

OK 2007:

Fra velfærdsstrategi til kamp om medlemmerne

LO har under OK 2007 udviklet en dobbeltstrategi, hvor fagbevægelsen på en gang skal gå efter realiseringen af den gamle velfærdsreform om forbedret efter- og videreuddannelse, og sikre at sådanne uddannelsesrettigheder eksklusivt reserveres til medlemmerne af de faglige organisationer. Det har bragt de faglige organisationer på kollisionskurs med arbejdsgiverne, der frygter, at områdeprincippet i overenskomsterne undergraves. Det kan også skabe problemer i forhold til samarbejdet med regeringen og Folketingen om uddannelsesreformen – Det politiske system ønsker en reform, der dækker flest muligt, og det strider imod at begrænse rettighederne.

ANALYSE

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Mandag Morgen 26. februar 2007

Lørdag den 17. februar brød forhandlingerne mellem CO-industri og Dansk Industri om et forlig på det retningsgivende industriområde sammen. Og mens dette skrives forsøger parterne fortsat – nu med forligsmandens mellemkomst – at finde en løsning. Om dette er lykkedes i løbet af weekenden, kan ikke siges med sikkerhed på forhånd, men det var i hvert fald en vanskelig opgave, parterne var sat på. For første gang i årtier var der tale om et sammenbrud af principiel karakter mellem parterne i industrien. Situationen tegnede dermed mere alvorligt end under OK98, hvor forløbet endte i storkonflikt. Dengang var det et spørgsmål om antallet af ekstra feriefridage, og selv om økonomi er et alvorligt stridsemne – ikke mindst set fra arbejdsgivernes synsvinkel – er det ikke et principielt konfliktfelt. Det er spørgsmål om mere eller mindre. Lørdag den 17.

februar var sammenbrudskravet spørgsmålet om selektive eller eksklusive uddannelsesrettigheder til fagbevægelsens medlemmer. CO-industri krævede en sådan forbedring, mens DI i skarpe vendinger sagde nej til enhver form for forsøksbehandling mellem de ansatte i DI's medlemsvirksomheder.

Derved var realitetsforhandlinger om de forskellige elementer i overenskomsten blokeret, og det gav i sig selv et sammenbrud. Økonomien var også stadig et stridsspørgsmål i forhandlingerne. DI fandt, at der samlet tegnede sig en for stor økonomisk ramme. Den kunne man måske godt klare i år, men det kunne hurtigt vise sig at blive en for dyr løsning, hvis den øjeblikkelige højkonjunktur vender. Om parterne på dette felt kan finde en løsning var fortsat et åbent spørgsmål ved forhandlingssammenbruddet. Det er bl.a. det, de efterfølgende har overvejet i det videre forløb under forligsmandens ledelse.

Fra løn til uddannelse

Derved er der sket en bemærkelsesværdig drejning i forløbet af overenskomstforhandlingerne. Under optakten i efteråret 2006 og under starten af forhandlingerne i første halvdel af januar 2007 var lønstigninger det altoverskyggende emne – bl.a. i lyset af den buldrende økonomi, stigende beskæftigelse og mediernes historier om lukrative bonusordninger til forskellige topdirektører, synes forventningspresset at være skruet i vejret. Lønmodtagerne skal også have deres andel af de gode tider. Men de seneste uger er billedet vendt. I stedet er spørgsmålet om eksklusive medlemsrettigheder blevet det afgørende emne i den offentlige debat om forhandlingerne.

I den udvikling har LO spillet en væsentlig rolle i at skabe en dagsorden for det videre forløb. LO er kommet til at fremstå langt mere offensivt end normalt under overenskomstforhandlingerne, hvor det er sektororganisationerne, der forhandler selv.

Der har mellem forbundene og LO været enighed om, at efteruddannelse skulle være et væsentligt element i forhandlingerne. Arbejdsmarkedspensionen er ved at være udbygget, og derfor skal styrket kompetenceudvikling nu opbygges som det nye store velfærdsområde i de kollektive overenskomster. Det har især fra LO-ledelsens side været led i en langsigtet velfærdsstrategi, og i den sammenhæng har det drejer sig om forbedringer for alle overenskomstdækkede – organiserede som ikke-organiserede. Synspunktet har været, at fagbevægelsen ved at få indflydelse og tage et medansvar for væsentlige velfærdsspørgsmål kan fastholde og udbygge sin afgørende samfundsmæssige position.

