Arbejdsgiverforening (IA) og Byggeriets Arbejdsgiverforening (BYG) gik i spidsen i aftaler med

SID, KAD samt Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT).

- Det fjerde blev gennemtruffet 1991 da arbejdsgiverne afviste at lade hovedorganisationerne forestå forhandlingerne i forligsinstitutionen.
- Det femte blev taget 1992 da Industriens Arbejdsgivere (IA) sammen med CO-Metal i utvetydige vendinger meddelte både LO og DA, at de ikke skal forvente at kunne sætte centrale lønrammer for de decentrale forhandlinger 1993 (Sønderriis, 1991c; Vestergaard, 1991; Larsen, B., 1991a; Langergaard, 1992).

For at forstå betydningen af denne udvikling skal mindst yderligere tre aspekter tilføjes:

Det første har med hovedorganisationernes rolle at gøre. De manglende køreplaner 1987, 1989 og 1991 satte ikke hovedorganisationerne uden for indflydelse. Istedet søgte organisationerne at gennemføre en intern koordination af underorganisationernes forhandlinger.

Hovedorganisationerne satte centrale, men (i LO's tilfælde) vejledende og (i DA's tilfælde) tvingende rammer for underorganisationernes forhandlinger. Det skete ved at synkronisere de decentrale køreplaner, ved at oprette centrale forhandlingsudvalg (LO) og koordinationsnetværk (DA) samt for DA's vedkommende ved at kunne anerkende eller underkende overenskomster (Larsen B., 1991). De decentrale forhandlinger skete derfor (mest i DA's, og mindst i LO's tilfælde) inden for centralt koordinerede rammer (Sønderriis, 1991c; Damkjær, 1991).

Kombinationen af decentrale forhandlinger og central koordination skabte i alle tre år et usædvanligt indviklet, formelt (næsten) ubundet, men stærkt personbestemt forhandlingsspil. Tidligere foregik den interne koordination forud for forhandlingerne. Nu

foregår koordinationen fortløbende, parallelt, helt op til sidste sekund og gennem »interne spil« mellem forbund, karteller og de enkelte forhandlere.

Det andet aspekt har med central styring af den lokale lønudvikling at gøre. I 1987 fik Jernets Arbejdsgivere – sammen med de øvrige arbejdsgiverorganisationer inden for minimallønsområdet – ret til at styre lønudviklingen i medlemsvirksomhederne. I 1991 blev det aftalt, at retten kun skal gælde til marts 1993. På denne baggrund kunne arbejdsgiverne 1987-91 udstikke generelle og bindende retningslinier for alle medlemsvirksomheder (Holm Henriksen, 1989; Rudolf, 1990, 1991). Kombinationen af centralt koordinerede decentrale forhandlinger og centralt styret lokal lønudvikling resulterede i en stærkt kontrolleret lønudvikling.

Det tredje aspekt har med minimallønssystemets udbredelse at gøre. Sammenlægningen af Jernets Arbejdsgiverforening og Industriefagene til Industriens Arbejdsgiverforening 1990 betød, at minimallønssystemet kunne udbredes fra Jernet til Industriefagene og herunder til store områder dækket af SID og KAD. I 1991 blev 24.000 medlemmer fra SID og KAD således omfattet af minimallønssystemet. Resultatet var en væsentlig decentralisering af lønssystemet (Christensen, 1991).

Forholdet mellem lokale og individuelle aftaler er dog uafklaret. Individuel kvalifikationsløn er stadig et eksperiment. Antallet af forsøg er ikke stort, erfaringerne er ikke mange (Rasmussen, 1989a) og to vigtige stridsspørgsmål har allerede vist sig:

- (1) skal de individuelle forhandlinger foregå kollektivt (gennem lokalafdelinger og/eller tillidsmanden) og på grundlag af objektive kriterier (systematisk vurdering af arbejdsfunktion, uddannelse, dygtighed og erfaring) eller skal de

foregå individuelt (mellem løntager og -giver) og efter subjektiv vurdering (af den enkeltes arbejdsindsats) (Rasmussen, 1989a; Søborg, 1990; CO-Metal og IA, 1991)? og

- (2) kan de foregå året rundt eller kun på bestemte forud aftalte tidspunkter (Sønderriis, 1991b)?

I overenskomstperioden 1987-91 aftalte de enkelte arbejdspladser selv hvordan forhandlingerne skulle foregå. I 1991 blev det for industriens vedkommende bestemt, at forhandlinger kan ske een gang om året.

