

OK 1999:

Isolerede nej-grupper truer ikke det generelle forlig

En vanskelig overenskomstsituation med overhæng fra indgrebet i foråret 1998 er nu overstået for hovedgrupperne af de offentligt ansatte med medlemmernes ja til CFU- og KTO-forlignene – Nej'et fra sygeplejersker og folkeskolelærere handler om forskellige problemer og har derfor ikke givet problemer for vedtagelse af det samlede forlig på det (amts)kommunale område – Dansk Sygeplejeråd står foran en udsigtsløs kamp for højere løn, mens der er muligheder for at nå en ny løsning på lærernes arbejdstidsproblemer mellem Danmarks Lærereforening og Kommunernes Landsforening – Gymnasieskolerne Lærereforening er trods medlemmernes nej bundet af AC-forliget.

ANALYSE

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Mandag Morgen 26. april 1999

Som ventet blev OK99 på det offentlige arbejdsmarked en vanskelig proces, fordi der via regeringens indgreb i storkonflikten i foråret 1998 var skabt forventninger om ekstra feriedage, som regeringen ikke ville indfri for de offentlige lønmodtagergrupper, som bl.a. finansministeren er arbejdsgiver for. Ligeledes som forventet blev fleksibilitet nøgleordet til en løsning af en ellers fastlåst situation. Finansministeren og arbejdsgiverne på det (amts)kommunale område gik med til tre ekstra feriefridage og fik til gengæld en bestemmelse om, at der lokalt kan indføres en mere fleksibel arbejdstid end de almindelige regler indebærer, hvis parterne kan blive enige om det. Samtidig fik arbejdsgiverne udvidet aftalens varighed til 3 år, således at der er udsigt til en genoprettelse af takten i forhold til det dominerende LO/DA-område på det private arbejdsmarked.

Det var netop den manglende takt, der skabte de problemer omkring ferieforlængelsen, som gjorde forløbet i år så vanskeligt. Nu ser det ud til, at gentagelser kan undgås i fremtiden, og tendensen til, at den manglende takt skaber et øget forventningspres og dermed stigende omkostninger, vil igen forsvinde.

Med en fortsat regulering og videreudvikling af det nye, mere decentralt baserede lønsystem er der for stort set alle grupper af offentligt ansatte udsigt til fortsat reallønsfremgang, omend i begrænset omfang. Forligene mellem KTO og de (amts)kommunale arbejdsgivere mv. på den ene side og CFU og finansministeren på den anden side kan dermed betegnes som et eksempel på et klassisk kompromis, og set i det generelle perspektiv viste det sig da også, at medlemmerne ved de gennemførte urafstemninger om resultatet sagde ja.

Selv om både sygeplejersker og folkeskolelærere er to meget fremtrædende grupper på det offentlige arbejdsmarked, så repræsenterer de sammen med de øvrige mindre organisationer, hvis medlemmer også sagde nej, kun en meget begrænset del af det samlede antal offentligt ansatte. Set i det perspektiv syntes det rimeligt, at disse organisationer fremstår som isolerede nej-grupper, der ikke har truet de generelle forlig, som nu er accepteret i CFU og KTO. Specielt fordi årsagerne til nej-flertallene er forskellige, således at der ikke fremstår noget samlet konflikttema.

Vetoret ikke benyttet

Risikoen for at vælte det generelle forlig var størst i KTO. Her er den vetoret, som hovedorganisationsgrupperne hver især har, tæt på at blive udløst. Med et nej fra både Dansk Sygeplejeråd og Danmarks Lærerforening var der et samlet nej-flertal i FTF-gruppen, som dermed kunne have valgt at nedlægge veto mod KTO-forliget. Den risiko blev fjernet, da DLF's hovedstyrelse torsdag enstemmigt vedtog, at lærerne ikke skulle vælte KTO-forliget. DLF accepterer den samlede ramme, der er fastlagt her. Deres konflikt med arbejdsgiverne drejer sig alene om det specielle arbejdstidstema. Tilbage var det således kun sygeplejerskerne og jordemødrene, som med krav om højere lønstigninger, sagde nej til KTO-forligets ramme, og det var ikke nok til at vælte det samlede resultat.

