

Afvikling eller fornyelse – status over den danske model

Præsentation af hovedpointerne i bogen *Fra storkonflikt til barselsfond* – Den danske model under afvikling eller fornyelse

27. april 2006, Københavns Universitet

JØRGEN STEEN MADSEN

I 1980 udgav vi vores første store analyse af det danske organisations- og aftalesystems udvikling. Bogens titel var: *Overenskomstsistemets sammenbrud!*

Denne noget deklamatoriske titel er – taget på ordet – i høj grad blevet modsagt. I dag mere end 25 år senere eksisterer den danske model – med den karakteristiske kombination af parternes selvregulering af løn- og arbejdsvilkår og samspil med det politiske system – stadig. Det var nok fra dette tidspunkt, at Jesper og jeg som princip for udtalelser til diverse medier fastslog, at vi ville afholde os fra at udtale os om fremtiden – selv om det mange gange netop er det, journalister vil have et absolut bud på.

Men at titlen var overdrevet, betyder ikke, at diagnosen var forkert. Overdrivelse fremmer som bekendt forståelsen. Der var i høj grad tale om en akut krise for partssystemet på arbejdsmarkedet i anden halvdel af 1970'erne. Det stærkt *centraliserede forhandlingssystem* under hovedorganisationernes kontrol var ikke længere i stand til at producere effektive eller – med et bedre udtryk – integrative overenskomstresultater, dvs. løsninger som både tilgodeser lønmodtagernes interesser i reallønsudvikling mv. og arbejdsgivernes ønske om at fastholde konkurrenceevnen – samtidig med at de er samfundsøkonomisk forsvarlige. Ja – systemet var endda ude af stand til at producere løsninger overhovedet! Hvilket tre politiske indgreb i træk demonstrerede.

Hvad var så svaret på denne krise? Det var – ifølge bogen – som det ene yderpunkt en formalisering af det tætte samspil med det politiske system gennem etablering af en permanent stærk trepartsinstitution. Og det var som det andet yderpunkt en dereguleringsproces, som på det tidspunkt allerede var sat ind i Storbritannien, hvor Margaret Thatcher var blevet premierminister.

Godt et tiår senere vendte vi i 1993 tilbage med vores anden store analyse af det danske organisations- og aftalesystems udvikling. Den nye bog fik den korte og fyndige titel: *Den danske Model*. Og det er historien om, hvordan parterne på arbejdsmarkedet i løbet af 1980'erne – med ekstra turbo på processen i overgangen til 1990'erne – fik løst overenskomstsistemets krise. Det var en optimistisk bog på modellens vegne – men den var ikke uden understregning af, at systemet fortsat var under pres. Især blev fremhævet den begyndende EU-regulering som en kommende alvorlig udfordring til de danske overenskomstparters selvregulering.

Bogen viste, at der hverken var blevet tale om dereguleringstendenser eller udvikling af en stærkere, formaliseret trepartsinstitution. Om end Fælleserklæringen af 1987 mellem den daværende Schlüter-regering og hovedorganisationerne var et væsentligt bidrag til aftalesystemets tilpasning til den nye lavinflationsøkonomi – og dermed mulighederne for igen at producere integrative overenskomstløsninger. Fælleserklæringen pegede også – med introduktionen af arbejdsmarkedspension – fremad i retning af 1990'ernes afgørende reform af aftalesystemet: Udvidelsen af overenskomsternes bredde med en række velfærdsspørgsmål. Konsekvenserne af denne reform havde vi endnu ikke til fulde erkendt i 1993 – og den er derfor underbelyst i Den danske Model.

Vores hovedbudskab var på dette tidspunkt, at organisationerne på arbejdsmarkedet havde fundet *en tredje vej*. Væsentlige karakteristika ved aftalemodellen blev fastholdt, samtidig med at systemet blev tilpasset, så det i højere grad var i stand til at imødegå det ydre pres – som allerede her først og fremmest var et resultat af en forstærket internationalisering.

