

032

# Fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering

Danske arbejdsmarkedsrelationer  
mellem kontinuitet og forandring

Jørgen Steen Madsen, Søren Kaj Andersen, Jesper Due

Maj 2001

*Invited paper, IIRA 6<sup>th</sup> European Congress, Oslo 25 – 29. juni 2001*

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds - og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Linnésgade 22  
DK – 1361 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk

## Indledning

Det danske organisations- og aftalesystem har udviklet sig fra at være præget af en stærk form for centraliseret regulering fra 1930'erne til udgangen af 1970'erne, over en reguleringsform karakteriseret af centraliseret decentralisering, hvor der fortsat er en relativ stærk top-down styring, i 1980'erne og 1990'erne, på vej mod en multiniveau regulering, hvor der ikke er nogen given sammenhæng mellem niveauerne, ved indgangen til det nye århundrede.

Denne udvikling viser på den ene side kontinuiteten i det danske organisations- og aftalesystem, men den er samtidig på den anden side udtryk for tilbagevendende væsentlige forandringer i systemet. Hidtil har der være tale om forandringer, der har kunnet ses som udtryk for de involverede parter evne til at tilpasse sig et ændret pres fra omverdenen, og dvs. forandringer, hvor det oprindeligt etablerede aftalesystem stadig kan ses i de nye strukturer (jf. Dunlop 1958, Clegg 1976 og Sisson 1987). Det er et åbent spørgsmål, om udviklingen i retning af multiniveau regulering markerer et mere afgørende brud med det etablerede kollektive organisations- og aftalesystem, eller om der også her vil blive tale om en vis kontinuitet.

Multiniveau regulering afspejler den kompleksitet, der præger dagens og fremtidens arbejdsmarked, hvor der både findes individuelle aftaler, kollektive overenskomster og lovgivning, hvor der både er tendenser til centralisering, decentralisering og internationalisering, og hvor der er mange aktører med forskelligartede interesser, præget af nye normer og værdier.

Hvor såvel den centraliserede regulering som den centraliserede decentralisering er præget af en hierarkisk styring med en stærk top-down karakter, er multiniveau regulering ikke nødvendigvis hierarkisk. Der kan være tale om en "bottom-up" påvirkning i stedet for "top-down" styring, dvs. en vendt hierarkiet på hovedet. Men der kan også være tale om en skiftende eller manglende sammenhæng mellem de forskellige niveauer. Det er en mere horisontal ad hoc-præget styring - enten i form af markedsstyring eller netværksstyring. Multiniveau reguleringen karakteriseres således først og fremmest af, at der ikke findes noget samlet styrende center.

Formålet med denne artikel er både teoretisk og empirisk. Vi vil diskutere de nævnte begreber for reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne: centraliseret regulering, centraliseret decentralisering og multiniveau regulering.

Vi vil i denne sammenhæng sammenholde vores eget begreb centraliseret decentralisering (Due et al. 1993, 1994) med beslægtede begreber, anvendt af andre forskere. Her tager vi som eksempler Ferner&Hymans "co-ordinated decentralisation" (1992, 1998) og Traxlers "organized decentralization" (1995).

Vi vil med udgangspunkt i en analyse af det danske aftalesystems historiske udvikling som case argumentere for, at vores begreber ikke gensidigt udelukker hinanden, men snarere skal ses som komplementære, dvs. at der er elementer både af decentralisering og af centralisering i alle faser af aftalesystemets historie, ligesom der hele tiden kan påvises en form for multiniveau regulering.

Vi søger således også at vise de teoretiske begrebers anvendelighed i den empiriske analyse. Og vil derigennem påvise kontinuiteten, der ligger i, at der allerede i etab-

leringsperioden af det stærkt centraliserede aftalesystem i Danmark var et element af centraliseret decentralisering, der skabte en vis dynamik i et ellers statisk system, og at der som udgangspunkt også var tale om en form for multiniveau regulering. Men man kan ikke derved bare se hele historien som en lang kontinuitet. Der kan også påvises væsentlige forandringer, dvs. både "strategic phases of institution-building" og "strategic phases of institution-rebuilding" (jf. Poole 1984, Due et al. 1993). Man kan tale om forskellige faser, som kan forklares ud fra ændringerne i, hvilken vægt der lægges på henholdsvis centralisering, decentralisering og multiniveau regulering, og hvordan disse reguleringsformer kombineres.

### Centralisering-decentralisering

Nøglebegrebet i vores analyser af udviklingen af den danske aftalemodel er centraliseret decentralisering. Vi bruger det som udtryk for hovedtendensen i arbejdsgivernes strategiskift, der i 1980'erne førte til en vis decentralisering af det stærkt centralistiske overenskomsts system. Men vi bruger det også som udtryk for det decentrale element, der med minimallønssystemet i jernindustrien, har været i det danske aftalesystem fra dets begyndelse i perioden omkring år 1900 (Due et al. 1993, 1994). Heri kan udledes, at vi ikke anser centralisering og decentralisering, som tendenser i aftalesystemet, der nødvendigvis udelukker hinanden. I stedet for et dikotomisk syn på begrebsparret centralisering-decentralisering, finder vi, at det som analyseredskab giver bedre mening, at betragte begreberne som komplementære.

"I komplicerede og sammensatte sociale systemet (som fx det danske organisations- og aftalesystem) og i samlinger af sådanne sociale systemer (som fx den danske nationalstat, men også overnationale systemer som EF) vil de strukturelle udviklingstræk være præget af en skiftende kombination af centraliserende og decentraliserende elementer." (Due et al. 1993, s. 320-21).

Centralisering/decentralisering kan kort defineres som flytning af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem niveauerne i et givet system. At afdække centraliseringsprocesser og decentraliseringsprocesser kan derfor ofte sige noget væsentligt om styringen af det sociale system, der undersøges. Og vurderinger af sådanne processer vil formentlig af samme grund fortsat være et væsentligt element i mange samfundsmæssige analyser – uanset hvilke sociale systemer, der er undersøgelsens genstand.

I denne sammenhæng drejer det sig generelt om nationale Industrial Relations systemer og specifikt om en analyse af, hvordan det danske IR-system har udviklet sig gennem skiftende centraliserings- og decentraliseringsprocesser.

Som udgangspunkt må det fastslås, at et IR-system næsten per definition er et multiniveau system. IR-systemet består af et organisationssystem med to modstående parter, arbejdere og arbejdsgivere og disses organisationer, og af et aftalesystem, hvorigennem disse to aktører regulerer deres indbyrdes forhold. Dertil kommer et politisk reguleringsystem, hvor den tredje aktør, de politiske magthavere,

med eller mod de to øvrige aktører sikrer en overordnet regulering og understøtter (eller modvirker) parternes aftalesystem.

Organisationssystemet består som regel af mindst tre niveauer: et nationalt niveau, et regionalt niveau og et lokalt niveau.

Aftalesystemet består af mindst to – og ofte tre – hovedniveauer: et nationalt niveau, et regionalt niveau og et lokalt niveau.

<b>Skema 1</b>	<b>Det danske IR-systems niveauer</b>	<b>Hovedaktører:</b>
Politisk niveau:	Politisk regulering Treparts regulering  Forligsinstitution	Parlament, regering Politisk system og hovedorganisationer Forligsmænd samt repræsentanter for HO og sektororganisationer
Centralt partsniveau:	Hovedaftaler  Multi-industri forhandlinger  Enkelt-industri forhandlinger  Koncernaftaler	Hovedorganisationer, karteller  Hovedorganisationer, karteller Karteller og sektororganisationer Karteller og sektororganisationer
Lokalt/regionalt partsniveau:	Multi-industri forhandlinger  Enkelt-industri forhandlinger  Virksomhedsaftaler  Arbejdspladsaftaler	Lokale repræsentanter for HO og karteller Lokale repræsentanter for karteller og sektororg. Lokale afdelinger og tillidsrepræsentanter Tillidsrepræsentanter

Hvert niveau er i sig selv niveaudelt. Fx består det centrale organisationsniveau i det danske IR-system af tre sammenhængende niveauer. For det første et hovedorganisationsniveau, for det andet et kartelniveau, hvor eksempelvis en del fagforbund er samlet med det formål at forhandle overenskomster, og for det tredje et sektororganisationsniveau bestående af de landsdækkende fagforbund. Det kan således i høj grad inden for dette samlede centrale niveau være væsentlige processer i retning af centralisering eller decentralisering. Tilsvarende består det lokale organisationsniveau af hovedorganisationernes lokale organer, af fagforbundenes

lokale afdelinger og af klubber for medlemmerne samt fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter i de enkelte virksomheder.

Centralisering og decentralisering er således ikke processer, der alene foregår mellem hovedniveauerne i organisations- og aftalesystemet. Det er også processer, der foregår inden for de enkelte niveauer. Derfor skelner vi mellem vertikal centralisering/decentralisering som betegnelse for processerne mellem niveauerne og horisontal centralisering/decentralisering som betegnelsen for processerne inden for niveauerne (Mintzberg 1979).

Det skal tilføjes, at det politiske reguleringsniveau også er niveaudelt. Set som et slags overniveau i forhold til organisations- og aftalesystemet består det af tre niveauer: politisk regulering (lovgivning), trepartsregulering og regulering gennem forligsinstitutionen.

I skemaet er der sket en forenkling ved, at det regionale og det lokale niveau er slået sammen. På det private arbejdsmarked er der i et lille land som Danmark kun i begrænset omfang regionale aftaler. I aftalesystemets første årtier var det dog i mange brancher almindeligt med en opdeling af overenskomsterne på regionale områder, men det er efterhånden forsvundet. Og det var enkelt-industri forhandlinger – ikke multi-industri forhandlinger. Disse er medtaget i skemaet, fordi der i et vist omfang er tale om sådanne forhandlinger i den offentlige sektor. Det er også her, vi med amterne som arbejdsgivere har det eneste tilløb til et regionalt niveau. Men det er ikke et egentligt regionalt niveau i betydningen et mellemliggende niveau mellem det centrale og det lokale niveau. I den private sektor er det afgørende i dag centralt indgåede sektor- eller branchedækkende aftaler suppleret med lokale aftaler indgået på virksomhedsniveau og evt. også arbejdspladsniveau. Der er her en markant forskel til større lande som fx Tyskland, hvor det regionale aftaleniveau spiller en væsentlig rolle.

Hvis vi ser på hovedtendenserne i udviklingen af det danske aftalesystem, kan man med en vis ret sige, at nogle af de mest afgørende ændringer er sket inden for det centrale niveau. Det skete først med en centralisering af forhandlingerne fra sektorniveauet til hovedorganisationsniveauet, da aftalesystemet blev centraliseret i første del af systemets historie fra årene omkring 1900 til 1930'erne. Og det skete siden med en decentralisering af forhandlingerne fra hovedorganisationsniveauet til sektorniveauet, da man etablerede den centraliserede decentralisering i 1980'erne og 1990'erne.

Sammenhængen mellem aftalesystem og organisationssystem er angivet i skemaet ved at nævne i den anden søjle, hvilke organisationer der må anses for at være hoveddaktører. Herved kompliceres billedet, fordi udviklingstendenserne i retning af centralisering og decentralisering ikke nødvendigvis er samtidige i aftalesystem og organisationssystem, men godt kan være forskudt, jf. Cleggs og Sissons antagelser om sammenhængene mellem forhandlingsstruktur og organisationsstruktur. Ganske vist koncentrerer magten i de faglige organisationer, dvs. den interne struktur, på det niveau, hvor de kollektive forhandlinger udøves, men organisationernes opbygning, deres afgrænsning i forhold til andre organisationer, dvs. deres eksterne struktur, bliver nærmest legitimeret ved etableringen af det kollekti-

ve forhandlingssystem, der indebærer en anerkendelse af de eksisterende organisationer fra arbejdsgivernes og også ofte fra statsmagtens side (Clegg 1976). Det er dog under den udtrykkelige forudsætning, at den kompetencecentralisering eller centraliseringsgrad (den interne struktur), som forhandlingssystemet forudsætter, kan realiseres inden for de givne organiseringsprincipper (den eksterne struktur). Man kan sige, at organisationssystemet i Danmark har kunnet "tillade sig" delvist at være ude af trit med aftalesystemet, men netop kun delvist. I det omfang beslutningskompetencen ikke har kunnet placeres på det niveau, hvor forhandlingerne foregår, har også organisationsstrukturen, den eksterne opbygning, måtte ændres. Trægheden i den traditionelle danske organisationsopbygning efter faglige linier har været så stor, at en sådan tilpasning typisk er sket gennem etablering af forskellige mellemformer, forhandlingskarteller, som har varetaget forhandlingsopgaverne (Due og Madsen 2001).

Det er arbejdsgivernes struktur og handlinger, der – på baggrund af industrialiseringsgrad og teknologi – i hovedtrækkene kommer til at bestemme etableringen af og indholdet i det kollektive overenskomstsysteem i de enkelte lande. Det er prisen for overhovedet at acceptere kollektive overenskomster som normen for reguleringen af løn- og arbejdsforhold (Clegg 1976). Sisson tillægger, at de opvoksede fagforeninger også har en indflydelse på arbejdsgivernes handlinger, og at aftalesystemet derfor kan ses som et historisk kompromis (Sisson 1987). Men en af hans hovedteser er samtidig, at selve forhandlingsniveauet først og fremmest er et resultat af arbejdsgivernes forsøg på at presse netop 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). I Danmark var det arbejdsgivernes krav, at der skulle etableres et centraliseret overenskomstsysteem under hovedorganisationernes kontrol. Det måtte man tilpasse sig reelt om ikke formelt, men det var en lang og sej proces, og der måtte - på grund af fagforbundenes modstand mod at afgive beslutningskompetence til hovedorganisationsniveauet - supplerende politisk regulering til, før centraliseringen var en realitet. Det understreger, at det ikke er en automatisk tilpasning, men et pres fra modparten og det politiske system, som de faglige organisationer kun langsomt og nødtvungen tilpassede sig (Due et al. 1993, Due og Madsen 2001).

