Mod centraliseret decentralisering

En sociologisk og historisk analyse af det danske organisations- og aftalesystem

Af Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Lars Kjerulf Petersen & Carsten Strøby Jensen. FAOS[1]

Indledning

I de fleste industrilande tales der i disse år meget om en tendens til decentralisering af de industrielle relationer: fra nationale kollektive overenskomster til direkte fastsættelse af løn- og arbejdsforhold i de enkelte virksomheder. Denne decentraliseringstendens kan også påvises på det danske arbejdsmarked. Men samtidig kan spores modgående tendenser til centralisering, hvorfor man måske snarere kan tale om en »centraliseret decentralisering« i det danske organisations- og aftalesystem.

Det indebærer på den ene side, at en decentral beslutningstagen institutionaliseres ved at lokale niveauer inddrages i beslutningsprocessen eller ved at en allerede eksisterende decentral praksis formaliseres. Men centraliseret decentralisering kan på den anden side også indebære en teknokratisering af beslutningsprocesserne, på den måde at viden og konduite er decentraliseret og ligger på alle niveauer i den givne organisation, men samtidig omformes den centrale beslutningstagen, således at der på det centrale niveau stadig er kontrol med beslutningsprocesserne men gennem mere indirekte virkende styringsmekanismer. (Blau & Scott 1963, s. 185-86)

Det er artiklens hensigt at analysere disse udviklingstendenser; og det er ligeledes hensigten at analysen skal være relationel, hvilket vil sige at det er *samspillet* mellem arbejdsgivere og fagforeninger der skal fokuseres på og ikke den ene parts handlinger set isoleret. Da ikke kun de aktuelle tendenser i det kollektive forhandlingssystem men også dette systems til-

blivelse og historiske udvikling frem til i dag kan karakteriseres ud fra begrebet centraliseret decentralisering, og da den oprindelige forhandlingsstruktur – bl.a. ifølge Warwick-skolen[2] – ofte viser sig at have meget langtrækkende konsekvenser for organiseringen på arbejdsmarkedet, så vil udgangspunktet for analysen være en gennemgang af det danske aftalesystems tilblivelsesproces og historie.

Ydermere er det et grundlag for analysen, at det kollektive forhandlingssystem opfattes som en social orden, der både på det uformelle og det formelle plan sætter nogle vilkår for parternes handlinger, men som samtidig er under permanent udvikling på baggrund af disse vilkår.

Teorien om etablering af kollektive forhandlinger

Det danske aftalesystem er et af de tidligst institutionaliserede kollektive forhandlingssystemer i den industrialiserede kapitalistiske verden. Allerede med det såkaldte Septemberforlig af 1899 suppleret med lovgivning om arbejdsret og forligsinstitution i 1910 blev hovedtrækkene i aftalesystemet, som det har fungeret op til i dag, fastlagt.

Centraliserede multi-industrielle forhandlinger på nationalt niveau blev normen i et system, hvor løn- og arbejdsforhold for praktisk talt hele det danske arbejdsmarked blev fastlagt hvert andet år ved de tilbagevendende aftaleforhandlinger om fornyelse af de gældende overenskomster.[3]

Det blev suppleret især fra 1930'erne og frem med en tæt forbindelse til det politiske system. Dels i form af en praksis for statslige indgreb i overenskomstsituationer, når parterne ikke selv, alene eller med hjælp fra forligsinstitutionen, kunne nå et resultat. Dels i form af inddragelse af hovedorganisationerne i forberedelse og administration af lovgivning, efter princippet at enhver form for arbejdsmarkedslovgivning må bygge på en forudgående enighed mellem hovedorganisationerne. Tilsammen danner dette, hvad der er betegnet som *Den danske Model*[4] med dens institutionalisering af konflikterne, høje organisationsprocenter på begge sider og udvikling af et samarbejde, der har givet erhvervslivet ro og stabilitet til at udvikle sig og lønmodtagerne regelmæssige forbedringer af løn- og arbejdsforhold suppleret med politiske reformer. Kulminationen var 1960'ernes og 1970'ernes danske velfærdsstat. Et væsentligt element i denne sammenhæng er det, at de faglige organisationer fra begyndelsen af århundredet har administreret det lovbaserede arbejdsløshedsforsikringssystem. Det har skabt en de facto sammenhæng mellem medlems-

skab af arbejdsløshedskasse og medlemsskab af fagforening, hvilket har bidraget afgørende til de høje organisationsprocenter.

Hvordan skal man forklare udviklingen af dette stærkt centraliserede forhandlingssystem, hvor der samtidig var tale om en decentraliseret eller måske snarere disintegreret organisationsstruktur både hvad angår arbejdernes og arbejdsgivernes organisationsdannelser? Vi kan her anvende Hugh Cleggs og Keith Sissons teorier om fagforeninger og arbejdsgivere under kollektive forhandlinger, herunder specielt deres antagelser om etableringen af de kollektive forhandlingsstrukturer.

For Clegg er det arbejdsgivernes struktur og handlinger, på baggrund af industrialiseringsgrad og teknologi, der i hovedtrækkene bestemmer etableringen af og indholdet i det kollektive overenskomstsystem i de varierede former, det har fået fra land til land. Clegg tilføjer, at denne udvikling i visse tilfælde understøttes af staten. (Clegg 1976, s. 10)

Sisson foretager en justering af disse antagelser ved at fremhæve fagforeningernes selvstændige indflydelse. Arbejdsgivernes accept af kollektive forhandlinger sker som regel i forhold til og er dermed også præget af arbejdernes forudgående organiseringsproces. (Sisson 1987, s. 190-91). Etablering af kollektive aftalestrukturer er på den måde et *historisk kompromis*, der som regel indtræder i sammenhæng med *konflikter* relativt tidligt i industrialiseringsprocessen. (Sisson 1987, s. 10-11, 187).

Selvom arbejdsgivernes handlinger er et svar på arbejdernes forudgående organisering er det afgørende for forståelse af systemet, at arbejdsgiverne ikke kun accepterer kollektive forhandlinger, fordi de så at sige er tvunget til det. Arbejdsgiverne har en egen interesse i kollektive forhandlinger, som kan have en række positive effekter også set fra arbejdsgivernes synsvinkel. Kollektive forhandlinger sikrer *1) en institutionalisering af konflikterne* i virksomhederne. Det er ofte for den tredie part i de industrielle relationer, nemlig staten, et mål i sig selv, mens det for arbejdsgiverne mere er et middel til at opnå yderligere mål: *2) at kontrollere konkurrencen* ved at eliminere overdrevne lønsforskelle, og *3) at sikre kontrollen over ledelsen* i virksomhederne. Det er hovedpointen i Sissons teori, at det er det sidste, der er det afgørende.

Dette tredie punkt er meget vigtigt, idet det er Sissons tese, at arbejdsgiverne til enhver tid vil søge at presse den form for forhandlinger igennem der virker optimal i forhold til deres interesse i at fastholde ledelseskontrollen i virksomhederne. (Sisson 1987, s. 13-14, 188-89).

Heri ligger, at kollektive forhandlinger eller *fælles regulering*, som det også med Alan Flanders udtryk kaldes (her citeret fra Clegg 1976, s. 6),

kun accepteres af arbejdsgiverne på den betingelse, at arbejdsgivernes ensidige ledelsesret fastholdes og anerkendes vedrørende alle de spørgsmål, der ikke eksplicit er omfattet af de kollektive aftaler. Selv om der i udtrykket fælles regulering ligger, at det ikke kun er et spørgsmål om forhandling af regler, men også om en fælles administration af disse regler, så er arbejdsgivernes accept af denne metode netop ikke en anerkendelse af et fælles samarbejde mellem parterne i ethvert spørgsmål.

De kollektive forhandlinger og aftaler, ofte på et multi-arbejdsgiver niveau, som fagforeningerne anvender for at forøge deres indflydelse, bruges således af arbejdsgiverne til at neutralisere denne indflydelse i virksomhederne. (Sisson 1987, s. 12-13). Man kan vel sige, at balancen mellem disse to modstridende mål, er det der kommer til udtryk i det historiske kompromis. Heri ligger så også, at nok institutionaliseres konflikterne, men de forsvinder ikke. Grundlaget for dem, parternes modstridende mål, er indbygget i strukturen, og det kan dermed hele tiden give anledning til spændinger og nye åbne konflikter.

Etableringen af det danske aftalesystem

Lad os på denne baggund prøve at se på udviklingen i Danmark.[5] Her var industrialiseringsprocessen i slutningen af det 19.århundrede stadig meget svag. Et egentligt gennembrud skete først i begyndelsen af det nye århundrede. Dansk industri og håndværk var dermed stadig karakteriseret ved en fortrinsvis håndværksmæssig produktion, domineret af mange og små virksomheder. Det gjaldt også inden for metalfagene, hvor der dog var en vis industrialisering og nogle større virksomheder. Dansk industri og håndværk var stadig i hovedsagen hjemmemarkedspræget, ofte endda afgrænset til et lokalt marked.

Trods det traditionelle præg fungerede de danske erhverv ikke desto mindre som en markedsøkonomi med fri fastsættelse af løn og priser. Den tidligere faste regulering gennem mester- og svendelaug var ophævet. Derfor så man udviklingen af fagforeninger, der kunne sikre varetagelsen af arbejdernes interesser, og som anvendte en løftestangsstrategi ved at tage de små arbejdsgivere en for en, den såkaldte »omgangsskrue« – altså en stejke som gik på omgang. På grund af virksomhedernes størrelse kunne arbejdsgiverne i økonomiske opgangstider ikke individuelt modstå fagforeningernes pres. Svaret på fagforeningernes udfordring måtte derfor blive en modsvarende arbejdsgiverorganisering og en lockout-strategi, der ved at hæve forhandlings- og konfliktniveauet fra den

enkelte virksomhed til multi-arbejdsgiver niveauet og derfra til multi-industri niveauet fik bremset fagforeningernes løftestangsstrategi.

Den nye arbejdsgiversammenslutning måtte for at sikre denne målsætning have en centraliseret kompetence. Det var først og fremmest presset fra fagforeningerne, der fik arbejdsgiverne til at acceptere dette, i erkendelse af at de små virksomheder ikke kunne klare sig alene. Men samlingsbestræbelserne blev styrket af, at der ikke var noget konkurrenceincitament i forhold til mulighederne på et internationalt marked. Og med den svage industrialiseringsgrad, det håndværksmæssige præg, var man også stadig tæt ved de gamle laugstraditioner for et nært samvirke mellem arbejdsgiverne. (Galenson 1952, s. 71-72).

