

OK 2002: Offentlige forhandlinger med flere ubekendte

Usikkerhed om finanslov og den kommunale økonomi som følge af ny regering gør offentlige aftaleforhandlinger usikre – Sammenkædning via Forligsinstitutionen kan blive nyt middel til samlet afslutning på det kommunale område – Decentral løndannelse et afgørende emne med mange modsatrettede interesser og spørgsmålet om lokal konfliktløsning som et væsentligt element - Nye aktører i den statslige sektor – Erfarne kommunale parter med fælles interesse i at minimere statslig indblanding - 3-årigt forlig med sjette ferieuge på plads, justeret nyt lønsystem og større vægt på kompetenceudvikling er sandsynligt, men sammenbrud truer i horisonten

ANALYSE

10. januar 2002, Københavns Universitet

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Udviklingen af et nyt lokalt konfliktløsningssystem kan sammen med etableringen af en ny praksis for afstemningen om overenskomstresultatet på det kommunale område blive de to elementer i et samlet resultat, der for alvor vil give de offentlige overenskomstforhandlinger 2002 perspektiv.

Et nyt konfliktløsningssystem med mulighed for løsning af lokale interessekonflikter, fx ved voldgift eller en udvidet form for organisationsinddragelse, vil betyde begyndelsen til en løsning på et voksende problem, som decentraliseringen har medført. Nærmere bestemt det problem, at afgørelsen om flere og flere spørgsmål i overenskomstforhandlingerne rykkes ud på det lokale niveau, mens det fortsat alene er på det centrale niveau, at parterne har den konfliktret, der er et afgørende element i forhandlingssystemet.

En ny praksis, hvor de samlede kommunale forhandlinger henvises til Forligsinstitutionen, hvis en af de store personalegrupper har sagt nej til et aftaleresultat, kan medføre, at der trods enighed mellem parterne om et generelt KTO-forlig ikke længere kan opstå konflikter på enkeltområder - som fx sygeplejerskernes konflikter i 1995 og 1999. Der vil i givet fald enten blive tale om et samlet forlig, fx ved en sammenkædet afstemning om et mæglingsforslag, eller en storkonflikt for hele den kommunale sektor.

Generende ydre støj

I den umiddelbare forhandlingssituation ved indgangen til OK02 er det dog et andet problem, der trænger sig på. Det er konsekvenserne af den nye regerings tiltræden, som har vendt op og ned på alle forestillinger om forhandlingernes ydre vilkår og dermed utilsigtet har givet parterne et indtryk af indblanding i forhandlingsforløbet.

For meget støj i omverdenen og indblanding udefra er med til at komplicere overenskomstforhandlinger. Den erfaring var sidst tydelig under OK98 på det private arbejdsmarked, hvor der var en statsminister, der syntes, at parterne skulle "gøre det lidt bedre" for børnefamilierne, og hvor der var valgkamp med løfter i luften midt

under forhandlingerne. Det var et komplekst ydre pres, som medvirkede til storkonflikten. Overenskomstforhandlingerne 2002 på det offentlige arbejdsmarked er startet i en lignende turbulent situation med et ydre pres, der komplicerer forhandlingerne og truer mulighederne for et forlig.

Med den nye VK-regering, der tiltrådte umiddelbart før forhandlingsstarten, er den økonomiske og politiske situation på en række væsentlige områder blevet helt åben. Det, der var forudsigelige og på forhånd fastlagte rammebetingelser, er blevet forvandlet til åbne spørgsmål, som først afklares i bedste fald i løbet af overenskomstforhandlingerne og mere sandsynligt efter det normale tidspunkt for deres afslutning. Og når vurderingen af rammebetingelserne ligner en ligning med flere ubekendte, bliver det vanskeligt for parterne at indgå forlig, fordi de efterfølgende politiske beslutninger kan ændre overenskomstresultaternes forudsætninger.

På det *statslige* aftaleområde er det største problem, at den nye regering valgte at starte helt forfra med finansloven for 2002. Denne afgørende rammelov for den statslige økonomi plejer at være politisk på plads før forhandlingsstarten og udgør på den måde en konstant, som resultaterne kan måles op imod. Nu foreligger forslaget til den nye finanslov først den 29. januar, hvor overenskomstforhandlingerne er i fuld gang, og endelige vedtagelse vil først finde sted på den anden side af forhandlingernes normale afslutningstidspunkt en gang i løbet af februar.

På det *kommunale* område er det en forøget usikkerhed om amternes og kommunernes økonomi, som kan volde vanskeligheder. Den aftale, som KL og ARF havde indgået med den tidligere regering i foråret 2001 gav problemer nok endda, fordi den fastlagde en meget stram økonomi, der ikke rummer plads til de store forbedringer i løn- og arbejdsforhold. Og da kommuner og amter har haft svært ved fuldstændigt at leve op til aftalen i deres budgetlægning for 2002 har den nye regering varslet straffeaktioner, som yderligere kan begrænse det økonomiske råderum. Det skaber en usikkerhed, som formentlig først endeligt kan afklares lang tid efter overenskomsternes afslutning - i forbindelse med de næste forhandlinger om den kommunale økonomi mellem finansministeren og de kommunale sammenslutninger i forsommeren. Og dermed bliver det vanskeligere for parterne i overenskomstforhandlingerne at få enderne til at mødes, fordi de så at sige ikke kender den præcise størrelse på den kage, som de skal fordele.

