

115

OK 2011:

Fra lønfest til nulløsning og vægt på tryghed

Den økonomiske krise sætter dagsordenen for de offentlige overenskomstforhandlinger

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

22. november 2010

ISBN 978-87-91833-56-4

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Resume

Allerede med afslutningen af konflikten under OK 2008 på det offentlige arbejdsmarked var konklusionen for de fleste aktører, at konflikten i hvert fald ikke skulle gentages ved næste runde i 2011. Kort tid efter væltede den økonomiske krise ind over landet og undergravede forudsætningerne for aftaleløsnin-gerne med høje lønstigninger. Det har betydet, at de offentlige lønninger kom til at løbe foran de private og via reguleringsordningen er de offentligt ansatte derfor kommet til at ”skylde”, inden forhandlingerne overhovedet går i gang. Med regeringens stramme økonomiske politik og genopretningspakken står det klart, at der ikke er meget at forhandle om. Det understreger yderligere for de faglige organisationer, at OK 2011 for alt i verden ikke må ende i en ny konflikt. Der er lagt op til en overenskomstløsning med noget, der ligner en nulløsning det første år, og hvor der i stedet er lagt vægt på øget tryghed i en tid, hvor der må forventes afskedigelser – også i den offentlige sektor.

Splittelse internt i lønmodtagerfronten kan komplicere forhandlingsforløbet. Vanskelige hurdler er som under OK 2008 igen de statslige arbejdsgiveres krav om ændrede arbejdstidsregler for lærergrupper og forhøjet pensionsalder for særlige grupper. Her skal findes nødvendige kompromiser, hvis et samlet forlig skal kunne indgås.

Mandag den 22. november starter slaget med udveksling af krav mellem parterne på både det kommunale og regionale område. Samme dag holdes de første møder på det regionale område, og det følges op onsdag den 24. med et møde mellem KL og KTO.

Der tegner sig ved starten af forhandlingsforløbet i november 2010 to overordnede veje til løsning af en vanskelig situation. Enten vælges en minimalstrategi, hvor resultatet gøres så skrabet som muligt, for at skabe plads til en mere normal overenskomstforhandling i næste runde – formentlig i 2013. Eller også vælges en velfærdsstrategi, hvor den skrabede løsning suppleres med et velfærdsgode, der har et mere langsigtet perspektiv. Det vil formentlig kræve en treårig overenskomstperiode, som de fleste parter vil undgå. Derfor er det nok minimalstrategien, der vil slå igennem. Spørgsmålet er så, om krisebevidstheden er så udbredt blandt de offentligt ansatte, at de ved de afstemninger, der skal finde sted, vil acceptere forlig, der ikke en gang sikrer deres realløn.

Notatet er skrevet i samarbejde med Politiken, hvor hovedpointer er gengivet i en analyseartikel mandag den 22. november – samtidig med offentliggørelsen af denne tekst på FAOS' hjemmeside.

Indholdsfortegnelse

Resume	2
Indholdsfortegnelse	3
Minimalstrategi eller velfærdsperspektiv.....	4
Effekterne af konflikterne i 2008.....	5
Lønkommission med begrænsede effekter	6
Lavtlønsværn	8
Serviceeftersyn	10
Krisen har ændret betingelserne.....	11
Reguleringsordningen i negativ.....	12
Utaktens historie.....	13
Takt eller ikke-takt bestemmer overenskomstlængden	14
Reguleringsordningen til debat.....	15
Køreplaner med enkelt overraskelse	17
Det kommunale område	17
Det regionale område	18
Det statslige område	20
Hierarkiet i det offentlige aftalesystem	20
Personændringer på arbejdsgiversiden	22
Spillet mellem lønmodtagerorganisationerne.....	23
Personændringer på lønmodtagersiden.....	24
Stærke arbejdsgivermarkeringer.....	25
Lønmodtagernes krav	28
Fastholdelse af forbedringer kan koste ekstra	30
Vedligeholdelsesforlig eller velfærdsstrategi?	30
Risikoen ved et eventuelt valg under OK 2011	31
Konflikt? Forlig? Eller delkonflikt?	32
Indgreb eller ikke-indgreb?	32
Referencer.....	33

OK 2011:

Fra lønfest til nulløsning og vægt på tryghed

Den økonomiske krise sætter dagsordenen for de offentlige overenskomstforhandlinger

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Notat udarbejdet for Politiken

Minimalstrategi eller velfærdsperspektiv

Mandag den 22. november lyder startskuddet til overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor – OK 2011. Det sker med udveksling af krav mellem parterne på såvel det kommunale som det regionale område. Samtidig er der de første politiske møder mellem de regionale parter, mens de kommunale parter, KL og KTO, venter til onsdag den 24. november. Det er samme dag, forhandlingerne om de organisationsspecifikke krav sættes i gang. Inden midten af december skal alle organisationer have mulighed for at komme til bordet, hvorefter de centrale parter holder deres første egentlige forhandlingsmøde. Samtidig kommer også det statslige område på banen med udveksling af krav, og efter et tæt forhandlingsforløb i løbet af januar, forventes der at kunne indgås generelle forlig i februar.

Formålet med dette notat er at vurdere forudsætningerne for OK 2011 og dermed udsigterne til, at forhandlingerne ender i forlig eller sammenbrud. Det er en helt særlig overenskomstsituation, der tegner sig som et resultat af den alvorlige økonomiske krise i en giftig kombination med de historisk høje lønstigninger, der blev opnået enighed om under forrige runde – OK 2008. Det betyder, at der stort set ikke er midler til rådighed, og at man for første gang i flere årtier med stor sandsynlighed kommer til at se et resultat, hvor de offentligt ansattes realløn ikke kan sikres.

Umiddelbart vurderet tegner der sig to overordnede strategiske muligheder. På den ene side kan man vælge en *minimalstrategi*, hvor der ved OK 2011 gives så lidt som muligt i håbet om, at man så kan få et markant bedre resultat i næste ombæring – formentlig i 2013. På den anden side kan man vælge en *velfærdstrategi*, hvor man indbygger et eller flere elementer, der i første omgang ikke koster så meget, men som siden kan udbygges og give et langsigtet velfærdsperspektiv for de offentligt ansatte.

Det ser i parternes vurderinger af de kommende forhandlinger ud til, at minimalstrategien står stærkest. Hvis der skal være plads til et mere markant vel-

færdsperspektiv – sandsynligvis en væsentlig opgradering af mulighederne for kompetenceudvikling – kræver det en længere overenskomstperiode på mindst tre år. Ellers vil der ikke være midler nok til at gøre reformen tilstrækkelig synlig. Og der er en meget udbredt betænkelighed ved netop en treårig løsning, fordi den vel medføre, at det kan ende med, at forhandlingerne på det offentlige område og på det toneangivende LO/DA-område i den private sektor igen kommer i takt – for første gang siden midten af 1990'erne. Og som det nærmere skal udfoldes nedenfor, er der ingen af parterne, der har lyst til at genoptage takten. De ønsker af forskellige grunde at fastholde den relative selvstændighed, der ligger i, at forhandlingerne i de to hovedsektorer er forskudt.

Fordelen ved en minimalløsning er, at den gæld, der er opstået via reguleringsordningen som et resultat af, at lønudviklingen i den private sektor er gået i stå, kan afvikles, så man i næste omgang kan få en mere normal overenskomstforhandling. Det er en bitter pille uden meget sukkerindpakning, og det afgørende spørgsmål er selvfølgelig, om de offentligt ansatte vil være parate til at sluge den. Forhandlernes foreløbige konklusion synes at være, at krisebevidstheden er tilstrækkelig stor til, at medlemmerne vil sige ja – næsten uanset hvad, der bliver præsenteret. I en tid, hvor afskedigelser igen står på dagsordenen i den offentlige sektor, vil medlemmernes hovedprioritet være at sikre deres beskæftigelse.

Effekterne af konflikterne i 2008

En væsentlig effekt af forløbet under OK 2008 stod allerede klart, så snart de omfattende konflikter, der først sluttede i midten af juni – to en halv måned efter de gamle aftalers udløb – blev afsluttet. Det var, at en gentagelse af konflikterne nærmest for enhver pris måtte undgås ved næste overenskomstrunde i 2011.

Hverken organisationerne i Sundhedskartellet med Dansk Sygeplejeråd i spidsen eller BUPL vil have økonomisk og organisatorisk styrke til at gå ud i en ny konflikt. Og der er blevet sat streg under dette udsagn gennem de uformelle meldinger, der er kommet fra KL og Danske Regioner. Heraf fremgår det klart, at hvis der skulle komme en strejke, så vil den omgående blive mødt med et lockoutvarsel. Der er ingen, der får lov til at køre en begrænset konflikt. Hvis det sker, bliver alle, der – under hensyn til det evt. nødberedskab – kan sendes på gaden, omfattet af lockout. Det er ikke meldt ud offentligt, men de relevante parter er orienteret om, at det er arbejdsgivernes hensigt.

Ikke mindst DSR blev hårdt ramt af konflikten, fordi medlemmerne er meget polariserede i deres opfattelse af den strategi, der blev fulgt i 2008. En stor gruppe ønsker at køre linen ud for at sikre et omfattende lønløft. Men en næsten lige så stor andel vil ikke i konflikt. Resultatet af OK 2008 har derfor været et ikke ubetydeligt fald i medlemstallet på op mod 10 pct. En ny konflikt vil dermed efter al sandsynlig øge den indre splittelse og føre til nyt tab af medlemmer.

FOA's situation er mærkbart bedre end for de øvrige konfliktende grupper i 2008. Det lykkedes dels for FOA at føre en afgrænset konflikt, dels at få stoppet

strejkerne så hurtigt, at indhugget i de opsamlede konfliktmidler blev minimeret. Økonomiske kunne FOA således godt gentage strejken, men forbundet måtte se frem til et mere økonomisk kostbart forløb, fordi arbejdsgiverne ville tage lockoutvåbnet i brug.

Dertil kommer – som det udslagsgivende punkt – at FOA's social- og sundhedshjælpere og –assistenter i befolkningen i dag står i et helt andet og mere negativt lys end forud for OK 2008. Dengang var det lykkedes for forbundet gennem en målbevidst indsats over flere år at få løftet den sociale anseelse i befolkningen for FOA's medlemmer på ældre- og sundhedsområdet. Sagen omkring personalets svigt i ældreplejen med afsæt i omtale af misforhold i Håndværkerhaven i København i juli 2010 har været en stor belastning. FOA er slået tilbage til start.

Forløbet af konflikterne i 2008 synes også at have haft en generelt præventiv effekt. Det blev en kostbar fornøjelse med særdeles begrænset udbytte, da regeringen blot lod konflikterne løbe uden at gribe ind, så organisationerne til sidst måtte fravige deres fra starten ultimative krav om betydeligt højere lønstigninger end de øvrige offentligt ansatte og nøjes med marginale forbedringer. Derfor kunne der allerede i sensommeren 2008 konkluderes, at en ny konflikt i 2011 var meget lidt sandsynlig.¹

Det kan selvfølgelig ikke udelukkes, at andre grupper denne gang kan komme i en situation, hvor de ser sig nødsaget til at etablere en konflikt, men umiddelbart er der ikke meget, der peger i den retning. Og da især ikke – som vi vender tilbage til nedenfor – under de nuværende økonomiske forhold.

Lønkommission med begrænsede effekter

Som et resultat af OK 2008 blev der i efteråret 2008 nedsat en lønkommission, der i maj 2010 – efter afslutningen af forhandlingerne på LO/DA-området – udgav sin betænkning. Der var mange sider og mange tal, men bortset fra enighed om et nyt supplerende lønbegreb, der tager hensyn til forskellige fraværssituationer og dermed er mere kønsneutralt, er resultatet præget af manglende entydige konklusioner. Det synes særligt at være et problem, at man ikke kunne nå til en fælles definition af det afgørende, men også meget komplekse begreb: arbejde af samme værdi.

Resultatet er blevet, at tallene fortolkes af parterne i vidt forskellige retninger. Arbejdsgivernes opfattelse synes at være, at der slet ikke findes noget ligelønsproblem. Forskellene ligger først og fremmest i det stærkt kønsopdelte arbejdsmarked, hvor hovedparten af kvinderne er placeret på omsorgsområder med relativ lav løn. Men vurderes de faktiske lønrelationer mellem grupperne i det offentlige, kan lønforskellene næsten fuldstændigt forklares med objektive faktorer som kvalifikationer og funktioner. Og det kønsopdelte arbejdsmarked er det vanskeligt at gøre noget effektivt ved gennem overenskomstsyste-
met.