I 1896 og 1898 nåede man kulminationen på fagforeningernes og arbejdsgivernes organiseringsproces med dannelsen af de to *konføderative sammenslutninger*. På arbejdsgiversiden blev der dannet en ny fælles sammenslutninig, bedst kendt under sit senere navn *Dansk Arbejdsgiverforening, DA*, som fra starten fik en centraliseret kompetence. I de tilfælde, hvor medlemsorganisationerne som de direkte overenskomstparter ikke kunne opnå et resultat skulle kompetencen overgå til DA's ledelse. Denne kompetencecentralisering blev allerede i 1907 strammet op i form af en bestemmelse om, at medlemsorganisationerne kun måtte indgå overenskomster under forudsætning af DA-ledelsens godkendelse.

Som svar på denne centralisering og på arbejdsgivernes strategi med bl.a. ved hjælp af lockouter at løfte konflikter fra virksomhedsniveau til organisationsniveau, blev det for fagbevægelsen nødvendigt at danne en konføderativ organisation. En sådan blev stiftet i foråret 1898 under navnet De samvirkende Fagforbund, siden kendt under betegnelsen Landsorganisationen i Danmark, *LO*, og drivkraften var etableringen af en effektiv *strejkeregulering og strejkeunderstøttelse*, der kunne sikre gennemførelsen af de mål, man satte sig i de faglige kampe, trods arbejdsgivernes centraliserende modspil. Når arbejdsgiverne udvidede lokale og/eller branchemæssigt afgrænsede konflikter, blev nye og højere placerede niveauer i de enkelte fagforbund og ofte også andre fagforbund draget ind i en konflikt. Og det blev umuligt at opretholde konflikterne uden støtte i første omgang fra strejkekasser på forbundsniveau og i anden omgang fra en fælles strejkefond for alle forbund.

Det førte til en kompetencemæssig centraliseringstendens fra fagforeningerne til fagforbundene og derfra videre til den nystartede sammenslutning, LO. Det sidste skridt forsøgte forbundene at forhindre i videst muligt omfang. Forbundene ønskede at fastholde den decentrale faglige

strategi. De *overenskomster*, som nu blev mere og mere almindelige, var de *enkelte fagforbunds aftaler*, indgået med den modstående branchesammenslutning af arbejdsgivere, på landsplan eller regionalt alt efter arbejdsgivernes eksterne struktur. Det lykkedes at fastholde dette princip, som stadig er gældende.

I foråret 1899 brød den historisk skelsættende konflikt ud mellem parterne på arbejdsmarkedet, og denne konflikt fik et efterhånden klassisk forløb, blot i et indtil da (og stadigvæk i 1992) uset omfang. En mindre jysk snedkerstrejke blev i løbet af kort tid via arbejdsgivernes modtræk forvandlet til en omfattende storlockout. Den varede i tre måneder og kostede tre millioner tabte arbejdsdage. De to nye sammenslutninger blev låst fast i en situation, hvor ingen syntes at kunne vinde.

Konflikten blev endelig efter lange og seje mæglingsbestræbelser afsluttet med indgåelsen af *Septemberforliget*. I denne hovedaftale, der kom til at regulere overenskomstforholdene i Danmark de næste 60 år, blev arbejdsgivernes *ret til at lede og fordele arbejdet* og ansætte den arbejdskraft, de måtte finde passende, samt arbejdsledernes placering udenfor de faglige organisationer udtrykkeligt slået fast, hvilket var i overensstemmelse med den ene del af arbejdsgivernes hovedkrav. Modydelsen var at anerkende arbejdernes ret til at organisere sig og at acceptere indgåelsen af kollektive overenskomster som midlet til at fastlægge løn- og arbejdsforhold i virksomhederne.

I årene efter århundredeskiftet blev overenskomstsystemet yderligere udbygget og parterne bundet stærkere til hinanden. Således enedes man om den såkaldte »Norm for behandling af faglig strid«, i daglig tale *Normen*, der fastslog at stridsspørgsmål om fortolkningen af overenskomster skulle afgøres ved *voldgift*, mens direkte brud på de gældende overenskomster skulle behandles ved en statslig *arbejdsret*, der blev nedsat ved lov i 1910. Med normen blev der gennemført en *generel fredspligt* ved at fastslå principiel skelnen mellem *retskonflikter*, fortolkningsspørgsmål og brud på gældende overenskomster, og *interessekonflikter* i forbindelse med indgåelse af nye aftaler eller fornyelse af gældende aftaler.

Kun vedrørende interessekonflikter måtte der foretages kollektive kampskridt. Retskonflikter skulle ifølge sagens natur behandles ved fag-

---

Fællesudvalget af 17. august 1908 bestående af delegerede fra Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening og De samvirkende Fagforbund. I 1910 fremkom udvalget med et sæt regler, en norm, for behandling af faglig strid, hvorved voldgiftsret og forligsinstitution opstod. (ABA)

lig voldgift eller i arbejdsretten. Hermed var det fastslået, at der ikke ved anvendelse af kollektive kampskridt kunne ændres på de aftalte forhold i overenskomstperioden.[6] Ved interessekonflikter blev organisationers ret til at etablere *sympatikonflikt* fastslået. Dermed kunne små arbejdsstandsninger hurtigt udvides til landsdækkende konflikter. Dette benyttede DA gennem 20-ernes lockoutstrategi til at få overenskomstforhandlingerne centraliseret.

Arbejdsretten, der kan ses som en statslig regulering af de industrielle konflikter, indeholdt det karakteristiske element i det der skulle blive den danske model, at det blev gjort til *partenes ret*. De sad selv som dommere i retten med et formandsskab bestående af højesteretsdommere, der i de sager hvor »vandene skiller«, er blevet udslagsgivende. Arbejdsrettens idømmelse af bod for brud på overenskomster blev ikke mindst et effektivt sanktionsmiddel mod overenskomststridige strejker, bl.a. fordi organisationer kunne idømmes betragtelige bodsbeløb for *organisationsansvar* udover boden til de strejkende arbejdere.

Endelig blev der ved lov i 1910 etableret en *statslig forligsinstitution*. Der blev udpeget en neutral forligsmand, som havde bemyndigelse til at forsøge at mægle mellem parterne, hvis overenskomstforhandlingerne kørte fast, og der var tale om en strid af større samfundsmæssig betydning. Formålet med forligsinstitutionen var at mindske risikoen for konflikter

og dermed underbygge det der for den statslige aktør i de industrielle relationer var og er det ultimative mål: *institutionaliseringen af konflikterne*. Ligesom arbejdsrettens formandsskab udpeges forligsmanden af regeringen *efter indstilling fra parterne*, hvilket giver systemet en høj grad af legitimitet.

Den negative side ved den stærke overenskomstmæssige centralisering, der efterhånden blev gennemført, var risikoen for en *manglende fleksibilitet*: at systemet ville blive alt for statisk, når lønnen for meget store grupper på arbejdsmarkedet fastlagdes for længere perioder ad gangen. Men denne risiko blev minimeret fra starten, ved at *jernindustriens* overenskomtforhold udviklede sig til det *dynamiske element* i systemet. Her blev allerede år 1900 indført et såkaldt minimallønssystem, hvor lokale lønforhandlinger på de enkelte virksomheder i overenskomstperioden afgjorde de faktiske lønforhold. I samme forbindelse blev indført de første *tillidsmandsregler*, der forpligtede arbejdernes repræsentanter til samarbejde med ledelsen som betingelse for at give disse tillidsmænd en væsentlig lokal forhandlingskompetence og en udvidet beskyttelse mod afskedigelse. Ligeledes blev der indført regler for behandling af faglig strid; og såvel disse regler som tillidsmandsreglerne blev snart efter udbredt til andre områder.

I stedet for disintegrerede og ukontrollerbare konflikter på det lokale niveau fik man en kontrolleret og institutionaliseret decentralisering, hvor parterne blev bundet til hinanden i et forhandlingssystem, som strakte sig fra virksomhedsniveau til de centralt indgåede aftaler mellem fagforbundene, brancheorganisationerne og hovedorganisationerne. Men det afgørende er, at det har været et 'artikuleret system', »in which controlled leeway is left to lower levels by the main level«, og ikke et 'uartikuleret system', »in which there is simply a lack of any co-ordination«. (Crouch & Traxler 1992). Det er det, vi understreger med betegnelserne institutionaliseret eller centraliseret decentralisering. Mens det danske overenskomstsystem på det generelle plan må betegnes som stærkt centraliseret, fordi det har været hovedorganisationerne i sammenhæng med forligsinstitutionen, der har udgjort »the main level of bargaining and regulation« (Crouch & Traxler 1992), så har et afgørende nøgleområde som jernindustrien derimod i hele historien været et »dual or multi-level system«, der har åbnet for forhandling på flere niveauer. Men det afgørende er, at det har været et 'artikuleret system', »in which controlled leeway is left to lower levels by the main level«, og ikke et 'uartikuleret system',

»in which there is simply a lack of any co-ordination«. (Crouch & Traxler 1992). Det er det, vi understreger med betegnelserne institutionaliseret eller centraliseret decentralisering.

Social orden

Fremstillingen lader ane, at med institutionaliseringen af de kollektive forhandlinger og navnlig med sikringen af arbejdsgivernes ukrænkelige ledelsesret, var det fagbevægelsen der stod som taberen i spillet om etableringen af et overenskomstsystem i Danmark. For selvom organisationsretten blev cementeret, så blev den decentrale lønstrategi, der i de økonomiske opgangstider gav så gode resultater, stoppet. Og mulighederne for indflydelse i de enkelte virksomheder blev afgrænset.

Men fagbevægelsen skal ikke udelukkende betragtes som taber i spillet, der i det hele taget ikke kan opfattes som et nul-sums spil, hvor den ene parts øgede indflydelse og magt nøje svarer til den andens parts tab. Således opnåede fagbevægelsen i det lange løb store fordele af det institutionaliserede forhandlingssystem. Vejen blev banet for opnåelsen af kontinuerligt forbedrede løn- og arbejdsforhold og for den politiske gennemførelse af supplerende sociale reformer (i samarbejde med det voksende socialdemokrati). Kernen i successen for det der voksede frem til at blive Den danske Model, var netop at to modstående parter, trods fortsatte, konfliktende og i princippet uforenelige interesser, begge kunne opnå fordele ved at institutionalisere konflikterne. De modstridende mål blev indbygget i strukturen; hvilket betyder, at der hele tiden var og er spændinger og mulighed for nye åbne konflikter, men disse spændinger og konflikter følger fastsatte spilleregler og er indkorporeret i en social orden.[7]

Det betyder ikke, at vi skal konkludere, at den store lockout i 1899 med Septemberforliget endte som et uafgjort resultat. Man kan fastslå, at begge parter fik et resultat, de kunne leve med, hvilket kan siges at være regel nummer et i overenskomstforhandlingernes og kompromissernes svære kunst. Men mens fagforeningerne sikrede det daglige brød, var der både kaviar og champagne til arbejdsgiverne.

