



074

Velfærdsreform eller medlemsrettigheder

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

februar 2007

ISBN 87-91833-07-8

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds - og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
PO Box 2099
DK – 1014 Copenhagen K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Velfærdsreform eller medlemsrettigheder	3
Arbejdsgivernes bekymring	3
Aftalesystemet bygger på områdeoverenskomster.....	4
Det juridiske spil.....	5
Et lille hjørne	5
Arbejdsmarkedspension og uddannelse.....	6
Det politiske spil.....	7
Presset på LO-fagbevægelsen.....	8

Velfærdsreform eller medlemsrettigheder

Skal OK 2007 bidrage til en løsning af den etablerede fagbevægelses problemer med at fastholde og rekruttere medlemmer eller skal overenskomstforhandlingerne være det første afgørende skridt i en ny velfærdsreform – Kan princippet med områdeoverenskomster fastholdes, hvis der i overenskomsterne indføres bestemmelser med selektive rettigheder til medlemmerne af de overenskomstbærende organisationer – Er det et enten-eller eller er det et både-og?

Selektive rettigheder til fagforbundenes egne medlemmer er blevet et væsentligt tema undervejs i OK 2007. Det er blevet fremført i medierne af LO som et led i kampen mod de alternative eller gule fagforeninger og et forsøg på derved at vende den nedadgående tendens i medlemsudviklingen. Det er specielt indførelsen af forbedrede muligheder for *efter- og videreuddannelse*, der er blevet fremhævet som et område, hvor man med fordel kunne reservere rettighederne til de overenskomstbærende organisationers medlemmer. Det er dermed ikke noget ligegyldigt emne, idet det bredt i fagbevægelsen er blevet set som det krav, der for alvor kan give OK 2007 perspektiv.

Forbedringer af vilkårene for efter- og videreuddannelse er et afgørende velfærdsgode, som parterne har forberedt grundigt i trepartsdrøftelser med regeringen. Det er længe i LO og efterhånden også i flere af de store forbund blevet set som afløser for arbejdsmarkedspensionen, der er blevet opbygget siden begyndelsen af 1990'erne. Det er endnu et skridt i retning af den øgede bredde i overenskomsterne, hvor arbejdsmarkedets parter – ofte i et samarbejde med regering og folketing – gennem deres kollektive aftaler tager et medansvar og dermed også får indflydelse på velfærdsområdet.

På de indre linier er det et spørgsmål, der er blevet diskuteret i nogen tid i LO, men i offentligheden er det først for alvor dukket op i forbindelse med, at formanden for LO, Hans Jensen, via et Ritzau-telegram udtalte sig om mulighederne for selektive rettigheder i medierne mandag den 29. januar. Og få dage senere fredag den 2. februar blev der på det lille, upåagtede bagerområde, der er uden for DA/LO-området, indgået en aftale mellem Bager- og Konditormestrene og NNF, som netop indeholdt en uddannelsesfond forbeholdt medlemmerne af NNF.

Arbejdsgivernes bekymring

Som sammenbruddet i overenskomstforhandlingerne på industriens område lørdag den 17. februar viste, er dette spørgsmål blevet en væsentlig hurdle i forhandlingerne. CO-industri krævede sådanne selektive rettigheder eksklusivt for medlemmerne og DI sagde nej til enhver form for forskelsbehandling mellem de ansatte i DI's medlemsvirksomheder. Dermed var videre forhandlinger direkte mellem parterne uden forligsmandens medvirken blokeret.

Det er set fra arbejdsgiverside et i det mindste potentielt systemforandrende krav, og da det ikke i optaksfasen var et emne til drøftelse i sonderingerne mellem de direkte overenskomstparter, virker det generende for arbejdsgiverorganisationerne at blive præsenteret for det nu – specielt fordi arbejdsgiverorganisationerne som udgangspunkt er stærkt betænkelige over for en sådan ændring af det eksisterende overenskomstsystem, der ellers bygger på områdeprincippet, dvs. at alle – både organiserede og ikke-organiserede – i arbejdsgiverorganisationernes medlemsvirksomheder omfattes af overenskomsternes bestemmelser.

