

091

OK 2008

Fejebakken og mukkerten

Notat udarbejdet for Mandag Morgen

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

7. januar 2008

ISBN nr. 87-91833-26-4

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
Postboks 2099
DK – 1014 København K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Resume

Det politiske spil om ekstra lønmidler til de offentlige overenskomstforhandlinger blev – i hvert fald indtil videre – afsluttet lige før Folketingets juleferie. Det skete med regeringens manøvre, der garanterer en samlet ramme på 4 pct. i 2008, 2009 og 2010 til fordeling i forhandlingerne. Dermed kan aftalesystemet træde i funktion uden løbende politisk indblanding. Der er skabt fred til egentlige overenskomstforhandlinger de næste måneder.

Der er stadig en meget vanskelig forhandlingsproces forude, og i dette notat analyseres mulighederne – og umulighederne – i det videre forløb. Herunder gennemgås 1) Forligsinstitutionens forventede rolle, 2) Hvad der vil ske, hvis situationen ender med en konflikt, og 3) Hvordan et forventet indgreb i givet fald kan tænkes realiseret.

Denne vurdering af det videre forløb af OK 2008 udgør anden del af dette forskningsnotat. Første del omfatter en gennemgang af konflikter og indgreb i det offentlige arbejdsmarkeds overenskomstforhandlinger gennem 40 år.

Notatet er skrevet for Mandag Morgen og hovedindholdet er gengivet i koncentreret form i en artikel i ugebrevet den 7. januar 2008.

Indholdsfortegnelse

Resume	2
Indholdsfortegnelse.....	3
Indledning	4
Fra tjenestemand- til overenskomssystem.....	5
1969: Akademikerkonflikten.....	5
1973-74: Sygehuskonflikt	6
1979: Første protestmanifestation	6
1981: Dansk Socialrådgiverforening i konflikt	6
1985: Storkonflikt og protestdemonstrationer.....	6
1987: Smøringen af de offentligt ansatte.....	7
1989: Det kommunale kup med reformperspektiv	7
1987-93: Forligsinstitutionen som problemknuser.....	7
1995: Sygeplejersker og laboranter i konflikt	8
1999: Sundhedsorganisationer i konflikt med DSR i spidsen	8
2002: For første gang mæglingsforslag for amter og kommuner	9
2005: Krise løst med ny forhandlingsmetode.....	9
Vejen mod forlig eller konflikt i OK 2008	9
Køreplanerne	11
Forligsinstitutionen i spil.....	11
Mæglingsforslag eller ikke mæglingsforslag	12
Konfliktscenariet	13
Forskellige former for indgreb	14
Nyt politisk spil	14
Skema 1: Konflikter og sammenbrud i den offentlige sektor gennem 40 år	16

OK 2008:

Fejebakken og mukkerten

Forskningsnotat udarbejdet for Mandag Morgen

Hovedpointerne i dette notat er i en kortere form offentliggjort som artikel i Mandag Morgen – 7. januar 2008

Forligsinstitutionens og Folketingets rolle ved konflikter på det offentlige arbejdsmarked – Konflikter og indgreb gennem 40 år – De interne slagsmål i det offentlige aftalesystem mellem tjenestemænd og overenskomstansatte, mellem de kommunale og de statslige parter og mellem grupper med forskelligt uddannelses- og lønniveau – Vejen mod forlig eller konflikt under OK 2008

Indledning

Den turbulente optaktsfase og start på forhandlingerne under OK 2008 har gjort en storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked til et sandsynligt scenario. Hvis ikke parterne – som tidligere i vanskelige situationer – i sidste instans får vendt udviklingen, vil der således for første gang i Danmark blive tale om en konflikt, som vil omfatte hele den offentlige sektor.

Det er dog også en mulighed, at det lykkes parterne på det statslige område at nå et forlig. Men selv med et sådant resultat er der stor sandsynlighed for, at det efterfølgende ikke vil kunne danne ramme for en tilsvarende løsning i kommuner og regioner. I så fald vil det også være for første gang, at en konflikt dækker et af de store hovedområder af den offentlige sektor under et.

Tidligere generelle konflikter på det offentlige arbejdsmarked ligger mere end 20 år tilbage. Dvs. i en periode, hvor der blev forhandlet samtidig i den offentlige og den private sektor, og hvor indgreb på det afgørende LO/DA-område ofte samtidig omfattede det offentlige arbejdsmarked. Som regel uden at parterne her havde fået mulighed for at gennemføre selvstændige forhandlinger. Det er en afgørende forskel i forhold til situationen under OK 2008, hvor det er de offentlige parters egen ageren – dog med væsentlige bidrag fra politiske aktører – der skaber konfliktscenariet.

Det betyder ikke, at overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked har været uden konflikter. Der har tilbagevendende været forhandlings-sammenbrud, men de har hele tiden alene dækket enkeltområder, og i disse tilfælde har det kunnet lade sig gøre, at få bragt situationen på plads. *Enten* ved at armen er blevet vredet arm på forhandlerne i Forligsinstitutionen, der således i høj grad har ageret som fejebakke til løsning af konflikter i den offentlige sektor. *Eller* – i de tilfælde, hvor konflikter er brudt ud – ved at regering og folketing har gennemført lovindgreb og derved brugt den store mukkert til at banke de utilfredse grupper på plads.

