

Den danske model vil overleve, så længe viljen er der

Flemming Vinther, formand for CFU

Styrken af den danske model – og hermed overlevelseskraften – afhænger af forvalterne af modellen. Modellen har siden 1899 udviklet sig, i takt med at parterne har haft nye behov, der bedst kunne håndteres gennem principperne i den danske model.

Forandringer sker, når begge parter i fællesskab vurderer, at det er til modellens bedste. Men der skal vilje til fra parterne til at sikre, at modellen overlever og fungerer på sigt.

Artiklen fokuserer på, hvilken betydning Finansministeriets dobbeltrolle som forhandler og lovgiver har, om Forligsinstitutionen kan bruges mere aktivt til at forpligte parterne på forlig og på de udfordringer, der er med at få den danske model til at virke på de statslige arbejdspladser.

En statslig vinkel på den danske aftalemodel

Hvad betyder forløbet omkring overenskomstforhandlingerne i 2013 for den danske aftalemodel på det offentlige område? Vil den overleve? Og vil det være i den nuværende udformning, eller skal der justeringer til?

Det er min vurdering, at den danske model har fungeret efter hensigten i lang tid på det offentlige område. Der er en lang række skrevne og især uskrevne spilleregler, som har sikret, at det oftest har været muligt at nå frem til et resultat, som begge parter kunne acceptere. Min holdning er, at styrken af den danske model – og hermed overlevelseskraft-

ten – afhænger af forvalterne af modellen, dvs. parterne.

Modellen har udviklet sig hen over årene i takt med parternes behov. Modellen kan – og bør – løbende undergå tilpasninger. Om dette sker, afhænger af parternes vilje til at sikre, at modellen overlever og fungerer.

Udfordringen er ikke overvejende juridisk eller teknisk, men at opnå enighed mellem parterne omkring det essentielle i forhandlings- og aftalesystemet. Det aspekt ved den danske model, der er i fokus i denne artikel, er altså spilleregler og fremgangsmåder. Både på det niveau, hvor de centrale parter sidder over for hinanden, og på det lokale niveau: på den enkelte institution og arbejdsplads.

Min vinkel i det følgende er hovedsagelig ud fra mit virke i det statslige forhandlingssystem, hvor min direkte modpart er finansministeren. Det statslige område – og resultatet her – har imidlertid stor relevans for de øvrige offentlige aftaleområder. Dette står særligt tydeligt efter overenskomstforhandlingerne i 2013 (OK 2013) og efter de seneste overenskomstindgåelser i 2015 (OK 2015). Når jeg taler om parterne i det følgende, er det således først og fremmest Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og de tilslut-

tede organisationer¹ samt finansministeren og Moderniseringsstyrelsen.

Parternes opfattelse af forhandlings- og aftalesystemet

De forskellige politiske opfattelser af forhandlings- og aftalesystemet kom tydeligt frem, da Danmarks Lærerforening og FTF i august 2013 klagede til ILO over forløbet ved OK 2013.²

FTF og Danmarks Lærerforening mente, at regeringen havde grebet forhandlingerne an, så rollerne som henholdsvis arbejdsgiver og lovgiver var blevet blandet sammen. Frie og reelle forhandlinger var blevet forhindret, og det var forudbestemt, at forhandlingerne skulle ende uden resultat. Regeringens intention var at forlænge og forny overenskomster og aftaler via lovgivning uden at konsultere de berørte organisationer.³

Regeringen afviste klagen og mente, at den havde været politisk ansvarlig ved at gribe ind. Endvidere fandt regeringen ikke, at den var direkte part i forhandlingerne, og den kunne dermed ikke stilles til ansvar for forløbet op til konflikten (Folketinget, 2013; 2015).

Uden at gå i detaljer omkring afgørelsen skal det nævnes, at ILO i forhold til selve forhandlingsforløbet fandt, at regeringen var forpligtet til at sikre, at der kunne føres reelle forhandlinger mellem ligeværdige parter, og at der ikke skete forskelsbehandling af organisationer. Med hensyn til selve lovindgrebet var der kritik af den manglende inddragelse af Danmarks Lærerforening. Kun dette sidste kritikpunkt tog regeringen til efterretning senere i forløbet.