Hvorfor er arbejdsgiverne skeptiske i forhold til goder i overenskomsterne reserveret til medlemmerne af de faglige organisationer, der indgår overenskomsterne?

For arbejdsgiverne er fordelene ved regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster, at det sikrer arbejdsfreden i overenskomsternes løbetid. Det er samtidig en overskuelig måde at regulere forholdene på, fordi man med aftaler med en enkelt eller nogle få organisationer kan fastsætte løn- og arbejdsvilkår for en hel branche. Områdeoverenskomsten betyder, at det ikke alene er medlemmerne af de faglige organisationer, der har indgået aftalen, som omfattes af dens bestemmelser. Det gælder også de ikke-organiserede medarbejdere på området, dvs. arbejdsgiverorganisationernes medlemsvirksomheder. Med en enkelt forhandling fastsættes rammebetingelserne for alle. Det samme gælder på virksomhedsniveauet, hvor ledelsen kan nøjes med at forholde sig til en enkelt eller nogle få tillidsrepræsentanter, når løn- og arbejdsvilkår konkret skal forhandles inden for overenskomstens rammer.

Frem til 1980'erne, hvor der var langt flere forbund i LO, var det for arbejdsgiverne ofte nødvendigt at forhandle med en række LO-forbund for at få reguleret løn- og arbejdsvilkår, og de enkelte virksomheder var endda ofte nødt til at være medlem af flere arbejdsgiverorganisationer for at være dækket ind overenskomstmæssigt, fordi virksomhederne ofte arbejdede på tværs af de traditionelle brancheskel. Den store reform af DA, der blev besluttet på generalforsamlingen i 1989 og effektueret i de følgende år, hvor arbejdsgiverorganisationerne blev samlet i nogle få store enheder med Dansk Industri i spidsen, havde som hovedformål at gøre op med denne komplekse forhandlingsstruktur. Bestræbelsen gik på at realisere princippet: én virksomhed – én overenskomst.

Det er ikke lykkedes helt, men en væsentlig forenkling har fundet sted, og arbejdsgiverne ønsker ikke at vende tilbage til situationen med de mange overenskomster.

Aftalesystemet bygger på områdeoverenskomster

Arbejdsgivernes hovedsynspunkt er, at de ønsker at fastholde aftalernes karakter af *områdeoverenskomster*. Det er simpelthen et grundprincip i det danske aftalesystem. For arbejdsgiverne er det vigtigt, fordi det fjerner eller i det mindste begrænser den indbyrdes lønkonkurrence mellem arbejdsgiverne på et bestemt område, og for de faglige organisationer er det vigtigt, fordi det fjerner risikoen for, at uorganiserede lønmodtagere underbyder de organiserede. De faglige organisationer er da også opmærksomme på, at de ikke skal gøre deres medlemmer væsentligt dyrere end de uorganiserede og derfor siges det også, at det kun skal være omhyggeligt udvalgte emner, der reserveres medlemmerne, så man fastholder områdeprincippet fordele – at undgå løntrykkeri – og minimerer ulemperne – at gratisterne får adgang til alle goderne.

Aftalesystemet er en form for monopolisering af reguleringen af løn- og arbejdsvilkår, hvor arbejdsgiverorganisationer og fagforbund sammen indgår kollektive overenskomster for de forskellige brancheområder. Det indebærer, at nye organisationer som hovedregel ikke har mulighed for at tegne overenskomster på områder, der allerede er dækket af kollektive aftaler. Alternative organisationer har søgt at gennembryde denne barriere, men har indtil nu tabt sådanne sager i det arbejdsretlige system. Men vil det stadig være tilfældet, når alle ansatte på virksomheder inden for et givet overenskomstområde ikke længere vil være omfattet af samtlige bestemmelser i de kollektive aftaler?

Det juridiske spil

Hvis vi med OK 2007 kommer til at se starten på en udvikling, hvor flere og flere af overenskomsternes bestemmelser eksklusivt forbeholdes medlemmerne af de overenskomtbærende organisationer, er det et åbent spørgsmål, om de etablerede organisationers monopol kan fastholdes i længden.

