

084

OK 2008

Kombinationsløsning som nøgle til at begrænse konflikt?

Forskningsnotat udarbejdet for Mandag Morgen

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

september 2007

ISBN 87-91833-18-3

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

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

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Indledning: Et nyt 2002?.....	3
Eftertanken er ved at melde sig.....	5
Kravene	6
Vejen mod konflikt eller forlig.....	8
De kommunale problemer	9
Forligsinstitutionens rolle.....	10
Blokeringen i KTO.....	11
Sundhedskartellet	12
Staten i front?	13
Fælles forhandlinger om rammen?.....	16
Det politiske spil.....	17
Kan den fastlåste situation åbnes?	18
De tre forudsætninger	18

OK 2008:

Kombinationsløsning som nøgle til at begrænse konflikt

En turbulent optakt – med tårnhøje forventninger til lønstigninger fremmet af hidtil uhørt politisk indblanding og med intern magtkamp i lønmodtagerfællesskabet som effekt – har fået storkonflikt og dermed følgende politisk indgreb til at fremstå som det næsten uundgåelige scenarie for forløbet af OK 2008 i den offentlige sektor. Men parterne har før vist evne og vilje til at løse vanskelige situationer, og måske kan det gøres igen med udgangspunkt i den statslige sektor, hvor forventningerne synes at være mere afgrænsede end i den kommunale og regionale sektor. Selv om et eventuelt statsligt forlig måske ikke vil kunne overføres til kommuner og regioner, kan det sætte pejlemærker, som kan danne grundlaget for en kombinationsløsning af forlig og indgreb og måske danne grundlaget for en langsigtet løsning af de problemer, som har skabt den turbulente optakt

Indledning: Et nyt 2002?

Overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked i begyndelsen af 2002 fandt sted i skyggen af VK-regeringens tiltrædelse i december 2001. Med regeringens frihedspakke for arbejdsmarkedet blev den i fagbevægelsen opfattet som en trussel dels mod de faglige organisationer, dels mod den danske model. På grund af valget var finansloven ikke på plads og en af VK-regeringens første handlinger var at meddele, at den ville lægge den tidligere regerings forslag helt til side og fremsætte sit eget i løbet af januar. Rygterne svirrede om store besparelser, der ville føre til massive afskedigelser af offentligt ansatte. Der var dyb bekymring i de offentligt ansattes organisationer og mange forudså, at det ville vise sig umuligt at indgå et forlig med den nye hovedarbejdsgiver i de statslige forhandlinger, finansminister Thor Pedersen. Samtidig var der udskiftning på lønmodtagersiden, hvor den nye CFU-formand, Peter Waldorff skulle optræde som hovedforhandler for første gang. Og selv om han som formand for HK/Stat havde de nødvendige erfaringer og kendte spillet, giver sådanne udskiftninger altid en ekstra bekymring.

Thor Pedersen benyttede starten på forhandlingerne – det første møde med CFU's forhandlingsudvalg den 7. januar 2002 – til beroligende øvelser. Han dementerede rygterne om masseafskedigelser, og det budskab blev gentaget flere gange i løbet af januar. Uroen i lønmodtagernes bagland var dog fortsat stor, og alle forventede, at der ville blive tale om langvarige og særdeles besværlige forhandlinger.

Men da de statslige parter afsluttede deres andet forhandlingsmøde den 27. januar var alle forudsigelser om problematiske forhandlinger og sandsynlighe-

den for sammenbrud gjort til skamme. Thor Pedersen og Peter Waldorff kunne smilende meddele den forsamlede presse, at der var indgået et forlig. Med en samlet ramme på 7,55 pct., en fortsat reguleringsordning på 80 pct., sikringen af den "sjette ferieuge" og en række forbedringer på de bløde områder, var det et resultat, som var på samme niveau – ja, vel nærmest i overkanten af, hvad der var opnået i de forudgående runder med den tidligere socialdemokratiske finansminister Mogens Lykketoft. Der var udsigt til reallønsstigning i den treårige aftaleperiode.

Der var stor tilfredshed med resultatet blandt lønmodtagersammenslutningerne for LO-, AC- og FTF-organisationer i CFU: Centralorganisationernes Fællesudvalg, der samlet varetager de generelle forhandlinger for alle grupper fra top til bund i det statslige lønsystem. Peter Waldorff havde bestået den afgørende eksamen, men han blev hjulpet på vej af en finansminister, som var ivrig efter at sikre regeringen mod i længere tid at skulle føre en tofrontskrig, dels mod de offentligt ansatte om deres løn- og arbejdsvilkår, dels mod oppositionen om den nye finanslov. Regeringen fik lukket overenskomstflanken, og det var et tegn på, at frihedspakken slet ikke var et generelt angreb på aftalemodellen. Tværtimod har regeringen i tiltagende grad fra starten af 2002 og frem til 2007 inddraget arbejdsmarkedets parter i trepartsdrøftelser o. lign.

Med rammen fastlagt gennem det statslige forlig skulle man forvente, at det derefter i slutningen af januar 2002 ville blive en relativ let opgave at overføre resultatet til den kommunale og amtslige verden, hvor KTO: Kommunale tjenestemænd og Overenskomstansatte, på samme måde som i staten forhandlede de generelle krav på alle lønmodtagergruppernes vegne med KL og Amtsrådsforeningen. Alligevel gik forhandlingerne i stå først og fremmest på grund af den interne uenighed om udviklingen af Ny Løn blandt organisationerne i koalitionen. Det samlede amtslige og kommunale område havnede derfor i Forligsinstitutionen og blev omfattet af et samlet mæglingforslag, der med nød og næppe blev stemt hjem. Grupperne, som var imod Ny Løn, med sygeplejerskerne og folkeskolelærerne i spidsen, stemte massivt nej, men blev alligevel underlagt resultatet. Det skabte dønninger i KTO, som stadig præger sammenslutningen.

Optakten til *OK 2008* har med de galopperende lønforventninger og de politiske partiers løfter om forbedringer til udvalgte grupper skabt voldsom turbulens og herunder en åben politisk magtkamp med dermed følgende formandskifte i KTO. Det ligner den direkte vej mod en storkonflikt og efterfølgende politisk indgreb. Men spørgsmålet er, om vejen mod konflikten kan vendes i retning af et forligsscenario ved en form for gentagelse af forløbet i 2002. Kunne det tænkes, at parterne på det statslige område igen vil agere som en slags fødselshjælper for en samlet løsning af OK 2008?

Som vi skal se det i det følgende, er muligheden for et forligsscenario med udgangspunkt i den statslige sektor i høj grad til stede – om end det er kompliceret spil, som kan trække forløbet længere ud end i 2002. Det har samtidig gjort en sådan øvelse vanskeligere, at hovedforhandleren på lønmodtagersiden, Peter Waldorff, den 27. september er blevet valgt som generalsekretær for de offentligt ansattes verdensorganisation, ISKA. Forudsætningen for de statslige forligsmuligheder er derfor et formandskifte, der fastholder den hidtidige

pragmatiske kurs i CFU. Usikkerheden er dermed forøget indtil, der i nærmeste fremtid er valgt ny formand for CFU.