Som et led i den langsigtede strategi har forbedringer af vilkårene for efter- og videreuddannelse også været forberedt grundigt i trepartsdrøftelser med regeringen. En betydelig udbygning af efteruddannelsesrettigheder er endnu et skridt i retning af den øgede bredde i overenskomsterne, hvor arbejdsmarkedets parter – ofte i et samarbejde med regering og folketing – gennem deres kollektive aftaler tager et medansvar og dermed også får indflydelse på velfærdsområdet.

Dobbeltstrategien

Når denne velfærdsstrategi er blevet udviklet til en dobbeltstrategi, der kombinerer udbygningen af efteruddannelsesområdet ved at gennemføre det som eksklusive medlemsrettigheder, hænger det sammen med det tab af medlemmer, som LO-fagbevægelsen har været udsat for især i de seneste fem år.

Hvis vi ser på udviklingen i medlemsforbundene under LO generelt var der fortsat en stigning i første halvdel af 1990'erne, hvorefter tilbagegangen begyndte. Men helt frem til 2002 var der stadig flere medlemmer end i 1990. Det er således først de seneste fem år, at faldet for alvor er sat ind. Fra begyndelsen

af 2002 til begyndelsen af 2007 er LO's medlemstal således gået ned med godt 10 pct.

Det er ikke i sig selv alarmerende, men det er alvorligt nok til, at der må gøres noget her og nu, hvis udviklingen skal vendes. Med menneskeretsdomstolens nej til eksklusivaftaler i begyndelsen af 2006 blev presset forstærket, og de "gule" fagforeninger fik yderligere vind i sejlene. Siden er der i forbundene og i LO gjort overvejelser om, hvordan situationen skal tackles. I forberedelserne af OK 2007 synes det dog at være meget sent, at spørgsmålet om selektive rettigheder er kommet på banen. Det var her, man begyndte at overveje om de nye efteruddannelseskra­v kunne stilles som krav, der alene kom medlemmerne til gode. Så kunne man både sikre velfærdsstrategien og skabe et middel i kampen mod de gule fagforeninger.

Der var bredt i de faglige organisationer en betydelig skepsis i forhold til selektive rettigheder. Generelt er det derfor forblevet synspunktet, at fagbevægelsen vil fastholde aftalerne med arbejdsgiverne som områdeoverenskomster, der dækker alle, fordi man derved forhindrer løntrykkeri. Hvis de uorganiserede bliver væsentligt billigere, så undergraver man situationen for sine egne medlemmer. Derfor var det vigtigt, at eksklusive rettigheder ikke måtte medføre, at områdeoverenskomstens fordele forsvandt. Spørgsmålet var derfor, hvordan et sådant krav kunne formuleres og gennemføres uden negative konsekvenser.

Svaret var ikke så let at finde, men i slutningen af januar gik LO ikke desto mindre i offensiven. Formanden for LO, Hans Jensen udtalte sig via et Ritzau-telegram om mulighederne for selektive rettigheder i medierne mandag den 29. januar. Nu måtte det være slut med gratisternes nasseri. Og få dage senere fredag den 2. februar blev der på det lille, upåagtede bagerområde, der er uden for DA/LO-området, indgået en aftale mellem Bager- og Konditormestrene og NNF, som netop indeholdt en uddannelsesfond forbeholdt medlemmerne af NNF.

Man kan mene, at en aftale for en gruppe på omkring 3.500 lønmodtagere er så begrænset, at den ikke bør have nogen vægt. Specielt da der var tale om en ordning, hvor der kun blev indbetalt 100 kr. per ansat om året. Det var formentlig et udtryk for, at spørgsmålet – måske med LO's mellemkomst – kom med i forliget meget sent i processen, hvor pengene var anvendt til andre formål. Men omfanget af midler kan man jo altid skrue på, og det væsentlige i bagermodellen er, at der indbetales det samme beløb for alle ansatte – organiserede som ikke-organiserede – mens det kun er de organiserede, der kan få andel i de opspar­ede midler. Det betyder, at de ikke-organiserede stadig koster det samme, og derved er risikoen for løntrykkeri fjernet, selv om de organiserede for selektive rettigheder.

