

Nr. 4 - 1994

67. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1994

67. årgang nr. 4. December 1994

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Hans Jørgen Jacobsen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99

Abonnement for 1994:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: FAGBEVÆGELSEN OG ARBEJDS-MARKEDET I 1990'ERNE 4

Fagbevægelsens fremtidige struktur

Steen Scheuer

Decentral lønfastsættelse, lønsystemer og makroøkonomisk stabilitet 15

Flemming Ibsen

Når verden bliver større – dansk fagbevægelse og økonomiens internationalisering 26

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Steen Erik Navrbjerg

Decentralisering af løndannelsen i den offentlige sektor – en udfordring for de faglige organisationer 33

Dorthe Pedersen

Har fagbevægelsen en fremtid? 43

Tage Bild, Henning Jørgensen, Morten Lassen og Morten Madsen

Hvem flytter ved fyringer? 58

Valdemar Smith, Mogens Dilling-Hansen og Kristian Rask Petersen

GENERELT

Økonomisk kronik, 1. halvår 1993 70

Henrik Fænø

Anmeldelser 76

- Middle East Studies in Denmark
- Experiences of Civilian Resistance. The case of Denmark 1940-1945
- Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945
- Forvaltningspolitik i Norden

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi og Politik* er »Fagbevægelsen og arbejdsmarkedet i 1990'erne«. Målet er at præsentere analyser af fagbevægelsens og arbejdsmarkedets udvikling – især med henblik på at vise samspillet mellem de to fænomener.

Fagbevægelsens fremtidige struktur analyseres af Steen Scheuer, som især beskæftiger sig med udviklingen i forholdet mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Han sammenligner i øvrigt med udviklingen i andre europæiske lande.

Flemming Ibsen analyserer forholdet mellem decentral lønfastsættelse og makroøkonomisk stabilitet. Han peger på muligheden af et trade-off mellem de to mål, hvilket de kommende år kan få skadelige konsekvenser for konkurrenceevnen, når den decentrale lønfastsættelse er slået igennem.

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Steen Erik Navrbjerg analyserer internationaliseringens betydning for dansk fagbevægelse. De peger på, at fagbevægelsen sandsynligvis vil presse på for yderligere europæisk politisk integration.

Decentralisering af løndannelsen i den offentlige sektor og betydningen for de faglige organisationer er emnet for Dorthe Pedersens analyse. Hun viser, hvordan det faglige system udvides i toppen og i bunden.

Fagbevægelsens fremtid analyseres af Tage Bild, Henning Jørgensen, Morten Lassen og Morten Madsen med udgangspunkt i en stor undersøgelse af medlemmernes forventning hertil. Den viser, at medlemmerne ønsker, at fagbevægelsen skal ændre sig fra at være en »institution« til at være en »aktivitet«.

Valdemar Smith, Mogens Dilling-Hansen og Kristian Rask Petersen har med udgangspunkt i en konkret case (Flyvestation Karup) analyseret konsekvenserne af nedlæggelsen af en stor lokaltdominerende arbejdsplads. Et hovedresultat er, at geografisk mobilitet foretrakkes frem for faglig mobilitet.

Henrik Fænø bidrager med sin økonomiske kronik, som behandler 1. halvår af 1993.

Endelig bringes der en række anmeldelser.

I *Økonomi og Politik* nr. 3 1994, blev der bragt en kommentar under følgende titel og navn: Professor Hans Preben Perregaard. Den rigtige titel er imidlertid forhenværende universitetslektor, og det rigtige navn er Henrik Preben Perregaard. Redaktøren beklager fejlen.

Peter Nedergaard
Redaktør

Fagbevægelsens fremtidige struktur

Lektor Steen Scheuer, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København

1. Indledning

Når »fagbevægelsen« diskuterer struktur, foretager den ofte nogle implicite afgrænsninger (eller udgrænsninger), der gør, at bestemte af de faglige organisationer lades helt ude af sigte. Dette kan på sin vis være naturligt nok, idet det måske ikke er så besynderligt, at LO kun diskuterer LO's egne medlemsforbund, når man drøfter ændrede strukturmuligheder, idet LO kan antages ikke at have så mange muligheder for at påvirke strukturen hos medlemsforbundene i FTF eller AC. Imidlertid kan man som samfundsforsker ikke ligge under for den slags bindinger: Fagbevægelsens historiske strukturudvikling og dens mulige udvikling i fremtiden indeholder som en af sine dimensioner udviklingen i strukturen i forbundene uden for LO, og et af de ikke helt uvæsentlige strukturtræk ved dansk fagbevægelse er den andel af de fagligt organiserede, der er organiseret i fagforbund, der ikke er medlem af LO. I dag gælder dette for omkring 30% af alle fagligt organiserede. Hvorledes denne »ikke-LO« andel har udviklet sig og kan tænkes at ville udvikle sig, er ikke noget uvæsentligt spørgsmål, når man overvejer fagbevægelsens fremtidige struktur.

Imidlertid er det også klart, at LO-forbundene repræsenterer langt størsteparten af de fagligt organiserede danske lønmodtagere. Derfor vil jeg tage udgangspunkt i nogle aspekter af LO's egen strukturudvikling og strukturdebat

for at søge at give en teoretisk funderet karakteristik af fagbevægelsens nuværende struktur, og analysere nogle træk ved arbejdsmarkedets udvikling – særligt forhandlings-systemernes udvikling i Danmark og i Europa – som kan give nogle retningspile for, om den nuværende udvikling henimod karteller og industriforbund kan tænkes at fortsætte.

Det andet punkt, artiklen vil belyse, er nogle træk ved udviklingen i det medlemsmæssige forhold mellem LO- og ikke-LO-forbund. Teoretisk kan man forvente en udvikling væk fra LO (»marginalisering af LO«, Elvander 1988), som ville kunne svække LO's egen og LO's medlemsforbunds repræsentative legitimitet. Spørgsmålet er, i hvilket omfang LO har kunnet modvirke denne teoretisk antagne trend.

Afslutningsvis gives nogle bud på, på hvilke punkter større strukturelle gennembrud ville være mulige for centrale strategiske aktører i fagbevægelsen, og hvilke umiddelbare forhindringer der skal overvindes for at gennemføre dem.

Ændringerne i omgivelsesbetingelserne

Rammebetingelserne for en analyse og nogle kvalificerede bud på fagbevægelsens fremtidige struktur er formentlig bestemt af to forhold, der har strukturel karakter: For det første fagbevægelsens nuværende struktur og dennes hidtidige udvikling. Denne faktor

spiller en meget væsentlig rolle, idet det er almindeligt blandt forskere på dette felt at antage, at langt den vigtigste predictor for strukturen eller for organisationsgraden i et land i et givet år er strukturen eller organisationsgraden året før (Pedersen 1989; Visser 1994). Organisationsmønstrene er præget af en betydelig stabilitet, og selv om nye tider stiller nye krav, er det ikke realistisk at forestille sig, at fx servicesektorens stadig stigende andel af samfundet og af arbejdsstyrken vil gøre fagbevægelsens struktur mere ensartet i den industrialiserede del af verden. Når det angår organiseringen, synes udviklingen tværtimod at bevæge sig henimod større og større diversitet, mærkeligt nok (Visser 1991 er den bedste dokumentation heraf).

For det andet må man dog også inddrage de ændringer, der sker i de faglige organisationers »task environment«, altså ændringerne i det miljø eller landskab, fagbevægelsen udfører sine opgaver i. Selv om fagbevægelsens reaktioner på servicesamfundets fremvækst ikke har været ens, må man alle steder forholde sig til dette fænomen. Hvis national lovgivning ændres, hvis fx EU-reguleringen får større betydning, hvis de kollektive overenskomstforhandlinger decentraliseres eller eventuelt helt dereguleres (afvikles), så må dette forventes også at betyde, at fagbevægelsen må omstille sig og deltage i sådanne ændringsprocesser, og en sådan deltagelse kan undertiden fremme nogles ønsker om ændret struktur som en forudsætning for en mere hensigtsmæssig varetagelse.

Fagforeninger er kollektive aktører, hvis vigtigste opgave ifølge mange er fremskaffelse af visse kollektive goder, dvs goder, medlemmerne ikke ville kunne skaffe sig enkeltvis (Ibsen & Jørgensen 1979; Elster 1989; Traxler 1994). En fagforening uden en eneste overenskomst blev (måske særligt tidligere) i faglige kredse opfattet som en dårlig vittighed. Derfor er netop forhandlingsstruktur og

overenskomstditto en væsentlig faktor, der har indflydelse på den faglige struktur. På den anden side udtømmer denne beskrivelse slet ikke fagforeningens eksistensberettigelse og overlevelsesgrundlag som organisation. En meget væsentlig del af fagforeningers opgaver er den individuelle bistand til medlemmerne, hvor det, der efterspørges, i mindre grad er kollektive forbedringer og i højere grad er individuel forsikring imod de risici, arbejdslivet indebærer (risiko for fyring, risiko for underbetaling, risiko for overdreven brug af overarbejde osv). Begge disse nævnte typer af opgaver, de kollektive og de individuelle, udgør integrerede dele af de fleste faglige organisationers aktivitetsprofil, og forståelsen af fagforening som udelukkende organisationer, der skal skabe kollektive goder, overser noget meget væsentligt (Scheuer 1986; Hechter 1987; Knoke 1988). I realiteten udgør den individuelle service til medlemmer nok den væsentligste del af det daglige arbejde, der foregår i en faglig organisation.

Dette er også grunden til, at man ikke kan analysere eller fremskrive fagbevægelsens struktur udelukkende ud fra ændringer i forhandlingsstrukturen og forhandlingsopgaverne. Ganske vist er det almindeligt at betragte netop forhandlingsstrukturen i et land (dvs det niveau i forhandlingerne, hvor arbejdsgiverne først accepterede fagforeningerne som legitim forhandlingspartner) som den mest betydende bestemmende faktor for, hvor den afgørende magt inden for fagbevægelsen ligger (hos hovedorganisation, fagforbund, fagforeninger eller hos tillidsfolkene), jvf Hugh Clegg's inspirerende komparative analyse (1976). På den anden side må man fastholde, at når først strukturen således er skabt, og den individuelle tilknytning til organisationen og dennes og servicestruktur er skabt, så lader disse forhold sig ikke nemt ændre. Netop forsikringstanken vil være baseret på lange medlem-

skaber og oplevelse af solidaritet, noget som ikke uden videre kan overflyttes.

Ikke desto mindre vil jeg kort tage udgangspunkt i udviklingen i betingelserne for fagbevægelsens kollektive interessevaretagelse for at bedømme, hvorledes disse eventuelt påvirker den fremtidige strukturudvikling. Men dette kun på baggrund af det foregående afsnits *memento* om, at fagbevægelsen ikke kan og ikke skal være 100% tilpasningsdygtig over for de forandringer, der finder sted inden for arbejdsgivernes organisering og i strukturen i de kollektive overenskomster.

2. Overlever det kollektive overenskomstssystem?

En fremtid for fagbevægelsen forudsætter jo i nogen grad, at det kollektive aftalesystem overlever. Kodeordene inden for 1980ernes arbejdsmarkedsteori og -praksis var imidlertid decentralisering, deregulering, fleksibilitet og human resource management, alt sammen tiltag, der kunne siges at skulle indebære afviklingen af kollektive aftaler og af faglige organisationers indflydelse på arbejdsforholdene. Arbejdsforholdene skulle dereguleres, befries for kollektive aftalers snærende bånd, således fx ifølge Thatcher-regeringerne i Storbritannien, ligesom human resource management skulle indebære et mere individualiseret forhold mellem virksomheden og den enkelte ansatte. Selv danske iagttagere har på denne baggrund fået den opfattelse, at ikke blot falder europæiske fagforeningers medlemstal, de nationale forhandlingssystemer ude i verden er tillige brudt sammen, selv om de samme iagttagere dog, når det gælder Danmark, fastholder »nothing of the sort« (Due et al 1993: 8f). Systemet fungerer fint i vores egen lille andegård! Imidlertid: Hvis øget EU-regulering bliver et faktum på arbejdsmarkedet, må disse tendenser vel slå igennem herhjemme også? Det første spørgsmål, der skal besvares, bliver derfor, om de kollektive aftalesystemer i de industrialisere-

de lande er under afvikling, eller om de undergår ændringer af væsentlig betydning.

At den internationale fagbevægelse har tabt medlemmer i 1980'erne er velkendt (Visser 1991), men har den også tabt indflydelse? Indledningsvis kan man måske pege på, at netop 1980'erne var kendetegnet af de store (succesfulde) kampagner for nedsat arbejdstid i Europa, selv i Storbritannien. Ikke noget klart udtryk for manglende indflydelse. Mere kontant kan man imidlertid stille det højst relevante spørgsmål, hvordan udviklingen har været inden for udbredelsen af kollektive overenskomster (de kollektive overenskomsters dækningsgrad, som det kaldes). Ifølge de udbredte katastrofeopfattelser måtte dækningsgraden være gået kraftigt tilbage i takt med den faldende organisering. To nye undersøgelser kan kaste lys over dette forhold. På basis af nationale undersøgelser af forholdene har OECD offentliggjort forskellig dokumentation, der bl.a. belyser de kollektive overenskomsters dækningsgrad inden for en række OECD-lande (se primært Traxler 1994; Visser 1994). Hovedresultatet fra disse undersøgelser er, at kollektive overenskomster stadig dækker en meget betydelig del af lønmodtagerne i de lande, analyserne omfatter, at der har været en generel tendens til mindre regulering via nationale, landsdækkende aftaler (som mellem LO og DA i Danmark) og via lovgivning, mens regulering i højere grad synes at finde sted gennem branchevise kollektive overenskomster. Endvidere at den generelle dækningsgrad ganske vist er faldet i enkelte lande (fx Storbritannien), men at dette slet ikke er en generel tendens, tværtimod er dækningsgraden steget i andre lande (fx Frankrig). Endelig at der er en generel tendens til, at de kollektive aftalers dækningsgrad er højere end organisationsgraden. Jeg kan ikke her komme nærmere ind på de forklaringer, der gives i analyserne, men i tabel 1 gives en oversigt over organisationsgrad og dækningsgrad i en række lande.

Tabel 1.

Faglige organisationsgrader og dækningsgrad for kollektive overenskomster omkring 1990

Land	Faglig organisationsgrad	Dækningsgrad	Ratio(*)
Australien	40	80	2,0
Belgien	51	90	1,8
Canada	36	38	1,1
Danmark(**)	87	74	0,9
Finland	72	95	1,3
Frankrig	8	91	11,4
Holland	19	71	3,7
Japan	23	23	1,0
New Zealand	45	67	1,5
Norge	56	75	1,3
Portugal	32	79	2,5
Schweiz	27	53	2,0
Spanien	9	68	7,6
Storbritannien	37	47	1,3
Sverige	81	83	1,0
Tyskland (Vest)	31	81	2,6
USA	15	18	1,2
Østrig	46	98	2,1

Kilde: Visser 1994: 99; Traxler 1994: 173 samt Scheuer 1990: 29.

(*) »Ratio« er dækningsgraden divideret med organisationsgraden.

(**) Tallene for Danmark indgår ikke i Vissers eller Traxlers analyser. De gælder for året 1985, men nyere, endnu ikke offentliggjorte data indsamlet i 1993 viser stort set samme omfang som 1985-tallene.

Nogle hovedkonklusioner fra oversigten kunne være:

1. At de kollektive overenskomsters dækningsgrad er langt højere end den faglige organisationsgrad. Det uvejede gennemsnit er for organisationsgraden 38% og for dækningsgraden 68% af alle lønmodtagere! (Traxler 1994: 172).
2. At en hel række lande har meget høje dækningsgrader: I 13 af de 18 lande, der indgår i oversigten, er mere end to tredjedele af alle lønmodtagere dækket af kollektive aftaler, og i tre lande er procenten over 90.

3. Organisationsgraden i fagforening er kun svagt korreleret med overenskomsternes dækningsgrad (0,4141): Det er usædvanligt (det forekommer næsten ikke, bortset fra i Danmark), at dækningsgraden er under organisationsgraden. Organisationsgraden synes at være et »gulv« for dækningsgraden. Men lav organisationsgrad kan både være forbundet med lav dækningsgrad (USA, Japan) og med høj dækningsgrad (Frankrig, Portugal, Østrig m.fl.). Det er helt klart, at andre faktorer end selve organisationsgraden er på spil.

Det kan være vigtigt først at understrege, at arbejdsmarkedslovgivningen i næsten alle de lande, der indgår, yder en eller anden form for institutionel støtte til kollektive aftaler. Således er kun England og New Zealand undtaget fra, at indgåede kollektive overenskomster har retskraft, dvs at overtrædelser kan retsforfølges (nogle i et arbejdsretligt system, andre civilretligt). Imidlertid kan niveauet for de kollektive forhandlinger være en del af forklaringen på forskellene i dækningsgraderne for kollektive overenskomster: De lande, hvor enkelt-arbejdsgiver-overenskomster er mest fremherskende (USA, Canada, Japan), er også kendetegnet af den laveste dækningsgrad, mens de lande, hvor fagbevægelsen indgår aftaler med arbejdsgiverforeninger, ligger markant bedre. Dette er ikke så umiddelbart indlysende, som man skulle tro: trods alt er mange arbejdsgivere uorganiserede i de fleste af landene, men her gør noget andet sig gældende: I lande, hvor organisationsgraden er høj, kan fagbevægelsen ofte tvinge uorganiserede arbejdsgivere til at indgå tiltrædelsesoverenskomster. I lande, hvor dette ikke er tilfældet, har man i mange tilfælde de såkaldte »udvidelses-« eller »erga omnes-klausuler«. Disse har forskellig udformning i de forskellige lande, naturligvis, men i nogle lande (fx Tyskland) er reglerne sådan, at hvis en indgået overenskomst dækker 50% af de ansatte i en branche i et af

Länderne, kan den regionale myndighed her udvide overenskomsten til at gælde for alle. I Tyskland dækker denne klausul dog ikke så mange (3% af lønmodtagerne), men i nogle af de andre lande (Østrig, Belgien, Frankrig, Finland, Holland, Schweiz) anvendes den langt mere ekstensivt, i nogle af de øvrige lande (bl.a. Frankrig) kan man endda udvide dem til at dække sektorer, hvor der ingen aftale er, hvis der ikke er »kollektive aktører«, der selv kan finde ud af at lave en aftale. Her bruges denne mulighed flittigt (Traxler 1994: 178f).

Hvad Danmark angår, vil det nok komme som en overraskelse for mange, at den danske dækningsgrad ikke er i den europæiske Superliga. Med 74% dækker ligger vi ganske vist højt, men en fjerdedel af de danske lønmodtagere er faktisk ikke dækket, og det er værd at bemærke, at mange fagforbund må have væsentlige medlemsgrupper, som de ikke har kollektiv overenskomst for. Dette gælder tillige ikke kun for højtuddannede eller højt gagerede lønmodtagere. Også på HK-området er betydelige områder uden overenskomstdækning.

Dette kan give anledning til følgende sammenfatning: Hvis EU-regulering kommer til at spille en øget rolle på det danske arbejdsmarked, taler meget for, at den vil afspejle den kontinentaleuropæiske arbejdsmarkedstradition mere end fx den angelsaksiske. (Man kan – ædrueligt set – næppe forestille sig, at »Den danske model« bliver udgangspunktet). Dette vil give danske fagforbund flere muligheder for at øge den kollektive overenskomstdækning, noget som også kan synes tiltrængt. Når Danmark officielt søger at tilkendegive, at EU-direktiver på arbejdsmarkedet kan implementeres fuldt tilfredsstillende via kollektive overenskomster, så er dette lidt af en illusion. Den eneste trøst er måske, at de ikke har opdaget det ude i Europa endnu. Ingen af de nævnte analyser (Trax-

ler 1994; Visser 1994) har nemlig omfattet Danmark, da Arbejdsministeriet ikke over for OECD har kunnet dokumentere overenskomstdækningen herhjemme.

Der vil således efter alt at dømme ikke blive tale om afvikling af de kollektive aftalesystemer, hverken i Europa eller i Danmark, og det næste spørgsmål bliver således, hvilken struktur fagbevægelsen udvikler sig henimod, når man vurderer hidtidige tendenser, og når man sammenkobler dansk fagbevægelsesstrukturudvikling med strukturerfaringerne fra Europa.

3. Dansk fagbevægelses nuværende struktur – og særtræk

Det er i faglitteraturen almindeligt at skelne mellem lande, hvor fagbevægelsens struktur er baseret på fag, dvs lande med fagforbund, og lande, hvor strukturen er baseret på branche eller industri, såkaldte industriforbund. Hertil kommer naturligvis andre skillelinjer mellem fagforbundene. Som bekendt har en række lande fagforbund og ligefrem hovedorganisationer, der er opsplittet på religiøs eller politisk basis. I drøftelsen om udviklingen af dansk fagbevægelses struktur vil jeg dog koncentrere fokus om de lande, som har enhedsfagbevægelse, hovedsageligt de skandinaviske, England og Irland, Tyskland og Østrig.

Når man (jvf fx Amoroso 1990: 78) betegner dansk fagbevægelses struktur som 'predominantly based on crafts', dvs baseret på fagforbund (de faglærtes forbunds principper for organisering), så skyldes det, at den ved sin grundlæggelse i første omgang kom til at bestå af en række (mindre) fagforbund for faglærte, og dette indebar i de følgende årtiers udvikling, at fagbevægelsen blev relativt opsplittet, når man sammenligner med lande, hvor man tidligere fik industriforbund, fx ved sammenligningen mellem Danmark og Sverige: Antallet af forbund i Danmark er større,

og deres gennemsnitlige størrelse er som følge heraf væsentligt mindre. Imidlertid er der i høj grad grund til at stille spørgsmålstegn ved denne karakteristik af fagbevægelsen som 'predominantly based on crafts'. Trods alt der det i dag kun 17% af alle danske fagforeningsmedlemmer, der er medlemmer af et forbund for faglærte. Selvfølgelig er der langt flere fagforeningsmedlemmer, der er faglærte, men de er medlemmer af fagforbund, der ikke kun organiserer faglærte (jvf fx faglærte gartnere og nu også murere i Specialarbejderforbundet SiD, og de faglærte inden for kontor og Handel, som er organiseret i HK). Dette er meget vigtigt, fordi det peger på et »blindt punkt« i diskussionen om fagbevægelsens struktur i Danmark. I England anvender man en lidt anden, men mere præcis terminologi, idet man taler om strukturer baseret på »industrial unionism« på den ene side og »craft and general unionism« på den anden. I Danmark var dette også på sin plads. Det, man i England kalder »general unions«, generelle fagforbund, er de fagforbund, som omfatter en række forskellige faggrupper, som langt fra alle er faglærte, men hvor nogen kan være det, og hvor – og det er det mest afgørende – den faglærte uddannelse netop ikke udgør organisationsgrundlaget, og hvor de ansatte ikke er afgrænset til en branche eller »industri«. Transport and General Workers' Union (TGWU) hedder den i England, i Danmark SiD, men KAD, HK og muligvis DKA (FOA) kan henregnes hertil. Det bemærkelsesværdige ved SiD eller HK er jo netop, at de er i stand til at optage faggrupper i en meget bred vifte på tværs af en række faggrænser og af skellet mellem fx faglært og ikke faglært. Men herudover har Danmark jo også industriforbund (fx NNF og Træindustriarbejderforbundet), og uden for LO's brede favn findes jo også vertikale industriforbund (fx Finansforbundet) og professionsforbundene. I dag er der 356.400 i forbund for faglærte (bredt defineret), hvilket svarer til 17% af alle fagforeningsmedlemmer. I de generelle

forbund, derimod, er der 999.600 medlemmer, svarende til næsten halvdelen af alle fagforeningsmedlemmer, ikke kun i LO, men af alle.

Selvfølgelig vil det generelle fagforbund HK til tider hævde at repræsentere et fag, »HK-faget« eller fx kontorfaget. Men denne profil er i realiteten meget uklar, og den har det med at skabe problemer med nogle af medlemsgrupperne: Er edb en del af »kontorfaget«? Er erhvervssprog? Hvad med revision eller advokatsekretærjobbet? Laboranter? Disse kvalifikationsprofiler er distinkte fagligheder, som faktisk er ret så forskellige, men som det alligevel er lykkedes at samle under én hat i ét forbund, som trods alle profeterne og medierne stadig den dag i dag ikke er præget af medlemsflugt. Tværtimod. HK's medlemstal var i 1985 310.000, i dag er det 360.000 (FTF er også vokset, fra 308.000 til 338.000 i samme periode).

Hvorfor er dette vigtigt? Fordi det kunne tale for, at de »generelle forbund« får en større selvbevidsthed om deres eget værd og deres egen styrke. I disse år presses de i nogen grad af industriforbunds- og karteltankerne, men de organiserer immervæk næsten 50% af alle fagforeningsmedlemmer, og de er de suverænt største og dermed på en vis måde også de mest synlige organisationer i dansk fagbevægelse. De er ikke sådan lige til at komme uden om!

Hvad er grunden hertil? Hvorfor gennemførte man ikke industriforbundsstrukturen, da ideen opstod i den internationale fagbevægelse i århundredets begyndelse (og siden 1907 har været en dansk LO-ønskedrøm). Hvorfor blev den ikke gennemført? Hovedgrunden var vist egentlig ikke de faglærtes forbund så meget som det forhold, at Arbejdsmandsforbundet allerede på dette tidspunkt havde opnået en vis styrke. De første faglærte forbund opstod naturligvis som kamporgan imod arbejds-

giverne, men det var et klart led heri, at fagforbundene tilstræbte at regulere, monopolisere arbejdsudbuddet. Dette forudsatte bl.a., at *forbundet søgte at forhindre ikke faglærtes indtrængen på de faglærtes enemærker*, hvilket også helt klart fremgik af mange af forbundenes oprindelige formålserklæringer (jvf fx Ibsen & Jørgensen 1979). Der er ikke noget at sige til, at »restgruppen«, arbejdsmændene, måtte organisere sig selv, og de blev kun tøvende blev accepteret af de faglærtes forbund. Arbejdsmændene optog til gengæld ikke kvinder, hvorfor »restgruppens restgruppe« måtte organisere sig i KAD, kun for kvinder.

I Sverige derimod udvikledes fagbevægelsen dels i et land præget af større arbejdspladser i fremstillingssektoren, dels ti-tyve år senere, hvor ideologien om industriforbund havde fået tag i fagbevægelsen (Kjellberg 1985). Derfor lykkedes det de svenske faglærte metalarbejdere at overvinde deres modvilje imod de ufaglærte, og de fik dem med i Metall. Der findes en svensk pendant til SiD, men det er langt mindre. I Danmark blev SiD's forgænger hurtigt så medlemsstærk, at det har været umuligt at knægte den eller splitte den op. (Når man har kunnet gennemføre en næsten konsekvent industriforbundsorganisering i Tyskland og Østrig, har det andre, historiske og mere tragiske grunde: 12 års nazisme og forbud imod ikke-nazistisk fagforeningsvirksomhed lagde den hidtidige forbundsstruktur øde, og efter krigen måtte man i høj grad opbygge fagbevægelsen helt på ny, og efter de helt »rigtige« principper).

Men lad os se lidt mere på alternativet til dansk fagbevægelses struktur: Er det virkelig sådan, at »alle ansatte inden for samme industri står i samme forbund«, som det undertiden hævdes, når man vil påpege, hvor altmodisch dansk fagbevægelses struktur er? Er svenske kontorassistenter, teknikere og ingeniører fx medlemmer af Svensk Metall? Alt-

så: Er de svenske industriforbund virkelig industriforbund, ikke kun for de timelønnede, men også for funktionærerne? Absolut ikke. Selvfølgelig står svenske metalarbejdere, faglærte som ufaglærte, i forbund sammen, men kontorpersonalet står i et andet forbund, de tekniske funktionærer i et tredje (med arbejdslederne) og ingeniørerne i et fjerde! Endda er det sådan, at ingen af disse forbund er LO-forbund. Bortset fra ingeniørerne, som er organiseret under hovedorganisationen SACO, så er forbundene for kontorassistenter og for tekniske funktionærer under FTF's svenske søsterorganisation, TCO. Det er altså bemærkelsesværdigt, at *i mønsterlandet og forbilledet Sverige organiserer LO hverken forbundene for industriens kontorfunktionærer, for de tekniske funktionærer eller for ingeniørerne!* I Danmark er forbundene for såvel kontorfunktionærerne som de tekniske funktionærer (de sidstnævnte dog først fra for ganske nyligt) LO-forbund.

Hvad vi ser her, er altså lidt af et paradoks: Svensk fagbevægelse under LO er betydeligt mindre opsplittet end den danske (de har færre og større fagforbund), men de har tilsyneladende måttet betale en høj pris: De har måttet aflevere væsentlige medlemsgrupper til konkurrenten, »irritationsmomentet« TCO, og derfor er LO's andel af alle fagligt organiserede i Sverige: 58% af alle svenske fagforeningsmedlemmer er medlemmer af et LO-forbund, imod omkring 70% i Danmark (jvf tabel 2).

Store, brede industriforbund, der organiserer høj og lav, fra højt kvalificerede teknikere, højt betroede bogholdere til »manden med kosten«, er noget af en illusion. Forsøger man at skabe dem, kan konsekvensen uhyre let blive manglende identitetsfølelse hos de højest kvalificerede, og muligvis også blandt de lavest kvalificerede, hvis det bliver de mellemuddannede, de faglærtes interesser, der kommer i højsædet.

Man kan sige det på en anden måde: Den svenske arbejdsmarkedsforsker Anders Kjellberg kom i en komparativ undersøgelse af funktionærernes organisationsforhold i 12 lande i Europa, bl.a. til følgende meget markante konklusion: At i de lande, hvor funktionærernes havde en høj organisationsgrad, dér havde de også selvstændige fagforbund. Mens i de lande, hvor arbejdernes fagforbund havde sat sig på at organisere dette område, var funktionærernes organisationsgrad (og dermed samfundets generelle samme) meget lavere (Kjellberg 1983). En meget vigtig pointe, må man vist sige, debatten om dansk fagbevægelses fremtidige struktur taget i betragtning. *Funktionærer har en noget anden faglig identitet.* Den adskiller sig på visse punkter klart fra arbejdernes.

På den anden side: Det forhold, at man har særskilte fagforbund for funktionærgrupperne og for de højtuddannede, forhindrer ikke, at alle disse forbund kan være samlet i kun én hovedorganisation. Såvel i England som i Tyskland er det således sådan, at der i realiteten kun eksisterer én hovedorganisation, som til gengæld omfatter langt de fleste forbund, inklusive flere af de akademiske: I England er fx lærerforeningen (NUT: National Union of Teachers) og Universitetslærerforeningen (AUT: Association of University Teachers) begge medlemmer af det britiske TUC (Trades Union Congress), og i Tyskland er Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (fagforbund for bl.a. universitetslærerne) medlem af det tyske DGB (Deutsche Gewerkschaftsbund).

Hvorfor har dansk LO ikke kunnet gøre sine tyske og britiske kolleger kunsten efter? Hvorfor må dansk LO affinde sig med, at LO's andel af de fagligt organiserede er stadig faldende, i dag til omkring 70%? Den vigtigste forklaring skal findes i den form, de partipolitiske bånd mellem fagbevægelse og det socialdemokratiske parti har i de nævnte

lande. I Tyskland har DGB ikke formelle bindinger til SPD som dansk LO har det til Socialdemokratiet. I England er de enkelte forbunds medlemskab af TUC og deres medlemskab af Labour partiet *to adskilte ting*, man kan melde sig ind i TUC uden at melde sig ind i Labour, og det er netop hvad fx AUT har gjort.

Udviklingen med LO's faldende andel af de organiserede udgør en trussel for LO, hvis den fortsætter og kommer til at ligne den svenske. Det bliver vanskeligere og vanskeligere for LO at hævde, at man repræsenterer alle organiserede lønmodtagere, hvorfor man må søge at trække i en anden retning. Der er dog også – set fra LO's side – sket nogle positive ting i de seneste år. Som bekendt konkurrerer danske fagforbund ikke direkte om medlemmerne (eller: næsten ikke), men organisationsgrænserne kan flyttes gennem fusioner eller gennem at overtale forbund til fx at melde sig ind i LO. Udviklingen på dette felt fremgår af tabel 2.

Tabel 2.

Hovedorganisationernes andel af det samlede medlemstal i faglige organisationer. 1970-1993

År	LO	FTF	AC	FR	Øvrige	Total
1970	78	14	.	3	4	99
1975	73	16	3	2	5	99
1980	72	16	4	2	7	99
1986	71	16	4	1	8	100
1993	69	16	5	3	7	100
1993*	70	16	5	3	5	99

Kilde: Statistisk Årbog, div. år.

Tabellen har to rækker for året 1993, hvilket skyldes, at jeg i den nederste af rækkerne har indregnet de organisationsflytninger, der er sket for ganske nyligt (Sømandenes Forbund har meldt sig ind i SiD og dermed i LO, Teknisk Landsforbund har meldt sig i LO, Erhvervsprogligt Forbund har meldt sig ud af FTF og ind i AC). Som det kan ses, betyder

dette, at LO kan rette lidt op på den skæve udvikling. Faktisk tyder noget på, at LO og AC så at sige »æder sig ind på« FTF fra hver sin side, og at FTF har noget vanskeligt ved at forsvare sit revir herimod. Ses udviklingen over en lidt længere tidshorisont (tabel 3), bliver det måske endnu mere tydeligt, at især LO, men også AC åbenbart udøver en vis tiltrækningskraft på de forbund, der har stået uden for hovedorganisationerne, men også på visse FTF-forbund.

Tabel 3. Større flytninger i visse fagforbunds medlemskab af hovedorganisationer

Fagforbunds navn	Flyttet fra	Flyttet til
Socialpædagogisk Landsforbund	FTF	LO
Dansk Post- og Telegraforening – splittet til	FTF	
Dansk Teleforbund		LO
Dansk Post- og Giroforening		CO-I
Teknisk Landsforbund	Uden for	LO
Sømændenes Forbund	Uden for	LO (indm. i SiD)
Bibliotekarforbundet	FTF	AC
Erhvervssprogligt Forbund	FTF	AC

Ganske vist er FTF's andel af samtlige organiserede ikke faldet (den er faldet, men med mindre end en procent), men et sådant ikke-fald er ikke noget imponerende resultat i en periode, hvor funktionærgrupperne – herunder de offentligt ansatte funktionærgrupper – er vokset så kraftigt som tilfældet har været. Faktisk er det muligt at påvise, at når man kun ser på hovedorganisationernes andel af funktionærerne, så er LO's andel gået frem og FTF tilbage! (Scheuer 1990: 33). Især

HK's meget kraftige medlemsudvikling har det været vanskeligt for FTF at stille noget op imod.

Sammenfattende kan man derfor sige, at det er tvivlsomt, om en fremtidig fagbevægelses overordnede struktur også vil omfatte et FTF. Der er næppe tvivl om, at FTF vil blive en mindre hovedorganisation (og den er også den eneste af de tre hovedorganisationer, der ikke har forhandlingsret på noget område). For LO vil det ikke være nogen vanskelig sag at udslutte FTF, selv om det skridt, der vil være forudsætningen, kan opleves som smertefuldt: Hvis LO nemlig løsner eller kapper de formelle bånd til Socialdemokratiet, som i Tyskland eller England, vil FTF's *raison d'être* være elimineret med ét slag, og langt størstedelen af FTF's forbund vil melde sig over i LO, hvis da ikke FTF ligefrem i den situation vil gå over samlet. Om AC vil kunne overleve selvstændigt i denne nye situation uden et FTF, er nok noget tvivlsomt, men et akademisk LO-medlemskab er efter min opfattelse heller ikke slet så utænkeligt, som det måske i første omgang kan virke.

