

Fagforeninger og velfærdsnedskæringer: Faglige sammenslutninger og arbejdsmarkedsreformer i Danmark, Tyskland og USA

Michaela Schulze, lektor, sociologisk institut, Universitetet i Siegen, Tyskland, schulze@soziologie.uni-siegen.de

De store arbejdsmarkedsreformer der blev udrullet igennem 1990'erne og 2000'erne i Danmark, Tyskland og USA, står i centrum for dette studie. Igenem cases fra de tre lande undersøges, hvilken rolle fagforeningerne og -forbundene har spillet under velfærdsnedskæringerne, og hvordan deres politiske indflydelse har ændret sig under reformperioderne. Som det fremgår af analysen, har fagforbundene spillet forskellige roller grundet historiske, politiske og strukturelle udviklinger. I Danmark har LO oplevet store forandringer i deres politiske indflydelse og strategier, grundet regeringens aftagende inklusionsprocesser. De tyske og amerikanske fagforbund har oplevet færre ændringer, og dette skyldes indre modsatrettede holdninger og varierende politiske prioriteringer. Resultatet af dette er, at fagforbundene er blevet mindre indflydelsesrige, og der er opstået et behov for, at de gentænker deres politiske indsats, og redefinerer deres selvopfattelse i den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden.

Fagbevægelsen og velfærdsnedskæringer

Aktører i den politiske arena tilskriver fagforeninger flere forskellige karakteristika. Disse rangerer fra, at fagforeningen er en organisation, der hører fortiden til, til at fagforeningen er primus motor for reformer i samfundet. Det er næppe en kontroversiel påstand, at fagforeninger har spillet en central rolle i velfærdsudvidelsen (Korpi, 1978; Korpi, 1983). I tider

med økonomisk og socialpolitisk krise er deres rolle dog i stigende grad udfordret og mindre klar, og de bliver i stigende grad kritiseret for deres politiske dagsorden og rolle i den politiske proces (Ebbinghaus, 2002). Samtidig har samfundsvidenskaberne marginaliseret fagforeninger som genstandsfelt i løbet af det sidste årti, hvor det kun er for nylig, at genstandsfeltet er kommet tilbage på forskningsdagsordenen (Jørgensen og Schulze, 2011).

På baggrund af disse iagttagelser undersøges det her, hvilken rolle fagforeningssammenslutninger har spillet for velfærdsstatens indskrænkninger i Danmark, Tyskland og USA. Hovedformålet er at finde de vigtigste forskelle og ligheder mellem landene gennem arbejdsmarkedsreformer som eksempel på velfærdsnedskæringer. De tre største hovedorganisationer *Landsorganisationen i Danmark* (LO), *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) og *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) er centrale i dette studie. De er alle defineret som politiske aktører, der varetager deres medlemmers interesse og stræber efter at influere den politiske proces. Danmark, Tyskland og USA er valgt i denne sammen-

hæng af flere forskellige årsager; de tre lande har forskellige typer velfærdsstater og afviger i måden arbejdsmarkedsreformerne er blevet implementeret. Der er derudover centrale og tydelige forskelle i landenes industrielle systemer og derfor også forskelle på, hvordan fagforeninger opererer i det politiske system.

Danmark, Tyskland og USA repræsenterer de tre typer velfærdsstater, der er bredt accepteret i samfundsvidenskaberne (Esping-Andersen, 1990). Esping-Andersen har skelnet mellem de tre typer velfærdsstater på baggrund af to kriterier; dekommodifikation (Esping-Andersen, 1990: 35-54) og stratifikation (Esping-Andersen, 1990: 55-78). Dekommodifikation er defineret ved, i hvilken grad borgere i en velfærdsstat er beskyttet mod indkomsttab og markedskræfterne (eksempelvis i tilfælde af arbejdsløshed og sygdom). Er dekommodifikationen lav (som for eksempel i USA med 13,8), er borgerne nødt til at arbejde betydeligt mere for at sikre en stabil levestandard. Er dekommodifikationen stigende, betyder det et faldende udbud af arbejdskraft på markedet (som for eksempel i Danmark med 38,1). I den tyske velfærdsstat er der en mellemgrad af dekommodifikation (27,7) (Esping-Andersen, 1990: 52). Den anden dimension er stratifikation, der refererer til, i hvor høj grad sociale ydelser er med til at reducere sociale forskelle. Den tyske model kan med sit konservative fundament igen placeres mellem den socialdemokratiske og liberale model.

Det kan næppe modsiges, at velfærdsstatens guldalder er forbi. Denne påstand styrkes af globaliseringen, den demografiske udvikling, stigende arbejdsløshed og den tiltagende kritik af velfærdsstaten, vi har set siden 1980'erne. Poul Pierson refererer i forlængelse af dette til velfærdsstatens nye politik eller velfærdsstatens indskrænkning, når han analyserer nyere velfærdsreformer. Omstrukturering og nedsættelse af sociale ydelser går hånd i hånd (Pierson, 1994: 19-24).

Arbejdsmarkedsreformerne, der er centrale i dette studie, fungerer som et eksempel på indskrænkninger af velfærdsstaten.

