

Niels Tikjøb Olsen

## Om arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedspolitik

### 1. Indledning

Hensigten med denne artikel er at give en kort introduktion til studiet af arbejdsmarkedspolitikken ud fra en politologisk indfaldsvinkel. Det er hensigten at berøre så mange problemstillinger som muligt for at give andre lyst til at arbejde videre med et sagområde, der har været forsømt ved Institut for Statskundskab. Den tilsigtede bredde i artiklen medfører, at mange betragtninger er ret overfladiske. Jeg har bestræbt mig for i fodnoterne at henvide til uddybende litteratur. I et appendix til artiklen er en del af den relevante arbejdsmarkedslitteratur anført under nogle emnegrupper.

Artiklen er disponeret på den måde, at jeg først beskriver de relevante systemomgivelser til arbejdsmarkedspolitikken. Dette sker ved at pege på nogle af de centrale fænomener på arbejdsmarkedet, de traditionelle videnskabelige discipliner behandler. Det er sørgeligt, at der ikke er foretaget tværfaglige studier af danske arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedspolitik (fork.: AP).

Efter diskussionen af, hvad der må henføres til omgivelserne (arbejdsforhold) vil jeg fastlægge begrebet arbejdsmarkedspolitik. AP inddeles i en række outcome-kategorier (se fig. 1). Disse kategorier beskrives, og der forsøges opstillet nogle forklaringer til, hvorfor AP's indhold er, som det er (forbindelsen mellem det politiske system og outcome). Endelig vil jeg pege på nogle af de virkninger, AP må formodes at have på omgivelserne.

### 2. Arbejdsmarkedsforhold

De forskellige forskere og forfattere interesserer sig for forskellige arbejdsmarkedsfænomener alt efter fagligt udgangspunkt, personlige interesser og politisk ideologi. Der er som nævnt ikke nogen tværvideenskabelig disciplin, der behandler arbejdsmarkedsforholdene. Der er heller ikke opbygget et alment

Niels Tikjøb Olsen

## Om arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedspolitik

### 1. Indledning

Hensigten med denne artikel er at give en kort introduktion til studiet af arbejdsmarkedspolitikken ud fra en politologisk indfaldsvinkel. Det er hensigten at berøre så mange problemstillinger som muligt for at give andre lyst til at arbejde videre med et sagområde, der har været forsømt ved Institut for Statskundskab. Den tilsigtede bredde i artiklen medfører, at mange betragtninger er ret overfladiske. Jeg har bestræbt mig for i fodnoterne at henvide til uddybende litteratur. I et appendix til artiklen er en del af den relevante arbejdsmarkedslitteratur anført under nogle emnegrupper.

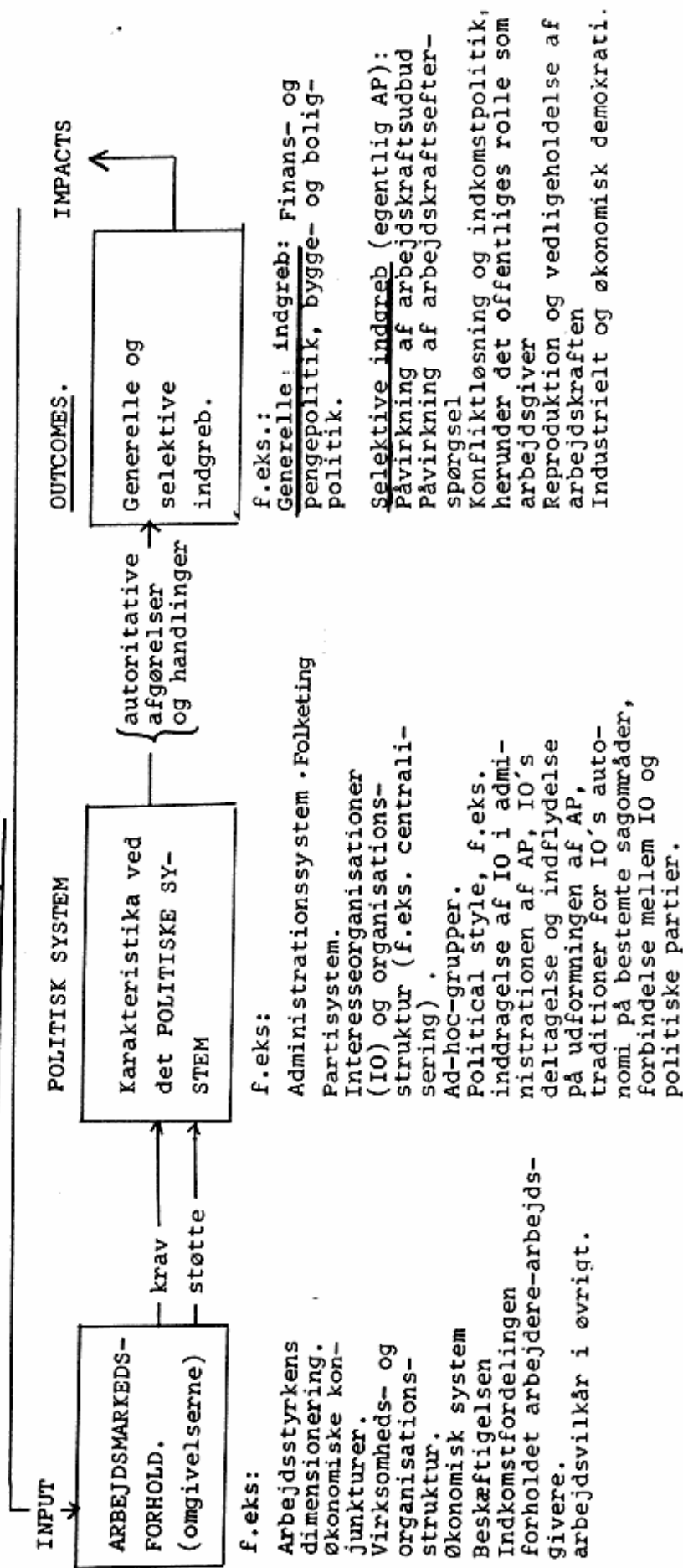
Artiklen er disponeret på den måde, at jeg først beskriver de relevante systemomgivelser til arbejdsmarkedspolitikken. Dette sker ved at pege på nogle af de centrale fænomener på arbejdsmarkedet, de traditionelle videnskabelige discipliner behandler. Det er sørgeligt, at der ikke er foretaget tværfaglige studier af danske arbejdsmarkedsforhold og arbejdsmarkedspolitik (fork.: AP).

Efter diskussionen af, hvad der må henføres til omgivelserne (arbejdsforhold) vil jeg fastlægge begrebet arbejdsmarkedspolitik. AP inddeles i en række outcome-kategorier (se fig. 1). Disse kategorier beskrives, og der forsøges opstillet nogle forklaringer til, hvorfor AP's indhold er, som det er (forbindelsen mellem det politiske system og outcome). Endelig vil jeg pege på nogle af de virkninger, AP må formodes at have på omgivelserne.

### 2. Arbejdsmarkedsforhold

De forskellige forskere og forfattere interesserer sig for forskellige arbejdsmarkedsfænomener alt efter fagligt udgangspunkt, personlige interesser og politisk ideologi. Der er som nævnt ikke nogen tværvideenskabelig disciplin, der behandler arbejdsmarkedsforholdene. Der er heller ikke opbygget et alment

Fig. 1. Arbejdsmarkedspolitik som et politisk system.



accepteret begrebsapparat, som det dog er ved at være tilfældet for socialpolitikken vedkommende.<sup>1)</sup>

I det følgende vil jeg kort nævne nogle af de traditionelle videnskabers kæpheste - de aspekter ved arbejdsforholdene, der behandles. Forinden er der grund til at nævne, at der går en skillelinie inden for disciplinerne mellem de forskere, der går ud fra, at konflikterne på arbejdsmarkedet udkæmpes mellem to jævnyrdige "socialpartnere" med staten som en neutral 3. instans, og de forskere, der bygger på eksistensen af en fundamental klassekonflikt, hvor arbejderne er den udbyttede og undertrykte klasse. Denne skillelinie svarer til marxistisk-borgerlig videnskab. I det følgende vil marxistiske synspunkter kun blive inddraget i begrænset omfang. Dette skyldes, at der ikke er foretaget egentlige marxistiske analyser af danske arbejdsmarkedsforhold.<sup>2)</sup> Dette er beklageligt, idet anvendelsen af et marxistisk begrebsapparat vil være en forudsætning for en dynamisk fremstilling af arbejdsmarkedspolitikens udvikling og for en impactanalyse af politikken. Det er oplagt, at man må anvende forklaringsmodeller, hvor forhold som produktionsbetingelser og produktionsmåde, monopolisering og statsinterventionisme<sup>3)</sup> indgår som væsentlige forklaringsvariable til AP's udvikling. Det er lige så indlysende, at man ikke kan komme uden om en klasseanalyse i en impact-analyse (evaluering af policy). Jeg ser mig desværre ikke i stand til at foretage en sådan analyse - dette må overlades til teoretisk bedre funderede.

---

1) J. Dich: Socialpolitikken teori I, 1964. B. Rold Andersen: Grundprincipper i socialpolitikken, 1971. J.H. Petersen: Socialpolitisk teori, 1972.

2) Forskellige fagkritiske rapporter kan anses for at være et skridt på vejen. Intetsteds har man dog ulejligen sig med en egentlig beskrivelse (empirisk underbygget) af udviklingen i produktionsforholdene.

3) Se Altvater i Kurasje nr. 7, 1973.

