

“Beregningerne af de økonomiske og miljømæssige effekter er foretaget ved inddragelse af økonomiske, biologiske og geologiske modeller og analyser. De økonomiske modeller bruges til at beregne de samfundsøkonomiske omkostninger, målt ved en nedgang i det samlede forbrug, og effekterne på landbruget, f.eks. ændringen i sammensætningen af afgrøder. Geologiske analyser beskriver de afledte effekter på sandsynligheden for forekomsten af pesticider over grænseværdien i det indvundne drikkevand og i hele grundvandsressourcen. Endelig bruges den biologiske model til at belyse effekten på biodiversiteten i agerlandet, indikeret ved bestanden af lærker.”

Fra kapitlet “Vand og natur”, Dansk Økonomi, efterår 2004



Vismændene og den danske model

Af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen¹

DØR er en af de få danske permanente tværgående trepartsinstitutioner, og ved etableringen af DØR, spillede formandskabet en dramatisk rolle i forsøget på markant at ændre den danske model. Men siden har DØR haft en mere begrænset betydning for parterne på arbejdsmarkedet. Hvad der som udgangspunkt så ud til at blive et afgørende omdrejningspunkt for en indkomstpolitisk bestemt aftaleregulering, blev på grund af parternes egen decentralisering af aftalesystemet til et mindre betydningsfuldt rådgivende organ.

Når vi i dag taler om den danske model, er det, vi har i tankerne, som regel arbejdsmarkedsreguleringen i Danmark, som den har fungeret de seneste årtier. Hvis vi går så langt tilbage, som 50 år – og dvs. tiden for etableringen af Det Økonomiske Råd – var reguleringen af løn- og arbejdsvilkår en ganske anden. Man skal derfor passe på med at vurdere sammenhængen mellem Det Økonomiske Råds formandskab og den danske model alene ud fra det billede, vi har af modellen i dag. Vi bliver nødt til at vurdere relationerne mellem parterne og DØR's formandskab som en proces, hvor ikke mindst ændringer i arbejdsmarkedsparternes ageren og gensidige relationer har fået afgørende indflydelse på DØR's placering i forhold til aftalemodellen.

Set i dette perspektiv kan man opdele de 50 år i tre perioder, som kendetegner udviklingen af den danske model fra de centraliserede overenskomstforhandlinger gyldne tid til centraliseret decentralisering:

¹ Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge professorer ved FAOS (Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier), Sociologisk Institut, Københavns Universitet, og har i deres mangeårige studier af den danske aftalemodel fulgt DØR's arbejde, fordi det ofte har haft implikationer for de skiftende overenskomstsituationer og parternes forberedelse af disse.

- Den indkomstpolitiske diskurs i 1960erne og 1970erne, der kan ses som forsøg på etablering af en permanent trepartsregulering og dermed en begrænsning af parternes selvregulering
- 1980ernes overgangsperiode med den politiske afskaffelse af dyrtidsreguleringen, storkonflikten i 1985, den økonomiske tilpasning og fælleserklæringen i 1987
- Den centraliserede decentralisering, som førte til øget fleksibilitet via udvidede forhandlingsmuligheder på virksomhedsniveau, og som genskabte parternes selvregulering som det bærende princip. Men samtidig med politisk orienterede velfærdsgoder i stigende grad som en del af overenskomsterne

Vi kan i denne sammenhæng ikke foretage en detaljeret analyse af hele dette forløb og vil derfor her først og fremmest koncentrere os om den første periode, fordi det var på dette tidspunkt, at den danske aftalemodel for alvor stod i et vadested, der meget nemt kunne have ført til en helt anden form for regulering – formentlig med det nyetablerede DØR i en afgørende rolle.

Datidens centraliserede aftalesystem

Den danske model som den så ud omkring 1960 og overvejelserne om etableringen af et særligt økonomisk råd er tæt forbundne størrelser. Hovedprincippet var – som det er i dag – parternes selvregulering. Men aftalernes omfang var meget begrænset, idet alene løn og arbejdstid blev reguleret via overenskomsterne – i modsætning til i dag, hvor en del velfærdsspørgsmål også er blevet en del af parternes aftaler. Dertil kom, at forhandlingsformen lå langt fra nutidens karakteristiske decentraliserede forløb inden for overordnede rammeaftaler. Overenskomstsyste-
met i starttresserne var stærkt centraliseret. Ganske vist var der i princippet branchevise forhandlinger for de enkelte overenskomstområder, men de generelle spørgsmål foregik som hovedregel under hovedorganisationernes kontrol, og desuden blev centraliseringen fastholdt via Forligsinstitutionens fremsættelse af samlede mæglingsforslag og sammenkædede afstemninger for alle områder under et. Det bidrog til at opretholde arbejdsfreden, men bagsiden af medaljen var, at det var et stift system. Desuden var det med indbygget prisautomatik i form af den såkaldte automatiske dyrtidsregulering, og det havde en tendens til at forøge

tidens økonomiske balanceproblemer med betalingsbalanceunderskud og stigende inflation.