Centraliseret decentralisering var det begreb vi brugte til at samle op på denne reform af modellen. Som arbejdsgiverne så det, havde virksomhederne i højere grad brug for fleksible løsninger, som der ikke var mulighed for inden for det centraliserede systems rammer. Men hvis der skulle udlægges forhandlingskompetence til parterne på virksomhederne kunne det ikke gøres inden for den eksisterende meget opsplittede organisationsstruktur. Så ville mulighederne for at fastholde en overordnet styring, som stadig også var arbejdsgivernes ønske, blive forringet. Derfor blev decentraliseringen af kompetence til virksomhederne kombineret med centraliseringen af organisationsstrukturen. Fra 1989 fik vi med udgangspunkt på arbejdsgiversiden starten på en reform, hvor organisationerne efterhånden blev samlet i større sektordækkende enheder. Samtidig skete en forskydning af balancen, så disse nye store enheder overtog den ledende rolle i overenskomstforhandlingerne fra de to hovedorganisationer.

Den centraliserede decentralisering var således en koordineret, organiseret, styret udlægning af beslutningskompetence. Men der ligger samtidig i begrebet, at der gennem decentraliseringsprocessen sker en reproduktion af kulturer, normer og regler fra det hidtil dominerende nationale aftaleniveau til virksomhederne. Det ses som forudsætningen for at fastholde systemets karakteristika og mulighederne for en vis overordnet rammestyring.

Magten blev forskudt fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau og derfra videre til virksomhedsniveau. Sektorniveauet med parterne i industrien i spidsen blev det afgørende led. Det var i denne periode de nye aktører Dansk Industri og CO-industri blev etableret. Da DI stadig havde behov for, at andre brancher ikke overbød de konkurrenceudsatte erhverv blev det grundlæggende princip i arbejdsgiverfællesskabet om den fælles afslutning af overenskomstforhandlingerne fastholdt. Derfor var der også fortsat brug for hovedorganisationerne i en koordinerende rolle.

Samtidig var 1990'erne præget af et øget pres fra den europæiske regulering, hvor de individuelle rettigheder i EU-reguleringssystemet stod i stigende kontrast til den danske aftalemodels kollektive rettigheder. Med udgangspunkt i etableringen af arbejdsmarkedspension via overenskomsterne i 1991 blev derudover et stigende antal velfærdsemner draget ind i overenskomsterne, og denne større bredde skabte i stigende grad et overlappende reguleringsrum med både lovgivning og aftaler, og dermed var der åbnet op for

større politisk indflydelse direkte i parternes selvregulering. Det forstærkede samspil med det politiske system – både internationalt og nationalt har også skabt en platform for fortsat indflydelse til hovedorganisationerne. Men det er en afgørende pointe, at det er inden for rammer, som i høj grad defineres eller i hvert fald skal accepteres af de store sektororganisationer.

Endnu godt og vel et tiår er forløbet, inden vi nu fremlægger den tredje store analyse af modellens videre udvikling i bogen *Fra storkonflikt til barselsfond* med den betegnende undertitel: *Den danske model under afvikling eller fornyelse*.

En ny proces har taget fart. Selv om den centraliserede decentralisering skabte en nødvendig fornyelse af aftalemodellen, så førte den også i retning af mere komplekse reguleringsformer og dermed et stigende pres på hovedprincippet i den danske model: parternes selvregulering. Vi taler derfor om en proces fra centraliseret decentralisering i retning af *multiniveauregulering*. Denne tendens har vi kunnet iagttage i vores analyse i den nye bog, hvor vi har undersøgt de tre overenskomststrunder på LO/DA-området i henholdsvis 1998, 2000 og 2004. Udviklingen i partsrelationerne og i forholdet mellem parterne og det politiske system er blevet afdækket i denne periode fra anden halvdel af 1990'erne og frem til i dag.

Det er ikke længere som i aftalemodellens centraliserede storhedstid i årtierne efter 2.verdenskrig næsten udelukkende arbejdsmarkedets parter, som selv regulerer løn- og arbejdsvilkår. Fra 1990'erne er EU-niveaet blevet et forhandlingsområde, hvor en del spørgsmål, som tidligere lå hos parterne på det nationale niveau, er blevet afgjort. Med overenskomsternes større bredde får også de nationale politiske aktører mulighed for at deltage i spillet. Og samtidig betyder udlægningen af kompetence til virksomhederne, at en del af reguleringen nu foregår direkte mellem de lokale parter.