Dette notat består af to hovedafsnit. I *første* del gennemgås de væsentligste begivenheder i de offentligt ansattes overenskomstforhandlinger siden starten på det eksisterende organisations- og aftalesystem i slutningen af 1960'erne. Derved demonstreres det, hvordan konflikterne på det offentlige arbejdsmarked ikke kun går på tværs af bordet, men også viser sig mellem grupperne på hver side af bordet. Fx mellem kommunerne og finansministeren, og mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte fra top til bund i lønsystemet.

I *anden* del af notatet analyseres derefter den aktuelle situation under OK 2008 efter den politiske forståelse mellem partierne på Christiansborg om lønrammen for de offentlige overenskomstforhandlinger. Spillet er nu igen overført til de direkte overenskomstparter. Hvad betyder det for det videre forløb, og hvilke muligheder eller mangel på muligheder vil der være i forbindelse med forlig eller sammenbrud i det videre forhandlingsforløb.

Fra tjenestemand- til overenskomstsistem

Som udgangspunkt var de offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår reguleret ved lov, idet tjenestemandsansættelse var den altovervejende ansættelsesform. Tjenestemændenes organisationer fik med udgangspunkt i reformen fra 1919 efterhånden stigende indflydelse og en form for de facto aftaleret. Med den begyndende udvikling af de store velfærdsområder fra 1960'erne blev flere og flere ansat ved overenskomst, og med tjenestemandreformen af 1969 blev det forsøgt at tage højde for denne ændring.

Det var dog samtidig en reform – der som navnet antyder – i høj grad byggede videre på tjenestemandssystemet som omdrejningspunkt for indgåelse af aftaler om løn- og arbejdsvilkår. Tjenestemændenes organisationer fik nu også en formel aftaleret – men stadig uden konfliktret.

Med den fortsatte vækst i antallet af offentligt ansatte på overenskomst i løbet af 1970'erne blev foretaget nye tilpasninger af systemet, der også tog højde for, at det især var i amter og kommuner, at væksten foregik. Her skete en samling af forhandlingerne fra midten af 1970'erne – i første omgang formelt alene for tjenestemændene, men fra anden halvdel af 1980'erne også for de overenskomstansatte.

1969: Akademikerkonflikten

Tjenestemandreformen af 1969 gennemførte forbedringer af tjenestemændenes lønforhold, så de kom på højde med de forhold, som de overenskomstansatte – ikke mindst på akademikerområdet – havde opnået i løbet af 1960'erne. De overenskomstansatte akademikere var stærkt utilfredse med, at de til gengæld blev overset, således at overenskomstansættelse ikke længere var attraktiv. Reformen blev udlagt som et forsøg på at sikre tjenestemandsansættelsen mod overenskomstansættelsens fremmarch, og en række akademikerorganisationer etablerede derfor en konflikt for at forsvare den nye ansættelsesform og sikre dens udvikling.

De umiddelbare resultater var begrænsede, men det var en væsentlig markering af, at nye tider var på vej og ikke lod sig stoppe. Efterhånden blev overenskomstansættelse normen ud over ledergruppen. Få år efter fulgte dannelsen af

AC: Akademikernes Centralorganisation, som en sammenlægning af de overenskomstansattes AS: Akademikernes Samarbejdsudvalg, og tjenestemændenes Samrådet.

1973-74: Sygehuskonflikt

Dansk Sygeplejeråd, DSR, og de øvrige organisationer for de mellem uddannede grupper på sygehusområdet var ikke tilfredse med deres lønindplacering, som fulgte af tjenestemandreformen af 1969. Det lykkedes for sygeplejerskerne med aftalerne per 1. april 1971 at få et vist lønløft. Da de andre grupper ikke kunne få det samme, førte det til en kortvarig sygehuskonflikt i 1972-73.

DSR ønskede yderligere forbedringer, men nu satte arbejdsgiverne hælene i, og derfor udbrød i december 1973 en ny konflikt, hvor sygeplejerskerne gik i strejke sammen med fysioterapeuter, ergoterapeuter og jordemødre. Først den 19. januar blev opnået et forlig, der loftede disse grupper – bl.a. ved at fjerne de laveste løntrin i den hidtidige indplacering.

Således opnåede sundhedsgrupperne i første halvdel af 1970'erne en forbedring af deres lønforhold, men det var langt fra tilstrækkeligt til at opfylde organisationernes krav. Og det har siden ført til nye konflikter på dette område.

1979: Første protestmanifestation

Den offentlige sektor omfattedes af et generelt politisk indgreb for hele arbejdsmarkedet i foråret 1979. For første gang så man som en reaktion på indgrebet en omfattende protestdemonstration i form af et *tre timers møde*, som en stor del af de offentlige ansatte deltog i. Det gjaldt også tjenestemænd. Det gav anledning til etablering af den særlige Tjenestemandretsret, da det viste sig alt for besværligt at sanktionere tjenestemændenes brud på fredspligten individuelt.

Regeringen forlængede de eksisterende aftaler, men der blev samtidig afsat en pulje til forbedringer, som det blev overladt til forhandlerne selv at fordele gennem særlige *paritetiske nævn*. Hermed fik parterne igen en vis indflydelse, men dog med den reservation, at afgørelsen ville blive foretaget af en opmand, hvis de ikke selv kunne nå til enighed.