Denne type reformer bidrager til spørgsmålet om fagbevægelsens betydning for velfærdsstatens indskrænkelse. På den ene side har arbejdsløshedsforsikringer og social sikkerhed været centrale dele af fagforeningers socialpolitik siden deres begyndelse. Det kan på den anden side argumenteres, at arbejdsmarkedsreformerne har skabt et tættere bånd mellem arbejde og velfærdsydelser, hvilket tyder på en ændret opfattelse af velfærdsstatens rolle. Begrebet arbejdsmarkedsreformer (på engelsk: Welfare-to-Work) indikerer en ny socialpolitik, der sigter efter at integrere arbejdsløse og modtagere af sociale ydelser på arbejdsmarkedet. For at håndhæve denne nye socialpolitik er der blevet implementeret effektive mekanismer så som betingelser og nedskæringer af sociale ydelser. Det viser et klart socialpolitisk skifte, der går væk fra at staten har ansvar for borgerne, til at borgerne har forpligtelser over for samfundet.

Danmark, Tyskland og USA adskiller sig, hvad angår typen af arbejdsmarkedssystemer (»industrielle systemer«) og graden af arbejdsmarkedsorganisationernes involvering i den politiske proces. De forskellige inklusionsmekanismer stemmer overens med den tyske og danske korporative måde at udvikle politik. Crouch har argumenteret for, at der er en lang tradition for demokratiske forhandlinger mellem arbejdsmarkedsorganisationer (Crouch, 1993). I Danmark og Tyskland spiller fagbevægelsen (oftest repræsenteret gennem hovedorganisationer) en central rolle i den politiske proces. De er repræsenteret i parlamentet, udvalgene, i ministerierne samt i flere organer i velfærdsadministrationen (Jørgensen, 2012; Weßels, 2007). Danmark skiller sig derudover ud på et specielt punkt; arbejdsløshedsforsikring og fagforeningsmedlemskab er kombineret i det såkaldte Ghent-system (Lind, 2007). Dette system

bliver fremhævet, når den høje faglige organisationsgrad i Danmark skal forklares. I USA spiller fagforeninger også en stor rolle i den politiske proces, dog adskiller typen af indflydelse og de institutionelle parametre sig betydeligt fra de to andre lande. De amerikanske fagforeninger er ikke inkluderet i den politiske proces i form af direkte medindflydelse. Fagforeningernes magt kommer til udtryk gennem deres mange måder at optræde som lobbyister på, og når de eksempelvis støtter et parti eller en persons valgkampagne (Wright, 1997). Derudover har fagforeninger også mulighed for at være lobbyister direkte i Senatet og i Repræsentanternes Hus.

En aktørcentreret tilgang er den mest oplagte til at besvare spørgsmålet om, hvilken betydning fagbevægelsen har for arbejdsmarkedsreformerne i Danmark, Tyskland og USA. Vigtigheden af aktører og andre politiske variables betydning for statens virke og politiske beslutninger (for eksempel graden af sociale ydelser) understreges af tilhængere af magtressource-tilgangen sammenlignet med mere institutionelle tilgange (Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1978; Korpi, 1983). Interesseorganisationer spiller en central rolle; de har modsatrettede interesser og forskellige adgange til magt. Disse forskellige interesser er grundlaget for varierende socialpolitik.

De forskellige interesser for »Arbejde« og »Kapital« fører mobilisering af magtressourcer med sig. Arbejdernes styrke (for eksempel i kraft af partier eller fagforeninger), forskellige magtkonstellationer og de deraf følgende sociale konflikter er essentielle for udviklingen af velfærdsstater (Korpi, 1983: 39-41). Der er i analysen af magtressourcer gjort brug af seks indikatorer: organisatorisk magt (1), evnen til at håndtere konflikter (2), kampstyrke (3), parlamentarisk og ikke-parlamentarisk tilstedeværelse (4), deltagelse i regering gennem egne eller allierede partier (5) samt graden af dekommodifikation (6) (Ostheim og Schmidt, 2007; Esping-

Andersen, 1990; Korpi, 1978; Korpi, 1983). Den følgende analyse udføres gennem de nævnte kriterier. For at besvare spørgsmålet om, hvilken rolle fagforeningerne har spillet for indskrænkningen af velfærdsstaten i Danmark, Tyskland og USA, er den følgende fremgangsmåde hensigtsmæssig: Arbejdsmarkedsreformerne er i det første skridt kort analyseret i et komparativt perspektiv (andet afsnit). Fagforeningernes indflydelse på arbejdsmarkedsreformerens tilblivelsesproces bliver derefter analyseret i tredje afsnit. Slutteligt bliver de centrale resultater opsummeret. Det er derudover væsentligt at undersøge fagforeningernes fremtidige potentiale i velfærdsstaten (fjerde afsnit).

