

LO's stop for økonomisk støtte til Socialdemokratiet: Et skridt i retning af enhedsfagbevægelsen

Hvis LO vil fremme sammenlægningen af de danske hovedorganisationer, er forudsætningen, at uafhængigheden af Socialdemokratiet understreges – LO's ledelse vil hellere skabe enhed i fagbevægelsen end fastholde den traditionelle enhed i arbejderbevægelsen – Et nyt fagpolitisk grundlag skal skabe forudsætninger for en ny arbejdsdeling mellem LO og medlemsforbundene og dermed sikre hovedorganisationens overlevelse, selv om der bliver stadig færre og større medlemsforbund, der kan magte opgaverne selv

NOTAT

Ugebrevet A4 2. oktober

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN,

”LO og medlemsforbundene tager med det nye fagpolitiske grundlag og det selvstændige værdigrundlag afgørende fat på en fornyelse af fagbevægelsen. Samtidig indbefatter ændringerne, at de væsentligste historiske betingelser for, at der i dag er tre hovedorganisationer for lønmodtagere på det danske arbejdsmarked forsvinder.” Med denne formulering i oplægget til behandling af et ”Nyt koncept for en bredere hovedorganisation”, som blev behandlet på LO's hovedbestyrelsesmøde den 20. september, fremstår det tydeligt som et hovedformål med oplæggets forslag om at fjerne de sidste bånd mellem Socialdemokratiet og LO, at vejen skal banes for en sammenlutning af de store hovedorganisationer på det danske arbejdsmarked.

LO har stået i en valgsituation. *Enten* fastholder man båndene til Socialdemokratiet og dermed den traditionelle arbejderbevægelse som en enhed af parti og LO-fagbevægelse. *Eller* også dropper man båndene, fordi det kan bane vejen for etableringen af en egentlig enhedsfagbevægelse i Danmark ved en sammenlægning af i første omgang de to største hovedorganisationer LO og FTF og i anden omgang – set i et lidt længere tidsperspektiv – måske også AC. Med hovedbestyrelsens beslutning om at lægge planen ud til diskussion er der lagt op til, at LO-fagbevægelsen vælger det sidste. Den endelige afgørelse vil blive truffet på den ekstraordinære kongres, der er indkaldt til den 8. februar 2003. Det kan meget vel blive en historisk dato, fordi den ved en bekræftende tilslutning vil markere det afgørende brud mellem Socialdemokratiet og LO. Efter mere end 130 års enhed klippes navlestrengen.

Afbrydelsen af forbindelserne har været en smertelig proces, fordi båndene mellem parti og LO-fagbevægelse er stærke. Det er ikke let for faglige ledere med socialdemokratiske værdier og stærke personlige relationer til partiet at sige farvel til den traditionelle arbejderbevægelse, hvor parti og fagbevægelse udgør en samlet enhed, men det er nødvendigt, hvis man vil en sammenlægning af i det mindste LO og FTF. Der har da også fra medlemsforbundenes side været forskellige udmeldinger, og selv om den overvejende holdning nok har været en tilslutning til LO's oplæg, så er det ikke givet, at det vil kunne samle flertal på den ekstraordinære kongres. Den daglige

ledelse i LO med formanden Hans Jensen i spidsen har således vist stort mod ved at fremlægge et så markant udspil. Ikke mindst formanden har lagt hovedet på blokken. Derfor vil det bringe LO ud i en alvorlig krise, hvis forslaget om et "Nyt koncept for en bredere hovedorganisation" ikke stemmes igennem på kongressen. Der tales da også i lanceringen af oplægget om en "historisk plan", der skal sikre, at LO "bliver bedst muligt rustet til det 21. århundrede."

Hovedorganisationernes usikkerhedsperiode

Udspillet kan i høj grad ses som et forsøg på at skabe et nyt og mere solidt grundlag for LO som hovedorganisation efter flere tiår med en meget usikker position for de danske hovedorganisationer. Indtil slutningen af 1970'erne var de to store hovedorganisationer på det private arbejdsmarked, LO og DA, de afgørende aktører. Med centraliserede overenskomstforhandlinger, der næsten altid tog vejen over Forligsinstitutionen, var det LO's og DA's ledelse, som spillede hovedrollen ved overenskomstfornyelserne – til trods for, at overenskomsterne indgås mellem de enkelte medlemsorganisationer og/eller karteller og ikke hovedorganisationerne. På den politiske front var det også lederne på hovedorganisationsniveauet, der for regering og folketing var de interessante med- og modspillere. De enkelte forbund og arbejdsgiverorganisationer havde mindre indflydelse. Det drejede sig alene om deres egne brancheområder.

