

Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor

ANALYSE

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Den hidtil mest omfattende konflikt på det offentlige arbejdsmarked fandt sted i foråret 2008. Det var kulminationen på et overenskomstforløb, der i usædvanlig grad var præget af politikere, der blandede sig i parternes forhandlinger for at fiske stemmer, og af parter, der via det politiske system forsøgte at opnå forbedringer, som ikke kunne sikres ved forhandlingsbordet. Nogle optrådte som forumshoppere, der i første omgang valgte det politiske bord, hvor gevinsten tilsyneladende var størst, men de endte alle i den klassiske rolle som forligsmagere ved aftalesystemets forhandlingsbord, da det politiske kort viste sig uden værdi.

Forløbet af OK 2008 rejste en debat om fremtiden for aftalesystemet i den offentlige sektor. Bogens formål er at bidrage til denne diskussion. Bogen indeholder en tæt beskrivelse af hele overenskomstforløbet.

Forhandlingskulturens betydning dokumenteres, og herunder afdækkes de uformelle relationer, der på nøgletidspunkter var afgørende for forløbet.

Bogens hovedkonklusioner:

- *Exitstrategi.* Efter mere end otte ugers strejke var de organisationer, der fortsat var i konflikt, ved at udtømme deres økonomiske ressourcer. Samtidig truede sommerperioden, hvor de strejkende på grund af reglerne, ikke kunne holde sommerferie. Hverken økonomien eller det indre sammenhold kunne holde til en konflikt, der løb sommeren over. Derfor var der alvorlige overvejelser om en exitstrategi, hvor de strejkende kunne vende tilbage til arbejdet på de betingelser, der lå i de allerede indgåede forlig.
- *Man ydmyger ikke modparten.* De strejkende organisationer blev reddet på målstregen fra et sådant ydmygende nederlag. Det skete ikke mindst takket være LO's og FTF's pres på regeringen. Der blev åbnet op i tilstrækkelig grad til, at der kunne indgås forlig uden, at nogen af parterne tabte ansigt. Resultaterne kunne endda fremstilles som en halv sejr, men de blev opnået på en måde, der gør det meget lidt sandsynligt, at en tilsvarende konflikt vil blive gentaget under næste overenskomstrunde i 2011. Regeringen og arbejdsgivne levede således op til en af de væsentlige sociale værdier i et konsensusbaseret forhandlingssystem: at man ikke skal ydmyge sin modstander, selv om man kan gøre det.

- *Et kontrolleret frirum.* De strejkende organisationer fik marginalt mere end de organisationer, der indgik forlig, men det var inden for et kontrolleret og dermed acceptabelt frirum. Især set i lyset af de betydelige omkostninger, der var forbundet med at føre konflikt, kan der derfor ikke tales om et egentligt brud på princippet om, at ingen skal belønnes for at gå enegang. Det lykkedes således ikke for alvor for de konfliktende at løsrive sig fra de stærke bindinger, der karakteriserer et centraliseret forhandlingssystem, hvor alle grupper – fra top til bund – forhandler sammen eller samtidig gennem koalitioner.
- *Skævdeling som grundlag for samlet løsning.* OK 2008 viste koalitionsforhandlingens indbyggede problem med at løse enkeltgruppers særlige problemer. Men det lykkedes dog – ikke mindst på grund af presset fra KL – at få indbygget en *skævdeling* i forligene til fordel først og fremmest for FOA's social- og sundhedsmedarbejdere. Denne skævdeling blev fastholdt, selv om FOA forlod de fælles KTO-forhandlinger, og det var alene skævdelingen, der efterfølgende gjorde det muligt at nå til et forlig med FOA.
- *Pres udefra.* I de offentlige aftaleforhandlingers nye historie har det været karakteristisk, at den interne skævdeling mellem lønmodtagergrupperne er blevet afgjort alene i koalitionerne – uden direkte indblanding fra arbejdsgiverne, der så at sige har accepteret den skævdeling lønmodtagerfællesskaberne selv har kunnet nå frem til. OK 2008 er med KL's mere aktive rolle måske en illustration af, at løsningen af enkeltgruppers specifikke problemer netop forudsætter et arbejdsgiverpres udefra på koalitionerne.
- *Oprør fra neden.* Den stærke politiske indblanding i forhandlingsforløbet fra start til slut var en trussel mod aftalemodellens selvreguleringsprincip. Det var det helt *uforudsigelige oprør fra neden* blandt social- og sundhedsmedarbejdere i Vestjylland, der – forstærket af den samtidige turbulente politiske situation med rygter om et snarligt valg – førte til løfter om øremærkede milliardbeløb til særlige grupper. Dermed kom på den ene side forventningsniveauet ud af kontrol og på den anden side fristedes FOA og Sundhedskartellet til at spille det politiske kort. Det var således snarere de særlige omstændigheder end en bevidst fulgt strategi, der resulterede i den politiske indblanding, og da næste runde i 2011 meget sandsynligt vil være præget af helt andre omstændigheder, kan truslen mod parternes selvregulering dermed vise sig at være overstået – i hvert fald i denne omgang.

