

180

FH og Den danske model

**En sammenligning af den offentlige og private sektors
aftalemodeller**

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

Oktober 2020

ISBN 978-87-93320-42-0

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

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



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
Sammenfatning.....	3
1. Indledning	5
2. Forligsinstitution og koordinering	5
2.1 Centrale forskelle i koordineringen	6
2.2 Diskussion og perspektiver	8
3. Det politiske system og aftalesystemerne	11
3.1 Cases på samspillet i den private sektor	12
3.2 Cases på samspillet i offentlig sektor	13
3.3 Opsamling	15
4. Lønssystemer - Decentralisering, aktører, krone vs. procent	15
4.1 Centrale forskelle i lønssystemerne	16
4.2 Status og perspektiver – aktørernes holdninger og nærmeste fremtid.....	17
5. Ny statslig arbejdsgiver	19
5.1 Organiseringen i MEDST	20
5.2 Ny arbejdsgiverpolitik?	21
5.3 Opsamling	24
6. Diskussion af FH's rolle i den offentlige aftalemodel	25
6.1 Nye forhandlingsfællesskaber og grupperinger.....	25
6.2 Mere hovedorganisation, mere sammenkædning	27
6.3 Status quo med små ændringer.....	29
Referencer.....	30
Bilag A: Interviewpersoner	34
Bilag B: Oversigt over det offentlige aftalesystem	35

Sammenfatning

Denne rapport er en sammenligning af centrale forhold i aftalesystemerne i den private og den offentlige sektor. Sammenligningen leder frem til en diskussion af udfordringer og muligheder for FH's fremtidige rolle i det offentlige aftalesystem. Blandt rapportens vigtigste resultater kan fremhæves:

Brugen af Forligsinstitutionen og koordineringen mellem de forhandlende aktører: På det private aftaleområde er det Forligsinstitutionen og sammenkædningen, der sætter rammerne om koordineringen. I den offentlige aftalemodel er det derimod hierarkiet mellem stat, kommune og region, der i samspil med den såkaldte reguleringsordning og de aftalte bindinger internt mellem lønmodtagerkoalitionerne i CFU på det statslige område, der sikrer koordineringen. Koalitionerne i det offentlige aftalesystem er afgørende i koordineringen. Internt i disse balancerer de store velfærdsgrupper hinanden. Det offentlige aftalesystem har ikke de stærke krydsende alliancer mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, som kendes fra industriens område, og som kunne skabe incitament til at øge koordineringen i aftalesystemet.

Lønssystemer: Løndannelsen i den private sektor, der som bekendt er betydeligt mere decentral end i den offentlige sektor, indeholder flere forskellige lønsystemer, mens der for ansatte i den offentlige sektor basalt set kun findes ét lønsystem i flere varianter. Der er større dele af den private end af den offentlige sektor, hvor medarbejderen selv forestår forhandlingerne, mens der i den offentlige sektor er større dele, hvor fagforeningernes lokalafdelinger spiller en direkte rolle i forhandlingerne end i den private sektor – omend tillidsrepræsentanten også i den offentlige sektor i langt oftere grad er hovedaktør. Endvidere aftales lønstigninger i den private sektor som krone-øre stigninger, mens de i den offentlige sektor aftales som procentuelle stigninger. Endelig er lønsystemerne, især decentraliseringsgraden og krone-øre vs. procent, i højere grad til debat i den offentlige end i den private sektor.

Samspillet mellem aftalesystemerne og det politiske system: Forskellige typer af samspil, såsom forum-shopping, åbne og lukkede forsøg på påvirkning, og dobbeltregulering, foregår både i den private og den offentlige sektor inden for forskellige faser. Men der er under selve beslutningsprocesserne flere eksempler på, at aktører fra det ene system forsøger at påvirke aktører fra det andet system under selve beslutningsprocessen i den offentlige sektor. Det er ikke nogen tilfældighed, men en illustration af det offentlige aftalesystems grundlæggende politiske karakter.

Ny statslig arbejdsgiver: Denne del af analysen vedrører kun den offentlige sektor. Det nye MEDST minder organisatorisk om de arbejdsgiverenheder, som eksisterede forud for det stærkt kritiserede MODST, men enheden hører nu under Skatteministeriets ressort. En ny arbejdsgiverpolitik med fokus på respekt og dialog både internt og eksternt i forhold til lønmodtagerne er et højt prioriteret politisk mål. Der er etableret mere strukturerede dialogprocesser med eget bagland, lønmodtagerorganisationerne og arbejdsgiverkollegaer. MEDST vil også forsøge at koordinere mere systematisk med de andre arbejdsgiverpartier end tidligere med henblik på i samarbejde at sætte retning i aftaleforhandlingerne.

Scenarier for FH: Afslutningsvis diskuteres forskellige udviklingsscenarier – nogle mere sandsynlige end andre - for det offentlige aftalesystem og FH's potentielle rolle heri: 1) Nye grupperinger internt i Forhandlingsfællesskabet, der i højere grad samler FH organisationerne. 2) Nye forhandlingsfællesskaber, der i højere grad matcher hovedorganisationer. 3) FH indtager en rolle lignende den FTF havde under OK18. 4) FH indtager en mere aktiv rolle med udgangspunkt i erfaringerne fra LO's rolle under OK18. 5) Sammenkædning på tværs af de tre sektorer. 6) Sammenkædning anvendt inden for et eller to hovedområder. 7) Status quo med meget små ændringer.

1. Indledning

1. januar 2019 blev Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) dannet. Dermed fik vi i Danmark en ny hovedorganisation, der i høj grad spænder over både det private og det offentlige arbejdsmarked. Sammen med det turbulente forløb under overenskomstfornyelsen på det offentlige arbejdsmarked i 2018 (OK18), har det skabt en interesse i FH for en diskussion af de muligheder og udfordringer, det stiller organisationen overfor.

På FAOS har vi taget imod en invitation til at gennemføre en analyse, der kan danne baggrund for denne diskussion. Vi har valgt at løse opgaven ved struktureret og kortfattet at sammenligne tre centrale forhold inden for arbejdsmarkedets aftalesystemer, der gør sig gældende i både den private og offentlige sektor: For det første brugen af Forligsinstitutionen og koordineringen mellem de forhandlende aktører. For det andet lønsystemer. Og for det tredje samspillet mellem aftalesystemerne og det politiske system. Herudover har vi analyseret dannelsen af en ny statslig arbejdsgiverorganisering i 2019 på det offentlige område. På baggrund af de fire analyser diskuterer vi forskellige udviklingsscenarier for aftalesystemet på det offentlige område og FH's potentielle rolle.

Kilderne til rapportens analyser omfatter tidligere publikationer fra FAOS, andre forskningspublikationer og ekspertbidrag til analyse af aftalesystemerne i Danmark, dokumentstudier, statistiske opgørelser fra arbejdsmarkedets parter samt et antal interviews med nøglepersoner fra det private og den offentlige sektors aftalesystemer (se bilag A).

Rapportens fire analyser har haft forskellige tilblivelsesprocesser. Afsnit 2 'Forligsinstitutionen og koordinering' og afsnit 4 'Lønsystemer offentlig og privat' er stærkt forkortede versioner af rapporter udgivet i august 2020 – henholdsvis Hansen (2020) og Mailand (2020). For yderligere kildehenvisninger henvises til de to rapporter. Derimod er afsnit 3 'Samspillet mellem det politiske system og aftalesystemerne' og afsnit 5 'Ny statslig arbejdsgiver' skrevet særligt til nærværende rapport.

2. Forligsinstitution og koordinering

Dette afsnit er en komparativ analyse af *fagforeningernes samspil med Forligsinstitutionen*, og af hvordan *fagforeningerne koordinerer* i henholdsvis den private og offentlige sektor i forbindelse med overenskomstforhandlinger i Danmark. Forligsinstitutionen er den centrale mæglingsinstans i overenskomstforhandlinger i Danmark, men institutionen anvendes meget forskelligt i aftaleforhandlingerne på de to sektorområder. Nedenfor diskuteres betydningen af disse forskelle for, hvordan fagforeningerne koordinerer internt og bygger koalitioner med henblik på at stå stærkest muligt i aftaleforhandlingerne.

Forskning har vist, at Forligsinstitutionen i tæt sammenspil med hovedorganisationerne på det private område (DA og FH) har en afgørende *koordinerende rolle* i den danske aftalemodel og sikrer stabilitet i

forhandlingssystemet og i løndannelsen på det private aftaleområde. I sammenligning med andre landes aftalemodeller er den danske model endda særlig god til dette (Ibsen 2016). På det private aftaleområde har man ikke haft en større konflikt i forbindelse med sektoroverenskomstforhandlinger siden 1998. Den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor industrien forhandler først og lægger niveauet for løn og udvikling i arbejdsvilkår, er et godt eksempel på en klassealliance på tværs af fagforeninger og arbejdsgivere, der har en stærk interesse i at sikre fortsat stabilitet og fleksibilitet i løndannelsen (Traxler et al. 2008; Ibsen 2016: 290-291).

Da løndannelsen reelt finder sted på det private område, har stabiliteten her også direkte betydning for det offentlige aftalesystem. Men der har ikke været samme grad af stabilitet og fravær af konflikter på det offentlige område. Perioden fra 2008 til 2018 har budt på flere konflikter, og det meget specielle forhandlingsforløb i 2018, hvor samtlige forhandlinger på det offentlige område brød sammen, gjorde, at alle forhandlingsområderne for første gang endte i Forligsinstitutionen (Hansen og Mailand 2019; Høgedahl 2019).

Dansk forskning har peget på, at strejker i den offentlige sektor i Danmark ikke på samme måde som på det private område er en lønkamp mellem kapital og arbejder, men derimod handler om omfordeling af goder mellem faggrupperne. Det offentlige aftalesystems koalitions karakter har historisk skabt et princip, der tilsiger, at det ikke er muligt gennem konflikt at opnå mere end de organisationer, der har indgået forlig (Due og Madsen 2009: 298). Dette princip underbygger stabilitet i lønudviklingen og i aftalesystemet på det offentlige område. Men historien viser samtidig, at koalitionsstrukturene udfordrer muligheden for at etablere solidaritet på tværs af fagforeninger og således måske er med til netop at øge konfliktniveauet (Scheuer et al. 2016).

2.1 Centrale forskelle i koordineringen

I aftaleforhandlinger på det private område er industrien nøgleforhandlingsområdet. Her landes gennembrudsforliget, der sætter niveauet for omkostninger og lønudvikling i Danmark. I samspil hermed er det Forligsinstitutionen og sammenkædningen, der er de afgørende institutioner, som sætter rammerne for koordineringen i de resterende forhandlinger på det dominerende DA/FH område. Hovedaftalen mellem DA og FH sikrer hovedorganisationerne en afgørende rolle i koordineringen.

I den offentlige aftalemodel er forhandlingsstruktur og -proces ganske anderledes. Forhandlingshierarkiet mellem stat, kommuner og regioner sikrer – i samspil med den såkaldte reguleringsordning og de aftalte bindinger internt mellem lønmodtagerkoalitioner i CFU på det statslige område – at niveauet på industriens område får direkte betydning for den økonomiske ramme på det offentlige område, og at alle forhandlinger på det offentlige område koordineres inden for denne ramme.

På det private område er forhandlingsmodellen decentraliseret, mens forhandlingerne på det offentlige område er mere centraliserede. Dette præger også organisationsstrukturen på det offentlige område, hvor der forhandles via flere koalitioner i form af forhandlingsfællesskaber (Due og Madsen 1996). Koalitionerne har en lang historie og er grundet lønhierarkiet struktureret omkring grupper med tilnærmedesvis samme uddannelsesniveau. Derudover er

de struktureret ift. arbejdsgivernes organisering i tre offentlige sektorer (stat, kommuner og regioner), hvor nogle lønmodtagergrupper dominerer mere end andre. Se figuren i bilag B for et overblik over det offentlige aftalesystems organisationer og forhandlingshierarki.

Den formelle koordinering mellem fagforeningerne foregår på det offentlige område inden for forhandlingsfællesskaberne CFU og FF. Disse organisationer har langt mindre sekretariater og mindre analytiske ressourcer end fx FH. CFU og FF er dog vigtige fora for vidensdeling og koordinering. Det er blandt andet her, man koordinerer omkring den økonomiske ramme for forhandlingerne. FF og CFU fungerer dog noget forskelligt (for uddybning se Hansen 2020).

