

Fælleserklæringen 1987 i historisk perspektiv

*Oplæg ved markeringen af 25-året for Fælleserklæringen af
1987 fredag den 8.juni 2012 på Christiansborg*

Jørgen Steen Madsen og Jesper Due

Indledning

Hvis man definerer trepartssamarbejde som et forsøg på at inddrage involverede parter i bestræbelserne på at forlige store samfundsmæssige interesser, så går det meget langt tilbage. Den forligskultur, der har præget beslutningsprocesser i Danmark, fortaber sig nærmest i historiens mørke – til vikingetidens folkelige forsamlings, der i den nationalromantiske forestillingsverden blev set som grundlaget for en demokratisk kultur med vægt på at kunne ”tale sig til rette”.

Som den daværende formand for LO, Jens Jensen, sagde det, da LO og DA indgik det skelsættende Septemberforlig i 1899: *Forliget er pæredansk!* Og det rene danske var netop den forhandlingskultur, der her fik sit fundament.

Selv om dette oplæg har titlen ”Fælleserklæringen 1987 i historisk perspektiv”, skal vi dog afholde os fra at gå alt for langt tilbage. Vi vil holde os til udviklingen af aftalesystemet på arbejdsmarkedet og sammenhængen mellem parterne i dette system og de politiske aktører.

Selvregulering og trepartssamarbejde

I kombinationen af trepartsforhandling og den danske model – med parternes selvregulering som omdrejningspunkt – er der indbygget en form for selvmodsigelse. Spørgsmålet er, hvordan organisationerne på arbejdsmarkedet kan styre sig selv, hvis de politiske aktører også skal indblandes? Dette paradoks skal ses som et udtryk for, at vi i Danmark har en form for *hybridmodel*, hvor den liberale selvregulering, gennem aftaler mellem frivillige interesseorganisationer, kombineres med korporatisme. Dels i form af, at parternes institutionelle regelsæt understøttes via lovgivning. Dels i form af, at parterne inddrages i udviklingen og administrationen af politikområder – især med tilknytning til arbejdsmarkedet.

På den måde har der fra etableringen af aftalesystemet for mere end 100 år siden været tætte relationer mellem organisationerne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører. Altså trepartssamarbejde.

Når det gælder den understøttende *processuelle* rammelovgivning – arbejdsret og forligsinstitution – har parterne fulgt det, vi har kaldt for *konsensusprincippet*, dvs. at ændringer i lovgivningen forudsætter forudgående enighed mellem hovedorganisationerne.

Det var arkitekten bag det arbejdsretlige system og Forligsinstitutionen, Carl Ussing, der i 1910 formulerede dette princip. Han påviste, hvor stor styrke or-

organisationerne på arbejdsmarkedet har, når de står sammen. Når repræsentanterne for de store samfundsklasser er enige, så vil politikerne ikke ændre på det. Men hvis organisationerne forfægter egne interesser hver for sig, så er det politikerne, der sætter dagsordenen, og så bliver resultatet som regel dårligere for begge to.

Konsensusprincippet er altså ikke udtryk for en form for forbrødring mellem parterne. Det tager udgangspunkt i deres forskellige og ofte konfliktende interesser og fastslår, at parterne ved selv at skabe *kompromisernes balancepunkt* mellem disse interesser opnår de bedste resultater.

Når det gælder *substantiel* lovgivning på de forskellige politikområder, har konsensusprincippet ikke været helt så udbredt. Her har parterne – og især fagbevægelsen – ofte hver for sig søgt at fremme egne interesser. Ja, det gælder endda i perioder emner, som er en del af overenskomsten, og dermed hører aftalesystemet til.

På den måde fik vi i 1930'erne både en ferielovgivning og en funktionærlov. De to lovgivninger kom dog til at stå alene og blev dermed undtagelserne, der bekræfter reglen. Og reglen er altså: selvregulering i alle spørgsmål om løn- og arbejdsvilkår.

Så sent som i 1970'erne var der klare tendenser til et brud med dette grundprincip. Under Thomas Nielsens ledelse fulgte LO en strategi, hvor man uden om arbejdsgiverne og overenskomsterne søgte at få gennemført *både* en generel ansættelseslovgivning og en statsligt styret indkomstpolitik – mod til gengæld indførelse af Økonomisk Demokrati.

Eksemplerne viser, at der i perioder – og omkring væsentlige spørgsmål – mere har været tale om topartssamarbejde end trepartssamarbejde.