1) Presset fra EU-niveaet, 2) Presset fra det nationale politiske niveau og 3) Presset fra virksomhedsniveauet. Det er det tredobbelte pres på aftalemodellen. Derved er der igen blevet tale om en situation, hvor der må sættes spørgsmålstejn ved modellens evne til fortsat at producere integrative forhandlingsresultater.

Multiniveauregulering var derfor det nye begreb, vi i slutningen af 1990'erne begyndte at anvende. Billedet af det tidligere system med enten hovedorganisationerne eller sektororganisationerne som et klart styrende center er blevet mere udvisket i den proces, hvor nye niveauer og nye aktører har fået en øget rolle. I stedet ser vi en tendens til:

- Regulering gennem processer, der foregår samtidig på forskellige niveauer og dermed åbner op for både 'bottom-up' og 'top-down' styring.
- Regulering uden noget givet styrende center, men med skiftende eller manglende sammenhæng mellem de forskellige niveauer. Og i højere grad styring via horisontale processer.
- Regulering gennem et mix af reguleringsaktører og reguleringsformer.

Om en sådan proces betyder begyndelsen til enden for den danske model eller om det er muligt for aktørerne endnu engang at tilpasse modellen til nye vilkår i globaliseringsens tidsalder? Det er det store spørgsmål i vores bog.

Inden jeg skal forsøge på at besvare spørgsmålet om, hvordan parterne har håndteret dette tredobbelte pres, skal jeg kort opholde mig ved det faktum, at vores analyser er udkommet med et interval på 13 år. Det er måske en tilfældighed – og det er ikke noget, vi selv tidligere har reflekteret over – men der er en klar parallelitet til det tilsvarende interval mellem de store konflikter i overenskomstsyste­met, som i samme tidsrum har fundet sted med 12 og 13 års mellemrum. Selv om storkonflikter er en integreret del af syste­met, kan de også være symptomer på krisetendenser i partssystemet. Det er i høj grad noget, der har påvirket parternes interne overvejelser i årene efter, og som vi som forskere derfor har interesseret os for. Resultatet er så blevet de tre store analyser, der er parallelforsku­dt i forhold til konflikterne.

Denne historiske tour de force er en illustration af den væsentlige pointe, at hverken det danske organisations- og aftalesystem i mere snæver betydning eller den danske model i en mere bred betydning er en statisk størrelse. Tværtimod har dette særlige danske arrangement til løsning af et afgørende konfliktforhold i samfundet været under konstant forandring. Parternes evne til at tilpasse institutioner til de skiftende udfordringer er måske modellens væsentligste styrke. Derved understreges det, at den danske models legitimitet først og fremmest bygger på dens evne til at producere integrative overenskomstløsninger. Og hvis ikke parterne i deres samspil med de politiske aktører i de kommende runder er i stand til det, vil grundlaget for modellens opretholdelse skride.

En af vores absolutte favorit-antagelser i sociologien er udtrykt af Berger&Luckman på følgende måde: Det, der for den ene generation er en kreativ proces, fremstår for den næste generation som en objektiv realitet! Indtil den nye generation selv bliver aktivt handlende. Her bindes aktørernes egne muligheder for at handle sammen med samfunds­institutionernes og strukturernes begrænsende virkninger. Vores analyser af den danske model viser et system, hvor forandringspresset er så stærkt, at så at sige hver eneste generation i høj grad deltager i den kreative proces, hvor institutionerne til stadighed udvikles. Men vel at mærke i form af en proces, inden for de allerede skabte rammer.

Når jeg i det følgende skal forsøge at give et svar på bogens hovedspørgsmål – Afvikling eller fornyelse af den danske model? – skal som udgangspunkt fremhæves, at der er enkelte afgørende elementer, som gennem tiden har udkrystalliseret sig som ganske særlige karakteristika ved den danske model. Dvs. kendetegn, hvis tilstedeværelse er afgørende for, at man fortsat kan tale om *den* danske model.

- 1) *Selvreguleringsprincippet* er det første afgørende – om end ikke absolutte – princip.
- 2) Den *samlede koordinering* af hele LO/DA-området er det andet væsentlige kendetegn.
- 3) *Konsensusprincippet* i forbindelse med parternes inddragelse i den politiske proces er et tredje kendetegn, som er udviklet gennem aftalemodellens historie.