Forhandlingsaftaler og bindinger i det offentlige

Ved indgåelsen af forlig foregår den afgørende stillingtagen til de generelle forlig også inden for forhandlingsfællesskaberne CFU og FF. I denne og den efterfølgende afstemningsprocedure er der en afgørende forskel med stor betydning for koordineringen på det offentlige aftaleområde: I CFU kan man ikke trække sig ud af forhandlingsaftalerne undervejs. Men når forlig er landet er det OAO-S, SKAF (dvs. CO10/LC) og Akademikerne, der skal godkende overenskomstresultatet, før det er gyldigt. I denne fase er der altså indbygget en vetoret. Men inden for de tre organisationer fordres der enighed. Enkelte organisationers nej til et forlig får på denne måde ikke betydning for udfaldet, såfremt majoriteten ønsker forliget. Dette har historisk fungeret som en slags indbygget sammenkædning og sikret forlig på statens område, hvorved den økonomiske ramme bliver lagt med betydning for de resterende forhandlinger og områder, der eventuelt måtte havne i Forligsinstitutionen. CFU's afstemningsproces er således med til at sikre koordinering ift. lønudviklingen på det offentlige område.

Formelt indgår CFU forlig med de statslige arbejdsgivere, der så overføres til Akademikerne, som indgår eget forlig for deres overenskomstsansatte medlemmer. Målt på samlet antal ansatte og lønsum er Akademikerne dog langt større på statens område end OAO-S og SKAF.

I FF er der ikke de samme bindinger i forhold til de indgåede forhandlingsaftaler. FF's medlemsorganisationer kan vælge at forlade FF undervejs i forhandlingerne og efter indgåelsen af forlig, hvis der er nej-flertal blandt medlemmerne – også selv om der både i valggruppen og i FF samlet er et ja-flertal. Dette er sket mange gange og har ført til en række partielle arbejdsmarkedskonflikter. At organisationer har meldt sig ud af forhandlingsaftalen i FF (tidl. KTO) har næsten altid haft sit udgangspunkt i forskelligartede interesser i forhold til lønkrav (Due og Madsen 2009; Jacobsen og Pedersen 2010; Scheuer et al. 2016).

Det har dog gentagne gange vist sig stort set umuligt at bryde afgørende med normen om lighed i løndannelsen inden for det eksisterende lønhierarki (Jacobsen og Pedersen 2010, 70-71; Due og Madsen 2009). I forbindelse med udfordringer i forhandlingerne under OK08 blev der talt om et 'kontrolleret frirum' inden for hvilket, der kunne opnås en vis skævdeling til fordel for enkelte grupper (Due og Madsen 2009). En sådan skævdeling tilvejebragtes også ved OK02, dog uden at det blev anvendt. Ved OK11 og OK13 var den økonomiske ramme så smal, at skævdeling ikke var aktuelt. Ved OK15 lå der en

skævdeling i projektet 'Fra ufaglært til faglært', der dog faldt til jorden. Frirummet blev aktuelt igen ved OK18, der grundet samspillet mellem fagforeningernes internt aftalte skævdeling og KL's ønske om at skabe en rekrutteringspulje til visse grupper resulterede i den største skævdeling i nyere tid.

Brug af sammenkædning i det offentlige

Sammenkædning bruges langt sjældnere på det offentlige område end på det private. Som oftest er det enkeltgrupper, der havner i Forligsinstitutionen. Ifølge forligsmandsloven er det hovedorganisationerne, der koordinerer, men reelt er forhandlingskompetencen og koordinering, når organisationerne på det offentlige område er i Forligsinstitutionen, blevet overdraget til hovedforhandlerne for det pågældende område (Andersen og Ilsøe 2015). Under OK18 understregede LO's bemyndigelse dog, at forligsmanden fortsat kunne rådføre sig med LO-formanden, hvilket også skete og havde en vis betydning for forløbet (Hansen og Mailand 2019).

Forhandlingsprocessen i Forligsinstitutionen under OK18 endte med forlig på alle tre hovedområder, der kunne sendes til afstemning blandt medlemmerne på almindelig vis, og der blev ikke brugt sammenkædning. Det var især LC og 3F, der ønskede almindelig afstemning blandt medlemmerne. Urafstemningen endte med store ja-flertal, og sammenkædningen ville derfor ikke have gjort nogen forskel (Hansen og Mailand 2019).

Derimod anvendte forligsmanden sammenkædningsreglen under forhandlingerne ved OK02, da de brød sammen på hele det kommunale område på grund af uenighed om rammen for det Ny lønsystem (Due og Madsen 2002; Jørgensen 2003). Internt var lønmodtagerorganisationerne ikke enige i det kompromis man opnåede. Ved urafstemningen gav de ansatte i amter og kommuner forligsmandens mæglingsforslag lige akkurat stemmer nok til at forslaget blev vedtaget, men afstemningen resulterede i store diskussioner i flere organisationer. I DSR og DLF var der fx markante nej-flertal (Jørgensen 2002; Due og Madsen 2009). Læren blandt de offentlige lønmodtagerorganisationer var på den baggrund, at man havde brug for at justere koordineringen inden for rammerne af KTO (nu FF), men også at man så vidt muligt skulle undgå sammenkædning.

2.2 Diskussion og perspektiver

Forligsinstitutionen og den rituelle brug af sammenkædning på det *private område* har en række vigtige effekter. Helt overordnet har sammenkædning og traditionen med, at industriens forhandlinger agerer spydspids fire væsentlige fordele. For det første reduceres risikoen for konflikt og systemet stabiliserer hermed det danske aftalesystem. For det andet gør Forligsinstitutionens fremsættelse af mæglingsforslag og sammenkædning det muligt at løfte byrden om forlig fra skuldrene af de decentrale forhandlere, når interesseforskellene er store og forlig svært opnåelig.¹ For det tredje sikrer sammenkædningen, at uanset om parterne i forligsfasen opnår forlig eller ej, så opnår arbejdsgiver eller

¹ Dette gælder dog ikke de decentrale forhandlere på industriens område, der indgår gennembrudsforliget. Her vil manglende forlig jo i høj grad besværliggøre hele sammenkædningsprocessen.

fagforbund hverken mere eller mindre end de ændringer i løn og vilkår, der er blevet fastsat i gennembrudsforliget på industriens område. Sammenkædningen stabiliserer således løndannelse og omkostningsniveau. For det fjerde beskytter sammenkædningen lønmodtagere i sektorer, hvor fagbevægelsen er mindre godt organiseret og derfor ville stå svagere i en mulig konflikt. Der er med andre ord også en indbygget solidaritet mellem sektorerne i sammenkædningen (se 3F Formand Per Christensen citeret hos Petersen 2017).

Der er dog også ulemper forbundet med sammenkædning. Blandt lønmodtagerne på det private område har sammenkædningsreglen været kritiseret for at være 'udemokratisk', da enkeltområder kan stemme nej og alligevel blive påtvunget mæglingsforslaget ved et samlet ja (Andersen og Ibsen 2017). For det andet er den blevet kritiseret for manglende legitimitet i forhandlinger på de forskellige brancheområder, når DA underkender aftaler, som ikke ligger inden for de i arbejdsgiverfællesskabet aftalte rammer. Dette er dog primært en kritik rettet mod DA's interne koordinering og ikke mod sammenkædning som sådan (Andersen og Ibsen 2017). For det tredje udfordrer traditionen med at binde forhandlingerne sammen ved sammenkædning til tider forhandlerne, når de skal oversætte resultaterne fra gennembrudsforliget til egne sektorområder. Internt i både arbejdsgivere og fagforeninger diskuteres det også jævnlige, om forhandlerne er kreative nok i 'oversættelsen' af industriens forlig.

Historisk har det *offentlige aftalesystem* strukturelt og processuelt udviklet sig ganske anderledes end det private. Forhandlingsfællesskaberne sikrer vidensdeling og koordinering af krav, men koordineringen er væsentligt mindre centraliseret på det offentlige område. Fraværet af en stærk central koordinering, en rituel brug af Forligsinstitutionen og sammenkædning øger risikoen for konflikt på det offentlige aftaleområde. Disse forhold stiller også enkeltorganisationer svagere såfremt arbejdsgiverne ønsker et gennemføre en frigørelseskonflikt svarende til lærerlockouten i 2013.

Det offentlige aftalesystem og fraværet af, at en stærk sektor 'går foran', skaber dog samtidig et større frirum for, at de enkelte organisationer på det offentlige område kan skabe deres egne løsninger ved forhandlingsbordet, som potentielt gavner deres medlemmer. Desuden kan man diskutere om de meget velorganiserede fagforeninger på det offentlige område, med høj medlemsorganisering og TR dækning, har brug for og ville acceptere, at et enkelt fagområde eller en enkelt sektor skulle gå foran i forhandlingerne på samme måde, som industrien gør det på det private område, og ville acceptere den medfølgende sammenkædning. Dette har fx vist sig svært i bl.a. den svenske model (Schmidt et al. 2018). Der er heller ikke tale om samme afhængighedsforhold, eller måske rettere interessesammenfald, mellem fagforeninger på sektorområderne i det offentlige, da man ikke har decentraliseret løndannelsen i samme udstrækning som i den private sektor (Mailand 2020). Det udbredte mindstebetalingsystem på det private aftaleområde giver således de svagere lokalt organiserede sektorer incitament til at støtte op om den velorganiserede industri som frontløbere i de centrale forhandlinger, hvor de kan løfte løn og arbejdsvilkår centralt på vegne af alle grupper.

En mulig løsning herpå kunne være at skabe større fleksibilitet i løndannelsen gennem en decentralisering af lønsystemerne i det offentlige. Men det offentlige aftalesystem har ikke de stærke krydsende alliancer mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, som kendes fra industriens område, og som kunne skabe incitament til at øge koordineringen eller decentraliseringen i aftalesystemet.

Selvom der ikke i den offentlige sektor er en stærk delsektor, der går foran, så er staten i kraft af forhandlingshierarkiet, og afstemningsprocessen inden for CFU, det forhandlingsområde, der sætter den økonomiske ramme med god armlængde til de store selvbevidste velfærdsgrupper på det kommunale og regionale område. Hverken de kommunale arbejdsgivere eller de dominerende forbund på det kommunale og regionale område har dog stor interesse i, at staten bliver styrende i andre henseender i overenskomstforhandlingerne. Dels er der stor forskel på arbejdets karakter på tværs af de tre sektorer, der kræver fagspecifikke drøftelser, dels er der som ovenfor nævnt ikke tale om samme decentralisering af aftalesystemerne ift. løn, arbejdstid mv., der gør det relevant med en fælles stærk trendsætter. Desuden har det flere gange vist sig, at staten kan have svært ved at lave gennembrud i overenskomstforhandlingerne. Kommunerne har således gået foran ift. arbejdsmarkedspension, løn under barselsorlov og Ny løn mv. (Due og Madsen 2009:15). Skulle staten agere trendsætter i forhandlingerne, må den også vise, at den kan levere resultater.

Der har også været overvejelser om, hvorvidt kommunerne er i stand til at sætte retningen for de andre forhandlinger. Det er dog svært at forestille sig, at KL og FF, eller enkelte organisationer indenfor FF, kunne etablere en form for tværgående klassealliance svarende til den, parterne har på industriens område. Viljen og muligheden mellem parterne på begge side af bordet til at løse problemer ud over egen sektor findes ikke i samme udstrækning på det offentlige område som hos industrien på det private område. KL kan ikke sætte retning for økonomi og forvaltningspolitik over for staten. De kan således ikke garantere lønmodtagerne i en evt. tværgående koalition, at kunne påvirke arbejdet med at rydde knaster af vejen på andre aftaleområder via deres interne arbejdsgiverdialoger. At sætte kommunerne i front ville også kræve en langt stærkere koordinering og binding af de enkelte organisationer indenfor FF, i lighed med den koordinering man har i CFU, såfremt en sådan forandring skulle have en konfliktløsende karakter.