Dermed undgik man en situation, hvor mindre end en femtedel af det samlede antal ansatte i det (amts)kommunale område kastede det store flertal ud i en konflikt. Muligheden for at gøre det er indbygget i systemet med hovedorganisationsgruppernes vetoret, men lærerne afstod og viste dermed en tilbageholdenhed, der sikrede KTO mod et egentligt sammenbrud. Naturligt nok var det mere for deres egen end for KTO's skyld. For DLF gælder det om at sikre et rent konflikttema, som alene isolerer problemerne til lærernes særlige forhold og dermed hindrer en situation, hvor lærerne både får arbejdsgiverne og de øvrige organisationer som modstandere.

Strategien, der faldt sammen

Dansk Sygeplejeråd står præcist i den modsatte situation. Formand og hovedbestyrelse har formentlig korrekt fastslået, at årsagen til det markante nej-flertal på godt 62 pct. er lønproblemet. Sygeplejerskerne føler sig for lavt indplaceret i forhold til sammenlignelige grupper, og det mener de ikke, der hidtil er gjort nok ved gennem de muligheder for lokale tillæg, som ligger i det nye lønsystem, som DSR tilsluttede sig i 1997. Det går for langsomt. Derfor har medlemmerne sagt nej - nok også fordi de samtidig føler et voldsomt arbejdspress som ansatte i den delvist kriseramte sundhedssektor.

Dermed er den strategi, DSR gik over til med OK97 faldet til jorden. Sygeplejerskerne var lige ved at komme i konflikt i 1993 og kom i konflikt i 1995 netop på kravet om en opretning af deres lønindplacering, der går tilbage til tjenestemand-

reformen i 1969. Det er lykkedes for sygeplejerskerne at følge med fx lærere og politifolk siden hen, men de har ikke kunnet minimere den skævhed, der var indbygget med lønindplaceringen i 1969. Det lykkedes heller ikke med strejken i 1995, der blev stoppet med et regeringsindgreb.

Arbejdsgiverne sagde nej til at give DSR mere end de andre grupper i KTO ud fra princippet om, at hvis nej-sigerne belønnes på bekostning af ja-organisationerne, så ender det med, at ingen vil indgå et generelt forlig. Af samme grund stod DSR i 1995 i en situation, hvor de kun havde fjender. Både arbejdsgiverne og de øvrige lønmodtagerorganisationer var imod dem. De kunne kun lene sig i en vis sympati fra befolkningen. Lidt effekt havde det måske, idet det kan have været medvirkende til, at regeringsindgrebet åbnede op for et større efterfølgende udredningsarbejde, der endte med, at sygeplejerskerne faktisk fik 1 pct. oveni mod til gengæld at acceptere større arbejdstidsmæssig fleksibilitet. Så kunne DSR sige, at det havde nyttet noget at konflikte, mens de andre organisationer kunne hævde, at DSR selv havde betalt dyrt for forbedringen og dermed reelt ikke havde fået mere end KTO-forliget.

Måske har denne imødekommenhed i forhold til DSR været medvirkende til, at sygeplejerskerne også sagde nej til OK99-forliget? Og dermed kan det medvirke til en undergravning af det centraliserede aftalesystem i den offentlige sektor. Det er arbejdsgiverne, der har ønsket det samlede system med forhandlinger for alle på en gang, men forudsætningen er dermed også, at ingen får mulighed for at køre deres eget spil og opnå særlige forbedringer ved at sige nej til det generelle forlig. Det er derfor forbundet med store omkostninger, hvis arbejdsgiverne bliver "svage i knæene", når enkeltgrupper forsøger at køre sololøb.

Selv om sygeplejerskerne også i dag har en stor sympati i befolkningen, er det derfor vanskeligt at forestille sig, hvordan de skal blive i stand til at opnå noget, der blot ligner en reel økonomisk forbedring ved igen at gå ud i en konflikt. Det kan meget vel vise sig, at DSR er på vej ind i en udsigtsløs konflikt.

Det var netop på grund af det meget beskedne resultat af konflikten i 1995, at DSR op mod OK97 ændrede strategien. Der var på det tidspunkt nedsat et lønformudvalg, der skulle forberede en lønreform, som indførte et egentligt decentralt baseret lønsystem. I den sammenhæng blev også diskuteret muligheden for at foretage en revurdering af de forskellige gruppers lønindplacering for derigennem at rette op på skævhederne ved indplaceringen i 1969. Men det forsøg blev opgivet, fordi det forekom at høre en svunden centraliseret tjenestemandsepoke til.

