

»Den smalle vej« - fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik

1. Indledning

Organisationerne har altid indtaget en meget central position på det danske arbejdsmarked både med hensyn til fastsættelsen af løn- og arbejdsvilkår og i forbindelse med reguleringen af forholdene på arbejdsmarkedet i øvrigt. Arbejdsgiverne og fagbevægelsen skabte således selv meget tidligt et detaljeret regelsæt for arbejdsmarkedet gennem et omfattende aftalesystem, og med baggrund i denne selvregulering udvikledes efterhånden et vidtforgrebet samspil mellem de to parter og de offentlige politiske og administrative myndigheder om arbejdsmarkedets lovgivning. Arbejdsmarkedets organisationer fik herved en fremtrædende placering i det danske politiske system som helhed.

I de senere år synes organisationernes rolle på arbejdsmarkedet i særlig grad at være blevet iøjnefaldende, og man har i den offentlige debat især hæftet sig ved fagbevægelsens tilsyneladende meget stærke magtstilling. Formålet med denne artikel er derfor at kaste lys over udviklingen i fagbevægelsens politiske indflydelse og baggrunden herfor siden den økonomiske krises gennemslag i midten af 1970'erne.

2. Politisk sektorisering

De senere års økonomiske vanskeligheder og problemer omkring folkestyrets funktionsdygtighed har ført til en voksende opmærksomhed omkring interesseorganisationernes rolle og funktion i det politiske system og omkring betydningen af organiserede interessers integrering i den politiske beslutningsproces (Buksti, 1980a). Organisationernes store indflydelse fremhæves i denne forbindelse ofte som en af de væsentligste forklaringer på, at det har været vanskeligt at gennemføre »den nødvendige politik« og en overordnet samfundsmæssig styring.

Organisationerne er imidlertid ikke alene om at påvirke den politiske beslutningsproces. Det samme gør for eksempel centraladministrationens forskellige grene, regionale og lokale myndigheder, forskellige offentlige institutioner samt private virksomheder. Desuden udstikkes der fra politisk hold normalt visse retningslinier for beslutningerne, og det er naturligvis oplagt, at disse retningslinier kan favorisere visse organisationer og interesser fremfor andre. De politiske beslutninger udformes i et samspil mellem en række politiske aktører, og det vil derfor næppe være tilstrækkeligt udelukkende at rette søgelyset mod organisationernes magtstilling og deltagelse i den politiske beslutningsproces. Andre faktorer vil også være vigtige - måske mere vigtige.

Nye undersøgelser har med forskelligt udgangspunkt påvist, at forløbet af den politiske beslutningsproces i Danmark

*Lektor ved Århus Universitet
Jacob A. Buksti og
sekretær i Arbejdsministeriet
Niels Lykke Jensen*

-ligesom i en række andre vestlige industrilande - i vid udstrækning er afhængig af, hvilket politik-område der er tale om, altså selve den offentlige politiks karakter og indhold (se for eksempel Damgaard, 1981, og Buksti, 1983). Der er tale om en større eller mindre grad af politisk segmentering eller sektorisering. Det vil sige, at det politiske system kan opløses i en række forholdsvis selvstændige undersystemer, ét for hver samfundsmæssig sektor, bestående af interesserepræsentanter, administratorer og politikere, der i et kompliceret samspil stiller krav om reformer og både forbereder, vedtager og iværksætter den offentlige politik på hver deres område (Damgaard, 1977). I Norge taler man i denne forbindelse om »den segmenterte stat« (Egeberg et al., 1978). Man anskuer beslutningsprocessen tværinstitutionelt og med udgangspunkt i givne politiske sagområder, idet der grundlæggende påstås at eksistere karakteristiske interaktionsmønstre mellem bestemte aktører på givne politik-områder. Til forskellige politiske sager eller spørgsmål vil knytte sig en bestemt aktør-konstellation. Den vil bestå af de aktører, der har særlig interesse i og/eller ansvar for det pågældende problemområde, uanset deres forskellige organisatoriske eller institutionelle tilknytningsforhold (Damgaard, 1981).

Anvendelsen af denne sektorbetragtning på den politiske beslutningsproces forudsætter imidlertid en afgrænsning af de enkelte sektorer i det politiske system. I den hidtidige danske forskning har det som udgangspunkt vist sig hensigtsmæssigt at operere med en sektoropdeling, der følger centraladministrationens ressortopdeling, altså primært ministerierne. De enkelte sektorer kan imidlertid efter denne operationalisering være mere eller mindre velafgrænsede. Der kan endog være tale om overlapning mellem dem eller om

sektorer i forskellige planer. Men i jo højere grad en sektor kan afgrænses fra de øvrige sektorer, i jo højere grad kan den træffe sine egne og selvstændige beslutninger.

Samspillet mellem aktørerne inden for den enkelte sektor bliver herved et væsentligt element. Der vil nemlig i dette samspil ofte udvikles et fælles normsæt, der angiver sektorens centrale problemstillinger og værdier, og kommunikationen vil have en tendens til i højere grad at foregå inden for sektoren end på tværs af sektorerne. Det betyder, at et politisk problems løsning/ikke-løsning og hele måden, det håndteres på i den politiske beslutningsproces, i afgørende grad vil være bestemt af, hvorledes problemet defineres og af hvem, idet det herved samtidig bestemmes, inden for hvilken politisk sektor det (væsentligst) skal behandles, og dermed også i vid udstrækning, hvilke politiske aktører og interesser der inddrages.