Som nævnt er reguleringsordningen afgørende for styringen af lønudviklingen i det offentlige. Ved hver overenskomstrunde stiller de offentlige fagforeninger traditionelt krav om en reguleringsordning. Med jævne mellemrum opstår der dog diskussioner om, hvorvidt man ønsker ordningen. De statslige arbejdsgivere har i perioder været kritiske over for ordningen, da den ikke tager udgangspunkt i produktiviteten, men giver automatiske lønstigninger, uden at fagforeningerne har skulle kæmpe for dem ved forhandlingsbordet (Mailand 2014: 36). Nogle fagforeningerne er derimod kritiske, fordi reguleringsordningen stærkt underbygger princippet om, at man ikke kan opnå løn ud over det opnåede ved de generelle forlig. Opnår nogle grupper mere end den fastsatte økonomiske ramme, kan det nemlig betyde mindre udmøntning fra reguleringsordningen for alle grupper (Due og Madsen 2009). Med udgangs-

punkt i det ligelønsproblem, som SHK (Sundhedskartellet) mener de har, stillede SHK fx ikke krav om en reguleringsordning ved OK05 og OK08, men fik den alligevel da de andre organisationer havde stillet krav herom (Due og Madsen 2009). Hovedparten af de offentlige lønmodtagergrupper har dog i de senere år ønsket reguleringsordningen, da lønudviklingen i det private ofte løber foran den offentlige sektors lønudvikling. Det er da også sigtet med ordningen at undgå at skabe unødigt lønkonkurrence mellem sektorerne med et A og et B hold. Man kan også sige, at der er en indbygget solidaritet i reguleringsordningen, som sikrer alle grupper ens lønudvikling.

3. Det politiske system og aftalesystemerne

Der stilles sjældent spørgsmål ved, at både lovgivning og kollektive aftaler bidrager til den danske model, men det er en udbredt opfattelse, at politikere så vidt muligt bør holde sig fra indblanding og påvirkning af de kollektive aftaler, da parterne selv er de bedste til at skrue disse sammen.

Særligt de konfliktfyldte overenskomstfornyelser i den offentlige sektor ved OK13 og OK18 har tematiseret samspillet mellem det politiske system og aftalesystemerne. De offentlige aftaleforhandlinger er kendetegnet ved et tæt samspil med det politiske system og har grundlæggende en politisk karakter, hvilket også betyder, at nogle forhandlere udviser en form for tolerance for, hvad andre forhandlere betegner 'utidig politisk indblanding'. Den private sektors aftalesystem er mere reelt adskilt fra det politiske system. Det sker dog både i det offentlige og private aftalesystem, at organisationer rækker ud efter politikere – såkaldt forumshopping.

Forumshopping er kun én form for samspil. Det konkrete samspil mellem det politiske system og aftalesystemet i henholdsvis offentlig og privat sektor er langt mere komplekst. Det er temaet i dette afsnit. Samspillet foregår i forskellige faser og på forskellige måder:

A) Før selve beslutningsprocessen (dvs. selve overenskomstforhandlingen eller selve den politiske forhandling) går i gang, er der mulighed for at *forumshope* ved at forsøge at flytte beslutningen til en anden beslutningsarena (se fx Due & Madsen 2009). B) Under selve beslutningsprocessen kan aktørerne fra det ene system forsøge at *påvirke en beslutningsproces i det andet system*. Disse forsøg på påvirkning kan foregå *åbent* (i offentligheden og via medierne) eller *lukket* (uden for offentligheden) (Hansen & Mailand 2019). C) Endelig kan der i tilfælde af '*dobbeltregulering*' (når et område reguleres af både lov og aftale) være tale om, at selve lovreguleringen i sin færdige form påvirker kommende aftalereguleringer – eller vice-versa (fx Due & Madsen 2006). Dobbeltreguleringen kan være *ukoordineret*, men har regeringen og parterne *koordineret* den, er der bedre muligheder for undgå utilsigtede konsekvenser (Mailand 2008).

Nedenfor gennemgås seks kendte og mindre kendte cases, der illustrerer de forskellige typer af samspil. Formålet er ikke at afgøre, hvornår samspillet er legitimt eller illegitimt, men at vise spændvidden i samspillet i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Tre cases er fra det private arbejdsmarked (og

arbejdsmarkedet generelt) og tre fra det offentlige. Præsentationerne er af pladmæssige hensyn meget korte, men der findes længere FAOS-analyser af næsten alle cases i diverse FAOS-publikationer. 'Aldersgrænsen' på anvendte cases er sat til 15 år, hvilket har udelukket interessante cases om arbejdsmarkedspensionerne (AMP) (Due & Madsen 2003) og om ny barselslov 2001 og dens opfølgning under OK04 (Due & Madsen 2006). Pladmangel har yderligere udelukket cases om familie-arbejdslivskommissionen 2004 (Mailand 2008) og OK18 (Hansen og Mailand 2019).

3.1 Cases på samspillet i den private sektor

Trepartsaftale 2005 og efteruddannelsesfonde OK07 – koordineret dobbeltregulering: Efteruddannelsesområdet er et klassisk område for dobbeltregulering i Den danske model. Regelsættet og finansieringen er langt hen af vejen lovreguleret (med eller uden foregående trepartssamarbejde), men overenskomsterne spiller i stigende grad en rolle for både efterspørgsel og finansiering af efteruddannelsen. I 2004, da Fogh-regeringen forlod sin parts-skeptiske linje, inviteredes parterne med i et trepartsudvalg om efteruddannelse. Samarbejdet i trepartsudvalget resulterede i 2006 i et slutdokument og en udlægning fra statsministerens side i retning af, at regeringen ville investere flere penge i efteruddannelse, hvis parterne også selv bidrog. Fogh refererede i den forbindelse direkte til, hvordan AMP var blevet udbygget i starten af 1990'erne. Men der lå også mellem linjerne, at manglende partsopbakning kunne føre til ensidige regeringstiltag. DI og CO-industri tog imod invitationen, da de under OK07 oprettede uddannelsesfonde, der hurtigt spredte sig til andre områder. Som med AMP blev der startet beskedent ud, men ideen var at udbygge fondene gradvist. Med efteruddannelsesfondene fulgte parterne op på et andet vigtigt uddannelsesstiltag, nemlig retten til 14 dages betalt efteruddannelse fra OK04 (Due et al 2009; Mailand et al. 2008).

Forløbet frem mod etableringen af uddannelsesfondene kan ses som et eksempel på en vellykket og koordineret dobbeltregulering, ligesom det illustrerer, at det hjælper på parternes inddragelse hvis de 'har penge med hjemmefra'. I øvrigt blev trepartsaftalen efter lidt tøven gentaget på offentlige arbejdsmarked, og den blev fulgt op med efteruddannelsesmidler ved OK08 på det offentlige arbejdsmarked (ibid.)

Lovregulering af arbejdsmigration og byggeriets overenskomster 2007-14 – koordineret dobbeltregulering og beskyldninger om forumshopping: Denne case adskiller sig fra de øvrige ved at strække sig over et længere forløb. Øst-udvidelserne i 2004 og 2007 gjorde arbejdsmigration til et kontroversielt politisk spørgsmål med beskyldninger om løndumping, dårlige arbejdsvilkår og unfair konkurrence, ikke mindst inden for byggeriet, hvor disse emner har stået centralt. Reguleringen af området har i perioden vekslet mellem lovregulering, ofte baseret på trepartssamarbejde, og aftaleregulering. Førstnævnte inkluderer bl.a. Laval-loven fra 2008, der i kølvandet på den såkaldte Laval-dom regulerer konfliktgrundlaget for udstationerede virksomheder samt det såkaldte RUT-register fra 2010 over udstationerede arbejdstagere. Sidstnævnte udgøres ikke mindst af overenskomstfornyelserne i byggeriet. Ved OK07 blev parterne bl.a. enige om 'tilpasningsforhandlinger', der skulle give fagforeningerne mulighed for at påpege problemer og se dokumentation for løn- og ansættelsesvilkår, og

lempe adgang til AMP for at modvirke incitamentet til at ansætte migrantarbejdere. Ved OK10 måtte fagforeningerne frafalde kravet om kædeansvar og skiftede spor til at arbejde for det ad politisk vej. Til gengæld lykkedes det at få tilpasningsforhandlingerne gjort til såkaldte '48-timers møder', der skulle afholdes inden for to døgn med skærpede dokumentationskrav for overholdelse af overenskomsterne. Hvor OK07 og OK10 således kunne fremvise resultater ift. social dumping, blev kædeansvar og ændringer i lønsystemet, for at højne lønnen for arbejdsmigranter, afvist ved OK12, og ved OK14 blev det kun til marginale ændringer på området. Under SRSF-regeringen 2011-14 havde social dumping stor politisk bevågenhed, hvilket gjorde, at fagforeningerne øjnede nye muligheder for at få deres mål på arbejdsmigrationsområdet indfriet, men medførte beskyldninger fra arbejdsgiverside om forumshopping (Arnholz og Andersen 2015).

Arbejdsmigrationscasen spænder over forskellige former for samspil. Men generelt har koordineret dobbeltregulering præget store dele af forløbet. Trepartsamarbejde anvendes i stor udstrækning, og det modvirker ukoordineret dobbeltregulering. Men i de senere år har området også været præget af beskyldning om forumshopping, og de sparsomme resultater fra OK12 og OK14 er fortsat.

Trepartsaftale om flygtninge 2016 – en form for forumshopping og koordineret dobbeltregulering: Under vagkampen i 2015 lovede Lars Løkke trepartsforhandlinger, hvis han kom til magten. Det var egentlig planen, at trepartsforhandlingerne skulle have handlet om noget andet, men en aftale om flygtninge blev af regeringen gjort til forudsætning for følgende trepartsforhandlinger om de emner, som parterne prioriterede. Som ofte i den slags forhandlinger var processen op til den egentlige forhandlingsstart vigtig. Her udspillede sig en debat om den, for parterne, uacceptable indslusningsløn som løsning på integrationsudfordringen – en debat, de fleste partsorganisationer opfattede som et upassende og orkestreret forsøg på at sætte parterne under pres. På trods af problemer med at skabe opbakning internt i fagbevægelsen, lykkedes det under forhandlingerne DA og LO at blive enige om den såkaldte integrationsgrunduddannelse (IGU), et kombineret uddannelse-job forløb stærkt inspireret af en tilsvarende ordning fra de private overenskomster målrettet kompetencesvage unge. IGU'en blev kernen i aftalen, der dog også indeholdt en lang række andre redskaber (Mailand 2019).

Kernen i trepartsaftalen er udtryk for en form for koordineret dobbeltregulering, da aftalen indeholder både lovgivnings- og aftaleredskaber, der retter sig mod de samme målgrupper. Derudover kan debatten om indslusningsløn op til forhandlingerne siges at indeholde elementer af forumshopping, da der indirekte har ligget en trussel om, at regeringen kunne finde på at indføre indslusningsløn af lovgivningsvejen, hvis trepartsforhandlingerne ikke resulterede i et brugbart alternativ. Derudover viser casen, hvordan et redskab fra aftalesystemet næsten direkte overføres til det politiske system.

3.2 Cases på samspillet i offentlig sektor

OK08 og penge udefra til de varme hænder – åben påvirkning og forsøg på forumshopping: OK08 endte som bekendt med at nogle af offentlige lønmodtagerorganisationer, nærmere bestemt BUPL, SHK og FOA, kom i en

konflikt, der dog endte med forlig og ikke politisk indgreb. I optakten til forhandlingerne havde fagforbundene med FOA i spidsen skabt forventninger om store lønstigninger på omkring 15 procent, som del af en kamp for at få 'mandeløn til kvindefag' og flere penge til de 'varme hænder', mens SHK supplerede med krav om en ligelønskommission. Kravene var hjulpet på vej af en begyndende arbejdskraftmangel inden for social- og sundhedssektoren. FOA og SHK samt andre organisationer appellerede med delvist held til Folketingets partier om at tilføre ekstra midler. I fagbevægelsen var man dog ikke enig i, at de ekstra midler fra politisk hånd skulle øremærkes bestemte organisationer – den fordeling skulle organisationerne selv tage sig af. Det lykkedes at få oppositionen til højre og venstre for VK-regeringen til at foreslå et ekstrabeløb på 5 milliarder kroner. Men regeringen ville ikke være med til det, selvom de med en teknisk manøvre i december 2007 fik det til at se ud som om de tilførte ekstra ressourcer, uden at dette reelt var tilfældet (Due og Madsen 2009; Mailand 2014).

Appellen til Folketinget om flere penge 'uden om systemet', og oppositionens vilje til at levere, er klare eksempler på 'forumshopping' og åbne forsøg på påvirkning. Interessant er også den generelle accept heraf i de faglige organisationer, så længe politikkerne kun leverede penge, og ikke blandede sig i fordelingen.

