

Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor set i lyset af OK 2013

Videnskabelig assistent, ph.d. Laust Høgedahl (hogedahl@dps.aau.dk)
professor emeritus Flemming Ibsen (ibsen@dps.aau.dk)
Center for arbejdsmarkedsforskning (CARMA),
Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor aftaler og forhandler løn- og arbejdsvilkår efter et privat forbillede. Det gælder også brugen af konfliktvåbnene (strejker/blokader og lockouter/boykot) i forbindelse med åbne arbejdskonflikter, hvis parterne ikke kan blive enige via forhandling eller mægling. Men der er stor forskel på de præmisser og vilkår, som konfliktretten bygger på, når den offentlige og private sektor sammenlignes. I denne artikel præsenteres en kritisk analyse af brugen af konfliktretten i den offentlige sektor set i lyset af OK 2013 og storlockouten på undervisningsområdet. Artiklen viser, at brugen af konfliktretten i den offentlige sektor har en række indbyggede systemfejl, da offentlige arbejdsgivere samtidig er budgetmyndighed og lovgivere. Artiklen præsenterer til sidst en række forslag til justeringer, der kan bringe den offentlige aftalemodel i balance, så åbne konflikter minimeres.

Introduktion – arbejdskampe og konfliktløsning i den private- og offentlige sektor

Løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor er helt overvejende reguleret via kollektive overenskomster indgået mellem de offentlige arbejdsmarkedsparter. Faktisk har den offentlige sektor en noget nær 100 % overenskomstdækning modsat den private sektor, som ligger på omkring 70 % (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012). Man kan derfor sige, at »den danske model« er mere udbredt i den offentlige sektor sammenlignet med den private. Men »den danske model« er samtidig

ganske ung i den offentlige sektor i forhold til den private, der siden det berømte Septemberforlig af 1899 har haft regler for, hvordan arbejdsmarkedsparterne frivilligt indgår kollektive overenskomster, og hvordan og hvornår parterne kan iværksætte arbejdskonflikter (Ibsen og Jørgensen, 1979). Først i 1973 blev et arbejdsretsligt system med forligsmand og arbejdsret gældende for de offentlige ansatte. Den danske model er således udviklet i den private sektor og er sidenhen blevet adopteret i den offentlige sektor – det gælder både aftalesystemet og sidenhen konfliktløsningsmodellen.

Men, som vi argumenterer for i denne artikel, er der store forskelle mellem den offentlige og private sektor, når det gælder brugen af konfliktretten. Modsat de private er de offentlige arbejdsgivere ikke alene arbejdsgivere, men også budgetmyndighed og lovgivere, og har dermed en række særlige beføjelser, som skaber en asymmetrisk magtbalance mellem parterne (Ibsen og Jørgensen, 1979; Due og Madsen, 1996; Jacobsen og Pedersen, 2010).

Formålet med denne artikel er at analysere brugen af konfliktretten i den offentlige sektor med udgangspunkt i storlockouten på undervisningsområdet i 2012/13. Vores teoretiske perspektiv trækker på økonomisk teori

om rationalet bag arbejdskonflikter illustreret ved Hicks' (1932) strejkemodel. Vores argument er, at konfliktretten i Danmark er udviklet på baggrund af erfaringer med konflikter på det private arbejdsmarked, der har et andet rationale, når det gælder konfliktløsning, som ikke uden problemer kan overføres til den offentlige sektor.

Efter en kort præsentation af artiklens datakilder og anvendt metode indledes med en beskrivelse af konfliktrettens væsen og begrundelse som en integreret del af den danske aftalemodels konfliktløsningssystem udviklet i den private sektor. Efterfølgende præsenteres teorien og rationalet bag konfliktretten i den private sektor. Senere ser vi på, hvordan konfliktretten er blevet en del af den offentlige aftalemodel og herunder de principielle forskelle, der findes mellem den offentlige og den private sektor, når det gælder brugen af strejker/lockouter som løsningen på åbne arbejdskonflikter. Efterfølgende gives en analyse af brugen af den tilsvarende konfliktret i den offentlige sektor, eksemplificeret v.h.a. storlockouten på undervisningsområdet i 2012/13. Artiklen afsluttes med en præsentation af mulige alternativer til konfliktretten som måden at løse konflikter på i den offentlige sektor.

