

## Den politisk styrede offentlige aftalemodel

*Aftalemodellen i den offentlige sektor adskiller sig fra det private arbejdsmarked ved i sidste instans at være politisk styret. Derfor er muligheden for politisk indblanding en del af systemet. Det stiller særlige krav til timing og tilbageholdenhed, som man ikke har set meget til under OK 13*

### ANALYSE

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

FAOS information nr. 1 2013

**DEN IKKE HELT AFSLUTTEDE OVERENSKOMSTRUNDE** i den offentlige sektor har været præget af diskussion om politisk indblanding. Ikke mindst de lærergrupper, som er blevet mødt med konfliktudløsende krav om ændrede arbejdstidsregler, har argumenteret med, at både regeringen og KL dermed bryder med den danske model.

Dette argument rammer lige ned i kernen af det særlige danske reguleringssystem, men den overser en afgørende pointe. Der er med udgangspunkt i det private arbejdsmarked blevet udviklet et samlet dansk system, der kan betegnes som den danske model. Den dominerende reguleringsform via kollektive overenskomster gør sig således gældende både i den private og den offentlige sektor. Men der er stadig en væsentlig forskel på de to områder.

### Økonomisk vs. politisk styring

Løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor er i sidste instans baseret på politisk styring – i kontrast til den private sektors markedsstyring. Hvor de private arbejdsgiveres ledelsesret bygger på den private ejendomsret, er ledelsesretten i den offentlige sektor begrundet i et overordnet demokratisk princip. Der er intet over og intet ved siden af Folketinget.

Den offentlige arbejdsgiver kommer til at indtage flere forskellige roller. Den offentlige arbejdsgiver er, når det gælder løn- og arbejdsvilkår, modpart til lønmodtagernes repræsentanter. Men samtidig er den offentlige arbejdsgiver

også repræsentant for samfundets politiske myndighed og derudover politisk aktør. Politisk indblanding er en del af det offentlige aftalesystem.

### **Timing og tilbageholdenhed**

Der er også et hierarki på arbejdsgiversiden, hvor staten både fastsætter de overordnede økonomiske rammer og rammerne for velfærdspolitikken, som regioner og kommuner må arbejde inden for. Dette system er personificeret i finansministeren, der som arbejdsgiver sidder direkte over for lønmodtagernes repræsentanter og derudover er hovedansvarlig for den overordnede samfundsøkonomi.

Finansministeren ifører sig ganske vist forskellige kasketter, når han udøver de forskellige roller, men hovedet under kasketterne er det samme. Derfor påvirker det aftaleforhandlingerne stærkt, når et flertal i Folketinget ønsker at gennemføre reformer af betydning for ansættelsesvilkårene, fx indførelsen af heldagsskolen. Arbejdsgiverne må som politisk aktør udøve en vis tilbageholdenhed med at gennemtrumfe en politisk dagsorden. Ellers kan man ikke fastholde et forhandlingssystem med en høj grad af selvregulering. En sådan timing og tilbageholdenhed har ikke ligefrem præget hverken Finansministeriet eller KL under OK 13, hvor et udspil til en folkeskolereform, der eksplicit bygger på ændrede arbejdstidsregler som en væsentlig finansieringskilde, blev lagt frem kort tid før starten på overenskomstforhandlingerne.

### **Konflikt og/eller konsensus**

Viljen til kompromis har ikke været særlig synlig. Arbejdsgiverne har ultimativt fremført et konfliktudløsende krav, som fik gymnasielærerne til nødtvungent at acceptere et nyt system, og som har ført til lockoutvarsler fra henholdsvis Finansministeriet og KL mod de øvrige lærergrupper, som hidtil har nægtet helt at opgive deres særlige arbejdstidsregler.

Men er det et brud på den danske model? Det er ganske vist en afvigelse fra den sædvanlige forligsvilje, men den danske model er et konfliktløsningssystem. Parterne accepterer deres potentielt konfliktende interesser, og det indebærer i undtagelsestilfælde anvendelsen af strejke eller lockout. Set i det perspektiv er den truende lockout netop et resultat af modellens grundlæggende logik.