OK13 på Folkeskoleområdet – ukoordineret dobbeltregulering samt åben og lukket påvirkning: OK13's lærerforhandlinger er den måske tydeligste case på, hvor tæt samspillet mellem det politiske system og aftalesystemet kan være. Det var en overenskomstfornyelse pakket helt ind i politik, hvilket først og fremmest handlede om, at forhandlingerne var timet lige op til en højt profileret reform af Folkeskolen, som forhandlingerne via besparelser skulle være med til at finansiere – et klart eksempel på dobbeltregulering. Desuden illustrerede forløbet både åbne og lukkede forsøg på påvirkning fra det ene system til det andet. Mht. den åbne interaktion var det de politiske partier i regeringen, der var mest aktive i at komme med åbne udmeldinger under forhandlingerne. Mange af disse udtalelser kom fra andre ministre end finans- og undervisningsministeriet, der som de eneste utvivlsomt havde legitimitet til udtale sig om forhandlingerne på undervisningsområderne. Et aspekt af den lukkede interaktion fik særlig opmærksomhed. Mens der ikke var nogen tvivl om, at der blev koordineret tæt på arbejdsgiversiden, og at denne koordination også involverede andre end de forhandlende, var det uklart, om der var en egentlig aftale mellem regering og arbejdsgiverne om at 'gå hele vejen' og dermed ændre de eksisterende arbejdstidsregler via et politisk indgreb, hvis nødvendigt. En sådan aftale kunne betragtes som en lukket form for påvirkning og et brud med DDM. Mens der allerede under forløbet var personer tæt på processen, der talte henholdsvis for og imod, at sådan en aftale var indgået (Mailand 2014), indikerer senere udtalelser fra involverede personer, at der var en sådan aftale (Mathiasen 2017), omend et egentligt bevis mangler. Endelig indeholder samspillet i denne case også det politiske indgreb, hvor regeringen fik kritik fra ILO for en selektiv inddragelse af parterne (Mailand 2014).

Sammenfattende indeholdt OK13 både en dobbeltregulering, der var delvis ukoordineret (da lønmodtagersiden ikke var inddraget), og forsøg på åben og

lukket påvirkning. De omfattende forsøg på åben og lukket påvirkning kom i øvrigt også til at præge OK18. Men hvor det under OK13 især var regeringsmedlemmer, der stod bag i hvert fald de åbne forsøg på påvirkning, var det under OK18 især oppositionen (Hansen og Mailand 2019).

Øremærket barsel til fædre i regeringsgrundlag, udvalg og OK15 – fra koordineret til ukoordineret dobbeltregulering: I de fleste eksempler på ukoordineret dobbeltregulering, der er beskrevet i arbejdsmarkedslitteraturen, er det aktørerne i det politiske system, der indfører en regulering, der presser eller på anden måde påvirker aftalereguleringen. Men i denne case på ukoordineret dobbeltregulering var det omvendt, hvis der overhovedet har været et pres. I Thorning regeringens arbejdsprogram fra 2011 fremgik det, at regeringen ville øremærke op til tre måneder af den betalte barselsperiode til manden. Regeringen nedsatte på den baggrund et udvalg med deltagelse af embedsværket, parterne og relevante NGO'er, der skulle rådgive regeringen. Udvalget, der publicerede sin rapport i september 2013, anbefalede øget øremærket barsel til fædre (Udvalg om øremærkning 2013). Men regeringen meldte kort tid efter, at den ikke var indstillet på at øremærke barsel af lovgivningens vej, da man alligevel ikke ønskede at blande sig yderligere i familiernes dispositionsret, og sikkert også frygtede en negativ vælgereaktion. Men parterne vovede, hvor regeringen tøvede. Det blev ved OK15 til syv dages ekstra øremærket barsel i overenskomsten. Aftalen blev først indgået på statens område, men samme udvidelse af den øremærkede barsel blev kort efter også en del af de kommunale og regionale forlig (Hansen og Mailand 2015).

Siden er øremærket barsel også øget på det private arbejdsmarked. Det er usikkert, om det har haft en effekt på den politiske regulering i retning af pres eller aflastning – i hvert fald er den øremærkede barsel ikke øget via lovregulering siden. Der var lagt op til en form for koordineret dobbeltregulering via partsdeltagelsen i udvalget, men da regeringen trak sig, blev det overladt til parterne at skabe resultater.

3.3 Opsamling

De beskrevne cases illustrerer hvor facetteret samspillet mellem aftalesystemet og det politiske system er. Alle typer af samspil foregår i begge sektorer inden for de tre faser. Men når der under selve beslutningsprocesserne er flere eksempler på, at aktører fra det ene system forsøger at påvirke aktører fra det andet system under selve beslutningsprocessen i den offentlige sektor (som under OK08, OK13 og OK18), er det ikke nogen tilfældighed, men en illustration af det offentlige aftalesystems grundlæggende politiske karakter, som også er fremgået at tidligere studier.

4. Lønssystemer - Decentralisering, aktører, krone vs. procent

Løndannelsen er mere centraliseret i den offentlige sektor end i den private, og lønspredning er større i den private sektor end i den offentlige. Det er nogle af de kendte forskelle mellem sektorerne. Men der er ikke megen deltaljeret viden om forskellene, hvilket hænger sammen med, at der kun er publiceret få

analyser heraf. Det er lidt paradoksalt, da løn og reguleringen heraf er et af de højst prioriterede - nogle vil endda mene det højst prioriterede - emner i overenskomstsystemerne.

Herunder vil vi forsøge at råde bod herpå, ved at dykke ned i udvalgte karakteristika af lønsystemerne. Udvælgelsen er foretaget ud fra en interesse i at sammenligne dels karakteristika, der i længere tid er blevet diskuteret af både forskere og de forhandlende parter selv (lønsystemernes grad af decentralisering og aktørroller), dels karakteristika, der sætter fokus på aktuelle spørgsmål (krone versus procentstigninger og aktørernes holdninger til den aktuelle status på lønsystemerne).

4.1 Centrale forskelle i lønsystemerne

Løndannelsen i den private sektor er betydeligt mere decentral end i den offentlige sektor. Mens omkring 10 procent af løndannelsen i den offentlige sektor er lokal, udgør de helt eller overvejende decentrale lønstigninger på DA/FH-området omkring 80 procent. Og mens 43 procent i 2013 angav selv at forhandle deres løn i den private sektor, gjorde kun 10-16 procent det samme i den offentlige sektor (Produktivitetskommissionen 2013b). Men variationen i graden af decentralisering er stor indenfor både den private og den offentlige sektor. Der er også forskel på, hvornår lønsystemerne blev decentraliserede. Mens de forskellige lønsystemer og deres decentraliseringsgrad i den private sektor med få undtagelser ikke har ændret sig væsentligt siden midt/slut 90'erne, var det først på dette tidspunkt, at Ny løn udvikledes i den offentlige sektor. Ny løn blev hurtigt normen i den offentlige sektor. Graden af decentralisering har for de forskelle hovedområder og lønmodtagergrupper i den offentlige sektor samlet set ikke ændret sig meget siden slutningen af 00'erne.

Endelig er der en forskel, som består i, at der i den private sektor findes flere forskellige lønsystemer – mindstebetalingssystemet, normallønssystemet og de statsløse overenskomster – mens der for ansatte i den offentlige sektor basalt set kun findes ét lønsystem, der i sin grundsubstans er et relativt centraliseret anciennitetsbaseret lønsystem med mulighed for decentralt at forhandle sig til tillæg.

Der er store forskelle, både mellem og inden for hovedsektorerne, på hvem, som forhandler decentralt. Manglen på analyser og statistik om dette emne udfordrer formuleringen af klare resultater, men det kan fastslås, at tillidsrepræsentanten spiller en væsentlig rolle i lønforhandlingerne i den private og særligt den offentlige sektor. Men der er større dele af den private end af den offentlige sektor, hvor medarbejderen selv forestår forhandlingerne. Til forskel fra den private sektor, spiller fagforeningernes lokalafdelinger på nogle områder indenfor den offentlige sektor en direkte rolle i forhandlingerne - om end det også i den offentlige sektor i langt de fleste tilfælde er tillidsrepræsentanten, der er hovedaktøren på lønmodtagersiden.

Ved sektor overenskomstforhandlingerne aftales lønstigninger i den private sektor som krone-øre stigninger, mens de i den offentlige sektor aftales som procentuelle stigninger. Nogle af de lavstlønnedes organisationer i den kommunale og regionale sektor taler for, at der i højere grad bør anvendes kronestigninger, fordi anvendelsen af kroner-øre lønstigninger alt andet lige vil medføre en udjævning af lønforskelle over tid.

Som refleksion over krone versus procent-diskussionen kan det tilføjes, at den mangeårige anvendelse af procentstigninger i den offentlige sektor og krone-øre stigninger i den private sektor ikke har forhindret, at lønspredningen er større i den private end i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionen har således påvist, at dette er tilfældet, både for alle ansatte samlet set og for udvalgte højt- og lavtlønnede grupper (Produktivitetskommissionen 2013a: 46-47). Det indikerer, at der er andre forhold, der er afgørende for lønspredningen. De generelt meget mere decentrale lønsystemer i den private sektor betyder sandsynligvis, at lønspredningen også fremover vil øges mere i den private end i den offentlige sektor, uanset om der anvendes procent eller krone-øre stigninger.

4.2 Status og perspektiver – aktørernes holdninger og nærmeste fremtid

I den offentlige sektor er udviklingen af de lokale lønandele gået ned i tempo på både det statslige, det regionale og det kommunale område. Om end der er variationer mellem organisationerne og de tre hovedområder, er der på lønmodtagersiden en udbredt opfattelse af, at den decentrale løndannelse ikke fungerer så godt længere. Senest har Forhandlingsfællesskabet i deres diskussionsoplæg til OK21 givet udtryk for, at lokal løn mange steder ikke fungerer efter hensigten, herunder bl.a. at kommuner og regioner svigter deres ansvar i forhold til at stille lønmidler til rådighed, og at forhåndsaftaler opsiges med henblik på at opnå besparelser (Forhandlingsfællesskabet 2019).

Fokus og forklaringer på de oplevede problemer er forskelligartede, alt efter hvilke lønmodtagerorganisationer man spørger. Én forklaring går på, at der er for få penge i de decentrale forhandlinger til, at det kan fungere som et effektivt redskab. En variant af denne forklaring fokuserer på, at kommuner og regioner uden forlodsfinansiering skal hente lønmidlerne fra det samlede økonomiske råderum, og kommuner og regioner derfor kan komme til at skulle vælge mellem mere velfærd og lokal løn. I en tid med stramme budgetter og forventning om mere velfærd kan det resultere i, at lokal løn bliver fravalgt. En anden forklaring er, at regelsæt og processer er så komplekse, at parterne decentralt opgiver at anvende det i større omfang. En tredje forklaring handler om oplevelsen af løndannelsen. På nogle områder er den decentrale løndannelse til en hvis grad automatiseret via rammeaftaler og kutymen (fx for at nye medarbejdere 'arver' tidligere medarbejders tillæg ved jobskifte), så hverken de lokalt forhandlende aktører eller medarbejderne oplever, at der er meget at forhandle om lokalt – også selvom den decentrale lønandel skulle være uændret. For det fjerde mener nogle af de lavest lønnedes organisationer, at selvom den samlede decentrale løndannelse ikke er faldet, så opnår deres grupper ikke en proportional andel af lønudviklingen. Det er så et standpunkt, der modsiges af andre lønmodtagerorganisationer.

På lønmodtagersiden har Akademikerne længe været de mindst skeptiske i forhold til decentral løn, og de var da også tæt på at indgå en aftale med de statslige arbejdsgivere under OK18 om at tage et væsentligt skridt i retning af øget decentral løndannelse (Hansen og Mailand 2019). Men også hos Akademikerne er opfattelsen, at den decentrale løn ikke er så velfungerende, som den har været.