Sammenligning af arbejdsmarkedsreformerne

Danmark

I Danmark er reformernes tilblivelse strakt over en lang tidsperiode, hvis man sammenligner med Tyskland og USA (1993-2010). Det er vigtigt at skelne mellem reformperioder under Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001), Anders Fogh Rasmussen (2001-2009) og Lars Løkke Rasmussen (2009-2011). Reformerne, der blev implementeret under den socialdemokratiske Poul Nyrup Rasmussen, kan karakteriseres som en kombination af aktivering og skærpede vilkår for samt kortere varighed af arbejdsløshedsydelse. Specielt denne regering understregede kombinationen af borgernes rettigheder og samfundspligter (Goul Andersen og Pedersen, 2007: 11-2). Varigheden af arbejdsløshedsydelse blev skridt for skridt reduceret til fire år, hvor de indtil da havde været nærmest tidsubegrænsede. Disse reformer understreges, da de udgør det første vendepunkt for den danske velfærdsstat. Under denne reformperiode blev der derudover introduceret og udviklet individuelle handleplaner, der sigtede mod at stille arbejdsløse bedre i forhold til arbejdsmarkedet. I forlængelse af dette tiltag introducerede regeringen også, at alle arbejdsløse havde pligt til at deltage i aktiveringsprogrammer. Denne første

reformperiode er kendetegner ved at introducere de første større arbejdsmarkedsreformer. Den efterfølgende liberal-konservative regering fortsatte dette reformspor fra 2001 til 2010. Der blev vedtaget fire arbejdsmarkedsreformer (2002, 2006, 2009 og 2010) (Jørgensen og Schulze, 2011: 212-5).

Reformen *Flere i Arbejde* (2002) skal her særligt fremhæves; siden den reform er arbejdsløse eller kontanthjælpsmodtagere forpligtet til at søge og acceptere for deres kvalifikationer passende arbejde fra første dag som arbejdsløs eller bistandsmodtager. For at håndhæve dette, bliver arbejdsløse kontrolleret fire gange årligt for, om de lever op til deres pligt om aktivt at søge arbejde. Fra 2009 til 2011 skulle alle arbejdsløse skrive mindst fire jobansøgninger ugentligt. Reformen fra 2010 udgør den foreløbige afslutning på arbejdsmarkedsreformerne, hvor regeringen med denne reducerede varigheden af arbejdsløshedsydelser til to år. Derudover blev fuld fradragsberettigelse af medlemskontingent afskaffet (Jørgensen og Schulze, 2011: 216).

Den lange tilblivelsesproces for arbejdsmarkedsreformen i Danmark viser den dybdegående forandring i den danske velfærdsstat. Den fremtidige socialpolitiske retning er nu mindre klar, end den var før i tiden. Fra et nordisk perspektiv virker nedskæringerne omfattende, men fra et mere liberalt perspektiv har Danmark stadig en generøs velfærdsstat (Kuhnle, 2000).

Tyskland

De tyske arbejdsmarkedsreformer er i forhold til i Danmark blevet vedtaget over en kortere periode fra 2001 (job-AQTIV) til påbegyndelsen af loven Hartz-IV i 2005. Der var dog mange tendenser, der pegede i denne retning før vedtagelsen af den første lov (for eksempel Schröder-Blair-rapporten) (Schulze 2012: 127-31). Denne nye retning i tysk arbejdsmarkedspolitik bliver tydelig, når man kigger nærmere på forkortelserne i lovtitlen (job-AQTIV): »Qualifi-

kation« (kvalifikation), »Trainieren« (træning), »Investieren« (investering) og »Vermitteln« (jobplacering). Opkvalificering og efterspørgsel (Fördern og Fordern) var centrale principper i den tyske arbejdsmarkedspolitik (Zimmermann, 2005: 4). Forebyggende og kvalifikationsbaseret socialpolitik blev hovedfokusset for den rød-grønne regering under Gerhard Schröder (Egle, 2006: 177-8). De arbejdsløses chance for at blive integreret på arbejdsmarkedet blev styrket af implementeringen af individuelle profiler for arbejdsløse, der inkluderede deres svagheder og styrker. Hartz-kommissionen og den deraf følgende rapport »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (Hartz et al., 2002) bidrog ud over de førnævnte love til den tyske arbejdsmarkedsreform. Kombinationen af arbejdsløshedsydelser (»Arbeitslosenhilfe«) og sociale ydelser, den hurtigere jobplacering og kortere ydelsesperiode blev implementeret i Hartz-reformen (specielt med Hartz-IV) og var centrale resultater fra kommissionens arbejde (Koch og Walwei, 2005: 7-9).

Det vigtigste punkt var sammensmeltningen af arbejdsløshedsbistand (Arbeitslosenhilfe) og sociale ydelser til en ny bistandsordning, Arbeitslosengeld II (ALG II). Det gamle system blev fjernet, og det nye systems ydelser blev sat ned til de gamle ydelsers niveau. Systemet En-Euro-Job blev implementeret for de bistandsmodtagere, der ikke var i stand til at finde nyt job eller praktikplads. Hartz-reformen gik hånd i hånd med større nedskæringer af ydelser (Spindler, 2005: 54). Nogle ydelser blev nedjusteret og andre blev erstattet af nye. Kritikere af dette system argumenterer for, at de nye reformer vil skabe en ny underbetalt sektor, der vil forhindre skabelsen af almindelige jobs (Spindler, 2004: 57-9).