1981: Dansk Socialrådgiverforening i konflikt

Socialrådgiverne kæmpede i 1981 for at bevare et særligt tillæg og stemte derfor i foråret imod det generelle KTU-forlig (KTU: Kommunale Tjenestemænds Udvalg, blev siden til KTO: Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte). Strejken blev mødt af en lockout, som tappede Socialrådgivernes knappe midler. Der var begrænset opbakning fra de øvrige organisationer, og det endte med, at Socialrådgiverforeningen i august 1981 måtte acceptere arbejdsgivernes betingelser. En manifestation af, at alle var bundet af niveauet, når det var indgået et samlet KTU-forlig (i dag KTO-forlig).

1985: Storkonflikt og protestdemonstrationer

Da der ikke kunne opnås forlig på LO/DA-området i den private sektor, blev resultatet en storkonflikt, som hurtigt blev stoppet af et politisk indgreb af den daværende Schlüter-regering. Det offentlige arbejdsmarked blev også omfattet af indgrebet, som blev mødt med omfattende protestmanifestationer i form af

strejker og demonstrationer – ikke mindst fordi det indeholdt en meget snæver lønramme på henholdsvis 2 og 1,5 pct. i de to overenskomstår.

Endnu en gang blev der i forbindelse med indgrebet nedsat *paritetiske nævn* til fordeling af de afsatte ekstra midler.

1987: Smøringen af de offentligt ansatte

Det viste sig umuligt at holde den snævre indkomstpolitiske ramme fra OK 1985, fordi der ikke blev grebet ind i forhold til de lokale lønforhandlinger i industrien. Da det næste folketingsvalg nærmede sig havde regeringen behov for ikke at jage de offentligt ansatte væk. Samtidig gav overenskomstresultatet på det private arbejdsmarked i starten af 1987 store lønstigninger, og derfor valgte regeringen i de sideløbende forhandlinger på det offentlige område at tilbyde de offentligt ansatte et tilsvarende resultat. Ikke mindst de kommunale arbejdsgivere vandede sig, fordi det pressede den kommunale økonomi, men de blev kørt over af finansministeren.

Regeringen havde på dette tidspunkt allerede gennemført kartoffelkuren, og det blev fulgt op med indgreb over for boligejernes fradragsret. På grund af lønfesten i 1987 måtte regeringen holde fast i den hårde finanspolitik, der betød stigende arbejdsløshed i de kommende år. Allerede i slutningen af året erkendte fagbevægelsen, at der måtte gennemføres en ny strategi. Det gjaldt om at sikre *jobfest, frem for lønfest*. Strategien manifesterede sig i trepartsaftalen mellem regeringen og hovedorganisationerne: Fælleserklæringen af 8. december 1987, der fastslog, at lønudviklingen i Danmark skulle tilpasse sig de konkurrenceudsatte erhvervs behov.

1989: Det kommunale kup med reformperspektiv

For første gang i nyere tid sluttede det kommunale og amtslige område før det statslige med indgåelsen af et banebrydende reformforlig mellem lønmodtager-sammenslutningen KTO og henholdsvis KL og Amtsrådsforeningen. Forliget var et tak for sidst fra 1987, hvor de kommunale parter blev kørt over, og det indeholdt to væsentlige reformer. For det første arbejdsmarkedspension til de grupper, der ikke havde sådanne ordninger i forvejen, og for det andet fuld løn under barselsorlov. Da finansministeren bagefter ikke kunne undgå at tilbyde sine egne medarbejdere de samme forbedringer, kom det offentlige arbejdsmarked derved til at sætte en afgørende reformdagsorden for det private område, der efterfølgende gennemførte lignende forbedringer.

Det var en provokation i forhold til princippet om, at det er finansministeren, der via forhandlingerne i staten lægger niveau for den samlede sektor. Og det kunne gennemføres, fordi de kommunale parter samtidig enedes om en meget begrænset samlet lønramme på 2,5 pct. Økonomisk var det således fuldt forsvarligt. Når de faglige organisationer kunne acceptere en så snæver ramme, var det ud fra en vished om, at lønforbedringerne nok – om end noget forsinket – ville komme alligevel via reguleringsordningen af lønnen mellem den offentlige og den private sektor.

1987-93: Forligsinstitutionen som problemknuser

I de fire overenskomstforhandlinger fra 1987 og frem til 1993 var der adskillige eksempler på enkeltorganisationer, der gik imod strømmen, og som derfor måtte

samles op i Forligsinstitutionen. I 1987 var der således konflikt på to små enkeltområder for henholdsvis Dansk Funktionærforbund og Prosa, som endte med nye forlig uden ændringer af betydning.

Samme år stemte SiD'erne imod forligene i den offentlige sektor, men her blev et nyt resultat dog skabt i Forligsinstitutionen, før konflikten blev en realitet. I 1989 stemte både SiD og KAD imod det kommunale forlig, hvorefter de måtte acceptere et mæglingforslag med rent kosmetiske ændringer i Forligsinstitutionen, og i 1993 skete det samme for SiD og PMF.

