

OK 1998

Problematiske forhandlinger, forlig, storkonflikt og politisk indgreb

Artikler og notater fra overenskomstforhandlingerne og storkonflikten på LO/DA-området i 1998

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

maj 1998

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

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

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Industrien tilbage i førertrøjen	3
Industrien i front.....	4
De bløde krav	4
Problemer med normallønsområdet	5
Trepartsdrøftelser - ikke trepartsforhandlinger.....	5
Indgreb kan sikre DI's ønsker	7
Fra skræksscenario til løsningsmodel	7
Sidste chance for forlig	12
Valgflimmer og arbejdsgiverstrategi.....	12
Ikke en nulløsning	13
Valgets betydning.....	13
Konfliktrisiko som katalysator.....	15
Alternativ til konflikt?	16
Centraliseret decentralisering	16
Systemfejl.....	17
Normallønsproblemet.....	18
Et forløb der næppe kan gentages	19
Arbejdsgivernes strategi.....	20
Det klassiske kompromis.....	21
En betinget succes	22
DA's fremtid	23
Samlede forhandlinger?.....	23
Det faglige demokrati i funktion	25
Krav, Mobilisering og Forlig	27
Den stenede vej mod et forlig	31
Regeringsindgreb hvis forligsvejen må opgives.....	35
Reform af overenskomstsystemet som resultat af konflikten.....	41
Ny Fælleserklæring	42
Hovedorganisationernes rolle.....	42
Nye langsigtede rammeaftaler.....	44
Forudsætninger for en reform.....	44
Lokal konfliktret.....	45

OK 2008:

Problematiske forhandlinger, forlig, storkonflikt og politisk indgreb

Artikler og notater fra overenskomstforhandlingerne og storkonflikten på LO/DA-området i 1998

Overenskomstforhandlinger 1998:

Industrien tilbage i førertrøjen

Trepartsdrøftelser som optakt til overenskomstforhandlinger, hvor en samlet løsning er vanskelig at nå efter forløbet i 1995 og 1997 – Måske kan parterne i industrien blive enige, men normallønsområdet kan blive stopklods – 3-årig aftale som joker, men konflikt og politisk indgreb truer i horisonten

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Den næste overenskomstforhandling kan næsten ikke undgå at ende med en storkonflikt. Det var en almindelig bedømmelse blandt iagttagere efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne i foråret 97. Det er den interne uenighed på arbejdsgiversiden fra forhandlingerne i 1995, der stadig spøger. Dengang trodsede transportområdet flertallet i DA og indgik aftaler, som ikke mindst den dominerende medlemsorganisation, Dansk Industri, fandt for dyre. Alligevel var linien lagt og DI kunne derfor kun sikre et acceptabelt resultat ved at indgå en 3-årig overenskomst med CO-industri. Den indeholdt indførelse af løn under barselsorlov det tredje år. Dermed blev det store industriområde normgivende for forhandlingerne under overenskomstrunden i starten af 1997, hvor det var meningen, at takten skulle genskabes, så man hurtigst muligt kunne vende tilbage til de samlede overenskomstforhandlinger hvert andet år. Det er et af hovedelementerne i den danske aftalemodel, og det vurderes af parterne som forudsætningen for den stabiliserende virkning, systemet bidrager til.

I DA blev lagt en fælles strategi, hvor man gennem 3-årige aftaler skulle vende tilbage til den traditionelle samlede overenskomstrunde. Fordelen set fra arbejdsgiverside lå også i, at aftaler, der indeholdt løn under barsel og fortsat udbygning af pensionsordningerne i sig selv blev så omkostningstunge, så de vanskeligt kunne rummes inden for et almindeligt 2-årigt forlig.

Fællesskabet i DA blev holdt hele vejen igennem, men forsøget på at genskabe den samlede takt slog fejl, da områderne udenfor DA - landbruget mv., finanssektoren og den offentlige sektor - besluttede at gennemføre en almindelig 2-årig fornyelse af overenskomsterne. Da LO og fagforbundene konsekvent sagde nej til den 3-årige model var det eneste alternativ til storkonflikt i sidste

ende en 1-årig overenskomst. Derved fik man skabt en situation, hvor det samlede DA-område (bortset fra enkelte overenskomster med HK og El-Forbundet) kommer tilbage i takt med forhandlingsrunden i begyndelsen af 1998.

Industrien i front

I DA er der lagt en ny strategi for forløbet af OK98. Det er besluttet at det er Dansk Industris forhandlinger med CO-industri, der skal i front, og det betyder, at ingen andre områder kan tillade sig at nærme sig den afgørende fase, før der foreligger et resultat på det store industriområde. Ud fra forløbet under OK97 må det skønnes, at det interne sammenhold i DA vil være stærkt nok til, at ingen gentager bruddet med den fælles linie fra 1995. Og denne gang har DA, så den fordel, at der ikke er nogen parter udenfor, der kan ødelægge spillet.

Det er også en forudsætning for arbejdsgiverne, hvis de skal slippe hel-skindedede gennem det komplicerede forløb, der forestår. De skal vedrørende alle områder uden for industrien forny en kostbar 1-årig aftale, som i virkeligheden skulle være fordelt ud over hele den næste overenskomstperiode. Som udgangspunkt er der derfor fra arbejdsgivernes synsvinkel ikke noget at komme efter, mens fagbevægelsens forhandlere naturligt nok regner alle opnåede resultater som et overstået kapitel. De skal møde op med nye forbedringer, hvis medlemmerne skal acceptere et forlig.

Samtidig har den 1-årige aftale den effekt, at lønmodtagerne på det afgørende industriområde er kommet bagud, hvad angår udbygningen af de nye arbejdsmarkedspensionsordninger. Det første og vigtigste signal både fra Dansk Metal og fra SiD's fabriksgruppe har derfor været, at pensionsefterslæbet skal genoprettes, før de egentlige forhandlinger om en ny overenskomst kan komme i gang. Det kan i sig selv blive en hindring for spillet om at nå et forlig.

Det er et spil, der er blevet yderligere vanskeliggjort af lønudviklingen i de lande, vi konkurrerer med. Der er almindelig enighed mellem parterne om, at overenskomsterne ikke må forringe de eksportudsatte erhvervs konkurrenceevne. Men hvad det indebærer konkret er der uenighed om. Signalerne fra både DI og DA har entydigt gået på, at lønnen i Danmark skal presses ned på de godt 2 pct., som lønstigningstakten i Sverige og Tyskland nu er nået ned på. Hvis det skal opfyldes, er der overhovedet ikke plads til nogen form for forbedringer ved de centrale forhandlinger. I LO's signaler er budskabet da også, at det vigtigste er en stabil lønudvikling, som vi har haft i snart en længere årrække. I LO mener man således ikke, at den nuværende lønudvikling på omkring 4 pct. pr. år virker skadende for beskæftigelsen. Det kan ikke sammenlignes med Sverige og Tyskland, der ligger på et andet sted i konjunkturforløbet.

For udsigterne til at nå et forlig under OK98 kan man af disse modstridende signaler konkludere, at processen bliver vanskeligere, end den har været i de forudgående forhandlingsrunder.

De bløde krav

Det bliver bl.a. vanskeligt i industriens forhandlinger at imødekomme de såkaldte bløde overenskomstkra, som ikke mindst Dansk Metal har signaleret. Medlemmerne skal glemme alt om lønfest, siger formanden Max Bæhring. Det er tilstrækkeligt med beskedne lønstigninger, lige over inflationen, så reallønnen

fortsat kan stige. Sådan har det været de senere år, men det, arbejdsgiverne lægger op til, er, at livremmen nu skal spændes ind. Det er en udvikling, der er uacceptabel for fagbevægelsen. Selve lønslagsmålet på industriens område kommer til at foregå i de efterfølgende forhandlinger ude i virksomhederne, men udsigterne til en opstramning lægger i sig selv gift for overenskomstforhandlingerne om alle de øvrige spørgsmål.

Det er disse såkaldte bløde pakker, som der vil blive lagt vægt på fra CO-industris side i forhandlingerne med DI. Ud over udbygningen af pensionsordningerne vil man have gennemført omsorgsdage og fratrædelsesgodtgørelse ved afskedigelser svarende til funktionæransættelse, og man vil have forbedret sygelønnen og løn under barsel. Til gengæld er organisationerne formentlig til at tale med, når det gælder øget arbejdstidsfleksibilitet.

Alt i alt er der med dette udgangspunkt trods de øgede vanskeligheder omkring lønkonkurrenceevnen muligheder for at nå til et forlig. Det er muligheder, der måske kan fremmes, hvis man bringer indgåelsen af en 3-årig aftale ind som joker. En sådan forlængelse vil give større rum for de sociale forbedringer, CO-industri kræver, og samtidig kunne det fremme parternes langsigtede strategiske interesse i at genskabe det traditionelle system med samlede aftaler under for hele arbejdsmarkedet, dvs. inklusive landbrug, finanssektor og det offentlige område. Takten ville i så fald kunne genskabes i år 2001.

Problemer med normallønsområdet

Med et forlig på industriens område har man et retningsgivende resultat, men problemerne i den forestående overenskomstrunde vil ikke være overstået med det. Der er stadigvæk et normallønsområde, der dækker ca. 15 pct. af DA's samlede overenskomstfelt, og her skal man aftale bindende lønstigninger ved de centrale forhandlinger. Transportsektoren er hovedområdet i dette spil, hvor fagbevægelsen med SiD's transportgruppe i spidsen vil holde fast i en lønstigning, der bliver tilpas høj til, at man til medlemmerne kan sige, at reallønnen er sikret. Det kan vanskeligt undgå at blive på et niveau, der ligger en del over Dansk Industris forestillingsverden, og hvis arbejdsgiverfællesskabet fastholdes, så kan der her meget let blive tale om et sammenbrud med en næsten sikker storkonflikt som resultat.

Problemet set fra arbejdsgivernes synsvinkel er, at normallønsstigningen har en tendens til at lægge niveauet for de overenskomstforbedringer, der bliver gennemført ved de lokale forhandlinger i de øvrige virksomheder. I lokalområderne bliver der skævet til, hvad der opnås i andre virksomheder, og her er det normallønsstigningen, der automatisk træder i kraft, som hurtigst er til at få øje på. Derfor vil arbejdsgiverne gøre alt for at holde normallønsstigningen nede. Ellers vil man - ikke mindst i en periode med faldende arbejdsløshed og en begyndende risiko for flaskehalse - komme til at se en stigende lønspirale, der for alvor vil bringe lønkonkurrenceevnen i fare.

Trepartsdrøftelser - ikke trepartsforhandlinger

LO har lagt op til at forbedre rammerne for den vanskelige overenskomstrunde ved gennemførelsen af en egentlig trepartsforhandling med regeringen. Der har været talt om en social pagt, hvormed parterne skulle genbekræfte fælleserklæ-

ringen fra 1987, hvor man netop var enige om, "at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsniveauet her i landet ikke overstiger udlandet".

Regeringen har med statsministerens åbningstale i oktober bebudet sådanne trepartsforhandlinger, der dels skulle omhandle den generelle økonomiske situation som baggrund for overenskomstforhandlingerne, og dels arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål. DA har afvist at indgå en mere omfattende social pagt, men deltager gerne i drøftelser. Sådanne drøftelser er i gang om arbejdsmarkedspolitikken, hvor DA og LO har dannet fælles front, og hvor der vil blive gennemført opstramminger og effektiviseringer bl.a. med henblik på at forbedre arbejdsformidlingen og dermed forebygge flaskehalse. Trepartsdrøftelserne kan dermed på dette område på sigt have en indirekte virkning til gunst for lønkonkurrenceevnen. Men de har ikke direkte betydning for de forestående overenskomstforhandlinger. På det område er der med DA's skepsis næppe udsigt til noget egentlig forhandlingsforløb i trepartsregi. Man kommer formentlig kun til at se, at parterne mødes med regeringen til en gensidig orientering som optakt til OK98.

Regeringen kan derimod få en meget direkte og ubehagelig rolle, hvis overenskomstpillet ender med et sammenbrud, som forligsmanden ser sig ude af stand til at mægle i. Hvis en storkonflikt truer, hvad vil regeringen så stille op? Vil den lade konflikten løbe? Eller vil den forsøge at gennemføre et indgreb, der fx indeholder en yderligere forbedring af den pensionsudbygning, som regeringen har lagt særlig vægt på?

Problemet er, at der er tale om en regering i en vanskelig parlamentarisk situation og med nogle få måneder til det næste folketingsvalg. Det skrækscenarie, der allerede tegnede sig under OK97 fremtræder dermed endnu tydeligere. At der bliver tale om en langvarig storkonflikt, som regeringen ikke er i stand til at gøre noget ved, fordi ingen i Folketinget tør gribe ind. Så er aben tilbage hos overenskomstparterne, og derfor vil den politiske situation måske bidrage til, at parterne vil gøre alt for selv at finde en løsning i en situation, hvor det ellers måtte forekomme fristende at spekulere i at lade regeringen klare ærterne.

Artikel til Mandag Morgen

FAOS
jd/jsm
27.11.98

Overenskomstforhandlinger 1998:**Indgreb kan sikre DI's ønsker**

Folketingsvalget kan måske blive Dansk Industris chance for at sikre uændret forlængelse af overenskomsterne – eller i det mindste den billigst opnåelige løsning - uden storkonflikt, men der er stadig faldgruber undervejs - Parterne vil måske derfor endnu en gang demonstrere den danske aftalemodels effektivitet ved at vise, at de kan løse problemerne selv

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Dansk Industri er frontløber i arbejdsgivernes overenskomststrategi, og DI har åbent markeret, at hovedmålet for overenskomstslaget er at sikre en uændret forlængelse af de gældende overenskomster. Kun derved kan de eksportudsatte virksomheders konkurrenceevne sikres i en situation, hvor lønstigningstakten i lande som Sverige og Tyskland ligger på omkring det halve af lønudviklingen i Danmark.

Med denne strategi har DI bragt sig på kollisionskurs med CO-industri, som må have betydelige indrømmelser på bordet, hvis et forlig skal kunne sikres flertal ved en efterfølgende urafstemning blandt medlemmerne. En uændret forlængelse af overenskomsterne er derfor ikke et opnåeligt mål i almindelige forhandlinger mellem parterne. Og det er heller ikke et mål, der kan gennemføres ved forligsmandens mellemkomst.

En fastholdelse af arbejdsgivernes strategi - uden indrømmelser - må derfor med stor sandsynlighed føre til et sammenbrud i overenskomstforhandlingerne og efterfølgende etablering af storkonflikt på arbejdsmarkedet for første gang siden 1985. En konflikt, som måske kan blive meget langvarig, før parterne selv er blevet møre nok til at nå et forlig. Og dermed også en konflikt, som formentlig ville blive afsluttet ved, at regering og folketing gennemførte et lovindgreb.

Fra skrækscenario til løsningsmodel

Det er set i dette truende konfliktperspektiv, at udskrivningen af folketingsvalg til onsdag den 11. marts har størst betydning. Hvis regeringen havde fortsat uændret, ville overenskomstforhandlingerne have foregået i en vanskelig parlamentarisk situation, hvor regeringen mere eller mindre ville være handlingslammet på grund af den kommende afstemning om Amsterdamtraktaten i maj og det efterfølgende folketingsvalg senest ved valgperiodens udløb i september. Der var allerede før årsskiftet gået valgkamp i Christiansborg, og dermed var det højst usikkert, hvordan regering og folketing ville håndtere en sammenbrudt overenskomstsituation.

