

095

OK2008:

## **Den store illusion – eller stor ståhej for ingenting**

Forskningsnotat udarbejdet for Mandag Morgen

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

9. juni 2008

ISBN 978-87-91833-31-1

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**

*De offentlige overenskomstforhandlinger og de langvarige konflikter har reelt ingen indflydelse på størrelsen af den samlede lønudvikling i den offentlige sektor – På grund af reguleringsordningen er lønudviklingen på det offentlige og det private arbejdsmarked bundet tæt sammen – Forbedringer af rammen vil derved blive reduceret via reguleringsordningen – Overenskomstforhandlingerne handler derfor alene om fordelingen af rammen og tidspunktet for udmøntningen af lønstigningerne – Hvis enkeltgrupper, der går i konflikt, opnår ekstra forbedringer oveni de indgåede forlig, vil det reducere den regulering, der skønmæssig indgår i forligene og dermed forringe resultatet for de øvrige grupper – Det var derfor, at formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, kom med en slet skjult advarsel om at give Sundhedskartellet mere, samtidig med, at han sagde ok til FOA's forlig, fordi merstigningen var relativt begrænset – OK 2008 har sat spørgsmålstejn ved flere dogmer, men samlet set ser det ud til, at aftalemodellen overlever trods den massive politiske indblanding, der forvred forhandlingsforløbet fra starten – På længere sigt er modellen stadig truet af politisk intervention, hvor spørgsmålet om en lønkommission bliver den næste store hurdle*

**Indholdsfortegnelse**

Resume .....	2
Indholdsfortegnelse .....	3
Indledning.....	4
Ekstra midler – uden for reguleringsordningen.....	5
De bløde pakker har større vægt.....	6
Kunsten at reducere 5 mia. kr. til en tiendedel .....	7
Ekstra midler til enegængere har dobbelteffekt.....	7
Det begrænsede og acceptable frirum .....	8
Det integrative forhandlingsystem.....	10
Om at fastholde reguleringsordningen og alligevel omgå den .....	11
Den politiske udfordring .....	12
Koalitionsproblemet .....	16
Slagsmålet om ligelønskommissionen .....	18
Scenarier for afslutning af konflikten.....	21
Den parlamentariske situation .....	25
Den begrænsede konflikteffekt.....	26
Løsningsmodeller for forhandlingsystemet .....	27
Strejker og magtressourcer.....	29

### Indledning

Den hidtil mest omfattende og langvarige konflikt på det offentlige arbejdsmarked nærmer sig efter godt syv uger sandsynligvis sin afslutning. Det har været en kompliceret og smertefuld proces, der har ramt nogle af de mest sårbare grupper i det danske samfund. Tusindvis af ældre fik en nødtørfvig pleje igennem tre uger og mere end 325.000 operationer og undersøgelser er blevet aflyst på sygehusene i de første syv uger af konflikten på sundhedsområdet. Det synes at være et svært forståeligt paradoks, at en så alvorlig og omfattende konflikt er blevet sat i værk, når det samtidig er en kendsgerning, at hverken overenskomstforhandlingerne og de forlig, der blev indgået, eller de efterfølgende konflikter reelt kommer til at rykke ved den samlede ramme og dermed de samlede lønstigninger, som de offentligt ansatte vil få i den kommende treårige overenskomstperiode frem til 2011.

På grund af reguleringsordningen, der er et afgørende element i overenskomsterne på det offentlige arbejdsmarked, sikres en tæt sammenhæng mellem de samlede lønstigninger i den private og den offentlige sektor. Muligheden for at opnå mere end de privatansatte er dermed marginal, og det samme er risikoen for, at de offentligt ansatte får en lavere lønudvikling. Reguleringsordningen er et resultat af to sideordnede præmisser i det offentlige overenskomstsysteem:

- at det på den ene side er de konkurrenceudsatte private erhverv, der skal bestemme den samlede lønudvikling, hvorfor de offentligt ansattes lønstigninger ikke må være højere end de privat ansattes lønudvikling, og
- at det på den anden side må sikres, at de offentligt ansatte følger med de privatansatte for at sikre, at det offentlige ikke reduceres til et sekundært arbejdsmarked.

Med reguleringsordningen justeres lønudviklingen i den offentlige sektor med 80 pct. af forskellen i de samlede lønstigninger på de to hovedområder. Hvis den samlede udvikling i det offentlige ligger på 4 pct. årligt, og den tilsvarende udvikling i det private er på 5 pct. årligt, så vil de offentligt ansattes lønstigninger med en vis forsinkelse blive justeret i opadgående retning med 80 pct. af den ene procent, der er forskellen. Dvs. et ekstra løft på 0,8 pct. Dermed bliver den samlede offentlige lønstigning på 4,8 pct. mod 5,0 pct. i den private sektor. I virkeligheden betyder reguleringsordningen således, at de offentligt ansatte er meget tæt på at være garanteret 100 pct. og dermed opnå samme lønudvikling som de privat ansatte lønmodtagere. I det nævnte eksempel udgør lønudviklingen i den offentlige sektor således 96 pct. af udviklingen på det private arbejdsmarked. Hvis de offentligt ansatte skulle være i stand til at opnå højere lønstigninger end i den private sektor sker der på tilsvarende måde en justering den modsatte vej.

Reguleringsordningen er en kompleks mekanisme, der indeholder flere elementer ud over beregningsfaktoren på de 80 pct., og det medvirker yderligere til at mindske forskellen og dermed sikre en stort set parallel lønudvikling. Det er da også hovedindtrykket, når man ser på statistikken for lønudviklingen i den private og den offentlige sektor siden 1996. Dog viser tallene, at det kommunale

og amtslige (nu regionale) område ligger ca. 1 - 1,5 pct. efter det private arbejdsmarked. Dette efterslæb er opstået i 1998, og den mest sandsynlige forklaring er, at den kommunale operationalisering af ny løn – som blev indført i denne periode – indebærer, at pengene ligger lidt længere i lommerne på arbejdsgiverne. Dette svarer godt til den reelle udvikling af de nye lønsystemer i den offentlige sektor, og effekten vil netop blive et efterslæb der opstår en gang og derefter kører videre på et lavere niveau. Forklaringen passer også på, at man ikke ser den samme udvikling på statens område hvor ny løn har været brugt mere offensivt.

De 1,5 pct. spillede en vis rolle især i optakten til OK 2008. Men det må trods alt siges at være et begrænset efterslæb, som endda er af ældre dato, som – set fra arbejdsgivernes synspunkt – betød, at kravet havde passeret sidste salgsdato.

### **Ekstra midler – uden for reguleringsordningen**

Summa summarum er den offentlige lønudvikling fastlåst. En egentlig fri løndannelse i den offentlige sektor ville forudsætte, at reguleringsordningen blev afskaffet, men det har hidtil ikke været realistisk politik. Til gengæld betyder det så, at man må acceptere, at overenskomstforhandlingerne i realiteten ikke kommer til at handle om den samlede ramme. I et længere perspektiv vil det være stort set uden effekt – eller i hvert fald have en begrænset nærmest marginal effekt – på lønudviklingen om den samlede ramme, der forhandles ved overenskomstfornyelsen, er på 9, 12 eller 15 pct.

Hermed er betydningen af reguleringsordningen trukket meget skarpt op. Det er selvfølgelig ikke helt ligegyldigt for lønmodtagerne, om de får lønstigningerne med det samme eller med en til halvandet års forsinkelse, og det har også betydning – ikke mindst set fra arbejdsgiversiden – at der ikke som udgangspunkt gives for store lønstigninger i den offentlige sektor, idet det kan skabe løftestangeffekter på det private arbejdsmarked. Signalgivningseffekten er også vigtig for finansministeren. Men det ændrer ikke ved det faktum, at reguleringsordningen i sig selv sikrer en nogenlunde parallel lønudvikling.

Vurderet i det lys kan man godt se hele den voldsomme diskussion om rammens størrelse, der har præget OK 2008 fra start til slut, som en stor illusion. Det er stor ståhej for ingenting – eller for næsten ingenting. Det skal dog retfærdigvis siges, at en stor del af den diskussion har drejet sig om at få ekstraordinære midler stillet til rådighed – uden for reguleringsordningen. Det var som udgangspunkt de kommunalt ansattes forhandlingsfællesskab KTO's krav, at regering og folketing tilførte en sådan ekstra pulje for at få dækket det nævnte efterslæb. Og pointen i den sammenhæng var netop, at hvis det ikke blev holdt udenfor reguleringsordningen, så kunne det være det samme, fordi de ekstra midler i givet fald ville blive ædt op via reguleringsordningen.

Overenskomstforhandlingerne drejer sig derfor ikke om rammens størrelse, men først og fremmest om, hvordan rammen skal fordeles mellem de forskellige faggrupper, og det har da også i høj grad været en sådan fordelingskamp, der har præget OK 2008, hvor ikke mindst Sundhedskartellet og FOA har krævet af få ekstra forbedringer oveni de indgåede forlig med henvisning til parolen om, at der skal indføres mandeløn til kvindefag.

**De bløde pakker har større vægt**

Når størrelsen af den samlede lønstigning kun kan påvirkes marginalt i den offentlige sektor, må andre spørgsmål i overenskomsterne have større vægt. Det er en del af baggrunden for, at velfærdsgoder i overenskomsterne siden slutningen af 1980'erne har spillet en stor rolle ved overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor. Med kommunerne i front har de offentligt ansatte og deres arbejdsgivere her sat dagsordenen for udviklingen af den samlede danske model. Det store gennembrud var indførelsen af fuld løn under barselsorlov og arbejdsmarkedspension til de grupper, der endnu ikke havde en sådan ordning, i overenskomstforhandlingerne i 1989. Siden er disse goder blevet udbygget og nye er kommet til.

Når røgen efter OK 2008 har lagt sig, må man formode, at det næppe er spørgsmålet om lønstigningernes størrelse – bortset fra ligelønsdebatten og den lønkommission, der evt. vil komme i slipstrømmen af konflikternes afslutning – der vil veje tungest i bedømmelsen af resultatet. Her vil de velfærdsforbedringer, som også er en del af forligene, blive vurderet som mere vægtige og langsigtede goder. Det gælder 1) Ret til frihed ved barns anden sygedag, 2) Udvidelse af perioden med løn under barselsorlov med flere uger reserveret til fædrene, 3) Seniorbonus/seniordage for at fastholde de ældre medarbejdere, 4) Øget forebyggende indsats for at forbedre de ansattes trivsel og tryk, samt 5) Styrket kompetenceudvikling.

Problemet under OK 2008 er måske endda, at velfærdsgoderne – herunder først og fremmest kompetenceudvikling – har fået for begrænset vægt. I modsætning til den private sektor, hvor en udvikling af området mellem overenskomstparterne var forudsætning for øgede statslige midler, har man på det offentlige område i KTO-forligene nøjedes med at anvende de midler, der blev givet i trepartsforligene. Behovet for at gøre noget mere på kompetenceområdet er derfor i høj grad tilstede.

Det er efter vores vurdering af både det offentlige aftalesystems nyere historie og OK 2008 udviklingen af disse ”bløde pakker”, der sammen med fordelingskampen, gør de offentlige overenskomstforhandlinger til en begivenhed af stor samfundsmæssig vægt. At kampen om den samlede ramme har en mere begrænset betydning, har igennem aftalesystemets nyere historie også medført, at nogle aktører har foreslået helt at afskaffe reguleringsordningen. Det ville give de offentlige overenskomstforhandlinger et mere reelt indhold. Det er dog aldrig en tanke, der har vundet større udbredelse. Det store flertal har holdt sig til forsigtighedsprincippet. Reguleringsordningen giver en sikkerhed, som man ikke vil være foruden.

Vurderingen har hidtil været, at chancen for uden reguleringsordning at opnå større lønstigninger end på det private arbejdsmarked er betydeligt ringere end risikoen for at sakke bagud. Men måske vil der i de kommende år ske en ændring på det område drevet frem af de forventede fortsat massive rekrutteringsproblemer i den offentlige sektor. Under sådanne omstændigheder vil oddsene måske blive vendt rundt, så man vil satse på at sikre en højere offentlig lønudvikling. Et tegn på en sådan tendens er det, at Sundhedskartellet fx under OK 2008 ikke stillede krav om en reguleringsordning.