Om denne reform vil kunne gennemføres af LO, er naturligvis usikkert. Hvis ikke, vil FTF eksistere – omend i svækket udgave – i mange år endnu. Men overordnet set, og set i en europæisk vinkel, virker den danske struktur ikke velbegrundet. Men det er i realiteten kun LO, der kan afgøre, hvorvidt en større reform på dette felt skal gennemføres.

4. Karteller og industriforbund: Morgendagens løsning?

Er industriforbund morgendagens løsning på fagbevægelsens strukturproblemer? Det er faktisk noget af et paradoks at lancere noget, som opstod ved århundredets begyndelse, og som var knyttet til industrialismens fremvækst, som en løsning på det post-industrielle samfunds, på servicesamfundets problemer!

Hvad skal vi vel med industriforbund, når industrien er på skrump?

På den anden side må det naturligvis erkendes, at forhandlingsfællesskaberne i nogen grad i dag går på tværs af organisationsgrænserne, og at nogle forbund er repræsenteret i mange forskellige forhandlingsfællesskaber, mens andre sidder i et enkelt. Det siger sig selv, at en række af topforhandlerne og organisationsfolkene må opleve, at der er en ret så besværlig kommandovej fra de medlemmer og tillidsfolk, han eller hun repræsenterer, og til forhandlingsudvalget i et eller andet kartel, udvalgt eller udpeget efter en hel række af indirekte valg. Men kan man forene alle dem, der forhandler sammen, i samme fagforbund? Kan CO Industri komme til at omfatte ikke blot teknikerne (som for nyligt kom med), men fx også civilingeniørerne? Som tidligere nævnt tror jeg ikke på, at dette vil være realistisk (selv om noget kunne tyde på, at man fra CO Industri's og Dansk Metal's side ønsker dette). Erfaringerne fra et andet nærliggende land med industriforbund taler et klart sprog: I Tyskland hører alle inden for metalindustrien hjemme i IG Metall, og det er således lykkedes at få akademikerne (hovedsageligt: Ingeniørerne) med. Men organisationsgraden blandt ingeniørerne er langt under den generelle organisationsgrad, som i forvejen ikke er alt for høj (jvf tabel 1). Det samme vil gælde inden for andre industrier.

5. Den fremtidige struktur:

Tre mulige scenarier

Hvis industriforbundsprincippet gennemføres så konsekvent, at der virkelig kun er et forbund pr arbejdsplads, og man heri indbefatter de organisationer, der i dag er i FTF eller AC, vil det indebære stor risiko for, at betydelige lønmodtagergrupper, der i dag er fagligt organiserede, dropper ud. Også selv om LO fjerner de partipolitiske bånd. Denne udviklingsvej vil skabe en helt gennemgående ny struktur, som muligvis vil være mere forhand-

lingsdygtig. Men den vil også være forbundet med betydelige omkostninger, primært i form af meget sandsynlige medlemstab.

En anden mulighed: Hvis industriforbundene gennemføres mindre konsekvent, således at der åbnes for LO-medlemsforbund uden partipolitiske bidrag, men hvor de højtuddannedes forbund bevares, evt i et forhandlingsfællesskab (som man kender det i dag), så vil det efter min bedømmelse være muligt at skabe en kraftigt fornyet struktur, uden at man skræmmer større dele af de nuværende medlemsgrupper væk.

Om det på den anden side overhovedet er realistisk at gennemføre industriforbundstanken blot med de nuværende LO-forbund er imidlertid et særdeles godt spørgsmål i sig selv. Det er – set med international fagbevægelses struktur i baghovedet – i hvert fald ikke nogen naturlov, at det går den vej. Ligesom man nok må tage visse særlige hensyn til de højtuddannede, hvis man vil have dem ind, så skal der måske også tages ekstraordinære hensyn særligt til de ikke-faglærte.

Derfor er der også en tredje mulighed: At fagbevægelsens struktur videreudvikler sig i samme spor som hidtil. Det indebærer ikke de store skift, men det indebærer, at nogle af de forbund, som ifølge iagttagere er »dødsdømt« (HK, SiD), vil fortsætte med at vokse medlemsmæssigt, især fordi de i kraft af deres størrelse er i stand til at tiltrække de mindre forbund, der kommer i vanskeligheder, jvf Murerforbundets og Sømandsforbundets nylige indmeldelser i SiD. Så kan man endnu en gang begræde fagbevægelsens manglende evner til strukturtilpasning, men spørgsmålet er dog, om ikke også en sådan fagbevægelse trods alt vil være i stand til at »levere varen«, som jo ikke kun består i at forhandle hvert andet år, men også i at yde og forbedre den daglige service, medlemmerne har krav på.

Referencer

- Amoroso, Bruno (1990): Development and crisis of the Scandinavian model of labour relations in Denmark, in Baglioni, Guido & Colin Crouch (ed): *European industrial relations – the challenge of flexibility* London: Sage
- Clegg, Hugh A. (1976): *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford: Blackwell
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993): *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Elster, Jon (1989): *The cement of society*, Cambridge: Cambridge UP
- Elvander, Nils (1988): *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomspolitik*, Stockholm: Almqvist & Wikströms Förlag
- Hechter, Michael (1987): *Principles of Group Solidarity*, Berkeley & Los Angeles: University of California Press
- Ibsen, Flemming & Henning Jørgensen (1979): *Fagbevægelse og stat*, bind 1 & 2 København: Nyt Nordisk Forlag
- Kjellberg, Anders (1983): *Facklig organisering i tolv länder*, Lund: Arkiv
- Kjellberg, Anders (1985): Facklig radikalism i Danmark, *ARKIV för studier i arbetarrörelsens historia* nr 31-32 Lund
- Knoke, David (1988): Incentives in collective action organizations, *American Sociological Review* vol 53, no 3, pp 311-329
- Pedersen, Peder J. (1989): Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og i den politiske venstrefløj, *Økonomi og politik* vol 62, nr 2 København
- Scheuer, Steen (1986): *Fagforeninger mellem kollektiv og profession*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne
- Scheuer, Steen (1990): Struktur og forhandling. Aspekter af fagbevægelsens strukturudvikling i efterkrigstiden: Ekstern struktur, medlemstal samt strukturen i de kollektive overenskomstforhandlinger, *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie* vol 20 København: Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie
- Traxler, Franz (1994): Collective bargaining: Levels and coverage, *OECD Employment Outlook* July: Paris
- Visser, Jelle (1991): Trends in trade union membership, *OECD Employment Outlook* July: Paris
- Visser, Jelle (1994): European trade unions: The transition years, in Hyman, Richard & Anthony Ferner: *New Frontiers in European industrial relations*, Oxford: Blackwell

Decentral lønfastsættelse, lønsystemer og makroøkonomisk stabilitet

Lektor Flemming Ibsen, Aalborg Universitet

1. Indledning

Det har været et klart arbejdsgivermål at decentralisere beslutningsprocessen i det danske aftale- og overenskomstsysteem, og artiklen indledes med en analyse af decentraliseringens forskellige faser. Udviklingen af nye lønsystemer betegner den seneste fase i decentraliseringsprocessen og det diskuteres, hvorledes »90'ernes lønsystem« vil påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde og dermed den makroøkonomiske stabilitet, defineret som konkurrenceevne og beskæftigelse. Artiklen afsluttes med at diskutere arbejdsgiverens lønpolitiske dilemma.

2. Baggrunden for decentraliseringen af den danske løndannelse

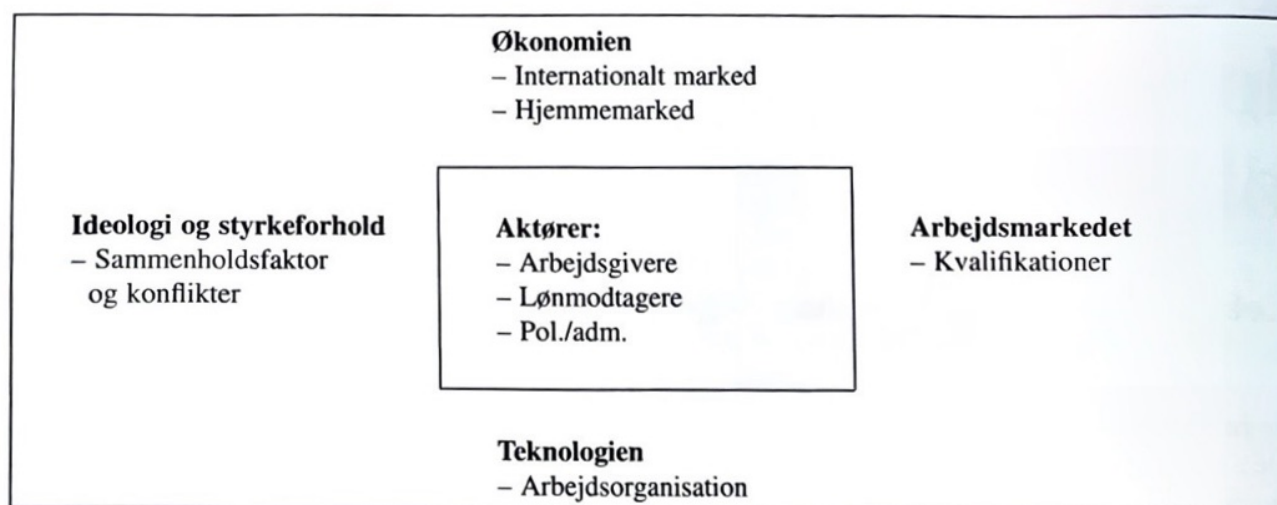
Det kan være vanskeligt for den traditionelle neoklassiske arbejdsmarkedsteori at forklare decentraliseringen af den danske løndannelsesproces. Udgangspunktet er en økonomi præget af fuldkommen konkurrence på både vare- og faktormarkedet og et arbejdsmarked, hvor arbejdskraften er homogen. Her er løndannelsen pr. definition »decentral«, idet den enkelte lønmodtager nyttemaksimerer ud fra egne præferencer og nyttefunktioner, medens den enkelte virksomhed profitmaksimerer ud fra givne produktpriser og omkostningsfunktioner. Alle markeder clearer ved hjælp af priserne, og arbejdsmarkedets ligevægt sikres ved en for alle ens lønrate, der bestemmes af et samspil mellem varemarkedets produktpris og arbejdskraftens grænseproduktivitet. Når

markederne ikke fungerer »perfekt«, dvs. clearer, forklares det v.h.a. »imperfektioner«, der kan være alt lige fra heterogene delmarkeder, organisationernes indblanding, regeringens og administrationens intervention til manglende faglig og geografisk mobilitet.

I en videreudvikling af neoklassisk arbejdsmarkedsteori, jfr. Oswald (1985), udbygges arbejdsmarkedetsforståelsen til at omfatte organisationernes og overenskomsternes påvirkning af løndannelsen v.h.a. forskellige forhandlingsmodeller. Specielt »Right to Manage«-modellen tager positivt udgangspunkt i organisationernes præferencer og forhandling af lønnen. Modellen er imidlertid »uspecificeret« med hensyn til forhandlingsniveauet, den kan anvendes på både virksomhedsniveauet, brancheniveauet og på det centrale makroniveau. »Right to Manage«-modellen giver således ikke nogen vejledning om, hvilke niveauer forhandlerne ville foretrække under bestemte betingelser, og hvorfor man bevæger sig mellem niveauerne over tid.

En systemteoretisk institutionelt orienteret model har lettere ved at forklare skift i organisationernes præferencer i relation til forhandlingsniveau omkring løndannelsen. J.T. Dunlops Industrial Relations System betragtning, jfr. Dunlop (1977) vil eksempelvis kunne give et meningsfuldt bud på årsagen til det danske overenskomstsysteem decentralisering i 80'erne og 90'erne. I skematisk form ser IRS-modellen ud som vist i figur 1.

Figur 1. Løndannelsen i et Industrial Relations System



Modellen er en aktørmodel, jfr. Ibsen (1990), der involverer tre grupper af aktører:

- et hierarki af lønmodtagere og deres organisationer
- et hierarki af ledere/arbejdsgivere og deres organisationer og
- specialiserede regerings- og administrationskontorer, beskæftiget med arbejdspladsen og arbejdslivet.

Aktørerne i et IRS antages til enhver tid at fungere inden for og konfronteres med en *omgivelsesramme*, bestående af tre sammenhængende elementer:

- teknologien
- markedet eller budgetrestriktionen og
- styrkeforholdene mellem aktørerne.

Systemet er desuden bundet sammen af en ideologi, der deles af aktørerne. Herved forstås et sæt af holdninger og ideer, der er fælles for aktørerne og hjælper til at binde IRS sammen og integrere det til en helhed.

Systemets »output« er et komplekst sæt af regler, der hersker over arbejdspladsen og arbejdslivet. I forhold til den neoklassiske

arbejdsmarkedsteori kan man således konkludere, at der er tale om »Rules versus competition«. Regelsættet kan tage form af:

- Overenskomster, aftalesystemer, konfliktløsningssystemer.
- Sædvaner, kutyper, normer.
- Love, bekendtgørelser, cirkulærer.
- Ledelseshierarkiets politikker og regulativer og
- Lønmodtagerhierarkiets politikker og regulativer.

Hvorledes regelsættet i et bestemt IRS kommer til at se ud, og hvordan det udvikler sig, afhænger af den teknologiske udvikling, markedsudviklingen og fordelingen af magt i samfundet som helhed. Ændres der markant på omgivelsesfaktorerne, vil det også på sigt betyde ændringer i det regelsæt, der determinerer udviklingen i løn- og arbejdsvilkår, herunder også parternes præferencer med hensyn til, om overenskomstforhandlingerne skal være centraliserede eller decentrale.

Flere af hinanden uafhængige studier af det danske arbejdsmarkeds udvikling op igennem 80'erne og begyndelsen af 90'erne peger på, at det var *arbejdsgiverparten*, der skiftede

institutionelle præferencer i retning af en decentralisering af aftale- og overenskomstsyste-
met og at de havde magten til at gennemføre det, jfr. Iversen (1992), Scheuer (1992), Due og Madsen (1993) og Ibsen og Stamhus (1993,a). Anvender man IRS-modellens analyseramme, er det ikke vanskeligt at forstå hvorfor. Flere samtidige faktorer ændrede sig i det danske IRS' omgivelser, hvilket underminerede den eksisterende centralistiske forhandlingsmodels materielle forudsætninger og magtbase og banede vej for en ny koalition af lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer, hvis institutionelle præferencer gik i retning af en mere decentral lønfastsættelsesmodel. De omgivelsesfaktorer, der i det danske IRS ændrede sig i løbet af 80'erne, var primært følgende, jfr. Ibsen og Stamhus (1993,a):

- internationaliseringen af varemærkederne, ændrede konkurrencevilkår,
- internationaliseringen af kapitalmarkederne og markederne for teknologi,
- ændrede styrkepositioner til fordel for arbejdsgiverne,
- en mindskelse af det økonomisk-politiske råderum og
- en ændring af det ideologiske niveau.

Internationaliseringen af produkt- og kapitalmarkederne op igennem 80'erne betød radikalt ændrede konkurrencebetingelser for danske virksomheder. Alle læhegn forsvinder og begrebet »hjemmemarked« ændrer sin betydning. Desuden ændrer efterspørgselsstrukturen karakter, den bliver mere flygtig og ustabil. Kundernes præferencer skifter hurtigere end tidligere og er mere differentieret. Da mange danske virksomheder desuden er henvist til underleverandørstatus – for jern- og metalindustriens vedkommende gælder det ca. 60 pct. af virksomhederne, jfr. Ibsen og Stamhus (1993,b) – er efterspørgselsfunktionen endnu mere labil. Konkurrenceevneparametrene er primært kvalitet og leveringssikkerhed, og den troværdige danske underle-

verandør skal i fremtiden leve af en enorm *omstillingsparathed* og *fleksibilitet*, hvilket kalder på flere handlemuligheder og frihedsgrader end under den tidligere »fordistiske« produktionsmåde. Samlebetegnelsen for den skitserede udvikling er blevet teorien om »fleksibel specialisering« og den nye produktionsmåde benævnes »diversified quality production«, jfr. W. Streeck og Hyman (1988).

3. Faser i decentraliseringsprocessen

Ved »decentral lønfastsættelse« forstås en decentralisering af beslutningskompetencen omkring tilpasning af lønnen. Der har været tale om en proces over flere overenskomstperioder, som har været i gang siden 1981-forhandlingerne. Den har været initieret af arbejdsgiverne og er ikke tilendebragt endnu. Man kan – med lidt god vilje – tale om tre sammenhængende, delvis overlappende faser i decentraliseringsprocessen:

Første fase:

decentralisering af *forhandlingskompetence* og tilpasning af *organisationsstrukturen*,

Anden fase:

ændring af *overenskomststrukturen*, udbredelse af *mindstebetalingsoverenskomster*,

Tredie fase:

ændring af *lønsystemer*, kvalifikationsløn og resultatløn, *individualisering* af løndannelsen

Processen har været kontinuerlig og sammenhængende, men opdelingen i de tre faser giver alligevel mening i analytisk forstand, fordi den giver mulighed for at analysere hver fase for sig og forklare baggrunden for hver enkelt brik i decentraliseringsspillet.

3.1 Første fase i decentraliseringsprocessen – tilpasning af organisationsstrukturen

Virksomhedernes behov for *flere frihedsgrader i lønpolitikken* betød, at fraktioner inden for arbejdsgiverhierarkiet – primært de inter-

nationalt konkurrerende arbejdsgivere i jern- og metalindustrien – ændrede institutionelle præferencer i retning af et mere decentralt overenskomssystem. De nye konkurrencevilkår forudsatte en høj grad af *fleksibilitet* i både arbejdsorganisationen og i lønstrukturen, og en nødvendig forudsætning herfor var *direkte forhandlinger med modparten* på lønmodtagersiden om fundamentale ændringer i overenskomssystemets og lønssystemernes indretning, hvilket den centralistiske forhandlingsmodel ikke kunne levere.

Den første fase i decentraliseringsprocessen blev derfor en arbejdsgiverinitieret ændring af de institutionelle rammer omkring løndannelsen. De mest internationaliserede og konkurrenceudsatte virksomheder i jern- og metalindustrien ønskede direkte decentrale forhandlinger med deres modpart CO-Metal, hvilket krævede et brud med den centralistiske LO-DA-model. Tidspunktet for krav om ændringer af aftalesystemet var gunstigt for arbejdsgiverne, fordi *styrkepositionerne* i det danske IRS havde ændret sig til fordel for arbejdsgiverne i slutningen af 80'erne. Ledigheden var igen begyndt at stige voldsomt, og det *politisk-ideologiske miljø* var ligeledes gunstigt med en borgerlig regering i ryggen, der for alvor havde bidt sig fast i folketinget. Jernets Arbejdsgivere fik oven på det ultracentralistiske forhandlingsforløb i 1985 gennemtruffet et helt decentralt forløb i 1987 med en 4-årig overenskomst med ret til midtvejsforhandlinger i 1989. Samtidigt ændrede man strukturen på arbejdsgiversiden med dannelsen af Industriens Arbejdsgiverforening, IA, der var en sammenslutning af Jernets Arbejdsgivere, JA, og Industrifagenes Arbejdsgivere. Denne fusionering var en meget væsentlig *forudsætning* for den næste fase i decentraliseringsprocessen, nemlig rene virksomhedsbaserede, *lokale lønforhandlinger*. Virksomhederne under JA's overenskomst arbejdede med en *minimallønsoverenskomst*, medens Industrifagenes overenskomst

var en *normallønsoverenskomst*. Medens minimallønsoverenskomsten er en mindstebetalingsoverenskomst, hvor organisationerne alene forhandler ændringer af mindstebetalingen, fastsætter organisationerne normalløns satser, som gælder i hele overenskomstperioden uden ret til efterfølgende lokale forhandlinger. Fagbevægelsens centralt dirigerede solidariske lønpolitik opererede netop over normalløns satserne, idet mange ufaglærte lavtlønnede mænd og kvinder, fortrinsvis fra SID og KAD, arbejdede på normalløns systemet. Først hævede man bunden i lønstrukturen ved de centrale forhandlinger, og normallønsstigningerne for de ufaglærte blev så efterfølgende brugt som *løftestang* for de faglærtes lokale forhandlinger ude på virksomhederne. Minimallønssystemet indeholder en »løfteparagraf«, som giver ret til lokale forhandlinger i løbet af overenskomstperioden (en gang om året), og denne ret blev brugt til at genoprette lønforskellene mellem de faglærte og de ufaglærte. Resultatet var »harmonikabevægelser« i lønstrukturen, hvor nettoreultatet blev uforandret lønstruktur, men på et stadig højere niveau.

Det var dette løftestangsprincip, som arbejdsgiverne ønskede at bryde, og det krævede en decentral forhandlingsstruktur, hvor den nødvendige betingelse for operationens succes var et farvel til LO-DA-modellens solidariske lønpolitik og en fusionering af JA og Industrifagenes Arbejdsgivere til IA. Den nødvendige og tilstrækkelige betingelse var dels dannelsen af IA, dels afskaffelsen af normalløns systemet.

Et farvel til en centralt dirigeret solidarisk lønpolitik betød en reel svækkelse af hovedorganisationerne LO og DA og en forskydning af magten til primært IA. Men magt til IA betød desuden en (utilsigtet) forskydning af magthierarkiet på fagbevægelsessiden, idet IA's modpart CO-Metal naturligt blev styrket, da IA-CO-Metal alliancen nu blev det nye

magtcentrum i det danske IRS. CO-Metal blev derefter til CO-Industri, primært fordi dannelsen af IA krævede et handlekraftigt modspil fra fagbevægelsen, sekundært fordi LO's industrikarteltanke brød sammen på grund af modstand fra SID.

Institutionelle forandringer på arbejdsgiversiden fører således til forandringer på lønmodtagersiden og bekræfter den gamle tese om, at organisationsstrukturerne på arbejdsgiver- og lønmodtagerside gensidigt udvikler hinanden, jfr. eksempelvis Ibsen og Jørgensen (1979).

3.2 Anden fase i decentraliseringsprocessen – sanering af overenskomsterne

Medens første fase i decentraliseringen af den danske løndannelsesproces er en tilpasning af de institutionelle rammer omkring løndannelsen primært i organisationsstrukturen og forhandlingssystemet, er anden fases tyngdepunkt en sanering og *ændring af overenskomstsyste*met, således at lønforhandlinger og løntilpasning alene skal foregå på virksomhedsniveauet. Arbejdsgiverne i industrien var igen i offensiven, og det lykkedes i overenskomstperioderne 1987-91, 1991-93 og 1993-dels at omlægge normallønsoverenskomster til minimallønsoverenskomster, dels at sammenlægge 6 store overenskomster til *een samlende industrioverenskomst*, som blev en egentlig *mindstebetalingsoverenskomst*. Herved skal forstås, at nogle minimallønsoverenskomster i praksis fungerede som normallønsoverenskomster, hvor en stigning i mindstebetalingerne smittede af hele vejen op i lønhierarkiet. Med ændringerne af overenskomsterne blev det fastslået, at en stigning i mindstebetalings-satserne alene kommer de grupper til gode, som arbejder på de laveste satser. Da ganske få procent rent faktisk gør det, betød ændringen, at løndannelsen i hovedparten af danske industrivirksomheder nu reelt er 100 procent decentral, forstået som lokal, virksomhedsbaseret løntilpasning. Både arbejdere og funktionærer kan nu kun hente

lønforbedringer hjem via de lokale lønforhandlinger een gang om året på virksomhederne. I dag er ca. 70 procent af alle overenskomster inden for industri, byggeri og service mindstebetalingsoverenskomster. Kun i nærings- og nydelsesmiddelindustrien og i tekstil- og beklædningsindustrien holder man stadig fast ved normallønssystemet.

Sammenlægningen af 6 store overenskomstområder inden for dansk industris område skete samtidig med, at Industriens Arbejdsgiverforening, IA, blev til Dansk Industri, DI. Det betød ikke de store ændringer bortset fra en indmeldelse af Plastindustriens arbejdsgiverforening i IA og en fusionering med Industrirådet, som var en erhvervsorganisation for storindustrien. DI definerer sig nu som en egentlig hovedorganisation, der ønsker at forhandle alle spørgsmål inden for sit eget område. Dansk Arbejdsgiverforenings status blev derfor ændret fra en egentlig hovedorganisation til en slags »organisationernes organisation«, der alene skal servicere sine medlemsorganisationer, men ikke have den direkte kontakt til virksomhederne. Den varetages nu alene af virksomhedernes egne arbejdsgiverorganisationer, og alle overenskomstspørgsmål, holddriftaftaler undtaget, henhører nu under disse organisationer. LO's rolle er på denne måde tilsvarende ændret – og svækket – idet LO i fremtiden alene vil være tiltænkt en koordinerende rolle i overenskomstforhandlingsforløbet.

3.3 Tredie fase i decentraliseringsprocessen – nye lønsystemer

Medens anden fase i decentraliseringsprocessen primært var en ændring og sammenlægning af overenskomstområder til een samlende mindstelønsoverenskomst inden for DI's og CO-Industris område, vil den næste fase være domineret af *nye markedsorienterede lønsystemer* på den enkelte virksomhed og et opgør med de traditionelle kollektive forhandlingsrutiner. Processen er allerede i fuld

gang, den har kørt sideløbende med både første og anden fase i decentraliseringsprocessen under betegnelsen »90'ernes lønsystem«, men den vil først slå igennem med fuld styrke i anden halvdel af 90'erne.

Industriens Arbejdsgivere var igen i frontlinien, selv om »90'ernes lønsystem« oprindeligt blev lanceret som et fællesprojekt, udviklet af arbejdsgivere og fagbevægelse i forening, jfr. »90'ernes lønsystem – kvalifikationsløn og resultatløn«, IA og CO-Metal, (1990). Arbejdsgivernes strategi var at knytte lønbevægelser til udviklingen i arbejdskraftens kvalifikationer og virksomhedens indtjening. Den ny markedsorienterede løndannelse skulle bryde med tidligere kollektive forhandlingsrutiner, hvortillidsrepræsentanten for de forskellige faggrupper forhandlede sig frem til *ensartede* lønstigninger til *alle* i den pågældende faggruppe. Lønstrukturen skulle fremover afspejle arbejdskraftens kvalifikationsstruktur ud fra parolen: »Løn efter kvalifikationer«. Arbejdsgivernes lønpolitiske præferencer var at kunne give enkelte ansatte lønforbedringer, begrundet i deres særlige indsats eller kvalifikationsudvikling, uden at skulle give den samme lønforhøjelse til hele faggruppen. Samtidig ønskede man at løsrive løndannelsen fra andre virksomheder og/eller overenskomstområder. Sociale normer, jfr. Ibsen og Stamhus (1993,a) har altid spillede en dominerende rolle i løndannelsesprocessen, idet fagbevægelsen som begrundelse for fremsatte lønkrav har henvist til lønstigninger i enten andre virksomheder i lokalområdet eller lønforbedringer i andre brancher eller regioner. *Lønførerskab* og *lønafsmitning* har gennem årene kunnet forklare en stor del af lønstrukturudviklingen på det danske arbejdsmarked, jfr. Scheuer, (1990), og Ibsen og Stamhus (1993,a).

Et brud med disse forhandlingsrutiner og sociale normer krævede udviklingen af et nyt lønsystem, der funderede sig på udviklingen

i det enkelte individs kvalifikationer, og resultatet blev *kvalifikationslønsystemet*, som oprindeligt blev udviklet og implementeret i svensk industri, jfr. IA og CO-Metal, (1990). Den sidste fase i decentraliseringen af den danske lønforhandlingsproces blev således en *individualisering af løndannelsen* på den enkelte virksomhed.

Svaret på »løn efter virksomhedens indtjening« blev *resultatlønsystemet*, der knytter lønforbedringer til bestemte resultatforbedrende faktorer i virksomheden. Lønændringer funderes her i »produktivitetsforbedringer«, og da voksende kvalifikationer ud fra en Human Capital betragtning også kan betragtes som en stigning i arbejdskraftens grænseproduktivitet, forsøger både resultatløns- og kvalifikationslønsystemet at knytte lønforbedringer til produktivitetsforbedringer i bred forstand.

Sammenfattende har decentraliseringen af den danske løndannelsesproces forløbet over tre sammenhængende og delvis overlappende faser, hvor både organisationsstruktur, forhandlingskompetence, overenskomststruktur og lønsystemer er blevet tilpasset til decentraliseringsmålet. Arbejdsgiverne i industrien har været drivkraften, og dele af fagbevægelsen i jern- og metalindustrien har spillet med ud fra devisen: kan man ikke undgå skandalen, må man stille sig i spidsen for den!

Baggrunden for industriarbejdsgivernes skift af institutionelle præferencer i retning af en decentral forhandlingsform var den kombinerede effekt af internationaliseringen af markederne og nye konkurrencebetingelser, der kaldte på flere frihedsgrader i lønpolitikken på den enkelte virksomhed i et lavinflationssamfund med meget små lønrammer.

4. Decentralisering og makroøkonomisk stabilitet

Hvad er *effekten* af decentraliseringen af den danske løndannelsesproces? Spørgsmålet kan først besvares, når det er præciseret, hvilke variable effekten skal måles på. Følgende variable er udvalgt, idet det dog understreges, at decentraliseringsprocessen endnu ikke er fuldt tilendebragt, og i sin ufuldendte udgave kun har virket fra overenskomståret 1987:

- lønniveau og lønstruktur,
- konkurrenceevne,
- beskæftigelsen

Den følgende analyse trækker i al væsentlighed på et forskningsprojekt, DELFA-projektet om decentral lønfastsættelse, gennemført i perioden 1990-92, der bl.a. omfattede en *virksomhedsundersøgelse inden for jern- og metalindustrien*, jfr. Ibsen og Stamhus (1993,b). Undersøgelsen omfattede 600 virksomheder, og dens formål var at analysere sammenhængen mellem virksomhedernes lønbevægelser i en bestemt periode og en lang række baggrundsvariable af institutionel og markedsmæssig karakter. I undersøgelsen var udvalgt virksomheder inden for det daværende DA-CO Metals overenskomstrråde, altså et delmarked, hvor de institutionelle rammer omkring løndannelsen er blevet decentraliseret i alle processens tre faser, jfr. ovenfor. Virksomhederne i survey-undersøgelsen blev bedt om at opgive lønbevægelser for deres ansatte arbejdere og funktionærer i overenskomstperioden 1987-91, og det har derfor været muligt at »krydse« lønoplysningerne med lønsystemer, som faggrupperne arbejdede på og faggruppernes beskæftigelse.

Undersøgelsen peger på, at kun ca. 20 procent af virksomhederne på undersøgelsestidspunktet havde indført enten kvalifikationsløn eller resultatløn, at kun ca. 10 procent havde indført begge lønsystemer. Virksomhederne anførte imidlertid også, at de for ca.

30 procents vedkommende (af dem, der ikke havde indført 90'ernes lønsystem) havde planer om at indføre de nye lønsystemer. Over en bred front er man således på vej til at introducere 90'ernes lønsystemer, men hvordan indvirker de på løndannelsen og udvalgte makroøkonomiske variable?

90'ernes lønsystem, lønniveau og lønstruktur
Ser vi først på sammenhængen mellem lønsystem og lønniveau, fremgår det af tabel 1, at lønniveauet er *højest* på de virksomheder, der har indført resultatløn, medens det er *relativt lavt* i virksomhederne med kvalifikationsløn. Det svarer til det forventede, idet resultatløn er forbundet med stedfundne produktivitetstigninger, der kan absorbere et højt lønniveau, uden at konkurrenceevnen forringes.

Tabel 1 viser, at der er en *større spredning* i lønniveauet på de virksomheder, der har indført *kvalifikationsløn*, end på resultatløns-virksomhederne. Det svarer også til forhåndsforventningerne, idet kvalifikationslønsystemet forsøger at undgå »afsmitningseffekterne« fra de traditionelle lønsystemer. Undersøgelsen bekræfter desuden den velkendte tese om, at overskudsdelingsvirksomheder som hovedregel har en lav grundløn.

Tabel 1: lønniveau og lønsystem

Lønniveau og lønsystemer, faglærte, 1991.							
Lønniveau (øre pr. time)	Lønniveau				I alt	Pct. basis	Snit LØN
	1. (≤9290)	2. (9291- 9925)	3. (9953- 10500)	4. (>10500)			
	Række pct.	Række pct.	Række pct.	Række pct.	Række pct.		
Lønsystem							
Resultatløn	12	24	36	27	100	33	10097
Kvalifikationsløn	33	20	13	33	100	15	9961
Overskudsdeling	50	14	29	7	100	14	9519
Tidløn/Præstationsløn	26	27	22	26	100	109	10018
I alt	26	25	25	25	100	171	9988

Signifikansniveau: Frekvensfordeling=**** og gennemsnit=****

Kilde: DELFA-database

Tabel 2: lønsystem og lønstigning

Lønstigninger og lønsystemer, ikke-faglærte mænd, 1987-91.						
Lønstigning (øre pr. time)	Snit					Antal
	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1987-91	
Lønsystem						
Resultatløn	505	353	355	457	418	24
Kvalifikationsløn	376	241	308	240	291	10
Overskudsdeling	446	360	380	343	382	10
Tidløn/Præstationsløn	413	328	371	330	360	74
I alt	431	328	363	349	368	118

Signifikansniveau: **

Kilde: DELFA-database

I tabel 2 er vist sammenhængen mellem *lønstigning og lønsystem* i den undersøgte periode.

Det fremgår af tabellen, at lønstigningerne er størst i gennemsnit i resultatlønsvirksomhederne og lavest i kvalifikationslønsvirksomhederne. At kvalifikationslønsystemet fører til i gennemsnit lavere lønstigninger *kan* hænge sammen med, at dette lønsystem mindsker de lønafsmitninger, som tidligere var knyttet til de gamle lønsystemer og forhandlingsrutiner. Resultatlønsystemet er knyttet til resultatforbedringer i virksomheden og dermed virksomhedens indtjening, og de relativt store lønstigninger »betaler derfor sig selv«.

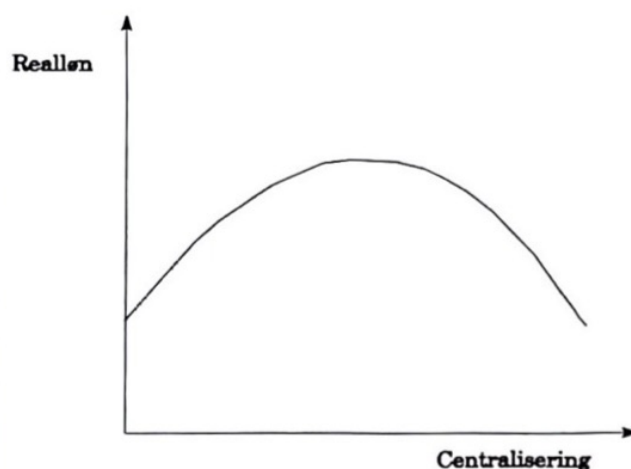
90'ernes lønsystem, konkurrenceevne og beskæftigelse

Ovenstående analyse kunne tyde på en god sammenhæng mellem en decentralisering af lønforhandlingssystemet og »Macroeconomic Performance«, forstået som sammenhængen mellem centraliseringsgrad, inflation og beskæftigelse. Lønstigninger knyttes til virksomhedens indtjening og/eller udviklingen i arbejdskraftens kvalifikationer eller grænseproduktivitet. Lønafsmitningsmekanismer begrænses, hvilket giver et bedre samspil mellem en given lønstigning og produktiviten og dermed konkurrenceevne og beskæftigelse. Dette resultat beskæftes af tidligere internationale undersøgelser, jfr. eksempelvis Calmfors og Driffill (1988). Sammenhængen kan illustreres i fig. 2.