### 2.1. Økonomerne

Under den økonomiske faggruppe er der en disciplin, der kaldes arbejdsmarkedspolitik.<sup>1)</sup>

I dette fag behandles arbejdsmarkedet i analogi til varemarkedet. Arbejdskraften opfattes som en produktionsfaktor, lønnen som dennes pris. Løndannelsen er det centrale på mikro-niveauet og processen beskrives i pristeoriens termer. På makroniveauet undersøges løndannelsens indflydelse på de traditionelle overordnede økonomisk-politiske mål: fuld beskæftigelse, stabile priser, økonomisk vækst og jævner indkomstfordeling.<sup>2)</sup>

De centrale løndeterminanter bliver derfor de fænomener, der bestemmer udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft: arbejdsstyrkens dimensionering,<sup>3)</sup> herunder udviklingstendenserne; opsplitningen på faglige og geografiske del(arbejds)markeder; erhvervsfrekvenser osv. På efterspørgselssiden ser man på den direkte efterspørgsel efter arbejdskraft til produktion af tjenesteydelser og den indirekte, der afledes af vareefterspørgslen. Institutionelle forhold som fagforeninger og arbejdsgiver-sammenslutninger, aftaler og lovgivning inddrages kun som modifikation til den generelle teori. Disse institutioner inddrages kun i analysen i det omfang, dette kan forklare løn- og beskæftigelsesforhold.

Labor economics i sin renlivede form<sup>4)</sup> forklarer kun få arbejdsmarkedsfænomener. Forudsætningen for de gængse lønteorier er helt uholdbare. Dette gælder f.eks. antagelserne om fuld gennemsigthed,<sup>5)</sup> geografisk og faglig mobilitet og fri konkurrence. Man kunne med lige så stor ret opbygge en teori med udgangs-

---

1) I engelsk litteratur: Labour Economics. Se herunder i Int. Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 8.

2) Meidner, 1970, s. 8.

3) Se bilag til Perspektivplanen 1970-85, 1971.

4) F.eks. hos Perlmann og Lüttichau.

5) Den aktive arbejdsmarkedspolitik, jfr. nedenfor, skal netop opfylde disse betingelser. Dette er ikke sket. F.eks. formidles maksimalt 20% af alle jobskifter gennem AF (Arbejdsformidlingen).

punkt i de institutionelle forhold og markedsmekanismen som en modifikation.

Analogien til varemarkedet halter, især på udbudssiden. Lønnen har næppe den store funktion som allokeringsmekanisme. De meget store regionale og faglige lønforskelle har f.eks. ikke medført en overvældende mobilitet. Der har også altid været relativt store forskelle i delmarkedernes arbejdsløshed. Så længe økonomerne opererer med snævre økonomiske præferencefunktioner, kan mange forhold ikke forklares, f.eks. de lavtlønnedes manglende udnyttelse af arbejdsformidlingssystemet (AF) og arbejdsmarkedsuddannelserne, de ledighedsramte nordjyders flyttevægring osv. Her må inddrages andre modeller. Det er f.eks. frugtbart at låne fra sociologer og socialpsykologer.<sup>1)</sup> Økonomernes kausalteorier (lønnen som allokeringsmekanisme) bliver let en værditeori i arbejdsmarkedspolitikken. Teorierne anvendes til at vise det umulige i, at fagforeningerne og det offentlige fører en solidarisk lønpolitik.<sup>2)</sup>

Den traditionelle Labour Economics-skole interesserer sig kun lidt for en række velfærdsteoretiske problemstillinger som omkostningerne for arbejderne og samfundet ved salg af arbejdskraft - arbejdsmiljøet, hvorunder der produceres. Det centrale er i realiteten opnåelse af stabiliseringspolitiske mål. Herved får teorierne en klar systembevarende funktion.

## 2.2. Politologerne

Danske politologers interesse for arbejdsmarkedsforhold har været ret begrænset. Dette til trods for, at dette område må være en tillokkende tumleplads for en videnskab, der sætter magten i centrum. Indtil videre findes der ingen specielle fremstillinger af arbejdsmarkedspolitik ud fra en politologisk

---

1) Sociologen Hans Kristensen forklarer flytteadfærd bedre end den økonomiske teori (Levevilkårene i Nordjylland, 1973). Se også Rundblad: Arbetskraftens rörlighet, 1964.

2) Ved solidarisk lønpolitik forstås fagforbundenes (LO) og statens forsøg på at udjævne lønforskelle fagligt og geografisk.

approach.<sup>1)</sup> Flere specialer behandler dog efterhånden dele af problematikken.<sup>2)</sup> Hos Erik Rasmussen findes dog et tilløb til en teoridannelse.<sup>3)</sup>

Statskundskabsdisciplinen arbejdsmarkedspolitik behandler især de offentlige indgreb i arbejdsmarkedsforholdene og deres tilblivelsesproces. Interrelationerne mellem aktørerne - partier, administration og regering og interesseorganisationerne på arbejdsmarkedet - forsøges kortlagt. Indgrebene (=AP) opfattes fortrinsvis som afhængige variable. De uafhængige variable er aktørernes målsætninger, herunder strategiske og interesse-mæssige elementer, der igen influeres af den politiske og økonomiske konstellation.<sup>4)</sup> Denne modelopbygning er meget anvendt i politiske sagområder i forbindelse med gennemgangen af og udviklingen i f.eks. arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven, arbejdsretten og forligsmandsloven, ad-hoc-indgreb i arbejdskonflikter, indkomspolitik o.l.

Det er sjældent, at man interesserer sig for indgrebenes videre konsekvenser for levevilkårene og det politiske systems struktur. En sådan model bygger på arbejdsmarkedspolitik som uafhængig variabel. Det forekommer dog, at man anlægger en sådan impact-approach. Man kan f.eks. ikke undgå at vurdere udviklingen i det arbejdsretslige system og processens indvirkning på organisationsdannelse/centralisering. Der savnes dog i højeste grad evalueringsstudier af AP's indvirkning generelt på arbejdsmarkedsforholdene.<sup>5)</sup> En sådan analyseform er imidler-

---

1) En fremstilling er på trapperne: Nils Elvander: Staten och organisationerne på arbetsmarknaden i de nordiske länderne. En komparativ översigt.

2) Der henvises til DASF's og ABA's litteraturliste.

3) Erik Rasmussen: Komparativ Politik 1, 1968.

4) Et eksempel findes i Sv. Auken: Dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked. Her anvendes et beslutningsprocesaspekt.

5) Jeg har sammen med stud.scient.pol.'erne Henning Olesen og Henning Pedersen arbejdet med denne problematik i en specialgruppe (policy-impact studie af dele af aktiv arbejdsmarkedspolitik).

tid ret problematisk. Dels forudsættes, at der kan opstilles klart formulerede og operationaliserede evalueringsstandarder (mål), dels kræves der opstillet en række sociale indikatorer for gode-dårlige arbejdsforhold. Det sidste kræver eksistensen af en relevant værditeori. Dette vil volde problemer for forskere i en disciplin, hvor normative teorier lægges for had. Et evalueringsstudie vanskeliggøres også af, at man oftest vil være langt fra den klassiske eksperimentalsituation. Det er vanskeligt at vurdere, om ændringer i de sociale indikatorer skyldes AP-indgreb, andre indgreb eller f.eks. markedsmekanismen.

Sådanne evalueringsstudier ville have stor betydning for policy-making på området. I dag varetages disse evalueringsfunktioner, der må formodes at have stor betydning for ændringerne i AP (feed-back-funktionen), udelukkende af arbejdsmarkedsorganisationerne og af arbejdsministeriets embedsmænd. Det er også meget påkrævet at nå til en bedre forståelse af, hvad der bestemmer arbejdsmarkedspolitikens karakter og indhold. Det karakteristiske ved arbejdsmarkedspolitikken er netop de hyppige indgreb/lovrevisioner. De modstående interesser medfører, at der ikke kan opstå en stabil situation. Konflikterne løses kun for en tid - på overfladen.

Politologerne har, som sociologerne, interesseret sig for arbejdsmarkedsorganisationerne som parapolitiske systemer.<sup>1)</sup> Man undersøger de processer, der danner og udvikler organisationerne. Systemets tilstand forklares ud fra parametre som centraliserings- og bureaukratiseringsfænomenet, organisationernes ressourcer og indflydelseskanaler.

### 2.3. Juristerne

Juristerne undersøger den retlige normering af arbejdsmarkedsforholdene. Arbejdsretten, den lovgivning og de aftaler,

---

1) Der er indsamlet en del materiale i et seminar ved Institut for Statskundskab, foråret 1973. (Auken, Buksti og Eliassen). For en generel fremstilling: Nils Elvander: Interesseorganisationerne i dagens Sverige, Stockholm 1969. Endvidere: Reinhard Lund: Sammenslutningen og Centralorganisationen. Socialforskningsinstituttet, 1972.



der normerer forhandlingsprocessen og betingelserne for, hvornår der foreligger gyldig overenskomst (OK) og kutyme, er en selvstændig disciplin. I arbejdsretten behandles endvidere reglerne vedrørende tillidsmænd, samarbejdsudvalg (SU) og fredspligt. Juristerne har ikke interesseret sig for årsagerne til konflikters opståen eller de videre konsekvenser af den retlige normering - sanktionerne, offentlige ad-hoc-indgreb. Dette har været overladt til sociologerne.<sup>1)</sup> Dette medfører, at arbejdsretsdisciplinen har fået et stærkt formalistisk præg, der ikke kan bidrage stort til forklaringen af den faktiske adfærd på arbejdsmarkedet. Man kommer dog ikke uden om at beskæftige sig med den retlige normering af arbejdsforholdene. Og her kan man hente hjælp i kommenterede udgaver af diverse arbejdsmarkedslove.<sup>2)</sup>

#### 2.4. Sociologerne

Da der findes en fyldig gennemgang og kritik af de sociologiske metoders relevans for arbejdsmarkedsforskningen andetsteds i heftet,<sup>3)</sup> skal der kun nævnes enkelte ting her.