Også blandt lønmodtagergrupperne er udlægningen meget forskellig, og derfor er det meget vanskeligt at skabe enighed om et egentligt ligelønsprojekt.

¹ Som vi gjorde det i vores bog om forløbet, *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. (Due og Madsen 2009).

I en situation, hvor rammen er meget begrænset, er der heller ikke meget at fordele til sådanne projekter, og derfor er det kun i ringe omfang, at ligelønsdagsordenen fra 2008 er kommet med i forhandlingskartellernes krav.

Selv de organisationer, der holdt ligelønsfanen højt under OK 2008, anerkender, at der er så lidt at fordele ved OK 2011, at et ligelønsprojekt mere ville blive en symbolsk markering end et tiltag med reelle effekter. Men selv sådan mere symbolske skridt, synes det at være vanskeligt blandt organisationerne at blive enige om.

På det konkrete plan viste kommissionens analyse, at tre grupper ud fra objektive kriterier var placeret forkert. Det var politiet, diplomingeniørerne og pædagogerne. Politiet har ligget for højt lønmæssigt placeret. Men det problem er efterfølgende blevet løst gennem en opgradering af uddannelsen, så den bliver placeret på professionsbachelor-niveau. Det fremstår derudover klart, at diplomingeniører får for meget – fordi det er det private arbejdsmarked, der sætter prisen, og så må det offentlige betale den løn, hvis de vil have ingeniører. Det er en meget begrænset gruppe, så det er et margintalt problem.

Et større problem er det derimod, at analysen ligeså tydeligt viser, at de uddannede pædagoger er lønmæssigt placeret for lavt. Derfor er det et spørgsmål, der også er blevet taget op i organisationernes forberedelse af OK 2011. Der syntes at være en vis villighed til at gøre noget ved problemet. Men et lønopretningsprojekt for pædagogerne blev i sidste instans droppet – selv om der var et markant flertal for det i KTO, og ingen af hovedorganisationsgrupperne var imod.

Det er ellers det resultat fra Lønkommissionen, som organisationerne på tværs af hovedorganisationer generelt føler sig forpligtet til at gøre noget ved. Det er mere vanskeliggere for de øvrige grupper, der har bygget deres ligelønsstrategi på sammenligning med grupper i den private sektor med tilsvarende uddannelseslængde – fx sygeplejersker der sammenligner sig med diplomingeniører. Her kan der kun findes løsninger gennem tilførsel af særlige puljemidler, så disse grupper opnår mere. Og det er et problematisk projekt, fordi man i givet fald kan komme til at forrykke lønrelationerne mellem offentligt ansatte grupper. Fx kan det give AC-grupperne problemer, hvis de så ikke belønnes tilstrækkeligt for et højere uddannelsesniveau. Desuden er det først og fremmest de akademisk uddannede i den offentlige sektor, der har en ringere løn end tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked. Det er bl.a. derfor, at man kan tale om en situation, hvor de forskellige personalegruppers legitime interesser støder sammen og gør det vanskeligt at foretage reelle skridt.

Under alle omstændigheder bliver situationen under OK 2011 ikke de mere forkromede ligelønsprojekter. Det er erkendt af alle forhandlerne allerede inden starten. Selv i Sundhedskartellet med DSR i spidsen, der efter OK 2002 skilte sig ud fra KTO for at kunne forfølge en ligelønsdagsorden, har realismen meldt sig. Grete Christensen, der afløste Connie Kruckow som formand for DSR og Sundhedskartellet efter OK 2008, har således meldt direkte ud, at deres projekt foreløbig er lagt på hylden.

”Vi har ikke opgivet kampen om ligeløn, men vi må realistisk erkende, at det er der ikke penge til ved overenskomstfornyelsen næste år. Derfor vil vores ligelønskrav være af mere teknisk karakter, som ikke koster noget her og nu,” siger Grethe Christensen. (Ekstra Bladet, 16.11.2010).

Tilbage af det hidtidige forløb står, at der i KTO er givet grønt lys for, at pædagogorganisationerne – det gælder først og fremmest BUPL og SL og derudover LFS, som er en del af FOA – selv forsøger i deres organisationsforhandlinger at overtale arbejdsgiverne til at give dem en ekstra forbedring med henvisning til tallene fra kommissionsarbejdet.

Det kan de gøre inden for det, der af formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, som vanligt blev betegnet som ”det kontrollerede frirum”. Dvs. at enkeltorganisationer kan slås for at opnå noget ekstra oveni det generelle niveau, så længe at det ikke er så meget, at det forrykker resultatet for de øvrige organisationer via påvirkning af reguleringsordningen.²

Det er ikke umuligt, at de kan opnå et vist resultat af disse bestræbelser, fordi man på arbejdsgiversiden finder det vigtigt, at uddannelse kan betale sig, og det kan det ikke i tilstrækkelig grad for pædagogerne. Men med den meget begrænsede ramme, der er til rådighed, er det indlysende, at det i første omgang mere bliver i form af en symbolsk markering end en egentlig opretning.

Lavtlønsværn

Når ligelønsprojektet ikke er blevet til noget som et fælles generelt krav, hænger det også sammen med, at et andet solidarisk lønprojekt i stedet har nydt fremme. Det er indførelsen af et såkaldt lavtlønsværn, som er endt med at komme med blandt KTO's generelle krav. Det er et krav, der udspringer af FOA, den største organisation i både OAO, der samler gruppen af LO-forbund (plus socialrådgiverne), og i KTO som helhed.

FTF ville have foretrukket et ligelønsprojekt for pædagoggrupperne. AC ville også have sagt ja til det, men så ville der til gengæld ikke have været mulighed for også at nå til enighed om et lavtlønsværn. Og det fremstod klart, at det var FOA's højest prioriterede krav.

Formanden for KTO og for Danmarks Lærerforening, Anders Bondo Christensen, der altså kommer fra FTF-området, lagde afgørende vægt på at sikre det indre sammenhold i KTO i forhold til de kommunale forhandlinger. Der skulle i hvert fald ikke på det kommunale område fra starten, som det – jf. nedenfor – er blevet en realitet i forhold til regionerne, ske en opsplitning af KTO. Og uden et lavtlønsværn var FOA gået ud af forhandlingsfællesskabet vedr. OK 2011, inden det overhovedet var begyndt.

Også her kan man se et efterspil fra OK 2008. Dengang var det ikke alene en skævdeling fra andre organisationer i KTO, der sikrede en ekstraordinær fremgang til SOSU-grupperne og den pædagogiske sektor. De øvrige FOA-medlemmer i de tekniske grupper var med til at betale. Det gav intern bølge-

² Vi har beskrevet denne særlige mekanisme i sammenhæng med vores analyser af forløbet under OK 2008. Se Due og Madsen 2009 og 2008a.

gang, og derfor har det været vigtigt for FOA at gå på to ben, så der ikke alene var et ligelønsprojekt, men også et lavtlønsprojekt.³ Allerede omkring afslutningen af OK 2008 talte FOA's formand, Dennis Kristensen, for, at man skulle vende tilbage til tidligere tiders fordeling af overenskomstresultaterne dels som krone og øre beløb dels som procentuelle forbedringer. Udbetaling i faste beløb vil give de lavtlønnede en fordel.

For AC var det afgørende at fastholde så meget procentuelt som muligt – selv om FOA argumenterede med, at leverpostejnen koster det samme for alle. Når det i mange år har været et fælles generelt mål ved overenskomstforhandlingerne at sikre reallønnen for alle, så kommer man ikke uden om procentuelle forbedringer. Og det bliver så meget desto mere vigtigt, når der i denne omgang er tale om en så snæver ramme, at man ikke kan sikre reallønnen. En fordeling, hvor en meget stor del blev givet som faste beløb ville med sikkerhed føre til et stort reallønsfald blandt de højere lønnede grupper.

I de forberedende drøftelser nåede man efterhånden frem til, at alle kunne tilslutte sig en vis solidarisk lønpolitik i form af et *lavtlønsværn*, der indebar at alle op til et givent løntrin var garanteret en fast stigning i kroner og ører. Spørgsmålet var blot, hvor langt man skulle gå op. Her var det målet for FOA, at man nåede helt op på løntrin 22, så det også ville få effekt på SOSU-området. Derved kunne lavtløns- og ligelønsprojektet delvist kombineres. Der blev mellem FOA og 3F i OAO – LO-gruppen i KTO – skabt en alliance om et sådant lavtlønsværn. I 3F, hvor formanden for den offentlige gruppe, Ellen Løkkegård, dog ville stille sig tilfreds med, at alle under løntrin 20 blev omfattet.

Her blev det dog tydeligt, at AC i så fald ville sætte hælene i. Anders Bondos kompromisforslag var, at lavtlønsværnet skulle slutte med løntrin 17, hvorved mellem 10 og 15 pct. af de ansatte ville få udbytte af det. Samtidig blev indføjjet et ekstra løntrin 56 i toppen. Det var et forslag som både FTF'erne og AC kunne acceptere. Også for 3F fremstod det som et rimeligt kompromis – eller i hvert fald det bedst mulige resultat. Da FOA holdt fast ved et højere niveau, endte det med, at FOA blev isoleret. Det skete allerede i beslutningsprocessen i OAO, og derefter var der ingen slinger i valsen, da KTO's bestyrelse og efterfølgende repræsentantskabet godkendte de generelle krav.

Det er et interessant spørgsmål, hvad der ville være sket, hvis 3F havde stået fast på alliancen med FOA. Kunne man have presset de øvrige grupper længere, eller ville det have betydet et i det mindste foreløbig punktum på de fælles forhandlinger gennem KTO? Vurderingen i 3F var øjensynligt, at man ikke kunne presse de øvrige grupper videre, og at man var nået det mulige kompromis i et forhandlingssystem, hvor der forhandles samlet fra top til bund.

FOA blev derfor ganske enkelt stemt ned både af deres LO-kolleger og de øvrige i FTF- og AC-grupperne. Det skabte voldsomme frustrationer, der kom offentligt til udtryk, da Dennis Kristensen meddelte, at FOA ville træde ud af

³ Brandmændene i København var så utilfredse med, at deres resultat lå langt under KTO-gennemsnittet på 12,8 pct., at det blev udslagsgivende for, at de efterfølgende forlod FOA og i stedet er gået over i 3F.

OAO. Det kan dog først ske med udgangen af 2011 og har således ikke nogen direkte virkning for OK 2011.

Ifølge vedtægterne i KTO skal der være flertal i alle valggrupper for at træffe beslutninger. Hovedorganisationsgrupperne har således hver især en vetoet. Da FOA har langt over halvdelen af det samlede medlemstal i OAO skulle man umiddelbart tro, at FOA via OAO kunne iværksætte et veto eller måske rettere bruge muligheden som et pres på de øvrige. Men i OAO's vedtægter er det fastsat, at det ikke er tilstrækkeligt med et flertal for at træffe en bestemt beslutning. Dette flertal skal samtidig repræsentere mindst to ud af de 13 medlemsorganisationer. Og da FOA efter sammenbruddet i alliancen med 3F ikke kunne overtale andre, var der således trods et nominelt flertal imod i OAO ikke muligt at ændre på kravene. Det var så at sige mindretallet, der bestemte. Man kan se det som en form for mindretalsbeskyttelse, og den har FOA i hvert fald i den øjeblikkelige situation meddelt, at de ikke længere vil stå model til.⁴

Uanset FOA's utilfredshed er det bemærkelsesværdigt, at der direkte i KTO's generelle krav er indgået en sådan form for skævdeling. Det er ikke set tidligere, hvor skævdelinger først er blevet en del af spillet undervejs. Det er en historisk begivenhed, men det imponerer ikke i FOA, hvor man finder omfanget af skævdelingen nærmest minimal.

Serviceeftersyn

Det var ikke alene af symbolske årsager, at der blev anvendt betegnelsen lønkommission og ikke ligelønskommission. Heri lå også, at der var en dagsorden, som arbejdsgiverne havde indflydelse på. Det drejer sig om spørgsmålet, hvorvidt der i overenskomststrukturen i almindelighed og i løndannelsen i særdeleshed er uhensigtsmæssigheder, som svækker de offentlige institutioners muligheder for en effektiv, fleksibel opgavevaretagelse i overensstemmelse med de krav til omstillingsevne, der stilles i et land med en åben konkurrenceudsat økonomi.

