

Jacob A. Buksti:

Tredie stand eller lønmodtagerfront

- om udviklingen i funktionær- og tjenestemandsoorganisationernes stilling på det danske arbejdsmarked

Funktionær- og tjenestemandsoorganisationernes stilling på det danske arbejdsmarked og i det danske politiske system som helhed har grundlæggende været bestemt af to sæt faktorer. For det første har en lang række politiske, administrative, samfundsøkonomiske og erhvervsstrukturelle forhold været afgørende for selve udviklingen i funktionær- og tjenestemandsoorganisationens størrelse og dens fordeling på de forskellige arbejdsfunktioner og sektorer i samfundet. For det andet har hele opbygningen af det danske arbejdsmarkeds strukturer og funktion i meget vid udstrækning defineret de rammer, som funktionær- og tjenestemandsoorganisationerne har måttet optræde inden for i forsøg på at varetage deres medlemmers løn- og arbejdsmæssige interesser. For begge disse sæt af omgivelsesfaktorer gælder, at funktionær- og tjenestemandsoorganisationerne selv kun har haft en overordentlig begrænset indflydelse på dem - hvis overhovedet nogen. Man har derfor i vid udstrækning måttet foretage en tilpasning til udviklingen i omgivelserne for derigennem at opnå den efterhånden livsnødvendige indflydelse på den politiske beslutningsproces i almindelighed og på arbejdsmarkedet i særdeleshed. Tilpasningen har især bestået i, at man har måttet acceptere de af samspillet mellem LO og DA bestemte værdier og strukturer på arbejdsmarkedet. LO og LO-forbundene har på denne måde kunnet øve en afgørende indflydelse på alle andre lønmodtagerorganisationers omgivelser, hvilket er et væsentligt element til forklaring af LO's stærke magtstilling i det danske samfund, men også et element, der indeholder kimen til en konflikt mellem de forskellige lønmodtagergrupper, ikke mindst under indtryk af den økonomiske krise.

1. Indledning

Den almindelige samfundsudvikling og de konkrete politiske og økonomiske forhold har haft en ganske afgørende betydning for udviklingen i det danske organisationssystem, både hvad angår struktur og antallet af organisationer, men også for udviklingen i organisationernes rolle i det politiske system i det hele taget.¹ Udviklingen har ført til en stadig stigende inddragelse af organisationerne i den politiske beslutningsproces, hvorved

1) Jacob A. Buksti & Lars Nørby Johansen, "Organisationssystemet i Danmark", pp. 223-263 i Mogens N. Pedersen (red.), Dansk Politik i 1970'erne, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979; Jacob A. Buksti, "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen", i Jacob A. Buksti (red.), Organisationer under forandring, Århus: Forlaget Politica, 1980.

Jacob A. Buksti:

Tredie stand eller lønmodtagerfront

- om udviklingen i funktionær- og tjenestemandsoorganisationernes stilling på det danske arbejdsmarked

Funktionær- og tjenestemandsoorganisationernes stilling på det danske arbejdsmarked og i det danske politiske system som helhed har grundlæggende været bestemt af to sæt faktorer. For det første har en lang række politiske, administrative, samfundsøkonomiske og erhvervsstrukturelle forhold været afgørende for selve udviklingen i funktionær- og tjenestemandsoorganisationens størrelse og dens fordeling på de forskellige arbejdsfunktioner og sektorer i samfundet. For det andet har hele opbygningen af det danske arbejdsmarkeds strukturer og funktion i meget vid udstrækning defineret de rammer, som funktionær- og tjenestemandsoorganisationerne har måttet optræde inden for i forsøg på at varetage deres medlemmers løn- og arbejdsmæssige interesser. For begge disse sæt af omgivelsesfaktorer gælder, at funktionær- og tjenestemandsoorganisationerne selv kun har haft en overordentlig begrænset indflydelse på dem - hvis overhovedet nogen. Man har derfor i vid udstrækning måttet foretage en tilpasning til udviklingen i omgivelserne for derigennem at opnå den efterhånden livsnødvendige indflydelse på den politiske beslutningsproces i almindelighed og på arbejdsmarkedet i særdeleshed. Tilpasningen har især bestået i, at man har måttet acceptere de af samspillet mellem LO og DA bestemte værdier og strukturer på arbejdsmarkedet. LO og LO-forbundene har på denne måde kunnet øve en afgørende indflydelse på alle andre lønmodtagerorganisationers omgivelser, hvilket er et væsentligt element til forklaring af LO's stærke magtstilling i det danske samfund, men også et element, der indeholder kimen til en konflikt mellem de forskellige lønmodtagergrupper, ikke mindst under indtryk af den økonomiske krise.