Det var bedre simpelthen at indføre et nyt lønsystem, der åbnede op for lokale forhandlinger, der gav en stærk gruppe som sygeplejerskerne nye og forbedrede muligheder for at indhente deres lønefterslæb. Derfor gik bl.a. DSR helhjertet ind for det nye lønsystem, der blev indført med OK97. Det blev direkte sagt, at det nu skulle være slut med al den sammenligning i forhold til lærere og politifolk. Nu skulle sygeplejerskerne henvise til deres egne kvalifikationer og funktioner lokalt og herunder udnytte den betydelige mangel på sygeplejersker til at opnå større lønstigninger end andre grupper.

En lønstatistik fra slutningen af 1998 viste faktisk også, at strategien gav resultat, idet sygeplejerskernes lønstigningstakt lå i toppen i den offentlige sektor. Den var næsten dobbelt så stor i forhold til grupper, som endnu ikke var gået over på det nye lønsystem. Alligevel har det ikke været nok for DSR's medlemmer, og dermed blev strategien forkastet af medlemmerne.

Det hænger formentlig sammen med en oplevelse af, at der stadig er meget begrænsede midler til rådighed til lokal fordeling. Der kan også være en forbindelse til det voldsomme interne slagsmål mellem FTF-grupperne under OK99. Både DLF og BUPL har her opnået meget store puljer i forbindelse med, at deres basisgrupper nu også går over på det nye lønsystem, og dermed har der måske i DSR bredt sig en vis

fornemmelse af, at nu var det store fremskridt for sygeplejerskerne fra OK97 ved at blive undermineret. Nu ville lærerne løbe fra dem igen.

Selv om DSR's lokallønsstrategi foreløbig er faldet til jorden, er det dog et spørgsmål, om den ikke senere vil blive taget op igen. Der synes ikke at være noget alternativ, hvis den konflikt, som nu tegner sig, ender med at slutte lige så udsigtsløst som den er begyndt.

Strategien, der kan fortsættes

Situationen for Danmarks Lærerforening rummer flere muligheder. Med kun godt 800 flere nej- end ja-stemmer, så er medlemmerne stort set delt midt over. Det er faktisk omkring halvdelen af lærerne, som vil acceptere nye mere lokalt baserede arbejdstidsregler, fordi det er i overensstemmelse med den moderne folkeskole, der er præget af samarbejde mellem lærerne i stedet for det gamle enelærersystem.

Det er naturligvis et problem for ledelsen med formanden i spidsen, at der viste sig at være en anelse flere, som sagde nej - formentlig fordi de frygter, at kommunerne vil udnytte det lokale element til at presse væsentligt flere undervisningstimer ud af lærerne. En del af dem er sikkert også bange for, at deres professionelle autonomi, der bygger på kontrol over egen arbejdstid, skal blive undermineret. Med den garanterede metodefrihed i undervisningen og en automatisk forberedelsestid til den enkelte direkte knyttet til undervisningen har lærerne haft en enestående kontrol over deres egen arbejdssituation.

Problemet er blot, at denne individuelt baserede autonomi ikke svarer til nutidens folkeskole, hvor holdlæreren har afløst enelæreren. Derfor har DLF's ledelse netop også anlagt en strategi, hvor de er gået ind for en arbejdstidsreform med større lokalt råderum. Det er netop i overensstemmelse med den moderne folkeskole præget af lærerteam. DLF har som professionsorganisation ført en dobbeltstrategi, der kombinerer traditionelle fagpolitiske opgaver for bedre løn- og arbejdsforhold med et målrettet skolepolitisk og pædagogisk arbejde. Tankegangen er, at lærerne kun ved at erobre den skolepolitiske og pædagogiske dagsorden er i stand til at styrke deres position og dermed sikre gode løn- og arbejdsvilkår. Med denne strategi har DLF selv medvirket til den udvikling af skolen, som har betydet, at lærernes individuelt baserede autonomi er ved at ændre sig til en gruppebaseret autonomi, hvor lærernes indflydelse og professionelle kontrol over arbejdet ligger i samarbejdet om undervisningen mere end i den enkelte lærers klassiske metodefrihed.

Det er på det grundlag vanskeligt at se, hvordan DLF kan komme uden om en ny arbejdstidsreform, som arbejdsgiverne kræver det. Men med den meget tætte afstemning kan man da heller ikke tale om, at ledelsens strategi er blevet underkendt. Da det ligger i systemets logik, at der på den ene eller den anden måde skal findes en løsning, så er det logiske forsøg at bygge videre på det indgåede forlig, som stort set halvdelen kunne acceptere, og søge at skaffe marginale forandringer, som vil kunne overtale et flertal af medlemmerne til at sige ja.