Men selv om det trods usikkerheden ender med, at der vil kunne indgås et statsligt forlig, er spillet ikke dermed bragt til en fredelig afslutning. Det er tværtimod den mest nærliggende mulighed, at udviklingen på det kommunale og regionale område vil følge i samme spor som i 2002, dvs. et sammenbrud trods forlig i staten på grund af de aktuelle problemer for grupperne på social- og sundhedsområdet.

Derfor kan en mulig afslutning på OK 2008 i den offentlige sektor, hvor den samlede storkonflikt undgås, måske mere sandsynligt beskrives som et *kombinationsscenario*, hvor forlig på enkeltområder kan udgøre afgørende brikker til en samlet løsning, der i givet fald måske så vil blive en realitet gennem et afsluttende politisk indgreb. Et samlet forlig på et hovedområde som det statslige vil kunne udgøre en meget væsentlig brik, der ligger fuldt pres på de kommunale parter, men delforlig på mindre områder om særlige spørgsmål som fx lokal løndannelse vil også kunne udgøre væsentlige bidrag til en sådan kombinationsløsning.

OK 2008 på det danske arbejdsmarked handler ikke kun om den offentlige sektor. Også på landbrugsområdet og i finanssektoren er der overenskomstforhandlinger. På disse områder er der dog ikke udsigt til en tilsvarende grad af dramatik som på det offentlige arbejdsmarked – om end forventningerne til lønstigningernes omfang også her er betydelige.

Vi har i et notat udarbejdet for FTF, FAOS Forskningsnotat nr. 82: *Kurs mod storkonflikt kan vendes til forlig*, foretaget en vurdering af forhandlingerne i finanssektoren, som tegner nogle interessante perspektiver vedrørende graden af decentralisering på dette særlige overenskomstmråde. Dette notat giver desuden en grundig gennemgang af de væsentlige problemstillinger som tegner sig i forbindelse med OK 2008 i den offentlige sektor. Det kan downloades både på www.ftf.dk og www.faos.dk.

Notatet til Mandag Morgen sætter fokus på mulighederne for at løse de problemer, som ellers vil føre OK 2008 i den offentlige sektor direkte i retning mod storkonflikt. Det kan således ses som et supplement til Mandag Morgens analyse af optakten til OK 2008, 10. september 2007, s. 10-14.

Eftertanken er ved at melde sig

Kulminationen på den turbulente optaksperiode var udskiftningen på formandsposten i KTO, hvor Anders Bondo Christensen, formanden for Danmarks Lærerforening, blev den første FTF-repræsentant, der står i spidsen for de mere end 500.000 medlemmer på det kommunale og regionale område. Samtidig blev AC's formand Sine Sunesen næstformand i KTO.

Den hidtidige formand for KTO, Dennis Kristensen, måtte erkende, at han ikke kunne fortsætte som ansvarlig for at sikre et samlet resultat, når han så stærkt gik efter at udnytte den aktuelle politiske situation og indkassere de love- de ekstra lønstigninger til først og fremmest social- og sundhedspersonalet, dvs. medlemsgrupper i hans egen organisation, FOA. Da LO-organisationerne dækker omkring to tredjedele af det samlede medlemstal i KTO var det naturligt

med en efterfølger fra en LO-organisation, men den oplagte kandidat, formanden for HK/Kommunal, Kim Simonsen, der har mange års erfaringer som medlem af KTO's forhandlingsudvalg, blev blokeret af Dennis Kristensen – angiveligt på grund af politisk uenighed, men sandsynligvis først og fremmest på grund af personlige animositet mellem de to. LO-splittelsen gik så langt, at der i LO-valggruppen ikke engang kunne opnås enighed om at indsætte en næstformand i KTO's formandskab, der dermed for første gang bliver helt uden LO-repræsentation.

Denne politiske magtkamp har tydeliggjort, at KTO som forhandlingsfællesskab er ved at bevæge sig i retning af et sammenbrud, der kan true mulighederne for at løse problemerne under OK 2008.

Det synes at have skabt en hvis eftertanke i organisationerne for de offentligt ansatte, hvor forhandlerne med frygt ser frem til den kommende dyst. Hvordan skal de håndtere medlemmernes stigende forventninger, så de kan undgå stor konflikten? I anden halvdel af september, hvor det officielle startskud på det kommunale og regionale område den 10. oktober nærmer sig, er udmeldingerne i hvert fald betydeligt mere afdæmpede. Selv Dennis Kristensen synes at være ved at anlægge en mere forsigtig kurs.

Den interne konflikt mellem organisationerne om, hvem der først og fremmest kan gøre krav på ekstraordinære lønstigninger, synes også at have understreget over for de politiske partier, der har givet særlige løfter til SOSU-grupperne, at de har bevæget sig ud på en farlig kurs. Der synes at være en stigende politisk forståelse for, at det ikke er parterne i Folketinget, men parterne i de offentlige forhandlinger, der selv skal fordele den samlede ramme.

Bekymringen over konfliktkursen i optaksperioden er således stor såvel blandt de faglige organisationer og arbejdsgiverparterne i det offentlige aftalesystem som blandt de partier, der har bidraget til den turbulente optakt med deres populistiske løfter om større lønstigninger til særlige grupper. Og det kan vel siges at være et første nødvendig skridt til at vende udviklingen.

Kravene

Det er allerede inden alle organisationer er blevet færdige med kravformuleringen evident, at hovedkravet bliver løn, løn og atter løn.

Men dertil kommer overhæng i forhold til OK 2007 på LO/DA-området i den private sektor samt trepartsaftalen fra juni. Der er her samtidig i stor udstrækning tale om at bygge videre på tidligere overenskomstresultater i den offentlige sektor, som er blevet yderligere aktualiseret af OK 2007 og treparts-aftalen.

- 1) Markante lønstigninger,
- 2) Efter- og videreuddannelse,
- 3) Løn under barsel reserveret til mænd,
- 4) Forbedrede seniorordninger,
- 5) Forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og de lokale forhandlingsvilkår,
- 6) Pensionsforbedringer,
- 7) Fritvalgsmodeller.

Dertil kommer særlige problemstillinger på enkeltområder, hvor det specielt er *arbejdstidsreglerne* på de forskellige undervisningsområder, der kan få en mere generel betydning.

Løn er det alvorlige problem, fordi der med den politiske indblanding er skabt et forventningsniveau, som det bliver næsten umuligt at opfylde i en aftale, som også arbejdsgiverne skal kunne leve med. Samtidig giver krav om forbedringer til særlige grupper uundgåeligt anledning til voldsomme interne konflikter i lønmodtagernes forhandlingskoalitioner, og det er det, der allerede har vist sig voldsomt i KTO.

Dermed er situationen fastlåst på forhånd med mindre, der bliver tale om stigninger af et omfang, så det betyder et brud på det hidtil gældende dogme: at det offentlige arbejdsmarked af hensyn til den samlede samfundsøkonomi aldrig må blive lønførende. Samtidig er lønrelationerne mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte en så kompleks problemstilling, at den er vanskelig at løse direkte i en overenskomstsituation uden nærmere forberedelse. Derfor er der fra flere sider også stillet forslag om nedsættelse af en *lønningskommission* som en vej ud af miseren. Men det er klart, at det formentlig vil blive set som en utidig syltekrukke af de organisationer, som via de politiske løfter har fået stillet store forbedringer i udsigt her og nu.