I et 100 procent *decentralt forhandlingssystem* kan lønstigninger ikke overvælttes på priserne, fordi det ville føre til en forringelse af konkurrenceevnen for den enkelte virksomhed og dermed påvirke dens beskæftigelse negativt. Det samme gælder i et 100 procent *centralt forhandlingssystem*, hvor en generelt højere lønstigning i Danmark vil føre til konkurrenceevneforringelse og dermed et fald i beskæftigelsen. Hvis fagbevægelsen i sin

præferencefunktion giver beskæftigelsen en vis vægt, vil lønstigningerne i begge tilfælde *internaliseres* i kalkulationerne omkring sammenhængen mellem lønstigningstakt og forventet beskæftigelse, hvilket alt andet lige vil føre til en lavere lønstigningstakt. I en *mellemform* mellem et 100 procent centralt eller decentralt forhandlingssystem vil fagbevægelsen (og virksomhederne) vurdere, at der vil være en større mulighed for at *eksternalisere* lønstigninger, hvilket ceteris paribus vil føre til større lønstigninger og dermed en dårligere »Macroeconomic Performance«. Netop Danmarks mellemposition i en lønforhandlingsmæssig sammenhæng med både centrale, decentrale og lokale forhandlinger i 60'erne, 70'erne og frem til slutningen af 80'erne *kan* have været en medvirkende årsag til den manglende makroøkonomiske stabilitet.

Figur 2: Lønstigning og centraliseringsgrad



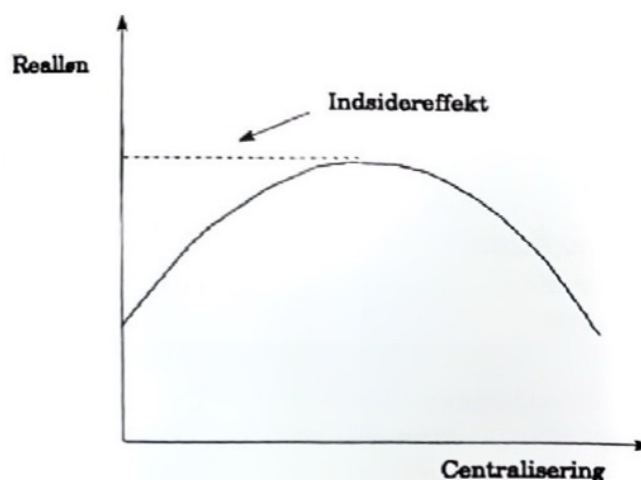
Analysen peger på, at det som et udgangspunkt er rimeligt at antage, at der i et decentralt forhandlingssystem med kvalifikationsløn og resultatløn vil være en god sammenhæng mellem løndannelse, konkurrenceevne og beskæftigelse. Men kan man forestille sig et *alternativt scenarium*, der er mindre tilfredsstillende? Forudsætningerne for det

positive analyseresultat er, at der i fagforeningernes præferencefunktion indgår både reallønsstigninger og beskæftigelseshensyn. Begge hensyn afvejes imod hinanden i forhandlingsspillet, men er det muligt, at beskæftigelseshensynet kan indgå med en meget lille vægt eller i det ekstreme tilfælde være helt fraværende? Det kan man faktisk godt forestille sig, jfr. insider-outsider-teorien i dens forskellige varianter, eksempelvis Blanchflower og Oswald (1988). I sin ekstreme variant er beskæftigelseshensynet helt fraværende, fagforeningernes indifferenskurver er vandrette, og lønkravene varierer omvendt med beskæftigelsen: jo lavere beskæftigelse, jo større lønkrav!

Med andre ord: styrker decentraliseringen insidernes position på virksomhederne, vil en stigende ledighed ikke føre til faldende lønkrav, tværtimod. Teorien bygger på den adfærdsantagelse, at når virksomhederne har fyret de mindst produktive, er den tilbageblevne kerne uundværlig for virksomheden, dens overlevelse hænger på de tilbageblevne, de indtager en monopolstilling i de lokale lønforhandlinger, og kan stort set forlange, hvad de vil.

DELFA-projektets virksomhedsundersøgelse kan til en vis grad bekræfte denne ekstreme insider-variant. For alle faggrupper, men mest udpræget for de ikke-faglærte mænds og kvinders vedkommende, viser undersøgelsen, at *pengelønsstigninger var størst i de virksomheder, hvor beskæftigelsen var faldende!* (Ibsen og Stamhus, 1993,a). Har disse resultater generel gyldighed, vil sammenhængen mellem centraliseringsgrad og lønstigninger se ud som vist i figur 3.

Figur 3: Centraliseringsgrad og lønstigninger



Decentraliseringen fører i dette scenarium til en styrkelse af arbejdsmarkedets insidere, og deres forhandlingsadfærd vil gøre det endnu sværere at tilgodese outsidernes beskæftigelsesmuligheder på fremtidens arbejdsmarked. Et forhold, der trækker i modsat retning, dvs. i retning af en større beskæftigelsesgrad, hvis decentraliseringens sidste fase – indførelsen af 90'ernes lønsystem – føres til ende, er en mindskelse af arbejdsmarkedets strukturproblemer. Kvalifikationslønsystemet vil på længere sigt føre til en nedbrydning af faggrænserne. Systemet arbejder med en fælles, *ensartet basisløn* på tværs af faggrupperne, og den tilsigtede sammenhæng mellem lønstigninger og kvalifikationsudvikling vil gøre arbejdskraften *mere fleksibel* og dermed øge den faglige mobilitet både internt i virksomhederne og på det åbne arbejdsmarked. Arbejdsmarkedets funktionsmåde vil derfor forbedres, hvilket vil mindske flaskehals- og strukturproblemerne og dermed alt andet lige trække i retning af en større makroøkonomisk stabilitet. Finanspolitikens råderum øges, og ledigheden kan nedbringes yderligere.

5. Konklusion

Sammenfattende er det derfor vanskeligt at konkludere med hensyn til sammenhængen mellem den decentrale løndannelse og den makroøkonomiske stabilitet. Arbejdsgiverne står givetvis over for et *lønpolitisk dilemma*, der findes muligvis et trade-off mellem fleksibilitet og konkurrenceevne. En central lønstyring kan sikre konkurrenceevnen, men på bekostning af den enkelte virksomheds lønpolitiske fleksibilitet. Omvendt kan en decentralisering af løndannelsen sikre virksomhederne den ønskede fleksibilitet, men på bekostning af en fastholdelse af systemets samlede konkurrenceevne. I perioden fra 1981 til 1993 praktiserede jern- og metalindustriens arbejdsgivere »centraliseret decentralisering«, idet overenskomsten gav dem ret til centralt at styre lønudviklingen helt ude på den enkelte virksomhed. Lønstyringen antog form af *lønrammer* (procentvis eller i kroner og øre), som virksomhederne kunne få bøder for at overtræde. Lønstyringen havde til formål at sikre både konkurrenceevnen og fleksibiliteten, men DELFA-projektets undersøgelse, jfr. Ibsen og Stamhus (1993,b) viste, at centralt udstukne lønrammer fører til en uniformering af løndannelsen. Der sker kun minimale forskydninger i virksomhedernes lønstruktur i den undersøgte periode af den simple grund, at de centralt udstukne lønrammer bliver et vigtigt pejlemærke for de lokale lønforhandlinger: det, man mindst skal opnå.

Med virkning fra 1993 blev DI's ret til lønstyring ophævet og den »gamle« løfteparagraf med tilhørende »frie« lokale forhandlinger genindført. Det var den pris, CO-Industri forlangte for at gå med til en egentlig decentralisering af løndannelsen med en fælles mindstebetalingsoverenskomst for hele DI's område i et 100 procent decentralt forhandlingssystem. Arbejdsgiverne blev tvunget til at vælge, og fremtiden vil vise, om deres lønpolitiske dilemma er reelt eller det rent faktisk er muligt at forene et fleksibelt decen-

tralt lønforhandlingssystem med en fastholdelse af Danmarks internationale konkurrenceevne.

Litteratur

- Blanchflower, D.G., Oswald, A.J. and Garrett, M. D: (1988). Insider power in wage determination, London School of Economics Centre for Labour Economics, Discussion Paper no. 319, August, p. 45.
- Due, J. og Madsen, J.S., 1993. Den danske model. En historisk sociologisk analyse af de kollektive aftalesystem. København.
- Dunlop, J.T. 1977. Industrial Relations Systems. Corbendale.
- IA og CO-Metal, 1990. 90'ernes lønsystem. Kvalifikations- og resultatløn. København.
- Ibsen, F. 1990. Løndannelse og løntori – nogle teoretiske metodiske refleksioner. Årbog for arbejdsmarkedsforskning 1990. CARMA, Aalborg 1990.
- Ibsen, F. og Jørgensen, H., 1979. Fagbevægelse og Stat, bind I, pp. 125-133. København.
- Ibsen, F. og Stamhus, J., 1993a. Fra central til decentral lønfastsættelse – muligheder og konsekvenser, kap. 2, 3, 4 og 5.
- Ibsen, F. og Stamhus, J. 1993b. Decentral lønfastsættelse – en virksomhedsundersøgelse, kap. 16 og 17. København
- Iversen, T. 1992. Trends away from corporatist intermediation and the logics of consensual wage regulation. Arbejdspapir, Århus Universitet.
- Oswald, A.J. 1985. The economic theory of trade unions: An introductory survey. The Scandinavian Journal of Economics 87, 160-193.
- Scheuer, S. 1990. Struktur og forhandling. Årbog for arbejderbevægelsens historie. København
- Scheuer, S. 1992. Denmark: Return to Decentralization. I Ferner og Hyman (ed.): Industrial relations in the new Europe. Oxford.
- Streeck, W. og R. Hyman. 1988. New Technology and Industrial Relations. Oxford.

Når verden bliver større – dansk fagbevægelse og økonomiens internationalisering

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Steen Erik Navrbjerg, FAOS, Københavns Universitet¹

1. Indledning

Et væsentligt karakteristika ved arbejdsmarkedet i Danmark har historisk været den centrale rolle, som arbejdsmarkedsorganisationerne har spillet i reguleringen af de industrielle relationer. Både virksomhederne og lønmodtagerne udviklede tidligt i dette århundrede stærke organisationer, gennem hvilke de hver især har søgt at varetage deres interesser over for hinanden.

Det er således et centralt kendetegn ved, hvad vi har kaldt den danske model (Due et al (1993)), at parternes organisationer har haft en afgørende betydning for udviklingen af det danske samfund i almindelighed og reguleringen af arbejdsmarkedet i Danmark i særdeleshed.

Spørgsmålet er, i hvilket omfang og på hvilken måde den stigende internationalisering af dansk og europæisk økonomi vil påvirke de faglige organisationer i Danmark. Vil internationaliseringen af dansk økonomi betyde, at der i fremtiden vil blive stillet mere direkte spørgsmålstejn ved berettigelsen af en stærk fagbevægelse? Hvilke typer af udfordringer bliver dansk fagbevægelse konfronteret med på baggrund af internationaliseringstendenserne? Og hvordan har de faglige organisationer reageret på baggrund af de udfordringer, som

er knyttet til internationaliseringen af dansk økonomi?

Videre i denne artikel vil vi for det første diskutere, i hvilket omfang og på hvilken måde der kan tales om en internationalisering af dansk økonomi. Herefter vil vi for det andet analysere, hvorledes de faglige organisationer har reageret på internationaliseringstendenserne. I den sammenhæng vil spørgsmålet om betydningen af det tværnationale samarbejde mellem de faglige organisationer i Europa – således som dette har udviklet sig i tilknytning til EU-samarbejdet – blive rejst.

2. Internationalisering af dansk økonomi

»En åben økonomi«. Således har man traditionelt kunnet karakterisere det danske samfunds økonomiske relation til omverdenen. Danmark har traditionelt været et land, hvor de ledende politiske partier i international sammenhæng har søgt at arbejde for frihandel, trods forskelle i grundlæggende politiske synspunkter. Baggrunden for det danske samfunds historiske interesse i frihandelen har tilsvarende været tydelig. Danmark har været karakteriseret ved, at der kun i ringe omfang har været naturlige ressourcer til stede inden for landets grænser. Og Danmark har på den baggrund haft en naturlig og strukturel interesse i et så åbent internationalt samfund som muligt.

Internationaliseringen af dansk økonomi er derfor i den forstand ikke noget nyt fænomen. Dansk økonomi har i hele efterkrigstiden – og også før anden verdenskrig – været karakteriseret ved en betydelig samhandel med andre lande.

Alligevel er det muligt at lokalisere en række forhold, der gør det plausibelt at tale om, at dansk økonomi er blevet yderligere internationaliseret, såvel kvantitativt som kvalitativt, siden begyndelsen af 1970'erne. Der skal i denne sammenhæng kort peges på en række af de tendenser, der understreger disse internationaliseringstendenser.

På det kvalitative niveau har dansk økonomi – på linie med økonomierne i en række af de andre vesteuropæiske lande – gennemgået en forandring i tilknytning til den internationale arbejdsdelings ændrede karakter siden slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne (Fröbel et al (1980)). Med dette refereres til det forhold, at opkomsten af en række nyindustrialiserede lande især i Asien i vidt omfang har gjort det urentabelt at producere varer, der kræver anvendelse af megen arbejdskraft, i Vest-Europa (Sabel (1992)). I 1970'erne kom dette til udtryk i, at store dele af dansk tekstil- og beklædningsindustri blev nedlagt i forbindelse med, at produktionen blev flyttet til Sydøstasien. Og det kommer i dag til udtryk i, at en række af de produkter, som markedsføringsmæssigt karakteriseres som danske, måske i realiteten kun delvist fremstilles i Danmark. Eksempelvis slog cykelfabrikken SCO i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne meget på, at deres cykler var danskproducerede. Virkeligheden var, at fælgen blev fremstillet i Belgien, pedalerne i Tyskland eller Schweiz, kranken i Taiwan osv. Stellet og delene blev dog samlet i Danmark.

På det mere kvantitative niveau er dansk økonomi blevet internationaliseret i den for-

stand, at handelssamkvemmet med andre lande er steget markant. Dette er altså sket, selv om Danmark traditionelt altid har haft en høj samhandel med andre lande. Eksempelvis udgjorde den samlede vare- og tjenesteeksport i 1990 cirka 39 pct. af BNP. Den tilsvarende andel var i 1970 på 27 pct., hvilket svarer til en stigning på næsten 50 pct. Tilsvarende steg den eksportskabte beskæftigelse i samme periode med godt 40 pct., fra 554.000 til 789.000 personer (Finansministeriet (1992), p.285-86).

Et væsentligt element i denne kvantitative vækst i graden af internationalisering af dansk økonomi har været knyttet til Danmarks placering i Europa. EU-samarbejdet i almindelighed og etableringen af det indre marked i særdeleshed har således været stærkt medvirkende til den kvantitative internationalisering af dansk økonomi. Det indre marked har principielt betydet, at der er blevet tilvejebragt en række forudsætninger for en yderligere internationalisering af dansk økonomi. Etableringen af fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og personer inden for EU betyder, at en række strukturelle og institutionelle hindringer for internationalisering af økonomien er blevet fjernet.

3. Fagbevægelsens udfordringer

Den grundlæggende udfordring for dansk fagbevægelse er knyttet til det faktum, at internationaliseringen af dansk økonomi på en række områder underminerer de faglige organisationers magtressourcer. De faglige organisationer er – til forskel fra virksomhederne eller produkterne – i overvejende grad bundet til en nationalstatslig virkelighed. Dansk fagbevægelse har sit magtmæssige grundlag i Danmark som nationalstat.

Man kan sige, at de faglige organisationers grundlæggende magtressourcer over for virksomhederne og arbejdsgiverne har været bundet op på, at man fra organisationernes

side har været i stand til at regulere og delvist monopolisere virksomhedernes adgang til arbejdskraft. De faglige organisationers kontrol med virksomhedernes adgang til arbejdskraft har været grundlaget for organisationernes magtressourcer i den forstand, at de herigennem har været i stand til at få arbejdsgiversiden til at acceptere de faglige organisationers aftaleret. Dette har således været grundlaget for etableringen og udviklingen af det danske overenskomst- og aftalesystem (Due et al (1993)).

Internationaliseringen af dansk økonomi – og af økonomierne i Vesteuropa i det hele taget – har på visse områder vanskeliggjort de faglige organisationers situation. De faglige organisationer må i højere grad end tidligere forholde sig aktivt til den internationale virkelighed. Det har ikke mindst etableringen af det indre marked været medvirkende til.

Skitseret lidt forkortet kan etableringen af det indre marked betragtes som Vesteuropas forsøg på at svare igen på den økonomiske fremgang i især USA og Japan i begyndelsen af 1980'erne (Streeck (1993)). Vesteuropa oplevede i begyndelsen af 1980'erne, hvordan man i stigende omfang blev overhalet på det økonomiske og produktivitmæssige område af USA og Japan. Fx var væksten i BNP per år i EU-landene samlet i perioden 1980 til 1985 kun på 1,4% per år, sammenlignet med en årlig vækst i USA på 2,4% og i Japan på 3,7% (Tsoukalis (1993), p. 24, tabel 2.1). Vesteuropas svar på disse udviklingstendenser var etableringen af et indre marked, som skulle effektivisere europæisk økonomi gennem en intensivering af konkurrencesituationen inden for EU.

Etableringen af det indre marked må ses som et i overvejende grad liberalt projekt, hvor de konkrete tiltag, der er blevet taget, har haft til hensigt at øge konkurrencen mellem EU's medlemsstaternes virksomheder. Det har

betydet, at der i større omfang end tidligere er blevet stillet spørgsmålstejn ved de faglige organisationers generelle indflydelse på den fremtidige udvikling i Vesteuropa. Til forskel fra USA og Japan har de faglige organisationer haft en central rolle i udviklingen af efterkrigstidens Europa. Vesteuropa har været karakteriseret ved, at faglige organisationer – eller i det mindste deres synspunkter – har haft stor indflydelse på den generelle økonomiske politik i EU-landene. Og de faglige organisationer har tilsvarende haft – relativt set – stor indflydelse på virksomheders tilrettelæggelse af arbejds- og produktionsprocesser. Det er dette, som får Streeck (1993) til at karakterisere Vesteuropa som traditionelt værende karakteriseret ved en høj grad af »labour-inclusiveness«.

Etableringen af det indre marked og EU-landenes relative tilbagegang over for USA og Japan har derfor på det generelle plan rejst spørgsmålet, om Vesteuropa også i fremtiden vil være kendetegnet ved, at de faglige organisationer har væsentlig indflydelse på de europæiske landes udvikling. Streeck (1993) har fremhævet, hvorledes en af de væsentligste attraktioner ved det indre marked for virksomhederne generelt har været muligheden for, at de faglige organisationers indflydelse på sigt reduceres, »Up to the present day, one of the strongest attractions of the Internal Market to European business is that it might loosen what is regarded by many as the stranglehold of organized labor over the European economy.« (Streeck (1993), p. 37).²

Hvorvidt en sådan udvikling vil blive en realitet må forventes at afhænge grundlæggende af, hvorledes de faglige organisationer i Europa – herunder i Danmark – vil reagere på internationaliseringstendenserne.

I de faglige organisationer i Danmark er konsekvenserne af det indre marked – og den trussel som det indre marked potentielt udgør

i relation til fagbevægelsens magtressourcer – specielt blevet overvejet i forhold til faren for, hvad man har kaldt »social dumping« (Dansk LO (1989)).

Med social dumping har de faglige organisationer for det første fremhævet, hvordan den fri bevægelighed for arbejdskraft gør det muligt for lønmodtagere fra andre EU-lande at arbejde i Danmark på ringere overenskomstvilkår end danske lønmodtagere. Og man har for det andet fremhævet, hvordan den fri bevægelighed for varer – og ikke mindst for kapital – gør det muligt for virksomheder at placere produktionen i de EU-lande, hvor løn- og arbejdsvilkårene generelt er dårligst.³ Begge muligheder vil, efter fagbevægelsens opfattelse, skabe et pres i nedadgående retning på vilkårene for danske lønmodtagere, hvis de ikke reguleres.

4. Fagbevægelsens reaktioner

Dansk fagbevægelse befinder sig aktuelt langt fra i en situation som den, der skitseres af Streeck. Der er intet som tyder på, at traditionen for 'labour-inclusiveness' i det danske samfund er ved at være en saga blot. Dansk fagbevægelse er således – til forskel fra fagbevægelsen i en række andre europæiske lande – heller ikke ramt af medlemstilbagegang. Tværtimod har fagbevægelsen som helhed oplevet en øget tilstrømning af medlemmer i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne (Due et al (1993)). Og dansk fagbevægelse har heller ikke – til forskel fra fagbevægelsen i fx Storbritannien – oplevet at være blevet koblet af i forhold til det politiske system. Dansk fagbevægelse har, også i en periode med ti års borgerlig regering, været centralt placeret i de politiske beslutningsprocesser.⁴

Dette betyder imidlertid ikke, at dansk fagbevægelse har kunnet forholde sig indifferent over for internationaliseringen af dansk øko-

nomi. Reaktionerne på internationaliseringen har i hvert fald været tydelige på to områder.

For det første er dansk fagbevægelse på det organisatoriske plan blevet betydeligt mere europæisk orienteret end tidligere. Især dansk LO har, med udgangspunkt i overvejelserne om 'social dumping', været engageret i det europæiske faglige samarbejde, således som dette foregår i den europæiske faglige sammenslutning, ETUC (Strøby Jensen et al (1993)). Det er heller ikke alene LO, som er blevet mere internationalt orienteret. Således blev AC medlem af ETUC i 1993, netop i konsekvens af det internationale arbejdes øgede betydning.

Dansk fagbevægelses strategi har direkte taget udgangspunkt i økonomiens og virksomhedernes internationalisering knyttet til etableringen af det indre marked.⁵ Man har arbejdet for etableringen af fælles europæiske mindstestandarder på arbejdsmarkedet med henblik på at reducere konkurrencen mellem lønmodtagergrupper i de enkelte EU-lande. Fagbevægelsen har således – i modsætning til i begyndelsen af 1980'erne – støttet en række af de arbejdsmarkedspolitiske initiativer, som er blevet taget på europæisk plan bl.a. af EU-Kommissionen. Tilsvarende var man også i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-aftalen indstillet på, at Danmark som sådan skulle afgive kompetence på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område til EU-samarbejdet.

Internationaliseringen er, for det andet, slået mere indirekte igennem i forhold til dansk fagbevægelses organisationsstruktur. Man kan sige, at den internationale arbejdsdelings øgede betydning for dansk økonomi har gjort det vanskeligere for danske virksomheder at satse på lavtkvalificeret arbejdskraftintensive produktioner. I stedet er et væsentlig konkurrenceparameter for virksomhederne blevet anvendelsen af kvalificeret arbejdskraft.⁶

Denne proces har dog også impliceret, at skellene mellem ufaglærte og faglærte grupper i produktionsindustrien er blevet mindre (Due et al (1994)). Et forhold, som har betydet, at virksomhederne og arbejdsgiverorganisationerne har haft vanskeligere ved at acceptere de traditionelle overenskomsts- og aftalemæssige skel imellem de faglige organisationer.⁷

I samme takt som skellene mellem faglærte og ufaglærte er blevet nedbrudt i industrien, er der blevet stillet krav fra virksomhederne om, at de faglige organisationer ændrer deres organisatoriske struktur. De faglige organisationer har i den forbindelse haft betydelige vanskeligheder med at skabe en organisationsstruktur, der matcher arbejdsgiversidens krav. Disse vanskeligheder blev tydeligst markeret i forbindelse med LO's kongres i 1991, hvor LO måtte slippe tøjlerne omkring karteldannelsen. I stedet blev det i vidt omfang CO-Industri-kartellet, som kom til at være det organisationsførende svar på arbejdsgiversidens krav.

5. Konklusion

Som det er fremgået af det foregående, har dansk fagbevægelse på en række områder taget udfordringerne fra internationaliseringen op. Især internationaliseringen i det faglige arbejde må forventes at komme til at spille en central rolle for fremtidens fagbevægelse i lyset af EU-integrationen.

For så vidt angår dansk fagbevægelses krav til den fremtidige EU-integration, må det forventes, at disse i første omgang vil ligge i forlængelse af de tidligere formulerede krav om generelle mindstestandarder på det europæiske arbejdsmarked. Samtidig kan det imidlertid forventes, at især dansk LO vil arbejde for yderligere europæisk integration i samarbejde med de øvrige faglige organisationer tilknyttet ETUC. De faglige organisationer kan have en interesse i, at den økono-

miske integration forstærkes imellem medlemslandene, således er der tilvejebringes muligheder for politisk regulering af den økonomiske udvikling på europæisk niveau. Eksempelvis har Kongshøj Madsen (1992) fremhævet, hvorledes internationaliserings-tendenserne har impliceret, at der er sket, hvad han betegner som en kommunalisering af dansk økonomi. Nationalstaternes råderum for at føre selvstændig økonomisk politik er blevet reduceret i takt med, at EU-integrationen er taget til. Fagbevægelsen kan have en interesse i en samlet offensiv økonomisk politik og kan have vanskeligheder ved at acceptere en situation, hvor nationalstaten ikke er i stand til at agere. Eksempelvis har dansk LO ved flere lejligheder fremhævet, at man ikke nødvendigvis vil være på linie med Socialdemokratiet i overvejelserne omkring Danmarks forhandlingsposition op til regeringskonferencen i 1996. Netop omkring muligheden for en Økonomisk og Monetær Union forbeholder dansk LO sig ret til at argumentere for en dansk tilslutning til ØMU'en.

Noter

1. Denne artikel er udarbejdet som et led i projektet. Den danske aftalemodel i nationalt og internationalt perspektiv. Forskningsprojektet er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet, COII, Danmarks Lærerforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Magisterforening, Dansk Sygeplejeråd, Forbundet af Offentlige Ansatte, Gymnasieskolernes Lærerforening, HK/Kommunal, HK/Industri, Industriens Uddannelsesfond, Det Kommunale Momsfond, Statsansattes Kartel, Omstillings- og Efteruddannelsesfonden.
2. Det var også ræsonnementer af denne type, som i 1986 førte til at det danske Socialdemokrati ikke kunne gå ind for, at Danmark skulle tilslutte sig Den Fælles Europæiske Akt i 1987. Socialdemokratiet fandt, at det indre marked generelt pegede i retning af en form for deregulering, som ikke var acceptabel.

3. Springer karakteriserer indholdet i diskussionen om »social dumping« som følger: »The concept refers specifically to the possibility that firms will take advantage of the single market to relocate to countries in the EC where the level of legal protection for workers is lower. The relocating will bring downward pressure to bear on social conditions and so block social progress. Governments with a high level of social protection for workers, as well as labour unions, fear the negative consequences of the 1992 initiative.« (Springer (1992), p. 43).
4. Man kan også sige, at dansk fagbevægelse har haft tilstrækkelig styrke til at undgå væsentlige reduktioner i danske lønmodtageres løn- og arbejdsvilkår som følge af internationaliseringen af dansk økonomi og som følge af udviklingen i den internationale arbejdsdeling. Danske mindstelønninger er eksempelvis ikke blevet reduceret væsentligt siden begyndelsen af 1970'erne, selvom indkomstudjævningen er aftaget i styrke i 1980'erne i forhold til tidligere. Til gengæld er arbejdsløsheden steget betragteligt.
5. Leftwich understreger sammenhængen mellem tværnationalt fagligt samarbejde og økonomiens internationalisering, når han skriver: »The rationale for internationalizing union industry structures is the same one that in the past compelled shifting the locus of authority from local, to regional, to national organizations: asserting union control over the entire product market. The difference is that today an increasing number of product markets are no longer defined by national borders but are international or even global in scope. Failure to restructure organized labour along transnational lines is likely to result in continuing decline in the bargaining power of existing union organizations and decreasing effectiveness of the monopoly strategy.« (Leftwich (1994), p. 137).
6. I realiteten må det forventes, at presset øges yderligere på de områder inden for vareproduktionen, hvor der anvendes lavtkvalificeret og relativt billig arbejdskraft. Udviklingen i det tidligere Østeuropa har sandsynliggjort, at der inden for en overskuelig fremtid vil blive etableret en væsentlig konkurrence fra disse lande.
7. Internationaliseringen har også impliceret, at behovet for øget fleksibilitet er vokset. Finansministeriet fremhæver således: »Blandt de

afgørende faktorer er internationaliseringen af markederne, der har skærpet konkurrencepresset, og en ændret efterspørgselsstruktur, der kræver øget evne til tilpasning og differentiering i forhold til de enkelte kunders behov. Heraf opstår et behov for indførelse af ny teknologi, der kan producere i korte og kundetilpassede serier, hvilket igen stiller krav om, at medarbejderne skal være fleksible og kunne omstille sig.« (Finansministeriet (1994), p. 24).

Litteratur

- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C. (1993): »Den danske model – en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem«, København.
- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C., Navrbjerg, S.E. (1994): »Den danske aftalemodel – decentralisering og nye arbejdsorganiseringer«, FAOS, Sociologisk Institut, København.
- Fröbel, F., Heinrich, J. & Krye, O. (1980): »The New International Division of Labour«, Cambridge.
- Finansministeriet (1992): »Finansredegørelse 92«, København.
- Finansministeriet (1994): »Lønpolitik '94«, København.
- Leftwich, H.M. (1994): »Union Structure and Strategy Choices: Toward an Analysis of Comparative Advantage«, in Kauppinen, T. & Köykkä, V. (1994): »The Competitive Advantages of European, American and Japanese Industrial Relations«, IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, Finland 24-25 August, 1994.
- LO (1989): »EF, det indre marked og den sociale dimension – dansk fagbevægelses position, målsætning og strategi«, København.
- Madsen, Per Kongshøj (1992): »Farvel til den skandinaviske model? – Om nye betingelser for dansk økonomisk politik i Det indre Marked«, i Morten Kelstrup (red.) (1992): »Bidrag til studiet af international politik og den ny europæiske udvikling«, Institut for Statskundskab, København.
- Sabel, C.F. (1982): »Work and Policies: The Division of Labor in Industry«, Cambridge.

Springer, B. (1992): »The Social Dimension of 1992 – Europe Faces a New EC«, New York, Preager.

Streeck, W (1993): »The Rise and Decline of Neo-Corporatism«, in IIRA (International Industrial Relations Association) (1993): »Economic and Political Changes in Europe – Implications on Industrial Relations«, papers presented at the 3rd European Regional Congress, Bari, 23-26 September 1991, Cacucci Editore, Bari.

Strøby Jensen, C., Madsen, J.S., Due, J.(1993): »Toward a European IR-system? The Implications of the Maastricht Treaty for Danish Industrial Relation«, Paper presented at the Third Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA), Washington D.C., 15-17 May 1993.

Tsoukalis, L. (1993): »The New European Economy – the Politics and Economics of Integration«, New York, Oxford University Press.

Decentralisering af løndannelsen i den offentlige sektor – en udfordring for de faglige organisationer

Forskningsstipendiat Dorthé Pedersen, Center for Offentlig Organisation og Styling, Handelshøjskolen i København og Roskilde Universitetscenter

1. Indledning¹

Decentral løndannelse i den offentlige sektor har fra første færd været en omstridt sag. Forsøgsordningen med kommune- og flekslønpuļjer fra 1987 blev straks udråbt som fedterøvspuljer. Forud for aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1995 er lokalløn igen blevet en varm kartoffel. Store toneangivende forbund på det kommunale område har med kongresvedtagelser i ryggen sagt blankt nej til en fortsættelse og udbygning af den nuværende ordning og i stedet meldt ud med krav om store procentstigninger til egne faggrupper. De stærke udmeldinger er i pressen blevet tolket som en truende tilspidsning af konflikten internt i KTO (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte), og en sprængning af forhandlingsudvalget er blevet nævnt som en mulig konsekvens.

Min påstand er, at der trods tilspidsede konflikter og stærke udmeldinger hverken er tale om et forestående sammenbrud eller et radikalt skift i den offentlige løndannelse. Udmeldingerne er derimod en nødvendig del af et kontinuerligt forhandlingsspil om konstant at justere indgåede rammeaftaler på baggrund af erfaringsdannelse, fortolkningskamp og stra-

tegisk interesseformulering. Slaget om decentral løndannelse er ikke et slag, der vindes eller tabes én gang for alle. De faglige organisationer må indstille sig på omfattende forandringer. Til gengæld er det forandringer, som organisationerne har mulighed for at øve stor indflydelse på, fordi de sker inden for rammerne af forhandlingssystemets aftalte spilleregler.

Krav om øget tilpasning til private aflønnings- og reguleringsformer er ikke noget nyt. Samordning med den private løndannelse har været grundlaget for det offentlige aftalesystem fra dets defacto etablering i 1950'erne. Siden er offentlig og privat løndannelse konvergeret. Der er skabt stadig større sammenhæng og parallellitet mellem offentlige og private lønforhandlinger.

Det aktuelle krav om decentralisering er hverken udtryk for afinstitutionalisering eller for markedsmæssiggørelse af løndannelsen, men for en langsigtet forandringsproces, der er igangsat på baggrund af udpegningen af nye samordningsproblemer mellem offentlig og privat løndannelse. Der sættes spørgsmålstegn ved organisationernes placering, forde-

lingen af aftale-, forhandlings- og ledelsesret, forholdet mellem individuelle og kollektive rettigheder, centrale og decentrale forhandlinger. Kampen er tilspidset, men den foregår inden for stabile institutionelle rammer, skabt gennem en lang historisk udvikling.

Formålet med denne artikel er at beskrive de institutionelle betingelser, hvorunder denne kamp foregår, og herved levere en ramme, hvori de aktuelle forandringer kan begribes. Først sættes offentlig løndannelse ind i et historisk institutionelt perspektiv, dernæst beskrives hovedlinjerne i den aktuelle udvikling, afslutningsvis vurderes de institutionelle effekter og udfordringerne for de faglige organisationer.

2. Forandring og stabilitet i offentlig løndannelse

Offentlig løndannelse foregår inden for rammerne af en kompleks struktur, skabt gennem en lang institutionel historie. Udgangspunktet i tjenestemandssystemet og forvaltningsretten har skabt særlige betingelser for opbygningen af aftale- og forhandlingssystemet og dets tilknytning til det øvrige arbejdsmarked.² På trods heraf har man stort set ikke forsøgt hverken inden for forvaltnings- eller arbejdsmarkedsforskningen at studere de særlige institutionsformer, som samordningen mellem offentlige og private organiseringsprincipper har medført.

I et historisk institutionelt perspektiv sættes løndannelsens organisering i sammenhæng med den offentlige sektors udvikling og forandring. Der fokuseres på de specifikke betingelser og de konkrete institutionelle former, der udvikles i forbindelse med samordning af løndannelsen med stadig nye målsætninger.³ Fra lønsystemets formalisering med tjenstemandsreformen af 1919 er der sket store forandringer af den offentlige sektor såvel kvantitativt som kvalitativt. Princip-

perne for løndannelse er kun delvist fulgt med.

Det hierarkiske og anciennitetsbaserede lønsystem er blevet udbredt til at gælde for et stigende antal overenskomstansatte, samtidig er der blevet stillet krav om styring af den generelle lønudvikling i takt med ekspansionen i antallet af offentlige opgaver og den offentlige sektors voksende andel af den samlede økonomi.⁴

Fra at være et lukket og internt løn- og ansættelsesområde dannes der fra 1950'erne et åbent og dynamisk offentligt arbejdsmarked, udsat for eksternt markedspress. Både tjenestemændene og de mange nye grupper af overenskomstansatte stiller krav om øget dynamik i lønfastsættelsen. Tjenestemændene får formaliseret aftaleret med tjenstemandsreformen af 1969, der danner grundlag for opbygningen et selvstændigt offentligt aftale- og overenskomstsystem efter privat mønster. Offentlige myndigheder og private organisationer gøres til parter i aftale- og overenskomstforhold, og der dannes faglige institutioner til forhandling, forlig, mægling og sanktionering af lønaftaler.⁵

Trods vidt forskellige historiske udgangspunkter sker opbygningen af en central aftale- og forhandlingsstruktur parallelt på det private og det offentlige område, hvilket er tæt forbundet med kravet om central lønstyring. Både den offentlige og private løndannelse blev fra 1960'erne tolket ind i en samfundsøkonomisk forestilling, idet den generelle lønudvikling blev udpeget som redskab i en efterspørgselsorienteret økonomisk politik. Det centrale mål var forbedret konkurrenceevne gennem lav inflation, og fra 1970'erne også udgiftsstyring i den offentlige sektor.⁶

Fra starten af 1980'erne formuleres der en række nye samordningsproblemer mellem offentlig og privat løndannelse. Den borgerli-

ge regerings moderniseringsprogram fra 1983 udpeger den offentlige sektors vækst, manglende omstillingsevne og produktivitet som et af de vigtigste problemer for dansk samfundsøkonomi.⁷ De offentlige arbejdsgivere indleder en omfattende offensiv mod en række af de principper, der hidtil har været gældende for offentlig løndannelse og dens organisering.