Det er muligt, at der rent juridisk ikke er noget at komme efter, men det kan føre til et stærkt politisk og moralsk pres – jf. også dommen over de danske eksklusivbestemmelser fra begyndelsen af 2006, der ifølge den juridiske sagskundskab på området mere udtrykte en politisk tendens i tiden end de juridiske kendsgerninger.

Professor Jens Kristiansen, den fremmeste arbejdsretlige ekspert i Danmark, har udtalt, at det er i overensstemmelse med gældende regler gennem overenskomsterne at udbygge uddannelsesfonde, der alene kommer medlemmerne til gode. Man kan endda henvise til, at der på nogle overenskomstområder allerede findes sådanne fonde.

Den Kristelige Fagbevægelse har henvist til, at denne form for eksklusivitet er i modstrid med forskelsbehandlingsloven, men det afvises af Jens Kristiansen. Han henviser til, at man ved implementeringen af forbudet mod eksklusiv-aftaler omhyggeligt holdt det uden for de almindelige ligebehandlingsbestemmelser og alene holdt sig til et forbud mod forskelsbehandling af ikke-organiserede i forbindelse med ansættelse og afskedigelse i loven om organisationsfrihed. Under ansættelsen skulle der dermed være mulighed for at tilgode særlige grupper, når blot man ikke dermed direkte forringer vilkårene for andre.

Denne udlægning bestrides ikke direkte, men der er i arbejdsgiverkredse den opfattelse, at det nok i praksis kan blive vanskeligt at skelne mellem urimelig forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse og afskedigelse henholdsvis under ansættelsesperioden. Vurderingen er, at det er et mere speget juridisk spørgsmål, og også her er det en mulighed eller risiko, at de politiske tendenser i tiden kan få indflydelse på vurderingen.

Dertil kommer den komplikation, at aftaler med eksklusivitet og selektive rettigheder ikke er tilladt i den offentlige sektor, og det er problematisk at indføre bestemmelser, som gør vilkårene i de to hovedområder forskellige – specielt i en tid med udlicitering, privatisering mv.

Et lille hjørne

Det kan vise sig, at strategien med at indføre bestemmelser selektivt reserveret for medlemmerne er et tveægget svært. Og der er da også en vis betænkelighed at spore blandt lederne i de faglige organisationer. Hvis løn- og arbejdsforhold bliver alt for forskellige er der risiko for løntrykkeri.

Det er derfor indlysende, at skal man alligevel finde enkelte elementer, som kan reserveres medlemmer, så skal de være omhyggeligt udvalgt. Fx blev det i en artikel om problestillingen i A4 den 12. februar fremhævet, at LO-forbundene ville skyde sig selv i foden, hvis de forbeholdt rettigheder som pension og barsel til egne medlemmer eller sikrede dem højere løn end resten af de ansatte. Det ville undergrave hele fagbevægelsens magtbase.

I bageroverenskomsten er udviklet en model, hvor man kommer uden om denne løntrykkerrisiko. Der skal indbetales de aftalte midler til en uddannelsesfond af alle medarbejdere – både organiserede og uorganiserede. Det betyder, at de uorganiserede ikke bliver en billigere arbejdskraft. Det er blot alene de organiserede, der får muligheden for at nyde godt af uddannelsesmidlerne.

Set fra LO's synsvinkel er der med et sådant system slet ikke grund til bekymringer over om områdeprincippet skrider. Der er stadig tale om en områdeoverenskomst, der er gældende for alle ansatte på det pågældende område. Administrativt giver det heller ingen problemer for arbejdsgiverne, da indbetalin-

gen til fonden er ensartet for alle medarbejdere. Det eneste nye er, at refusionen fra den uddannelsesfond, som overenskomsten finansierer, er forbeholdt medlemmerne, men sådan er det allerede i praksis i dag med de eksisterende uddannelsesfonde til TR-uddannelse mv. Juridisk er der således – jf. Jens Kristiansens udtalelser – ikke noget at komme efter. En udbygning af uddannelsesfonde med eksklusive medlemsrettigheder ændrer ikke ved, at der stadig er tale om en områdeoverenskomst gældende for alle.