På grund af presset på LO-organisationerne er spørgsmålet blevet en del af den interne debat i forbundene. Ikke mindst mange tillidsrepræsentanter har efterlyst nye midler i argumentationen mod de "gule", og for en del af disse tillidsrepræsentanter fremstår de selektive uddannelsesrettigheder som lidt af et columbusæg. Det er derfor et åbent spørgsmål, om det vil være muligt at få medlemmerne til at sige ja til et overenskomstresultat, hvis det ikke rummer en eller anden form for selektive rettigheder.

Dobbeltstrategien går dermed ud på, at man skal fastholde områdeprincippet i overenskomsterne bortset fra det ene spørgsmål, hvor medlemmerne skal have særlige fordele. Holdningen er derfor, at hovedprincipperne i den danske aftalemodel kan fastholdes, og at nyordningen er uproblematisk. Den styrker organisationerne, og det er i virkeligheden også til fordel for arbejdsgiverne, fordi de velordnede forhandlede forhold på de danske virksomheder bygger på en stor opslutning bag organisationerne som det solide grundlag.

Arbejdsgivernes bekymring

Som sammenbruddet i overenskomstforhandlingerne på industriens område lørdag den 17. februar viste, har arbejdsgiverne en helt anden opfattelse.

Det er set fra arbejdsgiverside et i det mindste potentielt systemforandrende krav, og da det ikke i optaksfasen var et emne til drøftelse i sonderingerne mellem de direkte overenskomstparter, virker det generende for arbejdsgiverorganisationerne at blive præsenteret for det nu – specielt fordi arbejdsgiverorganisationerne som udgangspunkt er stærkt betænkelige over for en sådan ændring af det eksisterende overenskomstsystem, der ellers bygger på områdeprincippet, dvs. at alle – både organiserede og ikke-organiserede – i arbejdsgiverorganisationernes medlemsvirksomheder omfattes af overenskomsternes bestemmelser.

For arbejdsgiverne er fordelene ved regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive områdeoverenskomster, at det sikrer arbejdsfreden i overenskomsternes løbetid. Det er samtidig en overskuelig måde at regulere forholdene på, fordi man med aftaler med en enkelt eller nogle få organisationer kan fastsætte løn- og arbejdsvilkår for en hel branche. Områdeoverenskomsten betyder, at det ikke alene er medlemmerne af de faglige organisationer, der har indgået aftalen, som omfattes af dens bestemmelser. Det gælder også de ikke-organiserede medarbejdere på området, dvs. arbejdsgiverorganisationernes medlemsvirksomheder. Med en enkelt forhandling fastsættes rammebetingelserne for alle. Det samme gælder på virksomhedsniveauet, hvor ledelsen kan nøjes med at forholde sig til en enkelt eller nogle få tillidsrepræsentanter, når løn- og arbejdsvilkår konkret skal forhandles inden for overenskomstens rammer.

Frem til 1980'erne, hvor der var langt flere forbund i LO, var det for arbejdsgiverne ofte nødvendigt at forhandle med en række LO-forbund for at få reguleret løn- og arbejdsvilkår, og de enkelte virksomheder var endda ofte nødt til at være medlem af flere arbejdsgiverorganisationer for at være dækket ind overenskomstmæssigt, fordi virksomhederne ofte arbejdede på tværs af de traditionelle brancheskel. Den store reform af DA, der blev besluttet på generalforsamlingen i 1989 og effektueret i de følgende år, hvor arbejdsgiverorganisationerne blev samlet i nogle få store enheder med Dansk Industri i spidsen, havde som hovedformål at gøre op med denne komplekse forhandlingsstruktur. Bestræbelsen gik på at realisere princippet: én virksomhed – én overenskomst.

Det er ikke lykkedes helt, men en væsentlig forenkling har fundet sted, og arbejdsgiverne ønsker ikke at vende tilbage til situationen med de mange overenskomster.