**Kunsten at reducere 5 mia. kr. til en tiendedel**

De generelle overenskomstforhandlinger om løn handler ikke alene om fordelingen, men også om hvornår lønstigningerne og de øvrige forbedringer skal udmøntes i perioden. I en situation med høje forventninger i forlængelse af overenskomstresultaterne i den private sektor i 2007 og med politiske løfter om ekstra penge til især sosu-grupperne var der under OK 2008 behov for store stigninger med det samme. Det var vanskeligt for regeringen og de øvrige arbejdsgivere at imødekomme det med de eksisterende budgetrammer, hvor lønstigningerne var sat til 3,2 pct. Men da regeringen kort før jul for at neutralisere milliardløfterne fra Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne hævdede lønrammerne til 4 pct., blev det pludseligt muligt at give særligt store stigninger det første år.

Med den højere lønramme blev der hvert af overenskomstårene tilført 1,7 mia. kr., dvs. tilsammen godt 5 mia. kr. svarende til løfterne fra de to partier til de offentligt ansatte i almindelighed og FOA's sosu-grupper i særdeleshed. Men da disse ekstra midler ikke blev holdt uden for reguleringsordenen, er den reelle effekt alene, at der kan gives store lønstigninger det første år, men til gengæld på grund af reguleringsordningen meget mindre stigninger i de efterfølgende år. Helt uden effekt er det dog ikke. Det har også økonomisk en værdi for de offentligt ansatte, at de får den største lønstigning fra starten. I LO er der foretaget en beregning, der viser, at denne værdi kan opgøres til mellem 400 og 500 mio. kr.

Det illustrerer meget tydeligt reguleringsordningens virkning. Man kan som offentlig arbejdsgiver stille 5 mia. kr. mere til rådighed, og så ender det med at koste omkring en tiendedel af dette beløb. Den økonomiske værdi var således begrænset, men psykologisk havde det stor betydning. Der er næppe nogen tvivl om, at mulighederne for hurtige store stigninger var et væsentligt bidrag til at gøre en meget vanskelig forhandlingssituation mere håndterlig. Det blev lettere for forhandlerne at sælge resultatet i baglandet. Set i det perspektiv var det godt politisk håndværk, den nye finansminister, Lars Løkke Rasmussen, her fik demonstreret.

**Ekstra midler til enegængere har dobbelteffekt**

Et væsentligt dogme, der er blevet udfordret under OK 2008, er den grundlæggende præmis, at ingen organisationer kan få noget ud af at gå enegang. Det skyldes de sammenhængende offentlige overenskomstforhandlinger, hvor alle ansatte fra top til bund i lønssystemet får fornyet deres overenskomster enten sammen gennem de to store forhandlingskoalitioner – henholdsvis CFU i den statslige sektor og KTO på det kommunale og regionale områder – eller på samme tidspunkt, som det er tilfældet for Sundhedskartellets vedkommende. Selv om dette kartels medlemsorganisationer har forladt KTO og forhandler selvstændigt, har de alligevel hidtil været bundet af det resultat, KTO har opnået.

Logikken er ganske enkelt, at hvis organisationer får mere ud af at gå enegang ved at sige nej til et forlig og starte en konflikt alene, så vil det gøre fremtidige overenskomstforhandlinger særdeles vanskelige. Når man kan få mere

gennem en konflikt, er der ingen som frivilligt vil indgå et forlig. Selv om arbejdsgiverne kan se med sympati på enkeltgruppers krav om ekstra forbedringer, vil de som hovedregel føle sig bundet af det forlig, de har indgået med CFU og KTO. I et centraliseret forhandlingssystem med koalitioner som aktører er det således paradoksalt nok ikke mindst de faglige organisationer, der vogter på hinanden.

Reguleringsordningen spiller også en rolle i den sammenhæng. Hvis enkeltorganisationer får mere, så vil det ikke alene betyde, at de sikrer deres medlemmer et bedre resultat. Samtidig fører det også til, at de øvrige organisationers forlig bliver forringet. Ekstra midler til enegængere har således en dobbelt-effekt.

Reguleringsordningen er delt op i to selvstændige ordninger for henholdsvis det statslige område og det kommunale og regionale område. Da det kun er organisationer med medlemmer i kommuner og regioner, der under OK 2008 har gået enegang, er det således kun den fælles reguleringsordning for kommuner og regioner, der bliver berørt. Da det samtidig var meget store grupper, der sagde nej til forliget eller ikke kunne nå et resultat selv, kunne afgørende gennembrud for disse grupper få stor effekt på de øvrige organisationers resultat.

Hvis vi som et tænkt eksempel nævner, at organisationer med ca. 50 pct. af de ansatte i kommuner og regioner gennem en konflikt nåede deres krav om en lønstigning på ca. 2 pct. mere end KTO-forliget, ville den samlede lønstigning på hele området blive 1 pct. højere, og når reguleringsordningen skulle gøres op, ville det forringe aftaleresultatet med 80 pct. heraf, dvs. med 0,8 pct. I opgørelsen over KTO-forliget indgår effekten af reguleringsordningen som en del af den samlede ramme på 12,8 pct., og denne effekt ville blive ringere for de offentligt ansatte, hvis rammen kom højere op. For de organisationer, som var en del af KTO-forliget ville resultatet rundt regnet falde til 12,0 pct., mens de grupper, som opnåede 2 pct. mere gennem en konflikt ville få reduceret de 14,8 pct. til 14,0 pct. Det kunne de grupper, som havde fået de højere lønstigninger leve med, men det ville være en uacceptabel bet for forlignsorganisationerne, at deres i forvejen lavere resultat yderligere skulle forringes.

I virkeligheden er det denne sammenhæng, der i høj grad understreger, at arbejdsgiverne ikke kan tillade sig at give mere til grupperne i konflikt. Henvi-ningen til, at det er finansministeren, der bremser forhandlingsmulighederne, er således en forkert placering af ansvaret. Det er nødvendigt for både de kommunale og regionale arbejdsgiveres – uanset relationerne til regeringen – at tage hensyn til de mange, der har lavet forlig og sagt ja til resultatet.

### **Det begrænsede og acceptable frirum**

Nu er det kun et tænkt eksempel – et slags skræmmebillede set fra det samlede KTO's synsvinkel. I skrivende stund kendes kun til resultatet for FOA's medlemmer i form af de forlig, der blev indgået efter længere tids konflikt. Og her står det – set fra KTO's synsvinkel – ikke så galt til.

Selv om FOA selv siger, at de med den næsten tre uger lange strejke opnåede et gennembrud ved at få mere end KTO-forliget, så er det karakteristisk nok ikke blevet mødt med kritik fra de øvrige organisationer i KTO. To af Dennis Kristensens kolleger i LO, formanden for HK/Kommunal, Bodil Otto, og for-



manden for 3F's Offentlige Gruppe, Ellen K. Lykkegaard, ønskede til lykke med resultatet – selv om de begge ved strejkens start havde været ude at advare mod, at FOA skulle opnå mere. Formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, fremhævede i en pressemeddelelse med overskriften "Forhandlingssystemet virker", at FOA og KL har holdt sig inden for et begrænset og dermed acceptabelt frirum. De ekstra forbedringer er på et niveau, så de øvrige KTO-organisationers resultat ikke påvirkes negativt.

"Forhandlingsresultaterne på det kommunale og regionale arbejdsmarked er via reguleringsordningen bundet økonomisk tæt sammen. Den løsning, der er fundet ved forliget mellem FOA og KL, påvirker reguleringsordningen marginalt. Forliget lever herud op til KTO's krav om, at reguleringsordningen bevarer værdien for de organisationer, der har afsluttet forhandlingerne. Det er helt afgørende, at evt. nye forlig også respekterer dette." (KTO, 06.05.08).

Når FOA har opnået et bedre resultat end de gennemsnitlige 12,8 pct. for KTO-forliget, er det først og fremmest på grund af den skævdeling til fordel for især FOA's sosu-grupper, der var indbygget i KTO-forliget. Det var på grund af de opskruede forventninger ikke tilstrækkeligt til, at FOA kunne acceptere et resultat på det niveau i Forligningsinstitutionen, men efter tre ugers konflikt og med en lille pose ekstra penge oveni var det lige præcis nok til at få et forlig i hus. Hvad enten denne ekstra pose penge udgør 37 mio. kr., som KL's vurdering viser, eller den udgør 117 mio. kr., som FOA har beregnet sig frem til, så er det i forhold til det samlede resultat på et så beskedent niveau, at det kunne accepteres af de øvrige. Det skal sammenholdes med en samlet forbedring til FOA i den treårige overenskomstperiode på 5,7 mia. kr. Effekten på reguleringsordningen skal måles på tredje decimal. Den vil med KL's tal være på 0,002 pct. og ved FOA's beregning på 0,006 pct.

De øvrige organisationers accept kan tages som et udtryk for, at den grundlæggende antagelse om, at enegængere ikke opnår mere ved at gå i konflikt ikke afgørende er blevet antastet – selv om FOA fik en beskedent gevinst. FOA fik et exceptionelt flot resultat, men det afgørende heri var allerede på plads ved forhandlingsbordet. Det var truslen om konflikt mere end selve konflikten, der gav udbytte.

Der er dog ingen tvivl om, at det mere var KL's fortjeneste, end KTO's velvilje, der førte til den skævdeling, der efterfølgende gjorde et forlig med FOA muligt. KTO-organisationerne blev presset af de kommunale arbejdsgivere, og bagefter blev der så gjort en dyd ud af nødvendigheden.

Samtidig med, at KTO's formand i pressemeddelelsen siger god for FOA's forlig, der har holdt sig inden for det begrænsede frirum, er der en klar advarsel i forhold til Sundhedskartellet's konflikt. Et eventuelt nyt forlig skal respektere, at man ikke indirekte påvirker KTO-forliget i negativ retning – og dermed er der snævre grænser for, hvor meget ekstra der kan opnås uden, at det ifølge Anders Bondo Christensens opfattelse truer aftalemodellen. Her er han i øvrigt på linie med sin forgænger som KTO-formand, Dennis Kristensen, der under

OK 2005, hvor han havde hovedansvaret for KTO's forhandlinger, var skarp i sin bedømmelse af Sundhedskartellets muligheder for at opnå mere.

”Hvis de ansatte på sundhedsområdet bliver forgyldt, så stiller jeg spørgsmålstegn ved vores forlig. Det vil være en provokation mod vores medlemmer ... Arbejdsgiverne sætter forliget på spil, hvis de udestående grupper får en bedre ramme end os.” (Politiken, 26.02.2005).

Hermed formulerede Dennis Kristensen den indbyggede logik, der præger forhandlinger i et koalitionsystem, hvor alle grupper er bundet sammen. Denne logik er stadig gældende. Læren af OK 2008 er dog, at det ikke er noget absolut dogme. Der er plads til en vis fleksibilitet, som netop viste sig, da Dennis Kristensen efter tre ugers konflikt demonstrerede sine evner som pragmatisk forhandler og indgik det mulige forlig. Det blev han belønnet for af arbejdsgiverne, men han holdt sig – som Anders Bondo har kaldt det – inden for det begrænsede frirum.

### **Det integrative forhandlingssystem**

FOA og Dennis Kristensen handlede i sidste instans således i overensstemmelse med det offentlige forhandlingssystemets integrative karakter. Der er ikke så meget tale om en fordelingskamp, hvor den enes sejr som i et nulsumsspil er den andens nederlag. Tværtimod er det et system præget af integrative forhandlinger, hvor aktørerne søger løsninger, som begge parter får udbytte af, dvs. et plussumsspil.