Med den hidtidige opstilling har vi set IR-systemet som en sammenhængende niveau opdelt helhed. Men både aftalemæssigt og organisationsmæssigt kan der være tale om flere sideordnede systemer. Aftalemæssigt er der fx i Danmark en opdeling på forskellige hovedområder, der til dels har forskellige aktører. Der er som det dominerende område LO/DA-området, der dækker størstedelen af det private arbejdsmarked. Men der er derudover selvstændige overenskomstområder for land- og skovbruget samt tilhørende industrier og for finanssektoren på det private arbejdsmarked. Dertil kommer aftalesystemet på det offentlige arbejdsmarked. I relationerne mellem disse delområder kan man ikke tale om en niveaudeling, men der er alligevel en form for hierarkisering, som kan være væsentlig for forståelsen af det samlede system. Den centraliserede regulering i Danmark har fx været kendetegnet af en tydelig rangordning mellem aktørerne på disse områder, således har

LO/DA-området i den centrale models storhedsperiode fra 1950 til 1980 været styrende for de andre områder. Der var tale om samlede overenskomstforhandlinger for hele arbejdsmarkedet hvert andet år, hvor først LO/DA området fastlagde niveauet, der derefter blev afgørende for især forhandlingerne på landbrugsområdet og forhandlingerne i den offentlige sektor.

IR-systemer har været og er fortsat først og fremmest nationalt baseret, men der har i de senere årtier som en følge af økonomiens internationalisering og udvikling af overnationale politiske reguleringsformer, herunder først og fremmest EU, også udviklet sig en international dimension i arbejdsmarkedsreguleringen. Det indebærer, at centraliserings- og decentraliseringsprocesser også involverer flytning af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem et nationalt og et internationalt niveau.

En analyse af centralisering/decentralisering i det danske IR-system skal på baggrund af ovenstående derfor bestå af fem elementer:

For det første en undersøgelse af flytningen af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem niveauerne (vertikal centralisering/decentralisering), fx udlægning af beslutninger om de konkrete løn- og arbejdsforhold fra det centrale til det lokale forhandlingsniveau.

For det andet en undersøgelse af flytningen af ressourcer og/eller beslutningskompetence inden for niveauerne (horisontal centralisering/decentralisering), fx flytning af forhandlingsspørgsmål fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau.

For det tredje en undersøgelse af flytningen af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem partssystemet og det politiske system, fx lovgivning om lønmodtagernes retsstilling i arbejdsforholdet og om tillidsrepræsentanternes og medarbejderes ret til lønoplysninger i forbindelse med ligestillingssager.

For det fjerde en undersøgelse af styrkeforholdet mellem forskellige hovedområder og/eller konkurrerende organisationer i det samlede organisations- og aftalesystem, fx det offentlige aftalesystems stigende selvstændiggørelse i forhold til det hidtil dominerende LO/DA-område i den private sektor.

For det femte en undersøgelse af flytningen af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem det nationale og det internationale reguleringsniveau, fx gennemførelse af EU-direktiver om ligeløn og om arbejdstid.

Dertil kommer, som det er nævnt ovenfor, at det i analysen af disse processer, skal holdes for øje, at IR-systemet består af både et aftalesystem og et organisationssystem, og at processerne i disse to systemer kan være tidsmæssigt forskudt og i særlige tilfælde endda modsatrettede.

Vi fremhævede i begyndelsen af dette afsnit, at det var afgørende for os ikke at anvende begreberne centralisering/decentralisering som udtryk for processer, der udelukker hinanden, dvs. som en slags nulsumsspil, hvor mere decentralisering automatisk fører til mindre centralisering og omvendt. Dette dikotomiske syn har vi selv i vores tidlige analyser af det danske aftalesystem været præget af (Due og

Madsen 1980). Her blev historien vurderet evolutionistisk som en fremadskriden fra decentraliserede til stadig mere centraliserede reguleringsformer. Vi havde ganske vist også blik for den modsatrettede tendens i den danske model med det decentrale lønsystem i den toneangivende jernindustri, men vi tillagde ikke dette træk tilstrækkelig betydning. Selvfølgelig fordi den tiltagende centralisering på det tidspunkt var hovedhistorien, der kunne fortælles om det danske aftalesystem. Vores bud på, hvordan systemets åbenlyse krise i anden halvdel af 1970'erne kunne løses, var da også typisk: en yderligere centralisering i form af udvikling af et institutionaliseret trepartssystem. Virkeligheden ville det anderledes – eller rettere sagt: arbejdsgiverne valgte en ny decentraliseringsstrategi, og 1980'erne og 1990'erne blev derfor en vending for aftalemodellen. Vores efterfølgende analyse viste, at det ikke var nogen entydig decentralisering. Det var en flytning fra hovedorganisationsniveauet til sektororganisationsniveauet (horizontal decentralisering) i det centrale overenskomsts system, og det var en udlægning af beslutningskompetence vedrørende fastsættelse af løn- og arbejdsforhold til virksomhedsniveauet (vertikal decentralisering). Men der foregik samtidig en organisations- og aftalemæssig centralisering på det centrale niveau gennem oprettelse af nye store sektororganisationer (Due et al. 1993, 1994).

Det fremstod ikke mindst på dette tidspunkt tydeligt, at der var tale om samtidige tendenser til både decentralisering og centralisering, og at virkelighedens aftalesystem kun kunne analyseres med et komplementært frem for et dikotomisk centraliserings/decentraliserings begreb. Fordelen ved denne tilgang er desuden, at den er mere åben i og med, at der lægges vægt på at søge efter forskellige tendenser på forskellige niveauer. Derved bliver der også mere plads til at anvende et handlingsperspektiv, hvor de sociale systemers opbygning, vedligeholdelse og forandring ikke kun ses som et resultat af ydre faktorer, som fx ændringer i den teknologiske og økonomiske udvikling, eller iboende kendetegn ved systemet, men også som et resultat af aktørernes strategiske og taktiske valg i forhold til det ydre pres og samspillet mellem disse valg.

Vi har i det ovenstående indledende afsnit antydnet en ny form for udviklingslinie, hvor IR-systemet udvikler sig fra decentraliseret regulering til centraliseret regulering, videre til centraliseret decentralisering for at ende med multiniveau regulering, der i modsætning til de øvrige reguleringsformer ikke har noget dominerende niveau. Det skal fremhæves, at vi ikke hermed indsnævrer perspektivet, som har ligget i vores komplementære syn på centralisering/decentralisering. Det er ikke en ny deterministisk grøft, vi er ved at falde i. En slags automatik i samfundudviklingen, som ellers godt kan siges at ligge i nogen af samfundsvidenskabernes aktuelle forestillinger. Fx forestillingen om overgang fra det industrielle til det post-industrielle samfund. Og politologiens governance begreb, hvor hierarkisk styring afløses af en mere diffus netværksstyring (Mailand 2001, Andersen 2001). Der er næppe tvivl om, at disse forestillinger ikke alene er udtryk for en isoleret videnskabelig diskurs, men også for en undren over faktiske tendenser i samfundsudviklingen. Formålet med dette arbejde er derfor at efterprøve om nogle af disse tendenser også gør sig gældende, når det gælder arbejdsmarkedsreguleringen.



Vi skal i dette perspektiv i det følgende analysere det danske organisations- og aftalesystems udvikling, inden vi fortsætter den teoretiske diskussion. Der er i denne sammenhæng ikke tale om en udtømmende undersøgelse, men alene om en analyse af enkelte hovedtræk, der er særligt relevante i forbindelse med diskussionen af centraliserings- og decentraliseringsprocesser. Gennemgangen bygger på vores tidligere arbejder om den danske aftalemodels opkomst og udvikling (Due et al. 1993, 1994, 2000, Due og Madsen 2000).

### Etableringen af den centraliserede regulering

Med liberaliseringen af arbejds- og produktmarkedet i Danmark i sidste tredjedel af det 19. århundrede blev markedsstyringen dominerende for de voksende grupper af faglærte og ufaglærte arbejdere. I realiteten var der tale om en form for unilateral regulering, hvor arbejdsgiverne ensidigt dikterede løn- og arbejdsvilkår. Det var baggrunden for arbejdernes bestræbelser på at få indflydelse på reguleringen gennem etablering af faglige organisationer. De nye fagforeninger søgte at få gennemført en fælles regulering ved at tvinge arbejdsgiverne til at acceptere kollektive overenskomster. Det var stadig en decentral regulering - hovedsageligt på virksomhedsniveau, men efterhånden også for faggrupper i de enkelte byer.

Etableringen af et centraliseret kollektivt forhandlingssystem som grundlag for reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne i Danmark går tilbage til Septemberforliget af 1899, den første hovedaftale mellem de to nystartede hovedorganisationer, LO og DA. De opvoksende fagforeninger havde indtil da haft held med den decentrale regulering af løn- og arbejdsforhold. Og efterhånden som de lokale fagforeninger blev samlet i landsdækkende forbund, fastholdt de fortsat en decentral løftestangsstrategi, hvor løn- og arbejdsforhold blev søgt forbedret ved at angribe de enkelte arbejdsgivere i et lokalområde i tur og orden. Metoden blev af den grund betegnet som omgangsskruen. Så kunne fagforeningerne udnytte deres fælles styrke, mens arbejdsgiverne blev isoleret. Der var dog også tilløb til en central regulering på brancheniveau i form af mere omfattende overenskomster mellem de nye forbund og deres modstående arbejdsgiversammenslutninger.

På grund af den danske erhvervsstruktur - med et væld af meget små virksomheder som et dominerende træk - så arbejdsgiverne deres eneste mulighed for at dæmme op for fagforeningerne i at få etableret et centraliseret overenskomstsystem. I hvert fald da det ved indgangen til det 20. århundrede havde vist sig, at man ikke med magt kunne få fjernet de faglige organisationer igen. Overenskomsterne skulle ganske vist stadig være aftaler på branche- eller sektorniveau, dvs. enkeltindustri forhandlinger. Det svarede til medlemsorganisationerne i de to hovedorganisationer. Men forhandlingerne om disse brancheoverenskomster skulle koordineres på hovedorganisationsniveauet og føres under hovedorganisationernes ansvar for at sikre, at de forskellige grupper af arbejdsgivere ikke blev spillet ud mod hinanden, dvs. reelt en form for multi-industri forhandlinger. Det har siden været karakteristisk for det danske aftalesystem selv i dets mest centralistiske periode, at det har bestået af en kombination af regulering på de to centrale niveauer: sek-

tor/branche niveau og nationalt niveau, dvs. både enkelt-industri og multi-industri forhandlinger.

Arbejdsgiverne måtte etablere en konflikt, Den store Lockout, der selv i en europæisk sammenhæng var den hidtil relativt set mest omfattende arbejdskamp (Crouch 1993), for at få arbejderne presset væk fra deres decentrale kampstrategi. Det lykkedes med indgåelsen af Septemberforliget, der desuden regulerede de kollektive arbejdsstandsninger ved at indføre regler om varsling af konflikter. Sammen med det efterfølgende arbejdsretlige system, der blev indført ved lov i 1910, skete der derved en institutionalisering af konflikterne på arbejdsmarkedet, og indgåelse af kollektive overenskomster blev normen for regulering af løn- og arbejdsforhold (Due et al. 2000).

Den ønskede centralisering af overenskomstforhandlingerne blev der kun taget hul på. Medlemsforbundene i LO vægrede sig ved at overgive deres kompetence til indgåelse af kollektive overenskomster til LO. Det var derfor en centralisering på brancheniveau, der i første omgang blev gældende. Koordineringen presede DA igennem ved efterhånden at få tilpasset de mange overenskomsters løbetid, så de skulle forhandles i samme periode, og ved at anvende sympatilockout, hvis nogle forbund ikke ønskede at indgå på en fornyelse af aftalerne på vilkår, som arbejdsgiverne under et fandt acceptable. Først i 1930'erne skete der en ny forskydning i centraliseringsgraden i retning fra enkelt-industri til multi-industri niveauet. Det skete gennem en ændring af Forligsmandsloven, der gav forligsmanden kompetence til ikke alene at fremsætte, men også at sammenkæde afstemningen af mæglingsforslag. Gennem denne afstemningsprocedure blev de adskilte branchevise overenskomstforhandlinger i realiteten samlet til en fælles multi-industri forhandling. Den amerikanske kender af de skandinaviske Industrial Relations-modeller, Walter Galenson, har derfor med rette betegnet forligsmandens fremsættelse af mæglingsforslag, som "the crucial stage in collective bargaining" (Galenson 1952, s. 112).

Derved var DA's ønske om en centraliseret regulering af løn- og arbejdsvilkår realiseret. Men det skal tilføjes, at tendensen i denne etableringsperiode ikke kun bevægede sig i centraliserende retning. Allerede i år 1900 blev inden for jernindustrien gennemført tillidsmandsregler samt et virksomhedsbaseret minimallønssystem med en overenskomst mellem parterne på brancheniveau. Dette minimallønssystem, hvor lokale lønforhandlinger på de enkelte virksomheder i overenskomstperioden afgjorde de faktiske lønforhold, har udgjort det dynamiske element i organisations- og aftalesystemet. Et system, der ellers - med den efterhånden gennemførte stærke centraliseringsgrad - kunne medføre en risiko for en manglende fleksibilitet. Overenskomsten på det centrale niveau udgjorde dermed den overordnede ramme for de forhandlinger, der blev gennemført om lønnen på virksomhedsniveauet, dvs. at en form for centraliseret decentralisering har spillet en væsentlig rolle for det samlede danske aftalesystem lige siden dets etablering.

