

økonomi & politik

Errata:

Vedr. Økonomi og Politik nr. 2 1982

Jørgen Estrup:

Mislykket indkomspolitik gennem 20 år

Jacob A. Buksti og Niels Lykke Jensen:

»Den smalle vej« - fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik

Henrik Hassenkam:

Arbejdsmarkedspolitikken regionale administration

Lauge Dahlgaard:

Den regionale arbejdsmarkedsadministration - et samspil mellem mange myndigheder

Kaj Kjærsgaard:

Arbejdstidspolitik

N. Vinther Møller:

Den nye lægeoverenskomst

Peder J. Pedersen:

Skaber arbejdsløshedsforsikring arbejdsløshed

Karsten Albæk:

Omkring dyrtidsreguleringens dækningsgrad

Flemming Mikkelsen:

Strejken som kollektiv aktion - Nye strejkeanalyser inden for samfundsvidenskaberne og historievitenskaben

Martin Paldam:

Strejker og økonomien - En oversigt

Bog anmeldelser

Register til årgangene 1981 og 1982

56. årgang 1982

nr. 4

Økonomi og politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske og politiske forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i

nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. En vejledning om udarbejdelse af manuskripter kan rekvireres hos redaktøren.

Økonomi og Politik

har i forbindelse med udgivelsen af de to sidste årgange modtaget finiansiel støtte fra:

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Nationalbanken

Privatbanken

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Tuborgfondet

Indhold

Errata vedr. Økonomi og Politik nr. 2 1982	Side 2
<i>Estrup, Jørgen:</i> Mislykket indkomstpolitik gennem 20 år	Side 3
<i>Buksti, Jacob A. og Niels Lykke Jensen:</i>	
»Den smalle vej« - fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik	Side 21
<i>Hassenkam, Henrik:</i> Arbejdsmarkedspolitikens regionale administration	Side 34
<i>Dahlgaard, Lauge:</i> Den regionale arbejdsmarkedsadministration	
- et samspil mellem mange myndigheder	Side 43
<i>Kjærsgaard, Kaj:</i> Arbejdstidspolitik	Side 51
<i>Vinther Møller N.:</i> Den nye lægeoverenskomst	Side 63
<i>Pedersen, Peder J.:</i> Skaber arbejdsløshedsforsikring arbejdsløshed	Side 75
<i>Albæk, Karsten:</i> Omkring dyrtidsreguleringens dækningsgrad	Side 87
<i>Mikkelsen, Flemming:</i> Strejken som kollektiv aktion - Nye strejkeanalyser	
inden for samfundsvidenskaberne og historievidenskaben	Side 98
<i>Paldam, Martin:</i> Strejker og økonomien - En oversigt	Side 122
Boganmeldelser	Side 137
Register til årgangene 1981 og 1982	Side 150

Errata-liste

vedr. »Om inddragelse af flere kriterier
i makroøkonomisk planlægning«,
økonomi & politik, nr. 2, 1982, pp. 36–44

Udtryk (4), (5) og (6) på p. 41–42 skal læses

$$\begin{aligned} \max_{dz} \quad & (\partial U / \partial f_1) \times (\nabla f_1) \times dz + (\partial U / \partial f_2) \times (\nabla f_2) \times dz \\ & + (\partial U / \partial f_3) \times (\nabla f_3) \times dz + (\partial U / \partial f_4) \times (\nabla f_4) \times dz \end{aligned} \quad (4)$$

$$w_i = \begin{cases} -\Delta f_4 / \Delta f_i \approx (\partial U / \partial f_i) / (\partial U / \partial f_4) & i = 1, 2, 3 \\ 1 & i = 4 \end{cases} \quad (5)$$

$$\max_{dz} = w_1(\nabla f_1) \times dz + w_2(\nabla f_2) \times dz + w_3(\nabla f_3) \times dz + 1(\nabla f_4) \times dx \quad (6)$$

Endvidere skal udtrykket dU/df_i i 4. linje efter udtryk (4) læses $\partial U / \partial f_i$ og udtrykket dU/df_4 i sidste linje på p. 41 læses $\partial U / \partial f_4$.

Mislykket indkomspolitik gennem 20 år

1. Det er sædvanligt, at datere starten af den indkomstpolitiske æra i Danmark til Det Økonomiske Råds oprettelse i 1962. Løn- og prisdannelse har naturligvis også før den tid haft politikernes bevågenhed, og der kan eksempelvis argumenteres for, at 30'ernes kriselovgivning i virkeligheden var indkomstpolitisk⁽¹⁾. Men det er først i tilknytning til Samordningsudvalgets betænkning fra 1956 og den deraf følgende etablering af DØR, at man herhjemme for alvor begynder at diskutere styring af indkomstudviklingen og at opfatte dette som et selvstændigt instrument i konjunkturpolitikken.

I de 20 år, der er forløbet siden, vil mange hævde - og det følgende i en vis grad bekræfte - at der kan findes en næsten ubrudt linie af indkomstpolitiske initiativer. 60'ernes for det meste i form af forsigtige appeller til arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationerne i øvrigt; 70'ernes som en bastant række af indgreb i pris- og løndannelsen. Men alle med en eksplicit målsætning om at bremse omkostningsudviklingen af hensyn til konkurrenceevnen og den betrængte betalingsbalance, og dermed indirekte også af hensyn til beskæftigelsen.

Netop dette, at indkomstpolitikken så utvetydigt har fået tildelt ansvaret for at rette op på underskuddet over for udlan-

det, har bidraget til at bringe den i miskredit. Når man efter så lang en periode fortsat står overfor et uløst betalingsbalanceproblem, kan man da nå til anden konklusion, end at de indkomstpolitiske anstrengelser er mislykkedes? Næppe. Men spørgsmålet er naturligvis, om det er indkomstpolitik som sådan, eller måske snarere anstrengelserne, man skal klandre. Og om man i det hele taget kan adskille disse ting.

Det følgende er derfor ikke et forsøg på at afgøre, om - og i hvilket omfang - indkomstpolitik trods alle skuffelser har bidraget til saneringen af dansk økonomi. Udgangspunktet er derimod en konstatering af det pauvre resultat. Spørgsmålet er - hvorfor?

Indkomstpolitikens historie i Danmark

2. Det kan være vanskeligt at danne sig et overblik over, hvad der er foregået på den indkomstpolitiske front i de forløbne 20 år. Specielt gælder det for den sidste del af perioden. Selv en nogenlunde velfungerende hukommelse slår ikke til, når det gælder om at adskille august-, september-, december- og andre initiativer/forlig fra den sidste halvdel af 70'erne. En simpel optælling viser, at Folketinget har gennemført ikke mindre end 10 indgreb med indkomstpolitisk indhold siden foråret 1975⁽²⁾.

Slet så diffust bliver billedet imidlertid ikke, hvis man afstår fra minutiøst at ven-

*Lektor ved
Københavns Universitet*

de bladene i den politiske kalender og i stedet bygger på den sammenhæng, der er mellem de forskellige initiativer og overgreb.

3. Oversigter som denne rejser straks en række spørgsmål: Hvad er i det hele taget indkomstpolitik? Skal indgreb i overenskomstforhandlinger betragtes som indkomstpolitik eller arbejdsmarkedspolitik? Skal en hvilken som helst indkomstpolitisk plan medtages? Eller bør man tværtimod gå i den modsatte grøft og udelukkende beskæftige sig med de forslag, som er gennemført i Folketinget?

For at tage det sidste først. Problemstillingen i denne artikel er ikke snævert knyttet til virkningerne af indkomstpolitik, men fuldt så meget til de vanskeligheder, som er forbundet med at føre indkomstpolitik ud i livet. Derfor er det ikke tilstrækkeligt at se på, hvad Folketinget faktisk har vedtaget. Det er mindst lige så interessant at undersøge, hvilke forslag det ikke har været muligt at realisere. Men der er naturligvis en række indkomstpolitiske planer, som ikke er nået ud over skrivebordsstadiet, ene og alene fordi de som oppositionsforslag savnede politisk opbakning. Det gælder eksempelvis VR-planen fra 1965 og Socialdemokratiets helhedsplan fra 1974. Sådanne initiativer ses der bort fra i det følgende.

Indkomstpolitik adskiller sig afgørende fra de klassiske økonomisk-politiske instrumenter - finanspolitik og pengepolitik. Medens direkte styring af økonomiens aktivitetsniveau er det centrale i penge- og finanspolitik, indgår aktivitetsændringer kun som mulige - og ikke nødvendigvis ønskede - indirekte virkninger af indkomstpolitik. Sigtet med indkomstpolitik er derimod at påvirke selve indkomstdannelsesprocessen gennem direkte indgreb eller anden form for styring af pris- og løndannelse. Forskellen kan også illustreres gennem sondringen mellem variable (»data«) og parametre (»struktur«) i en makroøkonomisk model. Indkomstpolitik sigter mod at modificere selve »systemet« (parametrene) - det er »strukturpolitik«.

Netop af denne grund kan det være vanskeligt at give en præcis definition af indkomstpolitik. Alle initiativer, som tjener en bevidst styring af indkomstdannelsesprocessen, er i denne fortolkning at betragte som indkomstpolitik. Indgreb i overenskomstsituationer vil således normalt opfylde denne betingelse. Det afgørende er ikke, hvilke markeder der påvirkes, eller hvilke virkemidler som anvendes, men om initiativet kan formodes at påvirke den adfærd som styrer indkomstdannelsen.

Tabel 1. Indkomstpolitikens kronologi

1962	Det Økonomiske Råd oprettes
1963	»Helhedsløsningen« - indgreb i overenskomstforhandlinger
1962, -64 og -66	DØR's annoncerede indkomstrammer
1967	Devalueringskrisen - forslag om bortfald af én dyrtidsportion og avancestop
1968-71	VKR-regeringens 3 indkomstpolitiske udspil
1974	Hartling-regeringen - indkomstpolitik med kompenserende skattelettelser
1975	»Marts-løsningen« - indgreb i overenskomstforhandlinger
1975-77	»Månedsløsningen« - indefrysninger og ad hoc-indgreb på baggrund af hensigtserklæringer om pris- og omkostningsudvikling 1976-78
1978-79	SV-regeringen - »3-partsforhandlinger« og pris- og løndindgreb
1979	»Flerårig helhedsløsning«
1981	Decentrale overenskomstforhandlinger - henstillinger i forbindelse med overenskomstfornyelse
1982	»Firkløver-regeringen« - suspension af dyrtidsregulering og skattelettelser

Strategier i dansk indkomspolitik

4. Det ligger implicit i denne definition, at der ikke kan opstilles faste retningslinier for, hvordan man fører indkomspolitik. Der foreligger en række muligheder, som dels afhænger af, hvordan pris- og løndannelsen faktisk foregår, herunder ikke mindst institutionelle forhold, dels varierer med den tidshorisont, som er forudsat. Udformningen af den indkomspolitiske »strategi« har således central betydning. Tilrettelæggelsen kompliceres imidlertid yderligere af, at man, modsat eksempelvis finanspolitiske indgreb, ikke uden videre kan simulere virkningerne af indkomspolitik i en makroøkonomisk model. Indkomspolitikken indebærer ændringer i den æstimerede model, og man nødsages derfor til i stedet at skønne på basis af en række forudsætninger om den bagved liggende pris- og lønadfærd.

5. I princippet er valg af indkomspoli-

tisk strategi i første række et valg mellem direkte indgreb i pris- og løndannelsen på den ene side, og forsøg på at påvirke beslutningstagerne gennem vejledning og overtalelse på den ene side. Man kunne således fristes til at kalde det et valg mellem »tvang« og »frivillighed«, men i forhold til praktisk politik tegner dette et for unuanceret ideologisk billede af strategivalget. Direkte indgreb anvendes hyppigt for at skabe et økonomisk pusterum, medens mere indirekte påvirkninger forsøges. Lige som vejledning og overtalelse ofte foregår på baggrund af eksplicit formulerede trusler om lovgivningsinitiativer. Desuden vil der selv ved direkte indgreb ofte have været en eller anden form for kontakt med organisationerne.

Uanset dette kan sondringen bidrage til en første grov opdeling af de danske indkomspolitiske initiativer.

Tabel 2. Indkomspolitisk strategi

»Direkte indgreb«

Helhedsløsning 1963
Devalueringskrisen 1967
Hartling-regeringen 1974
Marts-løsningen 1975
Flerårig helhedsløsning 1979

»Overtalelse«

DØR's indkomstrammer 1962, -64 og -66
VKR 1968-71
Måned-forligene 1975-77
SV-regeringen 1978-79
Decentral overenskomst 1981
Firkløver-regeringen 1982

Ovenstående opdeling lægger som nævnt vægten på »strategien« i modsætning til »resultatet«: Eksempelvis klassificeres en indkomspolitisk plan, som udstikker retningslinier og forsøger at få disse efterlevet gennem forhandlinger, derfor som »overtalelse«, også selv om planen mislykkes og derved resulterer i lovgivningsindgreb.

Det billede af dansk indkomspolitik historie, der på denne måde aftegnes, er væsentlig mere nuanceret end den traditionelle fremstilling. Hvor man sædvanligvis⁽³⁾ blot får indtryk af en ubrudt række af indgreb i løn- og prisdannelsen, viser

tabel 2, at forsøgene på at føre »frivillig« indkomspolitik i virkeligheden har været dominerende. Selv perioden siden 1975, der kan opvise mere end et indgreb om året, har i virkeligheden været domineret af henstillinger og overtalelsesforsøg.

Direkte indgreb

6. Siden midten af 70'erne er der i virkeligheden kun ét tilfælde - den flerårige helhedsløsning fra december 1979 - hvor man kan tale om, at regeringen planlagde og gennemførte et indkomspolitisk indgreb. Og selv i dette tilfælde kan det dis-

kuterer, om der fra starten var lagt op til et ensidigt lovgivningsdiktat. Ved sin tiltrædelse i begyndelsen af november 1979 gennemførte regeringen et pris- og lønstop, som skulle vare året ud. Indgrebet blev i Anker Jørgensens tiltrædelsestale udtrykkelig begrundet med behovet for et pusterum, således at der kunne gennemføres trepartsdrøftelser og udformes nødvendig lovgivning⁽⁴⁾. Når det ikke desto mindre forekommer rimeligt at klassificere strategien som et »direkte indgreb«, skyldes det, at der med den korte frist - mindre end én måned - ikke kunne blive tale om egentlige forhandlinger, men snarere om en slags udvidet orientering. Det var da også fra starten understreget, at »Det er her i Folketinget, at de afgørende beslutninger skal træffes«⁽⁵⁾.

7. De øvrige tilfælde af »direkte indgreb« er i og for sig klare eksempler på diktater om pris- og lønudviklingen. Men flere af dem er tæt knyttet til pludseligt opståede økonomisk-politiske begivenheder, først og fremmest sammenbrud ved overenskomstforhandlinger. I sådanne tilfælde er der grund til at spørge, om det primære sigte i det hele taget er indkomstpolitik, eller det styrende motiv snarere har været indgreb i arbejdsmarkedsforholdene for at undgå storkonflikt, dæmpe afsmitningsmekanismer, pleje særinteresser for bestemte organisationer etc.

Såvel »helhedsløsningen« i -63 som »martsløsningen« fra -75 er eksempler på folketingsindgreb efter sammenbrud i overenskomstforhandlingerne. Den truende storkonflikt forhindres gennem forlængelse af overenskomsterne, indgreb i prisdannelsen og forskellige andre indkomstpolitiske initiativer. Det er således arbejdsmarkedssituationen og det manglende resultat af frie forhandlinger mellem organisationerne, der fremprovokerer et indgreb. Selv om lovgivningen har

indkomstpolitisk indhold, er der derfor ikke basis for at tale om en indkomstpolitisk strategi i disse tilfælde. Snarere er der tale om »en måde hvorpå man kunne »legitimere« indgreb, der ikke primært var indkomstpolitisk motiverede«⁽⁶⁾.

Tilsvarende gælder det, at det mislykkede forsøg på at indefryse én dyrtidsportion i december 1967 ikke var udtryk for en selvstændig indkomstpolitisk strategi. Forslaget var en direkte konsekvens af den umiddelbart forudgående devaluering og faren for afsmitning på løn og priser. Det var således et typisk eksempel på følgelovgivning uden egentlige indkomstpolitiske valgmuligheder.

8. Tilbage i rækken af »direkte indgreb« er alene Hartling-regeringens. Et første udspil fra januar 1974 og specielt »helhedsplan 75« fra december 1974. Ud over, at der kan siges meget om den sidstnævnte plans karakter af valgoplæg og om politiske forhandlinger på skrømt, rummer den formentlig det klareste eksempel på en indkomstpolitisk strategi, hvor lovgivningsmagten dikterer vilkårene for indkomstdannelsen⁽⁸⁾. Planens hovedindhold var et løn- og avancestop for 1975 samt et prisstop for landbrugsvarer. Desuden ændredes dyrtidsreguleringen, og 3 dyrtidsportioner foreslog man erstattet af en skattefri ydelse på 100 kr. om måneden - en konstruktion, som regeringen forgæves havde lanceret allerede i sit første indkomstpolitiske udspil. Det, som strategisk karakteriserer planen, er imidlertid, at den blev fremlagt under igangværende overenskomstforhandlinger. Hartling understregede i sin redegørelse til Folketinget, at man ikke kunne afvente resultatet af overenskomstforhandlingerne »om nogle måneder«, og at planen blev fremlagt »til hurtig afgørelse«⁽⁸⁾. Der var således tale om et klart indgreb uden forudgående forhand-

linger med andre end landbrugets organisationer. Det ændrer ikke ved denne vurdering, at man forudsatte overenskomstforhandlingerne genoptaget ¾ år senere, bl.a. på baggrund af fastlagte beskatningsforhold.

9. Ovenstående understreger, at det indkomstpolitiske instrument kun i ringe grad er søgt anvendt til egentlig dirigering af indkomstudviklingen. Når man ser bort fra tilfælde, hvor indkomstpolitikken har karakter af følgelovgivning enten i forbindelse med overenskomstforhandlingers sammenbrud eller ved devaluering kan de forløbne 20 år i realiteten kun opvise tre eksempler på bevidst interventionsstrategi. To af disse er knyttet til »den smalle Venstre-regering«. Begge har en kort tidshorisont - under et år - og begge strander i Folketinget. Venstre-regeringens første udspil erstattes dog af et forlig om en omkostningsdæmpende ydelse. Den flerårige helhedsløsning fra december 1979 er dermed det eneste tilfælde, hvor en indkomstpolitisk løsning, som fra starten satsede på direkte indgreb, er blevet ført ud i livet. Og dette gælder endog kun med modifikationer, idet den socialdemokratiske regering som bekendt var nødt til at renoncere på forslaget om obligatorisk overskudsdeling, for at få tilslutning til de øvrige forslag. Som modvægt valgte regeringen selv at afstå fra forslagene om at suspendere taktregulering og løfteparagraffer.

»Tvungen« indkomstpolitik har således ikke alene kun været forsøgt i begrænset omfang. De gange, hvor forsøgene er gjort, har succes'en desuden været beskednen.

Forsøg på at føre »frivillig« indkomstpolitik

10. De indkomstpolitiske initiativer, som i

tabel 2 er samlet under overskriften »overtalelse«, vil mange sikkert have vanskeligt ved at få til at harmonere med begrebet »frivillighed«. Det skyldes i nogen grad, at det ofte har været et led i strategien først at skaffe et pusterum til nødvendige forhandlinger med organisationer og andre gennem en kortvarig stoplovgivning. Eksempelvis gælder det VKR-regeringens 3. udspil fra september 1970, som rummer godt 5 måneders prisstop; SV-regeringens prisstop i et halvt år fra september 1978 og senest den borgerlige 4-partiregerings 5 måneders pris- og lønstop frem til marts 1983. Men når det kan være vanskeligt at få øje på frivilligheden, er årsagen nok først og fremmest, at de fleste indkomstpolitiske initiativer i sidste ende manifesterer sig som egentlige indgreb. Det gælder VKR-regeringens to første udspil; september- og augustforligenes hensigtserklæringer og SV-regeringens trepartsforhandlinger. Det fortegnede billede, som en umiddelbar registrering af den indkomstpolitiske historie giver, er således et udtryk for mislykkede strategier.

11. Betegnelsen »overtalelse« dækker imidlertid over meget forskellige fremgangsmåder i forsøget på at påvirke pris- og lønudviklingen. Graden af påvirkning kan variere fra blot at være autoritative henstillinger til at omfatte regeringens deltagelse i gensidigt forpligtende trepartsforhandlinger. Samtidig kan overtalelsesforsøgene have mere eller mindre karakter af pression med anvendelse af såvel trusler om sanktioner som tilbud om kompenserende lovgivning.

Igen vil det være nødvendigt med en relativ grov opdeling for at skabe et overblik over de hidtidige indkomstpolitiske forsøg.

De fire kategorier i tabel 3 er ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende. Det kan

Tabel 3. Indkomstpolitiske »overtalelses«-strategier

Rene henstillinger	Trepartsforhandlinger	Kompenserende lovgivning	Sanktioner
DØR's indkomstrammer 1962, -64 og -66	VKR's 2. udspil april 1970	VKR's 3. udspil september 1970	VKR's 1. udspil februar 1968
Decentral overenskomst 1981	SV-regeringen 1978-79	Firkløver-regeringen 1982	Månedsførligene 1975-77

f.eks. næsten ikke undgås, at der i forbindelse med trepartsforhandlinger både vil blive givet løfter og fremsat trusler fra regeringens side. Tilsvarende vil der normalt altid finde en eller anden form for forhandling sted med organisationerne, uanset om den primære strategi i form af straffeforanstaltninger eller præmiering via lovgivning ligger fast. Derfor må klassificeringen af de indkomstpolitiske initiativer ske ud fra en vurdering af, hvor hovedvægten ligger.

12. Det fremgår af tabel 3, at hele spektret af overtalelsesmuligheder har været forsøgt. Det er imidlertid kun i forbindelse med VKR-regeringens 3. udspil fra september 1970 og den decentrale overenskomstafslutning fra 1981, at man kan tale om succes. De to tilfælde er de eneste, hvor strategien kunne fastholdes, og regeringen uden at ty til ad hoc-indgreb kunne meddele, at man havde opnået, hvad man ville.

Hvad angår de decentrale overenskomstforhandlinger er det dog nok tvivlsomt, om man overhovedet kan tale om en indkomstpolitisk strategi. Efter lovgivningsindgreb i tre på hinanden følgende overenskomstsituationer - -75, -77 og -79 - var der et stærkt ønske hos organisationerne om at klare forhandlingerne selv. Regeringens indsats bestod derfor hovedsageligt i at understrege parternes ansvar og fremhæve den snævre samfundsøkonomiske tolerance for lønstigninger. Der blev derimod ikke udfoldet specielle forligsbestræbelser eller præciseret indkomstrammer. Det sidste gjorde det desto

nemmere for regeringen at acceptere forhandlingsresultatet som samfundsøkonomisk tilfredsstillende.

13. Til gengæld er VKR-regeringens 3. udspil formentlig det hidtil mest gennemtænkte forsøg på at føre indkomstpolitik på et frivilligt grundlag. Regeringen havde allerede i maj 1970, da dens forsøg med trepartsforhandlinger var strandet, gennem en folketingsdagsorden pålagt sig selv en indkomstpolitisk forpligtelse m.h.p. overenskomstfornyelsen i 1971. Derfor fremlagde man allerede i slutningen af september et 12-punkts indkomstpolitisk oplæg på et møde med arbejdsmarkedets parter. Som tidligere nævnt rummede udspillet et 5 måneders prisstop med omgående ikrafttræden. Derudover fastlagde planen rammerne for penge- og finanspolitikken, og arbejdsmarkedets parter opfordredes til at holde lønstigningerne i den kommende overenskomstperiode inden for snævre rammer. Samtidig henstilledes det, at man bestræbte sig på at finde andre og mere hensigtsmæssige reallønsikringer end den automatiske pristalsregulering. Præcis hvor snæver rammen skulle være blev derimod ikke fastslået i oplægget uanset, at en sådan præcisering var forudsat i den nævnte folketingsbeslutning. Regeringen tilbød som modydelse en permanent pris- og avancelov ved prisstoppets ophør; udbyttebegrænsning og skærpet kapitalvindingsafgift; særlig lovgivningsindsats mod lavtløns- og ligelønsproblemer samt efter aftale med parterne initiativer omkring medbestemmelse og overskudsdeling i

virksomhederne. Endelig lovede man at tilstræbe samtidighed i forhandlingerne på det offentlige og det private arbejdsmarked.

Strategien var således klart frivillige forhandlinger med tilbud om kompenserende lovgivning, hvis overenskomstfornyelsen resulterede i tilstrækkelig løntilbageholdenhed. Udspillet blev positivt modtaget af organisationerne og i en fælleserklæring af 16. oktober 1970 gav man bl.a. udtryk for at ville tage samfundsøkonomiske hensyn under forhandlingerne således at

»de løn- og arbejdsvilkår, vi aftaler på det private arbejdsmarked, ikke fører til svækkelse af den tilsigtede stabilisering af den almindelige prisudvikling, forringelse af erhvervslivets konkurrenceevne og belastning af betalingsbalancen«⁽⁹⁾.

Tilslutningen var ikke et tilfældigt held for regeringen. Allerede under de mislykkede trepartsforhandlinger i foråret -79 havde LO og FTF givet udtryk for, at de muligvis ville have indtaget en anden holdning, dersom der ikke havde været tale om et indgreb i gældende overenskomster⁽¹⁰⁾. Samtidig lagde regeringen bevidst blødt ud ved at undgå at præcisere bestemte indkomstrammer for overenskomstforhandlingerne. Hensigtserklæringen om sådanne rammer var blevet skarpt angrebet af Socialdemokratiet og LO lige siden folketingsbeslutningen i maj⁽¹¹⁾. To måneder senere satte regeringen dog alligevel tal på sine krav til de kommende overenskomster. De samlede lønstigninger måtte ikke overskride en grænse på 3½-4 pct. pr. år⁽¹²⁾.

Overenskomstforhandlingerne afsluttedes efter betydelige vanskeligheder med vedtagelsen af et mæglingforslag den 15. marts. To dage senere kvitterede regerin-

gen ved i Folketinget at fremsætte forslag til en indkomstpolitisk lovgivningspakke, som i hovedsagen omfattede, hvad der var stillet i udsigt i 12-punktsprogrammet fra september. Eksempelvis pris- og avance- lov, udbyttebegrænsning, skærpet kapitalvindingsskat og lettelser for medarbejderaktier.

På papiret var strategien således ført igennem til succes. Regeringen bekræftede modtagelsen af den ønskede løntilbageholdenhed og leverede til gengæld de lovede lovgivningsinitiativer. Men så simpelt er det ikke. Overenskomstløsningen går i virkeligheden betydeligt ud over lønstigningsrammen på 3½-4 pct. årlig. Det Økonomiske Råds formandskab anslår i april, at stigningstakten ikke, som tilsigtet, vil falde i forhold til de foregående år, men fortsat vil ligge på ca. 10-12 pct. årlig. At regeringen er klar over problemet fremgår allerede af fremlæggelse og debat i Folketinget om de nye love. Eksempelvis er det fremsatte forslag til lov om priser og avancer bemærkelsesværdigt ved kun at tillade indkalkulering af overenskomstmæssige lønstigninger. Lønglidningen må virksomhederne selv klare enten gennem øget produktivitetsstigning eller via mindsket overskud.

Strategien er således nok vellykket i den forstand, at den opnår accept fra arbejdsmarkedets parter. Men samlet må konklusionen blive, at forsøget mislykkedes. Det svage punkt er fastlæggelsen af en samlet indkomstramme. Regeringen havde åbenbart ikke gjort sig klart, hvilken rolle den skulle spille. Da rammen endelig præciseres savnes der tilstrækkelige styringsmidler til at sikre det ønskede indkomstpolitiske resultat. Regeringen vælger imidlertid af politiske grunde at erklære sig tilfreds. Et forhold som Aksel Larsen under folketingsdebatten ikke undlader at

påpege med et sarkastisk citat fra Jyllands Postens leder »Uhyre undren«:

Man vil så gerne forstå regeringen. Hvordan kan prisloven begrænse lønstigningen? Hvorledes virker en lov om udbyttebegrænsning på betalingsbalancen? Hvorfor er et ændret beregningsgrundlag for pristallet erstatning for hele den indkomspolitik, der for få måneder siden blev anset for helt uundværlig?

Men ingen svar byder sig til. Studeringerne opløses i uhyre undren«⁽¹³⁾.

14. Ingen af de øvrige »overtalelsesforsøg« er tilnærmelsesvis så tæt på at lykkes. Men de er illustrative for de problemer, som er forbundet med at føre indkomspolitik på et frivilligt grundlag.

Det Økonomiske Råds bestræbelser i 60'erne på, gennem fastlæggelse af samfundsøkonomisk forsvarlige indkomstrammer, at påvirke indkomstudviklingen, repræsenterer den ene yderlighed af frivillighedsprincippet. Tankegangen er den samme, som ligger bag DØR's oprettelse, og som kom til udtryk i den indledningsvis nævnte betænkning om »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«. Samordningsproblemet opfattes i stor udstrækning som et informationsproblem, hvis løsning kræver oplysningsvirksomhed og et kontaktforum for involverede interesser, såvel organisationer som institutioner.

DØR's publicering af og debatten om indkomstrammer har givetvis tilgodeset dette informationshensyn. Men sådanne retningsliniers indflydelse på det faktiske økonomisk-politiske forløb viste sig at være forsvindende lille. Fra slutningen af 60'erne blev de opgivet af formandsskabet og erstattet af en mere bredt anlagt økonomisk rådgivning. Retfærdigvis må

det nævnes, at Samordningsudvalget ikke stoppede ved påpegningen af informationsproblemet. Også nødvendigheden af »reformer af den økonomiske politiks rammer« blev fremhævet⁽¹⁴⁾, men udvalget afstod fra at komme med egentlige forslag. Netop regeringens manglende opfølgning af de publicerede rammer forekommer at have været afgørende for deres ringe indflydelse. Der manglede imellem informationsvirksomheden og den politiske proces et forbindelsesled, som kunne bringe indkomstrammerne ud over deres helt uforpligtende status. Regering og folketing forholdt sig hver gang passivt. Udover et indledende »disciplinerende« møde mellem statsminister og organisationer inden overenskomstforhandlingernes start forsøgte man ikke at styre forløbet.

15. Trepartsforhandlinger er i nogen grad modstykket til de netop omtalte rene »guidelines«. Lovgivningsmagten - repræsenteret ved regeringen - involverer sig i dette tilfælde aktivt og forpligtende i at fremskaffe en samfundsøkonomisk tilfredsstillende aftale med organisationerne. Forhandlingernes forløb er uundgåeligt et prestigespørgsmål for regeringen, som derfor vil udfolde størst mulig autoritet og pression. Selve sigtet - en frivillig aftale - adskiller imidlertid klart strategien fra de tidligere omtalte »direkte indgreb«.

16. De to eksempler på trepartsforhandlinger, som er nævnt i tabel 3, er forskellige, både hvad angår problemstilling og forløb. VKR-regeringens 2. indkomstpolitiske initiativ fra april 1970 kom midt i en overenskomstperiode, hvorimod SV-regeringens udspil i september 1978 var oplæg til umiddelbart forestående overenskomstforhandlinger. VKR-regeringens forslag indebar således ændring i gældende overenskomster og var derfor for orga-

nisationerne væsentlig mere kontroversielt end den senere SV-plan.

Til trepartsforhandlinger havde VKR-regeringen kun afsat 14 dage. Men i øvrigt var oplæg og forløb typiske for et sådant initiativ. Regeringen præsenterede en liste over ønsker og tilbud, hvis væsentligste punkter var: bortfald af 3 dyrtidsportioner med kompensation i form af skattelettelser; udbyttebegrænsning i 2 år og pristop for tjenesteydelser. Samtidig blev det klart meddelt, at alternativet til dette udspil var en finanspolitisk stramning. Statsministeren redegjorde⁽¹⁵⁾ senere for, at der under forhandlingerne desuden var givet tilbud om forhøjelse af arbejdsgiverbidrag til ATP for at sikre tilstrækkelig kompensation for de mistede dyrtidsportioner og om drøftelse af økonomisk demokrati.

Som allerede nævnt endte forhandlingerne negativt, idet lønmodtagersiden af principielle grunde afviste et indgreb i overenskomsterne. Men også arbejdsgiverne var betænkelige og betingede deres støtte af tilsagn fra LO/FTF. I konsekvens af forhandlingssammenbruddet gennemførte regeringen i stedet den lovede finanspolitiske stramning. Som flertalsregering kunne man i og for sig have trumfet sin vilje igennem. Men man valgte altså i stedet at respektere frivillighedsprincippet som grundlag for indkomstpolitiske løsninger.

17. I modsætning til VKR-regeringen lykkedes det trods den erklærede hensigt aldrig SV-regeringen at få etableret egentlige trepartsforhandlinger. Invitationen blev givet allerede ved fremlæggelsen af loven om 6 måneders pristop kort efter regeringsdannelsen, og den blev gentaget i statsministerens åbningstale i oktober -78. Men bortset fra en sammenkædning med beskatning af værdistigninger på jord og fast ejendom var der ikke tale om et

egentligt oplæg til sådanne forhandlinger. Heller ikke senere fremkom der et klart udspil, og trepartsforhandlingerne nåede aldrig længere end til orienterende drøftelser. Resultatet blev som bekendt Folketingets indgreb i marts 1979 med forlængelse af overenskomsterne og konvertering af to indefrosne dyrtidsportioner til ferie.

Man kan kun gisne om, hvad der var årsag til regeringens passivitet. En passivitet, som også registreredes med forundring fra flere sider under folketingsdebatten om overenskomstindgrebet. Sandsynligheden taler for, at det endog meget dårlige forhold mellem LO og Socialdemokratiet efter regeringsdannelsen i efteråret 1978 er den væsentligste grund. SV-regeringen må have vurderet, at udsigten til et vellykket forhandlingsforløb var særdeles ringe efter LO's veritable krigserklæring.

Begge forsøg på at realisere en indkomstpolitisk løsning via trepartsforhandlinger synes således at strande på fagbevægelsens modstand. At det er lønmodtagerne og ikke arbejdsgiverne, der siger fra, skal man dog næppe tillægge stor vægt. En strategi, der bygger på trepartsforhandlinger forudsætter, at alle deltagere er enige i sigtet. En positiv forhåndsindstilling fra arbejdsmarkedets parter, i stil med den VKR-regeringen kunne registrere ved sit 3. udspil, er således en nødvendig, omend langt fra tilstrækkelig, betingelse.

18. Den sidste gruppe af strategier er i tabel 3 benævnt »sanktioner«. Hermed betones, at det primære overtalelsesmiddel er trusler, eksempelvis om finanspolitisk stramning eller direkte indgreb i pris- og løndannelsen. Bortset fra offentlige formaninger forholder regeringen sig derimod ret passiv og overlader det til parterne selv at realisere det ønskede resultat.

VKR-regeringens 1. udspil fra februar 1968 og de indkomstpolitiske initiativer i tilknytning til september og augustforlig 1975-77 er typiske eksempler på denne fremgangsmåde.

19. Umiddelbart efter sin tiltræden opfordrede VKR-regeringen arbejdsmarkedets parter til at optage forhandlinger for at bremse lønudviklingen uanset, at man befandt sig midt i en overenskomstperiode. Samtidig forlængedes avancementet, og der gennemførtes prisstop for tjenesteydelser. Arbejdsmarkedets parter får 14 dage til at forhandle i, og det understreges kraftigt, at et negativt svar vil nødvendiggøre en finanspolitisk stramning. Forhandlingerne mislykkes imidlertid p.g.a. fagbevægelsens modstand og regeringen gennemfører derefter den bebudede stramning, bl.a. en momsforhøjelse på 2½ pct.

LO betoner i sit svar til regeringen, at man har fundet oplægget til en økonomisk politik uklart. Under folketingsdebatten bebrejdes regeringen, at den har udvist passivitet under forhandlingerne; at den har truet med skatteforhøjelser, og J.O. Krag understreger som noget centralt, at oplægget har manglet klare og konkrete forslag:

»Regeringen skal klart kunne sige, hvad den selv agter at foretage sig i den aktuelle situation. Hvordan skulle de ansvarlige organisationsledere ellers kunne forklare deres medlemmer, hvorfor de skal bringe visse ofre og gøre visse indrømmelser«(16).

Når udspillet mislykkedes, er forklaringen derfor næppe i første række, at »VKR-regeringen havde et indkomstpolitisk »lig i lasten«(17). Den væsentligste årsag var snarere, at regeringen ikke formåede at sandsynliggøre, at fagbevægelsen

havde noget at vinde ved at undgå aftaler, som ønsket. LO vurderede beskæftigelsen mere optimistisk end regeringen, og der var samtidig ikke sat tal på de skatteforhøjelser, man i givet fald kunne undgå. Regeringens trussel var derfor uden effekt.

20. Tilsvarende problemer gør sig gældende ved de såkaldte »månedssforlig«. Såvel septemberforliget fra 1975 som augustforliget fra 1976 rummede hensigtserklæringer om indkomstudviklingen. Meget løst formuleret i førstnævnte, men i sidstnævnte præciseret til 6 pct. årlig frem til 1. marts 1979. Begge hensigtserklæringer suppleredes med den sanktion, at dyrtidsportioner ud over én pr. halvår skulle neutraliseres. Men augustforliget lagde desuden reelt rammer for de forestående overenskomstforhandlinger.

Problemet, at sanktionsstrategien rummer en uvirksom trussel, er mest åbenbar i forbindelse med septemberforliget. Folketingsbeslutningen om det 3-årige forlig rummer en række henstillinger til arbejdsmarkedets parter: lønglidningen bør ophøre; taktreguleringen bør ikke øges, og overenskomstforhandlingerne 1½ år fremme i tiden bør tage hensyn til produktion og beskæftigelse. Men forligspartiernes eneste bud på, hvad der vil ske, hvis henstillingerne negligeres, er aftalen om, at der højst må udløses én dyrtidsportion pr. halvår. Og selv på dette punkt er der uklarhed. Først da aftalen bliver aktuel i januar 1976, besluttet det, at den overskydende dyrtidsportion skal neutraliseres gennem en omkostningsdæmpende ydelse.

Men udover uklarheden, som iøvrigt blev påpeget af oppositionen i samlet trop fra Fremskridtspartiet til Venstresocialisterne, var det en misforståelse at knytte sanktionen til dyrtidsreguleringen. Med omfattende internationale prisstigninger

og en manglende tillid til, at løntilbageholdenhed reducerede inflationstakten tilsvarende, måtte truslen om fjernelse af dyrtidsportioner forblive virkningsløs.

Septemberforligets utilstrækkelige virkninger nødvendiggjorde augustforliget året efter. Truslen var nu ændret fra et dyrtidsindgreb til et indgreb i overenskomstforhandlingerne foråret -77. Aftalen mellem de fire forligspartier rummede de traditionelle uforpligtende henstillinger, men om den fastsatte indkomstramme på 2 pct. plus 2 dyrtidsportioner årligt var talen klar.

»Arbejdsmarkedets organisationer forhandler sig frem til nye overenskomster på dette grundlag«⁽¹⁸⁾.

Hverken mere eller mindre. Et diktat, som nødvendigvis lagde visse bånd på de efterfølgende overenskomstforhandlinger. Derved påvirkedes niveauet for lønstigninger i det senere fremsatte mæglingforslag, og truslen var i den forstand virkningsfuld. Men den var ikke egnet til at frembringe en frivillig forhandlingsløsning, og den mæglingsskitse, som folketinget ophøjede til lov, overskred i realiteten den fastlagte lønstigningsramme. Endelig havde det en negativ effekt, at niveauet for kommende overenskomstresultater reelt var kendt mere end et halvt år i forvejen. Den tidligere annoncering fungerede nærmest som en opfordring til »lønhamstring«, og den omfattende uro på arbejdsmarkedet tvang i december -76 forligspartierne til et indgreb. Der gennemførtes et prisstop i resten af overenskomstperioden og et forbud mod indkalkulering af lønstigninger, der ikke var overenskomsthjemlede.

Sammenfattende kan man således sige, at medens septemberforligets problem var, at det var for uklart og manglede

sanktioner, som kunne påvirke lønudviklingen, var fejlen ved augustforliget snarere en total mangel på frihedsgrader. Som led i en frivillig indkomstpolitik er sanktionstruslen uvirksom, når den er uklart formuleret. Men det samme gælder, hvis sanktionen er udformet som et diktat og derved udelukker egentlige forhandlinger. Månedesforligene var formelt udformet som »overtalelsesforsøg«, men kunne reelt kun føre til »direkte indgreb«.

Hvorfor har strategierne slået fejl?

21. Det billede, som er ridset op i det foregående af 20 års indkomstpolitiske forsøg, er mildt sagt deprimerende. Der kan ikke peges på et eneste eksempel, hvor den lagte strategi har kunnet fastholdes, og det tilsigtede indkomstpolitiske resultat samtidig er opnået. I langt de fleste tilfælde er strategien brudt sammen, således at man enten har fået en lovgivning med en samfundsøkonomisk ringere effekt end planlagt, eller har måttet foretage direkte indgreb, hvor målsætningen var en frivillig aftale. Det siger sig selv, at indkomstpolitik ikke fungerer optimalt på en sådan baggrund. De enkelte tilfælde, hvor en strategi er ført igennem til en erklæret succes - primært VKR's 3. udspil og den decentrale overenskomstløsning - skyldes, at regeringen i sidste ende har slækket på ambitionsniveauet. Spørgsmålet er derfor, hvilke mangler og blokeringer, der udkrystalliserer sig af de indkomstpolitiske erfaringer.

22. Interesseorganisationerne spiller nødvendigvis en væsentlig rolle i denne sammenhæng. Det såkaldte »organisationsprimat«⁽¹⁹⁾ i forhold, der vedrører arbejdsmarkedet, er ofte blevet fremhævet. En sådan tradition for, at det i videst muligt omfang bør overlades til arbejdsmarkedets parter selv at løse problemer om-

kring løn og andre arbejdsvilkår, sætter snævre grænser for de indkomstpolitiske muligheder. I betragtning af det betydelige antal indgreb i arbejdsmarkedsforhold, som nyere økonomisk-politisk historie kan opvise, skal man imidlertid ikke tage princippet for bogstaveligt. Snarere bør man opfatte det som en understregning af, at en form for forståelse med organisationerne er en væsentlig forudsætning for ethvert indkomstpolitisk initiativ.

På et punkt fører denne tradition til en nødvendig opdeling af de indkomstpoliti-

ske erfaringer. Det er i henseende til, om, det indkomstpolitiske initiativ retter sig mod gældende overenskomster, eller det vedrører forhandling om nye overenskomster. Hvad enten overenskomster er resultatet af frie forhandlinger eller - hvad der har været nok så hyppigt - af et folketingsindgreb, er der hos arbejdsmarkedets parter udpræget blokering over for ændringer i perioden. Derfor er mulighederne for at gennemføre indkomstpolitiske løsninger i disse situationer underkastet særlige begrænsninger. Opdelingen i tabel 4 viser da også, at dette kun relativt sjældent har været forsøgt.

Tabel 4. Indkomstpolitik og overenskomster

Ændring af gældende overenskomst

Devalueringskrisen 1967
VKR's 1. udspil 1968
VKR's 2. udspil 1970
Hartling-regeringens 1. udspil 1974
Septemberforliget 1975
Flerårig helhedsløsning 1979

Påvirkning af overenskomstforhandlinger

Helhedsløsningen 1963
Indkomstrammer 1962, -64 og 66
VKR's udspil 1970
Hartling-regeringens »helhedsplan 75«
Martsløsningen 1975
Augustforliget 1976
SV-regeringen 1978-79
Decentral overenskomst 1981
Firkloverregeringen 1982

Det er karakteristisk, at organisationernes holdning til de foreslåede ændringer i gældende overenskomster - bortset fra septemberforliget - har varieret i overensstemmelse med regeringens politiske farve. Der er således ikke tale om ubetinget afvisning af ændringer. Men begge parter har udprægede forbehold; typisk illustreret gennem arbejdsgivernes ja til VKR-regeringens 2. udspil, betinget af tilsvarende positiv indstilling fra fagbevægelsen. Meget tyder imidlertid på, at fagbevægelsens holdning i sidste ende er afgørende for de politiske muligheder for at forfølge sådanne planer. Af de 6 initiativer, som fremgår af tabel 4, måtte de 3 - VKR's 2. udspil og Hartling-regeringens ene - opgives før de nåede til afstemning i folketinget. Forslagene var alle blevet for-

kastet af fagbevægelsen. Derimod blev både devalueringsindgrebet og den flerårige helhedsløsning søgt gennemført trods arbejdsgivernes protester. Det er nærliggende at tolke denne forskel i vægtningen af organisationsholdninger, som et udtryk for den betydning, man tillægger fortsat ro på arbejdsmarkedet. Lovgivningsmagten ønsker ikke at undergrave fredspligten i overenskomstperioden ved at forfølge initiativer, som de faglige organisationer har undsagt⁽²⁰⁾.

Det er i denne forbindelse naturligvis ikke uvæsentligt, at lønindgreb i overenskomstperioden i praksis altid vil indebære reduktioner og derfor primært møde modstand hos lønmodtagerne. Men det hører med i billedet, at arbejdsgivernes og erhvervsorganisationernes indsigelser

mod indgreb i prisdannelsen helt åbenbart ikke tillægges samme vægt. Det gælder såvel de egentlige indkomstpolitiske initiativer som de mange eksempler på »stop-lovgivning«. Sådanne kortvarige fastfrysninger er der set bort fra i tabel 4, idet de uden undtagelse har været led i bredere indkomstpolitiske strategier. Imidlertid har de næsten alle rummet prisstop eller anden styring af prisdannelsen, men kun sjældent direkte indgreb i løndannelsen. Der synes således at være en klar asymmetri i den politiske holdning til indgreb i hhv. prisdannelse og løndannelse.

23. Når den »frivillige« indkomstpolitik har spillet en så dominerende rolle, skyldes det først og fremmest, at de indkomstpolitiske initiativer overvejende er taget i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Ganske vist er den frie forhandlingsret ikke et ukrænkeligt princip. Men et indgreb midt under igangværende overenskomstforhandlinger er på den anden side noget nær en krigserklæring. Venstres »helhedsplan 75«, som demonstrativt ville suspendere overenskomstforhandlingerne to måneder før deres afslutning, er et typisk eksempel. Derfor er der i realiteten kun to muligheder for at føre indkomstpolitik i forbindelse med overenskomstforhandlinger: Enten kan regeringen afvente resultatet af forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter, og have et indkomstpolitisk indgreb i beredskab i tilfælde af forhandlingssammenbrud. Eller også kan regeringen forsøge at tilrettelægge en »overtalelsesstrategi« med det formål at styre forhandlingerne mod det ønskede indkomstpolitiske mål. I praksis har man næsten altid valgt den sidste udvej formentlig ud fra den betragtning, at hvis parterne endte med at forhandle sig frem til en aftale, som var samfundsøkonomisk uholdbar, ville ind-

komstpolitikens muligheder effektivt være blokerede.

I og med at den »frivillige« indkomstpolitik knyttet til overenskomstforhandlingerne indtager en så dominerende rolle her i landet, aftegner der sig samtidig to klare bånd på de indkomstpolitiske muligheder. For det første er det nødvendigt for den til enhver tid siddende regering at opnå en forståelse med begge parter på arbejdsmarkedet. »Overtalelsesstrategiernes« sammenbrud er netop et udtryk for, at regeringsudspillene er blevet opfattet som ensidige. Det er imidlertid yderligere blevet hævdet⁽²¹⁾, at kun regeringer med socialdemokratisk deltagelse kan etablere en sådan forståelse med lønmodtagerorganisationerne. At denne påstand ikke uden videre har gyldighed, fremgår dog af den tilslutning, som VKR's 3. udspil opnåede fra begge sider af arbejdsmarkedet.

Det andet krav til indkomstpolitik i forbindelse med overenskomstforhandlinger er, at udspillet ikke må blokere for egentlige forhandlinger mellem organisationerne. Hvis regeringens indkomstpolitiske målsætning er formuleret så stramt, at det eneste parterne reelt kan forhandle om, er, om de selv eller folketinget skal realisere den, vil resultatet med stor sikkerhed blive et forhandlingssammenbrud. Igen kan man pege på et typisk fortilfælde. Den indkomstramme på 6 pct., som augustforliget i 1976 indebar, havde et flertal i folketinget allerede før forhandlingernes start forpligtet sig til at gennemføre. Den var derfor reelt et diktat. Overenskomstforhandlinger bliver i en sådan situation først og fremmest taktisk betoned: Hvordan tilrettelægger man sine krav bedst muligt m.h.p. det kommende overenskomstindgreb? Hvilke muligheder har lønmodtagersiden for hhv. forudgående »lønhamstring« og efterfølgende lønglidning? Kan et kommende indgreb i

prisdannelsen foregribes gennem justeringer? Der vil således hverken være udsigt til en frivillig aftale eller til en løn- og prisudvikling, der holder sig inden for de afstukne rammer.

24. Uanset, om der er tale om ændring af gældende overenskomster eller forsøg på at påvirke overenskomstforhandlinger, så viser ovenstående, at organisationerne på arbejdsmarkedet spiller en afgørende rolle. Der kan under ingen omstændigheder føres »frivillig« indkomstpolitik uden samtykke fra arbejdsmarkedets parter. Men derudover gør de forløbne 20 års erfaringer det tvivlsomt, om folketingets grundlovssikrede lovgivningsbeføjelser uden fagbevægelsens accept rækker til andet og mere end helt kortsigtede indgreb i løndannelsen. Det er i dette lys, man skal se interessen for »den indkomstpolitiske strategi«, eller - med den i indledningen benyttede formulering - »anstrengelserne« for at føre indkomstpolitik.

Gennemgangen af dansk indkomstpolitik historie efterlader det indtryk, at de skiftende regeringer ofte enten har undervurderet betydningen af en omhyggeligt udformet strategi, eller har været ude af stand til at forfølge den valgte strategi af politiske grunde. I mange tilfælde kan man således konstatere, at regeringens passivitet er en væsentlig årsag til, at et indkomstpolitisk initiativ mislykkes. Det kan diskuteres, om dette er en rimelig ansvarsplacering ved de fejlslagne forsøg med indkomstrammer i begyndelsen af 60'erne. Også blandt økonomer var der på dette tidspunkt en optimistisk tro på effekten af informationsspredning og autoritative henstillinger, som - trods påpegnen i samarbejdsudvalgets betænkning af grundlæggende interessekonflikter - kunne begrunde en afventende holdning fra politisk side. Men hvor ansvaret end

skal placeres, så spillede passiviteten en afgørende rolle. Det samme kan siges i en række andre tilfælde. I flæng kan der således peges på: VKR's 1. udspil; septemberforliget og i en vis forstand også augustforliget; SV-regeringens trepartsforhandlinger og den decentrale overenskomstløsning. Alle erfaringer tyder på, at »overtalelsesstrategier« kun har rimelig udsigt til at lykkes, hvis regeringen gennem forhandlinger søger at opnå en forståelse med arbejdsmarkedets parter, d.v.s. hvis regeringen engagerer sig aktivt. Et tilsvarende krav må naturligvis stilles til en regering, som ønsker at føre indkomstpolitik via direkte indgreb. Men i dette tilfælde er passivitet næppe det dominerende problem.

Et andet karakteristisk træk er den uklarhed, som præger mange af de indkomstpolitiske udspil. Selv hvor det har været åbenbart, at regeringen lagde op til en frivillig aftale, forekommer indholdet af aftalen ofte vagt og uigennemtænkt. Det gælder typisk septemberforligets hensigtserklæring og SV-regeringens mislykkede oplæg til trepartsforhandlinger. Men også VKR-regeringens forsøg på at undgå en finanspolitisk stramning i foråret -68 led skibbrud, fordi det kombinerede passivitet med uklar pression. Endelig var den afgørende svaghed ved VKR's iøvrigt nøje planlagte 3. udspil en uklar indkomstramme. Det er overraskende, hvor ringe sammenhæng der synes at være mellem indkomstpolitiske mål og klart formulerede virkemidler i de mange forsøg på at føre »frivillig« indkomstpolitik. Umiddelbart frister det til den konklusion, at der ikke politisk er ofret mange tanker på strategivalget.

Et sidste, men slående træk ved de forløbne 20 år er, at man har ført indkomstpolitik, som var hvert år det sidste. Det ene ad-hoc indgreb har afløst det an-

det, og kun i et par tilfælde - »månedsforligene« og »den flerårige helhedsløsning« - har man arbejdet med en tidshorisont, der rækker ud over den aktuelle overenskomstperiode. Dette til trods for, at betalingsbalanceproblemerne har været kroniske, og den ene vismandsrapport efter den anden har peget på konkurrenceevneforbedring, først og fremmest gennem indkomspolitik, som den eneste farbare vej. Hvad enten det er bevidst eller ej, så har den manglende præcisering af et tidsperspektiv bevirket, at de indkomspolitiske foranstaltninger blev kortvarige, hvor de økonomiske problemers tyngde krævede strategier med langsigtsvirkning.

Det er næppe nogen tilfældighed, at de eneste eksempler på en længere tidshorisont i de indkomspolitiske initiativer stammer fra de seneste år. Permanente problemer kan ikke i længden behandles som om, de er forbigående. Det er imidlertid alene »den flerårige helhedsløsning«, der rummer virkemidler - obligatorisk overskudsdeling og bremse på løn- og glidning - som i indkomspolitisk henseende kan betegnes som langsigtede. Netop denne del af forslaget måtte opgives. Dette understreger dilemmaet i dansk indkomspolitik. Direkte indgreb, som tilstræber en mere permanent indkomspolitisk virkning gennem strukturelle ændringer i økonomien, kan ikke samle tilstrækkelig politisk opbakning. Omvendt har der så godt som ingen interesse været for at forfølge Samordningsudvalgets tanker om »reformer af den økonomiske politiks rammer«. Enkelte forslag i den retning er blevet afvist eftertrykkeligt⁽²²⁾. Mulighederne for gennem institutionelle ændringer, eksempelvis samarbejdsorganer mellem regering og organisationer, at fremme en langsigtet »frivillig« indkomspolitik synes således tilsvarende effektivt politisk blokeret.

Indkomspolitik - økonomi og/eller politik?

25. I betragtning af den hyppighed, hvor med indkomspolitiske »løsninger« har passeret folketingets bord, er det bemærkelsesværdigt, hvor lidt danske økonomer har beskæftiget sig med emnet. Den danske debat havde en kort blomstringstid i indkomspolitikens barndom snævert knyttet til »helhedsløsningen« i 1963 og udformningen af indkomstrammer i de følgende år⁽²³⁾. Temaet var først og fremmest, om indkomspolitik var andet og mere end lønpolitik. Siden er diskussionen imidlertid stort set forstummet. Alene Det økonomiske Råds halvårslige redegørelser har dyrket de indkomspolitiske problemer.

Årsagen til denne tavshed er på ingen måde, at man fra fagøkonomisk side har opgivet at føre indkomspolitik. Der er vel næppe noget emne, som danske økonomer har diskuteret mere intenst end konkurrenceevneforbedring. Og der har været - og er stadig - en betydelig debat om de komparative fordele ved at anvende hhv. indkomspolitik og valutakurspolitik til at opnå den nødvendige forbedring. Det man derimod ikke diskuterer - bortset fra DØR - er *hvordan* man kan eller bør føre indkomspolitik. Når debatten på denne måde har indskrænket sig til en rent teoretisk afklaring af indkomspolitikens definition og afgrænsning, efterlader den umiddelbart det indtryk, at den praktiske implementering falder uden for økonomernes virkefelt - at det er politisk.

I gennem årene er det politiske element i indkomspolitikken til stadighed betonet i skiftende vismandsrapporter, uden at dette dog har forhindret vismændene i at yde praktisk rådgivning, eksempelvis om indkomstrammer. Men i den seneste rapport er der pludselig etableret vandtætte skotter mellem økonomi og politik:

»Den diskussion, der - nationalt og internationalt - har været ført om indkomspolitik igennem et par årtier, har gjort det klart, at indkomspolitik er politik og som sådan ikke et område, for hvilket der kan udstikkes retningslinier af udenforstående. Derimod kan der som gjort i det følgende peges på nogle konkrete økonomiske sammenhænge⁽²⁴⁾.

Næppe ret mange - om overhovedet nogen - vismandsrapporter kan honorere denne opfattelse.

26. Den grad af puritanisme, som ovenstående er udtryk for, plejer ikke at plage økonomer. Men derudover forekommer argumentationen for, at indkomspolitik er politik og ikke økonomi på ingen måde skudsikker. Alle erkender den problematiske balanceakt mellem objektivitet og subjektivitet, som præger enhver økonomisk-politisk rådgivningsfunktion. Spørgsmålet er, hvad der adskiller indkomspolitik så fundamentalt fra anden stabiliseringspolitik, at økonomer i indkomspolitiske spørgsmål bør holde sig på adskillige skridts afstand? Når økonomer i vid udstrækning kan rådgive om den tekniske udformning af penge- og finanspolitiske instrumenter, hvorfor skulle de så ikke kunne bidrage til den praktiske tilrettelæggelse af indkomspolitik? Instrumenter i den økonomiske politik drejer sig om institutionelle forhold, hvad enten der er tale om penge- og finanspolitik eller indkomspolitik. Det gør ingen principiel forskel, om de berørte institutioner er placeret på penge-, vare- eller arbejdsmarkedet.

Problemet er snarere, at medens de penge- og finanspolitiske instrumenter har været dyrket intensivt, så har de indkomspolitiske instrumenter - i hvert fald her i landet - været forsømt. Samtidig er der dog den ikke uvæsentlige forskel, at

hvor penge- og finanspolitik har en lang historisk tradition som anerkendte interventionsområder, gælder dette ikke indkomspolitik. Desuden har de etablerede institutioner på området - interesseorganisationerne - en integritet og magtfuldhed, som indkomspolitikken må tilpasses. Tilrettelæggelsen af indkomspolitik er derfor mere kompliceret, end tilfældet er for penge- og finanspolitik. Men principielt er opgaverne analoge. Også for indkomspolitik drejer det sig om at anvende - eller skabe - instrumenter, som muliggør effektiv styring.

27. Forud for den noget demonstrative »vasken sine hænder« i den seneste halvårsrapport har Det økonomiske Råds formandsskab da også jævnlige bidraget til vurderingen af de indkomspolitiske instrumenter og til udformningen af mulige strategier. Specielt to temaer har været fremhævet gang på gang. For det første:

»at lønpolitikken ikke er et instrument i den økonomiske politik på linie med f.eks. diskontoændringer og ændringer i skattesatser. En ikke ubetydelig del af lønstigningerne finder sted ved lokale forhandlinger, til dels uden for hovedorganisationernes kontrol«⁽²⁵⁾.

Selv om lønglidningen nu ikke har samme intensitet som under den fulde beskæftigelse, er dette problem centralt ved udformningen af enhver indkomspolitisk strategi. Det er eksempelvis her, man skal søge forklaringen på, at generelle rammer for indkomstudviklingen stort set altid sprænges, selv hvor de er akcepteret af arbejdsmarkedets parter. En decentral styringsmekanisme, som f.eks. kan indebære at løfteparagraffer suspenderes, er en forudsætning for at den indkomspolitiske målsætning kan fastholdes.

Det andet gennemgående tema har væ-

ret de blokeringer, som interessemodsætninger med hensyn til indkomstfordelingen skaber. Dels spørgsmålet om den funktionelle indkomstfordeling og de forskydninger fra løn til profit, som er et væsentligt led i indkomspolitikken virkning. Dels udviklingen i lønrelationer mellem forskellige grupper, hvor solidarisk lønpolitik og de netop nævnte lokale forskelle i aflønningssystemer er centrale problemer. På begge områder har DØR i pagt med filosofien bag dets etablering bidraget til større gennemsigtighed og et højere informationsniveau gennem hyppig publicering af indkomstfordelingsstatistik.

Såvel påpegnings af de begrænsninger lønpolitikken har som styringsinstrument, som analysen af de fordelingspolitiske barrierer har afgørende betydning for den praktiske udformning af en indkomstpolitisk strategi. Derved har formandskabet ikke blot påpeget »nogle konkrete økonomiske sammenhænge«, men i høj grad udfyldt en rådgivningsfunktion.

At rådene ikke nødvendigvis bliver fulgt undrer næppe nogen. Det gælder eksempelvis firkloverregeringens udspil fra oktober, som hverken tager højde for det bevægelige lønsystems ustyrlighed eller for de fordelingskonflikter, som følger, når man specielt griber ind i lønautomatikken for normallønnede og offentligt ansatte. - Det er på dette stadium, indkomstpolitik bliver politik.

Nye veje i indkomspolitikken

28. Så sent som i foråret 1978 fremhævede »vismændene«:

»at konkurrenceevneforbedringen må søges opnået gennem et »langt sejt træk«, dvs. at indkomspolitikken må være mere eller mindre permanent»⁽²⁶⁾.

Selv om der bl.a. med den seneste redegørelse fra formandskabet, er blevet sat spørgsmålstegn ved denne vurdering, så understreger tankerne om en langsigtet indkomstpolitik en fatal mangel i de hidtidige overvejelser. Mere eller mindre permanent indkomstpolitik kan ikke gennemføres ad hoc. Den kræver nye instrumenter og derfor også institutionelle ændringer. Sådanne ændringer har, som tidligere nævnt, stort set ikke været debatteret herhjemme.⁽²⁷⁾

På dette punkt adskiller vi os væsentligt fra en række vesteuropæiske lande, hvor dette debattema har været særdeles levende.⁽²⁸⁾ Det gælder ikke blot lande, der som Østrig har formået at realisere en permanent indkomstpolitik, men også bl.a. Norge, hvor den såkaldte »Skandinavisk-komité« i 1973 afleverede en betænkning, som foreslog omfattende institutionelle ændringer, og hvis tanker har været normgivende for 70'ernes norske indkomstpolitik. Det såkaldte »trade-off approach«, der svarer til de tidligere omtalte strategier for »kompenserende lovgivning« og »sanktioner«, er blevet videreudviklet i en række lande. For sanktionsstrategien er der sågar opstået en særlig skole under betegnelsen TIP (»Tax-based Incomes Policy«). Tilsvarende er der ved udformningen af »trepartsforhandlinger« gjort forsøg, som sigter mod fastlæggelsen af en »social løn«, hvor offentlige goder indgår. Endelig skal det nævnes, at den engelske nobelpristager James Meade nylig har udsendt et større arbejde, hvori han udformer et system til decentral fastlæggelse af lønninger under betegnelsen »not-quite-compulsory-arbitration«⁽²⁹⁾.

På internationalt plan er det således ikke vanskeligt at finde ideer og inspiration til udformningen af en langsigtet ind-

komstpolitik. Omfanget af dansk økonomis balanceproblemer burde være tilstrækkelig motivation for at opsøge dem.

