

117

OK 2011:

Det klassiske kompromis på det statslige område

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

17. februar 2011

ISBN 978-87-91833-58-8

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Resume

De statsansattes forhandlingssammenslutning, CFU, har accepteret et historisk lavt overenskomstforlig, der vil føre til en garanteret reallønsnedgang i den toårige overenskomstperiode frem til 2013. Det hænger sammen med de modsvarende meget store lønstigninger, der blev aftalt under forrige runde i 2008. Da den efterfølgende krise satte de privatansattes lønstigninger i stå, er de offentligt ansatte løbet foran, og derfor har der via reguleringsordningen været en regning at betale for at genskabe den parallelle lønudvikling mellem de to hovedsektorer, som er et grundlæggende princip i aftalesystemet.

Men det er ikke alene lønmodtagerne, der har udvist tilbageholdenhed. Det gælder også den statslige arbejdsgiverpart. Stærkt profilerede krav er blevet opgivet eller sendt i udvalg i overenskomstperioden. Det gælder for det *første* kravet om højere og mere fleksibel arbejdstid. Det gælder for det *andet* kravet om en individualisering af den lokale løndannelse. Regeringen er kommet igennem med kravene vedrørende gymnasielærernes undervisningstid og pensionsalderen inden for hæren og politiet, der var hængepartier fra OK 2008. Men det er sket i en modificeret udgave, så der er taget hensyn til de berørte lønmodtagergruppers interesser.

Forliget mellem finansministeren og CFU er således blevet et klassisk kompromis, hvor parterne har givet og taget. Det er et vedligeholdelsesforlig, hvor de eksisterende forhold er fastholdt, og hvor der under hensyn til den økonomiske krise er vist løntilbageholdenhed. Større reformer er det ikke blevet til. De kan evt. komme under mere almindelige omstændigheder i 2013 på baggrund af det serviceeftersyn, som parterne har aftalt at sætte i gang i overenskomstperioden. Det er således blevet et minimalforlig og ikke et velfærdsforlig.

Med den statslige aftale er rammerne samtidig blevet sat for de to andre hovedområder i den offentlige sektor – kommuner og regioner. Men om de forventede samlede forlig bliver en realitet, afgøres i sidste instans af medlemmerne gennem de urafstemninger, som gennemføres af den altovervejende del af organisationerne.

Notatet er skrevet i samarbejde med Politiken, hvor hovedpointer er gengivet i en analyseartikel torsdag den 17. februar – samtidig med offentliggørelsen af denne tekst på FAOS' hjemmeside.

Indholdsfortegnelse

Resume	2
Indholdsfortegnelse	3
Vedligeholdelsesforliget	4
Minimalistisk resultat uden reformer	5
Takt eller utakt.....	6
Uenighed om reformer	7
Krav – Mobilisering – Forlig.....	8
Reguleringsordning eller ikke-reguleringsordning.....	9
Arbejdsgivernes krav og resultater	10
Mere fleksibel arbejdstid	10
Mere lokalløn – i individualiseret form.....	10
Højere pensionsalder for særlige grupper.....	11
Gymnasielærernes undervisningstid.....	12
Serviceeftersyn – syltekrukke eller vejen til reformer.....	12
Den ansvarlige finansminister	12
Lønmodtagernes krav og resultater	13
Forskelle på CFU- og KTO-forlig?	13
Lokalløn og skævdeling	14
Ingen forstyrrende valgkamp.....	15
Referencer.....	16
Bilag 1: Hovedpunkter i forliget mellem finansministeren og CFU	17

OK 2011:

Det klassiske kompromis på det statslige område

Organisationerne accepterer reallønsfald, mens finansministeren siger farvel til flere hovedkrav for at nå kompromisernes balancepunkt – Rammen er dermed lagt også for kommuner og regioner

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Notat udarbejdet for Politiken

Vedligeholdelsesforliget

Lørdag den 12. februar ved 21-tiden indgik finansministeren og CFU forlig for det statslige område for en toårig periode frem til 1. april 2013. Det skete i et forløb, der fulgte den fastsatte tidsplan – uden behov for udskydelser, som ellers ofte har været nødvendig. Trods det yderst minimalistiske resultat med historisk lave lønstigninger, var det således et relativt udramatisk forløb.

Forliget blev modtaget med en vis undren i medierne. Hvordan kunne forhandlere for faglige organisationer udtale, at forliget var acceptabelt, når det med garanti vil medføre et reallønsfald for medlemmerne i den toårige overenskomstperiode?

Det var der nu ikke så meget nyt i, da det fra forhandlingernes start har været en anerkendt og accepteret præmis for overenskomstpillet i den offentlige sektor, at der var en regning, der skulle betales. Som det blev fremhævet i vores optaktsnotat til OK2011 og den medfølgende analyse i Politiken i november 2010, var de fede tider helt forbi (Due & Madsen 2010a, 2010b).

Den seneste overenskomstrunde i den offentlige sektor i 2008 fandt sted på toppen af en højkonjunktur med forventninger om eksorbitante lønstigninger i forlængelse af det private arbejdsmarkeds forhandlinger i 2007. Selv om de tårnhøje forventninger ikke helt kunne indfries – hvilket førte til konflikter på store velfærdsområder i foråret 2008 – blev der tale om de højeste lønstigninger siden 1987.