1995: Sygeplejersker og laboranter i konflikt

Den fortsatte velfærdsudvikling betød bl.a. mangel på sundhedspersonale, og kravene om lønforbedringer på dette område blev derfor skærpet. Allerede i 1993 havde sygeplejerskerne stemt nej til KTO-forliget, men var blevet samlet op i Forligsinstitutionen. I 1995 udtrådte DSR derfor undervejs sammen med laboranterne af de fælles KTO-forhandlinger for at forsøge at opnå et bedre resultat selv. Det endte med en månedlang konflikt både i amter og kommuner, før Folketinget greb ind og dikterede det samme resultat som de øvrige organisationer i KTO.

Der blev dog samtidig etableret et udvalgsarbejde, som efter et halvt år gav en lille lønstigning. Om noget egentlig lønmæssigt gennembrud var der dog ikke tale – og de øvrige i KTO mente samtidig, at sygeplejerskerne selv betalte stigningen i form af indrømmelser på andre områder.

Under OK 1995 stemte også folkeskolelærerne nej til KTO-forliget på grund af utilfredshed med de arbejdstidsregler, som blev indført ved lærernes overgang fra det statslige til det kommunale aftaleområde i 1993. I forliget indgik en vis justering, men det var ikke nok for lærerne.

Det lykkedes i Forligsinstitutionen at nå til enighed om et nyt kompromis, som blev sendt til afstemning efter Forligsmandslovens regler. Der var stadig et snævert nej-flertal, men på grund af afstemningsreglernes krav til kvalificeret majoritet blev mæglingforslaget alligevel godkendt. Forløbet førte til formandsskifte i DLF. Jørn Østergaard tog konsekvensen af, at medlemmerne ikke fulgte hans fagpolitiske linie, og blev afløst af Anni Herfort Andersen.

1999: Sundhedsorganisationer i konflikt med DSR i spidsen

Med OK 1997 forsøgte DSR at gå en ny vej ved at acceptere et gennembrud for den *lokale løndannelse*, som sygeplejerskerne ellers hidtil havde været meget imod. Det var en væsentlig reform af det offentlige aftalesystem, der dog stadig har vanskeligt ved at slå fuldt igennem på grund af begrænsede midler og fortsat skepsis i en del af organisationerne.

Det var også i 1997, at der med Sundhedskartellet med Sygeplejerådet i spidsen blev skabt en organisatorisk nydannelse, der samlede 11 organisationer for mellem uddannede grupper på social- og sundhedsområdet.

Under OK 1999 gik disse organisationer efter en markant lønforbedring. De var derfor ikke tilfredse med KTO-forliget, som blev stemt ned, og resultatet var en ny konflikt, som hurtigt – dvs. efter godt en uge – blev stoppet af Folketinget med et politisk indgreb. Derefter måtte Sundhedskartellets medlemmer acceptere det samme niveau som de øvrige i KTO.

I kølvandet på det utilfredsstillende forløb tabte Jette Søe året efter ved en kampafstemning på DSR's kongres formandsposten til Connie Kruckow.

Også Danmarks Lærerforenings medlemmer stemte nej til forliget. Her var det igen på grund af utilfredshed med arbejdstidsreglerne – selv om forliget indeholdt nye regler, der til dels imødekom både kommunernes og lærernes krav. Det lykkedes dog derefter i Forligsinstitutionen at nå til enighed om enkelte justeringer, som kunne samle den fornødne tilslutning ved en ny urafstemning, så man undgik konflikt.

2002: For første gang mæglingsforslag for amter og kommuner

På grund af uenighed – især om lokal løndannelse – var det ikke muligt på det kommunale område at nå til et forlig. Derfor blev forhandlingerne overført til Forligsinstitutionen, hvor det med stort besvær lykkedes at nå et kompromis i form af et samlet mæglingsforslag. Det blev vedtaget med snævert flertal, hvilket i flere organisationer gav anledning til stor turbulens, da medlemmerne blev underlagt resultatet selv om der – eksempelvis i DSR og DLF – var markante nej-flertal. Konsekvensen var efterfølgende udskiftning på formandsposten i DLF, hvor Anni Herfort blev afløst af Anders Bondo Christensen.

2005: Krise løst med ny forhandlingsmetode

Utilfredsheden med forløbet i 2002 gav anledning til, at Sundhedskartellet med DSR i spidsen forlod forhandlingsfællesskabet KTO for at forsøge at opnå bedre resultater ved at forhandle alene. Der var lagt op til en forhandlingsrunde i 2005, der meget vel kunne ende med sammenbrud og konflikt. Men de tilbageværende i KTO løste sammen med KL krisen ved at ændre på forhandlingsmetoden, således at de enkelte organisationers egne forhandlinger af særlige krav blev skudt frem og fik større vægt. Derigennem lykkedes det i forhandlingsforløbet skiftevis at opnå delforlig i organisationsforhandlingerne og i de generelle forhandlinger mellem KL og KTO, og det banede vej for et samlet forlig. Sundhedskartellet fik ikke noget direkte ud af at gå enegang, idet deres forhandlinger blev placeret i slipstrømmen på KTO-forhandlingerne og med tilbud om den samme ramme.

Da der blev afholdt Folketingsvalg i begyndelsen af februar 2005 blev de statslige forhandlinger forsinket, og derfor opstod igen en situation, hvor det kommunale område kom i front. Da den samlede ramme holdt sig på et samfundsøkonomisk forsvarligt niveau, gav det dog ikke anledning til de store problemer set fra regeringens side.