Da spørgsmålet om lønstigninger i høj grad handler om sammenligning med den private sektor, er det sandsynligt, at *reguleringsordningen* på de 80 pct. af forskellen i lønstigning også kommer i spil. Fx blev det i diskussionerne mellem finansministeren og KTO fra Dennis Kristensens side fremhævet, at det efterslæb, der kunne konstateres i det kommunale område, gjorde det naturligt at ændre på reguleringsordningen, så den blev på 100 pct.

Det vil formentlig være et vanskeligt krav at opfylde, og der er næppe opbakning til at prioritere det så højt, at det kunne blive konfliktudløsende. Der har blandt en del forhandlere tidligere været en betydelig skepsis over for reguleringsordningen, fordi den nedtoner egne resultater. Hvis reguleringsordningen helt blev afskaffet, kunne det set i denne optik i virkeligheden være en fordel for organisationerne på det offentlige område. Det ville i højere grad synliggøre deres resultater og vise deres betydning. Det er også baggrunden for, at den samlede ramme i det seneste tiår har været stigende, og hvis den tendens fortsætter bliver reguleringsordningen til sidst overflødig – med mindre den så betragtes som et instrument til at forhindre de offentlige ansatte i at løbe foran.

Hvis denne ændring foregik i sammenhæng med en udbygning af den lokale løndannelse mv. med større muligheder for markedsbaserede reststigninger ud over det direkte overenskomstaftalte, ville der være stor sandsynlighed for, at de offentlige ansatte kunne følge med i lønkapløbet. Og opstod der problemer, kunne de danne udgangspunkt for den næste forhandlingsrunde. Man kunne så indvende, at det måske ville være et mere ”trygt” system med en kortere overenskomstperiode end de nuværende tre år. (De offentligt ansattes krav er nærmere gennemgået i vores tidligere forskningsnotat udarbejdet for FTF: *Kurs mod storkonflikt kan vendes til forlig*).

Arbejdsgivernes krav har igen fokus på spørgsmålet om øget fleksibilitet. Det gælder på den ene side – og ikke mindst – en fastholdelse af *lokal løndan-*

nelse. Og det gælder på den side ændringer i *arbejdstidsreglerne* for diverse lærergrupper med folkeskolen i spidsen. Målet er at få flere undervisningstimer ud af den enkelte lærer. Hvis ikke – eksempelvis folkeskolelærernes arbejdstid – igen sparkes til hjørne, kan det føre til, at lærerne ikke kan nå et forlig. Det er naturligvis særlig betænkeligt i en situation, hvor det netop er lærernes formand, der er blevet hovedforhandler på det kommunale og regionale område.

Det er kravet om markante lønforbedringer og spørgsmålet om arbejdstidsreglerne, der har tilstrækkeligt vægt til, at de i sig selv vil kunne udløse en konflikt. Måske kan det endda vise sig muligt at finde et kompromis om lærernes arbejdstid med udgangspunkt i de lokale aftaler, der allerede er indgået i en lang række kommuner, og hvor indholdet i mange af dem fuldt ud lever op til Lærerforeningens krav. Det gælder fx en aftale i Herlev kommune, der interessant nok er blevet indgået med borgmester Kjeld Hansen, Herlev, i forlængelse af, at han som lønudvalgsformand under forhandlingerne i 2005 var med til at sende spørgsmålet til hjørnespark. Problemet er, om man på det område vil kunne lade sig nøje med en rammeaftale, som KL måske vil finde attraktiv, og ikke insisterer på en aftale med bindende principper, som KL til gengæld kan forventes at vende sig imod.

Desuden er det en mulighed, at staten vil blokere for en løsning, som KL og lærerne kan samles om. Regeringen har investeret meget i kritikken af de særlige arbejdstidsregler i folkeskolen, fordi de ses som en indskrænkning i ledelsesretten. Finansministeren og Personalestyrelsen ønsker derfor, at lærerne får samme arbejdstidsregler som generelt er gældende for offentligt ansatte.

En samlet vurdering viser, at der derudover ikke synes at være de store problemer i kravene. Tidligere har spørgsmål om Ny Løn eller lokal løndannelse været meget omstridt især på det kommunale område, men her tog man hul på et branche- og organisationsspecifikt system med aftalerne i 2005. Det betød, at organisationer, som er tilhængere af det mere markedsbaserede system, kan udvikle det videre sammen med arbejdsgiverne, mens organisationer, der er skeptiske eller direkte imod kan få deres egne specielle ordninger. Hermed er kompromiser mulige, hvor læren fra OK 2002 var, at lokal løndannelse virkede blokerende som en generel ordning.

Der er noget uenighed mellem parterne om, hvordan systemet har fungeret siden 2005, og der er bl.a. fra de positivt indstillede organisationers side krav om forbedringer, der sikrer, at midlerne også anvendes. Men det er et spørgsmål om at justere på systemet og ikke om at afskaffe det.

Under ”normale” omstændigheder ville det forekomme meget sandsynligt, at parterne uden det helt store besvær kunne afslutte OK 2008 med at nå til et forlig, men den særlige situation, hvor politikerne har pustet til forventningsniveauet, har gjort en ellers overkommelig opgave særdeles vanskelig – for ikke at sige næsten umulig at løse.

Vejen mod konflikt eller forlig

Der synes at blive tale om en kroget vej gennem overenskomstspillet, før man eventuelt kan nærme sig et forlig eller må opgive ævred. På det statslige område holder parterne fast i det traditionelle forløb, hvor der sker en koordinering af

kravene i løbet af efteråret, men hvor det først er i januar, at der tages fat på de egentlige politiske aftaleforhandlinger mellem finansministeren og CFU.

På det kommunale område holder parterne fast i den fornyelse, der blev skabt med OK 2005. Det indebærer, at der startes med en formel udveksling af krav allerede den 10. oktober. Herunder fastlægges, hvilke krav der skal forhandles samlet som tværgående spørgsmål mellem KTO og henholdsvis KL og Danske Regioner, og hvilke krav der skal forhandles direkte af de enkelte medlemsorganisationer eller grupper af organisationer. Derefter går forhandlingerne mellem organisationerne og deres respektive arbejdsgivermodparter i gang og løber frem til december, hvor den første generelle forhandling foregår mellem KTO og KL – nærmere bestemt den 12. december.

Herefter fortsættes både de samlede KTO-forhandlinger og de enkelte organisationers forhandlinger frem til anden halvdel af februar, hvor der er lagt op til, at der skal findes en afslutning.

De kommunale problemer

Den nye forhandlingsmetode på det regionale og kommunale område blev under OK 2005 lanceret som den såkaldte *omvendte forhandlingsform*. Dvs. en forhandlingsform, hvor der tages udgangspunkt i forhandlingerne mellem henholdsvis KL og Danske Regioner og de enkelte faglige organisationer – eller i visse tilfælde som fx spørgsmålet om ny løndannelse: grupper af organisationer. I realiteten blev der dog under OK 2005 ikke så meget tale om en omvendt proces af den tidligere praksis, hvor de generelle forhandlinger mellem KTO og arbejdsgiverne var udgangspunktet. OK 2005 foregik i stedet som en zig-zag bevægelse mellem organisationsforhandlinger og KTO-forhandlinger, hvor delforlig snart på det ene og snart på det andet område efterhånden banede vejen for en samlet løsning.