Det er disse kendetegn, der blevet udfordret af det tredobbelte pres på den danske aftalemodel? Og hvordan det er sket skal belyses i det følgende. Vores analyse af udviklingen det seneste tiår giver ingen definitive svar. Der er stadig tale om en igangværende proces, som endda udviser forskellige tendenser fra område til område.

Vurderet i parternes egen optik er der i det mindste indtil videre meget, der tyder på, at både presset fra EU-reguleringen og presset fra parterne på virksomhederne kan håndteres på en måde, så de afgørende karakteristika ved den danske model kan fastholdes. Når det gælder *EU* har der i undersøgelsesperioden klart været tale om en flytning af kompetence fra det nationale niveau til EU-niveauet. Der er simpelthen forhold, der nu reguleres på europæisk plan. Derved et skabt en ny arena med mange aktører og reguleringsformer, dvs. en udpræget form for multiniveauregulering. Det har betydet et sammenstød mellem EU-reguleringen, der bygger på individuelle rettigheder, og den danske aftalemodel, der bygger på kollektive rettigheder. Dette pres er blevet neutraliseret gennem en ny dansk *Erga Omnes* model med supplerende lovgivning, som i høj grad foregår på parternes præmisser.

Når det gælder *virksomhedsniveauet*, så er der også hertil blevet udlagt en reel kompetence fra sektorniveauet – men det er sket i en proces, hvor overenskomstparterne har fastholdt en overordnet styring.

Samtidig er det dog en udvikling med problemer, fordi kompetenceudlægningen sker i krydsfeltet mellem ledelsesret og aftaleret. Det er til stadighed et spørgsmål til diskussion mellem parterne, hvor grænserne skal ligge?

Indtil videre er det blevet fastholdt som princip, at der forudsættes lokal enighed i de spørgsmål, der flyttes til virksomhederne, dvs. at aftaleretten fra det centrale aftalesystem følger med ud i takt med decentraliseringen. Men der er i fagbevægelsen en vis bekymring over, om indflydelsen kan fastholdes ved udlægningen, dvs. om tillidsrepræsentanterne har kapacitet til at gøre aftaleretten reel? Indtil nu er konklusionen dog, at modellen holder.

Det er vigtigt at understrege, at presset fra EU og virksomhederne hermed ikke er en overstået historie. Det er en stadig igangværende proces, som i det kommende årti –ikke mindst drevet frem af globaliseringens udfordringer – vil stille nye krav til tilpasningsevnen hos parterne på arbejdsmarkedet i Danmark. Jesper Due og Søren Kaj Andersen vil i de følgende indlæg nærmere komme ind på dette.

Tilbage står det tredje pres på aftalemodellen – presset fra det nationale *politiske system*. Og her er der tale om en mere alvorlig og akut udfordring for parterne og deres selvreguleringsprincip. Hovedproblemet for aftalemodellen synes at ligge i samspillet med det politiske system.

Den danske model har ganske vist altid været karakteriseret ved tætte om end fortrinsvis uformelle og ad hoc-prægede relationer mellem parterne og de politiske aktører. Derigennem er parterne blevet inddraget i politiske spørgsmål af relevans for arbejdsmarkedet. Men der har som regel været en klar opdeling mellem lovgivning og aftaler, således at parternes selvregulering er blevet respekteret af det politiske system.

Det nye i spillet på trepartsarenaen er, at det netop ikke er et enten/eller, men et både/og. Med udvidelsen af overenskomsternes bredde – inddragelsen af en række velfærdsspørgsmål i overenskomsterne – fra begyndelsen af 1990'erne er blevet udviklet en form for kombinations- eller dobbeltregulering, hvor de forskellige spørgsmål både fastlægges gennem lovgivning og aftaler. Der sker en direkte konfrontation mellem det politiske systems lighedsnorm og aftalesystemets kollektive kontraktlogik. Samtidig opstår

en forskydning i magtrelationerne, når både lovgivning og aftaler bringes i spil. Parterne må nødvendigvis acceptere det valgte parlaments suveræne politiske legitimitet. Der er intet over og intet ved siden af Folketinget. Men hvad sker der så med selvreguleringsprincippet. Det krævet meget disciplinerede politikere, hvis det skal kunne opretholdes.

Baggrunden for udviklingen af overenskomstsystemetets bredde er for det første, at de politiske aktører kan se en fordel i at overlade ansvar til parterne og dermed også mulighed for at aflaste velfærdsudgifterne.