Et sådant sektoropdelt system vil imidlertid kunne vanskeliggøre mulighederne for en overordnet politisk styring og koordinering, et problem, der i særlig grad synes akut i økonomiske krisetider. Den politiske sektorisering indebærer nemlig, at mekanismerne til prioritering af begrænsede ressourcer på tværs af de forskellige sektorer som oftest er forholdsvis svage, og her er vi nok i virkeligheden ved selve kernen i problemerne omkring det politiske og administrative systems funktionsdygtighed.

I denne forbindelse må man dog være opmærksom på, at selv om der har kunnet påvises en større eller mindre grad af politisk sektorisering i beslutningsprocessen, har der ikke kunnet påvises nogen »total« sektorisering, end ikke på områder med et meget stærkt sektoralt præg (Buksti, 1980b). Der er ikke tale om »jernhårde« beslutningsmønstre, men om

mere komplekse og løsere sammenknyttede netværk, hvori deltager mange forskellige typer politiske aktører (Damgaard, 1981). Desuden vil der i de enkelte sektorer kunne være indbygget indbyrdes modstridende interesser, der vil kunne give sig udslag i sektorinterne spændinger og konflikter, hvilket netop i økonomiske krisetider vil kunne svække den pågældende sektors suverænitet og øge dens sårbarhed over for ydre påvirkninger. Ikke alle sektorinteresser kan tilgodeses gennem de sektorinterne beslutningsprocesser, og forekomsten af sektorinterne konflikter vil da kunne føre til dannelse af alliancer på tværs af sektorerne (Eliassen, 1982). Endelig vil en sektor gennem integration i en samlet økonomisk krisepolitik kunne få sin suverænitet reduceret, idet der her ved åbnes for sektorekstern påvirkning. Men afhængig af den pågældende sektors politiske styrke vil der herigennem også kunne ske en udvidelse af dens politiske indflydelse på den samlede politik, idet sektorens indflydelse gøres bredere.

Konsekvenserne af den politiske sektorisering i beslutningsprocessen synes således at blive tydeliggjort i økonomiske krisetider på grund af de styringsmæssige problemer, den medfører. Det paradoksale er imidlertid, at samtidig med at de forskellige sektorer søger at styrke/forsvare deres sektorinterne beslutningsprocesser og dermed i en vis udstrækning at styrke systemets sektorale præg, udsættes de for et stigende ydre pres, der tenderer mod at reducere deres suverænitet og autonomi. De forskellige sektorer befinder sig derfor i et konkurrenceforhold til hinanden, hvilket betyder, at deres indbyrdes styrkeforhold og de forskellige sektorinteressers alliancemuligheder med sektorekstern aktører vil være af afgørende betydning for defineringen af de politiske problemer og dermed også i vid udstrækning for hele

beslutningsprocessens forløb og selve den offentlige politiks karakter og indhold.

3. Arbejdsmarkedet som politisk sektor

Det danske arbejdsmarked er som politisk sektor kendetegnet ved et klart defineret sektorministerium med tilknyttede sektorinterne administrative organer, stærke organisationer for såvel lønmodtagere som arbejdsgivere, samt en sektorspecialiseret lovgivningsproces i Folketinget markeret gennem et særligt stående udvalg, Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Undersøgelser viser da også, at arbejdsmarkedssektoren generelt er præget af et relativt højt segmenteringsniveau og en meget høj grad af beslutningsmæssig autonomi (Damgaard & Eliassen, 1979; Buksti, 1980b).

Arbejdsmarkedssektoren er imidlertid ikke så veldefineret og velafgrænset som de traditionelle erhvervssektorer, f.eks. landbrugssektoren. Arbejdsmarkeds-spørgsmål og arbejdsmarkedets organisationer berører i betydeligt omfang andre sektorer og politikfelter - der er jo et arbejdsmarkedsaspekt indbygget i så godt som alle andre samfundsmæssige sektorer. Dette åbner mulighed for sektorekstern indflydelse i arbejdsmarkedssektoren, men betyder også, at arbejdsmarkedssektoren trænger ind i de øvrige sektorer - at den er »imperialistisk« i sin karakter. Denne tendens kan f.eks. ses i, at arbejdsmarkedsorganisationerne sammenlignet med erhvervsorganisationerne er repræsenteret i langt flere sektorekstern offentlige udvalg, kommissioner, råd og nævn (Buksti, 1980b). Arbejdsmarkedssektoren kan på denne baggrund i en vis udstrækning siges at være en sektor i et andet plan end en række af de øvrige samfundsmæssige sektorer.

Arbejdsmarkedsområdet adskiller sig også i en anden henseende fra en række af de øvrige sektorer, idet der på arbejdsmarkedet på fundamentale områder er tale om en basal interessekonflikt mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Denne sektorinterne konflikt gør sektoren mere heterogen end en række af de traditionelle erhvervssektorer, og gør den sårbar overfor pres udefra. Men det betyder også, at arbejdsmarkedspolitikken er mere afhængig af de forskellige sektordeltagende organisationers respektive magtpositioner og magtressourcer, samt karakteren af deres samspil og styrken af sektorinterne normer.

