

Trepartsforhandlinger og den danske model

ARTIKEL

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

2. juni 2014

Trepartsforhandlinger

Trepartssamarbejde kan bredt *defineres* som relationer mellem arbejdsmarkedets parter og de politiske aktører og indeholder en gensidig inddragelse i beslutningsprocesser. Et sådant samarbejde kan antage forskellige former, fx have både formel og uformel karakter, være kontinuerligt eller ad hoc-præget, involvere drøftelser eller egentlige forhandlinger, dreje sig om enkeltstående spørgsmål eller et kompleks af tværgående overenskomstmæssige og politiske problemer, foregå nationalt eller på regionale/lokale niveauer og dreje sig om forberedelsen og gennemførelsen af nye overenskomster eller ny lovgivning samt implementeringen og administrationen af gennemført lovgivning (Mailand 2011). Trepartssamarbejdet har i Danmark været udbredt på det arbejdsmarkedspolitiske område, men har været mere sporadisk vedrørende mere overordnede politiske spørgsmål. Det skal ses i sammenhæng med den danske aftaleregulerings særlige karakteristika.

Parternes selvregulering i den danske model

Reguleringen af løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked er først og fremmest karakteriseret ved parternes *selvregulering*. Det er organisationerne, der selv gennem kollektive overenskomster fastsætter vilkårene. Heri adskiller de danske arbejdsmarkedsforhold sig fra andre mere politisk regulerede modeller. Dermed ikke været sagt, at relationerne mellem parter og politik spiller en mindre rolle i Danmark. Som udgangspunkt var det i aftalesystemets etableringsperiode afgørende for skabelsen af de processuelle rammer omkring den partstyrede model. Det skete gennem lovgivning om arbejdsret og forligsinstitution i 1910 som et resultat af forhandlinger i Augustudvalget af 1908 – et ud-

valg med partsrepræsentanter og juristen Carl Ussing som formand. Man kan tale om den første banebrydende trepartsforhandling. Vægten var at skabe forudsætninger for parternes selvregulering under mere ordnede rammer. Det var ikke et skridt i retning af et trepartssystem, hvor lovgivning blev et kontinuerligt anvendt redskab i reguleringen på arbejdsmarkedet – tværtimod (Due og Madsen 2012).

Men samtidig blev udviklet en praksis for inddragelse af parterne ved gennemførelse, implementering og administration af lovgivning af relevans for arbejdsmarkedet og derudover drøftelse med parterne om bredere politikområder som økonomisk politik, herunder indkomspolitik og velfærdspolitiske problemstillinger. Det er derfor, vi anvender betegnelsen *den danske model* og ikke alene den danske aftalemodel (Due et al. 1993, Due og Madsen 2012).

Konsensusprincippet

I sammenhæng med gennemførelsen af den processuelle lovgivning blev udviklet et ”konsensusprincip”, der i al sin enkelthed går ud på, at den lovgivningsmæssige understøtning af parternes aftalesystem kun gennemføres på basis af forudgående enighed mellem de to parter. Det samme princip har næsten uden undtagelser siden været gældende i forbindelse med revision af denne processuelle lovgivning. Hvis der skal være tale om selvregulering må det være en logisk konsekvens, at parterne samlet indgår i drøftelser med det politiske system. Hvis en af parterne alene laver aftale med regeringen, vil det bringe partsreguleringen i krise.

Det vil ofte samtidig give problemer for de politiske aktører, der som hovedregel kun vil være indstillet på at inddrage parterne, hvis de bidrager til løsning af væsentlige samfundsmæssige problemer. Og det forudsætter netop opnåelse af konsensus mellem parterne. Disse parter er interesseret i at deltage, fordi de derved kan opnå udslagsgivende indflydelse. Til gengæld kræver det, at de går på kompromis, fordi de risikerer at blive afvist, hvis de blot ensidigt prøver at forfægte egne interesser. Det kan karakteriseres som et ”dobbelt afhængighedsforhold”. Konsensusprincippet har været uantastet, hvad angår den processuelle regulering. Når det gælder den begrænsede lovgivning om *substantielle spørgsmål*, har det derimod været mere omdiskuteret. Derfor blev i anden halvdel af 1930’erne indført både en funktionærlov og en ferielov. Men det er dog forblevet undtagelsen, der bekræfter reglen om parternes selvregulering.