Med tillidsmandsreglerne, der efterhånden blev fulgt af tilsvarende regelsæt på andre områder, blev det danske aftalesystems karakter af at være en multiniveau regulering understreget fra begyndelsen. Den danske aftalemodel er med Cleggs

formulering præget af en omfattende dybde (1976), dvs. at organisationerne og aftalerne hænger sammen fra det centrale niveau og helt ud på virksomhedsniveauet. Tillidsmændene kan først og fremmest defineres som den kollektive overenskomsts vogtere. Der er med det fagretlige system både i forbindelse med konflikter om fortolkningen af og brud på aftalerne et sammenhængende institutionelt arrangement, der forbinder den enkelte arbejdsplads og dens ledere og tillidsrepræsentanter med repræsentanter for lokale organisationer og videre til repræsentanter for de landsdækkende organisationer på såvel branche- som hovedorganisationsniveau. Det er en regulering på flere niveauer. Man kan derfor tale om det danske aftalesystem som et "three tier" reguleringssystem med et centralt multi-industri og enkelt-industri niveau og et lokalt virksomhedsniveau. Men samtidig har der fra begyndelsen af 1900-tallet og frem til slutningen af 1970-erne ikke været nogen tvivl om, at det var det centrale reguleringsniveau, som var omdrejningspunktet for den samlede aftalemodel.

### Den tredje aktør

Hvis vi ser på det samlede industrielle relationssystem, så er det ikke kun spørgsmålet om det kollektive forhandlingsystem, der skal vurderes. Som bekendt er der ikke kun to, men tre aktører i IR-systemet. Derfor må relationen mellem de to hovedparter i dette forhandlingsystem, de organiserede arbejdere og arbejdsgivere, og det politiske system også inddrages. Det drejer sig på den ene side om det politiske systems evt. understøtning af forhandlingsystemet gennem lovgivning om forligsinstitution og arbejdsret, og på den anden side om parternes involvering i den politiske regulering af arbejdsmarkedet, fx gennem arbejdsmarkedspolitikken.

Set i dette perspektiv må det danske IR-system karakteriseres som voluntaristisk, dvs. at det er uafhængige, frivillige organisationer, der som hovedregel selv regulerer løn- og arbejdsforhold. Ganske vist er der gennemført understøttende lovgivning, der har sikret etableringen af såvel en forligsinstitution som et arbejdsretligt system, men parterne har i høj grad opfattet det som deres egne institutioner, dels fordi de er med til at udpege forligsmænd og dommere og selv fungerer som partsdommere, dels fordi der er etableret et system, hvor ændringer i disse institutioner som absolut hovedregel kun sker efter forudgående enighed mellem hovedorganisationerne. Også den nævnte udvidelse af forligsmandens kompetence i 1930'erne - en udvidelse, som er blevet et omdrejningspunkt i hele aftalesystemet - blev fastlagt ved lovgivning. Men heller ikke det har undergravet aftalemodellens selvregulering. Forligsinstitutionen opfattes stadig af parterne som deres egen mæglingsinstitution. Det understreges af den etablerede praksis, hvorefter mæglingforslag kun fremsættes af forligsmanden, når begge parter erklærer sig indforstået hermed. Forligsmanden kan derfor kun bruge sin udvidede kompetence, når parterne selv vil det.

Heller ikke udviklingen af en praksis for politiske indgreb i overenskomstsituationer, hvor parterne ikke selv kunne finde en løsning, hverken alene eller ved forligsmandens mellemkomst, har afgørende forrykket ved selvreguleringsprincippet. En sådan praksis blev etableret under 1930'ernes krise - som regel i form af

ophøjelse af forkastede mæglingforslag til lov. Aftalemodellen med den frie forhandlings- og konfliktret som princip måtte ganske vist i særlige tilfælde vige for de overordnede samfundsinteresser, men de politiske indgreb skulle i så fald ligge så tæt på parternes egne forhandlinger som muligt.

I samme periode blev der startet på en udvikling, der efterhånden førte til en omfattende partsrepræsentation i kommissioner, nævn og råd med relation til arbejdsmarkedsforhold. Selv om kernen i den danske model kan siges at være løsningen af konflikter om løn- og arbejdsforhold gennem et institutionaliseret forhandlingsforhold mellem de modstående parter på arbejdsmarkedet, ikke mindst repræsenteret ved LO og DA, så blev efterhånden et lige så centralt element skabelsen af konsensus mellem disse parter som forudsætning for gennemførelsen af arbejdsmarkedsrelaterede politiske initiativer. Der kan i et endnu bredere perspektiv ses en sammenhæng mellem indgåelsen af Septemberforliget samt etableringen af et forhandlingssystem og den efterfølgende opbygning af velfærdsstaten.

Det kan også udtrykkes på den måde, at grundlaget for velfærdsstatens opbygning har været, at det danske organisations- og aftalesystem har kunnet fungere som arena for løsningen af de konfliktende interesser på arbejdsmarkedet og dermed har bidraget væsentligt til en stabil økonomisk og politisk udvikling. Det er det, som vi med et samlet udtryk betegner som den danske model.

Hovedorganisationernes politiske indflydelse synes i høj grad at være betinget af, at de selv kan skabe de nødvendige kompromiser og efterfølgende som direkte involverede parter sikre en effektiv implementering og overholdelse af de indførte regler. Det gør organisationerne uafhængige af de evt. skiftende politiske konjunkturer. Til gengæld er de bundet til hinanden og deres evne til at finde gensidigt acceptable kompromiser, som samtidig er tilstrækkeligt effektive til, at de løser de politiske spørgsmål, som regering og folketing ønsker at få gjort noget ved. Denne stærke gensidige afhængighed eller interdependens mellem de modstående parter har været en central pointe i vores analyser af udviklingen af det danske aftalesystem og den danske model (Due et al. 1993, 1994), ligesom det er en væsentlig pointe inden for korporatisme tilgangen og i systemteorien. Det gælder fx også et interessant forsøg på at udvikle en Luhmann'sk systemteoretisk tilgang til arbejdsmarkedsrelationerne (Rogowski 2000).

Der er således et komplekst samspil mellem parterne og det politiske system, og dette samspil synes i høj grad at påvirke centraliseringsgraden i organisations- og aftalesystemet. Både administrationen af det arbejdsretlige system og forligsinstitutionen og repræsentationen i diverse råd og nævn har medført en styrkelse af de først etablerede og indtil nu dominerende hovedorganisationer, LO og DA. Samlet set synes relationerne til det politiske system at fremme tendenser til centralisering. Og selv om andre hovedorganisationer - og også sektororganisationer - efterhånden inddrages, så er det først og fremmest de første og største hovedorganisationer, LO og DA, der er interessante for de politiske aktører. Det hænger sammen med den ovennævnte tese om, at enighed mellem parterne er forudsætning for politisk involvering.

### Centraliseringens årtier

Den centraliserede regulerings storhedsperiode i det danske overenskomsts system var årtierne mellem 1950 og 1980. Det var her der blev etableret egentlige centraliserede overenskomstforhandlinger under hovedorganisationskontrol, dvs. et forhandlingssystem, hvor det nationale multi-industrielle hovedorganisationsniveau blev dominerende i forhold til enkelt-industri niveauet, selv om overenskomsterne stadig formelt blev indgået på brancheniveau. Det blev gennemført i Danmark gennem en ændring af forhandlingsreglerne mellem LO og DA. Der blev indført en skelnen mellem specielle og generelle krav, hvor hovedorganisationerne efter en vis dato i forløbet overtog forhandlingerne af de sidstnævnte. Det viste sig næsten uden undtagelse at blive tilfældet i perioden fra starten af 1950'erne og frem til slutningen af 1970'erne. Tidligere, hvor der var mere selvstændig vægt på brancheniveauet, havde parterne inden for jernindustrien ofte lagt linien og ageret som "key bargaining area". Nu blev denne påvirkning som regel mere indirekte, via forhandlingerne af de specielle krav, og via parternes indflydelse på de to hovedorganisationers øverste forhandlingsorganer, således at det stadig fortrinsvis var det mest eksportudsatte erhverv, der lagde linien for niveauet i overenskomstforbedringerne.

Det var i denne periode, at der blev etableret en fast praksis, hvor forhandlinger for praktisk talt det samlede arbejdsmarked fandt sted hvert andet år, og hvor resultatet på LO/DA-området i den private sektor blev udslagsgivende også for de øvrige dele af den private sektor og derudover for niveauet i de efterfølgende forhandlinger i den offentlige sektor. Her er altså ikke alene tale om en klar hierarkisk relation mellem niveauerne på et hovedområde - nærmere bestemt LO/DA-området på det private arbejdsmarked. Der var også tale om en dominerende indflydelse fra parterne på dette område og de aftaler, de indgik, til parterne på det øvrige arbejdsmarked. På den måde blev skabt en forbindelse mellem det eksportudsatte "key bargaining area" og omkostningsstigningerne på det samlede arbejdsmarked.

Den gyldne tidsalder blev afsluttet af stigende problemer i løbet af 1970'erne og med accelererende fart op i 1980'erne. Organisations- og aftalesystemerne blev stillet over for udfordringer bl.a. som følge af internationalisering og teknologisk udvikling. I de danske arbejdsgivers formulering skete der en ændring af virksomhedernes behov, som det centraliserede aftalesystem ikke kunne opfylde, og derfor måtte der ske en ændring af aftalesystemet. Der var brug for mere fleksible løsninger tilpasset de enkelte virksomheders konkurrencesituation.

Det centraliserede system syntes at fremme en tendens på fagforeningssiden til solidarisk lønpolitik og udjævning af indkomstskellene. En linie, som arbejdsgiverne i tiltagende grad vendte sig imod, og krisetendenserne slog igennem i anden halvdel af 1970'erne, hvor parterne ikke selv kunne finde en løsning i tre overenskomstsituationer i træk, således at der efter en kortvarig storkonflikt i 1973 måtte gennemføres politiske indgreb ved overenskomstforhandlingerne i 1975, 1977 og 1979.

## Centraliseret decentralisering

Lige fra overenskomstsystemets etablering i 1890'erne og frem til slutningen af 1970'erne havde man set en linie med en næsten ubrudt tendens i retning fra decentrale til mere centraliserede forhandlinger, og for de faglige organisationer - herunder ikke mindst ledelsen i LO - syntes den mest oplagte løsning på krisen da også at være en yderligere centralisering. Nærmere bestemt i retning af mere vidtgående indkomstpoltiske arrangementer, hvor parternes selvregulering blev afløst af et korporativt trepartssystem. LO stillede krav om Økonomisk Demokrati, som arbejdsgiverne modsatte sig, men som var en hårbredde fra at blive gennemført politisk (Due et al. 1993, 1994). LO var - måske inspireret af den udvikling, der samtidig skete i Sverige - ved at skippe forudsætningen for den danske model: konsensusprincippet mellem de to hovedorganisationer. Og det var nok mere de usikre parlamentariske forhold i Danmark end det var hensynet til aftalemodellen, der førte til, at hverken ØD eller tilsvarende foranstaltninger blev gennemført ved lovgivning, ligesom der ikke blev etableret et institutionaltiseret trepartssystem i forsøget på at løse krisen (Due og Madsen 1996, 2000). I stedet for at løfte centraliseringen et niveau op fra parternes selvregulering på hovedorganisationsniveau til det politiske niveau, blev der igangsat en udvikling i modsat retning. Initieret af arbejdsgiverne blev startet en proces i retning af decentralisering af beslutningskompetence til virksomhedsniveauet for at imødekomme virksomhedernes behov for mere fleksible løsninger.

Fra starten af 1980'erne skete en vis decentralisering af det kollektive forhandlingsystem ved at flytte omdrejningspunktet fra hovedorganisationerne til de overenskomtbærende organisationer på brancheniveau. Opdelingen i generelle og specielle krav blev fjernet, således at de direkte overenskomtparter selv forhandlede alle spørgsmål, og hovedorganisationerne først fik en direkte rolle, hvis de forhandelnde organisationer ikke selv kunne finde løsninger, og Forligsinstitutionen derfor blev inddraget. Med denne forskydning fik jernindustrien og siden - efter organisationssammenlægninger - den samlede industri igen en direkte placering som "key bargaining area", men i langt de fleste overenskomstsituationer blev der fortsat foretaget en samlet koordinering via forligsmandens mulighed for at sammenkæde afstemningsprocessen. Der var fortsat en omfattende central kontrol, og der var også tilbagefald til stærkt centraliserede forhandlinger og politiske indgreb. Det så man således i 1985 (Due et al. 1993, 1994).

Det syntes vanskeligt inden for de eksisterende organisationsmæssige og forhandlingsmæssige rammer at presse udviklingen længere i retning af den decentralisering, som arbejdsgiverne nu ville have realiseret. De ønskede at få de fleste beslutninger om løn- og arbejdsforhold flyttet helt ud på virksomhederne. Hvis denne udlægning skulle ske under en vis kontrol fra de eksisterende organisationer forudsatte det en samtidig centraliseringsproces af kompetencen i organisationssystemet, som ikke kunne realiseres under den givne organisationsstruktur. Derfor måtte der ske en ændring af denne.