Vejen mod forlig eller konflikt i OK 2008

Regeringens forhøjelse af den økonomiske ramme for overenskomstforhandlingerne fra de 3,2 pct., der var fastlagt i økonomaftalen med KL og Danske Regioner, til 4 pct., har skabt en ny situation for OK 2008. De kaotiske forhold, hvor forhandlinger var gået i gang samtidig med, at partierne på Christiansborg fortsat diskuterede, hvor stor den økonomiske ramme skal være, er overstået. Der er tilsyneladende skabt ro på Christiansborg.

Dermed bliver det muligt at gennemføre egentlige overenskomstforhandlinger. Det er tydeligt på udtalelserne – især fra de socialdemokratiske politikere – at de er blevet klar over, at deres pres på regeringen skabte en uholdbar situation. Den danske model kan ikke fungere med en så markant politisk indblanding på et af nøgleområderne i overenskomstparternes selvregulering: spørgsmålet om løndannelsen.

Finansministeren må have et uantastet mandat til at forhandle, hvis aftalesystemet skal kunne løse sin opgave. Det har Lars Lykke Rasmussen fået nu med meldingen om, at regeringen på forhandlingsbordet vil placere en ramme, der svarer til resultatet i den private sektor tidligere i 2007. Men de politiske løfter fra parter med et flertal af Folketinget har skabt forventninger om et løft ud over dette, og derfor opleves Socialdemokraternes og Dansk Folkepartis retræte af mange som et løftebrud.

Reaktionerne har da også jævnt hen været negative ikke mindst hos de grupper, der har haft særligt store forventninger, dvs. organisationerne på social- og sundhedsområdet, men også hos en del af de øvrige organisationer. Fx har KTO's formand og de kommunale lønmodtageres hovedforhandler, Anders Bondo Christensen, kritiseret udspillet, fordi det i realiteten ikke giver flere penge, men blot flytter nogle midler frem. Der er brug for ekstra midler, så det offentlige aftaleresultat kommer til at give mere end resultatet på det private arbejdsmarked.

Dermed er der fortsat lagt op til meget vanskelige forhandlinger, men det afgørende nye – hvis ellers borgfreden holder – er, at organisationerne ikke længere kan kalkulere med, at et flertal i Folketinget vil acceptere noget ekstra i posen oven i et samlet resultat over de næste tre år på i omegnen af de 12 pct., som må forventes at være niveauet på det private arbejdsmarked.

Der kan altså nu forhandles overenskomster på mere almindelig facon – uden et sideløbende politisk spil på Christiansborg, og alt andet lige så giver det bedre forligsmuligheder trods det høje forventningsniveau og de dermed følgende store frustrationer, nu hvor politikerne ikke vil indfri de forventninger, de selv har været med til at skabe.

Det vil på det nye grundlag være mere sikkert for de organisationer, der hele tiden har ønsket at nå til et forlig, hvis man ellers kunne opnå mindst det samme niveau som LO/DA-resultatet, at arbejde for et kompromis. Indtil den politiske borgfred indtraf, kunne de med god ret frygte, at andre grupper efterfølgende ville få noget mere, og så bliver indgåelse af forlig virkelig en risikabel affære.

Selv om skuffelsen umiddelbart er stor også blandt lønmodtagergrupper på det statslige område, er der dermed igen en vis mulighed for et scenario, hvor finansministeren måske kan få held med at nå til et samlet forlig med de statslige lønmodtageres forhandlingsfællesskab, CFU. Men det er samtidig en sandsynlig fortsættelse på et sådant forløb, at det ikke på tilsvarende måde vil være muligt at nå til et samlet forlig på det kommunale og regionale område med henholdsvis KTO og Sundhedskartellet.

Det optimale – set ud fra en pragmatisk forligstankegang – synes at være, at man kan nå til enighed med størstedelen af KTO minus FOA. Hvis FOA vælger at træde ud af de fælles forhandlinger, så kan de øvrige i KTO indgå et forlig, og så vil der blive tale om et sammenbrud for FOA og formentlig også for

Sundhedskartellet. Det skal dog være nogle meget modige forhandlere i de øvrige KTO-organisationer, som siger ja til et forlig, som medlemmerne bagefter skal tage stilling til. Med det opskruede forventningsniveau, kan det være svært at få et flertal af medlemmerne til at stemme ja, og derfor vil det være fristende for forhandlerne at kaste ansvaret fra sig.

Køreplanerne

De endelige køreplaner med fordelingen af forhandlingstemaerne er nu lagt fast på de tre hovedområder: kommuner, regioner og stat. Der er i januar-februar med det kommunale område i front afsat fire møder mellem KTO og henholdsvis KL og Danske Regioner. På de tre første møder er det de mere bløde pakker, der skal forhandles, og det er først ved det fjerde og afgørende møde i anden halvdel af februar, at man tager hul på de benhårde realiteter omkring løn.

Ikke mindst de kommunale parter har understreget deres vilje til undervejs i denne proces at indgå delforlig om de bløde pakker, som fx forbedrede barselsvilkår, bedre vilkår for tillidsrepræsentanterne og det lokale samarbejde, seniorinitiativer mv. Sådanne delforlig vil utvivlsomt kunne bidrage til en forbedring af forhandlingsklimaet, og det kan sammen med et statsligt forlig også øge forligsmulighederne i kommunerne.