Skrækscenariet, der allerede var tydeligt under OK97, blev dermed en truende realitet: en konflikt som fik lov til at løbe, fordi hverken regering eller opposition så tæt på et valg turde tage ansvaret for et indgreb.

Med udskrivning af valg til den 11. marts har man ganske vist fået en kompliceret situation med valgkamp samtidig med den afsluttende fase i overenskomstspillet. Og arbejdsgiverne har da også udtrykt en forventet frygt for, at politikerne vil blande sig og binde sig til alt for omkostningsfulde løfter, som virksomhederne bagefter får regningen for. Men man får samtidig afklaret den politiske magtkamp mellem fløjene. Hvad enten en socialdemokratisk ledet regering vil fortsætte, eller en ny borgerlig regering kommer til, vil det dermed blive en regering, der har en stærkere position. Traditionelt får en nytiltrådt regering spillerum de første måneder, og samtidig vil oppositionens politiske horisont være flerårig. Dermed vil der være et solidt grundlag for, at en regering viser handlekraft fx ved at gennemføre et politisk indgreb mod en truende konflikt på arbejdsmarkedet. Og det vil være et indgreb, som vil have gode muligheder for at blive gennemført af et flertal "henover midten".

Måske er det ad den vej, at arbejdsgiverne kan få den løsning, som ligger tættest muligt ved deres ønske om en uændret forlængelse af de gældende overenskomster - og vel at mærke uden at skulle betale den pris, som en langvarig storkonflikt indebærer.

De politiske indgrebs historie

Det skal fremhæves, at vi i Danmark ganske vist har en aftalemodel, hvor løn- og arbejdsforhold i hovedsagen reguleres gennem forhandlinger mellem de direkte berørte parter. Men denne voluntarisme indebærer ikke en fuldstændig frihed. Der er tre aktører i systemet, og staten har som den tredje aktør - ved siden af organisationerne for arbejdsgivere og lønmodtagere - en legitim interesse i at sikre sig mod samfundspolitiske og samfundsøkonomiske negative konsekvenser af forhandlingerne mellem parterne. Derfor er der via lovgivning sket en understøtning af aftalesystemet ved opbygning af en forligsinstitution og en arbejdsret. Og derfor er der blevet udviklet en tradition for politiske indgreb som en mulighed, når parterne ikke selv kan nå til enighed om løsningerne. Hovedprincippet er, at indgreb ikke skal være noget, der gennemføres per automatik. Hvis konflikt ikke er en reel risiko, vil parterne få en tendens til at kaste ansvaret fra sig. Men politiske indgreb kan forventes, hvis det vurderes, at en konflikt er uløselig inden for en overskuelig tidshorisont.

Hvis man ser på den lange række af politiske indgreb, der siden 1930'erne er blevet gennemført, må det konstateres, at der i hovedreglen har været tale om løsninger, hvor politikerne har tilstræbt at blande sig mindst muligt i spillet mellem overenskomstparterne. Dvs. at indholdet i stor udstrækning har holdt sig til de elementer, der har været fremme i forligsinstitutionen enten i form af egentlige mæglingsforslag eller skitser til sådanne forslag.

Den mest markante undtagelse er nok den borgerlige regerings standsning af den seneste konflikt i 1985, hvor man dikterede en lavere lønstigning end den, der lå i kortene i forligsinstitutionen - uden dog at turde gribe ind over for det bevægelige lønsystem. Erfaringerne med at bryde med hovedlinien i de politiske overenskomstindgrebs historie var derfor ikke gode. Det viste sig efterfølgende umuligt at kontrollere lønudviklingen i den økonomiske opgangsperiode frem til 1987.

Indgrebene har været karakteriseret ved relativt begrænsede lønstigninger, der som regel har været suppleret med et element, der har forbedret arbejdsvilkårene: fx en udvidelse af ferien eller en arbejdstidsnedsættelse. Det er på den måde blevet forsøgt at skabe en løsning, der balancerer mellem parternes modstridende krav under forhandlingerne.

Forlængelseslov som løsningen i 1998?

I en fastlåst situation som den, der præger de igangværende overenskomstforhandlinger, er der en vis risiko for, at parterne også i Forligsinstitutionen vil ligge så langt fra hinanden, at det bliver meget vanskeligt at finde et grundlag at bygge et indgreb på. Derfor kunne den oplagte løsning blive en forlængelse af de gældende overenskomster for en kortere periode, fx med et år. Dermed ville arbejdsgiverne opnå deres umiddelbare mål, samtidig med at hovedparten af LO/DA-områdets forhandlinger igen ville falde sammen med fornyelsen af overenskomsterne både i den offentlige sektor og på den øvrige del af det private arbejdsmarked.

Takten i overenskomstforhandlingerne ville blive genskabt, og dermed ville vi igen få de samlede næsten altomfattende forhandlinger, der af parterne selv er blevet vurderet som en af de væsentlige grunde til stabiliteten på det danske arbejdsmarked.

Hovedproblemet med en sådan forlængelseslov vil være, at den for de fleste lønmodtagergrupper vil blive opfattet som en tilsidesættelse af deres interesser. Derfor vil det være et tænkeligt resultat, at "forlængelsen" blev suppleret med enkelte andre elementer. Oplagt i den sammenhæng er netop et af lønmodtagersidens hovedkrav: den fortsatte pensionsudbygning. Den siddende regering har for nylig lagt vægt på, at det af hensyn til sikring af en tilstrækkelig opsparing er vigtigt, at parterne på arbejdsmarkedet fortsætter pensionsudbygningen. Et generelt pensionsløft kunne dermed være en del af et indgreb, men det er straks en mere kompliceret opgave at løse et specifikt problem som industriens efterslæb. Det er et eksempel på, at det altid for de forskellige organisationer i forhandlingssystemet indebærer en betydelig risiko at overlade grebet i overenskomstsyste­met til det politiske system. Det indeholder altid et væsentligt element af uforudsigelighed. Faldgruberne lurer forude, når politikerne tager over.

En yderligere vanskelighed ligger i, at en forlængelse ikke kun gælder industrien og de øvrige mindstebetalingsområder med mulighed for lokal lønforhandling selv i sammenhæng med en forlængelse af overenskomsterne. Også normallønsoområdet, hvor lønnen fastsættes centralt, skal have løst problemerne. Normallønsoområdet, herunder ikke mindst transportsektoren, dækker ca. 15 pct. af det samlede DA-område. Hvis der ikke gribes ind over for de lokale lønforhandlinger på de store hovedområder, industrien og byggeriet, så kan man ikke gennemføre en forlængelse af normallønsoverenskomsterne uden en justering af løntaksterne. Og det indebærer - set fra arbejdsgivernes synsvinkel - en risiko for, at en sådan justering ikke alene vil kunne få en afsmittende virkning på de lokale lønforhandlinger generelt, men at den samtidig vil få et niveau, der undergraver ønsket om at sikre lønstigninger, der i det mindste ikke er højere end de stigninger, der for tiden præger lande som Tyskland og Sverige.

Det er netop for at eliminere den risiko, at arbejdsgiverne har gennemført strategien med Dansk Industri som frontløber. Så risikerer man ikke for dyre løsninger på normallønsområdet, før industrien har lagt linien. Hvis parterne må opgive selv at finde en forhandlingsløsning, så genopstår altså denne risiko i forbindelse med et eventuelt politisk indgreb

Forligsscenarioet

Usikkerheden ved - mere eller mindre direkte - at satse på det politiske kort kan få parterne til i sidste runde at gøre endnu et forsøg på selv at nå til et forlig. Det skal huskes, at det ganske vist er mest sandsynligt, at folketingsvalget relativt hurtigt fører til dannelsen af en ny regering, som derefter vil have bedre muligheder end den nuværende for at løse en fastlåst overenskomstsituation. Men valgresultatet kan også blive så uklart, at en langvarig regeringskrise vil følge. Der har været eksemplarer på regeringsforhandlinger, der har taget adskillige uger. Og hvis det bliver tilfældet, risikerer vi realisering af skræks scenariet, hvor en konflikt på arbejdsmarkedet falder sammen med en regeringskrise.

Set i det perspektiv er der grundlag for i stedet at forestille sig et forligsscenario som udfaldet af de igangværende overenskomstforhandlinger. Parterne på industriens område er ganske vist langt fra hinanden. Men det skal erindres, at det ikke er en nulløsning arbejdsgiverne forlanger. Der er stadig åbent for lokale lønforhandlinger. Og selv om arbejdsgiverne har markeret, at der ikke er plads til at give forbedringer ved det centrale forhandlingsbord, fordi virkshederne er pålagt byrder af det politiske system svarende til i omegnen af 1 pct., så er der en bagdør på klem. DI's forhandlere har udtalt, at der fx godt kan vises imødekommenhed på kravet om udbygning af pensionsordningen. Det kræver blot, at det modsvares af indrømmelser, der holder omkostningerne i ro. En sådan indrømmelse kunne ligge i en forøget fleksibilitet i overenskomstens bestemmelser om arbejdstid.

Arbejdsgiverne vil også med henvisning til den vanskelige politiske situation kunne legitimere indrømmelser med, at det netop under sådanne omstændigheder er vigtigt, at parterne viser, at de kan selv. Trods vanskelige odds er det derfor ikke umuligt, at DI og CO-industri i sidste runde finder en løsning. Dermed er ikke alle vanskeligheder bragt af vejen. Arbejdsgiverne vil fortsat koordinere forhandlingerne, når de andre områder slippes fri, og dér kan det vise sig umuligt under de konditioner, at finde et forlig på normallønsområdet, som er acceptabelt for lønmodtagernes repræsentanter. Så er man - om ikke lige vidt - igen i en situation, der kan ende med sammenbrud, konflikt og måske efterfølgende politisk indgreb.

Hvis forligsmanden i de næste faser lægger stærkt pres på parterne, kan der også opstå den mulighed, at arbejdsgivernes tætte koordinering skifter fokus, således at man tillader andre områder at komme til bordet. Måske for at skabe elementer til et mæglingforslag eller et politisk indgreb, som efterfølgende også kan være anvendelige på industriens område. Så kan man til dels lægge ansvaret for indrømmelser over på andre områder, selv om man reelt selv har nikked ja til dem, før de er givet. Derimod er det vanskeligt at forestille sig et egentligt brud på koordineringen, således at en anden arbejdsgiversammenslutning kommer med indrømmelser på trods af den fælles holdning i DA, og det

vil ikke mindst sige på trods af DI. Hvis det sker, vil der blive tale om et egentligt sammenbrud i det mere end 100-årige arbejdsgiverfællesskab.

Artikel til Mandag Morgen

FAOS, jd/jsm

25.2.98

Overenskomstforhandlinger 1998:**Sidste chance for forlig**

Overenskomstsituationen går nu ind i den afgørende fase – Forligsmanden har udsat konflikterne for anden gang og parterne har dermed maksimalt to uger til at afgøre, om der skal være forlig eller konflikt – Arbejdsgivernes konkurrenceevne-strategi har afgjort et forløb, der er blevet forstyrret af politisk valgflimmer - Valgets betydning for aftalesystemet

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

De tre forligsmænd har med henvisning til en storkonflikts "vidtrækkende samfundsmæssige betydning" benyttet deres ret til at udsætte de varslede konflikter for anden gang. Dermed er der givet endnu en frist på to uger til at løse den fastlåste overenskomstsituation. Risikoen for den første storkonflikt på arbejdsmarkedet siden 1985 er dermed rykket nærmere. Set på baggrund af det hidtidige forløb må det vurderes som en særdeles vanskelig opgave for forligsmanden at få nærmet parterne så meget til hinanden, at det bliver muligt at fremsætte et mæglingforslag, der i sidste øjeblik kan forhindre konflikten. Ellers vil storkonflikten være en kendsgerning senest fra begyndelsen af april.

Der er dog sket en begrænset bevægelse i sidste runde, og dermed er der også et grundlag at bygge videre på. Det har været forligsmandens krav til parterne som forudsætning for endnu en udsættelse af de varslede konflikter.

Valgflimmer og arbejdsgiverstrategi

Politisk valgflimmer har præget forsøget på at mægle i de sammenbrudte overenskomstforhandlinger i de seneste to uger under forligsmandens første udsættelse af de varslede konflikter på arbejdsmarkedet. De første erfaringer med en valgkamp samtidig med den afsluttende fase i overenskomsspillet er indtil nu fremstået negativt set i forhold til parternes muligheder for at løse problemerne. Både fra regerings- og oppositionsfløjen kom der udspil, der kunne virke forstyrrende på forligsmandens mæglingsbestrebelse. Specielt arbejdsgiverne blev beskyldt for ligefrem at spekulere i den forventede borgerlige valgsejr og derfor fastholde en benhård nej-kurs.

Nu er valgflimmeret overstået, og overenskomstforløbet kan igen betragtes klart uden politiske forstyrrelser. Det er vores vurdering, at valgkampen i sig selv ikke har haft nogen indflydelse på overenskomstforhandlingernes forløb. Hverken fagbevægelsen eller arbejdsgiverne har været direkte påvirket i deres handlinger af de forskellige politiske udspil under valgkampen. Parterne på arbejdsmarkedet har hele tiden ageret ud fra de strategiske hovedlinier, som de fastsatte i deres overvejelser før forhandlingernes start, dvs. i løbet af efteråret 1997.

I den sammenhæng er specielt arbejdsgivernes overvejelser af interesse, fordi det er arbejdsgiverne, der har taget initiativet i forhandlingsforløbet. I Dansk Industri og i Dansk Arbejdsgiverforening blev relativt tidligt fastlagt en *konkurrenceevne-strategi*. Den bygger på, at lønomkostningerne i Danmark skal fastholdes på niveau med vores vigtigste konkurrenter, det vil først og fremmest sige Tyskland og Sverige. Selv om økonomien i Danmark har udviklet sig gunstigt med et højt og stigende beskæftigelsesniveau er arbejdsgivernes krav en strammere ramme end tidligere, dvs. et niveau der som udgangspunkt ikke bevæger sig alt for meget op over de 2 pct.

På det grundlag blev der i DA enighed om, at denne fælles linie bedst kunne gennemføres i den konkurrenceudsatte industrisektor. Derfor skulle Dansk Industris forhandlinger med CO-industri sættes i front. Det var her konkurrenceevne-strategien skulle stå sin prøve.

Arbejdsgiverne meldte denne strategi meget tydeligt ud, og det er denne hovedlinje, der under hele forløbet har været gældende. Indbygget i denne strategi har været, at arbejdsgiverne dermed hellere tog en konflikt end et forlig, som efter deres opfattelse kunne true konkurrenceevnen og dermed have langsigtede negative økonomiske konsekvenser.

Ikke en nulløsning

Arbejdsgiverne har talt om, at de godt kunne leve med en fortsættelse af de eksisterende overenskomster, og derfor ville de ikke som de første varsle lockout, men nøjes med at svare på strejkevarslerne. Dermed er det ikke en nulløsning arbejdsgiverne har tilbudt. I de gældende aftaler ligger også, at der skal forhandles løn ude i virksomhederne. På det seneste har arbejdsgiverne også præciseret, at der godt kan rykkes om på elementer i overenskomsterne. Hvis lønmodtagerne fx accepterer større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdstiden, vil det give plads til forbedringer. Her har lønmodtagerne som førsteprioritet fortsat udbygning af pensionsordningerne og derudover en række såkaldt bløde krav som forbedret barselsløn og omsorgsdage. Selv om det er vanskeligt at få enderne til at mødes, er der derfor stadig en mulighed for at nå til et forlig.