Hvis et sådant system indføres på de store overenskomstområder, har man måske dermed sikret et effektivt middel, der kan dæmme op mod de ”gule” organisationers vækst og igen skabe fremgang for LO-forbundene. Hvis det bliver tilfældet, kan det måske betyde, at sådanne eksklusive rettigheder i længden styrker den danske model. Aftalemodellen er nemlig afhængig af stærke organisationer. Men som det er blevet fremhævet, må sådanne særrettigheder kun udgøre ”et lille hjørne” af de kollektive overenskomster – ellers ryger man ud i problemet med risikoen for løntrykkere eller skaber nye problemer.

Spørgsmålet er så, om en udbygning af fonde el. lign. til efter- og videreuddannelse udgør et sådant lille hjørne? Der kan som nævnt henvises til, at man i nogle overenskomster allerede har etableret uddannelsesfonde, der bl.a. har til formål at igangsætte projekter, der kan udvikle det faglige område. Disse fonde styres af organisationerne, og man kan bygge videre på dem eller skabe nye efter samme principper. Derved vil de etablerede organisationer have kontrollen med midlerne – og så kan man jo forestille sig, hvor mange uorganiserede lønmodtagere, der vil blive tilgodeset, når midlerne deles ud.

Hvis udbygningen af uddannelsessystemet vil omfatte individuelle rettigheder, kan det være vanskeligere at styre. Så må man som i bageroverenskomsten eksplicit fastsætte, at alene de organiserede har adgang til midlerne. Det er måske også en fordel i slagsmålet med den alternative fagbevægelse, fordi man har behov for tydelige symbolske markeringer af, at det er de etablerede organisationer, der skaffer goderne.

Arbejdsmarkedspension og uddannelse

Den nye udbygning af uddannelsesområdet, som fagbevægelsen ønsker med OK2007, vil naturligvis også været ”et lille hjørne” i den første overenskomstperiode, fordi det er en ordning, der på samme måde som arbejdsmarkedspensionen, da den blev en del af overenskomsterne i 1991, må bygges langsomt op over flere runder. Det er klart, at hvis man holder sig til bageroverenskomsten, hvor der skal afsættes 100 kr. om året pr. medarbejder, så er det et meget lille hjørne. Men det er måske et udtryk for, at det var en bestemmelse, der kom med i forliget på et meget sent tidspunkt, hvor de midler, der var til rådighed, allerede var fordelt.

Ambitionen i aftalerne på LO/DA-området er nok noget større, men under alle omstændigheder vil det være en langsom start. Og derfor kan det i første omgang defineres som ”et lille hjørne”. Men hvis vi igen sammenligner med arbejdsmarkedspension, så blev der i den første overenskomstperiode fra 1991 til 1993 kun afsat samlet 0,9 pct., hvoraf arbejdsgiverne betalte to tredjedele. Det var i sandhed et beskedent projekt, men pensionsbidraget blev udbygget undervejs, og i den nu afsluttede overenskomstperiode er det samlede bidrag nået op på 10,8 pct. Så er det pludselig noget, der virkelig batter.

Der er ingen, der forestiller sig, at midler til efter- og videreuddannelse skal op på et tilsvarende niveau, men hvis det skal være noget, der batter, så kan man ikke nøjes med en beskedent sum. Ikke mindst i LO har det i mange år været et strategisk mål at udbygge systemet med efter- og videreuddannelsesrettigheder i overenskomsterne, og efterhånden er det også et afgørende krav for flere af de store medlemsorganisationer. Derfor er ambitionsniveauet i fagbevægelsen højt.

På sigt kan man måske forestille sig et niveau på omkring 2 pct. til uddannelsesformål. Hvis det realiseres, er det åbent for diskussion, om de overenskomst-mæssige midler til efter- og videreuddannelse så stadig kun udgør "et lille hjørne"?

Det kan også være svært i dag at afgøre, hvor udviklingen vil stoppe. Da det gjaldt arbejdsmarkedspensionen var målet 9 pct. af lønsummen, men det er for længst passeret, og der forventes en yderligere udbygning fra det nuværende niveau på 10,8 pct.