Arbejdsmarkedssektorens afgrænsning og funktion bygger derfor grundlæggende på samspillet mellem parterne på arbejdsmarkedet, først og fremmest LO og Dansk Arbejdsgiverforening. Disse organisationer bærer i vid udstrækning hele arbejdsmarkedssektoren. Årsagerne til organisationernes centrale placering på det danske arbejdsmarked må findes dels i den meget tidlige organisering af såvel arbejdere som arbejdsgivere og i selve måden, løn- og arbejdsvilkår er blevet aftalt på, og dels i den almindelige samfundsudvikling, der har medført, at disse spørgsmål har fået en mere og mere central politisk og økonomisk betydning for samfundet som helhed.

Den tidlige organisering betød, at de grundlæggende træk i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter blev lagt i faste rammer i en periode, hvor staten indtog en passiv rolle i forhold til det økonomiske liv i samfundet og primært koncentrerede sig om visse fundamentale servicefunktioner. Der blev derfor som den grundlæggende norm udviklet en markant tradition for parternes selvbestemmelsesret på det danske arbejdsmarked. Parterne regulerede som hovedregel selv

arbejdsmarkedets forhold gennem aftaler på grundlag af frie forhandlinger uden indblanding fra statens side. Ja, staten understøttede ligefrem denne selvregulering gennem medvirken ved tilvejebringelsen af det institutionelle apparat til indgåelse af sådanne aftaler. Det er endelig karakteristisk, at så godt som al arbejdsmarkedslovgivning er sket på initiativ af parterne selv og efter deres forslag - i nogle tilfælde dog kun fra den ene part, typisk fagbevægelsen, som f.eks. arbejdsløshedsforsikringen og efterløn.

Selv om man fra statens side således generelt har tilsluttet sig princippet om arbejdsmarkedets selvregulering, betød den almindelige samfundsudvikling, at man ikke i alle situationer kunne nøjes med at være tilskuer. Udviklingen på arbejdsmarkedet blev efterhånden en vigtig brik i den almindelige økonomiske politik og lønfastsættelsen et vigtigt middel heri. Fra statens side har man derfor flere gange måttet gribe ind for at hindre udbruddet af en »samfundsødelæggende« konflikt eller sætte en stopper for en igangværende konflikt. Men da der var tale om indgreb i forhold, der var eller havde været reguleret fuldt ud gennem aftaler mellem de berørte parter, og da man ikke uden videre ønskede at bryde dette privatretlige aftalesystem, valgte man at styre *med* organisationerne på arbejdsmarkedet.

Denne udvikling understøttedes afgørende af det særlige forhold mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet, der har været det dominerende regeringsparti med enkelte afbrydelser siden 1929. Socialdemokratiet opfattede fagbevægelsen som sin medspiller og accepterede, at forholdet mellem arbejdere og arbejdsgivere var fagbevægelsens sag. Man skulle derfor udvise tilbageholdenhed med lovgivning på arbejdsmarkedsområdet og i givet

fald kun gøre det i nøje forståelse med organisationerne - om nødvendigt i det mindste med fagbevægelsen.

Den stadig stærkere statslige regulering af arbejdsmarkedets forhold betød derfor en næsten tilsvarende udvidelse af arbejdsmarkedsorganisationernes aktive deltagelse i udformningen og administrationen af de politiske foranstaltninger. Men samtidig blev grænserne mellem arbejdsmarkedspolitikken og f.eks. socialpolitik, uddannelsespolitik, boligpolitik, miljøpolitik, skattepolitik og den generelle økonomiske politik efterhånden udvidet. Området for organisationernes indflydelse blev på denne måde udvidet. De kunne ikke længere nøjes med kun at beskæftige sig med løn- og arbejdsforhold, men måtte nu også interessere sig for de ydre forhold, der påvirker købekraften, beskæftigelsen og konkurrenceevnen. Arbejdsmarkedssektorens betydning for og direkte inddragelse i den samlede økonomiske politik gav derfor arbejdsmarkedsorganisationerne og de sektoradministrative myndigheder øgede indflydelsesmuligheder på en række områder uden for den traditionelle arbejdsmarkedspolitik, hvilket yderligere understøttedes af arbejdsmarkedssektorens generelt »imperialistiske« karakter.

Denne udvidelse af arbejdsmarkedssektorens indflydelse er især blevet iøjnefaldende under de senere års økonomiske krise og de deraf afledte indkomstpolitiske og beskæftigelsesmæssige initiativer, og ganske særlig for fagbevægelsens vedkommende.

4. Sammenkædning af indkomstpolitik og beskæftigelsesinitiativer

De indkomstpolitiske indgreb dokumenterede overfor fagbevægelsen, at reallønsudviklingen ikke udelukkende kunne be-

stemmes inden for det selvregulerede aftaleområde mellem arbejdsmarkedets parter, men under alle omstændigheder vil være politisk bestemt.

Denne erkendelse har i sig selv stimuleret fagbevægelsens forsøg på at opnå politiske aftaler med regeringen på områder af betydning for reallønsudviklingen. Men derudover stimuleres fagbevægelsens interesse i politiske løsninger af forskydningen i styrkerelationerne på arbejdsmarkedet som følge af den stærkt stigende arbejdsløshed fra 1974/75. Fagbevægelsen blev trængt i defensiven. Der var ikke plads til større nominelle lønstigninger, og den eneste mulighed for bedre beskæftigelse uden politisk medvirken var løntilbageholdenhed - men vel at mærke en løntilbageholdenhed, der næsten ville opstå automatisk som følge af de forringede økonomiske konjunkturer, og en løntilbageholdenhed, der ville være uden garanti for mindsket ledighed.

