

094

OK 2008

**Kommunale problemer
trods historisk højt forlig
i den statslige sektor**

Notat udarbejdet for Mandag Morgen

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

25. februar 2008

ISBN nr. 978-87-91833-30-4

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

Resume

De komplicerede overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor – OK 2008 – fik et gennembrud med et forlig på det statslige område mellem CFU og finansministeren natten til mandag den 18. februar. Forliget er lønmæssigt set det højeste siden 1987, og samtidig indeholder det en række velfærdsforbedringer med ret til fri ved barns anden sygedag og ekstra barselsorlov reserveret til fædrene som noget af det mest markante.

På den baggrund kunne det forventes, at linien var lagt, så der hurtigt derefter kunne indgås forlig på det kommunale område mellem KTO og KL, da forhandlingerne her blev genoptaget mandag eftermiddag. Men efter et forløb på otte timer måtte parterne konstatere et sammenbrud.

I dette notat forsøger vi at nærme os en forklaring på, hvorfor det ”bedste” resultat på det statslige område i 21 år åbenbart ikke var godt nok for de kommunale lønmodtageres organisationer. Problemet er, at de kommunale lønmodtagere har haft svært ved at følge med deres kolleger i den statslige sektor. Udgangspunktet er lavere på det kommunale end på det statslige område, og hvis lønrammen i staten og kommunerne skal være fuldstændigt den samme, vil resultatet efter KTO-forhandlernes vurdering reelt være ringere på deres område. Det er sandsynligvis en marginal forskel, der skiller parterne og dermed vejen mod et bredt forlig, hvor kun enkelte – om end store – organisationer som FOA og DSR siger nej.

Notatet er skrevet for Mandag Morgen, og hovedindholdet er gengivet i koncentreret form i en artikel i ugebrevet den 25. februar 2008.

Indholdsfortegnelse

Resume	2
Indholdsfortegnelse.....	3
Indledning	4
Når 12,8 pct. ikke er 12,8 pct.....	5
Hvad skiller parterne?	7
Utilsigtede konsekvenser.....	9
Statistikfejl og efterslæb.....	9
Forskellige holdninger I KTO	10
Vejen tilbage til forhandlingsbanen	12

OK 2008:

Kommunale problemer trods historisk højt forlig i den statslige sektor

Forskningsnotat udarbejdet for Mandag Morgen

Hovedpointerne i dette notat er i en kortere form offentliggjort som artikel i Mandag Morgen – 25. februar 2008

En samlet ramme på 12,8 pct. med historisk høje lønstigninger plus en række mærkbare velfærdsforbedringer var godt nok til at sikre et forlig i den statslige sektor, men ikke tilstrækkeligt til at få de kommunale lønmodtageres organisationer med på forligsvognen – Problemet er, at de kommunale lønmodtagere har haft svært ved lønmæssigt at følge med deres kolleger i den statslige sektor – Hvis lønrammen i staten og kommunerne skal være fuldstændigt den samme betyder det derfor reelt, at det kommunale forlig bliver ringere end det statslige – Det er sandsynligvis en marginal forskel, der skiller parterne og dermed vejen mod et bredt forlig, hvor kun enkelte om end store organisationer som FOA og DSR siger nej – Men som tiden går, kan de samlede forligsmuligheder blive forringet

Indledning

Det omhyggeligt forberedte og velgennemførte forligsscenario løb ind i en uforudset barriere, da forhandlingerne mellem KTO og KL brød sammen natten til tirsdag den 19. februar. Der var ellers lagt op til, at rækken af delforlig i den kommunale og regionale sektor efterfulgt af det samlede forlig på det statslige område mandag den 18. februar ville have banet vejen for et stort kommunalt forlig, der omfattede langt de fleste af KTO's medlemsorganisationer og formentlig kun blev afvist af FOA på grund af de meget høje forventninger blandt dette forbunds medlemsgrupper med social- og sundhedsgrupperne i spidsen.

Det statslige forlig giver med en samlet ramme på 12,8 pct. plads til lønstigninger af en størrelse, som man skal tilbage til OK 1987 for at finde magen til. Samtidig indeholder forliget en række velfærdsforbedringer: 1) Ret til frihed ved barns anden sygedag, 2) Udvidelse af perioden med løn under barselsorlov med flere uger reserveret til fædrene, 3) Seniorbonus/seniordage for at fastholde de ældre medarbejdere, 4) Øget forebyggende indsats for at forbedre de ansattes trivsel og tryghed, 5) Styrket kompetenceudvikling.

Dertil kommer en kompensation for manglende frynsegoder i forhold til den private sektor på 0,2 pct. samt forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og et løft af LO-gruppernes pensionsbidrag fra 12,5 til 15,0 pct.