Problemet var, at finanskrisen ramte verden og Danmark i umiddelbar forlængelse af OK 2008. De private lønstigninger faldt markant og derfor er løstigningerne i den offentlige sektor løbet foran. Det har betydet, at reguleringsordningen, der sikrer det bærende princip om parallel lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor, er gået i minus. Derfor var der en regning at

betale for de offentligt ansatte i forbindelse med indgåelsen af den nye aftale. Det sluger lønstigningen det første år og derfor har OK 2011 fra starten været et spørgsmål om at begrænse de offentligt ansattes reallønsfald. At forsvare real-lønnen – for slet ikke at tale om at udbygge den – der normalt er de faglige organisationers hovedopgave ved overenskomstforhandlinger, var således udelukket på forhånd. Det har der blandt den overvejende del af forhandlerne været fuld åbenhed om.

Det er ikke alene lønmodtagerne, der har udvist tilbageholdenhed. Det gælder også den statslige arbejdsgiverpart. Stærkt profilerede krav er blevet opgivet eller sendt i udvalg i overenskomstperioden. Det gælder for det *første* kravet om højere og mere fleksibel arbejdstid. Det gælder for det *andet* kravet om en individualisering af den lokale løndannelse. Regeringen er kommet igennem med kravene vedrørende gymnasielærernes undervisningstid og pensionsalderen inden for hæren og politiet, der var hængespartier fra OK 2008. Men det er sket i en modificeret udgave, så der er taget hensyn til de berørte lønmodtagergruppers interesser.

Forliget mellem finansministeren og CFU er således blevet et klassisk kompromis, hvor parterne har givet og taget. Det er et vedligeholdelsesforlig, hvor de eksisterende forhold er fastholdt, og hvor der under hensyn til den økonomiske krise er vist løntilbageholdenhed. Større reformer er det ikke blevet til. De kan evt. komme under mere almindelige omstændigheder i 2013 på baggrund af det serviceeftersyn, som parterne har aftalt at sætte i gang i overenskomstperioden. Det er således blevet et minimalforlig og ikke et velfærdsforlig.

Formålet med dette notat er nærmere at vurdere forliget mellem CFU og Finansministeriet ved at sammenligne resultaterne i de indgåede forlig med de rejste krav.

Forliget har skabt det afgørende gennembrud og vil dermed blive retningsgivende for de øvrige områder i den offentlige sektor – kommuner og regioner, hvor lønmodtagernes forhandlere – i slipstrømmen på det statslige resultat – allerede har tilkendegivet, at rammen er fastlagt. Medlemmerne må indstille sig på magre tider.

Minimalistisk resultat uden reformer

Det har været almindeligt at betegne det statslige forlig som det laveste i flere årtier. På samme måde som man kan sammenligne OK 2008 med OK 1987, der også var præget af store lønstigninger, kan man således sammenligne OK 2011 med OK 1989, hvor rammen var historisk lav.

Det er dog mest sammenligningen mellem 1987 og 2008, der kan stå for en nærmere prøvelse. I begge tilfælde var der tale om politiske situationer, hvor toneangivende partier så en interesse i bakke de offentlige lønmodtagere op. Der blev begge disse år ført en opportunistisk overbudspolitik, hvor politikerne var med til at give forhandlerne medløb af hensyn til at tækkes offentligt ansatte som vælgere (Due & Madsen 1996 og 2009).

1989 og 2011 ligner hinanden meget i den særdeles begrænsede ramme. Den var på kun 2 pct. for en toårig aftale i 1987 og den er på 3,15 pct. i 2011,

men heraf fraregnes gælden fra reguleringsordningen på 1,48 pct., således at det faktisk udbetalte kommer ned under 2 pct. i den ligeledes toårige overenskomstperiode. Men udover de sammenlignelige meget snævre rammer, er der ikke megen lighed mellem resultatet af de offentlige overenskomstforhandlinger i 1989 og 2011.

Hvor OK 1989 var præget af gennemførelsen af to væsentlige reformkrav – med henholdsvis løn under barselsorlov og arbejdsmarkedspension til de grupper, der ikke i forvejen havde en sådan ordning – er der i statsforliget under OK 2011 absolut ingen reformer (Due & Madsen 1996). I sig selv er der derfor ikke meget perspektiv i statsforliget – udover den samfundsøkonomiske ansvarlighed, der er et vigtigt bidrag til genopretningen af den danske økonomi.

Vi behandlede denne problemstilling i vores optaktsnotat formuleret som spørgsmålet om valget mellem en minimalstrategi og en velfærdsstrategi (Due & Madsen 2010b). Det blev altså den første strategi og ikke den anden, som blev fulgt af parterne. Og derfor er det blevet et minimalistisk forlig i stedet for et velfærdsforlig.

Takt eller utakt

En væsentlig del af forklaringen på, at man ikke kunne nå længere, er utvivlsomt spørgsmålet om overenskomstens længde. Da der med resultatet på det private arbejdsmarked i 2010 – på grund af krisen – blev indgået en toårig overenskomstlængde, opstod muligheden for igen at skabe takt mellem de private og de offentlige forhandlinger, som det var tilfældet frem til midten af 1990'erne. I første omgang var det arbejdsgivernes ønske at genskabe takten, mens de offentlige lønmodtagerorganisationer var mere lørne. Men relativt hurtigt tilpassede det offentlige område sig til den nye situation med forskudte forhandlinger. Det blev opfattet som en fordel, fordi det gav mulighed for et mere selvstændigt forløb.