På det statslige område er overenskomststoffet sendt i tekniske arbejdsgrupper på embedsmandsplan, og det er besluttet, at det næste møde på politisk niveau, dvs. med finansministerens deltagelse over for CFU's forhandlingsudvalg, skal finde sted i anden halvdel af januar. Om det vil være muligt at speede processen så meget op, så man allerede her kan nå et forlig – på samme måde som det skete i 2002 – er nok tvivlsomt, men det er bestemt ikke usandsynligt, at der relativt hurtigt derefter vil kunne nås et resultat, dvs. før den afgørende fase i kommuner og regioner. Forudsætningen er, at de statslige lønmodtagerorganisationer til den tid vil være parate til at indgå et forlig med en ramme, der i hovedtrækkene svarer til udviklingen i lønomkostningerne på det private arbejdsmarked.

Forligsinstitutionen i spil

Det må forventes, at Forligsinstitutionen under OK 2008 vil komme til at spille en væsentlig rolle. Det gælder, hvis det viser sig umuligt for parterne – både på det statslige område på den ene side og på det kommunale og det regionale område på den anden side – selv at nå til et forlig. Og det gælder, hvis der opnås et forlig i staten, og der efterfølgende opstår problemer med at omsætte et sådant forlig til det kommunale og regionale område. Kun hvis der på alle hovedområder af parterne selv kan nås et resultat, vil Forligsinstitutionen være uden betydning i forhandlingsprocessen frem til det tidspunkt, hvor forlig kan sendes til afstemning. Det er nok et scenario, der forekommer at være det mindst sandsynlige, og derfor vil Forligsinstitutionen på ny få betydning på det offentlige område – som det senest var tilfældet i 2002.

Et væsentligt spørgsmål er i den sammenhæng, hvem det er, der kommer til at repræsentere de offentlige forhandlere i sonderingerne med forligsmanden. Efter de formelle regler er det hovedorganisationerne og ikke de enkelte fagforbund, som i de afgørende situationer sidder over for forligsmanden. I 2002, der

var den første gang, hvor hele KTO's forhandlingsområde var i Forligsinstitutionen, blev der etableret en praksis, hvor det så at sige var de offentlige LO'ere, FTF'ere og AC'ere, der deltog i forligsbestræbelserne. KTO fungerede dermed fortsat som en samlet enhed over for Forligsmanden.

Spørgsmålet er, om denne praksis kan fastholdes under forhandlingerne i 2008. Der er en åbenlys risiko for, at det vil være et relativt opsplittet KTO, som møder op i Forligsinstitutionen, og dermed er det en realistisk mulighed, at forligsmanden vil vende sig til de formelle parter i denne sammenhæng, dvs. hovedorganisationerne. Og så vil det være LO's formand, Harald Børsting, FTF's formand, Bente Sorgenfrey, og AC's formand, Sine Sunesen, der indtager de væsentlige positioner. Kun for AC's vedkommende er der et sammenfald mellem formand og hovedforhandler i det offentlige, fordi AC både er forhandlingsfællesskab og hovedorganisation. For LO og FTF er det noget nyt, hvis de dermed får en direkte overenskomstrolle.

De fik øvet sig lidt under trepartsforhandlingerne i forbindelse med kvalitetsreformen i juni 2007, hvor der i realiteten blev indgået aftale om spørgsmål, der hører overenskomsterne til. Så måske vil der blive mulighed for at følge op på det. Det kan måske ses som en effekt af det stærkere samspil mellem det politiske system og overenskomstsyste­met, at hovedorganisationerne dermed kommer til at indtage en mere aktiv rolle.

Mæglingsforslag eller ikke mæglingsforslag

Under alle omstændigheder vil de offentlige lønmodtagerrepræsentanter blive udsat for forligsmandens pres. Forligsmandens rolle er at sikre, at alle når hjem, og derfor er det blevet en almindelig praksis, at der gennemføres en *sammenkædning*. Hvis det er muligt at fremsætte et mæglingsforslag, vil det omfatte alle de grupper, der er en del af overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i 2008, og som stadig er i spil. Og der vil blive foretaget en samlet afstemning for alle efter forligsmandslovens regler – herunder kravet om kvalificeret majoritet.

Forudsætningen for at fremsætte et mæglingsforslag er efter den historisk udviklede praksis blevet, at de berørte parter i det mindste stiltiende accepterer det. Hvis en af parterne eller begge parter direkte modsætter sig, kommer der ikke noget mæglingsforslag. Spørgsmålet er så, hvem det er, der skal nikke ja eller nej til forligsmanden? Ud fra de gældende regler i KTO har de tre store hovedorganisationsgrupper vetoret. Der skal således være et flertal både blandt LO'erne, FTF'erne og AC'erne, hvis et forlig skal indgås, og det samme må være tilfældet, når man tager stilling til en evt. fremsættelse af mæglingsforslag.

Som den markant største organisation på det kommunale og regionale område er det dermed FOA, der sidder med nøglen til svaret på spørgsmålet: Mæglingsforslag eller ikke mæglingsforslag. FOA har flertal i LO-sammenslutningen OAO's kommunale aftaleområde, og kan dermed afgøre om, der skal nedlægges veto, hvis de øvrige hovedområder siger ja. I den situation, hvor der ellers blandt LO-organisationerne er tilslutning til et mæglingsforslag, vil det ikke alene være det samlede KTO-fællesskab, men også LO-fællesskabet, der trues af sammenbrud.