Konfliktfænomenet har været genstand for omfattende undersøgelser. Det samme er tilfældet for fænomener som forholdet mellem arbejdere og arbejdsgivere, herunder betingelserne for samarbejde, motivation, participation, industrielt demokrati og arbejderselvforvaltning.<sup>4)</sup> Hertil kommer en omfattende litteratur inden for organisationssociologien: dannelse af uformelle arbejdsorganisationer på virksomhedsplanet, forholdet ledelsesmedlemmer i organisationerne, tillidsmænds placering i forhold

---

1) Walther Korpis undersøgelse af strejker i metalindustrien. Se Sv. O. Andersen: Vilda Strejker, Stockholm, 1969.

2) Juristforbundet har f.eks. udgivet kommenterede udgaver af ferielov og funktionærlov. Dansk arbejdsgiverforening har en serie om arbejdspladsens sociale love. Som opslagsværk kan anbefales: AOF. Den nye håndbog for arbejdere og funktionærer, København, 1973.

3) Due og Madsens artikel.

4) Litteraturoversigter i Wilhelm Borg: Industriarbejde og arbejderbevidsthed, 1972 og P. Blumberg: Arbejdspladsens demokrati, København, 1972.

til arbejderkollektivet og virksomhedsledelse.<sup>1)</sup>

### 2.5. Delkonklusion

Det er i realiteten vanskeligt at afgrænse de fænomener i omgivelserne, der hensigtsmæssigt kan henføres til arbejdsmarkedsforholdene. I praksis vil man først og fremmest tænke på de væsentligste aspekter ved lønarbejdernes situation på virksomhederne: løn, arbejdsforhold og beskæftigelse, relationer til ledelsen og indbyrdes, de institutionelle rammer som organisationerne, arbejdsmarkedsadministrationen og dele af socialadministrationen samt den retlige normering af arbejds-situationen.

### 3. Arbejdsmarkedspolitik

I daglig sprogbrug opfattes AP som Arbejdsministeriets handlinger (sagområde). En sådan afgrænsning er uhensigtsmæssig allerede af den grund, at ministeriets sagområde har været skiftende, jfr. den hyppige ændring af sagområdet i forhold til især Socialministeriet.

Det er mere hensigtsmæssigt at anvende et bredere defineret politikbegreb. Forsøges der anvendt en systembetragtning på arbejdsmarkedsforholdene, kan det traditionelle eastonian-ske politikbegreb lægges til grund. Arbejdsmarkedspolitik bliver derfor de handlinger og indgreb i arbejdsmarkedsforholdene, der øver indflydelse på den autoritative fordeling af værdierne i de relevante systemomgivelser. Disse omgivelser er de fænomener, jeg har henført til arbejdsmarkedsforholdene ovenfor.

Principielt burde flere af organisationernes handlinger henføres til arbejdsmarkedspolitikken efter denne foreløbige definition. Regerings- og repræsentationsorganet varetager kun dele af den autoritative fordeling af værdier på arbejdsmarkedet. De øvrige aktører, landsorganisationen (LO), Arbejdsgiverforeningen (DA), Fællesrådet for tjenestemænd og funktionærer (FTF) o.s.v., træffer i højeste grad beslutninger, der opfattes som autoritativt værdifordelende - også af ikke-medlemmer.

---

1) Socialforskningsinstituttets tillidsmandsundersøgelser og Due og Madsen: Tillidsmanden i klassekampen, 1972.

Dette er helt åbenbart i løndannelsesprocessen.

De forfattere, der anerkender, at organisationerne fører arbejdsmarkedspolitik og derfor i flere henseender må placeres i det politiske system, sondrer mellem organisationernes direkte og indirekte indflydelse på værdifordelingen.<sup>1)</sup> Denne sondring er i praksis vanskelig at opretholde. Den er vist også lidet hensigtsmæssig. Traditionelt har organisationerne selv normeret forhold som løn, arbejdstid, ferie- og søgnehelighedsbetaling, opsigelsesvarsler, tillidsmandsbeskyttelse, løn under sygdom, samarbejde (SU-aftalen), behandling af faglig strid o.s.v. Flere og flere af disse forhold er trukket ud af overenskomstområdet og er gjort til genstand for direkte statslig regulering. Dels ved ad-hoc-indgreb i overenskomstsituationerne, dels ved mere permanent lovgivning på de enkelte OK-områder. Af eksempler kan nævnes: Ferieloven (1938), Lov om forbud mod overarbejde (1937), Funktionærloven (1938), Sygeforsikringsloven (1960 - bestemmelser om obligatoriske sygedagpenge), Arbejderbeskyttelsesloven (1954) (f.eks. 11-timers reglen), ATP (1964). Denne tendens til udhuling af OK-området er forstærket under den socialdemokratiske regering fra 1971. ØD-forslaget<sup>2)</sup> og A/S-loven normerer SU-spørgsmål, arbejderbeskyttelsesloven giver nu sikkerhedsrepræsentanterne en vis tryghed i ansættelsen. Det sidstnævnte aftales for tillidsmændenes vedkommende i overenskomsterne.

Skillelinien mellem organisationernes direkte og indirekte indflydelse er altså meget tidsbestemt. Dertil kommer, at sondringen intet siger om, hvor stor indflydelse organisationerne rent faktisk har på værdifordelingen. Man kan stille de spørgsmål, om organisationerne i realiteten har en virkelig indflydelse på udfaldet af de store lønopgør (OK-situationen). Som det vises i det senere afsnit om konfliktløsning har statsmagten, godt nok i samarbejde med organisationerne, fastlagt meget snævre rammer for disse opgør. Dertil kommer muligheder-

---

1) Erik Rasmussen: Komparativ Politik, 1968, s. 133 og Poul Meyer: Politik, 1959, s. 211.

2) Økonomisk demokrati og aktieselskabslovforslag.

ne for statslige ad-hoc-indgreb. På dette område medfører organisationernes direkte indflydelse en marginal indflydelse på værdifordelingen. Organisationerne har snarere en virkelig indflydelse på løndannelsen mellem OK-situationerne. Under fuld beskæftigelse kan arbejdsorganisationerne kontrollere lønaglidingen. Dette er et af de forhold, der medfører, at indkomspolitikken ikke kan realiseres, når der er et stabiliseringspolitisk behov herfor. Indkomspolitik kan, populært sagt, kun gennemføres, når den er nytteløs (f.eks. under 30'ernes arbejdsløshed).

Omvendt kan man sige, at organisationernes afkald på direkte indflydelse kan medføre, at de, eller en af parterne, får en større reel indflydelse på værdifordelingen. LO mister f.eks. direkte indflydelse ved, at OK-området udhules gennem normering af medbestemmelse i ØD-, A/S- og arbejderbeskyttelseslovgivningen. Men den reelle indflydelse må alt andet lige øges - selv efter et regeringsskifte. Her anvendes lovgivningen til at gennemføre foranstaltninger, der i hvert fald på nuværende tidspunkt, ikke kunne aftales "frit" mellem organisationerne. Når DA og LO alligevel kunne aftale ret vidtgående ændringer i arbejdsretsloven i det lovforberedende udvalg, skyldes det givetvis DA's frygt for, at lovgivningsmagten ville gennemføre en lovrevision hen over hovedet på DA. Et lignende eksempel skal nævnes fra den sidste borgerlige regering. Her solgte LO fagbevægelsens arbejdsanvisningsret i en lovforberedende kommission (revisionen af arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven). Motivet var, at man frygtede hele arbejdsløshedsforsikringslovens overgang til det offentlige. Dette var netop regeringens mål.

Sondringen mellem organisationernes direkte og indirekte indflydelse belyser altså ikke væsentlige aspekter som:

- 1) Den statslige normering af organisationernes handlinger
- 2) Organisationernes indflydelse på lovgivningen. Her har der tidligere været tale om et krav om enighed mellem organisationerne før lovændringer. Dette princip er brudt flere gange under den socialdemokratiske rege-

ring fra 1971.<sup>1)</sup> Såfremt denne tendens bliver permanent, er der opstået en ny "politisk stil" på arbejdsmarkedet. Dette medfører igen, at organisationerne i højere grad må tage hensyn til regeringens farve.

- 3) Organisationernes indflydelse på lovadministrationen. Dette er iøjnefaldende inden for arbejdsløshedsforsikringen (ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen), uddannelsesrådet f. specialarbejdere, dagpengeudvalget o.s.v. På disse områder er organisationernes indflydelse i højeste grad direkte. Den vil blive kategoriseret som indirekte efter den traditionelle sondring.