Ganske vist var der – som det havde været tilfældet fra etableringen af det danske aftalesystem – et bevægeligt lønsystem med lokale lønforhandlinger i virksomhederne inden for jernindustrien, hvilket bidrog til at gøre et ellers stift system mere fleksibelt. Men i det buldrende økonomiske opsving med fuld beskæftigelse tenderede det mest til at presse lønudviklingen i vejret, og samtidig betød det centraliserede forhandlingsforløb i de skiftende overenskomstrunder en tendens til solidarisk lønpolitik, der efterfølgende yderligere satte gang i lønspiralen, som desuden fik næring gennem dyrtidsreguleringen. Systemet syntes at være præget af det værste fra to verdener.

Diskussionerne om, hvad man kunne gøre ved det, bevægede sig fortrinsvis inden for den centraliserede aftalemodels logik. Der var ikke så meget snak om øget decentralisering eller for den sags skyld deregulering, men mere om hvordan man overordnet kunne styrke koordineringen, så lønudviklingen i højere grad kom til at ligge inden for samfundsøkonomisk forsvarlige rammer.

Sagt på en anden måde blev *indkomspolitik* fra anden halvdel af 1950'erne og frem i stigende grad omdrejningspunktet i den samfundsøkonomiske debat. Selve udtrykket eller begrebet indkomspolitik var dog stadig ikke så almindeligt. I stedet talte man om økonomisk samordning o. lign. Den lov, hvorved Det Økonomiske Råd blev etableret, hedder da også karakteristisk nok "Lov om økonomisk samordning".

Forhandlingsregler og etableringen af DØR

Hovedorganisationernes forberedelse til OK 1963 var i høj grad præget af en indkomstpolitisk tankegang. De var således i begyndelsen af september 1962 tæt på at blive enige om nye forhandlingsregler, hvor LO og DA som et opspil til forløbet allerede i efteråret skulle forhandle sig frem til en samlet økonomisk ramme vedr. de generelle krav, og hvis ikke dette lykkedes, skulle forligsmanden inddrages allerede 1. oktober for at "... foretage sin mægling på grundlag af økonomisk statistisk materiale", jf. DA (1962-63).

Man må sige, at organisationerne sandelig havde fået lært sig det indkomstpolitiske sprogbrug. I princippet var de enige om en sådan fremgangsmåde, men forhandlingsreglerne faldt på uenighed om andre spørgsmål – herunder LO's krav om opretholdelse af gruppevis afstemning af mæglingforslag og om, at DA skulle slække sin suveræne kontrol over medlemsorganisationernes specielle forhandlinger. I stedet måtte man nøjes med i fællesskab at fastlægge en simpel køreplan for forhandlingsforløbet.

Netop samtidig med parternes diskussioner om en sådan indkomstpolitisk drejning af aftalesystemet vedtog Folketinget den 5. september "Lov om økonomisk samordning", og DØR var dermed en realitet. Initiativet til en sådan institution var oprindeligt radikalt. Det var den garvede radikale leder, Bertel Dalggaard, der i 1955 stillede et beslutningsforslag i Folketinget om nedsættelsen af et udvalg, der skulle undersøge mulighederne for styrket økonomisk samordning. Udvalget fik den ligeledes radikale økonomiprofessor og politiker, Kjeld Philip som formand, og det nåede i 1956 til enighed om en betænkning, som siden kom til at udgøre grundlaget for lovforslaget.

Philip var en udpræget eksponent for den klassiske radikale konsensusforestilling om, at samfundsmæssige konflikter kunne elimineres med objektive løsninger baseret på videnskabelig analyse. De Radikale var således i mange år fortalere for tvungen voldgift i arbejdskonflikter i modsætning til det eksisterende system, hvor anvendelsen af konfliktmidler er et element, der kan anvendes i sidste instans. Den indkomstpolitiske diskurs, som kom til udtryk i betænkningen fra Philip-udvalget, kan ses som en videreudvikling og videnskabeliggørelse af et sådant syn på konfliktløsning.

Når der gik seks år, før forslaget blev til virkelighed, skyldtes det dog ifølge den daværende topembedsmand, Erik Ib Schmidt, at Bertel Dalggaard i 1957 blev økonomiminister i den såkaldte trekantsregering bestående af Socialdemokratiet, De Radikale og Retsforbundet. Dalggaard var mere en kynisk magtpolitiker end den idealistiske Philip, og han så som oppositionspolitiker – ifølge Schmidt – en sådan nydannelse som et middel, der kunne anvendes til at kritisere den siddende regering. Da han nu selv blev en del af regeringen, behøvede han ikke længere et særligt råd til at bidrage til økonomisk samordning. Det kunne han godt

klare selv. Det var ifølge Schmidt en noget naiv tankegang at forestille sig, at neutrale vismænd skulle kunne løse dybtgående samfundsmæssige interessekonflikter. Og denne skepsis prægede også Dalgaards syn på konstruktionen.