Noter:

1. J. Fabritius: Indkomstpolitik i tredive og tresserne - betingelserne for dansk indkomstpolitik; *Økonomi og Politik* 1974:4, pp. 287-301.
2. En ajourført oversigt findes i Kaj Kjærsgaard og E. Damsgård Hansen: *Inflation, betalingsbalanceuligevægt og økonomisk politik*; København 1982, pp. 72-73. Denne bygger bl.a. på Svend Auken og Jacob A. Buksti: Den indkomstpolitiske problematik i Danmark; *Økonomi og Politik* 1975:3, p. 256.
3. Jvf. Auken og Buksti samt Kjærsgaard og Damsgård Hansen op.cit.
4. Folketingets forhandlinger 1979-80, nr. 1, sp. 5.
5. Op.cit. sp. 15.
6. Auken og Buksti op.cit. p. 269.
7. Det forekommer misvisende, når Auken og Buksti fremhæver Venstres konsekvente indkomstpolitiske synspunkter fra VR-planen i -65 til »helhedsplan 75« samtidig med, at VR-planens vægt på frivillig indkomstpolitik understreges. Auken og Buksti op.cit. p. 258.
8. Folketingets forhandlinger 1974-75, nr. 9, sp. 2616-17.
9. Folketingstidende 1970-71, bd. 2, sp. 4694.
10. Folketingstidende 1969-70, bd. 3, sp. 5819.
11. Der er grund til at påpege, at Auken og Buksti åbenbart har fået helt galt fat på ikke blot indhold og forløb af VKR-regeringens 3. indkomstpolitiske udspil, men også på mulighederne for dialog mellem regering og fagbevægelse. Eksempelvis understreger de »at VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil netop især løb ud i sandet, fordi det ikke lykkedes at opnå lønmodtagerorganisationernes støtte hertil«. Auken og Buksti op.cit. p. 255; jvf. også pp. 261 og 269.
12. Folketingstidende 1970-71, bd. 1, sp. 1537.
13. Folketingstidende 1970-71, bd. 2, sp. 5027.
14. Betænkning nr. 154, København 1956, p. 20.
15. Folketingstidende 1969-70, bd. 3, sp. 5815-16.
16. Folketingstidende 1967-68, bd. 1, sp. 806.
17. Auken og Buksti op.cit., p. 261.
18. Folketingstidende 1975-76; tillæg B, sp. 2396.
19. Auken og Buksti op.cit., p. 250.
20. Den flerårige helhedsløsning i dec. -79 var i sin oprindelige udformning godkendt af fagbevægelsen. Det blev næppe i regeringen opfattet som en forkastelse, at dele af fagbevægelsen var utilfredse med de ændringer, som blev foretaget.
21. Auken og Buksti op.cit., p. 255.
22. Eksempelvis et konservativt forslag om oprettelse af et kontaktorgan. Den socialdemokratiske ordfører (Svend Auken) kaldte forslaget en »korporativ organdannelse« og fastslog: »vi tror ikke, at oprettelsen af nye organer vil give bedre

muligheder for at tilrettelægge i givne situationer en fornuftig indkomstpolitik«. Folketingstidende 1974-75, 2. samling, sp. 5109.

23. Debatten er analyseret i Karsten Laursen: »Incomes Policy - the Discussion in Denmark« i E. Schneider(ed.): *Probleme der Einkommenspolitik*, Tübingen 1965, pp. 162-72.
24. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, oktober 1982*; København 1982, pp. 63-65.
25. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, november 1976*, København 1976, pp. 73-76.
26. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, maj 1978*, København 1978, p. 78.
27. Et enkelt eksempel, men af noget ældre dato er Steen Leth Jeppesen: »De danske indkomstpolitiske erfaringer«, *Økonomi og Politik* 1968: 2, pp. 167-70.
28. En grundig gennemgang findes i J.T. Addison: *Incomes Policy: The Recent European Experience* i J.L. Fallich and R.F. Elliot (ed.), *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay*, London 1981, ch. 8.
29. J.E. Meade: »Wage-Fixing«, *Stagflation*, Volume 1; London 1982.

Litteratur:

- Auken, S. og J. Buksti: »Den indkomstpolitiske problematik i Danmark«, *Økonomi og Politik* 1975:3, pp. 241-273.
- Blackaby, F.(ed.): *The Future of Pay Bargaining*; London 1980.
- Det økonomiske Råd: »Dansk Økonomi«, *Formandskabet*; diverse årgange.
- Fabritius, J.: »Indkomstpolitik i tredive og tresserne« - betingelserne for dansk indkomstpolitik; *Økonomi og Politik* 1974:4, 287-301.
- Fallich, J.L. and R.F. Elliot(ed.): *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay*; London 1981.
- Finansministeriet: »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«, *Betænkning* nr. 154; København 1956.
- Folketingstidende: Diverse årgange samt fortryk af folketings forhandlinger.
- Hagger, A.J.: *Inflation: Theory and Policy*; London 1977.
- Jeppesen, S.L.: »De danske indkomstpolitiske erfaringer«, *Økonomi og Politik* 1968:2, pp. 139-170.
- Jeppesen, S.L.: »Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967-68«, *Økonomi og Politik* 1973:2, pp. 153-184.
- Kjærsgaard, K. og E. Damsgård Hansen: *Inflation, betalingsbalanceuligevægt og økonomisk politik. Danske erfaringer i efterkrigstiden*; København 1982.
- Laursen, K.: »Incomes Policy - the Discussion in Denmark« i E. Schneider(ed.): *Probleme der Einkommenspolitik*; Tübingen 1965, pp. 162-172.
- Meade, J.: »Wage-Fixing«. *Stagflation* Volume 1; London 1982.

»Den smalle vej« - fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik

1. Indledning

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

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

2. Politisk sektorisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

beslutningsprocessens forløb og selve den offentlige politiks karakter og indhold.

3. Arbejdsmarkedet som politisk sektor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Sammenkædning af indkomstpolitik og beskæftigelsesinitiativer

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

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

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

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

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

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

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

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

stang for en gennemgribende fordelingspolitisk reform.

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

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

Beskæftigelsesproblematikken er imid-

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

5. Beskæftigelsespolitikens definering

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

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

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

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

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

Augustforlig I i 1976, der i sin ind-

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Fagbevægelsens krisestrategi og politiske indflydelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Litteratur:

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

Arbejdsmarkedspolitikken regionale administration

Arbejdsmarkedsadministrationens opgave er at føre arbejdsmarkedspolitik, d.v.s. at påvirke arbejdsmarkedet således, at arbejdskraften anvendes i overensstemmelse med de politisk fastsatte mål om høj beskæftigelse og et sundt arbejdsmiljø. Arbejdsmarkedsadministrationen er i hovedsagen en statslig administration, men amter og kommuner har på adskillige områder administrative opgaver i relation til arbejdsmarkedet. Dertil kommer det for arbejdsmarkedet særligt karakteristiske, at de fleste væsentlige forhold reguleres ved aftaler mellem organisationerne på arbejdsmarkedet eller gennem sædvaner afledt af disse aftaler. Administrationen er derfor bygget op omkring en model, der sigter på at inddrage alle væsentlige parter i et samarbejde.

I forhold til den generelle økonomiske politik plejer man at definere arbejdsmarkedspolitikken som en hjælpefunktion. Det hænger sammen med, at den generelle økonomiske politik, der blandt sine mål har en høj og stabil beskæftigelse, søger at nå dette mål alene gennem regulering af den samlede aktivitet i samfundet. En given samlet aktivitet vil imidlertid også i et lille homogent land som Danmark dække over et meget varierende aktivitetsniveau

-og dermed arbejdsløshedsniveau - mellem de forskellige landsdele og erhvervsområder. Her kommer så bl.a. arbejdsmarkedspolitikken ind i billedet med det formål at sikre en bedre tilpasning inden for de enkelte områder og sektorer.

Uden at opgive hjælpefunktionen er det nok nødvendigt i dag at udvide arbejdsmarkedspolitikken indhold i forhold til denne traditionelle opfattelse. Det er der to årsager til. For det første har hensynet til arbejdskraftens sundhed og trivsel, som det kommer til udtryk i bestræbelserne omkring forbedring af arbejdsmiljøet, fået en voksende betydning. For det andet har adskillige års høj ledighed bragt et langsigtet perspektiv ind i arbejdsmarkedspolitikken hidtidige relativt kortsigtede tilpasningsfilosofi. Man kan sige, at arbejdsmarkedspolitikken tidligere nære tilknytning til socialpolitikken har fået en ny dimension, idet det langsigtede mål for arbejdsmarkedspolitikken under en hastig teknologisk udvikling og under vanskelige økonomiske konjunkturer er at bevare og udvikle arbejdsstyrkens arbejdsevne og rutine.

Selvom den danske arbejdsstyrke både fagligt og geografisk har en høj mobilitet, er der trods alt snævre grænser for, hvor langt man kan flytte arbejdskraften både hvad angår den faglige og geografiske placering. Derfor har arbejdsmarkedspolitikken også klart en regional dimension, og arbejdsmarkedsadministrationens regionale organisering en tilsvarende central betydning.

Planlægningschef, Arbejdsministeriet

Arbejdsmarkedsadministrationens opbygning

Den regionale arbejdsmarkedsadministration er ikke en enhedsadministration, men en betegnelse for de forskellige myndigheder, der påvirker en regions arbejdsmarked. Arbejdsformidlingen, arbejdstilsynet og delvis arbejdsmarkedsuddannelserne er forskellige dele af den statslige administration, men sorterer dog alle under arbejdsministeriet. Amter og kommuner har som regionale og lokale offentlige myndigheder en række arbejdsmarkedspolitiske opgaver. Hertil kommer forskellige regionale nævn og udvalg først og fremmest arbejdsmarkedsnævnet, der dels sikrer arbejdsmarkedets organisationer og i et vist omfang amters og kommuners indflydelse på arbejdsmarkedspolitikens tilrettelæggelse dels har koordinerende opgaver i forholdet mellem de forskellige myndigheder og organisationer.

Arbejdsformidlingen har, som det fremgår af navnet, til opgave at foretage en neutral formidling af kontakt mellem arbejdssøgende og arbejdsgivere. Gennem årene er den imidlertid blevet pålagt opgaver med større eller mindre tilknytning til den centrale opgave. Således skal AF følge udviklingen på arbejdsmarkedet, tage initiativer af arbejdsmarkeds-mæssig betydning og bistå ved indsamling og vurdering af oplysninger vedrørende arbejdsmarkedsforhold; den skal administrere en række arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger f.eks. arbejdstilbudsordning, varsling ved afskedigelse i større omfang, jobskabelse, mobilitetsfremmende ydelser og føre tilsyn med arbejdsløshedskasserne, endelig skal AF yde bistand ved valg af uddannelse og erhverv. Med så bredt et arbejdsområde er det rimeligt at betegne arbejdsformidlingen som arbejdsmarkedsadministrationens rygrad.

Arbejdsformidlingen er organiseret i 27

hovedkontorer, hvoraf de 14 er regionskontorer, der er koordinerende i et geografisk område, der følger amtsgrænserne, dog med en særlig ordning for Københavnsområdet. Hertil kommer 218 afdelingskontorer, således at der ialt er 245 faste AF-kontorer til dækning af de 275 kommuner. Udgifterne til AF-kontorerne afholdes af staten, men en fjerdedel heraf opkræves hos amtet.

Regionskontoret ledes af en arbejdsformidlingschef under medvirken af arbejdsmarkedsnævnet.

Arbejdstilsynets 14 kredse er sammenfaldende med amterne, bortset fra, at dels Roskilde og Bornholms amter dels København og Frederiksberg kommuner hver udgør en tilsynskreds. Det statslige arbejdstilsyn har foruden udbredte, uformelle kontakter et formaliseret, regionalt samarbejde med amt, kommuner, arbejdsmarkedets organisationer og AF i det amtslige kontaktudvalg om bedrifts-sundhedstjenesten og i den særlige kontaktgruppe for bygge- og anlægsområdet.

Af arbejdsmarkedsuddannelsernes 22 skoler er de 5 statsejede resten selvejende. Derudover foregår væsentlige dele af uddannelsesaktiviteten på tekniske skoler eller teknologiske institutter. Hele området sorterer under et statsligt direktorat, men bortset fra efteruddannelsen af faglærte samt forskellige brancheudvalgs- og virksomhedsaktiviteter af et begrænset omfang, administreres uddannelserne på det lokale plan af skolerne.

På de 5 statsskoler er størsteparten af kursusvirksomheden landsdækkende uden et væsentligt behov for formaliseret lokal indflydelse. Derimod er de 17 selvejende skoler organiseret med en lokal valgt ledelse, hvor amt, væsentlige kommuner, områdets kommuneforening, arbejdsmarkedsnævn, AF og arbejdsmarkedets organisationer er repræsenteret. Endelig

er der for de forskellige uddannelsesprogrammer et varierende mønster for samarbejde med lokale organer, både statslige og kommunale. F.eks. gennemføres de erhvervsforberedende kurser ofte i særligt indrettede lokaler - EI-centre, der etableres i samarbejde med kommunerne.

Det bør nok fremhæves, at skoleområdernes geografiske afgrænsning ikke er sammenfaldende med grænserne for amt og arbejdsmarkedsnævn.

Amter og kommuner

Amters og kommuners arbejdsmarkedspolitiske opgaver er sammenfaldende på en række punkter. Dog lægges der for amternes vedkommende større vægt på foranstaltninger af uddannelsesmæssig karakter, ligesom amterne som nævnt udreder en fjerdedel af udgifterne til AF, mens kommunernes opgaver især er knyttet til mere kortsigtede beskæftigelsesorienterede foranstaltninger.

Gennem 70'erne har der været en klar tendens til stadigt stærkere at inddrage amter og kommuner og forøvrigt også arbejdsmarkedets parter i formuleringen og gennemførelsen af arbejdsmarkedspolitikken på lokalt plan. Det er en udvikling, der hænger nøje sammen med væksten i ledigheden og de deraf stigende krav om en større indsats. Krav der i høj grad rettes til lokale politiske instanser og derfor forøger behovet for foranstaltninger, der kan iværksættes lokalt. Som en illustration af denne udvikling kan det nævnes, at amter og kommuners udgifter til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger var ca. 15 gange større i 1980 end i 1970, efter at der er taget hensyn til inflationen.

Også gennem det meste af 80'erne må der regnes med, at arbejdsmarkedspolitikken skal virke på baggrund af en udbredt arbejdsløshed. Der bliver tale om

længere ledighedsperioder for udsatte grupper, som vil få vanskeligheder med at bevare arbejdsevnen. Der vil blive stillet krav om forøget omstillingsevne og ændrede kvalifikationer, som stadig større dele af arbejdsstyrken vil få problemer med at opfylde. Opgavens omfang og arbejdsløshedens sammensatte karakter lægger op til en mobilisering af det lokale engagement og medansvar. Effektiviteten og gennemslagskraften af en selektiv og intensiv indsats styrkes, når den praktiske tilrettelæggelse og konkrete udformning sker i overensstemmelse med varierende lokale forhold.

Med lov 488 i 1977 om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amter trængte denne opfattelse tydeligt igennem. Sigtet var her først og fremmest en indsats mod ungdomsarbejdsløsheden. Med loven fik amter og kommuner en økonomisk forpligtigelse, men også nye muligheder for at iværksætte foranstaltninger både på uddannelsesområdet og beskæftigelsesområdet. F.eks. at yde løntilskud til unges ansættelse i private virksomheder og til ekstraordinære lære- og praktikpladser, at iværksætte kursusforanstaltninger, kontakt- og informationsordninger samt kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer.

Hidtil havde det væsentligste instrument for kommunernes ledighedsbekæmpelse været iværksættelsen af beskæftigelsesprojekter i henhold til lov om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsformidling.

Året efter i 1978 blev indsatsen overfor samtlige ledige styrket gennem indførelse af arbejdstilbudsordninger. Den betød en ny udvidelse af amters og kommuners ansvar for ledighedsbekæmpelsen. Mens de tidligere var pålagt at iværksætte forskellige foranstaltninger, skulle de nu skaffe

ledige beskæftigelse direkte i deres egen virksomhed.

Parallelt med disse to lovgivningsinitiativer foregik en mere spredt udvidelse af den lokale aktivitet i forbindelse med regeringens beskæftigelsesplaner, der blev startet i 1977 og fortsætter foreløbig indtil 1983. Således udvidedes indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden gennem forsøg med en ungdomsgaranti i to amter fra efteråret 1980.

Siden er gennemført lov om jobskabelse, aftaler og lovgivning om lære- og praktikpladser, lov om uddannelses- og erhvervsvejledning samt lov om ungdomsvejledning. Hver gang er amters og kommuners bevægelsesfrihed eller deres ansvar i forbindelse med indsatsen mod arbejdsløsheden og et bedre fungerende arbejdsmarked blevet udvidet.

Foruden den aktuelle beskæftigelsesfremmende indsats fremgik det af omtalen af arbejdstilsynet og arbejdsmarkedsuddannelserne overfor, at kommuner og amter også har en arbejdsmarkedspolitisk indflydelse på disse områder, ligesom kommunerne og især amterne har en række funktioner indenfor de erhvervsrettede ungdomsuddannelser. Det drejer sig bl.a. om faglige uddannelser, herunder uddannelser indenfor social- og sundhedsområdet og ydelse af tilskud til tekniske skoler og handelsskoler m.v.

Også i bistandsloven er en række forpligtelser med sigte på at sikre eller forbedre erhvervsevnen for fysisk og psykisk handicappede bl.a. gennem oprettelse af revalideringsinstitutter og beskyttede værksteder til erhvervsmæssig træning og uddannelse, samt arbejdsprøvning og omskoling.

Endelig har amter og kommuner en betydelig indirekte indflydelse på forholdene på det lokale arbejdsmarked f.eks. gennem regions- og kommuneplanlæg-

ningen og gennem sin funktion som en af de største lokale arbejdsgivere og bygherrer.

Som det fremgår, har amter og kommuner mange forskellige opgaver med et større eller mindre arbejdsmarkedspolitisk indhold. Den administration, der er opbygget til at løse disse opgaver, er ofte så tæt integreret med amters og kommuners øvrige administration, at det kan blive vanskeligt at afgrænse den kommunale arbejdsmarkedsadministration. Hertil kommer, at administrationens konkrete udformning kan variere meget fra ét lokalsamfund til et andet.

I de fleste kommuner og amter er dog ansat en eller flere beskæftigelseskonsulenter. Hvor der samtidig er oprettet et beskæftigelsesudvalg, et 488-udvalg eller et lignende organ, er konsulenten snævert knyttet til udvalget eller dets sekretariat. Beskæftigelseskonsulenten er primært ansat med sigte på at udvide og forbedre indsatsen overfor ungdomsarbejdsløsheden, men kan være tildelt andre opgaver. Især arbejdstilbudsordningen har medført etablering af administrative enheder i den lokale forvaltning, der forestår placeringen af arbejdstilbudspersonerne. Efter indgåelse af aftalerne omkring et udvidet antal lære- og praktikpladser i den offentlige sektor i 1981 var det ligeledes nødvendigt hurtigt at etablere en administrativ model for amter og kommuner. Selvom der i den konkrete udformning blev tale om betydelige variationer, var udgangspunktet her en model med regionale styregrupper og arbejdsgrupper med kontakt til arbejdsmarkedsnævn og AF. Endelig er der i en række amter oprettet »uddannelseskommissioner«, der søger at kanalisere et samarbejde omkring uddannelsesforanstaltninger. Disse kommissioner inddrager i flere tilfælde arbejdsmarkedsadministrationen.

Når der ikke er oprettet særskilte administrative organer, varetages de arbejdsmarkedspolitiske opgaver af amternes og kommunernes almindelige administration først og fremmest inden for social- og sundhedsforvaltningen.

For de to amter, der indgår i ungdomsgarantiforsøgene, gælder dog, at den administrative opbygning som et led i forsøgene på flere punkter er afvigende og mere udbygget end administrationen i de øvrige amter og kommuner.

Arbejdsmarkedsnævne

Arbejdsmarkedsnævne - et for hvert amt - har to typer af opgaver. For det første medvirker nævne i ledelsen af arbejdsformidlingen, navnlig i spørgsmål vedrørende opgavernes prioritering, planlægning og formidlingens budget. For det andet skal nævne følge og vurdere udviklingstendenserne på det regionale arbejdsmarked, iværksætte foranstaltninger, der kan modvirke en manglende balance mellem arbejdssøgende og efterspørgslen efter arbejdskraft samt koordinere den arbejdsmarkedspolitiske indsats og virke initiativtagende i samarbejdet mellem AF, de regionale og lokale myndigheder, udvalg, erhvervsvirksomheder og faglige organisationer. I den forbindelse skal nævne medvirke til, at der er de erhvervsuddannelsesmuligheder, der svarer til det regionale arbejdsmarkeds aktuelle og fremtidige behov.

Medlemmer af nævnet er repræsentanter for arbejdsmarkedets organisationer og amtet samt repræsentanter udpeget af nævnsområdetets kommuner i fællesskab. Chefen for AF-regionskontoret er sekretær for nævnet og daglig leder af nævnssekretariatet.

Efter vedtagelsen af lov om uddannelses- og erhvervsvejledning er nævnet

anmodet om at nedsætte kontaktgrupper til at forestå den regionale samordning af uddannelses- og erhvervsvejledningen. Kontaktgrupperne skal ses som en administrativ pendant til det faglige samarbejde mellem de mange forskellige vejledere, der foregår i de regionale hovedvejlederudvalg. Som en af sine første opgaver er kontaktgrupperne blevet pålagt at vurdere behovet for lære- og praktikpladser og at koordinere indsatsen for tilvejebringelse af det fornødne antal pladser, jfr. de tidligere nævnte aftaler inden for det offentlige område og lov om lære- og praktikpladser fra 1982.

Blandt arbejdsmarkedsnævnenes øvrige opgaver er der i denne sammenhæng grund til at fremhæve, at nævne medvirker ved fordelingen af de statslige tilskud til beskæftigelsesarbejder, godkender forslag om jobskabelsesarbejder og afgør om foreslåede arbejdstilbud til langtidsledige er rimelige. Endelig er nævne repræsenteret i ledelsen af arbejdsmarkedsuddannelsernes skoler.

Arbejdsmarkedsnævne har regelmæssig kontakt til landsarbejdsmarkedet, der foruden andre opgaver, har opgaver svarende til nævnens, men på landsplan. Desuden har landsarbejdsmarkedet en særlig kompetence vedrørende budgettet for det enkelte nævnsområde.

Opgaver og samarbejde

På baggrund af arbejdsmarkedspolitikens udvikling i 70'erne kan det ikke overraske, at der i de senere år har været en del diskussion om, hvorledes arbejdsmarkedsadministrationen bør organiseres. De mange nye opgaver og de mange involverede parter har givet anledning til overvejelser og forslag om ændringer i både form og indhold af det nødvendige samarbejde. Samtidig har forsøgene på at

styrke den lokale indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken og væksten i de opgaver, der inddrager amter og kommuner i politikens tilrettelæggelse og gennemførelse.

Amters og kommuners kontakt til den del af arbejdsmarkedsadministrationen, der udgøres af nævn og arbejdsformidling, er på flere punkter reguleret i lovgivningen. Det typiske daglige samarbejds-mønster er imidlertid mest præget af uformelle ofte personlige kontakter.

Arbejdsmarkedsnævne er det centrale forum for amters og kommuners indflydelse på arbejdsmarkedspolitikens tilrettelæggelse. Amtet har med tre pladser i nævnet og en afgrænsning, der svarer til nævnsområdet, i det store hele en rimelig mulighed for at sikre, at amtsrådets opfattelse kanaliseres ind i nævnet og for en dækkende administrativ opbakning til amtets repræsentanter. Derimod er situationen noget vanskeligere for kommunerne, der også har tre pladser. For det første er der mange flere kommuner. De er som regel af forskellig størrelse og karakter, nogle er landkommuner andre bykommuner, og har derfor ofte forskellige interesser. For det andet vil de kommunale repræsentanter sjældent være i stand til at optræde på alle kommuners vegne, bl.a. fordi den fælleskommunale organisation, kommuneforeningen, ikke er opbygget med henblik på en sådan koordinerende funktion. Hertil kommer, at den administrative opbakning bag kommunernes repræsentanter ifølge sagens natur ikke kan varetages tilfredsstillende af den enkelte kommunes administration.

Særlig lov 488 fra 1977 om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amter har forøget presset for et udvidet formaliseret samarbejde mellem den statslige arbejdsmarkedsadministration og amter og kom-

muner. Som følge heraf aftaltes i 1980 nærmere retningslinier for samarbejdet med kommunerne, hvor sigtet er en principiel arbejdsdeling, således at kommunerne varetager den ekstraordinære beskæftigelsesfremmende indsats, mens nævn og formidling varetager forholdet til det ordinære arbejdsmarked og de almindelige erhvervsuddannelser¹⁾. Det blev præciseret, at samarbejdet og formen herfor må tilpasses lokale forhold, men det anbefales at lægge nogle faste rammer bl.a. gennem indgåelse af skriftlige aftaler og gennem etablering af et fælles beskæftigelsesudvalg med tilhørende sekretariat. Behovet for en bedre koordinering blev især fremhævet på følgende områder:

- opsøgning af unge
- indslusning til arbejdsmarkeds- og uddannelsesforanstaltninger
- vejledning og rådgivning
- placering på arbejdsmarkedet
- opsøgende kontakt til arbejdsmarkedet og uddannelsespladser.

Retningslinierne dækker kun indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden, den omfatter ikke amterne og foreløbig har mindre end halvdelen af kommunerne indgået en aftale.

Princippet for samarbejdet omkring arbejdstilbudsordningen er en arbejdsdeling, hvorefter arbejdsformidlingen foretager anvisningen af langtidsledige til arbejdstilbud beskrevet og fremsendt af amter og kommuner. Ved denne arbejdsdeling bevarer AF sin normale funktion ved anvisning af arbejde. I praksis foregår arbejdet imidlertid gennem et samarbejde, hvis indhold kan være meget varierende, og hvor der kun i få tilfælde er tale om, at amter og kommuner helt har overtaget fordelingen og placering af de langtidsledige. Typisk er der direkte kontakt mel-

lem det enkelte amt og/eller den enkelte kommune til arbejdsformidlingen og mindre end halvdelen af formidlingskontorerne har et særligt kontaktforum til de offentlige myndigheder, hvor ordningens overordnede problemer kan drøftes og en gensidig orientering finde sted.

Også ved beskæftigelsesarbejder og i den almindelige beskæftigelsesfremmen- de indsats er der sket opblødning af arbejdsdelingen i forhold til AF, idet kommuner i en række tilfælde selv har foretaget anvisning af ledige, ligesom de kommunale beskæftigelseskonsulenter har rettet direkte henvendelse til det almindelige arbejdsmarked for at undersøge beskæftigelsesmulighederne.

I 1981 blev amters og kommuners mere fremtrædende placering i arbejdsmarkedspolitikken desuden markeret gennem en udvidelse af de tilforordnede i landsarbejdsnævnet med repræsentanter for de kommunale organisationer, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Problemer

De hidtidige ændringer i samarbejdet med amter og kommuner har ikke været tilstrækkelige til at standse diskussionen. Selvom der ikke er fremsat en samlet kommunal vurdering af samarbejdet, går en række synspunkter igen i debatten.

Det er en udbredt opfattelse, at det skaber problemer, at arbejdsmarkedsnævnet skal godkende kommunale forslag om iværksættelse af beskæftigelsesarbejder og efter 1. november i år også forslag om jobskabelse. Selvom der både til de hidtidige beskæftigelsesarbejder og til jobskabelse ydes betydelige statslige tilskud, skal synspunktet nok ses på baggrund af eet af de bærende principper i byrde- og opgaveomlægningen i 70'erne mellem staten

på den ene side og amter og kommuner på den anden side. Nemlig, at kompetencen til at træffe en beslutning skal følge ansvaret for finansieringen.

Derimod er der i det væsentlige tilfredshed fra kommunal side med samarbejdet omkring arbejdstilbudsordningen til langtidsledige, men det er dog en udbredt opfattelse, at der er behov for et mere formaliseret samarbejde enten på regionsplan eller for mindre områder.

Som nævnt ovenfor fungerer de kommunale repræsentanter i arbejdsmarkedsnævnet ikke i almindelighed som repræsentanter for områdets kommunalbestyrelser. Kontakten beror i høj grad på personsammenfald i forskellige funktioner og på tilfældigheder. Der er stort set enighed mellem amter og kommuner om, at der er behov for en mere snæver kontakt til arbejdsmarkedsnævnet både på politikerniveau og på embedsmandsplan.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har i foråret 1982 foreslået en højere grad af samordning af styringen og planlægningen af uddannelsessystemets forskellige dele og mellem uddannelses- og erhvervsvejledningen, uddannelsespolitikken og beskæftigelsespolitikken. Hensigten er en bedre udnyttelse af de ressourcer, der sættes ind til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Forslaget indebærer en opbygning af 14 regionale analyse- og informationscentre, der kan tilvejebringe sammenhængende forudsætninger for uddannelsesplanlægning og beskæftigelsespolitik. Centrene foreslås opbygget i et samarbejde mellem amtet, kommunerne, arbejdsmarkedsnævnet og uddannelsesinstitutionerne i amtet. Uanset den konstruktive form dækker forslaget om analyse- og prognosecentre naturligvis over utilfredshed med de eksisterende forhold.

Løsninger

Samspillet mellem amter og kommuner på den ene side og den egentlige arbejdsmarkedsadministration på den anden er også i fremtiden af væsentlig betydning for en hensigtsmæssig gennemførelse af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Der kan derfor være god grund til at søge at forbedre forholdene.

Det må nok konstateres, at samtidig med, at man har pålagt amter og kommuner at løse en række arbejdsmarkedspolitiske opgaver i samarbejde med den statslige arbejdsmarkedsadministration, har man nok i mindre omfang fundet rimelige organisatoriske og proceduremæssige løsninger for dette samarbejde. Det har i en række tilfælde skabt en uklarhed om rollefordelingen, som giver risiko for, at nogle opgaver tabes, mens andre løses to gange.

Samtidig har det større ansvar for arbejdsmarkedspolitikken gennemførelse affødt et naturligt ønske om en indflydelse, der står i et rimeligt forhold til de pålagte opgaver. Et ønske som ikke er opfyldt i det nuværende system. Den mangelfulde inddragelse af kommunerne i nævnenes arbejde giver også problemer for arbejdsmarkedsadministrationen, der bliver for ringe orienteret om kommunale aktiviteter. Spørgsmålet er dog, om ikke dette problem et langt stykke af vejen må løses gennem et forbedret samarbejde mellem områdets kommuner, mens den egentlige arbejdsmarkedsadministration alene kan bidrage med at forbedre informationen til kommunerne om de arbejdsmarkedspolitiske problemer.

Den afgørende indvending mod forslaget er, at arbejdsformidlingens centrale funktion som en neutral, landsdækkende kontakt mellem arbejdssøgende og arbejdsgivere ikke kan bevares. Amter og kommuner hører typisk til de største loka-

le arbejdsgivere og vil næppe, hverken af arbejdssøgende eller andre arbejdsgivere, blive betragtet som neutrale. Det kan frygtes, at karakteren af et serviceorgan vil blive reduceret i takt med, at større vægt på kontrolmæssige funktioner vinder frem.

Det vil næppe heller være en fordel for administrationen af flere af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, at anvisningen af ledige til f.eks. arbejdstilbud eller beskæftigelsesprojekter foretages af en myndighed, der ikke er uden økonomisk interesse i hvilke ledige, der anvises til de forskellige foranstaltninger.

Det vil endvidere være nødvendigt med grundige overvejelser omkring arbejdsmarkedsnævnets placering og relation til landsarbejdsnævnet for at sikre organisationerne den nødvendige indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken gennemførelse.

Endelig må det være tilladt at rejse spørgsmålet, om en kommunalisering vil kunne løse de nuværende samarbejds- og koordineringsproblemer uden samtidig at skabe andre i eller uden for amters og kommuners administration.

En anden mulighed ville være at bygge videre på ideen fra april 1980 cirkulæret og overlade det arbejdsmarkedspolitiske ansvar for særligt udsatte grupper på arbejdsmarkedet til amter og kommuner. Det kunne f.eks. dreje sig om unge, langtidsledige og betinget arbejdsdygtige.

Den væsentlige arbejdsmarkedspolitiske indvending vil her være, at en organisatorisk markering af disse gruppers marginalplacering kraftigt vil bidrage til at fastholde denne placering og det vil blive yderst vanskeligt at etablere en meningsfuld og sammenhængende arbejdsmarkedspolitisk indsats for hele arbejdsstyrken.

Hertil kommer, at en sådan funktions-

opdeling snarere forøger end reducerer behovet for koordinering og samarbejde, blandt andet fordi det forhåbentlig ikke kan undgås, at der fortsat vil være bevægelse mellem, hvad der kunne betegnes den faste kerne i arbejdsstyrken og marginalgrupperne. Opdelingen vil således indebære risiko for en rent bureaukratisk betinget vækst i administrationen.

Som en tredje mulighed kan foreslås en samling af de styrende og koordinerende aktiviteter i arbejdsmarkedsnævnet kombineret med en styrkelse af nævnsssekretariatene og en ændring i arbejdsformen i og uden for nævnet, med det formål at fastholde og øge amters og kommuners samlede arbejdsmarkedspolitiske indflydelse.

Et instrument i denne forbindelse kan være regionale planer for den arbejdsmarkedspolitiske indsats, der kan sikre de enkelte aktiviteter, herunder de kommunale, den størst mulige gennemslagskraft og samtidig give alle parter et bedre overblik over de arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger og igangværende og planlagte aktiviteter.

På det organisatoriske plan kan man udbygge og generalisere allerede eksisterende bestræbelser på at sætte system i det udbredte uformelle samarbejde omkring den praktiske tilrettelæggelse af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Kommunernes samarbejde med og indflydelse på arbejdsmarkedsadministrationen kan således styrkes gennem oprettelse af kommunegrupper med 5-6 kommuner i hver og oprettelse af kommunale kontaktudvalg for hele nævnssområdet. I fornødent omfang bør de organisatoriske ændringer naturligvis understøttes gennem arbejdsmarkedsadministrationens betjening af grupper og udvalg.

Ud fra en arbejdsmarkedspolitisk synsvinkel vil denne løsning have den fordel,

at den styrker mulighederne for at udforme og gennemføre en mere sammenhængende og langsigtet arbejdsmarkedspolitisk indsats. Samtidig er det ud fra en administrativ synsvinkel en fordel, at løsningen ikke lægger op til nye og parallelle systemer, men snarere lægger op til en forenkling omkring rygraden i det nuværende system.

Noter

- 1) Arbejdsdirektoratets cirkulære af 1. april 1980.

Litteraturfortegnelse:

- Arbejdsdirektoratet, *årsberetning 1981*.
Arbejdsdirektoratet, *cirkulære om samarbejde mellem AF/Arbejdsmarkedsnævnene og kommunerne i forbindelse med foranstaltningerne mod ungdomsarbejdsløshed*, København, 1. april 1980.
Arbejdsministeriet, *Danske arbejdsmarkedsforhold*, København 1974.
Arbejdsministeriet, *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*, årsrapport fra 1978 til 1981.
Arbejdsministeriet, indenrigsministeriet og undervisningsministeriet, *Indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden*, årsrapport fra 1979 til 1981.
Arbejdsministeriet, *Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*, Lovbekendtgørelse nr. 444 af 28. juli 1982.
Arbejdstilsynet, *beretning 1980*.
Per Kirstein, *Arbejdsmarkedspolitik*, Berlingske forlag, København 1974.

Den regionale arbejdsmarkedsadministration - et samspil mellem mange myndigheder

Der er i de senere år gennemført mange ordninger, der tager sigte på at fremme beskæftigelsen og afbøde virkningerne af krise og arbejdsløshed. På det regionale plan, d.v.s. i arbejdsnævnssområderne, må der skabes et bedre samspil end hidtil mellem en lang række myndigheders, institutioners og organisationers virksomhed. Det er en forudsætning for, at der kan ske en hensigtsmæssig administration af ordningerne og af arbejdsmarkedspolitikken i det hele taget.

Nærværende artikel tager sigte på at belyse denne problemstilling.

Den regionale administration af arbejdsmarkedspolitikken under fuld beskæftigelse

I 1968, da arbejdsformidlingens nuværende struktur blev tilrettelagt, og i årene derefter, var den arbejdsmarkedspolitiske problemstilling en helt anden end nu. Den grundlæggende kendsgerning var knaphed for ikke at sige mangel på arbejdskraft. Der var ringe eller ingen arbejdsløshed. Opgaven for arbejdsmarkedspolitikken gik derfor ud på at mobilisere arbejdsmarkedets marginalgrupper, så udbuddet af arbejdskraft kunne forøges.

Endvidere var det vigtigt at fremme arbejdskraftens mobilitet i geografisk og faglig henseende, så den rådige arbejdskraft kunne blive brugt bedst muligt.

Marginalgrupperne omfattede handicappede med ikke fuld arbejdsevne. Endvidere de ældre, der var ved at trække sig ud af arbejdsmarkedet. Kvinder, der gennem adskillige år ikke havde været erhvervsaktive uden for hjemmet, men som kunne tænkes at genindtræde på arbejdsmarkedet, hørte også til marginalgrupperne. Endelig var der gæstearbejderne, der i denne forbindelse udgjorde en særlig problemstilling.

Hvad angår de handicappede blev det pålagt arbejdsformidlingen og arbejdsmarkedsnævnene (i det følgende forkortet til AF) at være særligt opmærksomme på og hensynsfulde over for disses problemer. Der blev givet direktiv til statslige og kommunale myndigheder om alt andet end lige at give handicappede fortrin ved ansættelse. De ældre søgtes fastholdt på arbejdsmarkedet ved gennemførelse af ret til i forbigående arbejdsløshedsperioder at oppebære normal arbejdsløshedsunderstøttelse ved siden af folkepensionen. For kvinder, der i en årrække havde været hjemmegående, tilrettelagde AF landet over orienteringskursus om arbejdsmarkedsforhold. Disse velbesøgte kursus kan betragtes som forløberen til vore dages erhvervsintroducerende kursus for langtidsledige og for unge. Endvidere

Fhv. arbejdsminister

gennemførtes arbejdsløshedsforsikring for deltidsbeskæftigede for derved at gøre flere kvinder interesseret i at komme ud på arbejdsmarkedet. Tilsvarende blev der tilrettelagt introduktionskursus for landbrugere, der ville nedlægge deres brug og overgå til det almindelige arbejdsmarked, eller som ville dele sin indsats mellem landbrug og lønarbejde. Der blev for selvstændige, der overgik til det almindelige arbejdsmarked, endvidere indført en særligt kort karenstid for opnåelse af nyden- de medlemsskab af a-kasse. Hvad endelig gæstearbejderne angår, var der i henhold til tidligere gældende regler adgang til arbejdstilladelse, når AF erklærede sig ude af stand til inden for rimelig tid at skaffe dansk arbejdskraft til de opgaver, det drejede sig om.

Arbejdskraftens geografiske mobilitet fremmedes ved »mobilitetsydelse«, der dækkede eller lettede omkostningerne ved at flytte fra en egn i landet til en anden. Den faglige mobilitet fremmedes ved udbygning af specialarbejderskolerne, ved indførelse af en »omskolingsordning« for særligt nødstedt arbejdskraft og ved udbygning af efteruddannelseskursus for faglærte.

Det skal bemærkes, at da der ikke registreredes nogen egentlig ungdomsarbejdsløshed, betragtedes de unges uddannelsesproblemer ikke med fuldt så stor alvor som i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne.

Den arbejdsmarkedspolitik, der således var aktuel frem til midten af 70'erne, krævede ikke nogen særligt kompliceret administration, og den forudsatte heller ikke et raffineret informationsgrundlag. De problemer, de enkelte arbejdssøgende kom til AF med, var overvejende »her-og-nu«-problemer. Det gjaldt om at få arbejde eller om at få kortvarig optræning på specialarbejderskole eller andet steds i

færdigheder, der kunne forøge mulighederne for vellønnet beskæftigelse. Det var opgaver, som AF var fortrolig med, og som man havde rimelige muligheder for at løse i det stramme arbejdsmarked, som kendetegnede disse år. Derfor var kommuner og amtskommuner da heller ikke involveret i arbejdsmarkedspolitik og arbejdsmarkeds-administration. Kommunerne var dog repræsenteret i arbejdsmarkedsnævne.

Den regionale administration af arbejdsmarkedspolitikken under arbejdsløshed

Det er en ofte overset kendsgerning, at arbejdsministeriet og de under dette hørende forvaltningsgrene, herunder arbejdsdirektorat og AF, stort set savner evnen til at skabe beskæftigelse. Etaterne samt undervisnings-, social- og sundhedsmyndighederne m.fl. og endvidere kommuner og amtskommuner kan skabe arbejdspladser ved at udvide eller intensivere den offentlige servicevirksomhed og ved at iværksætte bygge- og anlægsarbejder. Det er da også disse myndigheder, der nu i en årrække har foretaget en kraftig personaleforøgelse og således skabt beskæftigelse. Tilsvarende muligheder findes ikke inden for arbejdsministeriets forvaltningsområder, bortset fra personaleforøgelser til rent administrative opgaver.

Derfor blev AF's muligheder som instrument for arbejdsmarkedspolitikken afgørende ændret, da situationen på arbejdsmarkedet i midten af 70'erne svingede fra mangel på arbejdskraft til en efterhånden meget omfattende arbejdsløshed. Bestræbelser i retning af bedre balance måtte nu gå ud på at begrænse udbuddet af arbejdskraft og på at skabe øget efterspørgsel efter den. Begge dele var AF kun i mindre grad egnet til. AF's ringe popula-

ritet har nok sammenhæng hermed. I denne forbindelse spiller det også en rolle, at den snævre spændvidde mellem arbejdsløshedsunderstøttelsen og arbejdsmarkedets laveste lønninger ofte gjorde det vanskeligt for AF at opnå de arbejdsøgendes positive medvirken, især når der var tale om formidling til ubekvemt arbejde eller arbejde på ubekvemme tidspunkter.

Arbejdsmarkedets marginalgrupper gik en besværlig tid imøde. Det var dem, »udstødningen« af arbejdskraft gik hårdest ud over under arbejdsgivernes bestræbelser for at anvende »den bedste« arbejdskraft. Måske var marginalgruppernes risiko for at *blive* arbejdsløse ikke mærkbart større end andres, men deres muligheder for at *få* arbejde igen var afgjort ringere. AF kunne i realiteten ikke stille ret meget op heroverfor.

Den mest virkningsfulde indsats med sigte på at begrænse udbuddet af arbejdskraft var efterlønsordningen, der tilskyndede de ældre til at forlade arbejdsmarkedet tidligt. Endvidere søgte man at holde så mange unge som muligt fast i uddannelsessystemet bl.a. men ikke udelukkende for derved at begrænse udbuddet af arbejdskraft.

Ligesom AF's indsats med henblik på at begrænse udbuddet af arbejdskraft selvsagt var ringe, således var det også andre instanser, der trådte ind i billedet for at skabe nye beskæftigelsesmuligheder. Ganske vist forøgedes de beløb, AF årligt fik stillet til rådighed til beskæftigelsesarbejder, men i realiteten var det kommuner og statslige institutioner, der via AF fik tildelt midlerne, og som etablerede beskæftigelsesprojekter på dette grundlag.

Det blev da også først og fremmest kommunerne, som måtte påtage sig af skaffe arbejde til langtidsledige - de blev ved lov forpligtet til det - idet kun ret få

kunne placeres på det private arbejdsmarked. AF anviste de langtidsledige på grundlag af a-kassernes ofte ret usikre oplysninger om, hvem der var langtidsledige. Endvidere blev det kommunerne, der i et vist omfang skabte arbejdsopgaver for unge ledige, som ikke kunne placeres på det almindelige arbejdsmarked eller ved uddannelse. Kommuner og amtskommuner blev pålagt at opkræve et beløb pr. indbygger i skat til at finansiere ungdomsbeskæftigelsen med. Der samarbejdedes i et vist omfang med AF om udvælgelsen af de unge til beskæftigelsesopgaverne og især om etablering af erhvervsintroducerende kursus såvel for unge som for langtidsledige og sprogkursus for fremmedarbejdere.

Kommuner og amtskommuner etablerede beskæftigelsesudvalg og ansatte beskæftigelseskonsulenter. Mange kommuner etablerede endvidere udvidede skolevejledningsordninger, der i 1982 blev gjort lovpligtige for alle landets kommuner. Herefter følger kommunerne, oftest via afgangsskolen, de unge to år efter, at de er gået ud af grundskolen med henblik på at vejlede og inspirere sådanne unge, der ikke fortsætter en uddannelse, eller som har særlige vanskeligheder ved at få tilknytning til arbejdsmarkedet.

Væsentlige arbejdsmarkedspolitiske initiativer og opgaver blev således placeret uden for AF, der kom til at spille en mindre fremtrædende rolle i forbindelse med »den selektive arbejdsmarkedspolitik«, d.v.s. indsatsen for særlige omend temmelig store grupper på arbejdsmarkedet. Der blev i realiteten etableret lokale og regionale arbejdsmarkedsadministrationer ved siden af AF og med kortere distance til deres politiske bagland.

Kommunernes stærkere engagement havde imidlertid ikke udelukkende lovgivning og statens påbud som grundlag. Den

sociale administration er principielt henlagt til kommunerne, og ledigheden blev ifølge sagens natur for mange tillige et socialt problem. Samspillet mellem arbejdsmarkedsadministration og social administration ses måske klarest i det forhold, at bistandsydelse i henhold til bistandslovens § 37 forudsætter, at de pågældende står til rådighed for arbejdsmarkedet på linie med a-kassemedlemmer og lader sig anvise arbejde gennem AF.

Arbejdsmarked, uddannelse og erhvervsudvikling

Krisen har imidlertid også påkaldt et forstærket samspil mellem arbejdsmarkedspolitik og uddannelsespolitik. Sammenhængen mellem disse to slags politik har altid været indlysende, da de erhvervsorienterede uddannelser netop tager sigte på at kvalificere arbejdskraften til foreliggende arbejdsmæssige opgaver. Nu kom imidlertid yderligere nogle tilskyndelser ind i billedet. For det første det ønskelige i at reducere den omfattende ungdomsledighed ved at fastholde så mange som muligt i uddannelsessystemet. For det andet, at det i særlig grad er de svagt uddannede, der har den store risiko for at forblive arbejdsløse. Også derfor måtte uddannelsesindsatsen over for de unge opprioriteres. For det tredje og som et mere langsigtet synspunkt, at den generelle erhvervsudvikling kræver stadig bedre uddannet arbejdskraft. Det følger bl.a. af den teknologiske udvikling, hvor nye produkter og nye produktionsprocesser stiller voksende krav til viden og færdigheder. Det følger også af de nye industrilandes fremkomst, der hastigt omkalfatrer det internationale samhandelsmønster i forbindelse med en ny arbejdsdeling mellem landene og deraf følgende nødvendighed af omstillingsevne også hos erhvervs-

virksomheder her i landet. Man har allerede kunnet konstatere, at de nævnte forhold er ved at få markante konsekvenser for arbejdskraftens sammensætning i uddannelsesmæssig henseende. Det kan til illustration nævnes, at i perioden 1968-79, hvor industriproduktionen steg med over 50%, dalede arbejdernes indsats af arbejdstimer i industrien med 20%. Funktionærernes indsats dalede »kun« med 11%, men hvad specielt angår funktionærer i industrien med videregående uddannelse (fortrinsvis ingeniører og handelshøjskoleuddannede) var der tale om en *stigning* på 18%.

Erhvervspolitikken, bortset fra egnsudviklingsloven, er traditionelt et anliggende for de centrale myndigheder. Imidlertid er der klare geografiske mønstre i erhvervsstrukturen: (Se herom bl.a. publikationen: »Fremtidig arbejdskraftefterspørgsel«. AKF's forlag 1982). Dette forhold sammenholdt med arbejdskraftens efterhånden ret ringe geografiske mobilitet skaber et forstærket behov for tilpasning på det regionale plan mellem erhvervsstruktur og arbejdsstyrkens uddannelse. De kommunale og amtskommunale myndigheder er derfor ganske naturligt blevet i stigende grad interesseret i erhvervsuddannelsernes udbygning både hvad angår erhvervsskolernes geografiske placering og hvad angår uddannelsesstilbudene, og de ønsker stærkere indflydelse herpå.

De kommunale organisationer har foreløbig sammenfattet deres politik på dette område i et krav om at få etableret »regionale analysecentre«, der skal belyse og vurdere i sammenhæng forholdene på arbejdsmarkedet, erhvervsudviklingen og uddannelserne. Da de centrale myndigheder og de centrale politiske instanser er tilbageholdende med at tage stilling til analysecentrene, er adskillige amtskommuner

Oversigt over opgavefordelingen i den regionale arbejdsmarkedsadministration

	AF AMN	A- kasser	DA- grupper	Kom- muner	Amts- kom- muner	Erhvervs- skoler	Andre uddann. steder	Statens stedlige institu- tioner
A-formidling og foranstaltninger i forbindelse hermed.								
Alm. arbejdsformidling	x	x						
Formidl. af handicappede	x			x	x			x
Formidl. af bistandsklienter	x			x				
Dispensation for fremmedarb.	x							
Formidl. v/varsling af større afskedigelser	x							
Særl. formidlingsindsats §65	x	x						
Mobilitetsydelse	☒							
Henvisning til EI-kurser	x	x		x	x			
Henvisning til andre arbejdsm. kurser	x	x						
Henvisning af fremmedarb. til sprogkursus	x	x		x				
A-formidling i forbindelse m/fremskaffelse af arbejdspl.								
Alm. opøgning af arb. pl.	x							
Beskæftigelsesarb. §97A	☒			☒	☒			☒
Beskæft. af langtidsledige	☒	x		☒	☒			☒
Beskæft. af unge	☒			☒	☒			
Jobskabelsesordningen	☒							
Uddannelses og erhvervsvejl.								
Almindelig vejledning	x							
Vejl. af unge udenfor uddannelsessystemet	x			x	x			
Vejl. af unge i udd. systemet	x			x	x	x	x	
Vejl. og formidling i forb. med egentlig uddannelse.								
Godkendelse af udd. aftaler	x							
Befordringsgodtg. til elever/lærlinge	☒							
Tilskud til virksomheder der beskæft. elever/lærlinge i henhold til lov nr. 290	☒				☒			
Alm. ops. af lære/praktikpl.	x		x			x		
Pligtig oprettelse af lære/praktikpladser				☒	☒			☒
Vejl./henvisning til lærepl.	x							
Vejl./henvisning til praktikpl.	x					x		
Andet								
Admin. af A-forsikring	x	x						
Admin. af efterløn		x						
Arbejdsmarkedsprognoser	x		x					

Anm. oversigten gør ikke krav på fuldstændighed, AF finansieres af staten og amtskommunen. Hvor tegnet ☒ er angivet, er der tale om sær-finansiering eller særlige følgeudgifter af aktiviteten.
 AF: arbejdsformidling. AMN: arbejdsmarkedsnævn. DA-grupper: lokale grupper nedsat af arbejdsgiverorganisationer, ofte med deltagelse af AF og faglige organisationer. EI-kurser: erhvervsintroducerende kursus.
 §-henvisningerne er til lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

selv gået i gang med en analysevirksomhed som den omtalte. Ud fra et fagligt synspunkt er det ikke tilfredsstillende, da analysevirksomhedens kvalitet kunne blive betydeligt bedre, såfremt grundlaget for den blev tilvejebragt i samarbejde mellem de kommunale organisationer og de i betragtning kommende centrale myndigheder, herunder Danmarks Statistik.

Den regionale administration af arbejdsmarkedspolitikken:

Et samspil mellem mange instanser

Som forholdene har udviklet sig, må der på det regionale plan nødvendigvis være et samspil mellem arbejdsmarkedsadministration, social administration og administrationen af de uddannelsesmæssige områder. Det indebærer nødvendigheden af et samspil mellem mange myndigheder, institutioner og organisationer. Der henvises herom til hosstående oversigt over opgavefordelingen i den regionale arbejdsmarkedsadministration. De fleste af oplysningerne i oversigten er nærmere omtalt i det foregående.

I dette samspil er AF en *formidlings*-instans. Det vil sige, at de egentlige aktiviteter ligger hos andre. Det er den ledige, der skal søge beskæftigelse. Det er virksomheden - offentlig eller privat - der skal ansætte og beskæftige den arbejdssøgende. Det er kommuner, amtskommuner og stedlige statsinstitutioner, der eventuelt kan skabe beskæftigelse i arbejdsløshedstider, og som kan oprette ekstraordinære lære- og praktikpladser. Det er uddannelsesinstitutionerne, der varetager uddannelse og efteruddannelse m.v. AF's rolle er at vide besked, at informere og kanalisere. Det skal gøres ved at skaffe og vedligeholde systematiske oplysninger om hvem der er ledige, og hvilke kvalifikationer, de har. At registrere oplysninger om

ledige jobs. At kende de stedlige virksomheder bedst muligt. At være grundigt orienteret i uddannelsessystemet og kende uddannelsesinstitutionerne. AF skal bruge denne systematiske viden til at formidle, anvise, vejlede til arbejde, uddannelse eller understøttelse. Derimod er det ikke AF's opgave at skabe omveje. Hvis arbejdsgiver og arbejdsgiver kan finde hinanden ubesværet, eller hvis uddannelsesinstitutionen kan rådgive sine elever og studerende, så er det ikke AF's opgave at trænge sig på.

Samspilsproblematikken har fået *gradvis* voksende betydning i bestræbelserne for at bekæmpe ledigheden og dens følger-virkninger. Det præger den aktuelle situation, som er karakteriseret ved mangelfuld samordning. Der findes således ikke noget fælles informationsgrundlag, som det nødvendige samarbejde mellem de mange regionale instanser kan støtte sig til. Hver af dem etablerer egne kartoteker og registre med delvis de samme oplysninger men forskelligt opbygget. Det samlede resultat er dobbeltarbejde og trods anstrengelserne et uegnet grundlag for indbyrdes kommunikation.

Denne situation har som baggrundsforklaring for det første den sektoropdelte statsadministration, hvis svaghed altid har været tværgående samordning og kommunikation. Denne svaghed har indtil videre forplantet sig til det regionale niveau for så vidt arbejdsmarkedsadministrationen angår. For det andet har de centrale arbejdskraftmyndigheder og arbejdsmarkedets hovedorganisationer den principielle opfattelse, at arbejdsmarkedsadministrationen skal være et statsligt, landsomfattende system - med AF som lokale statslige agenturer - der skal distancere sig så klart som muligt fra alt, hvad der smager af kommunalreform. Hvad angår planlægning og administrati-

on af erhvervsuddannelserne har de centrale undervisningsmyndigheder ganske den samme holdning. Disse holdninger er AF's personale og mange medlemmer af arbejdsmarkedsnævnene ikke upåvirket af, og det har utvivlsomt forsinket etableringen af hensigtsmæssige samarbejdsrutiner og samarbejdsvaner mellem de regionale instanser.

En nærliggende måde at søge disse vanskeligheder overvundet på kunne være at tilvejebringe et fælles eller i hvert fald et samordnet informationsgrundlag for den regionale arbejdsmarkedsadministration i videste forstand.

En ganske væsentlig forbedring og udbygning af informationsgrundlaget for arbejdsmarkedspolitikken er i det hele taget et anliggende af største vigtighed.

Et samordnet informationsgrundlag for den regionale arbejdsmarkedsadministration

Det kan på baggrund af det foranstående næppe undre, at de regionale myndigheder m.v. ofte går hinanden i bedene. Ikke mindst i forbindelse med det såkaldte »opsøgende arbejde«, der er en vigtig del af opgaverne. Det vil f.eks. sige, at unge, der søges inddraget i beskæftigelse eller skaffet en praktikplads, ofte opsøges flere gange, snart af en erhvervsskole, snart af AF, snart af den kommunale ungdomsvejledning. Eller virksomheder, som man gerne vil have til at stille flere lære- og praktikpladser til rådighed: de kan blive opsøgt både af erhvervsskoler, af AF og af de såkaldte arbejdsgivergrupper.

En praktisk arbejdsdeling mellem de forskellige instanser søges aftalt de fleste steder, men for at det skal fungere godt, må der være orden og ensartethed i de oplysninger, der registreres og ajourføres om personer og eventuelt også virksomhe-

der. Og der må være tale om netop de oplysninger, som er af betydning for at kunne rådgive og formidle de enkelte klienter bedst muligt.

De hermed forbundne problemer af delvis praktisk natur skal ikke følges nærmere op her, men der skal gøres nogle få bemærkninger om den statistiske information, der kunne være behov for som en fælles baggrundsviden for planlægning og administration.

Der er inden for de senere år sket en modernisering af arbejdsløshedsstatistikken, og megen værdifuld viden er derved blevet tilvejebragt. Der er imidlertid stadig mangler på områder af betydning for tilrettelæggelsen af en hensigtsmæssig administrativ strategi og for vurderingen på et hensigtsmæssigt grundlag af arbejdsmarkedslovgivningens måde at virke på.

F.eks. er »omsætningen« på arbejdsmarkedet dårligt belyst. Man ved, at hen mod 700.000 a-kassemedlemmer årligt bliver berørt af ledighed i varierende omfang. Man ved imidlertid ikke, i hvilken udstrækning der er tale om, at de enkelte ledighedsramte bevæger sig ind og ud af den samme arbejdsplads, således at de i realiteten fungerer som en a-kassefinansieret arbejdskraftreserve for bestemte virksomheder, eller i hvilken grad der er tale om egentlige bevægelser mellem forskellige arbejdspladser. Man har heller ikke tilstrækkelig viden om, hvilke kendetegn - alder, køn, uddannelse, erhvervstilknytning, beskæftigelsesgrad - der karakteriserer de løntagere, der så at sige aldrig bliver arbejdsløse eller skifter arbejdsplads (virksomhedernes »stampersonale«), henholdsvis dem, der hyppigt skifter mellem beskæftigelse og ledighed, herunder dem, der til trods herfor alligevel har mest tilknytning til en bestemt arbejdsplads (virksomhedernes »randpersonale«). Øget viden herom kun-

ne godt få betydning for arbejdsmarkedslovgivningens udformning og for AF's formidlingspraksis og vejledningsvirksomhed.

Med henblik på planlægning af dispositioner på lidt længere sigt er der behov for øget og mere detaljeret viden om sammenhængen mellem erhvervsstruktur og uddannelsesstruktur. De enkelte erhvervsområder og brancher har hver sin karakteristiske uddannelsesprofil, d.v.s. sammensætning i uddannelsesmæssig henseende af arbejdsstyrken. For de enkelte regioner og for den generelle planlægning ville det være værdifuldt at få disse forhold nærmere belyst, så man kan vurdere konsekvenserne for de forskellige slags arbejdskraft af forventet ekspansion eller kontraktion af aktiviteten inden for de forskellige brancher og tilrettelægge uddannelses- og erhvervsvejledningen i overensstemmelse hermed.

De statistiske behov, der her er givet en smagsprøve på, foreligger der allerede eller vil der inden for et kortere tidsrum foreligge muligheder for at få tilgodeset i kraft af den igangværende registeropbygning ved Danmarks Statistik og ved en hensigtsmæssig anvendelse af den forestående edb-formidling også til tilvejebringelse af statistisk viden.

Sammenfattende:

Det vil være *nyttigt* for den generelle vurdering og tilrettelæggelse af arbejdsmarkedspolitikken, og det er *nødvendigt* for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den regionale arbejdsmarkedsadministration, at der tilvejebringes samordnet information om arbejdsmarked, uddannelse og erhverv. Der er tale om samordning i hvert fald i tre henseender:

- samordning, så information om arbejdsmarked, om uddannelse og om er-

hverv kan anvendes i sammenhæng på meningsfyldt måde,

- samordning så de mange forskellige myndigheder og organisationer, der centralt, regionalt og lokalt har ansvar for arbejdsmarkeds-mæssige, uddannelses-mæssige og erhvervs-mæssige forhold, hver især kan få sine informationsbehov tilgodeset, og

- samordning, så informationerne tilvejebringes på den mest muligt hensigtsmæssige måde, d.v.s. at dobbeltarbejde søges undgået, og at data så vidt muligt tilvejebringes som et integreret led i den administrative proces.

Arbejdstidspolitik

1. Hvad er arbejdstidspolitik

Arbejdstidspolitik har det som indkomstpolitik. Selve ordet er væsentligt yngre end de økonomiske problemer, der ligger bag, og de typer af indgreb, der anvendes heroverfor. Ordet indkomstpolitik blev første gang lanceret for en snes år siden¹⁾. Før den tid talte man om stabiliseringspolitik eller om pris- og lønkontrol. Ordet arbejdstidspolitik er kun halvandet år gammelt og har sin oprindelse i den danske centraladministration²⁾. Før den tid anvendtes betegnelserne arbejdsfordelingsordninger eller arbejdsudbudsreguleringer.

Når begrebet arbejdstidspolitik blev markedsført, var det for at understrege dels den mangfoldighed af foranstaltninger, det dækker over, dels de mangeartede politiske aspekter, arbejdstidsdiskussionen giver anledning til. Arbejdstidspolitik er altså et meget vidt begreb og skal her *defineres* som de foranstaltninger, der nedsætter det samlede antal arbejdstimer i den enkeltes livsforløb³⁾.

Naturlige *elementer* i en arbejdstidspolitik vil derfor være at udskyde det tidspunkt, hvor den enkelte indtræder i arbejdsstyrken, at fremskynde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, samt at nedsætte den ugentlige eller årlige arbejdstid. I nedenstående diagram er givet en syste-

matisk oversigt over de enkelte arbejdstidspolitiske instrumenter.

Diagram

Arbejdstidspolitiske instrumenter

- I. **Indtræden på arbejdsmarkedet**
 1. Den enkelte uddannelsestid
 2. Betalt uddannelsesfrihed
- II. **Den gennemsnitlige arbejdstid i en given periode**
 1. Aftalt ugentlig arbejdstid
 2. Ferie
 3. Regulering af overarbejde
 4. Udvidet adgang til deltidsarbejde
 5. Regulering af dobbeltarbejde
 6. Barselsorlov
 7. Omsorgsorlov for mænd
 8. Frihed ved børns sygdom
 9. Regulering af »sort arbejde«
- III. **Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet**
 1. Folkepensionsalder
 2. Pligtig afgangsalder
 3. Efterlønsordning
 4. Gradvis tilbagetrækning/pensionering

Det overordnede *formål* med arbejdstidspolitik er at sikre - både ud fra samfundets ønsker og individets behov - en optimal fordeling af arbejde, uddannelse og fritid. I den nuværende samfundsøkonomiske situation med mangel på arbejde vil det være naturligt, at hensynet til de ledige sættes højt, således at de forskellige foranstaltninger primært vurderes ud fra de beskæftigelsesmæssige effekter. Herudover kan arbejdstidspolitik yde et positivt bidrag til at fremme tilpasningsprocesserne samt tjene en række familie- og socialpolitiske hensyn.