### 3.1. Delkonklusion

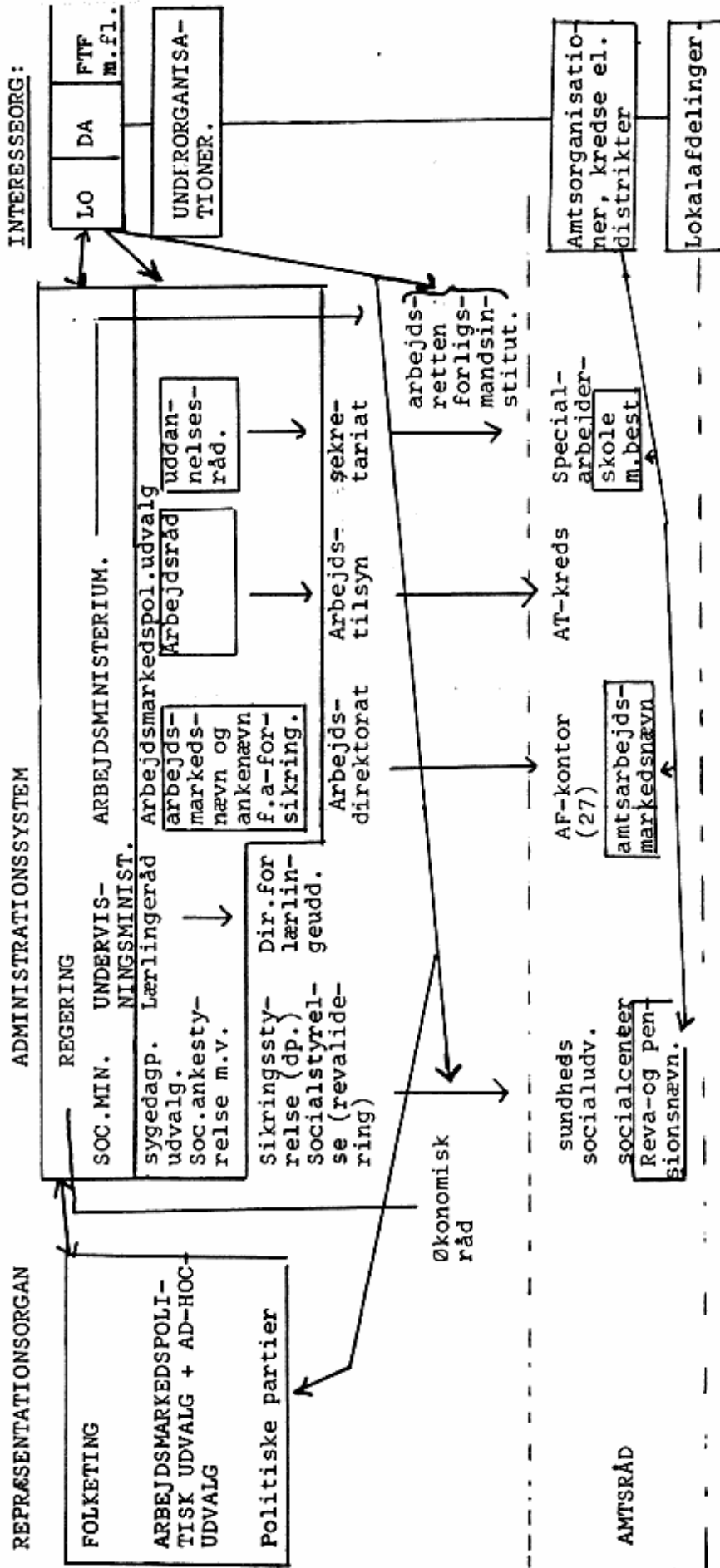
Det er hensigtsmæssigt at anvende en bred definition af arbejdsmarkedspolitikken. Dette er i hvert fald tilfældet, såfremt man ønsker at foretage policy-impact studier af denne politik. Dette kræver, at man vurderer handlingernes effekt på principielt alle de relevante omgivelser i systemet.

Det centrale i arbejdsmarkedspolitikken vil dog være de offentlige indgreb, der påvirker arbejdsforholdene, som dette begreb er fastlagt tidligere. Alene dette medfører, at utallige offentlige indgreb må henføres til AP. Dette gælder f.eks. generelle indgreb som finans- og pengepolitik, der har største betydning for beskæftigelsens omfang. Traditionelt vil man dog nøjes med at medtage de mere selektive foranstaltninger, der har erklærede mål med hensyn til påvirkning af arbejdsforholdene. Det er disse selektive indgreb, der behandles i det følgende. Ved siden af disse offentlige indgreb medtages dele af organisationernes handlinger - nemlig de aftaler, der strukturelt minder om de offentlige indgreb og handlinger, der har konsekvenser for ikke-medlemmer.

---

1) Eksempelvis kan nævnes DA's modstand mod sikring af sikkerhedsrepræsentanter (arbejderbeskyttelsesloven), karensdagenes bortfald i sygedagpengeloven, regeringsforslaget om ØD, de nye regler om arbejdsløshedsdagpenge under konflikt.

Fig 2. Aktørerne i arbejdsmarkedspolitikken.



NB: pilene angiver nogle af de vigtigste interrelationer (repræsentation og gensidig rådgivning o.s.v.)

#### 4. Arbejdsmarkedspolitikken opdelt på outcome-kategorier

Som det vil være fremgået af det ovennævnte dækker AP over utallige former for offentlige og organisationsmæssige handlinger/indgreb. For at få noget styr over problemkomplekset kan det være fornuftigt at inddele disse handlinger efter nogle fællestræk. Udgangspunktet for kategoriseringen har været målsætningerne bag handlingerne. En sådan kategorisering kan være anvendelig, når der ønskes en undersøgelse af handlingernes virkninger. Her bliver målsætningerne evalueringstandarder. Kategoriseringen kan måske vise sig hensigtsmæssig ved undersøgelser af politikens tilblivelsesproces. Det er sandsynligt, at organisationerne har en forskellig placering i policy-making sammenhænge på de enkelte områder.

Fastlæggelsen af målsætningerne bag politiske handlinger volder talrige problemer<sup>1)</sup> og bygger på nuværende tidspunkt på et stort element af skøn:

- 1) Aktørerne i AP har forskellige målsætninger. Dette gælder f.eks. i forholdet mellem regering, administration, politiske partier, arbejdsmarkedsorganisationerne og foranstaltningernes egentlige målpopulation.<sup>2)</sup>
- 2) De erklærede mål er ofte forskellige fra de virkelige.<sup>3)</sup>
- 3) Selv de tilsyneladende simple love kan splittes op i flere handlinger (programmer), der kan have indbyrdes modstridende målsætninger.
- 4) Arbejdsmarkedslovene har oftest flere mål på forskelligt abstraktionsniveau. Hvordan indpasses målene i et målhierarki?<sup>4)</sup>

---

1) Suchmann: Evaluation Research, N.Y., 1969 og C.H. Weiss: Evaluation Research, N.J., 1972. Nordisk Sommeruniversitet: Motiver i socialpolitikken, Århus, 1958 (dupl.).

2) Fig. 2: aktørerne i AP. Målgruppen er den personkreds, der mest direkte påvirkes af indgrebene (Ranney, 1969).

3) Weiss, op.cit.

4) Suchmann, op.cit., H.A. Simon: Administrative Behavior, N.Y., 1965, s. 63 ff. og Henning Pedersen: Politica, 1972:2:67.

Disse problemer kræver en indgående analyse af forholdet mellem lovens (eller programmets) mål-midler og foranstaltningernes videre sociale og økonomiske virkninger på omgivelserne (impacts).

I det følgende anvendes begrebet "funktion" nogenlunde synonymt med "mål". Begrebet "funktion" skal angive, at der ikke er foretaget nogen egentlig målsætningsanalyse. Man kan f.eks. næppe få lovgiverne eller organisationerne til at hoppe på min inddeling. Afgrænsningen bygger dog på ex-ante-betragtninger over, hvilke funktioner lovgivningen må antages at have med de midler, der eksisterer i den aktuelle lovgivning.

Der anvendes følgende outcome-kategorier:

- 1) Påvirkning af arbejdskraftsudbud.
- 2) Påvirkning af arbejdskraftsefterspørgslen. Disse 2 funktioner sammenfattes ofte under termen aktiv arbejdsmarkedspolitik.<sup>1)</sup>
- 3) Konfliktløsning og indkomspolitik.
- 4) Reproduktion og vedligeholdelse af arbejdskraften.
- 5) Industrielt og økonomisk demokrati.

#### 4.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en samlebetegnelse for de AP-kategorier, der påvirker arbejdskraftsudbud og -efterspørgsel. Bag begrebet ligger en forestilling om, at der gribes aktivt ind i markedsmekanismen for at skabe en økonomisk ligevægt, der kan opfylde de traditionelle økonomiske mål: fuld beskæftigelse, løn- og prisstabilitet, økonomisk vækst (struktur-rationalisering) og jævnere indkomstfordeling (solidarisk lønpolitik).<sup>2)</sup> Den aktuelle aktive AP kan dog næppe karakteriseres som et indgreb i markedsmekanismen. De udbudspåvirkende indgreb, mobilitetsfremmende foranstaltninger i arbejdsformid-

---

1) Begrebet anvendes i partiprogrammer og organisationernes årsberetninger. Endvidere hos B. Rold Andersen: Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken, 1969, s. 139. Her tages konfliktløsning og indkomspolitik dog også med.

2) SOU, 1968:62, s. 34 ff.



lingsloven (AL), arbejdsformidlingsfunktionen, arbejdsmarkedsuddannelserne og revalideringsbestræbelserne, skal netop sikre markedsmekanismens effektivitet. Disse indgreb vil have en tendens til at styrke arbejdsgiverne lønpolitisk. Med lidt god vilje kan man måske sige, at de efterpørgselspåvirkende foranstaltninger griber ind i markedsmekanismen. Disse foranstaltninger skulle være egnsudviklingsloven og beskyttet beskæftigelse (under revalideringen, beskæftigelsesarbejderne i AL, § 97 a, under forsorgen). Bortset fra revaliderings- og arbejdsmarkedsuddannelsesprogrammerne er indgrebene givetvis ret betydningsløse. Her kan anvendes indikatorer som antal beskæftigede efter programmerne, andel af arbejdskraftsmobiliteten, der formidles gennem AF o.s.v.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik opfattes som et supplement til samfundets generelle økonomiske politik.<sup>1)</sup> Sidstnævnte programmer, der også indbefatter bolig- og byggepolitikken,<sup>2)</sup> har en ganske anden betydning for beskæftigelsen og dermed arbejdsvilkårene. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid de selektive foranstaltninger, der kan medføre, at staten kan føre en stram økonomisk politik, der medfører arbejdsløshed hos de mindst effektive brancher/arbejdere. Den aktive AP skal gøre disse strukturændringer mindre smertefulde for de udstødte.<sup>3)</sup> Politikken anses også for at være en forudsætning for den solidariske lønpolitik's effektivitet: lønforhøjelserne skaber ledighed blandt de lavest lønnede (= mindst effektive!). Disse skal kvalificeres gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik til vellønnede jobs.<sup>4)</sup>

---

1) F.eks. hos socialdemokraterne, Valghåndbog 1, 1971, s. 22.

2) Boligpolitikken antages at betyde meget, dels for beskæftigelsen, dels for den geografiske arbejdskraftsmobilitet. Se f.eks. Danske arbejdsmarkedsforhold, 1972, s. 100 og Bet. nr. 116, 1955.

3) Om begrebet "udstødning" på arbejdsmarkedet: H. Berglind og Al. Lindquist: Utslagningen på arbetsmarknaden. Studentlitteratur, Lund, 1972.