For det andet har overenskomstparterne brug for velfærdsgoderne til deres centrale sektorforhandlinger, hvis de i et decentraliseret system, hvor det meste ellers fordeles lokalt, skal kunne skabe en samlet løsning, som kan opnå flertal.

For det tredje kan fagbevægelsen derigennem sikre goder, der er efterspurgt blandt medlemmerne, mens arbejdsgiverne kan opnå kontrol over udbygning og omkostninger. For det fjerde styrkes legitimiteten både hos parterne og hos aktørerne i det politiske system, når der skabes fælles ansvar for udbygningen af velfærdsgoderne.

Respekten for aftalemodellens selvregulering forudsætter, at inddragelsen af velfærdsgoderne indgår i den samlede ramme for overenskomstforhandlingerne og dermed som en reel del af parternes prioritering. Der skal være plads inden for en fælles integrativ overenskomstløsning. Tendensen i det seneste tiårs spil mellem parterne og de politiske aktører viser, at det er en særdeles vanskelig proces. Ikke mindst i spørgsmålet om etableringen af en samlet barselsudligningsordning under OK2004 var det tydeligt, at kombinationsreguleringen åbner op for en reguleringskamp, der er vanskelig at styre. Her var det i høj grad de politiske aktører, der dikterede dagsordenen for parterne i overenskomstsystemet. Parternes selvregulering kom derved til at ligne et ekseditjonskontor for blåstempling af politisk bestemte forbedringer.

Der bliver skabt en proces, hvor overenskomstspørgsmål bliver en del af det almindelige politiske spil og dermed skabes et ustyrligt pres. Forventninger i befolkningen forøges, og derved bliver det vanskeligt at nå et resultat inden for de ellers almindeligt accepterede økonomiske rammer. Erfaringerne viser også, at tendensen til forumshopping forøges. Konsensusprincippet, der forudsætter enighed mellem parterne i forbindelse med den politiske inddragelse sættes til side. Fordelen ved dette princip er, at der opnås løsninger, som kan gennemføres effektivt og er langtidsholdbare, fordi både lønmodtagere og arbejdsgivere forpligtes. Men det kan være vanskeligt at bevare tålmodigheden i den politiske proces og derved fristes den ene og den anden af parterne til at bruge det politiske system mod modparten. Og søge løsningen dér, hvor der umiddelbart kan opnås mest.

Da aftalemodellen bygger på relationer mellem parter med forskellige interesser, kan denne form for uenighed ikke undgås helt. Der er et gensidigt behov for at lægge pres på hinanden. Men hvis bruddet på konsensusprincippet bliver reglen frem for undtagelsen, kan det være vanskeligt at forestille sig en opretholdelse af den danske model. Hvis de politiske aktører skal holdes i snor, så det stadig er parterne, der i en vis grad selv sætter dagsordenen for deres egne forhandlinger, bliver parterne nødt til at trække på samme hammel. Så må de selv finde de kompromiser, der kan sikre integrative overenskomstløsninger. Ellers er der stor sandsynlighed for en gentagelse af 2004-forløbet, dvs. for-

handlinger med en fuldstændig politisk fastsat dagsorden. Og så kan det i høj grad diskuteres, om man kan blive ved med at tale om *den* danske model.

Og hvad så – kunne man spørge? Der er jo ingen grund til at opretholde aftalemodellens principper for deres egen skyld! Men spørgsmålet er, om man skylder barnet ud med badevandet ved at gå over til en mere direkte politisk reguleringsmodel? I dag er vi i Danmark jo ikke bare kendt for Muhammed-tegningerne, men også for vores særlige kombination af sikkerhed og fleksibilitet i arbejdsmarkedsreguleringen, som parterne i mange andre lande misunder os.

Baggrunden for det danske flexicurity-arrangement er netop det gensidige tillidsforhold, der er bygget op mellem parterne gennem aftalemodellens etablering og udvikling. Uden denne tillid vil forudsætningen for flexicurity forsvinde. Man kan tale om en særlig kulturel sammenhængskraft i den danske model. Eller som vores kollega professor Ove Kaj Pedersen har formuleret det: den institutionelle konkurrencefordel.

FAOS
27.04.06