Her i landet er der en lang og stærk tradition for, at arbejdsmarkedets forhold

Økonomisk - statistisk konsulent,
Arbejdsministeriet

ordnes af *arbejdsmarkedets parter*. Dette gælder de kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår. Når det drejer sig om arbejdsmarkedspolitiske lovgivningsinitiativer, har ønsket fra regeringens side - uanset partifarve - som hovedregel været partsenighed. På den baggrund må man gå ud fra, at spørgsmål om den ugentlige arbejdstid, regulering af deltidsarbejde og arbejdstidens placering afgøres ved forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. De øvrige arbejdstidspolitiske foranstaltninger forudsætter antagelig lovgivning i større eller mindre omfang. En fortsættelse af de arbejdsmarkedspolitiske traditioner vil betyde, at en samlet vurdering og koordinering af arbejdstidspolitikken i givet fald vil foregå gennem et nært samarbejde mellem regering og arbejdsmarkedets parter.

2. Argumenter for arbejdstidspolitik

Størrelsen af dansk økonomis balanceproblemer og de ydre rammer for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik indebærer, at der også i de næste mange år må forventes en meget *høj arbejdsløshed*. Det stærkt stigende offentlige budgetunderskud, der i sig selv er frembragt af arbejdsløsheden, har sat meget snævre grænser for stigningen i de offentlige udgifter, ligesom den utilstrækkelige efterspørgsel efter arbejdskraft fra den private sektor gør effektiviteten af de midlertidige beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ret tvivlsom.

Med de meget dystre udsigter, der er for beskæftigelsesudviklingen i 80'erne, er det naturligt, at diskussionen omkring arbejdsmarkedspolitikken rolle i 80'erne i høj grad vil blive centreret om at regulere arbejdsudbuddet via arbejdstidspolitikken. Flere af de arbejdsmarkedspolitiske

foranstaltninger under den fulde beskæftigelse havde til formål at øge arbejdsudbuddet⁴⁾. Det vil derfor være forståeligt, at man i den nuværende situation betragter mulighederne for at opnå balance på arbejdsmarkedet via en reduktion af arbejdsudbuddet.

Men også på anden vis kan arbejdstidspolitik lette de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Ved at vælge en nedsættelse af arbejdstiden fremfor en forbrugsstigning, er der mulighed for en velfærdsforøgelse, der ikke belaster betalingsbalancen gennem øget import. Da en arbejdstidsnedsættelse erfaringsmæssigt er ledsaget af en ekstraordinær produktivitetsstigning, vil øget fritid i stedet for øget lønindkomst medføre en konkurrenceevneforbedring. Størrelsen heraf afhænger af udfaldet på kompensationsspørgsmålet.

Disse synspunkter er ikke ensbetydende med, at generelle arbejdstidsnedsættelser kan ske som led i konjunkturpolitikken. En vigtig forudsætning for at nedsætte arbejdstiden er, at der også eksisterer mere langsigtede *præferencer for øget fritid fremfor forbrug*⁵⁾. Er dette ikke tilfældet, vil en arbejdstidspolitik blot intensivere bestræbelserne de forskellige indkomstgrupper imellem, for at undgå det realindkomstfald, der følger med.

Enkelte af de arbejdstidspolitiske foranstaltninger - f.eks. betalt frihed til uddannelse - vil kunne medvirke til en løsning af de omstillingsprocesser på arbejdsmarkedet, som den *teknologiske udvikling* kræver, og dermed også eventuelle flaskehalsproblemer og deraf følgende inflationspres. Konklusionen på disse overvejelser er således, at en arbejdstidspolitik vil kunne have en gunstig virkning på dansk økonomis fundamentale balanceproblemer.

Den teknologiske udvikling vil gennem

80'erne på mange områder øve en væsentlig indflydelse både på arbejdslivet og fritiden. Den vil indebære muligheder for gradvist at realisere fremskridt omkring arbejdstidens omfang og tilrettelæggelse og skabe nye beskæftigelsesmuligheder omkring udnyttelsen af fritiden.

Størstedelen af de arbejdstidspolitiske foranstaltninger har endvidere et *familie- og socialpolitisk indhold*. Med en bruttoarbejdstid på over 10 timer er det klart, at mange familier, specielt småbørnsfamilier føler sig presset i hverdagen. En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid vil være forbundet med meget store velfærdsforøgelser for disse familier.

3. Generelle overvejelser om arbejdstidspolitik

Ved tilrettelæggelse af en arbejdstidspolitik og ved beregninger af konsekvenserne heraf må inddrages en række forskelligartede aspekter. Der må tages hensyn til, at mængden af arbejde og produktion ikke er givet på forhånd, og blandt andet afhænger af den ugentlige og årlige arbejdstid, samt hvorledes arbejdet organiseres i relation til udnyttelsen af det eksisterende kapitalapparat. Endvidere at den enkeltes arbejdsfunktion ikke i alle tilfælde kan opdeles på flere individer uden tab af timeproduktivitet, og at de arbejdsløses gennemsnitlige færdigheder ikke nødvendigvis svarer til gennemsnittet blandt de beskæftigede, hvorfor en arbejdstidsnedsættelse kan medføre knaphed med hensyn til visse jobfærdigheder og uddannelser. Endelig bør overvejelserne om arbejdstidspolitik foregå i et dynamisk perspektiv, således at arbejdsmarkedets evne til under skiftende konjunkturforskel at vise tilstrækkelig fleksibilitet og tilpasning ikke forringes.

Af de foranstaltninger til en nedbrin-

gelse af arbejdsudbuddet vil en *forøgelse af den enkeltes uddannelsestid* ud fra et arbejdsmarkedspolitisk synspunkt rumme visse fordele. Især på længere sigt vil sådanne ordninger kunne indebære, at arbejdsstyrken som helhed bliver mere produktiv og opnår større tilpasningsevne. På kort sigt kan produktiviteten dog påvirkes negativt, når de personer, der skal under uddannelse, midlertidigt erstattes af andre. På den anden side er det væsentligt for at opnå de langsigtede produktivetsgevinster at arbejde og uddannelse gennem livsforløbet supplerer hinanden.

De positive arbejdsmarkedspolitiske virkninger, der er forbundet med dette samspil, kan opnås ved *betalt uddannelsesfrihed*. Ideen herom åbner op for betydelige perspektiver, ikke mindst på baggrund af den forventede teknologiske udvikling. En reform, der øger uddannelsesmulighederne for den erhvervsaktive del af befolkningen, vil kunne få væsentlig betydning i den strukturtilpasningsproces, dansk økonomi skal gennemløbe.

En *fremskyndelse af tilbagetræknings-tidspunktet fra arbejdsmarkedet* vil ikke mindst ud fra et beskæftigelsesmæssigt synspunkt være fordelagtigt⁶⁾. Herved fremrykkes blot det tidspunkt, hvor den ældre skal erstattes af den yngre. Hvis de arbejdsløses produktivitet er lavere end de ældres, er der dog med en sådan ordning forbundet en svækkelse af den beskæftigede arbejdsstyrke.

En fremskyndelse af de ældres tilbagetrækning vil kunne ske ved at *folkepensionsalderen* nedsættes f.eks. til 65 år. Dette vil bringe Danmark på linie med en række andre europæiske lande. Virkningerne i form af en ændret fordeling af beskæftigelsen vil først vise sig efterhånden, som det bliver almindeligt at vælge den lavere pensionsalder, ligesom

det må antages, at de fleste af de lønmodtagere, der har ønske om at forlade arbejdsmarkedet før det 67. år, allerede er gået på efterløn.

Der findes i dag ingen muligheder for, at lønmodtagerne kan gennemføre en *gradvis tilbagetrækning/pensionering*. Et forslag herom vil uden tvivl hos visse grupper imødekomme et stort socialt behov, men vil samtidig ud fra en arbejdsmarkedspolitisk synsvinkel være ret kompliceret. Specielt må fremhæves behovet for en afbalancering i forhold til efterlønsordningen og de ansættelsesretslige problemer omkring de overenskomstmæssige tilvejebragte rettigheder til deltidsarbejde. Bevares den nugældende efterlønsordning vil gradvis tilbagetrækning/pensionering ligefrem indebære mulighed for negative beskæftigelseseffekter, hvis de ældres ønsker og behov for fortsat deltagelse i arbejdslivet skal tilgodeses ved en sådan ordning.

Nedsættelse af *den ugentlige eller årlige arbejdstid* for personer er uden tvivl det, der individuelt er den mest attraktive form for arbejdstidspolitik. Samtidig er det dog også den form, der samfundsøkonomisk og arbejdsmarkedspolitisk kan være flest problemer forbundet med.

Størst betydning for en sådan politiks succes er dens indflydelse på omkostningsniveauet. Det vil sige, hvorvidt arbejdsomkostningerne pr. time øges, og hvorvidt kapitalapparatets arbejdstid formindskes som følge af arbejdstidsnedsættelsen. Disse virkninger kan blandt andet kompenseres ved en øget produktivitet, som til gengæld resulterer i en mindre beskæftigelseseffekt. Endvidere må understreges, at de samfundsøkonomiske virkninger afhænger af den ændring i efterspørgselsforholdene, der følger af en arbejdstidsnedsættelse.

En del af ovennævnte problemer kan

løses ved at gå over til øget brug af flerskift - enten i form af flere skift pr. dag, flere skift pr. uge (inddragelse af week-ender) eller løbende skift i året (intet stop som følge af ferie) - i produktionen og administrationen. Dette vil øge kapitalapparatets arbejdstid. Indførelse af øget brug af flerskift vil dog sandsynligvis blive opfattet som en velfærdsforringelse. Større fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse vil ligeledes kunne opnås gennem øget anvendelse af deltid samt af overarbejde. Alle problemer vil imidlertid ikke kunne løses af denne vej. Virsomheder - og især de små og mellemstore - vil fortsat stå over for nogle delelighedsproblemer samt det forhold, at der ikke er substitution mellem arbejdskraft og kapital.

Ved en vurdering af de problemer, der er forbundet med en arbejdstidspolitik, bør man endvidere tage hensyn til, at der i den aktuelle konjunktursituation inden for mange brancher eksisterer ledige ressourcer udover de menneskelige. En arbejdstidsnedsættelse vil derfor ikke i samme udstrækning som ellers føre til tab af produktionskapacitet. Problemernes omfang afhænger endvidere af, hvorvidt det er muligt at nedsætte arbejdstiden som led i en internationalt koordineret indsats.

Af de arbejdstidspolitiske instrumenter, der er nævnt i diagrammet foran, skal endelig nævnes *udvidet adgang til deltidsarbejde samt til individuel fleksibel arbejdstid*. Dette kunne ske generelt eller rette sig mod bestemte grupper på arbejdsmarkedet - f.eks. forældre med småbørn. Spørgsmålet om deltidsbeskæftigelse skal imidlertid ses i sammenhæng med det specielle familiepolitiske og ligestillingsmæssige problem. Ved en vurdering af spørgsmålet bør også indgå behovet for at sikre deltidsansatte på lige fod med heltidsansatte samt hensynet til en mere fleksibel arbejdsstyrke. Således vil en større

udbredelse af deltidsarbejde på individuelle vilkår som før nævnt kunne begrænse tabet af produktionskapacitet, idet virksomhederne herved får mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af produktionsprocessen. På den anden side vil virksomhedernes organisatoriske og administrative omkostninger uden tvivl øges.

4. Virkningerne af nedsat ugentlig arbejdstid

Budgetdepartementet foretog i foråret 1982 i samarbejde med arbejdsministeriet en vurdering af de samfundsøkonomiske virkninger af en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid⁷⁾.

Beregningerne blev foretaget med udgangspunkt i en gradvis nedsættelse fra 40

Tabel 1. Ændringer i samfundsøkonomiske størrelser som følge af en nedsættelse af den aftalte ugentlige arbejdstid med 1 pct. årligt i 1983-87.

ALTERNATIV A: Uden kapacitetstab og fuld lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	0,1	0,5	1,1	1,9	3,0
Offentlige finanser	0,6	1,0	1,2	1,1	0,8
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	8	16	22	26	28
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV B: Uden kapacitetstab og uden lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	0,3	1,0	1,9	3,1	4,5
Offentlige finanser	0,3	0,6	0,9	1,4	2,1
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	9	18	28	38	48
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV C: Med kapacitetstab og uden lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	- 1,4	- 2,7	+ 3,3	+ 3,2	- 2,7
Offentlige finanser	1,3	2,9	4,4	5,7	6,5
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	13	29	45	59	69
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV D: Med kapacitetstab og fuld lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	- 1,6	+ 3,2	- 4,2	- 4,4	- 4,3
Offentlige finanser	1,6	3,3	4,7	5,4	5,4
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	13	27	38	46	49
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

Kilde: Finansministeriet, småtryk nr. 27.

til 38 timer om ugen over 5 år. For at gennemføre beregningerne er der foretaget en lang række forenkledte antagelser med hensyn til produktivitetsstigning, deltidsfrekvenser, konjunktursituation, finanspolitik, arbejdsmarkedssituation m.v. Endvidere forudsættes arbejdstidsnedsættelsen kun at finde sted i Danmark.

For så vidt angår finansieringen af arbejdstidsnedsættelsen er beregningerne foretaget under to alternativer: *Fuld lønkompensation* og *uden lønkompensation*. Med hensyn til påvirkningen af kapitalapparatets udnyttelsesgrad og dermed kapitalens arbejdstid er der ligeledes taget udgangspunkt i to alternativer: *Med kapacitetstab*, hvor det forudsættes, at dette dækkes ind gennem øgede investeringer over en årrække, og *uden kapacitetstab*.

Der tegner sig i samtlige alternativer en endog betydelig positiv *beskæftigelseseffekt*, jfr. tabel 1. I tilfældet uden lønkompensation vil beskæftigelsesfremgangen være ca. 20.000 personer større, end hvis der ydes fuld lønkompensation på grund af den forringede konkurrenceevnesituation. Også kapacitetstabets størrelse er af væsentlig betydning. Beskæftigelsesfremgangen er således 20-25.000 personer større, hvis man forudsætter kapacitetstab, hvilket skyldes de øgede investeringer og aktivitet, tabet af kapacitet antages at medføre.

For *de offentlige finanser* kan der gennemgående regnes med en væsentlig forbedring, hvilket i hovedsagen kan henføres til den gunstigere beskæftigelsessituation.

Påvirkningen af *betalingsbalancen* afhænger i høj grad af, hvorvidt arbejdstidsnedsættelsen medfører kapacitetstab. Såfremt dette kan undgås, vil der ske en betydelig forbedring på grund af det fald i importen, det reducerede reallønsniveau medfører. I modsat fald vil betalingsba-

lancen forværres som følge af den importstigning, de forøgede investeringer giver anledning til.

I sidstnævnte situation kan det blive nødvendigt med en stramning af finanspolitikken. De beregninger, der er foretaget, viser imidlertid, at selv med en ændring af finanspolitikken, der sikrer, at betalingsbalancen ikke påvirkes af arbejdstidsnedsættelsen, vil det i samtlige alternativer være muligt at opnå en beskæftigelsesforøgelse. Prisen for denne forbedring er en reduktion af den disponible realløn og dermed forbrugsmulighederne. Dette afsavn er imidlertid stort set upåvirket af, om der ydes lønkompensation eller ej, hvorimod beskæftigelsesfremgangen er klart størst, hvis arbejdstidsnedsættelsen sker uden lønkompensation.

Det økonomiske Råd har også diskuteret mulighederne for at bruge en nedsættelse af arbejdstiden som et beskæftigelsesfremmende instrument⁸⁾. Konklusionerne ligger meget på linie med dem, som netop er blevet præsenteret.

Udgangspunktet for diskussionen er nogle fremskrivninger for den danske økonomi baseret på to forskellige strategier. En offensiv, hvor det forudsættes, at man producerer sig ud af problemerne gennem en markant konkurrenceevneforbedring. Og en defensiv strategi, hvor man løser ledighedsproblemet gennem arbejdstidsnedsættelse, kombineret med finanspolitiske stramninger til løsning af betalingsbalanceproblemerne. Ved den sidstnævnte strategi foretages der beregninger for tre forskellige modeller: En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid med fuld lønkompensation, uden lønkompensation samt en reduktion af arbejdsudbuddet gennem sabbatordninger og lignende.

Fremskrivningerne viser, at man ved arbejdstidspolitik kan opnå fuld beskæftigelse. Prisen er imidlertid en stagnation i

forbrugsmulighederne i det næste ti-år. Den største forbrugsbegrænsning vil ske, hvis arbejdstidsnedsættelsen sker med fuld lønkomensation. I dette tilfælde vil det være nødvendigt med en så kraftig finanspolitisk stramning, at resultatet bliver et direkte fald i realindkomsterne. En arbejdstidsnedsættelse uden lønkomensation vil give plads for en beskeden forbrugsstigning, og den nødvendige nedsættelse af arbejdstiden for at opnå fuld beskæftigelse vil kun være fra 40 til ca. 33 timer om ugen mod ca. 30 timer med fuld lønkomensation. En reduktion af arbejdsudbuddet gennem sabbatordninger og lignende svarer til en situation, hvor man gennem finanspolitik skaber ligevægt på betalingsbalancen, og den resulterede ledighed gøres frivillig og social acceptabel.

Konklusionen synes således at være, at vælger man arbejdstidsnedsættelse som løsning på balanceproblemerne frem for en markant konkurrenceevneforbedring, betaler man den øgede fritid gennem et mindre forbrug. Dette valg mellem fritid og forbrug er imidlertid kun interessant under den forudsætning, at den konkurrenceevneforbedrende strategi, der skitseres, er gennemførlig. Er dette ikke tilfældet, må arbejdstidsnedsættelse dernæst prioriteres højest, fordi en finanspolitisk stramning til nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet vil skærpe arbejdsledighedsproblemet.

5. Arbejdstidsundersøgelsen

Diskussionen omkring de forskellige arbejdstidspolitiske foranstaltninger har været kendetegnet ved meget generelle og tildels meget usikre udsagn om de formodede virkninger. Disse forhold afspejler i vidt omfang manglende viden om de faktiske arbejdstidsforhold på arbejdsmarke-

det. På den baggrund tog arbejdsministeriet initiativ til en landsomfattende undersøgelse af befolkningens (d.v.s. de 16-66 årige) arbejdstid⁹⁾. Med arbejdstidsundersøgelsen er det muligt at belyse en lang række forhold med relevans for arbejdstidspolitikken, som man tidligere kun havde begrænset viden om, del fordi nogle af oplysningerne ikke var tilstede, dels fordi de kun omfattede en begrænset del af det samlede arbejdsmarked. Nedenfor er enkelte centrale arbejdstidspolitiske problemstillinger trukket frem i lyset af de nu foreliggende oplysninger.

Befolkningens samlede arbejdstid målt i antal timer fremgår af tabel 2. Denne afstikker rammer for en diskussion af de enkelte arbejdstidspolitiske elementer.

For så vidt angår længden af den *ugentlige arbejdstid* er denne for beskæftigede lønmodtagere i hovedbeskæftigelsen opgjort til 37 timer. De heltidsbeskæftigede har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 40,8 timer, og de deltidsbeskæftigede en gennemsnitlig arbejdstid på 24,1 time. Disse tal dækker imidlertid over en betydelig variation, der primært afspejler forskellen mellem mænds og kvinders arbejdstid.

Således har over 50 pct. af kvinderne en arbejdstid på under 40 timer i hovedbeskæftigelsen, mens det tilsvarende tal for mændene er 10 pct. 74 pct. af mændene har en arbejdstid på 40 timer mod 43 pct. af kvinderne. Denne forskel mellem mænds og kvinders arbejdstid viser sig tydeligt, når den ugentlige arbejdstid belyses med hensyn til erhverv og stillinger. Inden for fremstillingsvirksomhed har således over 80 pct. af lønmodtagerne en ugentlig arbejdstid på 40 timer, mens andelen for administration og liberale erhverv - herunder den offentlige sektor - er knap halvdelen.

Undersøgelsen viser en stor overens-

stemmelse mellem den faktiske og aftalte d.v.s. overenskomstmæssig aftalte eller den ifølge ansættelsesaftale aftalte arbejdstid. Godt 90 pct. af lønmodtagerne har en fast aftalt arbejdstid. De knap 10 pct. uden fast aftalt arbejdstid har den længste arbejdstid.

I relation til nedsættelse af den ugentlige arbejdstid giver dette arbejdstidsmønster anledning til en række overvejelser. En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid vil således kun umiddelbart berøre 70 pct. af lønmodtagerne. Hertil kommer, at yderligere knap 10 pct. ikke har en fast ugentlig aftalt arbejdstid. Udstrækkes en

ugentlig arbejdstidsnedsættelse til at gælde også dem med en arbejdstid under 40 timer, vil kompensationsspørgsmålet trænge sig stærkere på, således har knap 60 pct. af de ufaglærte kvinder en ugentlig arbejdstid på under 40 timer.

I relation til diskussionen om en ændret arbejdstidstilrettelæggelse for at begrænse kapacitetstabet ved en arbejdstidsnedsættelse har oplysningerne om *arbejdstidens placering inden for dagen* og *ugen* interesse. Undersøgelsen viser en betydelig variation i arbejdstidens placering inden for dagen mellem forskellige erhverv. Mens knap 90 pct. af lønmodtagerne be-

Tabel 2. Befolkningens arbejdstidsforhold

	Antal berørte personer (1000 personer)	Samlet antal timer på årsbasis (Mio. timer)	(Pct.)
Faktisk antal arbejdstimer:			
Beskæftigede lønmodtagere			
Hovedbeskæftigelse (normal arbejdstid)	1.948	3.290	
Bibeskæftigelse	155	70	
Overarbejde	682	110	
Andet arbejde	106	12	
Arbejdstimer for lønmodtagere i alt		3.482	80
Selvstændige, medhj. ægtefæller			
Hovedbeskæftigelse	308	770	
Bibeskæftigelse	25	20	
Andet arbejde	11	3	
Arbejdstimer for selvstændige og medhj. ægtef. i alt		793	18
Personer udenfor arbejdsstyrken			
Bijob	840		
Andet arbejde	160	70	
	69	14	
I alt personer udenfor arbejdsstyrken		84	2
Arbejdstimer i alt		4.359	100
Fravær:			
Beskæftigede lønmodtagere			
Ferie	1.850	320	
Sygdom	312	140	
Efteruddannelsesaktivitet	340	50	
Selvstændige			
Ferie	166	20	
Sygdom	18	20	

Anm.: Blandt berørte personer har hoved- og bibeskæftigelsen ugen som referenceperiode. Overarbejde og sygefravær refererer til måneden. Efteruddannelsesaktiviteter, ferier og andet arbejde refererer til året 1981. Kilde: Arbejdsministeriet, »Arbejdstidsundersøgelse 1982«.

skæftiget ved fremstillingsvirksomhed har en fast arbejdstid indenfor døgnet gælder det kun for godt 70 pct af de beskæftigede inden for administration og liberale erhverv. Som ventet har holddrift kun en begrænset udbredelse, nemlig 5 pct. af de beskæftigede lønmodtagere. Derimod har skiftende arbejdstid enten efter skema eller efter særlige aftaler herunder flekstid en betydelig udbredelse, idet 18 pct. af lønmodtagerne arbejder under disse forhold.

Undersøgelsen tyder således på et temmeligt varieret arbejdstidsmønster. Det store antal deltidsbeskæftigede med skiftende arbejdstider sammenholdt med, at 85 pct. af de deltidsbeskæftigede oplyser, at de efter eget ønske arbejder på deltid, tyder på, at der på arbejdsmarkedets udbudsside findes en betydelig fleksibilitet. Dette gælder såvel længden af den ugentlige arbejdstid som placeringen af den daglige arbejdstid. Det skal dog understreges, at fleksibiliteten er klart mindst inden for de vareproducerende erhverv, og det er netop her, det er af størst samfundsøkonomisk betydning, at kapacitetstab ved en arbejdstidsnedsættelse undgås.

Skal der foretages en nærmere vurdering af *efteruddannelsesforanstaltningernes* betydning, er en opgørelse af den nuværende aktivitet fordelt på forskellige variable relevant. Oplysninger af denne karakter har man ikke tidligere været i besiddelse af.

Det fremgår af undersøgelsen, at ca. 25 pct. af de beskæftigede lønmodtagere -svarende til knap 1/2 mill. personer - var på efteruddannelse i 1981, og at knap 80 pct. af uddannelsesaktiviteten foregik inden for arbejdstiden. Endvidere var for 80 pct.'s vedkommende efteruddannelsesaktiviteterne finansieret af arbejdsgiverne, og kun en meget lille del af lønmodta-

gerne selv. Disse hovedresultater peger således på et betydeligt omfang af efter- og videreuddannelse inden for arbejdstiden finansieret af arbejdsgiverne.

Med hensyn til varigheden af kurserne har kun 20 pct. en varighed på over 1 måned, mens 60 pct. har varighed på under 2 uger.

Den gennemsnitlige varighed af kurserne er opgjort til ca. 3,6 uger. Disse resultater indikerer, at beskæftigelseseffekterne af den nuværende efteruddannelsesaktivitet må vurderes som ganske beskedne.

Endvidere viser det sig, at efteruddannelsen generelt er højest blandt lønmodtagerne i de erhverv, der producerer tjenesteydelser, som i administration, liberale erhverv samt handel og omsætning. Disse resultater stemmer ikke umiddelbart overens med hypotesen om, at stigende efteruddannelsesaktivitet er forbundet med indførelsen af ny teknologi, hvor antagelsen har været, at de teknologiske ændringer hidindtil har berørt fremstillingssektoren.

Fordelt på stillingskategorier er der betydelig variation. Således har knap halvdelen af funktionærerne med underordnede været på efteruddannelseskursus i 1981, 30 pct. af funktionærerne uden underordnede, mens kun ca. 20 pct. af de faglærte og 10 pct. af de ufaglærte har været på efteruddannelseskursus. Disse forhold er iøvrigt uafhængige af, om man er privat eller offentlig ansat. De samme forhold genfindes, når omfanget af efteruddannelse fordeles efter erhvervsuddannelse. Således har knap 15 pct. af lønmodtagerne uden erhvervsuddannelse været på efteruddannelse. Mens ca. 25 pct. af lønmodtagerne med korterevarende uddannelser har været på efteruddannelse. Derimod har ca. 50 pct. af lønmodtagerne med videregående eller akademisk uddannelse været på efteruddannelse.

Disse forhold betyder, at de, der i forvejen rent uddannelsesmæssigt er svagt stillet gennem den efteruddannelsesaktivitet der foregår, bliver endnu svagere stillet. Dette sammenholdt med den store arbejdsløshed, hvorved en stor del af arbejdsstyrken udelukkes fra den virksomhedsinterne efteruddannelse, er med til at segmentere arbejdsmarkedet.

6. Konklusion

Arbejdstidspolitikbegrebet er som nævnt nyt. Regering og arbejdsmarkedets parter er imidlertid under de senere års høje arbejdsløshed gået et stykke af vejen i arbejdstidspolitikken. Ferien er blevet forlænget, deltidsarbejdet har fået øget udbredelse, og der er gennemført afspadsering i mange overenskomster. Endvidere er uddannelsestiden forlænget og barselsorloven øget, ligesom efterlønsordningen trådte i kraft i 1979.

Der kan imidlertid ikke være tvivl om, at med de udsigter, der tegner sig for arbejdsmarkedet i resten af 80'erne, bør der udformes en strategi, hvor *arbejdstidspolitikken* indgår som *et meget væsentligt supplement* til de øvrige elementer i den økonomiske politik. I en tid, hvor der samfundsøkonomisk ikke er råd til at omsætte reallønsfremgangen til forbrugsstigning, vil lønmodtagerne ved valg af øget fritid opnå mulighed for en vis velfærdsforøgelse. Man kan også sige, at skal lønmodtagerne - i egen interesse - afstå fra en vis pengelønsstigning, er det rimeligt, at de herved kompenseres i form af øget fritid.

At udforme en arbejdstidspolitisk strategi i overensstemmelse hermed er en særdeles vanskelig opgave, der støder an mod mange konventionelle og veletablerede synspunkter. Afslutningsvis skal der re-

degøres for nogle af de væsentligste problemstillinger.

Et af de største knytter sig til *kompensationsspørgsmålet* ved en generel arbejdstidsnedsættelse. Beregningerne foran viser, at man opnår gunstigere virkninger på såvel beskæftigelse som betalingsbalance, såfremt der ved arbejdstidsnedsættelsen ikke bliver givet fuld lønkomensation. Ordninger, der bygger på delvis kompensation eller statslig arbejdsgiverbidrag vil der være knyttet betydelige problemer til. Således vil en kompensationsordning med et indbygget solidarisk princip indebære en væsentlig risiko for lønafsmitning. Der eksisterer ikke noget erfaringsmateriale herom, men de hidtidige forhøjelser af garanti- og mindstebetalingsssatsen viser afsmitningsrisikoen. Statslig kompensation til de lavestlønnede er i den henseende mindre problematisk. Til gengæld vil en sådan ordning være særdeles besværlig at administrere og medfører iøvrigt en væsentlig belastning af statsfinanserne.

Kompensationsspørgsmålet kan til en vis grad anskues i sammenhæng med spørgsmålet om *arbejdstidens placering*. En arbejdstidsnedsættelse må ikke føre til en dårligere udnyttelse af det dyre produktionsapparat. Derfor kunne arbejdsmarkedets parter overveje, hvorvidt det er muligt med en mere fleksibel placering af arbejdstiden.

En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid kan imidlertid *ikke stå alene*. For at sikre en positiv beskæftigelseseffekt og ikke blot en mere ulige fordeling af det eksisterende arbejde er det nødvendigt, at en større del af det overarbejde, der udføres i dag, bliver afspadseret. Med samme begrundelse kan man argumentere for, at dobbeltarbejde begrænses i størst muligt omfang. Men også andre forhold taler for *supplerende foranstaltninger*.

Med en generel arbejdstidsnedsættelse kan der - trods den høje arbejdsløshed - relativt hurtigt opstå mangel på visse kategorier af arbejdskraft. Disse flaskehal-seproblemer betyder, at det bliver nødvendigt med en mere aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik.

Et tredje sæt af problemer knytter sig til tempo og tidsprofil i arbejdstidsnedsættelsen. For en hurtig og relativ stor nedsættelse taler, at den positive beskæftigelseseffekt da vil antage et omfang, der syner af noget sammenlignet med dagens arbejdsløshedsproblem. Omvendt vil en *gradvis og målrettet* nedtrapning af arbejdsugen lette tilpasningsprocessen for virksomhederne. Hertil kommer, hvad der er nok så væsentligt, at en betydelig arbejdstidsnedsættelse - via den forbrugsbegrænsning, der bliver resultatet - vil besværliggøre muligheder for at føre en effektiv konkurrenceevnepolitik.

Arbejdstidspolitik bør naturligvis også ses i et *langt tidsperspektiv*. På kort sigt bør man utvivlsomt prioritere en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid højest. Imidlertid bør man også være opmærksom på, at en generel arbejdstidsnedsættelse er et meget lidt fleksibelt og formentlig ikke et vendbart instrument. Det er vanskeligt at forestille sig den ugentlige arbejdstid påny sat i vejret.

Behovet for *fleksibilitet* vil antagelig blive skærpet fra slutningen af 80'erne. På grundlag af de demografiske faktorer vil tilgangen til arbejdsmarkedet således tage væsentligt af i anden halvdel af 80'erne, og fra midten af næste år-ti vil arbejdsstyrken ligefrem begynde at falde⁽¹⁰⁾. Dette perspektiv bør naturligvis ikke få afgørende indflydelse på tilrettelæggelsen af arbejdstidspolitikken i de kommende år, men betyder på den anden side, at de arbejdstidspolitiske foranstaltninger også overvejes i lyset af, hvorvidt

de er så tilpas reversible, at de i en senere situation - hvis der måtte vise sig behov herfor - vil kunne tilbageføres helt eller delvist.

Sammenfattende vil en arbejdstidsnedsættelse uden lønkompensation være mindst lige så effektiv som en formindsket lønstignigstakt i beskæftigelsesmæssig henseende. De fordelingspolitiske aspekter træder heller ikke så tydeligt frem. Derimod vil en arbejdstidsforkortelse indebære, at samfundet af egen vilje nedsætter det materielle velfærdsniveau, ligesom der vil opstå problemer ved produktionsplanlægningen og med kapitalapparatets udnyttelsesgrad. Hertil kommer, at mulighederne for at opnå en forbedring af konkurrenceevnen vanskeliggøres i endnu højere grad end i dag.

Noter:

- 1) Indkomstpolitik blev anvendt i forbindelse med et programsift, som den daværende engelske konservative regering udsendte i februar 1962, »Incomes Policy: The Next Step«.
- 2) I arbejdsministeriet foregik der i løbet af sommeren 1981 en række interne overvejelser om arbejdstidsspørgsmålet. Dette førte blandt andet til et internt notat, »Katalog over arbejdstidspolitiske foranstaltninger«.
- 3) Den her anførte definition findes blandt andet hos OECD, »Labour Supply, Growth Constraints and Work Sharing«, Paris 1982. Definitionen indbefatter ikke de foranstaltninger, der tilskynder visse grupper til ikke at udbyde deres arbejdskraft.
- 4) Af disse foranstaltninger kan nævnes revalidering, udbygning af daginstitutionsområdet, relativ let adgang for udenlandsk arbejdskraft til det danske arbejdsmarked samt forbedringen af arbejdsløshedsforsikringen. De her nævnte foranstaltninger havde dog ikke udelukkende et arbejdsmarkedspolitisk, men også et socialpolitisk sigte.
- 5) Den stagnerende eller faldende realindkomstudvikling betyder alt andet lige mindre præferencer for fritid. Undersøgelser både her i landet og i udlandet tyder imidlertid på, at befolkningen som helhed mere og mere foretrækker øget fritid fremfor øget indkomst.
- 6) Det var denne tankegang, der i sin tid lå bag efterlønsordningen, omend denne ordning også har et klart erklæret socialpolitisk sigte.
- 7) Udgangspunktet for beregningerne var et spørgsmål fra folketingets politisk-økonomisk udvalg, og svaret er optrykt i Småtryk nr. 27 fra Budgetdepartementet.
- 8) Det økonomiske Råd, »Dansk økonomi, maj 1982«, København 1982.
- 9) Arbejdsministeriet, »Arbejdstidsundersøgelsen 1982«, august 1982. Undersøgelsen og den tilhørende rapport blev udarbejdet med bistand fra Socialforskningsinstituttet og indeholder oplysninger om udbredelsen af alle former for arbejdstid. Det drejer sig først og fremmest om de beskæftigedes faktiske arbejdstid i hovedjob og bijob, men også omfanget af dobbeltarbejde, overarbejde, deltidsarbejde, skifteholdsarbejde, transporttid, pauser og uddannelsesaktivitet er belyst. Materialet er opdelt på en lang række baggrundsvariable som f.eks. køn, erhverv, stilling, ansættelsesforhold, civilstand.
- 10) Arbejdsstyrkeprognosen, der viser den omtalte udvikling, er udarbejdet i en styringsgruppe i arbejdsministeriets regi. Fremskrivningen til 1990 findes i Arbejdsministeriet, »Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik«, april 1982.

Den nye lægeoverenskomst

Overenskomsten for underordnede sygehuslæger

Overenskomsten om løn- og ansættelsesvilkår for underordnede sygehuslæger, indgået mellem Amtsrådsforeningen i Danmark, finansministeriet og Københavns og Frederiksberg kommuner på arbejdsgiverside og Foreningen af Yngre Læger på arbejdstagerside, blev fornyet som led i den generelle revision af overenskomster og tjenestemandsaftaler i den offentlige sektor i foråret 1981. Overenskomsten har givet anledning til en usædvanlig heftig og langvarig debat og kritik, og det med god grund, fordi denne overenskomstfornyelse, der bryder med hidtidige principper for arbejdstilrettelæggelsen inden for lægearbejdet på sygehusene, utvivlsomt er den mest betydningsfulde begivenhed i sygehusvæsenets nyere historie, vurderet ud fra de økonomiske og øvrige driftsmæssige virkninger.

De driftsøkonomiske virkninger af overenskomstfornyelsen vil ikke på noget tidspunkt kunne opgøres med fuld sikkerhed, fordi sammenligningsgrundlaget ikke ligger helt fast, men det er en kendsgerning, at det offentliges merudgifter til gennemførelse af den nye overenskomst for underordnede sygehuslæger ud over, hvad der svarer til lønstigningen for andre overenskomstlønnede akademikere, i

1982 vil udgøre omkring 400 mill. kr. eller ca. 2% af sygehusvæsenets samlede driftsudgifter, og det vel at mærke i en tid, hvor der politisk tilstræbes nulvækst i de reale udgifter til sygehusvæsenets drift. Ligeledes ligger det fast, at den nye overenskomst har betydelige negative virkninger på vilkårene for lægeuddannelse og patientbehandling.

Umiddelbart kan det være vanskeligt at forstå, at fornyelsen af en overenskomst, der nu som før følger samme lønskala for hovedlønningen som andre overenskomster for offentligt ansatte akademikere, kan have så vidtgående økonomiske virkninger. Årsagssammenhængen er da heller aldrig blevet belyst, så den fuldt ud kunne forstås af uindviede. Det er et hovedformål for denne artikel at redegøre for denne sammenhæng og iøvrigt belyse overenskomstens erkendte og forventede virkninger på lægeuddannelse, arbejds-effektivitet og patientbehandling.

Den tidligere gældende overenskomst

Det er nødvendigt først at redegøre for den tidligere gældende overenskomst og navnlig dennes bestemmelser om arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse, for det er de radikale ændringer i arbejdstidsreglerne, der er årsagen til den nye overenskomsts gennemgribende virkninger inden for sygehussektoren. Afgørende er de ændrede bestemmelser om de underordnede lægers beredskabstjeneste, den så-

*Konsulent, cand. oecon.
Fhv. amtssygehusdirektør*

kaldte rådighedstjeneste, og det arbejde, der udføres i forbindelse med tilkald under rådighedstjenesten. I den gamle overenskomst benyttedes betegnelserne vagt og vagtarbejde, og disse betegnelser vil også blive benyttet her under omtalen af de tidligere gældende bestemmelser. Den gamle overenskomst kendte 3 former for vagt (rådighedstjeneste): Tilkaldevagt med pligt til at møde på sygehuset inden for ½ time efter tilkald, bunden vagt fra bolig med pligt til at møde straks efter tilkald og bunden vagt fra vagtværelse med permanent ophold på sygehuset. Den nye overenskomst har kun 2 former for rådighedstjeneste, og betydningen af ændringerne på dette område vil senere blive omtalt.

Ifølge den gamle overenskomst, der i sit principielle hovedindhold har været uændret siden 1970, skulle lægearbejdet, normalarbejdstiden, begynde samtidig for en afdelings stab af underordnede læger. På afdelinger med vagt, hvilket i praksis vil sige alle afdelinger med indlagte patienter og endvidere navnlig anæsthesiafdelinger og røntgenafdelinger, blev arbejdsforpligtelsen på 40 timer pr. uge afviklet med 6½ timers dagarbejde, typisk fra kl. 8.00 til 14.20, på ugens 5 første hverdage samt ved deltagelse i vagtarbejdet uden for dagarbejdstiden uanset vagthyppigheden, på hverdage fra dagarbejdstidens slutning til dens påbegyndelse næste morgen og derudover lørdag og søndag, idet lørdagsvagten (fra lørdag morgen til søndag morgen) og søndagsvagten (fra søndag morgen til mandag morgen) normalt blev afviklet af en læge i en samlet weekendvagt. Såvel hverdagsvagten som weekendvagten gik på skift mellem alle lægerne i et vagtlag. Den underordnede lægestab ved en afslutning var - og er - oftest opdelt i 2 eller flere vagtlag, eventuelt en reservelægevagt og en 1. reservelægevagt, altså 2 vagtlag, eventuelt 3 eller undtagel-

sesvis 4 vagtlag. Uden for den forholdsvis korte dagarbejdstid, der lå samlet for hele den underordnede lægestab, havde en afdeling altså 1, 2 eller 3, undtagelsesvis flere læger i beredskab til udførelse af akut arbejde og varetagelse af visse planlagte arbejdsrutiner som eksempelvis aftenstuegang.

Ud over afkortningen af dagarbejdstiden, der var ens for alle uanset vagtbyrden, blev hver vagt honoreret med et vagthonorar, der dels afhang af vaggens art -tilkaldevagt, bunden vagt fra bolig eller vagtværelsesvagt - dels af det gennemsnitlige omfang af det udførte arbejde i vaggiden. Inden for hver vaggart var der 4 vaggklasser, A, B, C og D, med henholdsvis 0-2, 2-4, 4-6 og 6-8 timers effektivt arbejde pr. vagt. Vagthonoraret var i øvrigt anciennitetsreguleret. For nedsættelsen af dagarbejdstiden blev der gjort et fradrag på 2½ timers arbejde pr. vagt, og derudover var beregningen baseret på overtidsbetaling for det effektive arbejdes vedkommende og en timesats for den resterende beredskabstid. Det effektive arbejde pr. vagt i et vagglag var opgjort i en optællingsperiode på 3 måneder, og denne optælling var gældende indtil en af parterne, arbejdsgiveren eller de underordnede læger, begærede en ny optælling. For en lørdagsvagt ydedes endvidere en kompensationsfridag og for en søn- eller helligdagsvagt 1½ kompensationsfridag.

Deltagelse i vagg tjenesten blev altså under den tidligere gældende overenskomst i det væsentlige betalt med et vagthonorar. I et vagglag påhvilede vagg tjenesten en af de læger, der havde deltaget i dagarbejdet fra morgenstunden, og den pågældende aflagde næste morgen rapport om de hændelser af betydning, der var indtruffet i vaggperioden.

De underordnede læger deltog normalt i dagarbejdet undtagen på de dage, hvor

de havde erstatningsfrihed for weekendvagterne. Den almindeligste vagtfrekvens var 3-, 4- eller 5-skiftet vagt, hvilket altså betød, at en underordnet læge var fraværende fra dagarbejdet et par dage, undertiden mere, hver 3., 4. eller 5. uge. Dette var dog ikke generelt gældende. I de mest belastede vagtlag, normalt bestående af de yngste og mindst erfarne reservelæger, blev overenskomstens skånetidsbestemmelse undertiden virksom, bestemmelsen om, at den vagthavende skulle have mindst 5 timers sammenhængende hviletid i vagtperioden og derfor ikke skulle møde til dagarbejde næste dag, før denne hviletid var opnået. Dette betød i praksis, at de vagthavende i de tungeste vagtlag holdt fri fra dagarbejdet dagen efter en vagt, når morgenrapporten var aflagt. For visse vagtlags vedkommende måtte man følgelig regne med, at der ud over afspadsering af weekendvagten var en reservelæge fraværende på hver arbejdsdag på grund af skånetidsbestemmelsen.

En underordnet læge, der var tilknyttet et vagtlag, som ikke berørtes af skånetidsbestemmelsen, kunne påregne at deltage i det almindelige dagarbejde i gennemsnitlig mellem 26 og 30 timer ugentlig, hvis weekendvagterne afspadseredes i fuldt omfang. En underordnet læge med tilknytning til et vagtlag, der regelmæssigt var omfattet af skånetidsbestemmelsen, fik ofte sin deltagelse i det almindelige dagarbejde reduceret til ikke meget over 20 timer pr. uge i gennemsnit. Det er værd at bemærke, at skånetidsbestemmelsen kun i ringe udstrækning berørte eller benyttedes af afdelingernes 1. reservelæger. Det skal også fremhæves, at den vagthavende læges deltagelse i det forudgående dagarbejde og hans medvirken i vagtberedskabet til næste morgen skabte en kontinuitet i lægearbejdet, der må tillægges væsentlig betydning, og i samme forbindelse kan

nævnes de sammenhængende weekendvagter. Systemet indebar også, at de underordnede læger normalt var til stede under dagarbejdet i længere sammenhængende perioder ad gangen og således kunne følge behandlingen af den enkelte patient fra påbegyndelse til afslutning, om end kontinuiteten for nogle vagtlags vedkommende blev brudt af skånetidsbestemmelsen.

For underordnede læger med vagtforpligtelse udgjorde vagthonoraret gennemgående et betydeligt tillæg til lønnen, typisk fra 40.000 kr. til 70.000 kr. om året, men i øvrigt med betydelig spredning på begge sider af dette interval. Når det effektive arbejde i vagttiden oversteg vagtklasse D, 8 timer, blev vagthonoraret forøget med 1 times overarbejdsbetaling pr. påbegyndt time, og et vagtlag kunne således være henført til vagtklasse D + 1, D + 2 o.s.v. Jeg har set et vagtlag opført i vagtklasse D + 7, altså mellem 14 og 15 timers effektivt arbejde i vagttiden fra dagarbejdets ophør til næste morgen.

Optakten til den nye overenskomst

Den gamle overenskomst var genstand for megen kritik, også fra politisk og administrativ side. Bestemmelserne om den samlede dagarbejdstid medførte, at det var vanskeligt at få udført planlagt lægearbejde i de sene eftermiddagstimer. Det faldt også i øjnene, at underordnede læger, der deltog i vagter med ubetydelig vagtbyrde og sjældne tilkald, kunne indtjene løn og vagthonorar med væsentligt under 40 timers arbejdsuge. Bestemmelsen om en generel reduktion af arbejdsugen for læger med vagtforpligtelse uanset vagtbyrdens omfang forekom i denne forbindelse mindre rimelig.

Da arbejdsløsheden begyndte at brede sig blandt Foreningen af yngre Lægers se-

nest tilkomne medlemmer, var det nærliggende, at foreningen måtte ønske en del af det betalte vagtarbejde omsat i nye lægestillinger, og foreningen fremsatte derfor krav om, hvad der betegnedes som en 40 timers arbejdsuge.

Det var i øvrigt klart, at en gennemførelse af arbejdsmiljølovens hviletidsbestemmelser på sygehusene ikke var mulig for lægepersonalets vedkommende uden en gennemgribende revision af overenskomstens arbejdstidsbestemmelser.

Amtsrådsforeningen havde længe næret ønske om at nærme lægernes arbejdstidsbestemmelser til dem, der var gældende for andet sygehuspersonale. Dette indebar blandt andet, at det skulle være muligt at pålægge de underordnede læger aftentjeneste og nattjeneste som en del af normalarbejdstiden, og meget kunne da også tale for dette forslag, der også kunne motiveres med henvisning til arbejdsmiljølovens gennemførelse på sygehusområdet. Det indebar imidlertid også, at rådighedstjenesten, omregnet til arbejdstid, skulle undgå i normalarbejdsugen, og det var langt mere problematisk.

Rådighedstjenesten havde for underordnede læger et forholdsvist langt større omfang end for nogen anden personalekategori på sygehusene. 1. reservelæger havde typisk vagt hver 3. eller 4. døgn. Reservelægernes gennemsnitlige vagthypighed var lavere, hyppigst en vagt hver 4. og hver 5. døgn. I nogle vagtlag var en del af rådighedstjenestetiden, fortrinsvis aftentimerne og weekenderne, temmelig permanent opfyldt af effektivt arbejde til overtidbetaling, og det kunne være nærliggende at søge dette arbejde udført som normaltjeneste, men den tilbageværende rådighedstjeneste ville under alle omstændigheder være af et sådant omfang, at det var temmelig indlysende, at en omregning af rådighedstjeneste til normaltid, der

indgik i arbejdsugen, ville skabe behov for en meget stor lægetilgang med deraf følgende økonomiske og driftsmæssige problemer, ligesom konsekvensen måtte blive en mærkbar reduktion af den enkelte underordnede læges deltagelse i lægearbejdet, herunder dagarbejdet under overlægens ledelse. I denne forbindelse erindres om, at de underordnede lægestillinger ved sygehusene alle er uddannelsesstillinger med forholdsvis korte ansættelsestider.

Omfanget af de underordnede sygehuslægers rådighedstjeneste medførte, at man som sygehuspraktiker måtte ønske en generel dispensation fra arbejdsmiljøloven for at kunne opnå en nogenlunde komplikationsfri arbejdstilrettelæggelse. Var en sådan dispensation ikke opnåelig, måtte man ønske, at rådighedstjenesten kunne vederlægges med betaling selvom en del af den blev omsat i nye stillinger, og helst naturligvis betaling uden overarbejdstillæg. For disse synspunkter blev der argumenteret over for amtsrådsforeningen allerede fra 1978 på administrativt niveau, men det fik ingen indflydelse på amtsrådsforeningens overenskomstoplæg.

Amtsrådsforeningens oplæg til overenskomstfornyelsen pr. 1/4 1981 fulgte modellen for de øvrige sygehuspersonaleoverenskomster. Der skulle være mulighed for at forlænge dagarbejdstiden til 8, undtagelsesvis 9 timer. Der skulle være mulighed for at pålægge aftentjeneste og nattjeneste som en del af normaltjenesten. Rådighedstjenesten skulle indregnes i arbejdsugen under anvendelse af de nu generelt foreslåede omregningsfaktorer, således at rådighedstjeneste fra bolig talte 1/3 arbejdstime pr. time og rådighedstjeneste fra vagtværelse 3/4 arbejdstime pr. time. De underordnede læger skulle have sikkerhed for, at mindst 20 timer af ar-

bejdsugen blev udført som dagtjeneste. Det effektive arbejde under rådighedstjeneste skulle registreres løbende og ikke længere afregnes på basis af kortperiodiske optællinger. Da vagthonorarerne skulle falde bort, og mange underordnede læger derfor efter amtsrådsforeningens formodning ville blive udsat for et betydeligt indtægtstab, var der lagt op til midlertidige kompenserende løntillæg.

Foreningen af yngre Læger kunne ikke acceptere amtsrådsforeningens oplæg og ville ikke forhandle på dette grundlag, selvom det var indlysende, at en gennemførelse af amtsrådsforeningens forslag ville medføre en øjeblikkelig akut lægemangel med deraf følgende fordele for arbejdstagerne og løse arbejdsløshedsproblemet for en længere periode. Yngre læger kunne ikke acceptere muligheden for 3 skiftetjeneste, og de kunne generelt ikke acceptere, at arbejdsgiverne fik de muligheder for tilrettelæggelse af arbejdstiden, som en overgang til det almindelige overenskomssystem ville indebære.

Amtsrådsforeningen og Foreningen af yngre Læger kunne ikke forhandle sig til en overenskomst.

Overenskomsten og de efterfølgende aftaler

Forligsmanden fremsatte et mæglingsforslag, der i princippet byggede på amtsrådsforeningens oplæg, selvom det indeholdt større kompensationer til de underordnede læger for det formodede indtægtstab ved vagthonorarerens bortfald. Mæglingsforslaget blev mødt med massiv afvisning fra yngre lægers side, men blev alligevel gældende overenskomst på grund af sammenkædningen af afstemningsresultaterne inden for AC-området. Der er ikke her plads til en nærmere omtale af stridighederne i overenskomstfasen.

I maj 1981 måtte sygehusene således se i øjnene, at der skulle gennemføres en fuldstændig omlægning af de underordnede lægers arbejde, men der var en frist, da iværksættelsen af den nye overenskomsts arbejdstidsbestemmelser kunne udsættes til 1/1 1982. Ifølge overenskomstens overgangsbestemmelser kunne den gamle overenskomsts arbejdstidsbestemmelser videreføres til årets udgang.

Ved et umiddelbart skøn måtte man anslå, at selvom der blev indgået en miljøaftale på linie med, hvad der var opnået for det øvrige sygehuspersonale, ville indregningen af rådighedstjenesten i arbejdstiden betyde behov for en tilgang på mellem 1.000 og 1.200 nye læger til sygehussektoren, også selvom man delvis betalte for effektivt arbejde under rådighedstjeneste ved ydelse af overarbejdsbetaling i stedet for at lade det afspadsere. Amtsrådsforeningen skønnede imidlertid kun behovet for nye læger til mellem 300 og 400 og mente således ikke, at der ville opstå lægemangel, idet denne tilgang let kunne dækkes af arbejdsløse og nyuddannede. Der var, som det senere er påvist, tale om en grov fejlvurdering fra amtsrådsforeningens side, uden at grundlaget for det gale regnestykke nogensinde er blevet opklaret.

I løbet af 1981 fremkom der fortolkninger og supplerende aftaler mellem parterne, der betød behov for flere læger, større merudgifter og mindre frihed i arbejdstilrettelæggelsen.

Den første vigtige fortolkning meddelte, at de 20 timer ugentlig, som de underordnede læger havde krav på i dagarbejdstiden, skulle placeres mellem kl. 8.00 og 16.00.

I september 1981 indgik amtsrådsforeningens topledelse og Foreningen af yngre Lægers bestyrelse en fortolkningsaftale,

der rystede mig og mange andre sygehus-administratorer:

»Tjenesten tilrettelægges således, at den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er 40 timer.

Ved tjenestetilrettelæggelsen indregnes den samlede værdi af planlagt normaltjeneste, rådighedstjeneste, påregnet tilkald under rådighedstjeneste, timekompensation for aften- og nattjeneste samt kompensation for tjeneste på søndage m.v. i den ugentlige arbejdstid.

Eventuelle afvigelser fra det påregnede tilkald under rådighedstjeneste indregnes i den efterfølgende arbejdstilrettelæggelse.

Hvor arbejdsmiljømæssige bestemmelser ikke forhindrer en sådan arbejdstilrettelæggelse, begynder dagtjeneste på samme tid for alle yngre læger på en afdeling.

Behovet for flere læger var hermed yderligere forøget trods den samtidig indgåede arbejdsmiljøaftale. Alt skulle indregnes i arbejdstiden. Sygehusene ville ikke være berettiget til selv med billigelse af de ansatte underordnede læger at betale sig fra nogen ydelse uden for den normale arbejdstid.

Man kunne herefter konstatere, at en afdelings lægenormering i mange tilfælde kunne bestemmes ud fra en kombination af 20 timers reglen, hvorefter mindst 20 timer af arbejdsugen skulle være dagarbejde mellem kl. 8 og kl. 16, og 40 timers reglen, hvorefter summen af normaltjeneste og alle andre til normaltjeneste omregnede arbejdsydelser ikke måtte overstige 40 timer. Hvis man for et vagtlag på en afdeling opsummerede samtlige arbejdsydelser uden for dagtjenesten fra 8 til 16, rundede op til et med 20 deleligt timetal og multiplicerede med 2, havde man afdelingens minimumsnormering for det pågældende vagtlag, og så

måtte man formentlig supplere med yderligere en læge, om ikke for vagtlaget alene så i det mindste for afdelingen, fordi fravær under sygdom og kursusdeltagelse ellers ville gøre overholdelse af 20 timers reglen umulig. De ydelser, hvis sum således kunne bestemme lægenormeringen uden hensyn til behovet for arbejdskraft i dagarbejdstiden, var følgende: Dagtjeneste uden for tidsrummet 8.00-16.00 på almindelige hverdage, aftentjeneste, nattjeneste, rådighedstjeneste, effektivt arbejde ved tilkald under rådighedstjeneste med tillæg af 33 1/3 %, senere 50% (mod tilsvarende afkorting af rådighedstimetallet), arbejde og døgnvagter på lørdage og søn- og helligdage, tillæg på 50% for arbejde på søn- og helligdage og nedsættelse af arbejdsugen fra 40 til 38, senere 37, timer under aften- og nattjeneste.

Lægebehovet blev yderligere forøget ved, at der i forbindelse med fortolkningsaftalen blev givet løfte om 200, senere 300, praktikreservelægestillinger.

Fortolkningsaftalen blev trods kritik og advarsler godkendt af amtsrådsforeningen, men forkastet ved urafstemning blandt Foreningen af yngre Lægers medlemmer. Når den alligevel er omtalt, er det fordi de citerede bestemmelser indgik i den senere vedtagne fortolkningsaftale af december 1981.

Foreningen af yngre Læger foretog i efteråret 1981 en undersøgelse af, hvorfor et flertal af medlemmerne havde forkastet fortolkningsaftalen af september. Det fremgår af redegørelsen for besvarelserne, at mange stadig frygtede en indtægtsnedgang som følge af vagthonorarernes bortfald, selvom dette var i overensstemmelse med Foreningen af yngre Lægers politik. Der henvises endvidere til, at man måtte afvise muligheden for 3-holdsdrift, og i øvrigt ønskede man generelt at markere modstanden mod en

overenskomst, der betragtedes som amtsrådsforeningens værk. Der henvistes også til forringet uddannelse som følge af formindsket deltagelse i dagarbejdet.

Det er nærliggende at antage, at mange underordnede læger endnu ikke havde erkendt, at den nye overenskomst uden for universitetsbyerne ville fremkalde en lægemangel, der i de nærmeste år ville give meget store indtjeningsmuligheder i form af overarbejdsbetaling uanset aftalens ord om, at den beregnede arbejdsuge kun måtte udgøre 40 timer, og at alle ekstraarbejdsydelser følgelig skulle omsættes i nye stillinger.

I december 1981, umiddelbart før det nye arbejdstidssystem endelig skulle træde i kraft, blev der indgået en ny fortolkningsaftale, der denne gang blev godkendt af en klar majoritet af de yngre læger. Aftalen indeholdt nye betydelige indrømmelser fra amtsrådsforeningens side og betød en yderligere væsentlig fordyrelse af den kommende sygehusdrift.

Den vigtigste nye indrømmelse var en udvanding af boligvagtbestemmelsen, formuleret således: »Bestemmelsen om, at den underordnede sygehuslæge, som forretter rådighedstjeneste fra bolig, skal kunne give møde omgående efter tilkald, skal i denne forbindelse forstås således, at lægen kan fjerne sig fra sygehuset, når pågældende kan tilkaldes pr. telefon og give møde i løbet af ½ time«. Boligvagten havde herefter fået samme indhold som den gamle overenskomsts tilkaldevagt. Hvor der havde været bunden vagt fra bolig, måtte overlægerne i vidt omfang kræve denne ændret til vagtværelsesvagt for at sikre det nødvendige beredskab. Der var hermed skabt behov for en yderligere stabsforøgelse, som jeg dengang skønnede til ca. 400 på landsplan, og hermed nåede den samlede af den nye overenskomst nødvendiggjorte lægetilgang op

på en størrelsesorden, som jeg dengang skønnede til ca. 1.800, hvilket senere har vist sig at være nogenlunde rigtigt. Amtsrådsforeningens skøn lå fortsat langt lavere. Hertil kom så løftet om oprettelse af 200 praksisreservelægestillinger, senere forøget til 300. Tallene skal ses på baggrund af, at der i 1981 var normeret ca. 4.600 underordnede lægestillinger ved landets sygehuse.

En anden indrømmelse i den nye fortolkningsaftale fra amtsrådsforeningens side gik ud på, at overlægerne og lægerne i et vagtlag, hvis de var enige derom, kunne afvise 3-holdsdrift, hvor denne ønskedes indført af arbejdsgiveren, hvis de fandt 2-holdsdrift mere hensigtsmæssig. Til gengæld skulle sygehus ejeren kunne opnå, at der ikke derved skete en fordyrelse, der gik ud over, hvad 3-holdsdrift ville medføre.

En anden betydelig indrømmelse faldt på boligområdet. Arbejdsgiverens forpligtelse til uden for København at anvise den enkelte underordnede læge en bolig var i realiteten ophævet med den nye overenskomst, men blev genindført med fortolkningsaftalen.

I forbindelse med fortolkningsaftalen blev indgået en arbejdsmiljøaftale stort set svarende til de bestemmelser, der var aftalt for andet sygehuspersonale, blandt andet vedrørende nedsættelse af hviletiden i tilknytning til rådighedstjeneste og mulighed for hviletid i rådighedstjenestetiden, også under vagtværelsesvagt.

Med fortolkningsaftalen af december var den nye overenskomst tilsyneladende endelig bragt på plads mellem parterne, og 1. januar 1982 var ifølge overenskomsten sidste frist for gennemførelse af de nye arbejdstidsbestemmelser. Det betød imidlertid ikke, at sygehuse kunne starte op med nye tjenestetidsplaner den 1. januar, for dels havde det kun været

muligt at få opslået og besat en mindre del af de nødvendige nye stillinger, og dels var det på forhånd givet, at der kun ville være ansøgere til en mindre del af disse uden for de sygehuse, der kunne forvente tilgang af ansøgere fra andre sygehuse, som til gengæld ville blive bragt i en vanskeligere situation. De nye regler for opgørelse af arbejdstiden skulle imidlertid følges, selvom sygehuse kørte videre med de gamle tjenestetidsplaner, og det betød, at ydelser ud over en opgjort arbejdsuge på 40 timer måtte betales som overarbejde.

Virkningerne af den nye overenskomst

I maj 1981 var der ifølge sundhedsstyrelsens publikationer normeret 4.518 underordnede lægestillinger ved det danske sygehusvæsen, heraf 1.566 1. reservelægestillinger og 2.952 reservelægestillinger. I maj 1982 var normeringen 2.243 1. reservelægestillinger og 3.856 reservelægestillinger, tilsammen 6.099 stillinger. Normeringsforøgelsen på 1.581 stillinger udtrykker ikke fuldt ud det af den nye lægeoverenskomst skabte personalebehov, da man ikke havde overblik over dette, da normeringen for 1982 blev fastlagt. Af stillingerne i maj 1982 var over 700 ubesatte, færrest i hovedstadsområdet - Rigshospitalet, København og Frederiksberg, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter - samt Århus amt, flest i de i forhold til uddannelsesstederne perifert beliggende amter. Af normeringen i maj 1981 var 222 underordnede lægestillinger eller ca. 5% ved afdelinger uden vagtforpligtelse, og det af den nye lægeoverenskomst affødte normeringsbehov skal ses i relation til de resterende afdelinger med en samlet normering på ca. 4.300 underordnede lægestillinger.

Ifølge besvarelsene af et rundspørge til

amtskommuner m.fl. i oktober 1982 anslås det af den nye lægeoverenskomst af født normeringsbehov til i alt ca. 1.650 underordnede lægestillinger ved sygehusvæsenet, hvortil kommer en betydelig stigning i antallet af vikarstillinger, ikke blot ca. 160 vikarstillinger, beregnet på helårsbasis, til ferieafløsning af normeringsforøgelsen, men desuden - med henblik på overholdelse af 20 timers reglen - vikarstillinger til en bedre afløsningsdækning af den hidtidige stab, fordi man ikke som tidligere kan begrænse ferieafløsningen og forøge vagtfrekvensen i ferietiden. Tallet 1.650 ligger lidt under mit personlige skøn, og tallet udtrykker efter min opfattelse ikke fuldt ud de normeringskrav, der vil kunne stilles med henvisning til fortolkningsaftalen af december 1981, men så længe et meget stort antal stillinger er ubesat, er der intet incitament til fuld tilpasning af normeringen.

Til behovet for sygehussektoren kommer, som tidligere nævnt, 200 praksisreservelægestillinger, senest forøget til ca. 300.

I efteråret 1981 var der ca. 450 arbejdsløse yngre læger. Ifølge foreliggende oplysninger færdiguddannes der omtrent 700 fra universiteterne i 1982, og i 1983 nås omtrent samme tal, hvorefter der kommer en reduktion. Meget tyder på, at man skal have passeret sommeren 1984, før den overenskomstskabte lægemangel i det store og hele er overvundet, - medmindre da forudsætningerne ændres ved overenskomstfornyelsen i 1983. En ukendt faktor er tilgangen af læger, der har fået arbejde i Sverige, og som søger tilbage på grund af den ændrede situation på det danske arbejdsmarked.