Data og metode

Vores empiri til at analysere konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor trækker på hændelser før, under og efter overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i 2013 (OK 2013). Vi har valgt OK 2013 forløbet, da vi her finder en række interessante forhold, som giver os anledning til at stille spørgsmål ved den offentlige sektors konfliktløsningsmodel. Overenskomstfornyelsen i 2013 vil nemlig gå over i historieboerne, da arbejdsgivere her for første gang benyttede konfliktvåbenet offensivt, uden at der i forvejen var igangsat – eller varslet – strejke fra en eller flere lønmodtagereorganisation(er).

Den anvendte metode er først og fremmest et kvalitativt desk study af relevante dokumenter, der er publiceret i forbindelse med OK 2013. Der er hovedsageligt tale om primærkilder i form af officielt tilgængelige dokumenter fra parterne, som fx tekster brugt i forbindelse med udveksling af krav mv. Artiklen anvender også dokumenter udgivet af offentlige myndigheder. I tillæg trækker artiklen på fire interviews med centrale forhandlere foretaget i december 2013. Interviewene er foretaget efter en semistruktureret spørgeguide og har til formål at indhente viden om selve forhandlingsprocessen, som ikke kan kortlægges i dokumentstudiet. En væsentlig pointe i den forbindelse er, at det ikke har været muligt at få beretninger om parternes forløb i forligsinstitutionen, da parterne her er underlagt tavshedspligt.

Den danske aftalemodel og konfliktretten i den private sektor

For at komme nærmere en analyse af anvendeligheden af brugen af konfliktretten i den offentlige sektor er det nødvendigt med en beskrivelse af konfliktrettens væsen og begrundelse som en integreret del af den danske aftalemodels konfliktløsningssystem, udviklet i den private sektor.

Historisk bygger aftalemodellen i den private sektor som nævnt indledningsvis på *Septemberforliget af 1899*, der afsluttede en langvarig storlockout og blev en form for »industriel parlamentarisme« og en »grundlov« for, hvordan det danske arbejdsmarked skulle reguleres i fremtiden, (Ibsen og Jørgensen, 1979; Galenson, 1969). Fagbevægelsens største sejr var dels at blive anerkendt som en forhandlingsberettiget part med ret til at indgå kollektive overenskomster, dels retten til at konflikte og den særlige beskyttelse af deres valgte tillidsrepræsentanter på arbejdspladserne. Arbejdsgivernes største sejr var stadfæstelsen af deres ledelsesret, fredspligten i overenskomstperioden og indklagelsen for Arbejdsretten i tilfælde af brud på over-

enskomsten. Men dybest set sejrede begge parter, fordi de begge fik fordel af gevinsten ved aftalemodellen, sammenholdt med andre landes lovbestemte arbejdsmarkedsmodeller.

Men hvornår og hvordan skulle konfliktretten bruges, hvilke konflikter var det muligt at løse gennem strejker og lockouter, og hvornår herskede fredspligten? Disse for det danske arbejdsmarked så centrale spørgsmål blev endevendt i »Augustudvalget«, der blev nedsat i 1908 efter en langvarig arbejdskonflikt. Udvalgets kommissorium bad hovedorganisationerne om at forhandle forslag om Voldgiftsdomstole og bestemmelser om forebyggelse af lockouter og strejker og mægling i konflikter (Ibsen og Jørgensen 1979, Due og Madsen, 1993, 2006). Udvalgets betænkning kom i 1910 og resulterede i tre forslag – jf. nedenfor – der alle blev gennemført samme år og i realiteten skabte grundlaget for det arbejdsretlige system, som vi kender det i dag.