Hovedpointen er imidlertid, at fremkomsten af det danske overenskomstsystem ikke var et nul-sums spil, men snarere betegnede en proces hvor parterne gensidigt bandt sig til og styrkede hinanden og derved begge vandt større magt eller indflydelse i den sociale orden der udvikledes med overenskomstsystemet som omdrejningspunkt. I hele den vide-

re udbygning af demokratiet og velfærdssystemet i den danske model har denne særlige udformning af overenskomstsystemet været et af de bærende elementer.

Magt- og organisationsstrukturernes udvikling

Hvor magtstrukturen, altså kompetencen til at bestemme løn- og arbejdsforhold og indgå bindende aftaler, blev institutionaliseret og centraliseret med etableringen af det danske aftalesystem, så forblev organisationsstrukturen i vid udstrækning decentral og desintegreret. Årsagerne hertil skal igen søges i den meget afgørende indflydelse en kollektiv forhandlingstruktur – når først den er etableret – får på både fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes adfærd.

Her er især forhandlingsniveauet af betydning, altså om forhandlingerne foregår lokalt, regionalt eller nationalt, på enkeltarbejdsgiver-niveau, multiarbejdsgiver-niveau eller samlet for flere brancher og industrier. Forhandlingernes *niveau* er ganske enkelt den dimension ved den kollektive forhandlingsstruktur der mest vidtgående indvirker på fagforeningernes og vel også arbejdsgiverorganisationernes adfærd, idet det ifølge Clegg bestemmer hvor *magten* i de faglige organisationer bliver placeret. (Clegg 1976, s. 40-41).

De danske arbejdsgivere foretog selv en centralisering af kompetencen til DA's hovedbestyrelse og forretningsudvalg for at sikre overenskomstforhandlingernes centralisering, men i og med et sådant forhandlingsniveau blev nået, blev arbejdsgiverne fremover bundne til en intern struktur med magten placeret i toppen som forudsætning for de centraliserede overenskomstforhandlingers opretholdelse.

Det er imidlertid aldrig lykkedes for LO's ledelse at opnå den samme form for centraliseret kompetence, som allerede i forbindelse med aftalesystemets etablering blev tildelt DA. Heri kunne umiddelbart set ligge en forkastelse af Cleggs tese om sammenhængen mellem forhandlingsniveau og organisationernes interne struktur. Men Cleggs tese holder, når vi sammenligner med de faktiske forhold.

For det første må der skelnes mellem den *formelle* magtstruktur og den *reelle og ofte uformelle* magtstruktur. I det omfang, forhandlingerne er foregået under hovedorganisationernes ledelse, har den formelle kompetence til indgåelse af overenskomster stadig være placeret i de enkelte forbund, hvis aftaler det er. Men den reelle magt har været placeret i et relativt uformelt, snævert forhandlingsudvalg, de fleste år bestående af

LO-formanden samt formændene for de to dominerende forbund, smedene og arbejdsmændene, dvs. LO's absolutte topledelse.[8]

For det andet skal det fastslås, at det ikke var et fuldt og færdigt centraliseret multi-industrielt forhandlingssystem, der blev etableret på én gang med indgåelsen af Septemberforliget. Det er her karakteren af et historisk kompromis bliver tydelig. Det var kun en centraliserings*proces*, der blev sat i gang, fordi DA ikke kunne tvinge LO til at påtage sig ansvaret på medlemsorganisationernes vegne. Det ville de enkelte fagforbund under ingen omstændigheder være med til. De ville fastholde, at det var deres og ikke hovedorganisationernes overenskomster.

Centraliseringsprocessen påvirkede magtfordelingen i organisationerne i overensstemmelse med Cleggs tese om, at magten ligger på det niveau hvor forhandlingerne foregår. Men der blev tale om et system med en vis spændvidde og mulighed for magtmæssige forskydninger alt efter de givne omstændigheder i de tilbagevendende overenskomstsituationer. De centraliseringstendenser der prægede fremkomsten af det danske aftalesystem førte i løbet af de efterfølgende årtier til etablering af en kontinuerligt tilbagevendende samlet multi-industriel forhandling gældende for hele den del af det private arbejdsmarked, der blev dækket af DA og LO. Men inden for denne samlede forhandling blev der skiftende muligheder for de forskellige aktører, hvor nogle af de fremtrædende forbund sammen med deres modsvarende arbejdsgiversammenslutninger i nogle tilfælde kunne spille en afgørende, selvstændig rolle, mens det i andre tilfælde var ledelserne i de to hovedorganisationer, der dominerede.[9]

Selvom magtstrukturerne således blev centraliserede i overensstemmelse med aftalesystemets definition af forhandlingsniveauer, så viste der sig ikke en lignende tendens i opbygningen af organisationerne, en opbygning der forblev decentral og fragmenteret. Alligevel må udviklingen i organisationsstrukturerne ses som i aller højeste grad omend ikke udelukkende determineret af aftalesystemets etablering.

Det er nemlig Cleggs tese, at kollektiv forhandling er *kompatibel* med enhver fagforeningsstruktur, og arbejdsgivernes eller statens anerkendelse af de ansattes ret til at organisere sig og forhandle kollektivt *stabiliserer* og *legitimerer* den eksisterende eksterne struktur. (Clegg 1976, s. 10, 30, 39). Med Sissons undersøgelsesresultater kan man – selv om dette ikke eksplicit nævnes – tilføje, at den etablerede kollektive forhandlingsstruktur også legitimerer og stabiliserer arbejdsgivernes eksterne struktur.

Som vi kort har omtalt det, var både fagforeningernes og arbejdsgivernes organisationsmæssige opbygning i aftalesystemets etableringsfase i

Danmark præget af en opdeling på mange og relativt små organisationer med udgangspunkt i den håndværksmæssige produktionsform og de tilhørende svendeuddannelser, der dominerede datidens erhvervsliv. Ud fra Cleggs anden hovedtese, blev denne næsten disintegrerede eksterne struktur legitimeret og stabiliseret med gennemførelsen af det kollektive aftalesystem omkring år 1900. Og vi kan da også konstatere mere end 90 år efter Septemberforligets indgåelse, at det først er inden for de allerseneste år, at mere fundamentale ændringer af organisationsstrukturerne hos de to modstående parter er på vej. Selv om de erhvervsmæssige betingelser for datidens opsplittede eksterne struktur for længst er forsvundet, er der alligevel indtil slutningen af 1980'erne blevet opretholdt en organisationsstruktur, der mere svarer til disse hendøende produktionsformer end til nutidens forhold.

Det er en bekræftelse af Cleggs teori og dermed endnu en understregning af de kollektive forhandlingers betydning. I og med institutionaliseringen af sådanne forhandlinger har både fagforeningerne og arbejdsgiversammenslutningerne fået skabt et redskab, der kan bruges til at løse den opgave, der er begge parters egentlige (og vel også eneste) eksistensberettigelse: at varetage medlemmernes interesser i fastsættelsen af løn- og arbejdsforhold gennem kollektive overenskomster, der sikrer stabilitet og udviklingsmuligheder.

Derved minimeres incitamenterne til at ændre ved den strukturelle opbygning og grænserne mellem de forskellige organisationer, selv om det af næsten alle involverede erkendes, at disse opdelinger er »forældede« og »irrationelle«. At der har været en tendens til at opretholde den desintegrerede organisationsstruktur skal også ses i sammenhæng med at forbundene har delt markedet mellem sig og har sikret at grænser der nedbrydes gennem ændringer i produktionsformer og uddannelse ikke fører til ødelæggende konflikter mellem dem.

Dertil kommer, at der er en *immanent konservativ tendens* i enhver kompleks social organisation. Der er de mange valgte mere eller mindre professionelt arbejdende organisationsfolk, som ikke uden videre siger farvel til vundne positioner. Og der er det professionelle bureaukrati, som efterhånden etablereres, og hvis ansatte i sagens natur må se med bekymring på beskæringen eller nedlæggelsen af dette apparat. Som Poole har formuleret det i sammenhæng med institutionaliseringen af de industrielle relationer: »... once institutions become formal they tend to accommodate personnel with vested interests in the institution's survival.« (Poole 1984, s. 89).

Denne anden side af sagen, organisationernes immanente konservative tendens, skal nok også tilføjes for at give en tilstrækkelig forklaring på organisationsstrukturernes bemærkelsesværdige stabilitet. Det kollektive forhandlingssystems legitimerende og stabiliserende virkning har stor betydning, men er næppe forklaring nok i sig selv. For som Clegg også fremhæver det: ud over den legitimerende og stabiliserende effekt er forhandlingsstrukturen *neutral* i forhold til ændringer i organisationernes opbygning. Hvis det af andre årsager, som f.eks. ændringer i den industrielle organisation og teknologi eller ideologiske forhold, besluttes at forandre organisationsstrukturen, så er forhandlingsstrukturen i sig selv ikke en hindring for dette. Kollektiv forhandling er som nævnt kompatibel med en hvilken som helst organisationsstruktur eller ekstern struktur. (Clegg 1976, s. 30-31, 39).

Opsamlende kan man sige, at etableringen af det danske kollektive forhandlingssystem fremviste både centraliserings- og decentraliseringstendenser. Fra den første helt igennem disintegrerede organisationsdannelse og kamp om indflydelsen på løn- og arbejdsvilkår og virksomhedernes ledelse, udviklede der sig en institutionalisering af konflikterne og en centralisering af kompentencen i et forhandlingssystem, hvor parterne ganske vist bevarede deres respektive opsplittede eller decentraliserede organisationsstrukturer, men disse integreredes i en social orden, hvor aftale- og forhandlingskompetencen blev placeret på et centralt niveau af brancheorganisationer, fagforbund og hovedorganisationer. Inden for dette system gennemførtes der – i første ombæring på det toneangivende jernindustriområde – en institutionaliseret decentralisering af kompetencen. Altså centraliseret og institutionaliseret decentralisering.

Den tredje aktør

Hvis forudsætningerne for det danske aftalesystem kan siges at være blevet fastlagt i årtierne omkring år 1900, så er *1930-erne* perioden, hvor *slutstenene*, der sikrede de centraliserede multi-industrielle forhandlinger, blev lagt. I den periode blev den statslige mæglingsinstans, *forligsinstitutionen*, både reelt og formelt placeret som et afgørende omdrejningspunkt i overenskomstsystemet.