Valgets betydning

Selv om valgtumlen ikke direkte har været bestemmende for forhandlingerne, har den kendsgerning, at valget nu er overstået betydning for det fortsatte forløb. Regeringen har fået et nyt mandat af vælgerne og vil derved stå i en styrket position - også når det gælder håndteringen af en sammenbrudt overenskomst-situation.

Situationen mellem regeringen og parterne havde været mere uforudsigelig, hvis Venstre og Konservative havde vundet valget. De borgerlige partier kom under valgkampen med en række meldinger, der kunne ses som et direkte angreb på den danske aftalemodel. Det gjaldt ønsket om lovgivning mod eksklusivaftaler og om ret til deltid i overenskomsterne. Og det gjaldt ønsket om at fjerne fradragsretten for fagforeningskontingent og om at give lønmodtagerne større ret til frit at vælge arbejdsløshedskasse. Det forbliver et åbent spørgsmål i

hvilket omfang en ny regering ville have gennemført disse forslag. Nu forbliver det i hvert fald historie, og dermed har valget også betydet en stabilisering af den danske aftalemodel.

Artikel til Mandag Morgen

*FAOS
jd/jsm
13.3.98*

*Overenskomstforhandlinger 1998:***Konfliktrisiko som katalysator**

Er tiden løbet fra de store konflikter mellem parterne på arbejdsmarkedet eller er de stadig forudsætningen for at forene modstridende interesser – Systemfejl i forhandlingsstrukturen som baggrund for tilspidsede forhandlinger

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Overenskomstforhandlingerne 1998 har været de mest anspændte siden konflikten og regeringsindgrebet i 1985. Det er således for første gang i 13 år, at det danske arbejdsmarked er meget tæt på etableringen af en storkonflikt. Selv industriens forlig natten til mandag den 23. marts fik ikke konfliktruslen til at forsvinde. På grund af uenighed om pensionsudbygningen var det fortsat i dagene efter tvivlsomt om en samlet løsning kunne nås.

Udsigten til, at overenskomstforhandlingerne på LO/DA-området kunne ende med konflikt, har fået en række kommentatorer og lederskribenter i mediernes til at tale om, at det danske aftalesystem er i krise. Det fremstilles næsten som om, at etableringen af strejke og lockout i 1998 er det samme som overenskomstsystets totale kollaps. Tiden er ikke længere til store konflikter på arbejdsmarkedet.

Dette synspunkt bygger efter vores opfattelse på en grundlæggende mangel på forståelse af systemets logik. Det danske aftalesystem kan med rette betegnes som en konsensusmodel, men udgangspunktet for samarbejdet mellem parterne er netop den gensidige anerkendelse af, at de har potentielt modsatrettede interesser. Det er en konflikt, der både angår fordelingen af de producerede goder og spørgsmålet om medarbejdernes indflydelse versus arbejdsgivernes ledelsesret i virksomhederne.

Der er et asymmetrisk magtforhold mellem ledelse og medarbejdere og heraf udspringer forskellige værdier og normer, som er bestemmende for relationen mellem parterne. Lønmodtagerne søger gennem faglig organisering og indgåelse af kollektive overenskomster at udjævne asymmetrien. Arbejdsgiverne accepterer overenskomstindgåelse for at begrænse konfliktrisikoen og sikre ledelsesretten. Disse grundlæggende principper for reguleringen af forholdet mellem parterne er fastslået i hovedaftalen.

Det er netop med udgangspunkt i forståelsen af de forskellige interesser, at parterne på det danske arbejdsmarked såvel i overenskomstforhandlingerne på organisationsniveau som mellem medarbejdere og ledelse i de enkelte virksomheder er blevet så effektive til at udvikle det, der kunne blive et nulsumsspil, til et plussumsspil i form af kompromiser, som tilgodeser begge parter.

Ud fra dette perspektiv er konfliktrisikoen et væsentligt element i enhver overenskomstsituation. Konfliktrisikoen er en katalysator i overenskomstpillet. Den er en forudsætning for, at forhandlerne i sidste instans er parate til at bøje

sig mod hinanden og derved skabe den løsning, der hindrer konflikt. Det er ikke for ingenting, at man karakteriserer forligsmandens opgave som bestræbelsen på at finde den løsning, som parterne ville have nået til gennem en konflikt. Hvis konfliktrisikoen ikke var der, ville det så være muligt for forligsmanden at presse parterne til et kompromis?

De tilbagevendende overenskomstforhandlinger med den indbyggede konfliktrisiko kan også betragtes som et socialt drama, hvor betydningsfulde samfundsspørgsmål bringes på dagsordenen og kommer til debat. Det er et ritual, som derfor også kan have en positiv social funktion, fordi det bidrager til en diskussion og afklaring af problemer omkring arbejdslivet, dvs. spørgsmål der vedrører størstedelen af befolkningen.

Alternativ til konflikt?

Den faretruende konflikt bliver udlagt som udtryk for krise, fordi det er så lang tid siden, at der sidst var konflikt i forbindelse med overenskomstfornyelsen, og fordi samarbejdet mellem parterne i virksomhederne har udviklet sig til et niveau, hvor strejker og lockouter, der lægger samfundet øde, synes at høre en svunden epoke til. Men nu er det jo ikke sådan, at der i dagens samfund ikke kommer konflikter til udbrud. Selv om antallet og omfanget af overenskomststridige strejker er beskedent, så forekommer de stadig, når der i virksomhederne opstår uenighed om lønforhold eller arbejdsvilkårene. Det tyder ikke på, at lønmodtagere og arbejdsgivere fuldstændigt har ændret værdigrundlag fra et samarbejde baseret på interesseforskelle til et samarbejde baseret på fælles interesser. Hvis det sidste bliver tilfældet, er det klart, at det eksisterende aftalesystem vil have overlevet sig selv. Men indtil videre er der ikke noget grundlag for at nå til en sådan konklusion.

Spørgsmålet er også, hvad der kan udgøre alternativet til konfliktruslen som katalysator i overenskomstforhandlingerne. Hvis konfliktmuligheden fjernes, hvad skal der så ske i en situation, hvor parterne ikke kan blive enige? Enten skal løsningen per automatik overlades til regering og folketing eller også skal man opbygge en anden form for politisk intervention ved etablering af et system med *tvungen voldgift*. Det er efter vores vurdering tvivlsomt, om et sådant permanent system af opmænd, fx i form af samfundsøkonomiske eksperter udpeget af regeringen og/eller parterne selv, skulle være egnet til at løse de fastlåste overenskomstsituationer. Den åbenlyse risiko vil være, at parternes eget ansvar for at løse deres egne problemer, og dermed selve grundlaget for den danske aftalemodel, vil blive undermineret. Princippet om, at parterne selv aftaler løn- og arbejdsvilkår, bidrager til legitimeringen af resultaterne og dermed deres overholdelse. Afgørelser via tvungen voldgift kan næppe få den samme legitimitet.

Centraliseret decentralisering

Konklusionen er for os, at etablering af en storkonflikt efter 13 års uafbrudte forlig ikke kan siges at være en krise for aftalesystemet. Man kan kun tale om en sådan krise, hvis det gentagne gange viser sig, at parterne ikke kan løse problemerne selv. Sådan var det i 1970'erne, hvor en konflikt i 1973 blev afløst af tre politiske indgreb på stribe. Det var en krise for den daværende centraliserede

forhandlingsform, hvor hovedorganisationerne, LO og DA, forhandlede alle generelle spørgsmål. Netop derfor gik man over til et mere decentralt system, hvor overenskomstparterne selv på branche/sekto niveau forhandlede alle spørgsmål. Det gav øjeblikkeligt resultat, og det er formentlig typisk, at den eneste konflikt i perioden siden kom i 1985, hvor man for en kort bemærkning vendte tilbage til den centraliserede forhandlingsform.

Samtidig med overgang til sektorbaserede forhandlinger blev overenskomsterne i stigende grad ændre til rammeaftaler, hvor flere og flere spørgsmål, herunder først og fremmest løn, blev udlagt til afgørelse i de enkelte virksomheder. For at styre processen blev på arbejdsgivernes initiativ påbegyndt en sammenslutning af de mange små organisationer i retning af store sektorbaserede sammenslutninger. Kulminationen på denne udvikling var dannelsen af Dansk Industri og CO-industri. På arbejdsgiversiden betød denne decentraliseringsproces ikke, at man opgav den overordnede koordinering af det samlede overenskomstforløb. Der har fra starten af DA været grundlaget for arbejdsgiverforeningen, at der ikke kan indgås aftaler, som er uacceptable for DA som helhed. Filosofien har ikke mindst bygget på, at de eksportudsatte erhverv skal lægge linien for løsningerne for at fastholde virksomhedernes konkurrenceevne.

Samtidig med, at de enkelte overenskomstområder, via forhandlingerne har kunnet sætte deres eget præg på løsningerne, er der dermed blevet fastholdt en overordnet styring. Derfor har vi også betegnet det nye forhandlingssystem, der er blevet udviklet i 1980'erne og 1990'erne med begrebet *centraliseret decentralisering*.

Systemfejl

Gennemførelsen af den nye organisations- og forhandlingsstruktur har været en vanskelig og problematisk proces, der specielt på arbejdsgiversiden har ført til interne konflikter. Den tidligere balance mellem organisationerne i DA er blevet forrykket med etableringen af DI som den dominerende sammenslutning. Det gav opgøret i DA under forhandlingerne i 1995, hvor transportområdet åbnede spillet ved at indgå aftaler, som var uacceptable for DI. Svaret var den 3-årige aftale mellem DI og CO-industri og den dermed følgende utakt mellem forhandlingsområderne. Grundlaget for at genetablere takten blev sikret i 1997 med den 1-årige overenskomstperiode, men til gengæld førte det til, at industrien kom bagud i opbygningen af de nye arbejdsmarkedspensioner. Forsøget på at udjævne denne forskel har så i afslutningen af forhandlingerne i år givet anledning til ny turbulens. Det er en illustration af, at overenskomstforhandlingerne udgør en kontinuerlig proces, hvor den ene situation umiddelbart griber ind i den anden: overenskomstforhandlingernes kædedans.

Enkelte iagttagere mener, at forløb under OK98 må danne baggrund for en reform af forhandlingssystemet. DA's og DI's styring og dermed den reelle centralisering har fremstået meget demonstrativt denne gang ved at alle de øvrige forhandlingsborde officielt blev sat i stå, indtil industrien nåede et resultat. Og det er måske netop dette centraliserede præg, der - som en parallel til 1985 - har øget konfliktrisikoen væsentligt. Der synes at være nogle systemfejl, der gør det vanskeligt for parterne at nå til et forlig.

Det er foreslået, at en opdeling af sektorforhandlingerne i adskilte søjler, der reelt forhandler selvstændigt og eventuelt også konflikter selvstændigt, kunne løse problemerne. Forhandlingerne i 1961 er det eneste eksempel på et sådant forløb. Her var LO/DA-området opdelt i otte grupper. I to af grupperne, jernindustrien og transportområdet, blev mæglingforslaget stemt ned, hvorefter der blev etableret konflikter, som løb henholdsvis i 3 og 5 uger. Der er i forligsmandsloven mulighed for at etablere en tilsvarende gruppedeling, hvis hovedorganisationerne kan enes om det. Men netop erfaringerne fra 1961 blev i DA vurderet meget negativt. DA har både før og siden fastholdt den hovedlinie, at arbejdsgiverne skal sikre en samlet koordinering for at hindre, at et eller flere områder bliver gidsler i et overenskomstforløb.

En ændring vil - sagt på en anden måde - forudsætte, at parterne afstår fra anvendelsen af sympatikonflikter, og at de samtidig ved konflikter på enkelt områder tager de fornødne hensyn, således at der alligevel ikke bliver tale om vidtgående samfundsmæssige konsekvenser. I det nuværende system vil en større frihed til de enkelte overenskomstområder alligevel ende i en samlet koordinering. Enten bliver alle områder enige om et forlig eller også kommer alle i konflikt, fordi uenighed på et område er tilstrækkeligt til at alle via sympativarssler involveres.

Det må vurderes, at DA vil holde fast i en samlet koordinering. Men dermed ikke været sagt, at også kommende forhandlinger vil ende i et krisepregede forløb. Problemerne fra 1995 og 1997 har sammen med en kompliceret økonomisk situation, hvor arbejdsgiverne trods lav arbejdsløshed og økonomisk opgang har lagt særlig vægt på en begrænset omkostningsstigning af hensyn til konkurrenceevnen, dannet baggrund for den særlige konstruktion denne gang. I en anden overenskomstsituation er det sandsynligt, at man vil vende tilbage til det almindelige forløb under den centraliserede decentralisering, hvor alle forhandlingsborde arbejder sideløbende, og hvor koordineringen sker gennem en vurdering af de forlig, der herigennem tegner sig. Derved kan igen sikres, at de enkelte områder får en direkte indflydelse på egne forhold - uden at det generer andre områder, og herunder ikke mindst de eksportudsatte erhverv.

Normallønsproblemet

Den største barriere mod det decentrale element i den danske aftalemodel er måske den kendsgerning, at tendensen til indførelse af lønsystemer med lokal forhandling ikke er ført helt igennem. Overenskomsterne med et bevægeligt lønsystem dækker i dag 85 pct. af LO/DA-området. Tilbage står 15 pct., med transportsektoren, som det største område. Her fastsættes lønnen for hele overenskomstperioden centralt. Problemet er, at justeringen af normallønssatsen har en tendens til at virke normdannende for resultaterne af de lokale forhandlinger på de øvrige områder. Og det er en væsentlig del af årsagen til, at Dansk Industri har fastholdt en meget stram styring af den samlede arbejdsgiverfront.

Artikel til Mandag Morgen

FAOS
jd/jsm
25.3.98

Overenskomstforhandlinger 1998:**Et forløb der næppe kan gentages**

Arbejdsgiverne kom tæt på deres ønskede resultat ved den etbenede strategi med industrien i front, men sammenhængen i aftalesystemet kan næppe holde til, at industriens parter én gang til demonstrerer deres dominans – Utakten og de deraf følgende problemer på LO/DA-området fra 1995 blev fjernet, og nu kan der begyndes på en frisk – Vil andre sektorer igen bringe sig i takt med kerneområdet i aftalesystemet

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Overenskomstforhandlingerne 1998 har haft et dramatisk og for parterne til tider frustrerende forløb. "Vi har aldrig været så tæt på en konflikt i min tid som formand for DA, som vi var det denne gang", sagde Niels Fog, da konfliktrisikoen var bortvejret, og der var indgået forlig for 98 procent af det samlede LO/DA-område. Det er en udtalelse, der illustrerer den højspændte overenskomstsituation. Selv om det var tilfredse repræsentanter for hovedorganisationerne, som kunne meddele, at der nu kunne udformes et samlet mæglingforslag, var det da heller ikke kun pæne ord, man hørte i Forligsinstitutionen. Der blev også talt med store bogstaver - specielt af LO's formand.