Jobfest og ikke lønfest

Selv om parterne formelt set naturligvis er enige om, at et er politik og et andet er lønforhandling, er der alligevel i praksis en klar sammenhæng, som man ikke kan komme udenom. Samtlige overenskomstforhandlinger siden 1987 både på det private og det offentlige arbejdsmarked har bygget på en enighed mellem de skiftende regeringer og arbejdsmarkedets parter om en løntilbageholdenhedspolitik, der på en gang skulle sikre en beskeden reallønsstigning og styrke konkurrenceevnen. Lønmodtagernes organisationer har taget hensyn til samfundsøkonomien i erkendelsen af, at for store lønstigninger blot ville forsvinde igen i stigende inflation og/eller øgede skatter og afgifter.

I den første periode frem til midten af 90'erne var der i denne uformelt forhandlede indkomstpøolitik for det første en fælles interesse i opbygningen af det nye system med arbejdsmarkedspensioner og for det andet et stærkt beskæftigelseshensyn. Det skulle være jobfest og ikke lønfest. Siden er linien blevet fastholdt for at sikre den stabile økonomiske linie, og fordi resultaterne var synlige. Men med den øko-

nomiske opgang er det blevet sværere at holde igen, hvilket bl.a. bidrog til storkonflikten i 1998. Som helhed må det dog siges, at der stadig fra organisationerne er blevet udvist tilbageholdenhed, og derfor vil massive besparelser og dermed følgende omfattende afskedigelser blive opfattet som et slag i ansigtet. Samtidig kan det skabe så stor turbulens i medlemsskaren, at et forlig, der under mere normale omstændigheder ville glide glat igennem, bliver nedstemt af medlemmerne. Og det er klart, at en forøget risiko for en negativ urafstemning, også gør forhandlerne mere tøvende med at indgå forlig.

Derfor er konfliktrisikoen i den første fase af forhandlingsforløbet blevet forøget. Man kan egentlig ikke bebrejde regeringen, at den situation er opstået. Det er en ren effekt af, at det politiske magtskifte skete netop på dette tidspunkt. Det er en næsten uundgåelig konsekvens for en ny regering, der ønsker markant at sætte den politiske dagsordenen fra starten. Men den ikke-tilsigtede konsekvens bliver den nævnte usikkerhed om vilkårene for overenskomstforhandlingerne. Hvis regeringen vil forlig, så er der derfor behov for tillidsskabende foranstaltninger. Det gælder i signalerne ud af til, og det gælder mest af alt på de indre linier mellem parterne i forhandlingssystemet såvel i formelle som i uformelle sammenhænge.

Beroligende øvelser i staten

Usikkerheden om finansloven gav en vanskelig start. Ikke mindst fordi aviserne var fulde af rygter om mange og hårde nedskæringer, som kunne antyde, at massefyringer var på vej. Det prægede kommentarerne på organisationssiden forud for forhandlingsstarten. Finansministeren gjorde derfor meget ud af på det første forhandlingsmøde den 7. januar at understrege, at der ikke bliver tale om massefyringer, og de statsansattes nye hovedforhandler, Peter Waldorff bekræftede efterfølgende, at det på baggrund af mødet heller ikke længere var hans indtryk. Som om det ikke var nok, kom statsministeren på banen dagen efter for yderligere at dementere rygterne om massefyringer.

Endnu en usikkerhedsfaktor i de statslige forhandlinger er det, at det er helt nye hovedpersoner, som skal lede slaget om de knapt 200.000 statsansattes fremtidige løn- og arbejdsforhold. Der er ikke kun en ny finansminister, Thor Pedersen, men også en ny formand for de statsansattes forhandlingsfællesskab, CFU, Peter Waldorff. I sig selv skulle det være uden de store problemer. Peter Waldorff har en lang faglig karriere bag sig, bl.a. som formand for HK/Stat. Han har været med på sidelinien i mange år og har vist sig som en kompetent og pragmatisk forhandler. Selv om Thor Pedersen ikke er særlig kendt med det offentlige aftalesystem, er han en så erfaren politiker, at opgaven sagtens kan løses. Det store forberedende arbejde på arbejdsgiversiden klares under alle omstændigheder af embedsapparatet. Så hvis der er et personproblem, ligger det snarere i, at Personalestyrelsen har fået ny direktør, Lisbeth Lollike, der ikke har stor erfaring på området. Hun er kompetent og har et effektivt apparat, men det er alligevel meget vanskeligt at skulle leve op til den afdøde direktør Finn Hoffmanns centrale rolle i overenskomstspillet - ikke mindst når det gælder de væsentlige uformelle forbindelser til organisationerne både på politisk niveau og embedsmandsniveau.