Det var derfor først, da Kjeld Philip afløste Dalgaard som økonomiminister i efteråret 1961, at etableringen af et økonomisk råd kom tilbage på dagsordenen. På den måde fik den lidt naive radikale konsensusstankegang igen politisk styrke, men måske nok så meget fordi de indkomstpolitiske forestillinger siden havde bredt sig – og som nævnt ovenfor – nu prægede hovedorganisationerne, herunder ikke mindst LO. De socialdemokratiske ministre var også blevet interesseret i indkomstpolitik – ikke på grundlag af den radikale konsensusideologi, men baseret på en mere planøkonomisk tankegang. Efter lidt interne trakasserier i regeringen kunne Philip fremsætte et lovforslag i januar 1962, og – som nævnt – blev loven en realitet den 5. september 1962, jf. Schmidt (1993) og Andersen (1997).

Undervejs i folketingsbehandlingen blev betænkningens og lovforslagets ide om oprettelse af et egentligt institut for økonomisk forskning opgivet, og i stedet fik man et økonomisk formandskab på tre, som skulle service-res af et sekretariat, og et råd med repræsentanter fra ministerierne og arbejdsmarkedets parter samt øvrige erhvervsorganisationer. Det udpræget indkomstpolitiske formål for rådets virksomhed blev dog fastholdt. Det var "... at følge landets økonomiske udvikling og bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser", jf. Thorborg (1962).

Det var kun de to regeringspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, der sammen med to konservative stemte for loven, som den borgerlige opposition (Venstre, Konservative og Uafhængige) stemte imod, mens den socialistiske opposition (SF) undlod at stemme. Oppositionens kritik gik især på, at økonomisk samordning måtte være regeringens eget ansvar, og at det var tvivlsomt, om man kunne finde et uvildigt formandskab. Derfor ville rådet ikke få den fornødne vægt, jf. Thorborg (1962).

Historien om "The Big Bang"

På trods af den udbredte skepsis var det tydeligt, at de centrale aktører var ved at være overbeviste om nødvendigheden af at føre en indkomstpolitisk kurs. Det samtidige forløb – med hovedorganisationernes forhandlinger om en indkomstpolitisk køreplan og Folketingets vedtagelse af DØR – viser, at LO og DA var parate til konstruktivt at indgå i et fælles arbejde i dette nye økonomiske samordningsorgan. Selv om arbejdsgiverne nok principielt set var mere skeptiske end lønmodtagerne. Det kom – som vi skal se det – især frem i forlængelse af forhandlingsforløbet i 1963.

Kombinationen af et økonomisk boom og samtidige økonomiske balanceproblemer gjorde det overordentligt vanskeligt for parterne at finde holdbare kompromiser. Arbejdsgiverne ville have et toårigt lønstop og afskaffet den automatiske dyrtidsregulering, mens lønmodtagerne krævede både lavtlønsforbedringer og kortere arbejdstid. Parternes forhandlinger var på vej mod forlis.

I den situation trådte de nystartede økonomiske vismænd i karakter. Som deres første praktiske handling fremlagde de i december 1962 en rapport – som altså var DØR's første rapport overhovedet – hvor de i realiteten foreslog et indkomstpolitisk indgreb. Set retrospektivt var det noget af en bombe i forhold til dogmet om parternes frie forhandlinger. Starten på DØR var på denne måde nærmest et "Big Bang", som var ved at pulverisere det eksisterende aftalesystem og lægge byggestenene til en ny trepartsbaseret reguleringsform.

Vismændenes forslag om en helhedsløsning gik ud på at udskyde overenskomstforhandlingerne, så de kunne løses samtidig med andre fordelingspolitiske spørgsmål – herunder ikke mindst spørgsmålet om landbrugsstøtten – som ville komme på Folketingets dagsorden i løbet af foråret. Regeringen tog imod vismændenes råd, men vendte processen om ved at lade overenskomstforhandlingerne fortsætte og i stedet fremme den øvrige lovgivning. Der blev derefter af regeringen indledt forhandlinger med parterne.

Der foregik i den sammenhæng et interessant mellem spil, som den daværende departementschef Erik Ib Schmidt har beskrevet i sine erindringer. Der var flere, der ønskede, at det skulle være vismændene og ikke

regeringen, der stod som indkalder til drøftelser om en helhedsløsning. Det var en opfattelse, som blev støttet af både statsministeren, Jens Otto Krag og udenrigsministeren, Per Hækkerup, der var nr. to i det socialdemokratiske hierarki. Tanken var, at det ville stille regeringen friere. Denne fremgangsmåde blev dog ikke realiseret, da statsministeren til sidst blev overtalt af finansminister Poul Hansen – kraftigt understøttet af Erik Ib Schmidt – til selv at gå i spidsen for forløbet for at fastholde regeringens autoritet og ikke sætte den på lige fod med organisationsformænd under en økonomiprofessor som forhandlingsleder, jf. Schmidt (1993).