Et nyt overenskomstsysteem er således på vej:

- (1) Hovedorganisationerne vil foretage intern koordinering af overenskomstforhandlinger;
- (2) De landsdækkende arbejdsgiverforeninger og modstående karteller og forbund vil aftale grundløn og efter aftale afsætte pulje til lokale eller individuelle forhandlinger. Lønudviklingen vil blive kontrolleret og styret af arbejdsgiverforeningerne.
- (3) De lokale forhandlinger vil foregå mellem ledelse og tillidsmænd om formulering af kriterier for fordeling af kvalifikationsstillæg og om udregning af resultatløn.

Det er dog på ingen måde givet, at netop denne model bliver den endelige. Hovedorganisationernes rolle er stadig ubesvaret. Det samme er lokalafdelingernes og tillidsmandens (Rasmussen, 1989a).

Et meget væsentligt forhold synes dog allerede givet. Organisationernes aftale- og konfliktret er en grundlæggende forudsætning for det faglige kampfelt. Disse forudsætninger forandres, men nedbrydes ikke. Moderniseringen af overenskomstsysteem sker – og vil sandsynligvis også i fremtiden ske – gennem etablerede samarbejdsinstitutioner

og på grundlag af eksisterende aftaler og kutymer.

Det faglige kampfelt er således stadig intakt. Kampen foregår om fordelingen af aftale- og konfliktret, og om måder at koordinere centrale og decentrale, lokale og individuelle forhandlinger på.

4. Organisationerne som kampfelt

Internt i organisationerne er der dannet et kampfelt. I feltet kæmpes om fordelingen af forhandlingskompetence. Det sker på den ene side mellem hoved- og underorganisationer og på den anden mellem organisation og medlem.

Siden 1920'erne har spørgsmålet om organisationernes interne organisering været knyttet til spørgsmålet om overenskomststrukturen og dens centrale/decentrale, lokale/individuelle karakter. Placeringen af forhandlingerne har været afgørende for den organisatoriske opbygning.

To forhold har på ny kædet forhandlings- og organisationsstrukturen sammen. På den ene side har ændringer i overenskomstsysteem (som beskrevet ovenfor) aktualiseret spørgsmålet om fordelingen af forhandlingsretten. På den anden har forandringer i organisationssysteem gjort det samme.

I vidt omfang kan det eksisterende organisationssysteem føres tilbage til det forrige århundrede. Både hos arbejdere og arbejdsgivere. Ændringer i organisationsstrukturen har da også stået på dagsordenen i årtier. Fra 1950'erne til midt i 70'erne debatterede begge parter for at gennemføre forandringer. Derefter gik strukturdebatten i stå. Centraliseringen af lønforhandlingerne fjernede for en tid problemerne med en forældet organisationsstruktur. I begyndelsen af 1980'erne hobede problemerne sig op på ny. Nye for-

slag til organisationsændringer blev fremlagt på LO-kongressen 1987. Uden succes.

Fra 1988 gik det derimod hurtigt. I 1988 startede DA en forenkling af organisationens opbygning og allerede 1989 besluttede foreringen at ændre sine vedtægter. Den geografisk betingede tilknytning til arbejdsgiverforeninger blev ophævet. Medlemsskab af DA kan herefter kun opnås via landsdækkende organisationer. Samtidig startede en kædereaktion af sammenslutninger: arbejdsgiverforeninger blev lagt sammen med arbejdsgiverforeninger; erhvervsorganisationer med erhvervsorganisationer, og erhvervsorganisationer med arbejdsgiverorganisationer (f.eks. blev der gjort klart til sammenlægning af Industrirådet med Industriens Arbejdsgiverforening og Håndværksrådet med Byggeriets Arbejdsgiverforening) (Evert, 1990; Holm Henriksen, 1990).

Antallet af medlemsorganisationer i DA faldt da også straks – alene i 1988-89 fra 150 til 50 (Arbejdsgiveren, nr. 5, 1990). På LO's ekstraordinære kongres november 1989 besluttede et flertal at danne fem karteller. Men der blev ikke besluttet hvilke kompetencer kartellerne skulle udstyres med; ej heller hvilket lønsystem, der skulle gennemføres. Den fremtidige organisationsstruktur – og sammen med den – det fremtidige lønsystem forblev uafklaret. Hvilket det også gjorde efter kongressen 1991. Før kongressen var de fem karteller dannet, men Metal fastholdt kravet om at opretholde CO-Metal (dannet 1912), ligesom det nydannede Grafiske Kartel og Elektrikerforbundet holdt sig uden for. Efter kongressen fralagde LO sig en rolle i strukturforandringerne og overlod til »de fri kræfters spil« at beslutte fremtidens organisationsstruktur og lønsystem (Scheuer, 1991).