Det politiske spil

Det spiller desuden en væsentlig rolle, at spørgsmålet om efter- og videreud-dannelse er forberedt gennem en omfattende trepartsforhandling med regeringen. Der er endda indgået en aftale mellem parterne om en udbygning af kompetenceudviklingen. Regeringen har reserveret 1 milliard kr. til formålet under den forudsætning, at overenskomstparterne i forbindelse med OK 2007 i deres kollektive aftaler udbygger rettigheder og midler på dette område.

Det er et eksempel på det øgede samspil, der har udviklet sig mellem overenskomstparterne og det politiske system siden starten af 1990'erne. Fra dette tidspunkt er overenskomsternes bredde blevet udvidet gennem at inddrage en række velfærdsgoder i de kollektive aftaler. Det gælder som nævnt arbejdsmarkedspension, men herudover andre spørgsmål som løn under sygdom og barselsorlov, sociale kapitler og uddannelse.

Herigennem sikres organisationerne indflydelse på væsentlige velfærdsspørgsmål af betydning for medlemmerne, og fordelene for det politiske system er, at parterne bidrager til at løfte finansieringen. Til gengæld bliver grænserne mellem lovgivning og overenskomster flydende, og det betyder at sådanne spørgsmål som regel bliver underlagt en form for dobbeltregulering, der omfatter både lovgivning og kollektive aftaler. Barselsorlov er et karakteristisk eksempel. Ved lovgivningen gives rettigheder til barselsorlov på dagpenge og i overenskomsterne suppleres med delvis eller fuld løn i barselsperioden.

Efter- og videreuddannelsesområdet er på tilsvarende måde præget af en dobbeltregulering. Det er først og fremmest en offentlig opgave (og en opgave for arbejdsgiverne) at sikre det nødvendige uddannelsesniveau, men hvis niveauet skal hæves for at varetage medlemmernes interesser, og hvis organisationerne skal opnå indflydelse på området, så er der brug for, at de via de kollektive overenskomster påtager sig et større ansvar.

Det har det seneste tiår været et strategisk mål for LO på denne måde at fastholde og udbygge organisationernes og aftalesystemets afgørende position i det danske samfund. Og efter- og videreuddannelse har været det afgørende konkrete område, som skulle skabe et nyt gennembrud.

Derfor har der været en fælles interesse ikke mindst mellem regeringen og LO. Men det kan vise sig at blive problematisk, at realiseringen af denne velfærdsstrategi nu bliver blandet sammen med kampen mod de "gule" organisationer. Det er i forvejen et problem for det politiske system at udvikle samarbejdet med overenskomstparterne, fordi det betyder, at goderne i de kollektive aftaler alene kommer til at omfatte de overenskomstdækkede områder. Lønmodtagere i virksomheder på det ikke-organiserede område, dvs. omk. 250.000, falder umiddelbart udenfor. Det er i modsætning til det politiske systems individuelle lighedslogik, hvor rettigheder gennemført ved lov skal gælde alle. Sammenstødet mellem det politiske systems individuelle rettighedsprincip og aftalesystemets kollektive kontraktlogik gav under OK 2004 anledning til problemer omkring udvidelsen af løn under barselsorlov. Her måtte parterne acceptere en udligningsordning for deres område og en efterfølgende lovgivning, der udvidede rettighederne til hele arbejdsmarkedet.

Det er klart, at en ændring af overenskomstsyste­met i retningen væk fra områdeprincippet og hen mod selektive rettigheder for de organiserede gør den diskrepans mellem det politiske system og aftalesyste­met større. Som udgangspunkt ønsker regering og folketing en generel udbygning af efter- og videreuddannelsesindsatsen, og i det lys er det problematisk, at man indfører rettigheder, som alene kommer medlemmerne af de faglige organisationer til gode.

Om det alligevel kan lade sig gøre i et enkelt spørgsmål, som fx uddannelse, kan ikke umiddelbart afgøres. Fx er arbejdsmarkedspensionen bygget op som et rent overenskomts­spørgsmål – næsten uden føl­gelovgivning. Man har politisk her skønnet, at stort set alle i sidste ende vil opnå en pension på et niveau, der er acceptabelt i forhold til deres hidtidige indkomstniveau, og så var det ikke nød­vendigt med føl­gelovgivning, der udvidede goderne til ikke-overenskomstdækkede områder – bortset fra dobbelt ATP-bidrag til dagpenge­modtagere.