USA

Den amerikanske vej mod arbejdsmarkedsreformer løb mellem Family Support Act (1989) og Welfare Reform (1996). Det er tydeligt sammenlignet med de andre lande, at arbejdsmarkedsreformerne i USA både star-

tede og sluttede tidligere. Man kan dermed kalde USA for pionér inden for aktiv arbejdsmarkedspolitik. Med Family Support Act forpligtede regeringen alle stater at påbegynde arbejdsmarkedsreformer indtil 1990. Netop fordi fokus var på arbejde, argumenterer nogle forskere for, at det var den mest betydningsfulde reform siden Social Security Act i 1935 (Koon, 1997: 69-71; Weaver, 2000: 66-8). Som en del af denne lov implementerede regeringen JOBS-programmet (Job Opportunities and Basic Skills). Hovedformålene var uddannelse, jobtræning og specielle programmer for modtagere af sociale ydelser (Weaver, 2000: 66-68). Efter store kontroverser angående USA's fremtidige socialpolitiske retning, blev den anden arbejdsmarkedsreform vedtaget i Kongressen i 1996 (Schreyer, 2004). Regeringen fastslog i Personal Reconciliation Act, at den eneste måde at bekæmpe bistandsafhængighed var at finde jobs, der passede til folks kvalifikationer. At ende bistandsafhængighed var altså et centralt element i reformen. Derudover var reduktion af velfærdsomkostninger og decentralisering andre store fokuspunkter (Mead, 2004: 18-9). Det gamle bistandsprogram AFDC (Aid for Families with Dependent Children) blev afskaffet og til gengæld etablerede regeringen det nye bistandsprogram TANF (Temporary Assistance for Needy Families). Det udgjorde det centrale ydelsesprogram for enlige forældre. Hvor ydelserne i det gamle AFDC var tidsbegrænsede, blev ydelserne i TANF begrænset til to år i træk og fem år over et helt liv. Dette betyder, at modtagere skal i arbejde efter to år, ellers mister de deres ydelser. I forlængelse heraf har regeringen fralagt sig

ansvaret for udsatte familier, da regeringen nu kun giver bloktilskud til staterne. Sanktioner har derudover også fået større betydning i det nye program.

Fagbevægelse og arbejdsmarkedsreformer i Danmark, Tyskland og USA: Organisationsstrukturer i de faglige organisationer

En indikator for faglig styrke er organisationsgraden. Denne viser tydeligt, i hvor høj grad fagforeningerne (og forbundene) er i stand til at adressere medlemmerne og varetage deres interesser. Sammenligner man medlemstal under arbejdsmarkedsreformerne viser det tydeligt, at fagforeningernes medlemstal var nedadgående i alle tre lande (tabel 1). Fagforeningernes medlemstal er nedadgående i begge variabler (antallet af medlemmer under forbundene og antallet af fagforeningernes medlemmer).

I USA er antallet af fagforeningsmedlemmer faldet mindre (fem procent) sammenlignet med Danmark og Tyskland. Dette kan på den ene side skyldes, at AFL-CIO's nye formand, Sweeney (siden 1995), har været en positiv drivkraft. På den anden side indikerer fagforeningernes medlemstal et klart fald siden 1997 (Golden et al., 2009). Denne udvikling ser vi også i andre lande; Tabel 1 viser et tydeligt fald i de danske fagforeningers medlemstal (ca. 19 procent). Da Danmark i lang tid har været rollemodel med sit høje og stabile medlemstal, er det overraskende, at det er her, det største fald skal findes. Ghent-systemet blev set som forklaring på de høje tal i Danmark, men tilslutningen til fagforeningerne

Tabel 1: Fald i fagforeningsmedlemskab (fagforbund og nettograd af organisering)

	USA (1989-1996)	Danmark (1994-2009)	Tyskland (2002-2005)
Fald i medlemskab under policy-forandringerne (i procent)	5	19	12
Fald i organisationsgrad netto (i procent)	12	11	8

Kilde: Egne udregninger baseret på lantedata; OECD Employment Database

faldt også her. Faldet i de tyske medlemstal placerer landet mellem Danmark og USA (12 procent). Tyske fagforeninger forventede politisk medvind i begyndelsen af den periode, hvor arbejdsmarkedsreformerne blev vedtaget. Schröder fremhævede muligheden for at inkludere fagforeningerne (hovedsageligt forbundet DGB) i arbejdsmarkedsreformerne tilblivelse, hvilket kan forklare det mindre fald i medlemstallet i Tyskland.

Sammenligningen af graden af organisering netto (tabel 1) viser et inkonsistent billede. Der kan ses et fald i alle lande, men forskellene er, komparativt set, små. I Tyskland er netto graden af organisering faldet mindre (otte procent) sammenlignet med Danmark (11 procent) og USA (12 procent). Disse fald peger i retning af en stadig mindre tilslutning til fagforeninger og -forbund generelt i alle tre lande. Alt i alt er andelen af befolkningen, der er repræsenteret af en fagforening, nedadgående (Ebbinghaus, 2000: 169-70).

Fagbevægelsens ledelsesstrukturer

Ledelsesstrukturer i de faglige organisationer er vigtige i den forstand, at de politiske ledere bestemmer de politiske mål og vælger forbundenes politiske allierede. Forandringer i ledelsesstrukturen kan medføre en redefinering af fagforeningernes politiske selvopfattelse (for eksempel i USA). Varigheden og typen af lederskab (konfronterende eller konfliktsky) er derudover også et vigtigt aspekt i analysen. Hvis en fagforenings ledere har forskellige mål og prioriteringer (for eksempel indenrigs- over for udenrigspolitik), kan det skade fagforeningernes indflydelse i den politiske proces.