Kommunernes Landsforening har krævet, dels at der stadig skal være et lokalt råderum med hensyn til forberedelsestiden, dels at en ny løsning ikke må koste mere. Det indebærer bl.a., at de betydelige lønfordele, lærerne har opnået som betaling for at gå ind for både en ny arbejdstidsaftale og et nyt lønsystem, må beskæres, hvis der ændres på forberedelsestiden, så den del af aftalen bliver dyrere for arbejdsgiverne. Her overfor har en enig hovedstyrelse i DLF krævet, at der skal mere garanteret forberedelsestid ind i aftalen, hvis de igen skal sige ja til at forelægge den for medlemmerne.

Det bliver ikke nemt at finde et kompromis, der kan forbinde disse yderpunkter. Men opgaven er ikke umulig. Man skal huske på, at det er af stor betydning for kommunerne, at en så betydelig gruppe som lærerne fortsat vil medvirke konstruktivt i bestræbelserne på at udvikle folkeskolen. Det sikrer man bedst, hvis man får

dem til selv at acceptere og dermed tage ansvaret for deres egen arbejdstid. Set i det perspektiv er et nyt forlig det mest sandsynlige. Men problemet er, at det vil kræve et stort mod af parterne, herunder ikke mindst af DLF's formand, Anni Herfort. Der er en betydelig risiko for at blive stemt ned igen. Den nemmeste udvej er derfor at kaste ansvaret fra sig og dermed i sidste ende overlade løsningen til politikerne i form af et politisk indgreb.

Det indgreb har politikerne allerede med deres bemærkninger til Finanslovsaftalen og udtalelser i forbindelse med indgåelse af forliget sagt, at de vil gennemføre. Det er blevet hævdet, at denne politiske indgriben har været udslagsgivende for lærernes afstemning. Den politiske provokation har lige præcist fremskaffet det nødvendige antal nej-stemmer til at fælde forliget. Af gode grunde kan man ikke vide, om det reelt har været afgørende. Men udelukkes kan det ikke. Det må være en advarsel, som politikerne tager til sig i forbindelse med kommende aftalesituationer. Det skal dog tilføjes, at lærernes afstemning forløb over så lang tid og blev gennemført så seriøst, at man kan sige, at forliget i høj grad er blevet dømt på sine egne præmisser.

Problemerne i AC

Akademikernes Centralorganisation udgør et kapitel for sig. Selv om akademikergrupperne har forbindelseslinier til CFU og KTO og er bundet af de generelle resultater i disse sammenslutninger, så foregår forhandlingerne af de særlige spørgsmål samlet for AC, og der foretages derefter også en fælles AC-afstemning. Forud for hver forhandlingssituation beslutter de enkelte AC-organisationer om de vil tilslutte sig fællesskabet eller ej. Hvis de siger ja til AC's forhandlingsaftale, så bliver de også bundet af fællesskabet. Det betyder, at en organisation, der siger nej til resultatet, vil blive bundet af det indgåede forlig, hvis der er tale om et samlet ja for AC som helhed. Det er netop blevet situationen under OK99, hvor der samlet var et ja i AC.

Det er et ordning, som underbygger et frivilligt fællesskab i et centraliseret system, hvor alle alligevel er afhængige af hinanden. Men en utilsigtet konsekvens af de tætte bindinger har været, at en del enkeltorganisationer kan sige nej til de forlig, som opnås af fællesskabet, uden at det får nogle konsekvenser. Fx ledelser, der er splittede, og ledelser med baglandsproblemer kan benytte systemet til at køre frihjul. Man bliver sikret en aftale uden at skulle stå reelt til ansvar for den i forhold til medlemmerne.

Det har i det seneste 10 år været specielt typisk, at Gymnasieskolernes Lærereforening på den måde har sagt nej til forligene, men er blevet reddet fra en konflikt på grund af AC-fællesskabet. Derfor har GL's ledelse selv skabt den situation, den er havnet i under OK99. Med arbejdsgivernes pres for en arbejdstidsreform var det indlysende, at et afgørende tema for gymnasielærerne var på dagsordenen. Alligevel valgte man i GL at tilslutte sig AC-fællesskabet og dermed binde sig til en fælles afgørelse. Man havde formentlig håbet på, at AC igen kunne danne værn mod reelle ændringer af arbejdstidsreglerne. Men det var en urealistisk forestilling på baggrund af arbejdsgivernes krav. Resultatet blev, at GL og Amtsrådsforeningen var ude af stand til selv at nå til et forlig. Derfor blev forhandlingerne overtaget af AC's formand, som sluttede en aftale med ARF.