Hans Jensen mente, at arbejdsgivernes etbenede strategi med at sende industrien i front og nægte alle andre at forhandle imens, havde udviklet sig til at blive en trussel mod selve grundlaget for den danske model. I LO's nyhedsbrev "Udspil" har han uddybet synspunktet:

"Den danske model er en god model, der har vist sin duelighed. Men opbakningen til systemet afhænger af, at arbejdsgivere og lønmodtagere inden for de respektive brancher forhandler deres egne resultater hjem. Er der ikke nærhed og demokrati i beslutningerne falder systemet sammen. Og det bør man skrive sig bag øret i Dansk Arbejdsgiverforening." (Udspil, 10 1998, s. 10).

I Forligsinstitutionen blev arbejdsgivernes repræsentanter noget stramme i betragtning, og Niels Fog svarende skarpt igen ved at understrege, at den etbenede strategi var udtryk for en enig linie. I DA stod organisationerne fra start til slut sammen om et forløb, der skulle sikre det fælles mål: et forlig, der styrkede virksomhedernes konkurrenceevne.

Spørgsmålet er, om det ikke er en udlægning, som formanden for arbejdsgivernes sammenslutning *skal* komme med, og om der bag den pæne facade skjuler sig reelle modsætninger mellem medlemsorganisationerne, og dvs. en dybt følt frustration mod Dansk Industri. I hele forløbet af OK98 er Dansk Industri i

medierne fremstået som skurken i spillet. Det er DI, som har lagt hindringer i vejen for konstruktive forhandlinger.

Midt i forløbet, mens konfliktruslen var på sit højeste, og de fleste vel havde indstillet sig på, at konflikten blev en realitet, var der da også revner i sammenholdet. Repræsentanter for arbejdsgiverne inden for byggeriet og transportsektoren kom med udtalelser, der kritiserede DI for at indtage en for stejl holdning. Og fra nogle store virksomheder - mest bemærkelsesværdigt Danfoss - kom der fælles udtalelser fra tillidsrepræsentanter og ledelse. Udtalelser, der understregede, at parterne på arbejdspladserne ikke ville i konflikt. Der måtte være mulighed for at indgå forlig. Der var plads til indrømmelser, hed det. Men samtidig blev det også fremhævet, at det var forlig, der ikke måtte true konkurrenceevnen.

Forskellige kommentatorer fremhævede samstemmende, at når DI ville lægge linien, så måtte DI også kunne levere varen. Det kunne DI ikke, og så var det utåleligt, at der blev blokeret for realitetsforhandlinger på de andre områder. Forhandlinger, som sikkert kunne afsluttes i løbet af et par døgn med forlig. Vi var altså på vej ind i en storkonflikt, som ingen var interesserede i, og som slet ikke ville blive en realitet, hvis bare andre områder fik lov til at forhandle selvstændigt. Så ville der komme retningsgivende forlig på bordet, og dermed ville konfliktruslen hurtigt blegne.

Arbejdsgivernes strategi

Nu blev konflikten afværget, selv om industriens parter holdt fast i tømmerne til det sidste. De forhandlede sig i sidste øjeblik til enighed om et forlig, som efter nye besværligheder omkring pensionsudbygningen blev retningsgivende og efter al sandsynlighed dermed betyder en fredelig udgang på OK98. Tilbage står afstemningerne om mæglingsforslaget, hvor man kan forvente, at vedtagelsen er en formssag på arbejdsgiversiden. Begejstringen blandt lønmodtagerne er måske mere afmålt, men forliget indeholder trods alt en række forbedringer og en vis garanti for en fortsat positiv reallønsudvikling. Derfor er det svært at forestille sig, at det med forligsmandslovens afstemningsregler vil være muligt at mobilisere det tilstrækkeligt store nej-flertal til, at mæglingsforslaget nedstemmes.

I den afsluttende vurdering af forløbet må det derfor fastslås, at Dansk Industri sammen med modparten CO-industri rent faktisk - trods mediestormen undervejs - leverede varen. Konklusionen må derfor snarere blive, at arbejdsgivernes strategi blev gennemført med succes.

I en situation med tendens til en stærk neddæmpning af lønstigningstakten i de lande, vi først og fremmest konkurrerer med, Tyskland og Sverige, var det som udgangspunkt for Dansk Industri væsentligt at få sænket niveauet i de danske omkostningsstigninger. Det var samtidig indlysende, at det var en meget vanskelig opgave, når vi samtidig i Danmark havde og fortsat har økonomisk fremgang, lav arbejdsløshed og begyndende flaskehalse. Der var derfor tværtimod en åbenlys risiko for en overenskomstløsning, der kombineret med lønforhandlingerne i virksomhederne ville have et stigende niveau som resultat. Dermed ville konkurrenceevnen blive forringet, og det måtte for enhver pris forhindres.

Ud fra denne tankegang var det indlysende, at det var den eksportudsatte industrisektor, der skulle lægge niveauet. Man skulle gå efter et resultat, der sikrede en forbedring af konkurrenceevnen. Om nødvendigt var arbejdsgiverne parate til at tage en konflikt for at nå deres mål. At sende DI i front var også vigtigt for at forhindre, at de andre områders forspring i pensionsudbygningen i forhold til industrien - som følge af de 1-årige forlig i 1997 - blev brugt af fagbevægelsen som en løftestang til at sætte yderligere fart i processen. Industriens efterslæb kunne udlignes, som CO-industri ønskede det, men kun på en måde, så det blev de andre områder, der holdt igen. Det kunne i sig selv være en metode til at dæmpe omkostningsudviklingen. Dermed ville man få bragt hele LO/DA-området i takt igen både proceduremæssigt og indholdsmæssigt. OK98 skulle - sagt på en anden måde - afgørende bidrage til at få overstået arbejdsgiversplittelsen under forhandlingerne i 1995 ved at sikre en løsning af de problemer, der fulgte med splittelsen.

Den strategi var der enighed om i DA, og den fremstod relativt åbent i medierne, hvor det med henvisning til sikring af konkurrenceevnen hele tiden blev fremhævet, at det var industriens forhandlinger, der skulle lægge linien.

Hvor stor begejstringen var hos de øvrige arbejdsgiverorganisationer, står åben for diskussion. Men parolen blev holdt hele vejen igennem. Det betød så også, at forhandlingerne nærmest bevægede sig ud over sammenbruddets kant. Synliggørelsen af konfliktrisikoen var nødvendig både for at markere forhandlingsspillet alvor over for organisationernes medlemmer og i offentligheden bredt og for at sikre et acceptabelt resultat.

Det klassiske kompromis

Dansk Industri nåede et resultat, der med rimelighed kan fremlægges som værende i overensstemmelse med intentionerne om at sikre konkurrenceevnen. De øvrige områder - med transportsektoren og bygge- og anlægssektoren i front - fik dermed også et resultat, der må skønnes at være billigere end de forlig, der kunne være opnået, hvis de havde stået alene over for deres modparter. DI levede også varen internt i arbejdsgiverfællesskabet.

Nu er den slags beregninger vanskelige at opgøre - specielt fordi det samlede niveau vil blive afgjort af lønforhandlingerne i virksomhederne, der nu skal følge. Men hvis man tager stigningerne i normallønssatserne som et retningsgivende udgangspunkt, er det ikke forkert at ansætte det sandsynlige resultat til omkring de 3 pct. pr. år, som arbejdsgiverne har gjort det. Man kan også, som LO vurderer, at niveauet vil ende i omegnen af 4 pct. pr. år, fordi man regner med lidt større lønstigninger lokalt. Under alle omstændigheder kan det fastslås, at der midt i en stærk økonomisk opgangsperiode er udsigt til meget beskedne stigninger i lønomkostningerne. Der er næppe nogen tvivl om, at arbejdsgiverne har opnået at få neddæmpet forventningerne til det samlede resultat. LO har da også fremhævet, at fagbevægelsen endnu engang har vist, at den vil sikre dansk erhvervslivs konkurrenceevne.

Resultatet kan sættes i relief med forløbet af OK87, hvor opgangskonjunkturen blev ødelagt af, at man ikke dengang kunne holde lønstigningerne mere i ro. Det førte til kartoffelkur og mange års økonomisk nedgang og stigende arbejdsløshed. Siden enigheden om fælleserklæringen i slutningen af 1987 har parterne

været enige om at undgå en gentagelse af midtfirsernes lønboom. Tilslutningen til lavinflationens betingelser har været så meget desto lettere, fordi lønmodtagerne har erfaret, at den i højere grad har kunnet sikre en stabilt stigende realløn end den tidligere inflationsøkonomis ofte tocifrede årlige lønstigninger.

Forhandlingerne under OK98 endte med det klassiske kompromis, hvor det ikke kun er arbejdsgiverne, der har opnået den ønskede afdæmpede løsning, men hvor også LO-siden kan fremhæve, at der er opnået indrømmelser. Arbejdsgiverne har faktisk rykket sig vedrørende alle de hovedkrav, fagbevægelsen har haft. Derfor har Hans Jensen med rette kunnet opsummere, at der udover en fortsat sandsynlig reallønsstigning er opnået betalte fridage, forhøjet løn under barsel og sygdom og fortsat udbygning af pensionsordningerne. Dertil kan specielt på industriens område nævnes en times arbejdstidsnedsættelse på skiftehold - dog først i 1999. Det er ikke meget markante forbedringer, men det er fremgang over et bredt felt. Den største ulempe er nok, at den ekstra frihed (en eller to dage) fortrinsvis blev placeret på en måde, så den ikke direkte kan gøres til murbækker for den 6. ferieuge ved de næste forhandlingsrunder.

En betinget succes

Selv om forløbet således endte som en succes for begge parter og ikke mindst for arbejdsgivernes strategi, så var det også en betinget succes. Det er et af den slags forløb, som næppe tåler en gentagelse. Hertil kan man selvfølgelig sige, at OK98 dermed ligner så mange andre overenskomstforhandlinger efter devisen, at der ikke er to overenskomstsituationer, der ligner hinanden. Der opstår altid nuanceringer af velkendte mønstre og nye måder at løse problemerne på i parternes bestræbelser på under de givne samfundsmæssige betingelser at nå til et forlig.

OK98 fik sit særlige centraliserede præg med industriens parter i den altdominerende position på grund af de særlige omstændigheder dels samfundsøkonomisk dels internt i aftalesystemet, hvor eftervirkningerne af utakten fra 1995 skulle overvindes. Derfor er Hans Jensens kritik af arbejdsgivernes etbenede strategi forståelig. Forhandlingsforløbet er i modstrid med den logik, der har været styrende for aftalemodellen siden 1981, og hvor de enkelte overenskomstparter har fået en selvstændig rolle. En tilsidesættelse af denne rolle, hvad enten den så gennemføres af industriens parter eller af hovedorganisationerne, vil sandsynligvis skabe en mere vedvarende krise i aftalesystemet. Derfor kan der være god grund for arbejdsgiverne til at følge Hans Jensens opfordring til at overveje strategien og vende tilbage til det sektorbaserede overenskomstforløb. Men der er endnu mere grund til at lægge mærke til LO-formandens tilføjelse til denne opfordring:

"Vi har ikke noget imod, at der er sammenhold på DA-siden, tværtimod er det forudsætningen for en videreførsel af den danske model som en af hovedhjørnesteenerne i det danske velfærdssamfund. Men politbureauemoderne skal erstattes med moderne ledelsesmetoder, hvor samarbejde om fælles mål er i højsædet."

Heri ligger en erkendelse af, at den danske aftalemodel - med den stigende udlægning af kompetence til forhandlerne på de enkelte virksomheder - kun kan fungere, når der på den ene side sker en koordinering gennem overordnede rammeoverenskomster gennemført af stærke sektorbaserede sammenslutninger, samtidig med at der på anden side foregår en overordnet koordinering mellem sektorerne. Der er fortsat en rolle til hovedorganisationerne både i overenskomstforhandlingerne og i parternes fælles bestræbelser på at fastholde indflydelsen på det politiske område - specielt hvad angår initiativer af direkte betydning for arbejdsmarkedet. Der er derimod næppe en rolle til hovedorganisationerne som en direkte udførende kraft i overenskomstforhandlingerne, fx gennem det tidligere system med afgørelse af generelle krav i forhandlinger direkte mellem LO og DA. En sådan centralisering vil - som 1970'ernes erfaringer viste - snarere føre til tilbagevendende sammenbrudte overenskomstforhandlinger end til gennemførelsen af nye reforminitiativer.

DA's fremtid

Hans Jensens bemærkninger kan også ses som en erkendelse af, at der i DA fortsat vil ske en så stærk koordinering, at de enkelte forhandlingsborde ikke kan køre deres eget løb på trods af "helhedens interesser". I en overenskomstsituation, hvor alle borde starter forhandlingerne sideløbende, må man dermed også acceptere, at et forlig, der tegner sig på et område, kan blive bremset i DA, hvis det fx opfattes som skadende for konkurrenceevnen.

Dermed står det klart, at vi også i fremtidige overenskomstsituationer vil komme til at se DI i en meget fremtrædende og styrende rolle, fordi DI dækker mere end halvdelen af DA, og fordi hensynet til konkurrenceevnen nu engang må være et afgørende mål for et arbejdsgiverfællesskab i den internationaliserede verden, vi i dag lever i. Med DI's størrelse og styrke vil det formentlig til stadighed være vanskeligt at sikre den nødvendige balance mellem grupperingerne i DA, og de interne problemer er næppe et overstået kapitel. De kan igen bryde ud i åben splittelse, hvis der opstår en ny situation, hvor DI's magt demonstreres alt for åbenlyst, og hvor de øvrige organisationer ikke kan genkende sig selv i de opnåede resultater.

Hvis de kommende overenskomstrunder i stedet bliver præget af en tilbagevending til den centraliserede decentralisering, hvor de sektorbaserede områder forhandler sideløbende under en overordnet koordinering, er der derimod gode muligheder for, at arbejdsgiverfællesskabet fortsat kan overleve. I den henseende står DA i en bedre situation end efter forhandlingerne i 1995 og 1997, fordi takten på LO/DA-området såvel indholdsmæssigt som med hensyn til overenskomstperiodens længde med afslutningen af OK98 er blevet genoprettet. Nu kan der begyndes på en frisk.

Samlede forhandlinger?

Vi kommer dermed ind i et system for fornyelse af aftalerne på arbejdsmarkedet, hvor LO/DA-området forhandler i lige år, mens de fleste af de øvrige områder, dvs. LO/SALA-området, finanssektoren og det offentlige område, forhandler i ulige år. Denne opsplittning med årlige forhandlinger kan samfundsøkonomisk ses som en ulempe, fordi der risikerer at blive tale om en løfte-

stangseffekt, der alt andet lige presser niveauet op, og fordi der dermed er risiko for konflikt hvert eneste år.

Det er derfor tænkeligt, at de offentlige arbejdsgivere vil få den idé ved forhandlingerne i 1999 at ændre på overenskomstperiodens længde for at genskabe takten med det vigtige LO/DA-område i den private sektor. Det er også en mulighed, at et eller flere af de øvrige private områder kunne få den samme tanke. I hvert fald var det i år en ubehagelig oplevelse for SALA, at slagterierne risikerede at blive inddraget i storkonflikten, fordi transporten i givet fald ville blive standset. Dermed blev det demonstreret, at SALA's medlemsorganisationer ved at forhandle forskudt får en dobbelt konfliktrisiko. Og den risiko kan før eller siden blive vurderet som for stor til at opveje de fordele, der kan ligge i mere selvstændigt at kunne føre sine egne overenskomstforhandlinger.