Som det er formuleret af AC's direktør Martin Teilmann, så er et væsentligt element i forhandlingerne at finde metoder til at opfylde modpartens krav. Jo flere indrømmelser du giver modparten, desto bedre et resultat opnår du selv! Kunsten er at finde områder, som har stor betydning for modparten, men mindre vægt for en selv, og så give indrømmelser her og dermed skabe grundlag for, at modparten må bøje sig på andre områder, der har stor vægt for en selv.

Der skal tages hensyn til, at overenskomstforhandlinger ikke er en enkeltstående begivenhed, men en proces, der gentager sig igen og igen. Det betyder, at det kun er langsigtede løsninger, der har reel effekt. Netop heri ligger en af fordelene ved en aftalemodel som den danske. Hvis beslutninger om løn- og arbejdsvilkår overlades til de politiske aktører, vil tidsperspektivet sandsynligvis blive forkortet. Det vil i højere grad blive gevinsten her og nu, som man vil gå efter.

FOA var under det meste af forløbet fortrinsvis optaget af at lægge et stærkt pres på arbejdsgiverne ved at søge støtte i det politiske system og mobilisere medlemmerne, og det blev derfor vanskeligt at sikre balancen mellem Krav, Mobilisering og Forlig, dvs. at rejse krav, der kan mobilisere medlemmerne, men samtidig også kan realiseres på en måde, så man kan få medlemmerne til at sige ja. Det så længe ud som om, at mobiliseringen havde fået medlemmernes forventningsniveau op på et niveau, så et forlig ikke var muligt. Men efter tre ugers konflikt gjorde FOA alligevel forsøget på det kommunale område og fik ved urafstemningen medlemmernes klare opbakning. Ikke alene sagde næsten tre fjerdedele af de deltagende medlemmer ja, samtidig var afstemningsprocen-

ten med knapt to tredjedele næsten dobbelt så høj som vanligt for FOA, hvor deltagelsen som regel har ligget mellem 30 og 40 pct.

Også FOA udviste i sidste runde den nødvendige pragmatisme i et integrativt forhandlingssystem. Det var et positivt resultat for ledelsen med Dennis Kristensen i spidsen. Fredag den 6. juni viste det sig, at det lykkedes at sikre den samme opbakning blandt medlemmerne på det regionale område. Her endte forliget samlet set for FOA på højde med det kommunale forlig, men da sosu-grupperne i regionerne fylder relativt mere, var der ikke plads til at give netop sosu-erne det særlige løft, som man kunne få plads til gennem den interne skævdeling mellem de kommunalt ansatte medlemmer. I første omgang så det ud til, at medlemmerne ville sige nej, men som strejken på Sundhedskartellets område fortsatte og løb ind i den ottende uge uden udsigt til forlig, syntes pragmatismen at vinde frem, og slutresultatet blev et ja til forliget også fra FOA's regionalt ansatte medlemmer.

Sundhedskartellet og Danske Regioner (eller rettere Regionernes Lønnings- og Takstnævn, der er den formelle forhandlingspart) nåede heller ikke mandag den 2. juni et resultat i det parterne begge betegnede som den sidste chance for et forlig. I Sundhedskartellet vil man give arbejdsgiverne ansvaret, fordi de ikke har udvist tilstrækkelig fleksibilitet. Med en statslig vetoret i RLTN har regionerne som arbejdsgivere mindre manøvrerum end KL. Men Sundhedskartellet er heller ikke kommet i nærheden af at indgå en aftale med KL. Så ansvaret ligger også på lønmodtagersiden, hvor der er stillet krav og mobiliseret langt ud over grænsen for et muligt forlig. Fx har Sundhedskartellet ikke opereret med en intern skævdeling, så det er basisgrupperne i alle 11 medlemsorganisationer, der skal have det samme løft. Så har man også stillet sig selv over for en vanskelig opgave Sundhedskartellet synes ikke at have været særligt optaget af, hvordan man kan finde modeller og løsninger på uenighederne, som også modparten kan leve med.

Med mindre parterne i endnu "et sidste forsøg" finder de integrative forhandlingsdyder frem, er der således ingen udsigt til et resultat direkte mellem parterne. Sundhedskartellet og RLTN mødes mandag den 9. juni for at gøre et sådant nyt "sidste forsøg". Hvis heller ikke det lykkes, må det – før eller siden – ende med et politisk indgreb. Ultimative krav kan have stor symbolsk betydning for baglandet, men det er en baglandsstrategi, der lukker af for integrative forhandlingsløsninger.

### **Om at fastholde reguleringsordningen og alligevel omgå den**

De stærke bindinger, der følger med reguleringsordningen, har betydet, at der i stigende omfang i de senere år er opstået interesse i organisationerne for at opnå goder, der holdes uden for reguleringsordningen. Sådanne spørgsmål har spillet en stor rolle i optakten til og under forløbet af OK 2008. Som nævnt gjaldt det KTO's oprindelige krav om at få dækket efterslæbet ved tilførsel af ekstra midler – uden for reguleringsordningen. Det indgik derudover også i trepartsforhandlingerne om kvalitetsreformen i den offentlige sektor i forsommeren 2007. Her blev der indgået aftaler med regeringen om ekstra midler til seniorordninger, forstærket efteruddannelse mv. Det var midler, der var tidsbestemt til peri-

oden 2008-2011, og som det lykkedes for organisationerne at få holdt uden for reguleringsordningen.

Det statslige forlig, der faldt på plads i begyndelsen af februar, indeholdt også et enkelt element, der blev holdt uden for reguleringsordningen. Det var de 0,2 pct., der blev givet som kompensation for ”frynsegoder”, som er mere udbredte på det private område.

Da det efter stort besvær lykkedes efterfølgende at få indgået et forlig mellem KTO og KL (og siden RLTN) blev disse 0,2 pct. også en del af resultatet. Men samtidig blev en del af rammen udmøntet i form af en stigning på 0,4 pct. af den særlige feriegodtgørelse, der også holdes uden for reguleringsordningen. Herved overvandt parterne problemet med at omsætte det statslige forlig til det kommunale og regionale område på en måde, så den reelle værdi blev sammenlignelig.

Problemet opstod, fordi finansministeren holdt fast i rammen på 12,8 pct. i det statslige forlig som en absolut størrelse, men da de kommunale lønmodtageres udgangspunkt var ringere end de statsansattes – ikke mindst fordi den lokale løndannelse er større i den statslige sektor – var et KTO-forlig på 12,8 pct. i realiteten mindre værd end de 12,8 pct. i staten. Denne effekt er også et resultat af reguleringsordningen. Når lønudviklingen i kommuner og regioner er lidt lavere end i staten op til overenskomstfornyelse, betyder det, at reguleringsordningen udmønter mere i kommuner og regioner end i staten. Og da denne udmøntning, der handler om den bagudrettede lønudvikling, indgår i opgørelsen af det samlede resultat på 12,8 pct., ville der blive mindre til de fremadrettede forbedringer i KTO-forliget end i statens aftale.

Da finansministeren ikke ville give slip på de symbolske 12,8 pct., så det ud til, at statsforliget ikke kunne overføres til kommuner og regioner. En omfattende storkonflikt truede, og først da de kommunale parter fandt på den kreative løsning med den særlige feriegodtgørelse, kunne kompromiset nås. Når 0,4 pct. af de 12,8 pct. i KTO-forliget holdes uden for reguleringsordningen påvirker det opgørelsen af denne regulering. Den samlede lønstigning i kommuner og regioner reduceres, og derved stiger reguleringen. Det svarer til, at man kan lægge 80 pct. af de 0,4 pct. oveni resultatet, hvilket giver en samlet ramme på 0,32 pct. plus de 12,8 pct., dvs. 13,1 pct., som netop var det niveau, forhandlerne i KTO fandt acceptabelt, når aftaleresultaterne på de to hovedområder skulle være sammenlignelige.

På den måde kan reguleringsordningen anvendes kreativt til at skabe løsninger i ellers fastlåste situationer. Men der er ikke mindst på arbejdsgiversiden en vis bekymring over tendensen til, at man flere gange under OK 2008 har forsøgt at finde elementer, der kan undtages reguleringen. Når man har et overenskomstsystem, hvor netop reguleringsordningen, der binder lønudviklingen i den offentlige og den private sektor tæt sammen, er et afgørende element, så kan det være undergravende for systemet, hvis denne tendens fortsættes og måske forstærkes.

### **Den politiske udfordring**

I skrivende stund, hvor konflikten er gået ind i sin ottende uge, og hvor der fortsat ikke er udsigt til en forligsmæssig løsning på de tilbageværende konfliktom-

råder, begynder konturerne af et politisk indgreb at fremstå mere og mere tydeligt – selv om regeringen fortsat så sent som efter det forgæves forhandlingsforsøg mellem regionerne og Sundhedskartellet mandag den 2. juni – og igen efter offentliggørelsen af FOA's regionale afstemning fredag den 6. juni – betydende, at der fortsat ikke er planer om et indgreb.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen har siden konfliktens start den 16. april igen og igen fremhævet, at regeringen respekterer den danske model og derfor ikke vil gribe ind i en lovligt etableret konflikt. En overenskomstforhandling, der ellers fra starten var præget af en hidtil uset politisk indblanding, har således i sin slutfase paradoksalt nok været præget af en hidtil uset politisk tilbageholdenhed. Men det er måske mere et udtryk for, at overenskomstforhandlingerne og konflikterne er blevet fanget i et politisk spil, hvor ikke mindst Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti forsøger at positionere sig, så de undgår at komme til at stå med et hovedansvar for et upopulært politisk indgreb og i stedet afventer at folkestemningen vender sig. Derfor rejser det samlede forløb af OK 2008 i høj grad spørgsmålet, om den danske model kan overleve de politiske aktørers tiltagende interesse for at blande sig i overenskomstspelet.

Den politiske intervention har haft et hidtil uset omfang og har præget forløbet fra start til slut. Allerede med trepartsforhandlingerne og de deraf følgende trepartsaftaler indgået i forsommeren 2007 blev der sat det første politiske stempel. Regeringen var i gang med at gennemføre den såkaldte kvalitetsreform for den offentlige sektor, der var et forsøg på at komme i offensiven i forhold til velfærdsdiskussion forud for et snarligt valg. Samtidig var overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked i starten af 2007 sluttet med udsigt til lønstigninger, der øgede forventningsniveauet til de offentlige overenskomstforhandlinger i 2008. I den situation var det ikke mindst formanden for FOA og på daværende tidspunkt også formand for KTO, Dennis Kristensen, der i en kronik i Jyllands-Posten den 20. marts 2007 med overskriften ”Vil du danse, Anders?” tog initiativet til trepartsforhandlinger, der fik kædet kvalitetsreformen sammen med de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Hensigten var at få tilført nye offentlige midler til styrkelse af områder som voksenlærlingeløn, efteruddannelse og seniorordninger. Derved kunne nogle overenskomsspørgsmål allerede sikres finansiering, så der blev mere plads til løn.

For regeringen var det en strategisk fordel, fordi bindende aftaler med fagbevægelsen omkring kvalitetsreformen ville skyde en kile ind mellem fagbevægelsen og Socialdemokraterne. For hovedorganisationerne med LO i spidsen var det interessant, fordi det gav dem en markant rolle på det offentlige område – og endda indirekte indflydelse på overenskomstforhandlingerne. Det lykkedes også at nå til aftaler først med LO og AC og siden – om end med noget besvær – også med FTF. Derigennem blev for perioden 2008-2011 afsat omfattende beløb til efteruddannelse og seniortiltag mv. Og håbet var, at man derigennem kunne lette vejen for de efterfølgende overenskomstforhandlinger. Samtidig var de afsatte midler præget af en betydelig skævdeling, og det var således allerede her, at FOA, som den største organisation – og med medlemmer på et område præget af store rekrutteringsproblemer – fik sikret sig en forholdsmæssig stor andel af det samlede resultat.

Det var dog samtidig en markant nydannelse, at spørgsmål, der ellers tilhører overenskomsternes område, på denne måde reelt forhandles og afgøres i en trepartsarena væk fra overenskomstbordene. Det gav også hos mange aktører – ikke alene på arbejdsgiversiden, men også i de faglige organisationer – anledning til stor bekymring. Var det ikke en glidebane på vejen væk fra partsmodellen til en model præget af en større grad af politisk regulering?