1. Indledning

Den almindelige samfundsudvikling og de konkrete politiske og økonomiske forhold har haft en ganske afgørende betydning for udviklingen i det danske organisationssystem, både hvad angår struktur og antallet af organisationer, men også for udviklingen i organisationernes rolle i det politiske system i det hele taget.¹ Udviklingen har ført til en stadig stigende inddragelse af organisationerne i den politiske beslutningsproces, hvorved

1) Jacob A. Buksti & Lars Nørby Johansen, "Organisationssystemet i Danmark", pp. 223-263 i Mogens N. Pedersen (red.), Dansk Politik i 1970'erne, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979; Jacob A. Buksti, "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen", i Jacob A. Buksti (red.), Organisationer under forandring, Århus: Forlaget Politica, 1980.

de i en vis udstrækning er blevet omdannet fra egentlige kamporganisationer til store administrative og servicemæssige apparater, der sidder inde med en afgørende viden og ekspertise inden for de enkelte interesseområder. Denne udvikling har kunnet iagttages i form af den effektivisering af organisationernes arbejde, der er blevet gennemført gennem de senere år. Man har i vid udstrækning centraliseret beslutningsprocessen i organisationerne og sluttet sig sammen i større enheder, ligesom udviklingen har givet sig udslag i en omfattende bureaukratisering og professionalisering af organisationerne.

Det er ganske særligt de økonomisk orienterede arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer, der har gennemløbet denne udvikling, og her kan man da også finde de ressourcemæssigt stærkeste organisationer, både når man ser på medlemstal, økonomi og sekretariatsstørrelse. Inden for de øvrige områder findes der imidlertid også organisationer med stærke ressourcer men de er relativt færre i antal. Samtidig kan der konstateres en klar sammenhæng mellem organisationernes ressourcemæssige styrke og omfanget af deres deltagelse i den politiske beslutningsproces. Sammenlignet med de økonomisk orienterede organisationer har de ikke-økonomisk orienterede eller idémæssige organisationer sjældnere kontakt til offentlige myndigheder, og når de har det, er deres aktivitet overvejende rettet mod et enkelt ministerium, ligesom de kun er repræsenteret i få offentlige udvalg m.v. Det må dog ikke overses, at et stort antal af disse ikke-økonomisk orienterede organisationer faktisk har kontakt med offentlige myndigheder og deltager i den politiske beslutningsproces, enkelte endog i betydelig udstrækning.²

Påvirkningen fra de ydre faktorer har imidlertid ikke været af samme karakter på alle områder og for alle forhold i samfundet. For de organisationer, der primært er økonomisk orienteret, og som er oprettet til fremme eller forsvar af ret konkrete interesser, er påvirkningen mest iøjnefaldende. For de organisationer, der er dannet omkring en enkelt aktivitet, en række aktiviteter mere bredt eller en idé, er den mere uklar.

2) Ibid.

I det følgende skal organisationernes forskellige indflydelse på og afhængighed af deres fælles omgivelser søges belyst ved udviklingen i funktionær- og tjenestemandsoorganisationernes situation på det danske arbejdsmarked i konkurrence eller samarbejde med LO og LO-forbundene.

2. Det danske arbejdsmarkeds opbygning og funktion

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved stærke organisationer for såvel lønmodtagere som arbejdsgivere, og det er næppe muligt meningsfuldt at beskæftige sig med arbejdsmarkedsforhold i Danmark uden også at interessere sig for disse organisationer og deres betydning for, hvorledes det danske arbejdsmarked er bygget op, og hvorledes det fungerer. Årsagerne til organisationernes stærke placering på arbejdsmarkedet og i det danske samfund som helhed 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.

Efter en lidt famlende start kom der for alvor fart i organiseringen af de danske arbejdere, og i 1880'erne og 1890'erne blev de landsdækkende fagforbund dannet som sammenslutninger af de lokale fagforeninger inden for de forskellige fag. Som slutstenen på denne udvikling dannedes i 1898 De samvirkende Fagforbund - senere omdøbt til Landsorganisationen i Danmark eller blot LO - som et samarbejdsorgan for de forskellige fagforbund. Samtidig skete der en tilsvarende organisering på arbejdsgiversiden, hvilket resulterede i dannelsen af Arbejdsgiverforeningen af 1896, som i 1898 omdannedes og udvidedes til Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening - den nuværende Dansk Arbejdsgiverforening.

Den tidlige organisering på det danske arbejdsmarked betød, at de grundlæggende træk i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter blev lagt i faste rammer i en periode, hvor samfundet stort set var præget af kræfternes frie spil. Staten indtog en passiv rolle i forhold til arbejdsmarkedet og blandede sig kun sjældent i de økonomiske mekanismer. Det var derfor fra starten

naturligt, at spørgsmål omkring løn- og arbejdsforhold aftaltes direkte mellem parterne på arbejdsmarkedet gennem frie forhandlinger uden indblanding, og hvor et sammenbrud i disse forhandlinger førte til arbejdskamp med anvendelse af kollektive kampmidler som for eksempel strejke og lockout. Det blev overladt til parterne selv at fastlægge de nærmere regler for indgåelse af overenskomster og andre aftaler vedrørende arbejdsmarkedets forhold.