Artikel til Mandag Morgen

*FAOS
jd/jsm
2.4.98*

Det faglige demokrati i funktion

For første gang i 42 år er et mæglingforslag, der dækker hele det store LO/DA-område på det private arbejdsmarked blevet nedstemt. En overraskende afslutning på et overenskomstforløb, der har været både usædvanligt og dramatisk. Og som dermed ender i den storkonflikt, som vi ikke har haft siden 1985.

Hvorfor har medlemmerne i fagbevægelsen stemt mæglingforslaget ned og dermed underkendt deres forhandlere? Først og fremmest fordi forventningerne til resultatet var blevet skruet op på et niveau, som arbejdsgiverne ikke kunne eller ville bevæge sig op på. Medlemmerne blev undervejs i forløbet halvt om halvt stillet i udsigt, at vi nærmede os den 6. ferieuge. Og efter dramatiske døgn, hvor storkonflikt truede, nåede industriens forhandlere endelig frem til et forlig, der gav lønmodtagerne fri juleaften. Der var mange andre resultater i forliget, men den manglende reelle start på en 6. ferieuge, blev et afgørende symbol på, at forliget ikke var godt nok.

Forhandlingerne har været særligt vanskelige denne gang ikke mindst fordi, lønmodtagerne i høj grad har oplevet de gode tider ude i virksomhederne. Indtjeningen har været god og aktiekurserne har nået svimlende højde. I en sådan situation skrues forventningerne op. Lønmodtagerne vil også have deres andel. De gode tider skal gøres bedre.

Over for det stod arbejdsgivernes bekymring for konkurrenceevnen. Den har de altid været bekymrede for, men det er denne gang i høj grad begrundet. Ikke mindst den tyske lønudvikling er gået i bund. Større omkostningsstigninger i Danmark end i vores europæiske nabolande er en reel trussel mod de gunstige danske konjunkturer og den stigende beskæftigelse. Arbejdsgiverne er derfor gået efter et resultat, der lå i underkanten af de overenskomstløsninger, vi har set tidligere i 1990'erne.

Med så modsatrettede synspunkter blev det mere end vanskeligt at nå et forhandlingsresultat. Det førte på arbejdsgiversiden til den benhårde styring via Dansk Industri - til stor irritation for parterne på de andre områder. Det er en forhandlingsform, der har bidraget til de negative følelser, som har båret nejflertallet igennem.

Alligevel nåede først industriens parter og derefter i alt 98 af områderne under LO/DA til et forlig. Men med det vanskelige udgangspunkt var det med et indhold, som ikke blev bedømt som acceptabelt af medlemmerne. Det var tydeligt, at fagbevægelsens forhandlere ikke selv var voldsomt begejstrede for resultatet. Men det var altså, hvad de kunne vride ud af arbejdsgiverne. Og derefter var det op til medlemmernes afgørelse, om de ville sige ja eller nej.

Afstemningen er for anden gang sket under de forbedrede vilkår, som blev gennemført efter forhandlingerne i 1995. Indtil da skulle i alt 35 procent af de stemmeberettigede stemme nej for at forkaste et mæglingforslag. Hvis de regler havde været gældende, så var afstemningen i 1998 faktisk endt med et ja - selv om 55 pct. af de stemmende sagde nej og kun 45 ja. De 55 pct. udgør nemlig kun ca. 26 pct. af de stemmeberettigede. Med de nye regler gælder almindeligt flertal, hvis over 40 pct. af medlemmerne deltager i afstemningen. Da stemmeprocenten denne gang blev 47 var mæglingforslaget blevet forkastet med

blot en enkelt nej-stemme mere end ja-stemmerne. Nu var forskellen markant. Hvis under 40 pct. havde deltaget i afstemningen, skulle de have udgjort 25 pct. af de stemmeberettigede. Der er altså stadig krav om et kvalificeret flertal, hvis stemmeprocenten kommer for langt ned.

Formålet med de nye regler var at få stemmeprocenten i vejret. Det lykkedes ikke særlig godt i 1997, hvor niveauet steg fra bundrekorden fra 1995 på 33 pct. til godt 35 pct. Men denne gang var der en markant fremgang i stemmedeltagelsen. Man kan se det som en demokratisering af afstemningen om mæglingforslag.

Vi har derfor set det faglige demokrati i funktion. Og som i et hvert demokrati er det de enkelte medlemmers eller borgeres ord, der er lov. Resultatet er taget til efterretning, og konflikten bliver dermed en realitet fra mandag.

Spørgsmålet er, om alle medlemmerne også havde regnet med den mulighed. Det er som om, det er ved at være glemt, at konflikt er den risiko, der følger med et effektivt overenskomstsystem som det danske. Nu bliver vi igen – efter 13 års pause – mindet om det.

Jørgen Steen Madsen,
forskningsleder ved FAOS,
Sociologisk Institut,
Københavns Universitet

Artikel til BT

FAOS
jd/jsm
24.4.98

Krav, Mobilisering og Forlig

Den manglende balance mellem medlemmernes forventninger og det mulige forlig førte til nej-flertallet ved urafstemningen – Nye afstemningsregler styrkede det direkte demokrati – Vejen ud af konflikten er en omfordeling af resultatet via forhandlinger mellem parterne eller et regeringsindgreb i næste uge

Af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, der er forskningsledere ved arbejdsmarkedsforskningsgruppen FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

For første gang siden 1985 er en storkonflikt på arbejdsmarkedet nu en realitet. Og det er for første gang siden 1956 lønmodtagerne selv, der har nedstemt et mæglingsforslag, som dækker hele det store LO/DA-område, og dermed kaster landet ud i en næsten alt omfattende arbejdskamp.

Konflikten kommer bag på de fleste. Det er som om, at vi havde glemt, at overenskomstsyste­met er et konfliktløsningssystem. Billedet af et konsensus Danmark, hvor alle har fælles interesser, har skygget for, at der bag den danske models enestående evne til at skabe kompromiser ligger en gensidig respekt for parternes modstridende interesser.

Forudsætningen for at få bøjet interesserne mod hinanden er netop den eksisterende konfliktrisiko, og hvis denne risiko skal være reel og dermed føre til de ønskede forlig, så er prisen, at konflikten også bliver en realitet, når overenskomstforhandlingerne fra tid til anden foregår under ganske særlige omstændigheder, hvor det viser sig umuligt at få enderne til at mødes.

Det er netop sådanne ganske særlige ugunstige omstændigheder, der har præget forhandlingerne under OK98. Derfor forudså vi allerede forud for forhandlingsstarten i en analyse i ugebrevet mandag morgen i december 1997, at storkonflikten var en åbenlys risiko.

Det ene hovedproblem har handlet om forhandlingsstrukturen. Med striden på arbejdsgiversiden tilbage fra 1995 blev skabt utakt i forhandlingsforløbet, fordi Dansk Industri dengang for at undgå at skulle sige ja til forlig, indgik først på transportområdet og siden inden for byggeriet, sammen med CO-industri lavede en 3-årig aftale. Med de 1-årige forlig under OK97 på hovedparten af de øvrige områder blev takten genskabt. Til gengæld betød det, at industrien kom bagud i opbygningen af den nye arbejdsmarkedspension. Det var CO-industris hovedkrav, at dette efterslæb skulle indhentes som udgangspunkt for de egentlige overenskomstforhandlinger. Og dermed var der lagt op til et niveau, som ville blive svært at få indfriet, og som ikke kunne undgå at skabe komplikationer for de andre sektorer forhandlinger.

Det andet hovedproblem var samfundsøkonomien. Her går det på den ene side ufatteligt godt. Der er gang i virksomhederne. Aktiekurserne boomer. Beskæftigelsen er steget, og med den faldende arbejdsløshed er begyndende fla-

skehalsproblemer på vej. Det er klart, at lønmodtagernes forventninger i en sådan højkonjunktur er stigende. Men på den anden side ser økonomien anderledes ud i de lande, vi først og fremmest konkurrerer med - herunder ikke mindst Tyskland, hvor lønstigningerne er gået i bund. For at fastholde konkurrenceevnen er arbejdsgiverne derfor gået efter et forlig, der skulle ligge i underkanten af de resultater, der er kommet ved overenskomstforhandlingerne tidligere i 1990'erne. Og hvordan skulle enderne kunne mødes, når udgangspunkterne er så forskellige?

Set i bakspejlet er det oplagt, at den situation lignede en uløselig hårknude, men endnu i begyndelsen af februar var det den almindelige vurdering, at OK98 ville ende uden konflikt. I Erhvervs Bladet hed det således i en overskrift den 2. februar "Ingen konflikt-risiko. Kun én af seks arbejdsmarkedsforskere tror på en overenskomst-konflikt på arbejdsmarkedet".

Det var os, der repræsenterede pessimismen i det billede. Vores vurdering var, at parterne ville få meget svært ved at nå til et forlig, som efterfølgende kunne stemmes hjem hos fagbevægelsens medlemmer. Derfor anså vi det som tvivlsomt, om forliget overhovedet ville komme.

Forløbet undervejs blev kompliceret af arbejdsgivernes etbenede strategi. Dansk Industri blev sendt i front for at forsvare konkurrenceevnen, og ingen andre fik lov til at starte, før industriens forhandlinger var afklaret. Det gav frustrationer på industriens arbejdspladser, fordi intet skete de første to måneder. Men det gav endnu større frustrationer i de andre sektorer, hvor parterne oplevede det som ydmygende, at de ikke fik lov til selv at forhandle.

Undervejs fik vi folketingsvalget, der yderligere komplicerede og forsinkede forløbet. Det var specielt i den sammenhæng, at spørgsmålet om en ekstra ferieuge begyndte at få vægt i signalerne fra fagbevægelsens forhandlere til medlemmerne. Her skete der utvivlsomt en opskrining af forventningerne.

Det er vigtigt for forhandlerne at fremsætte og udvikle *Krav*, der kan *Mobilisere* medlemmerne, men kravene skal også stå i et realistisk forhold til det *Forlig*, der kan opnås i forhold til modparten. Her var der nok en kommunikationsbrist mellem ledere og medlemmer i fagbevægelsen. Ferie-forventningerne blev skruet op, men i det endelige forlig fik det ikke en tilsvarende vægt. Som LO's formand Hans Jensen har udtalt det, så gik det galt med prioriteringen.

Det fremstod derfor nærmest som et symbol på et resultat, der ikke var godt nok, da industriens parter på kanten af konflikten endelig nåede til et forlig. Her var den 6. ferieuge forvandlet til en fridag juleaften. Det har været et taknemmeligt våben i modstandernes argumentation mod forliget.

Dertil kom frustrationerne omkring industriens diktat på pensionsområdet, og det gav yderligere ved til utilfredshedens bål på de andre områder. Konklusionen er derfor blevet, at det mæglingsforslag, der blev sendt til afstemning, netop ikke var godt nok til at kunne skaffe lønmodtagernes opbakning.

Den konklusion er nem nok at nå til i dag. Men at det faktisk endte med et nej er kommet bag på alle - undertegnede inklusive. Reglerne om kvalificeret flertal har altid gjort det vanskeligt for fagbevægelsens medlemmer at nedstemme et

mæglingsforslag. Og selv om der efter OK95 blev indført nye regler, der gjorde det lettere, troede vi ikke rigtigt på, at det var tilstrækkeligt til at mobilisere medlemmerne til at deltage i meget større omfang.

Det er værd at bemærke, at mæglingsforslaget faktisk var blevet vedtaget, hvis de gamle regler stadig havde været gældende. Selv om et klart flertal på 55 pct. mod 45 pct. af de afgivne stemmer sagde nej til forliget, så havde det alligevel været en realitet, fordi nej-flertallet ikke nåede op til de tidligere reglers krav om 35 pct. af de stemmeberettigede medlemmer. Med en stemmeprocent på 47 udgjorde nej-stemmerne 26 pct. af de stemmeberettigede.

Den gamle regel var et udtryk for, at vægten i demokratiet på arbejdsmarkedet har ligget på det repræsentative demokrati og ikke så meget på det direkte demokrati. Når der forhandles mellem modstående parter, må forhandlerne have et mandat til at kunne sige ja eller nej, og så må medlemmernes kontrolmulighed ligge i deres ret til efterfølgende at afsætte forhandlerne gennem de kompetente organer. Dette bærende synspunkt er blevet afbalanceret med hensynet til medlemmernes direkte indflydelse ved at give medlemmerne en slags vetoret med urafstemningerne, men det skulle kun være en reel indflydelse, hvis en meget stor andel deltog.

Resultatet har været en støt faldende stemmedeltagelse med OK95 som bundskraber. Her nåede deltagelsen ned på 33 pct. I 1997 steg stemmeprocenten kun marginalt, men denne gang kom den markante forbedring, som netop var formålet med indførelsen af den nye regel, hvor almindeligt flertal er afgørende, hvis stemmeprocenten bare når op over de 40 pct. Ligger den under, er der et krav om, at nej-stemmerne samtidig skal udgøre 25 pct. af de stemmeberettigede, før et nej-flertal kan medføre, at et mæglingsforslag forkastes.

Resultatet af urafstemningen kan derfor ses som et udslag af en demokratisering af afstemningsproceduren i overenskomstsyste­met. Der er sket en forskydning fra det indirekte eller repræsentative demokrati i retning af det direkte demokrati, dvs. medlemmernes umiddelbare indflydelse. Det er en ny situation, som hverken fagbevægelsens ledere eller medlemmerne har været forberedt på. Der skal på en helt anden måde end hidtil gennemføres en valgkampagne under urafstemningen, hvis det nye system skal fungere.

For medlemmerne bliver resultatet et lærestykke. De kommer nu på kroppen til at opleve, at deres stemmeafgivning har direkte konsekvenser i form af stor­konflikt. Det er nok kommet bag på de fleste, fordi medlemmerne - ligesom arbejdsmarkedsforskerne - ikke rigtigt troede på, at de reelt kunne flytte noget.

Under det hidtidige system har der været en tendens til, at en del afdelingsformænd og lokale fagforeningsledelser i de store forbund har sat automatpiloten til og har anbefalet et nej stort set uanset indholdet i de skiftende mæglingsforslag under de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. Urafstemningerne har været en del af et taktisk spil mellem ledelse og opposition i forbundene. Det vil de også være fremover, men opposition må fremover være klar over, at der nu kan komme reelle - og også ubehagelige og omkostningstunge - konsekvenser ud af at anbefale et nej. Reelle indflydelsesmuligheder giver også et ansvar - ellers fungerer demokratiet ikke. Hvis det bliver en fælles lære for alle dele af fagbevægelsen, så er meget nået med det historiske udfald af OK98.

Det afgørende spørgsmål her og nu er, hvordan storkonflikten kan afsluttes. Kan parterne selv finde en løsning trods den fastlåste situation, eller ender det med et regeringsindgreb? Weekendens signaler fra LO om en mulig omfordeling af den samlede ramme i mæglingsforslaget, så der bliver plads til mere fritid, kan vise sig at blive et effektivt udgangspunkt for en ny forhandlingsrunde. I hvert fald synes signalerne også at have fået arbejdsgiverne rokket lidt fra de ellers meget stejle udmeldinger, der blev givet umiddelbart efter offentliggørelsen af afstemningsresultatet.