Forligsintitutionen blev som nævnt etableret ved lov allerede i 1910, men dens helt centrale placering etableredes først gennem en række begivenheder i 1930-erne – kronet af forligsmandsloven af 1934, der indførte *sammenkædningsret* ved afstemninger om mæglingsforslag, og af

Pressemøde i Forligsinstitutionen i 1936 efter gennemførelsen af nye forhandlingsregler. (ABA)

gennemførelsen af *forhandlingsregler* mellem hovedorganisationerne, LO og DA, i 1936. Endvidere kom den statslige aktør på banen ikke kun som mægler men også gennem *direkte politiske indgreb* i overenskomstforhandlingerne i forbindelse med et omfattende politisk forlig i 1933.

Indførelsen af *sammenkædningsretten* drejede sig om at knytte arbejdsmarkedets mange forskellige overenskomster sammen i et samlet mæglingsforslag, i første omgang således at enten skulle alle fagforbund og arbejdsgivere stemme ja, eller også faldt forslaget væk. I anden omgang blev der etableret fælles afstemninger for samtlige overenskomstområder, således at et samlet ja-flertal betød godkendelse for alle selvom nogle områder havde flertal imod.

I forbindelse med sammenkædningsretten indførtes nogle temmelig indviklede regler for afstemning i fagforbundene om godkendelse eller afvisning af mæglingsforslag. Hovedindholdet af disse regler var, at det skulle være vanskeligt at afvise et mæglingsforslag. Hvad angår de forhandlingsregler der senere blev indført, så fastslog de bl.a., at *landsoverenskomster* skulle være normen for ensartet arbejde og mellem beslægtede

fag, og at der skulle være en *fælles udløbstid* for alle overenskomster på LO/DA-området.

Alt dette bidrog til at koncentrere og centralisere overenskomstforhandlingerne, men denne udvikling kom ikke som lyn fra en klar himmel. På mange måder var de bestemmelser der indførtes i 30-erne en *formalisering af* en i hvert fald delvist etableret *praksis*.[10] Således havde arbejdsgiverne allerede i løbet af 20-erne været i stand til ved hjælp af lockout-strategien at indføre og fastholde princippet om sammenkædning af overenskomster, ligesom visse af principperne i forhandlingsreglerne havde været praktiseret i noget tid inden de endeligt og formelt blev vedtaget af begge parter.

Men man skal nok passe på ikke at undervurdere forskellen mellem konsekvenserne af parternes egen praksis, og den formalisering der blev gennemtrumfet med forligsinstitutionen som omdrejningspunkt. For det første var lockoutstrategien opslidende for arbejdsgiverne, og man risikerede at få offentligheden imod sig, når små konflikter hele tiden blev gjort til landsdækkende slag. For det andet, og væsentligere, så berørte striden mellem parterne så fundamentale principper, at parterne ikke selv kunne formalisere den praksis der ellers var blevet gennemtvunget. En formalisering og institutionalisering af sammenkædningsretten og forhandlingsreglerne kunne først realiseres med den tredje parts aktive indgriben. Ved på den måde at være katalysator for det centraliserede overenskomstsystem kom forligsinstitutionen til at få en afgørende placering i dette – så formaliseringen var på ingen måde ligegyldig. (Den danske Model, Galenson 1952, s. 103, 105 og 131, DsF's beretning 1936, s. 9).

At udviklingen ikke alene bar mod en centralisering af overenskomstforhandlingerne, men at forligsinstitutionen samtidig blev placeret som et afgørende omdrejningspunkt i aftalesystemet var ikke fuldstændig i overensstemmelse med arbejdsgivernes strategi, eller med fagbevægelsens for den sags skyld.

Fagforbundene ønskede i lang tid den decentrale faglige strategi fastholdt for at sikre deres egen kompetence. Arbejdsgiverne ønskede at effektivisere de direkte forhandlinger for at minimere den statslige forligsinstitutions rolle i forløbet. Man kan helt frem til slutningen af 1930-erne i DA spore en stærk modvilje imod forligsinstitutionen i særdeleshed og den statslige aktør i de industrielle relationer i almindelighed. (Den danske Model, Galenson 1952, s. 109, s. 111, s. 125 og 127, DA's beretning 1921-22, s. 132-33, og 1935-36, s. 36-37, LO's beretning 1936, s. 84).

Det var en ideologisk præget modvilje, som arbejdsgiverne fandt bekræftet gennem forligsinstitutionens faktiske virksomhed og den praksis med tilbagevendende direkte statslige indgreb, som udviklede sig fra første halvdel af 1930-erne. Med socialdemokraterne solidt placeret på regeringsbænkene fra 1929 kunne arbejdsgiverne frygte at sådanne indgreb ville være til fordel for fagforeningerne.

Der er også i arbejdsgiverrollen per definition nedlagt et ønske om at klare sig uden indblanding udefra. Den grundliggende tendens hos arbejdsgiverne er dermed et ønske om et så decentraliseret system som muligt, fordi det alt andet lige sikrer den enkelte arbejdsgivers suveræne ret til at lede og fordele arbejdet. (Clegg 1976, s. 5, Sisson 1987, s. 2). Men alt andet er ikke lige. Som vi har set, fører den danske erhvervsstruktur med mange små og mellemstore virksomheder i forbindelse med arbejdernes organiseringsproces til en tidlig erkendelse hos arbejdsgiverne af *centraliseringens nødvendighed* som det eneste effektive middel mod fagforeningernes indflydelse. Kun ved en samlet koordinering og en vetoret i forhold til overenskomstindgåelser i DA's ledelse var arbejdsgiverne i stand til at varetage deres interesser, herunder især at sikre ledelsesretten.

DA ville effektivisere de direkte forhandlinger for at undgå forligsinstitutionens indblanding i videst muligt omfang, men DA ville fortsat fastholde den samlede koordinering. Forhandlingerne i underorganisationerne blev dermed holdt i stramme tøjler, og som regel kunne de ikke afsluttes uden hovedorganisationernes indblanding på væsentlige områder og derefter afslutning i forligsinstitutionen med formuleringen af et samlet mæglingsforslag, der sammenkædede den overvejende del af LO/DA-området, om ikke det hele.

Derfor kunne erfaringerne fra det første halve århundrede af det danske overenskomstsystems funktionsperiode summeres op i, at de nationale overenskomstsituationer næsten uden undtagelse i det mindste nåede til forligsinstitutionen. (Galenson 1952, s. 127). Og at forligsmandens fremsættelse af *mæglingsforslag* dermed havde udviklet sig til at blive *»the crucial stage in collective bargaining«*. (Galenson 1952, s. 112).

Arbejdsgiverne kunne altså ikke få gennemført det der oprindeligt var et af deres hovedkrav til aftalesystemet: at der skulle være større vægt på direkte forhandling mellem parterne end på statslig mægling. Det er historiens ironi, at den forligsinstitution, som arbejdsgiverne havde den største mistro til, blev det element i det samlede overenskomstsystem, der på alle de andre punkter sikrede arbejdsgivernes mål om en samlet

overenskomstindgåelse under central kontrol. Og faktisk er arbejdsgiverne efterhånden blevet så »glade« for forligsintitutionen, at DA nu betegner dennes sammenkædningsret som en af grundpillerne for organisationens arbejde. (DA-beretning 1989-90, s.6).

Forligsinstitutionens betydning for arbejdsgiverne blev understreget af at de kun indirekte kunne få gennemført et andet af deres hovedkrav: at forhandlingerne skulle foregå mellem repræsentanter med mandat til at afslutte endelige aftaler, ikke mindst når det drejede sig om forhandlinger under hovedorganisationernes ledelse. På arbejdsgiversiden er der sket en både reel og formel, dvs. vedtægtsmæssig kompetenceforskydning fra medlemsorganisationerne til DA's ledelse. Men den samme ændring blev aldrig gennemført formelt på LO-siden. Omend forhandlerne fra de enkelte forbund godt kunne give håndslag på et forlig med forbehold for efterfølgende godkendelse i kompetent forsamling eller ved urafstemning, så var det som regel nødvendigt at få forligsinstitutionen inddraget for at få alle på plads under en fælles løsning. En reel men ikke formel *kompetencecentralisering* blev på den måde gennemført i overensstemmelse med arbejdsgivernes ønske, men det kunne kun ske ved den tredje aktørs mellemkomst.

Det var imidlertid ikke kun arbejdsgiverne og staten men også brede dele af fagbevægelsen der ønskede at få gennemført centraliseringer i overenskomstsystemet. Det var primært arbejdsmændene og nogle af de mindre fagforbund der ønskede at holde fast i den decentrale strategi og princippet om forbundenes suverænitet, mens LO daglige ledelse og enkelte forbund samt ikke mindst Socialdemokratiet støttede indførelsen af sammenkædningsret og en opstramning af afstemningsreglerne. Derved blev et andet princip styrket, nemlig den gensidige afhængighed og solidaritet på tværs af organisationsgrænserne og forbundet hermed: det repræsentative demokrati – og altså den centraliserede kompetence.

Den funktion forligsinstitutionen har haft gennem de nu mere end 80 år den har eksisteret – og især siden formaliseringen af sammenkædningsretten i 1930-erne – kan opsummeres på følgende måde: For det *første* kan det konstateres, at næsten alle overenskomstsituationer i det mindste er nået til *mæglingsfasen* i de kollektive forhandlinger. For det *andet* kan det tilføjes, at denne mægling i langt de fleste tilfælde har ført til fremsættelse af *mæglingsforslag*, der har sammenkædet de forskellige overenskomstområder, og som med få undtagelser er fremsat med de modstående organisationsrepræsentanters accept. For det *tredje* er de fleste af disse mæglingsforslag blevet *godkendt* både af arbejdere og arbejds-

givere i den efterfølgende godkendelsesprocedure i form af urafstemning og/eller afstemning i kompetent forsamling. Og endelig for det *fjerde* er det vigtigt at fastslå, at selv når et mæglingsforslag er blevet *nedstemt*, så er den løsning, der siden bliver gennemført, ofte *baseret på det oprindelige mæglingsforslag*, hvad enten det sker gennem fortsatte forhandlinger eller ved politisk indgreb.

Dertil kommer, at det fra 1930-erne og frem også blev almindeligt, at inddrage først og fremmest hovedorganisationerne i udformningen og administrationen af arbejdsmarkedslovgivningen. Herigennem blev etableret princippet om konsensus mellem parterne som forudsætning for ændringer af de eksisterende forhold.