Hvis forhandlingerne stadig havde været i takt, ville problemet med gælden via reguleringsordningen enten ikke været opstået eller været betydeligt mindre. Med forhandlinger på de to hovedområder nærmest inden for samme kvartal, ville resultaterne være blevet mere ensartet. Og så havde man ikke drejet skruen en ekstra gang, som det skete i 2008 i den offentlige sektor på toppen af højkonjunktoren. Næste overenskomstrunde under krisen var så også blevet sammenfaldende med mulighed for at tilpasse resultatet, så man med det samme kunne sikre en parallel lønudvikling.

Trods disse koordineringsmæssige fordele, er der tilsyneladende intet ønske om at genskabe samtidigheden. Ikke engang DA på det private arbejdsmarked ønsker at vende tilbage til et forløb, hvor hovedsektorerne forhandler i umiddelbar forlængelse af hinanden. Med den udtalte politiske indblanding under OK 2008 opstod der blandt de private arbejdsgiver en frygt for at blive rodet ind i et taktisk politisk spil, hvis ikke man holder områderne tidsmæssigt adskilt.

Ud fra dette synspunkt kunne parterne på det statslige område kun vælge et toårigt forlig. En etårig aftale, der blot bragte gælden ude af verden, ville have genskabt samtidigheden, da LO/DA-området netop har den næste runde i 2012. Og en treårig aftale, der i højere grad havde åbnet muligheden for at give resul-

tatet et større reformperspektiv, ville også være for risikabel. Det vil betyde en genskabelse af samtidigheden, hvis organisationerne på det private arbejdsmarked næste år igen indgår et toårigt forlig. Og med forventede fortsatte økonomiske vanskeligheder i de kommende år, er det et meget sandsynligt resultat.

Med en toårig aftale inden for en meget snæver ramme er der ikke plads til de store velfærdsforbedringer. Så det kan i sig selv forklare, at det blev minimalstrategien, parterne har fulgt. Men dertil kommer yderligere en begrundelse. Hvis finansministeren og CFU havde gjort et reelt forsøg på at gennemføre et reformperspektiv, var det sandsynligvis endt med et sammenbrud.

Uenighed om reformer

Den statslige arbejdsgiverparts ønsker om et mere fleksibelt overenskomssystem, fremstår som alt for ideologiske og uspiselige for de fleste faglige organisationer, fordi de ikke mindst går ud på at begrænse organisationernes forhandlings- og aftaleret ved at individualisere beslutningerne om både løn og arbejdstid. Det betyder ikke, at organisationerne er imod større reformer, men det kræver en længere forberedelsestid.

På lønmodtagersiden har der samtidig heller ikke været fuldstændig opslutning om at gå efter væsentlige velfærdsforbedringer på linje med resultaterne tilbage fra OK1989 – og de udbygninger, der siden er foretaget. Der er stadig set fra de fleste organisationers synsvinkel rum for forbedringer af vilkårene under barselsorlov – specielt for at udvide fædrenes orlovsperiode. Men det mest oplagte område er *efteruddannelse og kompetenceudvikling*. Det er et afgørende spørgsmål set i lyset af diskussionerne om, hvad Danmark skal leve af i fremtiden. Et afgørende punkt i den sammenhæng er netop nødvendigheden af både en forbedret uddannelse og en stadig fastholdelse og udvikling af kompetencer.

Kompetenceudvikling fremstod da også i CFU's krav om øget tryghed som det mest prioriterede element, fordi det bliver opfattet som den eneste garanti for beskæftigelse. Derfor blev det heller ikke – modsat de øvrige lønmodtagerkrav – opgivet, men er kommet med i forliget. Den udvikling af området, der blev gennemført med OK 2008 finansieret af midlerne fra trepartsaftalerne i 2007 – videreføres således med afsættelse af nye midler. Dog er det i relativt begrænset omfang. Det er derfor et meget lille skridt i retning af at sikre en afgørende fornyelse, der for alvor vil kunne karakteriseres som et velfærdspektiv på linje med OK 2009.

Det ligger i kortene, at kravet om en væsentlig velfærdsforbedring vil blive knyttet sammen med arbejdsgivernes ønsker om en reform af aftalesystemet. Herigennem kan skabes en samlet pakke, som tilgodeser begge parter. Det var tiden ikke til i år, og det må derfor afvente bl.a. det serviceeftersyn, som parterne er blevet enige om at gennemføre i den kommende overenskomstperiode.

I 2013 vil der måske også være tale om en samfundsøkonomi i mere smult vande, hvilket åbner op for en overenskomstramme, hvor der også er plads til mere markante forbedringer.

Krav – Mobilisering – Forlig

Det har været bemærkelsesværdigt i forløbet under OK 2011, at de ansvarlige forhandlere har gjort en kæmpe indsats for at justere medlemmernes forventninger til resultatet. Der er ikke stukket noget ind under stolen. De fleste har åbent meddelt, at det ikke kan lade sig gøre at fastholdet reallønnen, fordi man så at sige har fået en del af lønstigningen på forskud. Samtidig har den pressede økonomiske situation betydet, at afskedigelser i den offentlige sektor – herunder på de store velfærdsområder i kommuner og regioner – igen er kommet på dagsordenen. Der er derfor blevet argumenteret for, at tryk i ansættelsen er bedre end lønstigninger.

Efter indgåelsen af statsforliget var en række af hovedforhandlerne på det kommunale og regionale område endnu engang ude med klare meldinger, hvor de gentog budskabet om, at medlemmerne må se reallønsnedgangen i øjnene. Igen i forsøget på at afstemme forventningerne til de barske realiteter. Situationen fremgår af opstillingen i tabel 1 over lønstigningerne i det statslige aftaleresultat.