Det er klart, at der med den stigende bredde i overenskomsterne, så flere og flere velfærdsområder inddrages, opstår et behov for et tættere samspil mellem parterne og det politiske system. Mange spørgsmål som fx vilkår under barselsorlov reguleres derigennem både ved lov og aftaler, og denne dobbeltregulering giver politikerne en legitim ret til at blande sig i overenskomstsspørgsmål. For at sikre aftalemodellen er det derfor nødvendigt at skabe en balance mellem politikernes interesse i at påvirke overenskomstdagsordenen og parternes krav om at kunne føre selvstændige forhandlinger, der gør det muligt for dem selv at prioritere og ikke blot gennemføre forslag, der er et rent politisk diktat.

I forhold til det private arbejdsmarked var der i forbindelse med OK 2007 et sådant afbalanceret samspil mellem regeringen og parterne, da man gennemførte et trepartsarbejde om kompetenceudvikling. Det mundede ud i en aftale, hvor parterne blev opfordret til at udvikle området under OK 2007, og hvor regeringen samtidig markerede, at hvis parterne på den måde løftede deres del af opgaven, ville regeringen tilføre yderligere midler i størrelsesordenen en milliard kroner.

Afsættelsen af midler til samme formål på det offentlige område direkte via en trepartsaftale var således en nyskabelse. Fordelen var, at disse beløb blev holdt uden for reguleringsordningen, og gav ekstra plads til de lønstigninger, som allerede på dette tidspunkt havde førsteprioritet i de fleste organisationer. Ulempen var, at de politiske aktører dermed direkte afgjorde overenskomstsspørgsmål sammen med hovedorganisationerne, som – bortset fra AC – ikke har en direkte rolle i overenskomstforhandlingerne. De overenskomstbærende organisationer og forhandlingssammenslutninger var således ikke formelt med i dette forløb.

Forsommeren 2007 blev også præget af manifestationer, der viste de offentligt ansattes øgede frustrationer over løn- og arbejdsvilkår kombineret med deres stigende forventninger om et lønløft ved de forestående overenskomstforhandlinger. Det var social- og sundhedsmedarbejdere i Vestjylland, der satte sig i spidsen for en protestbevægelse, der i høj grad kom til at præge overenskomstspillet. Da et folketingsvalg i sensommeren syntes at være umiddelbart forestående, gik Dansk Folkeparti efterfulgt af Socialdemokraterne aktivt ind i dette spil med tilbud om tilførsel af ekstramilliarder til de offentlige overenskomstforhandlinger, således at ikke mindst sosu'erne kunne få et særligt løft.

Valget blev i første omgang ikke til noget, men løfterne var givet, og da valget senere på efteråret blev en realitet, gentog partierne deres løfter. VK-regeringen vandt som bekendt valget, men den parlamentariske situation var i første omgang præget af en vis usikkerhed. Det var medvirkende årsag til, at Dansk Folkeparti markerede deres indflydelse bl.a. ved at gentage løfterne om midler til sosu'erne. Og i det særlige spil mellem Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne ville sidstnævnte ikke stå tilbage. Derfor blev løfterne nærmest

forstærket i november-december 2007 umiddelbart forud for forhandlingsstarten.

Det var en politisk indblanding, der truede med at umuliggøre forhandlingerne endnu før, de var kommet i gang. Det er vigtigt i denne sammenhæng at tilføje, at den offentlige løndannelse ikke umiddelbart er markedsbestemt. Det er politikerne, der afgør, hvilken ramme der er til rådighed for den givne overenskomstforhandling. Hvad der i sidste instans kommer ud af det, afgøres via reguleringsordningen så alligevel i sidste ende af lønudviklingen på det private arbejdsmarked og dermed markedet. Men i selve overenskomstsituationen er rammen en politisk bestemt størrelse, som ikke er uden betydning, hverken reelt eller symbolsk. Det er afgørende for, hvor meget der er til rådighed her og nu og dermed også for, hvor meget der indgår i fordelingskampen mellem de forskellige grupper.

Når rammen er politisk bestemt, er det også legitimt at stille krav om, at der generelt tilføres ekstra midler til forhandlingerne, som KTO eksempelvis gjorde det. Der kan også være en vis fleksibilitet i selve forhandlingsspillet, så rammen kan påvirkes undervejs. Men situationen, som den tegnede sig sidst på året 2007, viste efter vores opfattelse klart, at overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor ikke kan fungere, hvis det politisk er et åbent stridsspørgsmål, hvor mange penge der er til rådighed. Her må Folketinget lægge ønsket om direkte at påvirke lønslaget til side, og give finansministeren som offentlig arbejdsgiver et fleksibelt mandat, så han kan agere med en til sikkerhed grænsende forventning om, at han ikke bliver tilsidesat af et flertal i Folketinget, men tværtimod vil have opbakning fra et bredt flertal.

Uden en sådan klar adskillelse mellem det politiske system som arbejdsgiver og som lovgiver kan aftalemodellen ikke fungere. Hvis forhandlingskoalitionerne og deres medlemsorganisationer har en stærk fornemmelse af, at der er mere at hente på Christiansborg, så vil mulighederne for at indgå forlig direkte mellem parterne blive vanskeliggjort, og så er vejen banet for en mere direkte politisk regulering af løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor.

Selv om krav til den samlede rammes størrelse er legitime, fordi det er politisk bestemt, så er der altså grænser for, hvor langt den diskussion kan føres – ikke mindst mellem partierne på Christiansborg. Men diskussionen handlede ikke kun om den samlede ramme, men i høj grad også om fordelingen af denne. Det er vel netop partiernes løfter om ekstra forbedringer øremærket til særlige personalegrupper, der er både det egentlige nye og samtidig det mest betænkelige ved den politiske indblanding under OK 2008.

Herigennem var det ikke mindst de politiske partier, der bidrog til at piske forventningsniveauet i vejret – specielt hvad angår grupperne på social- og sundhedsområdet. I forvejen kunne det se ud til, at det ville blive vanskeligt at nå et resultat, som også kunne accepteres af FOA, dvs. den største medlemsorganisation i KTO, og af Sundhedskartellet uden for de kommunalt og regionalt ansattes forhandlingsfællesskab. Og med politikernes løfter fremstod det allerede som udgangspunkt som næsten umuligt.

I den sammenhæng optrådte regeringen med Anders Fogh Rasmussen i spidsen i mere overensstemmelse med den danske models principper, da han advarede mod løfter til særlige grupper.

”Hvis vi politikere begynder at beslutte og bevilge lønstigninger til eller flere udvalgte grupper, vil det med stor sikkerhed udløse en betydelig utilfredshed blandt andre grupper. Det kan udløse en storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked.” (Pressemøde, Statsministeriet, 4.12.2007).

Med finansministerens manøvre kort før jul, hvor den budgetmæssige lønregulering blev hævet fra 3,2 til 4,0 pct. pr. år, lykkedes det at få afmonteret de politiske løfter i første omgang. Dermed var der ikke længere udsigt til ekstra milliarder. Det politiske spil blev standset, og dermed var vejen banet for realistiske forhandlinger, der også førte til de forventede forlig først på det statslige område og derefter – efter noget besvær – på det kommunale og regionale område. Et bidrag til det effektivt koordinerede forløb var personsammenfaldet i de to forhandlingsdelegationer, hvor både Sine Sunesen, AC, og Anders Bondo Christensen, LC, var centralt placeret såvel i CFU som i KTO.

Samtidig var det dog også klart, at der på social- og sundhedsområdet ville opstå vanskeligheder. Og det endte som bekendt med, at FOA benyttede muligheden for at forlade de fælles forhandlinger i KTO. Trods de øvrige organisationers medvirken til at skabe en betydelig skævdeling til fordel for FOA's so-su'er, var det ikke nok, og FOA endte derfor i konflikt sammen med Sundhedskartellet. Også BUPL endte efter et mere kringlet forløb i konflikt.

Det var tydeligt, at de konfliktende organisationer stadig spillede det politiske kort. I annoncekampagner og henvendelser til offentligheden var det partierne på Christiansborg, de først og fremmest appellerede til. Sundhedskartellets formand, Connie Kruckow udtalte fx ved konfliktens start, at nu skulle politikerne lade konflikten køre og lade være med at blande sig. Men i samme moment blev afsendt et brev til samtlige medlemmer af Folketinget med en appel om at sikre de nødvendige ekstra midler, som kunne give kommuner og regioner råderum til løsninger, der brød med rammen i KTO-forligene.

Det var således den politiske intervention fra optaktsfasen, der stadige prægede spillet, også da konflikten blev en realitet. Derfor er det i høj grad politikernes forsøg på at profilere sig positivt over for grupper af offentligt ansatte, der har skabt problemerne under OK 2008. Det synes indlysende, at alt for mange gentagelser af et sådant forløb vil være ødelæggende for aftalemodellens fremtid.

### *Koalitionsproblemet*

Hovedproblemet er – set fra de offentlige forhandlingsfællesskabers side – at politikerne blander sig i fordelingskampen. Men hvis de skal holde sig væk, må det forudsætte, at forhandlingsfællesskaberne selv kan løse deres hovedopgaver. Det er for det første at skabe samlede forlig, der tager udgangspunktet i et helhedsperspektiv, men det er også for det andet at sikre, at disse forlig tager hensyn til særlige grupperes særlige problemer.

Et centraliseret overenskomstsysteem, hvor alle grupper – fra top til bund i lønssystemet – får forhandlet deres løn- og arbejdsvilkår gennem koalitioner, kræver fleksible løsninger. Betyder det så ikke, at de mange interne vanskeligheder, der har præget ikke mindst KTO i det seneste årti, kan ses som et resultat



af, at fællesskabet netop ikke har været i stand til at løse de mere specifikke problemer, enkeltgrupper har – ikke mindst på ligestillingsområdet? Er det ikke et udtryk for, at KTO har været ude af stand til at løse den anden hovedopgave, at OK 2008 er endt i den hidtil mest omfattende og langvarige konflikt på det offentlige arbejdsmarked?

Det er indlysende, at forhandlingskoalitionens vanskeligste opgave også er at sikre enkelte medlemsgruppers særlige interesser. Men faktisk har KTO en lang historie for at gennemføre elementer, der tilgodeser særlige grupper. Det gælder ikke mindst indførelsen af velfærdsgoder i overenskomsterne som arbejdsmarkedspension, løn under barselsorlov og omsorgsdage. Ganske vist er de organisationer, som ikke har fået andel heri, blevet kompenseret gennem særlige puljer, men ikke desto mindre er der skabt væsentlige resultater på velfærdsområdet for særlige grupper. Lønmæssigt er det vanskeligere at ændre mere fundamentalt på etablerede relationer. Man har tidligere i form af fordelingen af generelle lønstigninger som en kombination af faste beløb i kroner og ører og procentstigninger ført en solidarisk lønpolitik, og senere har man haft en form for omgangsskrue, hvor organisationerne på skift har fået noget ekstra, således at man på tre overenskomstrunder er nået hele vejen rundt.

KTO-forliget under OK 2008 er i den henseende en væsentlig nyskabelse, fordi det indeholder den hidtil mest markante skævdeling. Presset frem af de kommunale arbejdsgivere med FOA på sidelinien har de øvrige organisationer accepteret at give et ekstraløft til sosu'erne. Det var derfor KTO, der havde skabt det fundament, som gjorde det muligt for FOA og KL efter næsten tre ugers konflikt endelig at nå et forlig.

Og derfor kunne KTO's formand, Anders Bondo Christensen, i sin vurdering af FOA's forlig med god grund fremhæve, at KTO faktisk godt kan løse særlige problemer:

”Organisationerne i KTO har bevist, at de kan håndtere en skævdeling til fordel for særligt prioriterede medarbejdergrupper.”  
(KTO, 6.05.2008).

