

Arbejdsmarkedets parter spiller stadig en politisk rolle

Med finanslovsaftalen om yderligere at kommunalisere aktiveringspolitikken blev parterne på arbejdsmarkedet endnu en gang forbigået. Det kunne ligne en parkering på sidelinjen. Men hvis perspektivet bredes lidt ud, tegner der sig et flertydigt billede af udviklingen i parternes indflydelse på velfærdsområdet.

ANALYSE

Ugebrevet A4 20.april

MIKKEL MAILAND

Det var måske en slags tak for sidst til Socialdemokraterne og fagbevægelsen for ikke at ville deltage i en dagpengereform, da regeringen i finanslovsaftalen for 2009 – uden forudgående evaluering og drøftelser med arbejdsmarkedets parter – fik besluttet, at jobcentrene skal være rent kommunale.

Men det var ikke første gang, VK-regeringen gik imod parterne i beskæftigelsespolitikken. Det gjorde de også, da strukturreformen blev forberedt i 2004 og 2005. Parternes fælles kraftige advarsler mod en kommunalisering blev måske nok hørt og fik konsekvenser for reformens endelige udformning, men de forhindrede ikke, at kommunerne fik en væsentlig større rolle i aktiveringspolitikken. Samtidig indebar strukturreformen, at parternes rolle i den regionale gennemførelse af politikken blev svækket, da de nye trepartsråd lokalt og regionalt ikke fik egentlige beslutningskompetencer, men primært skulle overvåge aktiveringsindsatsen.

Denne udvikling i beskæftigelsespolitikken har været med til at tegne et billede af, at parternes indflydelse i det politiske system er jævnt nedadgående. Men går man lidt tilbage i tiden og ser på andre områder, bliver billedet noget mere broget. Generelt har det stor betydning, om den siddende regering har en interesse i, at parterne spiller en rolle eller ej – ligesom det ikke er uvæsentligt, hvilket ministerium der sidder for bordenden. Men det kan hjælpe, hvis parterne aktivt sætter dagsordenen, fremstår som enige og bidrager til finansieringen.

'Partsinddragelse light'

Man skal ikke længere tilbage end til VK-regeringens første år for at finde et eksempel i beskæftigelsespolitikken på, at parterne seriøst blev inddraget, inden der blev indgået politisk forlig. Det skete med regeringens første beskæftigelsespolitiske reform 'Flere i Arbejde', hvor parternes indbyrdes uenighed dog blokerede for deres indflydelse.

Men der var heller ikke her tale om ubegrænset åbenhed fra det politiske systems side. Selv i de situationer, hvor Beskæftigelsesministeriet har haft mulighed for at inddrage parterne, følger man ofte en strategi, hvor de indledende øvelser foretages af embedsmændene i en relativt lukket proces. Og hvor parterne først bliver involveret – enkeltvis og overvejende uformelt – når ministeriet har sine prioriteringer vedrørende overordnede mål og midler klarlagt, helst på baggrund af et solidt analysearbejde. Denne metode, 'partsinddragelse light', sikrer, at ministeriet kan kontrollere dagsordenen samtidig med, at de separate drøftelser muliggør parternes opbakning og mindsker deres muligheder for at veto emner.

Parternes modtræk har været så vidt muligt at stå sammen og at opruste på mediefronten. Det lykkedes altså ikke at nå til enighed i forbindelse med 'Flere i Arbejde'. Men i 2000 fik parterne via medierne holdt Nyrup-regeringen eneansvarlig for Arbejdsformidlingens dårlige resultater, hvilket medvirkede til, at regeringen spillede ud med en såkaldt 'nyorientering af arbejdsmarkedspolitikken'. Og tilbage i 1998 tog parterne regeringen på sengen ved i overraskende grad at nå til enighed om den såkaldte tredje fase af arbejdsmarkedsreformen og således fik indflydelse på formuleringen af politikken.

Med til at problematisere billedet af en jævnt nedafgående partsindflydelse er også, at parterne heller ikke i beskæftigelsespolitikens tidlige år i 1970'erne og 1980'erne kunne tage en stærk indflydelse for givet. Flere tiltag blev i denne periode gennemført på trods af manglende enighed mellem arbejdsmarkedets parter og mellem parterne og regeringen.