Men hvis det var blevet en realitet, så kunne det have dannet basis for en praksis, hvor den økonomiske samordning blev placeret direkte i en trepartsinstitution. Hvis man på den måde havde fået opbygget en permanent trepartsinstitution, havde det placeret DØR i en afgørende position. Til gengæld var Forligsinstitutionen blevet skubbet til side som en konsekvens af, at hensynet til den samfundsøkonomiske samordning, der er DØR's gebet, var blevet afgørende frem for spørgsmålet om arbejdsfreden og magtforholdet mellem parterne, der altid har været Forligsinstitutionens ledesnor. Forligsinstitutionen er ikke skabt til at tage samfundsøkonomiske hensyn, men til at finde den løsning, der var blevet resultatet, hvis parterne havde fået lov til at føre spille til ende – om nødvendigt med anvendelse af konfliktmidler, jf. Due mfl. (1993) og Bjørnsen (2006).

Man kan sige, at det var det første eksempel på et trepartsforløb, hvor DØR som helhed og ikke mindst vismændene spillede en væsentlig rolle. Men det endte også i virkeligheden med at være noget nær det eneste, jf. Fink (1996).

Den store interesse for en helhedsløsning prægede især det politiske system og fagbevægelsen. Således skrev den senere departementschef i Økonomiministeriet, Kurt Hansen, i oktober 1962 et notat på en enkelt side med titlen "Skitse til indkomstforlig". Det centrale punkt var en etårig forlængelse af overenskomsterne. Da den nytiltrådte statsminister, Jens Otto Krag, blev præsenteret for dette papir, hev han straks et tilsvarende papir op af lommen. Det var udarbejdet af formanden for smedeforbundet, Hans Rasmussen, der tillige var medlem af Folketinget og socialdemokratisk næstformand. Den eneste forskel var, at Kurt Hansens idé om, hvad der kunne få forlængelsen til at glide ned i fagbevægelsen, var lidt anderledes end Hans Rasmussens. Kurt Hansen foreslog en

fond, der skulle give mulighed for at nedsætte de lavtlønnedes bidrag til arbejdsløshedsforsikringen. Hans Rasmussen ville i stedet have indført ATP. Det var så det sidste, der blev en realitet, jf. Schmidt (1993), Therkildsen (1997) og Andersen (1997).

Både parterne og de politiske partier var indstillet på en helhedsløsning, men i det videre forløb viste det sig hurtigt, at såvel vismændene som arbejdsgiverne og de store oppositionspartier blev skubbet til side. Den konkrete helhedsløsning blev først og fremmest aftalt i uformelle drøftelser mellem regeringen og fagbevægelsen. Det endte på den måde mere som et toparts- end et trepartspil. Der var således i hovedtrækkene en samlet løsning parat til gennemførelse, da overenskomstforhandlingerne mellem parterne forventeligt brød sammen, og forligsmanden heller ikke kunne samle parterne. Et væsentligt element var i den forbindelse gennemførelsen af ATP året efter. Hermed blev til gengæld etableret en af de andre blandt de få permanente trepartsinstitutioner – endda med overvægt til parterne, idet de sikrede sig de afgørende stemmer i de kompetente organer, jf. Due mfl. (1993) og Due og Madsen (2012).

Det samfundsøkonomiske hensyn

Forløbet omkring Helhedsløsningen styrkede arbejdsgivernes skepsis over for politisk indblanding i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Regeringens og folketingets bidrag burde ifølge arbejdsgiverne først og fremmest være en penge- og finanspolitik, der forhindrede overefterspørgsel efter arbejdskraft og dermed pressede priser og lønninger i vejret. Men hvis regeringen førte en sådan fornuftig politik bidrog DA gerne til en lønpolitik på det private arbejdsmarked under hensyntagen til virkningerne på samfundsøkonomien som helhed, jf. DA (1963-64).

DA var imod “... politiske helhedsløsninger, der skaber kunstige indgreb i lønstrukturen”, jf. DA (1963-64). Men DA så gerne – under forudsætning af, at parterne i næste overenskomstrunde genvandt deres selvbestemmelsesret – en *frivillig samordning* af de indkomstpoltiske afgørelser i foråret 1965. Det blev endda tilføjet, at der både i LO og DA “... gør sig stærke ønsker gældende om at medvirke til en samordning”. Selv om tonen var skeptisk, var også DA på dette tidspunkt præget af en indkomstpoltisk diskurs.

Det viste sig også tydeligt i de nye forhandlingsregler, som de to hovedorganisationer nåede til enighed om i 1964. De var i hovedtrækkene identiske med formuleringerne i de strandede forhandlinger fra september 1962, dvs. med et overenskomstforløb, der startede med forhandling om en samlet økonomisk ramme, der byggede på økonomisk-statistisk materiale, jf. Fink (1996).

“Hovedorganisationerne tilsluttede sig med forhandlingsreglerne af 1964 principielt indkomspolitikken, hvor man som en af de senere overvismænd, Bent Rold Andersen, har formuleret det, satte styrkeforholdet som det afgørende for forhandlingerne ud af kraft og erstattede det med produktionsudviklingen”, jf. Due mfl. (1993) og Andersen og Kjerkegaard (1969).