Det stive lønsystem og det gennemregulerede aftale- og overenskomstsystem udpeges som en barriere for omstilling og fornyelse. Mod lønsystemet indvendes det, at lighed, forudsigelighed og standardisering har domineret frem for udgiftspolitiske og produktivitetsfremmende hensyn. Aftale- og overenskomstsystemet kritiseres for central detailstyring og uigennemsigtige regler, hvilket udpeges som en barriere for fleksibel og effektiv ressourceudnyttelse.⁸

Nye idealer kæmper mod årtiers grundfæstede værdier bag løn- og forhandlingssystemets opbygning. Både det anciennitetsbaserede lønsystem og den solidariske lønpolitik, der har båret sammenholdet i forhandlingssystemet, udfordres af krav om større løndifferentiering, sammenlignelig offentlig og privat lønstruktur og udbygning af det individuelle element i løndannelsen.

Med arbejdsgivernes lønpolitiske offensiv er der således blevet udpeget nogle strukturelle samordningsproblemer, som har sat spørgsmålstegn ved grundlæggende lønpolitiske opfattelser og institutionelle strukturer på det offentlige arbejdsmarked. Det er ikke kun den generelle lønudvikling, der udpeges som samfundsøkonomisk relevant. Også lønstrukturen og sammenhængen mellem løn og produktivitet bliver udpeget som problem. Udpegningen danner grundlag for yderligere samordning af den offentlige og private løndannelse gennem parallel afprøvning af nye

aftaleformer, forhandlingsrelationer, ansættelses- og lønformer.

Samordningen sker ikke via autoritative indgreb eller centrale aftaler, men gennem målrettede kampagner og komplicerede forhandlingsspil. Der er hverken tale om afregulering eller nedbrydelse af de eksisterende institutioner. Tværtimod er det via det etablerede aftalesystem, at der i øjeblikket kæmpes om at udvikle en model for decentral løndannelse. Konturerne af et nyt aftale- og forhandlingsystem tegner sig, samtidig med at stabile forudsætninger i det eksisterende system opretholdes og reproduceres.

3. Offentlig løndannelse i et decentraliseringsperspektiv

Udbredelsen af moderniseringspolitikken til den lønpolitiske dagsorden har igangsat en omfattende fornyelsesproces, hvorigennem den offentlige løndannelse søges koblet til stadig flere og nye samfundsøkonomiske målsætninger. Hvad det er for nogle forandringer, der er på spil, og hvilke effekter de kan tænkes at få, ikke bare for aftale- og forhandlingssystemet, men også for organisationernes rolle, såvel centralt som decentralt er stadig et åbent spørgsmål.

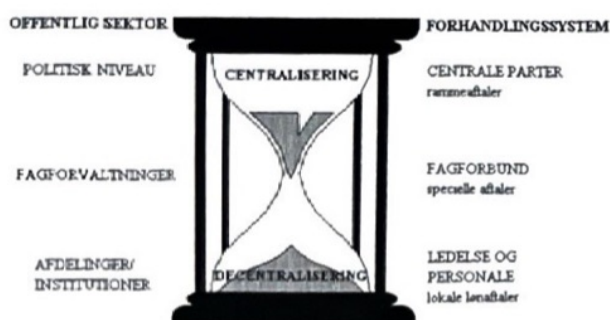
Et billede tegner sig dog tydeligere og tydeligere. Moderniseringspolitikken dobbelte princip om centralisering og decentralisering har tegnet konturene af den offentlige sektor i et »timeglas«. Med timeglasset rinder tiden ud for det traditionelle myndighedshierarki. Detaljeret regelstyring afløses af mål- og rammestyring. Specialiserede og funktionsopdelte fagforvaltninger afløses af koncernledelse og helhedsforvaltninger, hvilket følges op af økonomisk, faglig og administrativ decentralisering. Den offentlige sektor skal være bred i toppen, slank på midten og mangfoldig i bunden. Den skal vendes på hovedet gennem øget decentralisering helt ned til institutionsniveau. Både i Dyremoses seneste

moderniseringsredegørelser og i Lykketoftes »Nyt syn på den offentlige sektor« peges der på en sådan »bottom-up model«⁹

Det samme gælder det offentlige aftale- og forhandlingssystem. Specielle forhandlinger på forbunds- og foreningsniveau nedtones til fordel for generelle rammeaftaler og lokale lønaftaler. Detaljerede overenskomster for snævre faggrupper skrives sammen til bredere aftaler og fagforbund slås sammen i karteller. De centrale parter indgår på stadig flere områder generelle rammeaftaler, som forudsætter decentral indholdsudfyldelse, og afsætter lønrammer, der udmøntes gennem lokale lønaftaler i overenskomstperioden.

I begge tilfælde gælder det, at decentraliseringen sker gennem central rammestyring. Perspektivet må ses i timeglassets optik.

Timeglasset – lønpolitisk perspektiv



Udviklingen er ikke entydig. Fra moderniseringspolitikken blev lanceret af den borgerlige regering i 1983, er der blevet udpeget flere samordningsproblemer mellem den offentlige og den private sektor samt internt i de to sektorer. Som jeg har læst udviklingen, kan den inddeles i 3 trin, der hver især sætter nye betingelser for offentlig løndannelse.

Moderniseringspolitikken 1. trin har rødder tilbage i 1970'erne, hvor der formuleres et problem om at styre og kontrollere den of-

fentlige sektors vækst. Institutionaliseringsen heraf sker for alvor i 1980'erne. Vi får budgetreformen med dens benhårde rammestyring af de offentlige budgetter, hvilket følges op af stramme budgetaftaler med kommunerne, lønsumsrammer, stillingskontrolreform, moderne ansættelsesstop mv.¹⁰ Samtidig underlægges også aftaleforhandlingerne central rammestyring gennem en stadig mere præcis »prisfastsættelse« af lønpolitiske krav og projekter. Herefter er det ikke kun den generelle lønregulering, som fastsættes ved de generelle forhandlinger, men en samlet ramme for alle omkostningskrævende krav i hele perioden. Inden for den generelle lønramme afsættes der typisk en række formålspuljer, samt en pulje til specielle forhandlinger og til lokal- og chefløn.

Trods paroler om decentralisering har moderniseringspolitikken 1. trin altså primært indebåret en centralisering af styringen af de økonomiske ressourcer, hvilket allerede har fået konsekvenser for aftale- og forhandlings-systemets indretning og funktion. Den dobbelte lønstyring har sat snævre økonomiske rammer for de offentlige lønforhandlinger. Forhandlingerne er i høj grad kommet til at handle om, hvad parterne vil prioritere at »betale« ud af rammen, hvilket har flyttet en væsentlig del af prioriterings- og afvejningsproblemet over på organisationssiden.

I moderniseringspolitikken 2. trin fokuseres der på den offentlige sektor som en organisatorisk størrelse, idet der formuleres et problem om at samordne den interne effektivitet og omstillingsevne med økonomiske produktivitetsopfattelser. Moderniseringsprogrammets løsningsmodel var ved dets lancering en ny og sammenhængende forvaltnings-, personale- og lønpolitik.¹¹ Løndannelse kobles til en række nye problemer. Kravet om central lønstyring suppleres af et krav om øget fleksibilitet i lønfastsættelsen. De offentlige arbejdsgivere foreslår decentralisering gennem

puljeordninger, der anvendes til individuel lønfastsættelse og indførsel af produktivitetsfremmende lønsystemer.¹²

Trods drøftelser herom ved aftaleforhandlingerne i 1985 og i det efterfølgende lønformsudvalg er det først i 1987, at der aftales en forsøgsordning med decentrale kommune- og flekslønspuljer på 0,2% af den samlede lønsum. I 1989 accepterer organisationerne ikke bare en opfølgning, men en videreudvikling, som indebærer decentrale ikke-organisationsopdelte puljer. I 1991 og 1993 udbygges lokallønsordningen med mindre justeringer fra 0,5 til 0,7% af lønsummen, hvilket indebærer, at rammen til lokalløn nu for første gang overstiger rammen til specielle forhandlinger. Samtidig kommer aftaleforhandlingerne i mindre grad til at handle om nominelle lønstigninger. Aftalerne får karakter af rammeaftaler og kommer i højere grad til at omhandle en række kvalitative elementer så som omstilling, efteruddannelse, pension, seniorpolitik. Der bliver trængsel på lønforhandlingernes dagsorden.¹³

Den budgetmæssige klemme og de lave inflationsberegninger gør lokallønnen til en stadig vigtigere del af den aftalte lønstigning, samtidig med at spillet om, hvilke formål og projekter der skal prioriteres ud af den generelle ramme, bliver mere og mere afgørende for organisationerne. Kombinationen af rammestyring og decentralisering sætter således spørgsmålstejn ved det centrale aftale- og forhandlingssystemets opbygning og funktion. Der er færre og færre midler at gøre godt med, flere og flere problemer på lønforhandlingernes dagsorden, samtidig med at en stadig større del af lønstigningerne skal forhandles decentralt.

Rammeaftalerne, der alle forudsætter decentral indholdsudfyldelse, betyder altså en styrkelse af henholdsvis det centrale og det decentrale niveau. Fagforbundene, der befinder

sig midt i timeglasset, presses til at delegerer kompetence henholdsvis opad til fælles forhandlingsudvalg og nedad til lokale repræsentanter, samtidig med at puljerne til specielle aftaler bliver mindre og mindre. Hvad der tidligere kunne løses via de specielle organisationspuljer, er organisationerne nu i stigende grad nødsaget til at kæmpe om at få gjort til et projekt inden for den generelle ramme eller løse via den decentrale lønramme.

I det 3. trin – moderniseringspolitikens aktuelle fase – formuleres der et kvalitativt strukturproblem mellem offentlige og private organisations- og reguleringsformer. Der tales om øget konkurrence, strategisk udlicitering og virksomhedsorientering i den offentlige sektor.¹⁴ De offentlige arbejdsgivere sætter ind med krav om nedtoning af de generelle og automatiske reguleringsordninger til fordel for lokale lønpolitikker, der tager udgangspunkt i den enkelte arbejdsplads' opgavemål, resultater, kvalitet og produktivitet. Perspektivet er at gøre lokal løndannelse til et ledelses- og udviklingsværktøj, delvis på bekostning af aftalesystemet og den centrale detailstyring.¹⁵

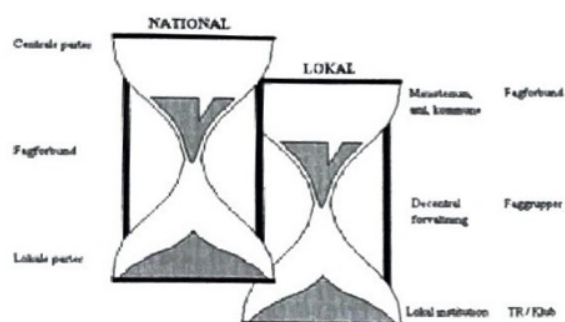
Den lokale lønpolitik ønskes altså hverken begrundet i lønsystemets formelle kriterier eller i generelle fordelingsnormer, men derimod i specifikke personale- og udviklingsmål, såkaldt virksomhedsinterne kriterier. Der indføres et nyt niveau i timeglasset, det lokale niveau. Hvorvidt institutionaliseringen af det 3. trin vil medføre øget decentralisering og konvergens mellem offentlige og private løn- og reguleringsformer er imidlertid stadig et åbent spørgsmål. Nedenfor vurderes de institutionelle effekter og eventuelle barrierer en sådan udvikling kan tænkes at løbe ind i.

4. Institutionelle betingelser for en decentral model?

Kravene om yderligere decentralisering af løndannelsen og om formulering af en integreret lokal løn-, personale- og udviklings-

politik blev skærpet i både den statslige og kommunale rammeaftale om lokalløn fra 1993.¹⁶ Der åbnes hermed for decentralisering af løndannelsen helt ned til institutionsniveau. Vi går fra én til mange lønpolitikker. Der sker en fordobling af timeglasset til et lokalt plan. Fordoblingen er illustreret i nedenstående figur.

Timeglassets lokale forskydning og organisatoriske niveauer



Den aktuelle kamp om den lokale lønpolitiks organisering handler i høj grad om, hvordan denne fordobling skal finde sted. Rammeaftalen har igangsat en ny kamp om at formulere konkrete mål og udmøntningskriterier og om opbygningen af et lokalt forhandlings-system. Om hvilke nye institutioner, der skal opbygges, og hvordan kompetence- og arbejdsdelingen skal være mellem de forskellige niveauer.

Det handler ikke kun om fordeling af bestemte rettigheder og pligter, formalisering af bestemte procedurer eller udvikling af særlige teknikker. Der skal skabes institutionelle betingelser for, at systemerne kan fungere. Udviklingen af lokale lønpolitikker og opbygningen af lokale forhandlingssystemer stiller helt nye krav til de lokale parter om at udvikle fælles forestillinger, påtage sig nye roller og udvikle nye kompetencer. Det lokale niveau bliver pålagt et lønpolitisk ansvar, som det aldrig har haft før. De lokale parter skal ikke bare være i stand til at indholdsudfylde

overordnede principper med konkrete kriterier. De skal også kunne formulere og begrunde kriterier i sammenhæng med forvaltningsområdets eller institutionens udviklings- og personale mål.

I timeglassets perspektiv bliver det væsentligt at diskutere, hvilke barrierer der eventuelt modvirker timeglassets »tip over« mod yderligere decentralisering, men også hvilke nye strukturer der er under dannelse på det decentrale niveau.

Rammeaftalens krav om at formulere en integreret løn-, personale- og udviklingspolitik rejser en række nye samordningsproblemer i det lokale timeglas. Der stilles spørgsmålstegn ved en række af de strukturer, inddragelsesformer, regelsæt og kulturer, som tidligere har præget forhandlinger, personalepolitik og lønadministration.

Til topledelsen i ministerier, amter og kommuner, hvis hovedansvar tidligere har været at sikre den centrale budgetstyring og koordinere mellem fagforvaltninger, stilles der nu krav om at formulere en samlet personale- og udviklingspolitik. Samtidig tvinges de faglige repræsentanter til at koordinere deres synspunkter i medarbejderråd eller lingende, hvis de vil have indflydelse på de overordnede løn- og personalepolitiske principper.

Løn- og personaleafdelinger skal ikke blot være i stand til at administrere ansættelser og anvise løn. De skal med opbygningen af et lokalt forhandlingssystem også kunne rådgive i konkrete forhandlinger og påtage sig nye sekretariatsopgaver som udredning, evaluering, oplysning mv. Den traditionelle administrationskultur udfordres af en ny managementkultur, der tænker i kompetence- og organisationsudvikling fremfor regler og procedurer.

De faglige organisationers repræsentanter og fagforvaltningerne i midten af timeglasset, der tidligere har stået for forhandling af standarder og normer inden for eget fagområde, udfordres nu til dels at koordinere lokallønsforhandlingerne med de overordnede løn- og personalepolitiske principper, dels at delegere kompetence helt ned til afdelings- eller institutionsniveau. Fagkulturen udfordres af en overordnet koncernstyring på den ene side og af en øget virksomhedsorientering i institutionerne på den anden.

På institutionsniveauet, der tidligere har været vant til central normering af opgaver og standarder, stilles der nu krav om en langt højere grad af selvbevidsthed, som kan danne grundlag for formulering af egne personale- og udviklingsmål. Det kræver et opgør med grundfæstede kulturer og holdninger både på ledelses- og personaleside. Til ledelsen, der traditionelt har tænkt i instruktion, overvågning og kontrol, stilles der krav om at kunne motivere, udvikle og bedømme medarbejdere. Til personalet og deres repræsentanter, der tidligere har været præget af en lønmodtager- eller professionsidentitet, stilles der til gengæld krav om at identificere sig mere med arbejdspladsens profil og mål. Lønmodtager- og professionskulturer udfordres af en spirende virksomhedskultur.

Både politikere, forvaltning, ledelses- og medarbejderrepræsentanter tildeles således nye roller i det lokale timeglas. Det svære balancepunkt befinder sig mellem de decentrale parter politiske styring, organisationernes og forvaltningens professions- og fagspecialisering og endelig institutionernes virksomhedsorientering. Mellem formel kompetence og faktisk kapacitet på de 3 niveauer i det lokale timeglas.

Institutionerne i det lokale timeglas har ikke uventet haft svært ved at leve op til rammeaftalens ideelle krav. Både ministerier, amter og

kommuner er i dag midt i processen med at formulere de overordnede løn- og personalepolitiske rammer, etablere fora for kompromis- og koncensusdannelse samt udvikle spilleregler og procedurenormer for lokale lønforhandlinger. Det er meget forskelligt fra ministerium til ministerium og fra kommune til kommune, hvor langt man er kommet, om man overhovedet har formuleret en fælles personalepolitik, om der er udviklet en fast forhandlingsprocedure, uddelegeret kompetence til institutionsniveau o.s.v.¹⁷

En centralstyret puljekonstruktion, der refererer til aftale- og overenskomstsyste- met, synes at have svært ved at skabe grundlag for øget fleksibilitet på det lokale niveau. Moderniseringspolitikken 3. trin har svært ved at finde sine fødder i det lokale timeglas. Personale- og udviklingspolitikken er kun delvis blevet forankret i de lokale institutioner. Oftest er det en nyoprettet personale- og udviklingsafdeling, der kæmper for at udbrede de nye ideer både opad i den centrale ledelse og nedad i fagforvaltninger og institutioner. Samtidig er det svært at samordne eventuelle personale- og udviklingsmål med den lokale løndannelse, da faggrupperne opfatter lokallønsmidlerne som »deres penge«, ikke institutionens eller ledelsens.

Vi må altså konstantere en endnu uafgjort kamp i det lokale timeglas mellem central styring og lokal fleksibilitet, aftale- og ledelsesret, fordelings- og udviklingspolitik, generelle og specifikke kriterier. En reel decentralisering til institutionsniveau vil udfordre ikke bare etablerede faggrænser, forhandlings-, samarbejds- og ledelsesstrukturer, men også selve sammenhængskraften i det etablerede aftale- og forhandlingssystem.

5. Nye udfordringer for de faglige organisationer

Det samme gælder de faglige organisationer. Der er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om

de overhovedet har en rolle at spille i fremtidens offentlige løndannelse, der synes at stille krav til øget centralisering og decentralisering på én og samme tid.

Løndannelsen styres af rammeaftaler, der konstant revideres og indholdsudfyldes på forskellige niveauer i forhandlingssystemet og dets tilknyttede institutioner. De mange niveauer betyder, at der ikke findes nogen færdige og centrale løsninger. Organisationernes rolle bliver i højere grad at være konsulent og netværksmægler gennem formidling af viden og erfaringer. Det bliver vigtigt at kunne være handlefygtig på samtlige niveauer uden først at skulle igennem et omfattende beslutningshierarki.

I toppen af timeglasset indgår organisationerne rammeaftaler på stadig flere områder. Løndannelsen kobles til en række nye problemer. Organisationerne presses til en bredere politisk orientering og til at indgå i mere eller mindre formaliseret samarbejde med andre organisationer om at prioritere projekter og formål.

I bunden af timeglasset presses organisationerne til at indgå fleksible og midlertidige aftaler, tilpasset lokale forhold. Den lokale lønkamp udvides til at handle om normer, standarder og kvalitet i institutioner og forvaltninger. De lokale repræsentanter skal kunne dokumentere behov, indgå alliancer og overbevise andre om prioriteringer.

De mange niveauer gør det sværere og sværere for organisationerne at varetage medlemmernes interesser og udvikle faglige strategier gennem det traditionelle organisatoriske hierarki. Den faglige kamp både på centralt, decentralt og lokalt niveau kommer i stigende grad til at handle om at formulere konkrete omstillings- og udviklingsmål og løn- og personalepolitiske krav i relation hertil. Der er ikke nogen central aftale eller

facitliste at hive op af lommen. Organisationerne har ingen hævdvunden status eller urørlige rettigheder. De skal til stadighed begrundes og tilkæmpes.

Både den generelle struktur i organisations-systemet og det interne demokrati i organisationerne udfordres af denne udvikling. Den omfattende delegation af kompetence både opad og nedad i systemet sætter krav til organisationerne om at kunne styre og koordinere inden for en meget kompleks struktur og samtidig at kunne legitimere beslutninger og aftaler truffet i mere eller mindre formelle fora og netværk. Nye måder at inddrage medlemmer på på samtlige niveauer og en spredning af dialogen på tværs af de mange niveauer synes at være en forudsætning for organisationernes fortsatte sammenhængskraft.

Afslutning

Både aftale- og forhandlingssystemet og dets organisatoriske grundlag er sat til debat. Offentlige lønforhandlinger er søgt koblet til stadig flere målsætninger såvel centralt som lokalt og der er sat spørgsmålstejn ved de topstyrede faglige organisationers fremtidige rolle under stram lønstyring og øget decentralisering. Udviklingen er ikke entydig. Decentraliseringen er sket på baggrund af nye former for central styring. Tager organisationerne udfordringerne op og udnytter mulighederne, vil vi måske i fremtiden se en langt mere differentieret model for lokal løndannelse. En model, hvor graden af delegation, forhandlings- og aflønningsform er tilpasset det enkelte område, dets opgave- og kvalifikationsstruktur.

Intet er afgjort endnu. Det er åbent, hvor tyngden i timeglasset kommer til at ligge, om vi får flere varianter og forskellige balancer mellem central og decentral lønfastsættelse. Kampen om offentlig løndannelse er tilspidset, men den foregår inden for stabile

institutionelle rammer og aftalte spilleregler. En række forandringer er allerede sket. Ambitionen ovenfor har ikke været at give de færdige svar om, hvor udviklingen fører hen, men derimod at beskrive, hvori det nye består, og hvilke institutionelle betingelser fornyelsesprocessen foregår under.

Noter

1. Ove K. Pedersen og Torben Andersen, Center for Offentlig Organisation og styring, Handelshøjskolen i København takkes begge for deres grundige og kritiske kommentarer til artiklen.
2. Om forholdet mellem arbejds- og forvaltningsret, retssikkerhed og økonomiske hensyn se f.eks.: Petersen, H. *Ledelse og loyalitet. Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, Akademisk Forlag, 1987; Sjölund, M. *Statens Lønepolitik 1966 – 1988*, Publica, Stockholm 1989; Furåker, B. & Lindqvist, R. »Arbetsretten och formningen av partsrelationer i den offentliga sektorn« i *Retfærd*, nr. 62, 1993.
3. Den offentlige løndannelses institutionelle historie er mere dybdegående beskrevet i; Pedersen, D. *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur, 1993.
4. De samlede offentlige udgifter er på 30 år vokset fra 25% (1960) til 60% af BNP (1990). Offentligt ansatte udgør i dag knapt en 1/3 af alle beskæftigede (mod ca. 10% i 1960), og lønudgifterne lægger beslag på ca. 50% af de offentlige udgifter.
5. En nærmere redegørelse for tjenestemandreformen af 1969 og opbygningen af det offentlige aftale- og overenskomstsysteem se: Petersen, H. 1987, opcit, samt Pedersen, D. 1993, opcit. kapitel 2.
6. Pedersen, O.K. »Læreprocesser og forhandlingsspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark« i Nielsen, K. & Pedersen, O.K. (red.): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989, samt; Pedersen, O.K.: »Stabilitet og forandring i overenskomstsysteem på det private arbejdsmarked 1985-1991« i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 1992.
7. Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
8. Finansministeriet: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150, 1988.
9. Finansministeriet: *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*, 1991; Finansministeriet: *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992*, 1992, samt; Finansministeriet: *Nyt syn på den offentlige sektor*, 1993. For en nærmere gennemgang af gennemførte initiativer fra 1982 til 1992, se i øvrigt Finansministeriet: *Den offentlige sektor 1982 – 1992*, 1992, samt; Kommunernes Landsforening & Finansministeriet: *Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber*, 1991.
10. Se: Finansministeriet, Budgetdepartementet: *BRU-rapporten*, Budgetreformudvalget, 1983, samt; Finansministeriet: *Redegørelse om den offentlige sektor*, 1989.
11. Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
12. Se f.eks.: Kommunernes Landsforening: *Kommunernes løn- og personalepolitik, et forslag til fornyelse*, 1985; Kommunernes Landsforening: *Det lønner sig*, 1986, samt; Finansministeriet: *Materiale fra Lønformsudvalget*, 1986; Finansministeriet: *Fleksløn i personalepolitikken*, 1987.
13. Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Protokollat af 25. februar 1993*, Bilag 2, 1993; Finansministeriet: *Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg 1993*, 19. februar 1993. For en nærmere beskrivelse af kampen om den lønpolitiske dagsorden fra 1985 og frem, se; Pedersen, D. 1993, opcit. kapitel 4.
14. Se Finansministeriet: *Valg af velfærd...*, opcit. 1992, samt Finansministeriet: *Nyt syn* opcit. 1993.
15. Finansministeriet: *Lønpolitik '92*, 1992; Finansministeriet: *Lønpolitik '94*, 1994, samt; Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.

16. I den kommunale aftale henstilles der til, at kommunerne og de forhandlingsberettigede organisationer i medarbejderråd eller ligende drøfter de overordnede personale- og lønpolitiske principper, samtidig åbner aftalen mulighed for, at kommunen og de forhandlingsberettigede organisationer kan indgå forhåndsaftaler, hvori betingelserne og formen for tildeling er fastsat, se Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Aftale om lokalløn, KTO*, prg. 2 stk 3-5, 1993.

17. En opgørelse fra 1992, foretaget af Kommunernes Landsforening, viser, at ca. 1/3 af kommunerne på daværende tidspunkt havde en skriftlig formuleret personalepolitik og en anden 1/3 havde en delvis formuleret personalepolitik. Nogenlunde det samme viste en undersøgelse fra Finansministeriet i 1989.

Se: Kommunernes Landsforening: *Kommunernes Personalepolitik*, 1992, samt Finansministeriet: *Personalepolitik i staten*, 1989. Undersøgelser af lokallønsforhandlingers praktiske tilrettelæggelse er begrænsede. Se f.eks. Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993, og Finansministeriet, *Lønpolitik '92*, 1992, kapitel 3.

Litteratur

- Finansministeriet: *BRU-rapporten, Budgetreformudvalget*, 1983.
- Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
- Finansministeriet: *Materiale fra Lønformsudvalget*, 1986.
- Finansministeriet: *Fleksløn i personalepolitikken*, 1987.
- Finansministeriet: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150, 1988.
- Finansministeriet: *Redegørelse om den offentlige sektor*, 1989.
- Finansministeriet: *Personalepolitik i staten*, 1989.
- Finansministeriet: *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*, 1991.
- Finansministeriet: *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992*, 1992.
- Finansministeriet, *Lønpolitik '92*, 1992.

Finansministeriet: *Den offentlige sektor 1982 – 1992*, 1992.

Finansministeriet: *Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg 1993*, 19. februar 1993.

Finansministeriet: *Nyt syn på den offentlige sektor*, 1993.

Finansministeriet: *Lønpolitik '92*, 1992.

Finansministeriet: *Lønpolitik '94*, 1994.

Furåker, B. & Lindqvist, R.: »Arbetsretten och formningen av partsrelationer i den offentliga sektorn« i *Retfærd*, nr. 62, 1993.

Kommunernes Landsforening: *Kommunernes løn- og personalepolitik, et forslag til fornyelse*, 1985.

Kommunernes Landsforening: *Det lønner sig*, 1986.

Kommunernes Landsforening & Finansministeriet: *Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber*, 1991.

Kommunernes Landsforening: *Kommunernes Personalepolitik*, 1992.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Protokollat af 25. februar 1993*, Bilag 2, 1993.

Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.

Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Aftale om lokalløn, KTO*, prg. 2 stk 3-5, 1993.

Pedersen, D. *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur, 1993.

Pedersen, O.K. »Læreprocesser og forhandlingspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark« i Nielsen, K. & Pedersen, O.K. (red.): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989.

Pedersen, O.K. »Stabilitet og forandring i overenskomstsyste-met på det private arbejdsmarked 1985-1991« i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 1992.

Petersen, H. *Ledelse og loyalitet. Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, Akademisk Forlag, 1987.

Sjölund, M. *Statens Lønpolitik 1966 – 1988*, Publica, Stockholm 1989.

Har fagbevægelsen en fremtid?

Lektor Tage Bild, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Professor Henning Jørgensen, Aalborg Universitet, lektor Morten Lassen Aalborg Universitet og lektor Morten Madsen, Aalborg Universitet

1. Indledning

Fagbevægelsens fremtid er blevet et centralt tema i de senere års forskning inden for industrial relations traditionen (f.eks. Baglioni og Crouch 1990 samt Regini 1992). Samme diskussion – men mindre dominerende – kan findes inden for den politologiske litteratur (Panitch 1986, Scholten 1987). Der synes dog ikke at herske enighed om dommen. Nogle forskere har forudsagt, at fagbevægelsen inden for de næste årtier langsomt vil visne hen (Crouch 1990), mens andre er af den opfattelse, at fagbevægelsen også i fremtiden vil spille en stærk rolle som interesseorganisation (Hyman 1992, Streeck 1992). Fælles for såvel skeptikere som optimister er imidlertid, at fagbevægelsens fremtid ofte alene diskuteres på basis af samfundsøkonomiske og sociologiske udviklingstendenser på et højt generaliseringsniveau.

I denne artikel vil vi supplere med et andet analytisk udgangspunkt. Vi har den opfattelse, at man ikke alene på baggrund af de overordnede samfundsøkonomiske og sociologiske udviklingstræk kan besvare spørgsmålet om fagbevægelsens fremtid. En subjektiv angrebsvinkel må vægtes på lige fod med den objektive. Fagforeningernes organisatoriske styrke og mobiliseringsevne afhænger også af medlemmernes opslutning bag den førte politik og ideologi (Strauss og Gallagher 1991) hvorfor fagbevægelsens fremtid nødvendigvis

tillige må diskuteres i relation til medlemmernes egne erfaringer, vurderinger af og holdninger til deres organisation. Hvordan oplever medlemmerne selv værdien af kollektiv organisering i det moderne velfærdssamfund? Føler det enkelte medlem fagforeningen som et meningsfuldt »redskab« til forbedring af arbejds- og livsbetingelser?

Sådanne spørgsmål har vi i en dansk sammenhæng mulighed for at besvare på baggrund af et datamateriale, der er indsamlet i forbindelse med medlemsundersøgelsen »Arbejdsliv og Politik set i et Lønmodtagerperspektiv« (APL-undersøgelsen), som vi har gennemført på opdrag fra LO. Undersøgelsen er baseret på et stort kvalitativt og kvantitativt datamateriale om medlemmernes opfattelse af institutionerne fagforening, virksomhed, familie og velfærdsstat.¹ I det følgende bygger vi primært på undersøgelsens spørgeskemadata.

Hensigten med artiklen er altså at vurdere den danske fagbevægelses fremtid, dels ud fra nogle ændrede overordnede rammebetingelser, dels ud fra de subjektive medlemsudsagn.

Analysen er disponeret sådan, at vi først skitserer, hvorledes rammerne for fagbevægelsens virke har ændret sig de senere år, og hvilke tendenser der synes at tegne sig for fremtiden. Dernæst omtales nogle få grund-

læggende værdiorienteringer i LO-medlemsskaren – specielt vedrørende forholdet mellem kollektivistiske og individualistiske værdier. Efterfølgende belyses medlemmernes forhold til fagforeningen med særlig vægt på de generelle tendenser til virksomhedsorientering og individualisme. Endelig rundes analysen af med en vurdering af, i hvilke dele af medlemsskaren medlemskabet er stærkt, hvorfra det udfordres samt med en egentlig perspektivering af fagbevægelsens fremtidsudsigter.

2. Ændrede rammer for fagbevægelsens eksistens og virke

Med henblik på at kunne vurdere LO-fagbevægelsens fremtid ud fra medlemsudsagn må de ydre rammer for fagbevægelsens udvikling klargøres. Dette er en omfattende opgave, der kan systematiseres på mange måder. Her er kun plads til at skitsere de fire væsentligste hovedfaktorer, nemlig strukturelle forhold, konjunkturelle forhold, politisk-ideologiske forhold samt aftalesystemet (Crouch 1990, Hyman 1992).

De *strukturelle* udviklingstræk refererer til en række overordnede tendenser, som gør sig gældende i alle udviklede industrisamfund: tertiæreringen af erhvervsstrukturen, den stigende betydning af teknologi og kundskabsindhold i produktionen af varer og tjenesteydelser, verdensmarkedets stigende udbredelse og den deraf følgende udhuling af nationalstaternes reelle suverænitet, massekommunikationens vækst og uddannelsessamfundet (Bild m.fl. 1993b). Flere forhold kunne oplistes, men ovennævnte er fuldt tilstrækkelige til, at man må forvente store ændringer i lønmodtagernes bevidsthed. Forandringens indhold og retning lader sig næppe forudsige, men at mere kosmopolitiske, sekulariserede bevidstheder og mindre traditionsbundne værdi- og normsystemer synes at blive en kendsgerning er de færreste i tvivl om. Øget individualisering samt opgør med en lineær

fremskridtstro og traditionelle solidaritetsfølelser er nogle af de mest sandsynlige bevidsthedsforandringer. Afpolitiseringer og svagere politisk deltagelse kan også nævnes (Andersen m.fl. 1993). Følgerne af disse internationale »megatrends« kan også spores i Danmark og det øvrige Skandinavien.

De *konjunkturelle* udviklingstræk i økonomien har i Danmark bl.a. været kendetegnet af massearbejdsløshed i over 20 år. En gængs international tese har været, at modsætningerne mellem integrerede og disintegrerede på arbejdsmarkedet ville vokse og stille fagbevægelsen over for uforenelige krav om at tjene begge gruppers interesser (Offe 1985). Konsekvensen antages at være, at de marginaliserede i samfundet, inklusive de langtidsarbejdsløse, vil vende fagbevægelsen ryggen og tage andre, måske mere radikale overlevelsesformer i brug – medmindre en kursændring af fagbevægelsens politiske linje kunne muliggøre en reel varetagelse af de arbejdsløses interesser. Udformningen af det danske dagpengesystem med stærk fagforeningstilknytning har formentlig været en stærkt medvirkende årsag til, at disse tilspidsninger af massearbejdsløsheden endnu ikke har vist sig i Danmark.

De *politisk-ideologiske* udviklingstræk omfatter både almene og mere konkrete tendenser. De almene træk var 1980'ernes politiske højrebølge, der med succes bragte en fællesskabsorienteret, offentligt tilvejebragt opfyldelse af borgernes behov i miskredit. Velfærdsstatslige ydelser skulle nu i stor udstrækning ligestilles med frembringelse af serviceydelser frembragt på de frie markedskræfters vilkår. Public choice-perspektivet kom i centrum i den offentlige debat og udfordrede den socialdemokratisk prægede velfærdsstat. I forlængelse af højrebølgen blev fagbevægelsens indflydelse via korporatistiske styrings- og implementeringsstrukturer kritiseret – en kritik, der forstærkedes

af, at fagbevægelsens ledere i stigende grad beskyldtes for at tilgodese organisationsparatets interesser mere end medlemmernes (Boglund 1989:5).