En del af forbedringerne – kompetenceudvikling og seniorbonus – er finansieret uden for rammen af midler fra trepartsaftalen i forsommeren 2007 i forbindelse med kvalitetsreformen. Det giver ekstra plads til lønstigninger. Desuden får de enkelte organisationer mulighed for at sætte deres præg på det endelige resultat, fordi der er afsat en større pulje til deres forhandling end ved tidligere overenskomstrunder.

Samlet set er der dermed tale om et forlig, der i store træk modsvarer overenskomstresultatet på det private arbejdsmarked i begyndelsen af 2007, og hvis den private lønudvikling skulle blive større, vil det blive kompenseret gennem reguleringsordningen, der fortsætter uændret.

Det var på dette grundlag sandsynligt, at der hermed var blevet skabt et momentum, som kunne lede direkte videre til et forlig på det kommunale område mellem KTO og KL i overensstemmelse med den strategi for forhandlingerne, parterne havde lagt og hidtil havde fulgt med succes. Vi skal med dette notat forsøge at give forklaringen på, hvorfor det skabte momentum ikke kunne udnyttes af parterne. Som afslutning vurderer vi de sandsynlige scenarier for det videre forløb.

Når 12,8 pct. ikke er 12,8 pct.

Det mest fundamentale dogme i den danske aftalemodel er formuleret med udtrykket *De faktiske forhold i jernindustrien*. Dermed menes, at omkostningsudviklingen i den private sektor i særdeleshed og i samfundet i almindelighed skal afgøres af de mest konkurrenceudsatte erhverv, fordi deres evne til at konkurrere med virksomheder fra andre lande er afgørende for udviklingen af den samlede danske økonomi.

Når vi taler om den offentlige sektor, kan *De faktiske forhold i jernindustrien* her omskrives til dogmet om, at det er staten, som fastlægger det samlede niveau for overenskomstforbedringerne ikke alene for de statsansatte, men også for de ansatte i kommuner og regioner. I den offentlige sektor er lønudviklingen ikke bestemt af markedet, men af det politiske system, dvs. af regering og folketing. Det er her, den demokratiske legitimitet er placeret, hvad angår fastlæggelsen af den økonomiske politik, og i et land med en meget omfattende offentlig sektor er udviklingen af løn- og arbejdsvilkår for de offentligt ansatte et afgørende element. Overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor foregår derfor inden for en politisk bestemt ramme, der tager udgangspunkt i udviklingen i den private sektor.

Resultaterne forhandles på plads gennem overenskomstsyste­met på samme måde som på det private arbejdsmarked, og lønmodtagernes organisationer har naturligvis mulighed for at presse modparten og sikre sig det højeste mulige niveau. I hvilket omfang dette pres skal give resultat ligger i sidste instans hos regering og folketing, og derfor må det også være finansministeren, der som den offentlige arbejdsgiverparts hovedforhandler sætter grænsen.

En vurdering af det offentlige aftalesystems historie viser da også, at det altid har været staten, som fastlægger det samlede niveau. Der er eksempler på, at det kommunale område er kommet først med et forlig, og det har i enkelte tilfælde betydet væsentlige velfærdsforbedringer som eksempelvis indførelse af løn under barselsorlov og arbejdsmarkedspension til de grupper, der endnu ikke

havde sådanne ordninger, under forhandlingerne i 1987. Men de samlede omkostninger ved dette forlig lå klart inden for et for staten acceptabelt niveau.

Dogmet kan i almindelig praksis oversættes til, at når først staten har fastsat niveauet på sit eget område, vil det også være bindende for den øvrige del af det offentlige arbejdsmarked. Der kan ikke gives mere ved det kommunale bord end ved det statslige bord. Hidtil har det ikke betydet, at den formelle ramme, der opgør forligene, nødvendigvis skal være præcis den samme, men i den forventede effekt af de indgåede forlig har det som hovedregel været staten, der sætter den øvre grænse for lønstigningernes størrelse.

Det er blevet sikret gennem koordineringen mellem de offentlige arbejdsgivere på de forskellige områder. Under OK 2008 er det som noget nyt blevet praktiseret på den måde, at også den formelle ramme skal være den samme. Når CFU-forliget har fået en samlet ramme på 12,8 pct., så skal KTO-forliget også slutte med præcis den samme ramme. Som man ser det i KTO, er de 12,8 pct. nærmest blevet et urørligt tal, dvs. en størrelse, der har fået en stærk politisk symbolværdi.

Derved er der under denne forhandlingsrunde opstået et nærmest uoverstigeligt problem i oversættelsen af det statslige forlig til det kommunale område. Under tidligere forhandlingsrunder ville der sandsynligvis ikke have været nogen videre vanskeligheder med at overføre et statsligt forlig som det netop indgåede til et forlig mellem KL og KTO.