Tabel 1 Generelle lønstigninger i det statslige aftaleresultat ved OK 2011

	Reguleringsordning	Aftalt lønstigning	Til udbetaling
1.4. 2011	- 1,48%	1,48%	0,00%
1.4. 2012	0,03%	1,67%	1,70%
Aftalt samlet ramme		3,15%	

Kilde: Personalestyrelsen og CFU.

Det er en klassisk problemstilling for faglige organisationer at sikre en sammenhæng mellem mobilisering af medlemmerne omkring eftertragtede krav, samtidig med at man fastholder en linje, som holder kravene inden for universet af mulige løsninger. Vi kalder det forholdet mellem Krav, Mobilisering og Forlig. Under OK 2008 var det åbenlyst, at forventningerne blev presset så højt op, at det på trods af historisk høje lønstigninger alligevel efterlod mange utilfredse medlemmer.

Paradoksalt nok kan det vise sig, at blive betydeligt nemmere under OK 2011 at få medlemmernes opbakning trods det meget magre resultat. Hvis det lykkes er det netop et udtryk for, at forhandlerne har haft den tilstrækkelige åbne dialog med baglandet. Og så vil det selvfølgelig være et udtryk for, at de offentligt ansatte også under de givne samfundsøkonomiske forhold har udviklet en krisebevidsthed.

Viljen til konflikt er minimeret, hvilket også hænger sammen med, at de fleste organisationer stadig lider økonomisk under omkostningerne ved konflikten i 2008. Det kan også ses ved, at organisationerne helt usædvanligt ikke har udtaget konfliktudløsende krav. En konflikt kan nærmest kun blive en realitet under OK 2011, hvis arbejdsgiverne varsler og effektuerer en lockout. Det ville i sandhed være en historisk fornyelse, men det må da også betegnes som et meget usandsynligt scenarie.

Reguleringsordning eller ikke-reguleringsordning

Den lønmæssige nulløsning i det første overenskomstår har – i forlængelse af statsforliget – igen rejst diskussionen om reguleringsordningen. Uden denne ordning havde der ikke været nogen gæld, og man ville have haft langt bedre udsigter til at forsvare reallønnen. Desuden var resultatet i 2008 – som fremhævet af Dansk Sygeplejeråds formand, Grethe Christensen – præget af et forsøg på at sikre særlige kvindegrupper en højere lønstigning end den øvrige del af arbejdsmarkedet. Og det er nærmest umuligt, når sådanne stigninger indgår i reguleringsordningen (Politiken, 15.04.2011).

Det er dog vanskeligt at forestille sig, at de offentlige arbejdsgivere i en vanskelig samfundsøkonomisk situation ville have accepteret en løsning, hvor der ikke var taget højde for, at de offentligt ansatte var løbet foran. Spørgsmålet er derfor, hvor stor en fordel det havde været forhandlingsmæssigt for de faglige organisationer. Samtidig er det opfattelsen i langt hovedparten af organisationerne, at reguleringsordningen set i et længere perspektiv faktisk har været et effektivt værn mod, at de offentligt ansatte faldt for meget bagud.

Der har da heller ikke i optakten til OK 2011 været stillet et reelt krav om at fjerne reguleringsordningen. Det var faktisk, hvad Sundhedskartellet eksplicit gjorde i 2008, men op til og under OK 2011 er spørgsmålet blevet nedtonet. Den langsigtede strategi er fortsat at få ordningen fjernet, men konkret under OK 2011 følger man de øvrige organisationers linje. Sundhedskartellet vil ikke nu tage et slagsmål om reguleringsordningen, fordi det ville være en kamp, der var tabt på forhånd, når der på de store områder, der forhandles af CFU og KTO, fra starten har været enighed mellem parterne om, at reguleringsordningen skal fortsætte.

FOA's formand, Dennis Kristensen, der under konflikten i 2008, ytrede ønske om at slippe af med reguleringsordningen, har i den aktuelle situation skiftet opfattelse. Det kan ses som et resultat af, at FOA er forblevet inden for rammerne af KTO på det kommunale område, og i KTO er der enighed om at reguleringsordningen skal fortsætte. På det regionale område, hvor FOA denne gang er selvstændig forhandlingspart, har FOA ligefrem krævet, at reguleringsordningen fastholdes. Situationen er for speciel og for præget af den økonomiske krise til, at FOA vil bevæge sig ud i et håbløst slagsmål.

Set i historisk lys, er det lønmodtagerorganisationerne, der har kæmpet for at få en effektiv reguleringsordning. Det lykkedes efter mange års slagsmål, og derfor er det også den generelle opfattelse, at ordningen skal fastholdes. Anders Bondo Christensen, formand for KTO, mener, at afskaffelsen af reguleringsordningen vil medføre et lotteri, hvor der er dårlige gevinstchancer. Formanden for Socialpædagogerne, Benny Andersen, argumenterer i en kommentar på SL's hjemmeside for, at reguleringsordningen set over en længere periode har betydet markante lønstigninger i det offentlige.

Arbejdsgivernes krav og resultater

Den meget begrænsede ramme på 3,15 pct. har været et væsentligt mål for den statslige arbejdsgiverpart. Og dette mål er opnået med forliget. Samtidig kan det også ses som udtryk for de faglige organisationers vilje til at optræde samfundsøkonomisk ansvarligt. Det er et princip, der med få undtagelser har været gældende siden indgåelsen af Fælleserklæringen mellem den daværende Schlüter-regering og hovedorganisationerne i december 1987.