Er denne vej ikke farbar, er den sandsynligste udgang gennemførelsen af et regeringsindgreb i løbet af næste uge. Af hensyn til Amsterdam-afstemningen kan en afgørelse ikke udsættes meget længere. Men det bliver politisk et valg mellem pest og kolera, fordi det kan give negative konsekvenser for sikringen af det ja, som både regeringen og de borgerlige oppositionspartier ønsker.

Ikke mindst fra LO har man hørt udtalelser om, at et politisk indgreb vil være en fallit for den danske model. Arbejdsgiverne ser med større sindsro på situationen, fordi det almindelige middel i en situation som denne er at ophøje mæglingsforslaget til lov. Det var fx præcist, hvad den socialdemokratiske regering under H.C. Hansen gjorde i 1956. Arbejdsgiverne kan måske sikre sig en taktisk gevinst ved at gå efter regeringsindgrebet, men det kan hurtigt vise sig at ende med at blive et strategisk tilbageskridt.

Det er for stærkt sagt, at et indgreb truer den danske model. Hovedprincippet i denne aftalemodel er ganske vist, at parterne selv skal løse deres konflikter. Men det er allerede fra 1930'erne blevet en etableret praksis, at regering og folketing kan træde til, når parterne ikke kan finde deres egen løsning. Det er også en del af modellen, at fællesskabet har retten til at forhindre, at konflikter på arbejdsmarkedet får alvorlige samfundsøkonomiske og samfundspolitiske konsekvenser. Det skal blot være undtagelsen mere end reglen - for ellers mister man den legitimitet, der sikrer aftalernes efterlevelse.

Parterne på arbejdsmarkedet kender godt denne sammenhæng, og derfor hviler der nu et stort ansvar på deres skuldre. Det gælder ikke alene økonomisk, men også i forhold til den Amsterdam-afstemning, som både fagbevægelsen og arbejdsgivernes organisationer har en stor interesse i.

Artikel til Aktuelt

FAOS
jd/jsm
26.4.98

Den stenede vej mod et forlig

Storkonflikt er et udtryk for logikken i den danske model og for en demokratiske revitalisering, men forhandlingsstrukturen trænger til en justering, hvis ikke problemerne i år skal gentage sig i år 2000 og bringe aftalemodellen i krise – Regeringens valg mellem Schylla og Charybdis

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN,
forskningsledere ved arbejdsmarkedsforskningsgruppen FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Storkonflikten er blevet udlagt som en krise for den danske aftalemodel. Det er efter vores opfattelse en forkert vurdering. Konflikt som en reel risiko er tværtimod stadig en af aftalesystemets forudsætninger. Uden denne risiko vil det ikke være muligt for parter med potentielt konfliktende interesser at bøje sig mod hinanden.

Men det er samtidig indlysende, at overenskomsts systemets overlevelse kræver, at parterne i almindelighed evner at overvinde interessestridighederne og nå et kompromis. Det er det, de har været i stand til siden 1985, og siden efteråret 1987 er det sket på en måde, der har betydet en afdæmpning af lønstigningerne. Det er op i 1990'erne gennem denne fælles tilslutning til lavinflationspolitikken lykkedes på engang at sikre virksomhedernes konkurrenceevne og en stigende beskæftigelse. Den danske Model har fungeret uhyre effektivt og en storkonflikt for første gang i 13 år kan ikke kaldes en krise.

Forudsætningen for, at man undgår, at konflikten udvikler sig til en krise, er til gengæld, at man for det første finder en løsning på de eksisterende stridigheder på en måde, så alle kan leve med det, hvad enten det så bliver gennem et forlig mellem parterne eller ved et regeringsindgreb. For det andet er det nødvendigt at finde en løsning på de problemer i forhandlingsstrukturen, der har været tydelige denne gang - symboliseret med industriens jernhårde styring af forløbet.

Man kan se lønmodtagernes nedstemning af mæglingforslaget som en demokratisk revitalisering af overenskomstforhandlingerne. Det skrappe krav om kvalificeret majoritet, der betød, at et mæglingforslag først var forkastet, når et nej-flertal udgjorde mindst 35 pct. af samtlige stemmeberettigede, har betydet en passivisering af medlemmerne. Færre og færre har stemt, fordi det på forhånd næsten stor 100 pct. klart, at forslaget var vedtaget under alle omstændigheder. Med lempelsen af reglerne efter OK95 kan et almindeligt flertal afgøre sagen, når blot 40 pct. stemmer. Det har medvirket til at øge interessen, så der denne gang var 47 pct., som deltog i afstemningen. Hvis de gamle regler havde været gældende, var mæglingforslaget faktisk blevet vedtaget på trods af det markante nej-flertal. Nej-stemmerne udgjorde nemlig kun 26 pct. af de stemmeberettigede.

Set fra en demokrati-vinkel går det den rigtige vej. Så må man tage et nej-flertal og en konflikt med i købet. Forudsætningen er blot, at medlemmerne, og de faglige ledere på alle niveauer også tager det større ansvar på sig, der må følge med den stigende indflydelse. Det er nok ikke helt få af de stemmende, som er blevet meget overraskede over, at deres nej-stemme rent faktisk har ført til storkonflikt. Et væsentligt problem, der må afklares er i den sammenhæng spørgsmålet om, hvem der kan deltage i urafstemningen. Der må mere faste regler til, så det ikke i et forbund er sådan, at fx efterlønsmodtagerne stemmer, mens de i et andet forbund ikke har stemmeret.

Det umiddelbare problem for parterne er at finde en vej ud af den øjeblikkelige konfliktsituation. Det specielle ved konfliktsituationen er, at de almindelige regler i overenskomstsyste­met er sat ud af kraft. Forligsmanden har i princippet udspillet sin rolle, og det er alene op til parterne selv at afgøre, om de vil forhandle, og på hvilken måde de vil forhandle. De kan inddrage forligsmanden igen, hvis de er enige om det, og de kan sende et evt. nyt forlig til afstemning efter samme regelsæt, hvis de er enige om det. De kan vælge at suspendere konflikten under afstemningen, eller de kan vælge at lade konflikten fortsætte. Det er helt op til dem selv, og der har historisk været anvendt forskellige varianter.

Den største komplikation er, at det er et samlet mæglingforslag, der er stemt ned, samtidig med at indholdet er opdelt i en lang række selvstændige overenskomster. LO og DA er kommet på banen i første omgang, fordi det er hele deres område, der er kommet i konflikt. Men når den konkrete løsning skal findes, så skal man have fat i de forskellige overenskomstområder. Og her er resultaterne relativt varierende. Det gælder fx på ferieområdet, hvor de fleste har fået en fridag, mens enkelte har fået to fridage, og hvor den ekstra fritid er placeret meget forskelligt. Derfor kan man ikke med et enkelt greb gå ind og lave en samlet løsning. Det var nemmere i forhandlingssystemet op til 1980, hvor LO og DA forhandlede alle de generelle krav.

Det er i den sammenhæng interessant, at Nærings- og Nydelses-middelforbundets overenskomst med Dansk Industri på et væsentligt punkt - udover at det er en normallønsaftale - adskiller sig fra den store mindstebetalingsoverenskomst mellem CO-industri og Dansk Industri. Mens industrioverenskomsten lægger den ekstra fridag fast juleaften, placeres NNF's fridag ude i virksomhederne, dvs. på samme måde som anden ferie. Det kan være svært at afgøre, om det er denne markering af en start på den 6. ferieuge på NNF-området, der har ført til et meget stort flertal med omkring to tredjedele ja-stemmer og en stemmedeltagelse på 68 pct. af de ca. 6.700 medlemmer. Men det er tankevækkende at sammenligne med CO-industris afstemningstal, hvor stemmeprocenten blandt de næsten 300.000 omfattede lønmodtagere ligger på 49, og hvor 58 pct. har sagt nej og 42 pct. ja til mæglingforslaget.

Hvis der skal ske justeringer, skal der så også eksempelvis ændres ved NNF-aftalen, hvor man måske netop har fundet den rette balance mellem de forskellige elementer? Det er ikke nogen nem opgave parterne står overfor, hvis det overhovedet lykkes for dem at få etableret realitetsforhandlinger. Vejen frem mod et nyt forlig er stenet.

Måske er der trods de nævnte komplikationer en mulighed, hvis ændringerne kan ske inden for den eksisterende ramme. Det har arbejdsgiverne ikke afvist, selv om de stiller sig skeptiske, men signalerne fra LO har været skiftende. Først var det i orden med en omfordeling, men siden lød meldingen, at der skal ekstra midler til. Selv om man kan enes om den rene omfordelingsløsning, er der et stykke vej til et nyt forlig. Hvor skal man finde midlerne fra til ekstra frihed? Er det stigningen i løn under barsel eller sygdom, der skal væk? Eller er det pensionsudbygningen, der skal røres ved? Der er næppe mange, der vil synes, at det er en god idé at røre ved nogle af disse resultater. Og hvis man ikke kan gøre det, så er der næppe ikke plads til mere frihed inden for samme ramme.

Det mere langsigtede problem er på den ene side, at forhindre en gentagelse af forhandlingsforløbet denne gang, hvor det skabte dybe frustrationer hos parterne på de øvrige områder, at Dansk Industri og CO-industri indtog en så dominerende rolle, som de gjorde. DI blokerede via Dansk Arbejdsgiverforening reelt de øvrige overenskomstområder. Det er et forløb, der næppe kan gentages uden at true sammenholdet på arbejdsgiversiden og dermed hele det danske aftalesystem, som vi har kendt det siden århundredskiftet. Det bliver formentlig nødvendigt at skabe en ny balance, således at det overordnede hensyn til konkurrenceevnen kan opretholdes, samtidig med at alle overenskomstområder kan forhandle relativt selvstændigt og dermed genkende sig selv i det samlede resultat.

Den anden siden af strukturproblemet handler om overenskomsternes karakter af rammeaftaler. Mere og mere - herunder først og fremmest lønnen - afgøres i virksomhederne. Derfor bliver der ikke meget tilbage til de centrale rammeforhandlinger, og specielt i en periode, hvor vi har haft forhandlinger hvert år, bliver de centrale resultater let så magre, at det næsten naturnødvendigt må føre til et nej fra lønmodtagerne, når der skal stemmes. En løsning på problemet er måske på de mere overordnede spørgsmål at lave længerevarende rammeaftaler, og i den sammenhæng må man også diskutere spørgsmålet om den lokale konfliktret.

Hvis parterne ikke inden for den første uge nærmer sig en løsning på de umiddelbare problemer, er den sandsynlige udgang på konflikten gennemførelsen af et regeringsindgreb. Det er klart, at jo flere dispensationer parterne er parate til at give, jo længere vil konflikten kunne løbe, fordi regeringen vil mangle en truende situation, som grundlag for at gribe ind. Men under alle omstændigheder må det forventes, at der i løbet af den anden konfliktuge vil komme et politisk indgreb. Det er en del af den danske aftalemodel, at fællesskabet har ret til at gribe ind for at forhindre negative samfundsøkonomiske og samfundspolitiske konsekvenser, hvis parterne ikke kan selv.

Det bliver for regeringen et valg mellem Schylla og Charybdis. For uanset om regeringen griber ind eller lader en længerevarende konflikt løbe, risikerer det at føre til utilfredshed blandt lønmodtagerne, og dermed øges også risikoen for, at vælgerne den 28. maj vil stemme nej til Amsterdamtraktaten. Så regerin-

gen håber i disse dage på, at parterne i sidste instans vil leve op til deres ansvar og selv finde en løsning på konflikten.

Artikel til Jyllands Posten

27.4.98

jd/jsm

FAOS

Regeringsindgreb hvis forligsvejen må opgives

Den danske aftalemodels hovedprincip er, at parterne skal løse problemerne på arbejdsmarkedet selv - Men det er blevet en del af modellen, at fællesskabet kan gribe ind for at hindre vidtgående samfundsøkonomiske og samfundspolitiske konsekvenser – "Politisk pakke" eller ophøjelse af mæglingforslaget til lov

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Storkonflikten på det danske arbejdsmarked udvikler sig i disse dage næsten fra time til time. Mens denne artikel skrives, tegner der sig nye forhandlingsmuligheder mellem LO og DA, og måske kan parterne relativt hurtigt nå frem til et nyt forlig, der først og fremmest baserer sig på en anden prioritering af de opnåede resultater, således at overenskomsterne kommer til at indeholde et væsentligt skridt i retning af den sjette ferieuge.

Det er en enestående chance for de to traditionelle hovedorganisationer, LO og DA, til at markere sig. De har længe været under pres fra nogle af de nye sektorbaserede sammenslutninger, først og fremmest Dansk Industri og CO-industri, der har domineret billedet i 1990'erne. Nu har hovedorganisationerne muligheden for at vise, at det kun er dem, der kan rage kastanierne ud af ilden, når der for alvor er konflikter på arbejdsmarkedet.

Det bliver ikke nogen let øvelse - specielt ikke hvis arbejdsgiverne holder 100 pct. fast i, at det skal ske inden for nøjagtig den samme ramme, som den der ligger i det nedstemte mæglingforslag. Derfor er det fortsat en sandsynlig afslutning på storkonflikten, at regering og folketing griber ind. På trods af både statsministerens og arbejdsministerens gentagne udmeldinger om, at parterne må klare paragrafferne selv, er der næppe nogen tvivl om, at indgrebet vil blive overvejet som en nødløsning, der må gribes til, hvis parternes forhandlinger bryder sammen igen i løbet af weekenden.

Det bliver for regeringen et valg mellem pest og kolera, hvis den kommer til at stå i en situation, hvor det har vist sig, at parterne ikke kan nå til et forlig selv. Hvis indgrebet vælges, kan det blive vanskeligt at få flertal for meget andet end en ophøjelse af mæglingforslaget til lov, og så vil ledelsen i fagbevægelsen og lønmodtagerne reagere med stærk utilfredshed. Og det er en utilfredshed, der næppe vil blive meget mindre, hvis regeringen nøjes med at gøre forlængelsesloven 1-årig - som det blev antydnet i Information onsdag.

Så er det både lønmodtagerne og arbejdsgiverne, der vil protestere skarpt og skabe en utilfredshed, der kan risikere at få en negativt afsmittende virkning ved folkeafstemningen om Amsterdamtraktaten den 28. maj.

Hvis regeringen vælger at lade konflikten fortsætte måske ind i både den tredje og fjerde uge, vil der være tale om en helt uoverskuelig situation, der

meget nemt kan udvikle sig turbulent. Det befolkningsflertal, der ikke direkte deltager i konflikten, har som udgangspunkt stillet sig relativt positivt til de strejkendes krav. Men der kan meget nemt ske et holdningsskift, så befolkningen i stedet vender sig mod konflikten.

Det ender måske så alligevel med, at det ja-flertal, som regeringen og de store borgerlige partier sammen med arbejdsmarkedets parter så inderligt håber på ved Amsterdam-afstemningen, kommer i fare. Så kan det vise sig at blive dyrt for både arbejdsgiverne og for politikerne at have sagt nej til et afgørende skridt i retning af den sjette ferieuge.