Der er væsentlige forskelle på de to hovedområder. Dels er det kommunale område næsten tre gange større – og forskellen bliver endnu større, hvis vi regner det regionale med. Dels er der stor forskel på fordelingen af lønmodtagerne, fx på lavt-, mellem- og højt-lønnede, og derfor er der også brug for at sætte resultaterne sammen på lidt forskellige måder, hvis alle involverede parter skal acceptere udfaldet. Oversættelsen kræver med andre ord en vis grad af fleksibilitet.

En sådan fleksibilitet er faktisk almindelig i den private sektor, hvor det ganske vist er forliget mellem Dansk Industri og CO-industri, der lægger de afgørende spor, men parterne på de øvrige dele af LO/DA-området har mulighed for at tilpasse industriresultatet til deres egne særlige forhold. Rammerne er heller ikke altid direkte sammenlignelige, ikke mindst fordi der er forskel på lønsystemerne i de forskellige overenskomster.

Når det er blevet så problematisk denne gang i den offentlige sektor, skyldes det, at parterne ved det statslige bord har skruet forliget sammen på en måde, så alle elementer direkte indgår i den talmæssige opstilling af forliget. Tidligere er det alene de aftalte forbedringer ved bordet, som er blevet regnet sammen, når man har opgjort det statslige forligsresultat. Reguleringsordningen og som et væsentligt element midler til den lokale løndannelse er holdt mere eller mindre udenfor. I forligene mellem KL og KTO har man derimod taget alle forventede forbedringer med, og der har her eksplicit været afsat midler til lokal løndannelse eller Ny Løn, som det tidligere blev benævnt.

Resultatet af denne forskel i måden at opstille forligene på var, at en meget tæt og direkte sammenligning ikke kunne lade sig gøre. Dermed var der mulighed for at udvise en vis fleksibilitet, når overførslen fra det ene til det andet område skulle gennemføres. Fx var den aftalte ramme i KTO-forliget i 2005 på

7,37 pct. uden reguleringsordningen og 9,30 pct. inklusiv reguleringsordningen, mens den samlede ramme i CFU-forliget var på 6,96 pct. uden reguleringsordning og 6,95 pct. inklusiv reguleringen. Men effekten har alligevel været en samlet lønudvikling i den statslige sektor, som ligger i overkanten af det kommunale område i perioden 2005-08. Dermed har man trods forskellen i rammernes størrelse i princippet fastholdt dogmet om, at det er staten, der fastsætter lønniveauet, og at lønudviklingen på det statslige område dermed ikke må overtrufes på de øvrige områder i den offentlige sektor.

Det skal tilføjes, at det i 2005 faktisk på grund af folketingsvalget var det kommunale område, der sluttede først. Her var der derfor ikke tale om en oversættelse fra et statsligt til et kommunalt forlig, men snarere omvendt. Det ændrer ikke det forhold, at de to områders forligsrammer hidtil ikke har været direkte sammenlignelige. Og det var også i 2005 staten, der via arbejdsgiverkoordineringen holdt styr på, hvor højt de kommunale arbejdsgivere kunne slutte.

Statsforliget fra mandag den 18. februar adskiller sig på dette væsentlige punkt afgørende fra tidligere. Under OK 2008 har også de statslige parter anvendt fremgangsmåden fra det kommunale område, således at alle både aftalte og afledte forbedringer regnes sammen i forliget, hvorefter det samlede resultat dermed kan opgøres til 12,8 pct. Det er inklusiv både den forventede effekt af reguleringsordningen og midler til lokal løndannelse.

Formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, fremhæver, at det er netop arbejdsgivernes insisteren på præcis den samme lønramme denne gang, der giver vanskeligheder. De to offentlige arbejdsmarkedet kan ikke direkte sammenlignes, og derfor vil præcis den samme lønramme ikke have samme effekt begge steder.

”Problemet er blandt andet, at lønudviklingen i den forløbne overenskomstperiode på det kommunale område har været dårligere end på statens område. Det skyldes ikke mindst, at den lokale løndannelse, som KL ellers har talt varmt for, ikke har fungeret godt nok i flere år. Det efterslæb, der er opstået, lægger beslag på en del af rammen på det kommunale område. Derfor skal rammen være større for, at resultatet er sammenligneligt”, siger Anders Bondo i en pressemeddelelse.

Anders Bondo Christensen tilføjer, at der er behov for at tænke mere kreativt for at fjerne blokeringen mod et forlig.

I det statslige forlig er reguleringsordningen det første år beregnet til at udmønte knap en halv procent, hvor det i et kommunalt forlig vil ligge på omkring halvanden procent. Hvis lønrammen begge steder skal være den samme, betyder det, at der på det statslige område bliver lidt mere plads til de fremadrettede forbedringer, end der gør i kommunerne. Det, der kan gøres op til 12,8 pct. i den ene sektor, er således reelt set ikke 12,8 pct. i den anden sektor.

Hvad skiller parterne?