Parternes holdning til inddragelse i de bredere politiske spørgsmål har også været præget af en vis uenighed. Det er typisk LO, der har været mest offensiv i tilslutningen til større trepartsprojekter – bl.a. på grund af det traditionelt tætte forhold mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. DA har derimod indtaget en principiel skeptisk holdning. Derfor har der i forsøg på trepartsforhandlinger gennem tiden ofte været tale om en indledende fase præget af et *topartsforløb*, hvor det typisk har været LO og regeringen, der har prøvet på at udvikle en fælles dagsorden.

Der har enkelte gange været direkte forsøg på at gennemføre sådanne projekter politisk på trods af arbejdsgivernes modstand. Det gælder fx LO's ØD-projekt i 1970'erne. Det kan ses som et direkte brud på konsensusprincippet og et opgør med den danske model. Sådanne forsøg har dog ikke haft nogen let gang på jorden. Der har ikke kunnet skabes flertal i Folketinget for den slags reformer. Det skyldes den kendsgerning, at der – med meget afgrænsede undtagelser – aldrig har været et rent socialistisk flertal i Folketinget. Hovedreglen har været, at midterpartier – med Det Radikale Venstre i spidsen – har haft de afgørende stemmer. Man kan sige, at det er disse parlamentariske magtforhold, der har været udslagsgivende for, at konsensusprincippet efterhånden er blevet generelt gældende. Men det ændrer ikke ved, at der stadig har været eksempler på forskelle i parternes opfattelse af, hvordan skiftende trepartsforløb har skullet håndteres.

Fælleserklæringen af 8. december 1987

Med dette udgangspunkt er det naturligt, at trepartssamarbejde er forblevet et relativt begrænset fænomen i den danske models historie. Der er kun meget få eksempler på egentlige trepartsforløb med betydende samfundsmæssige spørgsmål på dagsordenen (Mailand 2008, 2011). *Fælleserklæringen af 8. december 1987*, der gennem en lang og kompliceret proces førte til indførelsen af arbejdsmarkedspensioner (AMP), er eksemplet på et sådant forløb, der som resultat havde en egentlig samfundsreform med langsigtede konsekvenser. Men som sådan er det også mere undtagelsen, der bekræfter reglen (Due og Madsen 2003, 2012).

Baggrunden for Fælleserklæringen var et årelange slagsmål mellem fagbevægelsen og den konservativt ledede regering, som søgte at gennemføre en lavinflationspolitik, og bl.a. derfor havde suspenderet og siden afskaffet den automatiske dyrtidsregulering, som gav lønkomensation for prisstigninger. De anstrengte relationer kulminerede med et politiske indgreb i overenskomstforhandlingerne og følgende omfattende proteststrejker i 1985. På baggrund af en vis økonomisk fremgang – og regeringens interesse i at vinde valget i efteråret 1987 – blev der gennemført markante lønstigninger ved overenskomstfornyelserne i foråret 1987. Men da den internationale økonomiske situation blev stærkt forværret i efteråret, var den danske økonomi truet. Noget måtte gøres for at forbedre konkurrenceevnen, og samtidig var der et behov for øget privat opsparing, hvilket harmonerede med fagbevægelsens ønske om gennemførelse af arbejdsmarkedspensionsordninger.