Mere fleksibel arbejdstid

Når det gælder nogle af de mere markante arbejdsgiverkrav, kniber det der derimod med resultaterne. Det gælder for det første kravet om højere og mere fleksibel arbejdstid. Her blev med OK 2008 åbnet op en generel mulighed for, at den enkelte ansatte kan arbejde udover de 37 timer ugentlig – såkaldt *plustid*. Anvendelsen af denne mulighed forudsatte dog lokale aftaler mellem ledelse og tillidsrepræsentant. Siden 2008 har det været meget begrænset i hvilket omfang denne ordning er blevet anvendt.

Set i lyset af diskussionen om nødvendigheden af et øget arbejdsudbud i de kommende år har arbejdsgiverne til OK 2011 stillet krav om, at ordningen udvides og gøres mere fleksibel. Ønsket var, at den enkelte ansatte fik mulighed for at arbejde op til 48 timer – og vel at mærke uden den hidtidige forudsætning om en lokalaftale mellem ledelse og tillidsrepræsentant.

Kravet blev af de fleste organisationer opfattet som et ideologisk angreb på deres forhandlings- og aftaleret og derfor afvist. Som forudsætning for at få et forlig måtte finansministeren derfor lægge det til side.

Mere lokalløn – i individualiseret form

Det andet markante krav fra arbejdsgiverne var individualisering af den lokale løndannelse. Ikke alene ønskede arbejdsgiverne at udvide den del af det samlede overenskomstresultat, der forhandles lokalt, men samtidig skulle organisationernes aftaleret reduceres. Lokale løntillæg skulle alene forhandles mellem de lokale ledere og de enkelte medarbejdere. Også dette krav blev afvist og måtte lægges til side af finansministeren.

Personalestyrelsen har i præsentationen af forliget forsøgt at skabe et billede af, at der er opnået resultater på lokallønsområdet. Det er gjort ved at fortælle, at de begrænsede generelle lønstigninger øger råderummet for de lokale lønforhandlinger, og at man dermed er nået et skridt på vejen mod visionen om, at 20 pct. af lønnen i 2020 skal fordeles lokalt. Men set i forhold til den alvorlige økonomiske situation og dermed fortsat lave lønstigninger på det private arbejdsmarked, vil der næppe være voldsomt meget at give af. Det hovedindtryk, der står tilbage, er derfor, at der er tale om status quo.

Hvis man går ud fra, at det er en væsentlig målsætning for regeringen at bidrage til at fremme den danske konkurrenceevne gennem en begrænsning af lønstigningstakten, kan der simpelthen ikke være meget til rådighed lokalt.

Både fleksibel arbejdstid og individualiseret lokalløn er krav, der ville indskrænke organisationernes forhandlingsret – selve hjerteblodet for en fagfore-

ning – er altså blevet droppet. Og det er en af de væsentligste årsager til, at lønmodtagernes forhandlere har kunnet acceptere et smalt forlig.

Højere pensionsalder for særlige grupper

Derudover var der på arbejdsgivernes kravliste to hængepartier fra OK 2008 – gymnasielærernes arbejdstid og pensionsalderen for politi og forsvar. Det lå i kortene, at disse spørgsmål ikke kunne sendes til hjørnespark endnu engang. Det skulle findes en løsning, og derfor har det ikke alene været finansministeren og personalestyrelsen, der har presset på. Det gælder også internt i lønmodtagerkoalitionen, hvor de berørte gruppers organisationer af de øvrige har fået at vide, at det nu var tiden at udvise kompromisvilje.

Derfor er det da også lykkedes for finansministeren at komme igennem med netop disse krav. Men det er sket i en modificeret form, hvor der i høj grad er taget hensyn til lønmodtagernes interesser. Der var desuden tale om hængepartier fra OK 2008, og derfor skulle der denne gang findes en løsning.

Hvad angår pensionsforholdene for forsvaret, fængselsbetjente og politiet, er det en følge af velfærdsforliget fra 2006, at disse gruppers lave pligtige afgangsalder – på 60 til 63 år – skal sættes i vejret. Da der er tale om tjenestemænd, vil alternativet til en aftale mellem parterne være direkte lovgivning. Organisationerne har derfor valgt at forhandle aftaler på plads.

Derved imødekommes finansministeren, men på en måde, så der tages hensyn til de berørte tjenestemandsgupper. Typisk er det fx først med virkning fra 2019, at ændringerne gennemføres, eller også omfatter de alene nyansatte tjenestemænd. Det er i øvrigt betegnende, at det er velfærdsforligets ændringer i efterløns- og folkepensionsalderen fra 2019, der er udgangspunktet – og ikke regeringens nye udspil om en tilbagetrækningsreform, hvor der skal ske forhøjelser allerede fra 2013. Til gengæld er der en genforhandlingsklausul, således at Finansministeriet kan tage sagen op i næste runde i 2013, hvis yderligere ændringer i efterløn og folkepension er blevet en realitet.

Politiets tvungne afgangsalder på 63 år ophæves her og nu, mens fængselsbetjentenes tvungne afgangsalder på 63 år ophæves fra 2019. På forsvarets område udskydes den tvungne afgangsalder to år – fra 60 til 62 år – med gradvis indfasning fra 2019.