Overenskomstforhandlinger er når alt kommer til alt også et spørgsmål om magt, og i den nuværende krisesituation er lønmodtagersiden svækket. Derfor kan arbejdsgiverne benytte deres overtag til at få gennemført reformer, som det ellers ikke ville være muligt at realisere. En vis tilbageholdenhed anses dog som regel at være fornuftig, fordi overenskomstforhandlinger er en fortløbende proces, og der kommer mange efterfølgende runder, hvor der kan siges 'tak for sidst'.

### **Den professionsbaserede dobbeltstrategi**

Sammenblandingen af politik og aftaleforhandlinger er heller ikke noget, der er forbeholdt de offentlige arbejdsgivere. Ikke mindst professionsbaserede grupper – som folkeskolelærere og gymnasielærere – bygger deres faglige styrke på et uddannelsesmæssigt fællesskab. Det betyder, at organisationerne som regel anvender en dobbeltstrategi, hvor de *både* kæmper for at sikre løn- og arbejds-

vilkår via overenskomstsyste­met og arbejder for at få indflydelse på skolelovgivningen via det politiske system. Det kan således ses som et tilbageslag for Danmarks Lærerforening, at man ikke blev inddraget i forarbejdet til den nye folkeskolereform.

Det er et problem for folkeskolelærerne, at deres forening bliver trynet både overenskomstmæssigt og politisk. Men spørgsmålet er, om det ikke ender med at blive et lige så stort problem for KL og regeringen. Det er trods alt lærerne, der skal implementere en ny reform og sikre dens succes.

Lærernes desperation kom til udtryk, da formanden for LC og DLF, Anders Bondo Christensen, på et møde tirsdag den 5. marts sagde, at han for første gang står i en situation, hvor han ”... ikke kan anbefale unge mennesker at uddanne sig til folkeskolelærere.” Det er lige før, det ligner den berømte kongresudtalelse fra 8. maj 1981, hvor lærerne frasagde sig ansvaret for folkeskolen. Et udtryk for den radikale fagforeningsideologi, der på det tidspunkt var ved at slå igennem – på professionstankegangens bekostning.

I anden halvdel af 1980’erne blev denne beslutning forkastet, og foreningen forsøgte igen at lægge en linje, hvor det fagpolitiske og det professionsmæssige blev kombineret. Man skulle ’gå på to ben’. Denne dobbeltstrategi er som hovedregel blevet fulgt siden med undtagelse af indførelsen af det rigide optællingsbaserede aftalesystem, som blev gennemført i en aftale med KL i forbindelse med lærernes overgang fra det statslige til det kommunale aftaleområde i 1993.

### **Fleksible lokale aftaler**

Siden har man med forskellige revisioner af arbejdstidsreglerne forsøgt at mindske det bureaukratiske optællingstyranni. Det blev set som en hindring for udøvelsen af lærerprofessionen – ikke mindst af Anders Bondo Christensen, der som formand derfor har arbejdet for nye regler. Det lykkedes i aftalen med KL i 2008, hvor regelsættet blev forenklet med mulighed for fleksibel tilpasning i lokale aftaler mellem lærerkredsene og de enkelte kommuner.

Faktisk har det system givet gode resultater for begge parter. I en del aftaler indgår således en øget undervisningstid – som netop er arbejdsgivernes hovedmål under OK 13. Spørgsmålet er, om det er nok, som lærerne mener det, eller om en ny reform kræver helt nye arbejdstidsregler, som arbejdsgiverne påstår.

Svaret blæser i vinden, men i hvert fald kan det slås fast, at mediernes påstande om lærernes betontankegang og centraliserede arbejdstidsregler er i modstrid med de faktiske forhold. Det udelukker ikke, at arbejdsgiverne kan have en pointe, når de siger, at det er nødvendigt at bløde yderligere op. Men tilbage står et indtryk af, at en mere smidig arbejdsgiverstrategi kunne have skaffet de nødvendige resultater – uden den hårde konfrontation og den dermed følgende risiko for skadevirkninger i gennemførelsen af den nye folkeskolereform.

FAOS

18.03.13