

Hierarkiet i det offentlige aftalesystem

FAKTA

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Mikkel Mailand og Nana Wesley Hansen

Det er hovedreglen, at staten lægger linjen i de overordnede spørgsmål ved overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor. Dette gælder ikke mindst den samlede økonomiske ramme. Normalt er det også det statslige områdes forhandlingerne der afsluttes først, men i enkelte tilfælde er det kommunale område gået i front og i 2018 afsluttede det regionale område først. I disse tilfælde har der dog været tale om forlig inden for en samlet økonomisk ramme, der er acceptabel for den statslige arbejdsgiver. Siden 1973 har den statslige arbejdsgiverrollen som hovedregel været forankret i Finansministeriet, der også forvalter den samlede stats udgifter. Under OK21 var det imidlertid Skatteminister Morten Bødskov, som var den statslige chefforhandler. Der var dog også under denne overenskomstfornyelse koordination i forhold til økonomien med Finansministeriet.

Det skal også nævnes, at regeringen styrer kommuner og regioner gennem indgåelse af de årlige økonomiaftale. Hermed lægges loft over handlefriheden – også når det gælder de kommunale og regionale arbejdsgiveres rammer for overenskomstforhandlingerne med lønmodtagernes repræsentanter.

Hierarkiet oppefra og ned

Hierarkiet i det offentlige aftalesystem kan opstilles på følgende måde:

- 1) Det overordnede økonomiske niveau afgøres ved det statslige bord direkte mellem ministeren der varetager den statslige arbejdsgiverrollen og CFU.
- 2) Kommunerne lægger, ud fra den overordnede ramme og reguleringsordningen, linjerne for det kommunale og regionale område i

forhandlinger med Forhandlingsfællesskabet. Der er mulighed for tilpasning i forhold til de særlige forhold i den kommunale sektor.

3) Regionerne, med staten på sidelinjen i RLTN, bindes af de overordnede linjer, der er lagt på det statslige og kommunale område, men kan gennem forhandlinger med Forhandlingsfællesskabet sikre en tilpasning i forhold til særlige regionale forhold.

Det skal understreges, at hierarkiet primært gælder de helt generelle, tværgående spørgsmål som den samlede ramme og reguleringsordningen i forhold til lønudviklingen i den private sektor. I mange andre spørgsmål har der udviklet sig forskellige systemer på de offentlige hovedområder og dermed også etableret en udstrakt frihed til, at parterne kan følge deres egne veje. Det gælder fx væsentlige forhold som lokal løndannelse og samarbejdssystemet. Herigennem har det også været muligt for det kommunale område i væsentlige spørgsmål at lægge linjen. Det gjaldt fx med indførelse af fuld løn under barselsorlov og arbejdsmarkedspension i 1989.

Hierarkiet igennem årene

Frem til og med OK05 var regeringen repræsenteret i Kommunernes Lønningsnævn, hvor de formelle mandater blev givet til forhandlingerne på det kommunale og amtslige område, og hvor den formelle godkendelse af forlig fandt sted. Reelt kunne de kommunale og amtslige arbejdsgiverparter dog – inden for de overordnede rammer – styre deres egne forhandlinger suverænt.

Denne situation blev ændret med kommunalreformen fra januar 2007. Regionerne har en mindre selvstændig status end amterne, hvorimod kommunerne ikke har fået ændret deres position. Det har givet sig udtryk i, at der nu er to adskilte nævn henholdsvis for kommunerne – svarende til det hidtidige system – og for regionerne – med den væsentlige ændring, at statens repræsentant har vetoret. Personalestyrelsen og finansministeren udtalte i 2008, at denne ret kun vil blive brugt under helt ekstraordinære omstændigheder. Men det er ikke desto mindre formelt juridisk en indskrænkning af handlefriheden i Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN).

Ændringerne af lønningsnævnene betyder ikke, at KL i modsætning til Danske Regioner kan agere fuldstændigt selvstændigt. Der foregår en løbende koordinering med den statslige arbejdsgiver, ligesom der på lønmodtagersiden er en gensidig koordinering på tværs af det statslige og det kommunale område. En koordinering som er blevet øget med etableringen af Forhandlingsfællesskabet i 2015 (se herunder).