Det politiske skifte skulle vurderet ud fra de tidligere erfaringer heller ikke indebære markante ændringer. At en Knud Heinesen og Svend Jacobsen blev udskiftet med en Henning Christoffersen, Palle Simonsen og Henning Dyremose gav ingen ændringer i den statslige arbejdsgiverpolitik i 1980'erne. Og linien blev også kørt

videre, da Mogens Lykketoft tog over i 1990'erne. I den situation var man ikke socialdemokratisk eller konservativ politiker, men arbejdsgiver. Selv om den nye VK-regering på mange områder synes at ville aflive de danske traditioner for kontinuitet trods regeringsskifte, er der vel her tale om et felt, hvor kontinuitet måske vil blive foretrukket frem for fornyelse.

Et reelt problem kan der ligge i, at statens hovedforhandler får en hård arbejdsbyrde frem til den endelige vedtagelse af finansloven omkring 1. marts. Man kan stille det spørgsmål om finansministeren overhovedet får tid til at føre overenskomstforhandlinger samtidig med højspændte finanslovsforhandlinger. En samtidighed, der bliver yderligere problematisk af, at resultatet af den ene forhandling påvirker vilkårene for den anden og omvendt. En fare ved det pressede tidsforløb kunne være, at finansministeren bevidst eller ubevidst kommer til at nedprioritere overenskomstforhandlingerne. Finansministerens tilstedeværelse og aktive deltagelse på de tidspunkter, hvor der er behov for det, er en forudsætning for et heldigt forløb. Ellers øges usikkerheden hos modparten.

Resultatet kunne blive, at man trak forhandlingsafslutningen til den anden side af den endelige finanslovsafstemning - og dvs. et stykke ind i marts. Et *længere forhandlingsforløb* vil skabe bedre tid og bidrage til at eliminere usikkerheden.

Kommunale parter tættere sammen

Turbulensen omkring regeringsskiftet synes at skabe en situation, hvor parterne i det kommunale aftalesystem bringes tættere sammen. I en situation, hvor både de kommunale arbejdsgivere og de faglige organisationer føler sig udsat for et voldsomt pres fra den nye regering, kan der opstå en styrket fornemmelse af fællesskab mellem de modstående parter. De har en fælles interesse i at løse egne problemer på egne præmisser og dermed undgå at lade sig styre alt for meget af staten.

Det må vurderes som en fordel, at forhandlingsbordene besættes af erfarne folk, der har været med i mange år. Det gælder begge hovedforhandlere, formanden for KTO, Poul Winckler, der står i spidsen for organisationer med ca. 650.000 medlemmer ansat i amter og kommuner, og KL's løndudvalgsformand Ole Andersen, som leder den fælles forhandlingsdelegation for KL, ARF samt København og Frederiksberg.

Første egentlige forhandlingsmøde mellem parterne fandt sted fredag den 11. januar efter udvekslingen af krav på et indledende møde i december. Forhandlingerne fredag blev afsluttet efter deadline på denne artikel. Men det lå i kortene, at der på mødet bl.a. ville blive skabt et råderum for de specielle forhandlinger. Det nåede man ikke til enighed om i december, og det er forudsætningen for, at de særlige krav vedrørende folkeskolelærerne, sygeplejerskerne, HK-ansatte mv. kan forhandles mellem de enkelte organisationer og deres arbejdsgivermodparter sideløbende med de fortsatte generelle forhandlinger. Der bliver ikke som ved tidligere overenskomstforhandlinger tale om afsættelse af egentlige puljer, men der er tilkendegivet et råderum. Så selv om fremgangsmåden er lidt anderledes, tegner der sig en relativ udramatisk start på overenskomstforløbet.

Kravene peger på forlig

På trods af den opståede usikkerhed i den indledende fase af forhandlingerne, er der fortsat store muligheder for, at parterne på begge hovedområder vil kunne finde hinanden og skabe et forlig. Når man ser på de opstillede krav, er der selvfølgelig områder, hvor parterne ligger langt fra hinanden, men der synes også at være oplagte kompromismuligheder. Alene vurderet ud fra kravene er et forligsscenario mere sandsynligt end et konfliktscenario.

Et af lønmodtagernes hovedkrav er endda opfyldt før forhandlingsstarten. Det er spørgsmålet om to ekstra *feriefridage*, så den sjette ferieuge også kommer på plads i den offentlige sektor. Det er afslutningen på en proces, der startede på det private arbejdsmarked i 1998, som blev bygget videre til tre feriefridage i den offentlige sektors 3-årige forlig i 1999, og forhøjet til fem feriefridage og dermed sikring af en fleksibel sjette ferieuge på det private arbejdsmarked med det 4-årige forlig i 2000. Fra starten var de offentlige arbejdsgivere stærkt imod en forøgelse af fritiden, men måtte bøje sig, da linien var lagt. Og derfor udtalte fx de kommunale arbejdsgiverrepræsentanter allerede før det første møde med KTO i december, at de to yderligere feriefridage var hjemme.