Den stærke økonomiske vækst fortsatte i anden halvdel af 1960erne og ind i 1970erne, og selv om der også var fortsatte økonomiske balanceproblemer, var grundlaget solidt nok til, at parterne på arbejdsmarkedet frem til starten af 1970erne kunne sikre egne løsninger via deres tilbagevendende centraliserede overenskomstforhandlinger. Dermed var der ikke grundlag for de store forkromede indkomspolitiske forsøg. Men indkomspolitiske overvejelser – herunder ikke mindst anbefalinger fra DØR – spillede som regel en rolle.

Det gjaldt fx op til forhandlingerne i 1967, hvor vismændene i det tidlige efterår 1966 opstillede en ramme for, hvad der samfundsøkonomisk var plads til i det første overenskomstår. Det blev samlet gjort op til 6 pct., men når den forventede forøgelse af dyrtidsreguleringen og den lokale lønglidning samt midler til de specielle forhandlinger var fratrukket, var der 2 pct. tilbage til fordeling i parternes forhandlinger om de generelle krav efter vismændenes vurdering, jf. DA (1966-67).

Den økonomiske historiker, Svend Aage Hansen, har i sin analyse af 1960ernes indkomspolitik nævnt, at vismændene i denne periode som regel fremsatte sådanne konkrete indkomspolitiske rammer, hvilket dog syntes at være opgivet fra 1968. Han konkluderer, at det kan være svært at vurdere, i hvilket omfang rådets anbefalinger rent faktisk har påvirket 1960ernes overenskomstforløb, “... men formodningen taler ikke for nogen større indflydelse”, jf. Hansen (1974).

I slutningen af 1967 faldt den socialdemokratiske mindretalsregering efter godt et år med rent rødt flertal. SF blev sprængt, da en gruppe nægtede at stemme for et indkomstpolitisk indgreb bl.a. mod dyrtidsreguleringen i kølvandet på en devaluering, der fulgte England. Valget gav et solidt borgerligt flertal – især fordi De Radikale havde bevæget sig væk fra Socialdemokratiet.

Den nye VKR-regering under den radikale Hilmar Baunsgaards ledelse ønskede at anvende indkomstpolitikken som et væsentligt middel. Især ville den begrænse den automatiske dyrtidsregulering. Men da regeringen selv var kommet til verden ved at stemme et socialdemokratisk indgreb mod dyrtidsreguleringen ned, turde VKR ikke at sætte hårdt imod hårdt og presse indkomstpolitiske løsninger igennem mod fagbevægelsen. Regeringen måtte – som Baunsgaard formulerede det – nøjes med “de næstbedste løsninger”, jf. Due mfl. (1993).

1970ernes systemkrise

Da oliekriserne ramte fra midten af 1970erne fik politikernes interesse for indkomstpolitik en renæssance. Skiftende regeringer – de fleste under Anker Jørgensens ledelse – gennemførte indkomstpolitiske indgreb som forberedelse til overenskomstsituationerne – ikke mindst for at neutralisere den inflationsskabende automatiske dyrtidsregulering. Det hjalp dog ikke på parternes evne til at finde egne løsninger, og efter en storkonflikt i 1973 – det seneste år med fuld beskæftigelse – kom tre sammenbrudte overenskomstrunder i træk. Det betød politiske indgreb både i 1975, 1977 og 1979.

I slutningen af 1977 – efter to indgreb i træk – lancerede LO offentligt et forslag om oprettelsen af en ny trepartsinstitution med repræsentanter for statsmagten og arbejdsmarkedets parter. Det naturlige forum for en sådan lancering var netop DØR, og den daværende LO-formand, Thomas Nielsen, fremsatte sit forslag på rådets møde den 20. december 1977. Ved sådanne trepartsforhandlinger skulle fastlægges en langsigtet økonomisk politik med stram løntilbageholdenhed. Og til gengæld skulle indføres økonomisk demokrati (ØD) eller overskudsdeling (OD).

ØD/OD-dagsordenen, som arbejdsgiverne vendte sig imod, bidrog til parternes vanskeligheder med at finde egne overenskomstløsninger, og da 1979-runden mundede ud i det tredje politiske indgreb på stribe lignede det et regulært sammenbrud for et overenskomsts system baseret på forhandlinger og aftaler direkte mellem parterne. Ikke mindst denne sidste runde i 1970erne var præget af et tæt uformelt samspil mellem fagbevægelsen og den socialdemokratisk ledede regering.

Arbejdsgiverne følte sig sat fuldstændigt ud på et sidespor, og det førte til begyndelsen til udviklingen af en ny decentraliseringsstrategi. DA ønskede at genskabe parternes selvregulering. I LO blev den indkomstpolitiske tankegang fastholdt. Som Thomas Nielsen udtrykte det var “al den snak om frie forhandlinger ... en fiktion, som man ikke skal overvurdere”. Og han satte trumf på med følgende svada: “I arbejderbevægelsen går vi jo ind for planøkonomi”, jf. Due og Madsen (2012).