Historisk har der været en gensidig forståelse mellem parterne om at vise et vist hensyn til hinandens »ømme tær«. Men for regeringen⁴ var det vigtigere, at reformdagsordenen i bredeste forstand skulle understøttes – også via overenskomstforhandlingerne. Regeringen

planlagde, at et provenu fra overenskomst- og aftaleforhandlingerne skulle anvendes i reformen på folkeskoleområdet.

Det er i orden, at arbejdsgiverne har forvaltningsmæssige og personalepolitiske principper, som påvirker deres krav ved OK-forhandlingerne, men en sammenblanding af reformmønsker, politiske forhandlinger og det, som sker i aftalesystemet, er dybt problematisk.

Jeg vil ikke her tage stilling til indholdet i de nævnte reformer, men det er afgørende for en velfungerende offentlig aftalemodel, at rollen som ansvarlig for statens finanser og rollen som statslig arbejdsgiver ikke blandes sammen.

Det er naturligvis helt legitimt at lægge vægt på, at aftaler kan indgås inden for en ansvarlig økonomisk ramme, men det er ikke fremmende for et godt aftaleklima, at finansministeren i en politisk aftale foruddiskonterer et provenu ved forhandlingsbordet, der skal medfinansiere aftalen.

En afgørende faktor ved succesen for den danske model er den legitimitet, som resultaterne af forhandlingerne skal opnå. Det er derfor helt afgørende, at det er ligeværdige parter, som i fællesskab anbefaler det samlede resultat.

Og derfor skal ligeværdigheden prioriteres og værnes om. Den statslige arbejdsgiver må gøre sig endnu større anstrengelser for at opnå et resultat ved forhandlingsbordet, end jeg forventer af andre arbejdsgivere, da finansministeren er i den helt unikke situation også at have lovgivning som et ultimativt redskab.

I praksis har Moderniseringsstyrelsen, dennes forgænger Personalestyrelsen og de sidende finansministre håndteret problemstillingen med dobbeltrollen fornuftigt indtil OK 2013. Her knækkede filmen, og reformiveren

tog overhånd. Spørgsmålet er, om parterne i fællesskab kan finde en vej ud af dette.

Forligsinstitutionen

Én af de afgørende forskelle på det private og det offentlige aftalesystem er den aktive brug, som parterne på det private område gør af Forligsinstitutionen. Det er nærmest en naturlov, at forligene på de private områder sammenkædes i Forligsinstitutionen og sendes samlet til urafstemning. Her kan enkelte områder så stemme nej, men det generelle billede er, at forligene i de fleste tilfælde stemmes hjem. Store konflikter på det private arbejdsmarked er derfor forholdsvis sjældne.

På det statslige område var man for første gang i Forligsinstitutionen i 2013, og dette endte som bekendt resultatløst.

Ideen bag Forligsinstitutionen og målet med dens virke er meget entydigt: at medvirke til at skabe løsninger, som begge parter kan leve med og hermed undgå opslidende konflikter.

Både arbejdsgivere og lønmodtagere har afgivet en stor magt til Forligsinstitutionen. Denne indflydelse udmøntes gennem et sæt spilleregler, der giver forligsmanden afgørende indflydelse både på forløbet og på resultatet. Forhandlingerne foregår i fortrolighed gennem forligsmanden, og kun denne kender parternes krav. Den mæglingsskitse, der evt. udarbejdes, er alene forligsmandens værk.

Men på trods af det meget store pres, som Forligsinstitutionen har mandat til at lægge på parterne, kræver en mæglingsskitse, at parterne er villige til at rykke sig. Ellers kan det naturligvis ende med, at Forligsinstitutionen må meddele, at der ikke kan opnås enighed, og at en konflikt er en realitet.

På det private område vil forløbet efter et sammenbrud i Forligsinstitutionen være en konflikt, der afsluttes med, enten at den ene part giver sig, eller ved et lovindgreb.

I princippet sker der fuldstændig det samme på statens område. Men den forskel, som man ikke må overse, er, at ender det med et lovindgreb, så er det uendeligt svært at se forskel på den finansminister, som har forhandlet som arbejdsgiver i staten, og den lovgiver, som udfærdiger lovindgrebet.

Det kan vel ikke overraske, at denne indbyggede risiko for en ubalance imellem de ligeværdige parter kan medføre en vis skepsis hos nogle af de offentlige organisationer.