4) DASF: Beretning fra lavtlønsudvalget, 1971.

Det er især den tidligere svenske LO-økonom G. Rehn, der har markedsført teorien om arbejdsmarkedspolitik som supplement til den generelle økonomiske politik.<sup>1)</sup> Denne værditeori har ikke sat sig spor i nævneværdigt omfang i Danmark. Der kan ikke konstateres en sammenhæng mellem intensiteten i den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken i 60'erne. Fremmedarbejderpolitikken kan heller ikke indpasses i modellen. Struktureffektiviseringen spiller fallit under en arbejdsmarkedspolitik, der sørger for tilgang af dårlig lønnet arbejdskraft til brancher, der burde saneres. Fremmedarbejderpolitikken har uden sammenligning betydet mere for tilpasningen af udbud- efterspørgsel på arbejdsmarkedet end de øvrige politikkomponenter. Dette er tydeligt, når man undersøger, hvor få arbejdspladser, der årligt skabes under egnsudviklingsloven (ca. 1.000) og hvor få arbejdsløse, der flytter fra ledighedsområder med AF's bistand (ca. 2.000-4.000 årligt).<sup>2)</sup> Udvidelserne af beskæftigelsesprogrammet under økonomisk stagnation harmonerer dog ret godt med den Rehnske model. Men dette program har en hel marginal betydning (ca. 400 beskæftigede på årsbasis).

Der er dog en sammenhæng mellem de økonomiske omgivelser og arbejdsmarkedspolitikken - også på kortere sigt. Det var således ingen tilfældighed, at den aktive AP stammer tilbage til 1958-60, tidspunktet for opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau. På dette tidspunkt indførtes egnsudviklingslovgivningen, arbejdsmarkedsuddannelserne fik et lovmæssigt underlag, revalideringsloven blev en realitet.<sup>3)</sup> Indførelsen af nye mobilitetsfremmende ydelser skyldes også den bedre beskæftigelsessituation i storbyerne (1960). Det samme er tilfældet for arbejdsanvisningens overgang fra fagforeningerne til det statslige

---

1) Denne model har været anvendt som værditeori for den svenske arbejdsmarkedspolitik. Se G. Rehn i 15 år med Tage Erlander, 1961, s. 74-94.

2) Her er antal udbetalte rejsehjælpsydelse anvendt som indikator. Tallet er i overkanten af det faktiske antal ledige, AF anviser uden for hjemstedet.

3) Før 1960 var der dog visse arbejdsmarkedsuddannelses- og revalideringstiltag, jfr. Dich, 1967.

enhedssystem (AF) i 1969.<sup>1)</sup> Her har der været tale om et timelag fra det økonomiske behovs opståen til lovgivningen blev politisk mulig. Dette må forklares i de politiske interessemodsetsninger i anvisningsspørgsmålet.

Arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven (AL) er en oplagt case til studiet af interessemodsetsninger i dansk politik. I det følgende opregnes nogle af de centrale interessemodsetsninger. Det er typisk, at de to arbejdsmarkedsparter idag, som under den 1. AL i 1907 har de samme holdninger til problemerne. Dette skyldes, at interessemodsetsningerne er klart økonomisk og fagpolitisk motiverede - en konsekvens af det økonomiske system. Disse interessemodsetsninger medfører, at statsmagten i et fortvivlet forsøg på at tilstræbe "neutralitet", årligt reviderer lovgivningen. Lovgivningen har ikke bilagt stridspunkterne. Dette ville forudsætte afgørende ændringer i det økonomiske system.

De vigtigste stridspunkter i AL:<sup>2)</sup>

- 1) Arbejdsanvisningens placering hos fagforeningerne (arbejdsløshedskasserne) eller hos et "neutralt", statsligt enhedssystem (AF). De borgerlige partier har lige siden den første anvisningslov (1913) krævet det sidstnævnte. Motivet har været at fratage fagbevægelsen et lønpolitisk middel (skjult blokade af dårlige arbejdsgivere).
- 2) Reglerne for, hvornår ledige har gyldig grund til at vægre sig ved at overtage arbejde uden for hjemstedet, i andre fag, til lav løn. DA har naturligvis været interesseret i de skrappeste regler.
- 3) Omfanget af de mobilitetsfremmende ydelser. Skal der anvendes økonomiske incitamentter eller tvang? (AL, § 63)
- 4) Understøttelse under arbejdskonflikt.
- 5) Dagpengenes højde og finansiering.

---

1) Se Bet. nr. 345, 1964.

2) Der henvises til Dich: Socialpolitikens historie, Århus, 1967 og Scocozza, 1973.

I partiernes og organisationernes holdninger til disse problemer går der en klar skillelinie mellem DA + de borgerlige partier og LO + de socialistiske. Skal man kortlægge de reelle mål bag AL, må aktørernes holdninger til disse problemer inddrages i analysen.

Ovenfor er nævnt de 4 overordnede økonomiske mål bag AL. Dertil kommer, at arbejdsministeren har indfortolket et valgfrihedsmål.<sup>1)</sup> Endelig ligger der i dagpengereglerne (90%-reglen) en social tryghedsmålsætning. På et lavere niveau i målhierarkiet har vi de mere operationelle mål, der er midler til opnåelse af de generelle. Disse mål er:

- a) øget geografisk og faglig mobilitet. Midlerne er her anvisning og jobtilbud (AF), sanktioner ved arbejdsvægring (AL, § 63) og mobilitetsfremmende ydelser,
- b) beskæftigelse af langvarigt ledige ved tilskudsarbejder (AL, § 97 a),
- c) kortlægning af lokalt udbud og efterspørgsel efter arbejde (§ 1). Dette har betydning for bl.a. byggetiladelser, fremmedarbejderimport,
- d) økonomisk sikring under ledighed.

Det er indlysende, at flere af disse delprogrammer modarbejder andre programmets målopfyldelse. Økonomisk sikring under ledighed hæmmer mobiliteten.<sup>2)</sup> Sanktionsmulighederne efter § 63 er i modstrid med den postulerede valgfrihedsmålsætning. For at få et indtryk af, hvad der har været lovgivernes reelle mål, må man undersøge hvor mange ressourcer, der sættes ind på de enkelte delprogrammer - f.eks. hvor store beløb, der anvendes til mobilitetsfremmende ydelser, arbejdsformidling, kontrol o.l. Endelig må der undersøges, hvor stor sanktionsanvendelsen er i praksis. Dette sidste er ret så vanskeligt p.g.a. AF-systemets decentraliserede struktur. Praksis varierer meget mellem de 27 AF-kontorområder m.h.t. indberetninger vedr. arbejdsvægring.

- 
- 1) ILO-konventionens fanfare om "fri, selvvalgt og produktiv beskæftigelse" genfindes nu i cirkulæret om arbejdsmarkedsnavn, 1972. Se fagorganisationernes håndbog, 1973.
  - 2) Rapport om bevægeligheden på arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, 1952.

Indberetningernes antal (ca. 2.000 årligt med faldende tendens) vidner dog om, at der ikke er den helt store grad af "fri og selvvalgt beskæftigelse". Men en undersøgelse af sanktions-systemets virkninger må kræve sociologiske undersøgelser.

Den øvrige del af den aktive arbejdsmarkedspolitik har ikke i samme udstrækning været genstand for en politisering. Dette til trods for, at der også her er fundamentale interesse-modsætninger. De borgerlige partier stemte i 1958 mod egnsudviklingsloven. Senere, f.eks. i 1972, er især venstre blevet advokat for en effektivisering af dette program. De midler, der har været foreslået, må dog indikere, at dette har været taktisk bestemt. Arbejdsmarkedsuddannelserne har, bortset fra lærlingeloven 1956,<sup>1)</sup> ikke været forum for partiernes uenighed. Dette har været tilfældet i Sverige, hvor arbejdsgiverne frygtede, at de lavtlønnede arbejdspladser ville blive drænet for arbejdskraft.<sup>2)</sup> Når arbejdsmarkedsuddannelserne har været uden for det politiske spil i Danmark, må forklaringen nok findes i det forhold, at organisationerne (DA+LO) i realiteten selv administrerer og udformer uddannelsessystemerne. Dette uanset om der er tale om uddannelse og omskoling af specialarbejdere (uddannelsesrådet) eller lærlingeuddannelsen (lærlingerådet). I uddannelsesrådet skal der efter sigende aldrig være forekommet kampafstemninger.<sup>3)</sup> Dette er jævnligt tilfældet i ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen. I dette navn blev 33% af de indbragte afgørelser fra arbejdsdirektoratet omgjorte.<sup>4)</sup>

Arbejdsmarkedsuddannelserne har snarere været et problem internt i organisationerne. De faglærte forbund i LO har, modsat DASF,<sup>5)</sup> traditionelt været modstandere af mesterlærens afskaffelse. Motiverne har været lønpolitiske - frygten for at miste en faglig monopolstilling. På kort sigt vil indførelsen

---

1) VK var modstandere af dagskoleundervisningen for lærlingene. Partierne frygtede bl.a., at lærlingene ikke kunne udnytte fritiden fornuftigt. Folketingets forhandl. 1955/56, sp. 2284 ff.

2) SOU, 1968:62, s. 30.

3) Oplysninger fra en medarbejder i sekretariatet.

4) Beretning fra ankenævnet f. a-forsikringen, 1970 og 71. 1972.

5) Dansk arbejdsmands- og specialarbejderforbund. Se DASF's pjece "smidighed", 1970. Endvidere bet. om erhvervsfaglige forsøgsuddannelser, 1971.

af de erhvervsfaglige grunduddannelser, der skal afløse mestrelæren totalt i 1977, næppe påvirke løndannelsen pga. de traditionelle faggrænser.<sup>1)</sup> På længere sigt må det nye uddannelsessystem fremme udviklingen frem mod industriforbund.

#### 4.2. Konfliktløsning og indkomspolitik

Det er egentlig forkert at kalde en outcome-kategori for konfliktløsning. I sidste instans har alle AP-indgreb en konfliktløsende funktion.