Et politiske indgreb er af parterne og herunder ikke mindst LO karakteriseret som et brud på den danske model. Og også statsministeren har - som nævnt - stærkt understreget, at ansvaret ligger hos parterne. Det er hovedprincippet i det danske overenskomsts system, at lønmodtagernes og arbejdsgivernes organisationer selv finder løsninger på deres konflikter om løn- og arbejdsvilkår. Det er dette princip, der sikrer parternes ansvarlighed og giver aftalerne legitimitet blandt medlemmerne.

Derfor bliver de også gennemført og overholdt i meget stor omfang på det danske arbejdsmarked. I nogle af de lande, hvor man i højere grad fastlægger løn- og arbejdsvilkår via lovgivning, bliver denne lovgivning, fx om mindebetaling og arbejdstid, overholdt i langt mindre omfang end de danske overenskomster.

Men ved siden af dette hovedprincip har det også udviklet sig som en praksis i aftalesystemet, at regering og folketing kan gribe ind i de overenskomstsituationer, hvor parterne selv må give op, og hvor en konflikt truer med at få negative samfundsøkonomiske og samfundspolitiske konsekvenser. Denne form for indgreb har siden 1930'erne været en del af det danske aftalemodel.

De politiske indgreb skal blot fungere som den absolutte undtagelse, således at parterne ikke mister ansvarligheden, fordi de som udgangspunkt kan være sikre på, at politikerne vil rage kastanierne ud af ilden.

Det var netop, hvad der skete i 1970'erne. Dengang var det LO og DA, der spillede den dominerende rolle i forhandlingssystemet ved alene at forhandle alle de generelle spørgsmål på medlemsorganisationernes vegne. Et stærkt centraliseret system, der var ved at køre fast. Derfor blev en konflikt uden indgreb ved overenskomstforhandlingerne i 1973 afløst af tre indgreb i træk i 1975, 1977 og 1979.

Det var denne krise, som parterne løste ved at indføre det nye forhandlings-system, som er blevet udviklet fra begyndelsen af 1980'erne, og som har givet de direkte overenskomstparter hovedrollen i forløbet.

Det har været en form for decentralisering, hvor flere og flere spørgsmål er lagt ud til endelig afgørelse, herunder ikke mindst løn, er blevet lagt ud til afgørelse i de enkelte virksomheder, men hvor der er fastholdt en overordnet styring dels gennem rammeaftaler mellem nye store sektorbaserede organisationer, som Dansk Industri og CO-industri, dels gennem en fortsat overordnet koordinering via hovedorganisationerne.

Vi har derfor karakteriseret systemet med betegnelsen *centraliseret decentralisering*. Med 1985 og nu 1998 som eneste undtagelser har denne reviderede aftalemodel været en velfungerende arena for forhandlingerne mellem parterne.

Konflikten i år kan således ikke karakteriseres som en krise for overenskomstsystemet. Det bliver kun en krise, hvis parternes manglende evne til at nå et resultat gentager sig de næste gange. I den sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at de to undtagelser for det effektivt fungerende overenskomstsystem fra 1980 til i dag er eksempler på forhandlinger, der har været ekstremt centralt koordineret – i modsætning til principperne i den centraliserede decentralisering. I 1985 via LO og DA og i 1998 via Dansk Industri og CO-industri. En tilbagevenden til et forhandlingsforløb, hvor de direkte overenskomtparter igen får lov til hver for sig at forhandle mere direkte, kan måske dermed bidrage til en løsning af de problemer, der har kendetegnet OK98.

Indtil nu kan forløbet trods konflikten også vurderes positivt. Der kan tales om en *revitalisering af medlemsdemokratiet* i fagbevægelsen. Lempelsen af afstemningsreglerne har gjort det lettere for medlemmerne at nedstemme et mæglingforslag. Nej-stemmerne skal ikke længere udgøre 35 pct. af samtlige stemmeberettigede, men kun 25 pct., hvis stemmeandelen er mindre end 40 pct. Og kommer den over 40 er almindeligt flertal afgørende, som det var det under den netop afsluttede afstemning om forligsmandens mæglingforslag, hvor stemmeprocenten nåede op på 47.

Medlemmerne sagde ja tak til tilbuddet og stemte mæglingforslaget ned. Havde de gamle regler været gældende var mæglingforslaget faktisk gledet igennem på trods af det klare nej-flertal på 55 mod 45 pct. Nej-stemmerne udgjorde nemlig kun ca. 26 pct. af de stemmeberettigede.

Når krudtrøgen har lagt sig, kan konflikten også vise sig at have en positiv effekt, hvis vi vurderer den i et sociologisk perspektiv. Det er et socialt drama af rituel karakter, der i virkeligheden kan være med til at styrke det sociale sammenhold og give en større forståelse og viden om nogle af de væsentligste samfundsmæssige problemer og om den kultur, der kitter det danske samfund sammen.

Hvordan er så udsigterne til et politisk indgreb, hvis hovedorganisationerne ikke selv når til et nyt forlig. Samfundsøkonomisk kan der næppe siges at være basis for et umiddelbart indgreb. Vi lever i et stadigt mere kompliceret samfund, der adskiller sig væsentligt fra tidligere. Men hvis organisationerne er parate til i fornødent omfang at give dispensationer, så livstruende og sundhedsskadelige virkninger undgås, vil der næppe de første par uger være tilstrækkelig baggrund til et indgreb.

Det vil næppe fremstå med den tilstrækkelige legitimitet i offentligheden. Hovedbegrundelsen for et hurtigt politisk indgreb er derfor det ovennævnte hensyn til afstemningen om *Amsterdamtraktaten den 28. maj*.

Regeringen kan derfor vælge at gribe ind, uden at man kan sige, at den dermed bryder med traditionerne i den danske aftalemodel. Indgrebet skal så blot fremstilles i overensstemmelse med det første princip: at det fremstår som en absolut undtagelse fra hovedreglen om, at parterne selv skal løse deres proble-

mer. Hvis det skal være tilfældet, er det vigtigt, at regeringen overholder det andet princip for politiske indgreb: at de tilrettelægges på en måde, så de bevæger sig så lidt væk fra partssystemet som muligt. Hvis der i parternes forhandlinger er fremstået nogle elementer, som er blevet konflikstens omdrejningspunkt, så må der tages afsæt her. Hvis der foreligger et mæglingsforslag, så har det været den etablerede praksis, at det er mæglingsforslaget, der ophøjes til lov - hverken mere eller mindre.

Den seneste overenskomstforhandling, der direkte kan sammenlignes med OK98 er *konflikten i 1956*. Den blev standset af den socialdemokratiske regering, der netop ophøjede et mæglingsforslag, forkastet af arbejderne, til lov. De var ved den lejlighed, at den daværende statsminister H.C. Hansen udtalte: -Mig skal de ikke pisse på! Han definerede situationen sådan, at han måtte varetage helhedens interesser og ikke kun tilgodese de arbejdere, som dengang var de absolutte socialdemokratiske kernevælgere. Den barske håndtering af 56-konflikten var nok en væsentlig brik i billedet af H.C. Hansen som en af de stærkeste statsministre, vi har haft i efterkrigstiden.

Samme form for indgreb blev en realitet under *OK61* - men blot med modsat fortegn. På det tidspunkt var LO/DA-området opdelt i 8 brancheorienterede grupper, der stemte hver for sig. Og her blev mæglingsforslaget nedstemt i jernindustrien og på transportområdet. Jernindustriens konflikt blev afsluttet efter tre uger med vedtagelse af et nyt mæglingsforslag med en mindre justering foretaget i forhandlinger mellem parterne. Bl.a. blev mindstelønnen hævet med 10 øre i timen og forskellen mellem nyansatte og øvrige ansatte blev fjernet.

På transportområdet blev et nyt forlig, der fremkom efter forligsmandens medvirken derimod nedstemt af arbejdsgiverne. Det gav et tillæg på normallønnen på 10 øre - et såkaldt akkordafsagnstillæg - samt en stigning i akkordsatserne. På det grundlag afsluttede regering og folketing den fem uger lange konflikt ved at ophøje det nye mæglingsforslag til lov.

Der er en anden og måske endnu mere væsentlig grund til, at det er meget vanskeligt at bevæge sig langt væk fra det niveau, som ligger i et mæglingsforslag. Selv når parterne selv finder en ny løsning har det været normen, at denne løsning kun marginalt har justeret den samlede ramme. Forligsmandens hovedopgave med at sammenskrue et mæglingsforslag er netop at finde det punkt, som var blevet nået, hvis konflikten havde fået lov til at løbe.

Mæglingsforslaget er et udtryk for en vurdering af styrkeforholdet mellem parterne i den aktuelle situation, og derfor er det så svært at røkke ved. Det tager så at sige højde for, hvad der ville ske, hvis der blev konflikt. Der skal derfor foregå et meget ekstraordinært forløb, hvis et mæglingsforslag nedstemmes og en konflikt bryder løs, før man vil komme til at se et nyt forlig eller et politisk indgreb, der meget markant adskiller sig fra niveauet i det nedstemte mæglingsforslag.

Disse principper er i den øjeblikkelige situation med til at vanskeliggøre den socialdemokratisk ledede regerings manøvrer muligheder. Det er klart, at regeringen med sit udgangspunkt gerne ville gøre noget andet og mere end blot at ophøje mæglingsforslaget til lov. Kunne den forbedre familiernes vilkår gen-

nem flere fridage el.lign. ville det være at foretrække, hvis det vel at mærke kunne gennemføres uden yderligere at øge omkostningsniveauet.

Den mulighed er udelukket, hvis traditionerne holdes i hævd. Men man kunne sige, at det nu er så mange år siden, at vi har haft en lignende situation, at det måske nu er på sin plads at udvikle nye spilleregler. 1956 og 1961 er trods alt årstal, der markerer en helt anden virkelighed, end den vi kender i dag. Og siden 1961 har skiftende regeringer vist sig mere tilbøjelige til at agere interventionistisk i de situationer, hvor parterne på arbejdsmarkedet ikke selv har kunnet finde en løsning.

Det sket første gang i 1963 med gennemførelsen af den såkaldte helhedsløsning - en samlet politisk pakke, der indførte arbejdsmarkedets tillægspension ATP. I 1970'erne blev det tiltagende vanskeligt for parterne at nå til et mæglingforslag, men i flere tilfælde forelå der dog en form for mæglingsskitse, som bare ikke kunne fremsættes som mæglingforslag, fordi enten den ene eller begge parter vendte tommelfingeren ned. Derefter dannede disse mæglingsskitser baggrund for regeringsindgreb.

Mest bemærkelsesværdigt under de mange indgreb i 1970'erne var ellers OK79, der foregik under den daværende SV-regering. Det var sidste gang, der blev gennemført en forlængelse af ferien med indførelsen af den femte ferieuge. Da parterne ikke selv kunne nå til enighed, og forligsmanden ikke havde mulighed for mægling, blev i langvarige underhåndsförhandlinger mellem den daværende arbejdsminister Svend Auken og LO's cheføkonom Holger Jensen tilrettelagt et indgreb, der netop havde ferien som omdrejningspunkt.

I 1985 greb Schlüter-regeringen ind ved at konstruere sin egen løsning, da parterne ikke kunne blive enige. Regeringen valgte her at se bort fra en mæglingsskitse, som LO ikke var helt afvisende overfor, mens DA gik stærkt imod. Indgrebet indeholdt en nedsættelse af arbejdstiden med 1 time om ugen og en begrænset lønjustering. Det blev modtaget med massive protester, ikke mindst fordi det blev opfattet som et brud med aftalemodellens spilleregler.

Da regeringen ikke direkte greb ind over for de lokale lønforhandlinger i virksomhederne, viste det sig under den efterfølgende højkonjunktur umuligt at styre lønudviklingen. Indgrebets manglende legitimitet kan her have spillet en rolle.

Regeringen kan relativt hurtigt se sig nødsaget til at gribe ind, bl.a. fordi de mange udliciteringer af rengørings- og tekniske opgaver i den offentlige sektor har betydet, at både hospitaler, ældrepleje og daginstitutioner rammes meget mere direkte end tidligere. Af hensyn til Amsterdam-afstemningen vil det være at foretrække, hvis et indgreb kan tilrettelægges på en måde, der bliver mindst muligt generende for begge parter. Derfor kan den logiske løsning, en ophøjelse af mæglingforslaget, blive en farlig udvej.

Det kan vise sig politisk mere hensigtsmæssigt, hvis et indgreb får form af en samlet politisk pakke, der justerer den økonomiske politik, samtidig med at den forbedrer fritids-elementet i mæglingforslaget og kompenserer virksomhedernes omkostninger ved en nedsættelse af afgifter eller skatter. En sådan form for indgreb overskrider umiddelbart set aftalemodellens spilleregler, men det kan måske bringes inden for rammerne igen, hvis indgrebet formuleres i under-

håndskontakter med parterne og gennemføres med deres enten åbne eller underforståede forståelse.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge forskningsledere, fil.dr., ved FAOS, Forskningsgruppen Arbejdsmarkedsorganisationernes Sociologi, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Artikel til Information

*FAOS
jd/jsm
29.4.98*

Perspektiver ved OK98:**Reform af overenskomstsyste­met som resultat af konflikten**

Hovedorganisationerne var tæt på hinanden, da det endelige sammenbrud blev konstateret. Derved fik regeringen et nyt grundlag for et indgreb, der kan bygge på det niveau og den fordeling, der lå i parternes sidste udspil – og undgik kattepinen ved alene at skulle op­høje et nedstemt mæglingsforslag til lov. Det er en ny variation i re­geringsindgreb inden for rammerne af den danske aftalemodel – LO og DA missede en enestående chance for at markere sig som frontfi­gurer i overenskomstsyste­met – En ny reform, der løser de proble­mer, som skabte konflikten i 1998, vil dermed formentlig have sektor­organisationerne snarere end hovedorganisationerne som centrum

Af JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Det politiske indgreb i storkonflikten er udtryk for både kontinuitet og fornyelse. Den danske aftalemodel bygger på, at parterne selv skal løse deres proble­mer omkring fastsættelsen af løn- og arbejdsforhold. Men det er samtidig en del af den tradition, der er blevet bygget op gennem de seneste hundrede år, at rege­ring og folketing tager over, når parterne har demonstreret ikke at kunne løfte opgaven selv, hvis hensynet til helhedens interesser samfundøkonomisk og/eller samfundspolitisk tilsiger det.

Indgrebet er i overensstemmelse med traditionen på den måde, at det indeholder en ophøjelse af det nedstemte mæglingsforslag ved lov - med et flertal hen over midten - på samme måde som det skete fx for hele LO/DA-området i 1956 og for transportsektoren i 1961. Indgrebet er en fornyelse på den måde, at det oveni det oprindelige mæglingsforslag lægger elementer fra de seneste ud­spil fra hovedorganisationerne.

Selv om LO og DA ikke selv var i stand til at bevæge sig det sidste stykke, var de så tæt på hinanden i den sidste fase, at der lå et nyt og mere spiseligt grundlag til brug for indgrebet. Dermed slap regeringen for at provokere løn­modtagerne ved at ophøje et forslag, som et flertal stemte ned. Regeringen kunne så bidrage med de indrømmelser, som parterne ikke kunne give hinanden. På den ene side kunne regeringen lægge ekstra frihed til børnefamilierne oveni arbejdsgivernes tilbud og dermed bryde lønrammen. Et brud, der for LO og medlemsforbundene var det afgørende symbol, der skulle til, før man ville være parate til at prøve med en ny urafstemning. På den anden side kunne regeringen sikre arbejdsgiverne, at deres omkostninger ikke stiger ud over det niveau, som lå i det mæglingsforslag, forhandlerne på begge sider blev enige om. Et afgø­rende symbol for arbejdsgiverne at holde fast i med henvisning til konkurren­ceevnen.