Allerede i begyndelsen af 1992 medførte dette spil, at Industrikartellet søgte tættere sam-

arbejde med CO-Metal, og at Handels-, Transport og Servicekartellet (HTS) gik op i sømmene (Larsen, B., 1991b). Ligeledes indgik Dansk Metal og SID's fabriksgruppe en samarbejdsaftale om et fast kontaktudvalg og et forslag til et styrket samarbejde (Larsen, B., 1992). På denne måde synes (nogle af) de fem nydannede karteller at være under opløsning samtidig med, at der – ihvertfælde på industriens område – er lagt op til et egentligt industriforbund.

Den fremtidige organisationsstruktur i LO er således stadig uafklaret. På den modsatte side kunne arbejdsgiverne med det nye organisationssystem 1989 iværksætte en strategi for at forenkle aftalesystemet. Målet var – og er – at nedbringe antallet af overenskomster fra 650 til mellem 20-25 (Arbejdsgiveren, *ibid.*). De første resultater viste sig 1991 med fællesoverenskomster på industriens område og en række ensartede regler i byggeriet.

Inden for industriens område er de følgende spørgsmål derfor blevet aktuelle på een og samme tid:

- (1) Hvem skal have forhandlingsretten centralt og decentralt: LO/DA, forbund eller karteller, karteller eller helt nye fusioner i retning af industriforbund?
- (2) Hvem skal have forhandlingsretten lokalt: den enkelte arbejder og virksomhed? tillidsmand og virksomhed? eller lokalafdelingerne? Og i så fald: hvad kan de aftale, hvem kan de binde, og med hvilken autonomi kan det hele foregå – i.f.t. tillidsmand, organisation eller centralorganisation?

Siden begyndelsen af århundredet har organisationerne i arbejdsretlig forstand været anerkendt som selvstændige retlige subjekter (Krabbe, 1932; Pedersen, 1982). Både organisationer og medlemmer er blevet udsty-

ret med særlige sæt af selvstændige rettigheder og pligter. I årenes løb er den individuelle arbejdskontrakt dog trådt i baggrunden til fordel for den kollektive overenskomst (Hasselbalch, 1979). Ligeså er den individuelle aftaleret vejet til fordel for den kollektive. Organisationerne har overtaget kompetencer fra individerne.

Arbejdsgivernes forsøg på at indføre individuel kvalifikationsløn kan ændre på dette forhold. Det samme kan forsøg på at udvide den individuelle aftaleret til også at omfatte arbejdstid, arbejdsfunktion, uddannelse, pension m.v. (Bruun, 1990; Flodgren, 1990). Men hvor langt en individualisering vil gå og hvor mange den eventuelt vil komme til at omfatte er uafklaret.

Et nyt organisationssystem er således på vej:

- (1) Underorganisationer sammenlægges og forhandlingskarteller eller industriforbund dannes. Antallet af overenskomster falder.
- (2) Forhandlingsretten forskydes fra forbund til karteller eller fusioner. Retten koncentrerer.
- (3) Aftaleretten forskydes fra organisationer til individer. Retten individualiseres.

Det er dog på ingen måde givet, at netop denne model bliver realiseret. Karteldannelsen er ikke lagt død. Industriforbundstanken stadig løs. De nye arbejdsgiverorganisationer har vel ikke endnu bestået deres første ildprøve. Det er ikke sikkert at antallet af overenskomster vil falde. Ligeså er det ikke afgjort, hvilke kompetencer forbundene afgiver til kartellerne eller fusioner og hvilke rettigheder de overdrager til individerne.

Et væsentligt forhold synes dog allerede givet: Moderniseringen af organisationssystemet sker gennem opretholdelse af den fri or-

ganisationsret samt organisationernes selvstændighed og repræsentationsret.

Det organisatoriske kampfelt er således stadig intakt. Kampen foregår ikke om opløsning af organisationssystemet eller om dannelse af alternative organisationer. Det eksisterende system forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet.

5. Det verbale konfliktfelt

Mellem organisationer og institutioner er der dannet et verbalt kampfelt. I feltet kæmpes om at formulere fællesskabets fremtidige forestillinger og om hvilke alternative problemer, mål og midler, der er de vigtigste. Kampen indebærer en (eller flere) definition(er) af virkeligheden og en typologisering af dens bestanddele.

I dag foregår de vigtigste kampe mellem den samfundsøkonomiske og den økologiske forestilling.

Siden 1960'erne er samfundsøkonomien blevet den forestilling (eller ideologi), hvori flertallet af organiserede aktører tolker og definerer samfundets problemer og dets udvikling (Pedersen, 1985; Borre, 1990; Sønderriis, 1991d). Samfundsøkonomien udgør forestillingen om en helhed: det danske samfunds økonomi; og forestillingen om et illusorisk fælleskab: alle danskeres økonomiske skæbnefælleskab.