Derfor ønsker man i KTO en vis compensation. Der er, så vidt det kan vurderes, ikke tale om et vidtgående krav om en fuldstændig dækning, men mere om et begrænset løft, som kan give en vigtig symbolsk anerkendelse af det kommunale

le områdes særlige situation. Det, der reelt skiller parterne, er derfor formentlig marginalt. Det er i hvert fald sådan, man må kunne tolke Anders Bondos bemærkning om, at der er brug for at tænke mere kreativt, og de udtalelser flere af de øvrige forhandlere er kommet med efter sammenbruddet.

I den udlægning, der har været af forhandlingsforløbet i dagspressen, fremstår det således relativt entydigt, at det formentlig vil være tilstrækkeligt med en stigning i størrelsesordenen 0,2 til 0,3 pct., således at den samlede kommunale ramme vil snige sig op på de 13 pct.

Det har derudover været nævnt, at der også fra lønmodtagerside synes at være en vilje til at begrænse de budgetmæssige konsekvenser af en evt. mindre forhøjelse af rammen. Som det fremgår af Jyllands-Posten den 20. februar, har der således været overvejelser om, hvornår de forskellige forbedringer i et muligt forlig skal sættes i kraft. Tidspunkterne for lønforhøjelserne påvirker budgetterne og dermed kommunernes og landets samlede økonomi, og hvis man lægger en større del af stigningerne senere i perioden, kan man begrænse den budgetmæssige virkning. Derved kan en stigning af den samlede ramme fra 12,8 pct. i staten til 13,0 eller 13,1 pct. på det kommunale område formentlig holdes inden for en budgetmæssig virkning, som ikke reelt set vil overstige det statslige forlig.

Synspunktet er, at det afgørende set i lyset af behovet for at føre en samfundsøkonomisk forsvarlig politik ikke kan være en mere eller mindre tilfældig sammentælling af den samlede ramme i et overenskomstforlig. Det afgørende må være, hvordan et sådant forlig i realiteten påvirker de offentlige budgetter.

Det kan også være sådanne overvejelser, der ligger i, at det fra KTO's side bliver fremhævet, at der er behov for at tænke kreativt. I den forbindelse synes det nærliggende at referere til finansministerens kreative manøvre før jul, hvor han ved en teknisk ændring af de budgetmæssige lønrammer fik afmonteret den politiske indblanding i de offentlige overenskomstforhandlinger. Ud fra en ren formel betragtning betød en udvidelse af den årlige budgetmæssige lønramme fra 3,2 til 4 pct., at der samlet blev tilført ca. 5 mia. kr. ekstra til overenskomstbordet. Og dermed havde Socialdemokraterne, SF og Dansk Folkeparti fået indfriet deres valgløfter om ekstra penge til de offentligt ansatte. Men set i sammenhæng med reguleringsordningen mellem den offentlige og den private sektor er den reelle virkning af denne manøvre alene, at lønstigningerne fremrykkes, så de i højere grad falder i begyndelsen af den treårige aftaleperiode fra 2008 til 2011.

Det var dog ikke den rene illusion. Ud over at have den væsentlige effekt at fjerne udsigten til ekstra politisk bevilgede milliarder og dermed sende overenskomstparterne tilbage til deres eget forhandlingsbord, så har det naturligvis også en reel værdi, at der er sket en fremrykning. Den er af LO gjort op til mellem 400 og 500 mio. kr.

Men alt i alt er der tale om en kreativ teknisk øvelse, som i den givne politiske situation var det nødvendige bidrag til at sætte den reelle forhandlingsproces i gang. Spørgsmålet er, om parterne på det kommunale bord vil få mulighed for at foretage en tilsvarende kreativ øvelse. Eller om regeringen vil holde fast i de 12,8 pct. som en absolut talstørrelse, der ikke kan overskrides, selv hvis den

budgetmæssige effekt af en marginalt større ramme er lig nul eller måske endda mindre end nul.

Utilsigtede konsekvenser

Der synes i overgangen fra det statslige forlig til de afgørende kommunale forhandlinger at have været tale om helt uforudsete problemer. Det statsforlig, som skulle bryde vejen for et kommunalt forlig, er i stedet blevet en barriere. Men på det statslige område har parterne ikke anvendt en ny fremgangsmåde for at skabe vanskeligheder ved det kommunale bord. Det ville især på lønmodtagersiden være en uforståelig handling alene af den grund, at to af hovedforhandlerne – Sine Sunesen og Anders Bondo Christensen – er blandt hovedaktørerne på begge områder, og man skaber ikke vanskeligheder for sig selv, hvis det kan undgås.

Det har heller ikke været Personalestyrelsen eller finansminister Lars Løkke Rasmussens hensigt at skabe problemer. Tværtimod er det i regeringens interesse, at så mange som muligt af de offentligt ansatte bliver omfattet af forlig, som deres egne organisationer selv har indgået. Det var tydeligt ved præsentationen af det statslige forlig, at Lars Løkkes hovedprioritet simpelthen var i videst muligt omfang at sikre arbejdsfreden og dermed den politiske og økonomiske stabilitet.