Sådanne problemstillinger indgår også i de mange sider fra kommissionen, og her var konklusionen, at der var brug for at foretage et *serviceeftersyn*, der især retter sig imod evt. forbedringer i løndannelsen – med vægt på det lokale niveau – og forenkling af overenskomsterne. Ikke mindst den statslige arbejdsgiverparts vedholdende ønske om en langt større og mere individuelt aftalt lokal løndannelse var her i fokus. Det er krav, der går helt tilbage til Henning Dyrmoses tid som finansminister i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne og som også til dels blev fastholdt under de socialdemokratiske ledede regeringer frem til 2001.

VK-regeringerne har fortsat presset på, men der er kun gennemført begrænsede ændringer. Hovedårsagen har været, at hensynet til at nå et forlig ved de tilbagevendende centrale overenskomstforhandlinger med CFU har vejet tungt. Men det fremføres ikke desto mindre til stadighed af Personalestyrelsen –

⁴ Det svarer i store træk til magtrelationerne inden for DA på det private arbejdsmarked, hvor DI udgør langt over halvdelen, men hvor der er en stemmebegrænsning på 50 pct. Til gengæld er det her på den måde, at DI, der er underlagt denne begrænsning, så heller ikke skal bidrage med mere end halvdelen af udgifterne til fællesskabet.

det operative organ i statens funktion som arbejdsgiver – ved starten af enhver overenskomstforhandling. Og med lønkommissionens vægt på, at der kan være grund til et serviceeftersyn, er det da også blevet fremført igen forud for OK 2011.

Denne gang er det blevet understreget, at der skal nås resultater med et substantielt indhold. Ganske vist kan man ikke inden 1. april 2011 nå frem til en egentlig forenkling af det samlede overenskomstsysteem, men man kan formulere en målsætning for det udvalgsarbejde, der skal sættes i gang i den kommende overenskomstperiode. Det skal – som arbejdsgiverne ser det – ikke være en syltekrukke, der bruger det meste af tiden på at diskutere, hvad det egentlig var, man skulle foretage. Samtidig er der et markant krav om, at der opnås reelle ændringer, hvad angår lokal løndannelse og arbejdstid, så der skabes et øget lokalt råderum. Derfor må det forventes, at lønmodtagerorganisationerne ikke – med henvisning til den meget beskedne ramme – bare kan få alt sendt til hjørne. Der skal nås reelle kompromiser, hvis et forlig skal falde på plads.

Det forekommer dog ikke videre sandsynligt, at eksempelvis råderummet for lokal løndannelse kan udvides i større omfang i en situation, hvor man nærmest taler om en nulløsning og faldende realløn. Sagt på en anden måde, kommer der ikke noget forlig, hvis ikke stort set hele den beskedne ramme kan bruges til generelle lønstigninger. Denne problemstilling tages op – mere konkret – nedenfor i behandlingen af arbejdsgivernes krav.

Krisen har ændret betingelserne

Krisen har haft flere sammenhængende effekter på vilkårene for OK 2011, og de fører samlet set situationen i retningen af et markant ringere resultat – specielt sammenholdt med de historiske forbedringer under OK 2008.

- 1) Lønstigningerne i den private sektor blev sat i bakgear kort tid efter afslutningen af OK 2008. Det har betydet, at de offentligt ansatte nu via reguleringsordningen skylder før forhandlingerne går i gang. Man starter med et minus.
- 2) Samfundsøkonomien er blevet presset, og det har fået regeringen til at gennemføre en genopretningspakke, der fører til et stop for videre vækst i den offentlige sektor i de kommende år, hvor der derfor kommer til at stå afskedigelser på dagsordenen.

Betydningen af denne opstramning kan illustreres med FOA's situation. Forud for OK 2008 stod FOA i en stærk position, hvor forbundet havde især KL som allieret i bestræbelserne på at opnå ekstraordinære lønstigninger med henvisning til alvorlig og stigende mangel på SOSU-personale. I efteråret 2010 er situationen derimod, at der i sammenhæng med kommunernes budgetforlig for 2011 vil ske afskedigelser for mere end 10.000 ansatte – og samtidig gennemfører de regionale sygehuse også afskedigelser. Så er det svært at mobilisere medlemmerne til en fortsat offensiv kamp for mandeløn til kvindefag. Så er medlemmerne mere interesseret i at bevare deres arbejdspladser end i lønstigninger.

Der tegner sig allerede i et femårigt perspektiv stadig et stort demografisk problem, hvor efterkrigstidens store årgange pensioneres, mens ny og mindre årgange kommer ud på arbejdsmarkedet. Men i den nuværende usikre krisesituation, hvor det fortsat er et åbent spørgsmål, hvornår udviklingen for alvor vender, er fremtidens forventede rekrutterings- og fastholdelsesproblemer skudt i baggrunden. Hvis de næste år præges af fortsat lavvækst eller – i værste fald – en ny nedgang, så bliver det nødvendigt for regeringen – uanset politisk farve – at begrænse de offentlige udgifter. Og derfor er der dikteret smalhals for OK 2011.

Reguleringsordningen i negativ

Som nævnt er situationen blevet vanskelig af, at det offentlige område siden OK 2008 er blevet lønførende i modsætning til de principper, som den samlede løndannelse i det danske samfund bygger på. Reguleringsordningen er en garanti for overholdelse af dobbeltprincippet om, at de offentligt ansattes lønninger følger takt med lønudviklingen i den private sektor, samtidig med at de offentligt ansatte ikke bliver lønførende. Da reguleringen foregår tidsmæssigt forskud – op til halvandet år – kan de to hovedsektorer ikke følges ad. Der er normalt en vis zig-zag bevægelse, hvor det typisk er det private arbejdsmarked, der løber foran, hvorefter de offentligt ansatte tidsmæssigt forskudt via reguleringsordningen hæves op på samme niveau. Det er inden for det seneste tiår sket enkelte gange – især på det statslige område – at de offentligt ansatte er kommet foran. Men normalt er de bagud, hvorved det sikres, at det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der lægger niveauet.

På grund af den meget specielle timing af de private og offentlige overenskomstforhandlinger i 2007 og 2008, er der helt usædvanligt sket det, at de offentligt ansatte over en længere periode har fået væsentligt højere lønstigninger. Allerede i 2007 var økonomien helt i top, og der blev aftalt et overenskomstresultat, der lagde op til væsentlige stigninger på LO/DA-området. Og da konjunkturopgangen buldrede videre øgede det forventningerne til resultatet på det offentlige arbejdsmarked i 2008. Niveauet fik derfor endnu en tak op.

Det er blevet et selvstændigt problem, at man samtidig for at imødekomme de offentligt ansattes høje forventninger udmøntede usædvanligt høje lønstigninger især i begyndelsen af overenskomstperioden. Almindeligvis anvendes et forsigtighedsprincip, hvor man holder lønnen lidt tilbage, og derved åbner op for, at der forskudt via reguleringsordningen kommer en yderligere stigning.

Da finanskrisen slog ned i nærmest umiddelbar forlængelse af OK 2008 var resultatet en hård opbremsning, der førte til negativ økonomisk vækst og satte lønudviklingen væsentligt ned på det private arbejdsmarked. Det underminerede de forudsætninger, der var lagt til grund for forligene under OK 2008, og det har medvirket til den meget markante forskel i lønstigningerne, der igen har ført til, at reguleringsordningen er gået i negativ.⁵

⁵ En faktaartikel om reguleringsordningen, der nærmere gennemgår systemet, kan ses på www.faos.dk under temasiden om OK2011.

Da der første gang blev reguleret i den statslige sektor pr. 1.4.2010 var udmøntningen allerede negativ, og det betød en nedsættelse af de aftalte lønstigninger, der ellers her skulle udbetales, med 1,14 pct. De kommunale parter kunne se, at der ville opstå et endnu større problem ved deres regulering pr. 1.10. 2010, hvor der ikke var aftalt forbedringer, og hvor der derfor i følge overenskomsten skulle foretages en egentlig lønnedsættelse. Derfor blev det besluttet allerede at foretage en mindre modregning i den lønstigning, der var aftalt pr. 1.4. 2010, og det endte med at den resterende regning blev udskudt til overenskomstfornyelsen den 1. 4. 2011.

Det er blevet gjort op, at det drejer sig om 1,23 pct. på det kommunale og 1,24 pct. på det regionale område. Samtidig har det kunnet konstateres, at de statsansatte ikke ved reguleringen 1.4.10 havde betalt hele regningen. Så også her forestår en regning ved aftalefornyelsen den 1.4. 2011. Hvor meget det bliver gøres op primo december, men det forventes at ligge i størrelsesordenen 1,5 pct.

Når regningen bliver betalt vil man være tilbage til det punkt, der er formålet med reguleringsordningen: at lønstigningerne i de to sektorer følges ad. Det usædvanlige forløb, der har betydet, at hele den offentlige sektor i et stykke tid er kommet foran, har fået flere arbejdsgiverorganisationer på det private arbejdsmarked til at harcelere over, at det offentlige er lønførende, og at det bidrager til at øge det samfundsøkonomiske overskud. Tilsyneladende har de ikke forstået de finere finesser i systemet, der sikrer samme niveau inden for en kortere tidsperiode.

Utaktens historie

Kritikerne har dog ret i, at det samfundsøkonomisk på grund af krisen er uheldigt, at timingen i overenskomstforhandlingerne har skabt denne kortvarige ubalance. I virkeligheden kan man se det som et resultat af, at den takt, der frem til 1995 var mellem forhandlingerne på det samlede arbejdsmarked blev brudt. Hvis takten var blevet opretholdt, havde de offentligt ansatte fået fornyet deres aftale i foråret 2007 samtidig med LO/DA-området. Resultatet var sandsynligvis blevet lidt mere beskedent end det endte med at blive i 2008, og selv om krisen sikkert også havde bragt de offentlige lønstigninger i front, så havde situationen været hurtigere afklaret – nærmere bestemt allerede i foråret 2010 i forlængelse af LO/DA-forhandlingerne.

Takten blev i sin tid brudt som en utilsigtet konsekvens af den interne splitelse i DA under OK 1995, hvor transportsektoren i strid med det sædvanlige mønster, hvor det er industrien, der lægger linjen, var gået i spidsen under LO/DA-forhandlingerne og havde indgået en toårig aftale. Det ville være en ydmygelse for DI at skulle indgå den fuldstændig samme aftale, og derfor blev det i stedet til en treårig overenskomst med CO-industri.

Både parterne på det private arbejdsmarked og de politiske aktører ønskede på dette tidspunkt takten genoprettet, og der blev også lagt et pres på det offentlige område for, at det kunne ske. Selv DA/LO-området blev brudt op, men det lykkedes med hiv og sving at få genskabt takten her fra og med OK 2000. Det skete ved, at de organisationer, der skulle forny overenskomsterne i 1999, valg-

te en etårig løsning. Samtidig var der overenskomstforhandlinger på det offentlige område, og her blev man enige om en treårig overenskomstperiode. Hvis LO/DA-området i 2000 som vanligt indgik et toårigt forlig, ville de to hovedsektorer igen komme i takt fra og med 2002.

Der skete så det usædvanlige, at LO/DA-området i 2000 sluttede med fireårige overenskomster, og da det var det offentlige områdes tur i 2002 var det en bevidst beslutning, at man der igen aftalte en treårig periode, fordi man netop dermed kunne undgå at komme i takt igen. Både KTO og de forenede arbejdsgivere på det daværende kommunale og amtslige område var enige om, at den relative større selvstændighed, der fulgte af, at forhandlingerne var forskudt, var en fordel for det offentlige aftalesystem. Det gav bl.a. mulighed for en mere selvstændig profilering vedr. velfærdsgoderne i overenskomsterne, og samtidig undgik man alt for direkte at blive påvirket af dagsordenen på LO/DA-områder, der ikke altid passer til de særlige forhold i den offentlige sektor.

Dengang var VK-regeringen lige trådt til, og det vigtigste var derfor at nå et forlig, og derfor blev spørgsmålet om genopretning af takten også af mindre betydning her. Siden har der været enighed mellem de forskellige offentlige arbejdsgivere om, at det gamle system med fælles forhandlinger på alle områder inden for det samme halvår, ikke nødvendigvis er en fordel.