Blandt arbejdsgiverne er holdninger og handlinger nogle lidt andre, og der er variation mellem de kommunale og regionale arbejdsgivere på den ene side, og de statslige på den anden. KL og Danske Regioner udtrykker overordnet tilfredshed med den lokale løndannelse, der ses som en integreret og rodfæstet del af den samlede løndannelse, mens de statslige arbejdsgivere (i hvert fald op til OK18) mente, at den decentrale løn fyldte for lidt. Når det kommer til spørgsmålet om, hvor aktive parterne er i forhold til at få øget den decentrale løndannelse eller reformere den på anden måde, markerede de statslige arbejdsgivere sig under OK18 ved at give øget decentral løndannelse meget høj prioritet. Siden OK18 er den statslige arbejdsgiver blevet restruktureret og flyttet fra Moderniseringsstyrelsen under Finansministeriet til Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet (se afsnit 5). I skrivende stund kendes deres prioritering i forhold til decentral løn ikke. KL gjorde det klart i optakten til OK18, at de ikke delte de statslige arbejdsgivere mål på dette område, og med rekrutteringspuljen til SOSU'er m.fl. viste KL, hvilket lønredskab, der var vigtigst for dem.

Perspektiverne for videreudvikling af lønsystemerne i den nærmeste fremtid knytter disse sig bl.a. til Corona-situationen og til OK21. De mere præcise langvarige økonomiske effekter af Corona-krisen er usikre, men allerede den foreløbige afmatning i den private sektor (se nedenfor) vil via reguleringsordningen sørge for, at den økonomiske ramme ved OK21 bliver snæver. Og det kan blandt meget andet have betydning for mulighederne for at videreudvikle lønsystemerne. Fortsatte dårlige økonomiske konjunkturer gør det i sig selv mindre sandsynligt, at arbejdsgiverne under OK21 vil få lønmodtagerorganisationer med på endnu forsøg på at udvide den decentrale løndannelse i stil med forsøget under OK18 for akademikerne, da der under lavkonjunktur er tendens til at lønmodtagerorganisationerne prioriterer generelle lønstigninger, som OK11, OK13 og OK15 har vist.

Diskussionen om krone versus procentuelle lønstigninger er ikke ny og har indtil videre ikke forhindret, at det er endt med procent- og ikke krone-stigninger ved hver eneste overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men som flere af informanterne har bemærket, fremføres krone-argumentet kraftigere end nogensinde i dele af fagbevægelsen op til OK21. Diskussionen er en intern fagforeningsdiskussion, men generelt formodes arbejdsgiverne ikke at have en interesse i tiltag, der sammenpresser lønspredningen i den offentlige sektor yderligere. Rekrutteringspuljen fra OK18 illustrerer dog, at rekrutteringsudfordringer kan betyde, at arbejdsgiverne i særlige tilfælde kan tage initiativer, der har netop mindsker lønspredning som sideeffekt.

De generelt decentraliserede lønsystem i *den private sektor* er, som beskrevet ovenfor, ældre og mere rodfæstede, og ikke på samme måde til debat som i den offentlige sektor. Der er således fx ingen af parterne i industrien, der har planer om større ændringer i lønsystemerne. Dog kan et af de nyere tiltag, nemlig fritvalgsordningerne, tolkes i retning af en vis re-centralisering af et ellers meget decentralt lønsystem, da alle får den samme procentuelle stigning. Fritvalgs Lønkontoen kom ind i Industriens Overenskomst i 2007, og indebar i første omgang, at 1 procent af lønsummen kunne anvendes til ferie- og fridage, kontant udbetaling og pension. Ved OK17 og OK20 blev mulighederne for

brugen af fritvalg udvidet til at omfatte børneomsorgsdage og seniorfridage. Ved OK20 blev det aftalt, at ordningen i 2022 kommer op på 7 procent af lønsummen (Andersen og Hansen 2020).

Fritvalgs Lønkontoen og decentral løn blev genstand for debat efter OK17 mellem industriens parter, der ikke var helt enige om, hvorvidt øgede bidrag til Fritvalgs Lønkontoen skulle tælles med i den lokale lønforhandling på virksomhederne eller ej. Det endte ved OK20 med en formulering om, at 'parterne finder det naturligt' at medregne omkostningsstigninger fra Fritvalgs Lønkontoen i de lokale lønforhandlinger. Men der nævnes i protokollatet ikke noget om en direkte modregning (ibid.).

Også i andre dele af den private sektor udvikles og diskuteres lønsystemerne, uden at der er tale om, at parterne tager initiativ til eller lufter holdninger om radikale ændringer. Et eksempel herpå er den ovenfor nævnte introduktion af puljer til lokalløn på transport- og serviceområderne, der dog indtil videre er relativt begrænsede i omfang. Endvidere kan nævnes et nyt lønsystem i den finansielle sektor. Ved OK20 blev parterne således enige om at gøre op med det tidligere normalløns-lignende anciennitetsbaserede lønsystem, og indførte et nyt, hvor lønnen aftales på virksomheden direkte mellem ledelse og medarbejder, som skal afspejle kvalifikationer, uddannelsesniveau og performance. Det nye lønsystem indeholder også en minimumslønssats, omfattende tidsfleksibilitet og løbende møder mellem ledelse og medarbejder for at vurdere, om der er balance mellem arbejdstid og opgavemængde. Men lønsystemet gælder kun for ansatte, der tjener mere end 53.000 eksklusiv pension – de øvrige ansatte vil således vedblive med at være på det gamle normalløns-lignende lønsystem (ibid.).

Med hensyn til perspektiverne for lønsystemerne i den private sektor, er der, i modsætning til i den offentlige sektor, endnu et stykke tid til den næste overenskomstfornyelse, der først finder sted i 2023. Men efter OK20 har Corona-krisen allerede påvirket den decentrale løndannelse. Der er stor forskel på, hvordan virksomhederne i forskellige sektorer har været påvirket af Corona-krisen, men det står klart, at de gennemsnitlige lønstigninger på 0,84 procent ved de årlige lønforhandlinger på virksomhederne i industrien er de laveste siden 1991 (Pedersen 2020). Især på timelønsoområdet er det på mange virksomheder blevet til nulløsninger. Derudover er der indgået et ukendt antal aftaler om lønnedgang, hvoraf en del ikke har nogen udløbsdato. Det præcise antal af disse aftaler er ukendt, men én af de faglige organisationer peger på, at antallet er betydelig større end det var under finanskrisen. Og det vækker bekymring.

Det er dog langt fra givet, at det vil føre til krav om systematiske ændringer i industriens lønsystemer, da de lokale lønaftaler og aftaler om lønnedgang kan tolkes som, at de decentrale lønsystemer formår at tilpasse sig konjunkturerne.

5. Ny statslig arbejdsgiver

I september 2019 afløste Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST) den tidligere Moderniseringsstyrelse (MODST) og overtog hermed arbejdet med at

forhandle overenskomster og varetage rollen som statslig arbejdsgiver. Forandringen var politisk motiveret og blev foretaget ved ressortomlægningen af den socialdemokratiske mindretalsregering ved tiltrædelsen i juni 2019. Den tidligere MODST havde i optakten til og under OK18 været stærkt kritiseret for at være for magtfuldkommen, og for at fokusere på budgetter og regneark frem for forhandling, dialog og resultater. Det var håndteringen af lærerlockouten ved OK13, samt en række andre forhold i de interne relationer mellem MODST og fagforbundene ved OK15 og tiden derefter, der resulterede i den massive kritik. Fagforbundene i CFU, der repræsenterer lønmodtagere på det statslige område, formulerede problemet i 2016 som en regulær tillidskrise (Hansen og Mailand 2019).

Motivationen for flytningen af arbejdsgiverdelen fra MODST til MEDST handlede om at skabe armslængde til finansministeriet og budgettænkningen. Beslutningen om flytningen skal også ses som en udløber af forståelsespapiret mellem regeringen og støttepartierne, der blandt andet rummer et punkt om at styrke den danske arbejdsmarkedsmodel (S, R, SF og EL 2019).

Den nye MEDST er en ny statslig arbejdsgiverinstitution, der hører under Skatteministeriet. Siden 1973 har den statslige arbejdsgiverinstitution i Danmark hørt under Finansministeriet og traditionen har været, at Finansministeren har siddet ved bordenden som forhandlingsleder i de offentlige overenskomstforhandlinger (Hansen 2016). Undtagelsen var under OK18, hvor Innovationsminister Sophie Løhde, dog stadig under Finansministeriets ressort og flankeret af MODST, var statens chefforhandler. Ressortomlægningen er således i sig selv et markant skifte. Ved de fremtidige overenskomstforhandlinger vil det være den siddende skatteminister, der er chefforhandler. Ved åbningsreceptionen for MEDST udtalte Skatteminister Morten Bødskov, at 'der ligger et reelt sporskifte bag navneændringen' fra MODST til MEDST. MEDST repræsenterer altså et forsøg på en 'ny start' i statens tilgang til overenskomstforhandlingerne og vil fremover lægge vægt på respekt og dialog. Den nye start og gennemførelsen af OK21 er politisk højt prioriteret og en del af Bødskovs fireårsplan som minister (Madsen og Beim 2019).

Nedenstående er en beskrivende analyse af MEDST nuværende organisering og forventede arbejdsgiverpolitik.

5.1 Organiseringen i MEDST

I 2011 forandredes Personalestyrelsen til Moderniseringsstyrelsen (MODST). Den nye styrelse samlede Finansministeriets arbejde med økonomistyring, overenskomster og ledelse i staten. Stort set alle den statslige arbejdsgivers nøglepersoner i overenskomstforhandlingerne blev udskiftet med nye ved samme lejlighed (Mailand 2014: 35). Ved skiftet fra MODST til MEDST blev der ikke i samme grad skiftet ud i ledelsen. Linda Nordstrøm Nissen fortsatte som Vicedirektør og spillede en væsentlig rolle i den første del af overgangsfasen fra MODST til MEDST, men fratrådte i sensommeren 2020. Flere af de centrale personer i ledelseslagene herunder blev også fastholdt. Den tidligere direktør for MODST, Poul Taankvist, fortsatte som direktør i det tilbageværende Økonomistyrelse. I december 2019 tiltrådte tidligere forhandlingsdirektør fra Danske Regioner Signe Friberg Nielsen som ny

direktør for MEDST. Signe Friberg Nielsen har spillet en central rolle som forhandlingsdirektør siden 2004 på det regionale område, og været fortaler for såkaldte 'problemløsende' forhandlinger, hvor parterne kan opnå fælles løsninger (Nielsen 2015). Endvidere var hun helt central i at lande det første forlig på det regionale område under de dramatiske forhandlinger i 2018 (Mailand og Hansen 2019).

Rent organisatorisk er det arbejdsgiverrollen, som MEDST først og fremmest varetager. I starten af 2017 implementerede MODST en ny centerorganisering med fem centre, hvor arbejdsgiverområdet blev til *Center for ledelse og arbejdsgiverpolitik*. Det er grundlæggende dette center, der også rummer ledelsesudvikling, der er flyttet til MEDST i 2019. Hertil er tilføjet arbejdet med at lave analyser i forbindelse med forhandling og indgåelse af overenskomster, som tidligere lå i et andet center. De resterende fire centre, der varetager opgaver vedrørende, økonomi og indkøb, systemer, koncernstyring og modernisering samt analyse er forblevet i MODST, der nu hedder Økonomistyrelsen og fortsat hører under finansministeriet.

MEDST inkluderer således områderne for overenskomstforhandlinger, løn, pension, ledelse og personale. Styrelsen rummer også Samarbejdssekretariatet og Kompetencesekretariatet, der begge er partsfælles sekretariater, hvilket vil sige fælles sekretariater med ansatte fra både staten og lønmodtagerorganisationerne. Samarbejdssekretariatet rådgiver og vejleder samarbejdsudvalgene i staten, mens Kompetencesekretariatet rådgiver arbejdspladserne om kompetenceudvikling og administrerer Den Statslige Kompetencefond. MEDST har ifølge hjemmesiden ca. 100 medarbejdere.

Som MODST var det, er også MEDST en såkaldt departemental styrelse. Det betyder, at styrelsen er en integreret del af departementet, hvor man har fastholdt egen stærk faglighed i styrelsen, og derfor kan handle med større selvstændighed end en ikke-departemental styrelse. Der har været en del spekulation over motivet for at placere styrelsen under skatteministeriets ressort og ikke i et andet ministerium. Arbejdet med denne FAOS rapport har ikke afdækket de konkrete overvejelser i S-regeringens top, men det er sandsynligt, at bevæggrunden for placeringen, ud over at skabe afstand til Finansministeriet (jf. ovenfor nævnte kritik af det tidligere MODST), også har handlet om at skabe en armslængde til de store velfærdsområder samt at få ministerkabalen med behørig ansvarsfordeling til at gå op. Der synes således ikke umiddelbart at være nogle særlige organisatoriske gevinster ved, at styrelsen ligger under skatteministeriet.

