

## **Forligsinstitution og konflikt i den offentlige sektor**

### **FAKTABOKS**

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Med de generelle aftaler, dels på det statslige område mellem CFU og finansministeren, dels på det kommunale og det regionale område mellem KTO og henholdsvis KL og Regionernes Lønnings- og Pensionsnævn (RLTN), har den overvejende del af organisationerne på det offentlige arbejdsmarked indgået forlig. Tilbage står FOA og Sundhedskartellet, hvis forhandlinger er brudt sammen både på det kommunale og det regionale område, og som har varslet konflikt. Dermed vil forhandlingerne på disse områder overgå til Forligsinstitutionen, mens forligene for de øvrige områder vil blive sendt til afstemning (Se den særlige faktaboks om "Afstemningsprocedure vedrørende forlig").

Der kan også være enkelte andre organisationer, som "springer fra" KTO-forliget – enten ved at deres kompetente organer før stillingtagen i KTO's repræsentantskab vender tommelfingeren ned, eller ved at medlemmerne siger nej til det samlede forlig ved den efterfølgende urafstemning. I givet fald vil den eller de organisationer så også få videreført processen i Forligsinstitutionen.

Reglerne for Forligsinstitutionen har siden 1910 været fastsat ved [lov](#). Denne lov er revideret mange gange gennem årene, og som hovedregel er det sket på baggrund af forudgående enighed mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet. Det understreger, at Forligsinstitutionen i høj grad er parternes instrument til at sikre overenskomstløsninger i situationer, hvor de har vanskeligt ved alene at nå et resultat.

Forligsinstitutionens hovedopgave er at minimere risikoen for konflikter på arbejdsmarkedet i forbindelse med overenskomstfornyelsen på de forskellige områder. Derfor skal Forligsinstitutionen også orienteres, hvis parterne må opgive selv at nå til et forlig og en eller flere parter varsler konflikt. Der er tre forligsmænd med Forligsinstitutionens formand, der pt. er Asbjørn Jensen, i spidsen. Asbjørn Jensen varetager forligsopgaverne på det afgørende LO/DA-område i den private sektor. De øvrige forligsmænd er Kaspar Linkis, som har særligt ansvar for landbrugsområdet, og Mette Christensen, der tager sig af det offentlige arbejdsmarked. Der er desuden en stedfortrædende forligsmand samt en række mæglingmænd, der bistår forligsmanden i forhandlinger, hvor mange organisationer er involveret.

For at fremme forligsmulighederne har forligsmændene en række beføjelser. De kan indkalde parterne, der har pligt til at møde, og afkræve dem alle relevante oplysninger om forhandlingerne. Forligsmændene kan endvidere lægge pres på parterne ved at afkræve dem indrømmelser. Forligsmændene kan forsinke konflikternes ikrafttræden og samtidig skaffe tid til deres mæglingsbestræbelser ved at udsætte konflikter-

ne. I første omgang i 14 dage som betingelse for mægling og i anden omgang i yderligere 14 dag, hvis konflikterne har særlig samfundsmæssig betydning. Hvis der stadig ikke er noget resultat, kan en konflikt derefter starte på femtedagen fra udløbet af udsættelsesperioden eller fra det tidspunkt, hvor forligsmanden har opgivet mægling.

Den første udsættelse kan foretages af den forligsmand, der har ansvaret for det berørte område, mens den anden udsættelse skal besluttes af de tre forligsmænd i forning. Betingelserne for udsættelse synes i sin ordlyd at være relativt stramme, men i realiteten vil udsættelsesmulighederne næsten altid blive brugt fuldt ud. Da det i sagens natur er forligsmanden opgave at minimere konfliktrisikoen, vil det nærmest være imod hensigten med Forligsinstitutionen ikke at bruge alle muligheder maksimalt.

Forligsmandens vigtigste beføjelse er retten til at fremsætte *mæglingsforslag* og foretage en *sammenkædet afstemning* om mæglingsforslag. Det er dog blevet den almindelige praksis, at forligsmanden ikke selvstændigt beslutter at fremsætte mæglingsforslag. Det sker kun, hvis ingen af parterne direkte modsætter sig dette. Hermed understreges det igen, at Forligsinstitutionen i høj grad er parternes eget instrument udover at være det politiske systems redskab til at sikre arbejdsfreden. Forligsinstitutionen fungerer dermed som buffer for parterne. I en vanskelig forhandlingssituation med pres fra baglandet er det en fordel for forhandlerne, at de så at sige kan lægge ansvaret for et forlig over på forligsmandens skuldre.