Den nye metode for opgørelsen af det statslige forlig har snarere været et resultat af det politiske pres, der har præget hele udviklingen under OK 2008. Der var derfor et behov for at demonstrere, at den statslige arbejdsgiverpart også i praksis gik med til en udvidelse af rammen for forhandlingerne, så der kom et ”flot overenskomstresultat”, der kunne måle sig med resultaterne på det private arbejdsmarked, og som samtidig holdt sig så nogenlunde inden for samfundsøkonomisk forsvarlige rammer.

De kommunale parterers problemer med at oversætte et statsligt resultat, der var opstillet så detaljeret, må derfor karakteriseres som en utilsigtet konsekvens. I sidste instans kan det medføre, at der ikke kan skabes et kommunalt og regionalt forlig. Så bliver udfaldet den hidtil mest omfattende konflikt i den offentlige sektor i nyere tid. Og det vil være et udfald, som ingen af parterne har ønsket.

Statistikfejl og efterslæb

Det er oplagt – som det nærmere er beskrevet i næste afsnit – at der ikke er fuldstændig konsensus på lønmodtagersiden i den kommunale sektor. Det er ikke alle organisationer, som vil acceptere et samlet KTO-forlig med en marginalt højere ramme end de 12,8 pct.

I hvert fald kan det konstateres, at FOA stadig fastholder KTO's oprindelige krav om, at det konstaterede efterslæb i forhold til det private arbejdsmarked på omkring 1,5 pct. skal indfries. FOA's formand, Dennis Kristensen, har efter det statslige forlig sagt, at FOA ikke vil kunne acceptere et samlet kommunalt resultat på under 14,3 pct. Selv om et KTO-forlig på det niveau ville rumme en vis skævdeling til fordel for sosu-grupperne, ville det være et godt stykke fra at leve op til FOA's krav om en månedslønssstigning på op mod 5.000 kr. i den

treårige overenskomstperiode. I virkeligheden er de 14,3 pct. en betydelig nedskrivning af FOA's krav, og det viser blot, hvor højt et niveau social- og sundhedsrådets forventninger har været skruet op på.

Spørgsmålet er, om der er andre, der gør sig forestillinger om, at man vil kunne få noget ud af at fastholde et krav om en stigning i rammen på det niveau med henvisning til efterslæbet. At finansministeren skulle acceptere noget sådant, ligger uden for den historiske erfaring. Og hvis et resultat med det niveau alligevel blev gennemført, ville kommunerne ikke blive kompenseret for de ekstra omkostninger. Effekten ville være, at der i kommunerne måtte gennemføres besparelser, som ikke kunne undgå at koste hoveder. Så ville det måske nok ligne lidt af en lønfast, men så sandelig ikke en jobfast. Set fra borgernes synsvinkel ville det indebære en forringelse af velfærdsydelse, og hele manøvren er derfor politisk uantagelig for alle parter.

Diskussionen om de kommunale lønmodtageres efterslæb er vanskelig at få afsluttet – bl.a. fordi problemet ofte fremstilles faktisk forkert i medierne. Tilbagevendende dukker der en historie op om, at de kommunalt ansatte ikke har fået, hvad de skulle have i forhold til reguleringsordningen på grund af en datafejl tilbage i 1998. En fejl, som Danmarks Statistik har erkendt. Det er rigtigt, at der findes et sådant databrud, der har været årsagen til, at der er blevet givet et forkert billede af lønudviklingen på det kommunale og det private område. Forskellen har været undervurderet med mellem 1 og 2 pct. Men det har ikke noget med reguleringsordningen at gøre, idet den er blevet gjort op fuldstændigt korrekt med et andet og retvisende datasæt over lønstigningstakten. De kommunalt ansatte har således fået hver en krone, de skulle have i følge den aftalte reguleringsordning. Hvis de så at sige var blevet snydt, havde KTO selvfølgelig haft et særdeles effektivt argument, som arbejdsgiverne måtte tage meget alvorligt.

Den konstaterede forskel i lønudviklingen er et resultat af, at den gældende reguleringsordning er på 80 pct. og ikke på 100 pct. Derfor er de kommunalt ansatte kommet lidt bagud, og det er selvfølgelig klart, at KTO har brugt det faktum til at stille krav om at få indhentet efterslæbet. Men erfaringen viser, at det er noget, man meget sjældent har held med. Og det afvises da også af arbejdsgiverne. Derfor er det på nuværende tidspunkt, hvor forhandlingerne er inde i den afgørende fase, heller ikke de 1,5 pct., som er stridens kerne. Den handler om hvordan man på en fair måde kan oversætte statsforliget til kommunerne, og her mener KTO-forhandlerne at de skal have marginalt mere for ikke reelt at blive forfordelt.