Områdeoverenskomster er grundprincip

Arbejdsgivernes hovedsynspunkt er, at de ønsker at fastholde aftalernes karakter af *områdeoverenskomster*. Det er simpelthen et grundprincip i det danske aftalesystem. For arbejdsgiverne er det vigtigt, fordi det fjerner eller i det mindste begrænser den indbyrdes lønkonkurrence mellem arbejdsgiverne på et bestemt område, og for de faglige organisationer er det vigtigt, fordi det fjerner risikoen for, at uorganiserede lønmodtagere underbyder de organiserede. De faglige organisationer er da også – som nævnt – opmærksomme på, at de ikke skal gøre deres medlemmer væsentligt dyrere end de uorganiserede.

Aftalesystemet er en form for *monopolisering* af reguleringen af løn- og arbejdsvilkår, hvor arbejdsgiverorganisationer og fagforbund sammen indgår kollektive overenskomster for de forskellige brancheområder. Det indebærer, at nye organisationer som hovedregel ikke har mulighed for at tegne overenskomster på områder, der allerede er dækket af kollektive aftaler. Alternative organisationer har søgt at gennembryde denne barriere, men har indtil nu tabt sådanne sager i det arbejdsretlige system. Men vil det stadig være tilfældet, når alle an-

satte på virksomheder inden for et givet overenskomstområde ikke længere vil være omfattet af samtlige bestemmelser i de kollektive aftaler?

Det juridiske spil

Hvis vi med OK 2007 kommer til at se starten på en udvikling, hvor flere og flere af overenskomsternes bestemmelser eksklusivt forbeholdes medlemmerne af de overenskomstbærende organisationer, er det et åbent spørgsmål, om de etablerede organisationers monopol kan fastholdes i længden.

Det er muligt, at der rent juridisk ikke er noget at komme efter, men det kan føre til et stærkt politisk og moralsk pres – jf. også dommen over de danske eksklusivbestemmelser fra begyndelsen af 2006, der ifølge den juridiske sagskundskab på området mere udtrykte en politisk tendens i tiden end de juridiske kendsgerninger.

Professor Jens Kristiansen, den fremmeste arbejdsretlige ekspert i Danmark, har udtalt, at det er i overensstemmelse med gældende regler gennem overenskomsterne at udbygge uddannelsesfonde, der alene kommer medlemmerne til gode. Man kan endda henvise til, at der på nogle overenskomstområder allerede findes sådanne fonde.

Den Kristelige Fagbevægelse har henvist til, at denne form for eksklusivitet er i modstrid med forskelsbehandlingsloven, men det afvises af Jens Kristiansen. Han henviser til, at man ved implementeringen af forbudet mod eksklusivt aftaler omhyggeligt holdt det uden for de almindelige ligebehandlingsbestemmelser og alene holdt sig til et forbud mod forskelsbehandling af ikke-organiserede i forbindelse med ansættelse og afskedigelse i loven om organisationsfrihed. Under ansættelsen skulle der dermed være mulighed for at tilgodese særlige grupper, når blot man ikke dermed direkte forringer vilkårene for andre.

Denne udlægning bestrides ikke direkte, men der er i arbejdsgiverkredse den opfattelse, at det nok i praksis kan blive vanskeligt at skelne mellem urimelig forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse og afskedigelse henholdsvis under ansættelsesperioden. Vurderingen er, at det er et mere speget juridisk spørgsmål, og også her er det en mulighed eller risiko, at de politiske tendenser i tiden kan få indflydelse på vurderingen.

Dertil kommer den komplikation, at aftaler med eksklusivitet og selektive rettigheder ikke er tilladt i den offentlige sektor, og det er problematisk at indføre bestemmelser, som gør vilkårene i de to hovedområder forskellige – specielt i en tid med udlicitering, privatisering mv.

Et lille hjørne

Det kan vise sig, at strategien med at indføre bestemmelser selektivt reserveret for medlemmerne er et tveægget svært – selv om der set fra LO's synsvinkel ikke er nogen grund til bekymringer over, om områdeprincippet skrider, når det kun er et enkelt element, der bliver organisationsbundet.