Sammenkædningsreglen har været vigtig, fordi den har kunnet bruges som et instrument til at sikre, at alle de områder, som forhandler i den samme periode, kan blive underlagt et mæglingsforslag, så konflikt dermed i det hele taget undgås. Når stemmerne fra alle områder lægges sammen, viser erfaringen, at et nej-flertal fra de utilfredse områder som hovedregel bliver opvejet af ja-flertal fra de øvrige områder.

Denne mekanisme styrkes af, at afstemningsreglerne om mæglingsforslag indeholder et krav om *kvalificeret majoritet*. Udformningerne af dette krav har været forskellige, men samlet har det bidraget til at gøre det vanskeligere at få et mæglingsforslag nedstemt, og derfor har reglen minimeret konfliktrisikoen. I øjeblikket gælder det, at et mæglingsforslag kan nedstemmes med almindeligt flertal, hvis mere end 40 pct. af de stemmeberettigede deltager i afstemningen. Hvis stemmeprocenten er lavere, skal nej-flertallet samtidig udgøre mindst 25 pct. af de stemmeberettigede, før forslaget falder.

Forligsinstitutionen har haft meget forskellige funktioner, når man sammenligner den private og den offentlige sektor. På det private arbejdsmarked er Forligsinstitutionen med retten til at fremsætte mæglingsforslag og gennemføre sammenkædede afstemninger blevet selve omdrejningspunktet for overenskomstfornyelse på det afgørende LO/DA-område. Det er de enkelte organisationer og forhandlingskartellet, der er de direkte overenskomstparter og for at sikre et samlet resultat sker der en koordinering via forligsinstitutionen med forligsmanden samt LO og DA som hovedaktører. Der ved sikres det, at det som hovedregel retningsgivende forlig inden for industrien, bliver overført til de øvrige områder og alle overenskomster på LO/DA-området kommer i mål.

I den offentlige sektor er der ikke tradition for en sådan koordinering. Den foretages af parterne selv ved samlingen på lønmodtagersiden i de store forhandlingsfællesskaber – henholdsvis KTO på det kommunale og regionale område og CFU på det statslige område. Forligsinstitutionen har derfor gennem tiden – bortset fra det kommunale område i 2002 – alene haft rollen som opsamler for de enkeltorganisationer, som ikke har tilsluttet sig det generelle forlig. Den absolutte hovedregel har været, at Forligsinstitutionen har fjernet konfliktrisikoen ved at gennemføre redaktionelle justeringer og flytninger af forskellige elementer, men uden at der er givet mere end i det generelle forlig. Derved har et mæglingsforslag kunnet sendes til afstemning, og i nogle tilfælde har det været tilstrækkeligt til at ændre medlemmernes holdning nu hvor en konflikt var umiddelbart forestående. Der er også eksempler på, at der fortsat har været nej-flertal, men at det på grund af reglerne om kvalificeret majoritet ikke har været tilstrækkeligt til at forkaste mæglingsforslaget.

Det er nødvendigt at fremhæve, at det ikke er de enkelte organisationer, men derimod hovedorganisationerne, der er Forligsmandens overordnede medspillere i forligsbestræbelserne. Det er naturligt på det private arbejdsmarked, hvor netop LO og DA har en koordinerende funktion, men det passer mindre godt ind på det offentlige arbejdsmarked, hvor det er forhandlingssammenslutninger på tværs af hovedorganisationerne, der indgår de generelle aftaler og samtidig er det koordinerende led.

Problemerne med denne forhandlingsstruktur viste sig tydeligt under OK 2002, hvor hele det kommunale område endte i Forligsinstitutionen. Her blev hovedorganisationernes rolle administreret smidigt, således at det så at sige var de offentligt ansatte LO'ere, FTF'ere og AC'ere, der varetog opgaven gennem KTO. Det var således også i fortsatte forhandlinger under forligsmandens ledelse mellem KTO og KL m.fl., at der blev nået et mæglingsforslag. Resultatet af afstemningen blev et meget knebent ja-flertal og dermed var alle på grund af sammenkædningen omfattet af forliget. Dette til trods for, at der fx i Dansk Sygeplejeråd og Danmarks Lærerforening var massive nej-flertal, der for DLF's vedkommende endda nåede op over 90 pct. Der var derfor efterfølgende stor utilfredshed med forløbet og hvis der var noget, som kunne samle organisationerne, var det, at man aldrig mere skulle se en gentagelse af den situation, hvor hele KTO endte i Forligsinstitutionen.