Ifølge det tidligere omtalte rundspørge i oktober 1982 skønnes merudgifterne ved gennemførelse af lægeoverenskomsten at ville udgøre i alt ca. 350 mill. kr. i 1982-

priser. Ud fra kendte tal ville jeg snarere have forventet, at summen af skønnene havde beløbet sig til omkring 450 mill. kr. Nødvendigtvis er et sådant skøn forbundet med betydelig usikkerhed, fordi mange påvirkninger gør sig gældende samtidig. Jeg anser 350 mill. kr. for at være for lavt et tal, og vil i mangel af bedre henholde mig til det tidligere meddelte skøn på ca. 400 mill. kr. med en usikkerhedsmargin i både op- og nedadgående retning på ca.

10%. De sekundære virkninger af overenskomsten, blandt andet et krav om flere overlæger til styring og uddannelse af den væsentligt forøgede stab, har i øvrigt endnu ikke manifesteret sig og er ikke taget i betragtning i denne sammenhæng.

For at belyse den nye overenskomsts virkninger, herunder virkningerne på arbejds effektivitet, arbejdstilrettelæggelse og uddannelse, er et par eksempler nødvendige.

Eksempel 1a

1. reservelæger, hidtil 3 skiftet tilkaldt i vagtklasse C.

	1	2	3	4	5
Ma	D	F	F	D ₁ + R	AF
Ti	D ₁ + R	F	D	D	F
On	D	D	D ₁ + R	F	F
To	D ₁ + R	D	D	F	F
Fr	D	D ₁ + R	(D)*	F	F
Lø	DV	1X	F	F	F
Sø	X	F	F	DV	F

D	: Dagtjeneste 8.00-15.00
D	: Dagtjeneste 8.00-16.00
R ¹	: Rådighedstjeneste fra bolig 16.00-08.00
DV	: Døgnvagt fra bolig, omregningsværdi 14 timer
F	: Fri
AF	: Afspadsering
(D)*	: Afspadsering indlægges
X	: Arbejdsmæssig dag, delvis med rådighedstjeneste

Ugeopgørelse:

Dagtjeneste	110 timer
Rådighedstjeneste 80:3	26,7 timer
Døgnvagt lørdag og søndag	28 timer
Effektivt arbejde under rådighedstjeneste, 5 dage á 6 timer = 30 timer, omregnet 30 (1 1/2 ÷ 1/3)	35 timer
Søndagstillæg	4 timer
Gennemsnitligt antal overarbejdstimer pr. uge 5, omregnet	7,5 timer
	<u>211,2 timer</u>
Fragår afspadsering	11,2 timer
	<u>200 timer</u>

Effektivt arbejde under døgnvagt lørdag og søndag fremgår ikke af opgørelsen, da det antages at falde inden for arbejdsforpligtelsen på 8 timer, der gælder for døgnvagter.

Summen af arbejdsydelse uden for dagarbejdstiden 8.00-16.00 udgør 101,2 timer pr. uge.

Gennemsnitligt antal effektive arbejdstimer pr. uge ca. 32,2 (tidligere ca. 38,5).

Ca. 2,7 dagarbejdsdage pr. uge (tidligere 4 1/6).

Første eksempel drejede sig om en afdelings 1. reservelæger. Der var tidligere 3 1. reservelæger i vagtklasse C, typisk for mange medicinske afdelinger. Rådighedstjenesten i dette vagtlag er af mindre belastende art, og tjenesten efter de nye regler kan derfor tilrettelægges som dagtjeneste med efterfølgende rådighedstjeneste for en af reservelægerne samt døgnvagt lør-

dag og søndag. Vi har beregnet, at vi i henhold til fortolkningsaftalens bestemmelser er nødsaget til at have 5 læger mod hidtil 3, og deres tjeneste kan eksempelvis tilrettelægges som vist i eksempel 1a.

Kolonnerne 1-5 viser dels, hvorledes de 5 læger arbejder på ugens forskellige dage, dels de 5 arbejdsuger, som en læge successivt må igennem, før han begynder

forfra på sin turnus. Man kan spørge, hvorfor der er regnet med 6 effektive timer under en rådighedstjeneste, når gennemsnittet for vagtklasse C dog var 5 timer, og begrundelsen er den enkle, at vagtarbejdet ifølge den gamle overenskomst blev opgjort med en nettooptælling, minut for minut, medens effektivt arbejde under rådighedstjeneste efter de nye regler opgøres pr. påbegyndt time.

Dagtjenesten ved afdelingen i det pågældende vagtlag er unødvendigt forøget fra ca. 83 timer til 110 timer ugentligt, fordi omfanget af arbejdsydelserne uden for dagtjenesten tvinger til dette. Tidligere mødte afdelingens 1. reservelæger normalt til dagtjeneste på alle hverdage undtagen 2 dage hver 3. uge, når de afspadserede weekendvagt. Nu er der kun 1 uge ud

af 5, hvor lægerne kan få lov til at deltage i dagarbejdet på alle hverdage, idet der ellers er 1 uge med 3 eller 4 dagtjenester, 1 uge med 3 dagtjenester, 1 uge med 2 dagtjenester og 1 friuge. 5 mand deler det arbejde, der tidligere uden besvær udførtes af 3. Man kan gøre sig sine forestillinger om virkningerne på arbejdsaktivitet og arbejdskontinuitet på afdelingen og lægernes arbejdsstræning.

Det pågældende vagtlags arbejde ville naturligvis uden besvær kunne tilrettelægges med 4 læger som vist i eksempel 1b, blot skal der her betales for nogle overarbejdstimer. Dagarbejdstimetallet pr. uge er bragt ned i nærheden af afdelingens tidligere dagarbejdstimetal. Ordningen er billigere for arbejdsgiveren og bedre for afdelingen og for lægerne.

Eksempel 1b

	1	2	3	4
Ma	D ₁ + R	F	F	D
Ti	D	F	D	D ₁ + R
On	D	D	D ₁ + R	X
To	D	D	X	D ₁ + R
Fr	D	D ₁ + R	F	X
Lø	DV	X	F	F
Sø	X	F	DV	F

- D : Dagtjeneste 8.00-14.30
 D₁ : Dagtjeneste 8.00-15.00
 R : Rådighedstjeneste 15.00-08.00
 DV : Døgnvagt
 F : Fri
 X : Arbejdsfri dag, delvis med rådighedstjeneste

Ugeopgørelse:

Dagtjeneste	87 timer
Rådighedstjeneste $\frac{83}{3}$	28,3 timer
Døgnvagt 2 x 14 timer	28 timer
Effektivt arbejde under rådighedstjeneste 5 x 6 timer = 30(1½ + ½)	35 timer
Søndagstillæg	4 timer
Gennemsnitligt antal overarbejdstimer pr. uge 5 x 1½	7,5 timer
	189,8 timer
Gennemsnit pr. læge ca.	47,5 timer

Gennemsnitligt antal effektive arbejdstimer pr. uge pr. læge: ca. 35 timer (tidligere ca. 38,5).

Ca. 3¼ dagarbejdsdage pr. uge (tidligere ca. 4 1/6).

Det næste eksempel drejer sig om et reservelægevagttag, tidligere 6 reservelæger i vagtværelsesvagt i vagtklasse D + 6, hvilket betyder indtil 14 effektive timer pr. vagt. De pågældende har følgende været i

aktivitet i det meste af vagttiden (rådighedstjenestetiden), også i nattimerne, og de har derfor haft skånetid dagen efter en vagt.

Eksempel 2.

Hidtil 6 skiftet vagtværrelsesvagt i vagtklasse D + 6.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Ma	A + R	D ₁	F	D ₂	F	D	D	X
Ti	A + R	D	D ₁	D	F	D	D	F
On	X	D	D	A + R	F	D ₁	D	F
To	D	D ₁	D	A + R	F	D	D	F
Fr	D	D ₁	A + R	X	F	D	D	F
Lø	F	D ₁	X	F	F	F	A + R	F
Sø	F	D ₁	F	F	F	F	A + R	F

D : Dag tjeneste 8.00-15.00

D₁ : Dag tjeneste 8.00-17.00D₂ : Dag tjeneste 8.00-16.00

A : Aftentjeneste 16.30-00.30

R : Rådighedstjeneste 00.30-08.30

F : Fri

X : Arbejdsfridag delvis belagt med rådighedstjeneste.

Ugeopgørelse:

Dag tjeneste mellem 08.00 og 16.00, hverdage 160 timer

Dag tjeneste mellem 16.00 og 17.00, hverdage 5 timer

Dag tjeneste lørdag og søndag 18 timer

Aftentjeneste 56 timer

Rådighedstjeneste $56 \times \frac{3}{4}$ timer = 42 timerEffektivt arbejde under rådighedstjeneste 7 dage á 6 timer = $42(1\frac{1}{2} - \frac{1}{4})$ 31,5 timerSøndagstillæg $23 \times \frac{1}{2}$ 11,5 timerReduktion for aftentjeneste $56 \times \frac{3}{40}$ 4,2 timer

328,2 timer

Gennemsnit pr. læge ca. 41 timer

Gennemsnitligt ugentligt antal hverdags-dagtjenester: $2\frac{1}{4}$ (tidligere ca. $3\frac{1}{4}$).

Gennemsnitligt antal effektive arbejdstimer pr. uge: ca. 35, heraf 20 i dagtjeneste på hverdage mellem 08.00 og 16.00.

Afdelingen kunne tidligere regne med, at der i gennemsnit var $4\frac{1}{2}$ af vagtlagets læger til stede i dagarbejdstiden under hensyn til, at en af lægerne havde skånetid, og at weekendvagten skulle afspadseres. Dette er knapt nok opfyldt af den her viste tjenestetidsplan. En læge i vagtlaget måtte tidligere regne med at være fraværende fra dagarbejdet hver 6. dag på grund af skånetid og i øvrigt 2 dage, undertiden mere, hver 6. uge til afspadsering af weekendvagt. Derudover deltog han regelmæssigt i dagarbejdet. Ifølge den nye tjenestetidsplan er der inden for en 8 ugers periode 3 uger, hvor en læge delta-

ger i dagarbejdet på alle hverdage, 1 uge hvor han deltager i dagarbejdet på 3 dage, 2 uger hvor deltagelse i dagarbejdet er indskrænket til 2 dage og endelig 2 fri-uger. Det er klart, at der må fremkomme en negativ virkning på uddannelse og arbejdscontinuitet, både inden for det enkelte døgn og over en længere periode.

Jeg har opgjort merudgiften for eksempel 1a og eksempel 2 ved overgang fra den gamle til den nye overenskomst. Beregningen er foretaget i oktober 1981-priser, på hvilket tidspunkt både den gamle og den nye overenskomsts løn- og arbejdstidsbestemmelser kunne benyttes. Resultatet

tatet er blandt andet afhængigt af lægernes anciennitet og er derfor ikke entydigt. I eksempel 1a resulterede beregningen i en merudgift af størrelsesorden 350.000 kr. i forhold til en basisudgift på 1 mill. kr., altså en stigning af størrelsesorden 35% ud over almindelig lønstigning. I eksempel 2 blev resultatet en udgiftsstigning på omkring 135.000 kr. i forhold til en basisudgift på ca. 1.5 mill. kr., ca. 9%.

Som årsager til udgiftsstigningen ud over ordinær lønstigning skal sammenfattende nævnes: det af de ændrede arbejdsregler skabte behov for ekstraordinær stor stabsforøgelse, subsidiært overarbejde, i samme forbindelse de ændrede omregningsfaktorer for rådighedstjeneste, boligvagtens afsvækkelse med deraf følgende overgang til vagtværelsesvagt, de uddannelses- og anciennitetsbetingede generelle løntillæg (i oktober 1981-satser enten ca. 11.000 kr., ca. 16.000 kr. eller ca. 26.000 kr. pr. læge) og de 2 anciennitetstrin, der er motiveret med vagthonorarerens bortfald - og også ydes til læger ved vagtfrie afdelinger, samt indførelsen af forskudt tids tillæg for arbejde i aften- nattetimerne og i visse perioder lørdag og mandag. På besparelsessiden fragår de tidligere vagthonorarer.

For landet som helhed er der for en merudgift af størrelsesorden 400 mill. kr. skabt behov for en forøgelse af antallet af underordnede læger på sygehusafdelinger med vagtforpligtelse med gennemsnitlig ca. 40%. Resultatet er et fald i produktiviteten, forringelse af lægernes praktisk-kliniske uddannelse og en formodet forringelse af patientbehandlingen på grund af manglende kontinuitet i lægearbejdet og - indtil videre - lavere gennemsnitligt kvalifikationsniveau. Rækkevidden heraf kan ikke bedømmes på nuværende tidspunkt.

Merudgiften udgør omkring 2% af sy-

gehusvæsenets løbende driftsudgifter og er fremkommet i en tid, hvor stigningen i de reale udgifter til sygehusvæsenet søges bragt til ophør.

Skaber arbejdsløshedsforsikring arbejdsløshed?*

I. Problemstilling

Under en lavkonjunktur er arbejdsløshedsforsikring en af de mekanismer, som medvirker til, at nedgangen ikke bliver selvforstærkende, idet den bidrager til opretholdelse af den samlede efterspørgsel i økonomien. På det individuelle plan modificerer arbejdsløshedsforsikring indkomstbortfaldet for den arbejdsløse og bidrager herigennem til opretholdelse af erhvervsevnen.

Både i mellemkrigsårene og under den nuværende lavkonjunktur er det blevet hævdet, at arbejdsløshedsforsikring herudover har en række utilsigtede bivirkninger. Først og fremmest er det blevet hævdet, at forsikringen resulterede i en stigning i den registrerede arbejdsløshed. Denne stigning kan i givet fald bero på en række mekanismer: en stigning i erhvervsfrekvensen, længere ledighedsperioder, større indstrømning til ledighed pr. periode etc. Udover påvirkning af den registrerede ledighed, har kritikken peget på mere indirekte uønskede effekter, f.eks. inflationære effekter og utilsigtede påvirkninger af indkomstfordelingen.

I det følgende diskuteres først i afsnit II nogle omstridte empiriske undersøgelser af omfanget af uønskede virkninger på arbejdsløsheden. Dernæst redegøres i afsnit III for resultaterne af en sådan under-

søgelse med danske data for årene 1948-1978.⁽¹⁾ Afsnit IV indeholder en summarisk omtale af forsikringens eventuelle uønskede virkninger på inflationstakten. Endelig findes i afsnit V en sammenfatning og konklusion.

II. Empiriske undersøgelser

Det enkleste teoretiske udgangspunkt for undersøgelser på dette område er nytte-teori, hvor den enkeltes valg mellem arbejde og fritid afgøres i et samspil mellem givne præferencer og en lønsats, som er udefra given. I de enkleste analyser ser man bort fra institutionelle begrænsninger på valget, f.eks. at man skal vælge enten 0 eller 8 timers arbejde pr. dag, og man ser også bort fra en evt. rationering af arbejdsudbuddet i form af ufrivillig arbejdsløshed. I en sådan model virker arbejdsløshedsunderstøttelse som en reduktion af prisen på fritid, som nu ikke længere er lønnen, men løn ÷ understøttelse. Effekten af arbejdsløshedsforsikring er i dette tilfælde éntydigt en reduktion af arbejdsudbuddet og en stigning i den registrerede arbejdsløshed. Det skal understreges, at der skal ses bort fra administrative regler om pligt til at tage anvist arbejde, begrænsede støttelsesperioder etc.

En anden teoretisk tilgang er søgeteori. Arbejdsmarkedet karakteriseres på efterspørgselssiden af et antal ledige jobs med et tilknyttet løntilbud. På udbudssiden antages den enkelte arbejder at have en

*Lektor ved
Århus Universitet*

såkaldt reservationsløn, som er skillelinjen mellem acceptable og ikke-acceptable jobtilbud. Jo højere reservationslønnen er, jo mindre er sandsynligheden pr. periode for, at den ledige finder et acceptabelt job, og jo længere bliver den forventede ledighedsperiode. Forholdet mellem understøttelse og løn påvirker reservationslønnen positivt. Indenfor rammerne af denne teori vil en forbedring af forsikringen derfor medføre en stigning i reservationslønnen, som igen medfører, at de gennemsnitlige ledighedsperioder forlænges. Herigennem øges arbejdsløshedsprocenten.

Endelig kan nævnes en tredje tilgang, der bygger på implicit kontraktteori. I modeller af denne type kan det vises, at et forsikringssystem, hvor arbejdsgivernes bidrag er uafhængigt af den mængde arbejdsløshed, de skaber gennem permanente eller midlertidige afskedigelser, har uønskede bivirkninger. Det kan nemlig vises (M. Feldstein, 1976), at forsikringssystemet rummer en tilskyndelse til, at midlertidige svingninger i afsætningen opfanges gennem midlertidige afskedigelser i stedet for gennem f.eks. en mere rationel produktionsstyring.

Efter denne summariske skitse af nogle teoretiske tilgange⁽²⁾, går vi over til nogle konkrete empiriske eksempler. Det er specielt to engelske undersøgelser fra hhv. efterkrigs- og mellemkrigsårene, som har tiltrukket sig stor opmærksomhed. For perioden 1948-1972 foreligger en empirisk undersøgelse af D. Maki & Z.A. Spindler (1975). I modellen opsplittes arbejdsløshedsprocenten i fire komponenter med hver sine forklaringsfaktorer

$$(1) U = f(FU, CU, SU, IU)$$

hvor arbejdsløshedsprocenten U opfattes som en funktion af friktions- og strukturarbejdsløshed FU , konjunkturarbejdsløshed CU , sæsonarbejdsløshed SU og så-

kaldt induceret arbejdsløshed IU . Friktions- og strukturarbejdsløsheden antages forklaret af arbejdsudbuddet i effektivtetsenheder, defineret som et arbejdsstyrkeindex multipliceret med produktion pr. beskæftiget. Denne sammensatte arbejdsudbudsvariabel antages at påvirke U positivt, idet både en stigning i arbejdsstyrken og i de beskæftigedes produktivitet alt andet lige vil få U til at stige. Konjunkturarbejdsløsheden antages forklaret af forholdet mellem den faktiske og den trendmæssige værdi af bruttonationalproduktet. Ligger den faktiske værdi over trenden, antages arbejdsløsheden at være lavere end ellers og vice versa. Den inducerede arbejdsløshed antages forklaret af forsikringssystemet, som konkret repræsenteres ved kompensationsgraden, d.v.s. forholdet mellem understøttelse og løn. Endelig ser Maki & Spindler bort fra sæsonarbejdsløsheden, da modellen estimeres med årsdata.

Det empiriske hovedresultat er, at der findes en signifikant påvirkning fra kompensationsgraden til arbejdsløshedsprocenten. Konkret finder Maki & Spindler, at stigningen i kompensationsgraden er den dominerende faktor bag arbejdsløshedsprocentens stigning i England fra 1960 til 1972. Deres økonomisk-politiske konklusion er, at arbejdsløshedsprocenten skal korrigeres for den ændring, som skyldes ændringer i kompensationsgraden, hvis den fortsat skal bruges som målvariabel i den økonomiske politik. I en række senere kommentarer er Maki & Spindlers undersøgelse og resultat blevet kritiseret på en række konkrete punkter: beregning af kompensationsgraden, valg af periode, modelspecifikation etc. Den principielle kritik af modeller af denne type kan sammenfattes i nogle hovedpunkter (jfr. bl.a. A.B. Atkinson (1981):

(1) en mikroteori for individuel adfærd

afprøves med aggregerede makrodata i stedet for med individ-data.

(2) der ses bort fra en række institutionelle faktorer i forsikringssystemet, herunder pligten til at tage anvist arbejde.

(3) antag at det implicitte teoretiske udgangspunkt for tidsseriestudier af denne type er søgeteorien som skitseret ovenfor. Forsikringseffekten går i så fald via reservationslønnen. Her kan man for det første forestille sig, at reservationslønnen kan være uafhængig af kompensationsgraden p.g.a. stærke præferencer for arbejde. For det andet kan reservationslønnen være irrelevant i den ikke urealistiske situation, hvor efterspørgslen er så lav, at der ikke modtages noget jobtilbud. (3). Endelig kan evt. forsikringseffekter neutraliseres i en situation, hvor den ledige ved, at sandsynligheden for jobtilbud aftager med ledighedsperiodens længde.

Den anden undersøgelse, som skal diskuteres i dette afsnit er D.K. Benjamin & L.A. Kochin's (1979) analyse af den engelske arbejdsløshed i mellemkrigsårene. Artiklen er (formentlig bevidst) lagt provokerende an. Fra konklusionerne kan eksempelvis citeres: »The persistently high rate of unemployment in interwar Britain was due in large part not to deficient aggregate demand but to high unemployment benefits relative to wages« (p. 474) og som den voldsomste provokation af økonomer opdraget i en keynesiansk tradition: »The army of the unemployed standing watch in Britain at the publication of the *General Theory* was largely a volunteer army« (p. 474). Reaktionen udeblev heller ikke, idet artiklen blev fulgt af en strøm af kritiske kommentarer. I et vist omfang får man indtryk af, at det er »stedfortræderkrig« i den forstand, at slagmarken er mellemkrigsårene, men at kampen nok så meget gælder en mere

aktuel vurdering af forsikringssystemets effekter. Der er heller ikke tvivl om, at artiklen har haft væsentlig større politisk slagkraft, end historiske artikler normalt har.

Benjamin & Kochin's (BK) udgangspunkt er en påstand om, at forsikringssystemet i England var mere liberalt i mellemkrigsårene end både før 1. verdenskrig og efter 2. verdenskrig. BK medgiver, at 1920-21 og 1930-31 var blandt de dybeste depressioner nogensinde, men over mellemkrigsårene som helhed var produktionsstigningen relativt høj. Da arbejdsløsheden til stadighed var meget høj, forelå der, efter BK's mening, et massivt »paradox-problem«: en høj vækst i det meste af perioden, som ikke nedbringer arbejdsløsheden føleligt. Fortolkningen hos BK er som nævnt, at dagpengene var så høje i forhold til lønnen, at der induceredes en frivillig arbejdsløshed af betydeligt omfang. Konklusionen bygger først og fremmest på en simpel regressionsanalyse på aggregerede data. For årene 1920-38 følgende sammenhæng

$$U = 5.2 + 18.3(B/W) - 90.0(\log Q - \log Q^*)$$

(2.6) (4.5) (8.3)

$$\bar{R}^2 = .82 \quad , \quad DW = 2.18$$

hvor U er den aggregerede arbejdsløshedsprocent, B er den ugentlige understøttelse til en gift mand med to børn, W er den gennemsnitlige ugeløn, Q er nationalproduktet i faste priser og $\log Q - \log Q^*$ er forskellen mellem den naturlige logaritme til nationalproduktet i faste priser og den naturlige logaritme til trendværdien af nationalproduktet i faste priser. Hvis nationalproduktet ligger over sin trendværdi er arbejdsløsheden lav og vice versa. Den afgørende pointe er den signifikant positive koefficient, der findes til B/W, kompensationsgraden. Fortolkningen af denne er, at en stigning på 10

procent-points i kompensationsgraden udløser en stigning på knap 2 procent-points i den registrerede arbejdsløshed.⁽⁴⁾ Umiddelbart har regressionen ovenfor pæne statistiske egenskaber. Kritikken har derfor først og fremmest taget udgangspunkt i, om specifikationen er rimelig og om de anvendte variable er rimelige. Det sidste punkt vedrører specielt den serie, der anvendes for kompensationsgraden. En meget omfattende og meget kritisk diskussion findes i *Journal of Political Economy* (1982, M. Collins, R. Cross, D. Metcalf & S.J. Nickell & N. Flores, P.A. Ormerod & G.D.N. Worswick samt svar fra Benjamin & Kochin). Spørgsmålet om specifikation behandles først og fremmest af T.J. Hatton (1980), som omformulerer modellen, så der tages hensyn til, at forsikringssystemet også påvirker den aggregerede efterspørgsel i økonomien. I den reformulerede model findes der ingen effekt fra kompensationsgraden til arbejdsløsheden.

De fleste økonomer er enige om, at cross-section analyser med individ-data er aggregerede tidsserie-studier langt overlegne m.h.t. vurdering af et spørgsmål som forsikringssystemets effekter. Når aggregerede studier af den ovenfor diskuteret type alligevel ofres stor opmærksomhed er det formentlig, fordi de har haft stor gennemslagskraft. Til slut i dette afsnit skal der henvises til to nyere cross-section studier, nemlig S.J. Nickell (1979) og T. Lancaster (1979). Begge finder, at højere kompensationsgrader bevirker længere varighed af ledighedsperioden, men effekten er relativt beskeden. Desuden finder Nickell, at effekten kun er gældende for korttids-ledige, idet kompensationsgraden ikke influerer på varigheden for personer med over 20 ugers ledighed.

III. Resultater med danske data

Da det danske forsikringssystem formentlig er blandt de mest liberale i verden og samtidig har undergået væsentlige ændringer, er det - trods metodologiske problemer, jfr. ovenfor - af interesse at gennemføre en tidsserie analyse med danske data. I fig. 1 er vist udviklingen i kompensationsgraden⁽⁵⁾ i årene 1948-78. Det fremgår, at niveauet ligger ret stabilt omkring 40% frem til slutningen af 1960'erne, hvor det stiger meget hurtigt til ca. 60% og derefter til et niveau på 70-75%. I de sidste to år observeres et fald. Det skal understreges, at der er tale om en gennemsnitlig kompensationsgrad, som dækker over en betragtelig individuel variation fra 90% for de lavest lønnede og ned til ca. 50% for de højest lønnede A-kassemedlemmer. Endelig skal det understreges, at det er en forenkling kun at se på kompensationsgraden. En række andre faktorer, karensdage, finansiering, administrativ kontrol etc., vil også influere på de evt. effekter fra forsikringssystemet.

I første omgang skal der ses på resultaterne fra en reproduktion af Maki-Spindler analysen (jfr. afsnit II) med danske data. For forskellige perioder er resultaterne vist i tabel 1 for relationen

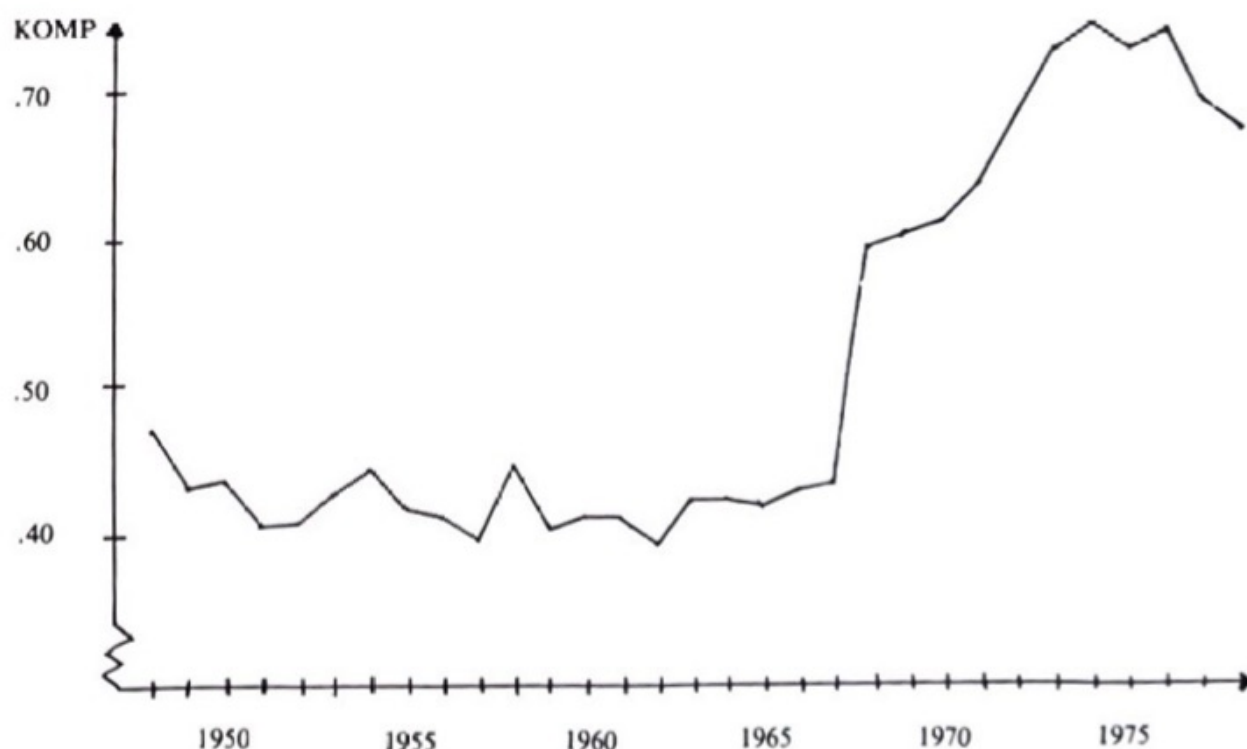
$$(2) \ln U = \beta_0 + \beta_1 KOMP + \beta_2 \ln(BFI/BFIT) + \beta_3 \ln(BFI/BFIT)_{-1} + \beta_4 (LF \cdot BFI/E)$$

hvor U er arbejdsløshedsprocenten for forsikrede, KOMP er den gennemsnitlige kompensationsgrad, BFI er bruttofaktoringkomsten i faste priser, BFIT er trendværdien for BFI⁶, LF er et index for antal lønmodtagere i arbejdsstyrken og E er et index for antallet af beskæftigede lønmodtagere. Selve specifikationen er parallel med Maki & Spindler's. Evt. induceret arbejdsløshed indebærer en signifikant positiv koefficient til KOMP. De to næste led skal måle omfanget af

konjunkturarbejdsløshed, hvor det antages at arbejdsløshedsprocenten alt andet lige er lavere, når den samlede produktion ligger over trendværdien og vice versa. Endelig søges friktions- og strukturarbejdsløshed fanget af det sidste led, som angiver arbejdsudbuddet målt i effektivitetssenheder. Det bemærkes, at den semi-logaritmiske form, som anvendes af Maki & Spindler, indebærer, at forholdet mellem arbejdsløshedsprocenten og kompensationsgraden bliver en funktion af arbejdsløshedsprocenten. Fra (2) får man $\partial U/\partial KOMP = \beta_1 U$. Arbejdsløshedsprocentens reaktion på en given ændring i kompensationsgraden er med andre ord desto kraftigere, jo højere arbejdsløshedsprocenten er. Arbejdsløshedsprocentens elasticitet m.h.t. kompensationsgraden⁷ bliver $\epsilon_{U,KOMP} = (\partial U/U)/(\partial KOMP/KOMP) = \beta_1 KOMP$, dvs. en funktion af kompensationsgraden.

Går vi herefter til resultaterne i tabel 1, fås for hele perioden en signifikant positiv koefficient til KOMP og signifikant nega-

tive koefficienter til $\ln(BFI/BFIT)$ og $(LF \cdot BFI/E)$. For den laggede BFI-variabel er koefficienten insignifikant. Den meget lave Durbin-Watson værdi (DW) angiver imidlertid en så kraftig autocorrelation, at modellen må anses for fejlspecificeret for hele perioden. Desuden er der en kraftig korrelation mellem KOMP og $(LF \cdot BFI/E)$. Ved estimation på perioderne 1950-63 og 1950-67 fås pænere DW-værdier. Koefficienten til KOMP er i begge perioder insignifikant. Dette er, jfr. fig. 1, ikke særlig overraskende, eftersom kompensationsgraden stort set er konstant i disse perioder. Endelig er der anført resultaterne fra to regressionser for perioden 1963-78. I begge tilfælde sås signifikant positive koefficienter til KOMP. I den første fås en insignifikant koefficient til $(LF \cdot BFI/E)$, som samtidig er kritisk højt korreleret med KOMP. I den anden udelukkes udbudsvariablen $(LF \cdot BFI/E)$. Resultatet er en stærk stigning i signifikansen for koefficienten til KOMP. DW-værdien på 1.31 er i det interval, hvor man ikke kan afvise en



Figur 1. Kompensationsgradens udvikling, 1948-78.

hypotese om positiv autocorrelation. Det er m.a.o. usikkert, hvilken vægt man kan lægge på signifikans-tests. Med dette forbehold kan arbejdsløshedsprocentens elasticitet m.h.t. kompensationsgraden beregnes til $\epsilon_{U, KOMP} = 2.29 \cdot 0.60 = 1.4$, hvor .60 er den gennemsnitlige faktiske kompensationsgrad i perioden 1963-78. Denne værdi er tæt på resultaterne i tilsvarende amerikanske analyser (1.5, H.G. Grubel & D. Maki (1976)), mens den er væsentlig højere end i Maki & Spindler's analyse med engelske data (.6). En værdi på 1.4 indebærer f.eks. med en kompensationsgrad på 70% og en arbejdsløshed på 10%, at en reduktion af kompensationsgraden til 60% skulle medføre en reduktion af arbejdsløsheden til 8%. En væsentlig forskel mellem resultaterne i tabel 1 og de tilsvarende hos Maki & Spindler er, at de finder den af dem forventede positive koefficient til $(LF \cdot BFI/E)$, hvor

vi konsekvent finder negative eller insignifikante koefficienter. En umiddelbart mulig forklaring er, at denne variabel er utilfredsstillende som mål for arbejdsudbuddets effekt på arbejdsløsheden. Med danske data er det åbenbart at $(LF \cdot BFI/E)$ følger en stigende trend, og at U indtil begyndelsen af 1970'erne følger en faldende trend. Fortegnet til koefficienten er derfor ikke særlig overraskende. Det forekommer mere rimeligt at lade *ændringer* i arbejdsudbuddet have indflydelse på arbejdsløsheden. For årene før 1970 er denne serie imidlertid mindre tilfredsstillende med danske data, hvor man er henvist til interpolation imellem folketællingsårene.

I tabel 2 er vist resultaterne fra estimation af Maki & Spindler's specifikation med data for hhv. kvinder og mænd. Resultaterne er i store træk som i tabel 1. For den seneste periode findes en signifi-

Tabel 1. Estimation af arbejdsløshedsprocenten.

Perioder	Afhængig variabel	Konstant	KOMP	$\ln(BFI/BFIT)$	$\ln(BFI/BFIT)_{-1}$	$(LF \cdot BFI/E)$	R^2	DW
1950-78	$\ln U$	1.09 (4.13)	5.38 (4.75)	-10.21 (-3.97)	-.39 (-.14)	-.0108 (-4.74)	.66	.57
1950-63	$\ln U$	5.15 (4.59)	-.67 (-.28)	-6.43 (-4.02)	1.47 (.91)	-.0217 (-10.38)	.91	1.50
1950-67	$\ln U$	3.02 (2.38)	2.79 (.93)	-5.98 (-3.08)	2.28 (1.21)	-.0163 (-11.07)	.91	1.23
1963-78	$\ln U$	.37 (1.09)	2.50 (2.18)	-8.66 (-4.14)	-3.62 (-1.50)	-.0069 (-.19)	.88	1.30
1963-78	$\ln U$	.32 (1.41)	2.29 (6.07)	-8.54 (-4.46)	-3.45 (-1.60)		.89	1.31

Noter, variabelforklaring, se teksten. U er arbejdsløshedsprocenten for forsikrede. Trendværdien af BFI er beregnet ved estimation af $BFIT = \alpha_0 e^{\alpha_1 t}$ for hele perioden 1948-78, hvilket giver en gennemsnitlig årlig vækstrate på 3.94%. LF er et index for antallet af lønmodtagere, excl. husassistenter m.v., i arbejdsstyrken. Indtil 1970 er det beregnet ved interpolation imellem folketællingsårene, derefter fra beskæftigelsesundersøgelserne. E er et index for antallet af beskæftigede lønmodtagere fremkommet ved at trække antallet af arbejdsløn fra arbejdsstyrketallet.

t-værdier er angivet under koefficientskønnene.

kant højere koefficient til kompensationsgraden for kvinder end for mænd. Elasticiteterne for arbejdsløshedsprocenten fås til henholdsvis $1.73 \cdot .60 = 1$ for mænd og til $4.28 \cdot .60 = 2.6$ for kvinder. Umiddelbart forekommer specielt elasticiteten for kvinderne at være utroværdig høj. Med det ovenfor anvendte eksempel, hvor kompensationsgraden reduceres fra 70% til 60% indebærer en elasticitet på 2.6 et fald på ca. 37% i arbejdsløsheden. Som det fremgår af tabel 2, er der ikke forsøgt beregnet separate kompensationsgrader for kvinder og mænd. Det er sandsynligt, at den er steget kraftigst for kvindernes vedkommende med den konsekvens, at koefficienten ville være mindre end 4.28,

hvis man i stedet anvendte separate kompensationsgrader.

Der er indtil nu blevet arbejdet med arbejdsløshedsprocenten blandt forsikrede. Det er velkendt, at forsikringstilbøjeligheden er steget meget voldsomt især i slutningen af den betragtede periode. For at forsøge en vurdering af betydningen af dette forhold er Maki & Spindler's specifikation også blevet afprøvet med en modificeret ledighedsprocent, UM, der regnes som skønnet antal arbejdsløse i forhold til samlet antal lønmodtagere⁽⁸⁾. Koefficienten til arbejdsudbudsvariablen (LF·BFI/E) bliver også i denne sammenhæng negativ eller insignifikant og stærkt

Tabel 2. Estimation af arbejdsløshedsprocenten for kvinder (U_K) og mænd (U_M).

Periode	Afhængig variabel	Konstant	KOMP	$\ln(BFI/BFIT)$	$\ln(BFI/BFIT)_{-1}$	(LF·BFI/E)	R^2	DW
1950-78	$\ln(U_K)$	-.81 (-1.65)	6.94 (4.02)	-12.53 (-3.49)	.68 (.17)	-.0052 (-2.87)	.58	.60
1950-63	$\ln(U_K)$	5.07 (4.39)	-2.44 (-.94)	-8.32 (-4.86)	3.82 (2.24)	-.0178 (-12.08)	.93	1.67
1963-78	$\ln(U_K)$	-1.02 (-3.42)	3.53 (2.51)	-8.19 (-3.07)	-5.35 (-1.80)	.0012 (.57)	.91	1.53
1963-78	$\ln(U_K)$	-1.03 (-3.57)	4.28 (9.03)	-8.75 (-3.64)	-5.93 (-2.18)		.92	1.58
1950-78	$\ln(U_M)$	2.08 (10.03)	4.72 (5.47)	-8.94 (-4.21)	-.41 (-.18)	-.0156 (-6.17)	.74	.68
1950-63	$\ln(U_M)$	5.66 (4.95)	-.38 (-.16)	-6.28 (-3.98)	.44 (.27)	-.0264 (-10.04)	.91	1.44
1964-78	$\ln(U_M)$	.85 (1.53)	2.12 (1.93)	-8.22 (-4.05)	-2.20 (-.90)	-.002 (-.38)	.84	1.26
1963-78	$\ln(U_M)$	.66 (2.87)	1.73 (4.56)	-8.08 (-4.20)	-1.86 (-.85)		.85	1.29

Noter, U_K og U_M er arbejdsløshedsprocenten for hhv. forsikrede kvinder og mænd. For øvrige variable henvises til noter til tabel 1.

korreleret med KOMP. For årene 1963-78 får følgende resultat

$$(3) \ln(UM) = -.17 + 2.26KOMP - 9.33\ln(BFI/BFIT) \\ (-.72) \quad (5.99) \quad (-4.88) \\ - 5.26\ln(BFI/BFIT)_{-1} \\ (-2.43) \quad -1 \\ \bar{R}^2 = .91, DW = 1.12$$

Koefficienten til kompensationsgraden er stadig stærkt signifikant positiv og er meget tæt på den tilsvarende koefficient i tabel 1 til trods for de forskellige serier, der anvendes for arbejdsløshedsprocenten. Elasticiteten m.h.t. kompensationsgraden er derfor upåvirket af, om man bruger den ene eller den anden arbejdsløshedsserie.

Den kompensationsgrad, der anvendes, refererer til finansåret og ikke til kalenderåret forstået på den måde, at kompensationsgraden, som anvendes for f.eks. 1965 for tre fjerdedels vedkommende dækker 1964 og for én fjerdedels vedkommende dækker 1965. Det er derfor af interesse at se på om resultaterne påvirkes

af at bruge kompensationsgraden med et lead på 1 år, dvs. f.eks. for 1965 at anvende den, der hidtil har været anvendt for 1966 etc. For årene 1963-78 fås følgende resultat

$$(4) \ln U = .25 + 2.38KOMP + \frac{1}{-4.06} - 8.96 \ln(BFI/BFIT) \\ (.90) \quad (5.23) \quad (-1.79) \\ - 4.52 \ln(BFI/BFIT)_{-1} \\ (-1.79) \\ \bar{R}^2 = .84, DW = 1.58$$

Sammenlignet med den tilsvarende regression i tabel 1 fås en bedre DW og stadig en signifikant positiv koefficient til kompensationsgraden.

Der er desuden i et vist omfang eksperimenteret med andre specifikationer af den grundlæggende model. Derimod falder mere radikale omformuleringer af modellen udenfor rammerne af denne artikel. De mindre ændringer, som er afprøvet, resulterer i relationer med svagere statistiske egenskaber end dem, der er redegjort for ovenfor.

Regressionsanalyser af den type, som er gennemgået ovenfor kan bl.a. bruges til

Tabel 3. Dekomponering af ændringen i arbejdsløsheden 1963/67-1968/73 og 1968/73-1974/78.

	Gennemsnitsværdier af			
	U	KOMP	$\ln(BFI/BFIT)$	$\ln(BFI/BFIT)_{-1}$
1963-67	2.97	.420	.0113	.0109
1968-73	3.91	.642	.0420	.0367
Ændring	.94	.222	.0307	.0258
Bidrag til ændring i U		1.66	-1.30	-1.09
1968-73	3.91	.642	.0420	.0367
1974-78	9.87	.721	-.0327	-.0113
Ændring	5.96	.079	-.0747	-.0480
Bidrag til ændring i U		1.20	1.89	1.18

Note:

dekomponeringen af ændringen i U beregnet ved brug af koefficienterne i den sidste regression i tabel 1.

at opsplitte ændringen i arbejdsløsheden mellem to perioder på forskellige faktorer. På basis af f.eks. den sidste regression i tabel 1 kan man foretage den opsplitning af ændringen mellem tre perioder, som er vist i tabel 3. I perioden 1968-73 lå den gennemsnitlige arbejdsløshed 0.94 procent-points højere end i perioden 1963-67. Det fremgår desuden, at kompensationsgraden lå 22.2 procent-points højere i den sidste periode, samt at efterspørgselsvariablerne angiver et højere efterspørgselspres i den sidste periode. Ved anvendelse af regressionskoefficienterne i den sidste regression i tabel 1 kan man beregne hvilken ændring i U, ændringerne i de forklarende variable giver anledning til. Ved sammenligning af de to første perioder fås, at stigningen i arbejdsløsheden er et resultat af modgående tendenser, hvor efterspørgselsudviklingen isoleret trækker i retning af et betragteligt fald i arbejdsløsheden. Påvirkningen fra den stigende kompensationsgrad har imidlertid domineret, så nettoeffekten er en stigning i ledigheden. På den anden side var produktivitetsstigningstakten højere i årene 1968-73 end i årene 1963-67. Effekten herfra fanges ikke i modellen og ville i givet fald bevirke en reduktion af påvirkningen fra kompensationsgraden. Ved sammenligning af perioderne 1968-73 og 1974-78 fremgår det, at efterspørgselseffekten er dominerende, mens effekten fra kompensationsgraden kun svarer til ca. 1/5 af den samlede stigning i arbejdsløsheden.⁽⁹⁾

Hovedindtrykket fra de resultater, der er anført ovenfor, er, at en reestimation med danske data af en modeltype, som har været anvendt i en række udenlandske undersøgelser, når til en ganske stærk påvirkning fra arbejdsløshedsforsikringen til den registrerede ledighed. I det omfang man accepterer dette resultat, kan

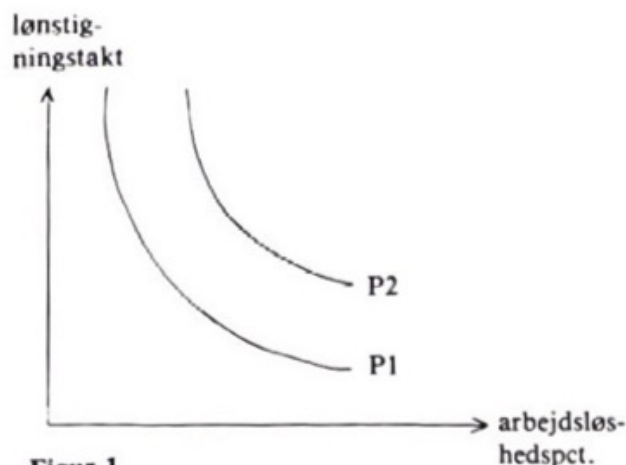
det give anledning til (mindst) to forskellige konklusioner. For det første kan det bruges af dem, som mener, at kompensationsgraden er for høj, til at argumentere for en reduktion af denne. For det andet kan det bruges - mere neutralt - til at korrigere arbejdsløshedsprocenten, så den bliver sammenlignelig over tid. Det afgørende er imidlertid, om resultaterne fra en undersøgelse af denne type kan tages for pålydende. Som det fremgår af diskussionen i afsnit II lider undersøgelser af denne type af en række afgørende metodologiske svagheder. En makroøkonomisk tidsserie undersøgelse er på dette område inferior i forhold til en undersøgelse baseret på individ data. Hertil kommer, at modellen som makroøkonomisk relation er behæftet med specifikationsfejl - f.eks. mangler forsikringssystemets påvirkning af den aggregerede efterspørgsel i økonomien. Der er derfor grund til at vurdere resultaterne i dette afsnit med mere end de sædvanlige forbehold. Opstilling af en mere tilfredsstillende makromodel samt analyser på individ data vil være nødvendigt for at nå en mere sikker vurdering af forsikringens evt. effekter på den registrerede ledighed.

IV. Påvirker arbejdsløshedsforsikringen inflationstakten?

Specielt i Danmark har det i de senere år været diskuteret, om arbejdsløshedsforsikringen har forårsaget en højere lønstigningstakt og herigennem en højere inflationstakt. Synspunktet er fra tid til anden blevet fremført af Dansk Arbejdsgiverforening og er blevet vurderet nærmere i N. Blomgren-Hansen og J.E. Knøsgaards (1980) undersøgelse, jfr. nedenfor.

En nærliggende måde at afprøve denne hypotese på kombinerer en Phillips kurve sammenhæng mellem lønstigningstakt og

arbejdsløshed med den ovenfor diskuterede påvirkning af den registrerede arbejdsløshed fra forsikringssystemet. I fig. 1 angiver P1 sammenhængen mellem lønstigningstakt og arbejdsløshedsprocent for en given værdi af kompensationsgraden.



Figur 1

Kurven P2 angiver sammenhængen ved en højere kompensationsgrad i det tilfælde, hvor en stigning i kompensationsgraden resulterer i en stigning i den registrerede ledighed.⁽¹⁰⁾ Det er en oplagt mulighed i en simpel empirisk vurdering af hypotesen at inddrage kompensationsgraden blandt de forklarende variable for lønstigningstakten og undersøge, om der fås en signifikant positiv koefficient til denne. Resultaterne af at gøre dette i et internationalt materiale omtales nærmere nedenfor.

Andre mulige tilgange tager udgangspunkt i de nyere arbejdsmarkedsteorier, som blev diskuteret ovenfor. I D.T. Mortensens (1970) søgeteoretiske model udledes en relation til forklaring af lønstigningstakten. Denne forklares bl.a. af den gennemsnitlige sandsynlighed pr. periode for, at en arbejdsløs finder et job. I denne model bevirker en stigning i kompensationsgraden, at reservationslønnen stiger og dermed, at den gennemsnitlige sandsynlighed pr. periode for at finde et acceptabelt job falder.⁽¹¹⁾ Herigennem øges lønstigningstakten.

Blomgren-Hansen & Knøsgaard opstiller en søgeteoretisk model m.h.p. at udlede en sammenhæng mellem kompensationsgraden og den del af lønstigningen, som beror på længelidning.⁽¹²⁾ Med halvårstal for perioden 1957-1978 findes en signifikant positiv effekt fra kompensationsgraden på lønstigningstakten.

En anden tilgang tager udgangspunkt i den såkaldte kontraktteori. Et forsikringssystem, hvor arbejdsgiverne ikke bærer omkostningerne ved den arbejdsløshed, der skabes gennem afskedigelser, rummer en subsidiering af midlertidig hjemsendelsesledighed som alternativ til bedre produktionsstyring etc. En stigning i kompensationsgraden vil med denne tilgang mindske incitamentet til at søge et nyt job for de hjemsendte arbejdere. Følgelig reduceres udbuddet i det »åbne« arbejdsmarked med den mulige konsekvens, at lønniveauet går op. Der kan imidlertid ikke umiddelbart siges noget om en evt. påvirkning fra kompensationsgraden til lønstigningstakten.

De teoretiske tilgange, som er diskuteret ovenfor er alle partielle. Det er formentlig en rimelig konklusion, at der ikke foreligger noget generelt teoretisk grundlag for at forvente en inflationær effekt fra kompensationsgraden på lønstigningstakten. Det er med andre ord nødvendigt, hvis man ønsker en vurdering af en evt. effekt, at se på mere eller mindre ufuldkomne empiriske undersøgelser. Jeg har andetsteds (P.J. Pedersen (1981a)) forsøgt en vurdering på basis af et internationalt datamateriale for efterkrigsårene. For en række lande er der indsamlet eller beregnet to forskellige sæt af kompensationsgrader. Det første kan fortolkes som en *maximal* kompensationsgrad, idet den generelt beregnes som forholdet mellem understøttelse til en understøttelsesberettiget arbejdsløs og gennemsnitslønnen i

industrien. Reglerne omkring understøttelse varierer meget fra land til land ligesom andelen af de registrerede arbejdsløse, som er understøttelsesberettigede, varierer. For at tage højde for disse forhold beregnes en *gennemsnitlig* kompensationsgrad som forholdet mellem (1) samlet udbetalt understøttelse/antal registrerede arbejdsløse og (2) den gennemsnitlige løn i industrien. For begge sæt af kompensationsgraden gælder det, at den generelle tendens har været stigende fra midten af 1960'erne til midten af 1970'erne. Stigningen i Danmark har været væsentlig kraftigere end den generelle internationale tendens og er koncentreret i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, jfr. fig. 1.

Begge sæt af kompensationsgrader er derefter blevet brugt som forklarende variable for lønstigningstakten sammen med arbejdsløshedsprocenten og prisstigningstakten. En signifikant positiv koefficient til kompensationsgraden findes kun for Danmark. For Holland og for Østrig er koefficienten positiv og nær signifikant i nogle af de undersøgte perioder, men ikke i andre. Holland og Østrig er de lande, som sammen med Danmark har haft den kraftigste stigning i kompensationsgraden. I samtlige andre lande findes ingen signifikant sammenhæng mellem kompensationsgrad og lønstigningstakt. Da mange af disse lande også har haft stigende kompensationsgrader, må konklusionen indtil videre være, at de danske resultater må tages med betydeligt forbehold. Under alle omstændigheder tyder resultaterne ikke på, at liberale forsikringssystemer generelt er en af skurkene i inflationsdramaet.

V. Afslutning

Både i de senere år og i mellemkrigsårene

har man diskuteret uønskede virkninger af arbejdsløshedsforsikring på den registrerede ledighed. Vurderingen af disse virkninger er sket med forskellige teoretiske udgangspunkter. Den empiriske vurdering har i vidt omfang indtil nu været baseret på meget simple makromodeller. Som diskuteret i afsnit II er disse behæftet med en række metodologiske svagheder, som gør, at de som regel meget kraftige effekter, der findes, må tages med mere end sædvanlige forbehold. Det gælder også resultaterne fra den undersøgelse med danske data, som diskuteres i afsnit III. På et andet centralt område - forsikringens evt. uønskede virkninger på inflationstakten - er der fundet en ganske stærk effekt i en dansk undersøgelse. Ved inddragelse af et internationalt materiale fremtræder det danske resultat som en undtagelse. Da udviklingen i forsikringssystemet er forløbet relativt ensartet i en række lande, er der derfor grund til at tage det danske resultat med forbehold.

Noter:

- Artiklen indgår i projektet »Dynamiske processer på arbejdsmarkedet«, som har modtaget støtte fra Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd og fra Evalueringsudvalget. Svend Albæk har bistået med beregningsarbejdet.
- 1. I 1979 indføres den CRAM baserede arbejdsløshedsstatistik, som ikke umiddelbart kan sammenlignes med den tidligere statistik.
- 2. For en grundigere redegørelse henvises til P.J. Pedersen (1981b, kap. 3)
- 3. jfr. i denne sammenhæng en oplysning hos T. Lancaster & A. Chesher (1981) om, at det typiske individ i en nyere engelsk undersøgelse synes at være villig til at acceptere det store flertal af de jobtilbud, som modtages, og kun er arbejdsløs, fordi der modtages meget få tilbud.
- 4. Regressionsresultatet er BK's hovedpointe. Herudover findes to argumenter. Det første består i en påvisning af, at arbejdsløsheden for unge ikke-understøttelsesberettigede er upåvirket af B/W. Det andet vedrører gifte kvinder. I 1931 strammes understøttelsesreglerne for gifte kvinder, hvorefter deres arbejdsløshed falder væsentligt både i forhold til enlige kvinder og i forhold til mænd. Da tallene vedrører den registrerede ledighed er det ikke så mærkeligt, at den falder, når reglerne strammes. Argumentet er uden større værdi, medmindre det kan påvises, at *beskæftigelsen* samtidig steg for gifte kvinder.
- 5. Kilde for årene 1948-76. P.J. Pedersen (1979). Beregnet for 1977-78 efter samme princip. Kompensationsgraden er beregnet som (gennemsnitlige udbetalt understøttelse pr. ledig dag x 6)/gennemsnitlig ugeløn i industrien.
- 6. Jfr. noter til tabel 1.
- 7. Angiver med hvor mange procent arbejdsløshedsprocenten ændres ved en ændring på 1% i kompensationsgraden.
- 8. Kilde P.J. Pedersen (1978) for årene 1948-74. For efterfølgende år beregnet efter samme princip.
- 9. I en regressionsanalyse af indstrømningen til ledighed pr. tidsenhed for årene 1965-78, finder N. Smith (1982) en signifikant positiv koefficient til kompensationsgraden for kvindernes vedkommende.
- 10. En mere omfattende diskussion findes i P.J. Pedersen (1981a, pp. 3-4).
- 11. Ræsonnementet gælder kun, så længe økonomien ikke er i langtidsligevægt - men fra en praktisk synsvinkel er det jo altid tilfældet.
- 12. Overenskomst-mæssige stigninger og dyrtidsregulering bestemmes i andre relationer.

Litteratur

- Atkinson, A.B. 1981. Unemployment benefits and incentives. I: J. Creedy (red.), *The Economics of unemployment in Britain*. London.
- Benjamin, D.K. & L.A. Kochin. 1979. Searching for

an explanation of unemployment in interwar Britain. *Journal of Political Economy*: 441-78.

Benjamin, D.K. & L.A. Kochin. 1982. Unemployment and unemployment benefits in twentieth-century Britain: a reply to our critics. *Journal of Political Economy*: 410-36.

Blomgren-Hansen, N. & J.E. Knøsgaard. 1980. Løn, ledighed og arbejdsløshedsunderstøttelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 16-36.

Collins, M. 1982. Unemployment in interwar Britain: Still searching for an explanation. *Journal of Political Economy*: 369-79.

Cross, R. 1982. How much voluntary unemployment in interwar Britain? *Journal of Political Economy*: 380-385.

Feldstein, M. 1976. Temporary layoffs in the theory of unemployment. *Journal of Political Economy*: 937-57.

Grubel, H.G. & D.R. Maki. 1976. The Effects of unemployment benefits on US unemployment rates. *Weltwirtschaftliches Archiv*: 274-98.

Hatton, T.J. 1980. *Unemployment in Britain between the world wars: a role for the dole?* Discussion Paper No. 139. University of Essex.

Lancaster, T. 1979. Econometric methods for the duration of unemployment. *Econometrica*: 939-56.

Lancaster, T. & A. Chesher. 1981. *Simultaneous equations with endogenous hazards*. Hull Economic Research Papers No. 84.

Maki, D. & Z.A. Spindler. 1975. The effect of unemployment compensation on the rate of unemployment in Great Britain. *Oxford Economic Papers*: 440-54.

Metcalfe, D., S.J. Nickell & N. Floros. 1982. Still searching for an explanation of unemployment in interwar Britain. *Journal of Political Economy*: 386-99.

Mortensen, D.T. 1970. Job search, the duration of unemployment and the Phillips curve. *American Economic Review*: 847-62.

Nickell, S.J. 1979. The effect of unemployment and related benefits on the duration of unemployment. *Economic Journal*: 34-49.

Ormerod, P.A. & G.D.N. Worswick. 1982. Unemployment in interwar Britain. *Journal of Political Economy*: 400-409.

Pedersen, P.J. 1978. Den funktionelle indkomstfordeling i Danmark i mellemkrigsårene. *Økonomi og Politik*: 197-219.

Pedersen, P.J. 1979. *Aspekter af fagbevægelsens vækst i Danmark, 1911-1976*. Memo 1979-5. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Pedersen, P.J. 1981a. *Inflationary effects of unemployment insurance - an international survey*. Memo 1981-7. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Pedersen, P.J. 1981b. *Økonomiske effekter af arbejdsløshedsforsikring*. Socialforskningsinstituttet. Studie nr. 42. København.

Smith, N. 1982. *Varighed af ledighedsperioder og indstrømning til arbejdsløshed*. Sønderborg.

Omkring dyrtidsreguleringens dækningsgrad

1. Indledning

Siden man omkring år 1600 begyndte at fastlægge præsternes lønninger efter udviklingen i kapiteltaksterne som et udtryk for prisudviklingen på fødevarer, har man i Danmark kendt til regulering af indkomster efter priserne. Efter industrialiseringen og fremkomsten af et organiseret arbejdsmarked er der i hovedparten af perioden blevet foretaget en automatisk regulering af lønningerne efter prisudviklingen, dvs. en automatisk dyrtidsregulering.

Det typiske har været, at dyrtidsreguleringen ikke har givet fuld dækning for prisstigningerne. For eksempel gav en prisstigning på 10 pct. i begyndelsen af 1980'erne sig udslag i en lønforhøjelse på ca. 6 pct. for en gennemsnitligt aflønnet arbejder, hvilket vil sige, at dyrtidsreguleringens dækningsgrad var ca. 60 pct.

Siden dyrtidsreguleringen blev genindført i 1946 har dækningsgraden på det manuelle arbejdsmarked ikke ligget konstant på dette niveau, men har udvist en faldende tendens afbrudt af spring i opadgående retning. I dette indlæg gives der en forklaring på denne udvikling.

Den dyrtidsreguleringsordning, som har omfattet størsteparten af det manuelle arbejdsmarked er imidlertid kun én af flere mulige, og andre ordninger har gjort

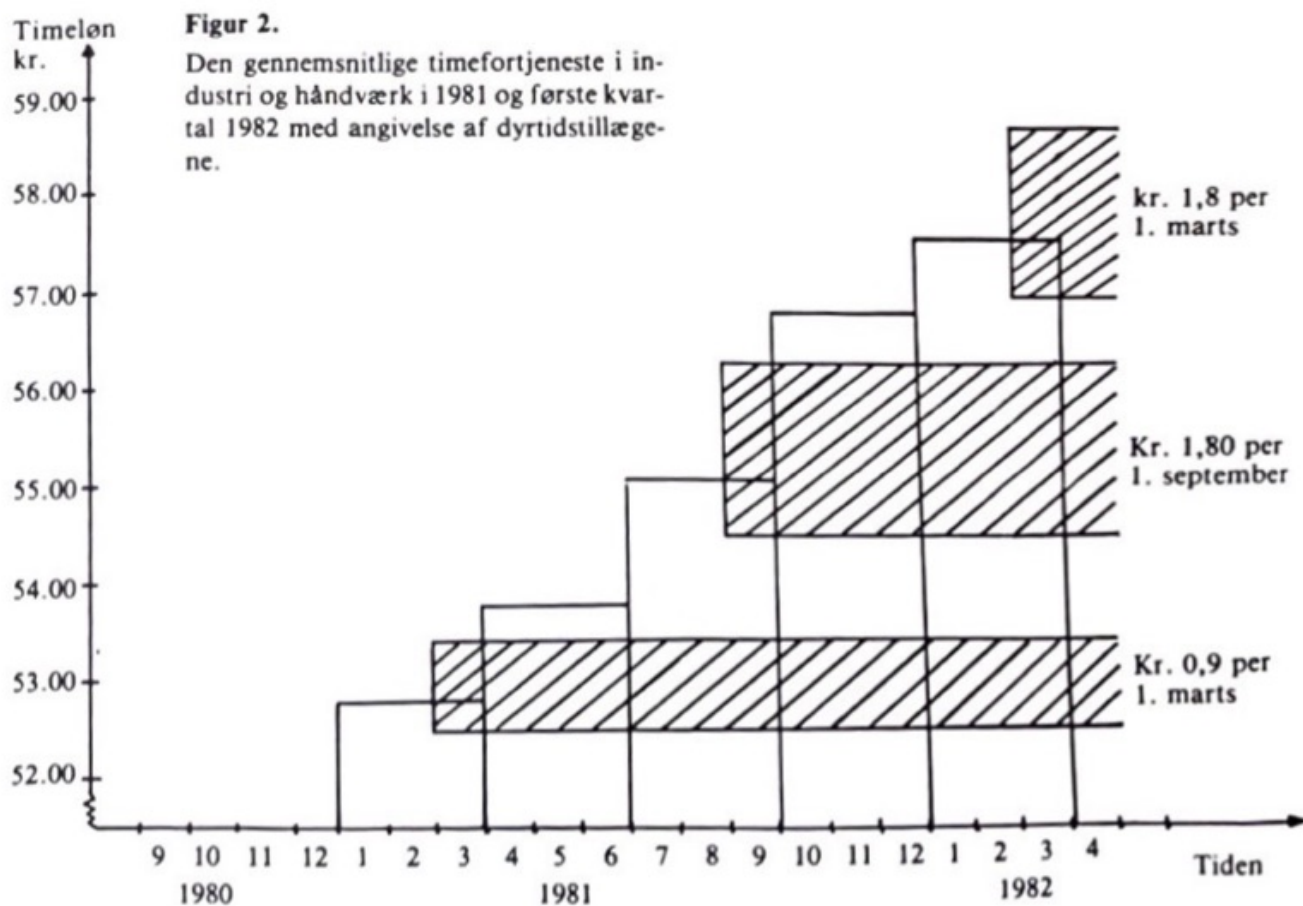
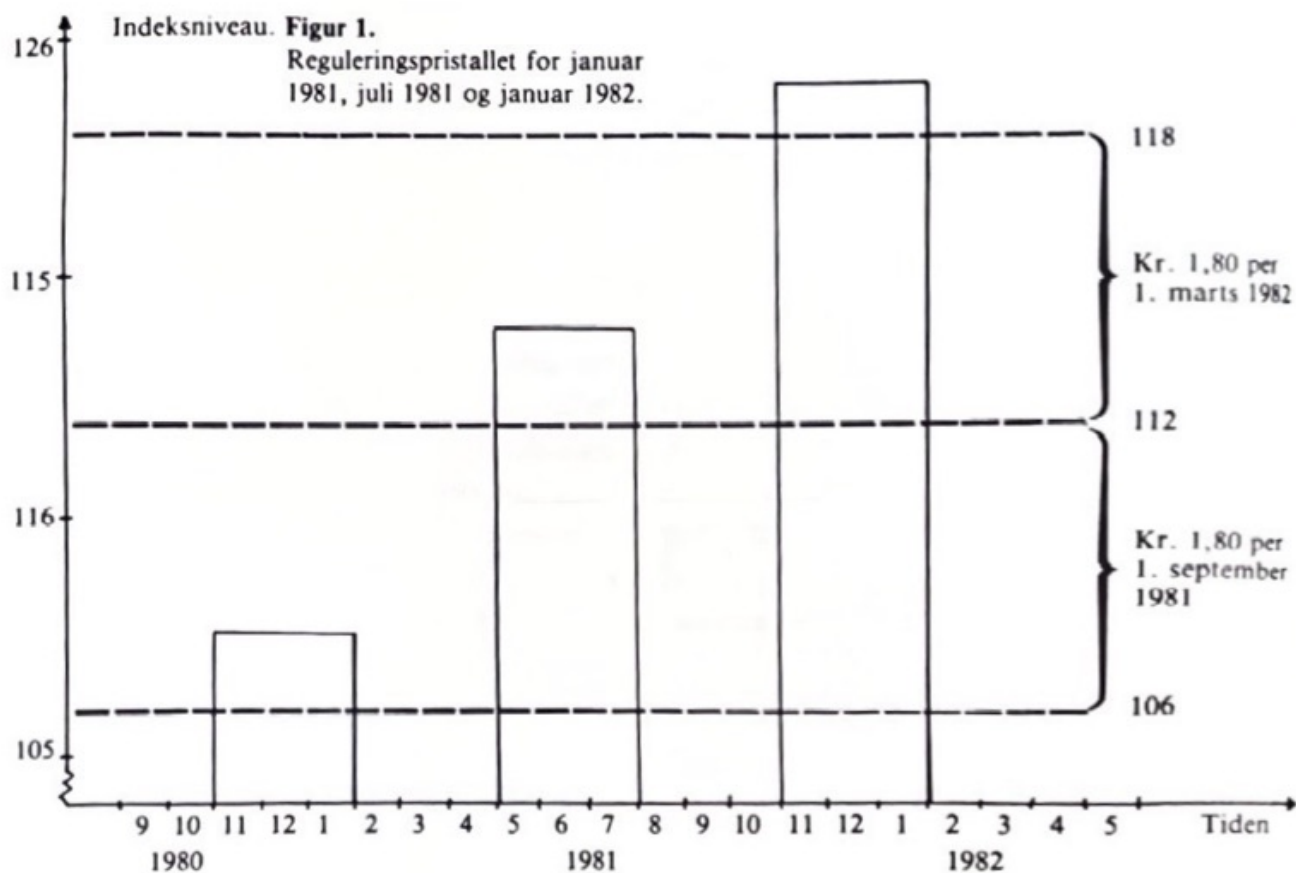
sig gældende på forskellige dele af arbejdsmarkedet. Med udgangspunkt i dækningsgraden og dennes udvikling over tiden foretages der en gennemgang og systematisering af dyrtidsreguleringsordninger, der har eksisteret på det danske arbejdsmarked. I et appendiks foretages en formel gennemgang af de forskellige systemer.