Det er et selvstændigt mål for regeringen at holde sig så vidt, som det er muligt væk fra overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked. Det betyder også, at finansministeren eksempelvis forsøger at holde lav profil og ikke påvirke forløbet med for mange meldinger, der kan forstyrre parternes forhandlinger. Men hvis der i umiddelbar forlængelse af resultatet på LO/DA-området skal forhandles i den offentlige sektor, får det som effekt, at finansministeren bliver nødt til at være mere synlig både i mediebildet og på de indre linjer i sin egenskab af hovedarbejdsgiver i den offentlige sektor. Det kan næsten ikke undgå at give problemer i forhold til parterne på det private arbejdsmarked, og derfor er der tilsyneladende heller ikke længere det større ønske om at genoprette takten, som der var i anden halvdel af 1990'erne.

Takt eller ikke-takt bestemmer overenskomstlængden

Måske er selv de private arbejdsgivere tilfredse med, at forhandlingerne ikke er takt. Man risikerer ellers, at der er nogle på det offentlige område, der skaber stor polemik, som kan skade det private forløb. Så der synes faktisk at være en efterhånden bred enighed om at takten ikke nødvendigvis skal genskabes. Det betyder, at mulighederne for at fastholde utakten under OK 2011 bliver en selvstændig faktor, når det skal vurderes, hvor lang overenskomstperioden skal være.

Den kendsgerning, at man i en situation med meget stram offentlig økonomi skal starte med at betale den oparbejdede gæld fra reguleringsordningen ilbage, fik ellers umiddelbart flere af forhandlerne – herunder KTO's formand, Anders Bondo Christensen – til at overveje en etårig overenskomst med en nulløsning. Så var gælden betalt, og man kunne året efter gennemføre en reel overenskomstforhandling. Men en sådan hurtig løsning ville have den åbenlyst negative konsekvens, at den netop for første gang siden midten af 1990'erne ville gen-

skabe takten mellem LO/DA-området og den offentlige sektor, da organisationerne på det private område tidligere i 2010 valgte en toårig model og derfor allerede igen skal forhandle i begyndelsen af 2012.

Dertil kommer yderligere to problemer ved en etårig overenskomst. For det *første* ser det ud til, at man i hvert fald i staten ikke kan nå på kun et år at betale det tilbage, som man skylder på reguleringsordningen. For det *andet* har krisen bidt sig så meget fast, at den stadig vil præge samfundsøkonomien i 2012.

En treårig aftale kan være en fordel, hvis man ønsker reformkrav, der kan give et større velfærdsperspektiv – som nævnt i indledningen. Den treårige løsning har været inde i overvejelserne i FOA, fordi det måske kunne skabe plads til et mere synligt ligestillingsperspektiv og sikre reallønnen. Derudover har det kun været Danske Regioner, der er kommet med en tilsvarende melding – her for at få plads til en mere markant velfærdsforbedring og skabe et resultat, der kunne ligne den legendariske aftale i 1989, hvor der med udgangspunkt ved det kommunale bord både blev indført arbejdsmarkedspension til de grupper, der ikke havde sådanne ordninger, og fuld løn under barselsorlov i den offentlige sektor i kombination med en meget stram samlet rammet på 2 pct..

Problemet er, at en treårig aftale som en sandsynlig konsekvens kan have, at de store områder igen kommer i takt. Det vil ske, hvis de private overenskomster under OK 2012 igen vælger en toårig overenskomstperiode – og det må ud fra forudsætningerne, som de ser ud i dag, anses for at være det mest sandsynlige. Og det kan måske være den udslagsgivende begrundelse for, at man ikke vælger at følge velfærdsstrategien, men i stedet indgår et rent vedligeholdelsesforlig, dvs. fører en minimalstrategi.

Flere og flere har derfor talt om en toårig aftaleperiode for at sikre, at krisen er forbi, så normaliteten igen kan gøre sit indtog i det offentlige aftalesystem. Og så man fastholder utakten i forhold til LO/DA-området. Jo flere, der næver en toårig aftale, jo mere sandsynligt er det, at det er den længde, man ender på.

I forbindelse med KL's oplæg til OK 2011 blev det allerede tidligere på efteråret markeret, at der mest sandsynlige resultat vil blive en toårig overenskomstperiode. Det kunne de kommunale arbejdsgivere roligt gøre uden at komme i karambolage med den styrende statslige arbejdsgiverpart. Fra Personalestyrelsen og finansministeriet var det i de mere uformelle kontakter allerede meldt ud, at den nye finansminister, Claus Hjort Frederiksen, går efter et toårigt forlig.

Reguleringsordningen til debat

I den sidste fase af konflikterne i foråret 2008 og i umiddelbar forlængelse heraf blev det på lønmodtagersiden åbent diskuteret, om man ikke helt burde droppe den automatiske reguleringsordning. Den var en åbenlys hindring for, at de offentligt ansatte kunne opnå højere lønstigninger end lønmodtagerne i den private sektor. Den var derfor en afgørende hindring for, at Sundhedskartellet, BUPL og FOA kunne opnå deres mål, der netop var at opnå højere lønstigninger.

Sundhedskartellet ønskede under OK 2008 derfor også direkte at slippe af med reguleringsordningen. FOA, der startede som en del af KTO-

forhandlingerne, var derfor fra starten bundet af, at KTO netop krævede reguleringsordningen opretholdt. Og den binding kunne man ikke slippe fri af. Men under afslutningen af OK 2008 markerede FOA's formand, at det nøje måtte overvejes, om man ikke i næste runde skulle sige farvel til reguleringsordningen og den direkte binding, der ligger heri i forhold til det private arbejdsmarked. Det kunne være et rationelt fagforeningssynspunkt i en situation med udsigt til fortsat stigende arbejdskraftmangel og dermed mulighed for at presse de offentlige arbejdsgivere. Det skal dog tilføjes, at BUPL's formand, Henning Pedersen, heller ikke på dette tidspunkt gjorde sig forestillinger om at afskaffe reguleringen. Ved ændrede omstændigheder kunne det føre til alvorlige problemer for de offentligt ansatte, så han anså fortsat reguleringsordningen som et fornuftigt værn.

Som nævnt har den økonomiske krise i hvert fald for en rum tid fuldstændigt ændret forudsætningerne, og derfor er diskussionen om en afskaffelse af reguleringsordningen mere eller mindre forstummet. Den nuværende ordning fortsættelse er da også kommet med på listen over KTO's generelle krav – og uden protester fra FOA's side. I skrivende stund er der ikke kommet nogen officiel melding om Sundhedskartellets holdning. Den ændrede situation siden synes også at have fået nogle af kartellets organisationer – herunder DSR – til at skifte holdning. Det forekommer tilsyneladende for risikabelt at sige farvel til ordningen nu.

Men ligegyldigt, hvad Sundhedskartellet beslutter, så er dette spørgsmål afgjort i og med at både KTO og CFU ønsker ordningen videreført. Det kommer derfor også til at gælde på Sundhedskartellets områder. På arbejdsgiversiden er der i den aktuelle situation enighed om, at man ikke skal gennemføre større ændringer på dette område. Det gælder især KL og Danske Regioner, men også Personalestyrelsen.

Dog er der i den del af statsadministrationen, som har ansvaret for samfundsøkonomien og ikke direkte er deltager i forhandlingerne, en voksende skepsis mod den automatiske reguleringsordning. Det er set fra et rent økonomisk synspunkt en ulempe, at en så stor gruppe via reguleringsordningen er garanteret en vis lønudvikling. I en alvorlig situation kunne der være behov for en direkte lønnedgang i det offentlige – som det er blevet gennemført i flere andre lande. Det kan ikke lade sig gøre i Danmark, så længe reguleringsordningen eksisterer. Og derfor er det ikke så underligt, at der bredt blandt de offentligt ansattes organisationer er et ønske om at bevare ordningen – selv om den her og nu ved OK 2011 betyder, at der skal afvikles en gæld.

Umiddelbart har den særlige timing mellem OK 2007 og OK 2008 givet de offentligt ansatte en fordel. Det bliver så udjævnet igen via reguleringsordningen. Det kunne man godt se negativt på ud fra et lønmodtagersynspunkt, men der er ikke så få forhandlere, der ville anse det for at være et skrækscenario, hvis de skulle gå ind til OK 2011 i en situation, hvor man ikke havde reguleringsordningen. Så ville man ikke allerede have afviklet noget af "gælden", men skyldte endnu mere. Og arbejdsgivernes pres ville blive massivt. At finde en aftalemæssig løsning på en sådan situation, ville have været noget nær umulig.

Det kan forventes, at der også i de nærmest følgende år vil være en relativ beskeden lønudvikling i den private sektor, men en vis lønstigning vil der være tale om. Pt. ligger niveauet på godt 2,5 pct. om året, hvilket er nogenlunde på niveau med prisstigningerne. Hvis ikke man ”skyldte”, fordi der i OK 2008-perioden er hentet en stor reallønsstigning hjem, så kunne man derfor via reguleringsordningen se frem til stort set at kunne sikre reallønnen også i den kommende periode. Uden reguleringsordningen forsvinder denne sikkerhed. Så ville det politiske system – som nævnt – direkte kunne nedsætte de offentligt ansattes lønninger, hvis det blev fundet hensigtsmæssigt.

Reguleringsordningen er derfor et meget konkret symbol på den grundlæggende forudsætning, løndannelsen i Danmark bygger på. At det skal være de konkurrenceudsatte erhverv, der sætter niveauet for både den øvrige private og hele den offentlige sektor. Men at de offentligt ansatte samtidig skal kunne følge med, så det sikres, at den offentlige sektor ikke udvikler sig til et sekundært arbejdsmarked.

Køreplaner med enkelt overraskelse

Den aftalte fremgangsmåde mellem parterne for OK 2008 ligner i store træk de forudgående runder. Det vil for kommuner og regioner sige, at man anvender den såkaldt omvendte model, som har været brugt siden 2005. Det betyder, at der efter udvekslingen af krav mandag den 22. november i praksis startes med en runde organisationsforhandlinger mellem de direkte overenskomstparter fra onsdag den 24. november og frem til midten af december. Inden da skal alle organisationer have haft mulighed for mindst én forhandling.

Det kommunale område

Den 17. december er det så forhandlingerne af de overordnede generelle krav, der går i gang. Det er på det kommunale område som vanligt mellem KL og KTO. Derefter fortsætter de reelle forhandlinger om generelle krav sideløbende med organisationsforhandlinger i løbet af januar og februar, hvorefter det forventes, at der kan afsluttes med et generelt forlig mellem KTO og KL den 18. februar. Organisationsforhandlingerne skal efter planen slutte den 28. februar, og så er der tid til at tage stilling til resultaterne, inden nye overenskomster skal træde i kraft pr. 1. april 2011.⁶

Selv om der er tale om omvendte forhandlinger med fokus på de enkelte organisationer, er forløbet således snarere en form for vekselvirkning, og specielt i en overenskomstrunde, hvor der er få midler til rådighed, bliver de generelle forhandlinger af særlig vægt.

Sundhedskartellet, der har forhandlet alene siden 2005, har også aftalt en køreplan med KL, der ligger tidsmæssigt lettere forskudt, så de kommer i slipstrømmen på KL's forhandlinger med KTO.

Opbruddet i forhandlingerne under OK 2008, hvor det endte med at først FOA og siden også BUPL gik ud af de fælles forhandlinger og derefter kom i konflikt sammen med Sundhedskartellet, har stadig kunnet spores i optakten til

⁶ En faktaartikel om køreplanerne for OK 2008 kan ses på www.faos.dk under temasi- den om OK2011

OK 2011. Det er især FOA, der har haft problemer med den nuværende ordning – specielt hvad angår deres medlemmer i regionerne. Her kunne regionerne i 2008 ikke matche den skævdeling, der på det kommunale område gav FOA et gunstigt forlig.

Det regionale område

Resultatet er derfor blevet, at FOA besluttede denne gang at melde sig ud af KTO-fællesskabet på det regionale område, hvilket efterfølgende også gjaldt AC, der med lægerne har en særlig vægtig gruppe i regionerne, hvor det er sygehusene, der fylder det meste både økonomisk og personalemæssigt.⁷

Der kunne i KTO nås til enighed om, at der som i 2008 skulle nedsættes to forhandlingsdelegationer med et for hvert område, men de øvrige i KTO ville ikke give den regionale søjle selvstændighed i et omfang, som FOA fandt tilstrækkeligt, og derfor endte det med den løsning, at FOA helt trådte ud.