Forligsinstitutionens aktive rolle i overenskomstsystemet fremgår af denne opsummering, men det skal understreges, at den statslige mæglingsinstitution i hovedsagen har fungeret på aftalesystemets og dermed de to hovedparters præmisser. Mæglingen har som absolut hovedregel været et forsøg på at finde et kompromis på baggrund af styrkeforholdet mellem parterne, dvs. at finde et niveau, der svarer til det, som ville være blevet resultatet efter en konflikt. Andre hensyn, som f.eks. de samfundsøkonomiske forhold, har i denne henseende, måske med enkelte undtagelser, været sekundære, selvom hverken de modstående organisationer eller forligsinsitutionen selvfølgelig har været upåvirkede af de ydre politiske og økonomiske omstændigheder.

I den praksis, at mæglingsforslag eller mæglingsskitser er blevet udgangspunktet for de tilbagevendende politiske indgreb, ligger i sig selv en indikation af, at der nødvendigvis også må indgå samfundsøkonomiske hensyn. (Galenson 1952, s. 136). Endvidere har indkomstpolitiske overvejelser været på den politiske dagsorden og præget de skiftende overenskomstsituationer i hvert fald siden begyndelsen af 1960-erne, hvor der, netop som udtryk for samfundsøkonomien som alles ansvar, blev etableret et af regeringen uafhængigt økonomisk råd bestående af økonomisk sagkyndige.

Det er et centralt punkt, at der har udviklet sig den praksis, at *mæglingsforslag kun fremsættes, hvis begge parter accepterer det*, eller i det mindste ingen af dem direkte vender sig imod det. (Galenson 1952, s. 123). I den forstand er forligsmanden uden reelle magtmidler i forhold til parterne. Det er disse parter selv, der skal acceptere det mæglingsforslag, der fastlægger de fremtidige løn- og arbejdsforhold. Men parterne kan have en stor fordel af, at det sker via et mæglingsforslag i stedet for som et direkte forlig. I en anspændt situation med langt mellem parterne og

stærkt pres fra de respektive baglande er forligsmanden en effektiv buffer – ikke så meget mellem parterne, det er han også, som mellem parternes ansvarlige forhandlere og deres medlemmer.

Risikoen er en vis ansvarsforflygtigelse. Men der er i forligsmandssystemet indbygget nogle institutionelle og psykologiske faktorer, der skaber et stærkt pres i retning af en løsning, som parterne selv deltager i og har ansvar for:

1. Det er parterne selv, der har det *direkte ansvar* for at indgå overenskomster og dermed også et meget direkte ansvar for at sikre deres overholdelse. Og de implicerede forhandlere har en direkte forbindelse til de ansatte og ledelserne i de enkelte virksomheder. Hvis afgørelser om løn- og arbejdsforhold i stedet blev truffet i et system med permanent tvungen voldgift eller ved gentagne direkte politiske indgreb, ville forbindelsen mellem dem der forhandler aftalerne, og dem der skal leve med dem i praksis, blive kappet over.
2. En arbejdsstandsning som resultat af overenskomstforhandlingerne vil sandsynligvis komme til at omfatte et stort antal arbejdere og virksomheder. Centraliseringen af forhandlingerne fratager organisationerne mulighederne for begrænsede arbejdsstandsninger. Det samme følger af den fastslåede ret til at etablere sympatikonflikter. Derfor er det blevet fremhævet, at en ændring af systemet forudsætter en fjernelse af muligheden for sympatikonflikter (Galenson 1952, s. 273- 274).
3. Alternativet til konflikt: direkte statsindgreb i den ene eller den anden form, opfatter organisationerne som en negativ løsning, fordi det bringer situationen ud af deres kontrol og truer deres legitimitet, der ikke mindst bygger på evnen til at indgå kollektive overenskomster. (Galenson 1952, s. 124-25).
4. Parternes medansvar for systemet fremgår tillige af at de selv er med til at vælge forligsmanden.
5. Mæglingsforslag vil sjældent indeholde elementer, som en af parterne principielt vender sig imod. Hvis sådanne spørgsmål er aktuelle, vil forligsmanden forsøge at komme uden om dem, og hvis de har en central plads i forhandlingerne og ikke kan løses, vil der ikke blive formuleret noget mæglingsforslag. Det skal dog tilføjes, at dette princip nok fremmer forlig, men til gengæld er det relativt konserverende. Det er svært at skabe egentlige nydannelser gennem overenskomstsystemet. Her er ofte et politisk pres nødvendigt, før parterne kan nå til enighed.[11]

De statslige indgreb

Omend der i forligsmandssystemet er sådanne mekanismer der sikrer parternes deltagelse i og ansvar for de løsninger man finder frem til, så har der i tidens løb været jævnlige politiske indgreb, når såvel parternes egen forhandling som forligsinstitutionens mægling slog fejl.

Det første direkte statsindgreb fandt sted i 1933, hvor der i forbindelse med et større politisk forlig blev gennemført et forbud mod strejker og lockouter i den daværende meget fastlåste overenskomstsituation samt en lovbestemt 1-årig forlængelse af de gældende overenskomster. Lignende indgreb blev gentaget senere i årtiet, og i årtierne der fulgte udviklede der sig efterhånden en praksis med at gennemføre politiske indgreb, når overenskomstforhandlingerne var brudt sammen, og en samfundsøkonomisk uacceptabel konflikt truede med at bryde ud eller trække i langdrag. I perioden 1933 til 1991 har der – når der ses bort fra besættelsestiden 1940-45 – været 10 indgreb i forbindelse med generelle overenskomstforhandlinger (samt godt 20 indgreb i forhold til enkeltområder).

Den metode der kom til at blive den almindelige ved direkte statsindgreb var at ophøje mæglingsforslag fra forligsinstitutionen til lov, (hvilket nærmere bestemt er sket ved 6 af de 10 indgreb i forbindelse med generelle forhandlinger). Fordelen ved denne metode er åbenbar. Den kan i modsætning til tvungen voldgift siges at ligge inden for eller i det mindste direkte i forlængelse af selve overenskomstsystemet. Løsningen er trods det politiske indgreb dermed indholdsmæssigt et resultat af forhandlingerne mellem parterne under forligsmandens mellemkomst.

Men samtidig skifter mæglingsforslaget karakter fra at være et privat til at blive et offentligt dokument, ligesom de samfundsøkonomiske konsekvenser af overenskomsterne og ikke kun vurderingen af styrkeforholdet mellem parterne kommer til at spille en betydende rolle for forligsinstitutionens virksomhed. I kraft heraf ligger der i systemet med ophøjelse af mæglingsforslag til lov en risiko for at parterne *deponerer deres ansvar* for indgåelse og håndhævelse af overenskomstaftaler hos først forligsmanden og siden politikerne.

Politiske indgreb, der gennemfører overenskomster ved lov, fører også til, at arbejdsretten, parternes egen domstol, der pådømmer brud på aftaler mellem disse parter, pludselig kommer til at pådømme brud på lovgivning. Dermed risikerer man at undergrave systemets legitimitet. Den fredspligt, parterne binder sig til gennem indgåelse af overenskomster bliver til en politisk dikteret fredspligt.

Man kan sige, at de stærkt centraliserede overenskomstforhandlinger under alle omstændigheder indebærer en tendens til tilbagevendende politiske indgreb. Denne tendens blev endda mere markant med en række ændringer i forligsmandsloven der blev gennemført i 1958, hvor forligsinstitutionen bl.a. fik en udvidet ret til at udsætte konflikter samt bemyndigelse til at indgå i forhandlingerne på eget initiativ selvom et sammenbrud endnu ikke var sket – begge dele med henvisning til uoverensstemmelsers samfundsmæssige betydning. Hermed var der også skabt

Møde i arbejdsministeriet mellem SIDs formand Hardy Hansen og daværende arbejdsminister Grethe Fenger Møller under havnearbejderkonflikten i 1983. (ABA)

ideelle betingelser for gennemførelse af direkte politiske indgreb med udgangspunkt i forligsinstitutionens mæglingsarbejde, hvilket altså indebar en risiko for ansvarsforflygtigelse.

Den efterfølgende periode, 1960-erne og 1970-erne, kom da også til at betegne en kulminationsperiode for de centraliserede overenskomstforhandlinger, hvis begrænsninger blev åbenbare mod slutningen af perioden. Med en storkonflikt i 1973 og tre politiske indgreb i træk i 1975, 1977 og 1979, er det ikke for meget at tale om krise eller sammenbrud for den daværende stærkt centraliserede forhandlingsform. Den fuldstændig centraliserede overenskomstindgåelse under hovedorganisationernes kontrol og med forligsinstitutionen i en hovedrolle kunne ikke længere producere de nødvendige løsninger.

Men samtidig må det tilføjes, at overenskomstsystemet overvandt sin krise i 1980-erne. En afgørende forudsætning for at det kunne lade sig gøre, var at forhandlingsformen blev ændret. Centraliserede forhandlinger under de to hovedorganisationers kontrol blev erstattet af mere decentrale *forhandlinger mellem de direkte overenskomstparter* om alle spørgsmål, også de generelle, men som regel stadig sammenkædet til en helhed gennem forligsinstitutionens virksomhed, (hvilket vil blive uddybet nedenfor).

Ligeledes må det tilføjes, at lejlighedsvise politiske indgreb og enkelte storkonflikter med visse mellemrum ikke skal betragtes som et problem. Begge dele er måske snarere forudsætninger for overenskomstsystemets opretholdelse. At konfliktrisikoen er reelt tilstedeværende er en forudsætning for, at de modstående parter med de konfliktende interesser overhovedet vil være parate til at bevæge sig i retning mod hinanden. At risikoen for et politisk indgreb er reelt tilstedeværende fremmer på den ene side forligsviljen, fordi det er begge parters opfattelse, at indgreb så vidt muligt skal undgås, og på den anden side fremmes parternes samfundsøkonomiske ansvarlighed, idet de politiske indgreb man helst vil undgå netop vil være styret af sådanne samfundsøkonomiske hensyn.

I forlængelse heraf skal den statslige indblanding først og fremmest ses som et resultat af det blandingsøkonomiske – eller måske snarere *forhandlingsøkonomiske* – system, der er blevet opbygget i Danmark siden 1930'erne: Et frit markedsystem med en aktiv stat, der fører en beskæftigelsesfremmende og velfærdsorienteret politik. Under et sådant system bliver det i tiltagende grad politisk nødvendigt ikke alene at fremme arbejdsfreden gennem den statslige forligsinstitution, men også at kunne styre f.eks. den lønmæssige udvikling i samfundet.