Derudover gennemføres fra 2019 en forhøjelse af pensionsfradraget for tjenestemænd, der går af, inden de fylder 65 år. Det vil betyde, at en 61-årig tjenestemand, der i dag får et fradrag på 10 pct. af pensionen, efter den nye ordning vil få et fradrag på over 18 pct. Det giver et væsentligt incitament til at blive længere på arbejdsmarkedet, hedder det i Personalestyrelsens præsentation af forliget (www.perst.dk). I forhold til lønmodtagere med almindelige arbejdsmarkedspensioner, er der dog stadig tale om mere gunstige vilkår for tjenestemændene.

Hvad angår de særlige grupper, der får hævet deres pligtige afgangsalder, er den økonomiske virkning ifølge Politiforbundet begrænset. Fremover vil politifolk således stadig kunne gå af som 63-årige, hvis de selv ønsker det – mod et beskedent fradrag i pensionen i forhold til de gældende forhold.

Formanden for forbundet, Peter Ibsen, har derfor også betegnet ændringerne som acceptable. Politiet er reddet fra de store ændringer, der var lagt op til, siger han. Peter Ibsen fremhæver, at ændringer for politiet sker sådan, at det er for nyansatte, at den pligtige afgangsalder nu ophæves. Alle nuværende ansatte vil frem til 2019 kunne fratryde efter de hidtil gældende aftaler. Og den beskedne stigning i pensionsfradraget vil først blive gennemført efter 2019 (www.politiforbundet.dk).

Så er ændringerne også blevet tale godt og grundigt ned. Men trods de lettede meldinger fra de faglige organisationer er der ingen tvivl om, at de nævnte tjenestemandsgupper her har måttet betale en pris. Det er en forringelse af deres hidtidige pensionsforhold, men det er lige så evident, at de varierede løsningsforhold, de har forhandlet på plads, er bedre end det resultat, der var kommet ud af det, hvis aftalevejen var blevet opgivet, og der var endt med lovgivning. Det er en af de væsentlige fordele ved et aftalesystem, at der i langt højere grad end ved generel lovgivning kan tages hensyn til særlige gruppers særlige ønsker, som der netop er blevet gjort i dette tilfælde.

Gymnasielærernes undervisningstid

Hvad angår gymnasielærernes arbejdstid, lægger aftalen op til, at lærerne i højere grad skal være tilstede på skolerne. Men da der ikke er ændret ved lærernes forberedelsestid, er der grænser for hvor meget mere direkte undervisning, der kan komme ud af det. Det var ellers arbejdsgivernes hovedmål. Aftalen synes da også – set i lyset af de første kommentarer – at være blevet modtaget med sindsro blandt gymnasielærerne.

Serviceeftersyn – syltekrukke eller vejen til reformer

De to markante og – set fra de faglige organisationers side – ideologiske krav om individualiseret lokal løndannelse og mere fleksibel arbejdstid er ganske vist blevet lagt til side, men de er ikke fuldstændigt opgivet. De er begge sendt i udvalg i overenskomstperioden, hvor parterne skal gennemføre et serviceeftersyn af hele aftalesystemet – som allerede lønkommissionen i sin rapport fra foråret 2010 lagde op til.

Om det fører til noget som helst, kan ikke siges endnu. Erfaringerne viser, at sådanne udvalg ofte er rene syltekrukker. Men der er også eksempler på, at de har dannet udgangspunkt for større reformer af aftalesystemet. Det sidste kan blive tilfældet i 2013, når der igen skal forhandles. Til den tid vil situationen samfundsøkonomisk måske være bedre, og så er der et mere gunstigt grundlag for et forløb, hvor parterne kan enes om vidtgående ændringer, som giver fordele til begge sider.

Den ansvarlige finansminister

Det er karakteristisk for det afsluttende forhandlingsforløb, at finansministeren har valgt en meget uideologisk tilgang. Han har trukket arbejdsgiverkasketten godt ned over ørerne og holdt sig til sin opgave som hovedforhandler i det offentlige aftalesystem. Den politiske kasket har fået lov til at blive hængene på knagerækken. Det er set i det perspektiv blevet en klassisk overenskomstfor-

handling, hvor parternes hovedbestræbelse har været at finde kompromisernes balancepunkt.

Finansministerens tilbageholdenhed har dog sandsynligvis også en politisk begrundelse. Regeringen står umiddelbart forud for et folketingsvalg midt i et slag om efterlønnen. Og så er det nok ikke nogen god ide at vove sig ud i en direkte konfrontation med samtlige offentligt ansatte. Det gælder om at vælge sine konflikter med omhu.

Lønmodtagernes krav og resultater

Den samfundsøkonomiske ansvarlighed var en given præmis, som man i høj grad har levet op til. Fra starten blev tryghed prioriteret over løn i overenskomstkravene til OK 2011. Der må dog siges, at der ikke blevet så meget tryghed ud af det, når man ser på forliget. Der er dog afsat midler til efteruddannelse og kompetenceudvikling som i høj grad i CFU's kravformulering blev fremhævet som det væsentligste tryghedskrav. Men derudover er der ikke noget. Og de statsansatte må også sige farvel til den seniorbonus, der i 2008 blev gennemført – finansieret af trepartsmidler.

Det forekommer – ikke mindst i den kommunale organisationsverden – uforståeligt, at man ikke fra arbejdsgiverne side vil udvikle positive incitamenter for at sikre et øget arbejdsudbud blandt de ældre lønmodtagergrupper – når man nu bygger hele argumentationen omkring afskaffelsen af efterlønnen på, at der om få år vil blive en udtalt mangel på arbejdskraft, efterhånden som de store årgange går på pension.