Lønkampen er samtidig blevet verbaliseret. I dag foregår den mellem de økonomiske vismænd fra Det Økonomiske Råd og de økonomiske konsulenter i Budgetdepartementet. Den foregår mellem bankernes cheføkonomer og økonomerne i de store arbejdsmarkedsorganisationer. Kampagneøkonomer kan vi kalde dem alle, fordi deres opgave består i, ihærdigt at bombardere befolkningen med beretninger fra samfundsøkonomi-

ens ringside og konstant at sætte normative rammer for, hvad der er »ansvarlige« og »uansvarlige« økonomiske (herunder løn-) krav.

Det har dog ikke været uden sværds slag, at medlemsforbundene under LO har accepteret kravet om samfundsøkonomisk ansvarlighed. SID var det sidste hovedforbund til at indordne sig. Spørgsmålet var i centrum på den dramatiske kongres september 1989 (Christensen, 1989; Larsen, E., 1989; Bang, 1989; LO-Bladet, 1989).

Organisationernes villighed til at tage samfundsøkonomiske hensyn har ændret sig. Første gang kravet om samfundsøkonomisk hensyntagen blev stillet var af DA ved overenskomstforhandlingerne 1955/56. Første gang LO gjorde forsøg på at tage samfundsøkonomiske hensyn var med Helhedsløsningen 1963 (Pedersen, 1985). Den sidste ændring i udviklingen af den samfundsøkonomiske ansvarlighed skete 1987. Sammen med DA, FTF og SALA underskrev LO en fælleserklæring om, at de danske lønomkostninger burde udvikle sig inden for rammerne af »omkostningsudviklingen i de lande, Danmark konkurrerer med« (Vesttyskland, England, Sverige) (LO-cirkulære nr. 114, 1987). Samme aksept blev lagt til grund for forhandlingerne 1990-91 (LO-Bladet, 1990).

Den internationale konkurrenceevne blev hermed gjort til den vigtigste parameter for det samfundsøkonomiske ansvar. Samtidig overlod de danske organisationer til kolleger i Tyskland, England og Sverige at kæmpe lønkampen på deres vegne. Den nominelle lønudvikling blev institutionelt bundet til omkostningsudviklingen i andre lande og fagbevægelsen ligesom arbejdsgiverne fik interesse i et højt henholdsvis et lavt lønniveau i de lande, der sammenlignes med.

Den samfundsøkonomiske forestilling har længe været dominerende som kognitiv ramme for kampagneøkonomer (Pedersen, 1985). Måske har den dog aldrig været dominerende i befolkningen som sådan (Socialforskningsinstituttet m.fl., 1989). Alligevel har den politiske elite gennem den samfundsøkonomiske forestilling vist sig i stand til at afvise eller at integrere alternative forestillinger. Det skete for kvindebevægelsens forestilling om kønnenes lighed, som i 1970'erne blev omformuleret til mænds og kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet (Tange Jørgensen, 1988; Hirdman, 1989; SOU:44, 1990). Det skete for Teknologirådets teknologipolitiske forestilling, som fra 1986 (Industriministeriet, 1986; Arbejdsministeriet et al, 1986; Nielsen og Pedersen, 1989; Pedersen, 1991; Pedersen, 1992) blev omformuleret til strukturpolitisk redskab for en samfundsøkonomisk genopretning og fornyelse (Kjær og Andersen, 1990; Pedersen, 1991; Pedersen, m.fl., 1992). Og endelig synes det samme på vej til at ske med den naturøkonomiske opfattelse formuleret i 1980'erne.

Konkurrencen mellem den samfundsøkonomiske og den økologiske forestilling blev indvarslet i 1960'erne (først gennem dannelsen af NOAH i 1969, senere i 1970'erne gennem udviklingen af en anti-atomkraftbevægelse og dannelsen af OOA i 1974) (Goul Andersen, 1990). Konkurrencen blev fortsat gennem 1970'erne, hvor miljøspørgsmålet konstant var det næststørste valgtema efter samfundsøkonomien (Siune, 1989), og synes endelig i 1980'erne og -90'erne på vej til at blive omformuleret inden for rammerne af den samfundsøkonomiske forestilling. En naturøkonomisk opfattelse, som søger at integrere økologi og samfundsøkonomi, er formuleret (Dybkjær, 1990; Miljøministeriet, 1990; Wager, 1990; Bjørnskov, 1992).

Systemet af samfundsforestillinger er således under forandring:

- En strukturpolitisk opfattelse er blevet akcepteret. Begrebet om international konkurrenceevne er blevet en vigtig parameter. Samtidig er det blevet udvidet til at indbefatte bl.a. teknologisk konkurrenceevne (Pedersen, 1991; Pedersen, m.fl., 1992).
- En naturøkologisk opfattelse er blevet akcepteret. Begrebet om samfundsøkonomisk vækst er blevet udvidet til at omfatte de naturlige forudsætninger herfor og de miljømæssige konsekvenser heraf (Steen Nielsen, 1992).