Omend det politiske spil således er en del af overenskomstsystemt, så må det stadig karakterisres som en *aftalemodel*. De danske industrielle relationer dikteres ikke ved lovgivning ovenfra. Grundlaget for de statslige tiltag har som absolut hovedregel været et krav til parterne om selv at bidrage til den fælles enighed. Det fremgår både af forligsinstitutionens måde at fungere på og af karakteren af de statslige indgreb. Og det understreges med konsensusprincippet for den øvrige arbejdsmarkedslovgivning. Man kan sige, at det danske overenskomstsystem fungerer i en hårfin balance mellem parternes egne forhandlinger, forligsinstitutionens virksomhed og det politiske systems intervention direkte og indirekte.

Efter 10 års borgerlig regering – siden 1982 – er disse karakteristika stadig fastholdt. Regeringen har enten ikke kunnet eller ikke villet ændre ved grundtrækkene i den danske model.[12] Den har dog samtidig fået aflivet myten om, at det kun er socialdemokratiske regeringer der kan føre indkomstpolitik. Først og fremmest er det lykkedes at fjerne den automatiske dyrtidsregulering, og den efterfølgende indkomstpolitik er blevet gennemført i samarbejde med parterne, kulminerende med den såkaldte hensigtserklæring i 1987, hvor organisationerne forpligtede sig til at holde lønstigningerne under niveauet i de lande Danmark normalt konkurrerer med.

Forudsætningen for, at parterne på den baggrund kan indgå aftaler og dermed fastholde systemets legitimitet, er, at det samfundsøkonomiske ansvar ikke alene efterleves af organisationernes ledelser. Det skal være en opfattelse, der i det mindste i en vis udstrækning er fælles for ledelse og medlemmer i de faglige organisationer og mellem lederne i de enkelte virksomheder og arbejdsgivernes repræsentanter i forhandlingerne. Det er gennem en sådan *samfundsøkonomisk diskurs*, at *balancen mellem parternes eget ansvar og den politiske intervention* kan skabes og opretholdes. (Nielsen og Pedersen 1989, Pedersen 1989).

Kontinuitet og fornyelse

Med den overdrevne brug af politiske indgreb blev 70-erne en krisetid for det danske aftalesystem, men systemet blev genoplivet i '80-erne, idet arbejdsmarkedets parter igen begyndte at indgå overenskomster uden statslige indgreb. Med de udviklingstendenser der nu tegner sig, ser det ud til, at 80-erne nærmest kommer til at betegne en overgangsperiode frem mod en centraliseret decentralisering af hele overenskomstsystemet. Inden vi ser på denne nyeste udvikling og de fremtidsperspektiver

der tegner sig, vil det imidlertid være nødvendigt med en nærmere redegørelse for begrebsparret centralisering/decentralisering og med en periodisering af det danske aftalesystems historie ud fra disse begreber.

Anvendelsen af begreberne centralisering og decentralisering bygger på den forudsætning, at komplekse sociale organisationer i større eller mindre udstrækning altid er præget af en hierarkisering. Det betyder ikke, at der behøver at være tale om et hierarki i bureaukratisk forstand, men det betyder f.eks., at alle personer og grupper ikke behøver at tage stilling til alt hele tiden. Der er forskellige niveauer med en deraf følgende mulighed for flytning af først og fremmest *ressourcer og kompetence* mellem niveauerne. Sådanne processer kan så betegnes med begreberne centralisering og decentralisering.[13] På denne måde gives begreberne et vist indhold, og det er netop typisk i analyser af centraliserings/decentraliserings-processer at skelne mellem *ressourcecentralisering* og *strukturel centralisering*. (Lund 1979). Med ressourcecentralisering menes en koncentration af økonomiske aktiviteter og viden. Et eksempel på ressourcecentralisering kan være, at et antal fagforbund sammen danner et kartel. (Lund 1979, s. 36-37, 55, 60-61). Med strukturel centralisering menes en overførsel af aktiviteter og kompetence fra et bredere til et snævrere og

Demonstrationer mod regeringsindgreb i overenskomstforhandlingerne i 1985. (ABA)

højere placeret organ i en organisation, eller, når vi taler om arbejdsmarkedets organisations- og aftalesystemer, fra enkeltorganisationer til overordnede sammenslutninger. Et typisk eksempel er i denne sammenhæng indgåelse af kollektive overenskomster. Ressourcecentralisering og strukturel centralisering skal ses som to hovedformer for centralisering, der ofte supplerer hinanden, men som også kan udvikle sig i forskellig retning. (Lund 1979, s. 37-39, 57-58, 60-61).

Det er i denne sammenhæng vores pointe, at centralisering og decentralisering ikke skal opfattes som modstillede hinanden, på den måde at en styrkelse af det ene nødvendigvis fører til en tilsvarende svækkelse af det andet. I komplicerede og sammensatte sociale systemer (som f.eks. det danske organisations- og aftalesystem) og i samlinger af sådanne sociale systemer (som f.eks. den danske nationalstat, men også overnationale systemer som EF), vil de strukturelle udviklingstræk typisk være præget af en *skiftende kombination af centraliserende og decentraliserende elementer*.

Når man ser på udviklingen i det danske organisations- og aftalesystem, så er dette sociale system præget af en decentraliseringstendens. Men samtidig er der væsentlige centraliseringstendenser, som betyder, at man snarere må betegne processerne i systemet som *centraliseret decentralisering*.

Ganske vist går udviklingen i det danske organisations- og aftalesystem fra centralt aftalte landsdækkende overenskomster med detaljerede bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, ofte indgået under medvirken af de to hovedorganisationer LO og DA, i retning af en stigende mængde af beslutninger direkte taget i de enkelte virksomheder. Men der er stadig tale om central styring, idet de overordnede rammer fastlægges i store landsdækkende overenskomster. Dertil kommer, at organisationsstrukturen siden 1989 synes at blive centraliseret ved sammenslutning af såvel arbejdsgiver- som fagorganisationer til et fåtal af omfattende, landsdækkende brancheorganisationer. Altså: centraliseret decentralisering, (men mere herom senere).

Dette eksempel synes at antyde, at decentraliseringsprocesser i større eller mindre udstrækning forudsætter modgående centraliseringsprocesser. Om det i alle tilfælde vil gøre sig gældende er ikke spørgsmålet her. Vores pointe er, at det i en analyse af komplekse sociale fænomener ofte vil være en fordel at efterspore begge tendenser.

Et væsentligt aspekt af dette syn på centralisering og decentralisering er, at de sociale systemers opbygning, vedligeholdelse og forandring ses som et resultat af aktørernes *strategiske valg* og af samspillet (og modspillet) mellem disse valg. Det kan godt være, at såkaldt objektive forhold kan sætte rammer, men der er mange muligheder (eller næsten altid i det mindste flere end en mulighed) inden for disse rammmer. Og valget mellem disse muligheder bestemmer systemets specifikke udformning og indvirker derudover tilbage på de »objektive forhold«.[14]

Det danske aftalesystems historie har været præget af sådanne skiftende kombinationer af centraliserende og decentraliserende elementer. Man kan tale om et kontinuum af centraliseringsgrader, der går fra overenskomstsituationer hvor de direkte overenskomstparter igennem fagvise nationalt dækkende forhandlinger løser problemerne med at forny deres overenskomster selv, over forskellige kombinationer med hovedorganisationernes og forligsinstitutionens medvirken, til overenskomstsituationer hvor der gennemføres politiske indgreb.[15] Herudfra kan man identificere nogle perioder i overenskomstsystemets historie: Hovedtendensen i perioden 1934-50 var samlede fagvise forhandlinger, hvor de di-

rekte overenskomstparter som udgangspunkt forhandlede både specielle og generelle krav, men hvor der skete en centralisering via hovedorganisationernes medvirken og forligsmandens sammenkædningsret. Det er det, der i industrial-relations terminologien hedder multi-arbejdsgiver-forhandlinger på landsdækkende enkelt-industri niveau, hvor man kan sige at der i selve forhandlingsforløbet sker en centralisering til hovedorganisationernes og forligsmandens niveau, men hvor det mere decentrale niveau spiller den afgørende rolle ved overhovedet at definere de spørgsmål der skal forhandles om.

Hovedtendensen i perioden 1950-79 var centraliserede forhandlinger under hovedorganisationernes kontrol via opdeling af forhandlingsstoffet i dels specielle krav, der stadig forhandledes direkte af overenskomstparterne, dels generelle krav, der forhandledes på hovedorganisationsniveau. Det er det, der i industrial-relations terminologien hedder nationalt dækkende multi-industrielle forhandlinger, hvor rammerne og forhandlingsspørgsmålene afgøres af hovedorganisatioerne, og indenfor disse rammer vareretages visse opgaver af de mere decentrale niveauer.

Den anden periode kulminerede som tidligere nævnt i den højeste centraliseringsgrad, nemlig med tre statsindgreb i træk, og hermed var noget nær et sammenbrud for aftalesystemet en realitet. Systemet syntes i stigende grad at være blevet underlagt den politisk dikterede indkomstpolitik, der med de økonomiske krisetendenser fik stadig større betydning. Og organisationerne kunne ikke længere selv løse deres egne problemer, hvorved legitimiteten i forhold til medlemmerne blev truet – hvad skulle man med organisationerne, når det alligevel var politikerne, der fastsatte indholdet i løn- og arbejdsforhold.

På den baggrund tegnede der sig på den ene side muligheden af en yderligere centralisering af overenskomstsystemet gennem oprettelsen af en 'trepartsinstitution', hvorigennem regeringen direkte gik ind i forhandlingerne og overtog hovedrollen, mens organisationerne fik en mere udfyldende rolle i forhold til de rammer, der blev dikteret politisk. På den anden side var der mulighed for en mere monetaristisk økonomisk politik, som den den nye konservative premierminister, Margaret Thatcher, var begyndt at praktisere i England, en deregulering af de industrielle relationer, så markedskræfterne i større udstrækning fik lov til at slå igennem. I begge tilfælde ville organisationere blive svækket.

Hvis organisationerne ønskede at sikre sig en fortsat central placering, måtte det være en forudsætning, at de igen viste sig i stand til selv at løse forhandlingerne om løn- og arbejdsforhold. I LO var man i første om-

gang indstillet på, at det skulle ske i et tæt samspil med det politiske system ved trepartsforhandlinger, der kooordinerede den økonomiske politik og overenskomstforhandlingerne. Dvs. den fortsatte centraliserings vej. DA derimod gav nye klare signaler om, at en tilbagevenden til mere 'decentrale' forhandlingsformer var en forudsætning for at finde løsninger. Det var paradoksalt set ud fra det hidtidige forløb, hvor det var arbejdsgivernes centraliseringsstrategi, der førte til etablering og fastholdelse af det danske overenskomstsystems stærkt centraliserede forhandlingsform, mens omvendt mange LO-forbund havde ønsket at fastholde så decentrale forhandlinger som muligt.