Organisationernes hovedkrav er både på det statslige og det kommunale *generelle lønstigninger*. De skal suppleres med en fortsættelse - eventuelt i justeret udgave - af *reguleringsordningen*, der sikrer de offentligt ansatte 80 pct. af den lønstigning i den private sektor, der ligger ud over den offentlige sektors lønudvikling. Her er der naturligvis forskellige interesser, men et kompromis skulle være muligt.

Arbejdsgiverne har krav om *forenkling* af overenskomsterne, så man både sanerer regler, der ikke er nødvendig væk, og gør de eksisterende regler lettere at forstå og anvende. Desuden er der krav om større arbejdstidsfleksibilitet. Specielt på det sidste område kan det være vanskeligt, om end slet ikke umuligt, at finde en løsning. (Det kan i denne sammenhæng indskydes, at Finansministeriet har et krav om, at de 55-60 årige ikke længere skal kunne få en seniorordning, hvor de går på deltid. Hvordan det hænger sammen med regeringens nye lovforslag, som skal sikre den enkelte lønmodtager mulighed for at gå på deltid, er svært at se. Men i staten må man åbenbart forvente at møde en arbejdsgiver, som bare vil sige nej).

En forbedring af *kompetenceudviklingen* - det, der tidligere hed efter- og videreuddannelse - er et fælles krav for arbejdsgiverne og lønmodtagerne. Selv om der kan være forskellige holdninger bag den samme overskrift, skulle det her være muligt at finde et forlig, der opprioriterer området både indholdsmæssigt og økonomisk.

Størst uenighed vil der formentlig være om den fortsatte udvikling af *Ny Løn*, dvs. de lokale forhandlinger om en del af lønstigningerne mellem parterne i de enkelte amter og kommuner samt statslige institutioner og styrelser. Det blev indført som et permanent lønsystem for flertallet af de ansatte i amter og kommuner og som et forsøg i staten i 1997. I 1999 kom de sidste store grupper i amter og kommuner over på *Ny Løn*, så nær ved 100 pct. er omfattet af lokale lønforhandlinger. I staten fortsatte det som forsøg, og derfor er det kun 27 pct. af de ansatte, der er omfattet. Derfor er det Finansministeriets krav, at *Ny Løn* skal gøres permanent, så alle bliver omfattet, samtidig med at flere midler skal fordeles lokalt. CFU vil gerne indgå en rammeaftale, så det gøres attraktivt at gå med for nye grupper, men det skal fortsat være frivilligt. Det kan være svært at finde en brugbar mellemproportional mellem disse synspunkter. Men hvordan *Ny Løn* må anses for at være den vanskeligste knast i forhandlingerne om OK02 illustreres bedst med situationen på (amts)kommunale område.

Problemer med Ny Løn

Det er de (amts)kommunale arbejdsgiveres hovedkrav til den samlede overenskomstfornyelse, at der sker en markant udvidelse af den del af lønmidlerne, som skal forhandles lokalt i det nye lønsystem. (I parentes bemærket kan det spørges, hvor længe parterne egentlig vil blive ved med at tale om Ny Løn eller Ny Løndannelse, som er den officielle betegnelse. Når systemet blev indført for snart fem år siden, kan man så også i en aftale for perioden fra 1.4. 2002 og frem tale om Ny Løn? Var det ikke at foretrække at vende tilbage til betegnelsen for en af forløberne: *lokalløn*. Det er jo netop det systemet går ud på).

Ifølge overenskomsten fra 1999 skal 14 procent af de aftalte lønstigninger fordeles ved lokal forhandling og aftale. Det er arbejdsgivernes krav, at det i den nye overenskomst skal være 50 pct. af de aftalte lønmidler, som skal fordeles lokalt. Hovedforhandleren Ole Andersen har udtalt, at det er helt afgørende, at der sikres flere midler til lokal lønudvikling, fordi tilbagemeldingerne fra både ledere og medarbejdere viser, at der i dag er for få midler at forhandle om - ikke mindst set i forhold til de store ressourcer der bruges til disse forhandlinger.

Selv om denne udtalelse utvivlsomt er et præcist udtryk for kendsgerningerne, kan det alligevel godt være netop det krav, som det bliver vanskeligst at opnå et forlig om. Og vanskelighederne bliver ikke mindre af, at det ikke er en massiv lønmodtagerfront, der er imod. Organisationerne er splittet i dette spørgsmål, og det betyder, at der også skal findes et kompromis mellem deres modsatrettede interesser.