Den aktive stat med indkomspolitikken som et væsentligt middel var et internationalt fænomen i disse år, og i samfundsforskningen udvikledes den såkaldte neo-korporatisme, der forudsagde en udvikling med den tredje aktør som afgørende for reguleringen af arbejdsmarkedet. Denne dagsorden blev dog markant ændret, da Margaret Thatcher kom til magten i Storbritannien og startede sit opgør med fagbevægelsen. Det var ikke et farvel til den stærke stat, men det var en stat, der søgte at svække det kollektive overenskomsts system. Med udgangspunkt i en monetaristisk politik skulle markeds kræfterne sættes fri og arbejdsmarkedsrelationerne dereguleres, jf. Due mfl. (1993).

Den lange vej væk fra centraliseringen

I LO var svaret i første omgang at holde fast på en styrket centralisering. Løsningen på overenskomsts systemets sammenbrud var for LO fortsat etableringen af et trepartssystem, men de sidste muligheder for noget sådant forsvandt, da forsøgene på gennemførelse af ØD/OD også løb ud i sandet. Institutionaliserings af et indkomstpolitisk trepartssystem blev aldrig til noget. Permanente trepartsinstitutioner er således i hovedreglen blevet reserveret til mere specifikke områder som arbejdsmarkeds politik og arbejdsmiljø, jf. Mailand (2011).

I stedet blev forhandlingsrunden i 1981 præget af et ryk baglæns, idet forløbet blev overladt til parterne på de enkelte overenskomstområder – endda uden sammenkædet afstemningsproces. Det lykkedes i stor udstrækning, men dog med et problematisk forløb og konflikt på enkelte områder. Så fra 1983 blev der vendt tilbage til sammenkædningen.

1980erne kan i det hele taget ses som en overgangsperiode, hvor der var skiftende tendenser til centralisering og decentralisering. Det blev med Schlüter-regeringerne fra efteråret 1982 tillige en økonomisk tilpæningsperiode, som betød til tider anstrengte forhold mellem regering og fagbevægelse, bl.a. da den nye regering gennemførte nedskæringer i overførselsindkomsterne og først suspendede og siden helt afskaffede den automatiske dyrtidsregulering. Det kulminerede med storkonflikten i 1985. Men situationen skiftede i 1987, hvor fagbevægelsen tilsluttede sig lavinflationsøkonomien og gik aktivt ind i et samarbejde med regeringen, hvilket førte til trepartsforhandlinger og parternes opbakning til Fælleserklæringen i december 1987. Fagbevægelsen tilsluttede sig en konkurrencefremmende lønpolitik mod til gengæld at få regeringens støtte til en supplerende lovgivning i forbindelse med indførelse af arbejdsmarkedspension via overenskomsterne.

Den centraliserede decentralisering

Udviklingen af aftalemodellen, som vi kender den i dag, skete for alvor fra 1991. Et væsentligt træk var muligheder for øget fleksibilitet gennem udlægning af forhandlingsret fra det centrale niveau til virksomhedsniveauet – ikke alene vedrørende løn, men også vedrørende arbejdstid og andre af overenskomsternes spørgsmål. Vi kaldte det i “Den danske model” – vores bog fra 1993 – for centraliseret decentralisering, fordi det var en udlægning af kompetence inden for overordnede rammer, der nu blev afgjort med sektororganisationsniveauet som omdrejningspunkt. Parternes position blev styrket, men vel at mærke ikke hovedorganisationerne, men de store overenskomstbærende sektororganisationer. Parternes selvregulering blev dermed også styrket. Dog med det indbyggede paradoks, at den øgede bredde i overenskomsterne – inddragelse af spørgsmål som pension, uddannelse, løn under barselsorlov mv. – har ført til et tættere samspil og modspil mellem parter og politik.



Denne øgede bredde er en af de afgørende fornyelser, der kendetegner dagens aftalemodel i modsætning til aftalesystemet frem til slutningen af 1980'erne, hvor det alene var løn og arbejdstid i relativt snæver forstand, der blev reguleret via overenskomsterne. Det er også først i og med denne nyudvikling, at betegnelsen *den danske* model blev almindeligt anvendt.

Storkonflikten i 1998, der endte med et politisk indgreb, var et midlertidigt tilbageslag. Aftalemodellen blev hurtigt bragt på fode med den såkaldte Klimaaftale mellem LO og DA i 1999. Koordineringen mellem parterne inden for det sektorbaserede system blev styrket, og i det følgende tiår er sket yderligere udbygning af overenskomsterne og dermed deres vægt i det samlede velfærdssystem.

Hele denne proces har parterne kørt selv i et samspil med det politiske system. Og i den sammenhæng har DØR kun haft begrænset betydning som et af de organer, der gennem økonomiske rapporter er med til at sætte dagsordenen for diskussionen af det samfundsøkonomiske råderum. Da der i slipstrømmen af storkonflikten i september 1998 blev gjort et forsøg på at genoplive trepartsambitionerne, skete det typisk nok også udenom DØR.