Det var den særlige måde, centraliseringen af aftalesystemet var blevet gennemført på i perioden frem til 1930'erne, som nu viste sig at være et problem. Man

havde reelt lagt magten i hovedorganisationerne. De styrede indholdet i overenskomsterne generelt, og ikke mindst DA havde også kontrol over det mere specifikke indhold i de mange brancheoverenskomster. Overenskomsterne fastlagde herigennem en meget detaljeret regelstyring under hovedorganisationernes kontrol. Derfor gjorde det ikke så meget, at der fortsat eksisterede et meget stort antal brancheorganisationer og et dermed følgende stort antal overenskomster. Der var i slutningen af 1980'erne fortsat mere end 600. Groft sagt var det eneste, der var overladt til de mange overenskomstparter og deres repræsentanter ude i virksomhederne, hvor overenskomsterne blev administreret i det daglige, blot at slå op i facitlisten og følge den. Opstod der problemer kunne de så i henhold til procedurene for løsning af stridigheder i regler for voldgift mv. inddrage organisationerne.

I et nyt system, hvor der skulle være plads til mere fleksible afgørelser i de enkelte virksomheder, og hvor overenskomsterne dermed skulle fungere som ramkestyring i stedet for detaljstyring, var det derimod et problem, at man ikke havde fået gjort noget effektivt ved den opsplittede organisationsstruktur. I kombination med den danske erhvervsstruktur, der er præget af de mange meget små virksomheder, ville en decentralisering under de betingelser let føre til en fuldstændig mangel på central styring. Hvis målet var at nedbryde den danske aftalemodel kunne man naturligvis vælge deregulering og desorganisering og overlade udviklingen til "kræfternes frie spil" i de enkelte virksomheder, dvs. ren markedsstyring. Men hvis man ville fastholde et overordnet system, så kunne man kun decentralisere beslutningskompetenten om løn- og arbejdsforhold til virksomhedsniveau, hvis der skete en samtidig ændring af både organisationsstruktur og beslutningskompetence på det centrale niveau.

Da det var arbejdsgiverne, der ønskede decentraliseringen, var det derfor også medlemsorganisationerne i DA, der med beslutningerne på generalforsamlingen i 1989 tog initiativ til omfattende strukturændringer. Der skete gennem denne proces en samling af organisationer på sektorniveau, fx af næsten alle industrielle arbejdsgivere i Dansk Industri (DI), som er blevet dominerende medlemsorganisation i DA. Det har presset de faglige organisationer på dette afgørende overenskomstområde til en tilsvarende samling i forhandlingskartellet CO-industri. Selv om der i andre sektorer er tale om en langsommere udvikling, går hovedtendensen i retning af et system, hvor nogle få sektororganisationer indgår overordnede rammeaftaler, som giver stigende mulighed for, at parterne på virksomhedsniveauet selv aftaler løn- og arbejdsvilkår inden for de angivne rammer (Due og Madsen 2001).

De danske arbejdsgivere har initieret denne udvikling af de ovennævnte grunde. Men mange fagforbund har positivt bidraget til processen ud fra den opfattelse, at de kun vil kunne overleve på længere sigt, hvis de styrker deres indsats på virksomhedsniveauet. Det har været typisk for overenskomstfornyelserne i 1990'erne, at de væsentligt har øget mulighederne for en fleksibel arbejdstidstillæggelse, som aftales lokalt. Og at der i stigende omfang gives mulighed for at aftale lønnen i de enkelte virksomheder. Fra 1989 til 2000 er antallet af lønmodtagere på LO/DA-området, der er omfattet af minimalløns- og mindstelønssystemer eller som slet ikke har nogen lønsats i deres overenskomster, dvs. lønssystemer hvor

den faktiske løn afgøres lokalt, således steget fra ca. 66 pct. til ca. 84 pct., mens antallet af lønmodtagere, der er omfattet af det såkaldte normallønssystem, hvor lønnen fastlægges ved overenskomstforhandlingerne centralt, er faldet fra ca. 34 pct. til ca. 16 pct. (DA 2000, s. 184).

Parterne på det danske arbejdsmarked har valgt at satse på en fastholdelse af aftalesystemet. Dermed er en høj organisationsgrad og overenskomstdækning blevet fastholdt i en omstillingsperiode, hvor mange andre lande har været præget af et stærkt fald i fagbevægelsens medlemstal og nogle endda af en nedbrydning af overenskomstsyste­met. Decentraliseringen har ikke været nogen deregulerings- eller desorganiseringsproces (Traxler 1995).

Der er udviklet et system med rammeoverenskomster, der sikrer større mulighed for fleksible løsninger på virksomhederne, samtidig med en vis overordnet styring. Vi kalder det derfor for centraliseret decentralisering. Heri ligger en vertikal decentralisering af aftalesystemet gennem en stigende udlægning af kompetence vedr. fastsættelse af løn- og arbejdsforhold fra de centrale parter til parterne på virksomhedsniveau. Samtidig er sket en horisontaldecentralisering ved flytning af omdrejningspunktet i overenskomstsyste­met fra hovedorganisationsniveauet til sektorniveauet eller fra multi-industri til enkelt-industri forhandling. Men det er dog ikke mere enkelt-industri forhandling end, at der fortsat i stort set alle overenskomstrunder har været tale om en samlet afstemning for hele LO/DA-området via forligsmandens kompetence til at gennemføre en sammenkædet afstemning om forligene. Og dertil kommer, at der er sket en centralisering af organisationsstrukturen først og fremmest gennem dannelsen af de to store sektordækkende organisationer Dansk Industri og CO-industri. Udviklingen har derfor været præget af samtidige centraliserings- og decentraliseringsprocesser. Dybden i overenskomstsyste­met er udvidet gennem udlægning af stadig flere beslutninger til virksomhedsniveauet. Men samtidig er også bredden i overenskomstsyste­met blevet større ved at flere og flere emner, som fx pension, uddannelse, løn under sygdom, løn under barsel, omsorgsdage mv. , er blevet en del af overenskomsterne (Clegg 1976).

Begrebet centraliseret decentralisering er også valgt, fordi man har set en udvikling, hvor den aftaleret, der har været gældende på det centrale forhandlingsniveau er blevet flyttet med ud i virksomhederne med decentraliseringsprocessen. Når der fx åbnes op for større arbejdstidsmæssig fleksibilitet inden for centralt fastsatte rammer, så er anvendelsen af denne fleksibilitet noget, der kræver enighed mellem parterne lokalt, dvs. mellem ledelse og tillidsrepræsentanter, og ikke noget arbejdsgiverne kan diktere. Der ligger hermed i centraliseret decentralisering, at kernen i den forhandlingsstruktur, som er gældende på det centrale niveau, overføres til det lokale niveau samtidig med udlægningen af beslutningerne. Og det er faktisk sket i det danske aftalesystem på langt de fleste områder. Det gælder fx industriens arbejdstidsregler, og det gælder for det nye, fleksible lønsystem i den offentlige sektor.

Det er dog væsentligt at bemærke, at denne overflytning ikke er sket uden modstand fra arbejdsgiverorganisationerne. De har presset af virksomhedslederne forsøgt at gøre så meget som muligt til en del af den ledelsesmæssige dispositions-



ret. Det hænger sammen med Sissons pointe: at årsagerne til, at arbejdsgiverne overhovedet accepterer at indgå kollektive aftaler, er at afgrænse angrebet på ledelsesretten. Ved at forhandle overordnede løn- og arbejdsforhold centralt holder man slagsmålet væk fra den enkelte virksomhed, hvor ledelsen dermed - selvfølgelig inden for overenskomsternes rammer - bevarer "the management prerogative" (Sisson 1987). Hvis arbejdsgiverne ikke skal følge deres ledelsesret gået for nær, er det ud fra denne pointe et åbent spørgsmål, hvor langt decentraliseringen kan gå. Det kan i hvert fald konstateres, at der fortsat er diskussioner om den lokale aftaleret. Og derfor er det ikke givet, om decentraliseringen også på sigt kan siges at foregå på en måde, der fastholder hovedprincipperne i den danske aftalemodel. Måske kan udlægningen af beslutninger inden for det næste årti alligevel ende med at betyde det afgørende opgør med aftalemodellen, som vi hidtil har kendt den.

Lønmæssigt har der altid inden for jernindustrien været en aftaleret lokalt. Bortset fra et væsentligt middel i lønforhandlingerne, der ikke er flyttet med ud fra det centrale overenskomstniveau. Det er konfliktretten, der med enkelte mere teoretiske undtagelser fortsat alene kan anvendes i forbindelse med de centrale forhandlinger. Man kan derfor sige, at det er det hidtidige element af centraliseret decentralisering med jernindustriens minimallønssystem, der overføres til stadig flere områder. Men det er ikke kun det. Det er også en forstærket lokal handlefrihed. Det kan ses på fordelingen inden for de bevægelige lønsystemer med lokal forhandlingsret. Det gamle minimallønssystem har været vigende, mens der har været en stigning i anvendelsen af det såkaldte mindstebetalingssystem og af overenskomster helt uden lønsatser. I det traditionelle minimallønssystem indgår minimallønssatsen i beregningen af den enkeltes løn, og der kan så – i hvert fald formelt – i forbindelse med de lokale lønforhandlinger foretages en modregning af den stigning, der er aftalt centralt. I mindstebetalingssystemet er den centralt aftalte sats kun et sikkerhedsnet under lønsystemet og indgår således ikke direkte i de lokale forhandlinger, hvor der ikke kan modregnes. I overenskomsterne uden sats siger det sig selv, at lønnen alene er overladt til lokal forhandling.

Selv om det lokale element således er styrket, og der i princippet er frie lokale lønforhandlinger – som nævnt dog uden konfliktret – så skal det tilføjes, at der reelt set stadig er foregået en styring af lønsystemet i et vist omfang. I 1980'erne og indtil begyndelsen af 1990'erne var der tale om en officiel lønstyring, som kan sammenlignes med det svenske system med fastsættelse af rammer for lokale forhandlinger ved de centrale forhandlingsborde (Due og Madsen 2000). Men siden har der i princippet været frit spil for en løndannelse alene tilpasset virksomhedernes behov og produktivitetsudvikling. Det har dog vist sig, at det i mindre grad er de enkelte virksomheders faktiske resultater, end det er lokale og centrale normer, der styrer lønforhandlingerne. Der er en mere eller mindre direkte afsmittende virkning fra de centralt aftalte stigninger i minimallønssatsen, mindstebetalingssatsen og normallønssatsen og til de krav, der rejses på virksomhederne i de lokale forhandlinger. Og denne sammenhæng har formentlig været nok så bestemmende for lønudviklingen som de enkelte virksomheders helt specielle forhold.

Det er formentlig en følge af de høje organisationsprocenter, der i de senere årtier har ligger omkring de 80 pct. i Danmark, og den udprægede gennemsigthed i forhandlingerne. Sammen med en manglende konsekvent gennemførelse af ændringerne i organisationsstrukturene kan det ses som en medvirkende årsag til, at aftalemodellen i løbet af 1990'erne var på vej ind i en ny krise, der genkaldte erindringerne om 1970'ernes fastlåste situation. Det viste sig derfor på vej ind i aftalesystemets andet århundrede nødvendigt at gennemføre nye reformer for at fastholde modellen og dens selvreguleringsprincip.

Et af problemerne har været, at der er sket et magtskifte i organisationssystemet, og at det derfor har været vanskeligt at sikre en balance mellem hovedorganisationsniveauet og sektororganisationsniveauet. Magtbalancen er tippet fra hovedorganisationsniveauet til sektororganisationsniveauet. Det har været mest udpræget på arbejdsgiversiden, hvor DI i 1990'erne nærmest har haft større vægt end DA. Men det har ikke fjernet den overordnede koordinering på arbejdsgiversiden. Industrien har helt åbenbart haft et fortsat behov for at styre den samlede lønudvikling, og derfor har DI gennem koordineringen i DA forsøgt at bestemme udviklingen på alle andre områder. Det er sket gennem strategien betegnet som den koordinerede decentralisering, hvor det er DI, der går foran og sammen med CO-industri skal indgå forlig, der fastslår niveauet og hovedelementerne for alle andre. Det har skabt turbulens i organisationssystemet og har derved truet det interne sammenhold.

#### Det politiske system og andre overenskomstområder

Der har også i forbindelse med partssystemets udvikling af den centraliserede decentralisering været forskydninger i parternes relationer til det politiske system. Fra 1982 til 1992 var der konservativt ledede borgerlige regeringer, mens der siden 1993 har været socialdemokratisk ledede regeringer. Men uanset regeringernes politiske farve har der været et samarbejde mellem parterne og det politiske system om at sikre en økonomisk lavinflationspolitik med det formål at sikre virksomhedernes internationale konkurrenceevne gennem en balanceret lønstignings tilbageholdenhed, der også kunne fastholde og helst forbedre reallønnen samtidig med at sikre en stigning i beskæftigelsen.