Hvor resultatet af denne nyliberalt orienterede politiske dagsorden i en del lande – ikke mindst i England – har været en mærkbar deregulering af den offentlige velfærdssektor, så synes velfærdsstaten i både Danmark, Norge og Sverige i sine grundtræk at være nogenlunde intakt, omend »nedslidt«. Alligevel har den offentlige regulering ændret karakter: fra at tilsigte regulering *mod* markedets mekanismer til at regulere *med* markedet, dvs. sætte gunstigere rammer for markeds-konforme løsninger på borgernes fælles problemer. Konsekvensen er, at medlemmernes forhold til velfærdsstaten individualiseres, idet kunde- og brugerroller skyder borgerrollen i baggrunden. Trods budgetrestriktioner og talrige moderniseringspolitiske tiltag med indbyggede markedsprincipper er de skandinaviske velfærdssystemer imidlertid stadig præget af fordelingspolitiske hensyn. Det danske dagpengesystem har som bieffekt medvirket til fortsat stigende faglige organisationsprocenter, hvilket er en afgørende betingelse for fagbevægelsens indflydelse på de offentlige politikkers tilblivelse og implementering. Danmark og Sverige er de eneste vestlige lande, der har kunnet øge organisationsgraden under krisen. Velfærdspolitikken udformning har således konkret styrket fagbevægelsens magtposition i samfundet – på trods af den vedvarende kritik af de faglige lederes praksis.

I 1990'erne har den politisk-administrative udvikling endog styrket organisationernes rolle i arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. I midten af 1980'erne var der ellers, både internationalt og herhjemme, optræk til en regulær tilbagerullen af de korporative beslutningssystemer – hvilket da også blev til virkelighed i England. Tilsyneladende har de

danske borgerlige regeringer sidst i 1980'erne ressonneret modsat og anlagt en forpligtende samarbejdslinje over for organisationerne. De senere års reformarbejde har i hvert fald medført en mærkbar styrkelse af korporative beslutnings- og implementeringsstrukturer på det decentrale niveau. Fagbevægelsen er derfor mere end nogensinde bundet op på et politisk medansvar for offentlige ydelser af særlig relevans for medlemmernes velfærdssituation.

Organisationernes medvirken i den offentlige politikudvikling foregår imidlertid på nye måder med mærkbare følger for forholdet mellem ledelse og medlemmer. Lukkede og centraliserede beslutningssystemer, hvor fagbevægelsen blot er en blandt flere aktører i et netværk med indbyrdes afhængighed og hensyntagen til andre aktørinteresser, får større udbredelse. Dette medfører, at åben og regulær interessevaretagelse ud fra fastlagte medlemsmandater med selvfølgerlig tilbage-melding om de politiske forhandlingsresultater dårligt lader sig praktisere. En åben dialog i organisationen vil virke forstyrrende ind i ft. netværkspartners egen indre, fælles logik og dermed true netværkets handlemuligheder. Disse lukkede beslutningssystemer både forudsætter og har som konsekvens, at politikførelsen professionaliseres. De valgte bliver selv ekspertagtige i deres tankegang og adfærd, og et hastigt voksende lag af ansatte eksperter bliver mere og mere politiserende. Fagbevægelsens samfundsmæssige medansvar for velfærdspolitikkerne tenderer således til at virke nedbrydende på det indre demokrati i organisationen, hvilket traditionelt har været en af forudsætningerne for et handlekraftigt og effektivt lederskab.

Aftalesystemet undergår i disse år en kraftig udvikling. Økonomiens internationalisering med grænseoverskridende koncerndannelser er en vigtig faktor, der er med til at udhule det private arbejdsmarkeds centraliserede

overenskomstdannelse. Samtidig er der en tydelig tendens til decentralisering. Aftaler om løn- og arbejdsforhold indgår i stigende omfang på den enkelte virksomhed. En tilsvarende udvikling viser sig i den offentlige sektors aftalesystem med introduktionen af lokallønspuljer, seniorordninger m.v. Områdets stærke tradition for en centralt aftalt løndannelse er dog medvirkende til et langsomme forløb. Hovedorganisationernes koordinerende rolle i løndannelsen synes således at være på retur (Due m.fl. 1993). Fagbevægelsen står derfor over for en mere disaggregeret arbejdsgivermodpart. Fraværet af én samlet modpart kan være en ulempe for fagbevægelsens fordelingspolitiske bestræbelser, selv om det må pointeres, at en øget virksomhedsorientering i løndannelsen næppe kan ses som resultat af en ideologisk offensiv mod det klassiske aftalesystem. Et ændret aftalesystem vil derfor næppe være præget af fuldstændig afkollektivisering men snarere bestå af en kombination af generelle aftaler og specifikke virksomhedsaftaler med differentieret udformning af løn- og arbejdsforhold. Aftaleparterne tegner altså til at blive klubben og virksomhedsledelsen lige så meget som de overordnede led i organisationerne.

Selv om fagbevægelsen på visse områder inden for de seneste årtier har lidt magttab, så tyder denne kortfattede oversigt over nogle væsentlige rammer for fagbevægelsens rolle i Danmark – ikke mindst ved sammenligning med en række vestlige lande – på et fortsat gunstigt udgangspunkt. Den høje organisationsprocent kan i al sin enkelhed stå som et udtryk for en fortsat magtfuld position for fagbevægelsen – både på den politisk-administrative scene og ifht. et moderniseret aftalesystem. Potentielle trusler vil kunne være den interne kritik af det faglige lederskab og udfordringerne på det samfundsstrukturelle niveau med en fremadskridende individualisering af medlemmernes fundamentale vær-

dier. Selv relativt set gunstige funktionsbetingelser er imidlertid ingen garanti for, at medlemmerne fortsat vil anse medlemskab for en personlig og social nødvendighed.

3. Den fællesskabsbaserede individualitet

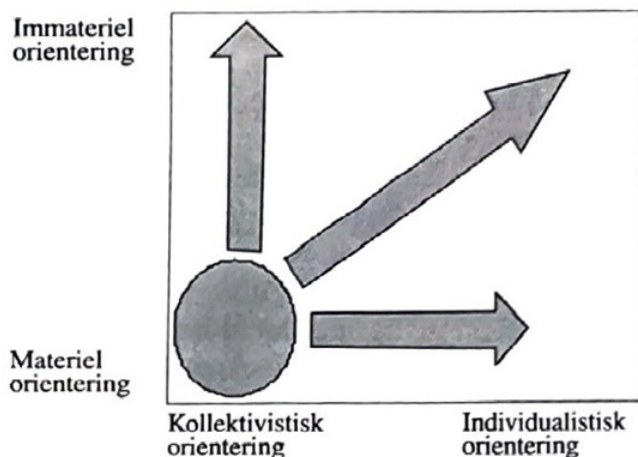
I efterkrigstiden har der blandt sociologer været udført en række empiriske undersøgelser af befolkningers værdier, ofte med et komparativt sigte (f.eks. Inglehart 1990). Undersøgelserne har påvist en betydelig vækst i tilslutningen til såkaldt postindustrielle værdisæt, hvor immaterielle velfærdsværdier og traditionsfrigørelse er hovedbestanddele. Markant står bl.a. ønsket om personlig frihed og udvikling. Det danske bidrag i en stor komparativ længdesnitsundersøgelse af værdimønstre i 25 lande viser også, at der over en 10-års periode er sket en styrkelse af sådanne postindustrielle værdier i den danske befolkning (Gundelach og Riis 1992).

APL-undersøgelsen giver et øjebliksbillede af, hvordan denne værdiudvikling har sat sig igennem hos de lønmodtagere, der er organiseret i forbund under LO. I forhold til de brede befolkningsundersøgelser, har APL-undersøgelsen den styrke, at den fokuserer på netop det udsnit af befolkningen, hvor man må formode, at klassiske kollektivistiske og materialistiske velfærdsværdier har været mest rodfæstede.

Operationaliseringen af værdiorienteringer er i APL-undersøgelsen sket på to værdiakser: en kollektivism/individualisme-akse (også benævnt interessedimensionen), og en materialisme/immaterialisme-akse (også benævnt behovsdimensionen) jvf. figur 1. Denne to-dimensionale beskrivelse af værdimønstret skulle gøre det muligt at give et samlet billede af medlemmernes velfærdsbehov og deres solidaritetsindstillinger (dvs. af deres fordelingsmæssige grundværdier). Mere konkret er udvalgte holdninger og værdier samlet i to

indeks,² der indfanger ovennævnte dimensioner (Bild m.fl. 1993b:81).

Figur 1: Værdiorienteringer i medlemsskaren



APL-undersøgelsen viser, at fagbevægelsens medlemmer spreder sig ud over hele det felt, der er illustreret i figuren. Det postindustrielle værdimønster (øverst til højre) har en betydelig udbredelse, og det kan med stor sikkerhed konkluderes, at den klassiske arbejderorientering (nederst til venstre) har fået en minoritetsposition og endog må forventes at være fortsat vigende.

Det er imidlertid også et vigtigt undersøgelsesresultat, at spørgsmålet om postindustrielle værdier contra det værdisæt, der var karakteristisk for arbejderklassen i industrisamfundet, ikke lader sig besvare som et enten-eller. Tilslutningen til immaterielle værdier forudsætter tilfredsstillende eller i det mindste acceptable velstands- og tryghedsforhold. På samme måde er den voksende individualisme tydeligt forbundet med nogle solidaritetsforestillinger, forstået således at medlemmerne nok ønsker en friere individualitet, men stadig under hensyntagen til et fællesskab. Dette fællesskab har imidlertid ændret karakter. Hvor det tidligere var opfattet vidtfavnende og generelt (»klassefællesskabet«), synes medlemmerne i dag at være orienteret mod retfærdig og solidarisk fordeling i konkrete

livssituationer, dvs. mellem mennesker, man har på tæt hold. Kort og slagordsagtigt har vi kaldt denne værdiudvikling en bevægelse fra klassesolidaritet til hverdagssolidaritet.

Endelig viser undersøgelsen, at forestillingen om en interessemodsatning mellem virksomhed og ansatte kun findes hos en lille minoritet. Hovedparten orienterer sig mod virksomheden som et sted, hvor ledelse og ansatte har fælles interesser.

4. Fagforeningsmedlemskabet under pres?

Med de klare tendenser til øget virksomhedsorientering og skred i medlemmernes værdiorienteringer mod ønske om friere individuelle udfoldelsesmuligheder bliver fagforeningsmedlemskabet udfordret. Det betyder dog ikke, at den nødvendigvis vil miste betydning.

For det første må fagforeningerne nemlig forventes at blive mere synlige for den enkelte, når løn- og arbejdsbetingelser i højere grad aftales på den enkelte virksomhed gennem forhandling mellem virksomhedsledelsen og fagforeningen. For det andet synes medlemmerne også på det generelle plan at slutte op om den kollektive organisering. På spørgsmålet, om »fagforeninger er nødvendige for varetagelsen af lønmodtagernes interesser«, erklærer 87 pct. sig helt enig eller delvist enig. Samtidig er der imidlertid en næsten tilsvarende udbredelse af interessefællesskabet med virksomhedsledelsen, idet 57 pct. oplever, at de har fælles interesser med ledelsen, 28 pct. delvist fælles interesser, mens 15 pct. opfatter deres relationer til ledelsen som et konfliktforhold uden interessefællesskab.

Ser vi på, om en oplevet interessemodsatning er forbundet med tilslutning til nødvendigheden af kollektiv organisering, er der ingen korrelation (Pearson's r : .01). For medlemmerne er positive relationer til henholdsvis virksomheden og fagforeningen således ikke

gensidigt udelukkende men snarere et både-og, hvor den enkelte både identificerer sig med virksomheden og slutter op om den faglige organisering (se endvidere Bild m.fl. 1993b:23-27).

Til gengæld er der en stærk sammenhæng mellem individualistisk orientering og ringe tilslutning til fagforeningen (Pearson's r : .32), hvilket da også bekræftes i vores interviewundersøgelse (se Bild m.fl. 1993a:135-202). Den sammenhæng må tolkes som et faresignal for fagbevægelsen som helhed. De individualistisk orienterede medlemmer oplever kun i begrænset omfang medlemskabet som værdifuldt.

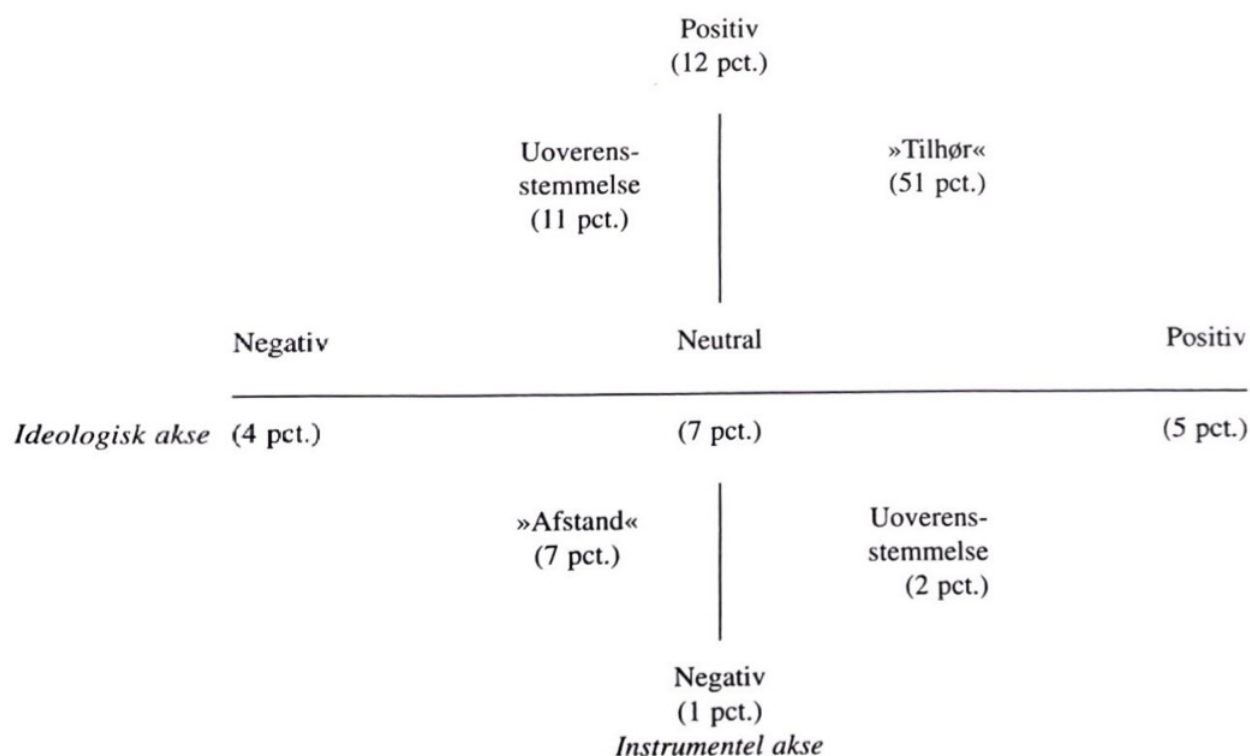
Newton og Shore har udviklet en model til forståelse af fagforeningsmedlemsskabet, hvor det antages, at man kan have flere grunde til at være medlem. Eksempelvis kan nogle medlemmers forhold til fagforeningen både være følelsesmæssigt og egennyttebetinget, andres enten følelsesmæssigt eller egennyttebetinget, mens andre igen føler sig mere eller mindre tvunget i fagforening pga. eksklusiv-aftaler på arbejdspladsen – formelle eller uformelle (Newton og Shore 1992:276). Forfatternes udgangspunkt er her, at fagforeningsmedlemskabet grundlæggende kan ansues ud fra to dimensioner. Dels en ideologisk dimension, der måler graden af tilslutning til fagforeningens grundlæggende værdier, dels en instrumentel dimension, der repræsenterer et kalkulativt og nytteorienteret forhold til fagforeningen byggende på en erkendelsesmæssig afvejning af omkostninger og fordele (Newton og Shore 1992:277-279). Begge dimensioner kan opfattes som et kontinuum gående fra negativ over neutral til positiv og kan stilles op over for hinanden som vist i figur 2.

To forhold omkring de teoretiske præmisser for modellen er relevante at fremhæve. For det første argumenterer Newton og Shore for,

at et instrumentelt baseret medlemskab er spinkelt i den forstand, at det enkelte medlems direkte nytte af fagforeningsmedlemskabet er situationsafhængigt og dermed hurtigt kan ændre karakter. F.eks. vil et medlem, hvis arbejdssituation er præget af ustabilitet og forandring – ny teknologi, ændrede politiske/økonomiske konjunkturer m.v. – alt andet lige opleve en større egennytte af fagforeningsmedlemskabet end det medlem, der oplever stabilitet og ro omkring sit job. Omvendt er et ideologisk baseret medlemskab mere stabilt og vedholdende (Newton og Shore 1992:279). For det andet hævdes det på baggrund af »kognitiv dissonans teorien« (Festinger 1957), at det enkelte medlem ikke i en længere periode kan fungere med forskellige indstillinger til fagforeningen. Den enkelte vil opleve voksende indre uoverensstemmelser og på længere sigt sandsynligvis udvikle enten en »tilhørs-« eller »afstandsrelation« til fagforeningen (Newton og Shore 1992:279-280).

Det fremgår af figuren, at 51 pct. af medlemmerne på én gang er kendetegnet ved at have et positivt instrumentelt og ideologisk syn på medlemskabet, her benævnt »tilhør«. Omvendt har 7 pct. en såkaldt »afstandsrelation« til fagforeningen, mens de øvrige (42 pct.) medlemskab i større eller mindre udstrækning kan karakteriseres som »uoverensstemmende«. Der er altså en stor andel medlemmer, der teoretisk set må forventes at søge mod enten »tilhør« eller »afstand«. Som nævnt ovenfor er der høj korrelation mellem individualistisk orientering og et fagforeningsmedlemskab karakteriseret ved »afstand« (Pearson's r : .33), hvilket i praksis betyder, at en betydelig andel af medlemmer med »afstandsrelation« til fagforeningen er individualistisk orienterede. Der kan her være tale om personer, der er medlemmer enten fordi der stilles krav herom på deres arbejdsplads, eller fordi de fejlagtigt er af den opfattelse, at A-kassemedlemskab er betinget af

Figur 2: Ideologiske og instrumentelle elementer af fagforeningsmedlemskabet



Anm.: Model efter Newton og Shore (1992:279), kilde: APL-databasen.

Modellen er operationaliseret ud fra angivne medlemsskabsbegrundelser. »Hvorfor er du medlem af din fagforening?« »For at være solidarisk med mine arbejdskammerater« (ideologisk akse) »For at få mine interesser varetaget« (instrumentel akse). Svarmuligheder: »Helt enig«, »Delvist enig« (positiv), »Hverken enig eller uenig« (neutral), »Delvist uenig«, »Helt uenig« (negativ).

fagforeningsmedlemskab. Væsentligt er det imidlertid, at der også blandt den store andel medlemmer med »uoverensstemmende« relationer til fagforeningen er en overrepræsentation af medlemmer med individualistiske værdier, hvilket kan tolkes på den måde, at stadig flere medlemmer sandsynligvis vil udvikle et »afstandsbetonet« medlemskab.

Set i et større udviklingsperspektiv, hvor man må formode, at de individualistiske værdier spredes til en stadig større del af medlemskaren, er der således en tendens, der peger i retning af, at stadig flere medlemmer vil udvikle et »afstandsbetonet« medlemskab. På den anden side kan det ikke udelukkes, at ændringer i den enkeltes arbejdssituation i retning af øget utryghed eller ændringer i fag-

foreningernes opgavevaretagelse kan påvirke først og fremmest den instrumentelle dimension positivt og dermed på længere sigt medlemskabet som helhed i retning af »tilhør«.

5. Opgaver under forandring?

I forbindelse med en vurdering af individualismens og virksomhedsorienteringens konsekvenser for fagbevægelsen argumenterer Hyman for, at den kollektive organisering og interessekamp ikke mister betydning, men at interessekampen ændrer indhold (Hyman 1992:160-162). Set ifht. medlemmernes vægtning af hvilke opgaver, der er fagforeningens vigtigste, synes Hyman at have delvist ret.

APL-undersøgelsen viser for det første, at medlemmerne med individualistisk oriente-

ring og oplevelse af interessefællesskab med virksomhedsledelsen tenderer til at svare mindre positivt på eksisterende fagforeningsopgaver som løn, arbejdsmiljø, uddannelse m.v. Dette skal sandsynligvis ses i forlængelse af deres lavere opslutning til faglig organisering i almindelighed. For det andet ses, at de forskellige opgaver har samme prioriteringsrækkefølge, uanset om vi ser på medlemmer med individualistiske eller kollektivistiske værdiorienteringer. Traditionelle opgaver (løn, tryghed, arbejdsmiljø m.v.), solidariske opgaver (udligning af lønforskelle mellem mænd og kvinder, pension), udviklingsrelaterede opgaver (uddannelse, indholdsrigt arbejde m.v.) samt hensyn til det ydre miljø sættes højt på den fagpolitiske dagsorden. Ligeledes er der udbredt enighed om, at individuelle servicetilbud som ferie- og fritidstilbud, private forsikringsordninger m.v. skal vægtes lavt i interessevaretagelsen. Og endelig for det tredje ses, at de individualistisk orienterede medlemmer vægter de individuelle udviklingsopgaver såsom forbedring af uddannelses-, efteruddannelses- og omskolingsmuligheder samt arbejde for et mere interessant og udviklende arbejde relativt højere end de kollektivistisk orienterede.

Medlemmernes vægtning af fagforeningsopgaverne kan tolkes som en udvidelse af fagforeningernes faglige og politiske mandat ifht. den gældende prioritering. Først og fremmest er der tale om en udvidelse af mandatet i såkaldt immateriel retning med vægt på fagforeningsopgaver, som relaterer sig til den enkeltes udviklingsmuligheder i arbejdet og hensyntagen til det ydre miljø.

Individualismen lægger altså op til, at fagbevægelsen sætter sig ud over en snæver materialistisk orientering ved at sætte fokus på bredere velfærdsværdier, f.eks. i form af opkvalificering, uddannelse og et mere indholdsrigt arbejde med individuelle udviklingsmuligheder. En sådan udvikling af interesse-

varetagelsen synes til en vis grad at være en forudsætning for, at de individualistisk orienterede medlemsgrupper vil opleve fagforeningsmedlemskabet som værdifuldt – instrumentelt set – med en deraf følgende mulighed for udvikling af et »tilhørsforhold« til fagforeningen. En faglig strategi, der aktivt forholder sig til dette udviklingsperspektiv, har da også i en skandinavisk sammenhæng været diskuteret siden slutningen af 1980'erne under betegnelsen »det udviklende arbejde« (se f.eks. Hvid 1990, Bottrup 1992, Hvid og Møller 1992, LO 1994).

6. Lederskabet under pres?

Som vi indledningsvis har antydnet, har der fra politisk hold i forlængelse af 1980'ernes højrebølge været rejst en stærk kritik af fagbevægelsens rolle i det politiske system og som forvaltere af medlemmernes interesser. Men som allerede påpeget sætter også ydre faktorer stærkt pres på lederskabet. Væsentligt er her det politisk-administrative systems tendens til at lukke sig om sig selv, hvorved aktørerne indkapsles ifht. deres medlemsmæssige bagland. Ligeledes må det konstateres, at udviklingen i retning af virksomhedsorientering og individualisme objektivt set presser den centralistisk opbyggede fagbevægelse. Der er m.a.o. et ydre pres fra såvel politisk-ideologisk hold som fra de overordnede samfundsmæssige virkebetingelser imod selve organisationsstrukturen og lederskabet. Et ydre pres, der i vid udstrækning modsvares af de subjektive erfaringer i medlemsskaren.

I skarp kontrast til den markante tilslutning til fagforeningen står medlemmernes oplevelse af fagforeningens og lederskabets lydhørhed overfor medlemmerne. Af tabel 1 fremgår, at fagforeningen opleves som et envejskommunikerende apparat, der er nemt at komme i kontakt med, som informerer godt om det faglige arbejde, men som man ikke kan komme igennem med sine synspunkter over for.

Tabel 1: Medlemmernes vurdering af og holdning til fagforeningens funktionsmåde (pct. og antal)

	Helt enig	Delvist enig	Neutral eller uenig	I alt/antal
Jeg giver altid min mening tilkende over for fagforeningen	26	18	56	100/3060
Jeg får som regel mine meninger igennem over for fagforeningen	4	11	86	101/2973
Fagforeningen er nem at komme i kontakt med	41	28	32	101/3156
Fagforeningen informerer godt om det faglige arbejde	25	30	45	100/3129
Fagbevægelsens ledere handler altid i overensstemmelse med medlemmernes interesser	8	24	69	101/3163
Fagforeningen skal arbejde for at øge medlemsaktiviteten	31	22	47	100/3075
De lokale afdelinger skal bestemme mere ifht. forbundet	27	31	41	99/3134
Der er for langt mellem de ting, der sker på arbejdspladsen, og de beslutninger, der tages i forbundet	32	29	40	101/3160

Anm: Svarmulighederne har på samtlige spørgsmål været: »Helt enig«, »Delvist enig«, »Hverken enig eller uenig«, »Delvist uenig« og »helt uenig«.
Kilde: APL-database.

Omvendt synes der i svarene at ligge et medlemsønske om, at fagforeningen udvikler sig mod øget nærhed, dialog og demokrati (se endvidere Bild m.fl. 1993b:33-37). Man kan med baggrund i vores interviewmateriale formulere det således, at medlemmerne ønsker, at fagforeningen i højere grad skal være en »aktivitet« – dvs. en institution, den enkelte kan identificere sig med og stå i dialog med – frem for et »apparat« forstået som en bureaukratisk magtstruktur, der tager beslutninger og klarer interessevaretagelsen hen over hovedet på den enkelte. Som nævnt har efterkrigstidens politikkrav imidlertid været, at organisationer mere og mere involverer sig i netværksdannelser og centraliserede beslut-

ningsrunder. En udvikling der har resulteret i professionalisering af lederskabet, afpolitisering af politikken samt en usynliggørelse af modparten eller »fjenden«.

Den her skitserede kritik er bredt funderet i LO-medlemsskaren. Der er således kun meget svage tegn på (Pearson's r : .06-.15), at f.eks. individualistisk orienterede medlemmer i højere grad end kollektivistisk orienterede tilslutter sig, hvad man med et samlende begreb kunne kalde »mistillid til lederskabet«. Til gengæld er der en høj korrelation mellem kollektivistisk værdiorientering og tilslutning til, at fagforeningen skal arbejde for at øge medlemsaktiviteten (Pearson's r : .31). Ikke

overraskende er der ligeledes sammenhænge mellem karakteren af fagforeningsmedlemskabet og kritikken af fagforeningens interne funktionsmåde (Pearson's r: .08-.25) i retning af, at medlemmer med et »afstandsforhold« i højere grad er negative over for funktionsmåden og lederskabet end medlemmer med et udpræget »tilhørsforhold«. Det skal i parentes bemærkes, at der ingen sammenhæng er mellem virksomhedsorientering og kritik af lederskabet.

Et yderligere aspekt af medlemmernes kritik af det klassiske lederskab er fagbevægelsens tætte relationer til Socialdemokratiet. En betydelig andel, der også indbefatter organiserede socialdemokrater, er af den opfattelse, at fagbevægelsen burde frigøre sig fra partiet. Ikke sådan at forstå, at fagbevægelsen ikke skal påvirke det politiske system, men sådan at fagbevægelsen skal kunne arbejde partipolitisk friere. Heller ikke de økonomiske bidrag til partiets aktiviteter bakkes op af medlemsflertallet (Bild m.fl. 1993b:45-46, CASA 1994:11). At relationerne til Socialdemokratiet udgør et reelt problem underbygges af en medlemsundersøgelse i Den kristelige fagbevægelse (Dkf), der i stor udstrækning rekrutterer medlemmer fra LO-forbundenes rækker. Undersøgelsen viser, at mange skifter til Dkf af ideologiske grunde. F.eks. erklærer 74 pct. af Dkf-medlemmerne sig helt enig i, at de valgte Dkf frem for en anden fagforening, fordi der ikke ydes støtte til politiske partier (Dahl Sørensen m.fl. 1994:13-15).

Det krav om udvikling af organisationstrukturen, organisationsånden og -kulturen, der ligger i medlemstilkendegivelserne, konfronteres fagbevægelsen ligeledes med fra omgivelserne i form af ændrede rammebetingelser. Med vore begreber er der således et massivt pres for, at fagbevægelsen skal udvikle sig fra et »apparat« til en »aktivitet«. En udvikling der i fremtiden vil være et stadigt større indre pres for, idet de individualistiske

værdiorienteringer kan forventes fortsat at spredes. En pessimistisk vurdering ud fra fagbevægelsens iboende konserverende tendens gør det særdeles vanskeligt at gennemføre de nødvendige organisationsændringer. Dog kan de seneste ændringer i LO's struktur med udlægning af opgaver, ansvar og økonomi til kartelniveau tages som et udtryk for, at fagbevægelsen måske vil være i stand til at omdanne strukturen, således at denne matcher fremtidens vilkår. En mere optimistisk vurdering vil således være, at fagbevægelsen på lidt længere sigt vil være i stand til at tage initiativer til den fornødne organisationsudvikling, således at det enkelte medlem med varierende værdiorienteringer i højere grad end i dag vil kunne se sig selv og føle sig hjemme i den faglige og politiske interessevaretagelse. En sådan udvikling i retning af, at fagbevægelsen igen bliver en »aktivitet« for det enkelte medlem, er ligeledes den bedste garant for, at medlemmerne vedligeholder og videreudvikler den ideologisk baserede medlemskabsdimension. Og videre at fagbevægelsen kan agere som katalysator for formuleringen af fælles elementer i medlemmernes hverdagssolidaritet og herudfra formulere brede fælles målsætninger og politikker, der også giver rammer for udfoldelse af en friere individualitet.

7. De svage led i medlemsskaren

Analysen har anskueliggjort, at den faglige organisering og fagforeningsmedlemskabet er relativt stærkt funderet i LO-medlemsskaren. Samtidig er der imidlertid tydelige tendenser til, at fagbevægelsen udfordres af udbredelsen af individualistiske værdiorienteringer og den generelt udbredte kritik af lederskabet. Med henblik på at påvise henholdsvis reelle styrkepositioner og svage led inddrages udvalgte medlemsgruppers syn på fagforeningens nødvendighed.

Tabel 2: Medlemmernes svar på spørgsmålet om, »fagforeninger er nødvendige for varetagelsen af lønmodtagernes interesser« (pct. og antal)

	Helt enig	Delvist enig	Neutral eller uenig	I alt/antal
Alle	65	22	13	100/3251
<i>Køn:</i>				
Kvinder	68	22	10	100/1403
Mænd	62	22	16	100/1803
<i>Alder:</i>				
Under 30 år	54	31	15	100/ 906
30-50 år	66	21	14	101/1792
Over 50 år	80	13	6	99/ 536
<i>Skolebaggrund:</i>				
7. klasse el. under	76	14	10	100/ 670
8.-10. klasse	63	24	14	101/2197
Gymnasium el. HF	57	28	15	100/ 346
<i>Beskæftigelse:</i>				
Heltidsansat	65	21	15	101/2425
Deltidsansat	61	26	13	100/ 279
Arbejdsløs	69	23	9	101/ 499
<i>Sektor:</i>				
Offentligt ansat	71	19	11	101/1070
Privat ansat	60	24	16	100/1680

Anm.: Spørgsmål: »Hvordan stiller du dig til følgende: Fagforeninger er nødvendige for varetagelsen af lønmodtagernes interesser«. Svarmuligheder: »Helt enig«, »Delvist enig«, »Hverken enig eller uenig«, »Delvist uenig«, »Helt uenig«.
Kilde: APL-database.

Op slutningen bag fagforeningsinstitutionen i de forskellige dele af medlemsskaren vises i tabel 2. Den kan også anfægte gængse forestillinger om lokaliteten af styrkepositioner. Forestillingen om, at det er blandt de privat ansatte mænd specielt inden for fremstillings- erhvervene, fagforeningen har sine mest trofaste støtter, må siges at kunne tilbagevises. Det er nemlig især blandt de offentligt ansatte kvinder – blandt rengøringsassistenter, hjemmehjælpere, sygehjælpere, pædagogmedhjælpere, socialpædagoger m.v. – tilslutningen til »fagforeningens nødvendighed« er mest udbredt. Dette skift i de fagforeningsbærende medlemsgrupper er ikke noget isoleret dansk fænomen. Crouch peger på, at offentligt ansatte i en række vesteuropæiske lande i 1980'erne har udvist såkaldt radikal fagpoli-

tisk adfærd i form af en optrapning af brugen af kollektive kampskridt såsom strejker (Crouch 1990:358). At de offentligt ansatte i vid udstrækning slutter op om fagforeningen, kan derfor tolkes som et resultat af det pres, velfærdsstaten også internationalt set har været udsat for. Presset har været ideologisk, i forlængelse af højrebølgen, og samfundsøkonomisk i form af problemer med at finansiere de voksende udgifter bl.a. som følge af massearbejdsledsheden, der har betydet betydelige personalereduktioner, omlægninger og generelle forringelser af de offentligt ansattes arbejdsvilkår.

Samtidig fremgår det, at Offes tese om, at de disintegrerede medlemsgrupper – de arbejdsløse – vil vende fagbevægelsen ryggen til

fordel for mere radikale overlevelsformer (Offe 1985), ikke synes aktuel i en dansk kontekst. De arbejdsløse er endog i særdeles høj grad af den opfattelse, at deres interesser varetages igennem fagforeningen. Forsøg på at organisere arbejdsløse og marginaliserede i politiske bevægelser, som et »B-hold«, har da heller ikke kunnet samle en egentlig opposition. De dårligst stillede lønmodtagere, der vel at mærke fortsat betragter sig som en del af arbejdsstyrken og derfor er fagforeningsmedlemmer, anser fortsat fagbevægelsen som deres væsentligste interessevaretager på trods af eventuelle problemer med realpolitisk at sammentænke de beskæftigedes og de ubeskæftigedes til tider uforenelige fagpolitiske mål. I øvrigt skal det tilføjes, at et stort flertal af medlemmerne tilkendegiver solidaritet med de arbejdsløse. Arbejdsløsheden betragtes m.a.o. som et fællesanliggende. Der er meget, der forener, på trods af den øgede forskelliggørelse.

Det er specielt de veluddannede og unge medlemmer under 30 år, der hylder individualistiske værdier. Vurderet i et udviklingsperspektiv er dette undersøgelsesresultat interessant. For det første fordi det generelle uddannelsesniveau i samfundet må forventes at stige. For det andet fordi værdiundersøgelser fra andre lande helt tilbage fra 1950'erne viser, at den dengang unge generation i forbavsende grad fastholder det værdimønster, der adskilte dem fra deres forældre, efterhånden som generationen selv bliver ældre. Dette betyder, at de medlemmer, der er unge i dag, næppe kan forventes afgørende at ændre deres karakteristiske værdimønster i fremtiden (Inglehart 1990). De betydelige generationsforskelle i værdimønstrene og et stadigt højere uddannelsesniveau vil inden for en overskuelig årrække for alvor kunne forventes at udfordre de grundværdier, der er fremherskende i det faglige lederskab.