Det centrale i Augustudvalgets betænkning var sondringen mellem »retstvister« og »interessetvister«. *Retskonflikterne* omfatter de situationer, hvor der allerede findes en overenskomst, og hvor der således hersker fredspligt, men hvor parterne er uenige om fortolkningen af overenskomsten, eller der er tale om et brud på overenskomsten. Konfliktretten – strejke- og lockoutretten og retten til at etablere blokader og boykotte – er derfor i princippet reserveret til at løse *interessekonflikterne*, dvs. de situationer, hvor der enten ikke findes en overenskomst eller overenskomsten udløber og skal fornys. Arbejdsmarkedets parter var derfor allerede i 1910 enige om, at det er en grundlæggende regel for hele det danske overenskomsts system, at når en overenskomst *er* indgået eller bliver fornyet, indtræder fredspligten i overenskomstperioden automatisk (Kristiansen, 2014).

Interessekonflikter kan opstå i situationer, hvor der enten ikke findes en overenskomst eller løbende overenskomster skal fornys.

I begge tilfælde er det tilladt at bruge konfliktretten. Der er imidlertid forskel på, hvordan konfliktretten anvendes. I det tilfælde, hvor der ikke findes en overenskomst, er det alene lønmodtagersiden, der bruger konfliktvåbnet, for at få arbejdsgiveren til at acceptere at indgå en overenskomst. Lovgivningsmagten kan ikke gribe ind til fordel for den ene eller den anden part i konflikten, og det er kun Arbejdsretten, der kan gribe ind, hvis grænserne for konfliktretten er overskredet. Hvis der er tale om, at en overenskomst udløber og skal fornys, handler uenigheden mellem parterne om, på hvilke vilkår den ny overenskomst skal aftales. Parterne blev i 1910 også enige om at etablere et statsligt mæglingssystem – Forligsinstitutionen – hvis opgave alene var at mægle under interessekonflikter i de tilfælde, hvor parterne ikke umiddelbart kunne indgå et forlig. Omfattende arbejdskonflikter ramte ikke kun de direkte involverede parter, men også »tredjemand«, og Forligsinstitutionens opgave var derfor at afkorte og afsluttede åbne arbejdskonflikter. Men i visse tilfælde har det vist sig, at Forligsinstitutionen ikke var i stand til at forlige parterne og få afsluttet konflikterne, og lovgivningsmagten har i nogle af de situationer valgt at afslutte konflikten med et lovindgreb, som det skete i 1933, 1956, 1973, 1986 og 1998 (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012).

Alternativet til konfliktretten og det statslige mæglingssystem ville have været »tvungen voldgift«, hvor interessekonflikter i mangel af partsløsninger altid løses med et lovindgreb i Folketinget eller en voldgiftsafgørelse fra en »faglig voldgiftsdomstol«. Denne løsning afslog begge parter i Augustudvalget i 1908, og resultatet blev det nuværende konfliktløsningssystem med en (begrænset) konfliktret, Forligsinstitutionens mæglingsforsøg og eventuelle regeringsindgreb.

I denne artikel beskæftiger vi os alene med interessekonflikter, der kan føre til strejker, lockouter eller en kombination af disse. Det

er også vigtigt at understrege, at vi behandler konflikttypen »strejker kontra lockouter« som en traditionel lønkamp og en institutionaliseret del af aftalemodellen vel vidende at specielt strejker kan have mange andre formål fx politiske eller ideologiske (se fx Scheuer, 2006; Due og Madsen, 2015). En konflikt om arbejdstidens længde er imidlertid også – indirekte – en lønkamp, idet fagbevægelsens lønsum fremkommer ved at multiplicere timelønnen med det samlede antal arbejdstimer på et givet tidspunkt og en forlængelse af den ugentlige arbejdstid vil mindske den gennemsnitlige ugentlige timeløn.