Nogle organisationer vil nok være parate til at acceptere en fortsat udbygning. Men der synes generelt at være en vis tøven, selv om det logiske svar på det nye lønsystems problemer må være at afsætte flere midler. Det er forudsætningen for at udvikle et velfungerende lokalt lønsystem. Men det er åbenbart altid vanskeligt for et centralt niveau at afgive kompetence på et område. Specielt fordi det kan være et problem, hvad der på sigt sker med organisationernes aftaleret, hvis decentraliseringen fortsætter. Kan den opretholdes eller vil den blive udhulet?

Andre organisationer har markeret større eller mindre modstand mod flere midler til lokal løndannelse. Nogle af dem, fordi der i organisationen er stærke kræfter, som reelt helt er imod et decentralt lønsystem. Andre af dem i frustration over måden det nye lønsystem fungerer på - selv om de faktisk er tilhængere af systemet og gerne ser det udbygget.

I den første gruppe er Danmarks Lærerforening det typiske eksempel. Det er da også med centrum i DLF, at der er opstået en lokal bevægelse mod udbygningen af Ny Løn i form af en underskriftindsamling blandt tillidsrepræsentanter mod udbygning af Ny Løn. I spidsen står bl.a. formanden for lærerkredsen i Sønderborg, Anders Bondo Christensen, som også leder den stærke indre opposition i DLF. I begyndelsen af januar var der indsamlet ca. 2000 underskrifter - fortrinsvis tillidsrepræsentanter for lærere, sygeplejersker og pædagogmedhjælpere.

I den anden gruppe kan nævnes organisationerne på det pædagogiske område. Fx har SL, der er den store organisation i amternes sociale institutioner, udtrykt utilfredshed over, at de lokale arbejdsgivere i forvejen ikke udnytter de muligheder, som ligger i den eksisterende aftale. På et tidspunkt i den 3-årige overenskomstperiode, så det ellers ud til, at lønudviklingen begyndte at løbe hurtigere i det (amts)kommunale område end i den private sektor. Det tydede på en flittig anvendelse af det lokale løninstrument. Men facit ved afslutningen af overenskomstperioden per 1.4. 2002 er

blevet, at de offentlige lønninger igen er faldet bagud. Derfor vil reguleringsordningen udløse en lønstigning på 1,2 pct. Det tages bl.a. af SL's formand, Kirsten Nissen, som udtryk for, at arbejdsgiverne lokalt slet ikke bruger de muligheder, der er. Og så er det et paradoks, at arbejdsgiverne nu forlanger yderligere midler ud. Mange af SL's tillidsrepræsentanter vil meget gerne have flere midler at forhandle om, men det er en absolut forudsætning, at arbejdsgiverne så også viser sig parate til at anvende alle de midler, som de overhovedet kan anvende, og samtidig bruge lønsystemet dynamisk, dvs. til at fremme udviklingen af arbejdspladserne i den offentlige sektor.

Selv om organisationer som SL kritiserer arbejdsgivernes krav, er de i virkeligheden tilhængere af udbygningen, og hvordan dette synspunkt skal forenes med organisationer, der af princip er meget betænkelige over indførelsen af et lokalt lønsystem, kan være svært at se. Der er derimod almindelig enighed mellem organisationerne om, at *tillidsrepræsentanternes vilkår* skal forbedres. Derfor er det et væsentligt KTO-krav, som må imødekommes i det mindste delvist af arbejdsgiverne. Men i virkeligheden er det også i en vis udstrækning en fælles interesse, fordi forudsætningen for et effektivt nyt lokalt lønsystem er, at man både har tillidsrepræsentanter og samtidig også institutionsledere, som er i stand til at løfte opgaven. Der er ingen tvivl om, at det har været en af barriererne i etableringen af det nye lønsystem i perioden siden 1997. I parternes fælles forberedelse af forhandlingerne er der da også nedsat en arbejdsgruppe, der specielt skal tage sig af "Nye vilkår og roller for tillidsrepræsentanter og ledere".

Det lokale konfliktløsningssystem

KTO's måske væsentligste krav vedrørende Ny Løn handler om en udbygning af aftalens konfliktløsningssystem. Det er for de faglige organisationer et problem ved decentraliseringen, at den konfliktret, man har på det centrale niveau, forsvinder, når forhandlingerne flyttes ud lokalt. I sidste instans kan det indebære en reel udtynding af aftaleretten.

Der er i aftalen om Ny Løn et afsnit, der fastsætter regler for løsning af rets- og interesseløst. Når det drejer sig om interessekonflikter, det vil her sige uenighed i en forhandling om Ny Løn, er der tre konfliktløsningsniveauer. Det første, der sker, når interesseløstet er opstået, er en forhandling mellem (amts)kommunen og (lokale) repræsentanter for vedkommendes forhandlingsberettigede organisation (niveau 1). Hvis der stadig ikke er enighed kan organisationsrepræsentanter for begge parter tilkaldes for at medvirke i en ny lokal forhandling (niveau 2). Er der fortsat ikke opnået et forlig kan sagen oversendes til centrale forhandlinger mellem den (amts)kommunale arbejdsgiverpart og den forhandlingsberettigede organisation (niveau 3).