For at sikre de fortsatte fælles forhandlinger i KTO på det kommunale område blev FOA's krav om regional selvstændighed accepteret, og derfor er man overraskende nået frem til, at de generelle forhandlinger på det regionale område ikke alene foregår ved de hidtidige to borde med KTO og Sundhedskartellet, men ved fire borde, dvs. ud over de to nævnte forhandlingskarteller også med FOA og AC.

Som det fremgår af *tabel 1*, er det efter den nye opdeling Sundhedskartellet, der er det bord, hvor flest repræsenteres. FOA's hensigt med at agere selvstændigt blev i foråret 2010 lagt åbent frem. Det var at etablere et tættere samarbejde med Sundhedskartellet og om muligt også med lægerne, hvor især Yngre Læger, er en væsentlig gruppe i den sammenhæng. Hensigten har været at skabe en sygehussøjle, der dækker omkring 80 pct. af det regionale område, og som dermed er blevet det helt afgørende område for arbejdsgiverne.

Der er skabt tættere sekretariatsmæssige forbindelser ligesom der er gode relationer på det politiske niveau. Det gælder især mellem formanden for DSR, Grete Christensen og formanden for Yngre Læger, Lisbeth Lintz samt formanden på FOA's social- og sundhedssektor, Karen Stæhr, der ikke mindst i regionerne har en betydningsfuld rolle sammen med forbundsformanden.

Der er blandt aktørerne større bekymring for, hvilken rolle Dennis Kristensen vil spille. Opdelingen kan også i høj grad ses som udtryk for en magtkamp i KTO personificeret i den tidligere KTO-formand, Dennis Kristensen, og den nuværende formand, Anders Bondo Christensen. Og risikoen er, at de interne slagsmål mellem organisationerne bliver hindringer for et mere konstruktivt samarbejde. I den sammenhæng var der således et slagsmål om, hvorvidt Anders Bondo Christensen, der som FTF-repræsentant kun dækker få tusinde medlemmer, fortsat skulle være forhandlingsleder på det regionale område. Det

⁷ Også de to tidligere AC-organisationer, IDA og Landinspektørerne, der pr. 1.1. 2009 forlod AC-fællesskabet angiveligt i utilfredshed med forløbet under OK 2008, har valgt at stå alene på det regionale område, hvorimod de på linje med AC er med i KTO-forhandlingerne med KL. Det vil næppe få den store betydning, idet det må forventes, at arbejdsgiverne først forhandler de store områder på plads, inden de kommer til de resterende grupper uden for både hovedorganisationerne og forhandlingsfællesskaberne.

holdt Anders Bondo fast i, fordi han mente, at det var vigtigt for den gensidige koordinering, at KTO-formandens stod i spidsen begge steder. I FOA og til dels AC, hvor man netop ønskede en mere selvstændig regional profil, var man af samme grund imod.

Tabel 1 Hovedområder i det offentlige aftalesystem

<i>Det kommunale område:</i>	
KL – KTO	429.000
KL – Sundhedskartellet	24.000
<i>I alt</i>	<i>453.000</i>
<i>Det regionale område:</i>	
Danske Regioner – KTO	29.500
Danske Regioner – FOA	21.500
Danske Regioner – AC	20.000
Danske Regioner – Sundhedskartellet	49.000
<i>I alt</i>	<i>120.000</i>
<i>Det statslige område:</i>	
LO-området (CFU)	60.400
FTF-området (CO10/LC)	57.700
AC-området	64.300
Øvrige	4.000
<i>I alt: Personalestyrelsen – CFU</i>	<i>186.400</i>

Kilder: FLD (Det Fælleskommunale Løndatakontor) og Personalestyrelsen. Tallene er i fuldtidsstillinger/årsværk.

Den resterende del af KTO er dog ikke blevet isoleret i forhold til de øvrige tre forhandlingsborde. Opdelingen på fire borde behøver ikke i sig selv at være yderligere et skridt i retning af den totale opsplitting af lønmodtagernes forhandlingsfællesskab i regioner og kommuner. Det er lykkedes med ihærdig hjælp fra Danske Regioner at forpligte alle fire lønmodtagerparter til at forsøge med tværgående generelle forhandlinger.

Der er indgået fire køreplansaftaler, men de har en fælles første del, hvor det fremgår, at man starter med alle fire ved samme bord om de generelle krav. Der er mulighed for, at de fire parter hver især kan træde ud af disse fælles *tværgående forhandlinger* både vedr. de enkelte temaer, der forhandles, og i forhold til de samlede generelle krav. Men i første omgang forsøges der altså på et samlet forløb. Efter indledende møder mandag den 22. november går også her organisationsforhandlingerne i gang, og så startes der på de tværgående generelle forhandlinger den 17. december. Desuden er der afsat fire datoer henholdsvis den 21. januar, den 11. februar og den 25. februar 2011, hvor det er forhåbningen, at en generel aftale kan indgås.

Blandt nogle forhandlere er det derfor håbet, at den nye forhandlingsstruktur på det regionale område kan blive et skridt på vejen mod en samling, hvor Sundhedskartellet vender tilbage til fællesskabet i KTO. Det er en forhåbning,

der i høj grad også deles på arbejdsgiversiden – ikke mindst i Danske Regioner, hvor sygehusområdet er af afgørende betydning, og hvor det anses for at være problematisk, at lønmodtagerne her er forhandlingsmæssigt opsplittet. Det er også en forhåbning, der er næret af den mere pragmatiske linje, der har præget DSR og Sundhedskartellet efter formandsskiftet fra Connie Kruckow til Grete Christensen.

Om det kan nå så vidt, vil i høj grad afhænge af de konkrete erfaringer under OK 2011. Under alle omstændigheder må man forvente, at der fortsat vil være en reel forskel på det kommunale og regionale område. Forestillingen om KTO som en fuldstændig enhed hører det gamle aftalesystem til, da der var fælles forhandlinger for det regionale – dengang amtslige – og kommunale område. I fremtiden vil der mere sandsynligt være tættere samling i forhold til de store offentlige sektorer eller brancheområder, hvor sygehusområdet er et udpræget eksempel.

Det statslige område

Køreplansaftalen på det statslige område følger det vanlige spor, idet der først startes med kravudveksling i december. Det er nærmere bestemt den 13. december, at kravene skal udveksles, hvorefter der er aftalt møde mellem CFU og finansministeren, Claus Hjort Frederiksen, der her indleder sin første runde som hovedforhandler på den statslige arbejdsgiverside. Derefter går de egentlige forhandlinger i gang i løbet af januar. I hovedsagen føres de på embedsmandsplan, men ved passende lejligheder inddrages finansministeren direkte, og det er planen, at man hen mod midten af februar kan indgå en generel aftale med CFU.

Det statslige område, der er udviklet fra de gamle centralorganisationer for tjenestemænd, har et klart mere centraliseret præg end det kommunale og regionale område. Under OK 2008 blev der skabt en fornyelse med større inddragelse af de enkelte organisationer gennem åbning af det såkaldte *fire ugers vindue*. Dvs. en periode efter det generelle forlig, hvor de enkelte organisationer og arbejdsgiverne kunne forhandle afsatte puljemidler. Formålet var at give organisationerne et større ejerskab til forliget. Det lykkedes i 2008 forstået på den måde, at langt den overvejende del af organisationerne stemte ja til resultatet.

Åbningen af et særligt vindue for organisationsforhandlinger gentages derfor også denne gang. Men på grund af den meget stramme ramme og organisationernes ønske om at anvende så meget som muligt på generelle lønstigninger vil det formentlig være af mere underordnet betydning under OK 2011.

Hierarkiet i det offentlige aftalesystem

Det offentlige aftalesystem har altid adskilt sig fra den danske model i den private sektor ved den nærmest pr. definition politiske styring, der gælder for den offentlige sektor. Det er regeringen, som sammen med Folketinget har det overordnede ansvar for samfundsøkonomien, herunder for de offentlige budgetter ikke alene i staten, men også i kommuner og regioner. Det sidste sker gennem indgåelse af aftaler om den kommunale og regionale økonomi. Og derigennem er det også regeringen, der lægger den overordnede ramme for forhandlingerne.

Den kan finansministeren så med sin anden kasket som øverste arbejdsgiverrepræsentant sikre håndhævet i de konkret overenskomstrunder.

Der er altså et klart hierarki mellem arbejdsgiverparterne i den offentlige sektor. Det er finansministeren, der lægger linjen, og det må følges af de øvrige parter. Ellers er der alvorlige sanktionsmidler, der kan bringes i anvendelse. Tidligere skete styringen udover de udbredte uformelle kontakter formelt gennem Kommunernes Lønningsnævn, hvor der var statslig repræsentation, og hvor det formelt var dette nævn, der udtog krav og godkendte resultater. Men i praksis var det arbejdsgiverparterne i form af KL og den daværende amtsrådsforening, der selv styrede deres egne fælles forhandlinger og dermed havde en relativ selvstændighed inden for de overordnede rammer fastsat af staten.

Med kommunalreformen i 2007 blev amterne omdannet til regioner med en mindre selvstændig status, der bl.a. indebærer, at regionerne ikke selv kan udskrive skat. Det blev markeret med, at også regionernes beslutningskompetence som arbejdsgiver formelt blev begrænset. Regionernes Lønnings- og Takstnævn – RLTN – blev oprettet med repræsentanter for både kommuner og stat, og med vetoret til den statslige repræsentation, hvad der ikke tidligere havde været tale om. Det var medvirkende til, at de to områder arbejdsgivermæssigt blev opsplittet. For kommunerne var der ikke lagt op til ændringer i de formelle regler, og derfor ønskede KL at forhandle selvstændigt for ikke at blive underlagt en stærkere statslige styring.

Symbolisk blev denne ændring meget stærkt markeret i, at det nu ikke længe var Danske Regioner, men RLTN der førte overenskomstforhandlinger. Ganske vist var det via Danske Regioners sekretariat i den udøvende rolle, men det blev fastslået, at sekretariatsbetjeningen af RLTN skulle ske uafhængigt af Danske Regioner. Forløbet under OK 2008 viste, at der ikke er så meget realitet i denne besværlige konstruktion. I praksis foregår det som vanligt på den måde, at Danske Regioner fører sine forhandlinger. Det ændrer ikke ved, at der ikke mindst under OK 2008 var en uhyre stærk statslig styring, men den gjaldt i høj grad også for KL. Og da det kom til stykket, var det også på et selvstændigt regionalt initiativ, at det lykkedes at få afsluttet konflikterne.

Selve den nye opdeling med RLTN osv. er således mere af symbolsk karakter, men symboler er som bekendt også vigtige. Det afgørende er dog, at der substantielt er kommet en stærk statslig arbejdsgiverstyring både i forhold til regioner og kommuner. Den manifesterede sig under OK 2008 i, at der i præsentationen af aftaleresultaterne blev lagt stor vægt på at skabe fuldstændig overensstemmelse, hvor man tidligere har gjort regnebrættet lidt forskelligt op. Det gav førhen mulighed for en fleksibel oversættelse fra staten til amter og kommuner, samtidig med at det overordnede krav om, at staten bestemmer det samlede niveau, blev fastholdt. Det er en væsentlig mulighed, fordi arbejdsstyrkens sammensætning er forskellig på de forskellige områder, og at der derfor ikke er helt den samme økonomisk effekt af det samme resultat.

Den reelle værdi af et enslydende resultat vil ofte være forskellig. Og når man så presses til at indgå et fuldstændigt enslydende resultat – under OK 2008 symboliseret med de berømte 12,8 pct. – giver det komplikationer. Det betød, at man i realiteten i KTO skulle acceptere et reelt ringere resultat, hvilket var tæt

på at få forhandlingerne til at bryde sammen. Og der skulle lidt af en feberredning til, før det alligevel lykkedes at nå et forlig.⁸

Disse komplikationer var udtryk for den stramme – de øvrige parter vil nærmest sige rigide - statslige styring. Det er en tendens, der har præget udviklingen under VK-regeringen, og som næppe ændres væsentligt i denne omgang. Snarere er der tale om, at den statslige arbejdsgiverpart yderligere strammer grebet. I hvert fald er det en del aktørers opfattelse, at balancen på arbejdsgiversiden yderligere er tippet til statens fordel. Staten er længere fremme i dagsordenen end kommuner og regioner. Så den relative selvstændighed vil måske blive endnu mere begrænset – og ikke kun for regionerne, men også for kommunerne.