Der er den forskel fra 2005, at der denne gang er to selvstændige forhandlingsområder. KTO's forhandlingsudvalg udgør den fælles ledelse, men der er to forhandlingsdelegationer for henholdsvis det kommunale og det regionale område. Startskuddet til de politiske forhandlinger er onsdag den 10. oktober, hvor der udveksles krav ved møder både med KL og Danske Regioner. Årsagen er først og fremmest, at der med kommunalreformen på det nye regionale område blev etableret *Det Regionale Lønnings- og Takstnævn* – RLTN, som fastlægger mandater og godkender aftaler. Den statslige repræsentant i RLTN har i modsætning til det kommunale område en formel veto. Finansministeren og Personalestyrelsen har forsikret, at den kun vil blive brugt i ganske ekstraordinære situationer, men det er alligevel et tegn på, at regionerne har mindre selvstændighed end amterne, og derfor har KL ønsket at forhandle alene.

Det er formentlig ikke nogen tilfældighed, at forhandlingerne med KL ligger først. Som det størrelsesmæssigt dominerende område må man formode, at det er her de overordnede linier vil blive lagt, når det gælder kommuner og regioner.

Den turbulente optaksperiode har utvivlsomt gjort det vanskeligt at gentage succesen med de skiftende resultater ved KTO-bordet og organisationsbordene. Der var i forberedelserne af forløbet lagt op til, at der skulle lægges yderligere vægt på organisationernes forhandlinger. Tendensen har været i de sidste run-

der, at en stigende del fordeles ved organisationsforhandlingerne, dvs. tættere på medlemmerne, og det er formentlig en udvikling, der ville fortsætte. Måske kan organisationsforhandlingerne trods den vanskelige start også få en væsentlig betydning under OK 2008. Mens KTO-bordet sandsynligvis længe vil være blokeret af nogle organisationers betydelige lønkrav, kan der måske opnås resultater på delområder – fx om lokal løndannelse – og det kan evt. bidrage til en samlet løsning, hvad enten den så bliver forhandlet i KTO, fremmes gennem Forligsinstitutionen eller gennemføres ved et politisk indgreb.

Forligsinstitutionens rolle

Det synes indlysende, at det kan vise sig, at de fem forhandlingsmøder frem til anden halvdel af februar 2008 langt fra vil vise sig at være nok. Et meget sandsynligt scenarie er, at der selv, når udløbet af de gældende aftaler nærmer sig, ikke kan nås et forlig. Og så kan man ikke undgå en gentagelse af forløbet i 2002, hvor hele det amtslige og kommunale område endte i Forligsinstitutionen.

Dengang nåede man et mæglingforslag, som der var stor uenighed om på grund af den lokale løndannelse eller Ny Løn, som man dengang kaldet det. Og det betød massive nej-flertal i organisationer som DLF og DSR. Men medlemmerne måtte alligevel leve med resultatet, da der samlet var et knebent flertal. For mange af KTO's medlemsorganisationer fremstår en proces, hvor forhandlingerne ender i Forligsinstitutionen som et skrækscenarie. Dengang var den nye KTO-formand, Anders Bondo Christensen, leder af oppositionen i DLF og blandt de argeste modstandere af mæglingforslaget. I dag er han hovedforhandler og kan derfor meget vel selv risikere at ende med at skulle forsøge at redde trådene ud i Forligsinstitutionen.

Det er interessant, at holdningen til Forligsinstitutionen er så negativ i den offentlige sektor, mens denne institution i den private sektor ses som et positivt og nødvendigt redskab til at sikre samlede forlig. Under Forligsinstitutionens pres er der også fx i 2007 på LO/DA-området opnået markante resultater, der indeholder gennemførelsen af reformkrav. Men der skal formentlig en længere proces til, før noget tilsvarende vil kunne blive en realitet i den offentlige sektor.

Indtil 2002 blev Forligsinstitutionen kun brugt på det kommunale område som en slags "fejebakke" for organisationer, der havde stemt nej til et forlig, der samlet var vedtaget. Sådanne organisationer er altid blevet relativt hårdhændet behandlet og har i realiteten i anden omgang måtte sige ja til det samme – med enkelte kosmetiske ændringer. Det hænger sammen med KTO's helt specielle konstruktion som forhandlingskartel. Der forhandles ganske vist samlet på tværs af hovedorganisationsgrupperne, men den enkelte hovedorganisationsgruppe har vetoet i forbindelse med beslutningerne i KTO. Et flertal blandt FTF-, AC- eller LO-organisationerne kan således bremse et samlet forlig. Det er særligt aktuelt under OK 2008, hvor FOA, som er kommet på kant med de øvrige organisationer omkring lønkravene, udgør et flertal i LO-valggruppen og dermed kan blokere forligsmulighederne på samme måde, som de kunne blokere valget af en ny KTO-formand fra LO-gruppen.

Hvis et forlig accepteres af det samlede KTO uden nedlæggelse af veto, bliver det sendt til afstemning, og her gælder vetoet på samme måde, således at

der skal være flertal i hver af hovedorganisationsgrupperne for at sikre et samlet forlig. Hertil ligner KTO-konstruktionen afstemningsformen i den statslige koalition, CFU. Men den afgørende forskel er, at de enkelte organisationer på det kommunale område ikke er forpligtet af det samlede flertal. Hvis der i en enkelt FTF- eller LO-organisation er flertal imod et forlig, så kan denne organisation beslutte selv at etablere konflikt. Det er sket i en del tilfælde i 1980'erne og 1990'erne. Som regel har sådanne organisationer fået vredet armen rundt i Forligsinstitutionen som beskrevet ovenfor. Men i enkelte tilfælde har det ført til konflikt. Det skete i 1981 for Dansk Socialrådgiverforening, der i realiteten af arbejdsgiverne blev lockoutet til overgivelse. Og det skete i 1995 og 1999 for Dansk Sygeplejeråd (og andre organisationer i Sundhedskartellet). Her blev konflikterne afsluttet efter et kort forløb med et politisk indgreb – uden at sundhedsorganisationerne fik opfyldt deres krav om væsentlige lønforbedringer.

For KL er det stærkt utilfredsstillende, at arbejdsgiverne risikerer at komme i konflikt på væsentlige enkeltområder, selv om der er indgået et samlet forlig med KTO. Derfor har KL ønsket, at der blev gennemført en samlet afgørelse, og det var netop det, der via forhandlingernes afslutning i Forligsinstitutionen blev en realitet i 2002. Med fremsættelsen af et samlet mæglingsforslag foregik afstemningen under Forligsinstitutionens særlige regler, således at der blev etableret en sammenkædning. Derved blev alle organisationer omfattet af forliget – uanset om der i den enkelte organisation var et flertal for eller imod.