Regeringen nedsatte efter enighed med LO og DA det såkaldte *Trepartsforum*. Det var regeringens hensigt derigennem at etablere et samarbejde, der sikrede en fortsat tilslutning til den konkurrencefremmende lønpolitik. Arbejdsgiverne var skeptiske, men håbede på en tilsvarende effekt. For LO var det derimod tanken, at man skulle udvikle en stærk, permanent trepartsinstitution, som bl.a. kunne bidrage til realiseringen af LO's ambitiøse velfærdsprogram gennem et samarbejde om regulering både via lovgivning og kollektive aftaler. Selv om udviklingen i overenskomsternes velfærdsgoder fortsatte i de følgende år, var det dog alene gennem et ad hoc-præget med- og modspil mellem parter og politik. Trepartsforum fik aldrig den karakter, som LO havde håbet.

Det eneste blivende resultat var genoplivningen af det statistikudvalg, der var blevet oprettet i forbindelse med Fælleserklæringen i 1987, men som længe havde levet en hensygnende tilværelse. Nu fik det nyt liv, og embedsmandsrepræsentanter fra de relevante ministerier samt LO og DA har siden udarbejdet årlige rapporter. De rapporter, der udsendes

umiddelbart forud for overenskomstrunderne, sætter pejlemærker for det videre forløb. De udstikker den overordnede ramme, der indikerer det økonomiske råderum og skaber et fælles beregningsgrundlag. At en trepartsinstitution på den måde lægger linjerne, kan ses som et eksempel på, at den indkomstpolitiske diskurs stadig præger det danske samfund. Men karakteristisk er det igen, at DØR ikke er en del af denne institution. Og det havde været utænkeligt tilbage i 1960'erne, jf. Due og Madsen (2012).

Gensidig udveksling af almindeligheder?

Den konklusion, Erik Ib Schmidt kom med i sine erindringer fra 1993, siger meget præcist, hvor afgrænset DØR's virksomhed er blevet:

“Det er mit indtryk fra de talrige møder i rådet, jeg har været med til gennem en lang årrække, at der var langt mellem, at et af medlemmerne sagde noget, som alle tilstedeværende ikke vidste i forvejen. Rådets reelle effekt i retning af den tilsigtede “samordning af magtfaktorerne” kan være på et meget lille sted”, jf. Schmidt (1993).

Det er egentlig bemærkelsesværdigt beskedent, hvad der er kommet ud af at etablere en af de meget få permanente tværgående, trepartsinstitutioner i Danmark. Hvis man ser på sammensætningen af Det Økonomiske Råd, har man her samlet repræsentanter fra samtlige betydende interesseorganisationer samt ministerielle embedsmænd. Formandskabet – de økonomiske vismænd – repræsenterer den højeste økonomiske sagkundskab. Der er derfor lagt op til en betydningsfuld samfundsøkonomisk dialog mellem væsentlige parter. Som sådan er DØR centralt placeret i krydsfeltet mellem parter og politik i den danske model

Man kan ikke – som det ofte bliver gjort i sådanne sammenhæng – tale om en gensidig udveksling af uvidenhed. Men det er formentlig – jf. Erik Ib Schmidt – en retvisende karakteristik at tale om en gensidig udveksling af almindeligheder. Det gælder dog kun vurderingen af selve rådets virksomhed. Vismandsinstitutionen skal derimod ikke frakendes en væsentlig indflydelse på den løbende samfundsøkonomiske debat. Erik Ib Schmidt fremhæver fx, at vismændenes rapporter har haft et langt stærkere mediemæssigt gennemslag end rapporter fra ministerierne, og

at det har været særdeles nyttigt for det økonomiske debatklima i Danmark, jf. Schmidt (1993).

Vismændene har på den måde utvivlsomt påvirket både regeringernes, de politiske partiers og arbejdsmarkedsparternes handlinger og gensidige relationer. I de senere år har vismændene fx været særdeles aktive i hele diskussionen om nødvendigheden af et øget *arbejdsudbud*, hvilket bl.a. har bidraget til gennemførelsen af tilbagetrækningsreformen, men selv om det er et vigtigt område for parterne, er det kun en indirekte påvirkning af aftalemodellen. Ambitionsniveauet må stadig siges at have været beskedent i forhold til de muligheder, som lå i selve konstruktionen: At de fortrinsvis ad-hoc prægede relationer mellem parterne og det politiske system via DØR kunne udvikles til et kontinuerligt fungerende og afgørende politikudviklende og samfundsøkonomisk koordinerende organ.

Det skal dog tilføjes, at det måske snarere skal ses som en fordel end en fiasko, at man dermed også fik aflivet nogle af de mere naive forestillinger – som især har præget Det Radikale Venstre – om vismændene som en objektiv videnskabelig faktor, der kunne løse grundliggende samfundsmæssige konflikter.

Forestillingen om samfundsøkonomisk ansvarlige overenskomstløsninger døde dog ikke med fiaskoen for etableringen af et institutionaliseret trepartssystem i DØR-regi. Den levede videre og kom meget direkte til udtryk i Fælleserklæringen af 1987 og igen i Klimaaftalen efter konflikten og indgrebet i 1998.