Hvis et sådant system indføres på de store overenskomstområder, har man måske dermed sikret et effektivt middel, der kan dæmme op mod de "gule" organisationers vækst og igen skabe fremgang for LO-forbundene. Hvis det bliver tilfældet, kan det måske betyde, at sådanne eksklusive rettigheder i længden styrker den danske model. Aftalemodellen er nemlig afhængig af stærke organisationer. Men som det er blevet fremhævet, må sådanne særrettigheder kun udgøre "et lille hjørne" af de kollektive overenskomster – ellers ryger man ud i problemet med risikoen for løntrykkere eller skaber nye problemer.

Spørgsmålet er så, om en udbygning af fonde el. lign. til efter- og videreuddannelse udgør et sådant lille hjørne? Der kan henvises til, at man i nogle overenskomster allerede har etableret uddannelsesfonde, der bl.a. har til formål at

igangsætte projekter, der kan udvikle det faglige område. Disse fonde styres af organisationerne, og man kan bygge videre på dem eller skabe nye efter samme principper. Derved vil de etablerede organisationer have kontrollen med midlerne.

Hvis udbygningen af uddannelsessystemet vil omfatte individuelle rettigheder, kan det være vanskeligere at styre. Så må man som i bageroverenskomsten eksplicit fastsætte, at alene de organiserede har adgang til midlerne. Det er måske også en fordel i slagsmålet med den alternative fagbevægelse, fordi man har behov for tydelige symbolske markeringer af, at det er de etablerede organisationer, der skaffer goderne.

(Det kan i parentes nævnes, at hvis det skulle lykkes for industriens parter at overvinde barrieren mod et forlig – måske er det allerede sket i weekenden 24.-25. februar – så er det en mulighed, at man netop vil bygge videre på den eksisterende Industriens Uddannelsesfond og derved styrke efteruddannelsesindsatsen gennem et system, der kontrolleres af DI og CO-industri. Men det bliver næppe eksplicit med eksklusive medlemsrettigheder. Herved vil der blive tale om et system, der svarer til arbejdsmarkedspensionen, som administreres af industriens parter gennem et fælles selskab).

Arbejdsmarkedspension og uddannelse

Den nye udbygning af uddannelsesområdet, som fagbevægelsen ønsker med OK2007, vil naturligvis også været "et lille hjørne" i den første overenskomstperiode, fordi det er ordninger, der på samme måde som arbejdsmarkedspensionen, da den blev en del af overenskomsterne i 1991, må bygges langsomt op over flere runder.

Derfor kan det i første omgang defineres som "et lille hjørne". Men hvis vi igen sammenligner med arbejdsmarkedspension, så blev der i den første overenskomstperiode fra 1991 til 1993 kun afsat samlet 0,9 pct., hvoraf arbejdsgiverne betalte to tredjedele. Det var i sandhed et beskedent projekt, men pensionsbidraget blev udbygget undervejs, og i den nu afsluttede overenskomstperiode er det samlede bidrag nået op på 10,8 pct. Så er det pludselig noget, der virkelig batter.

Der er ingen, der forestiller sig, at midler til efter- og videreuddannelse skal op på et tilsvarende niveau, men hvis det skal være noget, der batter, så kan man ikke nøjes med en beskeden sum. På sigt kan man måske forestille sig et niveau på omkring 2 pct. til uddannelsesformål. Hvis det realiseres, er det åbent for diskussion, om de overenskomstmæssige midler til efter- og videreuddannelse så stadig kun udgør "et lille hjørne"?

Det kan også være svært i dag at afgøre, hvor udviklingen vil stoppe. Da det gjaldt arbejdsmarkedspensionen var målet 9 pct. af lønsummen, men det er for længe passeret, og der forventes en yderligere udbygning fra det nuværende niveau på 10,8 pct.

Det politiske spil

Det spiller desuden en væsentlig rolle, at spørgsmålet om efter- og videreuddannelse er forberedt gennem en omfattende trepartsforhandling med regeringen. Der er endda indgået en aftale mellem parterne om en udbygning af kompetenceudviklingen. Regeringen har reserveret 1 milliard kr. til formålet under den forudsætning, at overenskomstparterne i forbindelse med OK 2007 i deres kollektive aftaler udbygger rettigheder og midler på dette område.

