

Hierarkiet i det offentlige aftale-system

FAKTA

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Mikkel Mailand

Det er hovedreglen, at det er staten, der lægger linjen i de overordnede spørgsmål – herunder ikke mindst den samlede ramme. Almindeligvis er det sket ved, at det statslige område slutter forhandlingerne først, men i enkelte tilfælde er det kommunale område gået i front. Der har dog i disse tilfælde været tale om forlig inden for en samlet ramme, der er acceptabel for den statslige arbejdsgiver – også i finansministerens egenskab af offentlige kassefører.

Regeringen styrer som overordnet ansvarlig for den offentlige økonomi kommuner og regioner gennem indgåelse af særlige økonomiaftaler. Hermed lægges loft over handlefriheden – også når det gælder de offentlige arbejdsgivers rammer for overenskomstforhandlingerne med lønmodtagernes repræsentanter. Med finansministerens dobbeltrolle – både som kassefører for samfundsøkonomien og som øverste arbejdsgiverrepræsentant – har regeringen midler til at holde de kommunale og regionale arbejdsgivere i snor vedrørende de overordnede linjer.

Frem til og med OK 2005 var regeringen da også repræsenteret i Kommunernes Lønningsnævn, hvor de formelle mandater blev givet til forhandlingerne på det kommunale og amtslige område, og hvor den formelle godkendelse af forlig fandt sted. Reelt kunne de kommunale og amtslige arbejdsgiverparter dog – inden for de overordnede rammer – styre deres egne forhandlinger suverænt.

Denne situation er ændret med kommunalreformen fra 1. januar 2007. De nye regioner har en mindre selvstændig status end amterne, hvorimod kommunerne ikke har fået ændret deres position. Det har givet sig udtryk i, at der nu er to adskilte nævn henholdsvis for kommunerne – svarende til det hidtidige system – og for regionerne – med den væsentlige ændring, at statens repræsentant har vetoret. Personalestyrelsen og finansministeren udtalte i 2008, at denne ret kun vil blive brugt under helt ekstraordinære omstændigheder, men det er ikke desto mindre formelt juridisk en indskrænkning af handlefriheden i Regionernes Løn-

nings- og Takstnævn (RLTN). Forløbet af OK 2008 viste også en skærpet statslig styring, men især gennem afslutningen af konflikten fik regionerne i praksis demonstreret en selvstændig kurs.

Ændringerne af lønningsnævnene betyder ikke, at KL i modsætning til Danske Regioner kan agere fuldstændigt selvstændigt. Der foregår en løbende koordinering med Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) og finansministeren – ligesom der på lønmodtagersiden er en gensidig orientering på tværs af det statslige og det kommunale område.

Til og med OK 08 var forhandlingsfællesskabet KTO for lønmodtagergrupperne på det regionale/amtskommunale område den centrale koordinerende modpart for KL og RLTN. Da Sundhedskartellet efter OK 2002 forlod KTO, kom deres realitetsforhandlinger således til at foregå i forlængelse af aftalerne mellem KL og KTO samt RLTN og KTO. Det var således KTO, der med de respektive arbejdsgivere, fastlagde de overordnede linjer. Men inden for de dermed fastsatte rammer kunne f.eks. Sundhedskartellet aftale en tilpasning i forhold til medlemsgruppernes særlige vilkår med arbejdsgiverne.

I optakten til OK11 var det imidlertid ikke muligt at indgå en fælles forhandlingsaftale for de tværgående forhandlinger med alle medlemmer af KTO på det regionale område. FOA og AC var således ikke en del af køreplansaftalen. På baggrund af drøftelser mellem parterne blev man dog enige om så vidt muligt at forhandle fælles tværgående krav sammen – det gjaldt også med Sundhedskartellet. Enhver part kunne dog på et hvilket som helst tidspunkt vælge at udgå af de fælles forhandlinger for et givent emne eller tema.

I optakten til OK 13 lykkedes det derimod de fire forhandlingsfællesskaber at indgå en fælles køreplansaftale. Forhandlinger af alle generelle temaer og generelle aftaler forgår derfor i udgangspunktet i fællesskab mellem RLTN på den ene side og KTO, Sundhedskartellet, AC og FOA på den anden side. Der er dermed lagt op til et mere koordineret forløb end ved OK11, som mange af de involverede oplevede som kaotisk. Men, som det var tilfældet i 2011, kan et hvert af de fire forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden på et hvilket som helst tidspunkt meddele, at de ikke indgår i forhandlinger om et generelt tema eller aftale.

Hierarkiet i det offentlige aftalesystem kan på denne baggrund opstilles på følgende måde:

- 1) Det samlede overordnede niveau afgøres ved det statslige bord direkte mellem finansministeren og CFU eller indirekte af finansministeren gennem koordineringen med kommuner og regioner.
- 2) Kommunerne lægger i forhold til den overordnede ramme og reguleringsordningen linjerne for det kommunale og regionale område i forhandlingerne med KTO. Der er mulighed for tilpasning i forhold til de særlige forhold i den kommunale sektor.
- 3) Regionerne med staten på sidelinjen i RLTN bindes af de overordnede linjer, der er lagt på det statslige og kommunale område, men kan gennem forhandlingerne med KTO/AC/FOA/Sundhedskartellet sikre en tilpasning i forhold til særlige regionale forhold.

4) Hierarkiet kan således på arbejdsgiversiden fastslås som følger: 1) Finansministeren og Moderniseringsstyrelsen (tidligere Personalestyrelsen), 2) KL og 3) Danske Regioner.

5) Hierarkiet kan på lønmodtagersiden tilsvarende opstilles på følgende måde: 1) CFU, 2) KTO og 3) KTO/AC/FOA/Sundhedskartellet.

Det skal understreges, at et sådant over- og underordningsforhold kun gælder de helt generelle, tværgående spørgsmål som den samlede ramme og reguleringsordningen i forhold til lønudviklingen i den private sektor.

I mange andre spørgsmål har der udviklet sig forskellige systemer på de offentlige hovedområder og dermed også etableret en udstrakt frihed til, at parterne kan følge deres egne veje. Det gælder fx væsentlige forhold som lokal løndannelse / Ny Løn og samarbejdssystemet. Herigennem har det også været muligt for det kommunale område i væsentlige spørgsmål at lægge linjen. Det gjaldt fx med indførelse af fuld løn under barselsorlov og arbejdsmarkedspension i 1989.

FAOS
04.12.12