Som nævnt gør han her en dyd ud af nødvendigheden, idet det først og fremmest må tilskrives arbejdsgivernes pres, at det lykkedes både at få skævdelingen ind i forliget og at fastholde den, selv om FOA forlod forhandlingerne. Hvis ikke det var sket, ville FOA stadig have været i konflikt. Det hjalp også på accepten i KTO, at en anden magtfuld gruppe, LC, blev holdt nogenlunde fri for at skulle bidrage til skævdelingen.

I forhandlingsspillet var LO på sidelinien i høj grad medvirkende til at skabe tilnærmelse mellem parterne. Det er en almindelig vurdering, at forliget næppe var blevet en realitet uden LO's aktive medvirken.

Uanset hvordan skævdelingen blev sikret, så har den haft en væsentlig positiv effekt på forligsmulighederne. Det er ikke mindst på baggrund af denne skævdeling, at det kan fastslås, at den offentlige aftalemodel har stået sin prøve under OK 2008.

Dermed vises også fællesskabets styrke, når man sammenholder FOA's situation med Sundhedskartellet. De 11 organisationer i Sundhedskartellet forlod

forud for OK 2005 KTO, fordi man fandt, at de særlige interesser på sundhedsområdet ikke kunne varetages her. Men ved at isolere sig udenfor har man skabt en situation, hvor man uden indflydelse er afhængig af den løsning, som det store fællesskab opnår, og hvor der ikke er andre grupper, der kan bidrage til et særligt løft. Mens FOA's samlede resultat allerede i KTO-forliget lå på et niveau på op imod 13,2 pct., var det således alene det gennemsnitlige KTO-forlig på 12,8 pct., som arbejdsgiverne kunne tilbyde Sundhedskartellet.

#### *Slagsmålet om ligelønskommissionen*

KTO har således præsteret et bemærkelsesværdigt resultat, når det gælder omfanget af skævdelingen, men det er klart, at der inden for de almindelige overenskomstforhandlinger er grænser for, hvor langt man kan nå. Formentlig er den yderste grænse allerede nået med FOA's særlige resultat under OK 2008.

Sundhedskartellet har den opfattelse, at deres medlemsgrupper har et ligestillingsproblem som hverken KTO eller det offentlige aftalesystem kan løse. Når der fx af DSR tales om, at der er et lønefterslæb på 27 pct. i forhold til sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, og når BUPL tilsvarende nævner tal på 24 pct., så er det ikke problemer, der kan håndteres i aftalesystemet, hvis man med en løsning mener, at man blot skal hæve disse grupper, så deres løn kommer på niveau med de uddannelsesgrupper i den private sektor, som de sammenligner sig med.

Per definition kan KTO og CFU alene håndtere særlige problemstillinger inden for det offentlige, så det omfattende ligestillingsprojekt, som Sundhedskartellet har udviklet gennem mange år, og som BUPL og FOA har tilsluttet sig, kan ud fra en umiddelbar betragtning ikke løses inden for aftalemodellens rammer.

I Sundhedskartellets argumentation fremhæves det, at der er tale om et ligestillingsproblem, der går tilbage til den sidste tjenestemandreform i 1969, hvor en række kvindegrupper blev for lavt indplaceret. Det har man ikke gennem aftalesystemet siden kunnet gøre noget fundamentalt ved, og da der med tjenestemandreformen var tale om politisk fastsatte lønrelationer, så må det også være legitimt, at politikerne blander sig og medvirker til en løsning, når nu aftalemodellen ikke kan. Så kan der afsættes midler – uden for reguleringsordningen – der giver særlige grupper det nødvendige løft, og så kan man derefter vende tilbage til "normale tilstande", hvor parterne selv via aftalemodellen regulerer løn- og arbejdsvilkår.

Problemet med så markante fravigelser fra normalen er naturligvis – specielt når man ser på de politiske partiers stigende interesse for at blande sig i overenskomstforhold i de senere år – at der ikke bliver talt om reglen, der bekræfter undtagelsen, men om indførelsen af en ny regel, dvs. en form for aftaleregulering, der i højere grad vil være direkte politisk bestemt.

Da alle de organisationer, som er i konflikt, i dag stiller krav om en ligelønskommission, er der stor sandsynlighed for, at en form for kommission vil blive nedsat til efteråret, når konflikten formentlig for længst er overstået, og røgen har lagt sig. Det vil være et "plaster på såret", og vil også blive opfattet som et nyttigt redskab til at skabe klarhed over lønrelationerne både mellem grupper i det offentlige og mellem grupper i det offentlige og det private. Som situationen

har været under OK 2008, har parterne slået hinanden i hovedet med tal, som gensidigt bestrider rigtigheden af. En kommission kunne måske føre til, at alle parter kom til at diskutere hele problemstillingen på et fælles talmæssigt grundlag.

Der er ingen tvivl om, at spørgsmålet om nedsættelse af en kommission vil blive en ny slagmark, hvor organisationernes interne fordelingskamp vil fortsætte. Som udgangspunkt ønskede de konfliktende organisationer en relativt snæver kommission med midler bundet til, som mere eller mindre var øremærket til deres medlemmer. Det har fået organisationer med mange kvinder på det private arbejdsmarked til at kræve en bredere ligestillingskommission, fordi der efter deres opfattelse også er ligestillingsproblemer mellem ansættelsesgrupper i den private sektor. De offentlige arbejdsgivere har ikke den store tiltro til, hvad en sådan ligelønsdagsorden reelt kan føre til, og det samme gælder mange af organisationerne i den offentlige sektor – fx har både Anders Bondo Christensen, Danmarks Lærerforening, og Sine Sunesen, AC været ude med advarsler om at betragte en ligelønskommission som en patentløsning.

Ikke mindst arbejdsgiverne har et ønske om, at en evt. kommission som en væsentlig opgave analyserer lønformerne i den offentlige sektor, idet de betragter det stive normallønssystem, der præger det offentlige arbejdsmarked, som hovedårsagen til, at der er opstået en række skævheder. Et stridsspørgsmål i sig selv er derfor, hvad denne kommission skal hedde. Det er ikke for ingenting, at Anders Bondo og Sine Sunesen og arbejdsgiverparterne aldrig bruger betegnelsen ligelønskommission, som FOA og Sundhedskartellet anvender, men alene taler om en lønkommission.

De fleste politiske partier på Christiansborg har udtalt sig positivt i forhold til nedsættelsen af en kommission uden midler, men med en tilkendegivelse om, at det spørgsmål behandles, når arbejdet er afsluttet. Og mon ikke pilen peger i retning af et relativt bredt kommissorium. Hvis man alene holder sig til ligelønsproblematikken, er det i hvert fald et stort spørgsmål, hvor mange problemer man kan løse ad den vej.

I Norge har der fx været nedsat en bred ligelønskommission, der har set på problemer både i den private og den offentlige sektor og mellem sektorerne. Resultatet var bl.a. en anbefaling om at afsætte 3 mia. kr. til at løfte særligt udsatte offentligt ansatte kvindegrupper. Det forudsættes, at det ikke alene er parterne på det offentlige arbejdsmarked, der enes om en sådan fordeling. Der skal suppleres med en aftale med parterne på det private arbejdsmarked, så det løft, der foretages, ikke reelt fjernes igen ved kompenserende krav fra disse organisationers side. På tilsvarende måde må et sådant løft i Danmark holdes uden for reguleringsordningen, hvis man vil undgå, at effekten hurtigt minimeres.

Anbefalingen er sendt til høring frem til september, og selv om der i Norge er tradition for meget centraliserede overenskomstløsninger, vil det formentlig blive en vanskelig proces at få opfyldt de nævnte forudsætninger. I Danmark forekommer det ikke alene vanskeligt, men noget nær en umulig opgave at opfylde sådanne forudsætninger. Hverken arbejdsgiver- eller lønmodtagerorganisationer på det private arbejdsmarked vil frivilligt give sådanne garantier, og

mellem de offentligt ansattes organisationer vil der være store uenigheder om, hvem der er berettiget til et særligt løft.

Hvis kommissionsarbejdet skal foregå i respekt for den danske aftalemodel, må det forudsættes, at parterne er repræsenteret i kommissionen og efterfølgende selv aftaler en evt. fordeling af særligt afsatte midler, men spørgsmålet er, om det overhovedet kan lade sig gøre at nå til enighed. Det er af FOA blevet foreslået, at en sådan fordeling kunne gennemføres i trepartsregi, der vil lægge et ekstra politisk pres på parterne. Men så har man taget hul på et nyt korporativt aftalesystem. Spørgsmålet er, om det til syvende og sidst ikke kan ende med en ren politisk kortslutning af aftalemodellen, så politikerne må tage ansvaret for fordelingen?

Det er et problem for aftalemodellens fremtid, men det kan også diskuteres, om det er særligt hensigtsmæssigt på den måde at fastsætte lønrelationer ved politisk diktat i stedet for at lade markedet bestemme.

Hovedproblemet i den nuværende situation er måske ikke så meget spørgsmålet om løn og køn som spørgsmålet om, hvordan man inden for aftalemodellens rammer kan bidrage til at løse rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i den offentlige sektor. Det stive offentlige lønsystem med lønrammer og skalatrin har sine rødder i det traditionelle tjenestemandssystem, der indtil 1960'erne dominerede den offentlige sektor. Det er en ren bureaukratisk-politisk regulering, der bygger på, at alle behandles ens og efter objektive kriterier som anciennitet, uddannelse, ledelse og geografi. Det betyder, at alle grupper er lås fast i forhold til hinanden og forsøget på at løse op gennem etablering af lokal løndannelse har ikke haft synderligt effekt, fordi der stadig er mange bindinger og garantier. Det medfører, at faglige organisationer, der organiserer efterspurgt arbejdskraft, ikke har reel mulighed for at sikre disse medlemmer et lønløft.

Spørgsmålet er, om den mest effektive metode til at løse problemerne ikke er at indføre et lønsystem, der i højere grad svarer til de bevægelige lønsystemer i den private sektor. Da manglen på arbejdskraft vil være en kendsgerning i mange år frem på det offentlige arbejdsmarked, synes der at være alt at vinde og intet at tabe for de offentligt ansattes organisationer. Der er eksempelvis ingen tvivl om, at både sosu-grupperne og sygeplejerskerne i det senere år havde kunnet opnå væsentligt større lønstigninger, hvis løndannelsen havde været mere fri. Det er ikke alene ideologisk modstand blandt lønmodtagergrupperne, der er årsag til, at den lokale løndannelse har fungeret for stift på det kommunale område. Også de lokale arbejdsgivere har været meget tøvende med at sætte løndannelsen fri. Da Allerød i 2007 ville give alle sosu'erne to løntrin, blev de fx gennemheglet af alle nabokommunerne, der talte om unfair konkurrence, der blot ville flytte rundt på arbejdskraften. Set fra organisationerne side gjorde det ondt værre, at KL's formand, Erik Fabrin, som borgmester i Søllerød, var en af de mest aktive i den debat.

Hvis Dansk Sygeplejeråd havde været parat til at slække på kravet om styring gennem centralt fastsatte aftaler og i stedet havde satset på lokale forhandlinger inden for aftalte retningslinier, havde man sandsynligvis også i forhandlingsrunden den 2. juni kunnet sikret anvendelsen af en del af de mange vikarmidler til lønforbedringer for det faste personale. En problemstilling, som stadig er en hindring for at finde en løsning på den aktuelle konflikt.

En reel decentral løndannelse vil også revitalisere fagbevægelsen, fordi de faglige organisationer lokalt dermed ville få en langt mere aktiv rolle og komme meget tættere på medlemmerne i udviklingen af løn- og arbejdsvilkår.

Det kræver en helt ny tankegang både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden og både i kommunerne/regionerne og i staten. Og i processen med at skabe konsensus bag en sådan reform kunne en kommission være et nyttigt redskab.