Set i lyset af lovgivningen om dyrtidsreguleringen i dette efterår vil der endvidere ske en behandling af dyrtidsreguleringens indplacering i forhandlingssystemet på arbejdsmarkedet. Udgangspunktet for denne behandling vil være konsekvenserne af den variation i dækningsgraden som påvises på det manuelle arbejdsmarked i efterkrigstiden.

2. Dækningsgraden på det manuelle arbejdsmarked i efterkrigstiden

Ved dyrtidsreguleringens dækningsgrad forstås den andel af prisstigningerne, der dækkes ved dyrtidsreguleringer, og som eksempel er nævnt, at en prisstigning på 10 pct. i begyndelsen af 1980'erne bevirkede en lønstigning på 6 pct., hvilket vil sige, at dyrtidsreguleringens dækningsgrad var ca. 60 pct. Selve beregningen af dækningsgraden, dvs. beregningen af den relative prisstigning og den relative lønstigning, kan imidlertid foretages på flere måder, hvad der fremgår af følgende kortfattede gennemgang af dyrtidsreguleringssystemet.

*Fuldmægtig,
Arbejdsministeriet*



I dens seneste udformning var ordningen indrettet således, at en stigning på tre point i reguleringspristallet udløste en dyrtidsportion på kr. 0.90, som blev lagt oven i den hidtidige timeløn. Af figur 1 fremgår det således, at reguleringspristallet fra juli 1981 nåede op over indeks 112, hvilket udløste to dyrtidsportioner, idet reguleringspristallet fra januar 1981 udløste en dyrtidsportion ved indeks 106. Disse dyrtidsportioner kom til udbetaling pr. 1. september 1981 som angivet ved det midterste skraverede område i figur 2. På tilsvarende måde førte reguleringspristallet for januar 1982 til to dyrtidsportioner pr. 1. marts 1982, som angivet ved det øverste skraverede område i figur 2.

I figur 2 angiver de lodrette søjler den gennemsnitlige timefortjeneste i industri og håndværk, som opgøres hvert kvartal. De vandrette skraverede søjler angiver dyrtidsportionerne, f.eks. illustreres den nederste skraverede søjle den dyrtidsportion, der kom til udbetaling ved overenskomstårets begyndelse den 1. marts 1981, og som derfor tæller med i gennemsnitslønnen for 1. kvartal 1981 med én trediedel som angivet i figuren. Ved at gå lodret op yderst til højre i figur 2 fås et overblik over, hvor stor en del af lønstigningen, der kan tilskrives dyrtidsreguleringen, og hvor stor en del af lønstigningen, der kan tilskrives overenskomstmæssige tillæg og lønglidning, der angives ved de ikke-skraverede områder.

Ved en beregning af dyrtidsreguleringens dækningsgrad kræves der en korrespondance mellem dyrtidstillæget og de prisstigninger, der udløste dyrtidstillæget. For eksempel vil der i en beregning af dækningsgraden ved det dyrtidstillæg, der kom til udbetaling pr. 1. september 1981 indgå ændringer fra tærskelværdien 106 ved januar pristallet 81 til tærskelværdien 112 ved julpriestallet 81, idet

der ved begge opgørelser ses bort fra overskydende point, det såkaldte »overhæng«, der varierer fra periode til periode.

Hvis lønniveauet for januar kvartal, som var kr. 52,75, anvendes fås dækningsgraden i

$$(1) d = \frac{1,80/52,75}{6/106} = \frac{0,0341}{0,0566} = 0,60$$

hvilket vil sige, at en prisstigning på 5,7 pct. gav anledning til en lønstigning på 3,4 pct., svarende til en dækning af prisstigningerne på 60 pct.

Hvilket lønniveau, der skal indgå i beregningen, kan imidlertid diskuteres. Hvis lønniveauet på udbetalingstidspunktet 1. september anvendes bliver dækningsgraden lavere som følge af forsinkelsen i dyrtidsportionernes udbetaling. Jo kraftigere udvikling i andre komponenter, overenskomstmæssige tillæg og lønglidning, som i denne sammenhæng er uvedkommende, des mere vil dækningsgraden blive reduceret. Hvis der vælges et lønniveau ved begyndelsen af den periode, hvor prisstigningerne måles, f.eks. januar måned 1981, bliver den relative lønglidning til gengæld af hypotetisk karakter, hvilket også er tilfældet ved beregning ovenfor i (1). Det samme gælder den ofte brugte metode, hvorefter lønsatsen ved overenskomstårets begyndelse 1. marts 1981 indgår i beregningen af dækningsgraden. Da forskellen mellem de tre sidstnævnte beregninger er begrænset, især hvad angår en bedømmelse af dækningsgradens udvikling over længere tidsrum, anvendes fremgangsmåden angivet ved (1) i det følgende.

Endvidere skal det nævnes, at i perioder, hvor de indirekte afgifter forhøjes, ligger dækningsgraden beregnet ud fra reguleringspristallet højere end dæknings-

graden beregnet ud fra forbrugerpristallet, som medtager disse afgiftsforhøjelser. Dette fremgår f.eks. af dækningsgraderne for 1970'erne i Arbejdsministeriet (1982, p. 47).

Det kan imidlertid ikke forventes, at dækningsgraden vil holde sig på samme niveau i længere tidsrum. Ved fastholdelse af dyrtidsportionernes størrelse og tærskelværdi for udløsning af dyrtidsportionerne som i begyndelsen af 1980'erne, vil dækningsgraden på tidspunktet t afhænge af prisniveauet p_t og lønniveauet w_t jævnfør,

$$(2) \quad d_t = \frac{0,9/w_t}{3/p_t} = \frac{0,9/3}{w_t/p_t} = \frac{0,9/3}{r_t}$$

Dækningsgradens nævner angiver en relativ forøgelse i priserne, som udløser den relative lønstigning, som står opført i tælleren. Med inflation skal der stadigt mindre relative prisstigninger til for at udløse en dyrtidsportion, men til gengæld falder den relative lønstigning ved en dyrtidsportion løbende, når lønnen stiger som følge af overenskomstmæssige tillæg, dyrtidsportioner og lønglidning. Om dækningsgraden går op eller ned afhænger af, hvad der falder hurtigst, tæller eller nævner. Hvis lønudviklingen går hurtigere end prisudviklingen, vil dækningsgraden falde, og hvis priserne vokser hurtigere end lønnen, vil dækningsgraden stige.

Nærmere bestemt afhænger udviklingen i dækningsgraden af udviklingen i reallønnen, når reguleringspristallet anvendes til beregning af denne. Jævnfør (2) fås udtrykket for reallønnen r_t til tidspunkt t i.

$$(3) \quad r_t = \frac{w_t}{p_t}$$

Hvis reallønnen vokser, vil dyrtidsreguleringens dækningsgrad falde, og hvis reallønnen falder, vil dækningsgraden vokse. En konsekvens af dette er, at vedblivende reallønsvækst gradvis reducerer dækningsgraden over tiden. Med voksende realløn vil dyrtidsreguleringens placering i løndannelsen på arbejdsmarkedet derfor aftage i betydning, med mindre der foretages ændringer i systemet.

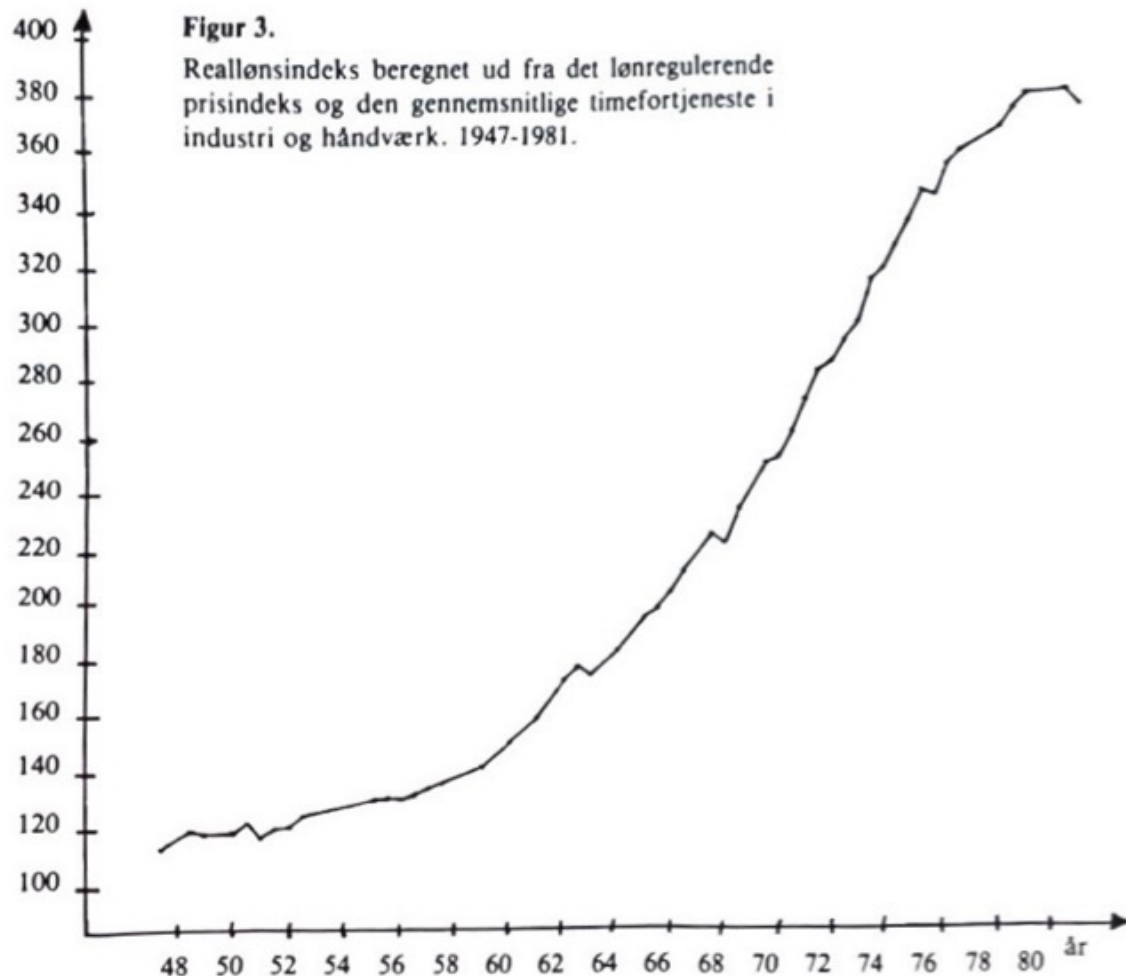
Det er netop, hvad der er sket på det manuelle arbejdsmarked i efterkrigstiden. I figur 3 og 4 fremgår henholdsvis reallønnens og dækningsgradens udvikling efter genindførelsen af dyrtidsreguleringen.⁽¹⁾ Af det støt voksende reallønsindeks i figur 3 måtte der forventes et tilsvarende fald i dækningsgraden i figur 4. Det fremgår da også, at mens dyrtidsreguleringen næsten gav fuld dækning for prisstigningerne ved den første regulering i 1947, ville et uændret system, alt andet lige, have givet dækning for én fjerdedel af prisstigningerne i 1980. Ved alt andet lige skal der især forstås, at reallønsudviklingen ikke er blevet påvirket af ændringerne i dyrtidsreguleringens satser.

Den faktiske udvikling har imidlertid været, at dækningen for prisstigningerne har befundet sig i intervallet fra knap 60 pct. til godt 70 pct. siden begyndelsen af 1960'erne. Årsagen til denne relative konstans kan tilskrives aftaler mellem arbejdsmarkedets parter om forhøjelse af dyrtidsreguleringens satser, især i årene 1961, 1967 og 1973.

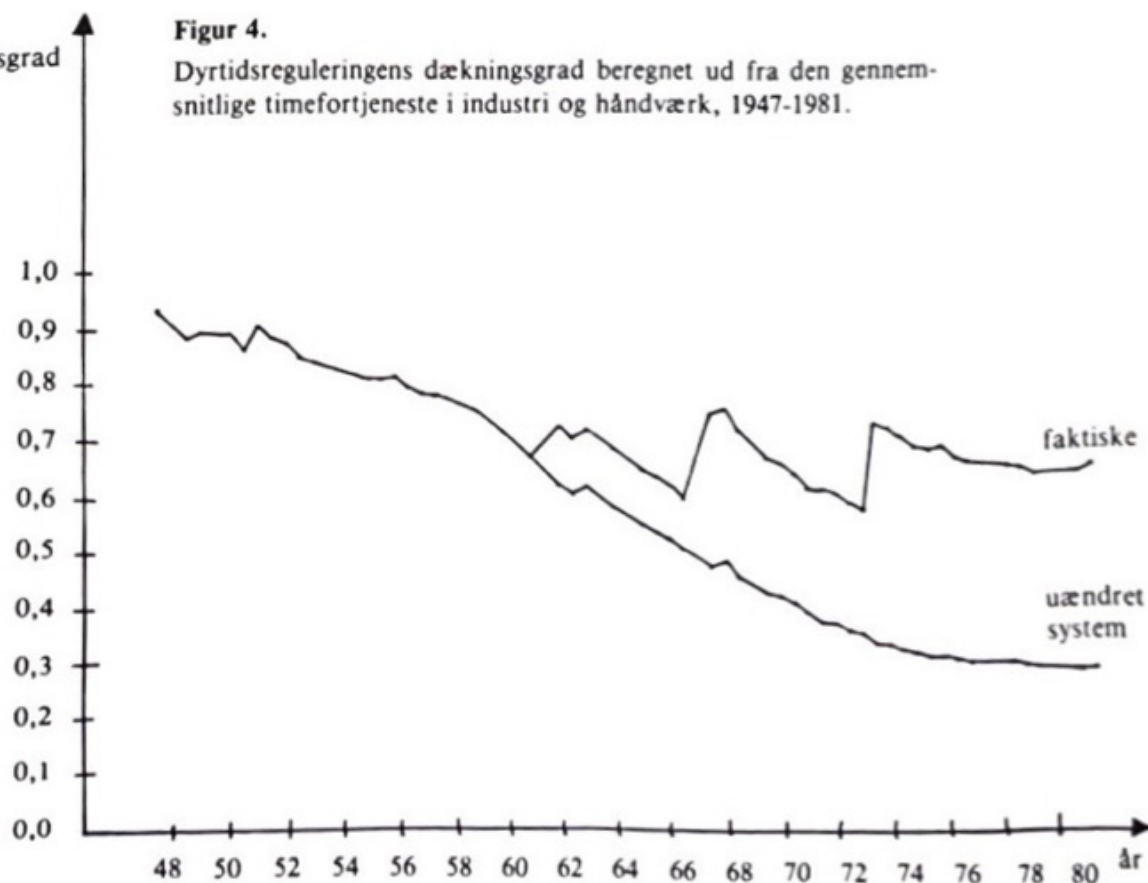
3. Andre dyrtidsreguleringsordninger

Det er netop påvist, at ved en dyrtidsreguleringsordning, hvor en forøgelse på et fast antal point i reguleringspristallet udløser en lønforandring på et fast beløb, vil dækningsgraden falde, hvis reallønnen

realløns-
indeks



Dækningsgrad



vokser, og dækningsgraden vil vokse, hvis reallønnen falder. Ved indførelse af fuld dækning for prisstigningerne i et sådant system, som der ved visse lejligheder er blevet rejst krav om, vil denne fulde dækning således kun være ved, indtil der sker ændringer i reallønnen.

Vedvarende fuld dækning for prisstigningerne opnås kun ved en reguleringsordning, hvor den relative ændring i priserne resulterer i relativ ændring af samme størrelse i lønnen. Med eksemplet fra forrige afsnit skulle forøgelsen i reguleringspristallet på 5,7 pct. i første halvdel af 1981 altså give sig udslag i en lønforhøjelse på 5,7 pct. og tilsvarende for en hvilken som helst anden relativ ændring i priserne. En sådan ordning skulle have været gældende inden for journalistområdet⁽²⁾ og endvidere på det samlede arbejdsmarked fra 1922 og frem til afskaffelsen af dyrtidsreguleringen i slutningen af 1920'erne. Vedvarende fuld dækning for prisstigningerne er et specialtilfælde med dækningsgraden 100 pct. af den generelle ordning, hvorefter en relativ prisstigning altid afløser en relativ lønstigning på en given andel af prisstigningen, og denne andel er netop dækningsgraden, som derfor er konstant over tiden.

Man kunne fristes til at tro, at den såkaldte »procentvise« dyrtidsregulering, som bl.a. har været gældende inden for den offentlige sektor frem til 1975, er et eksempel på den netop beskrevne ordning. Det er imidlertid ikke tilfældet. Efter den »procentvise« dyrtidsregulering resulterede en forøgelse i reguleringspristallet på et bestemt antal point i en lønforhøjelse for den enkelte lønmodtager på en fast andel af en historisk fastsat løn, kaldet grundlønnen. Senere tilkomne dyrtidsportioner og andre lønkomponenter medregnedes ikke i denne grundløn, som imidlertid kunne ændres i forbindelse

med overenskomstforhandlingerne. Dyrtidsbeløbet for den enkelte lønmodtager var det samme fra regulering til regulering, og forskellen til det manuelle arbejdsmarked bestod altså i, at mens dyrtidstillæget på det manuelle arbejdsmarked, med visse mindre undtagelser, var det samme for alle arbejdere, voksende dyrtidstillæget med lønniveauet i den offentlige sektor. Mens der i systemet med identiske dyrtidsportioner på det manuelle arbejdsmarked var indbygget en faldende dækningsgrad med lønniveauet, var dette ikke tilfældet i den offentlige sektor, hvor højtlønnede og lavtlønnede kunne have samme dækning for prisstigningerne.

Variationen over tiden var imidlertid den samme i de to systemer, idet dækningsgraden faldt med voksende realløn og steg med faldende realløn. Derimod var den isolerede påvirkning af dyrtidsreguleringen på lønspredningen kraftigere for systemet med ens dyrtidstillæg sammenlignet med den »procentvise« dyrtidsregulering. I forskellig udstrækning medvirkede begge systemer i prisstigningsperioder til en indsnævring af lønforskellene på arbejdsmarkedet.

Der er nu blevet identificeret to typer dyrtidsreguleringssystemer, som har eksisteret på det danske arbejdsmarked. Ved den ene type resulterede en forøgelse i pristallet på et fast antal point i en lønforhøjelse på et fast beløb, mens den anden type dyrtidsregulering udløste en relativ lønstigning på en given andel af prisstigningerne. I det første tilfælde afhang dækningsgradens udvikling af reallønuviklingen, mens dækningsgraden i det andet tilfælde var konstant.

Et tredje dyrtidsreguleringssystem har eksisteret for arbejdsledere og tekniske funktionærer idet en forøgelse i reguleringspristallet på 3 point udløste en løn-

forhøjelse på 2½ pct. En sådan ordning indebærer, at arbejdstagerparten kan læne sig tilbage og vente på at få udbetalt dyrtidstillæg, som overstiger, hvad der svarer til prisstigningerne, idet dækningsgraden under inflation vil vokse uhæmmet. Med arbejdslederoverenskomsten som eksempel vil dækningsgraden til tidspunkt t være

$$(4) d_t = \frac{0,0250 w_t/w_t}{3/p_t} = \frac{0,025}{3/p_t} = \frac{0,025}{3 p_t}$$

Det fremgår, at dækningsgraden vil vokse med priseniveauet, og at der under inflationen før eller senere automatisk vil fremkomme en overdækning for prisstigningerne. Årsagen er, at der skal stadig mindre relative prisstigninger til at udløse en konstant relativ lønstigning.

Denne konsekvens af overenskomsten er tilsyneladende kommet som en overraskelse for i hvert fald den ene af parterne, jævnfør følgende citat fra »Betænkning om dyrtidsregulering«, p. 28-29: »Oprindeligt var sigtet, at funktionærernes dækningsgrad for prisstigningerne skulle være den samme som arbejderne, men gradvis er dækningsgraden øget, idet de hidtidige 2½ pct. ved pristal 118 stort set svarende til den procentvise stigning i reguleringspristallet ved 3 points stigning i dette. Derfor er procenten nu ændret til 2 pct. pr. portion«. Som det er fremgået, må man hurtigt være kommet i samme situation igen, men hvordan det videre forhandlingsforløb har været, vides ikke.

Ved denne tredje dyrtidsreguleringsordning udløste en forøgelse i pristallet på et fast antal point en bestemt relativ forøgelse i lønnen, og det blev vist, at dækningsgraden forøgedes i takt med prisstigningen.

Det fjerde og sidste mulige system indebærer, at en relativ forøgelse i priserne

udløser en lønstigning på et fast beløb og her kan det påvises, at dækningsgraden falder med lønstigningerne. Denne ordning har så vidt vides ikke været benyttet.

4. Dyrtidsreguleringen og forhandlingssystemet

Dyrtidsreguleringen kan ikke betragtes som noget helligt for nogen af parterne på arbejdsmarkedet. Et par år efter dyrtidsreguleringens generelle indførelse i 1918 begyndte priserne at falde, reguleringerne betød dyrtidsfradrag i stedet for dyrtidstillæg, og De Samvirkende Fagforbund forsøgte følgelig at slippe af med systemet. Dette synspunkt vandt ikke umiddelbart gehør hos Dansk Arbejdsgiverforening, og det meste af et årti gik før arbejdsgiverforeningen indvilgede i at afskaffe systemet mod en éngangsformindskelse i lønningerne.

Det var da også med en vis tøven fra arbejdstagerside, at dyrtidsreguleringen blev genindført i 1946, efter et kort mellemstil op til 2. verdenskrig, idet man frygtede en gentagelse af prisudviklingen efter 1. verdenskrig. Op til slutningen af 1940'erne var der røster fremme med forslag om systemets afskaffelse, men disse forstummede efter devalueringen i 1949 og de prisstigninger, der fulgte med.

Herefter var rollerne byttet om. Med de så godt som uafbrudte prisstigninger har Dansk Arbejdsgiverforening ved overenskomstforhandlingerne løbende krævet dyrtidsreguleringen afskaffet eller ændret til halvautomatisk regulering, hvilket er blevet nægtet fra fagforeningsside.

Historisk set har overenskomstparternes holdning til dyrtidsreguleringen altså været bestemt af, om priserne har været for opadgående eller for nedadgående. En observation, som følger af gennemgangen i dette indlæg, er imidlertid, at arbejds-

giverforeningens krav i efterkrigstiden om afskaffelse af dyrtidsreguleringen mødtes af modgående krav om forbedringer af dyrtidsreguleringen.

Fra gennemgangen af dækningsgradens udvikling på det manuelle arbejdsmarked i efterkrigstiden er det fremgået, at mens reguleringssystemet næsten gav fuld dækning ved genindførelsen, ville uændrede satser have betydet en dækning på ca. én fjerdedel af prisstigningerne på nuværende tidspunkt. Selv om det selvfølgelig ville være muligt i teknisk forstand at have en reguleringsordning med en så begrænset dækning for prisstigningerne, har dækningsgradens fald været anledning til krav fra fagbevægelsens medlemmer og LO's medlemsorganisationer om forbedring af satserne.

Dyrtidsreguleringsordningen har været generelt dækkende for LO-DA-området, og forhandlinger om ændringer i systemet, overvejelser om vægten på krav om ændringer i dyrtidsreguleringen contra andre overenskomstkraav er derfor foregået på centralt niveau i hovedorganisationerne. Disse andre overenskomstkraav kunne udmærket være af en sådan karakter, at de kunne færdiggøres på et mere decentralt niveau. Det forhold, at dyrtidsreguleringen i Danmark er en centralt forhandlet lønkomponent, samt kombinationen af det specifikke reguleringssystem, prisudviklingen og reallønsudviklingen har således trukket i retning af en befæstelse af hovedorganisationernes relative styrke i forhandlingssystemet.

Her kan det bemærkes, at forhandlings- og organisationssystemet på arbejdsmarkedet set i lidt længere perspektiv på ingen måde er noget, der kan tages for givet, og at der er tale om et relativt komplekst system. På arbejderside kan der f.eks. foregå lønforhandlinger på individniveau, tillidsmandsniveau, klub-

niveau, fællesklubniveau, fagforeningsniveau, fagforbunds niveau, centralorganisations- eller kartelniveau og på hovedorganisationsniveau, hvor vægten kan lægges forskelligt. Drivende bag centraliseringsprocessen i lønfastsættelsen har været Dansk Arbejdsgiverforening jfr. Galenson (1955), mens holdningen hos arbejdstagerparten under centraliseringsprocessen var ambivalent, for at udtrykke det mildt. Det kan i øvrigt nævnes, at dyrtidsreguleringen på et meget tidligt tidspunkt blev brugt af centraliseringstilhængerne i De Samvirkende Forbund, jfr. Milhøj (1954, p. 14-15), idet den generelle aftale med arbejdsgiverforeningen om dyrtidsreguleringens indførelse i 1918 blev set som et skridt mod central lønfastsættelse. Endvidere kan det bemærkes, at afskaffelsen af dyrtidsreguleringen på et enkelt overenskomstområde ved de decentrale forhandlinger i 1981 er blevet fulgt af krav om en ordning, hvorefter LO's sanktion skulle indhentes i tilsvarende situationer.

Set i lyset af dyrtidsreguleringens indførelse i forhandlingssystemet på arbejdsmarkedet, kan det spørgsmål rejses, hvilken indflydelse indkomstpolitik i form af indgreb over for dyrtidsreguleringen vil have på forhandlingssystemet. Da det netop er sandsynliggjort, at dyrtidsreguleringen har medvirket til at befæste hovedorganisationernes stilling, er det nærliggende at antage, at resultatet af indgrebet over for dyrtidsreguleringen vil være en tendens til en relativ forskydning af tyngdepunktet i forhandlingsprocessen i retning af øget vægt på decentral eller lokal lønfastsættelse. Der skal dog gøres opmærksom på, at dyrtidsreguleringen kun er én af de faktorer, der har betydning for denne problemstilling, og at der kan iværksættes modgående foranstaltninger, f.eks. gennemførelse af genforhandlings-

klausuler i form af halvautomatisk regulering o.lign.

Der kan anlægges flere vurderinger af konsekvenserne for lønudviklingen ved afskaffelse af dyrtidsreguleringen. En mulighed, der på ingen måde kan udelukkes, er imidlertid, at der gennem en forskydning af tyngdepunktet i lønforhandlingsprocessen vil ske kompenserende forøgelse i de lønkomponenter, der ikke er centralt fastsatte.⁽³⁾

Et sådant resultat er selvfølgelig ikke i overensstemmelse med de indkomstpolitiske intentioner bag indgrebet, men må endvidere ud fra et styringssynspunkt bedømmes som særdeles uheldigt. I indkomstpolitisk perspektiv kan der siges at være en dobbelthed over for centralt fastsatte lønkomponenter, idet reduktion eller fjernelse af disse på den ene side er et væsentligt indkomstpolitisk middel, men eksistensen af disse komponenter er på den anden side forudsætningen for effektive indkomstpolitiske indgreb. For eksempel kan nævnes, at kombineret valutakurspolitik og indkomstpolitik som ved decemberløsningen i 1979 forudsætter, at de indkomstpolitiske instrumenter ikke er opbrugt. Sagt med andre ord, er der det specielle karaktertræk ved det indkomstpolitiske instrument, fjernelse af dyrtidsportioner, at anvendelse af dette instrument i dets permanente form er ensbetydende med afskaffelse af instrumentet.

5. Afslutning

Det er påvist, at i det dyrtidsregulerings-system, der har været dominerende på det danske arbejdsmarked, ændrer dækningsgraden sig i takt med reallønsudviklingen. Når reallønnen vokser, falder dækningsgraden, og når reallønnen falder, vokser dækningsgraden. Da dyrtidsreguleringen blev genindført i 1946 var

der næsten fuld dækning for prisstigningerne på det manuelle arbejdsmarked, men som følge af reallønsudviklingen ville en uændret videreførsel af ordningen have resulteret i en dækning for prisstigningerne på ca. én fjerdedel i 1980. Når dækningsgraden siden begyndelsen af 1960'erne har befundet sig i intervallet fra knap 60 pct. til godt 70 pct. kan dette tilskrives forøgelsen af dyrtidsportionerne, primært i forbindelse med overenskomsterne i 1961, 1967 og 1973.

Med udgangspunkt i dækningsgraden og dennes ændring over tiden er der foretaget en gennemgang af dyrtidsregulerings-systemer, der har eksisteret på det danske arbejdsmarked. Eksempelvis kan nævnes, at den »procentvise« dyrtidsregulering på det offentlige område også havde en dækningsgrad, der ændrede sig i takt med reallønsudviklingen, som på det manuelle arbejdsmarked. De to systemer påvirkede imidlertid ikke lønspredningen med samme styrke.

Organisationernes holdning til dyrtidsreguleringen har været bestemt af prisbevægelserne. I perioder med prisfald har arbejdsgiverne været positivt og lønmodtagerne negativt indstillet over for ordningen, og omvendt i perioder med prisstigninger.

I de sidste årtiers inflationsperiode har arbejdsgiverne således forsøgt at få afskaffet ordningen, mens lønmodtagerne har rejst krav om forbedring af dækningsgraden, der har været faldende som følge af kombinationen mellem det gældende reguleringssystem og reallønsvæksten. I overenskomstforhandlingerne har dyrtidsreguleringen derfor stået i centrum, og da dyrtidstillæggene er en centralt fastsat lønkomponent har dette befæstet hovedorganisationernes relative position i forhandlingssystemet, idet ændringer i reguleringssystemet skal af-

vejes over for andre overenskomstkrav, der kan afgøres på et mere decentralt niveau. Forhandlingssystemet kan i historisk perspektiv ikke betragtes som noget konstant, og med indgreb over for centralt fastsatte lønkomponenter som dyrtidstil lægene, kan der imødeses en tendens til en relativ forskydning af tyngdepunktet i forhandlingsprocessen i retning af decentral eller lokal lønfastsættelse.

Noter.

1. De fire tilfælde i slutningen af perioden, hvor dyrtidsportionerne som følge af regeringsindgreb ikke er kommet til udbetaling med det fulde beløb, er udeladt i figurerne.
2. Dette kan udledes af beskrivelsen i »Betænkning om dyrtidsregulering«, p. 28-29.
3. I forbindelse med indkomstpolitiske indgreb over for forskellige lønkomponenter kan der anvendes en analogi til den pengepolitiske debat, som er fulgt efter de forskellige forsøg på at føre monetaristisk politik. Kort skitseret er problemstillingen at fastholde væksten i pengemængden til et på forhånd givet niveau, og problemet er, at penge er en flertydig størrelse, samt at de pengebegreber, der ikke styres, udvikler sig anderledes end de der styres, ofte i retning af en kraftigere vækst. Dette fænomen er blevet betragtet som så betydningsfuldt, at det har fået betegnelsen lov, »Goodharts Lov«.

Litteraturliste.

Arbejdsministeriet, »Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik«, april 1982.
 »Betænkning om dyrtidsregulering«, afgivet af det af arbejdsministeren den 7. august 1973 nedsatte udvalg. Betænkning nr. 724, København 1974.
 Galenson, Walther, *Arbejder og arbejdsgiver i Danmark*, Det Danske Forlag, København 1955.
 Milhøj, Poul, *Lønudviklingen i Danmark 1914-1950*, Ejnar Munksgaard, København 1954.
 »Statistiske efterretninger«, Danmarks Statistik, diverse årgange.
 »Statistikken«, særnummer af Dansk Arbejdsgiverforenings medlemsblad, diverse årgange.

Appendiks

Formel gennemgang af dyrtidsreguleringssystemer

I dette appendiks vil ske en formel gennemgang af de dyrtidsreguleringsordninger, der er blevet omtalt i det foregående. Der afsluttes med en skematisk oversigt over dækningsgradens variation i de forskellige systemer.

Idet der anvendes differentialudtryk, fås dækningsgraden for systemet på det manuelle arbejdsmarked:

$$(1) \quad d_1(t) = \frac{\gamma/w(t)}{\sigma/p(t)},$$

hvor $p(t)$, $w(t)$, $d_1(t)$ er prisindeksniveauet, lønsatsen og dækningsgraden på tidspunkt t , mens γ og σ er parametre, som angiver henholdsvis dyrtidsportionernes størrelse og antallet af pristalspoint, der udløser en dyrtidsportion.

Ved at differentiere (1) logaritmisk findes dækningsgradens udvikling over tiden, ider y betegner vækstraten i variabelen $y(t)$:

$$(2) \quad \dot{d}_1(t) = \dot{p}(t) - \dot{w}(t) = -\dot{r}(t).$$

Forklaringen på sidste led af (2) følger af definitionen på realløns målet $r(t)$, hvor deflatoren er det lønregulerende prisindeks:

$$(3) \quad r(t) = \frac{w(t)}{p(t)}.$$

Resultatet er altså, at den relative udvikling i dækningsgraden og reallønnen er identisk, men med modsat fortegn.

For den »procentvise« dyrtidsordning på det offentlige arbejdsmarked fås følgende, idet $dw'(t)$ betegner lønstigningen

som følges af dyrtidsreguleringen og τ angiver den andel af grundlønnen, der kommer til udbetaling som dyrtidsportioner.

$$(4) \quad d_1'(t) = \frac{\frac{dw'(t)/dt}{w(t)}}{\frac{dp(t)/dt}{p(t)}} = \frac{d[\tau w(t_0)]/dt}{w(t)} = \frac{\sigma}{p(t)}$$

Dette implicerer

$$(5) \quad \dot{d}_1'(t) = \dot{p}(t) - \dot{w}(t) = -i(t),$$

hvorefter den relative udvikling i dækningsgraden er identisk med den relative udvikling i reallønnen, men med modsat fortegn.

Det system, som har eksisteret på journalistområdet og på det manuelle arbejdsmarked i 1920'erne, kan beskrives som følger, idet ϱ betegner den andel af prisstigningerne, der kommer til udbetaling som dyrtidstillæg:

$$(6) \quad d_2(t) = \frac{\frac{dw'(t)/dt}{w(t)}}{\frac{dp(t)/dt}{p(t)}} = \frac{w'(t)}{p(t)} = \frac{\varrho p(t)}{p(t)} = \varrho$$

Dækningsgraden ændrer sig altså ikke over tiden, jfr.:

$$(7) \quad \dot{d}_2(t) = 0.$$

For arbejdsledere og tekniske funktionærer kan systemet beskrives ved (8), idet ω betegner den relative lønstigning, der udløses:

$$(8) \quad d_3(t) = \frac{\frac{dw'(t)/dt}{w(t)}}{\frac{dp(t)/dt}{p(t)}} = \frac{\omega w(t)}{\sigma p(t)} = \frac{\omega}{\sigma} p(t)$$

Logaritmisk differentiation giver

$$(9) \quad \dot{d}_3(t) = \dot{p}(t),$$

hvoraf ses, at den relative udvikling i dækningsgraden er identisk med prisændringstakten.

Det duale system til dette er ordningen, hvorefter en relativ prisændring π udløste dyrtidsportioner på kronestørrelsen σ , hvilket giver:

$$(10) \quad d_4(t) = \frac{\frac{dw'(t)/dt}{w(t)}}{\frac{dp(t)/dt}{p(t)}} = \frac{\sigma}{\pi} w(t)^{-1}.$$

Derfor fremkommer

$$(11) \quad \dot{d}_4(t) = -\dot{w}(t),$$

hvoraf ses, at dækningsgraden varierer inverst med den nominelle lønændring.

Med udgangspunkt i dækningsgradens udvikling over tiden, kan der i nedenstående oversigtsskema fås en oversigt over de dyrtidsreguleringssystemer, der er behandlet i det foregående.

Det bemærkes, at kun systemet med fast løn- og prisberegning både er gennemgået i det tilfælde, hvor dyrtidstillægget er identisk for alle, og hvor tillægget varierer med lønniveauet, men at den tilsvarende problemstilling gør sig gældende for de andre systemer skitseret i oversigtsskemaet.

Oversigtsskema

Vækstraten i dækningsgraden under alternative dyrtidsreguleringssystemer.

Lønberegning:

	Relativ	Fast
Prisberegning:		
Relativ	$\dot{d}_2(t) = 0$	$\dot{d}_4(t) = -\dot{w}(t)$
Fast	$\dot{d}_3(t) = \dot{p}(t)$	$\dot{d}_1(t) = \dot{p}(t) - \dot{w}(t)$

Strejken som kollektiv aktion

Nye strejkeanalyser inden for samfundsvidenskaberne og historievidenskaben

Sociale spændinger og sociale protester er udtryk for klassers og gruppers interesser, kollektive værdier, normer og institutioner. Den kollektive protests karakter af at være en samfundsmæssig grundproces på lige linie med den moderne stats tilblivelse, internationale krige, vitale demografiske processer, kapitalisme og kapitalakkumulation foruden industrialisering og urbanisering, gør den kollektive aktion til et centralt forståelsesobjekt og forskningsområde.

Studiet af sociale protestformer eller mere konkret studiet af sociale bevægelser, demonstrationer, strejker, borgerkrige og revolutioner har de sidste ti til femten år indtaget en stadig mere fremtrædende plads inden for både samfundsvidenskaberne og den nyere historieforskning. De stadig mere omsiggribende revolutioner i udviklingslandene, urolighederne i USA og Vesteuropa i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 70'erne med påfølgende heftig strejkeaktivitet har sammen med opkomsten af en ny forskergeneration, nye teoridannelser, metoder og forskningsteknikker uden tvivl medvirket til denne omvurdering af konfliktens sociale rolle, funktion og placering.⁽¹⁾

Denne artikel redegør først og fremmest for strejken som arbejderklassens mest

foretrukne protest- og kampmiddel i de vestlige industrialiserede lande i det 19. og 20. århundrede. Efter en kort omtale af overgangen fra preindustrielle protestformer til industrielle konflikter og en gennemgang af de vigtigste kildeserier og strejkevariable, søger jeg at indplacere og klassificere de mange strejkeanalyser i henhold til deres metodiske og teoretiske udgangspunkt. I afsnittet om »strejken som kollektiv aktion« lægges der op til en makrosociologisk og komparativ historisk diskussion af strejkens samfundsmæssige kontekst konkretiseret på baggrund af strejkeaktiviteten i Nordamerika og Vesteuropa fra tiden før århundredskiftet til 1970/80.

A. Fra hungerrevolter og opløb til strejker og demonstrationer

En befolknings repertoire af kollektive aktioner er til enhver tid begrænset og underkastet forandringer⁽²⁾. Det 18. århundredes repertoire, der havde sin oprindelse i det 17. århundrede og rakte ind i det 19., omfattede rutine aktioner såsom ødelæggelse af maskiner, »Rough Music«, rudeknusning og ødelæggelse af bygninger, opsætning og nedbrænding af effigener, nedrivning af markhegn og besættelse af private jorde, aktioner mod skatteopkrævere og som den vigtigste hungerrevolter⁽³⁾. Befolkningen i det 20. århundrede havde et ganske andet repertoire til sin rådighed: (valg)møder, terroraktioner, organiserede oprør, happenings, boycott-

Forskningsstipendiat

aktioner, forskellige demonstrationsformer og endelig strejker. Aktionsformer som alle har deres oprindelse i det foregående århundrede.

Ofte er denne overgang dette skift i de kollektive manifestationer i faglitteraturen søgt indpasset i dikotomier som: pre-industrielle versus industrielle konflikter - primitive v. moderne konflikter - defensive v. offensive konflikter. Den franske socialhistoriker J.-W. Lapierre⁽⁴⁾ har mere detaljeret beskrevet protestformernes »modernisering« med ordene om at i begyndelsen af industrialiseringen i Europa, *»the violence of workers' insurrections was essentially a violence of protest. Workers, especially the most highly skilled, those who were still half artisans, revolted against mechanization for fear of unemployment, and broke machines or demonstrated for their removal... Then as union organization grew stronger, as the labour movement gained the power to oppose the oppressive violence it was enduring, workers' violence became a violence of contest instead of protest«.*

Mindre generelt og på et mere konkret historisk forløb har Charles Tilly⁽⁵⁾ dateret denne overgangsfase i Frankrig til perioden omkring 1840-1860:

»As late as the 1840s, the predominant forms of collective violence in France were rather old-fashioned: the tax revolt, the food riot, the anti-conscription rebellion, and the forcible invasion of fields and forests very much so, the attack on machines and urban violence had almost totally disappeared. They were replaced by violent strikes, demonstration, and similar complex, organized actions«.

Om netop disse offensive kollektive aktioner har socialhistorikeren P.N. Stearns sagt, at *»...strikes in which goals were relatively complex and foresighted inevitably demanded better organization than did a*

defensive strike called in sudden anger over a specific issue. Such strikes had to be arranged in advance«.⁽⁶⁾

Mens C. Tilly henlægger transformationen til organiserede komplekse aktionsformer herunder strejker i Frankrig til mellem 1840 og 1860, så ser det ud til, at strejken med kombinationer (hungerrevolter og opløb) blev alt mere almindelig i England fra omkring 1790'erne, mens mere disciplinerede og institutionaliserede strejkeformer satte ind fra 1830'erne og 40'erne under indtryk af industriarbejderklassens voksende styrke.⁽⁷⁾ Tyskland blev under den sidste agrarkrise af »type ancien« i 1816/17 vidne til blandingskonflikter og »teilorganisierter Streikaktionen«, alligevel er det først med den kraftige industrialisering i 1870'erne, at strejken kom til at dominere som protestform.⁽⁸⁾ I USA var det tiden efter borgerkrigen og især storkonflikten (the Great Upheaval) i 1877, som satte gang i strejkeaktiviteten.⁽⁹⁾

Skandinavien (Danmark, Sverige og Norge) kan fremvise eksempler på blandede konflikter og strejker så langt tilbage som til midten af 1700-tallet. Det ser imidlertid ud til, at først fra 1848 blev strejken en regelmæssig anvendt aktionsform ligesom industrialiseringen og arbejderens organisering fik strejkehyppigheden til at stige stærkt fra midten af 1870'erne til omkring århundredskiftet.⁽¹⁰⁾

Resten af denne artikel kommer dog ikke så meget til at beskæftige sig med protesternes stigende »s sofistisering« (Stearns), men derimod med årsagerne til strejke-aktioner og de ændrede strejkeformer. Den franske historiker N. Perrot⁽¹¹⁾ hævder således, at strejkens kreative, spontane og revolutionære potentiale forsvandt med fremkomsten af store bureaukratiserede fagorganisationer, til hvilket kan føjes P.N. Stearns⁽¹²⁾

karakteristik af den »moderne« strejke som...»forward-looking, demanding new rights instead of old. It is organized, large scale, class-based. It takes place in good times, not bad«. Hvad vi her får beskrevet, er hvorledes strejken blev gjort til rutine: strejken blev lovlig, organisationerne og myndighederne tog sig for at producere statistiske rapporter, mens private og offentlige bureaukratier begyndte at love, regulere og afslutte strejker.

Alligevel har vi med »strejkens fremkomst« og »rutinisering« måske kun indfanget visse overfladiske symptomer på »industriel uro« og dermed arbejderbefolkningens faktiske sociale protest. For det kan ikke nægtes, at arbejdsplads fluktuationer, absentisme, sygdom, go-slow, m.v. hver for sig kunne udvise et tab i produktionstimer, der langt oversteg hvad der mistedes ved strejker. Kenneth G.J.C. Knowles har om dette sagt, at ...»the expression of industrial unrest thus ranges from these vague indications at one end of the scale to organized go-slow, strikes and revolutionary activity at the other - the form of expression being determined by a complex mechanism of economic, political, technical and psychological factors«⁽¹³⁾.

B. Kvantitative og kvalitative strejkedata

Omkring midten af det 19. århundrede havde mange europæiske arbejdere, personligt eller gennem andre, lært strejketræning at kende, vi skal dog helt frem til tiden mellem 1890 og 1900 før systematisk indsamling og publicering af strejkedata bliver almindelig.⁽¹⁴⁾ Indtil da havde indsamlingen af strejkeoplysninger hovedsagelig været en politiopgave til betjening af myndighederne i deres forsøg på at undertrykke og kontrollere hvad der i deres

øjne fremstod som kriminel adfærd/handlen. Senere under indtryk af arbejderklassen og arbejderbevægelsens voksende styrke gik myndighederne over til at anskue strejken som en »samfundsmæssig sygdom«, der kunne iagttages, reguleres og eventuelt kureres.

Den tidlige officielle trykte strejkestatistik (muligvis suppleret med en retrospektiv strejkestatistik dækkende perioden før 1900) var ofte meget detaljeret med oplysninger om de udløsende strejkeårsager, udfald, antal berørte arbejdere og arbejdsgivere, deres organisatoriske grundlag, strejkens varighed, betingelser hvorunder arbejdet genoptages, etc.⁽¹⁵⁾ Desværre er myndighedernes interesse for at indsamle strejkedata svundet stærkt ind, og efter 1940 er de fleste industrialiserede landes officielle strejkestatistik reduceret til nogle få højt aggregerede data.⁽¹⁶⁾ I denne sammenhæng bør det nævnes, at for nogle lande eksisterer der en trykt ikke-officiel statistik indsamlet på initiativ af private arbejdsgiverorganisationer og organisationer med tilknytning til fagbevægelsen.

»Lies, damned lies, and strike statistics« - denne omskrivelse af Disraelis berømte udsagn vidner om, at anvendelsen af den officielle og ikke-officielle strejkestatistik er forbundet med store vanskeligheder og kalder på svære overvejelser.⁽¹⁷⁾ Følgende problemer indgår i statistikproduktionen det såkaldte bureaukratiske bogholderi: (a) Definition og afgrænsning af population/registreringsenhed; (b) Indsamling af oplysninger; (c) Bearbejdning af oplysninger; (d) Fortolkning af data.

Det er nødvendigt at gøre sig disse punkter klart både i forbindelse med komparative synkrone og diakrone strejkeundersøgelser, fordi de administrative bogholderienheder af interne og eksterne

årsager har det med at ændre kode fra tid til anden. Disse og andre problemer reducerer værdien af enhver officiel og ikke-officiel strejkestatistik. Andre kilde-serier vil imidlertid kunne bidrage til en rekonstruktion af arbejdskonflikt statistikken og dermed strejkebevægelser: Avismateriale, fagblade, diverse håndbøger og beretninger indeholder ofte værdifulde oplysninger om arbejdskampe, der vha. »historisk« og »socialvidenskabelig« kildekritik lader sig omsætte til kvantitative strejke-data.⁽¹⁸⁾

Holder vi os stadig til de kvantitative strejke-indikatorer, som normalt er reporteret i den officielle statistik, nemlig antal strejker (S); antal involverede arbejdere (W) og antal timer/dage tabt under konflikt (H) lader nedenstående måleenheder sig konstruere:⁽¹⁹⁾

Frekvens, eller antal strejker per (tusinde) beskæftigede arbejdere; *Størrelse*, eller det gennemsnitlige antal arbejdere per strejke (W/S); *Varighed*, eller det gennemsnitlige antal timer/dage tabt per strejkende arbejder (H/W).

Derefter er det forholdsvis ligetil at opstille en volume-indikator defineret som:

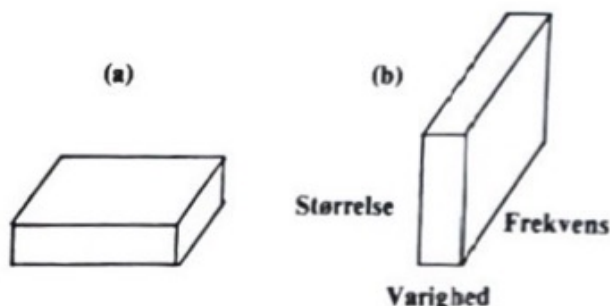
Volume = Frekvens ★ Størrelse
★ Varighed

$$V = \frac{S}{\text{beskæftigede arb}} \star \frac{W}{S} \star \frac{H}{W}$$

$$V = \frac{H}{\text{beskæftigede arb}}$$

Disse måleenheder gør det muligt grafisk at præsentere strejkens formkategorier: den todimensionale rektangulære »profil«, som foreslået af Spielmans,⁽²⁰⁾ eller i et koordinatsystem at indlægge »tid« som abcisse og de logaritmiske værdier af »frekvens, størrelse og varighed« som ordinat efter forslag af Knowles.⁽²¹⁾

Endelig skal der henvises til Shorter og Tillys tredimensionale strejkeform: den gennemsnitlige varighed og antallet af strejkende (per strejke) giver her formen for den typiske strejke, og for at kunne relativere den samlede strejkeaktivitet til en periode, region eller industri, tilføjes dimensionen antal strejker (frekvens/hyppighed) - derved fremkommer nedenstående figur:



I de sidste hundrede år har strejkeformen undergået drastiske ændringer (fra fig. a til b).⁽²²⁾ De »typiske« strejker var i industrialiseringens første årtier få i antal, involverede ikke mange arbejdere, desuden var de lange og bitre. Den »moderne« strejke er, stadigvæk iflg. Shorter og Tilly, et (politisk) massefænomen, de forekommer hyppigt, er korte og omfatter mange arbejdere.

At der er forbundet svære problemer med brugen af disse kriterier skal ikke skjules (jvf. de forskellige deflaterings størrelser), men fordelene opvejer i dette tilfælde langt ulemperne ligesom andre strejkedimensioner vil kunne kobles til de allerede nævnte: antallet af organiserede strejker, korrelationen mellem organisationsgrad og strejkeudfald, antal virksomheder berørt af strejker, eventuelt forekomne demonstrationer og vold under arbejdskampe, strejkens umiddelbare årsager og arbejdernes krav, etc.⁽²³⁾. Svar på blot nogle af disse spørgsmål vil ikke alene give os indblik i strejkens fysi-

ognomi men også informere om strejkens defensive henholdsvis offensive karakter, hvilken rolle planlægning indtog, strejkens økonomiske og politiske elementer, arbejdernes muligheder for at stille krav til andre klasser og grupper i samfundet tillige med effekten af arbejdsstandsnin- ger på samfundets ressourcedistribution og magtstruktur.

Disse problemstillinger bærer præg af den kvantitativ orienterede strejkeforsk- ning, men som P.N. Stearns har sagt, er dette en alvorlig begrænsning: »I have found it impossible to develop a suffi- ciently subtle interpretive framework re- lying on statistical materials alone; other evidence, derived from more detailed stu- dy of individual strikes, is essential«.(24) En opfordring der kunne bidrage til at placere strejken i arbejderbefolkningens hverdag.(25) Hvilke arbejdsbetingelser og hændelser gik forud for arbejdsnedlæg- gelsen, hvordan opfattedes og gennemle- vedes strejken fra dag til dag, hvilke ind- virkninger fik strejken på familielivet på lokalsamfundet samt den enkeltes be- vidsthed? Disse og andre tilsvarende spørgsmål kan alene besvares gennem en dybdeborende historisk mikroanalyse med inddragelse af ikke-kvantificerbare kilder eller samfundsvidenskabelige red- skaber som deltagerobservation og inter- viewoptagelse, der sætter os i stand til at vurdere vigtigheden af en kollektiv be- vidsthed og informelle grupperelationer foruden kommunikations- og beslut- ningsmønstre før, under og efter en strejke-situation.(26) Endvidere vil en så- dan holistisk angrebsvinkel kunne oplyse om hvordan utilfredse arbejdere reagere- de, når de blev afskåret fra at strejke eller hvorledes virksomhedsledelsen bevidst undertrykte og manipulerede med ar- bejdskraften for at undgå ethvert optræk til strejke.(27)

C. Teorier og argumenter i nyere strejkeforskning

Industrielle konflikter er blevet og bliver studeret fra mange forskellige synsvin- ker, vanskelighederne består i på en me- ningsfyldt måde at samle og skille argu- menterne under hensyntagen til deres in- terne logik. En gennemgang af de mange strejkeanalyser viser, at de divergerer bå- de mht. interesseområder (strejken sat i relation til forholdene på arbejdsmarke- det, økonomiske fluktuationer, sociale forandringer eller politiske begivenheder), metodik (kvantitative v. kvalitative fremstillinger) og selvfølgelig teoretiske ståsted.

For at overkomme nogle af disse van- skeligheder har jeg valgt først (afsnit C1) at diskutere en række kausale teorier, der fokuserer på sammenhængen mellem konflikters/strejkers opståen og omfat- tende ændringer i samfundsstrukturen. I afsnit C2 er vægten blevet lagt over på en præsentation af argumenter, der søger forklaring på strejkesvingninger, strejke- former, strejkeorganisering, m.v. - dog sådan, at de »strukturelle« variable træk- ker på de grundlæggende kausale teorier.

C1. Kausale teorier

Den videnskabelige litteratur afstikker tre klasser af argumenter, der forbinder kol- lektive aktioner med industrialisering: Sammenbruds-, afsavns- og interesse- teorier.

For mange historikere og sociologer har industrialiseringen været en proces, der i sin begyndelse førte til splittelse, op- løsning og social ustabilitet. Klassisk er således følgende citat af den franske hi- storiker Chevaliers:

»Udstødningen fra de gamle forhold og en famlen sig frem efter noget nyt førte under industrialiseringens begyndelse til

frustration, angst, usikkerhed, modstand, aggression, plagsomhed, nye trusler og risici, nye problemer, krav og forventninger til de frisk rekrutterede arbejdere, for deres familier og deres arbejdskammerater... Under overfladen kogede og gærede permanent den latente protest«. (28)

Samme argument genfindes bl.a. hos Val Lorwin og W. Lafferty. De hævder med henvisning til den europæiske⁽²⁹⁾ og skandinaviske⁽³⁰⁾ arbejderbefolkning, at de mindst stabile og dem som var mest afsondret fra den »almindelige« befolkning også var mest tilbøjelige til at indtage en radikal protesterende holdning.

Ideen bag »sammenbrudsteoriene« er, at kollektiv »adfærd« opstår som følge af nedbrydningsprocesser i et samfund. Sociologen Emil Durkheim afpassede sammenbrudsteorien til en standard-interpretation af konflikter. I sit berømte værk »Le suicide« (1897) fremlægger Durkheim et samfunds »conscience collective« det vil sige de fælles regler (solidaritetsmekanismer), der er retningsgivende for menneskets adfærdsmåde og indre psykiske stabilitet, men som når de udsættes for spændinger (industrialisering og/eller økonomisk vækst) mister deres greb om individet. Denne opfattelse har opnået stor popularitet hos konfliktforskere i dag: Mens det præ-industrielle og det moderne samfund er socialt stabilt, virker selve vækst-processen som en destabiliserende faktor. Både de de-klasserede og de socialt opadstigende bliver revet løs fra de traditionelle bånd, hvorved begge grupper bliver ofre for rodløshed og desorientering.⁽³¹⁾ Når først de gamle begrænsede forventninger er svundet bort, er der en tendens til at diskrepansen mellem de nye håb og behov og den realiserede behovstilfredsstillelse på et eller andet tidspunkt opleves som værende for stort hvorved sandsynligheden for konflikter øges. En

korrektion af dette ræsonnement går under navnet af en »want/get - ratio« model: I henhold til denne er mulighederne for oprør størst når en længere periode med økonomisk og social vækst afløses af en kort periode med drastisk tilbageslag. Forventningerne om endnu værre tilstande frembringer en kollektiv følelse af angst og frustration, der igen får større dele af befolkningen til at reagere mod disse forhold.⁽³²⁾

Durkheims lære blev også viderebragt af struktur-funktionalisterne og har sine mest stringente fortalere hos Talcott Parsons og Neil J. Smelser i deres opfattelse af industrialiseringen som en strukturel differentieringsproces: Differentieringen sætter ind med forstyrrelser i det sociale system helt præcis i familieøkonomien, der opstår anspændelse, disorganisering, anomi kort sagt en utilfredshed, som giver social uro, opløb, demonstrationer og strejker.⁽³³⁾

Overvejelserne bag afsavnsteoriene eller mere specifikt befolkningsgruppers relative afsavn strækker sig fra en antagelse om den spontane uorganiserede reaktion på de ulykker og det pres, som udøves af den tidlige industrielle organisationsform til en eller anden form for organiseret kollektiv modstand mod de samme misforhold. Den større velfærd blandt arbejderne vil dog med tiden få den organiserede protest til at svinde hen. Sociologen C. Kerr har klart og koncentreret trukket argumentet op:⁽³⁴⁾

»The level of protest rises and then falls off again as the process of commitment advances. At first, the worker is so little connected with industrial life that he has neither a great desire nor sufficient means to protest. As his involvement in and experience with industrial life increase, his power to influence the industrial environment also increase, and his tendency to

protest rises. Industrial life is now his life, and he wishes to mold it closer to his heart's desire. Later on, as machinery is established to meet his grievances and as the cost of conflict begins to bulk larger, industrial protest may tend to fade away. The surrounding industrial environment comes either to be accepted or, at least, to be acknowledged as inevitable. What protest remains tends to be highly structural and formally expressed. Finally, in the overcommitted worker, organized protest tends to disappear«.

Overfor sammenbruds-tesen dens varianter med deres fokusering på socialpsykologiske variable og afsavnsteoriene, der henlægger de egentlige strejkeårsager til kortvarige abrupte forstyrrelser som prisfluktationer, indførelse af ny teknologi og lønindgreb, indtager »interesse-teorien« (omtales også som solidaritetstesen) en position, der hæfter sig ved relationerne mellem forskellige samfundsklasser og ændringer i produktionsstrukturen. Som den centrale forklaringskategori indgår den ulige fordeling af goder/ressourcer og dermed følgende ulige tilgang til magtpositioner. Interesse- og solidaritetsteorien har sin væsentligste baggrund i den klassiske marxistiske analyse i flg. hvilken fælles interesser og mere indirekte solidaritet udgår fra produktionens organisering og arbejdernes position i denne. Afsnit D og E redegør nærmere for teoriens nyere versioner og deres empiriske landvindinger.

C 2. Strukturelle teorier

C21. Moderniseringsteori

Moderniseringsteori er givetvis en fordrejet betegnelse, for der er på ingen måde tale om et lukket teoretisk system, men derimod om et katalog med problemer og løsningsforslag.⁽³⁵⁾ I sin opfattelse af

hvad »modernisering« er får sociologen Wilbert E. Moore indkredset væsentlige sider af dette noget diffuse begreb: »What is involved in modernization is a »total« transformation of a traditional or pre-modern society into the types of technology and associated social organization that characterize the »advanced«, economically prosperous, and relatively politically stable nations of the Western World«.⁽³⁶⁾

Overført til studiet af sociale protester herunder strejker peger det skitserede moderniserings-paradigme på en industrialiseringsproces, der stimulerede en omfattende migration, fremskyndede opløsningen af traditionelle sociale bånd og producerede stress, spændinger, protest- og oprørsbevægelser. Videre postuleres det, at som arbejderne vænnedes til de nye industrielle omgivelser, stagnerede strejkeaktiviteten for helt at falde bort med det fremskredne/avancerede samfund. Det er især strejkens såkaldte »bort-visnen« i det 20. århundrede, der har optaget en lang række forskere og som viser hen til begreber som: økonomisme, inkorporation, integration, borgerliggørelse, den nye arbejderklasse og institutionalisering.⁽³⁷⁾ I stedet for at diskutere disse termer enkeltvis har jeg valgt at fremhæve to »skoler«, en angelsaksisk og en tysk, der begge mere eller mindre eksplicit bygger på sociologen R. Dahrendorfs teori om »klassekonfliktens institutionalisering« og opsplitning i henholdsvis »industrielle konflikter« og »politiske konflikter«.⁽³⁸⁾

Til den britiske retning hører en tradition, der går under navnet »industriel pluralisme«. Hovedargumentet hviler på en antagelse om, at det moderne teknologiske samfund nærmer sig en ligelig fordeling af (magt)ressourcer på en lang række specialiserede interessegrupper.⁽³⁹⁾ Ny

teknologi og økonomisk vækst fører til, at arbejderklassen fragmenteres og overtager middelklassens værdier og normer, ligesom modsætningerne mellem arbejdsgivere og arbejdere, mellem managere og arbejdere tenderer til at mindskes under påvirkning af almindelig konsensus og interessefællesskab. Manifeste konflikter (strejker) vil miste deres betydning og mening i og med, at nye institutioner som politisk demokrati og kollektive forhandlinger (det arbejdsretlige system) vinder indpas. Dermed følger også en opsplitning af klassekampen i industrielle og politiske konflikter. Det vil med andre ord sige færre og mindre strejker (overvejende lønsspørgsmål) og en fredelig kappestrid mellem de politiske partier om vælgerne.