Hvis man kan måle indflydelsen eller forsøget på at sætte dagsordenen kvantitativt i mængden af papirer, som arbejdsgiverne har udsendt i optakten til OK 2011, så er staten suverænt i front. Langt efter kommer KL, og til sidst Danske Regioner, der kun har udgivet få siders politiske målsætninger. Til gengæld er det nok så meget desto nemmere for regionerne at få opfyldt deres ønsker.

Personændringer på arbejdsgiversiden

Der er sket flere personmæssige ændringer på det politiske og administrative niveau. For det første er der med Claus Hjort Frederiksen kommet ny finansminister. Han er kendt som en meget stærk og vedholdende forhandler, der dog samtidig er resultatorienteret. Derfor kan der forventes et hårdt arbejdsgiverpres for at opnå indrømmelser vedr. nogle af de spørgsmål, der under OK 2008 måtte sendes til hjørne i bestræbelserne på at nå et forlig.

På det kommunale og regionale område har valgene i 2007 også ført til ændrede forhandlingsdelegationer. I KL har den konservative borgmester i Høje Tåstrup, Michael Ziegler, afløst den ligeledes konservative Mads Lebech som formand for KL's Løn- og Personaleudvalg, men det er stadig den socialdemokratiske næstformand, Herlevs borgmester, Kjeld Hansen, der danner parløb med formanden. Som løndirektør har den tidligere AC-formand, Sine Sunesen afløst den legendariske Peter Bramsnæs, der var en mester i at skabe forlig. Men hele konstellationen synes at lægge op til en fastholdelse af KL's sædvanligvis pragmatiske kurs.

Den mangeårige formand, Kristian Ebbensgaard, stillede ikke op ved valget i 2007, og han er derfor i regionerne blevet afløst af en anden venstremand, Jens Stenbæk, fra Region Sjælland, som formand for RLTN. Her er det på embedsmandssiden fortsat forhandlingsdirektør Signe Friberg, der styrer slagets gang. Så også her er der lagt op til kontinuitet.

De ganske særlige omstændigheder under OK 2008 betød, at formanden for Danske Regioner, Bent Hansen, til tider overtog hovedrollen fra lønudvalgsformanden. Selv om Bent Hansen har en særlig interesse for området, vil en gentagelse formentlig kun forekomme, hvis forløbet under OK 2011 – mod forventning – bliver tilsvarende kompliceret.

⁸ Vi har nærmere analyseret disse komplekse sammenhænge i vores bog om OK 2008 (Due og Madsen 2009).

Spillet mellem lønmodtagerorganisationerne

Som det er fremgået har der på lønmodtagersiden med hovedvægten på KTO i forlængelse af OK 2008 fortsat været turbulens mellem organisationerne. Det har til tider lignet åbenlys splittelse, og det kan stadig udvikle sig på en måde, så det bringer mulighederne for et samlet forlig i fare. Enten i form af en direkte splittelse eller i form af udvikling af en negativ stemning, som gør det vanskeligt at få medlemmerne til at stemme ja til de opnåede resultater.

Næsten uanset de personmæssige og organisatoriske modsætninger, ser det dog ud til, at alle vil gå efter et forlig. Uenighederne kan derfor nok skabe turbulens, men vil næppe vælte hele spillet – selv om det som nævnt ikke helt kan udelukkes. Fx kan det da godt være, at FOA som i 2008 ender uden for KTO ikke alene i regionerne, men også i kommunerne. Men det ændrer ikke ved, at FOA også vil gøre alt for at undgå en konflikt.

I sig selv fremmer det mulighederne for, at de samlede kommunale forhandlinger holder hele vejen. Når der er tale om et mindre tilfredsstillende resultat, kan det være en fordel for de enkelte organisationer at lægge sig lidt i skjul bag det mere udefinerbare fællesskab. Men det er en balance, fordi man ikke må risikere at fremstå så negativt, at medlemmerne siger nej.

Forløbet har ikke mindst på LO-siden i OAO Kommunal lignet et spil mellem FOA og alle de andre. Det er selvfølgelig problematisk, at den største organisation for offentligt ansatte på denne måde er blevet isoleret. Men det forekommer også tankevækkende, at det ikke er lykkedes for FOA at få bare en enkelt organisation med på forbundets linje. Set fra FOA kan forløbet ligne en hævnaktion oven på OK 2008 på FOA i almindelighed og Dennis Kristensen i særdeleshed. Denne gang skal FOA ikke have held med at opnå mere. Men set fra de øvrige organisationer synes det mere at være et udtryk for usikkerhed over, hvad det egentlig er FOA vil. Det forekommer ikke for alle lige forudsigeligt, hvad Dennis Kristensen vælger som det næste træk.

Det kan være et problem i sig selv i de interne relationer, at stridighederne lægges meget åbent frem. Det sker bl.a. af Dennis Kristensen i den overenskomstsdagbog, han er begyndt at skrive på forbundets hjemmeside. Her hænger han enkeltpersoner – som den netop afgåede formand for SL, Kirsten Nissen – åbenlyst ud. Det er en stil, der nærmest synes at være blevet strammet op i forhold til den åbne kommunikation til baglandet, FOA anvendte under OK 2008.

Der er generelt på lønmodtagersiden den opfattelse, at en større åbenhed er kommet for at blive. Men det fastholdes samtidig, at der også må være plads til fortrolighed og uformelle kontakter, der ikke umiddelbart lægges frem i dagens lys, hvis man skal opnå forlig i forhandlingssystemer med parter med konfliktende interesser. Og specielt problematisk bliver det i den sammenhæng, når åbenheden også involverer direkte angreb på enkeltpersoner.

Adressen var ikke til at tage fejl af, da formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, kommenterede dette spørgsmål i sin beretning på repræsentantskabsmødet den 9. november. Han fremhævede det positive ved en mere åben kommunikationsform og tilføjede herefter:

”Men vi skal håndtere udviklingen i kommunikationsformer med respekt for, at der i forhandlingerne skal være plads til i fortrolighed at afprøve forskellige muligheder for kompromiser, hvor alle er med til at klippe en hæl og hugge en tå. Hvis ikke vi sikrer dette, afskærer vi os fra at opnå forhandlingsresultater. Det er hverken vi eller medlemmerne tjent med.”

Personændringer på lønmodtagersiden

På lønmodtagersiden er der også sket enkelte udskiftninger siden OK 2008. I KTO's forhandlingsudvalg, der samtidig udgør delegationen i processen med KL, er Anders Bonde Christensen fortsat formand, mens Sine Sunesen efter sin udnævnelse til løndirektør i KL er blevet erstattet som næstformand af den nye AC-formand, Erik Jylling. Ellers er der stor kontinuitet – dog forventes det, at ovennævnte og nu fratrådte SL-formand, Kirsten Nissen, bliver afløst af Ellen Lykkegård, formand for 3F's offentlige gruppe. Samlet er der tale om stor forhandlingskapacitet, men også indbyggede svagheder i form af de organisatoriske og personmæssige modsætninger, der ovenfor er nævnt.

Væsentligt for kontinuiteten i denne sammenhæng er sekretariatsrepræsentanterne, der i høj grad er de udøvende i forhandlingsspillet, og hvor der vedr. de store organisationer er den samme bemanning. I spidsen for KTO skal Helle Basse dog i gang med sin første runde som sekretariatsleder, hvor hun afløser Jørgen Holst, der trådte tilbage efter OK 2008.

Når det gælder Sundhedskartellet er der lagt en ny og mere pragmatisk stil, der ikke alene handler om de ændrede betingelser for OK 2011, men også om forskelle i personmæssige karakteristika mellem den tidligere formand, Connie Kruckow, og den nye formand, Grete Christensen. Ikke forstået på den måde, at Grete Christensen er mindre vedholdende i at arbejde for realiseringen af de overordnede målsætninger, men det er tale om en justering af metoderne.

På det statslige område har CFU fået ny formand. Det lå allerede klart inden Sine Sunesen skiftede til den kommunale arbejdsgiverside, at posten efter OK 2008 igen skulle gå tilbage til OAO Stat, der traditionelt har haft formandsposten. Formanden for OAO Stat, Flemming Vinther, skal således i gang med sin første runde, men han har i forvejen betydelig forhandlingserfaring og nåede også at være med i CFU's forhandlingsudvalg under OK 2008.

Desuden er der på embedsmandssiden kontinuitet – ikke mindst i skikkelse af Josephine Fock, der fortsat er sekretariatschef for OAO og CFU sekretær. Det er næsten vigtigere på det statslige område, hvor embedsmandssiden er endnu mere fremtrædende, fordi en finansminister af naturlige grunde har meget andet at beskæftige sig med og derfor må overlade det meste af processen til embedsmændene.

AC's formand, Erik Jylling, er også indtrådt i CFU's forhandlingsudvalg som afløser for Sine Sunesen, Sammen med Anders Bondo Christensen, der i CFU optræder i egenskab af formand for LC, repræsenterer han sammenhængen mellem de to store forhandlingsborde, idet de begge er med både i CFU's og KTO's forhandlingsudvalg.

Af særlig betydning på statens område er det, at der er sket en sammenlægning mellem to af de tidligere FTF-centralorganisationer. Det er OC og CO II, der sammen har dannet CO10. De er stadig sammen med LC en del af det sekretariatsmæssige samarbejde, SKAF.⁹

Peter Ibsen, den tidligere formand for CO II, og formand for Politiforbundet er blevet formand for CO10 og er næstformand i CFU. Han var også med under OK 2008 og er som dengang i dag af særlig betydning, fordi en af de største hurdler for et forlig, drejer sig om bl.a. de særlige pensionsforhold inden for politiet. Forhold som arbejdsgiverne – jf. nedenfor – ønsker at få ændret.

Med dannelsen af CO10 er den sidste centralorganisation, der navnemæssigt kan føres direkte tilbage til det oprindelige system for statens tjenestemænd forsvundet. Og der er dermed også symbolsk blevet tale om et statsligt forhandlingsfællesskab, der går på tværs af den tidligere skillelinje mellem tjenestemænd og overenskomstansatte.

Det tidligere CO I er nu en del af OAO, mens den forhenværende akademikerorganisation, Samrådet, nu er integreret i AC. For AC gælder i øvrigt stadig det særlige forhold, at akademikernes sammenslutning formelt set kun er en del af CFU for så vidt angår de tjenestemandsansatte medlemmer. Hvis man ser på fordelingen mellem de tre store hovedorganisationsområder samlet set, er AC ellers i dag – som det fremgår af tabel 1 ovenfor – blevet den største gruppe i staten, mens LO som den tidligere storebror er faldet betydeligt.

Ud fra den fordeling, kan det forekomme naturligt, at AC igen kunne indtræde i spidsen for CFU, men indtil nu har det nok spillet en væsentlig rolle, at det formelle AC-medlemstal kun er på godt 14.000 svarende til godt 10 pct. af det samlede medlemstal i CFU. Målt på den måde ligger OAO stadig i spidsen med næsthalvdelen af medlemmerne.

Stærke arbejdsgivermarkeringer

Optakten til OK 2011 har været præget af markante arbejdsgiverudmeldinger ikke mindst fra Personalestyrelsen og KL. Som nævnt ovenfor i afsnittet om serviceeftersyn, er det ikke noget nyt, men noget der gentages fra overenskomstrunde til overenskomstrunde. Den statslige arbejdsgiverpart har dog været usædvanligt flittig denne gang. Først kom der en hvidbog, der bl.a. indeholdt en undersøgelse, som viste, at de ansatte gerne vil forhandle løn selv. Siden kom der et egentligt overenskomstudspil og desuden blev offentliggjort en undersøgelse om arbejdstiden på lærerområdet, der angiveligt viser, at danske gymnasielærere har langt færre timers direkte kontakt med eleverne, end tilfældet er i andre lande. KL har som vanlig holdt sig til et enkelt debatoplæg, hvor der er særlig fokus på arbejdstid og lokalløn (Personalestyrelsen 2010a, 2010b, KL 2010).

⁹ I fakta artiklen med en oversigt over de centrale OK forhandlingsborde på det offentlige arbejdsmarked gennemgås sammensætningen af de forskellige forhandlingsdelegationer i detaljer. Se www.faos.dk under temasiden om OK2011. Her kan også læses om de forskellige centralorganisationer og deres historie.