Det er dog på ingen måde givet, at netop disse forestillinger er de eneste, der vil finde accept i befolkningen eller hos de politiske aktører. Alternative forestillinger er blevet formuleret. En bred debat om individuel moral og kollektiv etik er på vej (Thyssen og Pruzan, 1989; Moxnes, 1989; Wijkmark, 1990). Det er heller ikke givet, at den strukturpolitiske og naturøkologiske forestilling endelig vil blive integreret i den samfundsøkonomiske (Steen Nielsen, 1990).

En grundlæggende forudsætning for det verbale kampfelt synes dog givet: alternative forestillinger kan frit udtrykkes og gensidigt integreres.

- Meget tyder på, at den strukturpolitiske opfattelse vil blive integreret i den samfundsøkonomiske gennem en bred definition af, hvad der menes med international konkurrenceevne.
- Meget tyder ligeledes på, at den naturøkologiske opfattelse vil blive integreret i den samfundsøkonomiske gennem at tilføje denne endnu en vigtig parameter: naturrigdomme som »forudsætning« og forurening som »omkostning«.

Det verbale konfliktfelt er således intakt. Organisationer og institutioner taler stadig til hinanden og gør det stadig inden for de kognitive rammer sat af den samfundsøkonomiske forestilling. Forandringer i systemet af forestillinger sker gennem en ekspansion i de parametre og variable den samfundsøkonomiske forestilling omfatter.

Systemet forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet. Konflikter kanaliseres via den institutionaliserede samtale over i en pragmatisk ekspansion af den samfundsøkonomiske forestilling.

6. Det politiske kampfelt

Et politisk kampfelt er blevet dannet mellem på den ene side organisationer og institutioner på det private arbejdsmarked og på den anden mellem politiske institutioner. I feltet kæmpes om den aktuelle og nominelle løns reale og fremtidige størrelse (Pedersen, 1991). I dag står de vigtigste kampe om de institutionelle grænser mellem de faglige og de politiske institutioner.

Siden 1960'erne er lønudviklingen blevet et vigtigt element i den makroøkonomiske styring af samfundsøkonomien. Selve lønbegrebet har ændret sig i takt hermed. I dag er den absolutte lønsum eller den nominelle lønudvikling kun et af flere aspekter ved lønnen. Den absolutte løn kan i dag ses i forhold til den relative, den nominelle løn i forhold til den reale, den aktuelle løn i forhold til den fremtidige og lønnen før skat i forhold til lønnen efter. Løn i dag handler ligeså meget om skatte-, finans-, penge- og valutapolitik som om aftalte absolutte størrelser (Elster, 1989).

Denne udvikling er ikke ny. Siden 1933 har der været omkring 40 eksempler på direkte statslig intervention i løndannelsen gennem ophævelse af forligsforslag til lov eller fast-

læggelse af lønrammer ved lov (Michels and Slomp, 1990). I 1980'erne er de politiske og faglige institutioner blevet koblet sammen på en ny måde – særligt fra 1987.

I efteråret 1987 inviterede statsministeren LO og DA til trepartsdrøftelser. Emnet var »strukturproblemer på arbejdsmarkedet« og fra efteråret 1987 til efteråret 1990 blev et stadigt større antal politiske problemstillinger bundet sammen: dagpengesystem og dagpengenes størrelse blev koblet sammen med arbejdsmarkeds- og efteruddannelse, der igen blev koblet sammen med skattereformer, der igen blev koblet sammen med overenskomstforhandlingerne, der igen blev koblet sammen med en arbejdsmarkedspension, der igen blev koblet sammen med en strukturpolitisk orienteret erhvervspolitik ... osv.

Der kan udskilles tre faser – og en fjerde undervejs – i denne korte men hektiske periode fra 1987 til 1992 (Placing, 1990; Pedersen, 1991):

- I den første fase foregik der trepartsdrøftelser. Sammen med en pensionsreform blev et forslag om nedsættelse af virksomhedernes skatte- og afgiftsbyrde diskuteret. Drøftelserne fortsatte over i forhandlinger og endte med en fælleserklæring op til overenskomstforhandlingerne 1987 og i forslag til en ændret erhvervsbeskatning. December 1988 brød forhandlingerne sammen på netop dette spørgsmål.
- I den anden fase foregik der drøftelser mellem Folketingets partier – særligt regeringen og Socialdemokratiet (SD). Regeringen publicerede hvidbog over strukturproblemer på arbejdsmarkedet (Arbejdsministeriet et al., 1989), fulgt op af omfattende planer fra både SD og regering. September 1988 besluttede partierne at regeringen igen skulle genoptage trepartsdrøftelser. Drøftelserne blev øjeblikkeligt

indstillet, da forhandlingerne mellem partierne om de store planer brød sammen efteråret 1989.

