

Varme hænder mellem overenskomster og politik: Lønmidler udefra og den danske model

Velfærdsstatens frontpersonale i sundheds- og plejesektorerne har gentagne gange været i strejke med baggrund i krav om ligeløn. Appeller til Christiansborg om ekstra lønmidler og kommissionsarbejder om løn i den offentlige sektor er også set før. Men perioden efter sygeplejerskekonflikten i 2021 er første gang, en regering har tilsluttet sig ønsker om at tilføre lønmidler, ligesom det er første gang, trepartsforhandlinger er igangsat, der så direkte har handlet om løn. Dagsordenen har siden konflikten skiftet fra fokus på ligeløn til arbejdskraftmangel. Trepartsforhandlingerne om ekstra lønmidler kan muligvis reducere arbejdskraftmanglen på nogle af de store velfærdsområder, men de kan også yderligere politisere og på andre måder ændre den offentlige sektors aftalemodel.



Af Mikkel Mailand,
lektor og forskningsleder
på Forskningscenter
for Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier (FAOS),
Sociologisk Institut,
Københavns Universitet

Ligelønsspøgelset der ikke ville gå væk

1993, 1995, 1999, 2002, 2008 og 2021. Det er de årstal, hvor Dansk Sygeplejeråd (DSR) siden 1990'erne alene eller sammen med andre grupper fra sundheds- og plejesektorerne har stemt nej til de 2- eller 3-årige overenskomstfornyelser. De er enten endt med konflikt, eller også er en konflikt kun undgået efter Forligsinstitutionens sammenkædning af de oprørske organisationers forlig med andre forlig.

Det er løn, og især ligeløn i kvindedominerede fag, som den markante utilfredshed har centreret sig om. DSR har ikke stået alene i denne kamp. Efter overenskomstfornyelsen i 2008 (OKo8) indgik først de to pædagogforbund BUPL og SL og forhandlingsparaplyen Sundhedskartellet Ligelønsalliancen, mens det medlemstærke forbund FOA tilsluttede sig senere. Alliancen holdt helt frem til OK18, men gik derefter gradvist i opløsning. Og selvom der op til OK21 blandt en række organisationer blev opnået enighed om en begrænset ligelønspulje, ville man i DSR mere og begyndte – bl.a. under påvirkning af en stærk græsrods mobilisering – tydeligt at efterspørge Christiansborgs medvirken til problemløsningen. Det endte med, at DSR's medlemmer stemte nej både til OK21 forliget og til Forligsinstitutionens mæglingsforslag.

Mæglingsforslaget lancerede ideen om en Lønstrukturkomité, der skulle lægge ny viden

til det arbejde, som Lønkommissionen gennemførte efter OKo8-konflikten. Lønstrukturkomitéen publicerede sin rapport i juni 2023 (Lønstrukturkomitéen 2023). Den tog udgangspunkt i en sammenligning af en teoretisk løn udregnet i forhold til ledelses-, erfarings- og uddannelsesniveau (LEU) og den faktiske løn. Lønmodtagergrupper, hvor den faktiske løn ligger under LEU-niveauet, inkluderer ifølge rapporten bl.a. pædagoggrupper og dagplejere. Grupper, hvor den faktiske løn er på LEU-niveauet, omfatter bl.a. sygeplejersker og SOSU'er, mens lærernes, lægernes, politiets og DJØF'ernes løn generelt ligger over. Rapporten viste endvidere, at uddannelse betaler sig, at det største lønmæssige spring finder sted fra mellemlang til lang videregående uddannelse, og at grupper med stor kvindeandel, grupper med jobfunktioner i den offentlige sektor og grupper på nedsat tid generelt har lavere faktisk løn end LEU-løn. Som ventet skabte rapporten straks debat. Særligt det forhold, at nogle gruppers faktiske løn ændrer placering i forhold til LEU-lønnen, hvis genetillæg medregnes, blev debatteret.