Hvis det er LO's formand, der sidder over for forligsmanden, hvordan vil han så vælge at tackle den situation? Der foreligger den mulighed, at FOA bliver banket på plads, men det er på baggrund af det generelt høje forventningsniveau vanskeligt at forestille sig, at det vil føre til andet end et samlet nej til mæglingsforslaget. Selv om forligsmandens opgave er at finde en samlet løsning, så opnås den måske bedre, hvis enkeltgrupper – som eksempelvis FOA – holdes udenfor og dermed isoleres. Det kan gøres, hvis FOA undervejs har forladt de fælles forhandlinger – på samme måde som Dansk Sygeplejeråd gjorde det forud for sygeplejerskekonflikten i 1995.

Mulighederne og ikke mindst umulighederne vil afhænge af den konkrete situationen, når spillet er nået så langt. Derfor er det væsentligt, hvordan det videre forhandlingsforløb fra starten af januar og frem udvikler sig. Der er brug for mange positive signaler undervejs, hvis forløbet skal nærme sig en situation, hvor et mæglingsforslag vil være muligt.

Konfliktscenariet

At OK 2008 ender med en storkonflikt, er derfor fortsat et sandsynligt udfald af de offentlige overenskomstforhandlinger. Det kan være en samlet konflikt for hele den offentlige sektor. Det kan være en konflikt, der omfatter kommuner og regioner under et. Eller det kan være en konflikt, der rammer social- og sundhedssektoren i kommuner og regioner.

En konflikt er et indbygget element i den danske model, hvor risikoen for strejke og lockout anses for at være en forudsætning for at nå forlig mellem parter med potentielt modsatrettede interesser. Den offentlige sektor adskiller sig dog fra det private arbejdsmarked på et væsentligt punkt. Det er kun de overenskomstansatte, der kan konflikte. Den tilbageværende gruppe af *tjenestemænd* har ganske vist en aftaleret, men ingen ret til at gå i konflikt. Det er en mere eller mindre accepteret præmis i det offentlige aftalesystem i Danmark, men det er faktisk ikke et vilkår, som er i overensstemmelse med den internationale retstilstand. Forskellige klager til den internationale arbejdsorganisation, ILO, har således medført kendelser, der har fastslået, at også tjenestemænd har ret til konflikt. Der skal foreligge meget væsentlige samfundsmæssige hensyn, før der kan ske indskrænkninger i konfliktretten. Fx er det fastslået, at folkeskolelære må have ret til at strejke, uanset om de er tjenestemænd eller ej. Omvendt er der åbnet mulighed for, at eksempelvis sygehusområdets konfliktmuligheder kan begrænses, fordi der her er tale om så vigtig en funktion, at den under alle omstændigheder må holdes i gang.

Sådanne ILO-kendelser er ikke bindende, og de bliver ikke sanktioneret. Derfor har de offentlige arbejdsgivere i Danmark valgt at overse dem. Hvis OK 2008 ender i konflikt, så kan tjenestemændene derfor ikke strejke. I praksis har det dog mindre betydning, idet parterne blot vil afvente resultatet af en evt. konflikt på overenskomstområdet, før man fastsætter lignende vilkår for tjenestemændene, som der ender med at blive tale om for de overenskomstansatte.

Selv om konflikt er et accepteret middel og et grundlæggende element i den danske model, har der også udviklet sig en praksis for politiske indgreb i konflikter på arbejdsmarkedet. Hvis konflikter risikerer at få videre samfundsøkonomiske og/eller samfundspolitiske effekter, vil den til enhver tid siddende re-

gering med stor sandsynlighed gribe ind og fremsætte et lovforslag, der stopper konflikten. Hovedreglen er samtidig, at der i Folketinget vil være et bredt flertal bag et sådant politisk indgreb. Med enkelte undtagelser har det altid været sådan, at på den ene side Socialdemokraterne og på den anden side Venstre og/eller De Konservative er en del af dette flertal.

Afhængigt af konfliktens omfang og af hvilke sektorer, der omfattes, vil en konflikt som udgang på OK 2008 derfor sandsynligvis blive stoppet af regering og folketing. Det kan ske 1) inden den overhovedet træder i kraft, 2) efter en kortere varighed på omkring en uge eller 3) efter nogle ugers konflikt. Det maksimale vil formentlig være en konflikt på omkring en måned, som det var tilfældet med sygeplejerskekonflikten i 1995, men mere sandsynligt under OK 2008 vil det være, at indgrebet kommer tidligere.

Forskellige former for indgreb

Ved en sammenligning med de mange politiske indgreb, der er gennemført i forbindelse med sammenbrudte overenskomstforhandlinger siden første halvdel af 1930'erne, synes der at være to hovedformer for indgreb, der kan komme på tale. Princippet for sådanne indgreb er sædvanligvis, at de skal ligge så tæt som muligt på virkeligheden i parternes egne forhandlinger.