Hvis hele denne procedure er gennemført uden resultat har organisationerne ikke mere at komme efter. Så vil det være arbejdsgiverne, der reelt dikterer lønforholdene. Og det er i den sammenhæng især utilfredsstillende for KTO, at arbejdsgiverne ensidigt kan fastsætte lønnen ved nyansættelser, hvis hele forhandlingsforløbet og konfliktløsningsproceduren er gennemført uden resultat. Derfor ønsker KTO en udbygning af konfliktløsningssystemet. Det mest vidtgående er indførelse af en lokal konfliktret. Det vil helt sikkert blive afvist af arbejdsgiverne. Den næste mulighed er indførelse af enten tvungen eller frivillig voldgift som et fjerde niveau. Selv om det sidste vil være mere spiseligt end det første vil en sådan voldgiftsinstans blive mødt med skepsis af arbejdsgiverne, men også blandt nogle af de faglige organisationer.

Det er i modstrid med principperne i den danske aftalemodel på den måde, at overlade afgørelsen i en interessekonflikt til en opmand. Risikoen er, at parternes ansvarlighed forsvinder, fordi de vil begynde at kalkulere med, at man nok kan opnå mere ved voldgift end ved forhandlinger med modparten. Det kan formentlig været et reelt problem, men det er også et alvorligt problem for organisationerne, at de reelt fraskriver sig konfliktretten, når beslutninger decentraliseres til det lokale niveau. Og det handler ikke kun om det nye lønsystem, men også om de mange andre rammeaftaler, som er gennemført på det kommunale område.

En udbygning af konfliktløsningsystemet med en form for voldgift vil understrege, at de faglige organisationer har fastholdt en klar aftaleret ved decentraliseringen af lønaftaler til det lokale niveau. Det vil en del arbejdsgivere - i hvert fald på det lokale niveau i de enkelte amter og kommuner - være betænkelige ved, fordi deres mål med Ny Løn er en egentlig individualisering af lønforhandlingerne, så det alene bliver et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Det betyder i organisationernes optik en underminering af aftaleretten. Men omvendt kunne man også sige, at tendensen i retning af en større individualisering ville være mindre betænkelig for de faglige organisationer, hvis der indføres en form for konfliktløsning, hvor den endelige afgørelse i tilfælde af uenighed ikke alene bliver arbejdsgiverens suveræne ret.

En mindre vidtgående tilføjelse ville være et niveau 4, hvor der kunne inddrages en eller anden form for forligsmand, eller hvor man kunne inddrage sammenslutningerne på det centrale niveau, dvs. en form for lønningsrådsmodel. En sådan behersket udvikling ville måske kunne accepteres af de (amts)kommunale arbejdsgivere. Og under alle omstændigheder vil en form for indrømmelse formentlig være en forudsætning for KTO, hvis man skal acceptere et samlet forlig.

Ganske vist er problemet til at overse. Fx er det opgjort, at der indtil midten af 2000 på KL's område var behandlet i alt 320 sager på niveau 2, mens 30 sager var videreført til niveau 3. Kun 8 sager måtte afsluttes uden enighed. Men det er et væsentlig princip, der handler om sikringen af kronjuvelerne i enhver faglig organisation: aftale- og konfliktretten. Derfor kan en løsning på dette område være med til at give OK2002 et mere langsigtet perspektiv.

De indre spændinger

Mulighederne for at nå et forlig vil som vanligt ikke kun afhænge af relationerne mellem de to modparter, men i høj grad også de indre spændinger i KTO. På et tidspunkt i forløbet kan man forvente de sædvanlige diskussion internt om fordeling af rammen. Hvor det overlades til KTO at fordele rammen mellem hovedorganisationsområderne, hvorefter hovedorganisationsgrupperne sættes til at fordele deres egen ramme. Derved skabes de voldsomme indre spændinger i KTO. Arbejdsgiverne kan læne sig tilbage og overvære slagsmålet, men til gengæld bliver det en ikke tilsigtet effekt, at man kommer til se fordelinger, som er i modstrid med arbejdsgivernes ønske. Hvis de kommunale arbejdsgivere havde krævet og opnået større indflydelse på fordelingen, havde der måske for længst været fundet en løsning fx på sygeplejerskernes lønproblem.

DSR har i optakten til OK02 ført en relativ lav profil. Krudtet har fra organisationens side meste været brugt på hele sygehusdebatten, som er blevet aktualiseret af valgkampen og af den nye regerings udspil. Men der er stadig utilfredshed blandt sygeplejerskerne. Ny Løn har ikke givet det lønløft, man måske havde regnet med.

Derfor er det et åbent spørgsmål, om sygeplejerskerne vil gentage deres tidligere nej til et KTO-forlig.