Dagsordenen forskydes og politiseringen øges

Allerede inden Lønstrukturkomitéen havde færdiggjort sit arbejde, havde den politiske og mediemæssige opmærksomhed imidlertid flyttet sig fra ligeløn og over mod arbejdskraftudfordringerne. Væsentligt her var den

socialdemokratiske regerings udspil 'Bedre vilkår, bedre velfærd' (Socialdemokratiet 2022), der indeholdt forslag om et gradvist lønloft på 3 mia. kr. frem mod 2030 og syv principper for udmøntningen heraf. Et af disse principper var ligeløn, men det princip, der nævntes først, var bidrag til at løse de rekrutteringsudfordringer, som navnlig på sundhedsområdet var blevet tydeligere i løbet af 2021 og 2022. Både det, at en regering lagde op til at stille ekstra lønmidler til rådighed og mere eller mindre direkte satte navne på modtagergrupperne, var hidtil uset.

Processuelt forestillede regeringen sig, at Lønstrukturkomitéen afsluttede sit arbejde efter overenskomstfornyelsen i den private sektor primo 2023. Lønstrukturkomitéen skulle så følges op af trepartsforhandlinger, hvor man skulle nå til enighed om nogle fordelingsparametre, mens udmøntningen af den ekstraordinære ramme ifølge denne plan først skulle finde sted ved OK24.

I SVM-regeringsgrundlaget fra december 2022 blev intentionen om tilførsel af de ekstra lønmidler konfirmeret under en overskrift om rekruttering (ikke ligeløn), men med modkrav til de ekstra lønmidler i form af øget fleksibilitet eller færre muligheder for deltid i overenskomsterne, mindskede barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser), øget brug af lokal løn, samt muligheder for at styrke ledelses- og rekrutteringsmulighederne lokalt (Regeringen 2022).

Trepartsforhandlingerne 2023

Invitationen til trepartsforhandlinger blev udsendt i slutningen af september sammen med et faktaark indeholdende regeringens syv målsætninger for 'udmøntning af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår' (Finansministeriet 2023). Forhandlingerne blev igangsat kort tid efter.

Selvom trepartsforhandlinger er en integreret del af den danske model, og der særligt i de senere år har været mange af dem, er de ikke så velkendte som overenskomsthændlingerne. Det er værd at gøre opmærksom på, at trepartsforhandlinger ikke bare er overens-

komstforhandlinger med en ekstra part. Ved trepartsforhandlinger er der sjældent tale om forhandlinger mellem ligeværdige eller ligevægtige parter, eller bare forsøg på at få det til at se sådan ud. Det er regeringen, der inviterer til forhandlingerne, det er den, der skriver kommissoriet, forhandlingerne foregår i dens bygninger, det er den, der leverer sekretariatsbetjeningen, og det er for det meste også den, der bidrager med det meste af eller hele finansieringen. Hvad der er sluppet ud fra de i skrivende stund endnu uafsluttede trepartsforhandlinger om den ekstraordinære ramme passer godt ind i denne beskrivelse, om end der ikke har været et egentligt kommissorium denne gang. I stedet har regeringens syv målsætninger i nogen grad været strukturerende for forløbet.

Regeringens ofte styrende rolle i trepartsforhandlingerne udelukker ikke, at parterne kan spille afgørende roller og få væsentlige indrømmelser. Det er der mange eksempler på, at de har (se fx Mailand 2020). Men i udgangspunktet er regeringen hovedaktøren.

Mens regeringsrepræsentanternes primat altså er set før, er både aktørkredsen og forhandlingernes indhold atypisk ved trepartsforhandlingerne 2023. Oftest går trepartsforhandlingerne på tværs af den offentlige og private sektor, og parternes primære repræsentanter er FH og DA, omend AC, Lederne og de offentlige arbejdsgivere i KL og Danske Regioner typisk også er med. For bordenden sidder ofte Beskæftigelsesministeriet, men et eller to andre ministerier – fx Finansministeriet eller Uddannelses- og Forskningsministeriet. Men denne gang er de private arbejdsgivere i DA ikke med, og der deltager repræsentanter fra både Stats-, Finans-, Indenrigs og Sundheds-, Beskæftigelses- og Kulturministeriet. Sidstnævnte forhold illustrerer, at forhandlingerne er højt prioriterede, og at samtlige regeringspartier har behov for at påvirke forhandlingernes indhold og profilere sig på dem.