Man kan sige, at der har været et relativt uformelt indkomstpolitisk treparts-samarbejde. Det har givet sig udtryk i en enkelt aftale, fælleserklæringen fra november 1987, hvor parterne – i form af hovedorganisationerne - forpligtede sig til at føre en konkurrencestyrkende løntilbageholdenhedspolitik. I sin form er det ikke andet end en hensigtserklæring uden juridiske bindinger. Ikke desto mindre er den i meget høj grad blevet fulgt af parterne – lige fra hovedorganisationsniveauet over sektororganisationsniveauet og til virksomhedsniveauet. Lønstigningerne er blevet holdt mærkbart nede. Det siger noget om aftalesystemets sammenholdskraft og evne til at koordinere, at det har kunnet lade sig gøre i en periode, hvor man samtidig har øget mulighederne for at forhandle løn lokalt. Ind til begyndelsen af 1990'erne har det naturligvis været hjulpet på vej af et fortsat relativt højt arbejdsløshedsniveau, men lønstigningerne er faktisk ikke blevet markant højere af det stærke fald i arbejdsløshedsniveauet, der siden har været tale om. Det mere end an-

tyder, at lønnen ikke er entydigt markedsstyret. Det er parterne, der via deres fælles aftalesystem og i samarbejde med det politiske system har sikret den nødvendige koordinering.

Det er dog væsentligt at tilføje, at dette netop ikke er et isoleret dansk fænomen. Tværtimod er der tale om en lønpolitisk udvikling, som har præget de fleste lande i EU. Fx blev der i Holland flere år før den danske fælleserklæring etableret trepartssystemer til fremme af samme form for konkurrencebestemt lønforhandling. Parterne i de fleste europæiske lande har sammen med det nationale politiske system udviklet en form for "competitiveness bargaining". De danske parters tilslutning til en lavinflationspolitik kan således ses som udtryk for multiniveauregulering, hvor det nationale niveau må tilpasse sig en overordnet international regulering. Her er det først og fremmest en påvirkning fra den politisk bestemte økonomiske dereguleringsproces, der ligger i etableringen af EU's indre marked, men det er også i anden omgang forskellige politiske initiativer på at skabe en modsvarende arbejdsmarkedsregulering på det europæiske niveau.

Det er fortsat de to største og ældste hovedorganisationer, LO og DA, der også i forbindelse med det nævnte trepartssamarbejde i Danmark har spillet hovedrollen, men der er dog en tendens til, at de andre hovedorganisationer på såvel arbejdsgiversiden (SALA og FA) som på lønmodtagersiden (FTF, AC og LH) inddrages i stigende omfang. Det er et udtryk for, at disse organisationer gennem forskydningen i arbejdsstyrken fra traditionelle arbejdergrupper til funktionærer og højtuddannede er blevet relativt større. Det har også medvirket til, at det hidtil så dominerende LO/DA-område i de seneste årtier ikke har været så dominerende som tidligere i forhold til de øvrige overenskomstområder. Både landbrugsområdet og finanssektoren synes på det private arbejdsmarked at ville fastholde og udvide deres selvstændige position, og det har også flere gange været tydeligt, at parterne i den offentlige sektor ikke har ønsket at underlægge sig beslutninger på LO/DA-området. Det har givet visse interne spændinger i LO, fordi der er en del medlemsorganisationer, der har en stærk placering i den offentlige sektor og har lagt mere vægt på at sikre de offentlige parters indflydelse end på at fastholde den tidligere LO/DA-dominans.

I flere omgange har de offentlige overenskomstparter således lagt linien ved at gennemføre nyskabelser i deres forhandlinger. Mest afgørende gjaldt det på pensionsområdet, hvor man allerede i 1989 begyndte at opbygge en arbejdsmarkedspensionsordning for de grupper, der ikke i forvejen, som fx tjenestemændene, havde pension. Denne arbejdsmarkedspension blev først i næste forhandlingsrunde, dvs. i 1991, startet på LO/DA-området. I det tiår, der er gået siden, er udbygningen blevet fortsat, og de partsstyrede pensionskassers formuer udgør i dag en betydelig faktor i den samlede danske samfundsøkonomi. På den måde er det blevet en erstatning for det Økonomiske Demokrati, som LO i 1970'erne ikke kunne få gennemført politisk. Nu har det fået en mere decentral sektororienteret form, men til gengæld er det gennemført via overenskomstsyste­met. Dvs. at det med den dermed følgende accept fra arbejdsgiversiden er blevet ordninger, der er mindre følsomme i forhold til politiske konjunkturer, og som samlet har betydet en styrkelse af den

danske aftalemodel. Det har mindsket sandsynligheden for, at arbejdsgiverne fx skulle give slip på den overordnede koordinering og satse på en afmontering af modellen gennem deregulering og desorganisering.

### Centraliseret eller organiseret decentralisering

Inden vi behandler krisetendenserne i det danske aftalesystem, der viste sig i anden halvdel af 1990'erne, vil vi sammenligne vores behandling af spørgsmålet om centraliseret decentralisering med tilsvarende begrebsdannelser anvendt af andre forskere.

Vi anvender begrebet centraliseret decentralisering til at betegne en proces, hvor det danske IR-system på en gang er præget af tendenser til decentralisering og centralisering. Samlet kan man se udviklingen som et resultat af de centrale parter forsøg på at sikre en fortsat overordnet styring under vilkår, hvor der stilles krav om større løn- og arbejdsmæssig fleksibilitet i de enkelte virksomheder, og hvor fastsættelsen af disse forhold derfor må flyttes fra det centrale til det lokale niveau. Det er dermed en proces, hvor der er flyttet ressourcer og beslutningskompetence om overenskomstspørgsmål fra det centrale niveau til sektorniveauet. Samtidig er der for at fastholde en overordnet koordinering sket en centralisering af organisationssystemet i form af oprettelse af nye store sektordækkende sammenslutninger. Og endelig er der inden for det centrale niveau sket en forskydning fra forhandlinger på hovedorganisationsniveau til forhandlinger på sektororganisationsniveau som omdrejningspunktet i de tilbagevendende overenskomstrunder. Men dog stadig på en måde, så der gennemføres en samlet koordinering for hele det toneangivende LO/DA-område på det private arbejdsmarked gennem en sammenkædet afstemning af de forskellige sektoroverenskomster.

Vores konklusion har derfor været, at selv om parterne efter 1979 forlod den centraliserede regulering på hovedorganisationsniveauet, så har de holdt fast i hovedprincipperne i det danske aftalesystem, hvor det er stærke organisationer på såvel lønmodtager- som arbejdsgiversiden, der selv regulerer løn- og arbejdsforhold via overenskomster. Organisationsteoretisk kan man tale om en decentralisering af beslutningsprocesserne på en måde, så viden og konduite decentraliseres og placeres på alle niveauer i den givne organisation, mens der samtidig sker en omformning af den centrale beslutningstagen, således at der stadig er kontrol med beslutningsprocesserne, men gennem mere indirekte virkende styringsmekanismer som fx 'ramme- og målstyring'. (Blau og Scott 1963).

I den forstand er kontrol, styring og koordinering væsentlige nøgleord, når vi taler om centraliseret decentralisering. Der er stadig, som noget afgørende, en forestilling om, at der på det centrale niveau findes et center, en afgørende instans, der søger at styre det samlede arbejdsmarkedsreguleringssystem.

På det område ligger vi på linie med en række andre forskere, som har benyttet tilsvarende begreber. En af hovedpointerne med at anvende disse betegnelser har været at sætte et spørgsmålstegn ved, at nedgangen i medlemstallet specielt i de faglige organisationer og en vis decentralisering og i nogle sammenhænge

svækkelse af overenskomstsystemerne i en række lande kan tages som udtryk for en egentlige deregulering og desorganisering. Det har måske været sådan i England og i USA, men det gælder i ringe udstrækning det kontinentale Europa - selv om der faktisk i mange lande her har været et stort medlemstab. Alligevel er en vis overordnet styring blevet fastholdt trods decentraliseringstendenser (Andersen 2001).

Ferner&Hyman brugte allerede i deres bog fra 1992, *Industrial Relations in the New Europe* udtrykket "centrally co-ordinated decentralisation" som udtryk for denne tendens. I den sammenhæng er det interessant, at de danske arbejdsgiverorganisationer samlet i DA kalder deres overordnede strategi, som den er blevet gennemført ved de skiftende overenskomstforhandlinger for koordineret decentralisering. I deres nye udgave af bogen fra 1998, *Changing Industrial Relations in Europe*, fremhæver Ferner&Hyman, at denne koordinerede decentralisering har vist sig at være en afgørende tendens i Vesteuropa.

"Decentralizations has largely taken the form of controlled an co-ordinated devolution of functions from higher to lower levels of the system; this has strong parallels - possible not alle together accidental - with the widespread pattern of co-ordinated devolution of managerial responsibilities that has taken place within large corporations in recent years."

(Ferner&Hyman 1998, p. xvi).<sup>1</sup>

Franz Traxler benytter i bogen fra 1995, *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, en tredje betegnelse for den samme proces. Han skelner mellem desorganiseret decentralisering og organiseret decentralisering. Det er kun i få af de vestlige lande, der indgår i bogen, at udviklingen af IR-systemet har taget form af en proces, hvor der ikke alene er tale om decentralisering, dvs. en forskydning af de kollektive forhandlinger fra multi-industri til enkelt-industri niveau, men hvor der er sket en deregulering, dvs. hvor lovgivning og/eller kollektive overenskomster er blevet erstattet med ren markedsregulering, og en desorganisering, dvs. en kontinuerlig svækkelse af de kollektive organisationer på såvel arbejdsgiver- som lønmodtagersiden. En sådan desorganiseret decentralisering er sket i lande som Storbritannien og USA. Men de fleste kontinentaleuropæiske lande, som fx Tyskland og Danmark, har derimod været præget af en organiseret decentralisering. Der har været tale om processer, hvor forhandlingskompetence og reguleringsmuligheder generelt er blevet lagt ud til decentrale aktører, fx at kollektive aftaler er blevet rykket fra det nationale hovedorganisationsniveau til sektororganisationsniveauet, eller at der er blevet åbnet for fleksibilitet i aftalerne i forhold til særlige lokale/regionale forhold. Det kan endelig også være indgåelse af virksomhedsspecifikke aftaler. Fælles for disse processer har været, at de er udgået fra centralt hold, og

---

<sup>1</sup> I Ferner og Hymans to bøger er kapitlerne om Danmark skrevet af Steen Scheuer. Selv om han ikke benytter samme begreber som os, gengiver analyserne i hovedtrækkene den samme udvikling, som vi her påviser (Scheuer 1992, 1998).

at der fra dette niveau også finder en fortsat koordinering sted af forhandlingsaktiviteterne.

"The common property of this subgroup of countries is that bargaining tasks have been deliberately delegated to lower level associations in a way that does not eliminate coordinating control by the higher-order associations over the bargaining process at lower levels." (Traxler 1995, p. 7).

Her er altså også koordinering et nøgleord og hermed forestillingen om et fortsat styrende center, idet de centralt placerede organisationer godt nok uddelegerer forhandlingskompetence til lavere placerede enheder, men netop ikke mister den koordinerende kontrol ved disse decentraliseringsprocesser (Andersen 2001).

Udover denne forståelse af centraliseret decentralisering eller organiseret decentralisering som en udlægning af beslutningskompetence under fortsat central kontrol eller styring, har vi i vores anvendelse af begrebet centraliseret decentralisering tillagt yderligere en pointe. Den fremgår, når vi fx taler om, at centraliseret decentralisering forudsætter, at kernen i det centrale aftalesystem, aftaleretten, skal flyttes med ud, når forhandlingerne decentraliseres. Heri ligger, at det ikke kun er udlægning af beslutningskompetence, men i en vis forstand en udlægning af det centrale aftalesystems struktur eller væsentligste karakteristika. I en dansk sammenhæng har vi talt om, at det konsensusbaserede forhandlingsforhold på centralt niveau søges reproduceret på det lokale niveau (Due et al. 1993, 1994). Selv om det først var efter vores egen "opfindelse" af begrebet centraliseret decentralisering, at vi fandt ud af, at det faktisk første gang blev anvendt inden for Chicagoskolens bysociologi i 1920'erne, så var der set på denne måde en meget træffende lighed mellem vores anvendelse af begrebet og den måde, hvorpå det blev brugt af Chicagoskolen. Her betegner begrebet byens udviklingsproces, hvor der opstår nye samlende enheder, der i mindre målestok reproducerer de karakteristiske træk ved den oprindelige bykerne (Park og Burgess 1925, citeret fra Madge 1962). Andersen har udtrykt det på den måde, at vi altså med centraliseret decentralisering i IR-systemet opererer med en forestilling om, at "... der sker en form for duplikation og nedfotografering af den eksisterende centrale hierarkiske styremodel med henblik på styring af mindre enheder." (Andersen 2001, p. 169).

Når vi taler om centraliseret decentralisering er der dermed udtryk for en proces, hvor der trods decentralisering af kompetence fortsat er en vis central styring, og hvor de væsentligste principper i det centrale aftalesystem samtidig er flyttet med ud på det lokale niveau i forbindelse med decentraliseringen. Det er medvirkende til, at vi med de kort nævnte tendenser til en ny krise i det danske organisations- og aftalesystem har fremsat tesen om, at den centraliserede decentralisering måske er ved at blive undergravet og synes at blive erstattet med en form for multiniveau regulering.

Nu kan man - som vi tidligere har fremhævet det - sige, at både den centraliserede regulering og centraliseret decentralisering foregår inden for et multiniveau system, hvor der dermed også sker regulering på flere forskellige niveauer. Traxler

brugte fx også i sammenhæng med den organiserede decentralisering udtrykket "multi-level bargaining systems".

"... the fact that one bargaining level increases in importance does not necessarily mean that it takes place on the cost of other levels, as the case of organized decentralization also demonstrates. This ensues from the complex interplay of manifold bargaining issues, multi-level bargaining systems and the interdependencies among bargaining agents, which opens manifold options for distributing bargaining tasks among the different levels and actors." (Traxler 1995, p. 9).