Med Forligsinstitutionen tildeles KTO som samlet helhed derved en styrke, som hverken de store enkeltorganisationer eller hovedorganisationsgrupperne ønsker. Et samlet flertal vil betyde, at alle omfattes, og derved fjernes de enkelte hovedorganisationsgruppers vetoret og de enkeltstående organisationers ret til at gå i konflikt, hvis deres medlemmer stemmer nej. Det er et system efter arbejdsgivernes, men ikke efter lønmodtagerorganisationernes hoved. Det må dog vurderes, at hovedorganisationerne bevarer deres vetoret, hvad angår indgåelsen af forlig – eller, hvis det foregår i Forligsinstitutionen – fremsættelsen af mæglingsforslag. Det er den almindelige praksis, at forligsmanden ikke fremsætter mæglingsforslag, hvis en af parterne direkte modsætter sig dette, og parterne i Forligsinstitutionens sammenhæng vil netop ikke være KTO som samle koalition, men hovedorganisationerne.

Blokeringen i KTO

Der er med den turbulente opakt til OK 2008 skabt nærmest kaotiske tilstande i LO-gruppen under KTO. Det er en hidtil uset situation, der kan true det samlede lønmodtagerfællesskab på det kommunale og regionale områder. Frustrationerne i LO-gruppen er store, men forståelsen for FOA's synspunkter kan også ligge på et meget lille sted i de andre grupper. Ganske vist roses Dennis Kristensen for sin samlende indsats som formand under OK 2005, men så meget desto mere uforståelige er hans handlinger i denne runde. Ikke mindst blandt AC-organisationerne er der opsamlet en vrede. Akademikergrupperne har et lønforterslæb og er fortørnede over, at Dennis Kristensen forsøger at fiske i rørt vand og skaffe sig særlige midler øremærket til sine egne medlemmer gennem et politisk lobby-arbejde.

Men når krisen kradser bliver viljen til at vise, at opgaven kan løftes måske også størst. Anders Bondo Christensen har ved sin tiltræden som den første formand uden for LO-kredsen lagt meget vægt på at fremhæve sin vilje til at gå efter det fælles bedste og en løsning, som alle organisationer kan leve med. Det var i en mindre målestok det samme, der skete i optakten til OK 2005 på baggrund af det problematiske forløb i 2002 og Sundhedskartellets farvel til KTO. Det fik bare resten til at stå mere sammen og ihærdigt arbejde for en løsning.

Denne gang synes vanskelighederne dog at være alvorligere. Selv om der for så vidt blandt de øvrige forhandlere er stor tiltro til Anders Bondo Christensens evner til at løfte opgaven og hans vilje til at få den løst, så er der også en vis nervøsitet. Lærerne har et særligt vanskeligt emne til forhandling i form af arbejdstidsaftalen, som KL lægger meget vægt på at få ændret og som DLF også har som prioriteret krav sammen med lønstigninger.

Spørgsmålet er dog, om parterne i sidste instans vil være parate til i denne runde at tage en konflikt på arbejdstidsaftalen – hvis det ikke som omtalt ovenfor side 7-8 lykkedes at finde et kompromis. Eller om man igen af hensyn til helheden vil sende arbejdstiden til hjørnespark. Der synes dog under OK 2008 fra begge parter at være lagt mere vægt på arbejdstidsaftalen end i de forudgående runder var sagen blev udskudt.

Frygten hos nogle af de øvrige forhandlere er derfor, at Anders Bondo Christensen skal blive så hængt op i lærernes specifikke forhandlinger om arbejdstiden, at det vil overskygge opgaven med at sikre det generelle KTO-forlig.

Det kan være vanskeligt at vurdere, før forhandlingerne kommer i gang. Men man må formode, at Anders Bondo Christensen efter overtagelsen af KTO-formandsposten i hvert fald vil føle en større forpligtelse i forhold til helheden end i forhold til DLF's specifikke problemer, end han gjorde før ændringen i KTO-ledelsen. For KL vil det også have stor betydning at fremme mulighederne for et samlet resultat – i det omfang det overhovedet er muligt.

Det er vel netop det, der er forskellen til OK 2005. Dengang var der ingen – bortset fra Sundhedskartellet – der havde formuleret en egen specifik dagsorden af en sådan karakter, at det måtte vanskeliggøre de generelle fælles forhandlinger.

Og det er præcis det modsatte, der er sket i optakten til OK 2008. Formandskiftet og den voldsomme personstrid er jo netop et resultat af, at der synes at være fuldstændigt uforenelige interesser mellem nogle af organisationerne – og herunder ikke mindst en afgørende principiel uenighed om, i hvilket omfang man skal acceptere, at politiske aktører direkte blander sig i organisationernes interne fordelingslagsmål.

Sundhedskartellet

OK 2005 og OK 2008 viser, at der synes at være ganske særlige problemer med social- og sundhedssektoren, idet det nu er stort set alle organisationer med medlemsgrupper her, som formelt eller reelt har forladt det kommunale forhandlingsfællesskab. Det er nok mere rigtigt at sige, at der er tale om problemer, som først har manifesteret sig i social- og sundhedssektoren. Som reaktionerne på SOSU-gruppernes lønkrav har vist, så er der også i de andre sektorer af

det offentlige område utilfredshed med lønforholdene set i en sammenligning med det private arbejdsmarked.

I optakten til OK 2005 forlod Sundhedskartellets 11 medlemsorganisationer af mellemuddannede grupper i social- og sundhedssektoren med DSR i spidsen KTO med det mål gennem egne selvstændige forhandlinger at sikre et gennembrud i forsøget på at reducere lønefterslæbet i forhold til tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked.

Sundhedskartellet nåede i forlængelse af KTO et forlig med KL og Amtsrådsforeningen, og det blev lanceret som de første skridt i den rigtige retning. I realiteten måtte Sundhedskartellet acceptere nøjagtigt det samme forlig, som alle andre i KTO i forvejen havde tilsluttet sig – men selvfølgelig med de mulige tilpasninger til de enkelte områders særlige vilkår, som den nye forhandlingsmodel gav mulighed for.

I forberedelserne til OK 2008 er der lagt op til, at Sundhedskartellet igen kommer til at forhandle i slipstrømmen af KTO. Det gælder i hvert fald det kommunale område. Måske ville Regionerne være mere tilbøjelige til en form for særbehandling, men her må man formode, at statens repræsentanter i RTLN vil bremse sådanne tilbøjeligheder.

FOA's situation op til OK 2008 ligner Sundhedskartellets situation før OK 2005. Det ville derfor formentlig lette hele processen, hvis FOA tilsvarende Sundhedskartellet helt forlod KTO og forhandlede alene, men det skal FOA næppe nyde noget af, fordi man i så fald ikke ville kunne få direkte indflydelse på forhandlingerne om de generelle krav. Det kan FOA fortsat sikre med Dennis Kristensen som medlem af KTO's forhandlingsudvalg og dermed som placeret tæt på forhandlingerne i hele forløbet. Placeret uden for ville man – bortset fra eventuelle politisk øremærkede ekstramidler – blot måtte acceptere det forhandlingsresultat, som KTO og KL måtte nå frem til – som Sundhedskartellet – mere eller mindre – måtte sidst.

Med FOA's medlemsmæssige styrke kan organisation afgøre den samlede LO-valggruppes beslutninger i processen, og dermed kan FOA alene blokere spillet, hvis ikke der tages det ønskede hensyn til FOA's særlige krav. I skrivende stund er det – trods de begyndende mere afdæmpede udmeldinger fra alle aktører – vanskeligt at forestille sig et forløb, hvor denne blokerende stilling kan omgås. Og det er derfor vanskeligt at se, hvordan det kommunale og regionale område generelt skal kunne bidrage til en løsning. Mulighederne i den henseende synes større på den statslige side af det offentlige aftalesystem.