Men arbejdsgiverne havde gode grunde til at sætte gang i strategiskift og strukturændringer, hvilket skal ses i sammenhæng med arbejdsgivernes oprindelige motiver for overhovedet at gå ind i kollektive forhandlinger (se afsnittet om Teorien om etablering af kollektive forhandlinger). For det første var der *det konkurrencemæssige motiv*, idet en del af formålet med arbejdsgivernes organiseringsproces og indgåelse af kollektive forhandlinger var at minimere deres indbyrdes konkurrence på den væsentlige lønfaktor. Generelt kan man sige, at arbejdsgiverne hele tiden har haft et klart lønpolitisk formål med de kollektive forhandlinger. Problemet med den centraliserede forhandlingsform, som arbejdsgiverne af strukturelle grunde selv havde cementeret, var, at den i stigende grad syntes at komme i modsætning til arbejdsgivernes lønpolitiske mål.

De centraliserede forhandlinger styrkede de ufaglærtes position ved at øge vægten på solidarisk lønpolitik og indsnævring af den lønmæssige differentiering i LO's overenskomststrategi. Det var generelt i modstrid med arbejdsgivernes holdning, og det blev med de økonomiske krisetendenser i 1970'erne et alvorligt problem, fordi krisen formindskede jernindustriens muligheder for med dens bevægelige lønsystem at være det dynamiske element i den samlede lønfastsættelse. Problemet var i første omgang, at de centraliserede forhandlinger løftede det samlede niveau op, og arbejdsgiverne havde ikke styrke til at presse lønstigningerne i overenskomstperioden tilsvarende ned. De havde også meget lidt lyst til det, fordi det netop ville virke fremmende på tendensen til formindsket løndifferentiering.

Det *andet* og mest afgørende arbejdsgiver-motiv til indgåelse af kollektive aftaler var at sikre *fastholdelsen af den ledelsesmæssige kontrol* i de enkelte virksomheder. På dette område er det svært direkte at knytte en sammenhæng til arbejdsgivernes strategiskift i slutningen af 1970'erne. Men man kan sige, at arbejdsgiverne per definition er ikke-kollektivisti-

ske. Det er kun pres fra arbejdernes organiseringsproces, der kan få arbejdsgivere til at give sammenslutninger en del af deres ledelsesmæssige komptence, hvad angår fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår. Der vil derfor være et underliggende ønske hos arbejdsgiverne om at decentralisere beslutninger, hvis det kan gennemføres uden alvorlige konsekvenser.

I 1979 efter det tredje politiske indgreb fremhævede DAs førstedirektør, for det første at en sådan decentralisering var ønskelig, og for det andet at den forudsatte *ændringer i organisationsstrukturen*: Fra de opsplittede og små organisationer til mere samlede og store industriforbund på begge sider. Hvis ikke den danske erhvervsstrukturs fortsatte præg af mange små og mellemstore virksomheder skulle resultere i kaotiske forhold, når den overenskomstmæssige kompetence blev decentraliseret, måtte organisationerne centraliseres for at skabe organer, der kunne samordne og kontrollere udviklingen. Det er det, vi har betegnet som *centraliseret decentralisering*.

Det er ganske vist tidligere i artiklen blevet fastslået, at kollektive forhandlinger (ifølge Clegg og Sisson) er kompatible med en hvilken som helst organisationsstruktur, hvorfor ændringer i denne ikke skulle være påkrævede. Det er også blevet bekræftet af den danske udvikling, at etableringen af kollektive forhandlinger fastlægger det niveau, hvor kompetencen (også kaldet den interne struktur) i de faglige organisationer skal placeres, ligesom det er blevet bekræftet, at med dette bragt på plads sker der en stabilisering af organisationsstrukturen (også kaldet den eksterne struktur).

Men det er nødvendigt at tilføje, at etableringen af en bestemt form for forhandling kan forudsætte en *forudgående ændring* af den eksterne struktur. Hvis det er arbejdsgivernes ønske at sikre et system med f.eks. én samlet overenskomst for hele jernindustrien, så forudsætter det for det første, at arbejdsgiverne selv laver en sammenslutning for hele denne industri, og at det for det andet sikres, at en lignende sammenslutning skabes mellem de opsplittede faglige organisationer. Der må på det niveau, hvor arbejdsgiverne ønsker forhandlingerne placeret, skabes nye organer, hvis de ikke eksisterer i forvejen.

Som under overenskomstsystemets etableringsfase i de første årtier af det 20. århundrede, har fagbevægelsen været nødt til at følge med arbejdsgivernes strategi og de medfølgende ændringer i organisationsstrukturerne. Men fagbevægelsen har også haft en selvstændig interesse i strukturændringer. Med det højere uddannelsesniveau i arbejdsstyrken og indførelsen af ny teknologi er de lønansattes identifikation og interes-

ser skiftet til i højere grad at centrere sig om virksomheden og om de fagspecifikke eller *professionelle færdigheder* frem for at knytte sig til en generel lønarbejdertankegang. Hvis ikke fagbevægelsen er i stand til at ændre sig, så den kan leve op til et sådant skift i medlemmernes præferencer, vil medlemmernes interesse for de faglige organisationer måske aftage.

De faglige organisationer må gennem oprettelsen af nye store sammenslutninger søge at matche den nye struktur arbejdsgiverne ønsker indført. Men samtidig skal de faglige organisationer også i forhold til medlemmerne kunne matche deres fagspecifikke og virksomhedsorienterede interesser. Det betyder sammenslutning og samarbejde på tværs af faggrænser både centralt og lokalt uden at ødelægge mulighederne for de enkelte faggruppers varetagelse af deres egne særlige uddannelses- og erhvervsmæssige interesser.

Alt dette var imidlertid i 1979 endnu langt fra at blive virkeliggjort. Der skulle gå endnu et tiår, før det skete noget afgørende på strukturområdet, og dette tiår kom til at betegne en tilbagevenden til samlede fagvise forhandlinger, dvs. den ovenfor nævnte forskydning af forhandlingernes centrum fra hovedorganisationerne til de direkte overenskomstparter. 1980'ernes forhandlinger er set på denne måde ikke præget af den store fornyelse, men er måske snarere en strategisk eller taktisk drejning af det samme gamle centraliserede system. Det er en ny form, eller en genfundet form, men det har i høj grad været det samme indhold.

De helt store ændringer er imidlertid begyndt at tegne sig i 1989. De begivenheder, der satte gang i ændringerne af organisationsstrukturerne i både DA og LO dette år, vil måske blive lige så afgørende som indgåelsen af Septemberforliget 90 år forud i 1899 – året der markerer det danske overenskomstsystems og den danske models startpunkt.

Vi er endnu for tæt på beslutningerne i 1989 til at foretage definitive konklusioner. Den proces, der blev sat i gang med beslutningerne i DA i maj og i LO i november 1989, er endnu langt fra afsluttet. Det eneste, vi kan sige, er, at noget afgørende er på vej. Vi har kaldt processen for *centraliseret decentralisering*, fordi der på én gang er tale om en samling på nationalt niveau fra et stort antal fagforbund og arbejdsgiverorganisationer til nogle få, omfattende sammenslutninger der kan indgå *rammeoverenskomster*, og en decentralisering af kompetencen til at træffe beslutninger om løn- og arbejdsforhold til de enkelte virksomheder lokalt, hvorved rammeoverenskomsterne kan udfyldes så fleksibelt som muligt.

Fra 1988 til 1990 blev antallet af medlemsorganisationer i DA reduceret med to trediedele fra 150 til 50. Og ved at foretage en opdeling af DA

i 5 valgtekniske grupper skabte man i foråret 1989 rammerne for en yderligere reduktion i antallet af organisationer de kommende år. Hvad endemålet bliver er ikke lagt fast, men man kan forvente, at det slutter med et sted mellem 5 og 10 store organisationer. Undervejs kan man sikkert også få realiseret den klare målsætning at reducere antallet af overenskomster fra omkring 650 da processen startede i 1989 til maksimalt 20 – 25 og måske endnu færre. Det forberedende arbejde er allerede i gang. De første vigtige resultater på dette område blev allerede opnået under overenskomstforhandlingerne i 1991, og det afgørende gennembrud kan på den baggrund ventes i 1993.

Som det har været tilfældet igennem hele overenskomstsystemets historie er det også i den aktuelle udvikling jernindustrien der er toneangivende. På arbejdsgiversiden har Industriens Arbejdsgivere og Industrirådet, som er den hidtige brancheorganisation for industrien, sluttet sig sammen i Dansk Industri, en ny magtfuld organisation der kommer til at udgøre godt og vel 60% af lønsummen i DA, og som både bliver part i overenskomstsystemet og branche- og interesseorganisation i forhold til de politiske beslutningsprocesser. I fagbevægelsen er en lignende udvikling i gang, idet det samarbejde om overenskomstforhandlinger der i det såkaldte CO-Metal har været mellem forskellige fagforbund på industriområdet nu er udvidet til et decideret kartel for industriarbejdere, CO-Industri, hvorved der for alvor er kommet gang i strukturforandringerne i fagbevægelsen. Paradoksalt nok sker det efter at LOs arbejde med den såkaldte 5-kartel struktur brød sammen i efteråret 1991.

Den centraliserede decentralisering markerer på samme tid en *fornyelse* af det eksisterende industrielle relations system og en *kontinuitet*, fordi det stadig foregår på det hidtidige systems præmisser. De modstående parters gensidige binding til løsning af konflikter gennem et institutionaliseret og konsensuspræget forhandlingssystem har ført til et gennemorganiseret arbejdsmarked, som igen har styrket forhandlingssystemet og organisationerne. LO og DA har på denne måde set en fælles interesse i at bevare det institutionaliserede forhandlingsystem og det gennemorganiserede arbejdsmarked.

Den centraliserede decentralisering kan ses som et forsøg på at opretholde denne sammenhæng, selv om betydningen af centraliserede forhandlinger med LO og DA i centrum nedtones til fordel for direkte afgørelse af løn- og arbejdsforhold i de enkelte virksomheder. Ansvaret for fastholdelsen af de overordnede linier, der karakteriserer aftalesystemet og den danske model flyttes herved til de nye store sammenslutninger,

som gennem indgåelse af rammeaftaler søger at skabe en form for styret og institutionaliseret decentralisering. Derved vil de modstående parter stadig være gensidigt forpligtede i forhold til fastholdelsen af det gennemorganiserede arbejdsmarked.