Allerede året efter de to hovedorganisationers dannelse kom det til en afgørende styrkeprøve mellem dem. Efter flere måneders konflikt opnåedes der imidlertid enighed om det såkaldte "Septemberforlig" i 1899. Septemberforliget, der senere er blevet kaldt "det danske arbejdsmarkeds grundlov", fastslog hovedorganisationernes centrale stilling på det danske arbejdsmarked og betød det første skridt i retning af en nærmere regulering af anvendelsen af de kollektive kampskridt.

Arbejdskampene fortsatte imidlertid, men blot inden for Septemberforligets rammer. Under indtryk heraf og af en truende storkonflikt nedsattes i 1908 et fællesudvalg mellem arbejdsmarkedets to hovedorganisationer på foranledning af indenrigsministeren, hvilket kan ses som et første udtryk for statens stigende interesse i forholdene på arbejdsmarkedet. Udvalgets arbejde førte i 1910 til fastlæggelsen af selve grundlaget for hele det fagretlige system og for de forskellige konfliktløsningsmekanismer på det danske arbejdsmarked, Arbejdsretten og Forligsmandsloven.

De to hovedorganisationer - LO og Dansk Arbejdsgiverforening - fastlagde på denne måde ikke blot normerne for indgåelse af aftaler på arbejdsmarkedet, men havde også den helt afgørende indflydelse på udformningen af de institutionelle rammer, inden for hvilke dette foregik. Reguleringen af forholdene på det danske arbejdsmarked blev således bygget op på samspillet mellem disse to organisationer, og selv om de to parter kan siges at være grundlæggende uenige i de afgørende spørgsmål om løn- og arbejdsforhold, har det op gennem tiden været en afgørende præmis for begge, at det er bedst for samfundet som helhed, hvis det overlades til organisationerne selv at klare arbejdsmarkedets forhold, hvad enten det sker gennem de almindelige kollektive

overenskomster om løn- og arbejdsvilkår eller i arbejdsmarkedslovgivningen. Ofte har således såvel lovenes indhold som administrationen heraf været udformet i et snævert samarbejde mellem staten og organisationerne, og når det endelige resultat har hvilet på enighed mellem parterne, har det været upåvirkeligt af de politiske magtforhold.³

Selv om staten fra begyndelsen af 1930'erne begyndte at interessere sig direkte for udviklingen på arbejdsmarkedet og blandt andet flere gange greb ind for at hindre udbruddet af en "samfundsødelæggende" konflikt eller sætte en stopper for en igangværende strejke eller lockout, bevarede LO og Dansk Arbejdsgiverforening deres faste greb om det danske arbejdsmarkeds udvikling og funktion. Samspillet mellem de to - og staten - har derfor helt frem til de seneste år været afgørende for udviklingen på arbejdsmarkedet, men hermed også for de omgivelser, som andre organisationer på arbejdsmarkedet må operere indenfor - en udvikling der ikke mindst har været tydelig for funktionær- og tjenestemandsgenerationernes stilling på arbejdsmarkedet, specielt efter den kraftige ekspansion i den offentlige sektor i 1960'erne og 1970'erne. Reglerne fra det private arbejdsmarked for forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere er automatisk blevet overført til det offentlige arbejdsmarked, men drivkraften er stadig det private arbejdsmarked og udviklingen i forholdet mellem parterne her.

3. Funktionær- og tjenestemandsgruppens udvikling og organisering

Funktionærernes og tjenestemandenes organisering ligger tidsmæssigt noget senere end arbejderne, hvilket også fremgår af tabel 1. For så vidt angår det private arbejdsmarked hænger det sammen med det enkle forhold, at der normalt i industrialiseringens start var flere arbejdere end funktionærer på en arbejdsplads, og behovet for en organisering meldte sig derfor først senere. Desuden stod funktionærerne ofte i et nærere forhold til arbejdsgiverne, hvilket betød, at funktionærernes organisering ikke var præget af de samme politisk-ideologiske træk som arbejderne,

3) Svend Auken, "Fagbevægelsen som politisk instrument", i LO - magt eller afmagt, red. af J. Mølgaard m.fl., København: Spektrum, 1972, p. 169f.

ja, den var ofte ligefrem en reaktion mod arbejdernes organisering. Man har derfor også fra funktionærorganisationernes side altid lagt stor vægt på, at man er upolitiske. På det offentlige arbejdsmarked har udviklingen i høj grad fulgt udviklingen i det offentliges aktivitet og ansættelsesform. Helt frem til midten af 1950'erne var den altdominerende ansættelsesform tjenestemandens formen. Specielt længerevarig ansættelse af for eksempel akademikere havde næsten udelukkende været tjenstemandsansættelse. På andre niveauer, blandt andet i kontorfunktionærgruppen og blandt visse arbejdergrupper, havde der dog altid fundet overenskomstansættelse sted i et vist omfang. Fra midten af 1950'erne ændredes dette billede gradvist, og i 1960'erne slog overenskomstansættelse for alvor igennem inden for den offentlige sektor i takt med den teknologiske udvikling og de mere specialiserede arbejdsfunktioner.