Få eksempler på bredt trepartssamarbejde

Når man gennemgår historien om forholdet mellem parter og politik og ser efter mere omfattende trepartsforløb, skal man lede længe. Hvis vi fx ser på *Kanslergadeforliget* i 1933, så var det jo en omfattende kriseløsning, men det var en topartsmodel, hvor fagbevægelsen blev tilgodeset, mens arbejdsgiverne blev kørt over.

Med efterkrigstidens økonomiske boom steg interessen for indkomstpolitik, og det førte til Det Økonomiske Råd i 1962 og Helhedsløsningen i 1963. Det Økonomiske Råd er dog aldrig blevet den betydende trepartsinstitution, som man havde regnet med. Og Helhedsløsningen var i bund og grund en topartsaf-

tale mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen. Til gengæld blev hovedresultatet af denne løsning ATP, opbygget som en stærk trepartsinstitution og integreret i overenskomstreguleringen.

Fælleserklæringen af 1987

Vi skal helt frem i anden halvdel af 1980'erne, før vi finder det første eksempel på et mere omfattende trepartsforløb. Det skete med Fælleserklæringen af 1987.

Fælleserklæringen er et eksempel på, at trepartssamarbejde kan føre til omfattende reformer med langsigtede positive samfundsmæssige effekter.

Men Fælleserklæringen er lige så meget et eksempel på, hvor kompliceret trepartssamarbejde er, og hvor let sådanne forsøg kan slå helt fejl.

Hvad der kommer ud af det, er ikke så meget et resultat af rationel politisk adfærd, men sker mere som følge af aktørernes svar på de uforudsigelige situationer, som næsen uvægerligt opstår undervejs, og som fører til både tilsigtede og ikke-tilsigtede konsekvenser.

Når noget lykkes i politik, så fremstilles det ofte som resultat af en rationel proces. Men det er en effekt af, at historien altid skrives baglæns. Det er ren efterrationalisering.

Politikere og organisationsfolk forsøger selvfølgelig ofte at foretage velovervejede taktiske og strategiske valg. Men omfanget af faktorer og aktører og de komplekse sammenhænge mellem dem skaber manglende overskuelighed. Rationaliteten vil altid være begrænset – ”bounded rationality”, som det hedder med en træffende fagterm.

Gennemførelsen af AMP

Det var derfor på forhånd langt fra givet, at Fælleserklæringen ville føre til det ønskede resultat – indførelse af arbejdsmarkedspensioner – AMP – der dækker praktisk talt alle lønmodtagere.

- Hvis ikke en håndfuld opvakte embedsmænd i Finansministeriet og skiftende finansministre – med Palle Simonsen i spidsen – i 1980'erne havde holdt fast i at fremme den private opsparing via arbejdsmarkedspension, så var projektet måske aldrig blevet til noget
- Hvis ikke der i LO havde været nogle centralt placerede embedsmænd og enkelte politisk valgte, der havde holdt fast i projektet og fremmet kompromismulighederne, så var det aldrig blevet til noget.

Så ville en række uforudsete begivenheder i processen have aflivet mulighederne for indførelse af AMP.

- Der var det unødvendigt hårdhændede politiske indgreb i overenskomstforhandlingerne 1985, der forpestede forholdet mellem regeringen og fagbevægelsen i en periode.
- Der var den dyre overenskomstløsning i 1987, hvor der bl.a. på radikal foranledning blev givet meget til de offentligt ansatte i forlængelse af en dyr overenskomstaftale på det private arbejdsmarked.

Den sidste begivenhed fik dog parterne og de politiske aktører til at genoverveje situationen og igangsætte et trepartsforløb, der førte til Fælleserklæringen af 8. december 1987. Her gav fagbevægelsen tilslutning til en konkurrencefremmende lønpolitik. Der skulle være jobfest frem for lønfest. Og regeringen forpligtede sig til at gennemføre den nødvendige følgelovgivning i forbindelse med indførelse af AMP i overenskomsterne.

Det lykkedes ikke i det nedsatte pensionsudvalg i 1988 at nå til et egentligt kompromis. Men der blev opstillet en række mulige modeller. De AMP-positive aktører kunne heri se konturerne af et kompromis. Håbet var, at det kunne realiseres i den afsluttende politiske fase omkring årsskiftet 1988/89, når udvalget afleverede sin rapport. Men i stedet var alting ved at gå galt.