Staten i front?

Det er tydeligt, når kravene og forhandlernes kommentarer til disse krav vurderes, at parterne på det statslige område har været langt mere afdæmpede end deres kolleger på det kommunale område. Det ligger nok en del i traditionen i det statslige aftalesystem, og det er klart, at der også her er betydelige forventninger til lønstigningernes omfang. Men ikke desto mindre kan det konstateres, at der synes at herske en højere grad af realisme på det statslige end på det kommunale område.

Fx kan nævnes *HK/Stat*, hvis formand, Peter Waldorff, samtidig er formand for både den statslige del af det nye LO-kartel OAO: Offentligt Ansattes og

Organisationer, og de statsansattes fælles forhandlingskartel CFU. Udmeldingen var i al sin enkelthed: "*Mindre end fire procent kan ikke gøre det*" Der menes naturligvis i årlig ramme, og dermed er der en direkte henvisning til overenskomstforhandlingerne på LO/DA-området i den private sektor tidligere i år. En lokalformand tilføjede: "*Hvis vi ikke får noget, ud over hvad vi plejer at opnå, tror jeg vi får problemer.*" (www.hk.dk).

Det er i sig selv krav, det bliver vanskeligt for finansministeren at honorere, men det er utvivlsomt det niveau, som en mulig forligsløsning vil bevæge sig omkring. I den givne situation kan det derfor vurderes som realistisk. En tilsvarende realisme kan utvivlsomt findes i søsterorganisationen på det andet offentlige hovedområde, dvs. HK/Kommunal. Der må dermed formodes her at være en stærk tværgående alliance i bestræbelserne på at fremme et forlig. Det skal dog tilføjes, at HK/Kommunals udmelding af krav den 26. september understreger, at også kontorpersonalet i kommuner og regioner har høj forventninger og er parate til storkonflikt, hvis de ikke indfries. Alligevel er der næppe tvivl om, at realismen på det administrative område er større, end når det gælder personalet på social- og sundhedsområdet.

I slipstrømmen på FOA's krav om særlige forbedringer til SOSU-personalet m.fl. og de mellemuddannede gruppers krav om tilsvarende forbedringer, har også AC-organisationer været fremme med krav. Her dokumenteres meget store lønforskelle mellem offentligt og privatansatte akademikere. Og det kan måske løfte forventningsniveauet så meget blandt akademikergrupeerne, at deres organisationer vil få svært ved at gå i spidsen i bestræbelserne for at skabe forudsætningerne for et forlig. Men AC fungerer som regel i en konstruktiv forligsfremmende rolle, og derfor er det muligt, at der også under OK 2008 her kan findes et samspil mellem HK-området og akademikerne i den statslige sektors forhandlinger.

Det er interessant i denne sammenhæng, at der med de seneste ændringer i forhandlingsdelegationerne i lønmodtagerkartellerne er opstået den situation, at der er flere centrale spillere, der sidder både i KTO og CFU. Det gælder AC's formand, Sine Sunesen, og det gælder formanden for Lærernes Centralorganisation og Danmarks Lærerforening, Anders Bondo Christensen. Hvis der på tværs af hovedområderne i AC og/eller i LC/DLF er ønske om at fremme et samlet forlig, så er der altså en meget direkte adgang til at bidrage til, at det statslige forhandlingsbord bliver murbrækker for en sådan samlet løsning.

Om DLF/LC skulle ønske en sådan udvikling kan der endnu ikke konkluderes noget om. Men det kan i hvert fald konstateres, at det kan vise sig vanskeligt, fordi der kan være andre i FTF-gruppen på det statslige område, som vil ønske at føre en mindre pragmatisk kurs. Det gælder måske CO II med politiet i front. Det var således ikke mindst Dansk Politiforbund som deltog meget højrøstet i debatten om de offentligt ansattes lønfterslæb. Og politiforbundets formand, Peter Ibsen, er tillige formand for CO II og medlem af CFU's forhandlingsudvalg.

Så der er også mulige blokeringer ved det statslige forhandlingsbord. Det har ikke hjulpet, at finansministeren kom i klammeri med de offentlige ansatte med politifolkene i spidsen om gennemsnitslønninger. En unødvendig polemik, som kunne have været undgået, hvis man havde haft en form for trepartsstatistik

udvalg som i den private sektor. Finansministeren har også skyndt sig at sætte sit eget udvalg i gang til at knuse løntallene inden årsskiftet. Håbet er, at man derigennem kan nå til enighed om grundlaget for forhandlingerne og dermed fremme forligsmulighederne.

Mulighederne for at det statslige område kan blive spilåbner under OK 2008 fremmes af de gode personlige relationer både internt i CFU og på tværs af bordet til finansministeren og Personalestyrelsens repræsentanter. Her har Peter Waldorff og Thor Pedersen siden deres overraskende forlig i januar 2002 udviklet en god gensidig kemi, som under de forestående forhandlinger kunne fremme processen. Derfor kan det opfattes som et problem, at Peter Waldorff den 27. september blev valgt som generalsekretær for de offentligt ansatte verdensorganisation, ISKA, og dermed med forlader sine poster i det offentlige aftalesystem.

Det offentlige aftalesystem har ganske vist stærkt forankrede organisationer og institutioner, og derfor er det relativt robust over for personudskiftninger. De nye, der kommer til, er som regel gennem en årrække blevet indviet til de skrevne og uskrevne regler og værdier, som præger forhandlingerne. Men det er også et system, hvor personer har en stor betydning, fordi det er et komplekst koalitionsystem med mange forskellige og ofte modstridende interesser ikke alene på tværs af bordet, men også – og mest afgørende – mellem de deltagende organisationer i de to koalitioner på lønmodtagersiden.

Det betyder, at en vidtstrakt anvendelse af uformelle kontakter er en forudsætning for nå de nødvendige kompromiser, og sådanne kontakter forudsætter rimelige personlige relationer mellem forhandlerne. Derfor kan det få væsentlig indflydelse på forløbet, at Peter Waldorff nu er væk. De opbyggede effektive forhandlingsrelationer mellem ham og Thor Pedersen bliver ikke med automatik opretholdt, når en ny formand træder til. Derfor er det uhyre vigtigt, at formandsskiftet i CFU sker uden den voldsomme turbulens, som prægede Dennis Kristensens fratræden i KTO.

Der er ikke nogen oplagt efterfølger med tilsvarende erfaringer, hvis det igen skal være en LO-repræsentant. Det har ført til spekulationer om, at man – som en overgangsordning – kunne vælge AC's formand, Sine Sunesen. Men den mulighed er blevet mindre sandsynlig efter udviklingen i KTO. Det er vanskeligt at forestille sig en offentlig overenskomstforhandling helt uden hovedforhandlere fra LO-organisationerne.