Ikke mindst på den statslige side har der gennem tiden været et vist ideologisk præg over kravene – især hvad angår en kraftig udbygning af den lokale løndannelse i sammenhæng med, at der i langt højere grad skal være tale om individuelle lønstigninger direkte aftalt mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste arbejdsgiver.

Der er indført et vist element af individuel lønforhandling på AC-området i staten, men ellers er det generelt et punkt, der skaber direkte konfrontation med lønmodtagerorganisationerne. De holder principielt fast i aftaleretten, dvs. at lønstigninger – selv når de udlægges fra det centrale til det lokale niveau – er et kollektivt aftalespørgsmål, hvilket i praksis de fleste steder betyder inddragelse af den stedlige tillidsrepræsentant.

Filosofien synes for arbejdsgiverne at være, at generelle lønstigninger ikke er noget, medarbejderne bider mærke i, mens det er noget helt andet, når lønstigningerne aftales lokalt i umiddelbar forbindelse med den daglige arbejdsindsats. Mens KL tidligere har været mere tilbageholdende med at kræve indgreb i organisationernes aftaleret, er det denne gang også af KL blevet fremhævet som en målsætning, at lønnen på længere sig skal forhandles mellem den enkelte medarbejder og dennes leder. I første omgang går man efter at frakoble organisationernes og tillidsrepræsentanternes direkte deltagelse, når det gælder akademisk uddannet personale samt mellemledere.

Det er finansministerens målsætning, at 20 pct. af lønnen skal aftales direkte lokalt i 2020, hvilket er mere end en fordobling i forhold til i dag. Også KL ønsker på sigt en stigning i andelen af lønnen, der aftales lokalt. I forbindelse med OK 2011 vil man forsøge at komme væk fra den forlodsfinansiering, der ellers har været gældende på det kommunale og regionale område siden starten af systemet i slutningen af 1990'erne.

Midlerne til lokalløn skal således først og fremmest findes i forskellen mellem de generelt aftalte overenskomstforbedringer og det, der svarer til den private sektors lønudvikling – på samme måde som man har gjort det i staten frem til 2008, hvor der også her blev indført en form for forlodsfinansiering i form af, at der i aftaleresultatet indgik en skønnet beregning af, hvad der forventeligt ville blive anvendt til dette formål.

I kommuner og regioner findes i den sammenhæng både en udmøntningsgaranti, der skal sikre, at den aftalte forlodsfinansiering anvendes – hvilket til tider har været et stort problem – og en gennemsnitsløngaranti, der sikrer, at organisationer, som har svært ved at opnå lokale resultater, kompenseres for dette. KL vil gerne fjerne sådanne former for bureaukratiske bindinger, hvilket mødes med stor skepsis blandt organisationerne i KTO. For de faglige organisationer er det også vigtigt at holde fast i, at lokalløn er et egnet middel på nogle områder, men mindre velegnet andre steder. Derfor skal der fortsat være plads til forskellige modeller, der er tilpasset de enkelte personalegrupper.

I organisationerne er det også en udbredt holdning, at arbejdsgiverne har en forfejlet opfattelse af, hvordan løndannelsen reelt foregår på det private arbejdsmarked. Her er der heller ikke tale om en egentlig individuel løndannelse. Når det gælder timelønnede er der således i hovedsagen tale om kollektive lønstigninger aftalt mellem TR og ledelse – og alene et supplerende system med

tillæg for kvalifikationer og funktioner mv. Altså et system, der ikke er så langt væk fra det nuværende på det offentlige arbejdsmarked.

Det bliver særdeles vanskeligt at nå kompromisernes balancepunkt på dette område. Netop i en situation med meget snæver ramme og en forventet lav lønudvikling i den private sektor i de kommende år er der meget begrænset råderum for udvikling af den lokale løndannelse. Derfor bliver der næppe plads til meget andet end hensigtserklæringer og måske en form for udvalgsarbejde i overenskomstperioden, som kan undersøge problemstillingen nærmere.

Det samme middel kan anvendes, når det handler om arbejdsgivernes ønske om at forenkle overenskomstsystemet. Det er også lettere sagt end gjort, og derfor kræver det en mere systematisk forberedelse, hvis man vil nå reelle resultater, som både lønmodtagere og arbejdsgivere kan leve med.

Arbejdsgivernes krav om indførelse af midler, der kan øge arbejdskraftudbuddet, kan også skabe problemer. Igen kræver det smidighed for begge parter, hvis man skal fremme langsigtede løsninger. Krav om at inddrage den betalte frokosttid og direkte øget arbejdstid har næppe nogen gang på jorden, fordi det vil kræve kompensation og koste penge, som arbejdsgiverne netop ikke har.

Et væsentligt middel kunne være et opgør med de mange *deltidsstillinger*, der i høj grad præger de store omsorgsområder. Men det er en vanskelig proces, fordi der både er mange medarbejdere og ledere, som ønsker systemet bevaret. Der er således tale om et opgør med en særlig deltidskultur. Og det løses ikke her og nu.

Under OK 2008 blev mulighederne for at gå fra deltid til fuldtid således forbedret markant – uden at det har givet synlige resultater. På det statslige område blev der indført mulighed for ekstraarbejde – den såkaldte plustid – som heller ikke har givet markante forbedringer. Derfor er det denne gang et arbejdsgiverkrav, at det gøres lettere lokalt at indføre ordningen.

Selv om arbejdsgivermarkeringerne har været skarpe – og nærmest skarpere end forrige gang – er der næppe på disse områder grund til at forestille sig, at der direkte vil opstå hindringer for et generelt forlig. Derimod er der to mere konkrete problemstillinger, der også var en del af OK 2008, som udgør de egentlige hurdler under OK 2011, og som begge handler om det statslige område. Det er for det første gymnasieskolelærernes arbejdstid. Og det er for det andet de særlige pensionsforhold for tjenestemandsgupper inden for politiet og forsvaret. Under OK 2008 blev begge spørgsmål skudt til hjørne, fordi parterne lagde hovedvægten på at nå et forlig.

Under OK 2008 var Personalestyrelsen samt Undervisnings- og Finansministeriet meget offensive for at få ændret arbejdstiden for de forskellige lærergrupper i retning af flere konfrontationstimer. Der kunne ikke findes løsninger på det statslige område. Her udskød man – som nævnt – dette problem. Derimod blev der mellem KL og DLF fundet en løsning for folkeskolen. Denne gang ligger der derfor et særligt pres på GL. Nu er det – så at sige – gymnasieskolens tur. Man kan næppe nå et samlet resultat uden en form for kompromis på dette område. Derfor arbejder AC også meget aktivt på at muliggøre et forlig. Helt usædvanligt udtalte AC's formand, Erik Jylling, i et interview i GL's

medlemsblad, Gymnasieskolen, at der var et reelt problem, som også GL må bidrage til at løse.

Det var et vink med en vognstang, men umiddelbart ser det vanskeligt ud. I offentligheden optræder parterne med modsatrettede meldinger. Som nævnt offentliggjorde arbejdsgiverne en undersøgelse, der viste, at gymnasielærerne arbejder for lidt direkte med eleverne, mens GL har markeret, at der er sket en stor udvikling på de enkelte skoler, så hovedparten af arbejdstiden faktisk er direkte relateret til eleverne. Arbejdsgivernes udmeldinger bygger derfor på forældet viden.

Det er en hurdle, som skal overvindes, hvis der skal opnås et samlet forlig. Den *anden* hurdle drejer sig om arbejdsgivernes krav om højere afgangsalder og forhøjet førtidspensionsfradrag for særlige tjenestemandsgupper, der i dag har en lavere afgangsalder end det generelt er tilfældet – det er politiet og militæret.

Under OK 2008 blev også dette spørgsmål sparket til hjørne. Men det er en problemstilling, man ikke kan blive ved med at undvige. Det er en del af velfærdsforliget fra 2006, at der skal foretages ændringer her. Så det er på høje tid, hvis parterne selv via overenskomsterne skal få indflydelse på det. Ellers vil det blive dikteret af ren lovgivning.¹⁰

Det bliver vanskeligt for formanden for Politiforbundet og CO10, Peter Ibsen, at indgå en sådan aftale, fordi der ikke rigtigt bliver tale om andre goder, der kan kompensere. Det er et særligt problem, at politiet er i skudlinjen, fordi CO10 som en del af SKAF har vetoret ved stillingtagen til et samlet forlig – og dermed også kan hindre et CFU-forlig. Så her ligger måske den største hurdle for indgåelsen af et samlet forlig.

Der er ellers endnu en gang i overensstemmelse med hierarkiet på arbejdsgiversiden lagt op til, at staten går i front og indgår det første forlig efterfulgt af KL og RLTN. Men hvis spillet kompliceres på ved det statslige bord, er der mulighed for, at det kommunale område i stedet kan komme først. I givet fald bliver det i forståelse med finansministeren og Personalestyrelsen og for at få etableret et pres på de øvrige områder, så de også kan komme i mål.

Lønmodtagernes krav

Det er første gang i mange årtier – om ikke nogensinde – at der fra organisationerne på det offentlige arbejdsmarked til OK 2011 er formuleret krav, som indebærer, at reallønnen ikke kan forsvares. Det siges råt for usødet af de fleste ansvarlige forhandlinger. Det gælder således KTO's formand, Anders Bondo Christensen, OAO's formand, Flemming Vinther, og FOA's forbundsformand, Dennis Kristensen.

”Det er vigtigt, at alle parter har realistiske forventninger til forhandlingerne. Vi anerkender, at der lige nu er en stram økonomi, som vi forholder os samfundsøkonomisk ansvarligt til. Suppleret med den regning, der

¹⁰ Der er tale om en særdeles kompleks problemstilling, som vi nærmere har redegjort for i analysen af OK 2008 (Due og Madsen 2009).

ligger på bordet for udmøntningen af reguleringsordningen pr. 1. oktober 2010, vil det ved OK-11 ikke være muligt at sikre reallønnen.” (KTO’s formand, Anders Bondo Christensen, i sin beretning ved KTO’s repræsentantskabsmøde 9. november 2010).

Også i FOA er der – som nævnt – en erkendelse af situationens alvor. På FOA’s kongres den 17.-19. november blev et forslag til målprogrammet om, at forbundet skal udvikle medlemmernes realløn, således afvist på ledelsens foranledning. Det skete med den direkte begrundelse, at FOA ikke kommer til at stille medlemmerne i udsigt, at deres realløn kan bevares eller udbygges ved de kommende overenskomstforhandlinger.

Med henvisning til det magre overenskomstresultat på det private arbejdsmarked i foråret 2010 og de offentligt ansattes ”gæld” sagde Dennis Kristensen.

”Det gør det meget svært at bevare reallønnen, og det kan være det, vi må præsentere medlemmerne for, når forhandlingerne er færdige. Derfor vil jeg ikke være glad, hvis vi i dag signalerer, at vi kan udvikle reallønnen.”

Også i OAO, der har udtaget centralorganisationens generelle krav, er det den klare markering, at man ikke kan forsvare reallønnen. Betingelserne bliver lagt åbent frem af forhandlerne og en spade bliver kaldt en spade. Det er en vigtig del i forventningsbearbejdningen.

Vi har kun kunnet finde en delvis undtagelse på denne klare linje. Det er nærmere bestemt den nye sammenslutning, CO10, hvor formanden, Peter Ibsen, har formuleret denne centralorganisations krav som et *forsøg på at sikre reallønnen*. Det kan være farligt, hvis der heri reelt ligger en mindre grad af realisme end i de øvrige organisationer. Især fordi Peter Ibsen som formand for Politiforbundet – som nævnt ovenfor – er involveret i det, der måske er den største mod et forlig: en forringelse af pensionsforholdene for særlige tjenestemandsgupper – herunder ikke mindst politiet.

Konklusionen på den udprægede realisme, der har præget kravformuleringsfasen er, at der er to krav, der er kommet særligt i fokus. Det *første* er, at langt den overvejende del, at de meget få midler, der er til rådighed, skal gå til *generelle lønstigninger*, så reallønsnedgangen bliver mindst mulig. Formentlig bliver det en nulløsning første år, hvor gælden skal betales tilbage, og så en mindre stigning andet år.¹¹

Det *andet* krav er gennemførelsen af en *tryghedspakke*, som stiller de offentligt ansatte bedre i en situation, hvor den offentlige økonomi er så presset, at afskedigelser ikke kan undgås. KTO’s liste indeholder i den sammenhæng både forlængede opsigelsesvarsler, forbedret godtgørelse – formentlig inspireret af resultaterne på LO/DA-området i foråret 2010 – samt bedre muligheder for omplaceringer, kompetenceudvikling og jobsøgningsbistand. Dertil kommer

¹¹ Som der er redegjort for tidligere, indeholder KTO’s krav desuden indførelsen af et særligt lavtlønsværn, som skal formindske reallønsfaldet for de lavest lønnede.