Det skal indskydes, at LO og DA i denne hovedorganisationernes glansperiode på et væsentligt punkt var forskellige. I DA var det den daglige ledelse med den adm. direktør og formanden i spidsen, som lagde linien. LO har derimod altid i højere grad været de store medlemsorganisationers redskab, fordi forbundene har gjort alt for at fastholde kontrollen over deres overenskomstområder på trods af DA's held med at centralisere forhandlingerne. I overenskomstspillet var det derfor typisk formændene for Metal og SiD – i de senere år af denne periode også HK – der lagde linierne og deltog i de afgørende generelle forhandlinger sammen med LO's formand. Og LO-formandens magtmuligheder lå i høj grad i at mediere de forskelligartede interesser, som de stor forbunds formænd forsøgte at fremme. Men det ændrer ikke ved, at det kun var gennem LO og ikke alene, at medlemsorganisationerne kunne opnå indflydelse. LO's øverste ledelse var det afgørende led.

Med tre sammenbrudte overenskomstforhandlinger og dermed følgende politiske indgreb i træk i slutningen af 1970'erne brød det hidtidige system med centraliserede forhandlinger sammen, og fra starten af 1980'erne gik parterne derfor over til et mere decentralt system med medlemsorganisationerne som omdrejningspunkt – om end Forligsinstitutionen og dermed også hovedorganisationerne stadig havde en betydelig rolle. Ønsket om et mere decentralt, virksomhedsbaseret overenskomstsystem voksede sig stærkt i DA – herunder ikke mindst i industriens organisationer. Men den stærkt opsplittede struktur i DA med et meget stort antal ofte små medlemsorganisationer vanskeliggjorde decentraliseringen. Resultatet blev i slutningen af 1980'erne gennemførelsen af en omfattende strukturreform i DA, der havde dannelsen af Dansk Industri som det store lokomotiv. På et år blev antallet af medlemsorganisationer reduceret fra 150 til 51. Udviklingen er fortsat siden i skiftende tempo, således at der i dag kun er 13 organisationer tilbage. Der synes at ske en samling omkring tre store sektordækkende organisationer for henholdsvis industrien, byggeriet og handel- transport og service.

Strukturændringerne i DA satte fart i strukturplanerne i LO. Parallelt med DA's reform blev forslaget om opdelingen i fem karteller vedtaget. Indholdsmæssigt svarer opdelingen i et industrikartel, et bygge-, anlæg- og træindustrikartel samt et handels-, transport- og servicekartel i hovedlinerne til den struktur, der efter den seneste udvikling tegner sig i DA. Dertil kommer så i LO de to karteller på det offentlige område. Men kartellerne var lidt af en omvej, fordi man bevarede alle forbundene. Det har vist sig vanskeligt at tage det næste skridt, fordi det vil forudsætte, at nogle af de store forbund, herunder især SiD og HK, skal afgive store medlemsgrupper. Mens HK har været parat til en sådan "atomisering", har SiD hidtil modsat sig. Det har ikke standset tendensen til sammenlægning af forbund, men den er især sket gennem optagelser af en række mindre og mellemstore organisationer i de største medlemsorganisationer, herunder først og fremmest SiD, men også HK.

Antallet af medlemsorganisationer i LO er faldet fra 30 i 1990 til 22 i 2000. I dag er der 20 medlemsforbund tilbage. I stedet for kartelvejen følger udviklingen nu "den tredje vej", som går i retning af en samling i et sted mellem 5 og 10 store organisationer. Hvis man blot tilnærmelsesvis skal følge DA's udvikling og dermed være i stand til at matche arbejdsgiverne overenskomstmæssigt, skal det være nærmere de 5 end de 10. Og så forudsættes det først og fremmest, at SiD er parat til at afgive sin industrigruppe, så CO-industri kan ændres til et egentligt sektordækkende forbund, som kan matche DI. Det sidste står stadig åbent, men nye afgørende skridt er på vej, både KAD og TIB har således sammen med SiD planer om sammenlægning.