Forskellige holdninger i KTO

Den mislykkedes forhandlingsrunde på det kommunale område hverken kan eller skal afdækkes på nuværende tidspunkt, hvor overenskomstforhandlingerne stadig er i gang. Men der er allerede offentligt af aktørerne blevet givet så mange markeringer, at det kan konstateres, at denne proces var præget af betydelige holdningsforskelle i KTO. Organisationernes forhandlere gik ikke til den afgørende forhandling med samme udgangspunkt.

Oplagt var der meget stor forskel på Dennis Kristensen, FOA, over for Sine Sunesen, AC, og Anders Bondo Christensen, DLF. De sidstnævnte var med AC's formand i spidsen ansvarlige for det statslige forlig og var naturligvis

derfor også positivt indstillede over for at indgå et kommunalt forlig i en nogenlunde tilsvarende udgave.

Som Sine Sunesen sagde til Politiken den 19. februar, regnede hun med, at det statslige forlig kunne bruges som murbrækker. ”Når jeg synes, at forliget er rigtig godt på statsområdet, vil jeg selvfølgelig også synes, at et forlig, der matcher på det kommunale område, vil være flot.” Og Anders Bondo var hurtigt ude med sin karakteristik af statsforliget, som det bedste siden 1987. Deroverfor stod Dennis Kristensens markante krav om 1,5 pct. oveni den statslige ramme.

Derfor var det forventet, at Dennis Kristensen under forhandlingerne sagde nej til de kommunale arbejdsgivers tilbud. Det var langt fra tilstrækkeligt, men det var måske mere overraskende, at FOA her blev fulgt af den nye formand for HK/Kommunal, Bodil Otto. Hun afviste også – som hun offentligt har oplyst – en samlet ramme på de 12,8 pct. På det grundlag er det ikke mærkeligt, at også BUPL's formand, Henning Pedersen, var imod. Også 3F's offentlige gruppe har markeret, at det forelagte tilbud var utilstrækkeligt.

Under forhandlingerne var der dermed ikke mere at gøre, da det samtidig viste sig, at KL holdt fast på den statslige ramme på 12,8 pct. og ikke i den givne situation havde mulighed for at gå ind i mere kreative øvelser på at finde en løsning.

På den måde endte forhandlingerne i et sammenbrud, hvor KTO's forhandlingsudvalg står samlet i kravet om, at der skal lidt mere på rammen for at gennemføre en rimelig oversættelse af det statslige forlig.

Men der er ingen tvivl om, at der bag denne enighed fortsat er forskellige holdninger, som meget vel senere kan komme til udtryk, hvis det lykkes at få etableret en ny forhandlingsrunde.

Man kan tale om, at der findes to linier. For KTO var udgangspunktet for OK 2008, at man ville have gjort noget markant ved de kommunalt ansattes efterslæb, og derfor var det en del af strategien, at der politisk skulle tilvejebringes en ekstra pulje af betydelig størrelsesorden. KTO's officielle holdning var, at der ikke skulle gennemføres lønforbedringer, som blev betalt med en forringelse af den offentligt service, og derfor måtte der en ekstra pulje til.

Mulighederne for at få en sådan ekstra pulje blev især dyrket af FOA, som gik efter at få broderparten af de ekstra midler til egne medlemsgrupper. På et tidspunkt så det ud til, at det politiske kort kunne blive udslagsgivende, men efter afslutningen af efterårets valgkamp, hvor VK-regeringen sikrede sig mandat til at fortsætte, forsvandt de politiske muligheder. Med finansministerens manøvre før jul var løfterne om ekstra midler, som ellers så ud til at kunne samle et flertal i Folketinget, neutraliseret. Og dermed var det politiske kort ikke længere meget værd.

Når der ikke er en ekstra pulje til rådighed, har de kommunale og regionale arbejdsgivere ikke midler til forbedringer ud over det niveau, finansministeren har lagt. Og hvis organisationerne holder fast i kravet, vil det netop som effekt havde de besparelser, som man fra starten fattede, at man ville undgå.

Den ene fløj i KTO har derfor efterhånden, som forhandlingsspillet nærmer sig afslutningen, taget den nye situation til efterretning og søger at få sikret det bedst mulige forlig under de nu givne betingelser. Dvs. et forlig, der matcher

den private lønudvikling og det nu indgåede statsforlig. Og som stadig – med Anders Bondo Christensens ord – vil være det bedste resultat i mere end 20 år.

Den *anden fløj* består af FOA – og uden for KTO af Sundhedskartellet, der forhandler alene – som holder fast i et kravniveau, der ikke kan indfries under de givne betingelser, men som det for forhandlerne er meget vanskeligt at forlade, fordi hele processen med politiske løfter mv. har presset forventningsniveauet hos medlemmerne så højt op.