De første organisationer, der dannedes, var derfor typisk tjenstemandsorganisationer, der dog i deres første år mere virkede som selskabelige foreninger end som egentlige fagforeninger. Efter at der med Septemberforliget i 1899 var skabt et retsgrundlag for organisationsvirksomhed, fik tjenstemandsforeningerne imidlertid stabet et organisationsapparat på benene, og i 1909 blev grundstrukturerne i tjenstemændenes organisationsstruktur fastlagt med dannelsen af Statstjenstemændenes Centralorganisation I (CO I) og Statstjenstemændenes Centralorganisation II (CO II). Senere skabtes en tilsvarende centralorganisation for de akademiske statstjenstemænd, Statsembetsmændenes Samråd. De første funktionærforeninger dukkede også op i begyndelsen af århundredet, men en gennemgribende organisering lod dog vente på sig helt til omkring 1940, hvor en række landsforeninger for funktionærer dannedes. Senere fulgte organiseringen den stigende specialisering af en række offentlige funktioner, for eksempel på det sociale område, hvilket især gav sig udslag i en kraftig organisering af nye funktionærgrupper i 1960'erne og 1970'erne.

Organisationsforholdene på funktionær- og tjenstemandsområdet i Danmark må som helhed siges at være ganske forvirrende. For det første findes der et hav af organisationer, der i mange tilfælde lapper over hinanden, idet nogle organisationer er opbygget

på grundlag af medlemmernes ansættelsessted eller funktion, mens andre bygger på deres fag eller uddannelse. I mange tilfælde konkurrerer de derfor om de samme medlemmer. For det andet eksisterer der flere forskellige hovedorganisationer med varierende beføjelser, ligesom en del af de lavere lønnede grupper er tilsluttet LO. For det tredje er der en række organisationer, der i henhold til tjenestemandsløven har eneret til at forhandle overenskomster for tjenestemændene. Endelig er organisationsforholdene bestemt af, at der findes flere forskellige arbejdsgivermodparter, nemlig private arbejdsgivere, pengeinstitutter m.v. samt staten, amterne og kommunerne.⁴

For samtlige tjenestemand- og funktionærorganisationer gælder imidlertid, at de befinder sig på et arbejdsmarked, hvis grundlæggende strukturer som nævnt er blevet fastlagt af samspillet mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening på det private arbejdsmarked. Så længe funktionær- og tjenestemandsgruppen var en forholdsvis beskeden del af den samlede arbejdsstyrke, måtte deres organisationer automatisk tilpasse sig de udefra givne forhold, men efterhånden som deres antal steg, rejste der sig stærkere og stærkere krav om, at de fik en selvstændig indflydelse på udviklingen.

Tabel 1. Udviklingen i antallet af arbejdere og funktionærer/tjenestemænd 1921-1977 (1000)

	1921	1940	1950	1960	1970	1977
Arbejdere	619	877	940	970	1005	1007
Funktionærer/tjenestemænd	215	346	433	564	883	1149
I alt	834	1223	1373	1534	1888	2156

Tabel 1 giver et klart billede af funktionær- og tjenestemandsgruppens meget stærke vækst i Danmark. Fra 1940 til 1977 steg antallet af funktionærer og tjenestemænd således med ikke mindre end 322 pct., mens arbejdergruppen i samme periode kun voksede med 14 pct. I 1940 udgjorde funktionærer og tjenestemænd 28 pct. af den samlede arbejdsstyrke, men i 1977 hele 53 pct. Funktionær-

4) Jacob A. Buksti & Lars Nørby Johansen, "Organisationssystemet i Danmark", i Mogens N. Pedersen (red.), op.cit.

og tjenestemandsgruppen voksede sig således større end arbejdergruppen, og dette måtte uvilkårligt påvirke funktionær- og tjenestemandsgorganisationernes styrke og deres forhold til den hidtil totalt dominerende LO.