Det er dog sandsynligt, at man i CFU vil vælge at se bort fra ændringerne i det kommunale område og vurdere situationen alene ud fra forholdene i det statslige aftalesystem. Her vil det ganske vist være et brud med traditionen for, at det er en person fra en LO-organisation, der står i spidsen for CFU, men da Sine Sunesen er i gang med sin sidste toårige periode af de i alt seks år, man kan vælges som AC-formand, vil hun kunne ses som en overgangsløsning. Hun er væk næste gang, og så kan organisationerne i CFU tage endelig stilling til, om man skal vende tilbage til traditionen eller gå over til en ny praksis.

Det ville for ti år siden have været en umulighed, men med ændringerne i sammensætningen af de statsansatte er det ikke længere LO-gruppen, der er klart den største. De tre hovedorganisationsområder, LO, FTF og AC, er efter-

hånden næsten lige store, fordi LO-området falder, samtidig med at AC-gruppen er i vækst.

En alternativ ny kandidat kunne være formanden for Dansk Politiforbund og CO II, Peter Ibsen, men da han er fra FTF-området, vil man nok i det tilfælde skæve til det kommunale aftalesystem, hvor det med Anders Bondo som ny formand nu også er en FTF'er, som står i spidsen. Dertil kommer, at valget af Peter Ibsen vil være mere definitivt, fordi han er ny i CFU's forhandlingsudvalg. Hans erfaringsgrundlag er derfor svagere end Sine Sunesens, og da hun som nævnt kan præsenteres som en midlertidig løsning, er det formentlig en mere oplagt mulighed. Fra LO-gruppen sidder i øjeblikket formanden for 3F's offentlige gruppe, Ellen Lykkegaard, som medlem af CFU's forhandlingsudvalg, og det må formodes, at hun er en af de mulige kandidater, hvis LO-gruppen vil insistere på at fastholde positionen. Næstformanden i HK/Stat, Thora Petersen, der formentlig umiddelbart vil afløse Peter Waldorff som formanden for de statsansatte HK'ere, har næppe de fornødne erfaringer til at kunne blive bragt i stilling.

Fælles forhandlinger om rammen?

Diskussionen vedrørende kravet om ekstra midler til OK 2008 har tydeligt demonstreret, at der, når det gælder det overordnede spørgsmål som ikke mindst den samlede rammes størrelse, kun er én offentlig arbejdsgiverpart. Og det er finansministeren. Det er en kendsgerning, som tidligere har medført overvejelser vedrørende en samling af forhandlingerne på tværs af hovedområderne i det offentlige aftalesystem – i hvert fald når det gælder afgørelsen af den samlede ramme.

Med de særlige omstændigheder under OK 2008 var det måske en oplagt idé denne gang at skabe en sådan samling. Det er i hvert fald kun finansministeren, der har magten til at lukke så meget op for posen, at der er tilstrækkeligt til, at mulighederne for en fredelig løsning trods den turbulente optakt alligevel viser sig.

Hvis vi ser på forhandlingsudvalgene i KTO og CFU, kan det i øvrigt – som nævnt ovenfor – konstateres, at der pt. er flere gengangere. Både Anders Bondo og Sine Sunesen sidder nu begge steder, og så er man godt på vej til at samle sig på tværs. Den samme samling kan ses på hovedorganisationsgrupperne. AC har altid udgjort en enhed på tværs af sektorerne, og FTF er godt på vej. Senest er dannelsen af OAO også et væsentligt skridt i denne retning for LO-gruppernes vedkommende. Det hidtidige kommunale LO-kartel, DKK: Det Kommunale Kartel, er derigennem blevet sammenlagt med StK: Statsansattes Kartel. Det giver en administrativ styrkelse og muligheder for rationaliseringer på samme måde som samarbejdet mellem FTF-områderne i staten med etableringen af SKAF: Stats- og Kommunale Ansattes Fællesskab i 2002.

På sigt giver det også muligheder for et stærkere politisk samarbejde, men her er den interne splittelse på den kommunale side måske for stærk til, at man kan agere effektivt. Derfor er det nok også mindre sandsynligt, at der under OK 2008 kan gennemføres en sådan fælles forhandling om den samlede ramme. Dertil er risikoen for blokeringer fra den kommunale side for store.

Det politiske spil

Det er et særligt problem under OK 2008, at parterne på grund af den udtalte politiske indblanding ikke selv alene synes at kunne løse deres interne konflikter. Der er under optakten skabt en situation, hvor det videre forløb af overenskomstforhandlingerne er fuldstændigt afhængig af udviklingen i den politiske arena – netop fordi der har været et så tæt samspil mellem parterne og de politiske aktører.

Det må fx vurderes som afgørende for, om OK 2008 ender med konflikt eller forlig, om der bliver udskrevet folketingsvalg før de afsluttende forhandlinger i de første måneder af 2008, eller om regeringen vælger at vente med valget.

Endnu vigtigere er det, hvad der sker i forbindelse med vedtagelsen af Finansloven for 2008. Det er i den sammenhæng, at kravene om en ekstra pulje til de offentligt ansatte under OK 2008 kan blive afgjort.

Hvis der bliver afholdt valg, og VK-regeringen fortsætter, må parterne indstille sig på at stå overfor en regering i en stærkere position. Og en sådan regering vil med en lang tidshorisont foran sig inden næste valg have gode muligheder for at gennemføre et politisk indgreb – uanset om det måtte være upopulært blandt de offentligt ansatte og måske i befolkningen som helhed. Oppositionen vil også være tilbøjelig til at optræde mere ansvarligt tidligt i valgperioden. Hvis vi ser på de politiske indgrebs historie, har hovedreglen været, at sådanne indgreb i overenskomsterne som hovedregel er blevet gennemført af et flertal ”henover midten” i Folketinget. Det betyder som et minimum, at Socialdemokraterne samt Venstre og/eller De Konservative står bag. Den markante undtagelse fra reglen var lovindgrebet i 1985.

Hvis et valg fører til en ny socialdemokratisk ledet regering, er det langt fra sikkert, at det afgørende vil ændre billedet. På Socialdemokraternes kongres i weekenden den 8.-9. september blev den økonomiske ansvarlighed fremhævet, som det afgørende. Forbedringer i velfærden måtte prioriteres og gennemføres i den takt, der blev råd til det. Man må formode, at det samme må gælde ekstraordinære forbedringer i de offentligt ansattes løn – uanset de løfter, som er givet under sommerens oppiskede debat.

Det forventede scenarie er dog en fortsat VK-regering. Der bliver simpelthen kun udskrevet valg, hvis det fremstår som altovervejende sandsynligt, at det vil blive resultatet. Problemet set fra statsministerens side er formentlig, at der er en åbenbar risiko for, at det stabile flertal med Dansk Folkeparti vil forsvinde, således at regeringen bliver afhængig både af Ny Alliance og Dansk Folkeparti. Et sådant mudret flertal er ikke nogen ønskedrøm for Venstre, og risikoen for, at den vil blive en realitet, kan blive en væsentlig begrundelse for, at der måske alligevel ikke bliver valg inden OK 2008 går ind i den afgørende fase.

