

## **Konflikt. Politikerne står parat i kulissen**

### **ANALYSE**

Politiken 22. marts

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Den danske aftalemodel bygger på princippet om overenskomstparternes selvregulering, men samtidig har der siden 1930'erne udviklet sig en praksis for politiske indgreb, der standser truende konflikter på arbejdsmarkedet. Som det fremgår af vedstående skema, har der siden 1933 af Folketinget været gennemført en lang række indgreb, der enten har hindret en storkonflikt i at bryde ud eller har standset en løbende konflikt.

Denne form for politisk intervention har således udviklet sig til at være en integreret del af den danske aftalemodel. Parternes frie forhandlingsret – og herunder mulighederne for at anvende konfliktmidler i forbindelse med overenskomstfornyelserne – har som hovedregel vist sig at være en særdeles effektiv metode til regulering af løn- og arbejdsvilkår. Konfliktrisikoen er en forudsætning for at opnå de nødvendige indrømmelser fra parter med potentielt konfliktende interesser, og derfor er det en del af systemet, at der også med relativt store mellemrum udbryder strejker og lockouter. Men det har været holdningen hos de politiske aktører, at sådanne konflikter må være kortvarige. Hvis der ikke er udsigt til en relativ hurtig ny forhandlingsrunde og dermed følgende forlig, er det blevet praksis, at regering og folketing griber ind og standser de løbende konflikter, før de får større samfundsmæssige konsekvenser økonomisk og politisk.

I en situation, hvor forhandlingsforløbet på transportområdet truer med at kaste landet ud i en storkonflikt – på trods af at langt hovedparten af overenskomsterne er forhandlet på plads – er det aktuelt nærmere at se på, hvordan regering og folketing på denne måde har grebet ind i tilspidsede situationer på arbejdsmarkedet.

Ud fra princippet om, at politiske løsninger skal være mindst muligt indgribende i forhold til arbejdsmarkedets parter og situationen i de aktuelle forhandlinger, tegner der sig to hovedmetoder.

- 1) Ophøjelse af mæglingsforslag eller evt. mæglingskitse til lov, hvis sådanne forslag eller skitser foreligger,
- 2) Forlængelse af de gældende overenskomster, når der ikke er fremsat mæglingsforslag.

Det kan betegnes som de minimalistiske metoder, hvor de politiske aktører holder sig fra at pleje egne politiske interesser i forbindelse med et indgreb af respekt for hovedprincippet i den danske model: parternes selvregulering.

1960'erne og 1970'ernes indgreb adskiller sig ved i stigende grad at bygge på en ren indkomstpolitisk tankegang, hvor parternes frie forhandlinger afløses af regule-

ring via et institutionaliseret trepartssystem. Det var tydeligt, at ikke mindst LO i den periode ønskede en udvikling præget af et tæt samspil med det politiske system. Men også den konservativt ledede regering i 1980'erne gennemførte i 1985 et indgreb præget af en indkomstpolitisk tankegang. Der blev satset på ved lov at fastsætte meget snævre lønrammer, som det så viste sig umuligt at få realiseret, fordi man politisk ikke turde tage det nødvendige ekstra skridt: direkte at stoppe muligheden for lokale lønforhandlinger i virksomhederne inden for mini-mallønsområdet.

Med fælleserklæringen fra december 1987 blev markeret en tilbagevenden til hovedprincipperne i den danske model. Samtidig blev fra begyndelsen af 1990'erne overenskomsternes bredde udvidet, så en række velfærdsspørgsmål er blevet en del af overenskomsterne. Det har skabt en stigende politisk interesse for overenskomsternes indhold. Da der kom en storkonflikt i 1998, blev den derfor ikke stoppet politisk med den minimalistiske metode: at ophøje det nedstemte mæglingsforslag til lov. Regeringen lagde sammen med et flertal i Folketinget ekstra omsorgsdage oveni. Det harmonerede med den familiepolitiske dagsorden, som regeringen havde forsøgt at skabe før og under forhandlingerne, samtidig med at det måske kunne gøre indgrebet mere populært, og dermed ikke føre til en negativ vælgerstemning forud for den vigtige afstemning om Amsterdamtraktaten senere i maj 1998. Det var således i høj grad de taktiske politiske interesser, der vejede tungest, og ikke hensynet til parternes selvregulering.

Hovedreglen ved politiske indgreb har været, at de er vedtaget i Folketinget med brede politiske flertal. Alle indgreb på nær to er gennemført af socialdemokratiske ledede regeringer. Under socialdemokratiske regeringer har enten Venstre eller Konservative altid stemt for. Nogle gange har et af de to store borgerlige partier stået uden for. Den eneste undtagelse fra reglen er indgrebet i 1985, som blev gennemført alene af det borgerlige flertal mod den samlede opposition – herunder Socialdemokratiet.

Der er enkelte gange af Folketinget lagt noget oveni i forhold til niveauet i parternes egne forhandlinger. Sådanne brud på aftalemodellens forudsætninger har enten begrundet sig i at skabe politisk accept i den brede vælgerbefolkning eller at tilgode-se et tema, som har haft vægt i forhandlingsforløbet. Det gælder fx en ekstra ferieuge i 1979 og en times arbejdstidsnedsættelse i 1985. Tilsvarende var mere fritid det store tema i 1998, og kombineret med regeringens familiepolitiske tema blev det til et par ekstra omsorgsdage i indgrebet.

