

Trepart over og under radaren - i Danmark og Europa

Trepartsforhandlinger, der, som de igangværende, spænder over flere emner, er en sjældenhed herhjemme, mens de indtil for nyligt var mere udbredte i Europa. Artiklen her sammenligner den danske udvikling med den europæiske og forsøger at forklare den.

AF MIKKEL MAILAND, LEKTOR PÅ FORSKNINGSCENTER FOR ARBEJDSMARKEDS- OG ORGANISATIONSSTUDIER (FAOS), KØBENHAVNS UNIVERSITET

I skrivende stund forhandler regeringen og arbejdsmarkedets parter om en trepartsaftale med fokus på arbejdsmarkedsintegration af flygtninge. Men forhandlingerne skal efter planen fortsætte med andre emner, herunder sikring af tilstrækkeligt og kvalificeret arbejdskraft samt praktikpladser.

Det er primært denne slags trepartssamarbejde på nationalt niveau, der handler om nye politiske tiltag, og spænder over flere emner, som igennem tiderne har haft medierens, Folketingets og også de fleste forskeres interesse. Men det meste trepartssamarbejde i Danmark har faktisk en anden karakter og foregår under radaren. Det holder sig typisk inden for ét enkelt emne eller politikområde (som fx det for nyligt afsluttede arbejde i Dagpengekommissionen), og en del handler om politikimplementering snarere end politikformulering (som arbejdet i fx Arbejds miljørådet), ligesom noget af trepartssamarbejdet foregår lokalt og regionalt snarere end på landsdækkende niveau. Det gælder fx trepartssamarbejdet i lokale og regionale beskæftigelsesråd.

Hvad får deltagerne ud af trepartsforhandlingerne?

Men hvorfor egentlig indgå i trepartforhandlinger, hvad enten disse spænder over et eller flere emner? Skal det formuleres kort, kan trepartsforhandlinger siges i bund og grund at handle om, at staten og arbejdsmarkedets parter kan bruge hinanden til at realisere egne mål.

Regeringen kan igennem trepartssamarbejdet få opbakning til reformer, der kan hjælpe beslutninger om nye tiltag på vej, hjælpe implementeringen af reformerne og dele ansvaret for upopulære tiltag. Desuden kan parterne besidde vigtig information, som regeringen kan få adgang til, og inddragelsen af parterne kan gøre reguleringen mere fleksibel, ligesom parterne kan bidrage til finansieringen af reformer. Endelig kan der ud fra et deltagerdemokratisk ideal argumenteres for, at det er rimeligt, at de direkte berørte parter inddrages.

For arbejdsmarkedets parter handler trepartssamarbejdet bl.a. om at få indflydelse på politik, der berører arbejdsmarkeds- og velfærdsområderne samt finansiering af tiltag. Men trepartssamarbejdet kan også bruges til at blokere for tiltag. Endvidere kan det give parterne en større legitimitet, i det omfang de påtager sig ansvar for at løfte samfundsopgaver.

» Men hvorfor egentlig indgå i trepartsforhandlinger, hvad enten disse spænder over et eller flere emner? Skal det formuleres kort, kan trepartsforhandlinger siges i bund og grund at handle om, at staten og arbejdsmarkedets parter kan bruge hinanden til at realisere egne mål.»



Når Lars Løkke Rasmussen allerede under valgkampen i juni 2015 indbød til trepartsforhandlinger, under forudsætning af at Venstre kunne danne regering, kan det særligt have at gøre med den førstnævnte begrundelse, nemlig at få opbakning til reformer. For det kunne allerede på daværende tidspunkt forudses, at en borgerlig regering ville blive smal og derfor ville få brug for opbakning også uden for Folketinget for at komme igennem med ønskede reformer.

De europæiske sociale pagter

At trepartsforhandlinger om nye politiske tiltag inden for flere områder på én gang er sjældne i Danmark, illustreres af tabellen, der viser, at emne-specifikke trepartsforhandlinger er dominerende. Hvis der ses bort fra trepartssamarbejde i Globaliserings-

rådet i 2004-2005, hvor der i øvrigt ikke var tale om egentlige forhandlinger, var der i det kvarte århundrede fra 1985 til 2010 kun ét eksempel på 'tværgående' trepartsforhandlinger (se tabellen). Det var Fælleserklæringen fra 1987, som lagde grund for både løn-tilbageholdenhed og udviklingen af arbejdsmarkedspensionerne i de følgende år. Man skal faktisk helt frem til trepartsforhandlingerne i 2012, der forliste, næsten før de rigtigt var kommet i gang, for at finde det næste af de sjældne forsøg. Her lykkedes det ikke regeringen at få fagbevægelsen med på at levere forbedringer af de offentlige udgifter på fire milliarder kr. igennem øget arbejdstid – og dermed blev forhandlinger om modydelse om blandt andet beskæftigelsespolitik, udenlandsk arbejdskraft og efteruddannelse ikke til noget.