Det må formodes, at den første fløj er langt den største i hvert fald målt i antallet af organisationer. Men det kan måske være fristende for flere organisationer ud over FOA at holde sig fra at tage et direkte ansvar for et forlig, som der ikke kan undgås at være en vis skuffelse over i baglandet. Et tidligere sandsynligt scenario, hvor hele KTO bortset fra FOA indgår forlig, er næppe så sandsynligt længere. Bl.a. er det et åbent spørgsmål, om ledelsen i BUPL kan holde til at gå med i et KTO-forlig?

Det er tydeligt, at situationen efter indgåelsen af et statsligt forlig, er præget af frustrationer blandt de grupper, som har haft de største forventninger. Det står tydeligt for dem, at der nu er udsigt til en konflikt, der næppe vil kunne give mere end kosmetiske forbedringer i forhold til det forlig, der allerede er indgået for de godt 170.000 ansatte i den statslige sektor.

Det er derfor heller ikke så mærkeligt, at Dennis Kristensen i sin kommentar til den nu opståede situation igen refererede til det politiske kort. Han ærgrede sig over, at de politiske løfter om en særlig forbedring var blevet taget af bordet. Hvis der var blevet holdt fast, så havde der ellers nu været udsigt til, at man kunne få et samlet forlig.

Dennis Kristensen har tilsyneladende ikke talt fuldstændigt for døve ører. Således kom der onsdag en hurtigt reaktion fra SF, hvis gruppeformand, Ole Sohn, ifølge foa.dk foreslår, at finansministeren giver kommuner og regioner en ekstra pulje på to milliarder, som skal gå til de lavtlønnede, fx på ældreområdet. Det vil ifølge Ole Sohn sammen med de 12,8 pct. fra statsforliget kunne sikre lønstigninger på ca. 5.000 kr. om måneden.

Den politiske indblanding under OK 2008 er måske ikke slut endnu. Det kan vel siges at være det eneste tilbageværende håb for FOA og Sundhedskartellet, at deres politiske venner på Christiansborg vil kunne bidrage med noget ekstra, hvis det kommer til en konflikt, der skal stoppes med et politisk indgreb. I den sammenhæng er SF dog uden videre betydning. Her er nøglen alene, hvordan Dansk Folkeparti stiller sig.

Foreløbig er der dog lang tid til, at en konflikt truer for alvor, og der er derfor stadig tid til og mulighed for at bringe forhandlingerne tilbage på forligssporet.

Vejen tilbage til forhandlingsbanen

Er det muligt at få bolden tilbage på banen i nye forhandlinger mellem det kommunale parter eller er bolden allerede rullet så langt ned af bakken, at den næsten ikke kan bringes op og i spil igen?

Det kan godt blive vanskeligere og vanskeligere, som tiden går og uroen breder sig i baglandet, at få forhandlerne tilbage i forligssporet. Men mulighederne er fortsat til stede. Ifølge udtalelser fra forhandlerne i KTO forudsætter

det dog, at der vil være en vilje til at skabe plads for en vis fleksibilitet i oversættelsen af statsforliget til det kommunale og regionale område.

Hvis en sådan åbning viser sig, vil der være mulighed for en ny runde, før de kommunale parter forhandlinger bliver overført til Forligsinstitutionen. Hvis ikke det bliver tilfældet, er det sandsynlige scenario, at der på det statslige område lægges sidste hånd på forhandlingerne i de næste par uger. Her mangler parterne endnu at afslutte forløbet af organisationsforhandlingerne, som denne gang har større vægt, fordi der er blevet lagt flere midler i organisationspuljerne. Mulighederne for at få alle områder i mål skulle være tilstede, og dermed vil CFU-forliget være afsluttet, så resultatet kan sendes til afstemning blandt medlemmerne.

På det kommunale – og forventeligt også på det regionale område – vil forhandlingerne samtidig overgå til Forligsinstitutionen, hvor forligsmanden vil sætte pres på parterne for at skabe muligheder for at fremsætte et mæglingforslag. Der er en vis sandsynlighed for, at det vil være tilstrækkeligt til, at en række organisationer via deres hovedorganisationer, som er den direkte part i forhold til forligsmanden, vil kunne acceptere fremsættelsen af et mæglingforslag. Det gælder formentlig ubetinget for AC-området, og det gælder sandsynligvis også FTF-området, men dog med BUPL som lidt af en joker.

For Danmarks Lærerforenings vedkommende er forløbet i høj grad påvirkeligt af mulighederne for at få indgået en ny aftale om tjenestetid med KL. I 2005 var parterne ikke så langt fra hinanden, men måtte sende spørgsmålet til hjørnespark i sidste øjeblik. Forløbet under OK 2008 synes at antyde, at der denne gang er forligsmuligheder. Og hvis lærerne kan få en arbejdstidsreform, som de anser for positiv, vil de være endnu mere tilbøjelige til at arbejde målbevidst for at sikre et så samlet KTO-forlig som muligt. I skrivende stund står spillet om arbejdstiden på folkeskolens område fortsat åbent, men der kan i løbet af weekenden være sket en afgørelse i de igangværende organisationsforhandlinger.