Denne udfordring understreges af, at blot 30 pct. af medlemmerne under 30 år har et medlemskab, der kan karakteriseres som et »tilhørsforhold« mod hele 11 pct. med et »afstandsforhold«, hvorimod de tilsvarende andele for medlemmer over 50 år er på henholdsvis 72 pct. og 1 pct. De unge under 30 år udgør i dag omkring en tredjedel af medlemmerne. At de kun i meget ringe udstrækning føler et »tilhørsforhold« til fagforeningen skyldes tydeligt, at de ikke deler de klassiske solidaritetsværdier, der var fagbevægelsens historiske grundlag. Det er imidlertid ikke et udtryk for, at de unge ikke er parate til at give afkald. Men der ligger i deres udprægede hverdags-solidaritet præmisser om nærhed og ansvar, som er noget fremmed over for en traditionel klassesolidaritet.

8. Fornyelsens udfordring

Vi har stillet os spørgsmålet, om fagbevægelsen har en fremtid, vel vidende at det nok ikke lader sig entydigt besvare. Set ud fra de overordnede samfundsmæssige rammebetingelser må det imidlertid konstateres, at fagbevægelsen i Danmark sammenlignet med andre vesteuropæiske lande har relativt gode fremtidsudsigter. Her lægger vi især vægt på styrkelsen af de decentrale korporative beslutnings- og implementeringsstrukturer, den meget begrænsede politisk-ideologiske modvilje mod fagforeningsinstitutionen samt den fortsatte konsensus omkring velfærdsstatens sociale sikringsordninger. Til gengæld udfordres fagbevægelsen af de samfundsstrukturelle og politiske ændringer, hvis effekter er ensbetydende med en øget virksomhedsorientering og et deraf følgende ydre pres på den centralistiske organisationsstruktur og det klassiske lederskab. Disse udviklingstræk mener vi imidlertid ikke er ensbetydende med fagbevægelsens endeligt. De kan endog tolkes positivt som et pres for fornyelse af fagbevægelsen, der samtidig kan imødekomme den tilsyneladende største udfordring – det indre pres fra medlemsside.

Analysen har vist, at medlemmernes subjektive orientering mod virksomheden tilsyneladende ikke svækker deres grundlæggende positive indstilling til fagforeningsinstitutionen. Hovedparten forener således et positivt syn på virksomheden med et positivt syn på fagforeningen som institution. Det indre pres kommer først og fremmest fra den stigende værtdipluralisme i medlemskaren, hvor flere og flere medlemmer antagelig vil udvikle individualistiske værdiorienteringer. Dette sammenholdt med en udbredt orientering imod immaterielle værdier udfordrer på længere sigt selve medlemskabet, den traditionelle opgavevaretagelse og det klassiske lederskab.

Vores medlemsundersøgelse peger således på, at fagforeningernes interessefelt må udvides til også at omhandle et økologisk aspekt, hvor produktionen i bred forstand nøje må afstemmes den globale økologiske balance. Ligeledes er der et mandat til i højere grad at arbejde for at sikre den enkelte personlige udviklingsmuligheder i arbejdet, hvorunder (efter)uddannelsesaspektet står centralt. Både indholdet i arbejdet og udviklingen af arbejdet et sat på dagsordenen. Med Newton og Shore in mente ligger der heri både ønsker om og muligheder for at styrke medlemmernes oplevelse af egen nytteelementet af fagforeningsmedlemskabet – den instrumentelle dimension.

Det klassiske lederskab udtrykker medlemmerne sig som helhed endog særdeles kritisk over for. Fagforeningen opleves som et »apparat«, hvor toppen begrænser sig til envejskommunikation og trykker den vedtagne faglige politik ned over hovedet på de menige. Heroverfor står medlemmernes ønsker om mere decentralt ansvar og dialog på alle niveauer. Beslutningsvejene må vendes om gennem en opprioritering af medlemsdemokratiet. Kun her igennem forekommer det muligt, at den øjeblikkelige værtdipluralisme

i medlemsskaren kan afspejle sig konkret i den faglige og politiske interessevaretagelse – og måske med tiden danne afsæt for et nyt værdifællesskab. Det nye fællesskab, der tegner sig, vil formentlig komme til at lægge vægt på den »nære« hverdagssolidaritet og nogle fælles rammer med plads til individualitet – i kontrast til den traditionelle klasse-solidaritet med dens ensliggjorte interessevaretagelse. Men en sådan fornyelse af fællesskabet ville der ske en styrkelse af den ideologiske medlemskabsdimension.

Svaret på spørgsmålet, om den danske fagbevægelsen har en fremtid, er således et spørgsmål om valg, om vilje, ressourcer og handlekraft! Det er m.a.o. betinget af, at fagbevægelsen åben og selvkritisk kan overvinde de gamle former for interessevaretagelse og de lukkede beslutningssystemer. Vigtigt er det, at bevægelsen gennem øget demokratisering er i stand til at forny sig og opfange det fælles under nye former. Hvis ikke fagforeningen på den måde igen kan blive en »aktivitet« for medlemmerne – en bevægelse i stedet for et »apparat« – er der en klar risiko for, at et voksende antal medlemmer med tiden vælger fagforeningerne fra. Tilbage vil i værste fald kun være de ældre, de dårligst uddannede, de arbejdsløse og måske de offentligt ansatte. Hermed vil fagbevægelsen ikke alene komme til at stå svagere ifht. det politiske system, men også risikere sin position som kontraktuel part i det virksomhedsbaserede aftalesystem.

Sat på spidsen kan spørgsmålet, om fagbevægelsen har en fremtid, besvares med både et ja og et nej. Hvis det traditionelle begreb om fagbevægelsen forsøges fastholdt, vil den stå tilbage som et tomt »apparat«, der langsomt vil tæres væk af mangel på næring fra medlemmerne. Skal bevægelsen overleve, vil det sandsynligvis – og paradoksalt – ske i en sådan form og med et sådant indhold, at den ældre generation af ledere og medlemmer

kommer til at opleve det som fagbevægelsens historiske afslutning.

Noter

1. APL-undersøgelsen opererer med to datasæt, et postspørgeskemabaseret og et interviewbaseret. Hvad sidstnævnte angår, er der tale om en dybtgående interviewing af 36 særligt udvalgte medlemmer. Postspørgeskemaundersøgelsen er baseret på et stratificeret udtræk med medlemskab af fagforbund som den stratificerende variabel. Stikprøven var på i alt 5.317 personer, hvoraf 3.390 returnerede spørgeskemaet i udfyldt stand svarende til en besvarelsesprocent på 64. En bortfaldsanalyse samt en gyldigheds- og validitetsvurdering fører frem til, at der er tale om et solidt materiale, der altså er i stand til på repræsentativ vis at udtale sig om forholdene for medlemmerne af LO-forbundene. Medlemmerne af Medieforbundet og Litografisk forbund deltog dog ikke i undersøgelsen. Postspørgeskemaundersøgelsen er afviklet i perioden 2. april til 15. juni 1992. For en yderligere redegørelse for datamaterialet henvises til Jørgensen m.fl. 1993:23-38 og Bild m.fl. 1993a:10-30.
2. Interesse- og behovsdimensionerne er baseret på index, der er konstrueret ved hjælp af en faktoranalyse på et batteri af spørgsmål (Bild m.fl. 1993b:157-160). I operationaliseringen af interessedimensionen indgår følgende spørgsmål: A. Hvad mener du bør være fagforeningens vigtigste opgaver: Udligne lønforskelle mellem højt- og lavtlønnede, B. Hvad mener du bør bestemme lønnens størrelse: Lønnen bør tilpasses den enkelte lønmodtagers indsats, C. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Solidariteten skal udbredes; lønmodtagerne skal stå sammen, D. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Den sociale retfærdighed skal øges: forskellen mellem rig og fattig skal nedbringes, E. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Det skal i højere grad kunne betale sig at yde en ekstra indsats på sit arbejde, F. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: De dygtige skal anerkendes mere. Behovsdimensionen er baseret på følgende

spørgsmål: A. Hvad mener du bør være fagforeningens vigtigste opgaver: Sikring af størst mulig løn for medlemmerne, B. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Velstanden skal øges; især lønmodtagerne skal have højere realløn, C. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Livskvaliteten for den enkelte skal øges, D. Hvordan synes du, at samfundet skal udvikle sig i årene fremover: Naturen og miljøet skal beskyttes; især virksomheder og husholdninger skal påføres strenge miljøregler (Bild m.fl. 1993b:81).

Referencer

- Andersen, J., A.-D. Christensen, K. Langberg, B. Siim og L. Torpe (1993): *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime.
- Baglioni, G. og C. Crouch (eds.) (1990): *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*, London: Sage Publications.
- Bild, T., H. Jørgensen, M. Lassen og M. Madsen (1993a): *Sikke nogen typer*, København: LO og CARMA.
- Bild, T., H. Jørgensen, M. Lassen og M. Madsen (1993b): *Fællesskab og forskelle*, København: LO og CARMA.
- Boglund, A. (1989): *Medarbetare och medlem: Individuell och kollektiv rationalitet i arbetslivet*, Göteborg: Sociologiska Institutionen Göteborgs Universitet.
- Bottrup, P. (1992): *»Det udviklende arbejde« – fremtidens arbejde?*, København: DTI.
- CASA (1994): *Medlemmernes mening om SiD*, København: SiD.
- Crouch, C. (1990): Afterword, pp. 356-362, i Baglioni, G. og C. Crouch (eds.): *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*, London: Sage Publications.
- Dahl Sørensen, N., P. Svarre, N. Redington og J.K. Kristensen (1994): *Den kristlige fagbevægelse i vækst – en undersøgelse af medlemmerne*, Randers: Den kristlige fagbevægelse.
- Due, J., J.S. Madsen og C.S. Jensen (1993): *Den danske model*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Esping-Andersen, G. (1992): The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States, pp. 133-149 i Regini, M. (ed.):

- The Future of Labour Movements*, London: Sage Publications.
- Festinger, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, IL: Row.
- Gundelach, P. og O. Riis (1992): *Danskernes værdier*, København: Forlaget Sociologi.
- Hvid, H. (1990): *Det gode arbejde*, København: Fremad.
- Hvid, H. og N. Møller (1992): *Det udviklende arbejde*, København: Fremad.
- Hyman, R. (1992): Trade Unions and the Disaggregation of the Working Class, pp. 150-168 i Regini, M. (ed.): *The Future of Labour Movements*, London: Sage Publications.
- Inglehart, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Jørgensen, H., M. Lassen, J. Lind og M. Madsen (1993): *Medlemmer og meninger*, København: LO og CARMA.
- LO (1994): *Det udviklende arbejde – en vision indenfor rækkevidde*, København: LO.
- Newton, L.A. og L.F. Shore (1992): A Model of Union Membership: Instrumentality, Commitment and Opposition, *The Academy of Management Review*, vol. 17 nr. 3, pp. 275-298.
- Offe, C. (1985): *Disorganized Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Panitch, L. (1986): *Working Class Politics in Crisis*, London: Verso.
- Regini, M. (ed.) (1992): *The Future of Labour Movements*, London: Sage Publications.
- Scholten, I. (ed.) (1987): *Political Stability and Neo-corporatism*, London: Sage Publications.
- Strauss, G. og D.G. Gallagher (1991): Union Membership, Attitudes and Participation, i Strauss, G., D.G. Gallagher og J. Fiorito: *The State of Unions*, University of Wisconsin; Industrial Relations Research Association Series.
- Streek, W. (1992): Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions, pp. 250-269 i Regini, M. (ed.): *The Future of Labour Movements*, London: Sage Publications.

Hvem flytter ved fyringer?

Mobilitetsanalyse for fyringstruede ansatte på en større lokaltdominerende arbejdsplads

Lektor Mogens Dilling-Hansen, Institut for Virksomhedsledelse, Århus Universitet, lektor Kristian Rask Petersen, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus, lektor Valdemar Smith, Institut for Erhvervs- og Samfundsbeskrivelse, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Nedlæggelse af store arbejdspladser har – beklageligvis – været et aktuelt emne op gennem 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne. For den enkelte arbejder er det isoleret set en ganske ubehagelig situation at komme i; men det forhold, at en stor gruppe af arbejdere afskediges på én gang, har ekstra store konsekvenser og det uanset, hvilken type af arbejdspladser der nedlægges.

Masseafskedigelser betyder for den enkelte arbejder, at det bliver vanskeligere at få et nyt job, dels fordi der fortsat er en generel høj arbejdsløshed, og dels fordi det lokale arbejdsmarked pludselig belastes af mange arbejdsløse med samme faglige egenskaber.

For omgivelserne og specielt den kommune, hvor virksomheden lå, og hvor arbejderne ofte bor, giver de store afskedigelser også problemer. Det drejer sig generelt om sociale problemer, større udgifter til bistandshjælp og lavere skatteindtægter fra arbejderne, der går ned på dagpenge. Dertil kommer, at især mindre kommuner med disse problemer er mere udsat for strukturelle problemer: Erhvervsstrukturen ændres, hvis der ikke kom-

mer nye substituerende virksomheder, og på længere sigt må området derfor frygte en periode med lav vækst: De personer, der kan flytte fra området, flytter måske, og det kan dermed blive svært at tiltrække nye virksomheder, fordi fundamentet for sådanne, nemlig en veluddannet arbejdsstyrke, ikke længere er til stede.

Formålet med denne artikel er at analysere *sammenhænge mellem geografisk mobilitet på arbejdsmarkedet og personlige karakteristika som uddannelse, køn, anciennitet m.v. hos personer, der potentielt er fyringstruet*. Til formålet anvendes en spørgeskemaundersøgelse, der bl.a. omhandler den forventede mobilitet blandt medarbejdere på en stor statslig arbejdsplads truet af større indskrænkninger, nemlig Flyvestationen i Karup. I alt var der pr. 1. januar 1992 ansat 1600 personer ved flyvestationen, hvilket svarer til godt 41% af samtlige arbejdspladser i Karup Kommune. Af disse 1600 arbejdspladser forventedes godt 600 skåret væk på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen som den politiske konsekvens af Forsvarskommissionens udredning vedrørende forswarets fremtidige opgaver i lyset af de generelle nedrustnings-

bestræbelser samt afspændingen mellem øst og vest.¹

Flyvestation Karup indtager en dominerende rolle på arbejdsmarkedet i Karupområdet. Der var således langt fra tale om nogen »normal« situation for de medarbejdere, der måtte blive fyret fra flyvestationen, idet chancerne for ny beskæftigelse i Karupområdet på tidspunktet for undersøgelsen var beskedne. Fraflytning fra området ville givetvis for de fleste være den eneste mulighed for at skaffe sig et tilsvarende job inden for et rimeligt tidsrum.

Den *mulige* nedlukning af dele af flyvestationen blev kendt, da man vedtog principbesparelser for luftvåbenet i 1989; men de *faktiske* besparelser blev først en realitet ved vedtagelsen i folketetinget i foråret 1992.

I »Karuptilfældet« har den politiske beslutningsproces altså indebåret, at en stor del af de ansatte på flyvestationen i flere år har måttet anse det for sandsynligt, at deres job ville forsvinde. I modsætning til almindelige virksomhedslukninger eller større indskrænkninger, der mere eller mindre sker uden varsel, har de ansatte på Flyvestation Karup således haft god tid til at gennemtænke den situation, der sandsynligvis ville opstå for godt 1/3 af dem, nemlig udsigten til tab af deres øjeblikkelige stilling med deraf følgende overvejelser om fraflytning fra området.

Ved geografisk mobilitet forstås altså ikke den hidtidige (historiske), men derimod *den forventede fremtidige mobilitet* i lyset af potentielle fyringstrusler fra flyvestationen, som situationen tog sig ud i december 1991, da de ansatte deltog i nedenstående spørgeskemaundersøgelse. Derved adskiller denne undersøgelses mobilitetsbegreb sig fra tidligere undersøgelser på danske data, der typisk har været baseret på individernes historiske mobilitet. Nedenfor defineres en person som geografisk mobil, hvis personen angiver, at

han/hun om nødvendigt agter at flytte til en anden kommune for at skaffe sig et nyt job og derved undgå ledighed.

2. Empirisk model

Anciennitet, uddannelse, tidligere ledighed, alder, civilstatus, antal børn samt boligforhold er de væsentlige forklarende variable i de hidtidige danske analyser af mobiliteten på arbejdsmarkedet. jf. Gelting (1992). Det er et fælles træk ved tidligere undersøgelser, at der fokuseres på den historiske mobilitet, dvs. den mobilitet, som de pågældende personer allerede har udvist. Som led i tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken i praksis er det imidlertid langt mere interessant at vurdere personernes forventede fremtidige mobilitet. Undersøgelser af den karakter må nødvendigvis baseres på mere eller mindre hypotetiske spørgsmål, hvorved der knytter sig en større usikkerhed til selve mobilitetsbegrebet. Problemet mindskes dog, når analysen foretages inden for et lokalt arbejdsmarked som Karupområdet, samt når populationen er de ansatte på en bestemt virksomhed, der med en vis sandsynlighed vil foretage betydelig mandskabsreduktion, som det var tilfældet på Flyvestation Karup i vinteren 1991/92.

Mobilitetsbegrebet i denne undersøgelse omfatter de personer, som erklærer at være villige til at skifte bopæl for at kunne få en ny stilling og derved undgå ledighed. En del af de ansatte får ligefrem tilbudt et job inden for forsvaret andetsteds i landet, nemlig de *kontraktansatte*. Accept af jobtilbuddet vil i praksis medføre skift i bopæl og dermed indebære geografisk mobilitet, jf. den geografiske fordeling af forsvarets (specielt flyvevåbenets) forlægninger i Danmark.

De øvrige ansatte, der kan betegnes som *civilt ansatte*, får derimod ikke stillingstilbud fra forsvaret. For denne gruppe er den latente fyringstrussel yderst relevant.

Da populationen således i realiteten består af to grupper af ansatte, for hvem sikkerheden i den fremtidige jobsituation er yderst forskellig, er stikprøven, som beskrevet nedenfor, derfor delt op tilsvarende. Begrundelsen herfor er, at de samme forklarende variable næppe er lige relevante for de to grupper, ligesom effekten af fælles forklarende variable givetvis er forskellig. Der er større sikkerhed for et nyt job blandt de kontraktansatte, hvorfor færre variable givetvis spiller ind og givetvis med mindre styrke i overvejelserne om bopælsskift hos denne gruppe end hos de almindelige civilt ansatte på flyvestationen.

For begge grupper af ansatte estimeres sandsynligheden p_i for, at den pågældende person er geografisk mobil i tilfælde af, at vedkommende person mister sin stilling på Flyvestation Karup ved de forestående personaleindskrænkninger. Sandsynligheden p_i beregnes som en funktion af de forklarende variable x_i .²

I lighed med tidligere studier af den geografiske mobilitet indgår personernes alder, uddannelse, civilstand og familiestørrelse, indkomst, erhvervserfaring og boligforhold som forklaringsselementer, jf. nedenfor. Desuden forklares den geografiske mobilitet ved personernes fleksibilitet, såvel i faglig som indkomstmæssig henseende. For de forklarende variable kan der på grundlag af eksisterende undersøgelser opstilles hypoteser om den forventede sammenhæng mellem variablen og mobiliteten.

Alder forventes at have en negativ effekt på mobiliteten, idet forskellen på livsindkomsten i et andet geografisk område og fortsat forbliven i Karupområdet aftager, jo længere personerne er fremme i deres livsforløb. Alderen har givetvis mindst effekt blandt kontraktansatte, da denne gruppe er udsat for mindst usikkerhed i forbindelse med fremtidig beskæftigelsesstatus.

De ansattes *uddannelsesniveau* må antage at have en positiv effekt på den geografiske mobilitet, idet forskellen mellem personernes livsindkomst i beskæftigelse i et andet geografisk område og livsindkomsten i Karup (med betydelige ledighedsperioder), såfremt man bliver boende i området efter personaleindskrænkningerne, må antages at vokse med stigende uddannelse. Uddannelsesniveauet er givetvis af størst betydning hos de almindelige lønmodtagere på flyvestationen pga. den meget jobspecifikke uddannelse for officerer m.v.

De adspurgtes *civilstand* forventes at påvirke mobiliteten negativt, såfremt personerne er gifte eller samlevende, og yderligere negativt, såfremt ægtefællen har arbejde i forvejen. Såfremt begge ægtefæller arbejder på flyvestationen, må den geografiske mobilitet antages at forøges, idet incitamentet til at skaffe sig et nyt job i forhold til flytteomkostninger i bred forstand i dette tilfælde er maksimalt.

Familiestørrelsen, i praksis målt ved antallet af *hjemmeboende børn*, trækker i negativ retning, på grund af de ikke-økonomiske omkostninger, der er forbundet med bopælsskift for børn. Dertil kommer usikkerhed omkring evt. fremtidig pasning i tilfælde af, at familien flytter.

Det øjeblikkelige *indkomstniveau* antages at påvirke sandsynligheden for geografisk mobilitet positivt, jf. dog Bach (1987), der ikke finder nogen klar effekt. Begrundelsen for at medtage indkomst som forklarende variabel skal søges i, at kompensationsgraden i forbindelse med ledighedsperioder hos personer, der vælger at blive boende i Karupområdet, vil variere negativt med indkomstniveauet og dermed påvirke livsindkomsten negativt i forhold til de geografisk mobile personer. En del af denne effekt skyldes dog uddannelses-

forhold, idet uddannelseslængde og indkomstniveau er positivt korreleret.

De ansattes *erhvervserfaring* deles op i to komponenter, dels i den samlede erfaring på arbejdsmarkedet og dels i erfaringen i personernes job hos forsvaret. I det omfang, der på flyvestationen i udpræget grad er opbygget jobspecifik human capital, er tendensen til geografisk mobilitet mindre udtalt, medmindre man kan skaffe sig en tilsvarende arbejdsplads. For de kontraktansatte vil der derfor være en tendens til, at øget anciennitet hos forsvaret øger sandsynligheden for at tage imod en stilling hos forsvaret et andet sted i landet. For de almindelige lønmodtagere fås derimod den omvendte effekt, jf. i øvrigt Holmlund & Lang (1985), idet den erhvervede human capital hos forsvaret sandsynligvis kun i mindre grad kan anvendes civil. Derfor vil der blandt denne gruppe af ansatte være en større tendens til at blive i området og se tiden an. Effekten af generel erhvervserfaring er derimod knap så entydig.

De ansattes *boligform* har derimod i princippet en entydig effekt på flyttelysten, idet omkostningerne i forbindelse med bopælsskift er klart størst for de ansatte, der selv ejer deres bolig. Lejerne forventes således at være de geografisk mest mobile.

Endelig er der mere personrelaterede argumenter for at være henholdsvis geografisk mobil eller blive boende i området. Fleksibilitet på arbejdsmarkedet er givetvis af afgørende betydning for den enkeltes valg. Nogle personer er villige til at udvise en betragtelig fleksibilitet for at kunne blive boende i området og samtidig være beskæftiget, også efter at flyvestationen har foretaget mandskabsreduktioner. En del personer er villige til at gå ned i løn, andre er villige til at gå ned i faglig status og påtage sig job, som ligger uden for ens fagområde. *Faglig- og indkomstmæssig fleksibilitet* er således i nogle tilfælde sub-

stitutter for geografisk mobilitet. Omvendt kan man også forestille sig, at de personer, der erklærer at være geografisk mobile, også er de personer, der er mest fleksible. Dette er tilfældet, såfremt de pågældende har stor preference for at være i beskæftigelse.

3. Data

Mobilitetsanalysens datagrundlag er en spørgeskemaundersøgelse, der blev afholdt blandt de ansatte på Flyvestation Karup i december måned 1991. Populationen var på ca. 1200 ansatte, og med en svarprocent på 65% fås således en efter forholdene stor stikprøve. Blandt de adspurgte er det kun personer, der bor i selve Karupområdet, der har interesse i relation til den geografiske mobilitet. »Karupområdet« dækker over det geografiske område, som rummer Karup, Avlum-Haderup, Fjends, Kjellerup, Viborg, Ikast, Silkeborg og Herning kommuner. Personer, der bor uden for dette område og dermed i forvejen pendler langt for at arbejde på flyvestationen, vil næppe ændre deres bopæl, såfremt de skulle miste deres job på flyvestationen. Renses stikprøven yderligere for uanvendelige besvarelser, fås i alt 587 anvendelige observationer for Karupområdet, altså svarende til ca. halvdelen af de ansatte.

Blandt de 587 personer har 215 svaret, at de forventer et få tilbudt et andet arbejde ved forsvaret, hvilket overvejende skyldes kontraktmæssige forhold ved deres ansættelse. De resterende 372 personer er ansat på almindelige lønmodtagervilkår. Tabel 1 viser, hvorledes svarene fra de to populationer fordeler sig på geografisk mobile og ikke-mobile personer blandt personer med bopæl i Karupområdet. Blandt de almindelige lønmodtagere svarer kun 14.5%, at de agter at flytte for at få et nyt job uden for forsvaret, hvilket er nogenlunde i overensstemmelse med Bach (1986).

Tabel 1. Ansatte med bopæl i Karup-området opdelt efter forventet geografisk mobilitet.

	»Kontraktansatte«	Alm. lønmodtagere
Agter at flytte efter en ny stilling	168 (78.1%)	54 (14.5%)
Bliver boende i området	47 (21.9%)	318 (85.5%)
I alt	215	372

4. Resultater

Estimationsresultaterne fremgår af bilag 1, der viser logitestimationer af den geografiske mobilitet for henholdsvis de almindelige lønmodtagere og kontraktansatte på flyvestationen.

De almindelige lønmodtagere består af de personer, der ikke regner med at få tilbudt en anden stilling inden for forsvaret. For denne gruppe er der i bilag 1 vist resultater af fire estimationer. I de to første modeller (A og B) anvendes en approximation for personernes uddannelseslængde, medens der i de resterende to modeller (C og D) er anvendt dummyvariable for uddannelseskategorier. Valget af uddannelsesvariabel påvirker ikke parameterskønnet for de øvrige medtagne forklarende variable i synderlig grad. Øget uddannelsesniveau har i sig selv en positiv effekt på mobiliteten både for modeller med »uddannelseslængde« og dummyvariablestimationerne: I alle estimationer er fortegnene som ventet, idet HK-uddannede er de mindst mobile, og personer med videregående uddannelse er mest mobile.

I samtlige fire modeller varierer mobiliteten negativt med personernes alder, dvs. jo ældre de ansatte er, desto mindre er sandsynligheden for, at de flytter efter en ny stilling. De tilhørende standardafvigelse viser, at sammenhængen er klart signifikant, f.eks. ved et signifikansniveau på 5%.

Mobiliteten aftager, hvis de ansatte er gifte eller samlevende. Her opstår en særlig situation, såfremt begge ægtefæller er ansatte ved flyvestationen; men indledende eksperimenter viser ingen tydelige effekter, såfremt der kontrolleres herfor.

Som ventet har de ansattes indkomstniveau en signifikant positiv effekt på den geografiske mobilitet. I estimationer, hvori »uddannelseslængden« indgår samtidigt, er effekten af indkomst dog mindre tydelig og mindre signifikant, hvilket skyldes, at indkomstvariablen og uddannelsesniveaue i nogen grad er multikollinerede.

I lighed med tidligere undersøgelser af geografisk mobilitet hæmmes mobiliteten, såfremt man ejer sin bolig. I 3 af de viste modeller er denne effekt signifikant forskellig fra nul, hvilket i praksis skyldes, at boligområdet især i den del af Karup-området, der ligger nærmest flyvestationen, vil blive berørt kraftigt, og dermed vil faldende ejendomspriser fratage tidligere ansatte lysten til geografisk mobilitet.

Endelig er der i de tre første modeller indtaget variable for personernes faglige og lønmæssige fleksibilitet. På forhånd var der specielt for den faglige fleksibilitet to modsatrettede effekter, der forventes at påvirke mobiliteten. På den ene side kan et job på et lavere fagligt niveau substituere en flytning efter jobbet (positivt fortegn), medens der i en

positiv tilkendegivelse om faglig fleksibilitet også kunne forventes generel mobilitet (negativt fortegn). Det fremgår klart, at den faglige fleksibilitet substituerer geografisk mobilitet, hvorfor en modvilje mod at gå ned i fagligt niveau øger mobiliteten. Måske er dette resultat så klart, fordi der i den type af hypotetiske spørgsmål ligger en implicit antagelse om, at personen rent faktisk antager, at han kan få et job – antagelsen er til gengæld lidet realistisk på kort sigt. Til gengæld har de personer, der angiver at være villige til nedgang i indkomst ved et lokalt job, større sandsynlighed for samtidig at være geografisk mobile, hvilket er helt som forventet.

Modellen, hvori der indgår dummyvariable for uddannelse og fleksibilitetsvariable, har den største prediktionsevne, nemlig godt 87%, og det bør understreges, at kombinationen af relativt mange observationer og signifikante koefficienter giver pæne resultater for test af den samlede model.

Estimationsresultaterne for den gruppe af ansatte, der i henhold til kontraktlige forhold får tilbudt en anden stilling ved forsvaret, er vist i bilag 2. På forhånd var det ventet, at parameterskønnene var mindre sikre for flere af de medtagne variable end for gruppen af almindelige lønmodtagere. Baggrunden for denne formodning er, at mobilitetsbegrebet er anderledes for de kontraktansatte, hvor det er klart for personen, at der forventes en vis geografisk mobilitet i karriereforløbet. Når det samtidig er svært at få andet arbejde i regionen, må det forventes, at der er andre determinanter for mobilitet.

Af bilag 2 fremgår, at stort set kun villighed til nedgang i faglig standard har effekt på mobiliteten. Såvel alders-, uddannelses- som indkomst- og boligmæssige forhold har ikke nogen signifikant effekt på den geografiske mobilitet. Det samme gælder uddannelsesniveaue med den undtagelse, at HK-gruppen

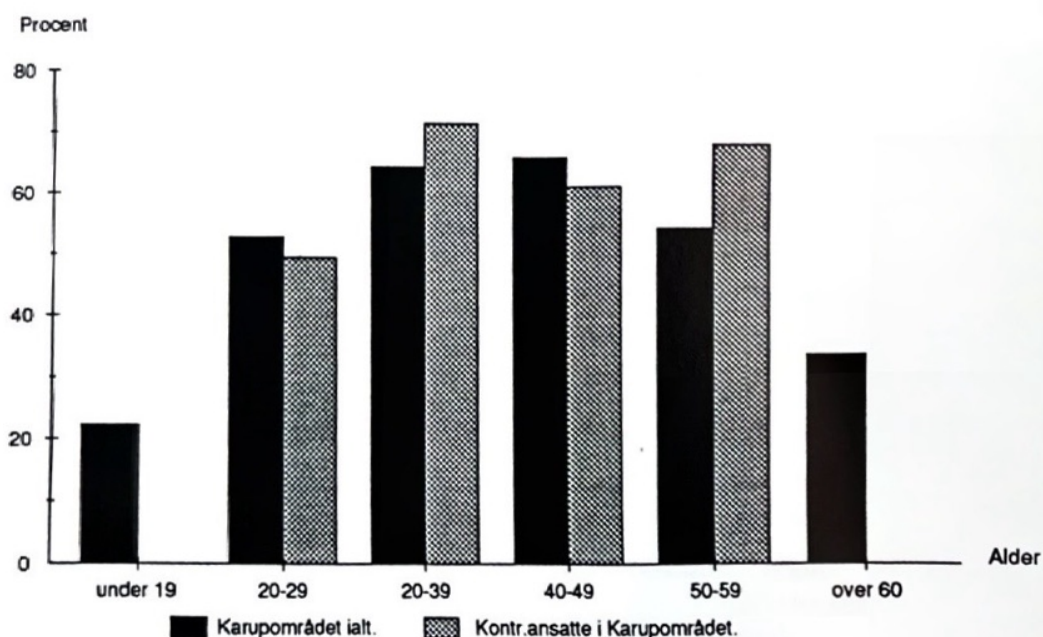
igen skiller sig negativt ud. Forklaringen herpå skal på linie med tidligere findes i det forhold, at HK-ansatte typisk ikke erhverver familiens primære indkomst.

Modellerne for de kontraktansatte har derfor en overordnet forklaringsgrad, der er noget ringere end for de almindeligt ansatte, nemlig med en prediktionsevnen på omkring 70%.

Det bemærkelsesværdige ved de estimerede modeller er effekten af aldersvariablen: De estimerede koefficienter er alle positive, hvilket betyder, at mobiliteten vokser med stigende alder. Resultatet er ganske vist ikke statistisk signifikant, men er dog stabilt. Forklaringen på den fundne positive sammenhæng er, at der i virkeligheden er tale om to modsatrettede tendenser. Den ene effekt er den kendte effekt med faldende mobilitet med alderen, og netop fordi de kontraktansatte forventer forflyttelse i løbet af karrieren, må denne effekt med faldende mobilitet med alderen være mindre end den tilsvarende mobilitet for »almindelige« lønmodtagere. Den anden effekt, der medfører stigende mobilitet med alderen, fås ved at betragte offeromkostningerne ved at afbryde den militære karriere for specielt unge kontraktansatte. På den ene side mister en ung ansat på linie med andre ansatte sin indkomst med tilhørende relativt lav sandsynlighed for at få anden beskæftigelse. Nedgangen til understøttelsesniveauet er på den anden side mindre problematisk for unge, der må forventes at kunne omstille sig bedre til et ændret arbejdsmarked *uden* at skulle afskrive en større investering i karriere inden for forsvaret (jobspecifik human capital).

Figur 1 viser denne aldersafhængige faglige fleksibilitet. Alle personer fra Karupområdet er inddelt efter 10-års aldersintervaller og har angivet den faglige fleksibilitet. Andelen viser den procentandel i det aktuelle aldersinterval, der svarer *ja* til at være villig til at gå ned i fagligt niveau for at få et job.

Figur 1. Aldersafhængig villighed til nedgang i fagligt niveau.



Anm.: Procenttallene angiver den andel, der svarer ja til spørgsmål 21.

Det fremgår af figur 1, at det klart er personer i »enderne« af aldersskalaen, der har lavest tendens til at være villig til nedgang i fagligt niveau – det skal dog bemærkes, at de to yderste aldersintervaller for hele Karupområdet kun indeholder ca. 20 personer.

For de kontraktansatte, der hovedsagelig pensioneres senest som 60-årige, kan den karakteristiske »omvendte U-form« ikke genfindes. For den yngste alderskategori er der dog den lavere tilbøjelighed til at gå ned i fagligt niveau, som den øvrige population også har. Til gengæld er tilbøjeligheden til at gå ned i fagligt niveau stort set konstant for de øvrige alderskategorier. Det kan dog være vanskeligt at fortolke et spørgsmål, der går på en hypotetisk fyringssituation, som de adspurgte *ikke* forventer pga. det forventede jobtilbud; men den langt større villighed for ældre personer passer godt med human kapital teorien. Personer med stor jobspecifik human capital kan ikke forvente at kunne anvende den opbyggede erfaring i andre job på samme faglige niveau.

5. Mobilitetens afhængighed af personlige karakteristika

Modellerne i forrige afsnit tager alle udgangspunkt i tabel 1, der viser tendensen til at være mobil efter de opstillede definitioner. Det er ganske åbenbart, at der ligger forskellige motiver bag mobiliteten for de almindelige lønmodtagere og de kontraktansatte, hvor hhv. ca. 15% og 80% er mobile.

De estimerede modeller er estimeret på grundlag af forskellige kombinationer af individuelle karakteristika, og en behagelig egenskab ved logitmodeller er som bekendt, at responsvariablen/venstresidevariablen kan tilknyttes en sandsynlighed, og at det er muligt at beregne de marginale ændringer i sandsynligheden ved ændring af en forklarende variabel, x_j .

I det efterfølgende er der vist den gennemsnitlige sandsynlighed for mobilitet for forskellige forklarende variable samt den marginale reaktion for enkelte forklarende variable.

Tabel 2. Gennemsnitlig sandsynlighed, (p), for geografisk mobilitet blandt de almindelige lønmodtagere betinget af bolig- og uddannelsesforhold m.v.