5.2. Ny arbejdsgiverpolitik?

Skatteministeriets styrende værdier er faglighed, ansvarlighed, samarbejde og udsyn, hvilket fremgår af deres hjemmeside. Det er disse værdier, som sætter rammen for MEDST mål- og resultatkontrakt for 2020. Ud af MEDST fem pejlemærker handler et alene om at sikre *dialog og interessentinddragelse* ved gennemførelsen af OK21. Herunder er der tre konkrete mål: 1) At inddrage andre statslige enheder i forberedelsen af OK21, herunder også i forhold til den statslige arbejdsgivers formulering af krav. 2) At afdække grundlaget for OK21 forhandlingerne i dialog med de faglige organisationer, der repræsenterer de statslige medarbejdere. 3) At sikre dialog med de andre offentlige arbejdsgiver-

parter herunder KL og Danske Regioner, med henblik på at koordinere og forberede OK21 forhandlingerne. I nedenstående uddybes disse tre målsætninger

Statens enheder og formuleringen af krav

I både de offentlige og private overenskomstforhandlinger har arbejdsgiverne traditionelt langt færre krav til overenskomsten, og som oftest går de ud på at reducere administrativt bøvvl og omkostninger forbundet med reguleringen samt at øge ledelsesrummet. I takt med den fortsatte modernisering af den offentlige sektor siden starten af 80'erne har den statslige arbejdsgiver understreget kompetenceudvikling og afbureaukratisering af overenskomsterne (Ejersbo & Greve 2014; Pedersen 1993). Den til hver en tid herskende forvaltningspolitik har således stor betydning for statens arbejdsgiverpolitik (Ejersbo & Greve 2014; Pedersen 1993; Hansen 2016; Hansen og Seip 2018). Om end indholdet i de statslige arbejdsgivers krav til overenskomstforhandlingerne er blevet flittigt beskrevet, så er processen hvorved den statslige arbejdsgiver rent faktisk kommer frem til sine krav ved overenskomstforhandlingerne overraskende nok ikke tidligere blevet beskrevet i dansk litteratur. Beslutningsprocesserne har da også haft præg af at være relativt centraliserede, med en vis ad hoc dialog med statens enheder, men uden større systematik.

I modsætning hertil har MEDST siden sin etablering arbejdet med at forbedre dialoger inden for egen koncern og i forhold til udvalgte eksterne styrelser med bl.a. det formål, at styrke begrundelsen for egne overenskomstkrav. Styrelsen vil fremover igangsætte mere koordinerede procedurer, der retter sig mod topchefer, styrelsesdirektører og HR chefer med brug af bl.a. fokusgrupper, der skal diskutere temaer vedrørende overenskomsten. Denne proces skal dels kanalisere de statslige enheders ønsker til ændringer af overenskomsten, og dels synliggøre de forskellige behov, som forskellige typer af organisationer inden for staten kan have til overenskomsten. Som altid handler en sådan dialog med baglandet også om gensidig forventningsafstemning, hvor nogle problemer kan vise sig måske ikke at handle om overenskomstreguleringen i sig selv, men mere om styrelsernes egne procedurer eller lokalaftaler mv. Selve omdannelsen af disse diskussioner til krav og forhandlingstemaer, som kan fremføres over for modparten i forhandlingerne, sker i MEDST. Dette mere strukturerede dialogiske arbejde er et nybrud i den statslige arbejdsgivers måde at agere på internt.

Forhandlingsgrundlag og fremtidig forhandlingspraksis

Som en følge af det dramatiske forhandlingsforløb under OK18 har der blandt forskere og organisationer foregået en større diskussion om det offentlige aftalesystems indretning. Omkalfatringen af MODST er et udkomme af denne diskussion. Et andet væsentligt udkomme af diskussionen er de partssamarbejder arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer på det offentlige arbejdsmarked har gennemført i den mellemliggende periode, med det formål at forbedre forhandlingsklimaet og undgå unødvendige konflikter. Både KL og Danske Regioner (RLTN) har udformet fælleserklæringer med Forhandlingsfællesskabet (FF), der sætter rammerne for forberedelsen af overenskomstforhandlingerne. Fælleserklæringerne fremhæver vigtigheden af at sikre

enighed om grundlaget for forhandling af løn og beregningsmetoder og et tillidsfuldt forhandlingsrum undervejs, og beskriver også forventninger til den eksterne kommunikation med baglande, medlemmer og medier (KL og FF 2019; Danske Regioner og FF 2019).

MEDST har tilsvarende gennemført et fælles arbejde med CFU med henblik på at afdække grundlaget for OK21 forhandlingerne. Arbejdet gennemførtes allerede i efteråret 2019 med bl.a. flere fælles seminarer og lå stort set færdig i starten af 2020. Men grundet Corona-krisen blev den statslige 'Fælles forhandlingserklæring' indgået mellem CFU og Skatteministeriet først endeligt underskrevet i starten af juni 2020.

Parallelt med dialogen om de fælles forhandlingserklæringer, har parterne da også på tværs af statslig, kommunal og regional sektor afdækket bl.a. lønudviklingen mellem sektorerne, beregningsmetoder og hvad det nye lønindeks præsenteret af Danmarks Statistik indeholder, og hvor robust det er. Arbejdet forventes afsluttet i efteråret 2020.

Forhandlingserklæringen er udformet med overenskomstfornyelser for øje, men selve dialogprocessen mellem parterne er blevet testet af i forhold til forhandlingerne om 'Aftale om afvikling af frihed ifm. Corona-situationen' i marts 2020, og i drøftelserne om en mulig forlængelse af overenskomsten og dermed udsættelse af OK21 forhandlingerne i juni 2020. Da der ikke var enighed om at udskyde forhandlingerne blandt lønmodtagerorganisationerne, kunne arbejdsgiverne ikke imødekomme ønsket, og man valgte at forhandle som planlagt i foråret 2021. I disse og fremtidige overenskomstforhandlinger er den siddende skatteminister forhandlingsleder flankeret af egen departementschef (og evt. egen særlig rådgiver) samt direktøren og evt. en ny vicedirektør for MEDST.

Koordinering og samspil mellem de offentlige arbejdsgivere

Den statslige arbejdsgiver og dens politik har betydning for relationen mellem staten som arbejdsgiver og de andre offentlige arbejdsgivere. På kommunalt og regionalt niveau er arbejdsgiverne del af lokale politiske systemer med egne økonomiske og politiske dynamikker. Desuden er der stor forskel på personalegruppernes sammensætning i stat, kommune og region, hvilket danner baggrund for behov for egne overenskomstforhandlinger med fokus på forskellige problemstillinger. Ved flere lejligheder har parterne ved det kommunale forhandlingsbord opnået gennembrud i de generelle forhandlinger, som har sat retningen for de andre forhandlingsområder. Det gælder fx ift. arbejdsmarkedspensionerne i 1989 og indførslen af det ny lønsystem i 1997 (Due og Madsen 1996; 2009:30).

I Danmark mistede regionerne retten til eget skattegrundlag ved kommunalreformen i 2004, hvilket har gjort dem mere økonomisk afhængige af staten. Danske Regioner (via Regionernes Lønnings- og Takstnævn - RLTN) og Kommunernes Landsforening (via Kommunernes Lønningsnævn - KLN) forhandler imidlertid fortsat som to selvstændige arbejdsgivere. Kun i RLTN har staten vetoret. Der eksisterer et forhandlingshierarki, hvor staten forhandler først og sætter rammerne for det økonomiske råderum, inden for hvilke regioner og kommuner kan forhandle.

Aftaleresultaterne på de forskellige offentlige aftaleområder har imidlertid stor betydning for hinanden, og på den baggrund koordinerer arbejdsgiverne traditionelt ganske tæt. Igennem de seneste år har denne koordinering været stærkt kritiseret, navnlig i forbindelse konflikten under OK08, hvor staten ikke greb ind som forventet, og i forbindelse med lærerlockouten under OK13, hvor stat og kommuner sammen stod stejlt over for undervisergrupperne. Kritikken af de magtfulde arbejdsgivere kulminerede under OK18, men lønforhandlingerne på de forskellige arbejdsgiverområder, hvor KL bl.a. fremsatte en ny lønmodel og også spillede ud med en egen rekrutteringspulje under OK18, viste også, at arbejdsgiverne koordinerer mindre tæt end antaget (Hansen og Mailand 2019).

De formelle kanaler for samarbejde og koordinering mellem de tre arbejdsgivere går fortsat via KLN og RLTN. I tillæg hertil vil man fortsat etablere arbejdsgrupper om særlige emner. Men derudover har MEDST synliggjort, at koordineringen skal styrkes og organiseres bedre. Der er således lagt op til en mere systematisk mødeaktivitet på både medarbejder og direktørniveau. Formålet hermed er dels at udvikle arbejdsgiverpolitik sammen på den lange bane, at opnå gensidig forståelse for hinandens områder, og at undgå at arbejdsgivere spiller ud med forslag under overenskomstforhandlingerne, som kan få negative konsekvenser for andre arbejdsgiverområder.

5.3 Opsamling

Den nye MEDST minder organisatorisk om de arbejdsgiverenheder, som eksisterede forud for det stærkt kritiserede MODST. En helt afgørende forskel er imidlertid, at arbejdsgiverenheden ikke hører under finansministeriets ressort. Som departemental styrelse under skatteministeriet har styrelsen opnået en høj grad af faglighed og organisatorisk selvstændighed fra Finansministeriet, om end der foregår en del koordinering ift. arbejdet med løn, statistik og ledelsesudvikling. De økonomiske rammer vil således fastsættes i et samspil med finansministeriet, men selve indholdet i kravene vil blive udfoldet i MEDST.

Afviklingen af OK21 og etableringen af en ny arbejdsgiverpolitik med fokus på respekt og dialog, både internt i forhold til egne statslige interessenter, i forhold til lønmodtager modpart og de andre offentlige arbejdsgivere, er også et højt prioriteret politisk mål. Dette er nævnt i det politiske forståelsespapir mellem regeringen og dens støttepartier, og udfoldet i den siddende skatteministers politiske målsætninger, i MEDST pejlemærker og i styrelsens mål- og resultatkontrakt.

I MEDSTs arbejde er der etableret mere strukturerede dialogprocesser med eget bagland, lønmodtagerorganisationer og arbejdsgiverkollegaer. I forhold til dialogen internt i staten er målet, at den statslige arbejdsgiverpolitik i højere grad skal bygge på de statslige enheders faktiske behov. Dette er et nybrud i forhold til tidligere processer i den statslige arbejdsgiverenhed. MEDST er også lykkes med at udforme en fælles forhandlingserklæring med lønmodtagerorganisationerne, som måske kan danne baggrund for mere konstruktive forhandlinger ved OK21. Står intentionerne, som de fremgår af disse processer og papirer, til troende, er der grundlæggende tale om en arbejdsgiverpart, som ønsker at underbygge de grundlæggende principper i den danske model ift. regulering af lønudviklingen mellem sektorerne, armslængeprincip til politik og

medier mv. Der er dog samtidig tale om en statslig arbejdsgiver, som vil koordinere mere systematisk med de andre arbejdsgiverparter, og dermed i samarbejde med regioner og kommuner kunne lægge linjer ud for udviklingen i overenskomsterne.

6. Diskussion af FH's rolle i den offentlige aftalemodel

Beslutningen om at danne den nye hovedorganisation FH forudsatte, at dens involvering i overenskomstforhandlingerne ville fortsætte som hidtil på både det offentlige og private arbejdsmarked. Men da der reelt har været en vis variation i hvordan hovedorganisationerne LO og FTF har ageret på det offentlige område, er det ikke entydigt, hvad der menes hermed.

I kraft af at hovedparten af de offentlige organisationer nu er en del af FH fællesskabet, der også besidder mange ressourcer, bl.a. analytiske og i forhold til Forligningsinstitutionen, er det relevant at overveje, hvilken rolle FH kan og bør spille i det offentlige aftalesystem fremadrettet. I dette afsnit diskuteres derfor forskellige scenarier for udviklingen af FH's rolle i det offentlige aftalesystemet.

6.1 Nye forhandlingsfællesskaber og grupperinger

Grupperingerne inden for forhandlingsfællesskaberne har som funktion at varetage de deltagende organisationers interesse under og mellem overenskomstfornyelserne.