Lavkonjunkturerne medførte derfor en klart neddæmpet interesse fra fagbevægelsens side i arbejdsmarkedssektorens autonomi, idet reallønsinteressen efterhånden kolliderede med beskæftigelsesinteressen, samtidig med at beskæftigelsesproblemerne ikke kan betragtes som arbejdsgivernes problem, men derimod et samfundsmæssigt og politisk problem. Fagbevægelsen måtte derfor foretage en ændret prioritering i forholdet mellem det faglige og det politiske arbejde. Den traditionelle lønkamp fik i denne forbindelse en vigtig rolle som politisk magtressource for fagbevægelsens muligheder for interessevaretagelse på det politiske plan (Lykke Jensen, 1982). Der skete derfor efterhånden en sammenkædning mellem indkomstpolitiske og beskæftigelsespolitiske initiativer.

Det er blevet hævdet, at en arbejdsløshedssituation i en vis udstrækning fjer-

ner behovet for indkomstpolitik (Auken & Buksti, 1975:267). Mere dækkende vil det nok være at sige, at arbejdsløsheden ændrer betingelserne for indkomstpolitikken og de former, hvorunder den føres. Betingelserne ændres, fordi lønmodtagerorganisationerne og specielt fagbevægelsen på centralt plan får et ændret forhold til indkomstpolitikken, idet den ikke så meget betragtes som et statsligt forsøg på at skære livsnerven i fagbevægelsens funktionsvaretagelse over (Ibsen & Jørgensen, 1979, 2:353), men derimod snarere som et politisk-strategisk instrument i forsøget på ad politisk vej at ændre styrkeforholdet i relation til arbejdsgivermodparten. Derudover kan indkomstpolitikken også have en funktion i den solidariske lønpolitik, idet den udover at lægge loft over lønudviklingen også kan lægge en bund.

Denne opfattelse hos fagbevægelsen af indkomstpolitikken som et politisk-strategisk instrument er tydeligt kommet til udtryk i forbindelse med de forskellige indkomstpolitiske initiativer siden midten af 1970'erne.

Mens fagbevægelsen under 1960'ernes højkonjunktur principielt var imod enhver form for indgreb i lønforhandlingerne og kun kunne acceptere det under ganske særlige omstændigheder og under forudsætning af, at der var tale om en social balance med indgreb over for alle former for indkomster, som f.eks. i 1963, kan der fra 1974 iagttages en forskydning i denne holdning. I udtalelsen fra LO's repræsentantskabsmøde i 1974 udtrykkes der således imødekommenhed overfor indkomstpolitiske drøftelser, men under forudsætning af, at der samtidig blev gennemført en social fordelingspolitik i form af økonomisk demokrati (ØD). Indkomstpolitikken skulle altså være løfte-

stang for en gennemgribende fordelingspolitisk reform.

Denne opfattelse af indkomstpolitikken som et krisepolitisk instrument for fagbevægelsen udformes i slutningen af 1975 i en klar og nuanceret krisestrategi for fagbevægelsen i forhold til det politiske plan (regeringen og Socialdemokratiet). I et internt LO-notat sammenkædes de beskæftigelses- og fordelingspolitiske interesser med indkomstpolitikken og holdningen til løntilbageholdenhed under en klart beskæftigelsesorienteret synsvinkel og med understregning af det fordelingspolitiske sigte (LO-notat, november 1975).

I dette første egentlige beskæftigelsespolitiske dokument, der karakteristisk nok havde overskriften »Fagbevægelsens krav til en egentlig indkomstpolitik«, lanceredes fagbevægelsens samfundsøkonomiske betragtninger omkring krisens udvikling og muligheder i form af begrebet »den smalle vej« - et begreb, der i sig selv var et udtryk for en ret veludviklet kriserbevidsthed på dette meget tidlige tidspunkt og som første gang kom til udtryk på LO's kongres i maj 1975. Arbejdsløsheden opfattedes som krisens altoverskyggende problem, som det var nødvendigt at sætte meget kraftigt ind overfor med en langsigtet økonomisk politik indeholdende bl.a. indkomstpolitik, beskæftigelsespolitik samt en overordnet fordelingspolitik og samfundsmæssig styring. Denne langsigtede beskæftigelsesfremmende politik måtte desuden suppleres af akutte politiske indgreb i form af beskæftigelsespolitiske initiativer, der kunne nedbringe arbejdsløsheden mest muligt på det umiddelbare korte sigt. Beskæftigelses hensynet blev på denne måde et centralt element i fagbevægelsens interessevaretagelse.

Beskæftigelsesproblematikken er imid-

lertid af tværgående karakter i forhold til de traditionelle politiområder. Dette kombineret med, at man i fagbevægelsen hele tiden har opfattet sin beskæftigelsespolitiske aktivitet som en bredt orienteret og tværgående politisk totalitet, som rækker ind over de fleste politiske sektorer, men hvor beskæftigelsesmotivet ikke altid er det eneste bærende motiv bag kravene, betyder, at beskæftigelseshensynet har haft en ikke uvæsentlig legitimeringsfunktion i forbindelse med udvidelsen af fagbevægelsens interesseområde gennem de senere år.