Det skal med i billedet, at en mere lokal løndannelse næppe er et patentmiddel. Dels er der problemet omkring reguleringsordningens effekt. Hvis enkeltgrupper fik lov til at løbe meget foran, ville det ikke alene betyde, at de fik mere end andre, men også medvirke til, at forringe de øvrige resultat. Dertil kommer, at der er et politisk fastsat meget begrænset råderum. Så der er snævre grænser for, hvor meget, der kan gives. Endelig taler vi her om nogle meget store basisgrupper, der skal tælles i titusinder. Det gør det i sig selv vanskeligt at skabe løsninger – med mindre der samtidig bliver tale om en mere individuel løndannelse.

### **Scenarier for afslutning af konflikten**

Mens denne artikel endelig afsluttes – fredag den 6. juni – fortsætter konflikterne i den offentlige sektor nu på ottende uge for Sundhedskartellets vedkommende, og mandag den 9. juni starter fjerde uge for BUPL's vedkommende. Resultatet af FOA's urafstemning på det regionale område er netop blevet offentliggjort. Det endte med et ja. 60,5 pct. deltog i afstemningen og heraf stemte 61,5 pct. ja. Helt så markant som i kommunerne var resultatet ikke, men set i sammenhæng med, at resultatet var ringere for de regionalt ansatte sosu'er end for deres kommunale kolleger, er det alligevel et imponerende ja-flertal. Der er næppe nogen tvivl om, at det også hænger sammen med en fornemmelse af, at løbet er ved at være kørt, og at der ikke er mere at komme efter. Dermed er de suspendede konflikter endelig afsluttet, og FOA som helhed har indgået forlig med både kommuner og regioner.

Tirsdag den 17. juni får KL's lockout, der rammer pædagogerne i de kommuner, hvor der ikke er blevet etableret strejke, effekt. Og fra den 20. juni starter BUPL's strejke for de overenskomstansatte ledere i daginstitutionerne. Onsdag den 4. juni kom der en åbning fra KL's hovedforhandler, Mads Lebech. KL vil gerne inden for rammen på de 12,8 pct. forhandle en ny fordeling – evt. tilsvarende den, FOA's pædagoger stemte ja til. Uden ekstra penge, er en løsning ikke mulig, svarede BUPL's formand. Som forventet viste det sig også, at der intet kom ud af denne åbning. BUPL fik frist til lørdag den 7. juni til at meddele, om forbundet ønskede at genoptage forhandlingerne om en ren omfordeling af den ramme, der allerede ligger fast. Svaret fra en enig hovedbestyrelse var nej.

For Sundhedskartellets vedkommende er der heller ikke udsigt til en løsning. Tre regionsformænd har nærmest appelleret direkte om et politisk indgreb med henvisning til, at forhandlingsmulighederne er udtømt. Og ledelserne på flere af de store sygehuse har meddelt, at de trods nødberedskabet ikke længere kan udelukke, at konflikten får alvorlige konsekvenser for de patienter, der er ramt af aflysningerne.

Spørgsmålet er, hvad der sker nu. Der synes at være tre mulige scenarier. Det *første scenario* er, at regeringen og et flertal i Folketinget siger, at nu er det nok, og gennemfører en lov, der standser alle igangværende konflikter inden Folketinget går på sommerferie i næste uge. Set i forhold til den etablerede praksis for politiske indgreb både i forhold til den private og den offentlige sektor, vil et sådant *indgrebsscenario* være den mest oplagte afslutning på konflikten.

Med det stigende antal meldinger fra sygehusene om, at patienternes sikkerhed ikke længere kan garanteres trods nødberedskabet presses regeringen i retning af et indgreb – og meldingen lørdag den 7. juni om, at sygeplejerskerne i hovedstaden vil administrere nødberedskabet mere stramt og dermed sende endnu flere på venteliste bidrager næsten til at provokere et indgreb frem.

Sygeplejerskernes strejker i 1995 og 1999 blev stoppet efter henholdsvis fire og en uges konflikt. Begrundelsen var hensynet til patienterne, der blev alvorligt ramt af de mange aflysninger af operationer og undersøgelser. Konflikterne i 1990'erne var langt mindre omfattende end den igangværende konflikt, så betingelserne for et politisk indgreb – hvis man tager de politiske argumenter fra 1995 og 1999 for gode varer – er for længe blevet opfyldt.

Man kan sige, at politiske indgreb siden 1930'erne er blevet en fast etableret praksis og dermed nærmest en del af den danske aftalemodel. Synspunktet er, at nok skal parterne forhandle løsninger selv, og det betyder tilbagevendende konflikter. Men hvis der ikke er udsigt til, at parterne selv kan nå til forlig, så griber regering og folketing ind, hvis det skønnes at sådanne konflikter har væsentlige negative virkninger samfundsmæssigt og økonomisk.

Denne praksis for indgreb er ikke blevet fulgt denne gang. Situationen i 2008 synes at adskille sig fundamentalt fra tidligere konflikter. Regeringen har hidtil haft is i maven og har med henvisning til respekten for den danske model afvist at gennemføre et indgreb i forhold til en lovligt iværksat konflikt. Det har faktisk haft den effekt, at det lykkedes at presse FOA tilbage til forhandlingsbordet og sammen med arbejdsgiverne nå frem til enighed om nye forlig – først med KL og siden med regionerne. Men samtidig er der dermed sat afstemningsprocesser i gang, som har gjort det vanskeligt at gennemføre indgreb. Direkte at standse konflikter, hvor en afstemning er i gang, ville være et for drastisk indgreb mod parternes selvregulering. Og at standse andre løbende konflikter kunne medføre en uheldig påvirkning af en demokratisk afstemningsproces.

Dermed har der været tale om en proces, hvor løbende afstemninger hele tiden har sat nye pejlemærker for, hvornår et indgreb evt. måtte komme og dermed sat skiftende frister for, hvad der måtte formodes at være det sidste tidspunkt for, at de konfliktende parter selv kunne nå at finde en løsning. Det startede med, at BUPL i sidste øjeblik i Forligsinstitutionen sagde ja til et mæglingforslag, mens konflikterne for Sundhedskartellet og FOA startede den 16. april. Offentliggørelsen af BUPL's afstemning blev fastsat til den 13. maj, og da det viste sig, at regeringen ikke påtænkte et hurtigt indgreb som i 1999, blev *tirsdag den 13. maj* det første pejlemærke. Hvis der stadig var konflikt på de øvrige områder på dette tidspunkt, ville det være fristende for regeringen at gennemføre et indgreb på dette tidspunkt – uanset om pædagogerne sagde ja eller nej.

Inden denne dato blev nået, kom FOA's forlig på det kommunale område, hvor en ny afstemningsdato blev fastsat til *torsdag den 29. maj*. BUPL's mæglingsforslag i sidste øjeblik i Forligsinstitutionen fik en selvstændig forligsfremmende effekt, selv om pædagogerne viste sig at sige nej, da stemmeresultatet blev offentliggjort den 13. maj. Med BUPL-forliget var niveauet for det pædagogiske område lagt, og det betød, at FOA ved at acceptere dette kunne lægge en stor medlemsgruppe til side og derefter koncentrere sig om sosu'erne. Det gav den nødvendige volumen til at sikre et forlig. Hvis FOA både skulle have kæmpet for forbedringer til deres egne pædagoger og til sosu'erne, havde det været en tofrontskrig, som kun kunne ende uden resultat.

Med BUPL's nej blev strejken på daginstitutionerne en kendsgerning fra mandag den 19. maj. Herefter var situationen den, at et indgreb ikke kunne undgå at virke generende for FOA's afstemning på det kommunale område, og derfor var det logisk at vente med de politiske initiativer til den 29. maj. Inden da lykkedes det så også at få et forlig for FOA's medlemmer i regionerne, hvor afstemningsresultatet skulle foreligge *fredag den 6. juni*. Og dermed blev et nyt pejlemærke sat.

Datoen for dette seneste pejlemærke er nu nået, og spørgsmålet er derfor, om tiden endelig er inde til et indgreb. Det er som nævnt den første mulighed, men det er også en mulighed, at regeringen slet ikke selv har været synderligt interesseret i de forskellige pejlemærker, som parterne selv og diverse arbejdsmarkedsforskere har snakket om. Måske mener regeringen det virkelig, når den siger, at man skal tage hensyn til aftalemodellen, og derved er den måske ved at skabe historie ved at ændre den hidtidige praksis for hurtige politiske indgreb i konflikter. Det betyder, at organisationerne på arbejdsmarkedet skal indstille sig på en ny virkelighed – i øvrigt svarende til det, der er situationen i mange andre lande. Denne virkelighed er nærmere bestemt, at konflikterne for lov til at virke som det udmattelsesmiddel, de i princippet er tænkt som.

Med dette udgangspunkt kan man fastslå, at det *andet scenario* er et *udmarvningsscenario*, hvor spillet får lov til at køre til ende, så Sundhedskartellet og BUPL godt og grundigt får tømt deres strejkekasser og uden udsigt til at opnå resultater af betydning kan se frem til en lang og slidsom økonomisk genopbygningsperiode.

I modsætning til strejkens virkning på det private arbejdsmarked er det en temmelig ensidig effekt. Det er fortrinsvis lønmodtagerne, der bliver ramt, mens det specielt i kommunerne fører til store besparelser, når der ikke skal betales løn til de strejkende. Derved bliver konflikten også en demonstration af strejkevåbnets begrænsede effekt i den offentlige sektor. Det skal dog tilføjes, at regionerne rammes økonomisk, fordi de stadig skal betale løn til hovedparten af personalet uden at få gennemført den "produktion" i form af operationer og undersøgelser, der normalt foretages. At få genoprettet det efterslæb koster derfor penge – især på grund af ventelistegarantien, der kan flytte en del af de aflyste behandlinger over på de private sygehuse på regionernes regning. Så regionerne bliver også klemmt økonomisk – udover det politiske pres, der ligger i, at centrale velfærdsydelser ikke fungerer. Men set i en samlet vurdering, kan det offentlige som arbejdsgiver ikke udmattes af konflikter. I sidste instans er det statskassen, de strejkende organisationer er oppe imod. Og det er en ulige kamp.

Derfor virker udmarvningsstrategien også fortrinsvis den ene vej – mod de strejkende organisationer.

Det har måske udviklet sig til at blive et selvstændigt formål at udmarve organisationerne og demonstrere konflikters begrænsede effekt. Det kunne set fra en offentlig arbejdsgiversynsvinkel have en nyttig forebyggende virkning i forhold til den næste forhandlingsrunde i den offentlige sektor i 2011.

Hidtil har det manglende indgreb fået afsluttet FOA's konflikt både på det kommunale og det regionale område, og måske vil der i løbet af sommeren komme en løsning på de øvrige områder, hvis konflikten bare får lov til at løbe. Det bliver ikke særligt attraktivt for medlemmerne, der i princippet som deltagere i en konflikt ikke kan holde ferie.

Dermed kommer vi til den *tredje* mulighed, der bliver et *forligsscenario*. Dvs. at det trods alle odds alligevel vil ende med, at parterne selv finder løsninger på deres uenigheder og dermed – før eller siden – får standset konflikterne. Forligssceneriet skal ses i forlængelse af udmattelsesstrategien. Det er en effekt af, at de politiske aktører lader konflikterne få deres fulde virkning som udmattelsesvåben. Det er muligt, at der endnu skal nogle ugers konflikt til, før det vil have effekt. Men det kan også være, at den tilstrækkelige grad af udmattelse allerede nu er ved at indfinde sig, således at der inden for de næste dage vil blive gennemført nye forligsbestræbelser, der måske relativt hurtigt kan ende med en forhandlet løsning.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen bidrog yderligere til at forstærke presset med sin udtalelse fredag aften i TV2 Nyhederne:

”Ingen skal tro, at de får mere ud af det end de 12,8 procent. Dels vil det være unfair over for de andre offentlige områder, dels ville det blive umuligt at forhandle i fremtiden, hvis det hedder sig, at man bare kan vente på, at der kommer et regeringsindgreb.” (TV2 Nyhederne, 6. juni 2008).

Det er et vink med en vognstang til Sundhedskartellet om, at de vil være bedst tjent med at sige ja til regionernes sidste tilbud om et beskedent løft af rammen og andel i vikarmidlerne, når parterne mødes for måske sidste gang mandag den 9. juni, end at afvente et politisk indgreb.