Nye roller på velfærdsområdet

Et blik tilbage i tiden nuancerer altså billedet af en stadigt svagere rolle til parterne i det politiske system. Det samme sker, hvis man fokuserer på andre velfærdsrelaterede områder end beskæftigelsespolitikken. På voksen- og efteruddannelsesområdet (VEU) har parterne mere eller mindre konsekvent været inddraget ved større reformer. Og de har ydermere haft en rolle at spille i gennemførelsen af dem via både landsdækkende trepartsudvalg og bestyrelser for erhvervsskoler og AMU-centre. Og sådan er det stadig, selv om flytningen af efteruddannelsen fra Arbejdsministeriet til Uddannelsesministeriet ikke har gjort adgangen for parterne lettere.

Når parterne har kunnet opretholde indflydelse på efteruddannelsesområdet, skyldes det blandt andet, at de har vist sig villige til at løfte en større del finansieringen. Da Nyrup-regeringen tilrettelagde sin VEU-reform i slutningen af 1990'erne, var planen ikke oprindeligt, at parterne skulle inddrages. Men de kom med ved bordet, da de viste vilje til at bidrage til finansieringen via det, der endte som arbejdsmarkedets uddannelsesfinansiering. Af samme grund blev parterne inviteret med til et omfattende trepartssamarbejde om VEU i 2004.

Siden er der sat handling bag ordene. Det er dels sket via trepartsaftalerne om VEU i både den private og den offentlige sektor og ved udbygning af de uddannelsesfonde, der er knyttet til overenskomsterne. Parterne har endvidere understøttet deres indflydelse på området ved at udbygge retten til efteruddannelse i overenskomsterne.

På familie- og arbejdslivsområdet er parterne også kommet til at spille en større rolle. Men her genfindes ikke det omfattende trepartssamarbejde fra efteruddannelsesområdet. Der er ligefrem ved flere lejligheder skabt store gnidninger mellem parterne og det politiske system. Særligt udviklingen af barselsfondene på det private arbejdsmarked i 2004 og forløbet omkring Familie- og Arbejdslivskommissionen i 2006-07 gav en del knas på linjen, fordi det var uafklaret, hvor langt henholdsvis parterne og det politiske systems kompetencer strakte sig. Ikke desto mindre har parterne også på familie- og arbejdslivsområdet opnået indflydelse ved at påtage sig en finansieringsrolle igennem overenskomsterne – her i form af løn under barsel.

Det kunne jo se ud, som om det alene er afgørende, om parterne har 'penge med hjemmefra'. Men der findes også relativt nye eksempler på stærk partsinddragelse, hvor finansiering ikke har spillet en rolle. For eksempel er arbejdsmigration et område, hvor et omfattende trepartssamarbejde allerede er gennemført. Parterne har blandt andet deltaget i den såkaldte Østfølgegruppe. Udover at være involveret i Østaftalens indgåelse i 2003 har Østfølgegruppen løbende været inddraget i revisionerne af aftalen.

Et andet partssamarbejde på arbejdsmigrationsområdet var trepartsforummet Lavaludvalget, der i juni 2008 afgav betænkning om konsekvenserne for det danske arbejdsmarked af EU-domstolens afgørelse vedrørende den lettiske virksomhed Laval – en dom, der blandt andet omhandlede rækkevidden af fagforeningernes ret til at konflikte.

Fremtiden

Alt i alt ser det altså ikke så skidt ud med partsindflydelsen i det politiske system de seneste 10-15 år, som man umiddelbart kunne få indtryk af. Der er områder, hvor parterne til tider har store problemer med at få sat afgørende fingeraftryk, men det er der næppe noget nyt i. Og der er også områder, hvor parterne for ganske nylig har haft stærk indflydelse.

På længere sigt kan billedet dog se mindre positivt ud fra parternes synsvinkel. Hvis fragmenteringen og den dalende medlemstilslutning i de faglige organisationer og a-kasserne fortsætter, kan det både stække parternes muligheder for selvstændigt at øve indflydelse på det politiske system og systemets lyst til at inddrage dem. En sådan udvikling kan nemlig skabe usikkerhed om, hvilke organisationer der skal inddrages, og vil svække deres legitimitet som talerør for medlemmerne. Reduceret medlemstilslutning vil endvidere udgøre et problem for levering af velfærd igennem overenskomsterne, da restgrupperne – de, der ikke er dækket af en overenskomst – kan blive for store.

Mikkel Mailand er forskningsleder ved forskningscentret FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

FAOS
20.04.09