DLF har været præget af en vis intern turbulens på baggrund af de forrige overenskomstforhandlinger. Der synes stadig at være efterdønninger efter formandsopgøret, og medlemmerne er fortsat utilfredse med arbejdstidsreglerne. Det har ført til faglige møder over hele landet og en henvendelse fra foreningen til KL om, at kommunerne ikke må udnytte aftalen til at give specielt unge lærere et meget stort timestal. Arbejdstidsaftalen er ikke til forhandling denne gang, og det gør situationen noget nemmere, men frustrationerne kan meget vel smitte af på vurderingen af de andre områder. Lærerne kom på Ny Løn som en af de sidste grupper med OK99, og det har nogle steder været en turbulent implementeringsproces. Lærerne er imod individuelle kriterier, og de steder, hvor arbejdsgiverne har lagt hovedvægten her - i stedet for på mere objektive målinger af kvalifikationer og funktioner - har der været problemer. Det har bl.a. ført til den ovennævnte indsamling af underskrifter mod udbygning af det nye lønsystem. Alt i alt synes det derfor også at være et åbent spørgsmål, om man kan få lærerne til at stemme ja til et forlig.

Så selv om den mest sandsynlige udgang på forhandlingerne vil være et generelt forlig, kan der komme konflikter på enkeltområder, hvis den hidtidige praksis for afslutningen af forhandlingerne fastholdes.

Musketerprincip eller opsplittning

Det har for arbejdsgiverne været et tilbagevendende problem i det kommunale aftalesystem, at man ikke kunne være sikker på at undgå konflikter på store betydende enkeltområder, selv om man havde indgået et generelt forlig med KTO. Fx var sygeplejerskerne i konflikt både i 1995 og i 1999. Og i 1999 stemte også folkeskolelærerne imod. Her undgik man dog konflikten, fordi uenighederne drejede sig om et specielt spørgsmål, nærmere bestemt lærernes arbejdstidsregler - men det var først efter en lang og besværlig proces, at også dette område kom på plads.

Der er ingen tvivl om, at de (amts)kommunale arbejdsgiverne er godt trætte af dette efterhånden almindeligt tilbagevendende forløb. Det er også et problem for KTO, fordi det undergraver sammenslutningens troværdighed og tilbagevendende truer med en splittelse. Der er specielt i perioden siden 1999 gjort forsøg på internt at finde en løsning i KTO, men det har ikke kunnet lade sig gøre - netop pga. de nævnte indre spændinger, som samtidig medfører, at der meget sandsynligt igen kan være en eller flere større grupper, som siger nej til KTO-forliget.

Der har ellers været spændende tanker fremme. Bl.a. om en ny struktur med en søjledeling, der bryder med de klassiske hoveorganisationslinier og i stedet samler organisationerne efter arbejdsområder. Det er et forslag med store perspektiver, men måske er organisationskonservatismen for stærk til at sikre dens realisering.

Det er offentligt af arbejdsgiverne blevet tilkendegivet, at man kan forvente, at de vil forsøge at hindre et nyt resultat, hvor store grupper går enegang. De vil bruge den mulighed, som åbnes i den køreplan, der er indgået mellem parterne. Heri hedder det i kapitel 4, at hver af parterne - henholdsvis KTO og arbejdsgiversiden - skal komme med en samlet tilbagemelding på deres stillingtagen til både KTO-forliget og forligene på de enkelte overenskomstområder.

Hvis det viser sig, at en eller to organisationer af mindretyngde på det (amts)kommunale område har sagt nej, vil man formentlig vælge at godkende det generelle resultat og så efterfølgende vride armen om de formastelige i Forligsinstitu-

tionen. Den metode har med held været anvendt tidligere. Men hvis det er en eller flere af de store, betydende organisationer, som fx DSR og DLF, der har sagt nej, så må man forvente, at arbejdsgiverne vil forkaste det samlede KTO-forlig, hvorefter hele overenskomstsituationen på grund af den umiddelbart truende konflikt vil ende i Forligsinstitutionen. Her kan så blive tale om at strikke et mæglingforslag sammen, der sendes til urafstemning efter Forligsmandslovens regler. Så skal der kvalificeret flertal til, og det er en for alle, alle for en.

Det kan medføre indførelsen af praksis, der på dette område ligestiller det offentlige og det private aftalesystem, og det vil i givet fald være et af de væsentligste - om ikke det mest væsentlige perspektiv i OK02.

Så kan man diskutere, om det ikke er begyndelsen til enden for konfliktretten som sådan - i hvert fald den uindskrænkede konfliktret. Man vil pga. arbejdsgivermodstand aldrig komme til at se en udlægning af konfliktretten til det lokale niveau, hvor det måske efterhånden vil være det meste, som afgøres. Tilbage bliver en central konfliktret, som indskrænkes til en alt eller intet-konfliktret via en fælles afgørelse. Dvs. at det bliver en form for krig, der kan lamme hele velfærdssystemet, og som kun vil kunne køre i meget kort tid, inden lovgivningsmagten vil skride ind. Konfliktretten bliver en slags terrorbalance som mellem supermagterne under den kolde krig. Det er et afskrækkelsesvåben, som i realiteten ikke kan bruges i praksis uden fatale konsekvenser.