Samtidig var statsministerens udtalelse en klart formuleret opbakning til hovedprincippet i den danske aftalemodel. Det har han formentlig fundet anledning til på baggrund af udtalelser fra de tilbageværende strejkendes hovedorganisation FTF, hvis formand Bente Sorgenfrey på den ene side nærmest har bedt om et politisk indgreb, hvis regeringen alligevel ikke vil give de kommunale og regionale arbejdsgivere noget mere. Dermed har FTF på den anden side nærmest appelleret om, at der skabes et sådant ekstra råderum – til trods for at andre medlemsorganisationer med Danmarks Lærerforening i spidsen har sagt ja til et forlig på de 12,8 pct. og derfor ikke vil se med blide øjne på, at andre sikrer sig større stigninger.

Det har tydeligvis været vanskeligt for hovedorganisationerne at manøvrere i en situation, hvor de både har medlemsorganisationer med forlig og medlemsorganisationer i konflikt. Det lykkedes for LO, fordi FOA til syvende og sidst



også udviste den fornødne pragmatisme. For FTF er det åbenbar vanskeligere. Også nogle af partierne har vanskeligt ved at holde balancen. Det gælder fx Socialdemokraterne, der har krævet, at finansministeren sætter sig i spidsen for et nyt forhandlingsforsøg. Men der har han ikke noget at gøre, hvis spillereglerne skal følges, og det var det, Anders Fogh fik skåret ud i pap.

Hvis regeringens rolige afventende holdning fører til, at OK 2008 kommer til at slutte med forlig hele vejen rundt, vil det yderligere understrege, at der er ny praksis på vej, der vil ændre den danske model, som den hidtil har fungeret, hvor netop politiske indgreb i konflikter har været et almindeligt middel. Det positive udfald på FOA's regionale område betyder, at man er nået et skridt længere på vejen mod en sådan situation. Havde de, som det først var forventet, sagt nej, ville det være et mere tvivlsomt scenario.

### *Den parlamentariske situation*

Det er dog et åbent spørgsmål, om den manglende politiske intervention i konflikten, virkelig er et udslag af en helt ny politisk strategi. Spørgsmålet er, om regeringens tøven ikke snarere er et udtryk for den særlige parlamentariske situation, regeringen lever under. Traditionen for politiske indgreb bygger på, at såvel Socialdemokraterne som Venstre og Konservative er med til at gennemføre den nødvendige lovgivning. Det er brede flertal, der gennemfører sådanne ofte upopulære foranstaltninger. Når mange er med, så mindskes de politiske skadevirkninger. Derfor har de såkaldte regeringsbærende partier næsten altid sagt ja til indgreb – også når de er i opposition. Når de selv kommer til magten, kan der let opstå en tilsvarende situation, hvor de også vil have brug for opbakning fra oppositionen.

Men denne logik virker ikke så stålfast i øjeblikket. Både Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne har undervejs været ude med markante løfter til de offentligt ansatte, og de vil nødigt bringes i en situation, hvor de må tage et medansvar for et indgreb uden at begge partier er med. Derfor er det blevet en nervekrig, hvor partierne undgår at tage stilling. Den sædvanlige socialdemokratiske ansvarlighed er vanskelig at fastholde, når partiet vælgermæssigt er klemmt mellem Dansk Folkeparti og SF, der sandsynligvis, som det hidtil har været hovedreglen, siger nej til et indgreb.

Hvis regeringen undervejs har overvejet et indgreb, har det derfor været vanskeligt at få tilstrækkeligt klare og positive meldinger fra Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne om opbakning til et sådant initiativ. Det kan have været en medvirkende årsag til, at regeringen har vægtet hensynet til selvreguleringsprincippet i den danske model tungest og har afholdt sig fra at tage det afgørende skridt i retning af at standse konflikterne ved lov.

Selv om partierne således i deres inaktivitet fremstår som forsvarere af den danske model, så er parterne i konflikten dermed alligevel blevet klemmt i et politiske spil. Regeringen har ansvaret for den samlede ramme, og da den af hensyn til den økonomiske politik i en situation med begyndende økonomiske vanskeligheder næppe kan bidrage med nye muligheder, er situationen mellem de konfliktende parter låst fast. I tidligere tilsvarende situationer har den logiske følgeslutning derfor været, at så må politikerne tage ansvaret for at standse konflikten.

I forhold til tidligere indgreb kan man også fastslå, at hensynet til den politiske positionering mellem partierne åbenbart vejer tungere på Christiansborg end hensynet til de svage grupper, der rammes af konflikten. Mere end 325.000 aflyste operationer og undersøgelser på sygehusene har været det hidtidige resultat. Et i forvejen kriserammet offentlig sundhedsvæsen bliver endnu hårdere ramt, og det vil tage mindst halvandet år at få afviklet den kolossale pukkel, der er opstået i de første syv uger. Hvis konflikterne fortsætter vil problemerne blot yderligere eskalere.

Onde tunger siger, at en afgørende forskydning mellem det offentlige og det private sundhedsvæsen er en underliggende dagsorden for regeringen. Men det er vanskeligt at forestille sig, at det har været en seriøs overvejelse. De private sygehusaktører fremfører selv, at de kun i meget begrænset omfang vil kunne medvirke til at løfte en så enorm opgave, og de er i øvrigt selv delvist ramt af konflikten – bl.a. i forbindelse med analyser af blodprøver.

Fortsat voldsomme problemer på sundhedsområdet vil som en åbenlys følgerisiko medvirke til at forringe regeringens troværdighed på velfærdsområdet. Derfor må der være en bred politisk interesse for, at problemerne ikke løber løbsk. For Socialdemokraterne må man ud fra partiets historie formode at hensynet til patienterne og andre svage grupper må veje tungere end hensynet til at positionere sig gunstigt i forhold til Dansk Folkeparti og SF og senere regeringen.

#### *Den begrænsede konflikteffekt*

Det har i det hele taget været en konflikt af en ganske særlig karakter. Det etablerede nødberedskab er holdt på et niveau, hvor man hidtil med få undtagelser har undgået alvorlige følgevirkninger for de ramte borgere. Det har fx betydet, at Dansk Sygeplejeråd reelt kun har haft ca. en tredjedel af de 35.000 sygeplejersker, der er varslet strejke for, i konflikt. Resten deltager enten i det etablerede nødberedskab eller er helt undtaget konflikten, fordi det mange steder har vist sig umuligt med det daglige personale at sikre et acceptabelt nødberedskab.

Dermed er det demonstreret, hvor presset bemandingen er mange steder i det danske sygehusvæsen, men samtidig har man med al ønskelig tydelighed også fået vist, at den magtressource, som konfliktvåbnet er for de faglige organisationer, ikke kan udnyttes fuldt ud på de sårbare velfærdsområder. Resultatet kan – som det måske bliver tilfældet denne gang – meget vel være, at organisationerne med medlemmer på disse områder kan få lov til at strejke, indtil de har udtømt deres økonomiske midler. Og vel at mærke uden udsigt til at opnå de ønskede mål med konflikten.

I det hele taget er det værd at understrege, at konflikter ikke er et mål i sig selv i den danske model, men et middel til at bringe parterne på forligskurs under forhandlingerne. At konflikter bryder ud, er dermed en logisk følge, fordi det er med til at gøre konflikttruslen som middel troværdig. Men konflikter må være undtagelsen, der bekræfter reglen. Det er også derfor, at der er udviklet en praksis for politiske indgreb, der relativt hurtigt standser konflikter, som ser udsigtsløse ud for parterne. Denne form for politisk intervention er ikke en trussel mod aftalemodellen. Det er ikke her, den politiske udfordring for det offentlige aftalesystem ligger. Det er ikke så meget indgreb i konflikter, der er et problem for aftalemodellen. Det er de politiske partiers behov for at blande sig

direkte i forhandlingerne i optakten og undervejs, der er en langsigtet trussel mod aftalemodellen.

### **Løsningsmodeller for forhandlingssystemet**

Den meget komplekse overenskomstsituation, der er afsluttet med en konflikt, hvor skiftende grupper har været i strejke eller i gang med afstemninger af forlig og mæglingsforslag, har sat fokus på et af de karakteristiske træk ved det offentlige aftalesystem på det kommunale og regionale område. Det er det forhold, at de enkelte organisationer ganske vist er bundet af forhandlingsfællesskabet KTO (hvis man ikke som Sundhedskartellet direkte har stillet sig udenfor), men samtidig er der indbygget muligheder for, at de enkelte organisationer på forskellige tidspunkter kan frigøre sig fra dette fællesskab og i stedet forhandle på egen hånd. Det var det, der skete med henholdsvis FOA og BUPL under OK 2008.

Derved splittes organisationerne op, og der kan opstå konflikter på enkeltområder, som vi har set det denne gang. Set fra den enkelte organisations synsvinkel og dens muligheder for demokratisk indflydelse er det en styrke. Men samtidig er der stadig tale om et stærkt centraliseret forhandlingssystem, hvor de organisationer, der river sig løs og går enegang, har meget begrænsede muligheder for at opnå mere end det forlig, der indgås gennem KTO. Selv når man sætter sig helt udenfor – som Sundhedskartellet har gjort – bliver man alligevel bundet af KTO-forliget. Det er det centraliserede aftalesystems ubønhørlige logik.

Den enkelte organisations demokratiske ret til selv at bestemme er af den grund måske mere en svaghed end en styrke. I hvert fald kan det konstateres, at de centraliserede forhandlinger på andre områder har ført til mere bindende fællesskaber. Det gælder på LO/DA-området i den private sektor, hvor alle bindes sammen via Forligsinstitutionens fremsættelse af et samlet mæglingsforslag, der sendes til en fælles afstemning, så alle enten har et forlig eller kommer i konflikt.

På det statslige område er bindingerne lidt mere begrænsede, men dog stærkere i de statsligt ansattes forhandlingsfællesskab CFU, end de er i KTO. CFU har med rødder i det gamle tjenestemandssystem et musketerprincip, hvor der er en fælles afstemning af forhandlingsresultaterne, men hvor et ja forudsætter, at de centralorganisationer, der indgår i CFU, alle siger ja. Det betyder eksempelvis, at LO-organisationerne i OAO og akademikerorganisationerne i AC har en vetoret. Denne ret kan ses som en konsekvens af, at der er fælles forhandlinger fra top til bund i lønsystemet i modsætning til LO/DA-området, der alene dækker faglærte og ufaglærte arbejdere og almindelige funktionærgrupper. Derfor kan der argumenteres for, at der må være grænser for sammenkædningen på det offentlige område i forhold til det private arbejdsmarked.

I praksis har bindingerne mellem organisationerne på det statslige område været stærke, og det har været fremmede for de samlede muligheder for et forlig, at enkeltorganisationer, der måtte stemme nej, alligevel bliver omfattet af forliget, når der er det nødvendige flertal i centralorganisationerne og dermed i CFU. Også i 2008 har der været enkelte organisationer på det statslige område, der har sagt nej, men som alligevel er blevet en del af forliget.

Spørgsmålet er, om et tilsvarende system ikke kunne styrke forhandlingsfællesskabet på det kommunale område. Man kunne evt. administrere det på samme måde som AC gør det i denne hovedorganisations egenskab af forhandlingskartel. Forud for hver overenskomstforhandling indgås en bindende forhandlingsaftale mellem medlemsorganisationerne, der derefter vil være bundet til det resultat, der kommer ud af det. Til gengæld har organisationerne indflydelse på kravformuleringen og herunder især fastsættelsen af konfliktudløsende krav. De enkelte organisationer får på den måde sikret, at deres fundamentale interesser ikke tilsidesættes i det store fællesskab. Hvis man ikke kan opnå de nødvendige garantier, kan man i den givne situation holde sig udenfor.