Hvis valget endnu ikke har fundet sted, er der kun omkring trekvart år til, at det skal afholdes, og det kan vise sig svært for en regering så sent i valgperioden at samle flertal til et upopulært politisk indgreb. Situationen vil være så tilspidset, at den sædvanlige partipolitiske ansvarlighed i den slags situationer bliver sat ud af kraft, og så bliver det en gentagelse af 1985, hvor et borgerligt flertal alene må gennemføre et politisk indgreb. Og vil det i givet fald overhovedet være muligt at mønstre et sådant flertal? Hvordan skal eksempelvis Dansk Folkeparti bakke ud af de afgivne løfter til de offentligt ansatte? Det kan ende

med et valg og dermed følgende politisk tomrum i en situation, hvor de offentlige forhandlinger er brudt sammen og en konflikt bryder ud.

Det kunne tale for, at der faktisk kommer til at ske noget i forbindelse med vedtagelsen af Finansloven – selv om regeringen hidtil har afvist at afsætte en særlig pulje til forhandlingerne. Det er vanskeligt at se, hvordan Dansk Folkeparti skal kunne acceptere en ny finanslov uden, og så bliver valget en realitet, da Socialdemokraterne og venstrefløjten også har lovet en særlig lønpulje.

Skulle det mod forventning lykkes for VK-regeringen at gennemføre en Finanslov, der ikke lukker yderligere op for posen, er der til gengæld meget dårlige udsigter til, at der kan opnås et forlig under OK 2008. Der er – som nævnt ovenfor – i det eksisterende råderum, som er givet til kommuner og regioner, næppe plads til forbedringer på et niveau, som kan få et flertal af medlemmerne til at sige ja til et forlig. KTO vil ikke kræve forbedringer af løn og arbejdsvilkår på bekostning af de i forvejen knappe midler, der er til rådighed til velfærdsydelse. Derfor er der brug for flere penge.

Kan den fastlåste situation åbnes?

Konklusionen på dette notat kan kun være, at OK 2008 bevæger sig direkte i retning af sammenbrud og storkonflikt – fulgt af et sandsynligt politisk indgreb. Dette indgreb vil formentlig blive gennemført, enten inden en storkonflikt bryder ud eller også ganske kort tid efter. Mulighederne for et forlig synes vanskelige at få øje på, men som skitseret ovenfor, kunne der eventuelt blive tale om et forligsscenario med udgangspunkt i den statslige sektor. Ganske vist er der generelt høje forventninger på lønområdet til de forestående forhandlinger, men når det gælder kravene om ekstraordinære stigninger til specifikke grupper, så synes de at være koncentreret om social- og sundhedsområdet inden for kommuner og regioner.

Tilsvarende vanskeligheder er ikke på samme måde blevet åbent udtalt og markant sat på dagsordenen af organisationerne på det statslige område. Dermed er der ikke skabt direkte blokeringer før forhandlingsstarten på samme måde som på det kommunale område. Og derfor er det langt fra udelukket, at parterne i den statslige sektor kunne enes om et resultat, hvorimod det er særdeles tvivlsomt, om det vil kunne overføres til det kommunale og regionale område.

De tre forudsætninger

Samlet kunne man sige, at der – i hvert fald vurderet ud fra de faglige organisationers synsvinkel – må være tre forudsætninger til stede, hvis der skal findes en løsning – enten i form af et forlig, i form af et indgreb eller som en kombination – som ikke bare lukker konflikten ned her og nu, men som bidrager til at fjerne de underliggende problemer, som præger den offentlige sektor og det offentlige aftalesystem.

- 1) Forhandlingssystemet må selv levere noget af varen. Dvs. at der i parternes egne forhandlinger og/eller i Forligsinstitutionen må opnås delresultater, der kan indgå som væsentlige brikker i et forlig – eller et poli-

- tisk indgreb, som parterne stiltiende accepterer eller i det mindst ikke direkte modsætter sig.
- 2) Det politiske system må forbedre mulighederne ved at tilvejebringe en særlig pulje. Derved kan man måske sikre et generelt niveau, som vil være acceptabelt for de offentligt ansatte, men det vil være vanskeligt at foretage en fordeling, der specielt tilgodeser enkeltgrupper, fordi alle vogter over deres placering i lønhierarkiet.
 - 3) Derfor må der som en del af en samlet løsning – hvad enten det bliver som et forlig mellem parterne eller et politisk indgreb – etableres en *lønningskommission*, som tager fat på en kortlægning af lønrelationerne i hele den offentlige sektor sammenholdt med de tilsvarende forhold på det private arbejdsmarked.

Det *første punkt* er nødvendigt fordi det kun er parterne selv, der kan formulere svarene på deres interne stridigheder. Skal resultatet alene gennemføres via Forligsinstitutionen eller ved et politisk indgreb, vil det typisk skøjte henover de spørgsmål, hvor parterne ikke selv i forvejen er nået til enighed. At der er væsentlige elementer aftalt direkte mellem parterne er derfor forudsætningen for, at en kombinationsløsning vil få den nødvendige legitimitet.

Det *andet punkt* er en følge af det opskruede forventningsniveau både generelt og på enkeltområder. Som det er blevet formuleret af KTO, så vil organisationerne ikke acceptere forbedringer i løn- og arbejdsvilkår som gennemføres på bekostning af de offentlige serviceydelse. Og det vil netop blive tilfældet, hvis et resultat, som i tilstrækkelig indfrier forventningerne, skal kunne nås – med mindre regeringen bidrager ved at udvide den økonomiske ramme (KTO's pressemeddelelse, 28.06.07).

Problemet med det *tredje punkt* er, at mange vil se med dyb skepsis på mulighederne ved en sådan kortlægning. I virkeligheden ligger alt allerede fremme til fri beskuelse, når det gælder grupperne af offentligt ansatte. Sammenligningen med det private område er nok mere kompleks og taler for en nærmere analyse, som ikke kan gennemføres med et snuptag. Hvad der var mest brug var vel i virkeligheden etablering af et trepartsstatistikudvalg, som det kendes fra den private sektor, så man forud for overenskomststrunderne kan præcisere det lønmæssige udgangspunkt i nogenlunde enighed – eller i det mindste være klar over, hvad man er uenige om.

En lønningskommission kan kun dæmpe forventningerne, hvis der bredt er en tiltro til, at den vil føre til reelle resultater og ikke bliver en ren syltekrukke. Og det er netop det sidste, som mange formentlig vil mene kan ske. Men omvendt kan det fremføres, at så markante forandringer som FOA og Sundhedskartellet stiller krav om har vidtgående konsekvenser. Og store reformer forudsætter en tilstrækkelig langvarig og tilbunds gående offentlig diskussion på et solidt grundlag.

Hvis man motivfortolker nogle af de udtalelser, som de fremtrædende aktører er kommet med, så kan det i det mindste ikke udelukkes, at Sundhedskartellet godt kunne tilslutte sig en sådan model – om end der nok vil være betænkelighed over, at det vil gå for langsomt. Derimod synes FOA at gå benhårdt efter de forbedringer, som kan opnås her og nu gennem en politisk dikteret løsning.

Projektet kan måske ud fra forløbet i sommeren 2007 se fornuftigt ud, men hvis man vurderer den politiske udvikling på Christiansborg under VK-regeringens tid siden slutningen af 2001, så er der måske mindre grund til optimisme. I hvert fald plejer Dansk Folkeparti at ende med at tilslutte regeringens politik. Det sker ikke uden indrømmelser – og det er vel så det, FOA hager sig fast i.

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

FAOS
27.09.07