I dagene den 28. februar til 1. marts 2008 var det alligevel ved at ende med et sammenbrud, der sendte hele KTO i Forligsinstitutionen. I sidste øjeblik blev det undgået og dermed vil det alene være delområder, som skal i Forligsinstitutionen. Det gælder FOA og muligvis også BUPL samt Sundhedskartellet, der forhandler selvstændigt uden for KTO. Her er der konstateret endelige forhandlingssammenbrud og varslet konflikt.

Ud fra de hidtidige erfaringer er det vanskeligt at forestille sig, at der vil kunne tegnes en mæglingssskitse, der imødekommer kravene om en højere lønramme end i KTO-forliget i en sådan grad, at et mæglingsforslag vil være acceptabelt for FOA og Sundhedskartellet. De vil blive udsat for et pres, og i den sammenhæng indgår også konsultationer mellem forligsmanden og de to hovedorganisationer, som dækker de berørte organisationer – det vil henholdsvis sige LO og FTF. LO har erfaring fra en sådan rolle i den private sektor, men som hovedregel er det her enkeltstående mindre

organisationer, der bliver presset i retning af et forlig, som alle de store organisationer på de toneangivende overenskomstområder har accepteret. Under OK 2008 er det en af de største organisationer både på det kommunale og regionale område og i LO, der har valgt at sige nej til et foreliggende forligstilbud. Og det må vurderes, at LO i den situation ganske vist vil gøre meget for at afprøve alle muligheder for forlig, men LO hverken kan eller vil presse FOA til et mæglingforslag, som forbundet lodret er imod. Det samme vil gælde i forholdet mellem FTF og Sundhedskartellet.

Med udmeldingerne fra FOA og Sundhedskartellet er det derfor vanskeligt at forestille sig, at det bliver muligt at nå til enighed om fremsættelse af et mæglingforslag. En konflikt på social- og sundhedsområdet er derfor – primo marts 2008 – det mest sandsynlige scenario.

### **Konflikt**

Hvis det viser sig umuligt for forligsmanden at fremsætte et mæglingforslag, eller hvis et evt. mæglingforslag nedstemmes med det nødvendige kvalificerede flertal, vil de varslede konflikter blive en realitet. Udnyttes den fulde udsættelsesmulighed i Forligsinstitutionen – 2 x 14 dage, hvorefter en konflikt kan starte på femtedagen derefter – vil konflikten under OK 2008 blive en realitet fra søndag den 4. maj, dvs. at den vil få fuld virkning mandag den 5. maj.

Der er i den offentlige sektor i Danmark tradition for, at strejker og lockouter ikke fuldstændigt lukker de berørte områder. I det omfang, konflikterne involverer sårbare områder, indgår parterne aftale om et særligt nødberedskab. Denne forpligtelse er fastlagt i de hovedaftaler, der er indgået mellem organisationerne og deres respektive arbejdsgivermodparter. De to oplagte eksempler på dette er konflikterne i 1995 og 1999, hvor Dansk Sygeplejeråd sammen med andre organisationer på sundhedsområdet var i konflikt. Her blev der etableret et nødberedskab, således at alle med behov for akut behandling også kunne behandles. Der er ingen af parterne, der vil stå med ansvaret for, at en konflikt bringer menneskeliv i fare.

Med arbejdskraftmanglen på sygehusområdet gav det allerede problemer i 1990'erne, hvor der blev fremhævet eksempler på, at nødberedskabet i nogle situationer var bedre end den daglige bemanning – det gjaldt ikke mindst i weekenderne. Allerede inden konflikten er blevet en realitet under OK 2008, er dette problem dukket op. I dag er det i endnu højere grad end tidligere nødvendigt med vikardækning i det daglige for at sikre bemanningen, og da der kan anvendes vikarer til at dække konfliktramt arbejde vil et nødberedskab i mange tilfælde betyde, at stort set alle de strejkende alligevel skal på arbejde. Derfor bliver det ikke nogen nem opgave at få forhandlet en aftale om nødberedskabet på plads.