En sådan centralisering på det overordnede niveau behøver ikke at ændre ved den større vægt der i de sidste runder er lagt på de enkelte organisationers egne forhandlinger. Det er en fordel, fordi det giver den enkelte organisation et større ejerskab til overenskomstresultatet. Denne model kan fastholdes i en kombination med stærkere bindinger til fællesskabet. Herved bliver det i større omfang nødvendigt for den enkelte organisation at underordne sig fællesskabets interesser, men det bliver også en stærkere forpligtelse for fællesskabet at sikre, at de enkelte organisationer opnår et acceptabelt resultat.

Under OK 2008 var det eksempelvis karakteristisk for CFU, at de specifikke problemer for enkeltgrupper omkring pensionsalderen for tjenestemandsgupper og arbejdstidsregler på undervisningsområderne blev løst. Fællesskabet gjorde det til en betingelse for at sige ja til et samlet forlig.

Det er sandsynligt, at en sådan mere forpligtende model under OK 2008 havde ført til en samlet konflikt på hele det kommunale og regionale område. Det ville have været en mere omfattende og alvorlig konflikt, hvis hele det kommunale og regionale område var blevet ramt. Men den ville formentlig have været hurtigere overstået, fordi det havde tvunget regeringen og Folketinget til at gennemføre et indgreb efter en kortere periode. Det kan heller ikke helt udelukkes, at der faktisk var kommet et samlet forlig, og generelt vurderet er det sandsynligt, at en mere bindende forhandlingsstruktur samlet set ville mindske konfliktrisikoen.

At gennemføre sådanne ændringer vil formentlig være vanskeligt oven på et forløb, hvor der har været stærke spændinger mellem de organisationer, der har været i konflikt, og de organisationer, der har indgået forlig. Den kendsgerning, at det i sidste ende også lykkedes at få indgået forlig for fællesskabets største organisation, FOA, på en måde, som var acceptabel for de øvrige organisationer, har dog i høj grad forbedret mulighederne for at undgå den krise, der ellers tegnede sig i KTO oven på OK 2008. Formentlig vil KTO overleve endnu en gang – om end der blandt nogle aktører er så stor utilfredshed over FOA's kurs under OK 2008, at det ikke helt kan udelukkes, at det efterfølgende vil få konsekvenser for det fremtidige samarbejde.

Forholdet mellem medlemsorganisationerne er stadig tilspidset, og under de omstændigheder er det næppe en realistisk mulighed at gennemføre en ændring af strukturen med stærkere bindinger. Det ville sandsynligvis føre til, at en række organisationer – herunder FOA – ville melde sig ud, fordi de så ville opfatte KTO som en begrænsning og ikke som en styrke.

Selv om en strukturændring kunne gennemføres, ville de underliggende problemer med organisationer, der ikke kan udnytte deres magtressourcer og føler sig bundet af de centraliserede overenskomstforhandlinger med det snærende normallønssystem, stadig være der. En mere fri lokalt baseret løndannelse, der gav efterspurgte grupper muligheder for at opnå ekstraordinære forbedringer, som det typisk er tilfældet på det private arbejdsmarked, ville – jf. afsnittet om en lønkommission ovenfor – ellers formentlig være et effektivt middel til, at de enkelte organisationer kunne skabe resultater for sig selv, samtidig med at der ved de centrale forhandlinger kunne løses problemer i fællesskab. På den måde er en *centraliseret decentralisering* måske løsningen på det offentlige aftalesystems problemer på længere sigt.

Den stærke ideologiske modvilje i mange organisationer for offentligt ansatte mod denne form for decentralisering, gør det dog til et vanskeligt gennemføreligt projekt. Arbejdsgivernes håndtering af det eksisterende system for lokal løndannelse har heller ikke bidraget meget til at ændre denne opfattelse blandt lønmodtagerne. Det skyldes ikke mindst de stærke økonomiske bindinger, som kommunerne har været underlagt, men derudover også en manglende evne og vilje til en mere udviklingsorienteret anvendelse af lokallønnen. Dertil kommer – som nævnt ovenfor – at vi i denne sammenhæng taler om så store personalegrupper, at det i sig selv volumenmæssigt vil være grænser for, hvor meget der kan rykkes rundt.

### **Strejker og magtressourcer**

Vi har ovenfor konkluderet, at forløbet af OK 2008 indtil nu ikke har antastet dogmet om, at grupper, der går enegang, ikke kan opnå markante forbedringer udover det resultat, som der er indgået forlig om mellem arbejdsgiverne og lønmodtagernes koalitioner. FOA opnåede en ekstra gevinst ved strejken, men hovedresultatet var allerede i hus, og det samlede resultat holdt sig derfor ifølge vurderingen i KTO inden for et begrænset og dermed acceptabelt frirum. Der må være en vis fleksibilitet og dermed mulighed for marginale forbedringer for enkeltgrupper, der investerer massivt i en omfattende konflikt. Men der er snævre grænser for, hvor langt man kan nå.

At FOA endte med at indgå forlig på et niveau, der lå langt under de stillede krav, er vel udtryk for en pragmatisk erkendelse af, at sådan er betingelserne som hovedregel i et centraliseret aftalesystem. Samtidig vil FOA forståeligt nok fastholde, at forbundet faktisk fik en ekstra gevinst, der brød med det hævdevundne dogme. Det kunne betale sig, men vurderingen vil formentlig samtidig være, at det bliver vanskeligt for andre – og vel også for FOA – at gentage et sådant forløb. FOA er i den sammenhæng en helt særlig spiller som den markant største organisation på det offentlige arbejdsmarked. Og en sådan organisation må der altid tages et særligt hensyn til, som andre og mere vægtige aktører næppe kan forvente.

Hvis logikken for alvor skal brydes skal brydes kræver det besiddelse af *magtressourcer* af et usædvanligt omfang. De væsentlige forudsætninger for magtressourcer for faglige organisationer er, at de for det *første* effektivt *monopoliserer deres fagområde*, og at deres fagområde for det *andet* har væsentlig *samfundsmæssig betydning*. På begge disse områder står Sundhedskartellets

organisationer og FOA stærkt. De fungerer på samme områder i forskellige funktioner. Men der kan dog være glidende overgange mellem disse funktioner og dermed også et konkurrenceforhold, som kan udnyttes af arbejdsgiverne. Karakteristisk nok har der således under konflikten været en voldsom diskussion om indførelsen af en særlig autorisation for social- og sundhedsmedarbejderne. Det var et resultat, som FOA opnåede i forbindelse med trepartsaftalerne, og som Sygeplejerådet har været stærkt imod ud fra det synspunkt, at det alene er sygeplejerskerne, der har den nødvendige uddannelse til at opnå autorisation og dermed også overopsynet i forhold til supplerende personalegrupper som sosu'erne.

Der er ingen tvivl om, at sygehusene og ældresektoren er områder med betydelig samfundsmæssig vægt, men det er samtidig sårbare områder med stærke patientforeninger mv., der holder skarpt øje med, at de svage grupper, som har behov for disse velfærdsydelser også får den tilstrækkelige hjælp. Det er – som nævnt ovenfor – med til at svække de faglige organisationer på sådanne områder, fordi de kun i begrænset område kan bruge deres konfliktmiddel. Flyveledere kan fx lamme en væsentlig del af infrastrukturen, der især for magthaverne er en daglige forudsætning, og flyvelederne har derfor en styrke til at gennemtvinge forbedringer på et niveau, der ofte ligger meget højt over, hvad der ellers opnås på arbejdsmarkedet. Sygeplejersker og sosu-assistenten kan ikke gøre det samme, fordi det øjeblikkeligt ville medføre en politisk reaktion, som uden videre ville standse konflikten. Rent volumenmæssigt er det også en meget mere overkommelig opgave at forgylde nogen hundrede flyveledere end titusindvis af offentligt ansatte på social- og sundhedsområdet.

Hvis sundhedspersonalet satte sig op imod et sådant indgreb på samme måde som flyveledere med held ofte vil kunne gøre, ville det stærkt påvirke en af de væsentlige supplerende forudsætninger for at styrke faglige organisationers magtressourcer især i den offentlige sektor. Vi tænker her på organisationernes *position i offentligheden*. Som varetager af væsentlige velfærdsydelser, der hjælper plejkrævende grupper, er der som udgangspunkt en positiv holdning i befolkningen over for sådanne personalegrupper, og der har da også under OK 2008 været en betydelig opbakning i befolkningen til de strejkende organisationers krav. Men hvis organisationerne virkelig satte magt bag, ville det hurtigt give bagslag. Og så ville kampen om den offentlige mening blive vundet af arbejdsgiverne. Som særlig professionsgruppe med det dermed følgende altruistiske præg følger ofte en særlig social status, der giver støtte i befolkningen. Og det er den, der står på spil, hvis konflikter føres lidt for markant ud fra en snæver fagforeningsideologi.

Derfor har organisationerne anvendt en særdeles forsigtig kurs ud fra princippet, at man hellere må styrke nødberedskabet yderligere, end at risikere kritik for at sætte svage gruppers liv og helbred i fare. Men samtidig har det begrænset konflikten.

På den ene side har det mindsket de økonomiske omkostninger i form af dækning af løntab til de strejkende, men på den anden side har konflikterne fået lov til at løbe længere end sædvanligt på det danske arbejdsmarked, og dermed er strejkemidlerne alligevel blevet stærkt belastet. Herved fremhæves en af de

andre supplerende forudsætninger for magtressourcer, der kan skabe resultater i en konflikt. Det er et omfattende *økonomisk konfliktberedskab*.

Det er klart, at ikke alle organisationer har haft midler i tilstrækkeligt omfang, men under alle omstændigheder har de været begrænsede for dem alle, og derfor ser vi efter syv ugers konflikt, at midlerne er ved at være udtømte. Der er stadig betydelige lånemuligheder, men der er tale om en voksende økonomisk belastning, der uvægerligt efterhånden vil svække organisationernes magtressourcer i den øjeblikkelige situation.

FOA har sammenholdt med DSR haft begrænsede ressourcer til rådighed, men har derfor også forsøgt at afgrænse konflikten mest muligt. Det potentielle økonomiske problem blev samtidig neutraliseret ved, at det lykkedes efter tre-fire uger at stoppe strejkerne på det kommunale og det regionale område med forlig.

Endnu en væsentlig forudsætning for magtressourcer er værd at nævne i den aktuelle sammenhæng. Det er *den interne enighed* i de strejkende organisationer. Her har det været en styrke for såvel FOA som Sundhedskartellet, at der har været meget bred enighed i organisationerne både på ledelsesniveau og blandt medlemmerne om konfliktstrategien. Omvendt har det tydeligt svækket BUPL, at organisationens ledelse har været stærkt splittet i vurderingen af situationerne, der er opstået undervejs.

Kravet om et stærkt indre sammenhold har for Sundhedskartellets vedkommende også haft en vis negativ effekt. Det har fx bidraget til, at det har været vanskeligt at finde en kreativ løsning omkring anvendelsen af midlerne til private vikarbureauer. Problemet er, at det fortrinsvis er midler, som vil komme sygeplejerskerne og jordemødrene til gode, og som de øvrige organisationer i kartellet vanskeligt vil kunne få andel i. Dertil kommer, at regionernes krav om, at der skal være en besparelse ved, at arbejdstid bliver flyttet fra de private vikarbureauer til sygehusenes faste personale, betyder, at en relativt begrænset gruppe vil få udbytte af disse midler. Det risikerer derfor at mindske det indre sammenhold.

Samlet besidder de strejkende organisationer derfor næppe magtressourcer, der gør det muligt for dem afgørende at sætte sig ud over bindingerne i det centraliserede offentlige aftalesystem. Det største potentiale ligger stadig i positionen i forhold til offentligheden kombineret med arbejdets særlige samfundsmæssige betydning, hvor der fortsat synes at være stor opbakning bag parolen om mandeløn til kvindefag. Det er derfor i fastholdelsen af en ligestillingsdagsorden, at organisationerne måske har mulighed for at gennemføre et politisk pres, der kan give resultater i et længere perspektiv. Om det så kan ske uden at sætte den danske model over styr er et åbent spørgsmål?

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge professorer og arbejdsmarkedsforskere ved forskningscentret FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.*