5. Beskæftigelsespolitikens definering

Beskæftigelsespolitik har traditionelt været anskuet som et arbejdsmarkedspolitisk delområde, både hvis man ser på den statslige sektoropdeling og organisatoriske opgavevaretagelse og hvis man ser på beskæftigelsespolitikens behandling i videnskabelige artikler og oversigtsværker (Nielsen, 1979; Hækkerup & Kuhlmann, 1980). Der er derfor en tilsyneladende diskrepans mellem fagbevægelsens totalorienterede beskæftigelsespolitiske interessevaretagelse og den traditionelle indplacering af beskæftigelsesproblematikken i arbejdsmarkedssektoren. Denne omstændighed rummer to facetter af helt afgørende betydning for hele problemfeltets udvikling og behandling i den politiske beslutningsproces, nemlig dels en indholdsmæssig side og dels en beslutningsstrukturel-organisatorisk side.

Den indholdsmæssige diskrepans er umiddelbart mest iøjnefaldende og knytter sig til hele spørgsmålet om *beskæftigelsespolitikens udstrækning og bredde*.

Størstedelen af den statslige beskæftigelsespolitik op gennem 1970'erne har haft et hovedsageligt arbejdsmarkedspolitisk indhold med hovedvægten lagt på

foranstaltninger, der retter sig mod påvirkninger af arbejdskraftudbuddet. Derimod har beskæftigelsespolitik i form af efterspørgselspåvirkende initiativer haft en mindre vægt, hvilket nok må ses i sammenhæng med, at de foranstaltninger, der var påkrævede hertil, i vid udstrækning lå udenfor de arbejdsmarkedspolitiske instrumenters rammer og rakte ind over en række andre politikområder, herunder også den generelle økonomiske politik. Set fra det statslige-politiske niveau synes der imidlertid at have været flere og tydeligere skillelinier mellem beskæftigelsespolitik og generelle/specielle aktivitetsfremmende foranstaltninger end for fagbevægelsens vedkommende. Det var derfor det grundlæggende dynamiske element i fagbevægelsens politiske aktivitet at sikre en »helhedsorienteret (statslig) beskæftigelsespolitik«, hvor der ikke sondredes skarpt mellem beskæftigelsespolitik i traditionel arbejdsmarkedspolitisk forstand og beskæftigelsesfremme indenfor andre sektorer, f.eks. boligområdet eller energisektoren.

Ved siden af denne tydeligt helhedsorienterede strategi fra fagbevægelsens side stod en række mindre åbenbare, men klart eksisterende interesser i *den organisatoriske sektorplacering* af de beskæftigelsesrelevante beslutningsstrukturer. Fagbevægelsen ønskede således klart at definere arbejdsløsheden som et arbejdsmarkedspolitisk problem, hvorefter det er de normale arbejdsmarkedspolitiske aktører, der også, hvad angår løsningen af beskæftigelsesproblemerne, er de legitime deltagere i de relevante beslutningsprocesser. Sammenholdt med den helhedsorienterede strategi implicerer dette derfor, at fagbevægelsens og hele arbejdsmarkedssektorens indflydelsesområde udvikles markant i forhold til andre sektorer.

Augustforlig I i 1976, der i sin ind-

holdsmæssige sammensætning i hovedsagen er betegnende for langt hovedparten af de samlede økonomisk-politiske løsninger frem til 1981 (Vangskjær, 1980: 51-54), markerede en art institutionalisering af sammenkædningen mellem den overordnede økonomiske politik på den ene side og beskæftigelses- og (til dels) erhvervspolitikken på den anden. Dette blev umiddelbart efter selve forliget formaliseret ved nedsættelsen af *Arbejderbevægelsens Beskæftigelsesudvalg*, der var et snævert udvalg mellem LO og Socialdemokratiet, og hvis formål var at afstikke rammerne for og fremsætte forslag til de beskæftigelses- og erhvervspolitiske momenter i den socialdemokratiske regerings samlede krisepolitik. Dermed var fagbevægelsen i kraft af socialdemokratisk regeringsansvar i praksis med i den direkte beslutningsdeltagelse omkring den traditionelle og arbejdsmarkedsorienterede del af det beskæftigelsespolitiske felt, hvorimod man på det økonomiske-politiske område med mindst lige så stor beskæftigelsespolitisk relevans stadig var uden direkte indflydelse.

I forbindelse med forarbejdet til og gennemførelsen af de senere beskæftigelsesplaner og beskæftigelsespolitiske initiativer pressede man fra fagbevægelsens side derfor på for at få det beskæftigelsespolitiske område udvidet ud over de hovedsageligt arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Fagbevægelsens indsats i denne forbindelse tog primært sigte på at få Socialdemokratiet som regeringsansvarligt parti til at føre en mere beskæftigelsesrettet krisepolitik, hvilket syntes at skulle lykkes i forbindelse med forsøget på etablering af en økonomisk helhedsløsning i december 1979. Dette indgreb, hvis indhold overvejende var af indkomstpolitisk art, kan ses som et forsøg på en beskæftigelsespolitisk omprioritering, hvor-

efter beskæftigelsespolitikken i øget omfang inkorporeres som en naturlig del af den overordnede økonomiske politik. Imidlertid kunne den samlede kriseløsning ikke gennemføres, og den socialdemokratiske mindretalsregering blev derefter sammen med sine tre borgerlige forligspartier i maj 1980 tvunget af de parlamentariske muligheder til at vende tilbage til en mere traditionel økonomisk politik med en blanding af dels beskæftigelses-hæmmende betalingsbalancerettede elementer og dels visse beskæftigelses- og erhvervsfremmende elementer.

Fra fagbevægelsens side pressede man imidlertid fortsat på overfor den socialdemokratiske mindretalsregering og i løbet af 1981 gav det tilsyneladende resultat.