Ledesskiftene i tyske DGB og danske LO (under arbejdsmarkedsreformerne første periode) resulterede ikke i betydelige forandringer for fagforeningernes politiske positioner. De nye fagforeningsledere fortsatte deres forgængeres politiske linje. I 2002 erstattede Michael Sommer den tidligere DGB-leder

Dieter Schulte. Selvom Sommer prioriterede socialpolitikken, tog han afstand til den rød-grønne regering under Schröder. Fordi Sommer i stigende grad rejste kritik af regeringen, bidrog han til det svækkede forhold mellem regeringen og fagforeningerne (Egle, 2006: 168). Dansk LO havde tre forskellige ledere under perioden med arbejdsmarkedsreformer (Finn Thorgrimson 1987-1996; Hans Jensen 1996-2007; Harald Børsting siden 2007). De havde alle tre en tæt tilknytning til Socialdemokraterne og tilsluttede sig partiets socialpolitiske mål. Ledelsesstrukturen i Danmark bærer ikke præg af personlige eller politiske konflikter mellem fagforeningerne og Socialdemokraterne, men fagforeningernes politiske selvopfattelse ændrede sig dog under arbejdsmarkedsreformerne anden periode. LO udarbejdede sit eget fagpolitiske program, og derigennem bidrog de til løsrivelsen mellem fagforeningerne og Socialdemokraterne, da programmet også politisk brød med den socialdemokratiske linje (Due og Madsen, 2007: 14-5). Daværende formand for LO Hans Jensen støttede op om denne frigørelsesproces.

Den nye leder af AFL-CIO, John J. Sweeney, prøvede, i sammenligning med andre ledere, at sætte et nyt og synligt skub i den amerikanske arbejderbevægelse. Som leder af AFL-CIO fra 1995-2009 prøvede han at forny hele arbejderbevægelsen og gjorde AFL-CIO til en stærk politisk aktør på ny (Dubofsky, 2000: 20). Hans mål var, at AFL-CIO skulle repræsentere alle amerikaneres socialpolitiske interesser, og trække dem ind i den politiske arena. Han udfordrede også sin forgænger Lane Kirklands (1979-1995) linje. Kirkland var mere interesseret i udenrigspolitik og forholdte sig ikke til fagforeningernes socialpolitiske mål. Denne linje svækkede AFL-CIO's socialpolitiske magt betydeligt (Dark, 1999: 178; Dubofsky, 2000: 20). Det står alt i alt klart, at forbundenes ledelsesstrukturer har stor betydning for deres socialpolitiske mål.

Fagbevægelsens social- og arbejdsmarkedspolitiske mål

Den holdning, som fagbevægelsens organisation har til aktiv arbejdsmarkedspolitik og de hertil knyttede reformer, viser deres ambivalente position. Tyske DGB afviste Schröder-Blair-rapporten, da den lagde vægt på indlejring af forpligtelser for modtagere af sociale ydelser. Forbundet lagde vægt på, at forslagene var til fare for den tyske socialmodel. De argumenterede derudover for, at rapporten udfordrede den traditionelle tyske socialpolitik, men under valgkampen i 1998 støttede DGB de selvsamme mål. Dette politiske skifte bliver for det meste retfærdiggjort og forklaret med, at DGB ville sikre sin socialpolitiske rolle, hvis Schröder skulle komme til magten igen (Siegel, 2003: 180). Under implementeringen af Hartz-reformen ændrede de tyske fagforeninger dog standpunkt, hvor de i højere grad stod i opposition. Fagforeningernes holdning til den aktive arbejdsmarkedspolitik under den rød-grønne regering kan bedst opsummeres som en blanding af kritisk og bifaldende. Selvom fagforeningerne blev inkluderet i den politiske proces under Hartz-kommissionens arbejde, implementerede Schröder ikke reformerne punkt for punkt, som han ellers havde lovet, hvilket er årsagen til, at DGB tog afstand fra implementeringen af reformerne (specielt hvad angår Hartz-IV).

Selvom amerikanske AFL-CIO støttede idéen om økonomisk uafhængighed, var både fagforeningerne og deres hovedorganisation mod Republikanernes politik i forslaget »Contract with America« (Piven, 1997: 210). Selvom forslaget ikke kom fra en af fagforeningernes allierede, men fra Republikanerne, kan der stadig spores samme ambivalens som i den tyske case. Siden de amerikanske fagforeninger kun sjældent diskuterede skabelsen af arbejdsmarkedsreformerne, peger Francis Fox Piven på, at dette var årsagen til deres manglende indflydelse på reformernes udfald (Piven, 1997: 112). Denne inaktivitet

viser, at forbundene gav afkald på en stærk socialpolitisk aktørrolle, men det faktum at AFL-CIO skiftede leder (1995) så tæt op af implementeringen af den sidste arbejdsmarkedsreform (1996), giver et mere komplekst billede.

Der er store forskelle mellem den danske case og eksemplernes fra Tyskland og USA. LO fulgte fra starten sin politiske allieredes dagsorden. LO fulgte Socialdemokraternes politik, da de ikke anså sig selv i stand til at udstykke og sikre egne politiske mål. På den politiske dagsorden stod den omfattende velfærdsstat og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og LO blev selv inddraget i reformernes tilblivelse, så fagforeningerne udviste en vis forsigtighed (Schulze, 2012: 198-203). Dog valgte LO i 2003 at løsrive sig fra Socialdemokraterne ved at formulere sine egne politiske mål. De største emner i disse mål er: uddannelsespolitik, social- og arbejdsmarkedspolitik, økonomisk politisk, arbejdsløshedspolitik og velfærdspolitik (LO, 2003). Dette store skridt kan retfærdiggøres ved, at fagforeningerne og specielt LO i højere grad var blevet ekskluderet fra arbejdsmarkedsreformernes udvikling. Selvom udviklingen af egen politik var et forsøg på at maksimere LO's magt, gik de ikke imod de førnævnte arbejdsmarkedstiltag og -reformer, hvis formål var at nedbringe arbejdsløsheden (Due og Madsen, 2007: 14-5). Dette gælder også for de andre forbund, der tidligere er diskuteret. Det kan slutteligt konkluderes, at fagforeningernes politiske mål og ledelsesstrukturer tydeligt påvirker båndene til deres politiske samarbejdspartnere.