4. FTF's dannelse og udvikling

Interessen for etableringen af et nærmere, bredere samarbejde mellem funktionærer og tjenestemænd opstod først i slutningen af 1940'erne. Indtil da var der ikke blevet følt noget behov for et formaliseret samarbejde i en fælles hovedorganisation. Tjenestemændenes forhandlingsret var sikret gennem de forskellige tjenestemandsløve, og funktionærgruppen var endnu ret ubetydelig. Men i de første efterkrigsår udviklede de løn- og indkomstmæssige forhold for såvel tjenestemænd som funktionærer sig meget ugunstigt. Mens arbejdergruppen således allerede i 1946 havde indhentet det løn efterslæb, de havde fået under besættelsen, blev tjenestemændenes og funktionærernes indkomstmæssige placering forringet yderligere. Tjenestemandsgorganisationerne søgte at imødegå denne udvikling gennem et nærmere samarbejde i lønforhandlingerne med staten. Men allerede i 1948 brød denne enhedslinie sammen, idet CO I som repræsentant for de laverelønnede grupper ønskede en lønpolitik, der især tog hensyn til disse grupper. CO I tilsluttede sig derfor en linie, der betød en udjævning af lønsforskellene mellem de forskellige tjenestemandsggrupper. Heroverfor ønskede de tre øvrige tjenestemandsgorganisationer, CO II, Lærerforeningen og Statsemployéernes Samråd, en procentvis regulering af lønnen, således at de eksisterende lønrelationer blev opretholdt.

I de første efterkrigsår håbede tjenestemændenes organisationer på, at kommende prisfald ville øge deres realløn, men dette prisfald udeblev, ja, med Koreakrigens udbrud kom der tværtimod kraftige prisstigninger. På denne baggrund konstaterede CO II, Lærerforeningen og Statsemployéernes Samråd, at deres lønstrategi var slået fejl, og da samarbejdet mellem de tre på den ene side og CO I på den anden endelig blev sprængt i 1950, kom der for alvor gang i bestræbelserne på gennem en fælles toporganisation at styrke funktionær- og tjenestemandsggruppen på arbejdsmar-

kedet i almindelighed og i forholdet til staten i særdeleshed.⁵ Fra forskellige funktionærsammenslutninger blev der samtidig fremsat ønsker om et samarbejde over en bred front med beslægtede organisationer.

Efter en række forhandlinger mellem de forskellige tjenestemands- og funktionærorganisationer oprettedes Fællesrådet for Danske Tjenestemands- og Funktionærorganisationer, FTF, i januar 1952 af 11 organisationer med i alt 62.000 medlemmer.

FTF blev i vid udstrækning opbygget på en såkaldt "tredje stands"-ideologi, dvs. at man skulle varetage de fælles interesser for "tredje standen", nemlig funktionærer og tjenestemænd - og de to øvrige "stænder" var arbejdere og arbejdsgivere. Denne opfattelse, der altså betød, at man ville søge at opbygge én fælles organisation, som kunne måle sig med arbejderne og arbejdsgivernes organisationer, var i klar modstrid med LO's og Socialdemokratiets grundlæggende opfattelse, at funktionærer og tjenestemænd havde de samme interesser som lønmodtagere som arbejderne og derfor burde være tilsluttet "den brede lønmodtagerfront", dvs. LO.

Disse to holdninger var i direkte modstrid med hinanden på en lang række punkter. For det første medførte det en fundamental uenighed om funktionærernes og tjenestemændenes samfundsmæssige placering, hvilket igen affødte en uenighed om disse gruppers organisatoriske placering. For det andet skabte det et politisk modsætningsforhold mellem FTF og den socialdemokratiske arbejderbevægelse, hvor man opfattede "tredje stands"-holdningen som en borgerlig politisk ideologi, som havde til formål at styrke de borgerlige politiske partier inden for den voksende funktionærgruppe. Derfor havde LO og Socialdemokratiet svært ved at acceptere FTF's upolitiske linie som andet end politisk kosmetik over et borgerligt væsen.

FTF's dannelse blev derfor i LO opfattet som et skridt rettet mod LO og som en trussel mod LO's rolle som hovedorganisation på det arbejdsmarked, LO sammen med Dansk Arbejdsgiverforening havde bygget op. Der herskede derfor helt frem til begyndelsen

5) Chr. A. Pedersen, "FTF's dannelse og udvikling", i Jacob A. Buksti (red.), op.cit., pp. 138ff.

af 1960'erne et meget spændt forhold mellem LO og FTF, ja mellem enkelte af deres medlemsorganisationer var der ligefrem tale om kamp om, hvem der skulle organisere den voksende funktionær-gruppe, specielt på det private arbejdsmarked.

I denne konflikt var FTF's betingelser langt fra gode. Man stod over for et arbejdsmarked, hvis grundlæggende normer og strukturer blev fastlagt af LO i samspil med Dansk Arbejdsgiverforening på grundlag af en mangeårig tradition. Samtidig havde FTF en meget svag status i forhold til sine medlemsorganisationer, og disse var ikke interesseret i at overføre særligt mange ressourcer til FTF, hvilket betød, at FTF i meget lang tid kun havde meget begrænset betydning. Endelig betød ændringen af Tjenestemandsloven i 1958, hvor der blev indført en procentvis regulering af lønnen, at det gamle modsætningsforhold mellem CO I på den ene side og de øvrige tjenestemandsorganisationer på den anden blev ophævet. Som følge heraf forsøgte tjenestemændene at skabe et formaliseret samarbejde i lønforhandlingerne med staten, og i 1960 enedes man om oprettelse af et særligt fælles forhandlingsudvalg. Dette betød en alvorlig krise for FTF - havde medlemsorganisationerne overhovedet nogen interesse i FTF? Der blev dog ikke givet udtryk for noget egentligt ønske om at ophæve FTF. Mange af de dominerende organisationers ledere havde deres personlige prestige knyttet til FTF, og for de private funktionærer var der ikke noget alternativ til FTF. Derfor overlevede FTF krisen, men man havde stadig problemer med at blive hørt på arbejdsmarkedet og blive repræsenteret i offentlige råd, udvalg og nævn.⁶