Tendens til mobilitet for	Beregnet p, (%)
gennemsnitspersoner	7.7
personer med ejerbolig	5.8
personer i lejet bolig	14.3
personer med HK-uddannelse	2.8
personer med faglært uddannelse	8.4
personer med videregående uddannelse	27.4
personer, der er villige til at gå ned i faglig standard	3.1
personer, der ikke vil gå ned i faglig standard	25.2

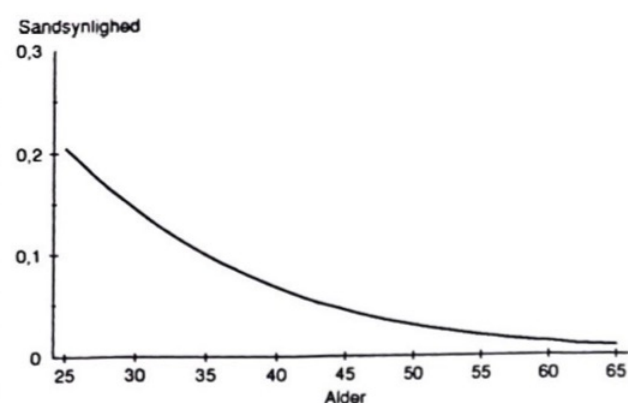
Resultaterne for almindelige lønmodtagere i hele Karupområdet er vist i tabel 2, figur 1 og figur 2.

Tabel 2 viser, at der er 7.7% sandsynlighed for, at en »almindelig« lønmodtager flytter for at få andet job ved en afskedigelse fra flyvestationen. I stedet for at betragte denne overordnede andel kan de næste sandsynligheder sammenlignes, og forskellen i karakteristika giver da forskellig tendens til mobilitet: Personer i lejet bolig har over 10%-point større sandsynlighed for at være mobil, faglært uddannede personer (og det er de fleste ved flyvestationen) er lidt mere mobile end gennemsnittet, medens HK-ansatte i gennemsnit stort set ikke ønsker at flytte. I skarp modsætning til alle øvrige grupper er de få højt uddannede meget mobile (27.4% angiver at ville flytte efter evt. job). En anden væsentlig kategorisk variabel, hvad angår mobilitet, er den faglige fleksibilitet, som viser, hvor kraftigt faglig fleksibilitet og geografisk mobilitet substituerer hinanden.

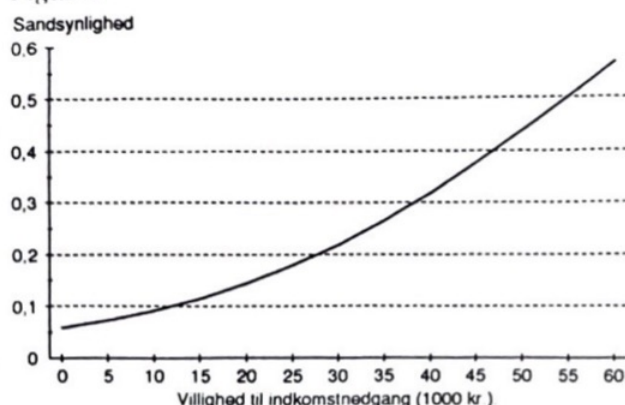
Figur 2 illustrerer, hvorledes mobiliteten falder med alderen. En 30-årigs mobilitet er beregnet til 14% for en »gennemsnitsperson«, og denne person vil som 60-årig have en tilsvarende tendens til mobilitet på kun 1.4%.

Sandsynligheden for geografisk mobilitet blandt almindelige lønmodtagere på flyvestationen, bopæl inden for Karupområdet.

Figur 2.



Figur 3.

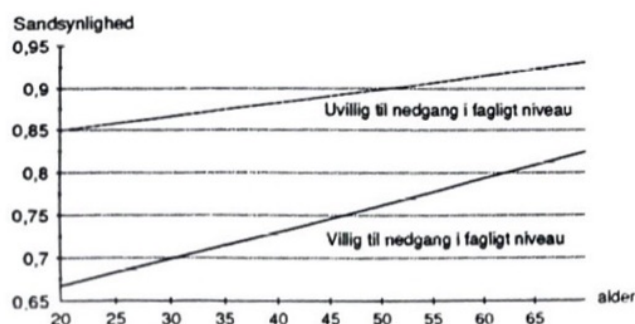


Anm.: Figur 2 viser mobilitetens afhængighed af alder og figur 3 den tilsvarende afhængighed af villighed til lønnedgang.

Figur 3 viser en tydelig effekt på sandsynligheden for mobilitet af det beløb, en person er villig til at gå ned i løn for at have et job i området. De, der er villige til at gå blot 10-15.000 kr. ned i årlig løn, har dobbelt så høj sandsynlighed for geografisk mobilitet som de lønmæssigt infleksible.

Endelig viser figur 4, hvorledes tendensen til mobilitet blandt de kontraktansatte afhænger af personens alder og faglige fleksibilitet. Den øverste kurve viser personer, der ikke er villige til at gå ned i fagligt niveau. Kurven ligger ca. 15%-point over de fagligt fleksible personer. En 30-årig person vil således have en sandsynlighed for mobilitet på 86.5% hhv. 69.7%, afhængig af den faglige fleksibilitet, medens forskellen er indsnævret til 91.4% og 79.2% for en tilsvarende 60-årig mand.

Figur 4. Sandsynligheden for geografiske mobilitet blandt kontraktansatte på flyvestationen med bopæl inden for Karupområdet.



6. Afslutning

Et gennemgående resultat i samtlige analyser er, at den geografiske mobilitet foretrækkes frem for en faglig fleksibilitet, der her er forstået som villigheden til at gå ned i fagligt niveau for at få et job. Det skal dog fremhæves, at de kontraktansatte generelt er svære at beskrive i en model til forklaring af mobiliteten – en anden måde at udlægge dette forhold på er, at det normale for denne kategori netop er at være geografisk mobile, hvilket også ses af, at ca. 80% angiver at ville være

mobile. De »normale« forklarende variable i mobilitetsanalyser har altså som ventet mindre betydning for denne gruppe af ansatte.

Til gengæld spiller flere faktorer en signifikant rolle for flyvestationens *almindelige lønmodtagere*. Overordnet er ca. 15% af de ansatte, der bor i Karupområdet geografisk mobile. For personer, der har en høj uddannelse og en høj indkomst (hvilket dog samvarierer), er den geografiske mobilitet meget høj. De geografisk mest mobile er de ansatte med en videregående uddannelse. HK-ansatte skiller sig derimod ud ved at være geografisk immobile (parameterskønnet er dog insignifikant). Mobiliteten falder kraftigt med alderen. For eksempelvis en 45-årig lønmodtager er sandsynligheden under 5%, jf. figur 2. Mobiliteten aftager, såfremt den ansatte er gift eller samlevende, og det trækker i samme negative retning, hvis man oven i købet ejer sin bolig.

Endelig analyseres betydningen af de ansattes fleksibilitet for den geografiske mobilitet. Det viser sig, at de personer, der er mest mobile, samtidig viser sig at være fagligt mest infleksible og mest fleksible med hensyn til at gå ned i løn for at kunne blive boende i området.

Noter

1. Forsvarskommissionen blev nedsat af Folketinget i 1988 og skulle inden udgangen af 1989 kulegrave forsvarets opgaver. Kommissionen anbefalede bl.a., at flyvevåbenet skulle reducere antallet af fly betragteligt.
2. P_i estimeres ved hjælp af en logitmodel for den geografiske mobilitet. Det betyder, at sandsynligheden for mobilitet, P_i , antages at kunne beskrives ved den logisk kumulerede sandsynlighedsfunktion, $e^{\underline{x}_i \underline{\beta}} / (e^{\underline{x}_i \underline{\beta}} + 1)$. For den i 'te person medfører dette, at

$$\ln \left(\frac{P_i}{1-P_i} \right) = \underline{x}_i \underline{\beta} + \underline{e}_i$$

Litteratur

- Amemiya, Takeshi (1981): Qualitative Reseponse Models: A Survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. XIX, p. 1483-1536.
- Andersen, Sten (1991): *Individual Consequences of Plan Closures and Cutbacks*. Handelshøjskolen i Århus. Center for Arbejdsmarkedsøkonomi, HHÅ, Working Paper 91-4.
- Bach, Henning B. (1987): *Lønmodtageres geografiske mobilitet*, Socialforskningsinstituttets publ. 162, København.
- Bach, Henning B. (1987): *Lønmodtageres arbejdspladsmobilitet*, Socialforskningsinstituttets publ. 169, København.
- Dilling-Hansen, M. og V. Smith (1986): *Mobilitet blandt beskæftigede lønmodtagere i Sønderjylland*, Arbejdspapir nr. 35, Institut for grænserregionsforskning, Aabenraa.
- Dilling-Hansen, M., Kr. Rask Petersen og V. Smith (1992): *Flyvestationen og Karup-området*, Viborg Amtskommune.
- Gelting, Thomas (1992): *Geografisk mobilitet i arbejdsstyrken*, Rockwool Fondens Forskningsprojekt, København.
- Holmlund, B. og H. Lang (1985): Quit Behavior under Imperfect Information: Searching, Moving, Learning, *Economic Inquiry*, Vol. XXIII, p. 383-393.
- Jensen, Vibeke (1991): *Fleksibilitet, uddannelse og beskæftigelse*, Handelshøjskolen i Århus, Lic.-afhandling.
- Johansen, C.E. (1983): *Hvad blev der af dem? En analyse af mobiliteten blandt tidligere uddannelsessøgende i Ribe og Vejle amter*, Esbjerg.
- Van Ours, J. (1990): An international comparative study on jobmobility, *Review of Labor Economics and Industrial Relations*, Vol. 4 no. 3.
- Arbejdsmarkedet i Viborg amt, Fortid, nutid og fremtid*. Arbejdsmarkedsnævnet for Viborg amt, 1990.
- Flyvestation Karups relationer til Midtjylland*, (1990): En analyse af Flyvestation Karups betydning for 8 kommuner i Midtjylland.
- Industriens udvikling i Viborg amt 1991-1995*. Arbejdsmarkedsnævnet for Viborg amt, 1990.
- Plan for tilpasning af flyvevåbnets struktur*, (1992): Beretning fra den af forsvarsministeren den 5. april 1991 nedsatte styringsgruppe vedrørende flyvevåbnet.

Bilag 1. Logitestimationer af sandsynligheden for geografisk mobilitet blandt almindelige lønmodtagere med bopæl i Karupområdet.

	(A)	(B)	(C)	(D)
Konstant	-6.8658 (1.7494)	-5.9913 (1.5241)	-4.5954 (1.3748)	-0.5896 (1.3945)
Alder (år)	-0.0946 (0.0243)	-0.0789 (0.0212)	-0.0855 (0.0211)	-0.0877 (0.0205)
Civilstand: Ugift (1), Gift/samlev. (2)				-1.0026 (0.4330)
Uddannelseslængde ¹	0.4807 (0.2846)	0.6823 (0.2695)		
Dummyvariable for uddannelse: HK-udd. (1), ellers (0)			-0.6746 (0.8166)	-1.1731 (0.8561)
Faglig udd. (1), ellers (0)			0.4809 (0.5636)	0.5010 (0.4679)
Videreg. udd. (1), ellers (0)			1.8972 (0.6929)	1.5513 (0.6161)
Indkomst (1.000 kr.)	0.0137 (0.0068)			0.0151 (0.0049)
Bolig: Ejer (0), Lejer (1)	0.9652 (0.4437)	1.0432 (0.4215)	1.0023 (0.4227)	0.3539 (0.4000)
Villighed til nedgang i fagligt niveau: Ja (0), Nej (1)	1.9723 (0.5039)	2.2380 (0.4868)	2.3730 (0.4888)	
Villighed til lønnedg. (1.000 kr.)	0.0407 (0.0232)	0.0489 (0.0205)	0.0512 (0.0203)	
P(model) ²	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Prediktionsevne: Concord. (%)	85.5	85.6	86.9	82.0
n	237	246	272	332

Værdierne under de estimerede parametre angiver de tilhørende standardafvigelse.

1. Ufaglært (1), HK (2), Faglig uddannelse (3), Videregående uddannelse (4).

2. Den rapporterede sandsynlighed er et overordnet mål for den pågældende model (jo lavere værdi, jo bedre model). Rent teknisk er det sandsynligheden for en χ^2 -værdi med r frihedsgrader, hvor r er antallet af forklarende variable (ekskl. konstantled). χ^2 -værdien er forskellen mellem (-2 log Likelihood)-værdien for modellen kun med konstantledet minus (-2 log Likelihood)-værdien for den fulde model.

Bilag 2. Logitestimationer af sandsynligheden for geografisk mobilitet blandt kontraktansatte med bopæl Karupområdet.

	(A)	(B)	(C)
Konstant	-3.8265 (3.0770)	-0.6956 (0.8758)	-0.6320 (0.8839)
Alder (år)	0.1202 (0.0769)	0.0168 (0.0169)	0.0164 (0.0169)
Civilstand: Ugift (1), Gift/samlev. (2)	-0.7134 (0.7602)		
Uddannelseslængde ¹	-0.2562 (0.2289)		
Dummyvariable for uddannelse: HK-udd.			-0.2813 (0.4894)
Antal hjemmeboende børn	-0.1926 (0.2115)		
Indkomst (1.000 kr.)	0.0116 (0.0105)		
Anciennitet ved forsvaret (år)	-0.0949 (0.0810)		
Bolig: Ejer (0), Lejer (1)	0.5255 (0.6990)		
Villighed til nedgang i fagligt niveau: Ja (0), Nej (1)	0.9863 (0.4990)	1.0265 (0.3989)	1.0190 (0.3992)
Villighed til lønnedg. (1.000 kr.)	0.0225 (0.0211)		
P(model) ²	0.0658	0.0205	0.0440
Prediktionsevne: Concord. (%)	71.7	62.8	63.5
n	147	204	204

Værdierne under de estimerede parametre angiver de tilhørende standardafvigelser.

1. Ufaglært (1), HK (2), Faglig uddannelse (3), Videregående uddannelse (4).

2. Den rapporterede sandsynlighed er et overordnet mål for den pågældende model (jo lavere værdi, jo bedre model). Rent teknisk er det sandsynligheden for en χ^2 -værdi med r frihedsgrader, hvor r er antallet af forklarende variable (ekskl. konstantled). χ^2 -værdien er forskellen mellem (-2 log Likelihood)-værdien for modellen kun med konstantleddet minus (-2 log Likelihood)-værdien for den fulde model.

Økonomisk kronik,

1. halvår 1994

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Opsvinget i USA, som startede i 1993, er som forventet fortsat i 1. halvår af 1994. Derimod var det ikke forventet i forårets økonomiske kronik, at også Europa og herunder ikke mindst Tyskland ville blive præget af en stærk aktivitetsfremgang i starten af i år. Dette betyder, at OECD-området, med undtagelse af Japan, nu har passeret bunden af lavkonjunktoren.

Opsvinget i Europa har været med til at forstærke det indenlandsk drevne opsving, der har præget Danmark siden midten af i fjor. Selv om fremgangen fortsætter, er der dog tydelige tegn på, at væksttempoet er aftaget, og den høje vækstrate fra 1993 til 1994 skyldes primært, at aktivitetsniveauet ved indgangen til 1994 var langt over gennemsnittet i 1993.

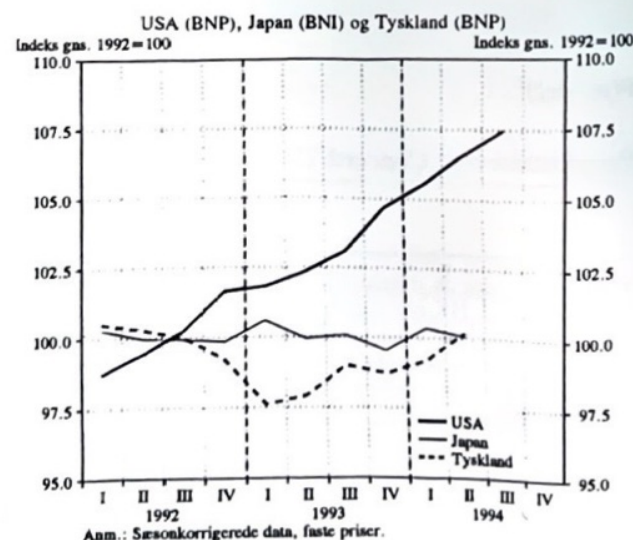
Opsvinget i Europa har bidraget til, at den danske eksport har udviklet sig mere positivt, end man kunne frygte, og dermed begrænset den forværring af handelsbalancen, der er forårsaget af den stærke importvækst i forbindelse med det indenlandske opsving. Derfor udviser betalingsbalancen fortsat et betydeligt overskud, omend det er mindre end tidligere. Inflationen i Danmark er for opadgående, men fra et meget lavt niveau, og opsvinget, kombineret med finanspolitiske stramninger, forventes at forbedre statsfinanserne betydeligt i det kommende år. Det har

derimod knebet med at få arbejdsløsheden til at falde, men med det nuværende væksttempo bør det kun være et spørgsmål om tid. Dansk økonomi må således stadig siges at befinde sig i en særdeles positiv udvikling.

2. Den internationale konjunktursituation

Som forventet i forårets økonomiske kronik er opsvinget i den amerikanske økonomi fortsat i 1994, men i et lidt langsommere tempo end i 2. halvår 1993, jf. figur 1. Det er investeringerne og eksporten, der bidrager mest til væksten, men også privatforbruget er i fremgang. Der forventes stadig en vækst i bruttonationalproduktet i 1994 på ca. 3½ pct., og knapt 3 pct. til næste år.

Figur 1. BNP/BNP



I Japan er stagnationen i aktiviteten fortsat i 1. halvår 1994, jf. figur 1, og bruttonationalproduktet befinder sig stadig på samme niveau som i 1992. De seneste indikatorer tyder dog på en vis fremgang, og der forventes stadig en vækst i år på ½ pct. For næste år er vækstskønnene uændret knapt 2 pct. Ud over de strukturelle problemer, der længe har plaget den indenlandske efterspørgsel, har den japanske økonomi nu også fået problemer med eksporten som følge af opskrivningen af den japanske yen.

Den største overraskelse i den internationale økonomiske udvikling i år har så afgjort været det stærke opsving i (Vest)Tyskland, jf. figur 1. I stedet for at stagnere på det lave niveau, man nåede i 1. halvår af 1993, har der været tale om en genopretning, således at aktiviteten i 2. kvartal i år befandt sig på nogenlunde samme niveau som på det hidtidige toppunkt i starten af 1992, jf. figur 1. Dette skyldes både, at nationalregnskabstallene for 2. halvår af 1993 er blevet opjusteret, og at der fra dette nye højere niveau har været en fortsat fremgang igennem 1. halvår 1994.

I foråret forventede de fleste en vækst i (Vest)Tyskland i år på ca. ½ pct., men forventningerne til væksten er siden blevet opjusteret til hele 2 pct.

Den stærke fremgang i Tyskland skyldes dog altovervejende vækst i eksporten, mens den indenlandske efterspørgsel stort set er uændret. I betragtning af, at man kunne have frygtet et yderligere fald i denne, er selv et uændret niveau dog positivt.

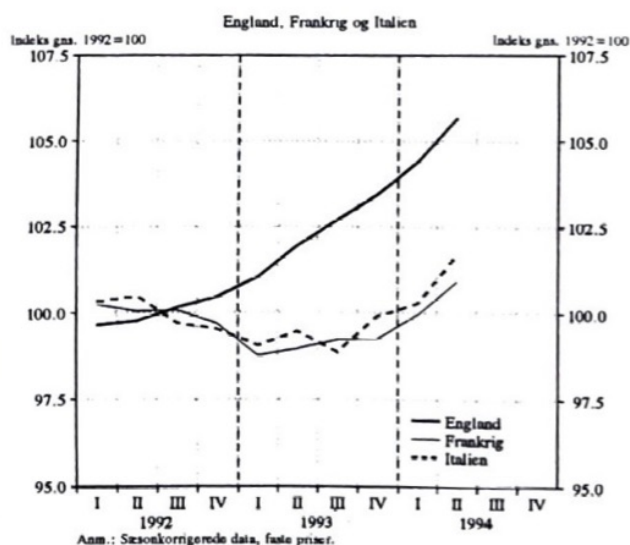
Fremgangen for den tyske eksport skyldes opsvinget i USA og hos Tysklands nordeuropæiske samhandelspartnere England, Danmark og Sverige, men også en markant forbedring af konkurrenceevnen i forhold til Japan. Således er D-marken nedskrevet med ca. 30 pct. i forhold til den japanske yen inden for de

sidste par år, og dette har bidraget til, at den tyske industri, der ofte konkurrerer med den japanske inden for maskiner og andet kapitaludstyr, har vundet betydelige markedsandele både i OECD-landene og i Asien.

En anden af de faktorer, der er med til at holde aktiviteten i Tyskland oppe, er en betydelig fremgang i det tidligere Østtyskland. Her er væksten nu på mellem 5 og 10 pct. p.a., og dette betyder, at den forventede vækst for det samlede Tyskland i år er på knapt 2½ pct., og til næste år på knapt 3 pct.

Det er ikke kun i Tyskland, at aktivitetsudviklingen i 1. halvår har overrasket positivt. Også de tre andre store europæiske økonomier Frankrig, Italien og England har været præget af en betydelig vækst, jf. figur 2.

Figur 2. BNP



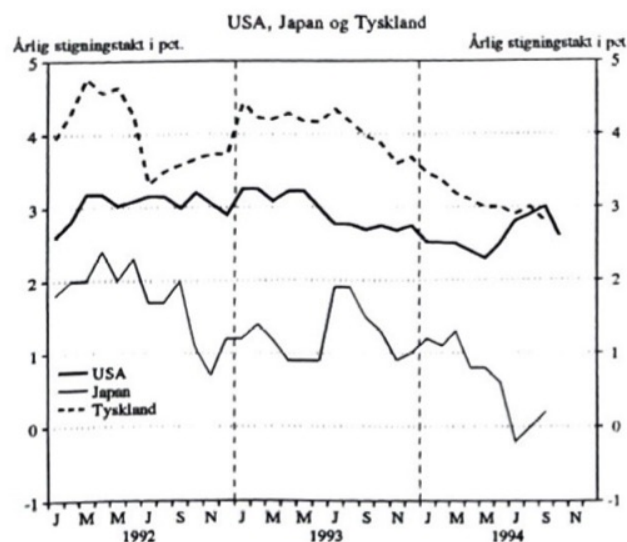
Det stærke opsving, der prægede England igennem 1993, er fortsat med accelererende styrke i 1. halvår 1994. Forventningerne til væksten er da også forøget fra ca. 2½ pct. til ca. 3½ pct. Til næste år forventes nu en vækst på knapt 3 pct.

I Frankrig har fremgangen medført en opjustering af vækstforventningerne i år fra 1½ til godt 2 pct., og 3 pct. til næste år.

Også for Italien er forventningerne til væksten i år blevet opjusteret fra 1½ til 2 pct. Til næste år forventes en vækst på knapt 3 pct.

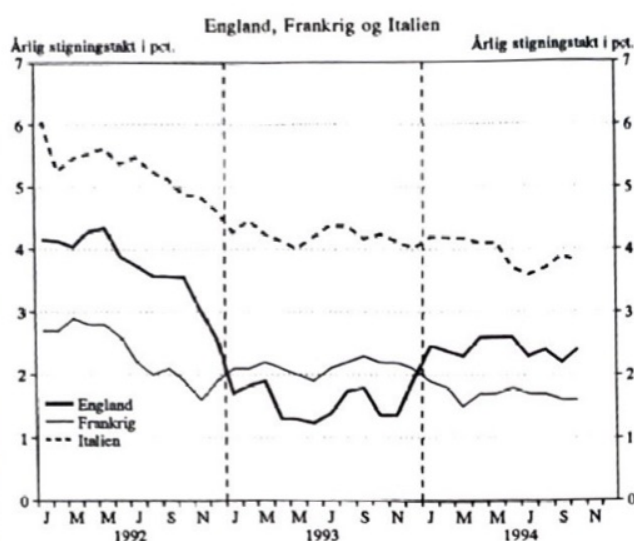
På trods af væksten i USA og Europa har inflationen fortsat sin faldende eller stagnerende tendens, jf. figur 3 og 4. Ganske vist har inflationsraten i USA været stigende over sommeren, men den befinder sig stadig under 3 pct., og dermed på et lavere niveau end i 1. halvår 1993.

Figur 3. Forbrugerpriser



I Tyskland har inflationen fortsat den faldende tendens, der startede i midten af 1993, og er nu nået under 3 pct. Tendensen til accelererende inflation, som prægede England omkring årsskiftet, er blevet brudt, og inflationen befinder sig nu stabilt omkring 2½ pct., jf. figur 4. I Frankrig har inflationen stabiliseret sig under 2 pct., og selv i Italien, hvor man kunne frygte inflation i kølvandet på devalueringerne, er inflationsraten nu krøbet under 4 pct.

Figur 4.



Det kan derfor synes underligt, at de lange renter siden foråret er steget med 2-4 pct. point i de fleste OECD-lande som følge af frygt for stigende inflation. Der er flere årsager hertil.

For det første var renterne over vinteren faldet til et uholdbart lavt niveau som følge af en fortsat kapitalindstrømning fra amerikanske investorer både i USA og Europa. For det andet er de finansielle markeder mere fokuseret på den inflation, der på længere sigt kan blive afledt af den stærke vækst, frem for den faktiske inflationsudvikling, som blot afspejler den tidligere aktivitetsudvikling.

Sidst men ikke mindst, er der formodentlig også tale om en overreaktion, fordi de finansielle markeder endnu ikke har accepteret forestillingen om en gennemsnitligt lavere inflationsrate på langt sigt. I forrige økonomiske kronik blev der argumenteret for, hvorfor vi ikke i fremtiden ville komme til at opleve de samme høje inflationsrater som i perioden fra midten af 60'erne til midten af 80'erne. Det er dog meget sandsynligt, at de finansielle markeder vil se beviser på muligheden af højere vækst uden medfølgende inflation, før de er villige til at opgive en risikopræmie

på renten. Ligesom det tog de finansielle markeder mange år at vende sig til højinflationen i slutningen af 60'erne, kan det nu godt tage flere år, før de bliver overbevist om, at situationen er en anden i dag.

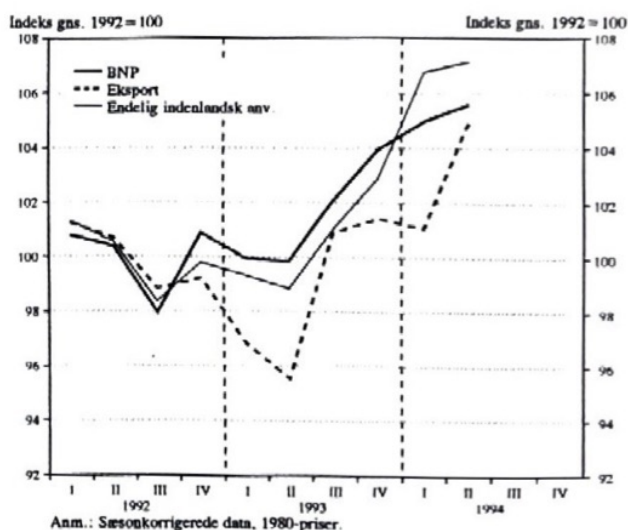
Rentestigningen er i øvrigt i sig selv et af argumenterne for, at højinflationsiden er forbi. Skulle der igen for alvor blive tilløb til accelererende inflation, ville de finansielle markeder formodentlig reagere prompte med yderligere rentestigninger og dermed lægge en dæmper på efterspørgslen og inflationen. Dette vil blive understøttet af, at de fleste nationalbanker vil sætte de korte renter stærkt i vejret, såfremt der blev tilløb til stigende inflation.

Danmarks økonomiske situation

Den stærke vækst i den indenlandske efterspørgsel, som startede i 2. halvår 1993, er stoppet i 2. kvartal i år, jf. figur 5. Til gengæld har eksporten genoptaget væksten i 2. kvartal 1994 efter at have stagneret siden midten af 1993. Nettoeffekten af disse ændringer har været at aktiviteten efter et stort spring i 2. halvår af 1993 nu vokser med en mere holdbar vækstrate i størrelsesordenen 2 til 3 pct. p.a. Det høje niveau, man forlod 1993 med, betyder dog, at år til år vækstraten for 1994 må forventes at blive i størrelsesordenen 4 til 5 pct.

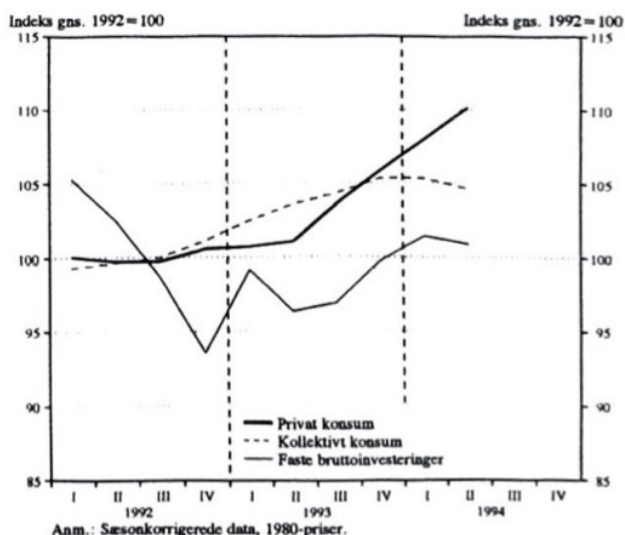
Det er stadig privatforbruget, der bidrager stærkest til væksten, jf. figur 6. Mest bemærkelsesværdigt er måske, at det offentlige forbrug har stabiliseret sig på sit nye højere niveau i 1. halvår af 1994 og dermed ikke som i 1993 bidrager positivt til væksten.

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Regeringen fik sit længe ventede knæk i arbejdsløsheden i maj måned, hvor den sæsonkorrigerede ledighed begyndte at falde. Faldet fortsatte i juni, men blev afløst af et nyt knæk i den gale retning i juli, jf. figur 7.

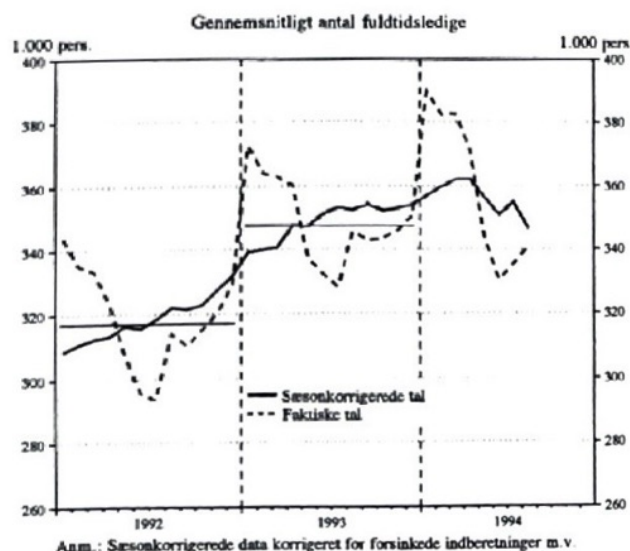
Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter



En betydelig del af væksten i ledigheden i juli må dog henføres til det forhold, at juli-opgørelsen i år indeholder en uge mere end sid-

ste år, og at usædvanligt mange personer har været registreret som ledige i forbindelse med ferie med understøttelse.

Figur 7. Arbejdsløshed



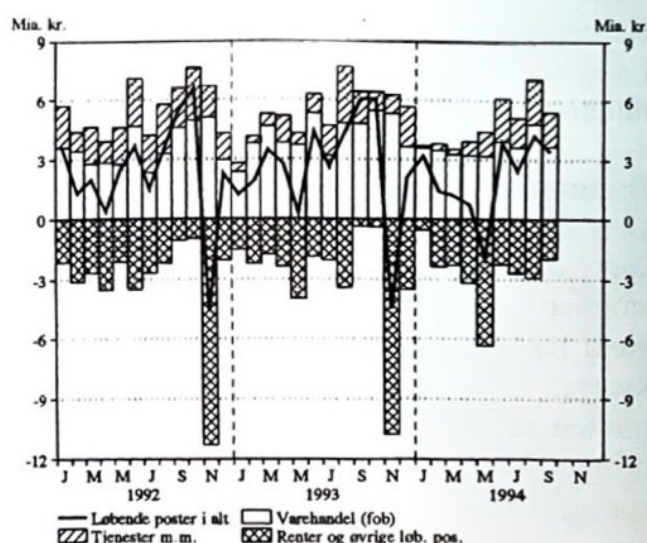
Selv om ledigheden siden har genoptaget faldet er det overraskende, at opsvinget og orlovsordningerne ikke har sat sig tydeligere spor i arbejdsløsheden. En af forklaringerne kan være, at væksten i beskæftigelsen sker ved en tilgang til arbejdsstyrken, præcis som det skete i midten af 80'erne, hvor den stærke vækst i beskæftigelsen satte sig større spor i arbejdsstyrken end i ledigheden.

Der er dog god grund til at tro, at kombinationen af vækst og orlovsordninger vil medføre en fortsat reduktion af ledigheden, som i år forventes at være ca. 340.000 og til næste år godt 300.000.

Selv om der også er vækst i resten af Europa, vil Danmark være et af de lande i Europa, der har den højeste vækstrate i år. Det er derfor ikke overraskende, at importen vokser hurtigere end eksporten, hvilket har forværret vare- og tjenestebalancen fra et overskud på knapt 47 mia. kr. i de første 3 kvartaler af 1993 til et underskud på 43 mia. kr. i år. Det har derimod været mere overraskende, at også

renteposterne er blevet forværret fra et underskud på ca. 20 mia. kr. til et underskud på knapt 25 mia. kr. i årets første 3 kvartaler. Dette harmonerer dårligt med den faldende udenlandsgæld og det lavere internationale renteniveau. Det er derfor overvejende sandsynligt at forværringen af renteposterne, som var koncentreret om en enkelt måned, hænger sammen med tilbagesalg af danske obligationer fra udlandet og dermed er af forbigående karakter.

Figur 8. Betalingsbalance

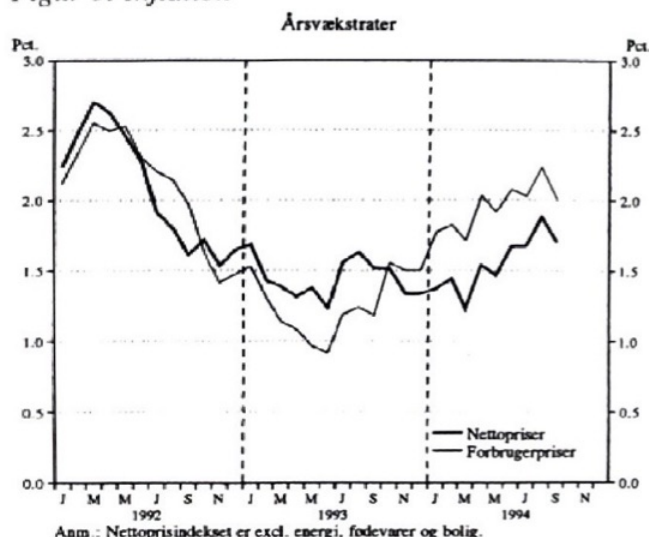


Alt i alt er betalingsbalanceoverskuddet i de første 3 kvartaler af 1994 blevet reduceret til godt 18 mia. kr. fra et niveau på ca. 27 mia. kr. i 1993. Med opsvinget i Europa, en afdæmpning af væksten i Danmark og en fornyet nedadgående tendens i rentebetalingerne, forekommer prognosernes forventninger om et samlet overskud i år på 20 til 25 mia. kr. stadig realistisk. Også i 1995 er der udsigt til at opretholde et overskud i samme størrelsesorden, og dommedagsprofetierne om, at det nyvundne betalingsbalanceoverskud er på vej til at blive sat over styr, forekommer at være for pesimistiske.