Om hele denne manøvre lykkes, vil bl.a. afhænge af om det decentrale respektive det centraliserede niveau får tilstrækkeligt spillerum og kompetence i forhold til hinanden. Og på en anden led vil det afhænge af hvilken placering det danske aftalesystem får på det europæiske og EF-regulerede arbejdsmarked.[16]

Referencer

Auken, Svend: 1970 »Tilrettelæggelsen af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked.« i *Økonomi og Politik*, årg. 44, nr. 2, 115-42.

Blau, Peter M. & W. Richard Scott: 1963 *Formal Organizations: A Comparative Approach*. London: Routledge and Kegan Paul.

Clegg, Hugh A: 1976 *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell.

DA's årlige beretninger.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen: 1991 »Centraliseret decentralisering. Overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked i 1970'erne og 1980'erne.« i Niels Finn Christiansen (red.): *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie – 1990*, 135-65. København: Selskabet for Arbejderbevægelsens Historie.

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen: 1991 »The Social Dimension: Convergence or Diversification of IR in the Single European Market?« in *Industrial Relations Journal*, Vol. 22 2, 85-102.

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen: 1992 *Den dansk Model. En historisk – sociologisk analyse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (Forthcoming)

Dunlop, John T: 1957 The Task of Contemporary Wage Theory. in John T. Dunlop (ed.): *The Theory of Wage Determination*. New York: Henry Holt and Company.

Dunlop, John T: 1958 *Industrial Relations Systems*. New York: Henry Holt and Company.

Galenson, Walter: 1952 *The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Kristiansen, Bo: 1991 »Fagforeninger og statsintervention i Danmark. Om den borgerlige regerings regulering af fagforeningernes organisatoriske forhold.« i *Retfærd*, årg. 14, nr. 54, 38-47.

LO's (DsF's) årlige beretninger.

Lund, Reinhard: 1979 *Centralisering og bureaukratisering. En organisationssociologisk analyse af arbejdsmarkedsorganisationerne i dansk jern- og metalindustri 1900-1970*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Nielsen, Klaus & Ove K. Pedersen: 1989 »Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi.« i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), *Stat og marked*, 171-226. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Pedersen, Ove K: 1989 »Lærerprocesser og forhandlingsøkonomi.« i Klaus Nielsen & Ove K. Pedersen (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, 67-99. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Poole, Michael: 1984 *Theories of Trade Unionism. A Sociology of Industrial Relations*. Revised Edition. London: Routledge & Kegan Paul.

Poole, Michael: 1986 *Industrial Relations – Origins and Patterns of National Diversity*. London: Routledge & Kegan Paul.

Scheuer, Steen: 1991 »Struktur og forhandling. Aspekter af fagbevægelsens strukturudvikling i efterkrigstiden.« i Niels Finn Christiansen (red.), *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie – 1990*, 17-77. København: Selskabet for Arbejderbevægelsens Historie.

Sisson, Keith: 1987 *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*. Oxford: Blackwell.

Dunlop, John T: 1958 *Industrial Relations Systems*. New York: Henry Holt and Company.

Galenson, Walter: 1952 *The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Kristiansen, Bo: 1991 »Fagforeninger og statsintervention i Danmark. Om den borgerlige regerings regulering af fagforeningernes organisatoriske forhold.« i *Retfærd*, årg. 14, nr. 54, 38-47.

LO's (DsF's) årlige beretninger Lund, Reinhard: 1979 *Centralisering og bureaukratisering. En organisationssociologisk analyse af arbejdsmarkedsorganisationerne i dansk jern- og metalindustri 1900-1970*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Nielsen, Klaus & Ove K. Pedersen: 1989 »Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi.« i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), *Stat og marked*, 171-226. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Pedersen, Ove K: 1989 »Lærerprocesser og forhandlingsøkonomi.« i Klaus Nielsen & Ove K. Pedersen (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, 67-99. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Poole, Michael: 1984 *Theories of Trade Unionism. A Sociology of Industrial Relations*. Revised Edition. London: Routledge & Kegan Paul.

Poole, Michael: 1986 *Industrial Relations – Origins and Patterns of National Diversity*. London: Routledge & Kegan Paul.

Scheuer, Steen: 1991 »Struktur og forhandling. Aspekter af fagbevægelsens strukturudvikling i efterkrigstiden.« i Niels Finn Christiansen (red.), *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie – 1990*, 17-77. København: Selskabet for Arbejderbevægelsens Historie.

Sisson, Keith: 1987 *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*. Oxford: Blackwell.

Noter

1. FAOS – Forskergruppen ArbejdsmarkedsOrganisationernes Sociologi/ Industrial Relations Research Group – er en selvstændig forskergruppe under Københavns Universitet. Den forskning nærværende artikel bygger på har været støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og Arbejdsministeriet samt følgende organisationer: CO II, Danmarks Lærerforening, Dansk Sygeplejeråd, DJØF, Forbundet for offentligt ansatte Dansk Kommunalarbejderforbund, HK/Kommunal, Teknikumingeniørernes Forbund og Statsansattes Kartel.

2. Den historiske analyse bygger i høj grad på Warwick-skolens arbejder, som her repræsenteres af Clegg (1976) og Sisson (1987).
3. Det område, der dækkes af LO og DA sammen, er kun en del af det private arbejdsmarked. Den finasielle sektor har egne organisationer, der har nået organisationsprocenter nær de 100. Af den øvrige det af det private arbejdsmarked har DA i dag ca. 60% af arbejdsgiverne som medlemmer, mens LO organiserer omring 80% af de potentielle medlemmer. Organisationsprocenterne har været stigende de senere årtier, men allerede fra begyndelsen af århundredet blev aftalerne indgået mellem LOs og DAs medlemsorganisationer normgivende både for den øvrige del af den private sektor og for det offentlige arbejdsmarked.
4. I internationale komparative analyser er det i reglen Sverige, der fremstår som en slags repræsentant for det, man har kaldt den skandinaviske eller den svenske eller den danske model. I virkeligheden udgør de danske forhold et langt mere rendyrket eksempel på dette særlige konsensusprægede samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system. Desuden er det startet tidligere og har haft mere vedvarende karakter. Mens den svenske model på det nærmeste er afmonteret, fungerer den danske model stadig. Det seneste eksempel i Danmark er indførelse af pensionsfonde ved overenskomstmæssig enighed mellem parterne, mens svenskerne til sammenligning fik ødfonde gennemført ved lov trods arbejdsgivernes modstand. Resultatet bliver formentlig, at de svenske fonde opløses ved lov efter at Sverige i efteråret har fået en borgerlig regering.

   Den eneste afgørende undtagelse er Walter Galensons omfattende monografi om de danske industrielle relationer fra begyndelsen af 50'erne. »The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace« (1952). Vi henviser i denne sammenhæng adskillige gange til Galensons værk, dels fordi det er en engelsk sproget kilde, dels fordi der er tale om en både nøgtern og perspektivrig beskrivelse af det danske aftalesystems etablering og udvikling. Galenson har f.eks. fat i kernen i den danske model, selv om tonen måske bliver lidt for begejstret, når han taler om »the Danish genius for compromise« (Galenson 1952, s. 101).
5. Vi bygger gennemgangen af det danske aftalesystem på vores bog om Den danske Model, som på sin side bygger på de årlige beretninger fra DA og LO.
6. Undtagelse er kun mulig, hvis anvendelse af kollektive kampskridt direkte præciseres i overenskomsten, hvilket kun har været gældende indenfor jernindustrien, hvor konfliktmuligheden, bortset fra enkelte undtagelser, ikke har været anvendt, eller hvis »liv, ære eller velfærd« er truet, hvilket er forblevet en bestemmelse uden større betydning.
7. Med en sådan synsmåde kan det undgås, at institutions-perspektivet på de kollektive forhandlinger, som vi er stærkt inspirerede af, bliver ensidigt funktionalistisk og statisk. Så indtænkes konflikt og forandring som en del af de institutionaliserede relationer. Tidlige »institutions-teoretikere« inden for industrial relations området, som f.eks. Alan Flanders, er blevet beskyldt for en sådan funktionalisme. Det er næppe helt retfærdigt (Poole 1984, s. 89), men vi skal i hvert fald understrege, at vi bevidst søger at undvige den overdrevne funktionalismes faldgrube.
8. Dette udvalgs afgørende placering er bl.a. blevet demonstreret i en analyse af Svend Auken. (Auken 1970, s. 122-23)
9. Og så skal det her huskes, at man ikke entydig kan sætte hovedorganisationer over for medlemsorganisationerne. Medlemsorganisationerne forsvinder ikke ud af billedet, fordi hovedorganisationerne dominerer. Hovedorganisationernes ledelser består netop også af de fremtrædende repræsentater fra disse medlemsorganisationer.

10. Det er på den måde forandringer i komplekse sociale organisationer og systemer ofte bliver sat i værk: først realiseres en bestemt praksis, ikke sjældent i modstrid med de eksisterende formelle regler, og derefter formaliseres denne praksis i form af ændringer i disse regler.
11. Det så man f.eks. med pensionsordningernes gennemførelse under forhandlingerne i 1991. Arbejdsgiverne havde næppe accepteret denne nyskabelse, hvis de ikke havde frygtet en efterfølgende politisk gennemførelse af en pensionsreform og i så fald uden for organisationernes kontrol.
12. Dette dokumenteres glimrende af Kristiansen 1991 (s. 47), der konkluderer: »Den borgerlige regering har ikke formået at gennemføre lovgivning, der alvorligt forringer de faglige organisationers muligheder for at varetage deres medlemmers interesser. De få indgreb der er gennemført har snarere haft symbolsk og politisk-retorisk betydning for den siddende regering«.
13. Ofte har centralisering været anvendt i sammenhæng dels med demokrati-oligarki, dels med bureaukratisering, ind i mellem på en måde så disse begreber ikke adskilles men sammenblandes, som påvist af Reinhard Lund for den danske forsknings vedkommende (Lund 1979, s.26-27). Det er vores ønske, bl.a. ved at have øje for såvel centraliserende som decentraliserende udviklingstendenser, at undgå en sådan sammenblanding.
14. Det er derfor, man med M. Poole kan understrege, at organisations- og aftalesystemerne i en række vestlige lande med stort set samme objektive politiske og økonomiske strukturer faktisk er meget forskellige. Se bl.a. Poole 1986, s. 11.
15. I identificeringen af centraliseringsgrad opererer den danske arbejdsmarkedsforsker Steen Scheuer med begreberne spilåbner og vejviser, som er de aktører der på forskellige niveauer finder de retningsgivende løsninger. (Scheuer 1991 s. 46-47). Det er det der i industrial relations tilgangen hedder »key bargaining« eller »key wage bargaining«. (Dunlop 1957)
16. Her kan henvises til vores artikel om udviklingen af den sociale dimension i EF (Due, Madsen og Jensen 1991).