Der var dog også under OK 2008 tegn på en mere vedvarende tendens til større politisk indblanding – i lighed med udviklingen på det private arbejdsmarked. Den danske model har aldrig været en ren aftalemodel, men en kombination af aftaler og understøttende samt supplerende lovgivning. Udviklingen i de seneste tiår har via dobbeltregulering på de velfærdsområder, der er blevet omfattet af de kollektive overenskomster, gået i retning af et tættere samspil og dermed øgede vanskeligheder med at opretholde balancen mellem overenskomster og politik.

Det begyndte med trepartsaftaler i forsommeren 2007, der skulle lette forhandlingsforløbet, men snarere gjorde det vanskeligere, og det fortsatte med de nævnte politiske løfter, der var ved at vælte hele spillet.

- *Forligsmagere og forumshoppere.* Det høje forventningsniveau og presset fra baglandet fik nogle af organisationerne til at optræde som forumshoppere, der søgte at indkassere de politiske løfter om ekstraforbedringer, i stedet for at optræde som forligsmagere ved overenskomstbordet. Forumshopping kan i et længere perspektiv fjerne grundlaget for aftalemodellen, men med afslutningen på OK 2008 blev truslen afmonteret. De politiske løfter blev pakket ned og alle endte som forligsmagere, da konflikterne blev afsluttet med indgåelse af forlig.
- *Arbejdsgiverhierarkiet.* OK 2008 var præget af en stram statslig styring på arbejdsgiversiden. Det var dels et resultat af en fælles forståelse mellem aktørerne om, at der kun kunne opnås forlig, hvis det statslige område gik i front. Dels var det en manifestation af magtforholdene efter kommunalreformen, der trådte i kraft i 2007, og som begrænsede de nye regioners formelle selvstændighed. Finansministerens dobbeltrolle som ansvarlig for den samlede samfundsøkonomi og som offentlig arbejdsgiver har altid været brugt til at fastholde grebet over de øvrige offentlige områder, så det er staten der bestemmer den overordnede økonomiske ramme. Det er et udtryk både for den overordnede politiske styring af det offentlige aftalesystem og for arbejdsgiverhierarkiet, hvor det er staten som repræsentant for den øverste lovgivende og udøvende magt, der lægger linien. Under OK 2008 blev denne generelle styring i flere situationer gjort mere detaljeret, hvilket skabte frustrationer både hos de kommunale og regionale arbejdsgivere og blandt lønmodtagerrepræsentanterne.
- *Stor ståhej for ingenting.* Forløbet af OK 2008 var en illustration af, at de offentlige aftaleforhandlinger kan ses som stor ståhej for ingenting på grund af sammenhængen mellem lønudviklingen på det private og offentlige arbejdsmarked.

Reguleringsordningen er et sikkerhedsnet, der garanterer, at de offentligt ansatte følger med det private område, men det er også en overligger. Lønstigningerne i den offentlige sektor reduceres via reguleringsordningen, hvis de bliver højere end på det private arbejdsmarked. I det lange løb er det således uden betydning, om OK 2008 var endt med 15 pct. i stedet for 12,8 eller 13,3 pct. Forskellen ville være blevet nivelleret via reguleringsordningen.

- *Forligsinstitutionen uden muligheder.* Trods vanskelige odds lykkedes det at indgå generelle forlig for de store lønmodtagerkoalitioner, CFU og KTO. Men tre store områder – FOA, Sundhedskartellet og BUPL – sagde nej til forligene og endte i *Forligsinstitutionen*. Det var tydeligt, at parterne ikke ville renoncere på kravene og stillet over for aktører med ultimative standpunkter var Forligsinstitutionen uden reelle forligsmuligheder. Det var derfor ventet,

at mæglingen måtte opgives, således at FOA og Sundhedskartellet kom i konflikt. I sidste øjeblik lykkedes det dog for BUPL og KL at skrue et nyt resultat sammen, der blev sendt til urafstemning hos medlemmerne. Det endte med et klart nej, hvorefter BUPL også blev en del af konflikten, der til gengæld på det tidspunkt var slut for FOA's kommunalt ansattes vedkommende og snart også for de regionalt ansatte.