Forskellige modeller bliver af og til foreslået til at afbøde denne potentielle skævhed i ligeværdigheden. F.eks. at indskyde et statsligt arbejdsgiverniveau mellem regeringen (finansministeren) og CFU. Spørgsmålet er naturligvis, om det vil gøre den store forskel, medmindre det kan sikres, at dette arbejdsgiverniveau har fuldstændig autonomi i forhold til netop Finansministeriet. Og når vi i andre sammenhænge stiller spørgsmålstejn ved, om netop denne frihed i dag i praksis stadig eksisterer for kommuner og regioner, så er det ikke oplagt, at det er vejen at gå.

Man kan måske også overveje nye redskaber til Forligsinstitutionen, som vil styrke forligsmandens funktion og kunne presse parterne i retning af et resultat.

CFU konstaterede i forbindelse med et besøg på nogle svenske statsinstitutioner for nogle år siden, at man der arbejder med en model, hvor parterne hver især udarbejder en skitse til et forlig. Opmanden skal så vælge én af disse, og det betyder, at der er et pres på hver part for at bøje sig ind mod midten.

Den danske model på det lokale niveau

På det statslige område har der længe været en forskydning af vægten i aftalesystemet mod det lokale niveau. Det begyndte for alvor med aftalerne om ny løn i 1997, og mange gange siden har parterne ved de centrale borde søgt at understøtte denne udvikling.

Men der er problemer med at få det til at virke i praksis. Inspirationen til at styrke det lokale niveau kommer delvis fra det private område, men modsat det private så er der på det offentlige område ikke fuldstændig autonomi på lokalt niveau. En privat virksomhed kan gøre, hvad ledelsen beslutter, men det kan en styrelse ikke. Her er der et hierarki, med en minister i toppen. Derfor er der også en større udfordring i at finde balancen mellem central styring og lokal selvbestemmelse, end der er på det private område.

Min holdning er ikke desto mindre, at hvis det, vi aftaler centralt, ikke kan anvendes og foldes ud lokalt, har vi i praksis kun delvis en dansk model. Det er først, når aftalerne kommer ud og understøtter hverdagen i den lokale virkelighed, at de viser deres berettigelse.

Jeg ser det lokale niveau i staten i en bredere sammenhæng end alene forhandlings- og aftalesystemet. Lige så vigtige er de lokale samarbejdsudvalg, hvor alle de øvrige aspekter af virksomhedens drift og udvikling drøftes. Vi har i vores aftaler skilt dette ad – og der er også stor forskel på, hvad der skal drøftes det ene og andet sted – men den adskillelse opleves nok ikke så skarpt ude i virkeligheden. Det er nærmere to forbundne kar end adskilte systemer, og mange af de samme personer går også igen begge steder.

På det offentlige område har konsekvensen af centralisering i aftalesystemet på nogle områder haft betydning. På den ene side har det været med til at reducere tillidsrepræsentanten til en lokal kontrollant af arbejdsgivernes udmøntning af de centrale aftaler. På den anden side ser vi handlingslammede arbejdsgivere, der altid lige skal slå op i regelsættet eller forhøre sig hos Moderniseringsstyrelsen.

Parternes oplevede værdi – og hermed legitimiteten – af den danske model på det lokale niveau er således ikke altid i top på de statslige arbejdspladser.

Ved OK 2015 tog vi endnu engang fat på denne problemstilling på det centrale niveau. Der har været tilløb siden OK 2011, hvor de centrale parter aftalte det såkaldte serviceeftersyn. Formålet var at skabe fælles billeder af, hvordan de centrale overenskomster og rammeaftaler reelt oplevedes ude på den enkelte arbejdsplads – og dermed skabe rammen for »i fælleskab at pege på forskellige fremadrettede løsninger« (CFU-forliget, 2011: pkt. V, 1; CFU-forliget bilag, 2011: C, 7). Et væsentligt element i serviceeftersynet var herudover at undersøge, hvilken arbejdsdeling der fremadrettet bør være mellem de centrale og lokale parter. Det var ikke muligt at drage fælles konklusioner på baggrund af arbejdet, men nogle af mest de centrale aktører i OK-forhandlingerne fik et bedre kendskab til hinandens synspunkter.