Det er et eksempel på det øgede samspil, der har udviklet sig mellem overenskomstparterne og det politiske system siden starten af 1990'erne. Fra dette tidspunkt er overenskomsternes bredde blevet udvidet gennem at inddrage en

række velfærdsgoder i de kollektive aftaler. Det gælder som nævnt arbejdsmarkedspension, men herudover andre spørgsmål som løn under sygdom og barselsorlov, sociale kapitler og uddannelse.

Herigennem sikres organisationernes indflydelse på væsentlige velfærdsspørgsmål af betydning for medlemmerne, og fordelene for det politiske system er, at parterne bidrager til at løfte finansieringen. Til gengæld bliver grænserne mellem lovgivning og overenskomster flydende, og det betyder at sådanne spørgsmål som regel bliver underlagt en form for dobbeltregulering, der omfatter både lovgivning og kollektive aftaler. Barselsorlov er et karakteristisk eksempel. Ved lovgivningen gives rettigheder til barselsorlov på dagpenge og i overenskomsterne suppleres med delvis eller fuld løn i barselsperioden.

Efter- og videreuddannelsesområdet er på tilsvarende måde præget af en dobbeltregulering. Det er først og fremmest en offentlig opgave (og en opgave for arbejdsgiverne) at sikre det nødvendige uddannelsesniveau, men hvis niveauet skal hæves for at varetage medlemmernes interesser, og hvis organisationerne skal opnå indflydelse på området, så er der brug for, at de via de kollektive overenskomster påtager sig et større ansvar.

Det har det seneste tiår været et strategisk mål for LO på denne måde at fastholde og udbygge organisationernes og aftalesystemets afgørende position i det danske samfund. Og efter- og videreuddannelse har været det afgørende konkrete område, som skulle skabe et nyt gennembrud.

Derfor har der været en fælles interesse ikke mindst mellem regeringen og LO. Men det kan vise sig at blive problematisk, at realiseringen af denne velfærdstrategi nu bliver blandet sammen med kampen mod de ”gule” organisationer. Det er i forvejen et problem for det politiske system at udvikle samarbejdet med overenskomstparterne, fordi det betyder, at goderne i de kollektive aftaler alene kommer til at omfatte de overenskomstdækkede områder. Lønmodtagere i virksomheder på det ikke-organiserede område, dvs. omk. 250.000, falder umiddelbart udenfor. Det er i modsætning til det politiske systems individuelle lighedslogik, hvor rettigheder gennemført ved lov skal gælde alle.

Sammenstødet mellem det politiske systems individuelle rettighedsprincip og aftalesystemets kollektive kontraktlogik gav under OK 2004 anledning til problemer omkring udvidelsen af løn under barselsorlov. Her måtte parterne acceptere en udligningsordning for deres område og en efterfølgende lovgivning, der udvidede rettighederne til hele arbejdsmarkedet.

Det er klart, at en ændring af overenskomstsystemet i retningen væk fra områdeprincippet og hen mod selektive rettigheder for de organiserede gør denne diskrepans mellem det politiske system og aftalesystemet større. Som udgangspunkt ønsker regering og folketing en generel udbygning af efter- og videreuddannelsesindsatsen, og i det lys er det problematisk, at man indfører rettigheder, som alene kommer medlemmerne af de faglige organisationer til gode.

Om det alligevel kan lade sig gøre i et enkelt spørgsmål, som fx uddannelse, kan ikke umiddelbart afgøres. Fx er arbejdsmarkedspensionen bygget op som et rent overenskomstspørgsmål – næsten uden følgelovgivning. Man har politisk her skønnet, at stort set alle i sidste ende vil opnå en pension på et niveau, der er acceptabelt i forhold til deres hidtidige indkomstniveau, og så var det ikke nødvendigt med følgelovgivning, der udvidede goderne til ikke-overenskomstdækkede områder – bortset fra dobbelt ATP-bidrag til dagpenge-modtagere.

Generelt set kan det derimod fastslås, at udviklingen af velfærdstrategien som et samspil mellem overenskomstsystemet og det politiske system forudsætter mekanismer, der sikrer, at flest mulige vil være omfattet af ordningerne.

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

*FAOS
26.02.07*