Forholdet mellem fagbevægelsen og dens politiske allierede

De bånd, der er mellem de faglige organisationer og deres politiske samarbejdspartnere, har en påvirkning på den rolle fagforeningerne spiller i den politiske arena. W. Korpi fremhævede allerede i 1970'erne, at denne påvirkning er betydningsfuld (se første af-

snit). Disse relationer har forskellige mønstre i Danmark, Tyskland og USA. Forholdet mellem AFL-CIO og Demokraterne ændrede sig ikke betydeligt under reformernes tilblivelse, da selve reformudspillet kom fra Republikanerne, og fordi reformens indhold ikke var interessant for fagforeningerne (selvom de gav udtryk for det modsatte). Hovedorganisationen AFL-CIO var næsten usynlig i den politiske arena under reformernes udarbejdelse. Båndene mellem fagforeningerne og Demokraterne ændrede sig altså ikke betydeligt, hvilket også forklarer, at der i denne proces ikke var det store spændinger mellem de politiske allierede (Piven, 1997: 112).

Forholdet mellem de tyske socialdemokrater (SPD) og fagforeningerne var i modsætning til i den amerikanske case anderledes konfliktfuldt under arbejdsmarkedsreformernes udarbejdelse. Idet de tyske socialdemokrater ændrede socialpolitisk kurs med Schröder-Blair-rapporten, anså DGB denne nye kurs som en fare for den tyske velfærdsstat, hvorfor de tog afstand fra sin politiske allieredes standpunkt. Ikke desto mindre støttede de dog som tidligere nævnt op om disse mål under valgkampen i 1998. Spændinger mellem de to allierede tog dog til under udviklingen af Hartz-lovene. I begyndelsen var forholdet relativt harmonisk (især fordi Schröder lovede fagforeningerne, at de kunne spille en aktiv rolle), men under reformperioden blev forholdet til stadighed mere konfliktfuldt. Schröder implementerede ikke kommissionens forslag punkt for punkt, og da han valgte at gennemføre reformen uden sine allieredes tilsagn, resulterede det i store spændinger (Egle, 2006: 168). Alt i alt er de tyske socialdemokrater og fagforeningerne dog tætte allierede.

Af alle tre lande skal den største ændring af forhold findes i Danmark. De traditionelle organisatoriske og personlige alliancer i politiske organer kan på den ene side ses som fortid. På den anden side fandt der en struktu-

rel frigørelse sted under de arbejdsmarkeds-politiske forandringer, idet LO åbnede op for samarbejde med andre partier. Dette til trods forblev Socialdemokraterne dog LO's vigtigste samarbejdspartner, så frigørelsen kan ikke ses som et brat brud mellem partierne (Allern et al., 2007: 628). Der er store forskelle i de politiske bånd mellem de faglige organisationer og deres politiske allierede i Danmark og Tyskland. Der var ikke meget, der forandrede sig i USA, og i Tyskland blev forholdene mere konfliktfyldte. Undersøgelsen viser, at der i Danmarks tilfælde skete store ændringer i de strukturelle forhold mellem partnerne, og dette havde stor påvirkning på arbejdsmarkedsreformernes tilblivelse.

Fagbevægelsens indflydelse på den politiske proces

Det er vigtigt at se på fagforeningernes indflydelse på den politiske proces, hvis man vil analysere den rolle, de faglige organisationer spiller i samfundet i tider, hvor velfærdsstaten bliver indskrænket. Det er i forlængelse heraf vigtigt at se på, hvordan hovedorganisationerne (og deres medlemsorganisationer) påvirkede reformprocessen i kommissionerne og parlamenterne. Arbejdsmarkedets parter i Tyskland var med til at udvikle hele arbejdsmarkedsreformen i Hartz-kommissionen, hvorfor rapporten (se tidligere) afspejler deres samlede kompromis. Det skabte spændinger, at Schröder valgte ikke at implementere reformen, som foreslået af kommissionen, og det kan ydermere tolkes som en manglende indflydelse fra arbejdsmarkedets parter. Det bidrager til denne fortolkning, at fagforeningsmedlemmers repræsentation i parlamentet og udvalgene var nedadgående under reformperioden (Schulze, 2012: 242-57). Det tyske forbund DGB blev yderligere marginaliseret på grund af de uklare socialpolitiske mål (specielt i forhold til den aktive arbejdsmarkedspolitik) (Weßels, 2007: 162-3). Den kritik, fagforeningerne rejste mod regeringens planer, viser, at de tyske faglige sammenslutninger udgjorde en minimal politisk

aktør, som ikke havde nogen reel mulighed for at bidrage til arbejdsmarkedsreformerne.