CFU er som beskrevet tidligere et samarbejde mellem Akademikerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) samt Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). De tre organisationer er udstyret med vetoret og skal alle godkende overenskomstresultaterne, og når organisationerne inden for de tre centralorganisationer har indgået en forhandlingsaftale, kan de ikke træde ud igen – dette benævnes også som CFU's musketered. De tre centralorganisationer har ikke ændret sig i en længere årrække og indtil 2019 matchede de tre centralorganisationer hovedorganisationsstrukturen, men med dannelsen af FH er FH-organisationer spredt på SKAF og OAO. Akademikerne er som den eneste organisation både et forhandlingsfællesskab og en hovedorganisation på det offentlige område.

Grupperingerne indenfor FF, der benævnes 'valggrupper', matchede indtil 2019 også de tre hovedorganisationer. Samarbejdet internt i FF adskiller sig først og fremmest fra CFU's ved fraværet af bindinger i forhandlingsaftalen, både indenfor FF og de enkelte valggrupper. Ligesom i CFU har de enkelte valggrupper vetoret i forhold til indgåede forlig. Men i forbindelse med dannelsen af FH omstruktureredes valggrupperne, og efter nogen diskussion endte det med en forøgelse fra tre til fem grupper: Akademikerne, OAO, FK-K (Forhandlingskonstellation – Kommunalt Forhandlingsfællesskab), SHK samt FOA m.fl. (der indtil videre kun udgøres af FOA). Det var nyt, at FOA og SHK etablerede deres egen valggrupper. FOA's ønske om at udgøre en gruppe med vetoret spillede en rolle for udfaldet, ligesom SHK's behov for at have en egen

gruppe. Der skete i forbindelse med omstruktureringen ikke en intern rokering af organisationerne. FK-K svarer således næsten fuldstændigt til den gamle FTF-valggruppe.

De fem grupper blev alle udstyret med en vetoet, selvom der i drøftelserne var overvejelser om, hvorvidt det skabte for mange veto-punkter. Det er dog – som i CFU – yderst sjældent, at vetoet bliver anvendt, men den er alligevel en vigtig del af relationerne, da alene muligheden for at 'vetokortet trækkes', kan have væsentlig effekt. Under overenskomstfornyelserne går valggruppen i to søjler, der modsvarer den kommunale henholdsvis den regionale forhandlingsdelegation.

I forbindelse med dannelsen af FH valgte man i FF at splitte op i mindre enheder. En samling af FH organisationerne i én valggruppe var ikke på tale. Akademikernes medlemmer er forsat med få undtagelser samlet i én valggruppe, mens FH's medlemmer nu er opdelt i fire. At det endte sådan illustrerer, at det er forhandlingssystemets, og ikke hovedorganisationernes, logik, der styrer. Men også interesseforskelle mellem organisationerne har spillet en rolle. Det er dog ikke sådan, at skabelsen af nye og flere valggrupper har elimineret interne interesseforskelle i grupperne. Fx viste FK-K sig at være splittede på det vigtige aktuelle spørgsmål om ligeløn/lavtløn, og om hvorvidt OK21 skulle udskydes.

Det er heller ikke i nær fremtid sandsynligt, at der *kommer nye grupperinger internt i FF, der i højere grad samler FH organisationerne*. Det er der for store interesseforskellene internt blandt FH-organisationerne til. Men det er ikke ensbetydende med, at enkeltorganisationer ikke kan overveje og effektuere et skift af gruppe.

Går vi fra gruppeniveau til fællesskabsniveau og ser på samme spørgsmål, består forhandlingsfællesskaberne på det statslige og det kommunale område af organisationer fra både FH og fra Akademikerne. Akademikerne udgør en stadig større del af CFU målt på ansatte og især målt på lønandele. Akademikerne er således stærk aktør i de statslige forhandlinger, der jo foregår først og dermed lægger rammen for de øvrige offentlige forhandlinger.

Organisationer har været inde og ude af fællesskaberne igennem historien. Det gælder ikke mindst for FF's vedkommende, hvor blandt andet SHK og FOA har været ude, for så at vende tilbage til fællesskabet efter en periode. Blandt mange andre forhold illustrerer dette den ovenfor beskrevne koalitioner logik: At det ikke skal være muligt for enkeltorganisationer at opnå bedre resultater uden for fællesskabet.

Om end også andre organisationer ser udfordringer i samarbejdet, er det aktuelt Akademikerne, der føler de har det sværest i Forhandlingsfællesskabet. Det handler ikke mindst om lavtlønsdiskussionen, der lige meget, hvordan den præsenteres, vil betyde, at de højtlønnede grupper skal levere til de lavtlønnede grupper, hvis lavtlønstiltag føres ud i livet. Her ser man hos Akademikerne med alvor på bl.a. FF/ FOA-formandens meldinger om krone- i stedet for procentstigninger, og på den fælles forståelse med KL om at rekrutteringsproblemer primært at noget, der findes i social- og sundhedssektoren.

En evt. udmeldelse af Akademikerne af FF (som ingen tror på sker før OK21) kunne potentielt blive en stor udfordring for FF, men omvendt være

noget, der kunne give FH en større rolle i det offentlige aftalesystem. Det skyldes, at FF ved en udmeldelse af Akademikerne kun ville bestå af FH organisationer, hvilket kunne true FF's legitimitet og lysten til at betale kontingent til både FF og FH. Men generelt ønsker de forhandlende organisationer ikke en større rolle for hovedorganisationer under de offentlige overenskomstforhandlinger. Derfor er *nye forhandlingsfællesskaber, der i højere grad matcher hovedorganisationer*, ikke et særligt sandsynligt scenarie i den nærmeste fremtid.

6.2 Mere hovedorganisation, mere sammenkædning

I mandatet givet i 2015 til at danne FH blev det ekspliciteret, at FH ikke direkte deltager i forhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked, og at FH's kompetence i henhold til forligsmandsloven som hidtil delegeres til hovedforhandlerne på det offentlige område.

Grundet forskelle i organisationsstrukturer, normer og traditioner har det tidligere LO og FTF reelt spillet ganske forskellige roller under forhandlinger i Forligsinstitutionen. På den baggrund er der rum for, at FH's rolle kan udvikle sig på forskellige måder i forhandlinger i Forligsinstitutionens regi på det offentlige område.

I ét scenarie kan *FH antage den rolle, som FTF havde under OK18*. Denne rolle indebar omfattende tilstedeværelse og støtte bl.a. i form af sparring og diskussion af forhandlingsstrategi og koordination mellem organisationer, mens de egentlige forhandlinger og dialoger med forligsmanden foregik direkte mellem denne og hovedforhandlerne for det respektive område, som havde fået overdraget forhandlingskompetencen (Hansen og Mailand 2019). Dette er et slags 'hands off' scenarie, hvor samarbejdet indenfor FF med Akademikerne ikke udfordres, og forhandlingskompetencen forbliver blandt hovedforhandlerne i FF med respekt for de enkelte organisationer. FH's ressourcer anvendes i dette scenarie ikke i nævneværdigt omfang, hvilket over for en forligsmand og i forhold til at stå stærkt over for arbejdsgiverne, kan fremstå som en unødvendig ringe strategi.

I et andet scenarie kunne man forestille sig, *at FH skabte en ny mere aktiv rolle med udgangspunkt i erfaringerne fra LO's rolle under OK18* og udbyggede denne i samspil med forhandlingsfællesskaberne. Under OK18 var LO-formanden ikke på samme måde som FTF-formanden til stede i Forligsinstitutionen, men der var direkte kontakt mellem LO-formanden og forligsmanden med en vis betydning for forhandlingsforløbet (Hansen og Mailand 2019). I et sådan scenarie ville FH kunne inddrages tidligt i forhandlingerne med henblik på at tænke konflikt- og forligsscenerier helt ud med de forhandlende organisationer. Dette ville også gøre det oplagt, at FH indtræder i sin traditionelle rolle som hovedorganisation i samarbejdet med forligsmanden op til og under forhandlingerne i Forligsinstitutionens regi. Scenariet ville formodentlig kræve mere koordination indenfor FH fx i form af nedsættelsen af et offentlig sektor overenskomststudvalg i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Ulemperne ved scenariet er, at det i høj grad kunne udfordre samarbejdet mellem Akademikerne og det øvrige FF. Det kunne også give anledning til, at arbejdsgiverne ville spekulere i, at forhandlingerne skulle overgå til Forligsinstitutionen, med henblik på at FH kunne agere

storebror overfor uregerlige organisationer. Dette er dog en udfordring ved FH's rolle, som organisationen også håndterer i andre forhandlinger. Det er dog en grundlæggende barriere for dette scenarie, at en større rolle til FH ikke på nuværende tidspunkt syntes efterspurgt i FF.

Der er heller ikke blandt lønmodtagerorganisationerne på det offentlige arbejdsmarked udtrykt ønske om mere sammenkædning. Erfaringerne fra OK02 og OK18 tyder på, at organisationerne på det offentlige område i høj grad foretrækker at stå direkte til regnskab hos egne medlemmer og undgå sammenkædning. Dette udelukker dog ikke, at man kan komme i en situation, hvor sammenkædning kunne være ønskeligt, fx for at løfte byrden fra forhandlernes skuldre under svære forhandlinger, eller at arbejdsgiversiden kunne give et tilbud for at sikre sammenkædning i en given situation. Det er en udtalt gensidig forståelse i de private overenskomstforhandlinger, at arbejdsgiversiden har størst interesse i sammenkædning og derfor også skal 'betale' for den. Det sker bl.a. ved forhandling om bidrag til DA-LO Udviklingsfonden eller forhøjelse af ATP.

Man kunne forestille sig to grundlæggende forskellige scenarier for en mere rituel brug af sammenkædning på det offentlige.

Ét scenarie er, at indføre mere *brug af samlet sammenkædning på tværs af de tre sektorer*. Dette ville fordre, at ét sektorområde inden for det offentlige arbejdsmarked kunne agere trendsætter i forhandlingerne, så der var noget at tage udgangspunkt i. Som nævnt i diskussionen ovenfor om koordinering i de to sektorer, er dette scenarie dog urealistisk. For det første oplever de store velorganiserede fagforbund i det offentlige ikke, at de har brug for eller interesse i at blive løftet i forhandlingerne af ét sektorområde. For det andet har heller ikke de enkelte offentlige arbejdsgivere umiddelbart interesse i, at afgive mere indflydelse end der allerede er afgivet for at kunne opnå aftaleresultater for egne grupper af ansatte. For det tredje ser ingen af de tre hovedområder i det offentlige ud til at kunne etablere samme tværgående klassealliance mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, som man har på industriens område.

I andre scenarier kunne man forestille sig mere *sammenkædning anvendt inden for et eller to hovedområder* på det offentlige arbejdsmarked. Også i sådanne scenarier ville de forskellige valggrupper miste deres vetoret i forhold til forlig, da sammenkædningen ville fordre stemmemajoritet blandt medlemmerne samlet set inden for en hovedområde. Et sådant tab af varetøret vil forandre magtbalancerne mellem fagforbundene og er sandsynligvis ikke acceptabelt for organisationerne.

Sektorsammenkædning kunne foregå inden for to hovedområder (hhv. staten og et samlet kommune /regionalt område) eller tre hovedområder fordelt på staten, kommunerne og regionerne.

En områdeopdelt sammenkædningspraksis af den ene eller anden slags ville ikke ændre voldsomt på den måde, det statslige forhandlingsområde fungerer, hvor der jo allerede er en indbygget musketered i CFU. Men det ville ændre på dynamikkerne i forhandlingspraksis på det kommunale og regionale område. Såfremt målet er, at reducere konfliktniveauet på navnlig det kommunale/regionale område kunne der være fordele ved at sammenkæde disse to sektorer under ét, da dette ville øge mulighederne for at få et sammenkædet

mæglingsforslag stemt hjem, selv når store enkeltgrupper har udfordringer med at lande forlig. Begge sektorsammenkædningsscenarier ville dog kræve stærk koordinering mellem lønmodtagerorganisationerne inden for en koalition (forhandlingsfællesskab eller hovedorganisation) for at undgå, at arbejdsgiverne kan spekulere i, hvem de vil lande forlig med først, med henblik på at sætte et niveau for et mæglingsforslag.

Sammenkædningen på et samlet kommunalt og regionalt område ville således nok tæmme risikoen for partielle konflikter, da de enkelte organisationer ikke ville kunne vælte et forlig. Men spørgsmålet er jf. diskussionen ovenfor, hvem der skulle koordinere og sikre, at organisationer som ikke kan indgå forlig samles op og sammenkædes. Tidligere har den rolle ligget hos FF. Men FH kunne som nævnt ovenfor også spille en rolle her.