De seneste eksempler er gennemførelse af overenskomster præget af udpræget samfundsøkonomiske og virksomhedsøkonomiske hensyn under aftalerunden i starten af 2012. Da DI og CO-industri den 12. februar indgik den retningsgivende industriovertenskomst, sagde DI's adm. direktør, Karsten Dybvad: "De nye overenskomster skaber forudsætningen for, at virksomhederne kan fortsætte genopretningen af konkurrenceevnen. Det har været et afgørende mål for os". Hans modpart, Thorkild E. Jensen, fremhævede følgende på et pressemøde den 12. februar 2012: "Forliget sikrer, at der fortsat kan være produktion i Danmark".

Vismændene har af gode grunde sjældent i deres rapporter beskæftiget sig direkte med den danske aftalemodel. Analyserne har som hovedregel andre formål. Den mest bemærkelsesværdige undtagelse er rapporten

fra december 2002, hvor kapitel 2 indeholder en komparativ analyse af effekterne af reguleringsystemerne i Danmark, Holland og England. Konklusionen var, at reguleringsformen er lige gyldig. I alle tre lande når man til trods for meget markante forskelle i det institutionelle set-up det samme resultat: Et relativt lavt arbejdsløshedsniveau, jf. DØR (2002). Det kunne ses som et forfriskende kritisk blik på den kanoniserede aftalemodel, men det var samtidig en noget forsimplet analyse præget af en manglende forståelse for, at de institutionelle forhold på arbejdsmarkedet faktisk har en væsentlig betydning, jf. Due og Madsen (2002).

Et enkelt eksempel skal fremhæves. De tilbagevendende overenskomstforhandlinger er et ritual af stor samfundsmæssig vægt. Det involverer betydende befolkningsgrupper i en overordnet debat om arbejdsvilkår, samfundøkonomi og ansvar for det store fællesskab og bidrager dermed til at styrke reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i særdeleshed og samfundets sammenhængskraft i almindelighed. Det er en selvstændig fordel ved kollektiv aftaleregulering frem for lovgivning.

For os er det ejendommeligt, at de økonomer, der står i spidsen for DØR og dermed en trepartsinstitution, der samler parterne på arbejdsmarkedet, her kunne udvise en så begrænset forståelse for det forhandlingssystem, disse parter repræsenterer. Især da det må fremhæves, at vismændene faktisk med deres rapporter yder et væsentligt bidrag til parternes diskussioner, og at viden om de økonomiske sammenhænge og tendenser er lige så uomgængelig som viden om de institutionelle sammenhænge.

Det er et både-og, og såvel økonomer som sociologer kan finde værdifuld inspiration hos en af dansk økonomisk videnskabs store skikkelser – Frederik Zeuthen – som netop havde et grundliggende institutionelt syn på løndannelsen, og som i sine værker skrev indforstået om parterne på arbejdsmarkedet, deres indbyrdes relationer og de dermed følgende samfundsmæssige og samfundøkonomiske effekter, jf. Zeuthen (1939) og (1955).



Litteratur

- Andersen, B.R. og E.M. Kjerkegaard (1969): *Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken*, G.E.C. Gads Forlag.
- Andersen, P. (1997): *Rådet – Usædvanligt og tankevækkende*, Økonomiministeriet 1997, kapitel 6.
- Bjørnsen, M.K. (2006): *Forlig eller forlis? Mine år i Forligsinstitutionen*, Forlaget Tofino. Dansk Arbejdsgiverforenings beretninger fra udvalgte år, DA.
- Due, J., J.S. Madsen og C.S. Jensen (1993): *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og J.S. Madsen (2002): *Vismændene og aftalemodellen: Der er særlige fortrin ved den danske model*. Forskningsnotat. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, J. og J.S. Madsen (2012): *Når trepartssamarbejde skaber reformer. Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året for Fælleserklæringen af 1987*, FAOS.
- Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi efterår 2002*, kapitel II: Tendenser og perspektiver i dansk arbejdsmarkedspolitik, DØR.
- Fink, J. (1996): *DA i Danmark 1956-1996*, DA.
- Hansen, S. Aa. (1974): *Økonomisk vækst i Danmark*, bind II: 1914-1970, Akademisk Forlag.
- LO's beretninger fra udvalgte år, LO.
- Mailand, M. (2011): *Trepartssamarbejde gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Schmidt, E.I. (1993): *Fra psykopatklubben. Erindringer og optegnelser*, Gyldendal.
- Therkildsen, A. (1997): "Træk af Økonomiministeriets historie", Økonomiministeriet 1997, kapitel 3.
- Thorborg, J. (1962): *Folketingsårbog 1961-62*, J.H. Schultz Forlag.
- Zeuthen, F. (1939): *Arbejdsløn og Arbejdsløshed. Socialpolitik. I. Bind*, Nyt Nordisk Forlag.
- Zeuthen, F. (1955): *Economic Theory and Method*, Longmans, Green and Co Ltd.
- Økonomiministeriet (1997): *Økonomiministeriet i 50 år. 1947 – 1997*, Schultz Information.