Som helhed må det fastslås, at det politiske indgreb dermed er i overensstemmelse med de grundlæggende spilleregler i den danske aftalemodel. Ganske vist bryder det med traditionen for ophøjelse af nedstemte mæglingsforslag ved lov uden ændringer, men samtidig er de bidrag, som er tilføjet af regeringen direkte taget fra parternes egne udspil og dermed et direkte udtryk for det niveau, forhandlingerne befandt sig på, da deres forhandling endegyldigt brød sammen. Regeringen skabte det kompromisernes balancepunkt, som parterne ikke selv kunne levere. Det var på grund af de nye *afstemningsregler*, at konflikten blev en realitet. Medlemsdemokratiet blev revitaliseret ved at gøre risikoen for et nej-flertal reel. Havde man haft de gamle regler, var mæglingsforslaget trods nej-flertallet gledet igenne, men så havde fagbevægelsens ledere måske stået over for et problem, der havde været større.

Ny Fælleserklæring

Forløbet er et udtryk for den tætte forbindelse mellem forhandlingerne i overenskomstsyste­met og den økonomiske politik. Derfor vanskeliggøres overenskomstforhandlingerne, når der ikke er den nødvendige forbindelse og koordinering mellem parterne og regeringen. LO's formand Hans Jensen fremhævede i sin første kommentar til indgrebet, at parterne selv kunne have løst situationen, hvis de havde fået besked om, at regeringen var parat til at give sit bidrag til en forøgelse af rammen ved at fjerne sygeskatten.

Det er vanskeligt at foretage den slags manøvrer midt i en forhandling. Men hvis der var foretaget en koordinering mellem regeringen og parterne i de *trepartsforhandlinger*, netop Hans Jensen ønskede sig forud for forhandlingsstarten, kunne der være skabt en situation, som i høj grad kunnet have lettet forhandlingerne og gjort det muligt for parterne selv at finde en løsning. Problemet var blot i slutningen af 1997 og begyndelsen af 1998, at regeringen var placeret i en vanskelig parlamentarisk situation, hvor den ikke havde tilstrækkelig hand­lefrihed til at sikre den politiske stabilitet, som kunne have styrket parternes forhandlingsmuligheder. Arbejdsgiverne ønskede heller ikke at deltage i andet end uforpligtende drøftelser - måske på grund af repræsentativitetsproblemer i forholdet mellem hoved- og underorganisationer.

For fremover at undgå en gentagelse af et forløb, hvor parterne frasiger sig ansvaret, vil det formentlig derfor være en fordel, hvis det er muligt at sikre nye former for trepartsforhandlinger, som kan medvirke til at give parterne arbejdsro. Fælleserklæringen fra 1987, der var fredsslutningen mellem den daværende Schlüter-regering og fagbevægelsen, og som stærkt har bidraget til den stabile udvikling i den danske økonomiske politik, trænger måske til en efterfølger.

Hovedorganisationernes rolle

LO og DA har i årevis været sat ud på et sidespor på grund af forskydningen i forhandlingssystemet fra det centrale niveau til sektorniveauet og for lønforhandlingernes vedkommende videre ud til det lokale virksomhedsniveau. Med nedstemningen af det sammenkædede mæglingsforslag fik hovedorganisationerne pludselig chancen for at træde ind i deres traditionelle rolle som de to parter, der løser de generelle problemer. Det var naturligt, da der nu skulle findes en løsning, der dækkede alle, Og da det på lønmodtagersiden var praktisk at

få nye spillere på banen i stedet for de forhandlere fra forbund og karteller, der var blevet underkendt af deres medlemmer.

De to hovedforhandlere, den nye LO-formand, Hans Jensen, og DA's nye adm. direktør, Jørn Neergaard Larsen, er begge kommet styrket gennem forløbet. Ikke mindst udadtil er de fremstået med stigende styrke - selv om det måske kan diskuteres, om der ikke kom så meget åbenhed omkring forhandlingerne, at det i sig selv bidrog til at vanskeliggøre processen i retning af et forlig. Det er samtidig et alvorligt nederlag for dem, at de - da det kom til stykket - ikke løste opgaven og fik skabt det forlig, som kunne have befæstet hovedorganisationernes stilling.

Efterfølgende har de to forhandlere begge kritiseret regeringsindgrebet, men deres afdæmpede reaktioner på indholdet viser samtidig en vis tilfredshed med det endelige resultat. Deres umiddelbare reaktioner viste også, at der fortsat var langt til et forlig. Hans Jensen har skarpt kritiseret, at man beskærer pensionsudbygningen i mæglingsforslaget som en del af finansieringen af den ekstra fritid. Jørn Neergaard har erklæret sig tilfreds med, at arbejdsgiverne trak en streg i sandet. De ville under ingen omstændigheder bryde rammen. Men når LO ikke ville give sig på pensionen og DA ikke på rammen, så var der ingen forudsætninger for at nå et forlig, og så kan det være svært at se det reelle grundlag for parternes kritik af regeringen.

Arbejdsgiverne har også efterfølgende udtrykt bekymring over, at indgrebet kan betyde en manglende ansvarlighed blandt fagbevægelsens ledere og hos lønmodtagerne, så der i de kommende år bliver et lønpres, arbejdsgiverne på de enkelte virksomheder ikke kan modstå. Det er en naturlig bekymring - for det er netop her forskellen på et forlig og et indgreb ligger. Kun et forlig mellem parterne kan sikre den legitimitet, som også lokalt kan være garant for den nødvendige ansvarlighed, og dermed den mindst mulige risiko for en ustyrlig lønrisiko.

Det er en præcis analyse, men vel samtidig et udtryk for, at arbejdsgiverne ikke har villet vælge. Enten kunne de fastholde rammen fra mæglingsforslaget som en ubrydelig symbolsk barriere for, hvor meget der kan gives centralt og en markering af nødvendigheden af den økonomiske ansvarlighed. Eller også kunne de have givet sig marginalt på rammen, hvis LO samtidig gav sig på pensionsudbygningen for at sikre det forlig, som kunne give det bedste grundlag for det efterfølgende lønslag i virksomhederne. Arbejdsgiverne valgte det første vel vidende, at der dermed ikke var muligheder for et forlig, og at den nødvendige konsekvens ville være et regeringsindgreb. Men så har arbejdsgiverne under de givne omstændigheder også fravalgt den anden mulighed.

Det kan set udefra være vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang der på henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiversiden har været nogle grupper, som kunne have ønsket sig, at parterne selv havde givet den sidste indrømmelser, som kunne have sikret forliget. Det er lettere at vurdere, at hvis nogen havde haft det ønske - fx de to hovedforhandlere - så er det ikke sandsynligt, at de havde fået lov til at realisere det af deres bagland. Den magtforskydning, der specielt det seneste årti er sket fra hovedorganisationsniveau til sektorniveau, betyder også, at det er de store sektororganisationerne, som fx Dansk Industri og CO-industri, der fastsætter mandaterne og det manøvrerum, forhandlerne har at bevæge sig indenfor.

I en kompliceret og vanskelig forhandlingssituation, som den vi har oplevet i 1998, kan et forlig formentlig kun sikres, hvis man anvender den gamle metode fra jernindustriens forhandlinger i 1980'erne. Her startede hovedforhandlerne med at kigge hinanden i øjnene og spørge: Skal vi nå til et forlig, eller skal vi ikke nå til et forlig? Hvis de gav hinanden håndslag på det første, så var der derefter åbnet op for et reelt slagsmål om indholdet og niveauet, men der var også en vished hos parterne for, at de til sidst ville nå forliget. Og det forlig skulle de nok bagefter få gennemført i deres bagland. Den autoritet og magtposition, der skal til for at gennemføre et sådant forløb, har hovedorganisationernes forhandlere ikke i dag. Og derfor var det nok fra begyndelsen en umulig opgave for dem at løse de problemer, som deres underorganisationer kørte fast i. Ganske vist nåede de et forlig, men det var af en sådan art, at det ikke kunne godkendes af fagbevægelsen medlemmer.

Nye langsigtede rammeaftaler

Forløbet i den sidste fase af overenskomstspillet har således demonstreret, at de to tidligere så dominerende hovedorganisationer ikke af de store sektororganisationer i deres bagland vil få lov til at indtage en ny overordnet position i den danske aftalemodel. Hovedorganisationerne vil formentlig fortsat have en væsentlig koordinerende rolle i overenskomstforhandlingerne og ikke mindst i forhold til det politiske system. Men hovedorganisationerne vil næppe igen kunne indtage deres gamle rolle fra perioden før 1980 som *overenskomstbærende* parter, hvad angår de mere tværgående generelle spørgsmål i forhandlingerne. Det er i dag sektororganisationerne, som fx Dansk Industri og CO-industri, der er de overenskomstbærende i alle spørgsmål, der løses gennem de overordnede rammeaftaler, og den position ønsker disse organisationer at fastholde.

Problemet med de centrale overenskomstforhandlinger, der i anden halvdel af 90'erne har fundet sted næsten hvert år, er, at den ramme, der er til rådighed i en lavinflations økonomi er alt for snæver, netop fordi man har haft held med at decentralisere det meste af lønforhandlingerne ud til virksomhedsniveauet. Der er derfor brug for rammeaftaler af længere varighed, som kan give plads til større forbedringer. Men det bliver næppe med hovedorganisationer i andet end en koordinerende rolle fx vedrørende tværgående spørgsmål som opbygningen af de nye arbejdsmarkedspensioner. Der er også hvad angår de overordnede rammer så store forskelle på sektorerne, at det vil være naturligt, at det er de overenskomstbærende organisationer, med Dansk Industri og CO-industri i spidsen, der kommer til at indgå de nye længerevarende rammeaftaler, som vil kunne skabe ny luft for de centrale forhandlinger.

Forudsætninger for en reform

Problemerne med overenskomstforhandlingerne fra 1995 til 1998 kan ses som et udtryk for en strukturreform, der ikke er blevet realiseret fuldt ud. Kun inden for industrien er strukturen nogenlunde bragt på plads med etableringen af Dansk Industri og CO-industri. I de andre sektorer har man kun taget de indledende skridt inden for bygge- og anlægsområdet og tilsvarende på arbejdsgiversiden inden for service- og transportområdet. Her er fagbevægelsen stadig på det indledende stadium. Den konsekvent gennemførte plan ville betyde, at hele

LO/DA-området kunne dækkes af 3-4 sektorsammenslutninger på hver side. Det er formentlig urealistisk, men nye effektive skridt må tages for at bringe organisationsstrukturen på omgangshøjde med de krav, der vil blive stillet til et forhandlingssystem baseret på nye længerevarende rammeaftaler på sektorniveau. På LO-siden kunne man som tidligere analyser i mandag morgen har påpeget forestille sig en udvikling i retning af en hybrid-struktur med i alt ikke meget mere end 5 store forbund og herunder en effektivisering af overenskomst samarbejdet på de overordnede sektorniveauer. Tilsvarende er nye sammenslutninger nødvendige på arbejdsgiversiden.

Den manglende gennemførelse af strukturreformen har specielt på arbejdsgiversiden bragt ubalance i systemet. En ubalance, der er kulmineret med OK98 og den synligt dominerende rolle på de øvrige sammenslutningers bekostning, som industriens parter indtog. Det var et forhandlingsforløb, der næppe kan gentages, hvis det ikke afgørende skal gå ud over sammenholdet i DA.

Med den sektorbaserede struktur på plads vil der blive større muligheder for, at de øvrige sektorer kan sikre sig en selvstændig forhandlingskompetence. Der er aldrig nogen, der fuldstændigt vil kunne matche Dansk Industri, men de andre sammenslutninger ville blive store nok til i et fortsat koordineret forløb at kunne forhandle så selvstændigt, at de selv kunne løse deres egne problemer sammen med de respektive lønmodtagermodparter. Man kunne forestille sig overvejelser om en genetablering af den form for gruppedeling, der var gældende under overenskomstforhandlingerne i 1961. Det vil sige, at de 4-5 sektorbaserede forhandlingssammenslutninger selv sluttede deres egne aftaler og stemte om dem - uden sammenkædning og formentlig med en i det mindste stærkt begrænset ret til sympatikonflikt.

En afgørende forudsætning for det sektorbaserede system er også, at afslutte gennemførelsen af den *lønreform*, der blev påbegyndt i anden halvdel af 1980'erne, og som har betydet realiseringen af mindstebetaling- eller minimal-lønssystemer for 85 pct. af det samlede LO/DA-område. For at forhindre risikoen for afsmitning fra centralt gennemførte lønforbedringer inden for det resterende normallønsområde er det nødvendigt, at de sidste grupper også kommer over på et mindstebetalingssystem, hvor lønnen fastsættes i forhandlinger på virksomhedsniveau.

Det er trægheden i organisationssystemerne - den konservative tendens i alle etablerede organisationer og institutioner - som har betydet en forsinkelse i gennemførelsen af struktur- og lønreformerne i fuldt omfang. Det er en tendens, der må overvindes, hvis den danske aftalemodel ikke i forlængelse af storkonflikten i 1998 skal ende i en alvorlig krisesituation.

Lokal konfliktret

Med op til 5- eller 6-årige overordnet koordinerede rammeaftaler på sektorniveau, er den daglige interessekonflikt mellem lønmodtagere og arbejdsgivere lagt ud i de enkelte virksomheder. Spørgsmålet er, om et sådant stærkt decentraliseret forhandlingssystem vil kunne fungere, uden at der indføres en fagretligt reguleret lokal konfliktret. Uden en formaliseret konfliktret kan man risikere, at virksomhederne tilbagevendende rammes af overenskomststridige arbejdsstandsninger. En formel konfliktret vil måske derfor være at foretrække, hvis

den styres af organisationerne via det fagretlige system, og hvis der også hersker en begrænsning af mulighederne for etablering af sympatikonflikt.

I et arbejdsmarked, der i stigende grad bliver integreret i en overordnet økonomisk og politisk europæisk sammenhæng, kan der også opstå et problem med, hvordan den frie løndannelse i virksomhederne kan styres, så det eksempelvis ikke fører til en lønstigningstakt, der langt overstiger de tilsvarende stigninger i udlandet. Med realiseringen af ØMU'en vil tendensen til, at lønstigningstakten i de europæiske lande konvergerer med udgangspunkt i niveauet i den tyske industri, formentlig blive forstærket. Virksomhedernes omkostningsramme er bestemt både af indholdet i de centrale rammeaftaler og af resultaterne af de lokale lønforhandlinger, og det kan derfor være svært at se, hvordan den danske aftalemodel på sigt vil kunne fungere uden en vis koordinering - også vedrørende lønspørgsmål - på sektorniveau og på nationalt niveau. Man kan også set fra de nye tendenser i fagbevægelsen sige, at hvis det er rigtigt, at fagbevægelsens medlemmer hellere vil have frihed, uddannelse, omsorgsdage mv. i stedet for løn, hvordan kan man så sikre en fornuftig fordeling, hvis ikke udviklingen i løndannelsen er underlagt en vis form for overordnet styring.

Artikel til Mandag Morgen

FAOS
jd/jsm
7.5.98