Generelt set kan det derimod fastslås, at udviklingen af velfærdsstrategien som et samspil mellem overenskomstsyste­met og det politiske system forudsætter mekanismer, der sikrer, at flest mulige vil være omfattet af ordningerne.

Presset på LO-fagbevægelsen

Kravet om indførelse af selektive rettigheder til medlemmerne skal ses som et udtryk for, at LO-fagbevægelsen føler et stigende pres på grund af de seneste års markante fald i medlemstallet.

Hvis vi ser på udviklingen i medlemsforbundene under LO generelt var der fortsat en stigning i første halvdel af 1990'erne, hvorefter tilbagegangen be­gyndte. Men helt frem til 2002 var der stadig flere medlemmer end i 1990. Det er således først de seneste fem år, at faldet for alvor er sat ind. Fra begyndelsen af 2002 til begyndelsen af 2007 er LO's medlemstal således gået ned med godt 10 pct.

Det er ikke i sig selv alarmerende, men det er alvorligt nok til, at der må gøres noget her og nu, hvis udviklingen skal vendes. Med menneskeretsdomstolens nej til eksklusivaftaler i begyndelsen af 2006 blev presset forstærket, og siden er der i forbundene og i LO gjort overvejelser om, hvordan situationen skal tackles. I forberedelserne af OK 2007 er det dog meget sent, at spørgsmålet om selektive rettigheder er kommet på banen. Det er – som nævnt indlednings­vist – først i januar i år, hvor forhandlingerne gik i gang – at det blev markeret udadtil.

Men det var først, da uddannelsesmidler selektivt reserveret for medlemmerne blev en del af den lille bageroverenskomst, at spørgsmålet for alvor kom på dagsordenen. Man kunne mene, at en aftale for en gruppe på omkring 3.500 lønmodtagere er så begrænset, at den ikke burde have nogen vægt. Men på grund af presset på LO-organisationerne er spørgsmålet blevet en væsentlig del af den interne debat i forbundene. Ikke mindst mange tillidsrepræsentanter har efterlyst nye midler i argumentationen mod de ”gule”, og for en del af disse tillidsrepræsentanter fremstår de selektive uddannelsesrettigheder som lidt af et columbusæg. Det er derfor et åbent spørgsmål, om det vil være muligt at få medlemmerne til at sige ja til et overenskomstresultat, hvis det ikke rummer en eller anden form for selektive rettigheder.

I det omfang arbejdsgiverne af principielle grunde modsætter sig bestem­melser, der efter deres vurdering kan ændre områdeprincippet i overenskomsterne, risikerer forhandlingerne derfor at køre fast. Arbejdsgiverne kan henholde sig til, at der her er tale om et i det mindste potentielt systemforandrende element, og at sådanne forslag nødvendigvis må forberedes grundigt og i god tid før overenskomsterne. Som LO opfatter forløbet, kan det ikke være kommet som den helt store overraskelse for arbejdsgiverne, da det har været en del af

forberedelserne til OK 2007, dvs. at det er indgået i de interne drøftelser i godt et halvt års tid. Derfor må man formode, at arbejdsgiverne har hørt om det undervejs.

Hvis det ikke desto mindre er arbejdsgivernes opfattelse, at de er blevet utilstrækkeligt og for sent orienteret om et væsentligt tema i forhandlingerne, kan det vise sig umuligt at nå et forlig. Men parternes evne til at finde pragmatiske løsninger vil måske i sidste instans gøre det muligt at finde formuleringer, som kan forene synspunkterne så meget, at en aftale, som de indholdsmæssigt og økonomisk i øvrigt kan enes om, kan blive en realitet.

Det er en vanskelig – men ikke nødvendigvis umulig – øvelse på en gang at gå efter et overenskomstresultat, der forener ønsket om en stor efteruddannelsesreform med parterne i en central rolle og bestræbelserne for at styrke LO-fagbevægelsens muligheder for at hverve nye medlemmer.

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

*FAOS, jd/jsm
19.02.07*