6.3 Status quo med små ændringer

Et sidste scenarie, der må nævnes, er muligheden for, at der ingen eller kun små ændringer sker i forhandlingsfællesskaberne, grupperingerne inden for fællesskaberne, sammenkædning og hovedorganisationernes roller i den offentlige sektor. De mange veto-punkter hos fagforbund på det offentlige område og den manglende interesse i større organisatoriske ændringer, der afgiver magt til hovedorganisationerne, taler for et sådan scenarie. Men selv i et status quo scenarie er der rum for mindre ændringer. Blandt disse kunne være sammenlægninger af nogle af de mindre fagforbund, der organiserer nært beslægtede faggrupper. De mindre ændringer kunne også omfatte de allerede nævnte vandringer af fagforbund mellem grupperne internt i CFU og måske især inden for FF. Endelig er det også muligt, at der vil ske yderligere vandringer mellem hovedorganisationerne. Men disse vil sandsynligvis ikke rykke nævneværdigt ved relationerne mellem hovedorganisationer og aftalesystemer.

Referencer

- Andersen, S. K. og Ibsen, C.L. (2017): OK2017: På vej mod en livsfase overenskomst. FAOS rapport nr. 153. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K. og Ilsøe, A. (2015): LO og FTF's roller i forhandlings-systemerne. FAOS rapport nr. 143. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K. og Hansen N. W. (2020): OK20: Livsfaseoverenskomsten udfoldet, dumping uforløst og corona som joker. FAOS rapport nr. 177. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet
- Andersen, S. K. and Hansen N.W. (2019): The creation and future of the new Danish trade union confederation. *Transfer*, 25(2) 229–234.
- Arnholtz, J. & S. K. Andersen (2015): Byggeriets partssamarbejde i skyggen af udenlandsk arbejdskraft. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, nr.2.
- Bjørnsen, M. K. (1999): Om Forligsinstitutionen. I Finansministeriet (red.): *100-året for Septemberforliget. Det offentlige arbejdsmarked på vej ind i et nyt århundrede - Et festskrift*. København: Finansministeriet.
- CFU og Skatteministeriet (2020): Fælles forhandlingserklæring. 4. juni.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2018): Vedtægter, 5. dec. 2018, §31 stk.4
- Danske Regioner og FF (2019) Erklæring om veje til mindre konfliktfyldte forhandlinger. 5. december.
- Due, J. og Madsen, J. S. (1996): *Forligsmagerne*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og Madsen, J. S. (2002): OK 2002: Historisk sammenbrud i kommunale forhandlinger, Mandag Morgen 25.02.2002
- Due, J og Madsen, J. S. (2003): *Fra magtkamp til konsensus – arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og Madsen, J. S. (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond – Overenskomstforhandlingerne 1998, 2000 og 2004*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og Madsen, J. S. (2009): *Forligsmagerne og forumshoppere*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Due, J og Madsen, J. S. (2010): OK2010: Ny magtfordeling i overenskomstspillet. FAOS forskningsnotat nr.109. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J., Madsen, J. S. og Mailand M. (2017): Hierarkiet i det offentlige aftalesystem. FAOS, Fakta 29.11.17.

Ejersbo, N. og Greve, C. (2014): Moderniseringen af den offentlige sektor (3. udgave.) København: Akademisk Forlag Business.

Forhandlingsfællesskabet (2019): På vej mod OK-21 – forhandlingsudvalgets pejlemærker. København: Forhandlingsfællesskabet.

Hansen, N. W. (2020) Forligsinstitution og koordinering af aftaleforhandlingerne. Forskelle og ligheder mellem det private og offentlige aftalesystem. FAOS rapport 178. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og Seip, Å. A. (2018): Government employers in Sweden, Denmark and Norway: The use of power to control wage and employment conditions. *European Journal of Industrial Relations* 24(1), 73-89.

Hansen, N. W. (2016): Statslige arbejdsgivere mellem politik og voluntarisme i Danmark og Sverige. I T. P. Larsen & A. Ilsoe (eds.) *Den danske model set udefra. Komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Hansen; N. W. og Mailand, M. (2015): Vindstød uden stormstyrke - Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor. Faos forskningsnotat Nr. 145. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og Mailand, M. (2019): Overenskomstfornyelsen 2018. Musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS Rapport, Nr. 166. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Høgedahl, L. (2019): *Den danske model i den offentlige sektor. Danmark i et nordisk perspektiv*. København: Djøf Forlag.

Ibsen, C. L. (2016): The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 54 (2), 285–310.

Jacobsen, K. & Pedersen, D. (2010): *Kampen om den danske model. Da sosu'erne rystede det etablerede system*. København: Informations Forlag.

Jørgensen, C. (2003): *Collective Bargaining in Europe 2002 – Danmark*. FAOS forskningsnotat nr. 38. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL og FF (2019): Politisk Forhandlingserklæring. 26. november.

Madsen, K. og Beim, J. H. (2019): Det, der har været traditionen i mange år, har været et fravær af langsigtet politisk ledelse. 8. december 2019. Politiken, Sektion 1, Side 14.

Mailand, M. (2008): *Regulering af arbejde og velfærd - mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Mailand, M. (2014): Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor. Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København.

Mailand, M. (2019): Trepert under og efter krisen. FAOS rapport Nr. 172 FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2020): Lønssystemer i den offentlige og den private sektor. Decentraliseringsgrad, aktørroller og krone eller procent. FAOS rapport 179. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M, Due J. og Madsen, J. S. (2008): Efteruddannelse. I Mailand, M. (2008): *Regulering af arbejde og velfærd - mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Nielsen, S.F. (2015): Forhandlinger der forandrer – Regionernes tredje vej ved OK2013. *Økonomi og Politik* 88 (4), 18-21

Pedersen, D. (1993): *Offentlig Løn*. København: Samfundslitteratur.

Petersen, H. (1987). *Ledelse og loyalitet – kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.

Petersen, L. (2017): 3F-formand: Sammenkædningsregler er ikke kun af det onde. Artikel i 3F Fagbladet. 1. Maj 2017

Produktivitetskommissionen (2013a): Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor. København: Produktivitetskommissionen.

Produktivitetskommissionen (2013b): Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3. København: Produktivitetskommissionen.

S, R, SF og EL (2019): Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten: Retfærdig retning for Danmark.

Scheuer, S., Ibsen, F. and Høgedahl, L. (2016): Strikes in the Public Sector in Denmark - assessing the economic gains and losses of collective action. *Transfer* 22(3), 367-382.

Shaumburg-Müller, P. og Christensen, B. (2019) *Forligsmadsloven* (2. udgave). København: Jurist og Økonomforbundet forlag

Schmidt, W., Müller, A., Ramos-Vielba, I., Thörnquist, A. & Thörnqvist, C. (2018): Austerity and public sector trade union power: Before and after the crisis. *European Journal of Industrial Relations* 37(3), 1-17.

Skatteministeriet (2020): Mål- og resultatplan. Medarbejder- og kompetencestyrelsen. <https://www.medst.dk/media/6598/maal-og-resultatplan-2020-for-medarbejder-og-kompetencestyrelsen.pdf>

Skatteministeriets værdier. <https://www.skm.dk/ministeriet/om-ministeriet/departementet/skatteministeriets-vaerdier/>

Traxler, F., Brandl, B. & Glassner V. (2008): Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence. *British journal of Industrial Relations* 46 (1), 33-58.

Bilag A: Interviewpersoner

Alle interview er foretaget i perioden maj – august 2020 personligt eller på telefon eller Zoom.

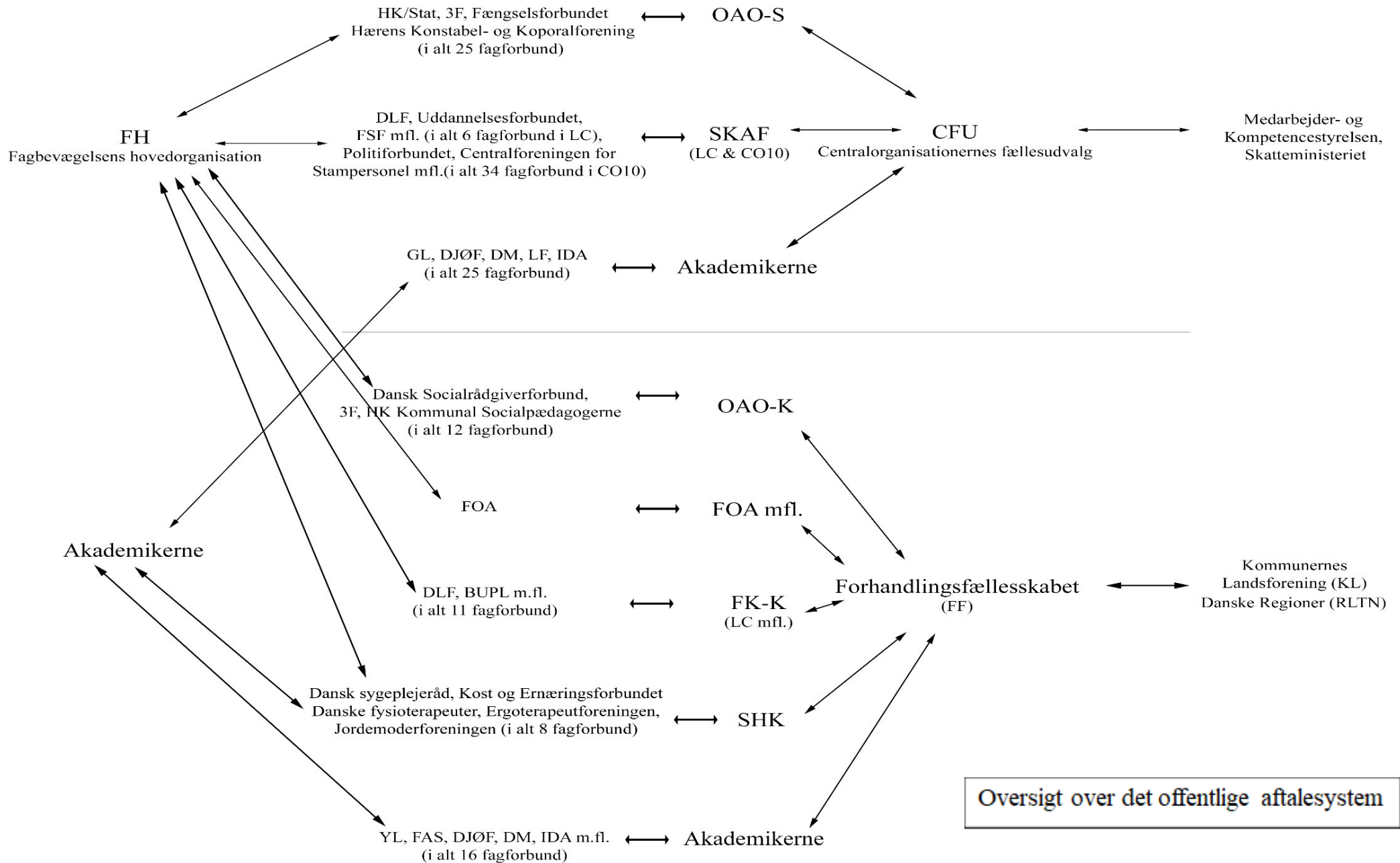
- Jakob Bang, forhandlingschef, FOA
- Helle Krogh Basse, sekretariatschef, Forhandlingsfællesskabet
- Charlotte Hougaard Clifford, kontorchef, KL
- Henrik Jensen, organisationssekretær, CO-Industri
- Ole Lund Jensen, forhandlingschef, Danske Regioner
- Michael Jespersen, sekretariatschef, CFU/OAO (indtil 15. juni 2020)
- Anders Søndergaard Larsen, vicedirektør, DI
- Martin Laurberg, chefkonsulent, DA
- Sofie Nilsson, forhandlingsdirektør, Akademikerne AC
- Peter Nisbeth, afdelingschef, FH
- Signe Friberg Nielsen, direktør, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen
- Linda Nordstrøm Nissen, vicedirektør, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen
- Mark Olsen, kontorchef, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen

Hovedorganisation

Fagforbund

Forhandlingsfællesskab

Arbejdsgiver



Oversigt over det offentlige aftalesystem