I løbet af 1960'erne ændredes situationen imidlertid afgørende. Den økonomiske vækst, der satte ind fra slutningen af 1950'erne, medførte sammen med udbygningen i det offentliges aktivitet store forandringer i befolkningens erhvervsfordeling, som især gav sig udslag i en kraftig vækst i gruppen af tjenestemænd og funktionærer, jvf. tabel 1. Denne udvikling afspejledes også i en kraftigt stigende tilslutning til FTF, jvf. tabel 2.

I begyndelsen af 1960'erne begyndte der at ske en beskeden oprustning af FTF. Det afgørende skub fremad kom imidlertid som

6) Ibid., pp. 143 og 146f.

Tabel 2. Udviklingen i FTF's medlemstal 1952-1980

	1952	1955	1960	1965	1970	1973	1977	1980
Antal medlems- organi- sationer	11	21	38	63	71	79	85	47
Antal medlem- mer	62.000	103.250	112.703	132.113	156.101	226.518	268.900	317.500

følge af det første forsøg på at føre indkomstpolitik i Danmark, Helhedsløsningen i 1963. Tjenestemandorganisationerne havde ganske vist givet deres tilslutning til Helhedsløsningen, men indenfor FTF var det efterhånden opfattelsen, at funktionær- og tjenestemandorganisationerne havde udvist for stor tilbageholdenhed, og at det var årsagen til det dårlige resultat for disse grupper. På kongressen samme år var konklusionen da også helt klar: FTF måtte i fremtiden føre en mere aktiv politik!

Hermed var der lagt op til en helt ny linie fra FTF's side, og denne nye holdning slog klart igennem i 1965, da FTF udtalte sig klart og skarpt imod partiet Venstres kritik af den automatiske dyrtidsregulering. Tilsvarende gjaldt for Det radikale Venstres forslag om indførelse af tvungen voldgift i 1966. Den nye linie manifesteredes klart med FTF's afvisning af VKR-regeringens indkomstpolitiske forslag fra 1968-71.

Den nye linie, hvor FTF uden skelen til de politiske partiers synspunkter forsøgte at definere og vurdere, hvilke interesser medlemmerne som lønmodtagere måtte have, og så handle herudfra, gjorde det stadig mere nødvendigt at få afklaret forholdet til den anden store lønmodtager-hovedorganisation, LO. I 1966 var fronerne så optøede, at LO og FTF gik sammen i en fælles "lønmodtagerfront" i udtalelsen mod forslaget om tvungen voldgift. Udbygningen af denne "lønmodtagerfront" var et udtryk for en helt afgørende ændring i FTF's selvforståelse. Den oprindelige "tredje stands"-holdning blev erstattet af en holdning, hvorefter funktionærer og tjenestemænd har fælles interesser med andre lønmodtagere, hvilket jo hele tiden havde været LO's synspunkt.

Fra LO's side var man efterhånden indstillet på en tilnærmelse mellem de to organisationer. Så sent som i 1960 gav man fra LO's side udtryk for, at FTF var en fejltagelse, og det skulle ikke gøre sig noget håb om at blive en organisation på linie med fagforbundene. Men i 1962 begynder der at lyde andre toner. Fra LO's side erkender man nu, at FTF havde vist sin duelighed i varetagelsen af funktionær- og tjenestemandssinteresserne, og det ville derfor efter LO's opfattelse være gavnligt både politisk og fagligt, om der kunne finde en samordning sted mellem LO og FTF.

Bag denne udvikling i LO's holdning lå, at man måtte opgive at danne et særligt funktionær- og tjenestemandskartel under LO, og at LO's medlemsorganisationer på en række områder følte sig trængt af FTF-organisationerne. Endelig spillede det en ikke uvæsentlig rolle, at Socialdemokratiet i konkurrencen med de borgerlige partier om de stærkt voksende tjenestemandss- og funktionærstemmer allerede i 1964 gav FTF det blå stempel.⁷

Tilnærmelsen mellem LO og FTF førte til, at der i december 1967 blev indgået en mundtlig "borgfredsaftale", hvorefter drøftelserne mellem de to organisationer om fælles problemer skulle fortsætte, og at der skulle sikres en "borgfred" mellem de to organisationers medlemsorganisationer, så der kunne skabes ro til at gennemføre en afgrænsning mellem de to organisationers områder. Dette skete med indgåelsen af en egentlig overenskomst mellem LO og FTF i 1973, der betød, at FTF's område først og fremmest afgrænsedes til det offentlige arbejdsmarked og pengeinstitutterne, mens det private funktionær- og tjenestemandsområde i vid udstrækning blev overladt til LO. Samtidig blev FTF anerkendt af LO som en ligeberettiget hovedorganisation, hvilket betød et virkeligt gennembrud for FTF i forhold til det politiske apparat, og som blandt andet gav sig udslag i en stærkt stigende repræsentation i offentlige råd, udvalg og nævn.