En nyere variant af denne tese (the Oxford school of industrial relations) ser strejken som værende et svar på hastige teknologiske ændringer og dermed kommunikationsbrist. Nye tidssvarende forhandlingsorganer vil imidlertid kunne genoprette harmonien og fjerne strejkeårsagerne.⁽⁴⁰⁾ En bredere argumentationsramme ligger til grund for to indflydelsesrige bidrag af henholdsvis Ross & Hartman og Kerr & Siegel.

I deres komparative undersøgelse »Changing Patterns of Industrial Conflict« (fra 1960) konkluderer Ross og Hartman, at industrielle konflikter i avancerede industrielle samfund (med få undtagelser) »visner bort« (the withering away of the strike). Den af forfatterne iagttagne nedgang i strejkeaktiviteten mellem 1900 og 1956 (de benyttede måleenheder er: tabte arbejdsdage per fagforbundsmedlem og tabte arbejdsdage per strejke), ser de som et resultat af ændringer i arbejdsgivernes strategi, forhandlings teknikker, regeringsfunktioner samt fagorganisationernes politik, hvortil

kommer opretholdelse af fuld beskæftigelse, ideologiernes og klasseholdningernes aftagende betydning, forbedret levestandard og ikke mindst arbejderbefolkningens borgerliggørelse, som de sætter i forbindelse med væksten i antallet af mennesker beskæftiget i serviceerhvervene og den offentlige sektor.

Hypotesen om »den isolerede masse« er Kerr og Siegels bidrag til spørgsmålet om »arbejderbefolkningens integration«.⁽⁴¹⁾ Deres empiriske resultater viser høj strejketilbøjelighed hos minearbejdere, og alle levede de i isolerede samfund med »own codes, myths, heroes, and social standards«. Isolationen fra det omgivne heterogene samfund, den sociale homogenitet, de fælles værdier og hårde ubehagelige arbejdsbetingelser »fosters an independent spirit, it will draw tough, inconstant, combative, and virile workers, and they will be inclined to strike«. Fortsat industrialisering og større arbejdskraftmobilitet vil med tiden føre til, at de isolerede lokalsamfund opløses og videre, at strejkeaktiviteten falder.

Strejkeforskningen i Vesttyskland har på det seneste fået et gavnligt opsving, der metodisk føjer nyt til udover det rent empiriske.⁽⁴²⁾

Til forklaring af forholdet mellem konfliktparterne og dermed også den stigende strejkeintensitet i Tyskland i perioden 1890 til 1918, gør H. Volkmann brug af begrebet »Organisierten Kapitalismus«.⁽⁴³⁾ Arbejdernes stigende tilslutning til fag- og partiorganisationerne, centraliseringen og bureaukratiseringen af arbejderbevægelsen og arbejdsgivernes repræsentative organer bevirkede, at flere ressourcer på en effektiv og rationel måde kunne sættes ind i den økonomiske og politiske kamp.

Fra slutningen af 1920'erne var strejkeaktiviteten imidlertid faldende, ligesom det kan konstateres, at strejken bliver

kortere men større - fra slutningen af 50'erne er også antallet af deltagere per strejke for nedadgående. Grundmønstret i denne forandringsproces er med Volkmanns moderniseringstese: »Die Rationalisierung des Konflikts durch Organisation...Rationalisierung heisst in diesem Fall Differenzierung. Sie zerlegt den ursprünglich vielschichtigen Komplex des klassischen Arbeitskonflikts in Teilkonflikte und entwickelt für die separierten Probleme spezifische Lösungen oder Regulationsmechanismen«.⁽⁴⁴⁾ Til de vigtigste reguleringsmekanismer hører: (a) demokratisering af arbejdsforholdene hvormed hentydes til arbejdernes og arbejdsgiverenes repræsentation i paritetiske organer; (b) medbestemmelse i virksomhederne; (c) udviklingen af et arbejdsretsligt system herunder kollektiv tariffautonomi; (d) politisk og social demokratisering af samfundslivet - omtales af Volkman også som arbejdernes sociale integration i samfundet og deres organisationers andel i den politiske magt. I følge differentieringslogikken bliver der således kun tariffkonflikten at se til, efter at alle andre interesse modsætninger er blevet demokratiseret og reguleret. Denne fører dog sjældent til desideret arbejdsstandsning, eftersom arbejdsmarkedets »kollektive forhandlinger« sædvanligvis formår at justere forholdet mellem profit og løn til alles tilfredshed. Tilbage bliver nogle »vilde strejker« (spontane aktioner) udsprunget af arbejdernes anonymitet og fremmedgørelse overfor et generelt voksende bureaukrati.

C22. Strejker, forhandlingsteori og økonomiske konjunkturbevægelser

En anden stor gruppe af studier koncentrerer sig om industrielle konflikter for-

trinsvis strejker på baggrund af økonomiske konjunkturbevægelser.

Resultaterne af denne strejkeforskning viser uafhængig af tid og sted, at strejkefrekvensen (antal strejker per tidsenhed) følger de økonomiske konjunkturer i særdeleshed bevægelserne i arbejdsløshedstallene. Forklaringen på denne omvendte relation er, at fagorganisationerne vil være mere tilbøjelig til at benytte strejketruslen, når de kan tilbyde deres medlemmer en række forhandlingsfordele. Arbejdsgiverens uvillighed mod at miste sin del af det ekspanderende marked, hans viden om lønstigninger andre steder og hans manglende muligheder for at erstatte strejkende arbejdere med ikke strejkende sætter uvilkårlig arbejderne i en mere favorabel stilling og øger dermed deres villighed til at strejke.⁽⁴⁵⁾ Heroverfor hævdes det, at gunstige markedsbetingelser, højere profit og arbejdernes større styrke får arbejdsgiverne til hurtigere at give (løn)indrømmelser for at undgå standsning i produktionen: resultatet bliver, at den positive korrelation mellem økonomiske konjunkturer og strejkefrekvens bliver svagere end først antaget.

I økonomiske nedgangstider får vi den modsatte reaktion. Arbejderne vil være mindre tilbøjelige til at slutte op om fagforeningerne.⁽⁴⁶⁾ Arbejdsgiverne vil lettere kunne fyre eller omflytte »besværlige« arbejdere, og han kan evt. kompensere et produktionsstop ved at sælge ud af lagerbeholdningen. Desuden vil den almindelige lønstagnation og mindsket prisstigning få både fagforeningerne og deres medlemmer til at holde igen med lønkrav. At den skitserede sammenhæng mellem nedgangskonjunkturer og strejkehyppighed ikke bliver helt så markant beror dels på arbejdsløshedsunderstøttelsens højde og dels på arbejdsmarkedets opdeling i en gruppe af lavt kvalificerede og lavtlønne-

de arbejdere der, udsat for høj arbejdsløshed, reagerede med lav strejketilbøjelighed, og en anden gruppe af højt lønede og højt kvalificerede arbejdere, som i nedgangstider formåede at bevare deres jobs og endog kæmpe for bedre vilkår.

Trukket skarpt op fremgår det, at den såkaldte »økonomisk-psykologiske« model søger at forklare strejkeniveauet vha. indikatorer fra den almene økonomiske situation, arbejdsmarkedet, reallønsudviklingen og dertil knyttede utilfredshed blandt arbejderne. Forværring af den økonomiske situation over reallønssænkning (prisstigninger og pludselig afbrydelse af reallønsstigningen) og forbedring af forhandlingspositionen i forbindelse med konjunkturopsving er de mest gennemdiskuterede emner. På trods af nogle modererende indvendinger ser det ud til, at den økonomisk-psykologiske forklaringsmodel a priori og empirisk står sig ganske godt mod »virkeligheden« i både ældre⁽⁴⁷⁾ og de nyere såkaldte økonometriske studier.⁽⁴⁸⁾

Alligevel er der grund til at tage en del forbehold overfor de økonomiske determinanters forklaringsværdi. Nok opnås der høje signifikante koefficienter når strejke frekvensen regresseres på en række sæsonmæssige »dummy« variable eller på en trend, men der udvikler sig hurtigt »en stærk mistanke om at sådanne ligninger ikke siger mere end at strejkeantallet er voksende over en tid, og at de præges af sæsonmæssige svingninger«.⁽⁴⁹⁾ Hvertil kan føjes, at regressionskoefficienten falder markant, når man i stedet for strejkefrekvens som afhængig variabel benytter antal strejkende eller antallet af tabte arbejdsdage.

Fra anden side og det vil især sige fra sociologer og historikere, har man indvendt, at strejkehyppighedens afhængighed af konjunkturerne kun er signifikant

inden for institutionaliserede rammer skabt efter 2. verdenskrig i de anglo-amerikanske lande.⁽⁵⁰⁾ Et veludviklet arbejdsretligt system, tilstedeværelsen af store stabile arbejderorganisationer samt etableringen af legale/legitime interessegrupper med rutine-adgang til politisk besluttende organer, skulle have overflødiggjort politiske proteststrejker, for i stedet at give plads for rene økonomiske strejker.

At de økonomiske/økonometriske strejkemodeller alene ser på årlige (evt. kvartalsvise eller månedlige) svingninger i strejkeaktiviteten gør dem tillige delvis uegnede til at sige noget om strejkebevægelser over længere perioder herunder strejkebølger.⁽⁵¹⁾ Derved går en del information om strejkernes makro-strukturelle determinanter tabt ligesom den snævre fokusering på arbejdsmarkedsrelationer og forhandlingssituationer sker på bekostning af historiske og politisk orienterede analyser.

Anvendelsen af økonometriske metoder har på trods af al kritik givetvis en del at sige om hvilke relationer, der eksisterer mellem strejkefluktuationer og økonomiske faktorer i form af prisændringer, inflation, leveomkostninger, nationalindkomst, profitrate, aktiekurser, arbejdsløshed, lønninger m.v. Især har modellerne undersøgt betydningen af bevægelser i (real)lønnen, hvorom psykologerne Krech og Crutchfield har skrevet, at »...a wage rate is psychologically inadequate, no matter how large in absolute amount, if it results in a wide discrepancy between the worker's level of inspiration and his level of achievement«.⁽⁵²⁾ Videre har økonomerne Ashenfelter og Johnson konkluderet,⁽⁵³⁾ at »...the basic function of the strike is as an equilibrating mechanism to square up the union membership's wage

expectations with what the firm may be prepared to pay«.

Skal der tillægges de økonometriske modeller og Ashenfelder og Johnsons velkendte studie nogen større teoretisk ud-sagnskraft, er det forventningsfunktionen eller om man vil »the expectation-achievement« teorien, der bør refereres til og eventuelt kritiseres, som næstfølgende afsnit D og E lægger op til.

D. Strejken som kollektiv aktion

Det er et almindeligt træk ved de fremførte argumenter, at arbejdernes »vrede, frustration, afsavn, krav og motiver« uden vanskeligheder lader sig omsætte til kollektive aktioner. At disse aktioner bundes i og kan forklares ud fra nogle individuelle psykologiske frustrations-afsavns mekanismer, som dog vil have en tendens til at forsvinde alt efter som samfundet industrialiseres, demokratiseres og institutionaliseres.

Disse generelle opfattelser er der imidlertid en del forskere, der har søgt at gøre op med. Det nærmeste udgangspunkt kan siges at være Chicago-skolens studie af kollektiv »adfærd«. Denne retning betragter sociale bevægelser, sociale konflikter og protester som normale og rationelle i et samfund under konstant forandring. Sociale bevægelser og kollektive aktioner analyseres ikke alene ud fra karakteristika ved deltagerne, men sættes også i relation til samfundet i dets helhed. Dette »interesse«-approach er på det seneste vundet frem under navnet »ressource-mobilisering« og har med sociologen og historikeren Charles Tillys bog fra 1978, »From Mobilization to Revolution« fået sit indtil videre stærkeste teoretiske udspil.⁽⁵⁴⁾ Det grundlæggende (mod)argument i Tillys konfliktteori er, at ligemeget hvor utilfreds en gruppe af mennesker er

eller bliver, formår de ikke at engagere sig i kollektive »aktioner« med mindre de udgør eller danner en organiseret enhed med adgang til en eller anden form for og mængde af ressourcer. Og selv da kan staten eller en anden konkurrerende gruppe undertrykke viljen til kollektiv handlen ved at øge »oprørernes« omkostninger.

Tilly analyserer kollektive aktioner ved hjælp af to generelle modeller: en politik model (polity model) og en mobiliseringsmodel (mobilization model). De væsentligste elementer i politik modellen består af staten (en organisation/organisationer som kontrollerer den største koncentration af magtmidler i en given befolkning) og grupper, der stræber efter magt omfattende både medlemmer af staten (et medlem er enhver konkurrent, som har rutinemæssig low-cost adgang til ressourcer kontrolleret af staten) og konkurrenter lig med alle andre grupper. Den anden model: mobiliseringsmodellen inkluderer fire variable, der beskriver og forklarer hver enkelt konkurrents handlen. Disse udgør: (a) gruppeinteresser; (b) organisering henholdsvis disorganisering, og (c) mobilisering, der refererer til mængden af ressourcer under kontrol af en konkurrent (et fald i mængden af kontrollerede ressourcer omtales som demobilisering) samt (d) den belønning respektiv risiko en given konkurrent må kalkulere med i forhold til omgivelserne, dvs. staten og andre konkurrerende grupper.

Tillys konfliktteori er, som den fremstilles her, aldeles abstrakt og statisk. I sin mere dynamiske form angiver den hvorledes kapitalisme og statsdannelse omstrukturerede og skabte grundlaget for variationerne, rytmen og retningen i de kollektive aktioners tre fundamentale komponenter: De interesser hvorom folk er villige til at organisere og handle, deres kapacitet for at handle i overensstemmelse med disse

interesser samt muligheden for at forsvare eller fremme disse interesser kollektivt. Således kan strejkeaktiviteten/intensiteten og strejkeformen siges at være påvirket af to kronologier: (a) de store træk i produktionens organisering og de dertil knyttede socioøkonomiske og socioøkologiske forandringer, og (b) ændringer i arbejderbefolkningens informelle og formelle organisering samt nationale politiske (magt)position. Derved kommer demonstrationer, opløb og strejker til at indgå som rutinemæssige begivenheder eller processer i grupper og klassers kamp om ressourcer og modstridende idealer.

Strejken har ikke alene som protestform ændret sig over tid, men komparative undersøgelser har vist, at strejken kun er en af flere mulige aktionsformer, arbejderne kan tage i anvendelse for at fremme deres interesser. Til forskellige tider er der et valg at træffe mellem appel til de politiske myndigheder af officielle kanaler, petitioner, demonstrationer, sabotage, arbejdspladsbesættelser, nedsat arbejdstempo, blokader og strejker. Derfor bliver også som antydning af Tilly »...the level of strike activity...at best an imperfect indicator of working-class collective action as a whole. A proper explanation of strike activity must include an account both of the choice among alternative forms of collective action and of the process of negotiation«.

Antagelserne om de kollektive aktioners formkategorier, intensitet og rytme er delvis reducerbare fra den generelle ressource-mobiliserings teori, men beror desuden på et antal empiriske studier blandt disse E. Shorter & C. Tillys, »Strikes in France 1830-1968«, en bog som har ændret strejkeforskningen siden den udkom i 1974 og hvis forudsætning er ca. 110.000 strejker i Frankrig med hovedvægten lagt på en detailundersøgelse

af 38.000 arbejdsnedlæggelser mellem 1890 og 1935.

Strejkerne havde fra Juli Monarkiet og frem til den 5. Republik ikke alene taget til i antal, de havde også i tidens løb ændret form mest radikalt efter 2. verdenskrig: De tidlige strejker involverede kun få arbejdere, da virksomhederne var små, spredte og arbejderne kun svagt organiseret, de var endvidere langvarige (intense) og få i antal. Frem mod 1960 ser vi, at gennemsnitligt deltog 500, og strejkernes varighed var blevet indskrænket til én dag (median angivelse), »...they had passed from being smallscale, intense, unusual occurrences to large-scale, calculated everyday events«.

Bogens hovedargument portrætterer strejken »...as an instrument of working-class political action. Workers, when they strike, are merely extending into the streets their normal processes of political participation«. Strejken inkorporerede arbejderne i det politiske system via tre kanaler: (a) ved at tvinge staten til at intervenere i striden, (b) ved at påvirke den offentlige mening og gøre denne bekendt med styrken og energien bag arbejderne krav, og endelig (c) ved at udøve direkte pres på det politiske center med iværksættelse af større strejkebølger. Strejkebevægelsens historie de sidste ét hundrede og halvtreds år,

»....suggests that there is a regular, intimate relationship between industrial structure, the organizational bases of working-class life, worker participation in politics and strike activity. Every new stratum of workers which economic modernization tosses to the surface will sooner or later demand participation in the nation's political life; and established groups will struggle against the eclipse of their present position of power by some upstart. Whether activation for this poli-

tical struggle comes sooner or later depends on the challenger group's success in putting together an organizational launching pad. Some groups quickly got this collective basis for political agitation in place: the artisans working in factories in the 1890s. Other groups endured long lapses of time before their organizational fundaments would sustain a political take-off«.(55)

Efter således i korte træk at have opsummeret ressource-mobiliserings argumentet, C. Tillys konfliktteori og nogle af dens empiriske resultater, følger to uddybende afsnit: et om tidlig strejkeaktivitet i en række vesteuropæiske lande, og et afsluttende om hovedtrækkene i vesteuropæisk og nordamerikansk strejkeudvikling i perioden ca. 1900 til 1980 set i et komparativt perspektiv.

D1. Tidlig strejkeaktivitet, industrialisering, urbanisering og proletarisering

Præ-industrielle og tidlig industrielle kollektive aktioner tog deres udgangspunkt i faglærte håndværkeres interesser inden for rammerne af en velafgrænset lokalitet. »Ideologisk« var der tale om en konservativ, tilbageskuende omverden og selvforståelse, der gjorde krav på at få genetableret tidligere rettigheder, autoritetsbånd og distributionsveje.(56)

De faglærte arbejderes interesser var bygget op om produktionens organisering (små produktionsenheder i et lokalt marked), arbejdsmarkedet (mulighederne for at kontrollere og regulere det lokale arbejdsmarked især tilgangen til faget) og ikke-arbejdsrelaterede gøremål (fritidsvaner og foreningsaktiviteter: »The work structure of handicraft industry, and the artisanal culture it gave rise to, provided the organizational and cultural basis for

the collective resistance of these workers to the social consequences of the rise of early industrial capitalism«.(57)

Nogle studier ser strejkeaktiviteten blandt faglærte håndværksarbejdere som en reaktion mod teknologiske ændringer, der truede med at overflødiggøre deres faglige kunnen og reducere deres sociale status.(58) Andre undersøgelser lægger mindre vægt på introduktionen af nyt maskineri, men understreger derimod virksomhedsejernes forsøg på at opnå kontrol med arbejdskraften både h.ang. rekruttering og job-kontrol.(59) Det står også klart, at kun arbejdere med en veludviklet solidaritet var i stand til at mobilisere de nødvendige ressourcer til iværksættelse af fælles aktioner. Nærmere bestemt afhang arbejderens muligheder for ataktionere kollektivt af mobiliseringsniveauet, der igen kan ses som en funktion af informel og formel organisering. Kapacitet for organisering havde dels at gøre med forholdene på arbejdsmarkedet, lokalitetsbånd og forbindelsen mellem arbejdsplads og hjem.(60) Desuden bør der tages hensyn til arbejdsgivernes og statsmagtens rolle,(61) og på længere sigt industrialiseringen og urbaniseringens betydning for omkostningerne ved organisering.(62)

Lokal organisering og lokale aktioner stod imidlertid ofte svagt overfor arbejdsgivernes magtposition, og for at styrke deres krav involverede grupper af faglærte håndværksarbejdere sig i radikalt politisk arbejde og indgik i koalitioner med ufaglærte industriarbejdere.(63) De faglærte arbejdere førte også an i strejkeplanlægningen.(64) En undersøgelse af de stokholmske arbejdere i perioden 1850 til 1909 viser, at det var de faglærte organiserede arbejdere, som strejkede hyppigst, holdt strejkemøder, valgte strejkeledelse, oprettede strejkefonde med blandt andet

det formål at støtte fagfæller indenlands som udenlands i forsøg på at komme strejkebryderiet til livs. Det ses endvidere, at som fagforeningerne styrkedes, søgte de at hindre uoverlagte strejker, de indførte særlige strejke regler, der var med til at øge foreningens og hovedbestyrelsens indflydelse. Frem til midten af 1890'erne omfattede de ufaglærte arbejderes strejker sjældent mere end én arbejdsplads, de var korte med mange deltagere, der blev ikke oprettet strejkekasse eller valgt nogen strejkekomité. Først med etableringen af fagforeninger for de ufaglærte ændrede strejkerne form: de blev længerevarende med færre deltagere, mere offensive i deres lønkrav og mere succesfulde således, at de faglærte og ufaglærtes strejker frem mod århundredskiftet kom til at ligne hinanden mere.

I løbet af det nittende århundrede var strejken således blevet et almindelig kendt og anvendt protestmiddel og fra omkring 1900, »...they were routine facts of working-class life«. Ændringerne i aktionsrepertoiret og strejkens rutinisering kan forklares med baggrund i den industrielle kapitalisme, markedsdannelsen, proletariseringen og urbaniseringen.⁽⁶⁵⁾

Den »agrare revolution« og proto-industrialiseringen førte til en voldsom stigning i antallet af jordløse afhængige landarbejdere i de europæiske landsbyer og landområder fra det 18. og frem til midten af det 19. århundrede. Med den industrielle revolution og urbaniseringen i det 19.-20. århundrede lokaliseredes disse proletariserede arbejdere til byerne og optoges i det (industriel)urbane arbejdsmarked. Produktionens centralisering og følgende koncentration af arbejdere i bestemte fabrikskvarterer og beboelsesområder sænkede omkostningerne ved kommunikation og lettede arbejdernes organisationsdannelse og aktionsmuligheder.

Med samlingen af især ufaglærte industriarbejdere i landsdækkende klasseorganisationer efter århundredskiftet, blev det muligt at koordinere ressourcerne og aktionerne på en måde der virkelig udfordrede de besiddendes og statens magtstilling og dermed det nationale politiske system.

D2. Strejker i Vesteuropa og Nordamerika fra o. 1900 til ca. 1980

For Vesteuropa og Nordamerika under et fremgår det, at strejkeaktiviteten steg fra omkring 1870/80 til ca. 1925 efterfulgt af et fald, der varede ved under indtryk af den store depression. Denne blev samtidig begyndelsen til en nedgang i strejkens varighed, der fortsatte efter anden verdenskrig. Strejkedeltagelsen synes for de fleste lande at være stigende hele perioden igennem.⁽⁶⁶⁾ Yderligere og mere nuanceret dokumentation for ændringerne i de forskellige strejkekomponenter skulle det være muligt at hente i nedenstående tabel⁽⁶⁷⁾ og efterfølgende diskussion af en række nyere komparative strejkeundersøgelser.

Det er for årene 1900 til 1929 muligt at skelne mellem tre divergerende retninger i det internationale strejke mønster med Storbritannien og Belgien som outsiders: Nordeuropa med hyppige og længerevarende strejker, men med relativt få deltagere; Midt- og Vesteuropa hvor strejkerne var færre i antal, kortere med mange deltagere; de nordamerikanske strejker var som de nordeuropæiske langvarige, hvorimod de i frekvens og størrelse mere lignede de midt- og vesteuropæiske. Storbritannien og Belgiens strejke statistik bar især præg af nogle meget omfattende (general)strejker. Alt i alt tegnede der sig et billede af en tidlig mobilisering af arbejderklassen i de nordeuropæiske lande om-

kring politiske og økonomiske krav, en lidt senere men måske stærkere politisk mobilisering i de midt- og vesteuropæiske lande i takt med en stigende virksomhedskoncentration.

Efter 1945 havde strejken i mange lande ændret form og betydning, ikke så meget pga. efter-krigstids begivenheder men snarere forårsaget af depressionen i 30'erne, de fascistiske regimer og selve krigstidsmobiliseringen. Shorter og Tilly fremhæver for denne periode den politi-

ske demonstrations- og massestrejke som arbejderklassens dominerende kampform i henholdsvis Frankrig og Italien, mens strejkemønstret i Nordeuropa var præget af at arbejderklassen havde fået adgang til det politiske magtcenter, og i overensstemmelse med D. Snyder,⁽⁶⁸⁾ vurderes de nordamerikanske strejker som overvejende apolitiske orienteret mod omfordeling af ressourcer på virksomhedsniveau.

Douglas Hibbs er inde på samme tan-

1900-29:

Nordeuropa	Frekvens	Varighed	Størrelse
Sverige	18.0	40.8	210
Danmark	11.5	33.8	140
Norge (1921-29)	9.3	33.9 (1903-29)	570
Holland	13.0	32.0	100
Finland	15.9	25.7	180
Midt- og Vesteuropa			
Frankrig	7.8	15.1	300
Italien	12.1	14.2	320
Tyskland	11.1	15.7	290
Stor-Britanien	3.8	26.7 (1911-29)	1100 (1911-29)
Belgien	6.4	—	400
Nordamerika			
USA	7.4	—	530 (1916-29)
Canada	5.3	27.5	280

1945-68:

Nordeuropa	Frekvens	Varighed	Størrelse
Sverige	1.3	13.5	260
Norge	2.2	15.3	310
Danmark	1.8	13.4	640
Finland	6.0	13.4	780
Holland	2.5	5.6	240
Tyskland	—	5.4	—
Belgien	2.6	7.6	1100
England	9.9	3.4	400
Vesteuropa/Middelhavslandene			
Frankrig	12.8	2.3	1130
Italien (1950-68)	18.1	3.3	1030
Nordamerika			
USA	6.4	16.1	540
Canada	5.2	17.3	420

kegang i sin komparative studie af strejkeudviklingen i en række vestlige lande i det 20. århundrede. Hibbs konkluderer derhen at,

»...at the macro-theoretical level strikes are most usefully viewed as instruments of collective working-class action and that strike activity is one manifestation of an ongoing struggle for power between social classes over the distribution of resources, principally (though not exclusively) national income. The core of the argument is that long-run changes in the volume of industrial conflict are largely explained by changes in the locus of the struggle over distribution«. (69)

Hibbs demonstrerer, at lande med stor offentlig sektor og kollektiv konsum (social wage) relativ til privat konsumtion (market wage), både har større repræsentation af arbejderpartier i parlamentet og lavere efter-krigstids (1945-) strejkeaktivitet. I disse lande dominerer den politiske proces fordelingen af de samfundsmæssige goder, eller med Hibbs ord:

»...Political competition and conflict between left-wing and right-wing parties in the electoral arena (the political marketplace) has to a great extent replaced industrial bargaining and conflict between labour and capital in the private sector (the economic marketplace) as the process shaping the final distribution of national income«. (70)

Konflikternes transformering fra den industrielle til den politiske sektor i kampen om samfundsressourcer spiller også en vigtig rolle i A. Pizzornos »resource exchange« model og i Walter Korpi's »power difference model of conflict«. I følge Pizzorno indtager politiske faktorer en stadig mere fremtrædende plads i arbejderklassens/bevægelsens strategi. Hvor fagbevægelsen i en lang periode efter 2. verdenskrig har udvekslet politiske

ressourcer mod kortsigtede økonomiske (højere løn og forbrug), så er der nu efter 1968 tegn på, at arbejderbevægelsen i adskillige vesteuropæiske lande ser en fordel i at benytte deres arbejdsmarkeds-kapacitet (herunder produktionsstop) til at indgå langsigtede politiske ressourcer, der så igen kan sættes ind til forbedring af arbejdernes forhandlingsposition på arbejdsmarkedet. (71)

Korpi's model er mere eksplicit om sammenhængen mellem politiske variable og ændringer i strejkeaktiviteten. Modellen postulerer, at ændringer i en af konflikt-parternes magtposition relativt til modparten øger sandsynligheden for at den begunstigede part vil mobilisere ressourcer og engagere sig i kollektive aktioner. Endvidere hævdes det, at en relativ forbedring af en deltagers magtgrundlag ikke alene øger dennes kollektive deltagelse, men også udvider og ændrer aktions-repertoiret. (72) Anvendt på en række lande i perioden 1900-76 med hovedvægten på tiden efter 2. verdenskrig fremsættes hypotesen, »...that to the extent that the working class is able to achieve strong and stable control over the government, the conflicts of interest between labour and capital will increasingly be fought out in the political arena and industrial conflict will decline«.

Ved at opstille et indeks for arbejderklassens samlede magtressourcer, dvs. dens industrielle og politiske mobilisering (antal fagforeningsmedlemmer og arbejderpartiernes vælgerandel) og korrelere med tilsvarende strejkeaktivitet (1945-76), kommer Korpi og Sharlev frem til nedenstående graduering: (73)

I nationer med høj arbejdermobilisering og stabile social-demokratiske regeringer har strejkeaktiviteten været drastisk faldende efter 2. verdenskrig. En stærk fagbevægelse og et godt hold om

regeringsmagten har kunnet ændre samfundets magtbalance til fordel for arbejderbefolkningen. Den økonomiske politik, socialpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken er her blevet brugt til at omfordele ressourcer, skabe social sikkerhed og høj beskæftigelse. I lande med høj mobilisering men med ustabile arbejderregeringer har arbejderbevægelsen ikke formået at øve tilstrækkelig indflydelse på den nationale økonomi og politik i et omfang der i længden forårsagede større ændringer i arbejderklassens konflikt-strategi. Middel-høj mobilisering og lav kontrol ensbetydende med delvis udelukkelse fra regeringsdeltagelse har vist sig at korrelere med en stærk stigning i strejkeniveauet efter 2. verdenskrig. Konflikterne har i disse lande været henvist til den industrielle arena under regeringer med sympati for kapitalejerne. I USA, Canada og Irland har arbejderklassen været svagt organiseret og uden repræsentation i de styrende politiske organer. Strejkeaktiviteten har været stabil med længerevarende strejker hovedsagelig udkæmpet i indu-

strisektoren. De øvrige lande Schweiz, Holland og Vesttyskland formår Korpi og Sharlev kun vanskelig at indpasse i ovennævnte model, i stedet peger de på nogle internationale forhold og historisk specifikke begivenheder.

Longitudinale studier fra henholdsvis Italien,⁽⁷⁴⁾ Storbritannien,⁽⁷⁵⁾ og USA⁽⁷⁶⁾ støtter den økonomiske models antagelse om en positiv korrelation mellem strejkefrekvens og økonomiske kort-tids fluktuationer, men kommer også frem til, at relationen mellem økonomiske variable og strejkeaktivitet er ustabil over længere perioder. Dernæst fremgår det, at strejkehyppighed, antal strejkende arbejdere og antal tabte arbejdstimer repræsenterer tre forskellige og til dels uafhængige mål for strejkeintensiteten.⁽⁷⁷⁾

Strejker i Italien 1954-78 fremviser en signifikant og positiv trend samt et sæsonpræget strejkemønster. Dertil kommer en periodisk cyklisk komponent med et interval på to til tre år i forbindelse med fornyelse af kollektive overenskomster. Endelig tilføjes en ikke-periodisk komponent nemlig de såkaldte strejkebølger. Gennemgående viser strejken sig at have mange deltagere, at være korte og hyppige. I overenskomstår var strejkerne særlig lange (skærpet konfrontation mellem arbejdere og arbejdsgivere) og omfattede flere arbejdere end sædvanligt. Fra omkring 1973 (-78) ændrede strejkebilledet sig radikalt: Strejkerne blev kortere og deltagerantallet steg. R. Franzosi fortolker denne overgang til deciderede massestrejker som iværksat af kommunistpartiet i dets forsøg på at opnå regeringsrepræsentation - alment kendt som det »historiske kompromis«⁽⁷⁸⁾ Franzosi kaster også lys over regeringen (politiet og domstolene) og arbejdsgivernes undertrykkelsesforsøg: antallet af dræbte, sårede og retsforfulgte/dømte kommunister

	Relativ involveret	Relativ volume
Høj mobilisering, stabil kontrol (Sverige, Norge, Østrig)	82	59
Høj mobilisering, lav kontrol (Danmark, New Zealand, England, Belgien)	368	208
Middelhøj mobilisering, lav kontrol (Australien, Finland, Frankrig, Italien, Japan)	1311	612
Lav mobilisering, udelukkelse (USA, Canada, Irland)	320	512
Lav-middel mobilisering, delvis deltagelse (Schweiz, Holland, Tyskland)	75	25

nåede således ekstreme højder i årene 1950 til 1954. Fagforeninger og arbejderes virksomhedsråd kom under heftig angreb, mens afskedigelse (med en signifikant negativ effekt på strejkeaktiviteten) og forflyttelse af politisk aktive arbejdere viser markante stigninger mellem 1962 og 73 »...what emerges from this section is that repression is an integral part of a complete strike model«.(79)

Som det fremgik af ovenstående tabel var de amerikanske og canadiske strejker forholdsvis langvarige, relativ hyppige og med mange deltagere uden at være massestrejker. Det ses tillige, at strejkeformen ikke har undergået de store forandringer fra 1880'erne/1900 til i dag. P.K. Edwards forkaster en ren politisk interpretation: »The political environment has to be taken into account, but the effect of that environment on strikes is mediated through the bargaining system«.

Kollektive forhandlinger i USA var de centrale, og foregik som en kamp om (job)kontrol over fundamentale rettigheder (arbejdsregler og disciplinsspørgsmål), derfor var strejkerne ofte lange, intensive og ikke sjældent voldelige. Svage fagforeninger inklusiv en splittelse mellem det føderale og statslige niveau, gjorde det vanskeligt for arbejderne at tilkæmpe sig politiske rettigheder, i stedet rettede de deres opmærksomhed mod den økonomiske sektor. Her blev de konfronteret med arbejdsgivere, der var yderst fjendtlige overfor fagforeninger og »indadtil« holdt på deres ret til at lede og fordele arbejdet (the right to manage). Edwards tese om konflikternes institutionalisering og deres »natur« falder dermed alligevel tilbage på nogle politiske magtaspekter.⁽⁸⁰⁾

Strejken er blevet analyseret som et trend-fænomen og som korttidsfluktuationer, hvorimod (den kvantitative) strejkeforskning har haft forbavsen-

de lidt at sige om strejkebølger.⁽⁸¹⁾ Shorter og Tilly referer til »omfattende strejkeudbrud« som udtryk for arbejdskampens politiske og organisatoriske natur.⁽⁸²⁾ Men hvorfor strejkebølger forekommer, hvornår og hvad de indebærer for deltagerne samt hvilken effekt de har på omgivelserne er endnu helt igennem uafklarede spørgsmål.

James E. Cronin, som har kortlagt seks omfattende strejkebølger i England mellem 1880 og 1972, foreslår »...that the uneven character of economic growth lies behind the comparable unevenness of industrial conflict...Strike waves thus appear as periodic and concrete manifestation of new attitudes and novel strategies produced by the impact of »long waves« of economic growth upon the working class«. I Cronins økonomiske model står »long waves« for Kondratieffs konjunkturbevægelser af 40 til 50 års varighed ligelig fordelt på gode og dårlige år. Strukturelle ændringer i økonomien forårsaget af virksomhedslukninger, innovationer, nye førende industrielle sektorer med tilsvarende ændringer i erhvervs- og arbejdskraftstrukturen, vil skabe spændinger i store dele af arbejderbefolkningen, der svarer igen med omfattende krav om prissænkninger, højere lønninger og bedre arbejdsforhold.⁽⁸³⁾

Hvad som skiller strejkebølger fra anden strejkeaktivitet er deres omsiggribende karakter og tilsyneladende succes. De omfatter gerne flere industrielle sektorer, de mobiliserer flere almindelige arbejdere, de indeholder spontane elementer, genererer nye ideer, ligesom nye organisationsstrategier vinder frem nedefra ofte i opposition til den etablerede ledelse. År med strejkebølger skaber stigende tilslutning til fagorganisationerne, fører til ændringer i ledelsesstrukturen og udvider arbejderbevægelsens demokratiske

grundlag. Om italienske strejkebølger siger R. Franzosi:⁽⁸⁴⁾

»Only during strike waves, these sweeping movements that come up from below, often with profound radical overtones, permeated and imbued democratic and equalitarian ideologies, do the workers face up against capital, bargaining their position as a class, claiming a bigger slice of the pie, contesting and rejecting the old rules of the game, claiming greater control over their destiny both inside and outside the plants«.

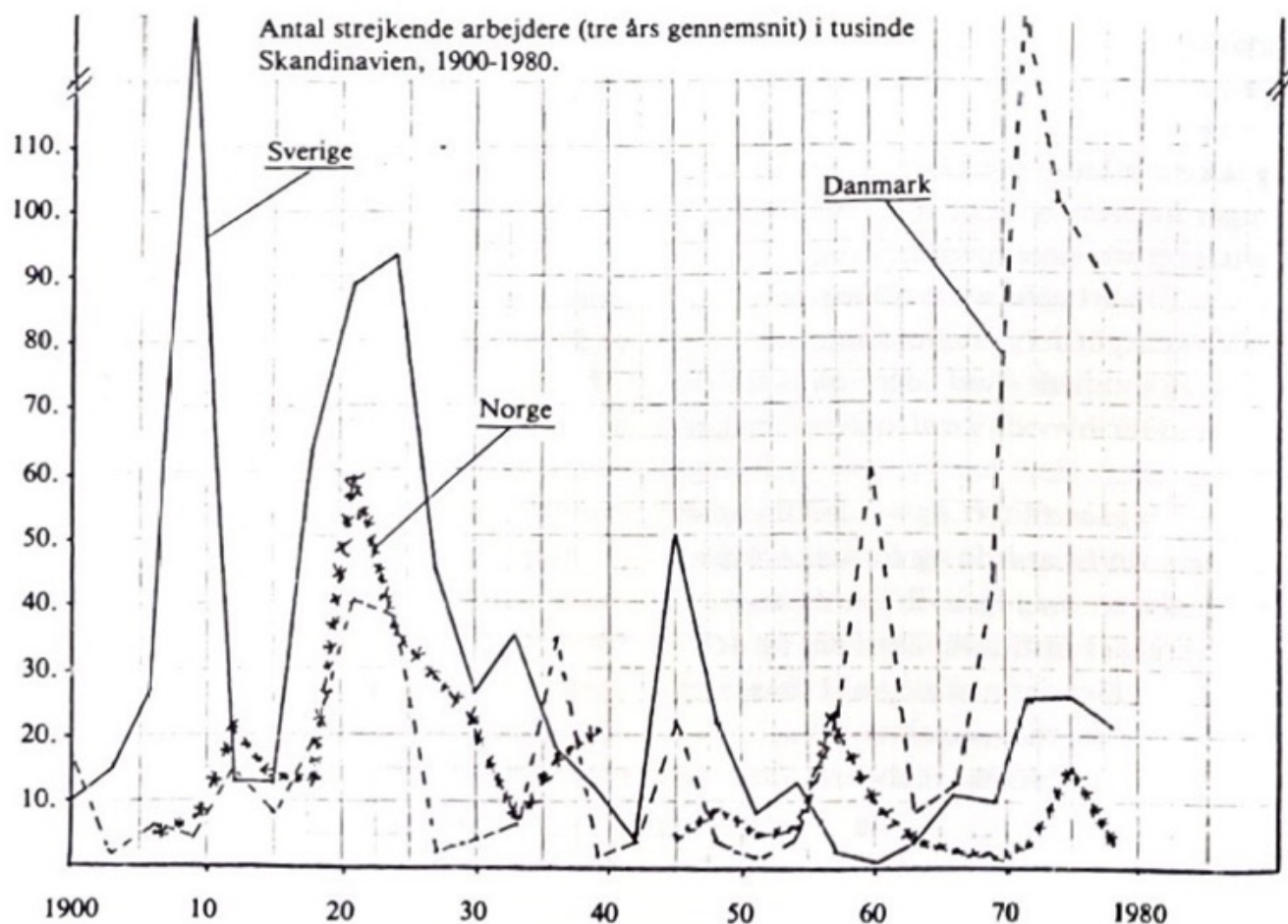
Med disse alt i alt få empiriske kendsgerninger men derimod så meget mere interessante hypoteser, er der skabt givtige muligheder for denne hidtil negligerede side af strejkeforskningen.

D3. Strejker i Skandinavien fra o. 1900 til ca. 1980

Komparativ strejkeforskning har været

særlig opsat på at forklare det drastiske fald i strejkeniveauet i Skandinavien (Danmark, Sverige og Norge) efter 1930 sammenlignet med en langt mindre eller endog modsat rettet tendens i de fleste andre vestlige industrialiserede lande.

Nyere historiske undersøgelser har peget på korporativistiske tendenser i 1920'erne og 30'erne, centraliseringstendenser inden for arbejder/fagbevægelsen og integration mellem parti og fagbevægelse som mulige forklaringer på den faldende strejkeaktivitet.⁽⁸⁵⁾ Med udgangspunkt i en sammenligning mellem Storbritannien og Skandinavien argumenterer arbejds sociologen Ingham med at,⁽⁸⁶⁾ ...»the development of procedural norms for the regulation of industrial relations« både reducerede konfliktniveauet og dets afhængighed af økonomiske faktorer. Ræsonnementet er velkendt fra diverse moderniseringsteorier, men som påpeget



af W. Korpi (med særlig henblik på Sverige), introduceredes de konfliktregulerende institutioner et godt stykke tid før de omfattende konflikter i 20'erne brød ud, ligesom reguleringen og centraliseringen af de industrielle relationer først slog igennem efter at konflikterne var bragt til standsning.⁽⁸⁷⁾ Alligevel afviser Korpi ikke, at arbejdsmarkedets institutionalisering kan have influeret på konfliktniveauet og strejkeformen alt eftersom de konflikt-regulerende organer i følge magt-ressource modellen kan opfattes som et magtbalancepunkt, hvorom konfliktparterne søger at regulere og rutinisere deres gensidige krav. Med reference til »the power-difference model«, hævdes det, at arbejderklassens begyndende mobilisering i 1880'erne og 90'erne forårsagede stærk stigende strejkeaktivitet, men som mobiliseringsniveauet steg, og arbejderbevægelsen konsoliderede sin politiske magtposition, blev det lettere for arbejderklassen/bevægelsen at »løse« interessenmodsatningerne gennem indsættelse af andre og mindre omkostningskrævende magtmidler såsom forhandlinger, lovgivning og regeringsindgreb overfor arbejdsgiverne⁽⁸⁸⁾ svarende til hvad Pizzorno i komprimeret form kalder udveksling af politiske ressourcer med industrielle ressourcer.⁽⁸⁹⁾

De stærke strejkefluktuationer i Danmark og det kraftige opsving efter 1967/8,⁽⁹⁰⁾ finder også indpas i Korpis konflikt-model:

I et tidligere forsøg på at måle arbejderklassens samlede styrke i en række lande, placerede Korpi Danmark i en gruppe med høj industriel mobilisering men med lav regeringskontrol modsvarende Sverige og Norges mere stabile arbejderregeringer.⁽⁹¹⁾ Skiftende og svage (mindretals-) regeringer, temporær uoverensstemmelse/splittelse mellem fagorganisationerne

og socialdemokratiet samt tilstedeværelsen af en særlig indflydelsesrig venstrearbejderopposition blandt fagbevægelsens egne folk, er symptomer på hvor vanskelig det har været for de skiftende socialdemokratiske regeringer at føre en politik, der virkede »overbevisende« og i tilstrækkelig grad tilgodeså arbejderklassens interesser. Og det gælder som antydning af Nils Elvander i hans nylig udkomne »Skandinavisk arbetarrörelse, at Danmark scorer lavt på samtlige de politiske, økonomiske og arbejdsmarkedspolitiske »omgivningsvariable«⁽⁹²⁾

»Den socialdemokratiske politiken har under efterkrigstiden mött mycket större svårigheter i Danmark än i de båda andra länderna. Dessa svårigheter är både en orsak till och en följd av Socialdemokratiets svaga politiska ställning. Frånvaron av effektiva styrningsmedel, särskilt på de närings- och bostadspolitiska områdena, har starkt försvårat den socialdemokratiske politiken och är i sin tur en följd av partiets svaga grepp om regeringsmakten och opinionsbildningen. Skattepolitiken, skolfrågorna och ATP-reformen är också exempel på socialdemokratiets svårigheter att föra en fast, konsekvent och effektiv politik. Det är detta som avspeglas i den ideologiska ryckigheten«, og kunne man tilføje, afspejler sig i Danmarks særlige strejkemønster.

Noter:

Denne artikel er blevet til med støtte fra Statens Humanistiske Forskningsråd under et ophold på Center For Research On Social Organization, University of Michigan, Ann Arbor i det akademiske år 1981/82. Endvidere ønsker jeg at takke Roberto Franzosi og Pamela Meil for deres inspiration og almene støtte.

1. Nyere konfliktforskning omtales i følgende værker: Ole Borre: »Oprørsteorier« (Kbh. 1980), Ted R. Gurr (ed): »Handbook of Political Conflict. Theory and Research« (The Free Press, N.Y. 1980), Klaus von Beyme (hg): »Empirische Revolutionsforschung« (Westdeutscher Verlag

- 1973) og H. J. Krysmanski: »Soziologie des Konflikts« (Rowohlt 1971).
2. Om studiet af befolkningsgruppers kollektive aktions repertoire jvf. Charles Tilly: »Nineteenth-Century Origins of our Twentieth - Century Collective-Action Repertoire« i Center for Research on Social Organization, Working Paper no. 244, University of Michigan, Sept. 1981.
 3. Bemærk i denne henseende G. Rude: »Paris and London in the 18th Century. Studies in Popular Protest« (Fontana, Lond. 1974) hvori forfatteren giver en klar og koncentreret oversigt over de før- og tidlig industrielle protestformer og deres indhold.
 4. Lapierre: »La violence dans les conflits sociaux« citeret fra C. Tilly i W. Aydelette, A. Bogue, R. Fogel (eds): *The Dimensions of Quantitative Research in History* (Princeton 1972) p. 195.
 5. Tilly i Fogel a.p. opus cit. pp. 195-96.
 6. Stearns: »Patterns of Industrial Strike Activity in France during the July Monarchy« i *The American Historical Review*, vol. 70, no 1, 1964, p. 379.
 7. John Stevenson: »Popular Disturbances in England, 1700-1870« (Lond. 1979) pp. 127-35, 282-83.
 8. K. Tenfelde u. H. Volkmann (hg): »Streik. Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung« (München 1981), Einführung.
 9. Jvf. J. Brechner: »Strike« (South End Press, Boston 1972) og H.G. Gutman: »Work, Culture and Society in Industrializing America« (Vintage Books, N.Y. 1972).
 10. Om tidlig strejkeaktivitet i Danmark se Henry Bruun: »Den faglige arbejderbevægelse i Danmark indtil aar 1900« (Kbh. 1938), for Norge se temahæftet: »Fra matopprør til streik« Tidskrift for Arbejderbevægelsens historie nr. 1/1981, mens bogen »Hungerupløp og strejker 1793-1867. En studie i den svenska arbetarrörelses uppkomst« (Lund 1967) er det til dato eneste gennemførte forsøg på at give et dækkende billede af protesthandling i et skandinavisk land.
 11. Michelle Perrot: »Les ouvriers en greve« 2 vols (Paris 1974).
 12. Stearns: »Measuring the Evolution of Strike Movements« i *International Review of Social History*, vol. XIX, 1974, p. 4.
 13. Knowles: »Strikes - A Study in Industrial Conflict« (N.Y. 1952) pp. 210-11.
 14. Jvf. Roberto Franzosi: »One Hundred Years of Strike Statistics: Data, Methodology, and Theoretical Issues in Quantitative Strike Research«, i CRSO, Working Paper, no. 257, Uni. of Mich., 1982.
 15. For en oversigt over kilder og data se B.R. Mitchell: »European Historical Statistics 1750-1970« (1971). Fransk strejkestatistik omtales i Edw. Shorter and C. Tilly: »Strikes in France 1830-1968« (Camb. Uni. Press, N.Y. 1974) appendix A, tysk strejkestatistik se Tenfelde u. Volkmann: »Streik« opus cit. Anhang XVI, engelsk strejkestatistik J. Cronin: »Industrial Conflict in Modern Britain« (Lond. 1979), og amerikansk strejkestatistik P.K. Edwards: »Strikes in the United States 1881-1974« (N.Y. 1981) appendix A-D, mens der redegøres for skandinavisk statistik i Flemming Mikkelsen: »Sociale forandringer og kollektive konflikter i Skandinavien ca. 1850 til 1970/80« (utrykt 1981).
 16. Tilgængelig nyere (1945-) strejkestatistik for en lang række lande omtales »brugervenligt« i M. Fisher: »Measurement of labor disputes and their economic effects« (OECD, 1973).
 17. Om faldgrupper men også muligheder i den officielle strejkestatistik jvf. M. Shalev: »Lies, Damned Lies, and Strike Statistics: the Measurement of Trends in Industrial Conflict«, og samme »Problems of Strike Measurement (Appendix II) begge i C. Crough and A. Pizzorno (eds): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol. I: National Studies.
 18. Jvf. C. Tilly and J. Rule: »Measuring Political Upheaval« (Princeton Uni. 1965).
 19. Nogle af de grundlæggende statistiske måleenheder omtales i Knowles: »Strikes« opus cit. for nyere statistisk analyse refererer til Robert N. Stern: »Methodological Issues in Quantitative Strike Analysis« i *Journal of Industrial Relations*, vol. 17, no 1, 1978.
 20. John V. Spielmans: »Strike Profiles« i *The Journal of Political Economy*, vol. 25, no. 4, pp. 289-339.
 21. Knowles, opus cit. pp. 152-53.
 22. Shorter/Tilly: »Strikes in France« opus cit., kap. 12, der redegør for strejkeformen i internationalt perspektiv. Figuren side 6 er i så henseende mere at betragte som en idealtipe.
 23. P.N. Stearns: »Measuring« opus cit.
 24. Ibidem, p. 9.
 25. Som eksempel se P.N. Stearns: »Lives of Labour« (Croom Helm, Lond. 1975) kap. 9, og samme: »Adaptation to Industrialization: German Workers as a Test Case« i *Central European History* vol. III, no. 4, 1970, ligeledes den inspirerende bog af Barrington Moore, Jr.: »Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt« (The Macmillan Press, 1978).
 26. Denne side af samfundsvidenskabernes strejkeforskning omtales i E. Batstone & S. Frenkel: »The Social Organization of Strikes« (Basil Blackwell, Oxford 1978) og P.K. Edwards: »The Social Determination of Strike Activity: An Explication and Critique« i *Journal of Industrial Relations*, XXI, 1979.
 27. Et af de få værker som tager denne problemstil-

- ling op er R. Vetterli: »Industriearbeit, Arbeiterbewusstsein und gewerkschaftliche Organisation« (Gött. 1978) hvori forfatteren gør detaljeret rede for virksomhedsledelsens strategi overfor de ansatte.
28. Chevalier: »Laboring Classes and Dangerous Classes in Paris during the First Half of the 19th Century« (oversat til engelsk 1973).
 29. Val Lorwin: »Working-Class Politics and Economic Development in Western Europe« i *American Historical Review* 63, pp. 338-51.
 30. W.M. Lafferty: »Economic Development and the Response of Labour in Scandinavia« (Universitetsf. Oslo 1971).
 31. Jvf. Mancur Olson: »Rapid Growth as a Destabilizing Force« i *Journal of Economic History*, vol. 23, 1963, pp. 529-52, og Ted R. Gurr's forsvaret for »the relative deprivation approach« i sin omdiskuterede »Why Men Rebel« (Princeton Uni. Press 1970).
 32. Fremst af James C. Davies i »Toward a Theory of Revolution« i *American Sociological Review*, XXVII, 1962.
 33. T. Parsons: »The Structure of Social Action« (1937). Senere har N. Smelser med bogen »Theory of Collective Behavior« (N.Y. 1962) anvendt en generel teori om strukturel differentiering til forklaring af protest-adfærd.
 34. Kerr: »Changing Social Structures« i W.E. Moore a. A.S. Feldman (eds): *Labor Commitment and Social Change in Developing Areas* (N.Y. 1960) p. 353.
 35. For en oversigt se H.-U. Wehler: »Modernisierungstheorie und Geschichte« (Gött. 1975) og D. Tipps: »Modernization Theory and the Comparative Study of Societies« i *Comparative Studies in Society and History*, XV, 1973.
 36. W.E. Moore: »Social Change« (N.Y. 1963) p. 89.
 37. En omtale af disse begreber giver Anthony Giddens: »The Class Structure of the Advanced Societies« (Lond. 1973) kap. 11.
 38. Jvf. Dahrendorf grundlæggende værk, »Class and Class Conflict in Industrial Society« (Lond. 1959) samt S.M. Lipset: »Political Man« (Lond. 1960) og Reinhard Bendix: »Nation-Building and Citizenship« (N.Y. 1964) for blot at nævne nogle af de mange forfattere der anlægger tilnærmelsesvis samme synsvinkel.
 39. Jvf. J. Dunlop: »Industrial Relations Systems« (N.Y. 1958) og C. Kerr: »Labor and Management in Industrial Society« (Gorden City 1964).
 40. A. Flanders: »Management and Unions: The Theory and Reform of Industrial Relations« (Lond. 1970) og H.A. Clegg: »Trade Unionism under Collective Bargaining« (Oxford 1976).
 41. Kerr & Siegel: »The Interindustry Propensity to strike - An International Comparison« i *Industrial Conflict* (eds) A. Kornhauser, R. Dubin, A. Ross (Lond. 1954).
 42. Jvf. Otto Neuloh (hg): »Soziale Innovation und sozialer Konflikt« (Gött. 1977) især kap. 1 og 2, samt Tenfelde u. Volkmann (hg): »Streik« opus cit.
 43. Begrebet »organiseret kapitalisme« anvendt i strejkeforskningen se H. Kaebler u. Volkmann: »Konjunktur und Streik während des Übergangs zum Organisierten Kapitalismus in Deutschland« i *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 92, II, 1972, samt Volkmann: »Organisation und Konflikt« i *Arbeiter im Industrialisierungsprozess*, hg. W. Conze u. U. Engelhardt (Klett-Cotta 1979).
 44. Volkmann: »Modernisierung des Arbeitskamps? Zum Formwandel von Streik und Aussperrung in Deutschland 1864-1975« i *Probleme der Modernisierung in Deutschland*, hg. H. Kaebler (Westdeutscher Verlag, Opladen 1978) p. 168.
 45. Albert Rees: »Industrial conflict and business fluctuations« i *Journal of Political Economy*, 60, 1952, p. 381.
 46. G.S. Bain & F. Elsheikh: »Union Growth and the Business Cycle. An Econometric Analysis« (Basil Blackwell, Oxford 1976).
 47. For USA jvf. Alvin Hansen: »Cycles of Strikes« i *American Economic Review* no. 11, 1921, og F.S. O'Brien: »Industrial Conflict and Business Fluctuations« i *Journal of Political Economy*, vol. 73, no. 6, 1965; Frankrig: Jean Bouvier: »Mouvement ouvrier et conjonctures économiques« i *Le mouvement social*, no. 48 1964, og R. Goets-Girey: »Le mouvement des greves en France 1919-1962« (Paris 1965) og E. Andreani: »Greves et Fluctuations La France de 1890 et 1914« (Paris 1968); England: Foruden Knowles opus cit. se E.W. Evans & S.W. Creigh (eds): »Industrial Conflict in Britain« (Lond. 1977).
 48. For en oversigt over især nyere kvantitative/-økonometriske strejkeanalyser se R. Franzosi: »One Hundred Years of Strike Statistics« opus cit., og R.N. Stern: »Methodological Issues in Quantitative Strike Analysis« opus cit. samt Eric Evans: »Research note: on some recent econometric models of strike frequency« i *Industrial Relations Journal*, vol 7, no. 3, 1976. Af enkeltstudier skal især nævnes O. Ashenfelter a. G. Johnson: »Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity« i *American Economic Review*, vol. 59, 1969; J. Vanderkamp: »Economic Activity and Strikes in Canada« i *Industrial Relations*, vol 9, no. 2, 1970 samt Douglas A. Hibbs, Jr.: »Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies« i *The American Political Science Review*, vol. LXX, no 4, 1976. - Stokastiske modeller og regressions teknikker har desuden fundet anvendelse i en

- lang række politologiske, sociologiske og historiske værker, jvf. afsnit D.
49. K. Mayhew: »Economics and Strikes« i Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 41, p. 10.
 50. David Snyder: »Institutional Setting and Industrial Conflict: Comparative Analysis of France, Italy and The United States« i American Sociological Review vol. 40, no. 3, 1975.
 51. James E. Cronin: »Industrial Conflict in Modern Britain« opus cit. kap. 2.
 52. Citat fra D. Hibbs: »Industrial Conflict...« opus cit. p. 1043.
 53. Ashenfelter/Johnson: »Bargaining Theory...« opus cit.
 54. Denne forskningsretning og teoriens opbygning findes omtalt hos Arthur Stinchcombe: »Social Structure and Organization« i Handbook of Organization ed. G.G. March (Chic. 1965), Amitai Etzioni: »The Active Society« (N.Y. 1968), Will. Gamson: »Power and Discontent« (Homewood, Ill. 1968) og samme, »The Strategy of Social Protest« (The Dorsey Press 1975), M.N. Zald a. J. McCarthy (eds): »The Dynamics of Social Movements« (Camb. Mass. 1979), C. Tilly: »From Mobilization to Revolution« (Addison-Wesley Pub.Com., 1978).
 55. Shorter a. Tilly: »Strikes in France 1830-1968« (Camb. Uni. Press, N.Y. 1974) pp. 343-44.
 56. Jvf. C. Calhoun: »The Question of Class Struggle. Social Foundations of Popular Radicalism during the Industrial Revolution« (The Uni. of Chic. Press, Chic. 1982).
 57. Ronald Aminzade: »Class, Politics, and Early Industrial Capitalism. A Study of Mid-Nineteenth-Century Toulouse, France« (Albany, N.Y. 1981) p. 78.
 58. Joan W. Scott: »The Glassworkers of Carmaux: French Craftsmen and Political Action in a Nineteenth-Century City (Harvard Uni. Press, Camb. 1974) og Michael Hanagan: »The Logic of Solidarity. Artisans and Industrial Workers in Three French Towns, 1871-1914« (Univ. of Ill. Press, Chic. 1980).
 59. Robert Liebman: »Does Organization Matter? The Production of Solidarity Among 19th Century Lyon Workers«, Paper presented to the Davis Seminar for Historical Studies, April 30, 1982.
 60. Jvf. Tenfelde u. Volkmann: »Streik« opus cit; David Crew: »Bochum. Sozialgeschichte einer Industriestadt 1860-1914« (Frankf./M., Ullstein 1980) der pp. 198-207 omtaler begrebet »Berufsgemeinschaft«/»occupational community«, bemærk desuden John Foster: »Class Struggle and the Industrial Revolution. Early industrial capitalism in three English towns« (Lond. Weidenfeld & Nicolson, 1974).
 61. Jvf. fc. P.N. Stearns: »Against the Strike Threat: Employers Policy toward Labor Agitation in France, 1900-1914« i Journal of Modern History, vol. 40, no. 4, 1968; J. Zeitlin: »The Labour Strategies of British Engineering Employers, 1890-1922« i H. Gospel (ed): Managerial Strategies and Industrial Relations: An Historical and Comparative Survey (1982).
 62. C. Tilly: »Do Communities Act?« i Sociological Inquiry, vol. 43, no. 3-4, 1973.
 63. M. Hanagan: »The Logic of Solidarity« opus cit. og Brian R. Brown: »Industrial Capitalism, Conflict, and Working-Class Contention in Lancashire, 1842« i L. Tilly and C. Tilly (eds): Class Conflict and Collective Action (Sage Pub. Lond. 1981).
 64. Om strejkeformer jvf. Jane Cederqvist: »Arbetare i strejk. Studier rörande arbetarnas politiska mobilisering under industrialismens genombrott. Stockholm 1850-1909« (Stockh. 1980) samt P.N. Stearns: »Patterns of Strike Activity in France during the July Monarchy«. I American Historical Review, vol. 70, no. 2, 1965; Carol Colell: »The Value of Union Sponsorship to Strikers« (Ph.D. 1980, Uni. og Mich., Ann Arbor).
 65. Aspekter af disse omfattende problemstillinger er behandlet i ovenstående værker afsnit D, men bemærk desuden C. Tilly: »From Mobilization...« opus cit. pp. 151-62; Frank Munger: »Contentious Gatherings in Lancashire, England, 1750-1893« i L. Tilly a. C. Tilly (eds): Class Conflict...« opus cit., og Flemming Mikkelsen: »Workers and Industrialization in Scandinavia 1750-1940« i M. Hanagan a. S. Stephenson (eds): Workers and Industrialization: Comparative Perspectives on Migration, Labor Recruitment, and the Formation of the Working-Class Consciousness (publiceres i 1983), mens forholdene i USA behandles i D. Gordon, Edwards a. Reich: »Segmented Work, Divided Workers. The historical transformation of labor in the United States« (Camb. Uni. Press, Camb. N.Y. 1982) kap. 3.
 66. Shorter/Tilly, opus cit. kap. 12.
 67. Rekonstrueret fra Shorter a. Tilly opus cit., tabel 12.1, p. 333.
 68. Snyder: »Institutional Setting and Industrial Conflict« opus cit.
 69. D. Hibbs: »On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity i British Journal of Political Science, vol 8, no. 2, 1978, p. 165.
 70. Ibidem p. 165.
 71. A. Pizzorno: »Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict« i Crouch a. Pizzorno (eds): The Resurgence of Class Conflict, vol. 2, opus cit.
 72. W. Korpi: »Conflict and Relative Deprivation« i The American Pol. Science Review, vol. 68, no. 4, 1974, - Om forholdet mellem politisk status/-

- magtposition og strejkesucces se C. Ragin, Hayward a. Caverman: »The Relationship Between Resource Expenditure and Outcome« i *American Sociological Review*, vol. 47, no. 2, 1982.
73. Korpi a. Shalev: »Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976« i *Political Power and Social Theory*.
 74. Roberto Franzosi: »La Conflittualità's Italia tra ciclo economico e contrattazione collettiva« i *Rassegna Italiana di Sociologia*, anno XXII, no. 4, der nøje efterprøver Ashenfelter og Johnsons strejke-model på Italien.
 75. James C. Cronin: »Industrial Conflict in Modern Britain« (Crom Helm, Lond. 1979), der behandler perioden 1880 til 1974. Bemærk også E.W. Evans a. Creigh (eds): »Industrial Conflict in Britain« (Frank Cass. 1977).
 76. P.K. Edwards: »Strikes in the United States 1881-1974« (St. Martin's Press, N.Y. 1981).
 77. Bemærk i denne forbindelse et interessant argument fremsat af M.R. Smith artiklen »Institutional Setting and Industrial Conflict in Quebec« i *American Journal of Sociology*, vol. 85, no. 1, hvor forfatteren bl.a. siger, at »one major element in interpreting the coincident of industrial conflict with the standard economic variables (particularly the rate of unemployment) is the extent to which the union movement becomes skilled in industrial combat and, more specifically, the extent to which it is capable of generating well-tuned strikes« (p. 122).
 78. R. Franzosi: »Strikes in Italy: An Exploratory Data Analysis« i *Rivista di Politica Economica*, no. 14, 1980.
 79. R. Franzosi: »Strikes in Italy in the Postwar Period« (Dissertation submitted to the Johns Hopkins University Baltimore, Maryland, 1981) pp. 261-84.
 80. Jvf. P.K. Edwards opus cit. kap. 7.
 81. Om fænomenet general-strejke jvf. C. Strikwerda: »General Strikes and Social Change in Belgium«, CRSO Working Paper no. 215.
 82. Shorter a. Tilly opus cit. p. 104.
 83. Cronin Opus cit. pp. 38-39.
 84. R. Franzosi: »Strikes in Italy in the Postwar Period« opus cit. p. 290.
 85. For en oversigt over danske, svenske og norske overvejende historiske strejke studier jvf. Årbog for Arbejderbevægelsens Historie 1979, tema: Arbejdskampe samt Tidsskrift for Arbejderbevægelsens Historie 1/1977, tema: Arbejdskamper i Norge.
 86. J.K. Ingham: »Strikes and Industrial Conflict: Britain and Scandinavia« (Macmillan Press, Lond. 1974) p. 35.
 87. W. Korpi: »The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden« (Routledge a. Kegan Paul, Lond. 1978) pp. 96-100.
 88. Jvf. desuden Joan D. Lind: »Political Power and Collective Action: British and Swedish Labor Movements, 1900-1950«, CRSO Working Paper, no. 100.
 89. A. Pizzorno: »Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict« opus cit.
 90. Margit Groth: »Strejker i Danmark 1969-1972« (Kbh. 1979).
 91. W. Korpi a. M. Shalev: »Strikes, industrial relations, and class conflict in capitalist societies« i *The British Journal of Sociology* vol. 30, no. 2, 1979. Nærmest til en redegørelse for strejkeop-svinget i Sverige efter 1968 er W. Korpi med sin »Unofficial Strikes in Sweden« i *the British Journal of Industrial Relations*, vol. 19, no. 1, 1981. De stabile politiske tilstande i Norge er emnet for Johan P. Olsen, P. Roness and H. Sæ-tren: »Norway: Still Peaceful Co-Existence and Revolution in Slow Motion?« i J.J. Richardson (ed): *Policy Styles in Western Europe* (Allen & Unwin, Lond. 1981).
 92. N. Elvander: »Skandinavisk arbetarrörelse« (Li-ber förlag, Stockholm 1980) pp. 330-31.