For LO-gruppen vil FOA være på nej-holdet – muligvis fulgt af 3F, der er i en presset situation, fordi forbundet er i konkurrence med FOA om medlemmer. Derimod må man antages, at en sædvanligvis pragmatisk organisation som HK/Kommunal vil ende med at stige på forligstoget.

Der tegner sig dermed en situation præget af nye skillelinier mellem organisationer i KTO. De følger fx ikke længere så meget hovedorganisationslinierne. Det rejser spørgsmålet, om KTO-fællesskabet vil kunne holdes sammen på længere sigt. Men det er vanskeligt at se reelle alternativer – bortset fra en atomisering, der rent forhandlingsmæssigt vil sætte arbejdsgiverne i en styrket position.

På det grundlag kan man forestille sig, at forligsmanden ikke – som det sædvanligvis er tilfældet på det private arbejdsmarked – går efter at få samlet alle under et fælles mæglingforslag og en sammenkædet afstemning. Forligsmandens opgave er at minimere konfliktruslen, herunder omfanget af en uundgåelig konflikt, og maksimere forligsmulighederne. Og denne opgave vil muligvis bedst kunne opfyldes, hvis der foretages en adskillelse, således at FOA og Sundhedskartellet samt evt. enkelte andre organisationer bliver holdt for sig selv, mens der sendes et mæglingforslag til afstemning for de øvrige grupper.

Det kan være vanskeligt for finansministeren, der har ansvaret for den samlede samfundsøkonomi, frivilligt at fravige det absolutte krav om en kommunal

ramme på 12,8 pct. Men når arbejdsgiverne kommer under pres i Forligsinstitutionen, er der nok større sandsynlighed for, at staten vil åbne op for, at de kommunale arbejdsgivere kan udvise en lidt større fleksibilitet. En sådan udvikling vil klart fremme mulighederne for fremsættelsen af et mæglingsforslag.

Samlet set er der således fortsat gode muligheder for at OK 2008 vil ende med et forlig, der omfatter den overvejende del af det offentlige arbejdsmarked med social- og sundhedsområdet som en eventuel undtagelse. Her skal der sandsynligvis konflikt og politisk indgreb til, før OK 2008 kan afsluttes. Men der er dog fortsat ikke udelukket, at eksempelvis FOA vil ende med – om end tøvende – at sige ja til et KTO-resultat.

Der er offentligt bekræftede forlydender om, at der i de udspil, som er blevet forhandlet i KTO-regi, faktisk er indeholdt en skævdeling til fordel for bl.a. SOSU-området. Det kan derfor vise sig, at der i et muligt forlig ligger et resultat, der tilgodeser FOA så meget, at det bliver vanskeligt at sige nej. Specielt når alternativet er en konflikt som med største sandsynlighed ikke vil kunne bidrage med noget som helst oveni.

Det er i dette spil i virkeligheden de kommunale arbejdsgivere, der har været FOA's bedste allierede, og KL har holdt fast, selv om modviljen mod at skævdele til tider har været meget markant fra de øvrige i KTO. Op til de afsluttende forhandlinger kom KL derfor med et puljeforslag om både en central og en lokal skævdelpulje på hver 0,5 pct. Den første blev accepteret og den anden afvist af KTO. Det forlyder, at den lokale pulje derfor blev taget af bordet i den afsluttende fase i begyndelsen af ugen, men til gengæld er den centrale skævdelpulje blevet løftet til 0,75 pct., og heraf skulle FOA være sikret en forholdsmæssigt set betydelig andel. I sidste instans har KTO-fællesskabet dermed sagt god for en vis skævdeling, og det kan også medvirke til at give KTO ekstra kredit, når spørgsmålet om forhandlingsfællesskabets fremtid senere skal afgøres.

Trods det kommunale sammenbrud står forligsscenariet stærkt, og meget skal gå galt i det videre forløb, hvis resultatet af OK 2008 trods parternes bestræbelser på det modsatte ender i den hidtil mest omfattende storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked.

Vi har i dette notat alene analyseret situationen under OK 2008 i lyset af det statslige forlig mandag den 18. februar og det efterfølgende kommunale sammenbrud natten til tirsdag den 19. februar. Vi vil i et senere notat nærmere vurdere, indholdet i de forlig, der er indgået. Dels de forudgående delforlig i komer og regioner og dels det statslige delforlig og det efterfølgende endelige resultat på det statslige område. De fortjener at blive belyst i et bredere perspektiv.

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 (www.faos.dk).