FTF opnåede altså i perioden fra midten af 1960'erne frem til 1973 anerkendelse som hovedorganisation på det danske arbejdsmarked på linie med LO. Siden 1973 er der sket en yderligere styrkelse af FTF, især i forhold til medlemsorganisationerne, idet de forskellige indkomstpolitiske indgreb i 1970'erne og statens mere intensive forsøg på at styre den offentlige sektors

7) Ibid., p. 157f.

vækst i realiteten gav FTF en position som fælles talerør for funktionær- og tjenestemandssinteresserne, først og fremmest på det offentlige arbejdsmarked.

FTF's styrkelse skyldes først og fremmest den stigende grad af sammenkædning af lønfastsættelsen på det private og det offentlige arbejdsmarked ved statens medvirken. Det er dog fortsat således, at det afgørende grundlag for udviklingen på det samlede arbejdsmarked blev fastlagt i samspillet mellem parterne på det private arbejdsmarked og eventuelt med staten som en tredje part, dels hvad angår løn- og indkomstudviklingen, og dels hvad angår arbejdsmarkedspolitikken i øvrigt.

5. Funktionær- og tjenestemandsgesamorganisationernes afhængighed af og indflydelse på omgivelserne

Funktionær- og tjenestemandsgesamorganisationernes stilling på det danske arbejdsmarked og i det danske politiske system som helhed har grundlæggende været bestemt af to sæt faktorer. For det første har en lang række politiske, administrative, samfundsøkonomiske og erhvervsstrukturelle forhold været afgørende for selve udviklingen i funktionær- og tjenestemandsgesamgruppens størrelse og dens fordeling på forskellige arbejdsfunktioner og sektorer i samfundet. For det andet har hele opbygningen af det danske arbejdsmarkeds strukturer og funktion i meget vid udstrækning defineret de rammer, som funktionær- og tjenestemandsgesamorganisationerne har måttet optræde inden for i forsøg på at varetage deres medlemmers løn- og arbejdsmæssige interesser. For begge disse sæt af omgivelsesfaktorer gælder, at funktionær- og tjenestemandsgesamorganisationerne selv kun har haft en overordentlig begrænset indflydelse på dem - hvis overhovedet nogen. Man har derfor i vid udstrækning måttet foretage en tilpasning til udviklingen i omgivelserne for derigennem at opnå den efterhånden livsnødvendige indflydelse på den politiske beslutningsproces i almindelighed og på arbejdsmarkedet i særdeleshed.

Udviklingen i de ydre politiske, administrative, samfundsøkonomiske og erhvervsstrukturelle forhold medførte en afgørende styrkelse i funktionær- og tjenestemandsgesamgruppen. Den voksede kraftigt i størrelse, der der åbnedes nye muligheder for den. Man krævede derfor efterhånden større indflydelse på forhold

af fælles interesse for funktionærer og tjenestemænd. Dette førte til dannelsen af FTF i 1952.

Betingelserne for FTF for at kunne varetage de fælles funktionær- og tjenestemandssinteresser var imidlertid ikke gunstige, idet FTF og dens medlemsorganisationer var tvunget til at operere inden for et system, hvis grundlæggende strukturer og normer var fastlagt af samspillet mellem Dansk Arbejdsgiverforening og LO på det private arbejdsmarked. Da man fra LO's side betragtede FTF som en "splittelsesorganisation" og en trussel mod nogle af LO's medlemsorganisationer, kunne man ikke acceptere FTF's deltagelse i beslutninger på arbejdsmarkedet. Det første tiår af FTF's eksistens var derfor domineret af konflikten med LO, og det betød, at FTF i vid udstrækning blev holdt uden for de politiske beslutninger, også i relation til arbejdsmarkedet.

I begyndelsen af 1960'erne ændredes situationen imidlertid. Under indtryk af den almindelige samfundsøkonomiske udvikling styrkedes FTF's lønmodtagerprofil, så man mere og mere begyndte at opfatte sig selv som en lønmodtagergruppe med interesser på linie med andre lønmodtagere, hvilket i midten af 1960'erne gav sig klart udtryk i FTF's optræden. Sideløbende hermed måtte man i LO erkende, at FTF havde bevist sin eksistensberettigelse, og man kunne ikke længere komme uden om et samarbejde, såfremt man ønskede en effektiv og slagkraftig organisering af den stærkt voksende funktionær- og tjenestemandsgruppe. Derfor indgik man i 1967 den såkaldte "borgfredsaftale", der i 1973 besegledes ved en egentlig overenskomst mellem de to store lønmodtagersammenslutninger.