Såvel stigningstakten i forbrugerpriserne som nettopriserne har været stigende gennem

1994, men da udgangspunktet var usædvanligt lavt, befinder forbrugerprisstigningstakten sig stadig kun på 2 pct., og nettoprisstigningstakten på 1,7 pct. Dette er stadig meget lavt, og er et første tegn på, at Danmark ikke vil vende tilbage til de gamle højinflationstider, trods en betydelig fremgang i efterspørgslen.

Figur 9. Inflation



I en international sammenligning er inflationen i Danmark også usædvanligt lav, og en forøgelse til omkring 3 pct. p.a. vil blot kunne betragtes som en normalisering. Skulle opsvinget fortsætte stærkere end det forventes nu, og skulle der opstå flaskehalse i større omfang, er der dog en klar risiko for en endnu højere inflation.

Selv i en situation, hvor den gennemsnitlige inflationsrate befinder sig omkring 3 pct., vil der være perioder, hvor inflationen stiger til omkring 5 pct. Hvis inflationen bevæger sig fra det nuværende niveau på 2 til 5 pct. over de næste par år, bliver det svært at overbevise de finansielle markeder om, at den ikke vil fortsætte ud over de 5 pct., og dette vil kunne drive den danske rente i vejret i forhold til det nuværende niveau. Det er imidlertid uhyre svært at afgøre, om der vil komme nævneværdige flaskehalsproblemer, og hvorledes disse i givet fald vil påvirke lønstigningstakten.

Den decentralisering af lønforhandlingerne, der har præget det danske arbejdsmarked i de senere år, har formodentlig bidraget til at reducere lønstigningerne under den høje arbejdsløshed. Spørgsmålet er, om decentraliseringen ikke vil kunne have den omvendte effekt i en periode med faldende arbejdsløshed. Hvis virksomhedernes indtjening stiger, og de ansatte føler de bør have deres andel af fremgangen, er det meget muligt, at man lokalt kan blive enige om lønstigninger, der overstiger, hvad der er foreneligt med en fortsat reduktion af arbejdsløsheden.

Under opsvinget i midten af 80'erne reagerede det danske arbejdsmarked, som om der var fuld beskæftigelse ved et ledighedsniveau på omkring 220.-250.000 personer. Hvis dette stadig er niveauet for den strukturelle ledighed, er der rigeligt råderum ned til en inflationsskabende situation på arbejdsmarkedet, men det er meget sandsynligt, at den strukturelle ledighed er blevet større i mellemtiden. En af de højest prioriterede opgaver i den økonomiske politik bør derfor være en nøje opfølgning af udviklingen på arbejdsmarkedet og en villighed til hurtige og radikale indgreb, såfremt der viser sig tendenser til flaskehalse.

Såfremt accelererende lønstigninger som følge af flaskehalse på arbejdsmarkedet kan undgås, må udsigterne for dansk økonomi karakteriseres som usædvanlig lyse. Støttet af en rimelig international vækst, forbrugere med balancen i orden og et konkurrencedygtigt erhvervsliv, er der udsigt til flere års pæn vækst i dansk økonomi uden ødelæggende konsekvenser for betalingsbalance, statsfinanser eller inflation.

Anmeldelser

Lars Erslev Andersen (ed.): Middle East Studies in Denmark

Odense University Press, 1994. 215 s. 200 kr.

Antologien *Middle East Studies in Denmark* er et forsøg på at præsentere et samlet og aktuelt billede af den danske Mellemøstforskning. Den udgår fra Centret i Odense, hvor en del af forskningen har fundet sted de senere år. Antologien er delt i tre afsnit: Politik/historie/økonomi, sprog og religion/kultur. Hvert afsnit består af en række artikler, der skal vise bredden i forskningen.

Efter den kolde krig

I flere af artiklerne i det politiske afsnit analyseres træk, der retter sig særligt mod den regionale situation efter den kolde krigs ophør.

Gorm Rye Olsen spørger, hvad ophøret betyder for regionens økonomiske udviklingsbetingelser. Donorerne stiller nye krav til modtager-landene, specielt ønskes *good government* til gengæld for overførsler. Gorm Rye Olsen vurderer, at de nye krav er politisk rationelle, dels i forhold til donorenes offentligheder, dels i forhold til, at de gamle krav ikke har ført til udvikling. Om de nye vil, er et åbent spørgsmål, men der argumenteres for, at det i hvert fald er fornuftigt at give dem en chance.

I kampen om, hvem der skal bestyre det nye Palæstina, er PLO og HAMAS de to politiske hovedstrømninger blandt palæstinenserne. Jørgen Bæk Simonsen ser nærmere på HAMAS og beskriver, hvad den islamiske organisation har som mål. En gennemgang af dets charter viser, at HAMAS kun har få særlige bud på indholdet af en palæstinensisk stat efter islamisk opskrift. Grunden anses for taktisk, magtkampen er i gang, og det er endnu uvist for de politiske aktører, hvad palæstinenserne egentlig vil have. I den magtkamp mener Jørgen

Bæk Simonsen, at HAMAS vil blive marginaliseret, udkonkurreret af PLO.

Tyrkiet er ikke noget nemt land at få plads til, når man analyserer Mellemøsten i dag. Det store land, der binder Europa og Asien sammen, holdt sig før til Europa og blev medlem af NATO for at sikre sig mod USSR. I dag har Tyrkiet mistet værdi i den vestlige lejr og skal selv nyorientere sig. Uffe Østergaard bidrager med sin artikel til diskussionen af, hvor Tyrkiet hører til. Tyrkiet er langt mere europæisk i sin karakter, end man normalt går ud fra, er hovedpåstanden. Og reduktionen af det osmanniske rige til et barbarisk kaos er uholdbar. Uffe Østergaard viser, hvordan riget var i stand til at knytte vidt forskellige kulturer til sig uden at knuse eller intimidere dem, og hvordan det regerede på minimalistisk vis.

Sprog og kultur

I antologiens andet afsnit fremstilles og diskuteres »Odense-programmet« for at lære danskere arabisk. Programmet udmærker sig ved at vægte sproget som kommunikationsform; på områdestudiet skal det ikke læres som sprog i sig selv, men som middel til at kommunikere. Man skal kunne *bruge* sproget. Helle Lykke Nielsen redegør for mål og midler, og Helle Brade Kreipke diskuterer problemerne ved at teste sprogingdlæring.

I 1988 blev hermafroditten Sayyid 'Abd Allah til kvinden Sally ved en vellykket operation i Egypten. Det var imidlertid ikke nemt for samfundet at rumme forandringen. F.eks. havde den medicin-studerende Sally før været tilmeldt fakultetet for mænd på det kønsopdelte studium. Hvilket fakultet skulle hun nu gå til eksamen på? Dernæst kom det religiøse dilemma. Er det uislamisk at ændre skaberens værk – og skaber skaberen virkelig hermafroditter? Jacob Skovgaard-Petersen fortæller histo-

rien om Sally i en artikel i antologiens tredje afsnit om kultur og religion. Nu er der ikke så mange hermafroditter, men historien er afsæt for en bred diskussion af fatwa'er, kultur, praktisk-politiske tiltag og strømninger i den egyptisk-islamiske bevægelse.

Hvad er Mellemøsten?

Antologien rummer en række interessante og emnemæssigt forskellige artikler. Men den burde nok have haft en anden titel, der angav, at den på trods heraf udelader både en del af regionen – Israel og Iran – og en del af den danske Mellemøstenforskningen. En mere målrettet/målgruppeorienteret redigering kunne også have været en fordel.

Birthe Hansen, forskningsrådsstipendiat,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.

Lennart Bergfeldt: Experiences of Civilian Resistance. The case of Denmark 1940-1945.

451 sider. Ingen opgivelse af forlag og pris.
Disputats forsvaret ved universitetet i Uppsala.

Det er ikke for almindeligt, at udlændinge skriver om endsige fordyber sig i et emne inden for dansk historie. Når det sker, er det som regel lærerigt at læse. Det er som at se ind gennem sine egne Vinduer, som det hedder i Genboerne. Svenskeren Lennart Bergfeldt er jo netop en sådan genbo, og som sådan befinder han sig uden for det tema, han undersøger. Udefra kan man se en række fremtrædende træk ved den fremmede stue, men det der gemmer sig i hjørnerne og langs væggene kommer ikke rigtigt med. Rumfornemmelsen ved at være på stedet er ikke med.

Det er hans formål at studere civil modstand i et konkret tilfælde for at kunne formulere bedre strategier med henblik på »possible future Battles«. Med afsæt i en række teoretikere, bl.a. Gene Sharp, og med en imponerende litteraturliste som empirisk ballast tager han fat på den danske case, som han finder særligt interessant af følgende grunde:

1. Befolkningens usædvanligt høje grad af homogenitet.

2. Det høje uddannelsesniveau og store politiske deltagelse.
3. Den stabile demokratiske tradition.
4. Den relativt høje velstand, urbanisering og industrialisering.

Nølgebegrebet er »civilian defense«. Hvordan kan en nation – en befolkning – forsvare sig mod en fremmed okkupation eller et militærkup? Midlerne er protest, ikke-samarbejdsvillighed, demonstrationer og andre ikke-voldelige metoder. Det er ikke et spørgsmål, som har interesseret hverken historikere eller medierne særlig meget, og derfor er der kun forsket lidt på dette område. Bortset fra en henvisning til den tjekkoslovakiske modstand mod Warszawa-pagtens invasion i 1968 henviser Bergfeldt imidlertid ikke til historiske eksempler. Og man må spørge sig selv, hvor mange der egentlig er af slagsen.

Bergfeldt har en detaljeret historiografisk oversigt over besættelsestidens litteratur, hvor navnlig Jørgen Hæstrups men også DNH's (selskabet for Danmarks nyeste historie) værker får udførlig omtale. Det påpeges, at der er to danske skoler på området, en ældre konsensus-orienteret og en nyere konflikt-orienteret. Hans Kirchhof nævnes med rette som den mest fremtrædende repræsentant for denne retning. Jeg skal komme tilbage til, at netop kollaborationen, som er et centralt begreb hos Kirchhoff, ikke har fået sin rette plads hos Bergfeldt.

De følgende godt 100 sider er et loyalt referat af besættelseshistorien som de fleste, danske forskere i hvert fald, kender den fra de store standardværker. I den efterfølgende analyse peger Bergfeldt på nogle metodiske problemer: Hvor skal f.eks. Ligaens efterretningsarbejde rubriceres? Den var ikke voldelig, men var militær. Hvor skal man på den anden side placere de demonstrationer og strejker, der gik grassat og udviklede sig til optøjer og gadeuorden. Med henblik på fremtidige undersøgelser er konklusionen, at disse bør gøre mere ud af de historiske beskrivelser af enkeltbegivenheder.

Hvad angår modstandens effektivitet hedder det, at de ikke-voldelige midler ikke var mindre effektive end de voldelige, men det skyldes sandelig også, at Ligaens indsats regnes blandt de ikke-voldelige, og den var jo først og fremmest effektiv, fordi der var

en krigsførende part uden for landets grænser, der kunne drage nytte af dens information. Kort efter gentages det, at selve begrebet »civilian defense« er noget uhåndterligt, fordi det simpelthen er svært at afgrænse.

Jeg skal komme med et par kritiske bemærkninger. Bergfeldt er meget omhyggelig, han forfølger minutøst sit mål og diskuterer sine problemstillinger, og hans litteraturfortegnelse er imponerende, men den har nogle fatale huller. Det er genboen uden rumfornemmelse for det samfund, han skildrer. Lad os tage det begrebsmæssige først. Ordet »kollaboration« er nævnt, men den er ikke defineret på skalaen over apati via ikke-vold til voldelig modstand, hvor det hører hjemme i den konkrete danske besættelseshistorie. Hvordan skal den danske regerings forhandlingspolitik placeres i den forbindelse. Mange af dem, der tog det første skridt i retning af at organisere modstand, opfattede utvivlsomt forhandlingspolitikken som netop kollaboration. Det gjorde ministrene sikkert ikke, måske med undtagelse af Scavenius, men det er underordnet for en analyse af modstandens fremvækst.

Hermed har jeg rejst et andet lige så vigtigt spørgsmål: Hvem var modstanden egentlig modstand imod: regeringen eller besættelsesmagten? Og hvad var denne modstands formål? Jeg vil hævde, at formålet med den allerførste modstand, hvis man da overhovedet kan kalde den noget sådant, var at vække befolkningen til politisk bevidsthed og derefter om muligt til dåd. Hvis vi skal holde os til Frode Jakobsen, og han er ikke den dårligste eksponent for denne tidlige holdning, så var det en kamp for og om »folkets sjæl«. Den kamp kunne ikke føres mod tyskerne, for den danske befolkning var stort set ikke inficeret af nazismen. Den blev ført mod den danske regering og forhandlingspolitikken.

I den forbindelse er det, at litteraturlisten har nogle fatale mangler: Frode Jakobsen mangler, det samme gør Erling Foss samt Vilhelm la Cour. Selve titlen på en af la Cours bøger »Om at sige ja – og nej« indeholder essensen i den første kamp mod det officielle Danmarks politik. Det samme gør Erling Foss's »Knæfaldet den 9. april«. Af samme modstandskategori er endelig også de taler, som Christmas Møller holdt fra sin afgang som minister i efteråret 1940, til munden blev lukket på ham i

januar 1941. Christmas Møller nævnes naturligvis, men det er for sin illegale rejse ud af landet og for arbejdet i Det danske Råd i London, ikke for den efter min mening meget vigtigere indsats, ikke mindst i Bergfeldts perspektiv, som politisk bramfri taler til den danske offentlighed i de sidste måneder af 1940.

De forhold, personer og handlinger som jeg har nævnt, var af den største betydning for forståelsen af den danske besættelsessituation og dens udvikling mod stedse voksende modstand. Men det hører til de kroge og hjørner som er svære at få øje på, hvis man blot kigger ind af vinduerne.

Endelig må man spørge sig selv, hvor velegnet den danske case egentlig er til at blive klog på, og hvad civilian defense kan udrette over for en besættelsesmagt? Den danske case er forskningsmæssigt god, fordi der er et så righoldigt materiale. Men er det også særligt repræsentativt? Hvordan gik det i Grækenland efter oberstkuppet eller i Chile efter Allendes fald? Hvad kan civilian defense udrette mod dødspatruier på gaderne, talløse forsvindinger, vilkårlige arrestationer og andre former for terror. Hvor langt kan kurderne i Tyrkiet komme med ikke-voldelig modstand.

Med sådanne eksempler i mente, må man vel nærmest konkludere, at tyskerne optrådte utroligt civiliseret her i landet, og at det sammen med krigens gang på slagmarken var vigtige forudsætninger for den danske udvikling.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Birgit Nüchel Thomsen, (red.):
Temaer og brændpunkter i dansk
politik efter 1945.**

242 sider, ill., kr. 250, Odense Universitetsforlag.

Denne udgivelse er endnu et resultat af forskningsprojektet »Dansk politik under forandring 1945-1985«, der efterhånden har præsteret en lang række studier. Nogle af dem er enkeltmandsprojekter, andre som den her foreliggende er antologier. Der er ikke tvivl om, at disse udgivelser imødekommer

et behov, ikke mindst i undervisningssektoren. Tillige afspejler de en tendens i dansk samfunds-forskning gennem hele dette århundrede til i stigende grad at tage aktuelle og omtrent samtids-historiske emner op. Tendensen slog for alvor igennem i forbindelse med DNH's udforskning af besættelsestiden, og den kom altså for at blive.

En følge af udviklingen har været, at historieskrivningen er blevet mere aktørbaseret. Det startede her i landet med Jørgen Hæstrups indsamling af beretninger, der hurtigt førte til, at interviews indgik som en vigtig del af kildesøgningen. Det førte så videre til den nuværende tilstand, hvor centralt placerede personer bliver opfordret til og påtager sig at gå ind i rollen som historieskrivere. Dette forløb burde føre til nogle overvejelser om arten af den »historie«, der kommer ud af det. Den må nødvendigvis ligge langt fra det erslevske ideal om objektiv kildebaseret forskning.

For ikke at blive misforstået må jeg skynde mig at sige at de aktører, i denne udgivelse som i andre, der har påtaget sig rollen som historieskriver også er tydeligt bevidste om, at det er noget andet end at skrive erindringer. Det ændrer dog ikke ved, at deres historieskrivning i højere grad end den traditionelle sker ud fra et bestemt perspektiv. Det tilføjer fremstillingen nogle fordele. Der kommer simpelthen nuancer, holdninger og atmosfære med, som den historiker, der kun er afhængig af skriftlige kilder, ikke kan opfange. Men det betyder også at den vekslen mellem forskellige aktørperspektiver, som er den traditionelle historieskrivnings form, er gået tabt.

Lad os som eksempel tage Poul Hartlings bidrag om Svanningetalen i 1965. Den er en af de mindre milepæle i dansk politik, fordi den markerede et brud på et femtenårigt VK-samarbejde. Den blev holdt i erkendelse af, at det ville være nødvendigt at få de radikale med, hvis der skulle kunne dannes en borgerlig flertalsregering. Tre år senere, og som følge også af andre forhold end Hartlings tale, dannedes i 1968 regeringen Baunsgaard. Hartling beskriver følgerne af sin tale som »ringe i vandet«, der bredte sig«. Det illustrerer han ved at skildre de følgende års arbejde i Folketinget. Jeg tror, at Hartling som en af aktørerne meget bedre end en historiker kan komme bag om Folketingstidendes tørre referater af konkrete sager til den atmosfære

af forsonlighed eller det modsatte, som politikerne tager bestik af, når de skal vurdere de fremtidige samarbejdsmuligheder. Til gengæld har Hartling ikke de samme muligheder som den traditionelt arbejdende historiker for at vurdere de interne overvejelser i andre partier, der ligger bag deres udspil i folketingssalen. Han illustrerer det selv det sted, hvor han skildrer et radikalt udspil: »Man sagde, at stemmerne stod 5 – 5 i den radikale gruppe. Vi sad i Folketingets restaurant og ventede«. Fordelen ved en aktørbaseret historieskrivning er, at den kan komme dybere ned i forholdene omkring det perspektiv, der er den skrivendes. Ulempen er, at det sker på bekostning af indsigt i andre centrale aktørers overvejelser og motiver.

Jeg regner med, at det er andet end en tilfældighed, for forskningsmæssigt er det en knippelgod ide, at Tage Kaarsted er blevet bedt om at skrive om præcist den samme begivenhed. Ingen ved nemlig mere end han om, hvad der er foregået i de forskellige Christiansborgske partiværelser i nyere tid. Han kan derfor lige præcist det, som Hartling er afskåret fra. Han skildrer de interne forhandlinger mellem socialdemokratiet og de radikale om en afgiftsforlig og i den forbindelse de radikales oplevelse af socialdemokratisk arrogance, som utvivlsomt var af lige så stor betydning for skilsmissen mellem de to partier som den »udstrakte hånd fra Svanninge«.

I forordet til udgivelsen skriver redaktøren, at to problemer »var helt centrale i efterkrigstidens første år«, udenrigs- og sikkerhedspolitikken samt den økonomiske politik. Det siger derfor en hel del om vilkårene for dansk politik, at kun to af de 13 bidrag handler om udenrigspolitikken. Det første bidrag, Thorsten Borring Olesen om Socialdemokratiets jagt på et sikkerhedspolitisk ståsted, indeholder oven i købet kun meget lidt nyt. Mig forekommer det at være et unødvendigt langt referat af de forskellige faser siden midten af 1930'erne i den socialdemokratiske omstillingsproces. Navnlig årene fra befrielsen til Atlant-pagt-tilslutningen i 1949 er analyseret af Nikolaj Petersen i adskillige artikler, og Borring Olesen følger i virkeligheden kun nogle referater af officielle taler til.

Interessantere er Torben Worres analyse af folkeafstemningen om EF-pakken i 1986 og dens konsekvenser i de følgende år. Denne er den hidtil

mindst påagtede af de danske EF-afstemninger, og seks år senere skulle det vise sig, at vælgerne opfattede den nye kurs som dansk eftergivenhed, som de satte hælene i over for, da de stod i stemmeurnerne i 1992.

Da antologien ikke har noget bidrag om det alternative sikkerhedspolitiske flertal og dets fodnoter i 1980'erne, tager det udenrigspolitiske felt sig forholdsvis stabilt ud. Når partierne skulle profilere sig over for vælgerne, og det skal partier jo faktisk hele tiden, skete det på indenrigspolitiske spørgsmål, og i de fleste af årene efter 1945 var det nærmest lig med den økonomiske politik. Fronterne gik og går, ikke mindst hvis man tager udgangspunkt i det agitoriske, mellem socialdemokratisk statsintervention og borgerlig liberalisme. De ideologiske forskelle kan forekomme betydelige, men det skyldes nok mere den politiske agitation end det skyldes praksis. Det såkaldte »røde kabinet« samt regeringerne Baunsgaard og Schlüter viser, at i praksis er skillelinjerne ikke så store endda. Det er sikkert en ret realistisk afspejling af dominerende holdninger i vælgerbefolkningen og sammen med den sociale integration, der har fundet sted i det danske samfund, en væsentlig årsag til den betydning som midterpartierne har i det politiske system.

Konsekvensen har været, at blokpolitiken først og fremmest er noget der tales om, mens flertalsdannelser om konkrete forslag sker ved småpartiernes deltagelse og ved deres formidling ofte hen over midten. Det har ført til, at der tales om den manglende stabilitet i dansk politik. Politisk stabilitet har altid stået højt på både Det radikale Venstres og Lars Billes dagsorden, og sidstnævnte diskuterer om en forfatningsændring eller blot en ændring af statsskikken ville kunne øge stabiliteten. Det tror Bille ikke på. Jeg er enig med ham, fordi jeg synes, at dansk politik allerede i høj grad er stabil, Schlüters 11-årige statsministertid er det i den forbindelse svært at komme udenom. Denne stabilitet hviler imidlertid ikke på klare blokopdelinger, som de store partier kunne ønske det, men på den til enhver tid siddende regerings forhandlingsevne og kompromisvilje. Den skyldes naturligvis den mandatfordeling som vælgerne giver folketinget, men bagved ligger videre, hvad jeg kalder det homogene danske samfunds sociologi. Interessesætningerne er mindre her i landet end de

fleste andre steder, og konfliktniveauet er tilsvarende lavere. I alle andre forbindelser end lige netop det politiske system, der følger heraf, er det noget, vi er glade for. Parlamentarisk er følgen, at mangekantede forlig er hovedreglen, hvor ingen bliver helt tilfredse, men hvor alle dog får lidt. Den polarisering, der ofte vil følge med en klar blokopdeling, er vi fritaget for, og stabiliteten i dansk politik viser sig efter min mening i den smidighed, hvormed skiftende regeringer formår at navigere under komplicerede parlamentariske forhold.

Eigil Jørgensen var som embedsmand en af de centrale aktører i denne periode. Han har beklædt 3 poster: Direktør i udenrigsministeriet, departementschef i statsministeriet og ambassadør i Washington. Udadt har han profileret sig en del mindre end den anden store embedsmand Erik Ib Schmidt, men hans indflydelse har næppe været mindre, og hans mulighed for at iagttage forskellige facetter af dansk politik har formentlig været større. I denne antologi har han skrevet om boligforliget i 1966. Hans bidrag er ikke mindst en skildring af lige netop den forhandlingstradition, som er så fremtrædende i dansk politik.

Mest interessant er det billede, han giver af Jens Otto Krag. En vellykket borgerlig hetz-kampagne fremstillede Krag som nærmest »venstreorienteret« og ortodoks socialdemokrat. Eigil Jørgensen skriver om Krag »forholdsvis konservative grundholdning«. Han understreger, at Krag var pragmatiker. Det fremgik bl.a. af boligforliget, som var den sidste store restriktion, der faldt. Eigil Jørgensen tror, at Krag personligt ville have foretrukket et helt frit boligmarked, hvis det havde været muligt »uden at træde socialdemokratiske interesser for nær«.

Man kunne ønske, at Eigil Jørgensen ville skrive sine erindringer. Som indehaver af forskellige helt centrale poster har hans position i det danske embedsværk i virkeligheden været ret enestående. Dertil kommer, at han både er en skarp og kritisk iagttager af sine omgivelser og en afbalanceret skildrer af det, han har set. Han er imidlertid også kritisk over for sig selv, og det var kun tøvende, at han modtog opfordringen til at yde bidraget til denne antologi. »jeg har glemt ganske meget«, skriver han. Vi, der kender ham en smule, er overbeviste om, at han husker nok til at kunne skrive et

erindringsværk af betydning for fremtidens historiskrivning.

Lad mig slutte som jeg begyndte: Denne antologi har taget fat på en række vigtige begivenheder og problemstillinger i efterkrigstidens politik. Derfor vil den utvivlsomt blive flittigt brugt i undervisning og i forskningen, ikke mindst af den forskning som specialeskrivere driver.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Per Lægheid og Ove K. Pedersen (red.):
»Forvaltningspolitik i Norden«,**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
309 sider, hæftet. Bogladepris 250 kr.

Denne bog er et resultat af et samarbejde især mellem to samfundsvidenskabelige centre, LOS-sentret i Bergen, og COS-centret i København. Redaktør Lægheid er fra Bergen, redaktør Ove K. Pedersen er fra det københavnske center. Bogen involverer imidlertid også Finland og Sverige i samarbejdet om det bagvedliggende projekt »Forvaltningspolitik i Norden – ændringer og reformer i statsforvaltningen 1970-1990«. Sverige er repræsenteret ved Universitetet i Lund, Finland ved Åbo Akademi. Værket bygger på en database over forvaltningsudredninger i Norden. Bogen handler om den såkaldte modernisering af den offentlige sektor i de fire store nordiske lande i 1980'erne. Med tilbageblik af varierende dybde på ældre forvaltningspolitik.

Udover redaktørernes indledning og konklusioner består bogen af 2 hoveddele. I disse to dele gennemgås det enkelte land så to gange. Niels Åkerstrøm Andersen tager sig af Danmark, Stefan Sjøblom af Finland, Bengt Lundell af Sverige og Vidar Rolland – delvist i samarbejde med Per Lægheid – tager sig af Norge. Landene gennemgås alfabetisk, hvilket naturligvis er en reverens for almindelig høflighed og ligestilling i nordisk samarbejde. Så vi tager turen fra Danmark, via Finland over Norge og til sidst til Sverige. Men jeg ville ønske, at man engang imellem ville sætte sig ud over den slags høfligheder og gruppere landene

mere naturligt startende med det vigtigste nordiske land, Sverige, og derefter tage Finland, som forvaltningshistorisk er et svensk biland. Derefter kunne så følge Danmark og dets forvaltningshistoriske biland Norge.

Første del præsenterer og diskuterer efter tur de institutionelle rammer for forvaltningspolitik i de fire lande.

Der er heldigvis en vis parallellitet i dispositionen af de enkelte bidrag, som giver mulighed for sammenligninger. Men dog savner ikke mindst bidragene fra Danmark en række af de bredere oplysninger om de institutionelle rammer, som de andre kan give, mens især Lundells redegørelse for de for os fremmedartede svenske forhold er mere informativ. Fraværet af en tilsvarende dansk redegørelse er selvsagt mest et problem for vore nordiske naboer. Min personlige erfaring er, at selv meget velinformerede forskere fra vore nabolande har svært ved at fatte den lave grad af formalisering, som præger dansk forvaltningstradition. Og denne mangel på formalia at holde fast i tenderer mod, at de mere eller mindre hovedrystende opgiver at forstå vores sandt at sige også ejendommelige forhold. Men at vi ikke selv er gode til at redegøre for vore forhold reflekterer vel, at statskundskab er nyere hos os?

Bogen præsenterer vel med rette 1980'ernes forvaltningspolitik som kvalitativt ny. Og bl.a. Niels Åkerstrøm Andersens beskrivelse af forskellene mellem den ældre og den nyere forvaltningspolitik i Danmark rummer flere skarpe og præcise iagttagelser. Det er et meget instruktivt bidrag.

Men det er dog et spørgsmål, om ikke Åkerstrøm i for høj grad nedtoner omfanget af den ældre – rigtignok anderledes – forvaltningspolitik. Et og andet udelades i al fald for Danmarks vedkommende. Således er det måske den bedste vinkel på Steinckes socialreform i 1930'erne at se den som forvaltningspolitik nok så meget som socialpolitik. Den glemmes imidlertid som regel i forvaltningshistoriske sammenhænge, mens den til gengæld får en overdreven placering i socialpolitiske og velfærdsstatshistoriske fremstillinger. Den har jo nogle vigtige fællestræk med de tiltag fra 1920'erne, som kort omtales af Åkerstrøm. På lignende måde kunne man vel sige, at hvis budgetreformen fra 1980'erne er forvaltningspolitik, så er vel Fi-

nansministeriets ophøjelse i 1924 til »overministerium« heller ikke så langt fra at være forvaltningspolitik?

I anden del diskuteres forvaltningspolitik gennem udredningsvæsenet, hvor vi igen efter tur går igennem de fire lande. Her gør Niels Åkerstrøm sig igen bemærket. Denne gang på en mere tvivlsom måde. Jeg savner en mindre indforstået skrivestil. Indlægget kunne med fordel være gjort længere og lettere at læse for alle andre end forskere, der er tilknyttet COS. Det hele fuser lidt ud i, at der rejses nogle metodemæssige problemer.

Bidragene i anden del varierer en del i omfang, tidsafgrænsning og analysegrundlag. Det gør det måske mindre forudsigeligt at læse dem, men gavner jo ikke overskueligheden og mulighederne for at komparere. Det finske bidrag har ikke et så omfattende analysegrundlag som de øvrige. Men det er mindre sekterisk skrevet end det danske bidrag og mere informativt. Noget lignende gælder også det svenske. Det norske bidrag er det mest omfangsrige.

Bogens sammenfattende afsnit drager sammenligninger og samler på mange måder godt op på analyserne – selv om det er en vanskelig opgave. Der er *over tid* visse parallelle tendenser imellem landene. Det mener redaktørerne skyldes, at landene har været fælles om at have tværsektorielle koordinationsproblemer samt problemer med at regulere forholdet mellem stat og kommuner i kølvandet på opbygningen af velfærdsstaten. Det fører bl.a. til dannelsen af fælles, overgribende forvaltningspolitiske enheder – enten koncentrerede eller dekoncentrerede. Policy-dannelsen bliver mere lukket og embedsmænd og eksperter bliver de altdominerende deltagere. Og policy-dannelsen bliver mere konfliktfyldt selv om der er vigtige nationale forskelle.

Antallet af offentlige kommissioner falder, de store interesseorganisationers betydning for den offentlige sektor mindskes og det samme gør de folkevalgte politikeres indflydelse på udviklingen. Der er i stigende grad konkurrence (hvorfor ikke også tale om ressortimperialisme og karrierekamp?) mellem embedsmændene indbyrdes om organisationen af sektoren og hvordan grænserne til den private sektor skal trækkes. Udviklingen indebærer

et demokratisk problem pga den tiltagende lukket-hed og embedsmændenes store betydning.

Sammenligner vi *mellem landene*, så peges der bl.a. på Sveriges mere åbne, dekoncentrerede og formaliserede forvaltningspolitik i modsætning til dansk forvaltningspolitikens lukkede, koncentrerede og uformaliserede karakter. Præget helt overvejende af embedsmænd. Og så er vor forvaltningspolitik underordnet udgiftspolitikken.

Set fra en dansk demokrati-synsvinkel er der god anledning til at overveje vore forhold. Bogens fine reliefsætning af de meget problematiske danske forhold er allerede en stor fortjeneste. Men måske kunne diskussionen have gravet et spadestik dybere ned til det konstitutionelle niveau? Det antydes kun, hvilke implikationer landenes konstitutionelle forskelle har for forvaltningspolitikken. Begge bogens redaktører kommer fra lande tilhørende den »vest-nordiske« forfatnings- og forvaltningstradition. Det afgørende skel i Norden går mellem den »vest-nordiske« tradition udgående fra den dansk-norske enevælde og den »øst-nordiske« tradition i Sverige og Finland. En medredaktør, som virkelig er opflasket med den »øst-nordiske« tradition, kunne nok have beriget analysen også ud fra den synsvinkel. Der er altid en risiko for at være kulturbblind over for sin egen tradition.

En af redaktørernes konklusioner på en anden led er til gengæld i al fald tilsyneladende klar nok. Nemlig den at forvaltningspolitikken kan deles op i fire faser: Rationaliseringsfasen (1940-60); planlægningsfasen (1960-70); decentraliseringsfasen (1970-80) og managementsfasen (1980-). Enhver, der kender lidt til emnet, kan se, at denne faseinddeling ikke er *helt* forkert. Men det gør den på den anden side ikke nødvendigvis præcis, dækkende eller frugtbar. Jeg er stærkt betænkelig ved forfatterens og her nok navnlig danskernes meget bastante trang til at opdele historien i grovkornede faser. Med henvisning til det lammende begreb »databaser«. Det er i al fald meget lidt diskussion af denne faseinddeling. Det erkendes dog, at »de nationale forskelle er større end forskellene mellem faserne« (s. 267). Det erkendes også, at faseinddelingen kun har »en vis heuristisk værdi«. (s.269) Hvordan det så skal forstås. For det er klart ved læsningen af flere af bidragene, at skematikken ikke holder.

Dogmatisk faseinddeling kan spærre for en mere åben tilgang til den forvaltningshistoriske forskning. Med al respekt for forfatterne kan man spørge, om ikke lidt dialog med forvaltningshistorikerne i landene kunne være stimulerende for dem?

Til slut diskuteres det, om man kan tale om en nordisk model for forvaltningspolitik. På den ene side er der navnlig mellem Danmark og Sverige store forskelle. På den anden side mener forfatterne alligevel, at der er tale om en vis nordisk konvergens. Og så er der alligevel også aspekter, som taler for, at der foregår en vis divergens. På den baggrund tør forfatterne ikke konkludere noget klart. Forklaringen herpå er vel den enkle, at spørgsmålet om en nordisk model først kan afklares, når man også komparerer med lande uden for Norden. Det nævner forfatterne også selv til sidst som et blandt en række ønsker til fremtidig forvaltningsforskning. Men hvorfor det overhovedet er vigtigt at diskutere, om der er en nordisk model, når vi i øvrigt ved, at der for så vidt angår forvaltning i øvrigt er mindst to nordiske modeller, står ikke klart. Er det igen en helt extra-videnskabelig reverens for normerne i det nordiske samarbejde?

COS har ikke tradition for kioskbasere. Den foreliggende udgivelse viderefører uden tvivl den traditionelle eksklusivitet. Den er tør og krævende for læseren. Måske kunne man gøre lidt mere for at skrive indledninger om institutionelle forskelle mellem landene o.s.v. i den slags bøger, som gør det lettere for studerende at hoppe på læsningen. Bogen er dog først og fremmest for en inderkreds af forskere. For dem er den oplysende. Men den rejser også spørgsmål om komparativ metode. Nogle af dem nævner forfatterne. Andre kommer læseren nok selv på – f.x. spørgsmålet om det ikke kræver en sjældent stor viden om alle landene for at kunne tolke forskelligheder imellem dem? For mig at se må det være anbefalelsesværdigt, at man i den slags værker i det konkluderende arbejde inddrager deltagere fra alle lande – eller som tidligere nævnt i det mindste fra de to hoved-forvaltningstraditioner i Norden.

Men alt i alt strider den i forvejen velorienterede læser sig nu ikke forgæves gennem bogen. I al fald i en dansk sammenhæng er der vigtige stimulanser til at tænke – lidt bekymret – over vort demokratis udvikling.

Tim Knudsen, universitetslektor,
Institut for Statskundskab, KU.