- *Pejlemærker.* Denne forskydning i konfliktstarten svækkede de konfliktende og var medvirkende til at udskyde et evt. politisk indgreb. Hvis konflikten skulle stoppes måtte det være en samlet løsning, og den kunne vanskeligt gennemføres, fordi man derved greb ind i en demokratisk afstemning om indgåede forlig. Først vedr. BUPL og siden vedr. FOA's to områder blev der sat en række pejlemærker frem til begyndelsen af juni, dvs. datoer hvor man tidligst kunne forvente et evt. indgreb.
- *Stop på tradition for indgreb.* Det er blevet en nærmest integreret del af den danske model, at de politiske aktører stopper konflikter, hvis de har samfundsmæssig betydning, og hvis parterne ikke selv er i stand til at finde en løsning inden for en kortere tidshorisont. Der er da heller ingen tvivl om, at FOA og ikke mindst Sundhedskartellet spillede det politiske kort og satsede på et hurtigt indgreb med fordele til deres medlemsgrupper. Men under OK 2008 greb regering og folketing ikke ind i modsætning til konflikterne på sundhedsområdet i 1995 og 1999.

Det kan ses som starten på en ny praksis på det offentlige arbejdsmarked, men det var måske nok så meget et resultat af den særlige politiske situation, hvor der ikke – som det ellers er vanligt – var et umiddelbart bredt flertal for et indgreb. Kun fremtiden kan vise, hvilken udlægning, der er den rigtige, men det manglende indgreb under OK 2008 kan i sig selv kun vurderes som en styrkelse af aftalemodellens selvreguleringsprincip. Den kendsgerning, at ingen aktører i de næste runder kan gå ud fra som en nærmest given sag, at der hurtigt vil komme et indgreb, styrker aftalemodellen. Aktørerne tvinges i højere grad til selv at løse deres interessekonflikter.

- *Nødberedskab som akilleshæl.* Når sårbare områder som sygehuse og ældresektor rammes, skal der i henhold til hovedaftalerne etableres et nødberedskab. At dette nødberedskab fungerede, så der ikke kunne konstateres umiddelbar risiko for liv eller uoprettelige skader, blev af regeringen brugt som et væsentligt argument for, at man måtte undlade at standse konflikterne politisk. Men et tilsvarende beredskab blev etableret under de tidligere konflikter i 1995 og 1999 uden at afholde politikerne fra at gribe ind – alene med henvisning til en mulig risiko.

Det var derfor ikke nødberedskabet i sig selv, der var årsag til det manglende indgreb, men det fik betydende indflydelse på forløbet, at organisationerne under OK 2008 administrerede nødberedskabet så "blødt" af hensyn til kampen om den offentlige mening, at konflikternes effekt blev væsentligt reduceret. Derved blev presset på politikerne for at gribe ind på en måde,

der tilgodeså de strejkende, svækket. Nødberedskabet, der var tænkt som et middel til at sikre befolkningens opbakning, endte således som konfliktenes akilleshæl.

- *Konflikternes særlige karakter.* OK 2008 demonstrerede konflikters særlige karakter i den offentlige sektor. De offentlige arbejdsgivere rammes ikke på samme måde som private virksomheder økonomisk på grund af produktionsstopet. Især for kommunerne var det en ren besparelse i millionklassen, mens de strejkende organisationers økonomi blødte. Presset på de offentlige arbejdsgivere er derfor først og fremmest politisk. Hvis der skal opnås resultater ved en konflikt, er det derfor afgørende at sikre befolkningens sympati. Derfor var OK 2008 i ganske særlig grad præget af kampen om den offentlige mening.

Organisationerne stod stærkt – om end sympatien var lettere aftagende hen imod konfliktenes afslutning. Men det var – bl.a. på grund af nødberedskabet – ikke tilstrækkeligt til at presse større indrømmelser igennem.