» For arbejdsmarkedets parter handler treparts-samarbejdet bl.a. om at få indflydelse på politik, der berører arbejdsmarkeds- og velfærdsområderne samt finansiering af tiltag.»

År	Begivenhed	Type	Områder
1987	Fælleserklæringen	Tværgående	Løn, pension og opsparing
1991-92	Zeuthen-udvalg	Specifikt*	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)
1998	Arbejdsmarkedsreform 3	Specifikt*	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)
1999	VEU-reform	Specifikt	Efteruddannelse
2003	Østtaftalen	Specifikt	Arbejdsmigration
2004-05	Globaliseringsrådet	Tværgående	(Efter)uddannelse, forskning, iværksættere, m.m.
2006	VEU-reform	Specifikt	Efteruddannelse
2007	Kvalitetsreformen	Specifikt*	Efteruddannelse (arbejds miljø, seniorpolitik)
2012	Trepartsforhandlingerne 2012	Tværgående	Arbejdstid, efter- og erhvervsuddannelse, arbejds migration, beskæftigelsespolitik
2013-14	Erhvervsuddannelsesreform	Specifikt	Erhvervsuddannelse
2014-15	Dagpengekommissionen	Specifikt	Arbejdsløshedsforsikring

Note = *Disse eksempler på trepartssamarbejde når udover et enkelt politikområde, men da de klart har hovedfokus på ét område, er de her klassificeret som specifikt trepartssamarbejde. Kilde: Opdateret fra Mikkel Mailand (2011).

De aktuelle trepartsforhandlinger i 2016 kan forstås som en slags hybrid-model mellem emne-specifikke forhandlinger og tværgående forhandlinger, hvor flere emner forhandles samtidig (Mailand 2016). For overskuelighedens skyld vil 2016-forhandlingerne i artiklen her dog blive forstået som tværgående forhandlinger.

Fraværet af tværgående trepartsaftaler i Danmark står i kontrast til udviklingen flere steder i Europa, hvor tværgående trepartsaftaler – også kaldet 'sociale pagter' – oplevede en opblomstring fra midt i 1980'erne og mere end et årti frem. Den europæiske udvikling kom bag på mange observatører. Det skyldtes for det første, at der var blevet længere mellem de socialistiske og socialdemokratiske regeringer i perioden op til midten af 1980'erne. Formodningen var, at venstre-regeringer grundet deres bånd til fagbevægelsen var mere indstillet på trepartsforhandlinger end højre-regeringer. For det andet skyldtes overraskelsen, at arbejdsmarkedsorganisationerne i en stor del af landene, hvor de sociale pagter blev indgået, ikke havde de forventede forudsætninger. Mange organisationer manglede en samlet, ressourcestærk og hierarkisk styret organisering med tilslutning fra hovedparten af lønmodtagere og virksomheder. Det gjaldt for eksempel i Irland, Italien, Spanien og Portugal. Men på trods af, at disse lande ikke levede op til de forventede forudsætninger, kunne de alligevel fremvise adskillige sociale pagter i perioden – henholdsvis otte, syv, fem og fem i perioden fra 1980-2008 (Avdagic m.fl. 2011).

Hver af de europæiske sociale pagter har deres særlige historie. De er indgået af såvel venstre- som højre-regeringer, der har ønsket støtte fra parterne til at lægge pres på oppositionen og til at sikre gennemførelse af lovgivning. Men der er alligevel nogle gennemgående tendenser. Mange af pagterne er indgået under pres fra global konkurrence, høj arbejdsløshed, dårlig økonomi og forsøg på at leve op til ØMU-kriterierne. Emnerne har været mange, men indkomspolitik og løntilbageholdenhed, beskæftigelsespolitiske reformer, pensionsforbedring, samt udbygning og indskrænkning af forskellige velfærdssydelsers har været typiske emner på dagsordenen.