Hovedorganisationernes fald eller renæssance

Med strukturreformerne synes de to store hovedorganisationer med hensyn til status og indflydelse at bevæge sig ud i et frit fald i 1990'erne. Det var især synligt i DA, hvor ledelsen havde indtaget en så suveræn magtposition. De økonomiske ressourcer blev stærkt beskåret og de nye store organisationer med DI i spidsen overtog hovedrollen. Udviklingen blev personificeret i Hans Skov Christensens skift fra adm. direktør i DA til adm. direktør i DI. Nogle af de nye store organisationer – herunder først og fremmest DI – markerede tydeligt, at de kunne klare det hele og dybest set ikke rigtigt havde brug for de tidligere så magtfulde hovedorganisationer. Samme markeringer så man i LO, ikke mindst fra det nye kartel, CO-industri.

DI og CO-industri ville klare overenskomstforhandlingerne selv, og dybest set mente de nye mastodonter på arbejdsmarkedet også, at de selv kunne stå for varetagelse af den politiske indflydelse. Her var også et medlem af DA som Dansk Handel & Service fremtrædende i processen, hvor magt og indflydelse blev flyttet fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveauet. Der er heller ikke nogen tvivl om, at de nye sektordækkende sammenslutninger – i det mindste, når strukturudviklingen er ført helt igennem – har de nødvendige ressourcer økonomisk og videnskabsmæssigt til at løfte alle de opgaver, som ellers har været under hovedorganisationernes domæne. Men selv om der stadig høres røster fra sektororganisationerne, som fremhæver, at de vil selv, og at hovedorganisationerne er blevet mere og mere overflødige, så er det i høj grad et åbent spørgsmål, om vi står foran hovedorganisationernes endelige fald, eller om det snarere er en renæssance, der er på vej.

Erfaringerne fra 1990'erne synes ikke at dokumentere, at sektororganisationerne kan selv. Der har været meget turbulens i overenskomstspillet først og fremmest forårsaget af interne uenigheder på arbejdsgiversiden, hvor især DI har forsøgt at bestemme over de øvrige medlemsorganisationer i DA. Problemet er, at industrien godt

nok både kan og vil selv, men DI ønsker samtidig at sikre kontrollen med udviklingen af løn- og arbejdsforhold på de øvrige områder for at sikre sig mod, at mere hjemmemarkedsprægede brancher skal sætte fart i lønudviklingen og dermed skade industrivirksomhedernes konkurrenceevne i den globale økonomi. Derfor er det en erfaring, at så længe DA's store medlemsorganisationer (eller blot DI) vil sikre en overordnet koordinering af overenskomstforhandlingerne, så er der brug for hovedorganisationer, og dvs. både LO og DA.

Dertil kommer spørgsmålet, i hvilket omfang sektororganisationerne er i stand til at overtage hovedorganisationernes position på det politiske område. Er de store organisationer overhovedet interessante samarbejdspartnere for det politiske system? Så længe det gælder partielle interesser om politiske forslag, der relaterer sig til særlige brancheområder, kan det være interessant for det politiske system fx at få industriens og serviceområdets store organisationer med i beslutningsprocessen. Men når det gælder mere overordnede spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedspolitik, men også velfærdspolitikken og den økonomiske politik, er de sektorrelaterede organisationer for snævre. Så er det kun landsdækkende hovedorganisationer, der kan bruges som politiske med- og modspillere.

Udviklingen i 1990'erne pegede nedad, hvad angår hovedorganisationernes position frem til *Storkonflikten i 1998*, der kan ses som et resultat af, at DI (og CO-industri) ikke kunne sikre koordineringen på overenskomstområdet alene. Selv om LO og DA i sidste fase under Storkonflikten ikke sammen kunne skabe en løsning, var det alligevel et vendepunkt. Med Klimaaftalen mellem LO og DA forud for OK2000 og en styrket placering i trepartssystemet opnåede LO og DA en større indflydelse. Og det heldige udfald af forhandlingerne har skabt grundlaget for en renæssance, som især kan blive synlig i det omfang, LO og DA på det politiske felt er i stand til at finde fælles fodslag i forhold til skiftende regeringer. Sektororganisationerne har søgt at nedtone denne tendens, bl.a. ved at fremhæve, at det er dem, der har produceret overenskomstforligene. Hovedorganisationerne er i deres billede stadig på vej ind i en langt mere beskeden position.