Det er en aftale, der giver et større lokalt råderum vedrørende forberedelsestiden på samme måde som for folkeskolelærernes vedkommende. Det er umuligt at forestille sig et forlig uden en aftale, der gik i den retning. Alligevel sagde GL's ledelse og derefter organisationens medlemmer nej til forliget. De føler sig banket på plads af deres egen hovedorganisation. Men reelt ligger GL's ledelse, som den har redt. Den burde på baggrund af GL's egne erfaringer gennem det seneste 10 år have valgt at holde sig uden for AC's forhandlingsaftale. Det havde formentlig medført en større realisme i forhandlingerne både i GL og i Amtsrådsforeningen.

Også Landinspektørerne og Dansk Magisterforening sagde nej til AC-forliget. Det er typiske eksempler på "frihjuls-problematikken". Det er for os at se svært at forestille sig, at fx DM's medlemmer ville have sagt nej, hvis de havde været udsat for en reel konflikttrussel.

Det fjerne konfliktperspektiv

Forløbet af de offentlige overenskomstforhandlinger rejser spørgsmålet, om systemet overhovedet er gearret til, at medlemmerne stemmer nej. En sammenligning med det private område viser, at konfliktperspektivet synes at være betydeligt fjernere på det offentlige arbejdsmarked. På LO/DA-området er der tradition for, at Forligsinstitutionen er med i det afsluttende forhandlingsspil, og at der forud for et mæglingsforslag både har været varslet konflikt og foretaget udsættelser af konflikterne. Når et evt. nej foreligger som resultat af en urafstemning, så er en konflikt dermed det umiddelbare resultat.

I den offentlige sektor er der ikke tradition for Forligsinstitutionens medvirken i forhandlingsfasen. Parterne indgår forligene selv, og man varsler ikke konflikt. Når et nej foreligger, er der dermed reelt lange udsigter til, at konflikten som den naturlige konsekvens bliver en realitet. Først skal strejker og lockouter varsles. Dermed er den første måned gået. Dertil kommer, at der er udviklet den praksis, at Forligsinstitutionen inddrages i forsøget på at "klynke skårene". Det betyder muligheder for en udsættelse af konflikter med 2 x 14 dage.

Det kan diskuteres, om man ikke hermed har tolket Forligsinstitutionens beføjelser meget vidt. Resultatet er i hvert fald, at der bliver en meget lang stilstandsperiode, hvor der er muligheder for med eller uden Forligsinstitutionens medvirken at skabe et grundlag for en løsning. Det er godt for chancerne for at undgå konflikter, men det kan som sideeffekt have, at medlemmerne måske vil være mere tilbøjelige til at sige nej, end de ville være, hvis de stod foran en umiddelbar konflikt.

Et andet problem, som er typisk for sygeplejerskernes område, er, at man på grund af den væsentlige samfundsmæssige funktion ikke kan føre en reel arbejdskamp. Der skal under alle omstændigheder etableres et nødberedskab for at holde både hospitaler og kommunal ældrepleje i gang. Det er dermed begrænset, hvor meget DSR kan bruge strejkevåbnet, og det er endnu mere begrænset, hvor meget arbejdsgiverne kan bruge lockoutvåbnet. Hvis arbejdsgiverne forsøger, får de med det samme befolkningen imod sig, fordi det øger ventelister og truer folks sundhed. Reelt er der i det lange løb dermed ikke mange andre muligheder end at standse konflikter på dette område med et lovindgreb.

Et tredje problem er typisk på folkeskolens område. Der er kun omkring en tredjedel overenskomstsansatte, som kan strejke og rammes af lockout. De to tredjedele er tjenestemænd, som efter dansk lovgivning er udelukket fra deltagelse i arbejdskonflikter. Dermed begrænses konflikterne også betydelig på dette område - selv om en konflikt her alt andet lige kan få lov til at løbe længere, fordi der ikke er de samme livstruende perspektiver.

Hovedproblemet er dog, at der med det centraliserede forhandlingssystem, som hovedregel ikke er meget at forhandle om, hvis enkeltgrupper siger nej. Derfor bliver der reelt tale om kosmetiske muligheder, hvis konflikttemaet er i modstrid til det generelle forlig, som det store flertal har vedtaget.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er forskningsledere ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Københavns Universitet.