Herved understreges den lære, der allerede tegnede sig efter storkonflikten under OK98. Denne konflikt viste, hvor sårbart samfundet er ved større arbejdsstandsninger.

Modgående tendens i AC

Det skal nævnes, at der i optakten til OK02 er en modgående tendens - nærmere bestemt på AC's særlige overenskomstområde, som forhandles formelt for sig selv, men tæt sammenvævet både med CFU- og KTO-forhandlingerne, AC har altid haft fælles forhandling og fælles afstemning om de indgåede forlig. Det er sket ved, at AC's medlemsorganisationer forud for hver aftalesituation har indgået en forhandlingsaftale, hvor kravene ridses op, og man forpligter sig i forhold til fællesskabet. Indimellem har det givet anledning til voldsom intern turbulens i AC. Fx har GL følt sig alvorligt trynet ved flere forhandlinger inden for det seneste 10 år. Andre vil sikkert sige, at GL's skiftende ledelser har kørt friløb. Man ved, at der ikke er en reel konfliktrisiko ved at sige nej, fordi AC-flertallet vil stemme resultatet hjem. Så helle-re demonstrere nej-politik og undgå en intern konflikt med utilfredse medlemmer.

Lige gyldigt om man har den ene eller den anden udlægning, så har man kunnet enes om, at det kunne være en løsning at indføre en frigørelsesklausul i AC's forhandlingsaftale for OK02. Her kan organisationerne på forhånd definere frigørelseskrav, og hvis forhandlingerne tegner sig negativt i forhold til disse, kan en organisation træde ud af fællesskabet. Senest kan det ske 30 timer efter forhandlingernes afslutning.

Med denne aftale kan man ikke tryne en enkelte organisation ind i et forlig, som den er imod. Og omvendt kan organisationer ikke køre friløb. De kan ikke over for medlemmerne uden omkostninger markere deres modstand imod et resultat. Så bliver de nødt til at frigøre sig af forhandlingsfællesskabet og gå i konflikt på sagen. Man kan diskutere, hvor reel frigørelsesmuligheden i virkeligheden er. Ganske vist er det specielle krav på ens eget område, det handler om, men der vil fra fællesskabets side

blive gjort meget for at finde en løsning på sådanne krav. Hvis det alligevel ikke er nok for en organisation vil den derfor som regel komme til at stå meget isoleret uden at kunne forvente den store opbakning fra fællesskabet.

Set fra en arbejdsgiversynsvinkel risikerer man samme negative effekter som på KTO-området, dvs. flere enkeltstående konflikter trods et generelt forlig. Man må formode, at det er en praksis arbejdsgiverne vil søge at forhindre, fx ved at henholde sig til, at der kun er en overenskomst med AC, hvis alle er med. Arbejdsgiverne foretrækker de samlede afgørelser, som hidtil har kendetegnet AC, og som også er gældende for CFU.

Fortsat manglende takt

Det sandsynlige resultat er et 3-årigt forlig. En 2-årig aftale giver for snæver en ramme, fordi der er så få midler år et. En 4-årig aftale er for lang til, at organisationerne vil binde an med den. Det oplagte forlig er derfor en 3-årig aftale, hvor der bliver plads til nogle forbedringer i år 2 og 3 efter en mager indledning. Det medfører så, at det offentlige aftalesystem ikke vil komme i takt med det private arbejdsmarked, som det var frem til midten af 1990'erne. en ulempe.

Men selv om et sådant 3-årigt forlig synes at være det mest sandsynlige udfald på OK02, så er der stadig mange ubekendte faktorer - både internt i aftalesystemet og i dets omgivelser - som kan vælte læsset og gøre et konfliktscenario aktuelt igen.

Afsluttende bemærkning

Vi har i dette notat peget på nogle perspektiver - omkring lokal konfliktløsning og samlet afstemning - som måske slet ikke vil blive en realitet her og nu. Vi har med andre ord ikke taget dem med for at agere spåmænd, men fordi vi finder, at det er væsentlige problemområder. Det er ikke sikkert, man får gjort noget særligt ved det lokale konfliktløsningsystem eller noget ved afstemningsproceduren. Uændrede regler kan være arbejdsgivernes pris for at se bort fra - eller moderere - deres krav om en stor stigning af midlerne til Ny Løn. Og hvis der bliver et forlig, hvor alle de store bare stemmer ja, så bliver det andet perspektiv heller ikke aktuelt.

Men det er ikke desto mindre to af de helt centrale problemområder, som de senere overenskomstforhandlinger og overenskomsternes anvendelse har vist. Og det er derfor noget, som parterne før eller siden må gøre noget ved - selv om det er vanskeligt på grund af store interesseforskelle både mellem de modstående parter og - måske ikke mindst - inden for hver af parterne - specielt på lønmodtagersiden.

*FAOS
10.01.02*