Med regeringsskiftet i slutningen af 2001 er situationen meget åben, og det er ikke til at forudsige, om hovedorganisationerne kan fastholde og udbygge deres politiske indflydelse, men en forudsætning vil fortsat være, at de sammen kan levere fælles forslag, som indeholder effektive løsninger på de problemer, som det politiske system ønsker at få gjort noget ved.

Den nye balance?

Spørgsmålet er, hvilke konklusioner LO's ledelse og medlemsorganisationer vil træffe på baggrund af 1990'ernes erfaringer. Med oplægget til et "Nyt koncept for en bredere hovedorganisation" har LO's daglige ledelse – og det vil i denne sammenhæng først og fremmest sige formand og næstformand samt sekretariatet – lagt op til, at LO fortsat skal have en betydende og selvstændig koordinerende rolle. Konklusionen er vel her, at det fortsat er gennem LO, at man både i overenskomstforhandlingerne og på det politiske plan kan opnå den ønskede indflydelse. Det kan man ikke hver for sig. På overenskomstområdet, fordi DI gennem DA fortsat fastholder en overordnet koordinering. På det politiske område, fordi de sektorrelaterede organisationer ikke kan levere de nødvendige generelle løsningsforslag, som gør det interessant for regering og folketing at inddrage parterne, når det gælder arbejdsmarkedspolitik, velfærdsopgaver og økonomisk politik.

Selv om LO's hovedbestyrelse – og det vil sige alle medlemsorganisationerne – har vedtaget, at oplægget skal ud til en samlet debat med henblik på at træffe de nødvendige beslutninger på en ekstraordinær kongres i begyndelsen af 2003, er det ikke givet, at forbundene nødvendigvis, når det kommer til stykket, vil drage den samme lære af den hidtidige udvikling. Det er vanskeligt i en sammenslutning, der historisk har været så stærkt præget af de enkelte medlemsorganisationers hægen om deres egne domæner, at få disse organisationer til at give den fælles sammenslutning det nødvendige råderum. Men her er "nødvendighedens lov" måske stærk nok til at skabe enighed om ikke alene at træffe de formelle beslutninger på kongressen, men også effektivt dem i praksis. Med "nødvendighedens lov" tænkes på de stigende økonomiske problemer, som i de senere år har ramt medlemsorganisationerne og dermed også LO som et resultat af faldende medlemstal. Det er utvivlsomt denne negative økonomiske udvikling, der har sat fart på fornyelsesprocessen i LO.

Problemerne er blevet forstærket af, at strukturændringerne er blevet gennemført i en så langsom og besværlig proces. Udviklingen i LO med kartellerne som et ekstra led har skabt en situation, hvor der ofte gøres dobbelt eller tredobbelt arbejde, i stedet for at overlade de forskellige opgaver til et niveau. Det er et voldsomt ressourcespild, som man måske havde råd til, mens medlemstallet bare steg og steg, men som der ikke er plads til i en periode med stagnation eller direkte tilbagegang.

Udviklingskontrakter

Her lægger forslaget op til anvendelsen af udviklingskontrakter som et nyt effektivt redskab til sikring af den nødvendige arbejdsdeling, der fjerner det dobbelte og tredobbelte arbejde og løbende sikrer en optimering af ressourceanvendelsen. Tanken er, at man løbende og fra opgave til opgave nøje skal analysere, hvordan man kan mest effektivt kan nå til de ønskede resultater. Samtidig skal gennemføres en løbende evaluering, der yderligere kan sikre hurtige og effektive justeringer.