Trepartsforhandlinger handler normalt om alt andet end løn. Oftest har det været emner som beskæftigelses-, erhvervs- og efterud-

” Ved trepartsforhandlinger er der sjældent tale om forhandlinger mellem ligeværdige eller ligevægtige parter, eller bare forsøg på at få det til at se sådan ud.

dannelsespolitik, der har været på dagsordenen. Løn har meget sjældent været berørt, og når det er sket, har det været på et generelt niveau, som da parterne i Fælleserklæringen fra 1987 blev enige om løntilbageholdenhed. Den uskrevne regel har været, at løn aftales ved overenskomst- og ikke trepartsforhandlinger. Så også på indholdssiden viser trepartsforhandlingerne 2023 sig som usædvanlige.

Politiske forslag om at tilføre ekstra lønmidler til bestemte grupper i det offentlige er dog i sig selv ikke usædvanlige. De blev bl.a. fremført under valgkampen i 2007 forud for den offentlige sektors OK08, og igen i valgkampen i 2019 forud for OK21 og under selve OK21. Men det har hidtil altid været partier uden for regeringen, der er kommet med disse forslag. Partierne, der har haft regeringsmagten, har derimod enten været tavse eller henvist til, at det ikke er en sag, Christiansborg skulle blande sig i. Derfor var S-regeringens forslag om trepartsforhandlinger om en ekstraordinær ramme, der i en lettere justeret form rejste med ind i SVM-regeringens regeringsgrundlag, højst usædvanligt (Hansen og Mailand 2023).

Respekten for overenskomstforhandlingerne har endvidere betydet, at trepartsforhandlinger har været forsøgt afkoblet fra – og afsluttet i god tid før – overenskomstfornyelserne. Der har dog været eksempler på sammenkobling, som da der i 2007 blev indgået en trepartsaftale på det offentlige område om en Kvalitetsreform, som bl.a. afsatte betragtelige efteruddannelsesmidler, der skulle udmøntes efterfølgende under OK08. Det var i lighed hermed som nævnt oprindeligt tænkt, at OK24 skulle udmønte i hvert fald dele af trepartsaftalen 2023. Hvordan det mere konkret skulle foregå, er uvist, men under alle omstændigheder er de to processer blevet blandet sammen alene ved, at det ikke er lykkedes at holde dem tidsmæssigt adskilt.

Hvilke konsekvenser kan den ekstraordinære ramme få?

Den 'ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår i den offentlige velfærd' har alle-

rede, før den er forhandlet på plads, påvirket aftalemodellen, da den har vanskeliggjort forberedelsen af OK24. Usikkerheden om, hvem der skal have mere og for hvilken pris, har udfordret forventningsafstemningen med medlemmer og lønmodtagernes evne til at koordinere fælles lønkrav. Der er allerede nu opbygget forventninger til at blive kompenseret under OK24 hos nogle af de grupper, der ikke står til at få del i den ekstraordinære ramme. Og det er spørgsmålet om Forhandlingsfællesskabet – forhandlingskoalitionen på det kommunale og regionale område – kan holde til alle de modsatrettede interesser, som trepartsforhandlingerne puster til. Foreløbigt har AC besluttet sig for ikke at tilslutte sig Forhandlingsfællesskabets forhandlingsaftale – hvilket dog ikke er det samme som, at de forlader koalitionen. Desuden kan en utilfredshed med trepartsforløbet meget vel præge fagforeningsmedlemmernes stillingtagen til det efterfølgende overenskomstresultat og med stor risiko for nej-flertal og konflikt til følge.