De vigtigste konflikt"løsnings"mekanismer i den danske arbejdsmarkedspolitik er elementerne i det arbejdsretlige system:

Forligsmandsloven (FmL). Bestemmelserne vedrørende afstemning om mæglingsforslag, herunder parternes pligt til at tage stilling til forligsmandens forslag, sammenkædningsreglerne og nødvendigheden af kvalificeret nej-flertal for forkastelse. Disse regler normerer sammen med forhandlingsreglerne (overenskomst!) rammerne for overenskomstfornyelserne. Disse regler er de mest virkningsfulde i arbejdsmarkedspolitikken til opnåelse af konfliktløsning. Dette skyldes især det forhold, at overenskomstfornyelserne altid vil være en realitet, såfremt mæglingsforslaget anbefales af LO og DA. Dette næsten uden hensyn til afstemningens udfald. Disse regler vedr. afstemning har været den vigtigste drivkraft for centraliseringen på LO-området.<sup>2)</sup> Centraliseringen har igen været en forudsætning for 60'ernes solidariske lønpolitik.

Arbejdsretsloven og overenskomsterne om mægling i faglig strid (normen) samt hovedaftalen<sup>3)</sup> er de vigtigste midler til at sikre fred i overenskomstperioden.

---

1) Arbejdsretten sikrer bl.a., at faggrænserne håndhæves.

2) En anden væsentlig faktor har været DA's centralistiske struktur. Lige siden DA's oprettelse 1896 har magten været koncentreret i DA - ikke underorganisationerne. Dette gjaldt f.eks. adgangen til at erklære lock-out. DA udnyttede denne adgang i sammenkøblingsstrategien - alle mindre strejker blev besvaret med storlock-out'er (se Slebaum-Larsen, 1955). Dette bevirkede, at fagbevægelsen måtte acceptere sammenkædningen i FmL - den var i realiteten forinden gennemført v.h.a. DA's strategi.

3) Hovedaftalen bliver givetvis vedtaget sidst på efteråret.

Disse love og aftaler mellem parterne er de væsentligste elementer i det, der kan kaldes de permanente konfliktløsningsmekanismer på arbejdsmarkedet. Dertil kommer det økonomiske råd, jfr. nedenfor.

Ved siden af disse permanente indgreb findes de offentlige ad-hoc-indgreb. Disse indgreb kan beskrives ud fra en skala, hvor den egentlige indkomstpolitik er anført til sidst:

1. Politisk retorik. Vage henstillinger til arbejdsmarkedets parter om at slutte (OK) inden for rammer sat af finansministeren og/eller det økonomiske råd.
2. Henstillinger fra regeringen fulgt af trusler om indgreb, såfremt der ikke slutes/sluttes uden for "den økonomiske ramme. Truslerne kan gå ud på skatteforhøjelser. Dette var f.eks. indholdet i VR-planen fra 1965 og et element i Baunsgård-regeringens indkomstpolitiske forsøg 1970.
3. Indgreb i konkrete arbejdskonflikter. Tidligere var motiverne for regeringsindgreb snævert begrundet i ønsket om at genoprette arbejdsfreden. Nu er det i højere grad et spørgsmål, om der opnås et "samfundsøkonomisk forsvarligt" resultat. Indgrebene kan have karakter af tvungen voldgift<sup>1)</sup> - de borgerlige partiers foretrukne metode. Der kan også være tale om umiddelbar ophøjelse af et af parterne forkastet mæglingforslag. Dette har været socialdemokraternes normale fremgangsmåde. Det spiller naturligvis en rolle, hvem der har forkastet, og hvilken farve regeringen har. Endelig kan nævnes indgrebene i 1933 og 1963, der direkte leder tanken hen på indkomstpolitik. Her fastsattes både lønindkomster og indkomster for selvstændige (landmænd). I 1963 (helhedsløsningen)<sup>2)</sup> endvidere: pensioner, restindkomster (pris- og avancestop).

---

1) Ved tvungen voldgift forstås henvisning af løn- og arbejdsforholds afgørelse til et "neutralt organ".

2) Der henvises til Sv. Aukens speciale, 1970.

Disse ad-hoc-indgreb, som efterhånden beløber sig til en snes stykker,<sup>1)</sup> har efterhånden fået samme virkning som permanente indgreb. Mulighederne for et regeringsindgreb i en konfliktsituation må i højeste grad indgå i arbejdsmarkedsparternes strategi under OK-forhandlingerne.

4. Permanent lønkontrol. Dette svarer til permanent tvungen voldgift, hvor løn- og arbejdsvilkår fastlægges af et "neutralt" navn. Dette har kun været tilfældet i Danmark under besættelsen. Især det radikale venstre har været advokat for en sådan metode i lønfastsættelsen.<sup>2)</sup> Dette bunder i en opfattelse af, at lønnen kan fastsættes "objektivt". Permanent tvungen voldgift har været anvendt i Holland og i perioder i Norge.
5. Fastsættelse af samtlige indkomstformer. Dette er den mest ambitiøse form for indkomspolitik. Helhedsløsningen kan være et eksempel på et sådant (mislykket!) forsøg. Som det tidligere er nævnt er det umuligt under fuld beskæftigelse at kontrollere restindkomsterne i et privatkapitalistisk samfund.

Regeringen kan måske i sidste instans "løse" konflikter på arbejdsmarkedet gennem permanent lovgivning, parternes selvregulering og ad-hoc-indgreb. Alligevel kan man ikke beskrive forholdet organisationer-regering som et delegationsforhold, hvor regeringen har delegeret en begrænset ret til værdifordeling til arbejdsmarkedsorganisationerne. Der er grænser for, hvor dybt regeringen kan gribe ind i arbejdsmarkedsforholdene, før det

---

1) Oversigt hos K. Francis Madsen m.fl.: Strejker eller voldgift, 1968.

2) I 60'erne har partiet dog foreslået en mellemting mellem voldgift og ad-hoc-indgreb: nedsættelse af en permanent voldgift, hvortil folketinget, efter beslutning, kunne henvisse løbende konflikter til bilægelse.



truer det politiske system.<sup>1)</sup> Arbejdsmarkedsorganisationerne har endvidere selv deltaget i og sanktioneret udarbejdelsen af de permanente konfliktløsningsmekanismer.<sup>2)</sup> Dette er naturligvis tilfældet for formen, forhandlingsreglerne og hovedaftalen, der er afsluttet som overenskomster parterne imellem. Afstemningsreglerne i FmL er en direkte afskrift af de umiddelbart forinden aftalte regler i forhandlingsreglerne (1970). Den nye arbejdsretslov (foråret 1973) er forfattet af DA og LO i en lovforberedende kommission. Muligheden for, at den socialdemokratiske regering ville lovgive uden om DA, har indvirket på DA's lyst til at indgå på et kompromis, der i flere henseender udvider strejkeretten betydeligt i overenskomstperioden. I sidste øjeblik blev der af folketingsudvalget indført en passus i lovforslaget, der i realiteten lægger op til en drastisk beskæring af tidligere arbejdsretsdommes præcedensvirkninger.<sup>3)</sup> Dette er endnu et eksempel på en ny politisk stil på arbejdsmarkedet: det er ikke en forudsætning for ny lovgivning, at den er sanktioneret af begge arbejdsmarkedsparter.

For mig at se vil det være meget påkrævet at lave internationale komparationer af konfliktløsningssystemer. Der er meget store forskelle i fredspligtens omfang, centralisering i overenskomstsyste­met o.s.v.<sup>4)</sup> Dette er i og for sig noget mærke-

- 
- 1) Der kan nævnes flere eksempler, selv fra Danmark. F.eks. vanskelighederne med at få tvungen-voldgiftskendelser efterlevet under besættelsen. Den socialdemokratiske regerings ophævelse af et af arbejderne forkastet mæglingsforslag i 1956 medførte stor faglig uro. DKP erobrede talrige fagforeninger indtil Ungarnopstanden.
  - 2) DA var modstandere af FmL 1910. Man mente, at forligsmanden fik for stor magt. I dag er det LO-siden, der har dette synspunkt. Dette skift kan forklares i LO's stærkere politisk-faglige stilling, også i beskæftigelsesforholdene. Forligsmandens sammenkædningsadgang blev gennemført uden LO's direkte medvirken (1931-34).
  - 3) Folketingets forhandlinger 1972/73. 1. juni.
  - 4) For en kort introduktion: Folke Schmidt: Politiske strejker och fackliga sympatiåtgärder. Stckh. 1969. Komparation af indkomstpolitik: L. Ulman & R.J. Flanagan: Wage Restraint. A Study of Income Policies in Western Europe. Calif. 1971.

ligt, når man sammenligner lande med nogenlunde ens produktionsforhold og politiske systemer. Sådanne undersøgelser kunne medvirke til at forklare udviklingen i det danske arbejdsretlige system. Det ville også forbedre muligheden for at forudsige, om ændringer i systemet vil være sandsynlige. På forhånd vil jeg anse det for usandsynligt, at det arbejdsretlige system kan afskaffes, som det bl.a. er krævet af DKP og SF.<sup>1)</sup> Såfremt fredspligten indskrænkes voldsomt, kan man meget let komme tilbage til tiden før septemberforliget, hvor DA's sammenkoblingsstrategi faktisk virkede som den nuværende arbejdsret.<sup>2)</sup> Det er et spørgsmål, om ikke mindre drastiske ændringer i systemet vil medføre et større spillerum for faglige aktioner.

#### 4.3. Reproduktion og vedligeholdelse af arbejdskraften

Lovgivningen omkring arbejdsmiljø, ulykkesforsikring, dagpenge ved arbejdsløshed, ulykke, sygdom og barsel, ATP, lønmodtagernes garantifond, ferie og funktionærer er et vigtigt led i arbejdsmarkedspolitikken. Lovgivningsmagten normerer her forhold, der overlapper OK-bestemmelserne. Arbejdsmarkedsorganisationerne interesserer sig stærkt for policy-making og administrationen af disse regler. Organisationerne har f.eks. særlige afdelinger, der tager sig af området, spørgsmålene debatteres livligt i medlemsblade, på kongresser, i årsberetninger o.s.v. Organisationerne henvender sig til folketingsudvalg og til regeringen vedrørende de samme spørgsmål. Organisationerne er igen repræsenteret i diverse administrerende råd og navn.