Men Traxler holder ikke desto mindre fast ved, at der i denne sammenhæng fortsat er en overordnet styring eller koordinering fra det centrale niveau, dvs. forestillingen om et samlende center på det centrale niveau.

Når vi taler om en evt. overgang fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering er det ikke et udtryk for, at der som noget nyt foregår regulering på forskellige niveauer. Det afgørende er derimod, at det samlende center synes at forsvinde, således at der ikke på forhånd kan siges noget om, hvilket niveau der i en given situation vil være det afgørende, ligesom der ikke nødvendigvis er væsentlige strukturmæssige fællestræk mellem forhandlingssystemerne på de forskellige niveauer. På den måde bliver der her en parallel til "governance" tilgangens forestilling om en mere ad hoc-præget netværksstyring på det horisontale niveau som et væsentligt element også i reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne. Det er en linie mellem disse forestillinger og vores billede af arbejdsmarkedsreguleringens udvikling. I dette perspektiv opereres der med et kontinuum af netværk fra løse, ad hoc-prægede netværk i den ene ende af kontinuummet til permanente, eksklusive netværk i den anden. Der er tale om en vekselvirkning mellem vertikale og horisontale forbindelser, og hvor det væsentlige måske ligger i kombinationen af og balancen mellem det horisontale og det vertikale (Andersen 2001, Mailand 2001).

### Mod multiniveau regulering?

I anden halvdel af 1990'erne kom det danske organisations- og aftalesystem ind i en alvorlig kriseperiode. De første tegn var de indre modsætninger på arbejdsgiversiden, som kom til udtryk i forhandlingsrunden i 1995 og gav sig udslag i et brud med takten i forhandlingerne, dvs. det system hvorefter stort set alle overenskomster på det danske arbejdsmarked forhandles inden for den samme tidsperiode hvert andet år. Kulminationen var storkonflikten og det politiske indgreb i overenskomstforhandlingerne i foråret 1998. Problemet var, at den nye form for centraliseret decentralisering, der var bygget op i 1980'erne og 1990'erne for at løse krisen for det centraliserede reguleringssystem i 1970'erne, ikke længere synes at kunne sikre holdbare kompromiser. Uden ændringer i balancen mellem centraliserings- og decentraliseringsprocesserne både horisontalt og vertikalt var der derfor udsigt til, at

også den næste overenskomstssituation i 2000 kunne ende med konflikt, dvs. en tilbagevenden til situationen i 1970'erne, hvor en konflikt i 1973 blev efterfulgt af tre politiske indgreb i træk i 1975, 1977 og 1979.<sup>2</sup>

Den manglende balance lå – som nævnt kort ovenfor – for det første i forholdet mellem sektorniveauet og hovedorganisationsniveauet, hvor der var en markant magtkamp mellem de gamle hovedorganisationer og de store sektororganisationer. Det var specielt tydeligt på arbejdsgiversiden, hvor den nye store sammenslutning for hele industrien, DI, blev så stor, at den reelt kunne diktere vilkårene for alle andre. Medlemsorganisationerne kunne enes om en ressourcemæssig og magtmæssig begrænsning af DA's centrale ledelse, men når det kom til de konkrete overenskomstforhandlinger opstod der hurtigt intern uenighed. DI ville ganske vist begrænse DA's magt, men DI ønskede at fastholde en central koordinering efter devisen, at det var DI's forhandlinger med den modstående sektorsammenslutning på LO-siden, CO-industri, der skulle lægge linien for alle andre. Det kom til at fremstå som et diktat, som de andre arbejdsgiverorganisationer havde svært ved at bøje sig for. Det gik galt i 1995, hvor transportområdet brød med den koordinerede decentralisering og indgik en aftale imod DI's vilje. For at undgå bagefter at tabe ansigt ved at indgå en aftale efter samme retningslinier fik DI CO-industri med på et 3-årigt forlig. Det skabte en utakt i forhandlingerne ikke alene inden for DA's egne rækker, men også i forhold til de øvrige overenskomstområder på det private arbejdsmarked og den offentlige sektor.

Det betyder, at der i stedet for samlede overenskomstforhandlinger for hele arbejdsmarkedet hvert andet år nu er spredte forhandlinger hvert år. At genoprette takten i forhold til de øvrige områder har ikke kunnet lade sig gøre siden. Det er en indikator på, at det traditionelle LO/DA-område ikke længere indtager en så dominerende placering. At genoprette takten inden for LO/DA-området lykkedes først efter stort besvær fra og med forhandlingerne i år 2000. Effekten af de spredte forhandlinger i et relativt lille og gennemsigtigt arbejdsmarked stærkt præget af lighedsideologi som det danske har været en form for løftestangseffekt, der naturligt har løftet opnåede forbedringer fra det ene område til det næste, hvor der yderligere lægges oven på osv. Derved er omkostningsstigningerne formentlig blevet større end de ellers ville have været blevet, og det er en af årsagerne til, at der i DA har været enighed om, at man i hvert fald internt skulle genoprette takten.

Hvis vi ser bort fra det organisations- og personorienterede magtspil, der givet har en vis betydning, så er der også mere objektive strukturelle forhold bag skismaet mellem hovedorganisationsniveauet og sektororganisationsniveauet. Det ene drejer sig om lønsystemerne, hvor det ikke har været muligt for DI og de øvrige organisationer inden for det bevægelige lønsystem at få de sidste områder med det traditionelle centralt aftalte normallønssystem til at decentralisere beslutningerne om løndannelsen. Det drejer sig netop specielt om det nævnte transportområde, men i alt er det ca. 16 pct. af det samlede LO/DA-område, der endnu ikke har et

<sup>2</sup> Den følgende gennemgang bygger bl.a. på vores kapitler om Danmark i ETUI's årbog om de kollektive forhandlinger i en række europæiske lande (Due et al. 1997, 1998, 1999, Madsen et al. 2000).



virksomhedsbaseret lønsystem. Denne manglende samtidighed i decentraliseringsprocessen mellem nogle af sektorerne inden for det samlede LO/DA-område skaber problemer, fordi der er en relativ stor gruppe, der får fastsat lønstigningerne centralt ved overenskomstforhandlingerne, og det risikerer at give en direkte afsmitning til de øvrige områder, som virker undergravende på de lokale forhandlinger.

Problemerne mellem de centrale niveauer kan desuden tilskrives den manglende færdiggørelse af strukturreformerne. Det er netop ikke lykkedes at få skabt effektive sektordækkende sammenslutninger på alle områder. Hvis vi ser bort fra de særlige forhold i den offentlige sektor, så er det på det private arbejdsmarked kun inden for industrien, at reformen er gennemført til bunds med oprettelsen af DI og CO-industri. Ja, faktisk er det kun på arbejdsgiversiden, at man er gået hele vejen og har skabt en enhedsorganisation. CO-industri er kun et forhandlingskartel, der består af selvstændige forbund. Ganske vist har CO-industri været i stand til at agere effektivt, men det kan man ikke sige om de øvrige karteller i LO, ligesom man kun delvist har fået samlet organisationerne uden for industrien på arbejdsgiversiden. Den mangelfulde organisationsmæssige centraliseringsproces på sektorniveauet virker undergravende på den centraliserede decentralisering, som denne form for regulering var tænkt, da arbejdsgiverne påbegyndte deres strukturreform i 1989. Og det er måske hovedårsagen til problemerne mellem de to centrale niveauer.

Men det er ikke kun den horisontale decentraliserings/centraliserings proces, der har været problemer med. For det andet lå den manglende balance i forholdet mellem det centrale niveau og virksomhedsniveauet. Det var vanskeligt at producere løsninger, der på en gang gav så synlige resultater på det centrale niveau, at det var muligt at opnå medlemmernes accept, samtidig med at der var tilstrækkeligt råderum tilbage til de lokale lønforhandlinger, uden at de samlede omkostningsstigninger kom op på et niveau, der samfundsøkonomisk blev anset for uforsvarligt, dvs. skadeligt for konkurrenceevnen. Med den centraliserede decentralisering er det på de fleste områder omkring en tredje del, der fordeles ved den centrale overenskomstforhandling, mens de resterende to tredjedele er overladt til lønforhandlingerne i virksomhederne. Men medlemmernes stillingtagen gennem urafstemning og organisationernes mulighed for at iværksætte konflikt er stadig bundet til den centrale overenskomst. Med de midler, der er til central fordeling i en almindelig 2-årig aftaleforlængelse, er det vanskeligt at give resultatet tilstrækkelige perspektiver til, at medlemmerne siger ja.

I dette ræsonnement ligger parternes implicite accept af en overordnet indkomspolitik præget af løntilbageholdenhed, og derfor er for det tredje også relationen mellem partssystemet og det politiske system blevet aktualiseret. Det var stadig den gamle fælleserklæring fra 1987, der bandt parterne til den indkomstpolitiske ansvarlighed. Der syntes at være et behov for en fornyelse af de treparts-mæssige bindinger.

Det lykkedes at gøre så meget ved de nævnte balanceproblemer, at det i 2000 blev muligt at nå til et forlig – bl.a. ved at forlænge overenskomstperioden til fire år. Spørgsmålet er, om der dermed er blevet udviklet en ny form for centraliseret

decentralisering, som gør det muligt fortsat at sikre reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne, eller om vi er på vej til en form for multiniveau regulering, hvor der ikke længere er et markant center i reguleringssystemet. De nyere tendenser, som vi skal påvise på en række områder, synes ikke at give noget entydigt svar. Det kan måske i sig selv ses som et udtryk for multiniveau regulering.

#### Forlig med perspektiver

Med baggrund i forudsætningerne for begivenhederne i 1998 var parterne op til 2000 meget opmærksomme på faresignaler. Der var en stærk fælles bekymring for aftalemodellens fremtid og en dermed følgende enighed om, at OK2000 skulle bruges til at demonstrere, at parterne stadig selv kan løse problemerne på arbejdsmarkedet. Der skulle nås et forlig, som kunne fjerne krietendenserne.

I september 1999 indgik DA og LO den såkaldte Klimaaf tale, som skulle vise sig styrende for hele overenskomstforløbet 2000 og tillige skulle vise sig at være den faktor, som fik DA og LO – og den danske aftalemodel – tilbage på sporet. OK2000 fik et fredeligt forløb, der hele vejen igennem var præget af parternes fælles interesse i at sikre et forlig, som kunne stemmes igennem.

De interne problemer på arbejdsgiversiden blev løst eller i hvert fald neutraliseret i perioden frem til OK2000. DA's vedtægter blev ændret, således at ingen enkeltorganisation kunne have flertal alene i noget organ under DA. Det var en væsentlig symbolsk markering af, at der er grænser for, hvor dominerende en position, sektororganisationen DI kan indtage.

Det blev allerede i løbet af efteråret 1999 klart, hvad der skulle til at skabe en løsning. Kravet om mere frihed var blevet stadig mere udbredt under forhandlingerne i 1998, og det var blevet styrket siden, bl.a. gennem forligene i begyndelsen af 1999 i den offentlige sektor og på land- og skovbrugsområdet. Der var derfor lagt op til den 6. ferieuge som et nærmest ultimativt krav, og dertil kom fart på opbygningen af arbejdsmarkedspensionen, så man nærmede sig eller måske endda nåede det hidtil fastsatte mål på 9 pct. Det var lige så indlysende, at der ikke var plads til en opfyldelse af disse krav inden for en almindelig 2-årig overenskomstperiode. Dermed blev problemet med balancen mellem det centrale og det decentrale niveau tydeliggjort. Et forlig uden en uges ferieforlængelse var ikke til at få medlemmernes accept af. Men et sådant forlig kunne ikke rummes inden for de midler, der vil være til rådighed ved de centrale forhandlinger om en 2-årig aftale. Derfor blev der også i optaktsfasen talt om, at en længere overenskomstperiode kunne være løsningen, der genskabte balancen.

Med parterne i industrien i front blev der indgået et forlig efter de nævnte retningslinier. Dermed lykkedes det at skabe en bedre balance både mellem hovedorganisationsniveauet og sektororganisationsniveauet i det centrale overenskomstsystem og mellem det centrale niveau og det lokale niveau. Men det retningsgivende forlig var vanskeligt at få overført til områderne, som ikke har lønsystemer med lokale forhandlinger. Det var derfor først efter meget vanskelige forhandlinger og efter et voldsomt pres på organisationerne på dette område, at det lykkedes at få

skabt et forlig også på normallønsområdet, så man kunne få samlet hele forhandlingsrunden i en fælles sammenkædet afstemning via Forligsinstitutionen.

Overenskomstforhandlingerne i 2000 løste således umiddelbart den krisesituation, der tegnede sig efter konflikten i 1998. Men det fremstår mere åbent, om man hermed har skabt en mere langsigtet varig løsning på aftalesystemets problemer. Der er stadig uløste vanskeligheder, der kan true fremtidige forhandlinger. Ud over den manglende balance mellem de to store lønområder, har parterne stadig ikke gennemført den strukturreform, som blev indledt i DA og i LO i 1989. Der er stadig en manglende afklaring af den centrale koordinerings omfang, og hvordan den skal gennemføres, dvs. at sikringen af en ny magtbalance mellem sektororganisationerne og hovedorganisationerne endnu ikke er en realitet. Dertil kommer en manglende afklaring af relationerne mellem parterne og det politiske system.