- I den tredje fase foregik der firpartsdrøftelser. I et forsøg på at omgå SD i Folketinget blev Kommunernes Landsforening – imod LO og DA's ønske, men sammen med disse og repræsentanter fra landbrugets og de offentligt ansattes organisationer – inviteret til drøftelser med regeringen. Drøftelserne fortsatte over i forhandlinger og endte med to lovforslag om unges erhvervsuddannelse. Firpartsdrøftelserne blev indstillet, da fornyede forhandlinger mellem regering og SD brød sammen november 1990 (Meier Carlsen, 1990).
- En fjerde fase blev – muligvis – indledt gennem en genoplivning af kommissionsvæsenet 1992. I 1991-92 blev en række ekspertkommissioner nedsat til at komme med forslag om strukturorienterede forandringer. Der blev bl.a. oprettet socialkommission, skattekommission og udvalg til at komme med ideer til ændring af dagpengesystemet.

En ny sammenføjning af de faglige og politiske institutioner er således under opbygning:

- Efter lovindgrebet 1985 har regeringen ikke ønsket at intervenere i pågående overenskomstforhandlinger. Selv de økonomiske vismænd har erklæret indkomstpolitikken for død (Det Økonomiske Råd, 1990; Vestergaard, 1990).
- I stedet er lønforhandlingerne blevet koblet sammen med et stigende antal politiske problemstillinger. Et nyt sæt ad hoc institutioner er blevet dannet. Tre- og firparts institutioner integrerer både politiske og faglige institutioner.

Det er dog på ingen måde givet, at denne kombination af lønforhandlinger og politiske forhandlinger fortsætter. Den parlamen-

tariske situation kan ændre sig. Organisationerne kan tage afstand fra at blive inddraget (Sønderriis, 1990, 1991a). Det er ikke givet, at indkomstpolitikken er død. Det er heller ikke givet, at tre- eller firpartsdrøftelser genoptages 1992-93.

Et væsentligt forhold synes dog givet. De faglige og politiske institutioners autonomi respekteres. Kampen foregår ikke om at fragte organisationerne »kompetence« til selvstændigt at forhandle løn og arbejdsbetingelser. Ej heller om, hvorvidt de faglige institutioner kan påtage sig regeringsforpligtigelser. Organisationerne kan stadig indgå aftaler uden indblanding fra regeringen. Regeringen ligeså kan selv afgøre om de ønsker at indkalde til tre- og firpartsdrøftelser. Den eksisterende arbejdsdeling mellem de faglige og politiske institutioner opretholdes.

Samtidig udvikler der sig nye relationer. Det politiske kampfelt forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet. Relationerne mellem de faglige og politiske institutioner udvikles ad hoc og efter pragmatiske overvejelser. Det sker i et stadigt mere komplekst forhandlingsspil mellem Folketing, regering, arbejdsmarkedsorganisationer og embedsmandsudvalg og -kommissioner.

7. Konklusion

I det veletablerede billede af det institutionaliserede klassesamarbejde spiller begrebet konsensus en vigtig rolle. Sædvanligvis beskrives samarbejdet ved fraværet af åbne konflikter og grundlæggende meningsmodsatninger. Sønderlidende konflikter undviges. Orden og resultat erstatter kaos og antagonisme (Olsen, 1980; Elder, Thomas and Arter, 1988; March and Olsen, 1989).

Begrebet konsensus er imidlertid dobbeltbundet. På den ene side kan det indbefatte aktørernes indstilling til selve beslutnings-

processen. Kompromisvilje og viljen til at underordne sig fælles spilleregler – selv i økonomiske krisesituationer – er afgørende. På den anden kan det også henvise til holdningsmæssige forudsætninger. Konsensus indebærer, at antagonistiske holdninger er fraværende, at deltagerne allerede i udgangspositionen har en gensidig forståelse for, hvordan virkeligheden kan beskrives og hvilke bestanddele den består af.

Konsensus indebærer derfor, at aktørerne søger at undgå antagonistiske konflikter og udviser respekt for aftalte spilleregler. Men også, at konkurrerende forestillinger frit kan udtrykkes, og at verbale konflikter anvendes til at opnå fælles forståelse.

I det ovenstående har jeg søgt at vise, hvordan kampen om overenskomstsyste-met er blevet tilspidset. Men også hvordan aktørerne har udvist respekt for aftalte spilleregler og accepteret at formulere egne interesser inden for fælles kognitive rammer.