Storkonflikten 1973 illustrerer, hvor stor vægt DA lægger på denne lovgivning, og hvor betydningsfuldt DA anser indflydelsen på denne lovgivning at være. DA mente,<sup>3)</sup> at de uskrevne regler om parternes "lige" indflydelse på udformningen af ar-

- 1) Og for øvrigt et stigende antal socialdemokratiske faglige tillidsmænd.
- 2) På lignende vis må en ophævelse af forligsmandens sammenkædningsret ved afstemning om mæglingforslaget antages at medføre, at strejke på specielle krav resulterer i storlock-out fra DA-side (som før 1931). En mulighed for at undgå dette og den dermed af mange uønskede centralisering, vil være afskaffelsen af adgangen til sympatikonflikt.
- 3) Arbejdsgiveren 1973:7. Særtryk om mæglingforslaget.

bejdsmarkedspolitikken var blevet brudt gentagne gange under den socialdemokratiske regering. Der henvises først og fremmest til dagpengeloven, også til ændringerne i arbejderbeskyttelsesloven<sup>1)</sup> (sikkerhedsrepræsentanternes tryghed i ansættelsen) samt planerne om indførelse af ØD ved lov. DA erkender i samme særtryk af Arbejdsgiveren, at man har et medansvar for konflikten, idet man forkastede forligsmandens skitse. Konflikten var imidlertid en nødvendig reaktion på brudet på de uskrevne regler. Dette ses også af den store vægt, DA lægger på bestemmelserne i protokollatet til mæglingsforslaget af 28. marts 1973:

"Enighed mellem parterne om, at alle spørgsmål, som berører arbejdsmarkedets parter, drøftes mellem dem, og at man hver for sig vil virke for, at spørgsmål af interesse for arbejdsmarkedet tages op til nøje overvejelse med de berørte parter, inden politiske beslutninger iværksættes"<sup>2)</sup>.

Målsætningerne bag disse forskellige love er ret diffuse. Lovgivningen er især præget af de mere traditionelle socialpolitiske mål som tryghed og forsørgelse, i mindre<sup>grad</sup> forebyggelse og tryghed. I arbejderbeskyttelseslovene er disse mål, trods store ord og fedt flæk, underordnede snævre virksomhedsekonomiske målsætninger. Der kan praktisk taget altid dispenseres fra lovens krav om virksomheders indretning, farlige maskiner, arbejdstid o.s.v., når det begynder at blive bekosteligt for virksomheden at efterleve lovens påbud. I de seneste år er de traditionelle mål og midler i arbejderbeskyttelseslovene kritiseret af fagforeninger og ledende socialpolitikere.<sup>3)</sup> Denne kritik har endnu ikke resulteret i væsentlige ændringer i lovgivningen. Arbejdsministeren har nedsat en arbejdsmiljøgruppe med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. AMG's sekretariat er for tiden i gang med omfattende undersøgelser af arbejdsmiljøproblemerne. Disse undersøgelser skulle udmønte sig i en

---

1) Arbejdsgiveren 1973:10, s. 15.

2) Arbejdsgiveren 1973:7, s. 7.

3) F.eks. i DASF's pjece: "Et nyt og bedre arbejdsmiljø", 1971. Studenterfrontens arbejdsmiljørapporter, Bent Rold Andersen, Esbjerg Højskole, juni 1973.

ny lovgivning. Selv om arbejdsministeren kan kontrollere AMG's virksomhed, må der forventes at være en masse politisk sprængstof i AMG's kommende betænkninger. Den politiske uenighed om mål og midler i arbejdsmiljøet vil ikke alene komme til at gå mellem de borgerlige og socialistiske partier, men også inden for fagbevægelsen. Her er der delte meninger om f.eks. akkord- og skifteholdsarbejde, om hvor restriktiv arbejdstilsynet skal være vedrørende øvrige påbud, om fagbevægelsens indflydelse på AT og vedrørende sikkerhedsrepræsentanternes beføjelser.

I den marxistiske litteratur anses disse arbejdsmarkedsforanstaltninger for værende kapitalens forsøg på at overværte arbejdskraftens reproduktionsomkostninger på samfundet og til de, der rammes af arbejdsulykker, arbejdsløshed og sygdom.<sup>1)</sup> Den enkelte kapitalist vil drive en rovdrift på arbejdskraften, der på længere sigt vil være en trussel mod eksistensen af en arbejdskraftsreserve. Også den traditionelle velfærdsøkonomi kritiserer den nuværende regulering af arbejdsmarkedsforholdene. Det er det offentlige, der fortrinsvis bærer omkostningerne ved et dårligt arbejdsmiljø sammen med de, der rammes, og som ikke får fuld kompensation. Det kan betale sig for virksomhederne at producere invalider. I et alternativt finansieringssystem, hvor virksomhederne selv skulle bære arbejdsmiljøomkostningerne, ville priserne på produkterne i højere grad afspejle de samfundsmæssige omkostninger ved produktionen. Et sådant system vil dog næppe kunne praktiseres i Danmark p.g.a. vor store udenrigshandel. Frygten for arbejdsløshed vil givetvis sætte restriktioner for de påbud, der kan gives.

#### 4.4. Industrielt og økonomisk demokrati

Denne del af arbejdsmarkedspolitikken er den politisk mest kontroversielle. Her er der også, modsat f.eks. AL, tale om en højere grad af omskiftelighed i partiernes målsætninger. Dette

---

1) Dagpengene udgør stadig kun 90% af tabt arbejdsfortjeneste og over halvdelen af modtagerne overstiger det dagpenge-maksimum, hvor 90%-reglen gælder. Der er heller ikke fuld kompensation ved invaliditetserstatninger i ulykkesfors.

er i hvert fald tilfældet for Socialdemokratiet og LO. Socialdemokratiet ønskede f.eks. medbestemmelsesmålet indført gennem de kollektive overenskomster indtil Borgbjergs lovforslag af 1924. Dette forslag, der krævede indførelse af arbejdsvalgte bedriftsråd med vetoret i begrænsede spørgsmål, må karakteriseres som ret moderat sammenlignet med ØD-forslaget fra 1971. Medbestemmelseskravet var stort set holdt uden for den politiske kamp under 30'ernes arbejdsløshed og regeringssamarbejdet med de radikale. I Fremtidens Danmark, SD's valgprogram fra 1945, ønskedes medbestemmelsen igen indført via lovgivningsmagten. Her krævede man virksomhedsnævn oprettet. Disse nævn skulle i realiteten ikke have videre beføjelser end samarbejdsudvalgene (SU), der blev oprettet gennem overenskomst i 1947 (SU-aftalen). Samtidig hermed ønskede man indflydelsen på erhvervslivet styrket gennem begrænsede nationaliseringer og oprettelse af organer, der svarede til det senere økonomiske råd (1962). Fra 1947 til 1970 arbejdede LO og SD for gennemførelsen af medbestemmelseskravet gennem aftaler med DA: SU-aftalerne af 1947, 1964 og 1970. Så sent som i 1967 ønsker SD og LO medbestemmelsen gennemført ved overenskomst (Den røde betænkning). Man mener også, at medbestemmelsen kan indføres uden indgreb i den private ejendomsret og uden direkte medarbejderrepræsentation i bestyrelser og andre besluttende organer. 1971-LO-kongressen betyder et opgør med denne linie. Nu forudsætter medbestemmelseskravet også et indgreb i ejendomsretten og en direkte repræsentation i de besluttende organer. Der mangler i højeste grad en analyse af årsagerne til SD's skiftende kurs i ØD-politikken. Det er især vigtigt at analysere ændringerne under hensyn til skiftende politiske magtforhold, inspiration fra udlandet, venstrefløjens styrke og skiftende økonomiske konjunkturer (inflation, arbejdsløshed o.s.v.).<sup>1)</sup>

Medbestemmelseskravets sammenhæng med konfliktløsningsbestræbelser er især tydeligt hos de radikale. Her har udbyttefordelingskravet været et middel til at forebygge arbejdskonflikter. Kravet blev netop fremsat efter storkonflikter i 1922<sup>2)</sup> og

---

1) Henning Sørensen: Hvad er økonomisk demokrati?, 1972.

2) Arbejdsmarkedskommissionen af 1925, 2. bet., 1927.

1956. Det var de radikale, der fik gennemført rammeloven om udbyttedeling i 1957 - en lov der ikke fik nogen praktisk betydning, idet den byggede på frivillighed og skattefiduser, der alligevel ikke var tilstrækkelige. Alligevel danner denne lov skabelonen for De konservatives og DA's ØD-forslag 1972. De borgerlige partiers ØD-forslag må anses for afværgedagsordener. Dette fremgår tydeligt, når de foreslåede midler sammenholdes med de erklærede mål.

Det er ingen tilfældighed, at ØD-kravet, her opfattet som venstrefløjens bestræbelser for at opnå ejendomsret til produktionsmidlerne og forskellige grader af arbejdskontrol, er blevet rejst nogenlunde samtidigt i flere vestlige industrisamfund. Dette hænger sandsynligvis sammen med den særdeles kraftige kapitalakkumulation og dennes indvirkning på indkomst- og formuefordelingen. Dertil kommer et krav om øget medleven i den teknisk mest avancerede industri.