- Da Schlüter var begyndt at lytte mere til den AMP-skeptiske Anders Fogh Rasmussen end den AMP-positive Palle Simonsen, kom der ikke noget ud af det afsluttende trepartsforløb.
- Overenskomstforhandlingerne i den private sektor i 1989 blev derfor også uden AMP, og hele projektet så ud til at forlise.
- Men AMP blev genoplivet ved de efterfølgende forhandlinger på den kommunale del af det offentlige arbejdsmarked. Det skete ikke på grund af sagen, men fordi de kommunale parter benyttede muligheden for at sige tak for sidst for den ydmygelse, de var blevet udsat for i den forrige runde i 1987.
- Så måtte Palle Simonsen med ”krokodilletårer” beklage, at man også måtte indføre AMP for de statslige grupper. Projektet var genoplivet.

- Der var i 1989 og 1990 også muligheder for at realisere projektet politisk i forbindelse med nogle af de store planforhandlinger. AMP lå på den flade hånd parat til at blive overrakt, men i sidste instans sagde Socialdemokraterne nej. Snævre partitaktiske hensyn til ikke at styrke en regering på vej ned vandt over muligheden for et stort politisk resultat.

Herefter var den måske sidste chance for at realisere AMP-projektet overenskomstforhandlingerne i 1991.

- Hvis fagbevægelsens medlemmer havde fået lov til at bestemme, ville projektet aldrig være blevet realiseret. De ville dengang hellere have lønnen her og nu.
- Hvis mange faglige ledere og socialdemokratiske politikere havde kunnet fastholde den universelle velfærdsmodel, var den såkaldte ”pensionsprivatisering” blevet bremset.
- Hvis arbejdsgivernes grundholdning var blevet udslagsgivende ville projektet være faldet til jorden. Arbejdsgiverne troede ikke på, at lønmodtagerne reelt ville veksle løn med pension.
- AMP blev rejst som krav, og der blev gennemført et forberedende udvalgsarbejde, men mange regnede med, at det aldrig blev til noget. Det ville blive opgivet til sidst. Og ellers ville det blive i beskedent omfang – som ATP.
- Hvis ikke der i 1991 skete et afgørende skifte i overenskomstsyste­met med flytning af omdrejningspunktet fra hovedorganisationerne til de store sektororganisationer havde mulighederne for at gennemføre AMP være begrænset.
- Trods den betydelige skepsis kunne kravet bruges af parterne i industrien til at manifestere, at det var dem, der bestemte.
- De gode erfaringer nogle af fagbevægelsens forhandlere havde gjort sig på det offentlige område, fremmede også deres ønske om at sikre et gennembrud på det private arbejdsmarked.
- Men sagen i sig selv var ikke stærk nok til at skabe gennembruddet. Det var først og fremmest skiftet i overenskomstsyste­met, der åbnede døren for gennemførelsen af AMP.

- Men dermed var projektet endnu ikke mål – der var i en del år derefter forsat skepsis og modstand – og først i 00'erne blev der sat turbo på udbygningen, så man endda nåede op over det oprindeligt fastsatte mål på 9 pct. Men nu var udbygning af AMP også blevet et af medlemmernes højest prioriterede krav.

Opsamling om AMP

Man kommer til at tænke på Murphys lov: Hvis noget kan gå galt, så vil det gå galt. Den har åbenbart ikke almen gyldighed. I tilfældet med AMP er det en slags omvendt Murphys lov. På trods af, at mange ting kunne gå galt og rent faktisk gik galt, så endte det – om ikke med kors og bånd og stjerner på – så alligevel med det, som nogen har kaldt for en næsten mirakuløs reform.

Her et kvart århundrede senere er det tydeligt, hvad, der kom ud af Fælleserklæringen og indførelsen af AMP. Det har betydet:

- At man fik gennemført den mest langsigtede og omfattende velfærdsreform siden 1960'erne, og
- At Danmark derfor har udviklet det mest robuste pensionssystem i Europa.
- At organisationerne på arbejdsmarkedet fik vist et usædvanligt samfundspolitisk hensyn ved at indgå en aftale, der i bedste fald først ville være fuldt indfaser 30-40 år frem i tiden.

Dobbeltreguleringen

Fælleserklæringen og AMP-reformen er også vigtig, fordi den markerer en afgørende fornyelse af aftalesystemet på to punkter.

Det er for det *første* her, at væsentlige velfærdsemner for alvor kommer ind i overenskomsterne, hvilket er fulgt op med andre emner som fx løn under barselsorlov og kompetenceudvikling. Det har ført til, at flere og flere velfærdsemner bliver dækket af en form for *dobbeltregulering*, dvs. både via overenskomster og lovgivning. Og det er klart, at det har skabt tættere sammenhænge mellem parter og politik og gjort indblanding begge veje til noget legitimt.