Strejker og økonomien - en oversigt

I. Indledning

De fleste udviklede lande har i de sidste 60-70 år indsamlet statistik for antallet og størrelsen af arbejdskonflikter. ILO har forsøgt at standardisere disse serier, så man har (stort set) tre serier til rådighed:

c_n , der giver antallet af konflikter, uden hensyn til disses størrelse.

c_w , der giver antallet af arbejdere involveret i (de samme) konflikter - d.v.s. én størrelsesdimension.

c_d , der giver antallet af dage tabt ved (disse) konflikter - d.v.s. to størrelsesdimensioner.

Selv om serierne findes for mange lande og over lang tid, er der store problemer involveret i at arbejde med disse tal. De tre grundtyper af problemer er: (i) Tallene er af en relativ lav og (formentlig) svingende kvalitet. (ii) Serierne har en meget speciel statistisk struktur, der gør det betænkeligt at anvende de gængse teknikker. (iii) Arbejdskonflikter falder i mellemrummet mellem flere fag (sociologi, statskundskab, psykologi og økonomi). Intet af disse fag har for alvor taget området til sig og opbygget en solid forsknings-tradition og en virkelig anerkendt grundmodel. Så selv om man kan finde ganske meget litteratur på området så repræsenterer den en række forskellige angrebs-

vinkler og teoriforsøg, der ikke refererer til hinanden.

Nedenfor skal jeg omtale hovedresultaterne af et projekt - lavet sammen med *Peder J. Pedersen* - der analyserer de tre nævnte hovedserier, c_n , c_w og c_d for 17 OECD-lande fra 1919-1979. Projektet anlægger hovedsageligt en *makroøkonomisk synsvinkel* på serierne, idet seriernes udvikling er sammenholdt med udviklingen i en række af de gængse konjunkturserier. Projektet har hidtil ført til en række papirer, som der er en oversigt over i appendix I - vi henviser til papir n i dette appendix med signaturen ((n)). Den almindelige litteraturliste i appendix II er gjort ganske kort, da vi har givet forholdsvis grundige oversigter over den internationale litteratur i ((1)), ((3)) og ((8)). I nærværende artikel koncentrerer vi os, som antydnet, om de makroøkonomiske grundmodeller og vil kun nævne enkelte af de øvrige modeller. Før vi forlader de øvrige to grundproblemer skal vi imidlertid sige et par ord om data.

Rent formelt kan man anskue data-problemerne ud fra en *undertællingsbrøk* $\mu = c/\hat{c}$, hvor c er den serie, man rent faktisk optæller, medens $\hat{c}$ er det, man ideelt set burde tælle. Vi har nu (rent formelt) et $x(i,t)$ for hvert land (i) og hvert år (t) samt for hver af de tre serier ($x = n, w$ og d). Der findes en række studier af μ 'ernes størrelse i forskellige lande og år; men de er nok så svære at finde frem til og naturligvis langt fra at være nøjagtige og komplette⁽¹⁾. Det typiske synes at være

Lektor, dr. oecon.,
Århus Universitet

μ 'er i størrelsesordenen $\frac{1}{2}$ - $\frac{1}{4}$. På korte sigt er de nogenlunde konstante; men der er meget, der tyder på, at μ 'erne varierer en hel del over tiden og fra land til land, d.v.s. niveauforskelle på under et par gange mellem to lande eller for to adskilte tidsperioder er næppe signifikante.

Der er to hovedårsager til konfliktdatas lave kvalitet. For det første er det notorisk vanskeligt at registrere konflikter, fordi deltagerne normalt har betydelige propagandainteresser i enten at over- eller underdrive deres størrelse, medens de står på, og i at »glemme« alt om dem, så snart de er slut. Det er derfor vanskeligt at opbygge et relevant administrativt system til registreringen, og i praksis bruger man altid en eksisterende administration, der har en anden hovedopgave. Statistikken bliver dermed et lille biprodukt, hvortil man ikke anvender ret mange ressourcer. Det er i øvrigt forbløffende, hvor forskellige de administrationer, man har pålagt denne opgave, er: i nogle lande er det fagforeningerne, i andre lande arbejdsgiverforeningerne, atter andre bruger arbejdsanvisningen eller den statslige mæglingsinstans, medens det i Italien er politiet, der har denne opgave. Det må forekomme sandsynligt, at hver af disse administrationer har sit særlige bias som statistikindsamler.

For det andet anvender forskellige lande normalt forskellige kriterier for, hvornår en konflikt er stor nok til at blive talt med (jvf. ((2)) for en liste). I Danmark tælles således kun konflikter, hvor mindst 100 dage går tabt. I Norge skal de vare over én dag for at komme med, medens man i Sverige hævder at tælle alle konflikter. Da man under alle omstændigheder har en betydelig undertælling, og da små konflikter er dem, der lettest smutter, så betyder forskellen i tællingskriterier nok ikke så meget, som man umiddelbart skulle

tro; men det er meget svært at sige præcis, hvad den betyder.

Dertil kommer, at der er meget få - og ganske usammenlignelige tal - for konfliktårsager. I den internationale statistik (og i de fleste nationale tal) sondres således ikke mellem *strejker* og *lock-out'er*. Vi ved, at de fleste konflikter siden tyverne har været strejker, men der har dog i nogle lande været betydelige lock-out'er, og det er naturligvis ofte tvivlsomt, hvem der har hovedskylden for en given konflikt. En anden sontring er mellem faglige og *politiske* konflikter. En række lande - således Danmark - hævder, at udelukke politiske konflikter fra statistikken⁽²⁾. Der er naturligvis tilfælde, hvor det er helt klart, hvem der er den aggressive part, og hvad årsagen til konflikten har været, men i masser af tilfælde er det vanskeligt at trænge til bunds i en konflikt, så det er nok naturligt at konfliktstatistikken normalt ikke indeholder nogen sontringer efter årsager. Det gælder i hvert tilfælde den internationale statistik; medens f.eks. den danske statistik fra før 1931 var betydeligt mere ambitiøs.

II. Nogle grundkendsgerninger om konflikter

Før vi vender os imod teorierne, er det nyttigt at have set lidt på data, og i det følgende vil jeg give nogle grundtal for konfliktudviklingen i 18 OECD-lande⁽³⁾. Vi skal give disse grundtal i form af et sæt *stiliserede fakta* - de underliggende tal findes i ((2)) og ((6)). De er optegnet på sammenlignelig form i ((8)).

Det første, der er grund til at pege på, er den meget beskedne størrelsesorden, hvis vi ser antallet af tabte dage c_d i forhold til samtlige dage, der arbejdes. Der tabes i gennemsnit kun ca. 0.01% af samtlige dage ved konflikter, og der er

kun få observationer, hvor tabet når op over 1% af samtlige dage⁽⁴⁾.

Det næste, der bør fremhæves, er de drastiske forskelle, der er mellem landene. Det er her vigtigt at notere sig, at disse forskelle først er vokset frem efterhånden. I 1920'erne havde alle vore lande stort set det samme konfliktniveau⁽⁵⁾ - hvis der var signifikante forskelle, var det Sverige og Norge, der lå højest, medens Japan lå relativt lavt. Siden da er der imidlertid virkelig sket noget:

Der har nemlig udviklet sig en gruppe af *lavkonfliktlande*, hvor konfliktniveauet er faldet med ikke mindre end 20-40 gange i tiden fra midt i 1920'erne eller først i 1930'erne til begyndelsen af 1960'erne. Disse lande er Tyskland⁽⁶⁾, Østrig, Schweiz, Holland, Danmark, Norge og Sverige. I disse lande har faldet været største i Schweiz - hvor der stort set ingen konflikter har været i den sidste snes år. Det andet ydertilfælde er Danmark, hvor mediantallet ganske vist er lige så lavt som i de øvrige lavkonfliktlande, men hvor der er relativt mange meget store konflikter, sådan at gennemsnitsniveauet er højere end i de øvrige lavkonfliktlande.

En anden gruppe af lande har skilt sig ud som *højkonfliktlande*, idet konfliktniveauet har holdt sig nogenlunde trendløst siden 1920'erne. Disse lande er USA, UK, Canada, Australien, New Zealand, Eire samt Frankrig, Italien og Spanien. I efterkrigsårene har det højeste konfliktniveau formentlig været det italienske, medens Eire nok har et lidt lavere niveau end de øvrige lande; men det er svært at afgøre, om USA, UK, Canada eller Australien kommer ind som det nærmest konfliktplagede land.

Det mest udprægede mellemtilfælde mellem grupperne er Belgien, medens Japan og Finland har utypiske forløb - dog

sådan at de begge nærmer sig højkonfliktgruppen.

Rundt omkring disse meget forskellige trends har serierne så normalt et sæt af temmelig ens cykliske bevægelser, som skitseret på figur 1. Disse konfliktcykler har nogenlunde den samme frekvens som de almindelige konjunktursvingninger i økonomien; men når man giver sig til at sammenligne konfliktkonjunkturerne og de almindelige økonomiske konjunkturer, så viser sammenhængen sig at være nok så diskutabel, som vi skal se.

Som det fremgår af figur 1 har vi fra 1967-69 gennemgået en omfattende konfliktbølge i OECD-området - hvor strejkeniveauet i snit er steget ca. 3 gange. Bølgen er fortsat til 1978-79, og det er først for årene 1981-82, at der for alvor er tegn på, at bølgen er ved at trække sig tilbage.

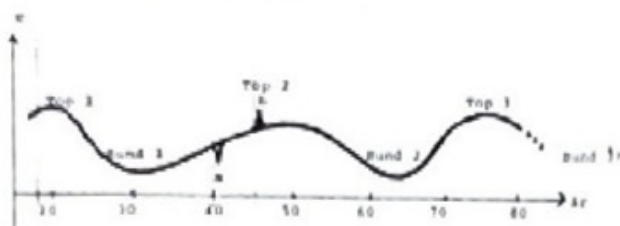
En anden interessant detalje, som må forekomme overraskende, er, at konfliktserierne fortsætter temmelig uændret henover krige - selv anden verdenskrig. Der er naturligvis en del lande, hvor data mangler, men der er data for tre neutrale lande (Schweiz, Eire og Sverige), et besat land (Danmark) og fem krigsførende lande (USA, UK, Canada, Australien og New Zealand). Der sker ganske vist en vis »drejning« af konflikternes udseende, således at de enkelte konflikter bliver kortere, men antallet er så temmelig uændret bortset fra de to kortvarige småbølger: (a) der går nedad ved udbruddet af krigen og (b) der går opad ved afslutningen.

Det sidste punkt, der bør nævnes, vedrører seriernes statistiske struktur (d.v.s. pkt. (ii) først i afsnit I).

Serien c_n (for konfliktantallet), der har den største undertælling μ_n , har det jævnest forløb, idet den domineres af de relativt små konflikter.

Serierne c_w (for arbejdere, der deltog i konflikter) og især c_d (for tabte dage) har

Fig. 3. De cykliske svælgninger i konflikterne



Notat: Kurven giver det typiske forløb af konfliktsærierne rundt omkring deres langtidstrende.

en meget karakteristisk tilbøjelighed til at domineres af enkelte store konflikter, d.v.s. konflikter mellem organisationerne, der dækker brancher (fag) eller evt. hele økonomien. Sådanne storkonflikter viser sig i toppe, der kan rejse sig både 10, 50, 100 eller endnu flere gange over serierens normale niveau.

Det er klart, at den mest markante niveau/topstruktur findes i lavkonfliktlandene, hvor serierne ligger og kryber langs absisseaksen for så at afbrydes af kæmpetoppe, der rejser sig 100 gange over resten af serien - sådanne toppe forekommer typisk med 5-10 års mellemrum. Det er klart, at det giver betydelige estimationsproblemer at anvende en så besynderligt udseende serie i en almindelig økonomisk regressionsmodel.

III. Tre niveauer i konfliktanalyse og de to typer af makroforbindelser

Der er tre niveauer i analysen af arbejdskonflikter:

(i) På den ene side har man en omfattende empirisk litteratur, der kan klassificeres som arbejds sociologisk og arbejds psykologisk, der analyserer enkeltkonflikter.

(ii) Dernæst har man en formel mikroøkonomisk konfliktmodellering, der p.t. udvikler sig i spilteoretisk retning⁽⁷⁾.

(iii) Den makroanalyse, som er vores hovedemne i nærværende artikel.

Et hovedresultat i (i) er den mangfoldighed, der præger det virkelige livs konflikter, og som gør det meget svært at trænge helt til bunds i parternes motiver, deres informationer om modpartens hensigter og de ofte bevidst vildledende signaler, de udsender. Dertil kommer, at der ofte er afgørende modsætninger inden for hver part, og at der tit er tredieparter involveret - f.eks. højere instanser i de to parter organisationer.

Der foregår p.t. et betydeligt arbejde for at formalisere denne viden i spilteoretiske modeller (ii), som indeholder et større eller mindre antal af de nævnte komplikationer, påbegyndelses- og afslutningskriterier samt et sæt regler for selve forhandlingsprocessen. Den relevante matematik er relativt nyudviklet, så det tager nok et stykke tid, før man virkelig får formaliseret den viden, der er indsamlet i (i).

Det ideelle ville så være, om man kunne aggregere de formelle modeller under (ii) til makroplanet (iii) og forklare resultaterne i makromodellerne. Nu er det notorisk svært at aggregere mikromodeller til makroplanet selv på områder, hvor man har en virkelig veludbygget mikroteori. Så på vores relativt nye område er det et fjernt mål at få bygget bro mellem de to empiriske hovedniveauer (i) og (iii).

En måde at demonstrere dette på er ved at opfatte sandsynligheden for at få et givet antal konflikter i en bestemt virksomhed (i en given periode) som poissonfordelt med parameteren λ ⁽⁸⁾, hvor $\lambda = \lambda_v + \lambda_n$ og λ_v giver alle de komplicerede virksomhedsspecifikke forhold, der studeres på niveauet (i), medens λ_n ($\ll \lambda_v$) giver de nationale fællestræk, der alene studeres på niveauet (iii). Set fra makroperspektivet er alle de forskellige λ_v er hvid støj, som naturligvis vil dominere serien, hvis der ikke er *tilstrække-*

lig mange konflikter i landet. Det viser sig faktisk, at makromodeller, hvor konfliktserierne c_d , c_w og c_n indgår på højre eller venstre side af lighedstegnet, fungerer meget dårligt i lavkonfliktlandene. Vi skal op på værdier af c_n på over 200, før konfliktserierne er interessante rent makroøkonomisk.

Når man ikke har et »solidt« mikrofundament, (hvad man som nævnt sjældent eller aldrig har), så får man brug for at basere sin makroteori på hypoteser af en mere ad hoc præget karakter ud fra erfaring, »sund fornuft« o.l. Vi har her indført en grundsondring til at karakterisere *to hovedtyper* af forbindelser (led) mellem konflikterne og økonomien:

Mængde-led optræder, hvor det er konflikterne selv, der spiller ind. Mængde-led optræder typisk, hvor konflikterne bruges som forklarede variable. Her skal man naturligvis medtage så mange størrelsesdimensioner af konflikterne som muligt, d.v.s. her anvendes serien c_d . Hovedtypen af mængde-led, der optræder i litteraturen er den, der opfatter konflikter som *produktionstab*, som man så kan måle og følge igennem økonomien. Det er emnet for afsnit IV.

Klima-led optræder, hvor man opfatter konflikterne som en indikator for klimaet på arbejdsmarkedet, d.v.s. strejkefrekvensen er et mål for arbejdernes frustration, aggressivitet o.l. Da »klimaet« i princippet er et »græsrodsfænomen« er det klart, at det er antallet af småkonflikter, der skal måles. D.v.s. at serien c_n der er den dårligst målte serie, må være den bedste til dette formål. Klima-led er emnet for afsnit V, VI og VII.

Før vi går over til at diskutere de enkelte makrorelationer, kan der være grund til at sige nogle få ord om forholdet mellem de tre konfliktserier c_n , c_w og c_d : Hvis der er svingninger i den gennemsnit-

lige konfliktstørrelse, så viser dette sig ved, at de tre serier har forskellige trends - det er der en del eksempler på i vores lande, men der er kun få systematiske fællestæk her, så det skal vi ikke diskutere for nærværende, jvf. ((1)) og ((8)).

Studerer man korttidssamvariationen mellem serierne, jvf. ((1)), viser det sig, at serierne er meget nært korreleret - de giver også altid samme fortegn til koefficienterne i økonomiske modeller - så serierne fortæller altid ganske den samme historie⁽⁹⁾, men de fortæller unægtelig den historie mere eller mindre godt. Da -som vi skal se - klima-ledene er langt de vigtigste, viser det sig, at det *altid* er serien c_n der giver de stabileste og signifikanteste koefficienter.

IV. Strejkeparadoxet - den manglende forbindelse mellem konfliktniveauer og produktionen

En af de væsentligste årsager til at økonomer normalt ikke beskæftiger sig ret meget med arbejdsconflikter er, at de synes at være uden nogen synderlig betydning for produktionen. Også omfattende konflikter som den i Belgien i vinteren 1960/61, den i Frankrig i 1968 og de store danske konflikter i 1961 og 1973 viser sig at være vanskelige at opdage i de årlige produktionstal. Selv om man går helt ned på kvartaler og enkeltindustrier, er det svært at konstatere konflikter i produktionstal⁽¹⁰⁾.

Der er heller ingen sammenhæng mellem de forskellige landes konfliktniveauer og deres vækst på lidt længere sigt. Det er klart, at der er lande (som UK og USA) med høje konfliktniveauer og lave vækstrater og omvendt lande (som Vesttyskland) med lave konfliktniveauer og høje vækstrater; men der er unægtelig undtagelser, der trænger sig på: Italien og Fran-

krig har et højt konfliktniveau og en høj vækst o.s.v. Alt i alt får man for vore 17-18 lande korrelationskoefficienter på fra -0.05 til 0.1 i de forsøg, vi har gjort på at sammenholde dekadegennemsnit for vækstrater og konfliktniveauer.

Der er faktisk noget af et *paradox* her: på den ene side har man den nævnte meget *svage effekt* af konflikter, og på den anden side har man den betydelige interesse i pressen og offentligheden for konflikterne. Man hører masser af advarsler fra mange sider imod arbejdskonflikter, og der udfoldes store anstrengelser fra ansvarligt hold på at forhindre og afslutte konflikter. I en bred betydning af ordet kan man konstatere, at konflikter er noget man fra samfundets side *betragter som alvorligt*. Vi skal senere se på forskellige andre sider af dette paradox, men først kan der være grund til at se lidt på årsagerne til *konflikternes ringe produktionseffekt*.

Der er uden tvivl to hovedårsager: Den første har vi allerede nævnt, nemlig at vi diskuterer størrelsesordener på under 1% af arbejdsindsatsen. Den anden er, at så små svingninger naturligvis let kan absorberes af svingninger i arbejdsintensiteten eller i beskæftigelsen i de følgende par uger eller måneder. Da, som nævnt, alle parter har en betydelig interesse i at lade »sket være glemt« efter en konflikt - og i at få virksomhedens og de forskellige husholdningers økonomi på fode igen - så er det ikke overraskende, at man ofte ser en kraftig (kortvarig) produktivitetsstigning oven på en arbejdskonflikt. Der er naturligvis tilfælde, hvor et firma har lidt et varigt tab af markedsandele til sine konkurrenter efter en konflikt. I det omfang disse konkurrenter er indenlandske vil dette naturligvis ikke påvirke den samlede produktion.

Der findes (endnu) ikke data, som tillæ-

der os at analysere virkningerne af arbejdskonflikter i de *østeuropæiske økonomier*⁽¹⁾, men meget tyder på, vi kan konkludere to ting ud fra de polske begivenheder i de senere år: (i) De omfattende arbejdskonflikter har nok været store, men næppe væsentligt større end, hvad man har observeret uden synderlige skadevirkninger i vestlige økonomier. (ii) Konflikterne har medvirket ikke uvæsentligt til den meget kraftige produktionsnedgang i årene 1980/82, (den er formentlig på ca. 30%).

Man kan formelt opfatte en konflikt i perioden $t = 0$ som et *produktionshul* Δy_0 . Det hul kan nu have effekter i to dimensioner: *dels* videre igennem produktionsstrukturen, hvor hver virksomheds output normalt er input i andre virksomheder, og *dels* over tiden. Man må i princippet kunne forestille sig, at »hullet« breder sig som en kædereaktion igennem alle senere led i erhvervsstrukturen. D.v.s. at der optræder en »produktionsmultiplikator« q , sådan at

$$(1) \quad \Delta y_t = q_t \cdot \Delta y_0$$

hvor y_t altså er det samlede tab i periode t , og $t = 0, 1, 2, \dots, n$, idet n er den sidste periode, hvor virkningen kan spores. Den samlede virkning af konflikten bliver dermed:

$$(2) \quad \Delta y = Q \Delta y_0 \quad \text{hvor } Q = \sum_{i=0}^n q_i$$

Læseren vil se, at den opstillede produktionsmultiplikator har en smuk formelsymmetri med den sædvanlige efterspørgselsmultiplikator i Keynesmodellen, hvor pointen er, at hvis der bliver et primært hul i efterspørgselen, (fordi man sætter skatterne op o.l.) så bliver der en kædereaktion med en multiplikator m_t der reducerer den samlede efterspørgsel i et vist antal perioder med tilsammen M gange det primære efterspørgselshul.

Det, vi har set, er, at medens produktionsmultiplikatorerne er helt ubetydelige i den typiske, udviklede, vestlige økonomi, (d.v.s.) $Q \sim 0$, så er der noget, der tyder på, at de har en betydelig størrelse i den typiske østeuropæiske økonomi. Dette svarer til den grundlæggende erkendelse, at det i Vesten til syvende og sidst er begrænsninger på efterspørgselssiden, der bestemmer produktionen - så længe efterspørgslen holder sig, betyder det ikke noget, om der kommer et par småhuller i produktionen. Medens det i Østeuropa er begrænsninger på produktionssiden, der begrænser efterspørgslen, så huller på produktionssiden kan ikke udfyldes, men breder sig⁽¹²⁾. Omvendt bliver efterspørgselsmultiplikatorerne typisk meget små i Østeuropa.

V. Arbejdskonflikter, løn og arbejdsløshed

Det er klart, at lønninger indgår *både* som en variabel, der forklarer konflikterne, og omvendt, at konflikter ofte fører til ændringer i lønnen. En anden variabel, der bruges til at forklare lønstigningstakten, er arbejdsløsheden, og det har desuden ofte været hævdet, at folks strejkelyst må være påvirket af arbejdsløsheden. D.v.s. at vi, straks efter starten, har et kompliceret simultant spil imellem konflikterne c_n ⁽¹³⁾, lønstigningstakten og arbejdsløsheden u , hvor alle tre variable afhænger gensidigt af hverandre.

D.v.s. vi har to grundlæggende modeller mellem vore tre variable:

- (1) $c_n = S(\dot{w}, u)$, der i litteraturen kaldes »strejkemodellen« selv om c_n også indeholder lock-out'er.
- (2) $\dot{w} = \Pi(u, c_n)$, der er en *løndannelsesmodel*, der bygger på Phillipskurven $\dot{w} = \Pi'(u)$.

Begge disse funktioner findes i en række

ke varianter - ja, Phillipskurven findes faktisk i et helt uoverskueligt stort antal varianter, som vi her kun kan sige et par enkelte ord om:

Sagen er nemlig, at den grundlæggende Phillipskurve har den interessante egenskab at være på en gang meget signifikant og ustabil - normalt er fortegnet til u negativt, men det kan også gå hen og blive positivt. Nu har fejlspecificerede relationer ofte den egenskab at kombinere signifikans og ustabilitet, så den tanke ligger snublende nær, at der må kunne findes et eller andet trick, der stabiliserer Phillipskurven, f.eks. ved en matematisk transformation eller ved tilføjelsen af en ekstra variabel. Ud fra dette håb, og på grund af relationens store politiske betydning, har en hel generation af økonomer forsket i Phillipskurven, og der er offentliggjort i tusindvis af artikler herom - jvf. bl.a. ((1)) og oversigten i ((4)). Fra tid til anden har den ene og den anden i frustration erklæret Phillipskurven for død og borte; men hidtil har disse dødserklæringer altid vist sig at være stærkt overdrevne. På den anden side er der heller ikke nogen, der har fundet det trick, der for alvor kan stabilisere Phillipskurven, og dertil kan endelig tilføjes, at der ikke har vist sig nogen alternativ makroløndannelsesfunktion på markedet.

Heri ligger at vi i strejkemodellen (1) har *to problemer*: (i) at udskille sammenhængen fra den modsatte sammenhæng (2), og (ii) at de to forklarende variable $\dot{w}$ og u er forbundet med bånd, der på en gang er signifikant og ustabil.

En elegant løsning på disse problemer findes i den berømteste udgave af (1) - Ashenfelter & Johnson (1969) - her bruges *reallønsstigningen* over de foregående par år $D(\bar{w})$, som lønudtrykket i modellen. Tankegangen er, at strejkefrekvensen går op, hvis reallønsudviklingen i de sidste

par år har været relativt dårlig og omvendt. D.v.s. ligningen bliver:

$$(1-AJ) \quad c_n = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot D(\dot{w}) + \alpha_2 \cdot u$$

hvor resultatet er, at både α_1 og α_2 er *negative*. Denne ligning er estimeret på amerikanske tal fra 1952-67. Ved at gå over til reallønnen reducerer man problemet (ii), og økonomer kan godt lide, at folk reagerer på de reale variable og ikke har prisillusioner. På grund af lagstrukturen, hvor hovedparten af lønvariablen $D(\dot{w})$ kommer før den forklarede variabel c_n , reduceres problemet (i). Endelig er modellens statistiske fit nydeligt - så meget taler for formuleringen (1-AJ)⁽¹⁴⁾.

I vores undersøgelse genfinder vi Ashenfelter & Johnsons resultater meget smukt for USA - endog selv om vi ændrer beregningsperioden noget, men det viser sig, at de overhovedet ikke generaliserer herudover. I alle de øvrige lande og i mellemkrigsårene fås helt andre resultater, og der er alternative formuleringer, der generaliserer vores samlede materiale langt bedre. Vores (P & P) model ser således ud: (1-PP) $c_n = \beta_0 + \beta_1 \dot{w}_L + \beta_2 u$ hvor $\dot{w}_L$ er den nominelle lønstigningsstakt evt. med et mindre lag, sådan at $\dot{w}$ kommer (lidt) før c_n . Det interessante er, at β_1 er *positiv*, uanset hvad der sker med det sidste led i modellen (d.v.s. problem (ii) er ikke så alvorligt). Det viser sig tilmed, at det mest almindelige resultat til reallønnen $\dot{w}$ også er positiv; men den nominelle formulering giver næsten altid det bedste statistiske resultat - også for USA. Forskellen mellem de to udgaver af strejkemodellen bliver især store, når man medtager årene under den store konfliktbølge siden 1968, hvad Ashenfelter & Johnson jo ikke kunne, da de arbejdede med deres model i årene 1967/68. Vi skal vende tilbage til forklaringen på vores resultater om et øjeblik.

Hvad angår koefficienterne α_2 og β_2

til arbejdsløsheden i de to udgaver af modellen bliver det gennemsnitlige resultat normalt positivt, men det karakteristiske er, at man også her finder stærkt signifikante og meget variable koefficienter til arbejdsløsheden. D.v.s. at selv om der ikke er nogen tvivl om, at arbejdsløsheden har en klart selvstændig rolle i strejkefunktionen, så er det svært at finde frem til, hvad det helt præcist er for en rolle.

Vi har også forsøgt os med andre variable i modellen, ligesom også andre har udvist en vis opfindsomhed her - nogle ikke-økonomiske variable omtales i næste afsnit - her skal vi blot se på én interessant mulighed. Man har nemlig forskellige teorier, efter hvilke ændringer i forholdet mellem løn og profitindkomsterne skulle påvirke arbejderklassens frustrationsniveau og dermed konfliktfrekvensen. Der er flere, der har forsøgt at finde en koefficient til profitkvoten, men uden held. Da dette resultat forekom os overraskende, har vi gennemprøvet det for vores datamateriale efter 1948, hvor lønkvotetal er tilgængelige: der er ingen tvivl, resultatet holder. D.v.s. konfliktfrekvensen er uafhængig af ændringer i løn/profitforholdet.

Der er som sagt opstillet et helt uoverskueligt stort antal løndannelsesmodeller, der forklarer $\dot{w}$ ved hjælp af u og diverse andre variable - herunder frem for alt prisstigningsstakten $\dot{p}$, der i mange udgaver af modellen indgår som folks prisstigningsforventninger $\dot{p}^e$.

Man kan opfatte arbejdsløshedsprocenten u som et mål for *efterspørgselspresset*, og derudover har man brug for en *lønskubsvariabel*. Her er det så, at man siger, at det, der får folk til at »skubbe« til lønnen, er, at de forventer prisstigninger, d.v.s. $\dot{p}^e$. D.v.s. at man får den sædvanlige »forventningsforhøjede« Phillipskurve, der oprindeligt er indført af Phelps

og Friedman (uafhængigt) i 1967, jvf. ((4))⁽¹⁵⁾.

$$(2\text{-PF}) \quad \dot{w} = \alpha_0 + \alpha_1 u + \alpha_2 \dot{p}^e$$

Historien om jagten på den rette formel til beregning af $\dot{p}^e$ og de teoretiske diskussioner omkring pengemængdens betydning for $\dot{p}^e$, den større eller mindre rationalitet i forventningsprocessen o.s.v. er simpelthen historien om de sidste 15 års makroinflationsteori. Den skal vi ikke gentage her. En væsentlig pointe er, at inflationsforventningerne $\dot{p}^e$ er en variabel, som det i princippet ikke er sværere at måle end så meget andet - det er bare at få spurgt folk på den rette måde.

Der er nu ved at være indsamlet en hel del statistik om $\dot{p}^e$, på forskellige planer og med forskellig spørgeteknik. Forfatterens fortolkning af disse resultater (jvf. ((4)) for en nærmere diskussion) er, at stadig mere tyder på, at $\dot{p}^e$ er en langt »svagere« variabel, end man kunne håbe. D.v.s. at de faktiske inflationsforventningsmålinger slet ikke ser ud til at kunne bære hele Phillipskurvens dynamik, de er kun marginalt bedre end den faktiske inflationsrate $\dot{p}$ og meget snævert korreleret hermed.

Man har så brug for en anden variabel til at forklare lønskubbet, og da antallet af konflikter c_n er et mål for »aggressivitetsniveauet« på arbejdsmarkedet, har vi analyseret modeller af typen - jvf. ((1)): (2-P) $\dot{w} = \beta_0 + \beta_1 u + \beta_2 \dot{p} + \beta_3 c_n L$ hvor nu c_n er lagget lidt i forhold til de øvrige variable for at reducere simultaniteten.

Det viser sig, at c_n giver et meget klart selvstændigt bidrag til $\dot{w}$'s forklaring, og der er heller ingen tvivl om, at fortegnet til β_3 er positivt. Det er tilmed sådan, at c_n -ledet reducerer variationen i β_1 (koefficienten til arbejdsløsheden). Der er dog to problemer ved c_n -ledet. For det første virker c_n -serierne ikke ret godt i lavkon-

fliktlandene og for det andet hænger en del af c_n 's gode forklaringskraft på et bestemt fællestræk ved alle w -serierne og alle c_n -serierne⁽¹⁶⁾. Næsten alle disse serier har nemlig et markant fald i 1967 hvorefter de vender opad på en ganske drastisk vis. Selv når analyserne kun kører til 1966, er resultaterne dog ganske pæne.

Det vil sige, at vi fra modellerne (1-PP) og (2-P) har to vigtige erkendelser: lønstigninger skaber konflikter, og konflikter skaber lønstigninger. Dette forklarer, hvorfor man kan få samtidige bølger af løninflation og konflikter - hvis læseren sammenligner figur 1 med den almindelige internationale inflationsudvikling er det også helt oplagt, at der er en meget stærk samvariation.

Vores teori til forklaring af den selvforstærkende dynamik mellem konflikter og løninflation har *lønstrukturen* som et centralt element. Løninflation foregår som et decentraliseret kapløb, og når én gruppe er foran, så bliver de øvrige frustrerede, og det genererer konflikter, der så på deres side giver nye lønstigninger, som sætter andre grupper relativt tilbage o.s.v. Vi skal vende tilbage til denne teori (som vi p.t. arbejder med) i afsnit VII; men vi bør nævne, at også denne teori mangler en grundig gennemmodellering og testning på mikroplanet, selv om det er let at fortælle en lang række anekdoter, der understøtter den.

Når de samtidige løn-konfliktbølger ikke eksploderer helt, så er det fordi, der også indgår andre variable i de to funktioner, sådan at det selvforstærkende element i processen kun er en del af det samlede billede. Desuden spiller det ind at strejkemodellen kun forklarer ca. $\frac{2}{3}$ af svingningerne i strejkerne, så her er stadig et betydeligt hul i vores viden, jvf. afsnit VII.

VI. Ikke-økonomiske variable i strejkemodellen

Parallelt med de omtalte økonomiske variable i den makroøkonomiske konfliktmodel har man også forsøgt sig med to typer af ikke-økonomiske variable. Det ene sæt har med konkrete *politiske indgreb* at gøre, medens det andet sæt indeholder *politiske baggrundsvariable*.

Den første type variable vedrører altså love o.l., der griber regulerende ind over for arbejdskonflikter, lønninger og andre forhold på arbejdsmarkedet. Sådanne variable er typisk meget landespecifikke, så det vil føre for vidt at komme ind på dem her. Som en generel konklusion gælder, at den slags variable næsten altid bliver signifikante - man kan gøre meget fra lovgivernes side for at regulere konflikters antal og størrelse. Man kan så, ud fra analysen i de foregående to afsnit, overveje, om der er nogen begrundelse for sådanne indgreb.

Den interessanteste generelle politiske baggrundsvariabel er uden tvivl regeringens politiske farve. Der er en række berømte eksempler på, at regeringsskift fra højre til venstre har medført en kortvarig strejkebølge - især den berømte strejkebølge i Frankrig 1936 efter folkefrontsregeringens tiltrædelse. Der er også eksempler på, at regeringer udskriver valg ovenpå en særlig stor strejke (f.eks. 1951 i New Zealand og 1968 i Frankrig) - her har resultatet typisk været et ryk til højre. Det er imidlertid også muligt at opstille en række modeksempler og især »nuleksempler«, hvor der har været et skift til venstre uden nogen strejkebølge o.l.

Når man gennemtester mere systematisk, jvf. ((3)) og ((7)), viser der sig at være en klar tendens til, at der er flere konflikter under venstreorienterede end under højreorienterede regeringer. Denne tendens giver ikke ret mange signifikante

koefficienter, men i de tilfælde, hvor vi har fundet signifikante koefficienter, har de næsten altid det nævnte fortegn.

VII. De store træk: arbejderbevægelses-kontra kulturområdeteorien

De teorier, vi hidtil har diskuteret, beskæftiger sig med de relativt begrænsede korttidsudsving i konfliktserierne i forhold til de økonomiske konjunktursving. De giver derimod ikke meget bidrag til at forklare de virkeligt store ting i tallene: de dramatiske forskelle mellem landene og den forbløffende udvikling over tiden.

Det er f.eks. vanskeligt at finde økonomiske forandringer, der kan begrunde, at konfliktfrekvenserne er faldet flere hundrede gange i Norge og Sverige fra 1920'erne til 1950'erne. Og det er næppe muligt at finde rent økonomiske forskelle mellem de to nabolande Tyskland og Frankrig, der kan begrunde, at der er 20 til 30 gange (afhængig af den serie, der sammenlignes) flere konflikter i Frankrig. På den anden side svarer denne forskel til nogle forskelle mellem de to lande, som vi »føler«, at vi kender.

Der er kun en lille litteratur, der forsøger at forklare de store forskelle. Den er af sociologisk-politologisk karakter og -som antydnet - refererer den ikke til nogen af de teorier, vi hidtil har diskuteret. Denne litteratur opererer med to teorier - jvf. ((8)) for en nærmere diskussion. Begge teorierne har store svagheder⁽¹⁷⁾.

Den første teori er ikke rigtig intellektuelt respektabel. Den tager sit udgangspunkt i en konstatering af, at skillelinierne efter konfliktniveau følger de sprogligt-kulturelle skillelinier mellem vore lande: Højkonfliktlande er alle de »angelsaxiske« og de »latinske« lande - to grupper, der i øvrigt har en række for-

skelle i konfliktstrukturen, når man ser nærmere efter. Lavkonfliktlandene er alle de »germanske« lande. Belgien ligger midt imellem de to grupper, og de to sprogligt-kulturelle outsiders Japan og Finland skiller sig helt klart ud. Alting passer (uhyggeligt) godt. Der er også en lang række slående detaljer, der underbygger en sådan teori, f.eks. afspejles et stort lands konfliktsærpræg sig ofte i et mindre naboland (Frankrig og Belgien er nok det bedste eksempel i så henseende).

Der er imidlertid to afgørende kritikpunkter imod en sådan teori: (1) For det første er de afgørende skillelinier først fremvokset i årene efter 1925 - først i 1920'erne var der som nævnt små forskelle mellem landenes konfliktniveauer. Og det er vist vanskeligt at komme uden om, at just i den periode er der sket en ganske markant stigning i de angelsaxiske landes sprogligt-kulturelle indflydelse i de germanske (især de ikke-tysktalende lande).

For det andet er hele denne type teori-dannelse ubehagelig inoperationel og ukonkret. Man må nok spørge om, hvad det er for traditioner og institutioner, som er specielt angelsaxiske eller latinske, og som er bestemmende for konfliktniveauet. Umiddelbart skulle man tro, at de relevante træk var af arbejdsorganisatorisk og politisk karakter.

Her er vi så fremme ved *arbejderbevægelsesteorien*, der stammer fra Hibbs (1978). Teorien er kun delvis konkretiseret, men den har som sin empiriske hovedpåstand, at den strategiske variabel ved determinering af konfliktniveauet er arbejderbevægelsens størrelse og enhed. I teorien betragtes alle konflikter som strejker, og der er to led i forklaringen: (i) Der er ofte elementer af fagforeningsrivalisering involveret i konflikter - det er især udpræget i lande som Frankrig og Italien, hvor politisk stærkt forskellige fagfore-

ninger konkurrerer om det store flertal af uorganiseredes gunst. (ii) Dertil kommer teorien om de alternative veje til målet - man kan enten opnå fordele gennem politisk magt eller ved faglig kamp. Den sidstnævnte måde er dyrest, så hvis arbejderbevægelsen har magten, falder konflikttallet. De laveste konflikttal kan så ventes i de »socialdemokratiske lande«, med et politisk dominerende arbejderparti, der arbejder nært sammen med et forenet »LO«, der på sit område har en høj organisationsgrad.

Umiddelbart er der meget, der taler for denne teori, det er f.eks. smukt at se, hvordan det store fald i strejkeniveauet indtræffer senere i Norge end i Sverige, ganske svarende til at det norske arbejderparti først får flertal noget senere end det svenske socialdemokrati. Den usædvanlig stærke stigning i strejkeniveauet i Finland i 1970'erne falder sammen med spaltningen af det folkedemokratiske parti o.s.v.

Ved en mere systematisk gennemtestning af teorien har man brug for et sæt sammenlignelige data, der udtrykker arbejderbevægelsens enhed og styrke. Det er let at finde en lang række relevante tal: organisationsgrader og vælgertilslutning til forskellige partier o.l., men tal for fagbevægelsens enhedsgrad er svære at lave, og en aggregering til nogle få afgørende serier indebærer derfor et betydeligt element af skøn, jvf. ((8)). I de forskellige eksperimenter har vi imidlertid altid fundet en meget betydelig korrelation, der dog aldrig når helt til tops, for der er altid et par vanskelige undtagelser. Det er f.eks. helt uforklarligt - efter arbejderbevægelsesteorien - at der ikke er nogen arbejderskonflikter i Schweiz. D.v.s. at selv om arbejderbevægelsesteorien ganske vist giver lidt mere indsigt i mekanismen og antyder nogle påvirkningsmuligheder, så

er den faktisk empirisk underlegen over for den sprogligt-kulturelle teori.

Før vi forlader arbejderbevægelsesteorien, kan der være grund til at se, hvordan den forholder sig til de øvrige teorier, vi har diskuteret. Der er (i hovedsagen) to anknytningspunkter:

For det første er der sammenhængen til lønstrukturteorien, som diskuteret i afsnit V. Her er vi ude i rent gætteri, men man kan argumentere for, at en mere centraliseret og politisk stærk arbejderbevægelse giver en mere stabil lønstruktur. Det er i hvert tilfælde klart, at lønstigninger, som gives generelt efter centrale forhandlinger, foregår uden hele det system af korttidsændringer i lønstrukturen, som kræves i et mere decentralt system for at generere de samme samlede lønstigninger. D.v.s. at en del af arbejderbevægelsesteoriens mekanisme kan køre via vores lønstrukturteori fra afsnit V. Det er dog næppe den største del.

For det andet er der sammenhængen mellem det politiske korttidsresultat, der er omtalt i afsnit VI, og arbejderbevægelsesteorien i nærværende afsnit - her er tydeligvis en modsætning: korttidseffekten af et skift mod venstre er flere konflikter, medens langtidseffekten er færre. Dette er naturligvis en mulig kombination - det taler faktisk for den, at den svarer til det generelle resultat af skift fra højre til venstre: På kort sigt sker der intet, så folk frustreres i deres forventninger, men på lang sigt er der en betydelig effekt.⁽¹⁸⁾

VIII. Sammenfatning og den psykologiske faktor

Som det er fremgået er arbejdsconflikter både vigtige og uvigtige - de er uvigtige, hvad angår det produktionstab, de medfører. De er derimod vigtige som indikator for arbejdsmarkedsklimaet, der spiller

en central rolle for inflationsforløbet. D.v.s. at det, der er væsentlig for en økonom, er altså hverken konfliktniveauet eller de enkelte konflikters størrelse - man får derimod interessante informationer ud af at betragte svingningerne i antallet af (mindre) konflikter.

Det er en oplagt mulighed at reducere antallet af konflikter gennem politiske indgreb, sådan at det samme »klima« på arbejdsmarkedet giver færre og mindre konflikter; men på baggrund af analysen ovenfor er der ikke meget, der tyder på, at en sådan politik vil have anden effekt end at ødelægge en ellers fortræffelig indikator.

Hvis man var i stand til at forklare makro-udsvingene i konflikttallet c_n med en stabil model med en høj forklaringsgrad, så kunne man naturligvis bruge dette udtryk i stedet for c_n i løndannelsesmodellen, og hermed opnå en ny familie af »klimaforhøjede« Phillipskurver⁽¹⁹⁾. Vi mener selv, at vi er kommet et stykke på vej imod en sådan strejkefunktion, men det er dog kun ca. $\frac{2}{3}$ af svingningerne i strejkefrekvenserne, som vi kan forklare. Og der er meget, der tyder på, at det bliver adskilligt sværere at forklare den sidste $\frac{1}{3}$ af svingningerne.

Der er i hvert tilfælde en lang række eksempler, hvor konfliktantallet har udvist pludseligt store udsving af årsager, som man nok er nødt til at karakterisere som en »psykologisk faktor«, der er meget vanskelig at håndtere i formelle modeller. Der er f.eks. to engelske, konservative regeringer, der har gjort et særligt forsøg på at styre fagforeningerne. Regeringerne Heath (1970-74) og Thatcher (1979-83). Disse styringsforsøg har i begge tilfælde givet afvigelser fra det forventede middelresultat af strejkemodellen. Det vanskeligt formaliserbare er imidlertid, at afvigelserne går hver sin vej. Under

Heath var der for mange og under Thatcher for få konflikter - når man snakker med engelske arbejdsmarkedsøkonomer forklarer de forskellen rent psykologisk: Heath blev betragtet som en fundamentelt »blød« og moderat politiker, medens Thatcher betragtes som en på bunden »hård« og kompromisløs politiker.

Et mere dramatisk eksempel er fra USA i det sidste års tid, hvor konfliktantallet (målt i antal pr. år) er faldet fra et langtidsniveau på omkring 5000 og ned til ca. 1000 i de første 3-4 kvartaler efter regeringens dramatiske (og meget publicerede) sejr i flyvelederkonflikten i august-september 1981⁽²⁰⁾. Om virkningerne vil holde sig mere end de 3 kvartaler, hvorom man p.t. har tal, er ikke let at gætte på; men det er meget bemærkelsesværdigt at samtidig med det kraftige fald i konflikterne er løninflationen øjensynlig gået tolt i stå i USA.

Noter:

1. Der er to studier for Danmark, hvor μ beregnes for udvalgte år ved en sammenligning mellem registrerede konflikter og avisomtalte konflikter, jvf. Groth, 1979, og Nielsen & Rolighed, 1980. Det er tankevækkende, at aviserne - især Land og Folk - omtaler 2-3 gange så mange konflikter, som medtages i statistikken. Nogle af de avisomtalte konflikter er naturligvis så små, at de falder under Danmarks Statistiks tællekriterier (jvf. nedenfor); men på den anden side er der nok også mange konflikter, som ikke får avisomtale.
2. Nogle af de allerstørste konfliktbølger - konflikterne i vinteren 1960/61 i Belgien og i maj/juni 1968 i Frankrig - er klassificeret som politiske og dermed uden for statistikken. Noget andet er, at landenes administrative systemer slet ikke har haft kapacitet til at registrere disse konfliktbølger - de ansatte har formentlig også selv strejket.
3. Landene er: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Eire, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Japan, New Zealand, Norge, Tyskland, Schweiz, Sverige, Østrig, UK, USA samt tal for Spanien for de få år før og efter general Francos styre. Når vi taler om niveauer for serierne, er de omregnet til en basis af 1 million indbyggere pr. land.
4. Den relativt største observation, vi har for serien c_d er for generalstrejkeåret 1926 i England, hvor 162 millioner dage gik tabt - dette er kun ca. 2% af samtlige arbejdsdage i UK i dette år.
5. Niveauerne for de tre serier - d.v.s. pr. én million indbyggere - i årene 1920-25 var: c_n i størrelsen 30-80 konflikter pr. år, medens c_d lå i intervallet 10.000-30.000.
6. Både i Italien, Tyskland og Spanien undertrykkes såvel konflikter som konfliktstatistikken i de år, hvor demokratiet er ophævet.
7. Denne tradition har rødder tilbage til Zeuthen (1930) og Hicks (1932). Det er dog først med den nyere matematiske spilteori, at der er begyndt at ske noget på dette område - jvf. Neumann & Røder (1980) og Maruro (1982), der er relativt let læst, da der bruges et relativt beskedent matematisk apparat.
8. Der er en meget smuk demonstration af poissonfordelingens relevans for enkeltkonflikter i Kendall (1961). I en poissonfordeling er middelværdi og varians ens (vores parameter λ).
9. Når man analyserer lag-strukturen i seriernes interkorrelation, er der en svag tendens til, at svingningerne i »græsrodsserien« c_n kommer før svingningerne i »organisationsserierne« c_w og c_d ; men denne tendens er ikke signifikant selv i vores meget store datamateriale.
10. Dette resultat er selve hovedpointen i de to ældre danske analyser - Winding Pedersen (1937) og Leth Jeppesen (1968). Resultatet generaliseres i ((1)) og diskuteres i ((8)).
11. Analysen herfra og afsnittet ud kan ses som et eksempel til illustration af (og underbygning af) analysen i Muellbauer & Portes (1978), hvor der sondres mellem »output-begrænsede« og »efterspørgselsbegrænsede« systemer, der netop har de omtalte symmetriegenskaber.
12. D.v.s. at ud over de rent politiske årsager (i lande med etpartisystemer) er der altså også grundlæggende økonomiske årsager til at holde fagforeninger og arbejdskonflikter under en ganske anderledes kraftig kontrol i Øst- end i Vest-europa.
13. Læseren bemærker, at medens vi i afsnit IV så på konfliktserien c_d , fordi vi diskuterer et mængdeled, så ser vi nu på konfliktserien c_n , fordi vi diskuterer to klimaled.
14. Går man litteraturen igennem jvf. ((3)), har (1-AJ) stort set domineret den efterfølgende litteratur, på trods af at mange økonometrikere har fundet problemer ved modellen, og mange små-varianter er derfor opstillet.
15. Vi skal her anvende den simple lineære udgave af modellen. Man bruger ofte en krum form, hvor det andet led har u i nævneren; men det er meget svært at konstatere, at den krumme form er bedre i empiriske eksperimenter.
16. Der er en meget spændende og kompliceret problematik omkring seriernes fællestræk - deres in-

ternationale elementer - som vi ikke kan diskutere for nærværende. Her må henvises til ((1)), der viser tilbage til andre af forfatterens skrifter om denne sag.

17. Som en strøtanke bemærkes, at heri ligger - i en nøddeskal - det forhold, der er imellem (os) økonomer på den ene side og politologer og sociologer på den anden: *de* påpeger, at *vi* kun forklarer en lille del af det, der skal forklares, men til gengæld gør *vi* dette under udfoldelse af et (imponerende?) stort og præcist formelt apparat. *Vi* påpeger til gengæld, at *de* anvender et underligt »uldent«, uoperationelt og stadigt skiftende begrebssystem, der ikke tillader ret præcise tests.
18. Sammenlign her Frey og Pommerehne (1978) og Hibbs (1977).
19. Hvis man indsætter ligning (I-PP) i ligning (I-P) fra afsnit V, får man en løndannelsesmodel uden konflikter, men hvor én periodes lønstigninger forklares af de tidligere perioders lønstigninger samt arbejdsløsheden, d.v.s. en temmelig banal udgave af den forventningsforhøjede Phillips-kurve med adaptive forventninger.
20. Der er tale om en konflikt, der var meget velegnet til en stor PR-sejr, der kunne demonstrere den nye præsidents (Reagan's) beslutsomhed. Konflikten var klart ulovlig og erklæret af en ny og mere radikal ledelse af flyveledernes fagforening (PATCO) imod forbundsregeringens luftfartsadministration. Kravene var relativt store, konflikten meget synlig over hele USA og ved flere meningsmålinger fundet meget upopulær i befolkningen. Konflikten blev »løst« af præsidenten, der efter flere advarsler (over de store nationale fjernsynsnet) fyrede samtlige strejkende, hvorefter det lykkedes at få ansat nogle nye og få lufttrafikken til at fungere - jeg var selv på rundtur i USA i oktober og mærkede intet til de manglende flyledere.

Appendix I. Papirer i projektet.

Papirerne i projektet er dels skrevet af Peder J. Pedersen (PJP) og dels af Martin Paldam (MP). Desuden har vi haft hjælp af flere økonomistuderende: Finn Lange Rasmussen (FLR), Michael Stæhr og Michael Poulsen, som vi har kunnet lønne gennem et par bevillinger fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og Det økonomiske Fagråd.

- ((1)) MP, Industrial Conflicts and Economic Conditions - a Comparative Empirical Investigation. *The European Economic Review*, Vol. 20, No. 1, 1983. (Den grundlæggende laganalyse samt analysen af forbindelserne fra konflikterne til de økonomiske variable - især konflikternes rolle i Phillipskurven).
- ((2)) MP & FLR, Data for Industrial Conflict in 17 OECD-Countries 1948-79. Memo 80-5, ajourført juli 1981. (Diskuterer og dokumenterer data).

- ((3)) MP & PJP, The Macro-Economic Strike Model - A Study of Seventeen Countries, 1948-1975. *The Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 35, No. 4, July 1982. (Analysen af forbindelsen fra de økonomiske, og nogle politiske, variable til konflikterne, d.v.s. strejke-modellen. Sammenlign ((1)), der dækker den modsatte kausalitet).
- ((4)) MP, Political Business Cycles on the Labour Market - Aspects of the Dynamic Wage Relation, i Kristen R. Monroe (ed.) *The Political Process and Economic Change*. Agatone Press, New York 1982 sent eller 1983. (En mere teoretisk diskussion af løndannelse og konflikter på kortere og længere sigt).
- ((5)) MP and associates, Technical Notes on the Use of Country Sets of Estimates for the Same Equation. Memo 1981-4. (Baggrundspapir, der diskuterer de statistiske teknikker i ((1)) og ((3)) og gennemregner nogle af de vigtigste relationer med en række alternative estimations-teknikker).
- ((6)) PJP, Inter-War Data on Industrial Conflicts, Wages, Cost of Living, Unemployment, Degree of Organization, and a Selection of Political Variables for 23 Countries. Mimeographed from Dec. 1981. (Dokumentation af data for perioden 1919-39).
- ((7)) PJP, Industrial Conflicts in the Inter-War Years. A Quantitative Reappraisal. Memo 82-2. (Gennemregning og efterkontrol af modellerne i ((3)) på mellemkrigsdata).
- ((8)) MP & PJP, The Large Pattern of Industrial Conflict - A Comparative Study of 18 Countries 1919-79. *The International Journal of Social Economics*, Vol. 10, No. 1 eller 2, 1983. (Diskussion af langtidsforskelle og landeforskelle. Papiret indeholder desuden en afbildning af serierne for antallet af konflikter c_n og antallet af tabte dage c_d på en sammenlignelig form over de 61 år).

Appendix II. Andre referencer.

- Ashenfelter, O. & G.E. Johnson, 1969. Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity. *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 35-49.
- Frey, B.S. & W.W. Pommerehne, 1979. Toward a more Theoretical Foundation for Empirical Policy Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 11, No. 3.
- Groth, Margit V., 1979. *Strejker i Danmark 1969-1972*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, nr. 46, København.
- Hibbs, Douglas A., 1977. Political Parties and Macro-Economic Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4.
- Hibbs, Douglas A., 1978. On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity. *The British*

Journal of Political Science, Vol. 8, N. 1, pp. 153-175.

Hicks, John R., 1932. *The Theory of Wages*. (2nd. ed. 1963). London.

Jeppesen, Steen Leth, 1968. Arbejdsstandsningers Samfundøkonomiske Konsekvenser. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 106, hæfte 1-2.

Kendall, M.G., 1961. Natural Law in the Social Sciences. (Presidential Address for the Royal Statistical Society). *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, Vol. 124, (1).

Mauro, M.J., 1982. Strikes as a Result of Imperfect Information. *Industrial & Labor Relations Review*. Vol. 35, No. 4, July.

Muellbauer, J. & R. Portes, 1978. Macroeconomic Models with Quantity Rationing. *The Economic Journal*, Vol. 88, No. 3. (Optrykt som kap. 16 i W.H. Branson, *Macroeconomic Theory and Policy*), 2nd ed., New York 1979).

Neumann, G.R. & M.W. Reder, 1980. Conflict and Contract: The Case of Strikes. *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 5, Oct.

Nielsen, H. Hoier & Arne J. Rolighed, 1980. *Faglige konflikter i Danmark*. (Speciale-studie ved Institut for Statskundskab, Aarhus).

Pedersen, H. Winding, 1937. Arbejdsstandsningers Økonomiske Virkninger. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 75, pp. 290-317.

Zeuthen, Frederik, 1930. *Problems of Monopoly and Economic Warfare*. London.

Neokonservatisme — et nyt amerikansk magtcenter

Peter Steinfelds: *The Neoconservatives - the men who are changing American politics*, New York: Simon and Schuster, 1979.

Det er altid spændende at se konservatisme udfolde sig mere eller mindre diskret når samfundsændrende kræfter sætter ind.

I USA er der ikke mange traditioner at byde på - og derfor kommer konservatisme da også til at betyde noget andet, nemlig *liberalisme*, som på den anden side er en systemangivelse for ændringer i et samfund. Lad falde, hvad ikke kan stå af sig selv. På den anden side, som Clinton Rossiter skrev i 1956, da han søgte at placere efterkrigstidens konservatisme »Inconsistency rarely bothers the American mind. On the contrary ...«. Rossiter fandt den gang, at den amerikanske konservatisme havde en helt bedrøvelig intellektuel opbakning og struktur: »... We must conclude, that its intellectual performance has been inexcusably feeble and disordered« (p.225 i *Conservatism in America*, New York: Knof, 1956). Og videre »In the realm of ideas, the American conservatism has proved an impotent failure.« (p.235) - hvilket var så meget mere beklageligt, som den praktiske politiske konservatisme stod i fuldt flor. Rossiter ser med bedrøvelse tilbage til slutningen af 17hundredetallet, hvor statsmændene omkring konstitutionens affatning havde den rette - også intellektuelle støbning. Og endelig kunne man den gang varme sig ved Edmund Burkes fine tanker (*Reflections on the revolution in France* fra 1790).

Dette er der rettet op på. Amerikansk konservatisme har igen fået sin intellektuelle profil. For snart tre år siden kom Peter Steinfelds bog *The Neoconservatives - the men who are changing America's politics*. Der er mange gode grunde til, at det er blevet en bestseller, og jeg skal komme ind på et par stykker af dem. For det første er der tale om, som Steinfelds kalder det, en te-klub. Der er ikke tale om at neokonservatismen er en massebevægelse. Nej, i den her anvendte omtale er der tale om en udsøgt gruppe intellektuelle - enten nuværende eller tidligere professorer, der er gået i konservatismens tjeneste. Det er prominente folk som f. eks. den nuværende formand for den amerikanske forening for politisk forskning (APSA), Seymour Martin Lipset og andre af tilsvarende - eller nogenlunde tilsvarende - kaliber som Aaron Wildavsky, Samuel Huntington, Robert Nisbet, Nathan Glazer, Irving Kristol, Daniel Moynihan og Daniel Bell. De tre sidste får en meget omhyggelig personlig beskrivelse i et kapitel hver. Bortset fra, at det er en meget omhyggeligt og tilsyneladende sober gennemgang af personerne, deres vær-

ker, karriere og politiske liv, så kan det ikke undgås, at det specielt er på det amerikanske marked, sådanne celebre historier sælger godt.

Den anden grund til, at bogen har fået så stort et gennemslag er - så vidt jeg kan bedømme - at der er tale om en væsentlig og meget grundig, velskrevet gennemgang af hvorledes en politisk vigtig strømning er blevet understøttet på det ideologisk formulerede plan.

Først giver Steinfelds en beskrivelse af hvorledes, det rent faktisk lykkedes industriens stærke kræfter at få sadlet om fra en ultrakonservatisme til noget, der var mere intellektuelt acceptabelt. Det skete gennem institutioner som American Enterprise Institute (den konservative pendent til Brookings Institute), hvor linien blev blødere, men honorarerne ikke mindre. Når forfattere pludseligt blev tilbudt 4.000 \$ for et 30-40 siders manuskript, de var vant til at få en tiendedel for, så skete der noget. »It certainly clears ones calendar and concentrates the mind.« (p.13).

Beskrivelsen, som Steinfelds foretager, er meget loyal over for gruppen. Måske vel loyal. Som radikal (katolik) må han enten have lagt store bånd på sig selv, eller virkelig være blevet fanget ind af sit stof. Ligeledes forekommer hans beskrivelse af de neokonservatives credo at være ganske rimelig og i overensstemmelse med hans egen vurdering, som den hist og her kommer til udtryk. Den bagvedliggende samfundsmæssige krise analyseres i øvrigt på nogenlunde samme vis af flere europæiske radikale forskere (f.eks. Jürgen Habermas).

Steinfelds opstiller de neokonservatives credo - eller analyse i seks punkter (p.53 ff):

1. En autoritetskrise, der kan udtrykkes som en tilidskrise fra befolkning over de etablerede politiske institutioner, hvorved den sociale stabilitet er truet.
2. En kulturel krise, som først og fremmest udtrykker sig ved en moralsk opløsning, der ligeledes truer den sociale stabilitet.
3. Politisk »overload«. De politiske institutioner har forsøgt at overkomme for meget og har derved banet vejen for autoritetskrisen.
4. I lyset af disse krisetegn mener de neokonservative, at regering og administration bør få genskabt sin autoritet ved beskyttelses- og forsvarsaktioner.
5. Endelig mener de neokonservative, at den internationale vakkende balance kun kan blive bragt i

orden ved et stabilt enigt system »hjemme«. Dette kræver en ny understregning af den kommunistiske trussel og af den trussel, der kommer fra den del af den tredje verden, der ikke accepterer de liberale værdier.