På et kontaktudvalgsmøde mellem regeringen og LO i marts 1981 opnåedes der således enighed om nedsættelse af et såkaldt »teknikerudvalg«, bestående af 2 medlemmer fra regeringen og 2 fra LO, med den opgave at arbejde videre med mulighederne for en beskæftigelsesfremmende økonomisk reformpolitik. Selv om dele af regeringen, først og fremmest arbejdsministeren, støttede LO's krav om en forstærkelse og opprioritering af beskæftigelsespolitikken, var det først i løbet af sommeren 1981, at hele regeringen indvilgede i, at man forsøgte at inddrage den økonomiske politik i beskæftigelsespolitikken. Herved fik teknikerudvalget eller »Firebanden«, som det hurtigt døbt, udvidet sin kompetence betydeligt, idet der nu skulle udarbejdes en plan for både den økonomiske politik og beskæftigelsessituationen - en beskæftigelsesfremmende helhedsplan, der endte med at få rollen som socialdemokratisk valgoplæg.

Selv om den socialdemokratiske helhedsplan i første omgang kun udmøntede sig i udskrivelse af valg til Folketinget i

december 1981, betegnede den alligevel en iagttagelig ændring i Socialdemokratiets krisepolitiske kurs og dermed fundamentet for den tilstræbte politik frem til regeringsskiftet i september 1982 - en ændring som fagbevægelsen gennem sit vedholdende pres på den socialdemokratiske mindretalsregering må tillægges en stor andel i. Helhedsplanen bar således umiddelbart præg af at være et kompromis mellem den LO-inspirerede ny-reformistiske linie og finansministerens mere traditionelt orienterede politik, og på det fordelingspolitiske plan var der tale om forslag, der dels indebar en vis omfordeling fra lønmodtagerne til erhvervslivet og dels indeholdt en række politiske reformer af betydning for både den primære og den sekundære fordeling. Denne helhedsplan repræsenterede således noget nær den optimale løsning for fagbevægelsen - de samfundsøkonomiske, statsfinansielle og institutionelle begrænsninger taget i betragtning (Lykke Jensen, 1982).

De parlamentariske forhold forhindrede imidlertid planens gennemførelse som en helhed, og med regeringsskiftet i september 1982 ændredes vilkårene for fagbevægelsens politiske indflydelse radikalt.

6. Fagbevægelsens krisestrategi og politiske indflydelse

Fagbevægelsens faglige og politiske interessevaretagelse må ses som to sider af samme sag, og det kan i den praktiske politik være vanskeligt at holde dem ude fra hinanden. Som et udtryk for prioriteringen mellem dem kan man imidlertid se på de fremsatte krav adressater. På dette grundlag aftegner der sig en væsentlig udviklingstendens i vægtningen mellem de to områder, idet der i fagbevægelsens samlede interessevaretagelse er sket en

klar forskydning i retning af øget kravfremsættelse overfor det politiske apparat. Bag denne forskydning ligger, at krisen alt andet lige må siges at have svækket fagbevægelsens styrkerelationer i forhold til arbejdsgivermodparten, når man betragter det overenskomstmæssige selvregulerende område isoleret. Det har derfor været et afgørende led i fagbevægelsens krisestrategiske overvejelser at søge denne svækkelse kompenseret gennem et øget engagement på det politiske plan.

I dette perspektiv udviklede arbejdsløshedsbekæmpelsen sig for fagbevægelsen i perioden fra 1975 og frem til 1981/82 fra at være en interesse sideordnet med den faglige lønkamp til at være den absolut overordnede værdipræmis i hele dens interessevaretagelse og den dermed forbundne krisestrategi. Dette indebærer ikke, at man ikke varetog de øvrige interesser, der knytter sig til lønmodtagernes faglige eller politisk bestemte vilkår. Disse interesser er blevet søgt varetaget med næsten samme intensitet som før den økonomiske krises gennemslag. Forandringen ligger i, at så godt som alle interesser efterhånden varetages i et beskæftigelsesmæssigt perspektiv og/eller som led i en samlet beskæftigelsesorienteret strategi.

Derudover betragtes arbejdsgiverne ikke som direkte ansvarlig overfor beskæftigelsessituationen, selv om de på grund af »løn-beskæftigelses«-relationen spiller i det mindste en indirekte rolle i forhold til den overordnede beskæftigelsespolitiske problematik. Kampen for en bedre beskæftigelse opfattedes derfor i fagbevægelsen som et entydigt politisk spørgsmål, der måtte løses gennem forskellige former for politiske tiltag. Men eftersom selve problemet først og fremmest er lønmodtagernes og deres organisationers, er det ikke overraskende, at disse organisati-

oner - og især fagbevægelsen - har søgt at blive draget ind i de politiske beslutningsstrukturer med henblik på at påvirke beskæftigelsespolitikens udformning. Der opstod derfor et beskæftigelsespolitisk samspil mellem fagbevægelsen og de socialdemokratiske eller socialdemokratiske dominerede regeringer - et samspil, der frem til 1981/82 gennemgik en dynamisk udvikling med fagbevægelsens adfærd som den drivende kraft.

Et afgørende element i dette samspil var spørgsmålet om beskæftigelsespolitikens bredde.