Resultatet blev en aftale, der med omlægning af afgifterne adresserede konkurrenceevnen sammen med fagbevægelsens tilslutning til, at omkostningsudviklingen ikke måtte overstige udlandets – herunder ikke mindst Sverige og Tyskland. Det blev til LO-sloganet: Hellere jobfest end lønfest. Et trepartsudvalg blev nedsat til at undersøge modeller for en ny arbejdsmarkedspensionsordning. Hovedtanken var, at pensionssystemet skulle gennemføres via over-

enskomsterne, men regeringen gav tilsagn om at bidrage med nødvendig supplerende lovgivning. Fagbevægelsen opfattede regeringens tilsagn som et løfte om lovgivning, der også kunne sikre pensioner til lønmodtagere udenfor det overenskomstdækkede område. Det blev aldrig til noget, og det har betydet, at der stadig er en restgruppe, idet ca. 20 pct. ikke er omfattet.

Især arbejdsgiverne var betænkelige, fordi de frygtede, at lønmodtagerne ikke ville acceptere at bytte løn med pension, og at fagbevægelsens ledelse ville bruge det som murbrækker for Økonomisk Demokrati. Økonomisk Demokrati indebærer et krav fra fagbevægelsen om en andel af virksomhedernes overskud med det formål at udvikle fondsdannelser, der kan sikre medlemmerne større indflydelse i de enkelte virksomheder og de faglige organisationer øget indflydelse på erhvervslivet generelt. Betænelighederne blev ryddet af vejen, og de nye pensionsordninger kom til at fungere som et samarbejdsprojekt mellem parterne. Som en af hovedpersonerne i processen – den daværende medarbejder i Finansministeriet, Ander Eldrup, har formuleret det: *”... arbejdsmarkedspensionerne i den skala, vi fik dem op at køre, er den største enkeltstående reform siden 2. verdenskrig.”* (Djøjf-bladet, nr. 10, 30. maj 2014).

Dobbeltregulering

AMP-reformen var startskuddet til, at der i de kollektive overenskomster fra starten af 1990'erne kom stadig flere velfærdsemner. Ud over arbejdsmarkedspension fx efter- og videreuddannelsesrettigheder, løn under barselsorlov. Der er tale om spørgsmål, der dermed både reguleres via lovgivning og overenskomster. Det har åbnet for et større samspil mellem parter og politik. Det giver parterne større indflydelse, men truer også deres selvregulering.

Trepart i 90'erne og 00'erne

Efter realiseringen af AMP blev forsøg på trepartssamarbejde igen mere sjældent. Man kunne forestille sig, at de socialdemokratiske ledede regeringer gennem 1990'erne kunne give nye muligheder, men det var tydeligt, at der efterhånden blev større afstand mellem LO-fagbevægelsen og Socialdemokratiet. De socialdemokratiske ministre var mere interesseret i gennemføre deres store arbejdsmarkedsreformer politisk end at inddrage parterne. Det var kun, da LO og DA i enighed tog et initiativ, at forløbet i 1998 fik egentlig treparts karakter.

Under Anders Fogh Rasmussens VK-regeringer fra slutningen af 2001 var der i første omgang et direkte fjendtligt forhold mellem regeringen og fagbevægelsen, der blev svækket med indførelsen af den såkaldte frihedspakke for arbejdsmarkedet i 2002. Men efterhånden blev relationerne blødt op og resultatet blev to store trepartsaftaler, dels om efter- og videreuddannelse på det private arbejdsmarked forud for OK 2007, dels den såkaldte Kvalitetsreform vedr. den offentlige sektor i sommeren 2007. Der var dog langt fra tale om reformskabende forhandlinger. Mest af alt var det taktisk bestemte træk, der skulle vise rege-

ringen som et velfærdsfremmende parti, samtidig med at der blev skubbet en kile ind mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet.