ændrede procedureregler, indførelse af etiske retningslinjer og forbedret information om afskedigelsesrunder.

Meget af pakken er således af mere teknisk karakter med gode muligheder for at finde fælles forhandlingsløsninger. Derimod er kravet om længere opsigelsesvarsler nærmest skudt ned før, det er fremsendt. Her vil arbejdsgiverne ikke være til at rokke – med henvisning til at offentligt ansatte som omfattet af funktionærloven i forvejen er bedre stillet end tilfældet er for store grupper i den private sektor.

Udover at kompetenceudvikling og efteruddannelse er nævnt i sammenhæng med tryghedskravene, er der ingen uddannelseskraft med på listen. Derimod ønskes seniorrettighederne, der blev indført under OK 2008 videreført. Endelig er der krav om forbedrede forhold for tillids- og arbejdsmiljørepræsentanter samt ændringer af samarbejdssystemerne.

På ligestillingsområdet holder man sig – i overensstemmelse med den ovenfor citerede udtalelse af Grete Christensen fra Sundhedskartellet – til mere tekniske krav. Det handler om bedre lønstatistik, implementering af EU-direktivet om ligebehandling som KTO-aftale, sikring af kønsmainstreaming af løndannelsen både centralt og lokalt, og endelig – som lidt mere substantielt – udvidet barselsorlov til fædre. Men der er ikke skyggen af et egentlig ligelønsprojekt med på listen. Dels som et resultat af intern uenighed. Dels som følge af den meget begrænsede ramme.

Fastholdelse af forbedringer kan koste ekstra

Der er et særligt problem i forbindelse med flere af overenskomsternes velfærdsgoder, at de forbedringer, som blev gennemført under OK 2008, blev finansieret helt eller delvist af midler fra den trepartsaftale om kvalitetsreformen i den offentlige sektor, der blev indgået mellem parterne i juni 2007. Disse midler bortfalder med starten på den nye overenskomstperiode.

Både når det gælder seniorrettigheder og kompetenceudvikling starter lønmodtagerorganisationerne således også her med at skylde, hvis de vil have ordningerne til at løbe videre. Det er der forskellige holdninger til, men noget kunne tyde på, at de ekstramidler til kompetenceudvikling og efteruddannelse, der bortfalder ikke bliver erstattet af overenskomstmidler. Hvis det ender sådan, vil indsatsen på dette område blive rullet tilbage til situationen, som den var forud for OK 2008.

Når det gælder seniorrettighederne er ønsket om at fastholde forbedringerne større. Og her har parterne på det kommunale område den fordel, at de supplerede trepartsmidlerne med egne midler, ligesom der blev gennemført forbedringer i organisationsforhandlingerne. Så her vil ordningerne mere sandsynligt blive videreført. Det koster heller ikke så meget, hvis ambitionsniveauet er mere eller mindre at køre videre med de nuværende ordninger.

Vedligeholdelsesforlig eller velfærdsstrategi?

Umiddelbart kan det se ud som om, at kravene i høj grad synes at afspejle en minimalstrategi, hvor forhandlerne går efter at indgå et rent vedligeholdelsesforlig, der bringer gælden ud af verden og parterne nogenlunde helskindet frem

til næste runde. Problemet er, at hovedelementet i en mere langsigtet velfærdsstrateg næsten kun kan være styrket kompetenceudvikling, og det er der hverken blandt organisationerne eller på arbejdsgiversiden fuld tilslutning til.

Det skal dog indskydes, at der var lige så stor uenighed undervejs ved OK 1989, hvor man fik både arbejdsmarkedspension og løn under barselsorlov med i et forlig med en historisk snæver ramme. Mange var dengang mere optaget af at få deres penge. Så dette historiske resultat kom til verden nærmest som et *rent fait accompli* aftalt direkte mellem hovedforhandlerne for KTO og KL. Og det blev bagefter af mange i baglandet kun nødtvunget accepteret.

Der kan dog findes krav fra organisationer med betydelig vægt, hvor velfærdsperspektivet fremstår mere tydeligt. Det gælder således i udpræget grad for den kravliste, der er blevet vedtaget i OAO Stat. Her er vægten også lagt på de samme to hovedkrav: generelle lønstigninger og en tryghedspakke. Men tryghed er i denne sammenhæng defineret som udviklingen af evne til omstilling, dvs. beskæftigelsessikkerhed og ikke jobsikkerhed.

”Tryghed ved at vide, at det er muligt at komme videre enten i jobbet eller i et nyt job indenfor eller udenfor den statslige sektor. Og tryghed ved at vide, at der er indflydelse på forandringen.” (Udtalelse fra OAO Statsrepræsentantskabsmøde den 26. oktober 2010).

Hovedvægten ligger derfor kravmæssigt på forbedrede indflydelsesmuligheder, så omstillinger sker i et samarbejde med – og ikke mod – de ansatte. Og på krav om forbedrede muligheder for kompetenceudvikling.

Det er velfærdsperspektivet formuleret i klart og markant sprog. Men der kan – som nævnt – være langt fra ord til handling. Det er vanskeligt at få plads til en tilstrækkelig markant forbedring på dette område inden for en toårig periode, og det bliver formentlig mere end svært at nå til enighed om en længere periode – jf. argumentationen ovenfor.

Men måske kan tryghedskravet komme til at kombinere de to strategier. I første omgang med en mere beskeden forbedring af mulighederne for kompetenceudvikling, der ses som den bedste sikkerhed for fremtidige jobmuligheder, og det kan så i næste overenskomststrunde udvikles til et mere langsigtet velfærdsperspektiv. Det ligner velfærdsperspektivet i OK89 – blot gennemført over to runder.

Risikoen ved et eventuelt valg under OK 2011

Vi nærmer os den senest mulige valgdato, som ligger i november 2011. OK 2011 er således placeret i god tid før denne dato. Men hvis vi ser på valgudskrivelserne i de senere årtier, er det ikke særligt almindeligt, at en regering venter til sidste øjeblik – selv om den stadig har et velfungerende flertal.

Det er et væsentligt middel for en siddende regering, at det er statsministeren, der har retten til at trykke på valgknappen. Så kan valget placeres på et tidspunkt, som ser mest muligt gunstigt ud for regeringen, og mest kritisk ud for oppositionen. Hvis denne taktiske mulighed skal udnyttes, skal valget helst finde sted i halvåret før det tidspunkt, hvor fristen udløber. Det vil her sige i foråret

2011, og så er der pludselig relativ stor sandsynlighed for, at overenskomstforhandlingerne kan blive ramt af valgkamp midt under det afgørende forløb.

Der har været flere eksempler på et mere eller mindre sammenfald. Det gjaldt fx Poul Nyrups valgudskrivelse i 1998, og Foghs valgudskrivelse i efteråret 2007, dvs. i den vanskelige optakt til OK 2008. Erfaringerne viser, at det giver komplikationer og tilbøjelighed til at øge den direkte politiske indblanding i forhandlingerne. Og i begge tilfælde endte det faktisk med konflikt. Så hvis en sådan situation gentages under OK 2011, bliver forløbet vanskeligere, men denne gang bliver det næppe udslagsgivende – bortset fra en forventet forsinkelse. Det er svært for hovedarbejdsgiveren, dvs. finansministeren, at agere på overenskomsts scenen, samtidig med at han er i valgkamp.

Hvis valget finder sted, inden forhandlingerne går ind i slutfasen, er der en mulighed for, at det er en ny finansminister fra en anden flertalskonstellation, der skal afgøre spillet. Vil det betyde noget for indhold? Næppe – også en S/SF (og evt. R) regering vil have det samme stramme udgangspunkt. Der er ikke noget til fordeling denne gang.

Konflikt? Forlig? Eller delkonflikt?

Opsamlende kan det fastslås, at optaksperioden til OK 2011 har vist, at ingen er interesseret i konflikt. Men det kan naturligvis ikke udelukkes, at der opstår en uforudset situation, hvor en konflikt alligevel kan blive en reel trussel – i hvert fald på nogle områder.

Hovedproblemet bliver formentlig, at få medlemmerne til at stemme ja til et rent vedligeholdelsesforlig, der ikke kan forsvare reallønnen. Men det skal understreges, at krisebevidstheden formentlig er så markant, at det mest sandsynlige scenario er, at selv et meget magert forlig vil blive stemt hjem – måske med enkelte undtagelser, som så kan behandles efterfølgende.

Man kunne sige, at konflikten er en umulighed som en enkel effekt af, at de offentligt ansatte nærmest ikke har nogen krav. Hvorfor skulle de varsle konflikt. De kan jo leve med, at overenskomsterne løber videre, så man fortsætter under de nuværende løn- og arbejdsvilkår. Det er arbejdsgiverne, der har mere offensive krav. Men kan man forestille sig den historiske begivenhed, at arbejdsgiverne starter konflikten ved at varsle lockout – uden noget forudgående strejkevarsel? Og kan man forestille sig, at de vil gøre det i et valgår, hvor kampen om de offentligt ansattes stemmer er vigtig for begge fløje?

Indgreb eller ikke-indgreb?

Skulle det mod forventning ikke blive muligt at sikre flertal for generelle forlig på hovedområderne i den offentlige sektor, bliver spørgsmålet om et politisk indgreb aktuelt igen? Under OK 2008 var det usædvanligt – i forhold til den hidtidige praksis – at VK-regeringen ikke greb ind, men lod organisationerne løbe linen ud.

Kan det gentage sig under en tilsvarende situation i foråret 2011? Det er langt mere tvivlsomt på grund af den økonomiske krise og regeringens store vægt på økonomisk genopretning. Der er ikke plads til en længere konflikt. Derfor er det muligt, at det er traditionen for indgreb i fastlåste overenskomst-

konflikter, der vil blive taget op igen. Men det er en timingmæssigt vanskelig situation, fordi man kan se et valg i horisonten. Og så er det risikabelt for regeringen at lægge sig ud med en så betydende vælgergruppe. Derfor må det også klart være i regeringens interesse at varetage forhandlingsforløbet på en måde, så en sådan konfliktrisiko overhovedet ikke bliver aktuel.

Referencer

Danske Regioners politiske målsætning for OK-11. 22. september 2010. København: Danske Regioner.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2009. *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008a *OK 2008: Den store illusion – eller stor ståhej for ingenting*. FAOS' Forskningsnotat nr. 95, juni 2008. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008b *OK 2008: Kommunale problemer trods historisk højt forlig i den statslige sektor*. FAOS' Forskningsnotat nr. 94, februar 2008. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008c *OK 2008: Fejebakken og mukkeren*. FAOS' Forskningsnotat nr. 91, januar 2008. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL. 2010. *Fælles udfordringer – fælles løsninger. Kommunale arbejdspladser rustet til fremtiden. Debatoplæg om overenskomstfornyelsen i 2011*. September 2010. København: KL.

KTO. 2010a. *Formandens mundtlige beretning. KTO's repræsentantskabsmøde 9. november 2010*. København: KTO.

KTO. 2010b. *Generelle overenskomstkrav pr. 1. april 2011 på hhv. KL's og RLTN's område*. Formandens mundtlige fremlæggelse. 9. november 2010. København: KTO.

KTO. 2010c. *KTO's generelle overenskomstkrav pr. 1. april 2011 med bemærkninger – KL's område*. 1. november 2010. København: KTO.

KTO. 2010d. *KTO's generelle overenskomstkrav pr. 1. april 2011 med bemærkninger – RLTN's område*. 1. november 2010. København: KTO.

Personalestyrelsen. 2010a. *Behov for nytænkning. Et debatoplæg til OK11*. November 2010. København: Personalestyrelsen, Finansministeriet.

Personalestyrelsen. 2010b. *Hvidbog: Statens arbejdspladser. Fakta og udfordringer*. September 2010. København: Personalestyrelsen, Finansministeriet.

www.faos.dk. OK 2011 – Overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor. Særlig side med resume af forløbet af OK 2008, fakta artikler mv.

FAOS
22.11.10