Fagbevægelsens beskæftigelsespolitiske strategi var allerede fra midten af 1970'erne karakteriseret ved en indholdsmæssig bredde, som indebar, at man betragtede beskæftigelsespolitik som andet og mere end de traditionelle mobilitets- og arbejdskraftsudbudspåvirkende midler, der udgjorde hovedindholdet af den statslige politik på området. Mulighederne for en udvidelse af beskæftigelsespolitikens bredde var imidlertid begrænsede. Fra fagbevægelsens side valgte man derfor at tage udgangspunkt i den snævert orienterede statslige politik og koncentrere ressourcerne om at forbedre og udbygge de arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Hertil kom, at man netop på det arbejdsmarkedspolitiske område kunne fremføre sine synspunkter med langt større autoritet end på områder uden for denne sektor, hvor man ikke i samme grad var en legitim aktør.

Resultaterne set fra fagbevægelsens side af denne snævre beskæftigelsespolitiske indsats forekommer da også umiddelbart ganske gode. I et snævert samspil med et socialdemokratisk ledet arbejdsministerium fik man således forbedret mulighederne for de langtidsledige, f.eks. gennem jobtilbudsordningen, og for de særligt arbejdsløshedsramte grupper på

arbejdsmarkedet, de unge og de ufaglærte. Disse arbejdsmarkedspolitiske initiativer dannede desuden grundpillen i fagbevægelsens videre bestræbelser for en udbygning, udvidelse og opprioritering af beskæftigelsespolitikken i den samlede økonomiske krisepolitik.

Efter Augustforliget i 1976 intensiveredes fagbevægelsens pres i retning af en udvidelse af det beskæftigelsespolitiske felt - i retning af en »helhedsorienteret beskæftigelsesindsats« på tværs af de traditionelle politikområder og sektorer. Frem til 1979 måtte man dog stille sig tilfreds med den større bredde, beskæftigelsespolitikken havde fået i form af de forskellige beskæftigelsesplaner. Men under SV-regeringen i 1978-79 forstærkedes kritikken fra fagbevægelsens side af den økonomiske politiks direkte ledighedsskabende følgevirkninger og af det manglende perspektiv i den førte politik. Efter SV-regeringens sammenbrud søgte man derfor at imødegå det opståede modsætningsforhold mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen gennem et kursskifte i den økonomiske politik i form af oplægget til den økonomiske kriseløsning i december 1979 - et oplæg, der var i fuld overensstemmelse med fagbevægelsens opfattelse af en samlet beskæftigelsesfremmende indsats. Dette første forsøg på at inddrage den generelle økonomiske politik i en samlet aktivitets- og beskæftigelsesfremmende krisestrategi faldt dog i første omgang delvis til jorden på grund af de meget komplicerede parlamentariske forhold. Men efter en periode med en mere traditionel betalingsbalanceorienteret økonomisk politik lykkedes det i løbet af 1981 atter for fagbevægelsen at etablere et snævert samspil med den socialdemokratiske regering om en politik, hvor beskæftigelsesaspektet var udbredt til også at omfatte hovedlinierne i den

samlede økonomiske politik. De parlamentariske muligheder for en sådan politiks gennemførelse manglede dog fortsat.

Dette udviklingsforløb understreger, at et væsentligt element bag fagbevægelsens relativ store indflydelse på den danske beskæftigelsespolitik karakter, praktiske udformning og bredde gennem hele perioden fra 1975 til 1981 var de muligheder, som den tætte tilknytning til det regeringsbærende parti, Socialdemokratiet, har givet. Når disse muligheder har kunnet udnyttes i så vid udstrækning på trods af næsten kroniske parlamentariske vanskeligheder, skyldes det imidlertid først og fremmest beskæftigelseshensynets generelle politiske legitimitet. Denne legitimitet og politiske gennemslagskraft indbar også politiske muligheder for indflydelse på områder, hvor fagbevægelsens deltagelse i beslutningsprocessen normalt betragtes som mindre naturlig.

Med fagbevægelsen som en afgørende drivkraft blev de beskæftigelsespolitiske problemstillinger gradvist bredt ud over en række andre politikområder og sektorer, samtidig med at de blev gjort til centrale politiske problemer, som efterhånden kom til at indgå med større og større vægt i de centrale økonomisk-politiske beslutningsprocesser. Den omstændighed, at beskæftigelsespolitik traditionelt har været et arbejdsmarkedspolitisk delområde, har derfor på denne baggrund betydet, at arbejdsmarkedssektoren i takt med krisens forløb har tiltaget sig en mere og mere central placering i de overordnede beslutningsstrukturer. Til trods for at beskæftigelsespolitikken indholdsmæssigt har bevæget sig langt ud over de arbejdsmarkedspolitiske instrumenters grænse, er den således stort set forblevet i Arbejdsministeriets ressort. Det betød, at ministeriet samt de dertil knyttede organer på det centrale beskæftigelsespolitiske

område kom til at sidde i en position, der efterhånden nærmede sig den »overhead«-position, som Finansministeriet har på det bevillingsmæssige område. Arbejdsministeriet og arbejdsministeren har således haft en fælles interesse med fagbevægelsen i at få arbejdsløshedsproblemet i det politiske focus, idet de derved fik større generel politisk indflydelse på de centrale krisepolitiske beslutninger udover den rent saglige interesse i at bekæmpe ledigheden.