Opsamling

Fælleserklæringen af 8. december 1987 og indførelsen af arbejdsmarkedspensioner er – som nævnt – fremhævet, fordi det er det hidtil eneste eksempel på et omfattende trepartsforløb med et væsentligt samfundsmæssigt reformperspektiv. Men Fælleserklæringen er også vigtig, fordi processen, der her blev igangsat, viser komplikationerne ved sådanne forsøg. Formuleringen af den præcise dagsorden og udfaldet af forhandlingerne synes i høj grad at være udtryk for et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder (Kochan et al. 1984, Simon 1976, Rothstein 2005, Tsebelis 1990).

Fælleserklæringen er en vigtig reminder om, at politik sjældent er en rationel velordnet proces, men i høj grad beror på uforudsete hændelser og resulterer i ikke-tilsigtede konsekvenser, og hvor personlige uformelle relationer spiller en afgørende rolle, når der skal nås til løsninger i det spegede spil (Merton 1936, 1968, Scharpf 1997)(Due og Madsen 2012). Man kan sige, at tre betingelser skal opfyldes, hvis der under disse betingelser skal være udsigt til, at trepartsforhandlinger kan føre til noget:

1. Der skal være noget væsentligt at tale om, og aktørerne skal være godt forberedte.
2. Parterne skal have noget at bytte med.
3. Parterne skal have prokura (dvs. mandat til at træffe de nødvendige beslutninger og herunder tage ansvar politisk og økonomisk).

Disse tre betingelser blev opfyldt af de centrale aktører under forløbet med AMP, men alligevel var reformen i flere omgange ved at falde på gulvet. Hvis man sammenligner med det tilsvarende trepartsforløb i 2011-12 – jf. casebeskrivelsen – var betingelserne derimod ikke opfyldt.

Under Trepert 12 viste det sig, at forhandlerne fra de store fagforbund i LO ikke at have prokura, og der var i realiteten heller ikke noget at bytte med. Fagbevægelsens medlemmer har nærmest allerede betalt tre gange. Det hele startede som et forsøg på at redde efterlønnen, men da det faldt til jorden forsvandt grundlaget for at yde mere arbejde. Samtidig var det tænkt fra LO's side som det store projekt, som skulle gøre LO uundværligt. Det skulle vise, at det var rigtigt, at slutte op om oppositionens politikudvikling, og nu var der 'pay back-time'. Men LO'erne overspillede kortene og regnede med, at den pris, regerin-

gen forlangte (de to fridage af en eller anden art) nok skulle glide ned – selv om mange udtalte sig mere eller mindre negativt. Det holdt ikke.¹

JD/JSM

02.06.14

¹ De tre betingelser blev formuleret af chefkonsulent Niels Lykke Jensen på FAOS' og Pension Danmarks konference i anledning af 25 året for Fælleserklæringen den 8. juni 1912 i Fællessalen på Christiansborg – præcis dagen, hvor det aktuelle trepartsforsøg brød sammen. Niels Lykke Jensen bygger på sin erfaring fra ansættelse både i LO og AC. Man kan se det som eksempel på, hvordan aktører i politiske processer selv udvikler analytiske begreber til forståelse af deres virksomhed.

Referencer

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2003. *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2012. *Når trepartssamarbejde skaber reformer. Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året for Fælleserklæringen af 1987*. København: FAOS og Pension Danmark.

Kochan, Thomas A., McKersie, Robert B. & Cappelli, Peter. 1984. "Strategic Choice and Industrial Relations Theory". *Industrial Relations*, vol. 23, nr. 1, s. 16-39.

Mailand, Mikkel. 2008. *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mailand, Mikkel. 2011. *Trepartssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*. Notat. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Merton, Robert K. 1936. "The unanticipated consequences of purposive social action". I *American Sociological Review*. Nr. 1, s. 894-904.

Merton, Robert K. 1968 (Udvidet udgave. Første udgave 1949). *Social Theory and Social Structure*. New York: the Free Press.

Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Simon, Herbert A. 1976. (3. udgave. Første udgave 1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkely: University of California Press.