Der er heller ikke andre velfærdselementer i CFU-forliget. Lønmodtagerforhandlerne har således også måttet droppe et krav om forbedrede lønvilkår – især for fædrene – under barselsorlov.

I de faglige organisationers præsentation af resultatet er det blevet fremstillet på den måde, at CFU har måttet opgive sine velfærdskrav som prisen for, at finansministeren sagde farvel til sine mere markante og ideologiske arbejdstids- og lokallønskrav. Og det er tydeligt, at man anser det for en rimelig udveksling. Det bliver i hvert fald i høj grad i kommentarerne anvendt som argumentation for at få medlemmerne til at stemme ja til det magre resultat.

Forskelle på CFU- og KTO-forlig?

Med CFU-forliget er rammen lagt for de øvrige områder i den offentlige sektor – kommuner og regioner. Væsentlig i den sammenhæng er det også, at der i slipstrømmen af CFU-forliget – der i princippet for AC's vedkommende kun dækker de akademiske tjenestemænd – er indgået forlig for AC's overenskomstområde i staten. Dermed er der en massiv opbakning til det samlede statslige resultat. Og da der i et vist omfang er et organisationsmæssigt og personmæssigt sammenfald mellem de forskellige borde, er det oplagt, at den ramme, som er accepteret ved det statslige bord, også vil kunne accepteres ved det kommunale og det regionale bord.

Dog forudsætter det, at der inden for den overordnede ramme, der ligger fast, bliver plads til variationer, som der sædvanligvis også har været i tidligere over-

enskomstløsninger. Det er forskellige arbejdsmarkedet med varierende sammensætning og derfor vil der som regel være behov for en fleksibel oversættelse af resultaterne.

Som nævnt tegner der sig en forskel, allerede inden de kommunale og regionale områder går ind i den afgørende fase. Der er indgået delforlig om en fortsættelse af *seniorfridage/seniorbonus* både i KTO's forhandlinger med KL og i de tværgående forhandlinger på det regionale område. Til forhandlernes frustration er der ved det statslige bord ikke sket noget med barsel, hvor KTO ønsker flere uger med løn reserveret til fædrene. Her er man i forløbet røget ud i en juridisk polemik med KL om kravets lovmedholdelighed. Det strider ifølge KL mod EU-reguleringen på området at give mændene positiv særbehandling.

At det ikke bliver til noget i denne omgang, kan man formentlig leve med, når der nu ikke er sket noget på statens område. Men værre er det, at der ikke er elementer i statsforliget, som forbedrer trygheden i ansættelsen. Det vurderes af forhandlerne som vigtigere i kommuner og regioner, hvor man i den kommende tid kan forvente fleres fyringsrunder. De første er allerede effektueret rundt omkring.

Dennis Kristensen har i sin blog på FOA's hjemmeside argumenteret for, at der måske er et råderum for sådanne forbedringer i kommuner og regioner, fordi de ansatte her skylder mindre på reguleringsordningen – det er henholdsvis 1,23 og 1,24 pct. sammenholdt med de 1,48 pct. i staten. Seniorordningerne har dog også en pris, og dertil kommer, at der i modsætning til statsforliget på kommunernes område bliver afsat midler til organisationsforhandlinger – om end det – med 0,3 pct. – er på et beskedent niveau i forhold til de forrige runder. Så enten skal de generelle lønstigninger lidt ned – eller også bliver det ikke til noget med tryghedskravene.

Kompetenceudvikling er som nævnt med i statsforliget, og her er der derfor mulighed for at gennemføre tilsvarende nye bevillinger på det kommunale og regionale område.

Lokalløn og skævdeling

Allerede inden den generelle forhandling mellem KL og KTO fredag den 18. februar er der taget væsentlige skridt i retning af et forlig. Det skete onsdag den 16. februar, hvor der blev afsluttet forhandlinger mellem FOA og KL både om FOA's tværgående krav og om kravene inden for social- og sundhedsområdet.

Hermed synes to væsentlige problemer på vej til at blive løst. Det første er, at den eksisterende lokallønsordning fortsætter – dog således at der som ønsket af KL ikke afsættes midler til formålet – såkaldt forlodsfinansiering. Garantiordningerne, der sikrer, at de enkelte organisationer får andel i midlerne, fastholdes. Dermed er uenighederne omkring den lokale løndannelse ryddet af vejen, og det forventes at kunne blive retningsgivende for de øvrige organisationer.

Det andet spørgsmål handler om ligelønskravet på pædagogområdet. Det eneste entydige resultat af det store arbejde i lønkommissionen var, at pædagogerne i forhold til andre grupper med mellemlang videregående uddannelse var lønmæssigt for lavt indplaceret. Derfor har det været et krav fra pædagogernes

organisationer, BUPL, SL og FOA, at der skulle gives noget ekstra til netop denne gruppe for at skabe større ligestilling. Dennis Kristensen udtalte efter forhandlingerne ifølge avisen.dk, at de øvrige fagforbund i KTO på forhånd har accepteret, at der afsættes 15 mio. kr. øremærket til at hæve pædagogernes løn. Det er ikke meget, når det skal fordeles mellem alle uddannede pædagoger i de tre organisationer. Hovedparten af pædagogerne er medlemmer af BUPL og SL, der endnu ikke har forhandlet færdig. Men FOA skulle angiveligt have fået deres andel af den beskedne sum. FOA ønsker derudover gennem intern skævdeling internt i forbundet yderligere at tilgodese pædagoggruppen. Det forudsætter en accept fra arbejdsgiverne, der endnu ikke er givet (www.avisen.dk).