Udviklingen betød altså, at FTF tilpassede sig det allerede fastlagte arbejdsmarkedssystem, men samtidig opnåede man anerkendelse som ligeberettiget med LO på arbejdsmarkedet og i forhold til den politiske beslutningsproces. Derved fik FTF tilvejebragt de afgørende betingelser for at kunne varetage de fælles interesser for funktionærer og tjenestemænd fuldt ud - et forhold der under 1970'ernes økonomiske krise har vist sig af afgørende betydning.

Imidlertid foregår lønforhandlingerne på arbejdsmarkedet stadig efter den traditionelle model skabt af Dansk Arbejdsgiverforening og LO, og som i princippet ikke er ændret siden midten

af 1930'erne. Styrkeforholdet mellem disse to hovedorganisationer og eventuelt deres samspil med staten er derfor fortsat det afgørende element på det danske arbejdsmarked. Men i jo videre udstrækning man fra statens side griber direkte ind i disse forhandlinger og dermed etablerer en direkte og tidlig sammenkædning mellem lønforhandlingerne på det private og det offentlige arbejdsmarked, jo bedre vil FTF's muligheder være for aktivt at påvirke udviklingen også på arbejdsmarkedet, både hvad angår dets struktur og grundlæggende normer.

LO og fagbevægelsen indtager også i forhold til den politiske beslutningsproces en stærk magtstilling, hvilket ikke mindst har været tydeligt gennem de senere år præget af økonomisk krise og deraf afledte indkomstpolitiske og beskæftigelsesmæssige initiativer.

De indkomstpolitiske indgreb op gennem 1970'erne dokumenterede over for fagbevægelsen, at reallønsudviklingen ikke udelukkende kan bestemmes 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, det være sig omkring den generelle økonomiske politik, skatte- og afgiftspolitikken eller boligpolitikken.

Den afgørende udvidelse af fagbevægelsens politiske engagement har imidlertid fundet sted i forbindelse med de stadig mere omfattende beskæftigelsespolitiske initiativer. Disse initiativer, der fra midten af 1970'erne fik den absolut højeste prioritet i fagbevægelsens arbejde, har i vid udstrækning bygget på aftaler mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen, og de har ført til en kraftig opprioritering af arbejdsmarkeds- og beskæftigelses-hensyn i forhold til andre hensyn i den samlede politik. Hermed er LO's og fagbevægelsens indflydelse blevet styrket væsentligt på en lang række områder, hvor man hidtil ikke har gjort sig gældende.

Fagbevægelsen accepterede "den smalle udviklingsvej" og brugte opgivelsen af arbejdsmarkedets selvregulering som en magtressource i forsøget på at opnå gunstige sociale ordninger og beskæftigelsesinitiativer ad politisk vej. Altså man forsøgte med et

vist held at overføre sin særlige magtstilling fra arbejdsmarkedsområdet til den overordnede politiske beslutningsproces.

Fagbevægelsens mere og mere intense deltagelse i det beskæftigelsespolitiske samspilsmønster og dermed i den overordnede politiske beslutningsproces har imidlertid i meget vid udstrækning været en følge af det traditionelle tilknytningsforhold til Socialdemokratiet, hvilket blandt andet understreges af, at arbejdsgiversiden ikke på samme måde har været inddraget i de betydende beslutningsstrukturer, der har forestået tilrettelæggelsen af de forskellige beskæftigelsespolitiske initiativer og økonomisk-politiske krisepå planer. De ændrede politiske magtforhold med dannelsen af den borgerlige firklover-regering i september 1982 vil derfor afgørende ændre vilkårene for fagbevægelsens politiske indflydelse.

På trods heraf indtager LO og de tilsluttede fagforbund fortsat den centrale position på det danske arbejdsmarked, idet de stadig har en afgørende indflydelse på det danske arbejdsmarkeds udvikling og dermed på alle andre lønmodtagerorganisationers omgivelser. Erfaringerne synes desuden at vise, at det er meget vanskeligt for nye grupper - selv meget store grupper som for eksempel FTF - at opnå generel indflydelse på denne udvikling uden først at acceptere systemets grundlæggende værdier og tilpasse sig dets strukturer. Heri ligger et væsentligt grundlag for LO's stærke magtstilling i det danske samfund, men samtidig også et element, der i givet fald kan udløse en konflikt mellem de forskellige lønmodtagergrupper, for eksempel under indtryk af den økonomiske krise med deraf følgende konsekvenser for det offentliges aktivitet.