Amerikanske AFL-CIO var som tidligere nævnt ikke i stand til at påvirke reformerne i nogen særlig grad. Dette er der flere årsager til: Kirklands socialpolitiske ligegyldighed prægede den første reformperiode (indtil midten af 1990'erne) og resulterede i AFL-CIO's manglende indflydelse. AFL-CIO støttede senere i 1990'erne Demokraternes kandidat Bill Clinton, hvilket skyldtes, at Clinton lovede fagforeningerne større indflydelse på den politiske proces. Efter Clintons valgsejr sammensatte han Dunlop-kommissionen, hvis formål var at forbedre arbejdsmarkedspolitikken. Clinton havde holdt sit valgløfte, idet alle arbejdsmarkedsorganisationer var repræsenteret, men kommissionen kunne ikke opnå enighed og afsluttede sit arbejde uden nogen resultater. AFL-CIO var næsten en usynlig aktør i den politiske arena, og den manglende interesse i 1980'erne og starten af 1990'erne blev tydeligt under udarbejdelsen af reformerne (Piven, 1997: 112). Forbundet forholdte sig ikke til reformen, var ikke synlig på den politiske scene, og der er heller ingen tegn i primær- eller kildelitteraturen på, at de spillede en aktiv rolle. Det skal dog fremhæves igen, at der var en meget kort periode mellem, at AFL-CIO fik ny ledelse og implementeringen af reformerne. På trods af Sweeneys drivkraft spillede fagforeningerne altså ikke en særlig socialpolitisk rolle og som vist kommer en udelukkende historisk forklaring til kort.

Den danske case er forskellig fra de to andre landes, fordi reformperioden var længere, og fordi LO's politiske indflydelse forandrede sig. LO bidrog i begyndelsen af det arbejdsmarkedspolitiske skifte til Zeuthen-kommissionens arbejde, hvilket styrkede deres politiske position. Dette stemte godt overens med den danske samarbejdskultur, men det ændrede sig dog i midten af 1990'erne, idet LO (og andre fagforeninger og -forbund) i stadig

mindre grad blev involveret. Denne proces forgik meget langsomt, og vakte derfor ikke særlig opmærksomhed hos hverken samfundsvidenskaberne eller fagforeningerne. Processen endte ultimativt med en reform, som fagforeningerne slet ikke havde indflydelse på. Den danske model er ved at udvikle sig fra at være korporativ og konsensusorienteret til en model, hvor det er embedsmænd, der udvikler og har indflydelse på reformerne (Jørgensen og Schulze, 2011: 218). Fagforeningerne er ikke længere vigtige, og denne udvikling skal dermed ses som en fare for den danske model. Sammenkoblingen af fagforeningsmedlemskab og arbejdsløshedsforsikring har bidraget til at give LO den centrale politiske rolle, den tidligere har spillet. Fagforeningernes ændrede rolle vil muligvis resultere i en forkastelse af Ghent-systemet, hvilket vil svække den danske model yderligere.

Opsummerende kan det siges, at der tegner sig tre forskellige billeder af de faglige organisationers politiske roller under arbejdsmarkedsreformernes tilblivelse. Den amerikanske hovedorganisation var ikke synlig under reformerne, DGB arbejde aktivt på udviklingen af reformerne, men skiftede holdning af flere forskellige årsager, og i Danmark oplevede LO-fagbevægelsen et stort politisk rolleskift. LO var i begyndelsen involveret i den politiske proces, men oplevede i løbet af 1990'erne, at rollerne ændrede sig. De konsekvenser, der fulgte deraf, kan ikke i øjeblikket vurderes endeligt.

Jagten på politisk indflydelse: En sammenligning af arbejdsmarkedsreformer og fagbevægelser

Det bliver en vigtig opgave for samfundsvidenskaberne at klarlægge den rolle, fagforeningerne spiller i velfærdsnedskæringerne, og videnskaberens fornyede interesse for dette felt vidner herom (Jørgensen og Schulze, 2012). Resultaterne i denne artikel viser fagforeningernes klare tab af indflydelse i de

forskellige lande. Der er gjort brug af fem forskellige kriterier i analysen af fagforeningernes indflydelse på arbejdsmarkedsreformerne, men det er hensigtsmæssigt ikke at se de benyttede variable som uafhængige og netop at se dem som interdependente, når man skal evaluere fagbevægelsernes rolle i velfærdsnedskæringerne. Kombinationen af disse kriterier kan måske forklare de faglige organisationers forandrede roller. Der tegner sig her et inkonsistent billede.

Den nuværende fagbevægelsesleder Sweeney forsøgte at genetablere amerikanske AFL-CIO i den politiske arena. Han ønskede at bringe de social- og arbejdsmarkedspolitiske mål på den politiske dagsorden og føre dem ud i livet, men som det fremgår af denne analyse, kunne AFL-CIO ikke leve op til de ellers ambitiøse politiske mål. Den korte tid mellem udskiftning i ledelsen og implementeringen af den store reform i 1996 står som den mest nærliggende forklaring.

Tyske DGB viste sig ude af stand til at gøre brug af sit politiske potentiale i udarbejdelsen af arbejdsmarkedsreformerne. Det skyldtes på den ene side Schröders løftebrud om at involvere arbejdsmarkedets parter, og på den anden side at DGB skiftede mellem at tage afstand fra og tilslutte sig reformerne. Resultatet heraf blev, at DGB mistede betydelig indflydelse i den politiske arena.