Men ikke bare fordelingen af den ekstraordinære ramme kan påvirke modellen. Det kan også nogle af de modydelser, der forhandles om. Blandt dem er øget fleksibilitet, fordeling af vagtarbejdet, færre muligheder for deltid i overenskomster, mindske barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser) og øget brug af lokal løn. Blandt disse kan man formode, at forslaget om mere lokal løndannelse møder stor modstand fra de organisationer, der traditionelt har påpeget, at deres medlemmer ikke får stor nok del i de lokale midler, eller at systemet på anden vis ikke fungerer efter hensigten. En øget brug af lokalløn vil dog ikke i sig selv være modelforandrende. Men det kan et af de forslag, der er kommet til op til forhandlingerne, vise sig at være. Det drejer sig om de offentlige arbejdsgivers forslag om en form for 'tvungen brug' af Forligsinstitutionens mulighed for at sammenkæde forlig og sende dem samlet til afstemning og dermed binde enkeltgrupper ind af brede j-flertal. Det er et forslag, der er stillet med inspiration fra den private sektor, hvor man ikke har haft konflikt siden 1998. Formålet er

” Den uskrevne regel har været, at løn aftales ved overenskomst- og ikke trepartsforhandlinger. Så også på indholdssiden viser trepartsforhandlingerne 2023 sig som usædvanlige.

” Hvis det bliver 'the new normal' med trepartsforhandlinger om løn op til OK-fornyelser, er den danske aftalemodel, som vi kender den, død.

at undgå de partielle konflikter, som den offentlige sektor ofte oplever. Forslaget har mødt stor skepsis hos mange af de offentlige lønmodtagerorganisationer, men det er ikke desto mindre i skrivende stund stadig på bordet under forhandlingerne. Her er man inde at røre ved kernestof i aftalemodellen. Lykkes det at finde et fælles fodslag med organisationerne om at anvende Forligsinstitutionen og muligheden for sammenkædning mere aktivt navnlig på det kommunale og regionale område vil det være en ændring af den offentlige aftalemodel.

Hvis det bliver 'the new normal' med trepartsforhandlinger om løn op til OK-fornyelser, er den danske aftalemodel, som vi kender den, død. Det er nu heller ikke det mest sandsynlige scenarie. De fleste lønmodtagerorganisationer – herunder FH – og de regeringsbærende partier på Christiansborg har signaleret, at dette er en nødvendig 'engangsforestilling'. Men selvom det ikke bliver gentaget, er det stadig sandsynligt, at nogle lønmodtagerorganisationers energi og opmærksomhed i

fremtiden i højere grad vil flytte sig mod Christiansborg. For nu har det jo vist sig, at Christiansborg er villig til at gå langt og spille en rolle i aftalemodellen. Det kan indvarsle en tid med mere uro omkring forhandlingerne, der vil kalde på strengere disciplinering af aftalesystemet (Hansen og Mailand 2023).

Et andet væsentligt spørgsmål er naturligvis, om den ekstraordinære ramme vil indfri sit formål, nemlig at understøtte rekruttering og fastholdelse på nogle af de store velfærdsområder, og derigennem sikre en bedre velfærdsservice. Selvom der er andre faktorer, der spiller ind, så betyder løn noget for rekruttering og jobtilfredshed. Med de nævnte beløb i størrelsesordenen 2.000-2.500 kr. ekstra om måneden for de udvalgte grupper, er der mulighed for, at den ekstra ramme kan gøre en forskel. Men det kræver, at modbydelserne ikke opleves som stærkt forringende, at modtagergrupperne ikke har forventning om endnu større beløb, og at det er forstået, at de nævnte beløb først opnås, når den ekstraordinære ramme er fuldt indfaset i 2030.

Referencer

Finansministeriet (2023): Faktaark. Syv målsætninger for udmøntningen af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår.

Hansen, N.W. og M. Mailand (2023): Forskere: Regeringens lønindgreb kan slå store skår i fagbevægelsen. Debatindlæg i Altinget, 9. oktober 2023.

Lønstrukturkomitéen (2023): Lønstrukturkomitéens hovedrapport. København: Lønstrukturkomitéen.

Mailand, M. (2020): Corporatism since the Great Recession - Challenges to Tripartite Relations in Denmark, the Netherlands and Austria. Cheltenham: Edward Elgar.

Regeringen (2022): Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. København: Regeringen.

Socialdemokratiet (2022): Bedre vilkår, Bedre velfærd. Bedre løn og arbejdsvilkår skal bidrage til at løse udfordringerne med rekruttering i velfærdssamfundet.