Under forhandlingerne i 2007 findes ikke et sådant ekstraordinært tema – bortset fra løn, som der ikke er tradition for at honorere politisk. Generelt set tegner der sig et mønster, hvor det kun er marginale ændringer, der kommer ud af en konflikt, hvad enten den sluttes med et nyt forlig/mæglingsforslag eller et politisk indgreb. Eksempelvis kan nævnes konflikten på transportområdet i 1961, hvor der i et nyt mæglingsforslag var tilføjet 10 øre yderligere i lønstigning. Det blev gældende ved lov, da arbejdsgiverne stemte imod det ændrede mæglingsforslag.

I de tilfælde, hvor der ikke har foreligget et fuldt, gennearbejdet mæglingsforslag, men kun en mæglingsskitse eller slet ikke nogen resultater, har udgangspunktet for indgreb været en forlængelse af de gældende overenskomster med elementerne i den eventuelle mæglingsskitse tilføjet. Samtidig er der i sådanne situationer, hvor Folketinget skal agere mere direkte, ofte afsat særlige puljemidler, som det overlades til parterne at fordele i overenskomstperioden under den forudsætning, at afgørelsen

træffes af en opmand, hvis parterne ikke selv kan nå til enighed. Denne form for paritetiske nævn indgår således i indgrebene fra 1975, 1979 og 1985.

Det er vigtigt, at der er sket en ændring af overenskomststrukturen, der også ændrer forudsætningerne for indgreb – specielt i de tilfælde, hvor der ikke foreligger mæglingsforslag. Hvor de generelle forhandlinger tidligere blev gennemført direkte af hovedorganisationerne, LO og DA, er der i dag tale om såkaldt decentrale forhandlinger, hvor hele forhandlingsstoffet forhandles af parterne i de enkelte sektorer. Ud fra erfaringerne med indgreb i overenskomstsystemetts historie ville et evt. indgreb på den baggrund kunne tage afsæt i de indgåede forlig på de områder, hvor parterne selv er nået til enighed, mens metoden med forlængelse af overenskomsterne suppleret med en ramme til forhandling i paritetiske nævn kunne være en mulighed på de områder, hvor der ikke er indgået forlig.

### **Konflikter og indgreb på LO/DA-området 1933-1998**

#### 1933 Indgreb

Forbud mod arbejdsstandsninger og 1-årig forlængelse af alle overenskomster ved lov. Arbejdsgiverne imod (Kanslergadeforliget).

#### 1936 Konflikt/indgreb

5 ugers lockout standset af ad hoc-nedsat tvungen voldgift. Reelt dog gennemførelse af mæglingsforslag godkendt af arbejderne og forkastet af arbejdsgiverne.

#### 1937 Indgreb

Mæglingsforslag ophøjet til lov efter godkendelse af arbejderne og forkastelse af arbejdsgiverne.

#### 1940-45

Permanent tvungen voldgift, der afgør alle stridsspørgsmål mellem arbejdere og arbejdsgivere under den tyske besættelse.

#### 1946 Konflikt/indgreb

Enighed på de fleste områder, men strejke for 30.000 arbejdsmænd under DAF. Konflikt standses efter 4 uger, da Rigsdagen ophøjer et mæglingsforslag til lov. Forslaget godkendt af arbejdsmændene. Forkastet af arbejdsgiverne.

#### 1956 Konflikt/indgreb

Storkonflikt standses af Folketinget, der ophøjer mæglingsforslag til lov. Forslaget forkastet af arbejderne, godkendt af arbejdsgiverne.

#### 1961 Konflikt/indgreb

Forhandlingsregler med gruppdeling fører til vedtagelse af mæglingsforslag i 6 ud af 8 grupper. Arbejderne stemmer imod i jernindustrien og på transportområdet, hvor konflikter bryder ud. Efter knapt 2 uger fremsættes et justeret mæglingsforslag i jernindustrien, og konflikten sluttet, da det vedtages. Først på dette tidspunkt lykkes det at formulere et justeret mæglingsforslag på transportområdet, der lægger 10 øre ekstra på timelønnen. Forslaget vedtages af arbejderne, men forkastes af arbejdsgiverne. Efter godt 5 uger sluttet herefter forhandlingsforløbet på LO/DA-området med et politisk indgreb, der ophøjer mæglingsforslaget på transportområdet til lov.

### 1963 Indgreb

Forligsmanden forlænger de gældende overenskomster 2 år ved lov, efter at forligsmanden opgav mægling. Tillæg til lavtlønnede og indførelse af ATP. Indgrebet sker på baggrund af underhåndsforståelse med fagbevægelsen.

### 1973 Konflikt

Der kan ikke fremsættes mæglingsforslag, og derfor startes en storkonflikt. Efter to uger lykkes det med statsministerens aktive medvirken at få skabt grundlaget for et forlig, der dermed standser konflikten.