- *Offentlig eksponering.* OK 2008 var stærkt eksponeret i medierne – bl.a. fordi FOA og Sundhedskartellet mere end nogensinde anvendte en aggressiv og professionelt styret mediestrategi. Da et afgørende gennembrud forudsatte politisk tilførte midler, blev der til tider forhandlet mere gennem medierne end ved forhandlingsbordene.
- *Uformelle relationer.* Det skarpe offentlige søgelys blev i sig selv en hindring for at opnå forlig. Stærkt eksponerede nærmest ultimative krav fører sjældent til resultater. Forudsætningen for at nå til forlig i et centraliseret koalitionsbaseret aftalesystem præget af indbyrdes konfliktende interesser er tillidsbaserede uformelle relationer.

Der må skabes et rum, hvor man uden pres fra baglandet kan afprøve forligsmulighederne. Der må kunne holdes møder, der ikke har fundet sted, der er absolut fortrolige og med tavshed udadtil. En sådan situation lykkedes det med LO's aktive medvirken at skabe mellem KL og FOA, da kursen her efter næsten tre ugers konflikt blev lagt om fra konfrontation til forlig. Set fra KL's side blev forliget med FOA dog opnået på trods, idet FOA ikke overholdt forudsætningen om tavshed udadtil i den afgørende forhandlingsfase. Her blev ønsket om at informere medlemmerne og offentligheden vægtet højere end det tillidsbaserede og uformelle forhold til modparten.

Der er indbygget et dilemma mellem medlemsdemokratiets fordring om åbenhed og nødvendigheden af det lukkede rum, men et koalitionsbaseret forhandlingssystem kan kun fungere, hvis der i sammenhæng med afgørende uformelle kontakter skrues ned for offentligheden. Man skal kunne holde kæft med tilbagevirkende kraft.

- *Langsigtet ligelønsdagsorden.* De konfliktende fik sat en ligelønsdagsorden – men der var og er ikke nødvendigvis samme mål med denne dagsorden i

FOA, Sundhedskartellet og BUPL. Det er en dagsorden, der især for sundhedsorganisationerne går mange årtier tilbage, og som formentlig vil præge billedet i flere årtier endnu. Resultatet af denne ligelønsdagsorden skal derfor vurderes i et langsigtet perspektiv. Spørgsmålet er i første omgang, om der vil komme synlige resultater ud af den lønkommission, der blev nedsat som en følge af OK 2008, og som offentliggør sin rapport i maj 2010.

- *OK 2011.* Nye økonomiske omstændigheder – højkonjunkturen, der er blevet afløst af en alvorlig krise med voksende arbejdsløshed og dermed – i hvert fald for en tid – har begrænset rekrutterings- og fastholdelsesproblemerne på det offentlige arbejdsmarked – gør det mindre sandsynligt med umiddelbare resultater allerede i forbindelse med OK 2011.
- *Opsamling.* Den samlede konklusion må blive, at den offentlige aftalemodel trods det turbulente forløb af OK 2008 overlevede og efter omstændighederne har det godt. Det lykkedes trods vanskelige odds at indgå generelle forlig omfattende langt hovedparten af organisationerne såvel på det statslige som på det kommunale og regionale område. Og det lykkedes i et af disse forlig (mellem KTO og KL) at få indbygget en skævdeling til fordel for især nogle af FOA's medlemsgrupper, således at der efter nogle ugers konflikt forelå et grundlag, der kunne danne udgangspunkt for et forlig, der igen var forudsætningen for afslutningen af konflikten med forlig på de resterende områder, dvs. for Sundhedskartellet og BUPL.
- *Større partsansvar.* Den massive politiske intervention under de særlige omstændigheder, der påvirkede optakten til OK 2008, truede selvreguleringsmodellen, men regeringens efterfølgende tøven med at gennemføre et politisk indgreb, styrkede igen partssystemet. Trods konflikterne endte det således med forlig hele vejen rundt. Det faktum, at ingen af aktørerne i de næste runder kan forvente, at der nærmest pr. automatik bliver gennemført et indgreb, som det indtil OK 2008 var den almindelige praksis, binder parterne til selv at søge en løsning ved forhandlingsbordet.

Fakta om bogen

1. udgave 2009
406 sider, indbundet
Pris kr. 480,- (inkl. moms)
Kan bestilles på www.djoef-forlag.dk
ISBN 978-87-574-2055-5
Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er professorer og arbejdsmarkedsforskere ved forskningscenteret FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

FAOS
26.10.09