Det var derfor i høj grad samspillet mellem Arbejdsministeriet og fagbevægelsen, der fremmede den udvikling, hvorefter beskæftigelsespolitikken efterhånden opfattedes som et tværgående og overordnet politisk aspekt i indholdsmæssig henseende, men hvor man i beslutningsstrukturel henseende overførte de fra arbejdsmarkedssektoren kendte samspilsmønstre mellem stat og organisationer. Dette er i virkeligheden den væsentligste mekanisme bag udviklingen i fagbevægelsens politiske indflydelse siden midten af 1970'erne.

Imidlertid understreger det forhold, at arbejdsgiverne af politisk-strategiske grunde har været meget tilbageholdende og ofte direkte afvisende overfor gentagne tilbud om en krisepolitisk trepartsdialog, at hele denne mekanisme bygger på én afgørende forudsætning: At Socialdemokratiet har det dominerende regeringsansvar. Fagbevægelsens deltagelse i det beskæftigelsespolitiske samspilsmønster og dens intensiverede involvering i dette har således i meget vid udstrækning været et produkt af det traditionelle tilknytningsforhold mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen. Der er tale om et gensidig afhængighedsforhold, som i særlig grad har haft betydning netop på det beskæftigelsespolitiske område, hvor samarbejdet mellem de to blev intensive-

ret gennem de mest betydende beslutningsstrukturer, f.eks. Arbejderbevægelsens Beskæftigelsesudvalg og det mindre formaliserede »Firebænde«-udvalg-strukturer, hvori arbejdsgiversiden ikke var repræsenteret.

Fagbevægelsens samlede krisestrategi har, som påvist, i udpræget grad været bygget op omkring beskæftigelsespolitikken, idet man i kraft af beskæftigelseshensynets legitimitet og et intensiveret politisk samspil med Socialdemokratiet har kunnet opnå en øget politisk indflydelse -også på områder udenfor det traditionelt arbejdsmarkedspolitiske. Herved har man i vid udstrækning kunnet kompensere for den krisebestemte styrkemæssige svækkelse i forhold til arbejdsgivermodparten på det selvregulerede aftaleområde.

Den politisk-parlamentariske forudsætning for denne intensiverede indflydelse faldt imidlertid væk med dannelsen af den borgerlige »Firkløver«-regering i september 1982. Fagbevægelsen står derfor overfor en særdeles vanskelig krisestrategisk omvurdering, der ikke blot må tage hensyn til de ændrede parlamentariske forhold, men også til de meget snævre rammer, der i økonomisk henseende under alle omstændigheder aftegner sig for de kommende års beskæftigelsesfremmende indsats.

Med Socialdemokratiet i opposition og »Firkløver«-regeringens nedprioritering af den direkte, målrettede beskæftigelsespolitiske indsats er fagbevægelsens muligheder for indflydelse på det politiske plan mærkbart reduceret, og man kan derfor i første omgang forvente en forskydning i fagbevægelsens krisestrategi i retning af en større vægt på det faglige plan og forholdet til arbejdsgivermodparten. Fagbevægelsen er imidlertid fortsat i defensiven i det direkte forhold til arbejdsgiverne,

hvis politiske indflydelsesmuligheder derudover må anses for øget med ændringen i de parlamentariske magtforhold.

»Den smalle vej« synes derfor at være ved at blive til »en smal gangsti«, som det blev udtrykt på LO's repræsentantskabsmøde i oktober 1982.

Litteratur:

- Auken, S. & Buksti, J. (1975), »Den indkomstpolitiske problematik i Danmark«, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1975, pp. 241-273.
- Buksti, J.A. (1980a), »Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen«, pp. 9-33 i J.A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*, Århus: Forlaget Politica, 1980.
- Buksti, J.A. (1980b), »Segmentation and Inter-Sector Influence on Agricultural Fisheries, and Labour Market Policies in Denmark«, paper, ECPR-workshop, Firenze, 1980.
- Buksti, J.A. (1983), »Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1983.
- Damgaard, E. (1977), *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1977.
- Damgaard, E. (1981), »Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, 1981, pp. 396-411.
- Damgaard, E. & Eliassen, K.A. (1979), »Lovgivning, interesseområder og politisk segmentering«, pp. 289-319 i M.N. Pedersen (red.), *Dansk politik i 1970'erne*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. & Sætren, H. (1978), »Organisasjonssamfundet og den segmenterte stat«, pp. 115-184 i J.P. Olesen (red.), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget, 1978.
- Eliassen, K.A. (1982), »Sektorpolitikk og deregulering - Eller hvorfor bukken ikke altid klarer å passe havresekken«, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1982, pp. 343-358.
- Hækkerup, H. & Kuhlmann, S. (1980), *Arbejds-markedsforhold*, Erhverv og Samfund, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1980.
- Ibsen, F. & Jørgensen, H. (1979), *Fagbevægelse og stat*, København: Gyldendal, 1979.
- LO-notat, november 1975, »Fagbevægelsens krav til en egentlig indkomstpolitik«.
- Lykke Jensen, N. (1982), Fagbevægelsen og beskæftigelsen. En identifikation af den danske fagbevægelses beskæftigelsespolitik i perioden 1975-81 med henblik på en analyse af det beskæftigelsespolitiske samspil mellem stat og fagbevægelse og på en analyse af udviklingen i beskæftigelsespolitikens placering i forhold til andre politikområder, Specialopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, marts 1982.
- Nielsen, P. (1979), »Beskæftigelsespolitikken i 60'erne og 70'erne«, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1979, pp. 209-258.
- Vangskjær, K. (1980), *Industriudvikling og industripolitik*, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1980.