### 1975 Indgreb

Både LO og DA har modsat sig fremsættelse af et mæglingsforslag på grundlag af en mæglingsskitse fra forligsmanden. Mæglingsskitzen ophøjes til lov. Men dog skal parterne i overenskomstperioden forhandle tilpasning af akkordsystemet inden for *en ramme* svarende til en værdi af 60 øre pr. time. Desuden forskellig lovgivning til regulering af prisudviklingen mv.

### 1977 Indgreb

Mæglingsforslag, der er vedtaget af LO-forbundene, men forkastet af arbejdsgiverne, ophøjes til lov. Mæglingsforslaget indeholder indførelsen af en garantibetaling - det nærmeste Danmark har været ved en lovfastsat minimumsløn, men der var i første omgang tale om et forlig mellem parterne, som blev gjort til lov, da det ikke blev vedtaget.

### 1979 Indgreb

Folketinget forlænger ved lov de gældende overenskomster i 2 år med visse justeringer, da forligsmanden må opgive mægling. Det sker i forståelse med fagbevægelsen efter længere forberedelser og imod arbejdsgivernes protester. Indgrebet gennemføres af SV-regeringen imod De Konservatives stemmer. Suspenderede dyrtidsportioner omsættes til den 5. ferieuge. Derudover hæves garantibetalingen. Indgrebet afsætter desuden rammer, der skal fordeles gennem forhandlinger mellem parterne. Kan de ikke enes, foretages afgørelsen af Overenskomstnævnet af 1939.

### 1985 Konflikt/indgreb

Den 24. marts bryder en storkonflikt ud, da det viser sig umuligt at fremsætte mæglingsforslag, men inden en uge har den borgerlige regering ved lov den 30. marts standset konflikten. Regeringen vælger at formulere sin egen snævre indkomstpolitiske løsning, selv om der foreligger "udkast til en skitse til et mæglingsforslag", som LO underhånden har accepteret, og DA afvist. Indgrebet gælder såvel LO/DA-området mv. på det private arbejdsmarked som den offentlige sektor. Regeringen forlænger de eksisterende overenskomster med to år, men dog med mulighed for lønstigninger i perioden inden for en ramme på 2 pct. det første år og 1 ½ pct. det andet år. Derudover nedsættes arbejdstiden fra 40 til 39 timer. Den endelige fordeling af en del af resultatet blev overladt til overenskomstparterne selv gennem nedsættelse af *paritetiske nævn*. Kunne parterne ikke enes blev fordelingen afgjort af en opmand.

Indgrebet gav anledning til voldsomme protestmanifestationer, der først ebbede ud efter en uges tid. Det viste sig umuligt at holde den snævre lønramme, da regeringen ikke var parat til ved lov at stoppe lønforhandlingsmulighederne i virksomhederne på minimallønsområdet.

#### 1998 Konflikt/indgreb

Efter en lang besværlig forhandlingsrunde præget af politisk indblanding og en hård arbejdsgiverlinie opnås der først i slutningen af marts de nødvendige forlig, der kan danne basis for et mæglingsforslag. Da forslaget ikke opfylder forventninger om et afgørende skridt i retning af den 6. ferieuge, bliver det stemt ned, og en storkonflikt bryder ud den 27. april. Under konflikten forsøger LO og DA at finde en løsning ved at skære i den aftalte pensionsudbygning i forligene til fordel for mere frihed. Da der stadig er lange udsigter til et forlig beslutter regeringen at gribe ind. Udgangspunktet er de indgåede forlig og mæglingsforslaget og den ombytning af pension og frihed, der lå i forhandlingerne mellem hovedorganisationerne.

I Folketingets indgreb, der blev vedtaget den 7. maj efter 10 dages konflikt, er der ved at lette byrderne på arbejdsgiverne gennem fjernelse af den netop indførte sygeskat plads til yderligere at lægge et par ekstra omsorgsdage ovenpå.

#### Kilder

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen. 1993. Den danske model. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen. 1996. Forligsmagerne. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen. 2006. Fra storkonflikt til barselsfond. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

LO's og DA's årsberetninger mv., herunder fra LO og DA.

#### Note

De nævnte konflikter og indgreb er alene indgreb i forhold til hele LO/DA-området eller væsentlige dele af dette område. Derudover er gennem årene foretaget en lang række indgreb i forhold til enkeltområder. Det drejer sig om mellem 30 og 40 indgreb i perioden fra 1933 til i dag. I de senere år er eksempelvis strejker på sygehusområdet i den offentlige sektor blevet standset med lovgivning. I perioder har der desuden været gennemført økonomisk-politiske indgreb uden for de almindelige aftalefornyelser. Det gjaldt især 1970'erne og 1980'erne. I 1970'erne blev der således gennemført stramninger af den dengang gældende automatiske dyrtidsregulering, og i 1980'erne blev denne form for lønregulering først suspenderet og derefter afskaffet ved lov i gennemførelsen af den øko-nomiske genopretning, der ændrede det danske samfund fra en højinflations- til en lavinflationsøkonomi.

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er professorer og arbejdsmarkedsforskere ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.*

FAOS

19.03.07