Efterfølgende kastede OK 2013 blandt andet en ny samarbejdsaftale af sig (Finansministeriet og CFU, 2013: Bilag B, 2). Aftalen betoner vigtigheden af at samarbejde lokalt om de udfordringer, som den enkelte arbejdsplads står med. Altså en bevægelse væk fra centrale regler om, hvad man skal arbejde med – hen imod en fælles central udmelding om, hvorfor og med hvilket formål, ledere og medarbejdere skal have et lokalt samarbejde. Den nye samarbejdsaftale betoner værdien af lokalt samarbejde, af konstruktiv dialog, af at finde fælles løsninger.

Ved OK 2015 blev de centrale parter enige om at ville styrke det lokale samarbejde mellem leder og tillidsrepræsentant og enige om, at inddragelse og samspil kan give værdi til en statslig sektor, som er underlagt store forandringer: »Et godt samarbejde og et velfungerende partssystem er væsentlige elementer i udviklingen af statslige arbejdspladser præget af effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen samt motivation og trivsel« (CFU-forliget, 2015: pkt. VI, 1; CFU-forliget bilag, 2015: C,1)

De centrale parter har (for første gang) forpligtet sig til en bredere dagsorden og en mere proaktiv tilgang til problemer og udfordringer på de enkelte statslige arbejdspladser. Dette kan blandt andet ske gennem fælles rådgivning og fælles uddannelse.

Skal vi lykkes med denne revitalisering af tænkningen af tillidsrepræsentanter og deres samspil med ledelserne, bliver det helt centralt, at tillidsrepræsentanterne oplever reel inddragelse lokalt. Inddragelse er den bedste medicin mod det, mange arbejdsgivere oplever som fejlfinding og regelrytteri. Inddragelse skaber således bedre arbejdspladser.

Hovedudfordringen for parterne

Den danske model har i over 100 år vist sin overlevelseskraft, herunder har den sikret en høj grad af ro på arbejdsmarkedet, med høj produktivitet til følge. På det statslige område er hovedudfordringen at finde en fælles dagsorden for, hvordan vi i fællesskab forvalter vores aftalemodel, så den også fremover kan virke stærkt og godt, og samtidig kan udvikle sig, i takt med at det omgivende samfund forandrer sig. Dette gælder på det centrale niveau, hvor vi må genfinde ligeværdigheden og viljen til at finde løsninger, som begge parter kan se sig selv i. Og det gælder på det lokale niveau, hvor et væsentligt kriterium for succes er, at den enkelte statslige arbejdsplads ser værdien af modellen i hverdagen.

Noter

1. CFU består af Akademikerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) samt Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). Centralorganisationerne dækker ca. 98 % af alle statsansatte. Akademikerne er en paraplyorganisation for 25 faglige organisationer, der organiserer akademisk uddannede i Danmark. SKAF er forhandlingsfællesskab for Lærernes Centralorganisation (LC) og Centralorganisationen af 2010 (CO10), og omfatter organisationer der er tilsluttet FTF. OAO repræsenterer 28 medlemsorgani-

sationer, hovedsageligt LO-forbund, med ansatte på de offentlige arbejdspladser.

2. ILO er FN's faglige organ for arbejdsmarkeds-spørgsmål
3. I det konkrete tilfælde de der var involveret i den senere konflikt, blandt andet Danmarks Lærerforening
4. Regeringen Helle Thorning-Schmidt 2011-2015.

Litteratur

CFU-forliget (2011) »Resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2011« Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg. <http://hr.modst.dk/Publications/2011/OK11%20Resultatet.aspx>

CFU-forliget (2015), »Resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2015.« Moderniseringsstyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg

CFU-forliget bilag (2011), »Bilag til resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg« Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg. <http://hr.modst.dk/~media/ServiceMenu/OK11/Bilag%20til%20CFU-forliget-dok.ashx>

CFU-forliget bilag (2015) »Bilag til Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2015.« Moderniseringsstyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Finansministeriet og CFU (2013), »Forhandlingsprotokol af 8. februar 2013 mellem finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg« http://www.ac.dk/media/260057/cfu-aftale_ok13.pdf

Folketinget (2013), »Åbent samråd i Beskæftigelsesudvalget 4. december 2013«. Videoptagelse. http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Arbejdsmarkedsudvalget/Video.aspx?s=20131&m=td.1090617&from=02-11-2013&to=22-01-2014&as=1#pv

Folketinget (2015), »Åbent samråd i Kommunaludvalget 23. januar 2015«. Videoptagelse. http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/socialudvalget/video.aspx?s=20141&m=td.1182053&as=1

Lov nr. 409 af 26/04/2013: Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område.