### Trepartsforhandlinger

Også relationerne mellem det centrale partsniveau og det politiske niveau er fortsat præget af visse problemer. Udviklingen synes at være ad hoc præget med pludselige, situationsbestemte skift mellem et tæt samvirke mellem parterne på arbejdsmarkedet og i det politiske system og en manglende inddragelse af parterne i politiske beslutninger af væsentlig betydning for arbejdsmarkedsreguleringen. Fx opnåede LO og DA i sensommeren 1998 afgørende indflydelse i trepartsforhandlingerne om en ny arbejdsmarkedsreform. Det skete ved at præsentere politikerne for et fuldt færdigt forslag. Derimod var parterne senere samme år omkring efterlønsreformen sat fuldstændig udenfor indflydelse. Den ændring blev gennemført alene som et kompromis mellem partierne i Folketinget.

Arbejdsmarkedsreformen gav især LO-ledelsen blod på tanden, og på LO's kongres i november 1999 blev fremlagt et ambitiøst velfærdspolitisk udspil. Hensigten var at fremme en politik, der gav parterne på arbejdsmarkedet større ansvar og dermed også større indflydelse på betydende velfærdspolitiske områder både vedrørende arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik. Selv om forslaget - efter en del turbulens - blev vedtaget, har det været vanskeligt efterfølgende at få det realiseret. Dels på grund af en vis skepsis i nogle af LO's egne medlemsorganisationer, dels på grund af modstand fra arbejdsgiverne. Det er dog også i en vis udstrækning interessant for regering og folketing at inddrage parterne i en bredere sammenhæng. Det er fx sket i implementeringen og administreringen af de såkaldte fleks- og skånejobs, hvor organisationerne har fået repræsentation i de lokale koordinationsudvalg, der skal sikre et mere rummeligt arbejdsmarked. Men politikerne er ambivalente. Det kan være godt at kunne dele ansvaret med parterne, men det er et problem, hvis det betyder en for stor partsindflydelse.

Også arbejdsgiverne er ambivalente. Ganske vist bandt også DA sig i september 1999 med Klimaaf-talen, som var et oplæg til overenskomstforhandlingerne i 2000, til et tættere samarbejde ikke alene med LO, men også med regeringen omkring fastholdelsen af en fornuftig indkomstpolitisk linie. Men DA - og måske specielt nogle af DA's betydende medlemsorganisationer - stiller sig skeptisk til et mere aktivt politisk engagement, der kan gøre arbejdsgiversiden nærmest direkte

ansvarlig for en socialdemokratisk præget velfærdspolitik. Det er en skepsis, der formentlig kun kan overvindes, når alternativet synes at fremstå som værre end at deltage og påtage sig ansvar. Dermed bliver trepartsinstitutionen præget af at være reaktiv, snarere end at være proaktiv. Og det er netop en mere proaktiv linie, der er LO's hovedmål.

I forbindelse med realiseringen af det såkaldte rummelige arbejdsmarked søgte LO at sikre, at ansatte i såkaldte skånejobs og fleksjobs fik samme rettigheder og skulle være medlem af samme arbejdsløshedskasser (og fagforeninger) som ansatte på almindelige vilkår. Det kunne der ikke opnås enighed om med DA, og derfor valgte LO at få gennemført det politisk i en alliance med regeringen uden om DA. Det viste sig, at regeringen ikke kunne levere denne vare. Dermed blev det demonstreret, at når hovedorganisationerne ikke i enighed kan levere et resultat, der kan løse de problemer, som politisk er kommet i fokus, så får de ikke indflydelse. Det er det grundlæggende princip i den danske aftalemodel i dens bredeste betydning, at parterne på arbejdsmarkedet binder sig til at nå til enighed med hinanden og ikke lader sig friste unødigt af mulighederne for hurtige gevinster ved en politisk alliance. Kun derved kan de nå en langsigtet indflydelse vedrørende mere omfattende arbejdsmarkeds- og velfærdspolitiske spørgsmål, dvs. uden for deres direkte område, reguleringen af løn- og arbejdsforhold.

Samlet set synes det stadig at være et åbent spørgsmål, dels om det politiske system er interesseret i at gennemføre en form for udvidet trepartssystem, som LO ønsker sig, dels om DA vil gå med på LO's linie. Her kommer også spørgsmålet om forholdet mellem hovedorganisationerne og sektororganisationerne ind igen, fordi det kan være et problem for sektororganisationer, der ønsker mere eller mindre fuldstændigt at overtage hovedorganisationernes position, at acceptere en sådan form for udvidet trepartsinstitution, der netop vil styrke hovedorganisationerne. Det er formentlig en væsentlig årsag til DA's tøven. DA's daglige ledelse bliver holdt i frakkeskøderne af medlemsorganisationerne.

#### Eksempler på multiniveau regulering

Selv om krisen i 1998 umiddelbart blev løst med det perspektivrige forlig i 2000, mener vi alligevel, at der er grund til at fastholde tesen om, at det danske aftalesystem er på vej fra centraliseret decentralisering til en form for multiniveau regulering. Vi mener, at ovenstående gennemgang har demonstreret, at det bliver vanskeligt at opretholde en centraliseret decentralisering med et markant styrende center i det samlede reguleringssystem. I det følgende skal vi give nogle yderligere eksempler på tendenserne i retning af multiniveau regulering.

*Arbejdstidsfleksibilitet i den private sektor.* I 1990'erne er der i overenskomsterne på LO/DA-området skete en væsentlig udvidelse i mulighederne for en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden i de enkelte virksomheder. Det har været arbejdsgivernes krav ved de centrale overenskomstforhandlinger, men når de er blevet gennemført, så er det måske også fordi der er tale om en udbredt praksis, der er opstået nedefra. Medarbejderne og tillidsrepræsentanterne er i virksomhederne gået

med til mere fleksible ordninger og har i ikke ubetydeligt omfang skabt nye uformelle regler i modstrid med de mere stive arbejdstidsbestemmelser i overenskomsterne. Det er sket gennem såkaldte skuffeaftaler, som er dokumenteret både i casebaseret forskning (Navrbjerg 1999) og i spørgeskemaundersøgelser. LO's TR-undersøgelse viser fx, at 18 pct. af tillidsrepræsentanterne angiver, at de har indgået skuffeaftaler, der bryder med overenskomstens bestemmelser - typisk om overarbejde og arbejdstid i øvrigt. Det er endda henholdsvis 27 og 24 pct. af tillidsrepræsentanterne i de to største forbund inden for det toneangivende industriområde, Dansk Metal og SiD, der svarer ja til, at de indgår skuffeaftaler (Strøby Jensen et al. 1998).

Paradoksalt nok er der så også tillidsrepræsentanter fra forskellige arbejdspladser, der protesterer kraftigt, når CO-industri imødekommer arbejdsgivernes krav og dermed måske blot formaliserer en gældende uformel praksis. Der er også eksempler på, at skuffeaftalerne reelt set kan være i overensstemmelse med de centralt fastsatte regler, som de lokale parter blot ikke har den nødvendige viden om (Navrbjerg 1999). Men det ændrer ikke ved, at man kan se skuffeaftalerne som et udtryk for en alliance mellem parterne på virksomhedsniveau. Bl.a. på baggrund af de moderne ledelsesformer og dermed følgende nye arbejdsorganiseringer opstår en sådan alliance, der til tider om nødvendigt vil sætte sig op imod de centrale overenskomstparter, og som reelt skaber deres eget lokale reguleringssystem, som efterfølgende kan brede sig og efterhånden også ændre de centrale aftaler. Generelt kan man i denne sammenhæng også tale om, at den kontinuerlige forandringsproces, der præger mange virksomheder både i den private og i den offentlige sektor, formentlig gør det nødvendigt i en vis udstrækning med en styring nedefra, dvs. en form for multiniveau regulering.

*Lønreform i den offentlige sektor.* Med overenskomstforhandlingerne i 1997 blev der på de to store hovedområder i den offentlige sektor (henholdsvis amter og kommuner og stat) indført en lønreform, der på forskellig måde i disse år betyder implementeringen af et nyt mere lokalt baseret lønsystem, hvor der ud over den centralt fastsatte normallønssstigning også er mulighed for i de enkelte amter og kommuner og statslige institutioner og styrelser at aftale funktions-, kvalifikations- og resultatlønstillæg. Man kan sammenligne det med det traditionelle minimallønssystem inden for industrien og dermed se det som et udtryk for centraliseret decentralisering. Det er det også på den måde, at det udtrykkeligt er en del af den centrale aftale, at de lokale løntillæg kun kan tildeles på grundlag aftaler indgået mellem de lokale parter. Aftaleretten - og dermed kernen i forhandlingssystemet - er fulgt med ud. Endnu ikke offentliggjorte undersøgelser af implementeringen af det nye lønsystem i amter og kommuner antyder dog, at denne duplikation af det centrale aftlesystem på det lokale niveau (Andersen 2001) er vanskelig at gennemføre - bl.a. fordi aftaleretten ikke blot skal ses som et juridisk og politisk middel. Skal en lokal aftaleret fungere kræver det udvikling af en forhandlingskultur, som svarer til kulturen på det centrale niveau. En del af den centraliserede decentralisering, som vi har defineret det, må derfor i en danske sammenhæng indebære en reproduktion på

det lokale niveau af det konsensusbaserede forhandlingsforhold på det centrale niveau (Due et al. 1993, 1994). Hvis en sådan reproduktion ikke finder sted, kan den langsigtede tendens meget vel blive en egentlig individualisering af løndannelsen i stedet for etableringen af et lokalt kollektivt forhandlingsystem. Og hvis det bliver tilfældet - og aftaleretten dermed reelt sættes ud af kraft - er der ikke længere tale om centraliseret decentralisering, men netop en form for multiniveau regulering af lønnen i den offentlige sektor.

*Den tredje arbejdsmarkedsreform og efterløøn.* Når man ser på relationerne mellem partssystemet og det politiske system er der - som allerede nævnt ovenfor - også tendenser i retning af multiniveau regulering. I det ene øjeblik er der tale om en form for trepartsregulering med parterne tæt inddraget, fx den tredje arbejdsmarkedsreform. I det andet øjeblik er det en ren politisk regulering, hvor parterne holdes udenfor, som fx gennemførelsen af efterlønsreformen. Det virker situationsbestemt, hvornår parterne er med, og hvornår de ikke med. LO ønsker et udbygget trepartssystem. DA er meget tøvende, og det er det politiske system også. Den nævnte Klimaaftale gennemført forud for OK2000 kan nok ses som en vis styrkelse indkomstpoltisk, en slags fornyelse af Fælleserklæringen fra 1987, men det er stadig en relativt situationsbestemt aftale. Parterne har i mæglingforslaget fra foråret 2000 forpligtet hinanden på, at aftalen skal fornyes. Men det står åbent, hvordan relationerne vil udvikle sig næste år - hvor det måske er under en ny borgerlig regering. Den traditionelle meget partsorienterede regulering af alle forhold med direkte relation til aftalesystemet og arbejdsmarkedspolitikken er ikke en given sag. Det bliver måske netop mere multiniveau regulering end en regulering bestemt af konsensusprincippet, hvor parterne først bliver enige, og derefter bliver det omsat til lovgivning i det omfang, at det er nødvendigt.

*Implementering af EU-direktiver.* Den relativt nye internationale arbejdsmarkedsregulering er måske det stærkeste tegn på udvikling af en multiniveau regulering. Det er her den danske aftalemodel for alvor bliver udsat for udfordringer.

Parterne i Danmark sikrede måske med OK2000 balancen mellem hovedorganisationerne og sektororganisationerne på det centrale niveau på den ene side, og mellem dette niveau og det lokale virksomhedsniveau på den anden side. Men balancen i forhold til det internationale niveau kan vise sig at blive et større problem. Det handler først og alt om EU, og det skal erindres, at der ikke alene er tale om et nyt internationalt politisk niveau, som man skal forholde sig til. Det er også et organisations- og aftalesystem på EU-niveauet. Det åbner muligheder for et netværk af nye relationer på kryds og tværs mellem de politiske niveauer og aftaleniveauerne nationalt, internationalt (mellem aktørerne i de enkelte lande) og transnationalt (på EU-niveau), det vil netop sige multiniveau regulering.

Parterne i Danmark har sædvanligvis set det som en forudsætning for at bevare aftalemodellen, at det bliver muligt at implementere EU-direktiver om arbejdsmarkedsforhold via overenskomsterne. Hvis der kommer for meget supplerende lovgivning på grund af kravet om, at alle skal være omfattet af de politiske direkti-

ver, så forskubbes balancen mellem aftaler og lovgivning i den danske model. Det vil mindske organisationernes indflydelse, og ikke mindst fagbevægelsen risikerer at miste medlemmer. Hvorfor være medlem af en organisation, når rettighederne alligevel er sikret gennem lovgivning.

Denne aftalemulighed er blevet truet gennem EU-Kommissionens åbningskrivelse til den danske regering, hvori der sættes et spørgsmålstejn ved den danske implementering af arbejdstidsdirektivet gennem overenskomsterne. Regeringen har sendt sit svar, og det er indtil videre et åbent spørgsmål, om der kommer en sag mod Danmark ved EF-Domstolen. Hvis der gør det, og hvis sagen går Danmark imod, så kan det blive tuen, der får læsset til at vælte. Så vil der relativt hurtigt blive tale om en afgørende ændring af den aftalebaserede danske model i retning af en mere lovgivningsbestemt regulering af arbejdsmarkedet. Sådan vurderes situationen i hvert fald af de to dominerende parter på hovedorganisationsniveau LO og DA.