Nogle vil måske mene, at begrebet udviklingskontrakt bare er et modepræget management ord, der nu har fundet veje ind i fagbevægelsen. Men det kan faktisk, hvis det anvendes effektivt i praksis blive det redskab, som sikrer den fornuftige arbejdsdeling. Det vil formentlig betyde, at det nogle gange er LO og andre gange forbund/karteller, som skal løfte bestemte opgaver. Hvis det skal gøres effektivt, vil det formentlig indebære, at man fjerner de hidtidige vandtætte skotter mellem LO og forbundenes medlemmer og tillidsrepræsentanter. Selvfølgelig vil medlemmer og tillidsrepræsentanter stadig være de enkelte forbunds og ikke LO's, men hvis LO skal løse en opgave, der involverer direkte forbindelse til virksomhedsniveauet, så må der ikke være besværlige hindringer, fordi forbundene vil holde LO på afstand. Udviklingskontrakterne vil således været et system, som også vil bidrage til at sikre LO's position, men de vil først og fremmest kunne spare økonomiske ressourcer. Og derfor vil det måske være spiseligt for forbundene.

Den nye arbejdsdeling vil også kunne lettes af forslaget til den nye ledelsesstruktur, der kort sagt kan siges at gå ud på at knytte forbundene tættere til LO og LO tættere til forbundene. Med månedlige hovedbestyrelsesmøder, hvor alle medlemsorganisationer er repræsenteret, styrkes den kontinuerlige kontakt til og dialog med forbundene. Med afskaffelsen af forretningsudvalget og etableringen af en daglig ledelse, der også involverer repræsentanter for de store forbund, skabes desuden et meget tættere samspil mellem de afgørende aktører. Det er forudsat, at repræsentanter fra medlemsforbundene skal udgøre flertallet i den daglige ledelse, som får ansvaret for

den dagsaktuelle politik. Det er ikke mindst herved, at LO og forbund knyttes sammen.

I den videre strukturudvikling kan der opstå nye alvorlige grænsestridigheder - fordi man har valgt "den tredje vej", hvor – populært sagt – de store fisk i hård indbyrdes konkurrence æder de små og mellemstore fisk. Derfor er det også vigtigt, at forslaget om nye principper for løsning af grænsestridigheder, der indgår i oplægget, viser sig at blive effektivt, når det udmøntes i praktisk politik.

Selvstændigt værdigrundlag

"Nyt koncept for en bredere hovedorganisation" indebærer også, at LO skal udvikle et selvstændigt værdigrundlag. Det har man ikke hidtil haft, fordi det blev anset som unødvendigt på grund af båndene til Socialdemokratiet. Det værdigrundlag, som nu skal formuleres og beslattes i LO, skal dermed ses som en direkte konsekvens af, at båndene til Socialdemokratiet kappes. Oplægget lægger vægt på, at man holder fast i værdier som fællesskab, solidaritet og tryghed, men værdierne skal reformuleres, så de passer til en hovedorganisation for det 21. århundrede. Det indebærer ikke mindst, at udfordringerne fra individualiseringen og polariseringstendenserne på arbejdsmarkedet tages op. Man skal ikke bare fange kernegrupperne, men også tage hånd om de svage og udsatte lønmodtagergrupper, samtidig med at der gives frihed til de enkelte til at forfølge individuelle mål.

LO's fagpolitiske grundlag skal desuden udvikles, så der åbnes op for, at LO kan varetage flere centrale roller i forhold til udviklingen i samfundet og på arbejdsmarkedet. Der skal være mulighed for at agere mere selvstændigt og bredt politisk. LO skal først og fremmest kunne varetage lønmodtagernes politiske interesse uanset regeringens politiske farve, og derfor er afskæringen af båndene til Socialdemokratiet i denne sammenhæng en nødvendighed. Man kan måske i den forbindelse fremhæve, at den danske aftalemodel – med parternes autonomi på deres eget område i kombination med tætte forbindelser til og indflydelse på det politiske niveau – godt kan overleve uden Socialdemokratiet. Men den kan ikke overleve uden LO eller en tilsvarende aktør på arbejdsmarkedet.

Hvorfor enhedsfagbevægelse

Hvorfor er det samtidig med denne nyudvikling af LO nødvendigt at arbejde for en sammenslutning med en eller flere af de andre hovedorganisationer? LO's formand har sagt det meget enkelt og klart: Danmark er for lille til tre hovedorganisationer for lønmodtagere.