Danske LO ses stadig som en central social- og arbejdsmarkedspolitisk aktør, men analysen viser dog, at også de har mistet indflydelse. De sidste reformer viser, at dette tab ikke kun er synligt politisk men også administrativt. Endeligt sår disse resultater tvivl om den (sociale og korporative) danske model (Jørgensen og Schulze, 2012).

Selvom disse resultater viser et klart billede af tab af politisk indflydelse, så kan de faglige organisationer måske tage ved lære af deres nuværende svaghed. Men fagforeningernes

kampagner og strategier er både for passive og konservative i øjeblikket. I alle tre lande findes der kampagner om den underbetalte sektor, men de har indtil nu ikke været en succes. Det virker som om, at balancegangen mellem at varetage flertallets interesser og tiltrække potentielle medlemmer er den største udfordring for fagforbundene lige nu. Dette går hånd i hånd med behovet for at formulere klare politiske mål, men medlemmernes forskelligheder komplicerer opgaven. En god løsning kunne være at styrke og strømligne de politiske mål mellem hovedorganisationer og de tilknyttede fagforeninger. Hovedorganisationer og fagforbund kunne i forlængelse heraf forhandle med deres politiske samarbejdspartnere for at finde nye måder at påvirke den parlamentariske og ikke-parlamentariske politiske arena.

Litteratur

- Allern, Elin H. et al. (2007), »Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The Decline and Persistence of Industrial Relationship«, *European Journal of Political Research* 46(5): 607-35.
- Crouch, Colin (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Oxford University Press.
- Dark, Taylor E. (1999), *The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance*, Ithaca: Cornell University Press.
- Dubofsky, Melvyn (2000), »The Past and Future Contradictions and Challenges of Labor Leadership«, *Working USA*, 5(3): 19-26.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2007), *Finn Thorgrimson eller Hans Jensen? Hvem topper hitlisten over LO-formænd gennem 100 år*, FAOS Forskningsnotat 089 (Oktober 2007), København.
- Ebbinghaus, Bernhard og Jelle Visser (2000), *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Groves Dictionnaires, London: Macmillan, pp. 157-99.
- Ebbinghaus, Bernhard (2002), »Trade unions« changing role: membership erosion, organisational reform, and social partnership in Europe«, *Industrial Relations Journal*, 33(5): 465-83
- Egle, Christoph (2006), *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden, Tyskland.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Golden, Miriam A. et al. (2009), *Union Centralization among Advanced Industrial Societies*, Harvard, http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/golden/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=636&studyListingIndex=0_bae10d9755a1c7d4018b6d8e34ae, (Rev. 10. Marts 2011)
- Goul Andersen, Jørgen og Jacob J. Pedersen (2007), *Continuity and Change in Danish Active Labour Market Policy 1990-2007: The Battlefield between Activation and Workfare*, CCWS Working Paper, Aalborg.
- Hartz, Peter et al. (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin
- Jørgensen, Henning (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jørgensen, Henning og Michaela Schulze (2011), »Leaving the Nordic Path? The Changing Role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process«, *Social Policy & Administration*, 45(2): 206-19
- Jørgensen, Henning og Michaela Schulze (2012), »A double farewell to a former model? Danish unions and activation policy«, *Local Economy* 27(5-6): 637-44.
- Koch, Susanne og Ulrich Walwei (2005), »Hartz IV: Perspektiven für Langzeitarbeitslose«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, pp. 10-17.
- Koon, Richard L. (1997), *Welfare Reform: Helping the Least Fortunate Become Less Dependent*, New York.
- Korpi, Walter (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London.
- Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London.
- Kuhnle, Stein (2000), »The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable«, *West European Politics*, 23(2): 209-28.
- LO (2003), *Community Creates Opportunities: Trade Union Policy Platform*, LO's ekstraordinære generalforsamling d. 8. februar, www.lo.dk/Englishversion/About%20LO/TheLOpolicyplatform.aspx (Rev. 1. februar 2013).
- Lind, Jens (2007), »A Nordic Saga? The Ghent System and Trade Unions«, *International Journal of Employment Studies*, 15(1): 49-68.
- Mead, Lawrence M. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*, Princeton.
- OECD Employment Database, www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33927_40917154_1_1_1_1,00.html, (Rev. 15. februar 2013).
- Ostheim, Tobias og Manfred G. Schmidt (2007), »Die Machtressourcentheorie«, *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Piven, Frances F. (1997), »The New Reserve Army of Labor«, *Audacious Democracy: Labor, Intellectuals, and the Social Reconstruction of America*, Boston.
- Schreyer, Söhnke (2004), »Konservative Wende oder Reform? Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration«, *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt am Main, pp. 129-159.
- Schulze, Michaela (2012), *Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA*, Wiesbaden.
- Siegel, Nico A. (2003), »Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit«, *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen, pp. 148-93.
- Spindler, Helga (2005), »Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV«, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36(1): 50-61.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, Kent R. (2000), *Ending Welfare As We Know It*, Washington
- Weßels, Bernhard (2007), »Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder Entkopplung zwischen Verbänden und Parteien«, *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, pp. 151-67.
- Wright, John R. (1997), *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Needham Heights.
- Zimmermann, Klaus (2005), »Eine Zeitwende am Arbeitsmarkt«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, pp. 3-5.