For det *andet* falder AMP-reformen sammen med decentraliseringen af aftalesystemet, hvor tyngdepunktet blev flyttet fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau, og hvor flere og flere overenskomstspørgsmål samtidig læg-

ges ud til forhandling i de enkelte virksomheder. Det betyder, at løndannelsen i hovedsagen sker lokalt, og derfor er behovet for at udvikle supplerende velfærdselementer i sektoroverenskomsterne blevet styrket. Der skal være resultater, som kan få medlemmerne til at stemme ja.

Det betyder igen et tættere samspil mellem parter og politik og dermed følgende muligheder for resultater og risici for, at samspillet giver problemer ved både at svække parternes selvregulering og skabe en form for indblanding i den politiske proces, som mange politiske aktører kan finde upassende.

På vej mod en ny fælleserklæring i 2012?

Den gamle klare arbejdsdeling mellem parter og politik er væk. Og denne afgørende tendens i udviklingen af den danske model de seneste årtier er utvivlsomt en del af forklaringen på, at trepartssamarbejde er kommet til at spille en væsentlig rolle i den nuværende regerings politik. På trods af de tilbagevendende kontroverser mellem fagbevægelsen og VK-regeringen, så var der jo også i den periode et betydeligt omfang af trepartssamarbejde – ja, faktisk i større omfang end under Nyrup-regeringerne i 1990'erne.

Den særlige måde det igangværende trepartsforløb blev startet på – omkring kontroverserne med efterlønnen og LO's opbakning af SF og Socialdemokratiets fælles programudvikling – har fået en del iagttagere til at se forløbet som en slags tilbagevenden til det gamle fællesskab mellem LO og Socialdemokratiet. Det giver udviklingen i de seneste årtier ikke noget belæg for. Det må snarere ses som et resultat af de særlige omstændigheder.

Konklusionen må snarere være, at de eneste eksempler på mere omfattende trepartssamarbejder er sket under borgerlige regeringer. Udover Fælleserklæringen fra 1987 tænker vi her på Anders Fogh Rasmussens aftaler med fagbevægelsen om kompetenceudvikling og den såkaldte kvalitetsreform for den offentlige sektor. Eksemplerne fra 00'erne er dog langt mere kortsigtede og taktiske i forhold til den langsigtede strategiske reform, der kom ud af Fælleserklæringen af 1987.

Nu kan det jo være, at den kommende tid vil fortælle en anden historie, og det mest ædruelige, man kan sige om den sag, er nok, at trepartssamarbejde ikke er afhængig af regeringens politiske farve. Alle de partier, som man kan betegne som regeringsbærende, må antages – hvis situationen byder sig – at ville involvere sig i trepartssamarbejde.

Dermed ikke være sagt, at alle store forandringer vil blive gennemført via trepartssamarbejde. Erfaringerne viser, at mange væsentlige ændringer med direkte relevans for aftalesystemet – er blevet foretaget uanset parternes holdninger. Det er sket i særlige politiske og økonomiske situationer.

Vi kan nævne fire oplagte eksempler:

1. Afskaffelsen af den automatiske dyrtidsregulering under Schlüter i 1980'erne
2. Indførelse af ret til tværfaglige a-kasser i 2002.
3. Kommunaliseringen af jobcentrene i 2008, og
4. Tilbagetrækningsreformen i 2011.

Er det igangværende trepartsforløb så et skridt på vejen mod en ny fælleserklæring svarende til situationen i 1987?

Verden er en anden i dag end i slutningen af 1980'erne, men på nogle områder er der paralleller mellem 1987 og 2012 – det gælder ikke mindst behovet for reformer, der kan styrke samfundsøkonomien og erhvervenes konkurrenceevne.

Hvis det igen – for anden gang i den danske models historie – bliver muligt at skabe en egentlig reformdagsorden, hvad bliver så indholdet?

Så må Fælleserklæringens pensionsdagsorden blive afløst af en kompetenceudviklingsdagsorden. Behovet for et generelt uddannelsesløft – bl.a. for at afhjælpe den skrantende danske produktivitetsudvikling – er i dag lige så påtrængende, som behovet for at sikre fremtidens pensionssystem og den private opsparing var det i slutningen af 1980'erne.

Hvor vidt det vil ske, har vi til gode at se. *”The proof of the pudding is in the eating.”*

FAOS
08.06.12