Min påstand går derfor ud på, at overenskomstsyste-met forandres, men at det sker i en stabil tilstand af dynamisk udvikling. Såvel det faglige og organisatoriske som det verbale og politiske kampfelt forandres. Samtidig fastholdes grundlæggende forudsætninger for deres fortsatte eksistens og funktion. Det institutionaliserede samarbejde bevarer, men forandres.

Litteratur

- Arbejdsgiveren*, 1990, »De fire grundpiller«, in nr. 5, 5.3.
Arbejdsministeriet et al, 1986, *Debatoplæg om vækst og omstilling*, København.
Bang, S., 1989, »2 formænd om formanden«, in *LO-Bladet* nr. 27, 28.9.
Bjørnskov, L., 1992, »Det overflødige miljøministerium«, in *Miljø-Intern*, januar.

- Borre, O., 1990, »Miljøbevaring og opinion«, in *Berlingske Weekendavis*, 3.8.
- Bruun, F., 1990, »Ønsker en ny super-decentral lønstruktur«, in *Erhvervsbladet*, 5.12.
- Christensen, H., 1989, »Ansvarlighed«, in *LO-Bladet*, nr. 27, 28.9.
- Christensen, H., 1991, »Den lokale lønkamp«, in *LO-Bladet*, nr. 7, 28.2.
- CO-Metal og IA, 1991, *90'ernes lønsystem - Kvalifikations- og Resultatløn*, København.
- Damkjær, O., 1991, »LO's sorte fredag«, in *Information*, 23.3.
- Det Økonomiske Råd, 1990, *Dansk Økonomi*, juni rapport, København.
- Due, J og Madsen, J.S., 1980, *Overenskomstsystemets sammenbrud*, København.
- Dybkjær, L., 1990, »Kampen om graderne«, in *Information*, 23.10.
- Elder, N., Thomas, A.H. and Arter, D., *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford.
- Elster, J., 1989, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Evert, E., 1990, »Industriens nye magtbase«, in *Børsen*, 25.4.
- Flodgren, B., 1990, »Facket er i gunning«, in *Dagens Nyheter*, 6.5.
- Goul Andersen, J., 1990, »Denmark: Environmental Conflict and the »Greening« of the Labour Movement«, in *Scandinavian Political Studies*, vol.13, no.2.
- Hasselbalch, O., 1979, *Arbejdsretlige Funktioner*, København.
- Hirdman, Y., 1989, *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm.
- Holm Henriksen, L., 1989, »Kontrolleret lønudvikling sætter skub i jernindustrien«, in *Børsen*, 10.8.
- Holm Henriksen, L., 1990, »Lysten til forandringer er stor i DA«, in *Børsen*, 22.2.
- Industriministeriet, 1986, *Den Industripolitiske Redegørelse*, København.
- Jacobsen, P., 1982, *Kollektiv Arbejdsret*, 3. udgave, København.
- Kjær, P. og Åkerstrøm Andersen, N., *Virksomhed i forhandlingsøkonomien*, COS Forskningsrapport 17/1990.
- Krabbe, O.H., (red.), 1932, *Carl Ussing i skrift og tale*, København.
- Langergaard, J., 1992, »Industrien advarer LO og DA«, in *Det Fri Aktuelt*, 10.1.
- Larsen, E., 1989, »SID's omvendelse«, in *Information*, 19.5.
- Larsen, B., 1991, »DA styrer aftalerne«, in *Det Fri Aktuelt*, 22.2.
- Larsen, B., 1991a, »LO's rolle skal styrkes«, in *Det Fri Aktuelt*, 14.11.
- Larsen, B., 1991b, »Transport-Kartel på meget lavt blus«, in *Det Fri Aktuelt*, 18.12.
- Larsen, B., 1992, »SID og Metal bliver slyngvender«, in *Det Fri Aktuelt*, 16.1.
- LO-Bladet, 1989, »Her er afsnittet der blev stemt ud«, in nr. 26, 21.9.
- LO-Bladet, 1990, »Indflydelse og medansvar«, *Beretning til repræsentantskabsmøde i LO 1990*, nr. 31, 30.10.
- LO cirkulære nr. 114, 1987, *Fælleserklæringen*.
- March, J. and Olsen, J.P., 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.
- Meier Carlsen, E., 1990, »En kegle ad gangen« og »Politisk tvangsfordring«, in *Det Fri Aktuelt*, 15. og 16.10.
- Michels, A. and Slomp, H., 1990, »The Role of Government in Collective Bargaining: Scandinavia and the Low Countries«, in *Scandinavian Political Studies*, no. 1.
- Miljøministeriet, 1990, *Miljø og Økonomi*, København.
- Moxnes, H., 1989, »Ikke bare som enkeltmenneske vi har ansvar«, in *Aftenposten*, 16.10.
- Nielsen, K. and Pedersen, O.K., 1989, »Is Small Still Flexible? -An evaluation of Recent Trends in Danish Politics«, in *Scandinavian Political Studies*, Oslo, no. 4.
- Olsen, J.P., 1980, »Governing Norway: Segmentation, Anticipation, and Consensus Formation«, in Rose, R. and Suleiman, E.N. (eds.), *Presidents and Ministers*, Washington.
- Pedersen, O.K., 1982, »Septemberforliget og hvad der dermed fulgte«, upubl. manus.
- Pedersen, O.K., 1985, *Institutionel Historie. Om kampagnestyret forhandlingsøkonomi og konsensusplanlagt løndannelse*, Roskilde.
- Pedersen, O.K., 1989, »Læreprocesser og forhandlingsspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark«, in Nielsen, K. og Pedersen, O.K. (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København og Oslo.