I LO var opfattelsen oprindeligt, at organisationerne i LO udgjorde *enhedsfagbevægelsen*, som andre organisationer blot kunne tilslutte sig. På det private arbejdsmarked var i finanssektoren organisationer, som i 1950'erne blev en del af det nystartede FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd. Og det affandt man sig med i LO. Derimod blev FTF-organisationer, der konkurrerede med HK i den øvrige del af det private arbejdsmarked opfattet som decideret gule organisationer, der skulle bekæmpes. Derudover rummede FTF og det senere AC først og fremmest organisationer i den offentlige sektor, der i LO blev betragtet som relativt perifer. Med den store vækst i den offentlige sektor, hvor også LO-forbund har mange medlemmer, blev denne opfattelse uholdbar. Derfor måtte LO acceptere de to andre hovedorganisationer som partnere. Det lykkedes i realiteten – bl.a. gennem borgfredsaftalen mel-

lem LO og FTF – at dele markedet mellem sig, så grænsestridigheder blev minimeret.

LO har haft stort held med at udvide medlemsgrupperne fra de traditionelle faglærte og ufaglærte arbejdere til funktionærer i både den private og den offentlige sektor. Men med udviklingen på arbejdsmarkedet er der i de seneste årtier sket en forskydning, således at LO's relative andel af de organiserede lønmodtagere har været faldende, mens FTF's og AC's andel har været stigende. I de seneste år er tendensen blevet så kraftig, at der på LO-området endda er blevet tale om et absolut fald i medlemstallet. Det er en udvikling, som kan forventes at fortsætte, og det kan i sig selv siges at være et afgørende argument for LO's ønske om at gennemføre en større samling af lønmodtagerfronten.

I den sammenhæng fremstår det tydeligt, at den socialdemokratiske forbindelse har kostet LO dyrt i medlemmer. Den partipolitiske binding er den væsentligste begrundelse for, at de to delvist konkurrerende hovedorganisationer er opstået. FTF og AC bygger begge eksplicit på partipolitisk neutralitet. Måske er der for stor forskel på de højt uddannede akademikere og de traditionelle LO-grupper til, at en fusion her – specielt hvis vi går et par årtier tilbage – fremstår som naturlig, men de mellem uddannede professionsgruppers FTF havde næppe set dagens lys, hvis LO i højere grad havde fremstået som en bevægelse, der var uafhængig af Socialdemokratiet. Eller i det mindste var en sammenlægning mellem FTF og LO blevet effektueret på et langt tidligere tidspunkt. Ved at fjerne de økonomiske bånd til Socialdemokratiet har man samtidig fjernet den største hindring for en sådan fusion.

Den politiske nødvendighed

Men skabelsen af en enhedsfagbevægelse er ikke kun organisatorisk begrundet. Det er også en politisk nødvendighed. Det mest afgørende argument er nok, at det vil styrke den politiske indflydelse. Det gælder først og fremmest på Christiansborg, men også i Bruxelles. Fagbevægelsen som interesserepræsentation er – som fremhævet ovenfor – kun interessant for det politiske system, hvis man kan levere samlede løsninger af problemer på arbejdsmarkedet. Det kan man, når man står samlet. Når der er for mange organisationer og for mange forskellige særinteresser, som bringes i spil, kan regering og folketing lige så godt klare det selv. Så er der ikke brug for interesseorganisationerne.

Internationalt er der i forvejen et samarbejde mellem LO, FTF og AC, men ifølge LO er der for ofte tale om, at man møder med forskellige synspunkter, og forudsætningen for at opnå betydende indflydelse i EU-systemet vil være, at de danske fagorganisationer kan tale med en stemme. Det vil først effektivt kunne gennemføres, når samarbejdet har udgangspunkt i en og samme hovedorganisation i stedet for tre forskellige.

Overenskomstmæssigt kan en sammenlægning især få betydning på det offentlige arbejdsmarked – nærmere bestemt i amter og kommuner. Her vil man med en samling få et bedre grundlag for at omdanne strukturen i KTO, så den i stedet for de hidtidige hovedorganisationslinier kommer til at følge de store arbejdsområder i amter og kommuner og dermed bliver mere skræddersyet til et stadigt mere decentralt forhandlingssystem.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er professorer og arbejdsmarkedsforskere ved forskningscenteret FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

*FAOS
02.10.02*