Til og med OK08 var forhandlingsfællesskabet KTO for lønmodtagergrupperne på det regionale/amtskommunale område den centrale koordinerende modpart for KL og RLTN. Da Sundhedskartellet efter OK 2002 forlod KTO, kom deres realitetsforhandlinger til at foregå i forlængelse af aftalerne mellem KL og KTO samt RLTN og KTO. Det var således KTO, der med de respektive arbejdsgivere, fastlagde de overordnede linjer. Men inden for de dermed

fastsatte rammer kunne fx Sundhedskartellet aftale en tilpasning i forhold til medlemsgruppernes særlige vilkår med arbejdsgiverne.

I optakten til *OK11* var det imidlertid ikke muligt at indgå en fælles forhandlingsaftale for de tværgående forhandlinger med alle medlemmer af KTO på det regionale område. FOA og AC var ikke en del af køreplansaftalen. På baggrund af drøftelser mellem parterne blev man dog enige om så vidt muligt at forhandle fælles tværgående krav sammen – det gjaldt også med Sundhedskartellet. Enhver part kunne dog på et hvilket som helst tidspunkt vælge at udgå af de fælles forhandlinger for et givent emne eller tema.

I optakten til *OK13* lykkedes det derimod de fire forhandlingsfællesskaber at indgå en fælles køreplansaftale. Forhandlinger af alle generelle temaer og generelle aftaler foregik derfor i udgangspunktet i fællesskab mellem RLTN på den ene side og KTO, Sundhedskartellet, AC og FOA på den anden side. Men, som det var tilfældet i 2011, kunne hver af de fire forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden på et hvilket som helst tidspunkt meddele, at de ikke ville indgå i forhandlinger om et generelt tema eller aftale.

Op til *OK15* blev der endeligt etableret et samlet kommunalt og regionalt forhandlingsfællesskab. Kommunale Tjenestemænds Organisation (KTO) og Sundhedskartellet (SHK) etablerede i oktober 2014 Forhandlingsfællesskabet. Der var således kun ét kommunalt og ét regionalt bord til de generelle forhandlinger, hvor Forhandlingsfællesskabet mødtes med henholdsvis KL og RLTN.

Under *OK2018* gjorde samme forhandlingsstrukturer sig gældende som under *OK15*. Under *OK18* var det dog ikke finansministeren, der sad for bordenden ved de statslige forhandlinger, men derimod Minister for Offentlig Innovation, Sophie Løhde. Hun havde dog ikke eget departement og betjentes af Moderniseringsstyrelsen, der hørte under Finansministeriet. *OK18* adskilte sig i øvrigt fra de fleste andre overenskomstfornyelser ved, at det var det regionale område, der – efter en længere tur i forligsinstitutionen – afsluttede først. Det kan ses som afvigelse fra det etablerede hierarki. I 2019, som følge af den megen kritik af den statslige arbejdsgiver op til og under *OK18*, flyttede den nytiltrådte socialdemokratiske regering arbejdsgiverrollen til den nydannede Medarbejder- og Kompetencestyrelse (MEDST) under Skatteministeriet.

Under *OK21* var det første gang, at Skatteministeriet med skatteminister Morten Bødskov, som den statslige chefforhandler på arbejdsgiversiden, der sad for bordenden på det statslige område. Men ellers var der ikke ændret i strukturerne i forhold til *OK18*.

Med SVM-regeringens tiltrædelse i december 2022 blev der igen ændret på den statslige arbejdsgiverside. MEDST bestod, men blev flyttet tilbage til Finansministeriet. Så ved indgangen til *OK24* var setup'et i den statslige sektor tilbage til tiden før *OK21*. Og selvom trepartsaftalen fra 2023 med dens mange elementer, der skulle færdigforhandles under *OK24*, havde hovedfokus på de

kommunale og regionale områder, var hierarkiet ved OK24 det samme som hidtil, med staten i spidsen og det første område, der lukkede de generelle forhandlinger. På de kommunale og regionale områder var strukturerne de samme som ved OK21, men Akademikerne besluttede sig i oktober 2023 for ikke at tilslutte sig Forhandlingsfællesskabets forhandlingsaftale og forhandlede under OK24 alene på de to områder.

Heller ikke op til *OK26* er der lagt op væsentlige ændringer i hierarkiet, men den ene undtagelse, at Akademikerne – der i oktober 2024 besluttede at forlade Forhandlingsfællesskabet – har ladet forstå, at de muligvis kommer til at stå i en situation hvor de ønsker at lukke deres regionale forhandlinger før de kommunale. Det er uafklaret, om det reelt kommer til at ske.

FAOS

1.12.25