En ophøjelse af et nedstemt mæglingsforslag til lov er den logiske metode, når dette princip skal efterleves. Men foreligger der ikke noget mæglingsforslag er den anden mulighed, at forlænge de hidtil gældende overenskomster ved lov for en ny periode.

Der er også en tredje mulighed: at de politiske aktører selv tegner liniere i en ny overenskomst. Men et så drastisk indgreb, viger politikerne som regel udenom, fordi man derved netop bevæger sig for langt bort fra de direkte aftalerelationer. Derfor er de to førstnævnte metoder også under OK 2008 de mest sandsynlige. Det er derimod absolut en mulighed, at man hverken gennemfører et mæglingsforslag eller forlænger overenskomsterne rent. I begge tilfælde har der udviklet sig en politisk praksis for at tilføje enkelte elementer i bestræbelserne på at formilde sindene hos de organisationer, der udsættes for et lovindgreb. Det så man fx i forbindelse med det seneste indgreb på det private arbejdsmarked over for storkonflikten i 1998, hvor der blev lagt noget ekstra frihed ind.

Hvis der kommer et indgreb som afslutning på OK 2008, kan det forventes, at de elementer, der eventuelt er nået enighed om under forhandlingerne, også vil blive en del af indgrebet, selv om parterne ikke selv er nået til et samlet forlig. Og det er også sandsynligt, at der vil blive afsat en pulje til fordeling i *paritetiske nævn* – som det skete i forbindelse med indgrebene i 1979 og 1985. På den måde kan man genindføre et forhandlet overenskomstelement i en ellers lovgivningsbaseret regulering af løn- og arbejdsvilkår. Men forudsætningen vil være, at fordelingen afgøres af en opmand, såfremt parterne ikke selv kan blive enige.

Nyt politisk spil

Det må forventes, at de politiske partier nu har lært lektien og holder sig fra at afgive nye løfter, mens forhandlingerne foregår. Men når først konflikten er en

kendsgerning, kan der opstå et nyt politisk spil på Christiansborg. I så fald kan det næppe fuldstændigt udelukkes, at der igen vil være partier, der vil kræve en ekstra pakke til særlige grupper som betingelse for at bidrage til flertallet for et indgreb.

Derfor kan spørgsmålet om en *lønkommission*, der har været fremført af flere parter tidligere i forløbet, blive aktualiseret igen. En sådan kommission kan i overenskomstperioden kulegrave hele spørgsmålet om lønrelationerne offentligt/privat – herunder spørgsmålet om skævheder mellem sammenlignelige grupper, og om metoder til at genoprette sådanne skævheder. Hertil kommer spørgsmålet om problemerne med rekruttering og fastholdelse og mulighederne for at løse disse problemer – herunder gennem en mere markedsbaseret offentlig løndannelse.

Man kunne forestille sig, at der blev afsat en pulje til fordeling i anden halvdel af overenskomstperioden, når kommissionens arbejde foreligger. Det vil af mange blive set som en syltekrukke, men andre vil måske trods alt opfatte det som et plaster på såret.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge fil.dr. i sociologi og professorer ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet (www.faos.dk).

FAOS
20.12.07

Skema 1: Konflikter og sammenbrud i den offentlige sektor gennem 40 år

1969: Akademikerkonflikten. De overenskomstansatte akademikere slås for at sikre deres ansættelsesform på baggrund af Tjenestemandreformen fra samme år. Umiddelbart er resultaterne begrænsede, men på sigt er det overenskomstansættelse, der vinder frem på tjenestemandssystemets bekostning.

1973-74: Sygehuskonflikt. Sundhedsorganisationerne er utilfredse med den lønindplacering, de har fået med Tjenestemandreformen af 1969, og der er strejker i to omgange for at opnå forbedringer. Lønnen løftes noget, men langt fra til et niveau, som organisationerne finder acceptabelt.

1979: Den første generelle protestmanifestation. Da den offentlige arbejdsmarked uden videre omfattes af et indgreb i den private sektor fører det til et landsdækkende fagligt møde.

1981: Dansk Socialrådgiverforening i konflikt. En effektiv lockout lænser socialrådgivernes strejkekasse, og de må opgive kampen uden resultater og acceptere det niveau, de øvrige grupper på det kommunale arbejdsmarked er gået på forlig om.

1985: Storkonflikt og protestdemonstrationer. Regeringen griber ind, da LO/DA-området forhandlinger bryder sammen uden forlig og dikterer en snæver lønramme, der også omfatter den offentlige sektor.

1987: Dansk Funktionærforbund og Prosa i konflikt, der ender med et nyt forlig uden væsentlige forbedringer. SiD stemmer nej til forlig, hvorefter der i Forligsinstitutionen fremsættes mæglingforslag med kosmetiske ændringer.

1989: SiD og KAD stemmer mod det kommunale forlig og må efterfølgende uden konflikt acceptere mæglingforslag med kosmetiske ændringer.

1993: SiD og PMF stemmer mod det kommunale forlig og bliver fejlet op i Forligsinstitutionen af et mæglingforslag uden væsentlige ændringer.

1995: Sygeplejersker og laboranter i konflikt, der standses med politisk indgreb efter en måned.

1999: Det meste af Sundhedskartellet i konflikt med DSR i spidsen. Konflikten standses allerede med indgreb efter godt en uge.

2002: For første gang samlet mæglingforslag for amter og kommuner.