- Pedersen, O.K., 1991, »At first They were Two, then Three and now Four. Generalized Political Co-Operation in Modern Danish History«, in Kassalow, E.M., (ed.), *Tripartite Consultation and Co-Operation in the Making of National Economic and Social Policy*, ILO, Geneva.
- Pedersen, O.K., 1992, »The Institutional History of the Danish Policy. Market-, Mixed- and Negotiated Economies«, in Sjöstrand, S.-E., (ed.), *Institutional Evolution and Change. Theory and Empirical Findings*, M.E. Sharpe: New York. (forthcoming)
- Pedersen, O.K., Åkerstrøm Andersen, N., Kjær, P., Elberg, J., 1992, *Privat Politik*, Samfundslitteratur: København.
- Placing, J., 1990, »Hvad laver LO med Schlüter?«, in *LO-Bladet*, no. 19, 21.6.
- Rasmussen, E., 1989a, »Løn efter karakterbog«, in *Erhvervsbladet*, 7.11.
- Rasmussen, E., 1989b, »Stop for lønafsmidning«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 16, 9.10.
- Rudolf, P., 1990, »Offentlig bøde har stor effekt«, og »Spillereglerne skal overholdes«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 7, 2.4.
- Rudolf, P., 1991, »Fortsat stram lønstyring«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 8, 22.4.
- Scheuer, S., 1991, »Sammebruddet på LO's kongres«, in *Kræmmerhuset*, nr. 10.
- Siune, K., 1989, »Valgkampen og vælgerne«, in Elklit, J. og Tonsgaard, O., (red.), *To folketingsvalg*, Århus.
- Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik, 1989, »Omnibusundersøgelsen april-maj 1989«. København.
- SOU 1990: 44, *Maktutredningens huvudrapport, Demokrati och makt i Sverige*, Stockholm.
- Steen Nielsen, J., 1990, »Dybkjær: Vækst og miljø er på konfrontationskurs«, in *Information*, 20.11.
- Steen Nielsen, J., 1992, »Sagte grønnen den danske stat«, in *Information*, 20.1.
- Søborg, L., 1990, »Japan i Kokkedal«, in *LO-Bladet*, nr. 14, 10.5.
- Sønderriis, E., 1990, »Politikerne har mistet indflydelse«, in *Information*, 4.12.
- Sønderriis, E., 1991a, »Vi er lige glade med finansloven« og »Politikerne får meget lille indflydelse på nye lønftaler«, in *Information*, 5.1.
- Sønderriis, E., 1991b, »Der gik kuk i den frie løndannelse«, in *Information*, 14.2.
- Sønderriis, E., 1991c, »»LO og DA mener ...«, in *Information*, 23.3.
- Sønderriis, E., 1991d, »Hvor stor bliver lønnen?«, in *Information*, 3.1.
- Sønderriis, E., 1991e, »Metal-forslag: LO uden for døren«, in *Information*, 9.9.
- Tange Jørgensen, D., 1990, *En køn historie*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, upubl. afhandling.
- Thyssen, O. og Pruzan, P., 1989, »Hvorfor etik nu?«, in *Berlingske Tidende*, 3.9.
- Vestergaard, F., 1990, »Indkomstpolitikken er død«, in *Berlingske Weekendavis*, 5.10.
- Vestergaard, F., 1991, »Magten flytter ud«, in *Berlingske Weekendavis*, 4.10.
- Wager, F.S. 1990, »Naturrigdomme og miljø med i Nationalregnskabet«, in *Erhvervsbladet*, 9.10.
- Wijkmark, C.-H., 1990, »Når staten vil styra moralen«, in *Dagens Nyheter*, 15.10.