Dansk Sygeplejeråd har valgt at gøre konflikten så omfattende som muligt for at lægge pres på arbejdsgiverne. FOA har været mere tilbageholdende og i første omgang kun varslet strejke for et mindretal af medlemmerne, men det hænger sandsynligvis sammen med, at FOA's konfliktmidler er langt mere begrænsede end Sygeplejerådets. Arbejdsgiverne har valgt en meget forsigtig kurs og har således endnu ikke udvidet strejkerne ved at varsle lockout. Det er utvivlsomt på grund af kampen om

den offentlige mening, hvor der indtil nu har været en udbredt sympati for de ansatte på ældreområdet og på sygehusene, og hvor et udvidet kampskridt fra arbejdsgivernes side måske ville forøge denne sympati.

Organisationernes risiko er, at sympatien vil svinde ind – efterhånden som eksempelvis pårørende til ældre og patienter i sygehusvæsenet oplever de negative effekter af en konflikt. Bl.a. vil det meget hurtigt betyde en eksplosion af de ventelister, man ellers har gjort så meget for at minimere.

Erfaringerne fra de tidligere konflikter viser, at det næppe vil være muligt for parterne selv gennem nye forhandlinger at finde en løsning. Arbejdsgiverne vil være bundet af, at de allerede har indgået forlig med de fleste grupper af offentligt ansatte, og derfor kan de ikke tilbyde de strejkende en væsentligt bedre løsning.

Det sandsynlige udfald er derfor, at et flertal i Folketinget før eller siden griber ind og standser konflikten med et politisk indgreb. Hvis den hidtidige praksis i den sammenhæng bliver fulgt, er det sandsynligt, at et forlig vil følge resultatet af det samlede KTO-forlig nøje. I virkeligheden har Sundhedskartellet også forberedt sig på en sådan situation ved at indgå delforlig om den del af den samlede ramme, der forhandles med de enkelte organisationer – i størrelsesordenen ca. 4,5 pct. Selv om disse delforlig med KL og RLTN formelt set ikke er blevet til noget, fordi det forudsætter et generelt forlig om den samlede ramme, så ligger de alligevel på bordet og vil oplagt kunne gøres til en del af et samlet indgreb.

Hele OK 2008 har været præget af en politisk intervention af et hidtil uset omfang. Det gælder først og fremmest løfterne fra Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og SF om en ekstra pulje på 5 mia. kr. til de offentlige overenskomstforhandlinger – og så vidt muligt øremærket til SOSU-assisterter og lignende grupper. Disse løfter blev i realiteten afmonteret kort før julen 2007, og dermed var der foreløbig sat en stopper for den direkte politiske indblanding i den offentlige løndannelse. Det eneste tilbageværende håb om en ekstralønstigning til FOA og Sundhedskartellet synes at være, at løfterne kan genopstå, når Folketinget skal gribe ind.

Det er ud fra de hidtidige erfaringer ikke særligt sandsynligt. Der er ganske vist nogle gange givet noget oveni af regering og folketing i forbindelse med indgreb over for konflikter i den private sektor – senest var det ved afslutningen af storkonflikten i 1998. Men der her har været tale om indgreb i forhold til en samlet konflikt på hele LO/DA-området. Når det gælder indgreb i en partiel konflikt er det meget mere betænkeligt at give mere, fordi man derved i realiteten kommer til at straffe de organisationer, som allerede har indgået et forlig. Både det politiske system og overenskomstparterne synes at være bundet op af, at der i den offentlige sektor forhandles samlet for alle fra top til bund i lønssystemet, og derfor kan der ikke gives mere til enkeltgrupper med mindre det accepteres af fællesskabet. Således er der faktisk i KTO-forliget indbygget en vis skævdeling, som ikke mindst er til fordel for FOA. Men det har bare ikke været tilstrækkeligt til, at FOA har villet sige ja.

Med den omfattende diskussion under OK 2008 om lønrelationer mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte og sammenlignelige grupper på det private arbejds-

marked, er der derimod lagt op til, at der som afslutningen på OK 2008 kunne ned-sættes en lønkommission, der nærmere analyserer hele denne problemstilling, og hvis resultater kan indgå i de næste forhandlingsrunder.

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

*FAOS  
04.03.08*

I faktaboksen ”Konflikter og indgreb i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor” er der en nærmere gennemgang af Forligsinstitutionens rolle samt de konflikter, der er brudt ud i den offentlige sektor siden første halvdel af 1970’erne.

Se endvidere vedr. effekterne af konflikter i den offentlige sektor vores analyseartikel ”Konflikt: Strejkende vil spise deres egen hale”.