Efterfølgende er der dog blevet trukket i land i forhold til denne udlægning, idet der på FOA's hjemmeside ikke eksplicit nævnes nogen konkret beløbsstørrelse. Dennis Kristensen fremhævet, at "KTO efter alt at dømme skævdeler en mindre pulje til pædagoger". Og i omtalen af delforligene for de forskellige sektorer under FOA hedder det: "Forligene er fra FOA's side betinget af, at FOA's pædagoger skal have et særligt lønløft, som parterne er ved at finde en løsning på." (www.foa.dk).

Konklusionen må være, at situationen omkring en særlig pulje til pædagogerne fortsat ikke er endeligt afklaret. Det sker først ved den afsluttende forhandling mellem KTO og KL, der starter fredag den 18. februar. Det kan ses som et udtryk for, at arbejdsgiverne følger linjen, at intet er på plads, før alt er på plads. Men forhandlingerne mellem FOA og KL viser, at der synes at være åbnet en mulighed for også at løse problemerne omkring dette krav, så pædagogorganisationerne under hensyntagen til den meget snævre ramme kan sige god for et forlig – selv om det langt fra er det løft, de har ønsket sig.

Ingen forstyrrende valgkamp

Den valgkamp midt i overenskomstforløbet, der i slutningen af 2010 fremstod som et realistisk skrækscenarie, har fortonet sig. Regeringen synes at have tabt momentum i spørgsmålet om afskaffelsen af efterlønnen. Meningsmålingerne ser alvorlige ud for blå blok, og derfor synes risikoen for et hurtigt valg at fortone sig. Hvis det som forventet i løbet af en uges tid lykkes at nå til forlig hele vejen rundt, er der således heller ikke nogen udsigt til, at en valgkamp kommer til at virke forstyrrende ind i afstemningsperioden, hvor medlemmerne i de forskellige organisationer ved urafstemning skal tage stilling til forligene. Det er til syvende og sidst dem, der bestemmer, om resultaterne også omsættes til aftaler, der træder i kraft den 1. april.

Lønmodtagernes forhandlere med CFU's formand, Flemming Vinther, i front har vist samfundsøkonomisk ansvarlighed med deres ja til løntilbageholdenhed. Claus Hjort Frederiksen har vist ansvarlighed ved at renoncere på de mere markante ideologiske krav. Spørgsmålet er om medlemmerne kvitterer ved at stemme ja – eller om de siger nej til reallønsnedgang og forringede pensionsforhold.

Det mest sandsynlige udfald er et ja på grund af de offentligt ansattes krisebevidsthed og forhandlernes effektive arbejde med at afstemme medlemmernes

forventninger. Også medlemmerne er klar over, at festen fra OK 2008 ikke kan gentages.

Referencer

CFU og Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2011*

CFU og Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Bilag til forlig mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg.*

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2009. *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2010a. *Overenskomst 2011: De fede år er helt forbi.* Analyse, Politiken 22. november 2010.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2010b. *OK 2011: Fra lønfest til nulløsning og vægt på tryghed. Den økonomiske krise sætter dagsordenen for de offentlige overenskomstforhandlinger.* FAOS' Forskningsnotat nr. 115, 22. november 2010. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

OAO. 12. februar 2011. *Pressemeddelelse: Overenskomstforlig på statens område. Forlig i en svær tid.*

Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Pressemeddelelse: Ny overenskomst for 185.000 statsansatte.*

Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Faktaark – En ansvarlig lønudvikling.*

Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Faktaark – Styrket arbejdsudbud.*

Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Faktaark – Mod flere lokale frihedsgrader.*

Personalestyrelsen. 12. februar 2011. *Faktaark –Kompetenceudvikling en vigtig prioritering.*

www.faos.dk. OK 2011 – Overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor. Særlig side med resume af forløbet af OK 2008, fakta artikler mv.

Bilag 1: Hovedpunkter i forliget mellem finansministeren og CFU

- En økonomisk ramme på 3,15 pct. med begrænsede generelle lønstigninger:
- Heraf gives 1,48 pct. 1.4. 2011, hvilket modsvarer reguleringsordningens negative udmøntning.
- 1.4. 2011 følger 1,67 pct. i generel lønstigning plus forventet 0,03 pct. fra reguleringsordningen.
- Chefløn og lokalløn fortsætter uændret.
- Reguleringsordningen, der fastholder princippet om parallel lønudvikling mellem den private og offentlige sektor, fortsættes.
- 120 mio. kr. til styrket kompetenceudvikling i staten.
- Den tvungne lave pensionsalder for store grupper i forsvar, politi og blandt fængselsfunktionærer hæves eller fjernes helt.
- Skærpet førtidspensionsfradrag for tjenestemænd, der giver større incitament til at blive længere på arbejdsmarkedet.
- Ændring af gymnasielærernes arbejdstid for at sikre større tilstedeværelse på skolerne.*
- Udvalgsarbejde i overenskomstperioden med henblik på at gennemføre et serviceeftersyn af hele overenskomstsyste­met.
- Der er ingen midler til organisationsforhandlinger.

Kilde: Personalestyrelsen og CFU.

* Aftalen om gymnasielærernes arbejdstid indgår ikke direkte i CFU-forliget, men er en delaftale mellem GL og Finansministeriet, som en forudsætning for det generelle forlig.