##### 5. Konklusion

I denne artikel har jeg bestræbt mig på at fremlægge nogle, måske interessante, approaches til studiet af arbejdsmarkedspolitik. Når resultatet ikke har været tilfredsstillende, skyldes det først og fremmest, at der ikke rigtig eksisterer nogle mere generelle teorier om disse forhold. Ansatser til sådanne teorier er i hvert fald ikke afprøvet i større omfang empirisk for danske forhold. Der eksisterer f.eks. kun 2 generelle fremstillinger af arbejdsmarkedsforhold i Danmark.<sup>1)</sup> Disse hæver sig ikke over det beskrivende plan. Begge værker må henføres til det, jeg i artiklens start kaldte en typisk borgerlig fremstilling af arbejdsmarkedsforholdene. Især må det dog beklages, at der ikke findes generelle fremstillinger af problemkomplekset set ud fra et marxistisk-teoretisk grundlag.

For at komme videre i studiet af arbejdsmarkedspolitikken må der altså udvikles et anvendeligt teoretisk begrebsapparat.

---

1) B. Rold Andersen: Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken, 1969. Arbejdsministeriets økonomisk-statistiske konsulent: Danske arbejdsmarkedsforhold, Kbh. 1971 (engelsk udg., 1972).

Det er også i højeste grad påkrævet at indsamle en lang række data om arbejdsmarkedsforholdene. Dette vanskeliggøres af en særdeles mangelfuld statistik på så godt som alle områder. Et andet problem er, at der ikke eksisterer egentlige forskningsinstitutioner for danske arbejdsmarkedsforhold, hvis resultater, der kan trækkes på.<sup>1)</sup> Endelig er det meget vigtigt, at der vælges teoretiske og empirisk relevante forskningsobjekter. Dette skulle være lettere fremover, jfr. den voldsomme interesse i arbejdsmarkedsforskning, fagbevægelsen lægger for dagen. Her kunne det være hensigtsmæssigt med mere formaliserede kontakter - ikke blot til faglige minoritetsgrupper.

Endelig vil jeg endnu engang påpege nødvendigheden af, at man begynder at interessere sig for arbejdsmarkedspolitikens videre konsekvenser for arbejdsforhold/levestandard.

---

1) Der foregår p.t. forskning i organisationsudvikling og arbejdskraftsmobilitet ved Socialforskningsinstituttet. Ressourcerne er dog stærkt begrænsede. Endelig foretages undersøgelser i Arbejdsministeriet (stat.-økn. konsulent). Dette arbejde er stærkt policy-orienteret. Ved universiteterne er forskningen ret begrænset. Her savnes imidlertid en oversigt over den videnskabelige produktion.

## Litteratur om arbejdsmarkedet

### 1. Generelt om arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik.

B. Rolds Andersen og E.M. Kierkegård, Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken, Kbh. 1969, 183 s.

Danske Arbejdsmarkedsforhold, Arbejdsministeriets økonomisk-statistiske konsulent, 1972, 126 s.

Rudolf Meidner og Harald Niklasson, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Lund 1970, 201 s.

S. Asklund, Arbetsmarknadspolitiken, Stckh. 1969.

A. Dahlberg och L. Holmstrøm, Arbetsmarknads- og lokaliseringspolitik. Teori, metod, debat, Malmø 1971, 207 s.

John Mølgård m.fl., LO - Magt eller Afmagt, Kbh. 1972.

Niels Elvander, Staten och organisationerne på arbetsmarknaden i de nordiska länderne. En komparativ oversigt. (Udk. efterår 1973).

### 2. Labor Economics

Arbetsmarknadsverket SOU 1968:62: Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitik 3, Stckh. 1968, 165 s.

Perlman, R., Labor Theory 1969, N.Y. 1969, 231 s.

Sten Leth Jeppesen, Løn og priser. I serien erhverv og samfund, Kbh. 1971, 90 s.

Mc Cormick, B.J. & Smith, E.O., The Labour Market, Penguin 1971, 378 s.

DASF. Betænkning fra lavtlønsudvalget, Solidaritet, Kbh. 1971, 143 s.

Lüttichau, K., Pengelønsændringens determinanter, Nat. økn. tidsskrift, 1972. Hefte 1-2, 24 s.

### 3. Arbejdsret

Illum K., Den kollektive arbejdsret, Kbh. 1964, 411 s.

Jacobsen, P., Arbejdsret, Kbh. 1972, 500 s.



Christensen, C.O. og Nielsen, V., Arbejdsret, AOF, 1970, 266 s.

Rise, A. og Degerbøl, J., Grundregler i dansk arbejdsret, Kbh. 1971, 244 s.

#### 4. Den arbejdsretlige udvikling. Centralisering

Galenson, W., Arbejder og arbejdsgiver i Danmark, Kbh. 1955, 426 s.

Malmqvist, O., Francis Madsen og Svend Hansen, Strejker eller voldgift?, Albertslund 1968, 138 s.

DSF, Under samvirkets flag, Kbh. 1948, 533 s.

Arbejdsretskommissionens af 1925 (1. bet.) og A. 1956 (1. bet. 1957 og 2. bet. 1963).

Olsen, Erling, Danmarks økonomiske historie, Kbh. 1962, 300 s.

H. Schlebaum Larsen, Træk af faglige konflikter i 1920 og 1925, Kbh. 1956 (i Økonomi og Politik).

Beretning fra fællesudvalget ang. arbejdsstridigheder, 1910.

Kjeld Schmidt og Ilja Weschermann: Den danske fagforstening, Røde Hane, 1970, 30 s.

W. Lauritsen og H.E. Rasmussen: Derfor svigter LO, Sorte fane, 1970, 167 s.

Studenterfronten v. Århus Universitet: Rapport om arbejdsretten, Århus, 1972, 160 s.

DASF. Retfærdighed. Det arbejdsretlige system, 32 s.

LO. Skal arbejdsretten afskaffes?, Kbh. 1970, 18 s.

#### 5. Tillidsmandsinstitutionen og SU

K. Illum, Dansk tillidsmandsret, Kbh. 1958, 297 s.

J. Due og J.S. Madsen, Tillidsmanden i klassekampen, Kbh. 1972, 193 s.

### Socialforskningsinstituttet

Studie nr. 18. De ansattes indflydelse på Københavns kommunes arbejdspladser, 1969, 59 s.

Kommunale samarbejdsudvalg (i Københavns kommune).

Publikation nr. 50, 1971, 166 s.

Publikation nr. 48. Indflydelse og samarbejde, 1971, 45 s.

Publikation nr. 32. Tillidsmænd i industrivirksomheder. Opgaver og sociale kontakter. Kbh. 1968, 81 s.

Publikation nr. 45. Arbejdspladsens tillidsmænd, 1970, 36 s.

SDS: Hvad mener lønmodtageren om demokrati på arbejdspladsen 1968, 23 s.

DA & LO: Samarbejdsaftalen, Kbh. 1970, 74 s. (incl. litteraturliste).

### 6. Økonomisk og industrielt demokrati

Der henvises til litteraturlisten i Henning Sørensen: Hvad er økonomisk demokrati, Kbh. 1972.

Endvidere:

Arbejdsretskommissionen af 1925, 2. bet., Kbh. 1927, 468 s.

Niels Enevolsen (red.), ØD - hvordan og hvorledes?, Soc. 1973, 107 s. (gennemgang af de forskellige nyere forslag).

### Arbejdsløshed, anvisning og egnsudvikling

Litteraturliste i R. Posborg og L. Scocozza, Arbejdsløs/Fredløs, Røde Hane 1973, 135 s.

### Indkomstpolitik

Sv. Auken, "Tilrettelæggelsen af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked", Økonomi og Politik 1970:2 (speciale om helhedsl., 1970).

Nationaløkonomisk tidsskrift 1963: artikler om Indkomstpolitik af J. Gelting, H. Grünbaum og Arne Lund.

J. Vibe-Pedersen, "Lønpolitik eller generel indkomstpolitik" i Økonomi og Politik 1963.

Sten Leth Jeppesen, "De danske indkomstpolitiske erfaringer" i Økonomi og Politik 1968:2.

#### Indgreb i arbejdsconflikter

Bogen om Stauning: Villy Nielsens afsnit om statsindgreb i arbejdsconflikter, ss. 204-215.

Auring og Lomholdt, Problemer i Dansk Politik 1901-46, Kbh. 1947.

Francis Madsen, op.cit.

#### Almindelige opslagsværker:

Den Nye Håndbog. Arbejdsmarkedets håndbog 1973, 478 s. AOF. Udkommer årligt. Indeholder de vigtigste arbejdsmarkeds- og sociale love, generelle overenskomster og adresser.

Fagorganisationernes Paandbog. Arbejdsmarkedets opslagsbog 1972-73. Som ovennævnte, men bringer flere cirkulærer. Folketingstidende.

Folketingets årbog.

Avisårbogen.

Diverse fagblade.

Jubilæumsskrifter. De vigtigste er her:

LO: Under samvirkets flag (1948) og "Kampens gang" 1973.

DA: Arbejdsgiverforeningen gennem 25 år (1921). Arbejdsgiverforeningen gennem 50 år (1946). Endvidere særtryk af Arbejdsgiveren 1956 og 1972.

Årsberetninger og kongresprotokoller fra DA og LO.

Arbejdsgivernes kontaktserie - arbejdspladsens sociale love: Kommenterede udgaver af de vigtigste AM-love (f.eks. ferielov, funktionærlov, arbejderbeskyttelse).

Jur.-forb.: ferielov o.s.v.

Bibliografier o.l.

DASF og arbejderbevægelsens bibliotek og Arkiv: Arbejderbevægelsen i Danmark - historisk og aktuelt. Litteraturliste. 2. rev. udg. 1973. 35 s.

Socialforskningsinstituttet. Studie nr. 1. (R. Lund): Danske undersøgelser inden for arbejdslivet siden 1870. Motiver, emner og metoder. 1962, 27 s.

P. Svennevig, Danske kommissionsbetænkninger 1850-1970. 1972, ss. 37-57, 251-59.

Socialt Tidsskrift: Bringer kvartalsvise oversigter over litteratur om AM, der indgår i Arbejds- og Socialministeriets bibliotek.

Endvidere henvises til litteraturlister i: Galenson, Meidner.