Sammenligning af udviklingen i Danmark og Europa

Sammenlignes de få danske forsøg – vellykkede og mislykkede – på at indgå tværgående

trepartsaftaler med den europæiske udvikling, er der mindst to observationer, der springer i øjnene. Det ene er hyppigheden, der er lavere i Danmark end i en lang række andre europæiske lande. Det kan hænge sammen med indholdet. For mens løn og indkomspolitik meget ofte er indeholdt i de europæiske sociale pagter, er de emner meget sjældne for trepartsforhandlinger herhjemme i nyere tid, hvad enten disse er tværgående eller specifikke. Løn har faktisk ikke været et emne for trepartsforhandlinger herhjemme siden Fælleserklæringen i 1987. Løn er det emne, der i parternes selvforståelse i Danmark er den mest eksklusive del af de kollektive overenskomstforhandlinger, hvilket bl.a. illustreres af parternes afvisning af at lade introduktionsløn for flygtninge blive en del af trepartsforhandlingerne 2016. Og når løn – og i øvrigt også en række arbejdsvilkår – er ude af billedet i trepartssammenhæng, er behovet for tværgående trepartsforhandlinger måske mindre i Danmark end i andre lande. Men det kan også hænge sammen med, at flere andre europæiske lande har permanente fora for tværgående trepartsforhandlinger, ofte benævnt 'Social og Økonomisk Råd' eller lignende. Noget tilsvarende findes ikke i Danmark.

Et andet forhold, der springer i øjnene, er usamtidigheden: De europæiske pagter bliver sjældnere i løbet af 00'erne, hvor de efter en kort opblomstring i flere EU-lande i krisens første år atter reduceres væsentligt i antal. I indeværende årti ses en udvikling, hvor trepartsforhandlinger bryder sammen eller forsvinder i fx Belgien, Finland, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal og Spanien samt i en række central- og østeuropæiske lande (Welt & Broughton 2014). Men andre ord er der tale om en geografisk ret omfattende tendens. Denne udvikling sker samtidig med at der inden for relativt kort tid ses to forsøg på at indgå tværgående trepartsaftaler i Danmark. Omend usamtidigheden er i øjenfaldende, er det ikke muligt at drage vidtgående konklusioner – dertil er de to danske tværgående treparts-forsøg i dette årti for få.

Når det kommer til den europæiske udvikling, så kan to forhold være med til at forklare den nedadgående tendens. En drejer sig om indholdet i disse aftaler, der i mange lande har karakter af 'nødvendighedens økonomiske politik', hvor regeringerne med henvisning til krisen ikke længere finder plads til at give parterne modydelser, mod at de til gen-

» Løn er det emne, der i parternes selvforståelse i Danmark er den mest eksklusive del af de kollektive overenskomstforhandlinger, hvilket bl.a. illustreres af parternes afvisning af at lade introduktionsløn for flygtninge blive en del af trepartsforhandlingerne 2016.”

gæld tilslutter sig besparelser og forringelser. Men det kan samtidig spille en rolle, at fagbevægelserne mange steder nu er så svage, at de ikke længere kan presse regeringer og arbejdsgivere til indrømmelser, og heller ikke repræsenterer tilstrækkelige store mindretal blandt lønmodtagerne til, at regeringerne ser en tilstrækkelig fordel i at inddrage dem i store tværgående reformer. Det står i modsætning til herhjemme, hvor skiftende regeringer tilsyneladende stadig anser arbejdsmarkedsorganisationerne som relevante aktører at indgå selv tværgående trepartsaftaler med. Den danske fagbevægelse er da, på trods af medlemsfald, også blandt de stærkeste i Europa, og dagsordenen for de netop påbegyndte trepartsforhandlinger tyder på, at der er rum til modydelse. Men lykkes det heller ikke i år at indgå en dansk tværgående trepartsaftale i 2016, kan det ende med, at arbejdsmarkedets parter i en rum tid fremover vil blive opfattet som mindre relevante i forbindelse med store reformer.

Referencer:

Avdagic, S., M. Rhodes & J. Visser (2011) (red.): *Social Pacts in Europe – emergence, evolution and institutionalization*. New York: Oxford University Press.

Mailand, M. (2011): 'Trepårtssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer'. Notat. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2016): Mailand: 'Her er trepartsforhandlingernes historie'. Artikel på altinget.dk, 2. februar 2016.

Welz, C. & A. Broughton (2014): *Impact of the crisis on industrial relations in Europe*. I K. Papadakis & Y. Ghellab (red.) (2014): *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland*. Geneva: ILO. ■

Generalforsamling i

Nordisk Administrativ Forbund, NAF's danske afdeling,

finder sted torsdag d. 27. maj, kl. 17.15 - 18.00 i

Gæstekantinen, DJØF, Gothersgade 133, stuen, København.

Følg med og se mere på www.naf-net.dk