Der er altså en forestilling om, at udviklingen på det internationale niveau som en effekt forrykker balancen mellem det politiske niveau og partsniveauet nationalt. Men måske kan man også se det som et resultat af, at det netop er disse parter, som har svært ved at tilpasse sig et system præget af multiniveau regulering i stedet for centraliseret decentralisering, hvor det var LO og DA og deres store medlemsorganisationer, der udgjorde centeret i reguleringssystemet. Der synes at blive tale om en anden balance og et andet mix mellem parternes selvregulering og den politiske regulering, og det vil stille endnu større krav til parternes evne til sammen at skabe de nødvendige kompromiser, hvis de ønsker at fastholde deres indflydelse og dermed sikre den danske aftalemodel under nye betingelser.

Som situationen tegner sig i foråret 2001 er der dog en stærk fornemmelse af, at der næppe foreløbig vil blive gennemført nye former for den mere hårde EU-regulering, hvad enten det er i form af lovgivningsmæssigt gennemførte direktiver eller aftaler mellem parterne på europæisk niveau. Det er i forlængelse af Nice-traktaten, hvor der ikke kom det store gennembrud for flertalsafgørelser på en række social- og arbejdsmarkedspolitiske mråder, de mere "bløde" reguleringsformer, som er på dagsordenen i EU. Den såkaldte åbne koordinering blev indført på beskæftigelsespolitikens område med Amstedamtraktaten, og den blev ved topmødet i Lissabon udvidet til det sociale- og arbejdsmarkedspolitiske område. Denne metode indebærer, at regeringerne forpligter sig til gennem ministerrådet at koordinere deres handlinger på disse områder (Art. 126, II). Det følges op gennem en procedure med årlige anbefalinger til nationale handlinger ("annual guidelines for national action") og årlige rapporter fra medlemsstaterne om, hvad der er gjort for at følge anbefalingerne. Rapporterne evalueres af en permanent komite af nationale embedsmænd på højt niveau og af Kommissionen, og det kan så føre til forslag til Ministerrådet om nye specifikke anbefalinger. Det er en form for koordinering, som også indebærer multiniveau regulering, men som umiddelbart harmonerer med den danske aftalemodel, fordi der ikke sættes spørgsmålstejn ved særlige nationale procedurer og metoder.

"These rules provide for multilevel and recursive processes of joint problem analyses and goal setting, self-commitment and self-evaluation, combined with common monitoring and central benchmarking capacities. Such arrangements appear plausible if it is assumed that member states see themselves pursuing parallel, rather than conflicting goals, but also prefer to remain free in defining and adopting their own measures for reaching this goal - presumably because national conditions are so different or politically salient that uniform solutions could not be effective or politically acceptable."

(Scharpf 2000).

Scharpf diskuterer interessant nok "open co-ordination" i et forskningsnotat, hvor han fremhæver, at EU og medlemsstaterne har udviklet sig til "a multilevel-polity", og derfor ikke udtømmende kan analyseres med enkle forestillinger, som enten ser udviklingen alene i lyset af relationerne mellem nationalstaterne (the "intergovernmental" perspective) eller som fremvæksten af en suveræn overnational regulering, som svarer til de nationale politiske systemer (the "supranational" perspective). Scharpf forsøger at fange den europæiske politik "multilevel institutional configuration" ved at opstille et sæt af begreber, som repræsenterer "different modes of multi-level interaction". Det er på den ene side "mutual adjustment", som forbliver på det nationale niveau, og på den anden side de følgende former, som udtrykker en institutionaliseret interaktion på europæisk niveau: "intergovernmental negotiations", "joint decisions" og "hierarchical direction". "Open co-ordination" vurderes som en ny form for interaktion, der placeres mellem "mutual adjustment" og "intergovernmental negotiations". Scharpf søger med sine begreber at fange de vertikale relationer mellem de europæiske og de nationale politiske niveauer. Han fremhæver, at begreberne derfor skal suppleres med andre "lower-level concepts", der kan anvendes til analysen af de horisontale relationer, dvs. som fokuserer på "structures and processes of interest intermediation and on the political interactions between governmental actors at both levels and their constituencies." (Scharpf 2000).

Det er i denne sammenhæng man skal se, hvordan arbejdsmarkedsreguleringen i Danmark, via udviklingen at et internationalt reguleringsniveau, yderligere bliver præget af og indgår i et netværk af multiniveau relationer med både nationale og internationale aktører.

## Opsamling

Alt i alt kan eksemplerne ses som det tegn på en arbejdsmarkedsregulering, der næppe længere fuldstændigt kan dækkes af begrebet centraliseret decentralisering. Det er heller ikke en desorganisering eller en deregulering, men en mere netværksstyret ad hoc-præget reguleringsform. Spørgsmålet er så, om den danske aftalemodel, som den hidtil har fungeret kan overleve en sådan udvikling? Det vil i hvert fald sætte parternes selvreguleringsprincip - som det sædvanligvis defineres - på en prøve. I nogle tilfælde vil parterne få større indflydelse og betydning, fx når de



inddrages i udviklingen og implementeringen af socialpolitiske initiativer, herunder opnår repræsentation i de lokale sociale koordinationsudvalg, der skal sikre et mere rummeligt arbejdsmarked. I andre tilfælde bliver de overhalet af en mere direkte politisk regulering, fx i forbindelse med implementering af EU-direktiver, hvor det måske kan friste over evne for en af parterne at sikre egne interesser i forhold til det politiske system i stedet for først at gå på kompromis med modparten i aftalesystemet. Den største udfordring vil formentlig komme fra det nye internationale reguleringsniveau, som måske ikke umiddelbart vil kunne indpasses i det traditionelle danske aftalesystem.

Det skal understreges, at parternes selvregulering ikke er nogen statisk størrelse. Der har - som vi har set det - altid være tale om et mix mellem aftaler og lovgivning. Og selvreguleringen har fungeret i en form for balance mellem aftaler og lovgivning. Multiniveau reguleringen kan føre til et nyt mix og dermed ændrer balancen, og derfor stiller den krav til parterne om at tilpasse sig og udvikle nye relationer, hvis balancen skal genoprettes under et nyt mix.

Set i et netværks perspektiv kan man fremsætte den tese, at den optimale regulering af arbejdsmarkedet ikke sker via parternes selvregulering alene, men via et tæt samspil mellem parterne og det politiske system. Egentlig har det altid været tilfældet, når man vurderer den danske arbejdsmarkedsregulerings historie, som vi har gjort det ovenfor. Og set i det lys har der i høj grad været kontinuitet i udviklingen. Forandringen ligger i, at tesens relevans i høj grad synes at blive skærpet med overgang fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering.

Der er tydelige tegn på fortsat skiftende og samtidige centraliserings- og decentraliseringsprocesser i den samlede arbejdsmarkedsregulering. Men det ser ud som om, at det vil være vanskeligt at opretholde en form for centraliseret decentralisering, hvor der fortsat er et markeret center i reguleringssystemet. Det vil sige, at der samtidig kan forventes væsentlige reguleringsmæssige initiativer både på det lokale niveau, på de centrale aftaleniveauer, på det politiske niveau nationalt og på det internationale niveau. Hvilke niveauer, der vil være afgørende, vil afhænge af de skiftende situationer, som vil sætte arbejdsmarkedsreguleringen under pres.

I Danmark har centret i arbejdsmarkedsreguleringen ligget mellem sektororganisations- og hovedorganisationsniveauet i de senere årtier. Det er allerede en vis forskydning i forhold til det mere markante center på hovedorganisationsniveauet under den centraliserede regulering frem til slutningen af 1970'erne. Udviklingen i retning af multiniveauregulering vil formentlig medføre, at en central partsstyring ikke kan gennemføres så markant som indtil nu. Der må nødvendigvis være mere plads til en selvstændig lokal regulering, og det kan næppe undgås, at der fra det nationale politiske niveau og ikke mindst fra det internationale niveau vil komme initiativer, som vil afgrænse parternes muligheder for selv at styre reguleringen.

En vis form for styring og dermed indflydelse på retningen af den samlede udvikling kan måske opretholdes. Men spørgsmålet er, om det center, hvorfra en sådan mere afgrænset central styring kan gennemføres, mere sandsynligt vil flytte til det politiske niveau eller måske til et sted mellem det politiske niveau og aftalesystemet. Det kan der næppe gives noget sikkert svar på, men en ting er sikker.

Hvis medlemsorganisationerne og ledelserne i hovedorganisationerne, LO og DA, ikke kan enes dels om at gennemføre deres strukturreformer til bunds både organisations- og ledelsesmæssigt, dels om i fællesskab at nå frem til kompromiser om de afgørende spørgsmål i arbejdsmarkedsreguleringen, så vil deres muligheder for indflydelse formentlig afgørende blive svækket i fremtiden.

Kernen i problemet ligger måske stadig, hvor det har ligget i gennem mange årtier: i det manglende held med at sikre en balance mellem sektorniveauet og hovedorganisationsniveauet. Igen er det interessante i udviklingen, at der både er tale om tendenser til decentralisering og centralisering, og derfor kan sektororganisationerne netop ikke løfte opgaven alene. Hvis fx DI fortsat mener, at det er nødvendigt at sikre en samlet koordinering af reguleringen af løn- og arbejdsforhold, så må det ske via en samling på hovedorganisationsniveauet. Og hvis parterne skal opnå indflydelse i forhold til det nationale politiske systems forsøg på at påvirke udviklingen, så kræves der også et samspil på hovedorganisationsniveauet. Det samme må anses som en forudsætning også i forhold til de tilfælde af international aftalemæssig- og politisk regulering, som fortsat kan forventes i fremtiden.

## Referencer

- Andersen, Søren Kaj. 2001. *Mellem politik og marked. Interesseorganisering og lønregulering på de kommunene/regionale arbejdsmarkeder i EU*. Ph.d.-afhandling, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Blau, Peter M. og Scott, W. Richard. 1963. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Clegg, Hugh A. 1976. *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell.
- Crouch, Colin. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin og Traxler, Franz (red.). 1995. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury.
- DA. 2000. *Arbejdsmarkedsrapport 2000*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1980. *Overenskomstsystemets sammenbrud*. København: Akademisk Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Strøby Jensen, Carsten. 1993. *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Strøby Jensen, Carsten og Petersen, Lars Kjerrulf. 1994. *The Survival of the Danish Model. A Historical Sociological analysis of the Danish System of Collective Bargaining*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. "Socialdemokratiet og fagbevægelsen i en opbrudsperiode", pp. 485-534, i Callesen, Gerd et al. (red.) *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*. København: Fremad.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Strøby Jensen, Carsten og Hansen, Lise Lotte. 1997. "Denmark", pp. 107-29, i Fajertag, Giuseppe (red.) *Collective Bargaining in Western Europe 1996-1997*. Bruxelles: ETUI.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Petersen, Kåre F.V. og Strøby Jensen, Carsten. 1998. "Denmark", pp. 71-108, i Fajertag, Giuseppe (red.) *Collective Bargaining in Western Europe 1997-1998*. Bruxelles: ETUI.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Strøby Jensen, Carsten. 2000. "Denmark", pp. 125-54, i Fajertag, Giuseppe (red.) *Collective Bargaining in Europe 1998-1999*. Bruxelles: ETUI.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2000. "Varför är den danska avtalsmodellen annorlunda än den svenska", pp. 13-32, i Tegle, Stig (red.) 2000. *Har den svenska modellen överlevt krisen?* Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Strøby Jensen, Carsten. 2000. "The September Compromise: A Strategic Choice of Danish employers in 1899", pp. 43-70, i *Historical Studies in Industrial Relations. No. 10 autumn 2000*. Keele University, Centre for Industrial Relations.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2001. *Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede. Forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling*. LO-dokumentation. No. 1/2001. København: The Danish Confederation of Trade Unions.

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

Ferner, Anthony and Hyman, Richard (red.). 1992, 1998. *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.

- Ferner, Anthony and Hyman, Richard (red.). 1998. *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Galenson, Walter. 1952. *The Danish System of Labor Relations: A Study of Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Madge, John. 1962. *The Origins of Scientific Sociology*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Madsen, Jørgen Steen, Due, Jesper og Jørgensen, Carsten. 2001. "Denmark", i Fajertag, Giuseppe (red.) *Collective Bargaining in Europe -2000*. Bruxelles: ETUI. Forthcoming. (Kan downloades fra ETUI's website).
- Mailand, Mikkel. 2001. *Den danske model lokalt og regionalt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Navrbjerg, Steen E. 1999. *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Park, Robert E. og Burgess, Ernest W. 1925. *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Poole, Michael. 1984. *Theories of Trade Unionism: A Sociology of Industrial Relations*. Revised Edition. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rogowski, Ralf. 2000. "Industrial Relations as a Social System", pp. 97-126, i *Industrielle Beziehungen*. Vol. 7, no. 1, 2000. Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 2000. "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe". *MPIfG Discussion Paper 00/5*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scheuer, Steen. 1992. "Denmark: Return to Decentralization", pp. 168-97, i Ferner og Hyman (red.) 1992.
- Scheuer, Steen. 1998. "Denmark: A Less Regulated Model", pp. 146-170, i Ferner og Hyman (red.) 1998.
- Sisson, Keith. 1987. *The Management of Collective Bargaining. An international Comparison*. Oxford: Blackwell.

Strøby Jensen, Carsten, Steen E. Navrbjerg og Nikolaj Lubanski. *Fagbevægelsens tillidsrepræsentant - forholdet til de faglige organisationer og overenskomstsyste-  
met*. Tillidsrepræsentantundersøgelsen 1998. København: LO.

Traxler 1995. "Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disor-  
ganized Decentralization as a Map for Industrial Relations", pp. 3-19, i Crouch og  
Taxler (red.) 1995.