Det er skarp kost. Men dels er den sat ind i meget velargumenterede rammer hos de neokonservative og dels giver Steinfelds en så nuanceret beskrivelse af de forskellige elementer i neokonservatismen, at denne bog så absolut kan anbefales. Og den kan ikke mindst anbefales i lyset af forskellige europæiske tendenser til højredrejning - om end europæiske intellektuelle (bortset fra visse kredse i Frankrig) ikke har givet konservative deres støtte. Det er indtil videre kun ret enlige fugle de europæiske konservative har i deres voliere.

Steen Sauerberg
Institut for Samfundsfag
Københavns Universitet

Valgkampe i TV og radio

- disputats om indholdet af valgudsendelserne i 1971, 1973 og 1975.
Karen Siune, Valgkampe i TV og radio, Århus: Politica 1982.

Karen Siune fra Institut for Statskundskab i Århus blev i foråret den fjerde dr.scient.pol. ved at forsvare en disputats om indholdet af de tre første valgkampe i 1970'erne.

Inden for den samfundsvidenskabelige forskning har der været relativ beskeden behandling af den politiske massekommunikation - det har derimod ikke skortet på debatliteratur og almindelig opmærksomhed omkring mediernes politiske rolle. Debatten har gået lige fra postulatet omkring mediernes almagt til det naragtige i det offentlige valgcirrus, som kun kan medvirke til at forvrænge og undergrave »seriøs politik«. Det er derfor med glæde, man må hilse, at dette centrale emne kan få nogle mere nøjterne ord med på vejen. Og heldigvis ser det ud til, at der er tale om en almindelig forskningsmæssig opblomstring på området i Skandinavien. I år er der således kommet både en norsk bog af Ragnar Waldahl: *Massekommunikasjon og politisk deltagelse* og en svensk af Kent Asp (m.fl.): *Väljare, partier, massmedia*.

A propos det nordiske perspektiv, så har Karen Siune netop taget sit overordnede/teoretiske udgangspunkt i Norsk/Svensk litteratur. Den ene vinkel stammer fra Einar Østgaards banebrydende værk fra 1961 om *nyhedskriterier*, som blev egentlig internationalt kendt efter Galtung-Ruges artikel i 1965. Ud fra disse kodificeringer af journalisters nyhedsvurderinger opbygger Karen Siune en del af sine hypoteser. En anden betydelig del af sine hypoteser henter Karen Siune sit grundlag fra i svenskeren Kai Kronwall's disputats, som er en indholdsanalyse af det svenske riksdagsvalg i 1970. Det er først og fremmest til hypoteser om valgenes hovedemner, hun har hentet inspiration fra Kronwall.

Yderligere henter hun inspirationsgrundlag for sit arbejde fra amerikanske arbejder med indholdsanalyse - som der i øvrigt er en fortrinlig gennemgang af - idet den yderligere er sat i relation til den anglo-amerikanske forskning omkring politisk massekommunikation. Det er en vægtning, der har en vis rimelighed, da den største forskning internationalt set har ligget her, for så vidt angår kvantitative metoder. Det er denne orientering Karen Siune har in mente, når hun siger, at »... der trækkes her også på en del generel accepteret teori, som ikke er nærmere specificeret«. (p.56). Det betyder, at hun i praksis følger den indholdsanalytiske klassiker Berelson ved at kvantificere og analysere udsagns manifeste

indhold. Den naturvidenskabelige metode er udgangspunktet - og Karen Siune mener da også, at hun dermed har baseret sin undersøgelse på metoder og analyser, der er internationalt anerkendte og robuste. Vel så. Men der har da også været en ikke ubetydelig debat - ikke mindst i Europa - om den kvantitative metodes begrænsninger set i lyset af den kvalitatives muligheder. Denne debat bliver af Karen Siune reduceret til et spørgsmål om, hvor på kontinuet mellem det kvantitative og det kvalitative man befinder sig i sin forskningsindretning. Nu er der ingen tvivl om, at der ligger mange muligheder i den kvantitative indholdsanalyse. Der er muligheder for at indfange skjulte strukturer, som man kun kunne komme frem til tentativt ved en kvalitativ metode. Men når man som Karen Siune forbliver på det manifeste plan - og i øvrigt ikke har TV-billedet med i analysen - må det være klart, at der ikke er tale om et kontinuum over til en kvalitativ metode. Der er et spring - og springet ligger ikke mindst, hvor der anvendes ironi. Lige så snart et udsagn skal forstås som noget andet end dets pålydende, går det galt for den kvantitative indholdsanalyse - og det giver større vanskeligheder, end Karen Siune mener, man blot kan klare ved en dyrere kodning. Et stjerneeksempel på en type indhold, som den kvalitative ville være såre uegnet til at behandle, er Marcus Antonius' tale i Julius Cæsar: »Jeg kommer ikke for at prise Cæsar, men for at begrave ham«. Det passer ikke. Lige så lidt som Marcus Antonius mener, at Brutus og de andre, der dræbte Cæsar, er »hædersmænd«. Ej heller, at det ikke er hensigten med talen at opfordre til oprør. Der er ikke et ord i talen, der ikke har den modsatte betydning af dets pålydende. Det er klart, at der også i vore dages offentlige taler anvendes ironi og underforståethed. Kommunikation foregår i en konkret tekst eller symbolmiljø, som det kaldes i kommunikationsslang, og som rent faktisk er belyst herhjemme og på samme valg, som Karen Siune undersøger. Det er gjort af Bo Fibiger, hvis resultater ville have givet dybde til større dele af Karen Siunes undersøgelse.

Heldigvis må man på den anden side sige, at Karen Siune ikke har været så hæmmet af den kvantitative indholdsanalyse, at hun ikke godt har kunnet opstille hypoteser og arbejde med dem, uden at hun har haft synderlige muligheder for at verificere dem. Det er blevet mere interessante hypoteser, end hvis

hun havde holdt sig til den kvantificerbare sikre område.

Ud fra de forskellige tidligere arbejder inden for politisk massekommunikation opstiller Karen Siune som nævnt en serie hypoteser. 11 hovedhypoteser og inklusive underhypoteserne 18 i alt. Hensigten er så at verificere eller falsificere dem ud fra den kvantitative analyse. Måske vel skarpt sagt så mislykkes det også ud fra læsning af egne tabeller. I stedet kommer der mange spændende resultater frem, som er med til at belyse hypotesernes problemfelt.

Det interessante ligger, for mig at se, på fire hovedområder: hvilke grupper refererer partierne til i samfundet? hvilke emner tager partierne op i valgkampen? hvordan forbinder partierne forskellige sagsområder? og hvordan har udviklingen været fra gyldne valgløfter og flæsk til her-og-nu problemer?

Partiernes referencegrupper

Der er en hel klar tendens til at venstrefløjen - inklusive Socialdemokratiet koncentrerer sig om deres oprindelige støttegruppe: arbejderne. Det pudsige er dog, at Socialistisk Folkeparti har flere svinkeærinder end de andre socialistiske partier. De lægger f.eks. vejen om pensionisterne i 1973, og - hvad der ikke fremgår af tabellen - er de det eneste parti, der i 1971 overhovedet omtaler funktionærer i noget omfang (15 pct. mod et gennemsnit på 2 pct.). Dette svarer i øvrigt også rimeligt til den vælgertilgang, de har fået.

Omvendt er der på den ikke-socialistiske side en utrolig skiften fra referencegruppe til referencegruppe. Kun Kristeligt Folkeparti synes at være stabile over for de kære børn. Det mener Karen Siune blot er et udslag af at »... budskabet har karakter af ide-

ologi ...« (p.255). Det kunne måske dog være rimeligt også at se venstrefløjens appel til arbejderne som et udslag af ideologi - og så kan man i øvrigt undre sig over, at hele den ikke-socialistiske fløj er blevet så udflydende. Specielt må det nok undre, Venstre har glemt sine bønder og de konservative deres selvstændige og højere funktionærer, som trods alt er væsentlige kernegrupper, der ikke længere stemmer helt automatisk på dem.

Det er således ikke helt på sin plads, at mene, undersøgelsen af gruppereferencerne synes at understøtte Karen Siunes - endda reformulerede hypotese 4: »Ethvert parti vil gennem sin kommunikation til vælgerne forsøge at beholde sine tidligere vælgere (såfremt partiet ikke er nyt og dermed uden tidligere vælgere), og vil på samme tid forsøge at få stemmer fra nabopartierne« (p.264).

Der har i øvrigt været en glidning i retning af, at stemmeafgivning mere og mere er blevet afhængig af politiske emner og mindre og mindre af sociale grupper. Det er et problem, der kunne have været gjort mere ud af - ikke mindst fordi en tilsvarende udvikling har fundet sted i f.eks. Sverige, og alligevel synes klasseskelle at have større betydning for den svenske politik og partiernes propaganda. Der er en interessant antydning af problemet på side 261.

Hvilke emner tager partierne op i valgkampen

Valget i 1971 kom først og fremmest til at dreje sig om skatter, men det lykkedes faktisk journalisterne - på trods af partiernes store modstand - at få EF-spørgsmålet trukket ind. I 1973 var der mere entydigt tale om et skattevalg, hvor journalisterne dog fik klemte uddannelsesspørgsmål ind. Ud fra de almindelige konjunkturer blev 1975 et valg, der pri-

Tabel 1. Partiernes referencegrupper ved valgkampene i radio og tv 1971, 1973 og 1975. Pct.

		1971		1973		1975
DKP	arbejdere	(46)	arbejdere	(30)	arbejdere	(47)
VS	arbejdere	(73)	arbejdere	(44)	arbejdere	(50)
SF	arbejdere	(25)	pensionister	(31)	arbejdere	(25)
SD	arbejdere	(29)	arbejdere	(17)	arbejdere	(29)
RV	pensionister	(44)	pensionister	(27)	lønmodtagere	(35)
Krf	børn	(38)	børn	(42)	børn	(27)
Rfb	børn	(38)	unge	(20)	arbejdsløse	(22)
CD	—		parcelhusejere	(23)	parcelhusejere	(27)
V	pensionister	(37)	børn/lønmodt.	(23)	lønmodtagere	(18)
K	unge	(26)	parcelhusejere	(23)	lønmodtagere	(22)
Frp	—		børn	(18)	arbejdere	(18)

Kilde: Karen Siune pp. 239-243.

Note: Der var 11 referencegrupper i 1971 og 13 i 1973 og 1975. Tallene i parentes angiver, hvor mange referencer ud af 100 pct. - der var møntet på den pågældende gruppe. Fremskridtspartiet havde flest referencer til de offentligt ansatte, men da der overvejende var tale om negative referencer, er de her udeladt.

mært drejede sig om arbejdsmarkedet og arbejdsløshed. Og igen lykkedes det journalisterne at klemme et andet problem ind, nemlig spørgsmålet om hvem, der kunne tænkes at danne regering. Samspillet mellem politikere og journalister er et meget spændende problem, som materialet faktisk giver gode muligheder for at belyse. Desværre er problemet mindre med end oplægget og konklusionerne giver grund til at tro. På side 121 oplyses det således direkte at hypoteser om samspillet mellem politikere og journalister ikke er medtaget.

I den nu internationalt meget berømmede artikel sammen med Ole Borre om mediernes dagsordensættende funktion (Journal of Communication, 1975, vol. 21) kommer hun faktisk længere end i dette afsnit. Da en stor del af afhandlingen alligevel stammer fra tidligere offentliggjorte arbejder, kan det undre, at netop denne artikel ikke er trukket ind endsige refereret.

Hvilken ideologi ligger der i partiernes sammenstilling af emneområder?

For det første er det værd at bemærke, at nogle partiers ideologier er rimeligt lette at dechifrere. Sagt med Karen Siunes ord: Der er en beskedent samforekomst af emner i samme »uafbrudte taleenhed«, som er analyseenheden for hele undersøgelsen. Det viser sig at partierne rimeligt (se pp.181 ff) let falder i tre grupper. De partier, der er ideologisk komplicerede i deres udsagn, er kommunisterne og Retsforbundet, i mellemgruppen kommer VS, SF og Venstre medens de radikale, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet er de enkleste. Hertil kommer at de konservative varierer kraftigt i deres kompleksitet og socialdemokraterne bliver enklere og enklere over de tre valg. Dette er i øvrigt i modstrid med Karen Siunes konklusion om, at venstrepartierne er mest komplicerede i deres budskaber.

Det kan partierne vel selv lære noget af, specielt når de nærlæser de pågældende tabeller (pp.181-211), hvor der også er en fordeling på hvilke emneområder, der kobles sammen. Og netop denne analyse af emnekoblingen hos de forskellige partier - som det vil føre for langt at referere her - giver noget metodisk og indholdsmæssigt nyt om partiernes »verdensbilleder« eller ideologier om man vil.

Hvordan har udviklingen været fra de gyldne valgløfter og flæsk til her-og-nu problemer?

Partiernes igangværende arbejde - vi er her-og-nu - er klart blevet den vigtigste tidsdimension i partiernes udsagn. Vi lever ikke længere i de gyldne løfters tid. Det gælder om at blive hængende på tinge. Dette er blevet endnu mere accentueret efter de store bølger omkring folketingsvalget i 1973. Men i øvrigt har det altid været et journalistisk kriterium for en god nyhed. Og det kan derfor undre, at Karen Siune først havde en hypotese (10.4) om, at politikerne var mere her-og-nu orienteret end journalisterne. Derefter

ændrede hun den til det modsatte til trods for, at forskellene er forbløffende små - om end de er systematiske. Det spændende i resultaterne er dels den nævnte overensstemmelse mellem politikere og journalister og dels, at man kan konstatere, at begge parter er ved at tabe såvel det historiske som det fremadrettede perspektiv i politik. For partiernes vedkommende synes det at være et ængsteligt forsøg på at blive i folketinget.

- - -

Som det måske fremgår af det foregående, så mener jeg helt klart, at der er tale om et stort og massivt arbejde, hvorfra der kan hentes mange spændende oplysninger for den, der er interesseret i partier og kommunikation. Det er den første kvantitative indholdsanalyse af valgudsendinger i ættermidier, der er gennemført i Danmark. Der er gjort et omfattende og fortjenestefyldt arbejde. Men på grund af metodens begrænsninger og konsistens - samt dokumentationsproblemer må man sige, at i vanlig videnskabelig forstand er hypoteserne stadig i bedste fald interessante påstande.

Steen Sauerberg
Institut for Samfundsfag
Københavns Universitet

Ministeriernes kommissioner og udvalg

Oversigt pr. 1. januar 1982.

Statsministeriet og det administrative bibliotek, juni 1982.

For de, der interesserer sig for ministeriernes kommissioner og udvalg, har det altid været et savn, at der ikke forelå en samlet og systematiseret oversigt over disse organer. Nok har de enkelte ministerier siden 1919 over for statsministeriet indgivet indberetninger om »ikke-permanente kommissioner, nævn og udvalg af kommissionslignende karakter«, men disse indberetninger har ikke blot været vanskeligt tilgængelige, de var også af svingende kvalitet. Det var tydeligt, at nogle ministerier forvaltede indberetningspligten mere lemfældigt end andre. Det betød, at man ikke kunne være sikker på, om ministerierne nu også havde fået alle relevante kommissioner og udvalg med, ligesom oplysningerne om de udvalg og kommissioner, der var taget med, ofte var mangelfulde og kun med forsigtighed kunne danne baggrund for en sammenligning på tværs af ministerier.

Man må derfor hilse velkommen, at statsministeriet og det administrative bibliotek nu har udsendt en samlet oversigt over kommissioner og udvalg som en egentlig publikation. Det er hensigten, at oversigten skal publiceres løbende hver år.

Beskrivelsen af de enkelte kommissioner og udvalg er systematiseret efter et gennemgående sæt af baggrundsuplysninger - eller paradigma, som det noget højtideligt hedder i indledningen. Det drejer sig om 1) kommissionens/udvalgets navn, 2) tidspunkt for nedsættelse, 3) angivelse af kommissorium/arbejdsopgaver, 4) beskrivelse af det hidtidige arbejde, herunder om opgaven består i udarbejdelse af lovforslag, eller ændringer i gældende love, 5) afgivne og/eller forventede delbetænkninger, 6) forventet tidspunkt for arbejdets afslutning, 7) formand, 8) medlemmer og 9) sekretær/sekretariat. Fordelen ved dette »paradigma« er selvsagt, at det åbner mulighed for sammenligning på tværs af ministerier og over tid.

Publikationen indeholder endvidere et udmærket emneregister. Men ingen er som bekendt fuldstændige. Det gælder også for denne publikation. Når nu det administrative bibliotek har besluttet at spendere ressourcer på at offentliggøre en årlig oversigt over kommissioner og udvalg, vil jeg mene, at man får mere for pengene, hvis følgende forslag til forbedringer imødekommes. For det første bør oversigten også omfatte de underudvalg og arbejdsgrupper, der er knyttet til forskellige kommissioner og udvalg. For det andet burde man overveje, om »paradigmet« ikke skulle udvides et par punkter f.eks. en op-

lysning om, hvem der har taget initiativ til udvalgets nedsættelse (folketinget, interesseorganisationer, administrationen selv eller andre) og et aktivitetsmål (mødeaktivitet). For det tredje burde man sørge for, at de baggrundsuplysninger, der indgår i den systematiske beskrivelse, rent faktisk er udfyldt. Det er eksempelvis påfaldende, at rubrikkerne vedrørende det hidtidige arbejde i kommissionen/udvalget, afgivne og eller forventede betænkninger og forventet tidspunkt for arbejdets afslutning så godt som aldrig er udfyldt. Og det skyldes vel ikke, at det ifølge sagens natur er umuligt at udfylde disse rubrikker? For det fjerde ville det være gavnligt, om oversigten blev suppleret med et personregister.

Lad det nu være. Som oversigten foreligger nu, er det en guldgrube af oplysninger. Det gælder hvad enten man er interesseret i kvindernes (ringe) repræsentation i komitesystemet, interesseorganisationernes deltagelse i formuleringen og administrationen af offentlig politik eller kontaktflader mellem den private og offentlige sektor, osv., osv. Det er også en guldgrube hvis man er på jagt efter administrative finurligheder, og selve udbredelsen af disse kommissioner og udvalg får én til at tænke på Churchill's vredesudbrud i en diskussion om tilsvarende komiteer og udvalg i England: »We are overrun by them like the Australians by the rabbits«.

Lars Nørby Johansen
Institut for offentlig
økonomi og politik,
Odense Universitet

Forskningsstyring og forskningsmiljø

Flemming Agersnap m.fl., København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1982, 337 pp., pris kr. 128.-.

Professor ved Handelshøjskolen i København Torben Agersnap fyldte 60 år i sommeren 1982, og en kreds af kolleger med tilknytning til Institut for Organisation og Arbejdssociologi hyldede ham i den anledning med et festskrift med titlen »Forskningsstyring og forskningsmiljø«. En yderst velvalgt titel må en gammel forskningsrådskollega til Torben Agersnap nok sige, - for få har haft så meget at gøre med styring og miljø inden for den samfundsvidenskabelige verden som fødselaren. Men det er en helt anden sag.

Festskrifter minder ofte lidt om gammeldags lagkageevyer og er derfor også tit vældig morsom læsning. I dette tilfælde har forfatterne disciplineret sig selv mere end man er vant til at se, når det er IOA, der taler, men det forhindrer heldigvis ikke resultatet i at være læseværdigt, tankevækkende, ja ind i mellem virkelig spændende læsning. Ingen dårlig hyldelse til den tresårige.

Det samlende ligger i, at en række forskere har påbegyndt et projekt, der beskæftiger sig med forskellige aspekter af forskningsstyringens problematik. Man aner næsten, at der er tale om et modtræk til visse forskningsbureaukratiske øvelser, der foregår i disse tider. Selv om det siges at være de allerførste rapporter, der her fremlægges, er man dog nået langt nok til at omridset af en konklusion anes, - og den må lyde, at statslig forskningsstyring som en bestræbelse næppe har udsigt til at få større effekt. Den enkelte forsker er svær at styre, projekter og grupper ligeså, og helt galt er det, når man taler om den samlede forskning i et land. Et af kapitlerne søger således at sandsynliggøre, at de nazistiske forsøg på at målrette og kontrollere den tyske forskningsverden var lidet effektive. Ustyrligheden er måske ikke bare et mere eller mindre beklageligt faktum, -det kan være udtryk for nogle af de mest fordelagtige egenskaber ved det såkaldte forskningssystem. »Det som fra ét synspunkt er »kaos«, kan fra et andet synspunkt være udtryk for en kreativ mangfoldighed i den intellektuelle produktion, det kan fortolkes som tilpasning til en særdeles kompleks omverden, som i nogen grad er skabt af forskningen selv,« hævder Egil Fivelsdal således i et af bogens kapitler, og han har selvfølgelig ret.

Forskergruppen har til formålet udviklet et styringsbegreb som opererer med fem underbegreber, nemlig *bureaukrati*, *marked*, *demokrati*, *kollektiv* og *viden*, alt i forhold til selve styringsbegrebet, der i

al sin enkelhed defineres som »social påvirkning af mennesker, der fører til ændret adfærd«. Nærværende anmelder er ikke ganske overbevist om, at denne sammenbringning af begrebsmæssige elementer fra forskellige verdener og begrebslogiske niveauer er en gevinst for studiet af forskningsstyring, men han medgiver gerne, at begreberne har virket inspirerende på flere af forfatterne, selv om de rigtignok har fået noget yderst forskelligt ud af at bruge kategorierne til at disponere deres materiale ud fra. I kapitlet, hvor dette begrebsapparat udvikles, findes også et forsøg på at diskutere styringens dynamik. Det forekommer, at diskussionen lykkes bedst, når den ikke bliver for abstrakt.

For en overfladisk betragtning kan de to sidstnævnte styringsformer, *kollektiv* og *viden*, forekomme uigennemsigtige. Det, der hentydes til med dem, er f.s.v. noget velkendt, nemlig de mere eller mindre internaliserede adfærdsregulatorer, der præger et fungerende forskersamfund, og som bl.a. gennem inertieffekter kan skabe modvægt mod de mere direkte styringsforsøg. Her har forfatterne fat i noget gammelt kendt, men yderst centralt, som ofte glemmes i debatten.

Må det i forbindelse med disse begreber være tilfaldt at komme med et enkelt hjertesuk. Forfatterkollektivet er overvejende sammensat af personer med organisationsteoretisk og organisationssociologisk baggrund. Deres skriftlige form er med enkelte undtagelser gennemarbejdet, men den faglige baggrund fører nok let til et sprogbrug, der adskiller sig fra den, som andre samfundsvidenskaber dyrker ville benytte sig af, og desværre gøres der ikke meget for at relatere terminologien »på tværs«. Man kunne i denne forbindelse ønske sig, at forskergruppen ville forholde sig til ældre tiders terminologi, f.eks. til den i en dansk betænkning om forskningsstyring anvendte sondring mellem ressource-, ordre- og rekrutteringsstyring, en sondring, der ihvertfald også indfanger nogle væsentlige sider af styringsproblematikken. Det forekommer nærværende anmelder, at festskriftets delvis eksplicitte konklusion måtte nuanceres noget, hvis også disse aspekter blev taget i betragtning.

Lad ikke disse bemærkninger fordunkle, at der er tale om en stimulerende diskussion, som bl.a. er et gavnligt *empirisk* supplement til Peter Olesen Larsens debatbog om forskningspolitik.

En væsentlig del af bogen er helliget det, Flem-

ming Agersnap kalder »forskerens tvetydige karrierestart« og som en af hans yngre kolleger fra *sit* perspektiv kalder »den unge forskers lidelser«. De, der i disse år starter en usikker forskerkarriere, og ikke mindst de, der måtte komme til det inden for rammerne af den bureaukratiske plan, der er fremlagt af undervisningsministeriet, vil kunne nikke genkende til problemet med, at man næsten skal have udført projektet, førend man kan skrive en bæredygtig ansøgning til forskningsrådet eller til andre bevilgende myndigheder. Man vil også kunne læse tankevækkende ting om de evalueringsprojekter, der i stigende omfang igangsættes af ministerier og andre offentlige myndigheder, som måske endda kun ønsker at få foretaget en pseudo-evaluering. Det bliver næppe særlig attraktivt at være ung forsker i dette program- og administratorstyrede sektorforskningsområde, hvor videnskabsbegrebet bliver strakt ud over bristepunktet. Men nogle kan måske finde trøst i den nye kollektive stil inden for samfundsvidenskabernes: »Stadig mere forskning synes at blive organiseret som projekter med styregrupper, referencegrupper, projektadministratorer, projektmedarbejdere, skemaer, tidsfrister, budgetter og afrapporteringsprocedurer. Forskningen bliver gjort til projekter. Projekterne forhandler med hinanden, skriver til opdragsgiverne, projekterne kan være i godt humør eller fornærmede. Projekter tager imod om torsdagen og holder fødselsdage og receptioner«, siger en af forfatterne i en næsten uhyggeligt rammede karakteristik af denne forskningsstil, som så mange sætter pris på.

At skrive om forskning, om metodik, styring og lignende meta-emner er ikke enhver givet. Som regel kræver det en vis erfaring samt nogen evne til at hæve sig op, hvor udsigten er god. Det lykkes vel ikke lige godt for alle bidragsyderne her, men de fleste har dog væsentlige ting at sige. Den, der klart hævder sig i selskabet, er Torben Beck Jørgensen. Han er behageligt uimponeret, han skriver godt, og han har virkelig noget på hjerte. Hans drøftelse af vanskelighederne ved at studere den administrative organisation som en »lukket virkelighed« er spændende læsning. Alle de administratorer, der i tidens løb har beklaget sig over, hvor svært det er at få universitetsforskerne til at drive administrativt relevant forskning burde tvangsindlægges til at læse dette kapitel. Det samme burde iøvrigt - selv om det desværre ikke kan ske med tilbagevirkende kraft - nogle forskere i provinsen og nogle medlemmer af et forskningsråd.

Perlen i bogen er dog Torben Beck Jørgensens selvbiografiske beretning om de problemer, der knyttede sig til udarbejdelsen af licentiatafhandlingen om »Når staten skal spare«. Her er perspektiv, modenhed, kritisk sans og humor. Anmelderen skal helt til C. Wright Mills' 1959-afhandling »On Intellectual Craftsmanship« for at finde noget lignende og dette er næsten lige så godt. Kapitlet bør blive et

nyttigt korrigerende pensum til de samfundsvidenskabelige metodebøgers glatte fremstillinger af forskningsprocessen.

Torben Agersnap har altid plæderet for, at unge og begyndende forskere bør ha' mindst ét frit »skud i bøssen«. Tiderne går nok desværre mod dette synspunkt, - men glædeligt er det at se, at der i dette festskrift findes ikke så få bidrag, der vidner om at tanken har haft noget for sig. Bogen kommer derved også til at fungere som en påmindelse om, at det betaltende samfund selv i spare- og styringstider bør have råd til at tage chancer og til at lade forskere »lege«.

Mogens N. Pedersen
Institut for offentlig
økonomi og politik,
Odense Universitet

Anmeldelse:

Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone. 202 s.

Årsberetning 1981. 1-2. Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg. 308 + 178 s.

Forlaget Europa, Kompagnistræde 33, 1208 København K.

Ved en regeringsbeslutning af 14. oktober 1980 ned-sattes pr. 1. januar 1981 et dansk sikkerheds- og nedrustningspolitisk udvalg. Dets medlemmer blev udnævnt af regeringen - »ud fra hensynet til en alsidig repræsentation af politisk og faglig sagkundskab«, men iøvrigt handler udvalget »på eget ansvar og er i sin virksomhed ikke underlagt regeringen eller dens myndigheder«. Til at lede udvalget udpegede regeringen et formandskab og en formand - og lige så interessant var, »at udvalgets årlige beretning samt dets udtalelser og redegørelser iøvrigt udarbejdes af udvalgets formandskab og på dettes ansvar efter stedfunden drøftelse i udvalget på grundlag af formandskabets oplæg«.

Man kan anstille mange betragtninger over denne konstruktion, som tilsyneladende er inspireret af Det økonomiske Råd - med formandskabet som »vismændene«. Anskuer man den i et historisk perspektiv, kan man let genkende de forslag, som regeringsudvalget fra 1968 fremsatte ved afgivelsen af den såkaldte Seidenfaden-rapport i 1970. Det gælder også udvalgets formål, der er opregnet i 5 »skal«er, som findes optrykt forrest i alle 3 bøger.

Det er i følge disse formuleringer ikke så lidt, der er lagt på formandskabets skuldre. Det er da også dette 6-mands kollegium, bestående af formanden, ambassadør S. G. Melbin, major M. H. Clemmesen, kommitteret Henning Gottlieb fra statsministeriet og tre universitetsfolk, Anders Boserup, Bertel Heurlin og Bjarne Nørretranders, der har påtaget sig ansvaret for de næsten 700 sider, som udvalget har offentliggjort i 1982. Det er i sig selv en imponerende arbejdsindsats, som vidner om formandskabets energi og virketrang.

Bogen om Norden som kernevåbenfri zone blev allerede »sivet« til pressen i det tidlige forår. Det fremmede ikke den mere tænksomme debat om den. Da den endelig forelå trykt og tilgængelig for udenforstående, orkede ingen at beskæftige sig med den. Det er synd. Bogen burde kunne danne udgangspunkt for mange vigtige overvejelser om dansk sikkerhedspolitik, om kernevåbenproblemet - både i og uden for Norden - og sidst, men ikke mindst om formandskabets arbejdsform og hele udvalgets muligheder for at opfylde sine mange formål.

Bogen er først og fremmest en velskrevet og relevant materialesamling. Kapitlerne III, IV og V - der tilsammen udgør næsten halvdelen af bogen - omhandler »Det nordiske sikkerhedspolitiske

mønster«, »Kernevåbenfrie zoner« og »Initiativer og reaktioner vedrørende en kernevåbenfri zone i Norden«. De er bogens bedste og nyttigste, fordi der her - i flydende form - fremlægges en lang række uomgængelige kendsgerninger, som må tage i betragtning ved enhver overvejelse om Norden - inklusive Danmark - som kernevåbenfri zone. Her er skabt et vidensarsenal, som både tilhængere og modstandere må forholde sig til. Kendskab til kendsgerninger er altid godt. Men kendsgerninger uden klart formuleret analyse kan risikere at blive en dødvægt for de overvejelser og den debat, som udvalget også har til formål at stimulere. Det kan have været nødvendigt for formandskabet at foretage denne empiriske kortlægning for at klargøre sig sin selvvalgte arbejdsopgave, og den kan andre da også have glæde af. Men mere afgørende - og ret beset også mere spændende inden for udvalgets formål - er den måde, hvorpå formandskabet har valgt at fortolke disse kendsgerninger. For et eller indtil flere valg må formandskabet have truffet - selvom de ikke delagtiggør læserne i det.

I kapitel I fremlægges kortfattet en problemformulering, der opridser de aktuelle forudsætninger for den danske debat om kernevåbenfrie zoner. Den må nærmest opfattes som en begrundelse - nogle vil mene apologi - for at formandskabet overhovedet har beskæftiget sig med dette problem. I kapitel II gives en ligeledes kortfattet redegørelse for »Strategiske forudsætninger - globale, europæiske og nordiske aspekter af kernevåbenproblematikken«. Her aner den årvågne læser konturerne af den militærstrategiske tankegang, der er anvendt som formandskabets analyseredskab. Men det siges ikke klart, og det diskuteres slet ikke, om man med lige så stor berettigelse kunne anlægge andre tankegange ved en analyse af Norden som kernevåbenfri zone. Det kunne dog have været en interessant overvejelse, som også kunne have bidraget til at belyse rækkevidden af og begrænsningen i en militær-strategisk betragtningsskema. Mit argument er ikke, at en militær-strategisk betragtningsskema er uinteressant eller ligegyldig, men udelukkende, at den ikke er den eneste mulige, når man skal »vurdere Danmarks sikkerhedspolitiske situation og problemer omkring dansk sikkerhedspolitik i en bred politisk og økonomisk sammenhæng«. Endelig når man med spænding og forventning til kapitel VI, der bærer overskriften »Norden og kernevåbenfrihed«, for her må

konklusionerne da blive draget og forfatterne diskutere de mange forskellige fortolkningsmuligheder af deres fremlagte dokumentation. Allerede dagspressen i foråret forstod så meget, at bogens konklusion nærmest var et nej til at arbejde videre med overvejelserne om Norden som et begrænset kernevåbenfrit område. Men præmisserne for denne konklusion trængte af naturlige årsager ikke igennem. De er faktisk de mest spændende. Hvis man nemlig lægger sin analyse fast inden for en militær-strategisk tankegang og dertil kommer en noget formel juridisk fortolkning af indholdet i Danmarks medlemskab af NATO, så giver forestillingerne om et kernevåbenfrit Norden ikke megen fornuft. Især er der grund til at problematisere den fremlagte opfattelse af NATO-medlemskabet. Der skrives meget om »solidaritet« og Danmarks forpligtelser inden for denne forsvarsalliance. Men ikke ét sted drøftes, hvordan og af hvem, denne solidaritets substantielle indhold og forpligtelsens rækkevidde og begrænsning afgøres - hverken rent empirisk gennem NATO's 33-årige beståen eller teoretisk ved forskellige tænkbare situationer. NATO fremstår som en spejldertrop med musketéridealer, hvilket turde være lidt vel naivt.

Selvfølgelig er formandskabets konklusion holdbar og rigtig på de selvvalgte præmisser, som det har opstillet. Samme konklusion kunne formentlig opnås ved mange andre analysemetoder. Men den manglende diskussion og overvejelse af alternative betragtningsskemaer gør bogen lukket og uinspirerende for en intellektuel debat. Den kan desværre alt for let lægges til side som blot endnu et legitimeringsforsøg for den udenrigs- og sikkerhedspolitiske linie, som et flertal i folketinget og formentlig også i befolkningen går ind for. Men havde man behøvet et helt udvalg, et bekvemt sekretariat og et arbejdsomt 5-spand med førerhest for at opnå det?

Det rejser endelig spørgsmålet om formandskabets arbejdsform og udvalgets muligheder. Det er jo ikke nogen hemmelighed, at der har været visse uoverensstemmelser ved arbejdets begyndelse og heller ikke, at formandskabets valg af genstanden for det første rapport førte til partipolitisk kritik og modvilje. Ingen er jo heller i tvivl om, at spørgsmålet om Norden som kernevåbenfri zone er et indenrigspolitisk kontroversielt emne. Jeg mener ikke, formandskabet eller udvalget af den grund skal afholde sig fra at behandle et emne. Men det bør gøre det i åbenhed og med det formål at tilføre den politiske debat nye dimensioner. Formandskabet har gentaget det ulykkelige valg fra Seidenfaden-udvalget, at det kun udtaler sig i enighed. Hvorfor dog det? Det er jo ikke noget blot para-politisk organ, og det ville være ulykkeligt, hvis det begyndte at opfatte sig som sådan. I det må og skal meninger og synspunkter gerne brydes - selvfølgelig på en kvalificeret måde - således at partipolitikerne, politikerne uden for partierne og alle andre medborgere, som er optaget af spørgsmålet om Danmarks sikkerhed får tilført nogle impul-

ser til at klargøre sig, hvor de vigtige politiske valg ligger. Det er det en formodet sagkundskab bedst kan bruges til - og den må for alt i verden ikke i sin iver efter aktuel gennemslagskraft og skulderklapning give afkald på sin intellektuelle nysgerrighed og ærlighed.

På baggrund af bogen om Norden som atomvåbenfri zone, fremstår årsberetningen som en langt mere nuanceret bog. Formandskabets indledningsartikel om »Hovedtræk i udviklingen i 1981« udmærker sig især ved sin korthed. Den afviger ikke meget fra den artikel, som udenrigsministeriets direktør hvert år skriver til »Dansk udenrigspolitisk Årbog«. Men iøvrigt rummer årsberetningens 1. bind 10 meget læseværdige artikler af lige så mange forfattere. Bertel Heurlin har skrevet om »De to supermagters modstående opfattelse af det internationale system«, Nikolaj Petersen om »Amerikansk udenrigspolitik: Kontinuitet eller nybrud?« og Erik Beukel om »Reagan-administrationens forsvarspolitik: Ændringer og kontinuitet. Jørgen Dragsdahl skriver om »Rustningskontrol i krise«, Jens Thomsen om »Europa og dollaren« og Bjarne Nørretranders om »Polens krise og Europas sikkerhed«. Erling Bjøl behandler »Kontinuitet og forandring i fransk sikkerhedspolitik«, Lauri Karvonen »Hovedlinier og aktuel debat i finsk sikkerhedspolitik«, mens Ole Sippel skriver om »Mellemøsten 1981: Nye og gamle spillere, men problemerne forblev« og Henrik Fugmann om »OPEC-landenes rolle i det internationale finansielle system«.

Som man kan se af denne opremsning drejer det sig om vidt forskellige, men alle meget vigtige sider af sikkerhedsproblemet generelt - også det danske. Jeg synes, forfatterne gør klogt i at behandle deres forskellige emner uden anstrengte forsøg på at relatere dem direkte til dansk sikkerhedspolitik. Et værdigt formål må jo også være at anskue de mere omfattende sikkerhedsproblemer, som Danmarks kun udgør en begrænset del af. Endvidere virker det nyskabende inden for traditionel dansk tænkning om sikkerhedspolitik, at to af artiklerne - Jens Thomsens og Henrik Fugmanns - så klart er koncentreret om de økonomiske sikkerhedsproblemer. Alle artikler kan anbefales som både tankevækkende og fuld af information. Fortsætter formandskabet denne linie, kan årsberetningen blive en værdifuld oversigt over væsentlige sider af den internationale politik. Den risikerer at komme i konkurrence med »Dansk udenrigspolitisk Årbog«, der udgives af Dansk udenrigspolitisk Institut. Men bortset fra indledningsartiklen er der ikke tale om nogen gentagelse, så det er vel ret beset kun glædeligt, hvis der er midler og publikum til to så gode publikationer.

Årsberetningens 2. bind er først og fremmest dokumentarisk. Emnet er de internationale nedrustningsdrøftelser. Peter Michaelsen giver en ganske kort oversigt over »De internationale nedrustningsdrøftelser i 1981«, mens resten af bogen rummer båd-

de beretninger og dokumenter fra de stedfundne forhandlinger om nedrustning. Bindet er et glimrende arbejdsredskab. Det må vel betragtes som formandskabets nuværende forestilling om, hvordan det skal opfylde den del af sin forpligtelse, som hedder, at det »skal have opmærksomheden henvendt på de muligheder, der måtte være for, at Danmark fremsætter forslag i forbindelse med internationale afspændings- og nedrustningsbestræbelser«. Det minder meget om de årlige beretninger fra det tidligere nedrustningsudvalg, som nu er opgået i det nye udvalg. Men på længere sigt ville det være ønskeligt, om formandskabet formåede at sammentænke sikkerheds-, afspændings- og nedrustningsaspektet, som også har gode traditioner inden for dansk udenrigspolitisk tænkning.

Det af regeringen nedsatte sikkerhedspolitiske og nedrustningspolitiske udvalg har udvist påskønnelsesværdig flid. Det må de bevilgende myndigheder og initiativtagerne se på med glæde og tilfredshed. Men udvalget opfylder ikke sin mission - sådan som jeg vil fortolke den - hvis det udvikler sig til blot endnu en ny underafdeling af vort iøvrigt udmærkede udenrigsministerium. Det er ikke noget regeringsudvalg - det er ikke »underlagt regeringen eller dens myndigheder«. Det har en mulighed for at tænke nyt, dybt, åbent og anderledes. Kun ved at bruge den mulighed har det sin berettigelse.

Ole Karup Pedersen
Institut for Samfunds-fag
Københavns Universitet

Polens krise

Et udviklingsperspektiv. Ole Nørgaard, Esbjerg 1982.

Ole Nørgaard har skrevet en bog om Polen, som forekommer at have en særlig og aktuel interesse set i lyset af begivenhederne i Polen fra sommeren 1980 til indførelsen af militærdiktaturet den 13. december 1981.

Forfatteren kalder selv bogen i undertitlen for »et udviklingsperspektiv«, hvilket formentlig angiver formålet med den: Der skal gives en gennemgang af de »kerneelementer« hvis optræden førte til en katastrofe for det kommunistiske system i Polen.

I første del af bogen foretages blandt andet en gennemgang af den politiske udvikling i Polen, hvor det forekommer mig, at det på trods af, at den er operationaliseret i politologiske begreber som institutionalisering, effektivitet og legitimitet, ikke kan ses, hvilke bestemte årsager, der har krævet, at man for at redde systemet måtte gribe militært ind. Men det er muligt, at selve de politiske begreber er så uklare, at en generel forklaringsramme for begivenhederne i Polen ikke kan opnås ved deres hjælp.

Det forekommer mig, at Nørgaard i beskrivelsen af modsætningerne mellem staten, partiet og samfundet undervurderer begrebet nation, der i fortiden har spillet og stadig spiller en stor rolle i Polen.

Allerede i beskrivelsen af den økonomiske og sociale udvikling synes det at komme klart til udtryk, hvad Nørgaard mener med den polske krise. En alt for hurtig gennemført industrialisering og urbanisering skabte en økonomisk krise med sociale konflik-

ter, der gav basis for oprør imod det politiske system. Det omtales her, at de polske sociologer har fundet ud af, at en »ruralisering af byerne« eller »ruralisering af arbejderklassen« fik konsekvenser for arbejderklassens politiske indstilling.

Det vil sige, at selve dannelsen af arbejderklassen i Polen efter det kommunistiske partis magtovertagelse, har bidraget til en kritisk politisk bevidsthed over for det kommunistiske system. Nørgaard opererer også med to begreber »masseniveauet« og »eliteniveauet« når det drejer sig om beskrivelse af medlemskabet og magtfordelingen i det polske kommunistiske parti. Det interessante ved det er, at på »masseniveauet« skete der en »deproletarisering« ved medlemskabet i partiet, hvor funktionærer faktisk begyndte at udgøre den mest betydningsfulde sociale gruppe i partiet. På »eliteniveauet« diskuterer Nørgaard kun sammensætningen af det polske kommunistiske partis centralkomité, der tydeligt viser, at partifunktionærerne har hele magten og arbejderne repræsentation i centralkomitéen bruges til at pynte partiets navn: Det Polske Forenede Arbejderparti.

Det er det samme i alle østeuropæiske lande, hvor partifunktionærerne for lang tid siden har overtaget kontrollen i partiet og afgjort elitens karakter. Det nye er, at systemet i denne form, i forhold til andre østeuropæiske lande, i Polen møder så stor modstand, at man uden om partiet ville opbygge et nyt socialt og politisk system.

	Folk med tillid	Folk med manglende tillid	Ingen mening
1. Den katolske kirke	94 %	3 %	3 %
2. »Solidaritet«	90 %	6 %	4 %
3. Hæren	89 %	3 %	8 %
4. Parlamentet	82 %	11 %	7 %
5. Statsrådet	73 %	17 %	10 %
6. Regeringen	69 %	26 %	5 %
7. Bagmandspolitiet	69 %	20 %	11 %
8. Den offentlige Anklager	60 %	29 %	11 %
9. Domstolene	59 %	30 %	11 %
10. Andre fagforeninger	56 %	30 %	14 %
11. Det demokratiske parti	53 %	18 %	29 %
12. Den polske Enhedsfront	50 %	22 %	28 %
13. Bondepartiet	46 %	25 %	29 %
14. Politiet	42 %	51 %	7 %
15. Det polske komm. parti	32 %	60 %	8 %

Således er det ikke overraskende, at forholdet mellem borgerne og magten opfattes i »os« og »dem« kategorier, og at det store flertal af befolkningen af forskellige grunde afviser det sociale system i Polen og betragter det som fremmed og ikke af polsk afstamning.

Der rejser sig naturligvis det spørgsmål, om det kommunistiske system overhovedet havde haft en chance for at overleve uden det som skete den 13. december 1981.

Der findes i hele bogen en masse tabeller, som belyser mange problemer, men som dog ikke kommer med en klar afklaring på den støtte, systemet egentlig havde i tiden omkring »Solidaritets« opblomstring, hvor det blev muligt, uden begrænsninger at lave opinionsundersøgelser.

De mest kendte undersøgelser fra 1980 og 1981 som til en vis grad svarer på det spørgsmål kommer kun indirekte frem i bogen. Jeg tænker her på undersøgelsen, lavet i Polen af den kendte franske ugeavis Paris-Match, offentliggjort i nr. 1643 fra 21. november 1980, om hvem polakkerne ville stemme på, hvis der skulle være frie valg i Polen.

Resultaterne blev her følgende:

Kommunisterne	3 %
Socialdemokraterne	27 %
De kristelige demokrater	34 %
Bondepartiet	4 %
De liberale, nationalisterne og andre borgerlige grupper	19 %
Ingen mening	13 %

En anden undersøgelse, der antydes i bogen, er den polske Gallupundersøgelse fra 4. og 5. maj 1981, offentliggjort i den polske ugeavis »Kulisy« nr. 24 fra 14. juni 1981. Der blev her fokuseret på tillid til de vigtigste samfundsinstitutioner.

Begge undersøgelser, her gengivet i sin helhed og i Nørgaards bog kun i enkelte bemærkninger, ville jeg betragte som de mest forklarende for den polske udvikling fra 1945, hvor man installerede den kommunistiske magt, til den 13. december 1981.

Disse undersøgelser viser den mest udtalte fremmedgørelse over for systemet. Den er gået fra generation til generation i form af manglende tilslutning eller overbevisning blandt befolkningen og kan betegnes som værende i det mindste et bevis på at partiets politiske indflydelse er væk. Med andre ord, den sociale virkelighed i Polen bevæger sig hele tiden i modsat retning af det kommunistiske bureaukratis imperative krav om total magt. Derfor skal bogens konklusion om det uundgåelige indgreb fra hærens side henvise til den kendsgerning, at det sociale system i Polen ikke mere er i stand til at sikre den typiske magts præmisser, således som man har det i de andre kommunistiske lande.

Den polske krise må også efter at man har læst Nørgaards bog, betragtes som uløselig under det nuværende sociale system.

Zygmunt Tkocz
Institut for
Nationaløkonomi og
Sociologi:
Odense Universitet

Register til årgangene 1981 og 1982

Artikler:

	Årgang	Nummer	Side
<i>Albæk, Karsten</i> , Omkring dyrtidsreguleringens dækningsgrad	1982	4	87
<i>Andersen, Bent Rold</i> , Hvordan vil det offentlige pensionssystem udvikle sig fremover?	1981	4	366
<i>Andersen, Johannes</i> , Den materialistiske statsteori. - Problemstilling og status.....	1981	1	54
<i>Balling, Morten</i> , Pensionskasser og erhvervsfinansiering.....	1981	4	318
<i>Bentzon, Karl Henrik</i> , De politiske partier og de kommunale valg	1981	2	141
<i>Bogason, Peter</i> , Reagan's »ny føderalisme«	1982	2	45
<i>Buksti, Jacob A. og Niels Lykke Jensen</i> , »Den smalle vej« - Fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik	1982	4	21
<i>Christensen, Jørgen B. Jørgen Elmeskov, Peter M. Pruzan og Eskild Westh</i> , Om inddragelse af flere kriterier i makroøkonomisk planlægning	1982	2	36
Se tillige, Errata	1982	4	2
<i>Dahlgaard, Lauge</i> , Den regionale arbejdsmarkedsadministration. Et samspil mellem mange myndigheder	1982	4	43
<i>Daugaard Jensen, Poul Erik</i> , Kommunale myndigheder og lokalsamfund	1981	2	113
<i>Eliassen, Peter Jørgen</i> , Nogle problemer ved analyse af en dansk socialgruppes demografiske bevægelser	1981	4	385
<i>Elmeskov, Jørgen</i> , se Christensen Jørgen B.			
<i>Estrup, Jørgen</i> , Mislykket indkomstpolitik gennem 20 år	1982	4	3
<i>Gelting, Jørgen H.</i> , Statsfinansernes og betalingsbalancens underskud .	1981	3	187
<i>Greve, Bent</i> , Den offentlige sektor i 80'erne med udgangspunkt i 70'erne	1981	1	5
<i>Guldborg, Ove</i> , Om beskatning som omkostning	1982	2	59
<i>Gunnarson, Jan</i> , Ar planering lika med fortsatt marknadsekonomi?	1982	2	26
<i>Gunst, Jens og Niels Lauritsen</i> , Kender visitatorerne de foranstaltninger, de tildeler?	1981	1	43
<i>Gørtz, Erik</i> , Private pensionsordninger i samfundsøkonomisk belysning	1981	4	306
<i>Hansen, Erik Jørgen</i> , Fremskridtspartiet er et klasseparti - men hvilken klasse	1981	3	206
<i>Hassenkam, Henrik</i> , Arbejdsmarkedspolitikken regionale administration	1982	4	34
<i>Hastrup, Bjarne</i> , Håndværkets økonomiske historie	1981	1	23

	Årgang	Nummer	Side
<i>Heurlin, Bertel</i> , Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske politiske proces.....	1981	3	272
<i>Holten, Henning</i> , se Wallind, Hans			
<i>Høgenhaven, Søren og Jan Olsen</i> , Ny krav til styringsinstrumenter og organisationsudvikling i kommunerne	1981	2	159
<i>Jensen, Niels Lykke</i> , se Buksti, Jacob A.			
<i>Kjærsgaard, Kaj</i> , Arbejdstidspolitik	1982	4	51
<i>Kristensen, Ole P.</i> , Vælgerholdninger til offentlige udgifter. Tror vælgerne, at offentlig service er gratis?	1981	3	191
<i>Kærgaard, Niels</i> , Argumentets magt - Svar på »Oprør fra Midten nedgøres med magt«	1981	1	99
<i>Larsen, Bøje</i> , Styring, De andre muligheder	1982	2	12
<i>Larsen, Mogens Nagel</i> , Udviklingen i indkomst m.v. for arbejdere, tjenestemænd og pensionister, 1970-81	1981	4	381
<i>Lauridsen, Preben Stuer</i> , Et essay om retssikkerhed som almen juridisk standard.....	1982	1	5
<i>Lauritzen, Niels</i> , se Gunst, Jens			
<i>Lundquist, Lennart</i> , Aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen	1981	3	381
<i>Meyer, Niels I.</i> , Oprør fra Midten nedlægges med magt	1981	1	95
<i>Meyer, Poul</i> , Retssikkerheden som administrativt problem.....	1982	1	19
<i>Mikkelsen, Flemming</i> , Strejken som kollektiv aktion, Nye strejkeanalyser inden for samfundsvidenskaberne og historievitenskaben.....	1982	4	98
<i>Mikkelsen, Palle</i> , Statens styring af kommunerne - Budgetsamarbejdet	1981	2	171
<i>Mortensen, Peter Bak</i> , Den kommunale valglov	1981	2	103
<i>Møller, J. Ørstrøm</i> , EF's budget og den fælles landbrugspolitik	1982	3	35
<i>Nielsen, Hans Jørgen</i> , Danskerne og EF.....	1982	3	25
<i>Nielsen, Niels Chr.</i> , Institutionel opsparing, investeringer og ekspertise	1981	4	331
<i>Nielsen, Peter Erling</i> , Landbrug og pensionsmidler	1982	1	68
<i>Nielsen, Terkel T.</i> , Energipolitik i De Europæiske Fællesskaber.....	1982	3	56
<i>Norstrand, Rolf</i> , Budgetdepartementets publikationsvirksomhed.....	1981	1	95
<i>Norstrand, Rolf</i> , Analyser af offentlig produktivitet	1982	2	3
<i>Olsen, Henning</i> , Sovjetanalysen og den strukturelle marxisme.....	1981	1	67
<i>Olsen, Jan</i> , se Høgenhaven, Søren.			
<i>Paldam, Martin</i> , Strejker og økonomien - En oversigt.....	1982	4	122
<i>Pedersen, Peder J.</i> , Skaber arbejdsløshedsforsikring arbejdsløshed?	1982	4	
<i>Pedersen, Troels Halck</i> , Bliver forsørgerbyrden tungere?	1981	3	218
<i>Petersen, Jørn Henrik</i> , Paternalisme for hvem? Om et offentligt pensionssystemets principielle egenskaber.....	1981	4	345
<i>Pruzan, Peter M.</i> , se Christensen Jørgen B.			
<i>Rasmussen, Erik</i> , Lighedsbegreber,	1982	1	28
<i>Sauerberg, Steen</i> , Den norske højrebølge - set fra Danmark	1982	1	40

	Årgang	Nummer	Side
<i>Sawicki, Jerzy</i> , Hvad er der sket med retten til mineralske råstoffer i Grønland	1982	1	55
<i>Schou, Tove Lise</i> , Danmark mellem Norden og EF	1982	3	44
<i>Skak, Morten</i> , Frankrigs økonomiske eksperimenter - under Mitterand	1982	3	74
<i>Svejstrup, Gudrun</i> , Eksportens udvikling i 70'erne. Markedsandele og fordeling på varer og lande	1981	3	231
<i>Søgaard, Jes</i> , Ulykkers samfundsmæssige omkostninger	1981	3	291
<i>Sørensen, Carsten Lehmann</i> , 10 år med EF	1982	3	16
<i>Thune, Christian</i> , Forord	1982	3	2
<i>Thygesen, Niels</i> , Det europæiske valutasamarbejde, 1972-82	1982	3	3
<i>Villadsen, Søren</i> , Kommunalpolitik: I klemme mellem statsstyring, lokal legitimering og effektivitet	1981	2	122
<i>Vinter Møller, N.</i> , Den nye lægeoverenskomst	1982	4	63
<i>Wallind, Hans og Henning Holten</i> , Den private alderdomsforsikrings anatomi	1981	4	377
<i>Westh, Eskild</i> , se Christensen Jørgen B.			

Bog anmeldelser:

<i>Bentzon, Karl Henrik</i> , Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen, Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres	1982	2	76
<i>Bogasen, Peter</i> , Niels Arnfred m.fl., Samfundsplanlægning - en antologi om erfaringer, problemer, perspektiver, Holger Bisgaard, Om Planlægning, en introduktionsbog, Preben Espersen, Planlægning og styring i den offentlige forvaltning, Ole Nørgaard Madsen, Planlægning i offentlig forvaltning	1981	2	178
<i>Christensen Bent</i> , De administrative uddannelser. En redegørelse fra Administrationsdepartementet	1982	2	68
<i>Christensen, Jørgen Grønnegaard</i> , Johannes Andersen, Centraladministration og politisk magt i Danmark	1981	4	415
<i>Christiansen, Terkel</i> , Else Øyen (red.), Garantert minnsteinnkost i Norge	1982	2	87
<i>Elklit, Jørgen</i> , Malene Djurså, DNSAP. Danske nazister 1930-45	1982	1	80
<i>Estrup, Jørgen</i> , Arne Jon Isachen og Steinar Strøm, Skattefritt - svart sektor i vekst	1982	1	75
<i>Hansen, Jørgen Drud og Lars Nørby Johansen</i> , Peter Neersø (red.), Sovjetunionens økonomiske system, Niels Jørgen Jensen og Margit Nielsen, Hvad er COMECON, Rold Eidem og Staffan Viotti, Økonomiske System	1981	4	408
<i>Hansen, Jørgen Drud og Peder J. Pedersen</i> , Jens Frølev Christensen, erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår	1982	2	90
<i>Hansen, Kristian Thule</i> , Karl Henrik Bentzon, Kommunalpolitikkerne ..	1982	2	82
<i>Harvest, Jesper</i> , Carl Johan Skovsgaard, Byudvikling, politik og administration	192	2	74
<i>Jensen, Henrik J.</i> , Jørgen Grønnegaard Christensen, Centraladministrationen: Organisation og politisk placering	1981	4	412

	Årgang	Nummer	Side
<i>Jeppesen, Steen Leth</i> , redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning,	1981	3	296
<i>Johansen, Lars Nørby</i> , se Jørgen Drud Hansen			
<i>Johansen, Lars Nørby</i> , Ministeriernes kommissioner og udvalg. Oversigt på. 1. januar 1982.....	1982	4	142
<i>Kristensen, Gustav, Helge Ole Bergesen, Norge mellem rik og fattig.....</i>	1981	4	454
<i>Larsen, Otto, Palle Mikkelsen</i> , Likviditetspolitikken i amtskommunerne	1981	3	300
<i>Lindholst, Nina, Torben Beck Jørgensen</i> , Når Staten skal spare.....	1981	3	298
<i>Nielsen, Peter Erling, Thorkil Kristensen</i> , Inflation og arbejdsløshed i det moderne samfund	1981	2	182
<i>Pedersen, Kjeld Møller,</i> Jens Erik Steenstrup og Kristian Madsen-Østerbye, Sundhedssektoren, Kristian Madsen-Østerbye, Sundhedspolitik?	1981	3	302
<i>Pedersen, Mogens N., Paul Johnson</i> , Samhällets Fiender	1981	4	405
<i>Pedersen, Mogens N., Flemming Agersnap m.fl.</i> Forskningsstyring og forskningsmiljø	1982	4	143
<i>Pedersen, Ole Krarup,</i> Dansk Sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone Årsberetning fra det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske udvalg	1982	4	145
<i>Petersen, Jørn Henrik, Bøje Larsen</i> , Styringstænkning. Er ledelse mulig?	1982	2	80
<i>Petersen, Jørn Henrik, Lars Werin</i> , Ekonomi och Rättssystem	1981	4	418
<i>Petersen, Jørn Henrik, Yair Aharoni</i> , The No-Risk Society,	1981	4	419
<i>Petersen, Nikolaj, Erik Beukel</i> , Sovjetunionen og atomvåben	1982	3	84
<i>Sauerberg, Steen, Peter Steinfels</i> , The Neo-conservatives - the men who are changing American politics	1982	4	139
<i>Sauerberg, Steen, Karen Siune</i> , Valgkampe i TV og Radio	1982	4	148
<i>Skak, Morten, Lars Lund</i> , Pengeefterspørgsel og rentedannelse i Danmark	1982	2	84
<i>Søndergaard, Jørgen</i> , Alternativ boligfinansiering, Nogle Modeller	1981	4	406
<i>Tkocz, Zygmunt, Ole Nørgaard</i> , »Polens krise«. Et udviklingsperspektiv.....	1982	4	

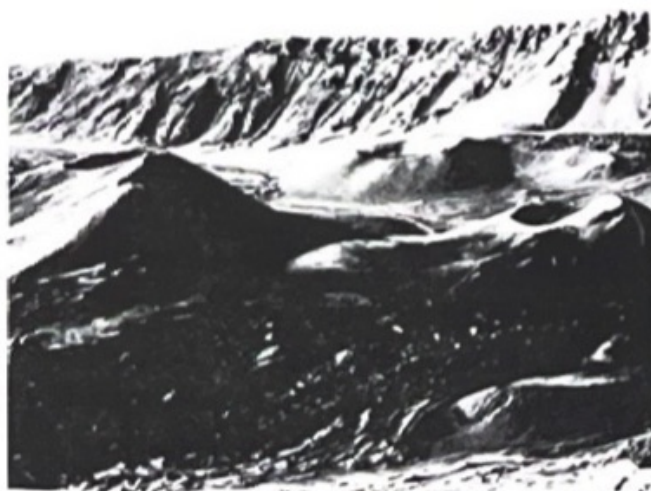


Penge til ferien

Få en Solskinskonto. Med ekstra rente og låneret. Valutaservice med kontanter og rejsechecks.

ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

212-2



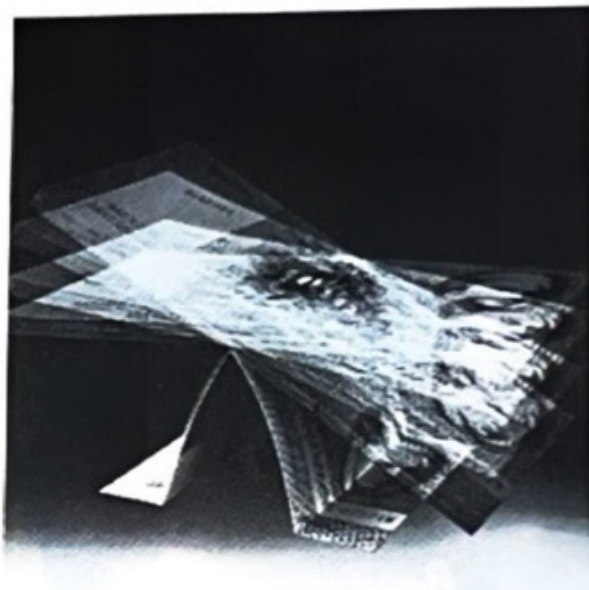
En dag finder De os måske også her...

Selv de mest sære og utrolige af rejser
af verden kan en solskins dag gøre af
sig selv.
Mere solskins ferier kender ingen grænser.
Men det bliver ferien fra de franske
realiteter. Alle bringes ind i ferien.

Fremtiden. Ferier og rejser til at sige en del
af ansættelse har gjort os til Danmarks
største international bank.
Op mod en fjerdedel af verdens udførelse
hænderne går gennem os.
Og vi søger stadig nye veje.

HANDELSBANKEN 

altid med i billedet



"Få noget at vide om de nye indekslån"

Hvordan virker indekslån?

Formålet med indførelse af indekslån er at billiggøre byggeri i starten, mod til gengæld år for år at forhøje ydelserne i takt med den almindelige løn- eller prisudvikling.

Indekslån er en ny låneform, som realkreditinstitutterne kan tilbyde til finansiering af de fleste arter af nyt byggeri. Herudover må indekslån finansiere enkelte ombygninger – blandt andet landbrugsejendomme og ejendomme til sociale og kulturelle formål.

Ring eller skriv til kreditforeningen

Det kan måske være svært at få overblik over de virkninger, et indekslån kan få på ens økonomi i forhold til den slags lån, vi er vant til. Vi har derfor fremstillet en brochure, der fortæller om de vigtigste regler ved indeksbelåning.

Vil De vide mere om de nye indekslån, skal De blot ringe til os. Eller De kan udfylde kuponen og sende den til den kreditforening der ligger nærmest Deres bopæl. Så sender vi omgående brochuren.

I Jylland



**JYLLANDS
KREDITFORENING**

6100 HADERSLEV Årupsvej 13 Tlf. (04) 52 70 00
6950 RINGKØBING Herningsvej 3 Tlf. (07) 32 01 11
8800 VIBORG Sct. Mathiasgade 13 Tlf. (06) 62 33 33
9100 AALBORG Boulevarden 43 Tlf. (08) 12 38 77
8260 ÅRHUS-VIBY J. Kongsgårdsvej 6 Tlf. (06) 14 88 00

– og på øerne



**FORENEDE
KREDITFORENINGER**

Fynsområdet
Mageløs 2. Postboks 343,
5100 Odense C Tlf. (09) 11 77 77

Området øst for Storebælt
Otto Mønstedts Plads 11. Postboks 333,
1503 København V Tlf. (01) 15 34 34

JÅ, send mig den nye brochure om indekslån til bolig- og erhvervsbyggeriet.

Navn: _____

Stilling: _____

Gade: _____

Postnr.: _____ By: _____

I Jylland sendes kuponen til: Jyllands Kreditforening
og på øerne til: Forenede Kreditforeninger