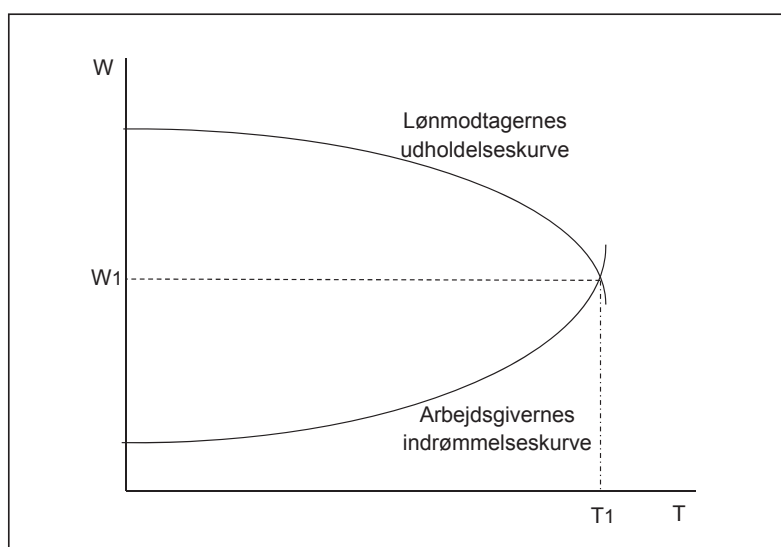
Hicks-modellen og strejker i den private sektor

En af de ældste men dog alligevel mest anvendte modeller for parternes adfærd under en strejke er udviklet af den engelske økonom J. Hicks (Hicks, 1932). Hicks-modellen præsenteres i alle nyere lærebøger om »Labour Economics«, jf. eksempelvis Borjas 2013, og modellens stærke relevans og appel ligger i dens beskrivelse af den proces, gennem hvilken parterne successivt giver hinanden »indrømmelser« for at nå en aftale. I figur 1, hvor lønniveau er sat i forhold til strejkens tidsmæssige længde, er vist kurver, der be-

skriver henholdsvis fagforeningernes og arbejdsgivernes adfærd under konflikten. Fagforeningernes »udholdenhedskurve« viser den periode, i hvilken fagforeningsmedlemmerne er villige til at fastholde deres lønkrav i stedet for give efter og slå af på lønkravene. Kurvens hældning er negativ, fordi omkostningerne ved at strejke stiger, i takt med at strejken forlænges. Skal strejkens længde mindskes, skal fagforeningerne derfor slå af på deres lønkrav. Arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« viser samlingen af punkter, hvor de forventede omkostninger ved at fortsætte strejken og de forventede omkostninger for at give efter for fagforeningernes lønkrav er i balance. Arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« har en positiv hældning, hvilket hænger sammen med, at arbejdsgiverne må tilbyde lønmodtagerne større lønstigninger, hvis de skal afkorte strejkens længde.

I figur 1 er vist sammenhængen mellem lønniveau (W) og strejkens længde (T). Hvor de to kurver mødes, er der ligevægt mellem fagforeningernes lønkrav og arbejdsgivernes villighed til at give lønstigninger (W_1 , T_1). Der er derfor basis for at indgå en ny lønaftale, og strejken kan afsluttes. Jo mindre numerisk hældning de to kurver har, jo længere

Figur 1: Hicks-modellen



vil strejken vare. Da strejken ikke alene har negative økonomiske konsekvenser for de to parter, men også for tredjemand, kan man – specielt i en dansk kontekst – forestille sig, at den siddende regering efter at have konsulteret parterne og forhørt sig om deres villighed til at give indrømmelser til modparten vælger at gribe ind og afslutte konflikten i form af et lovindgreb (Due og Madsen, 2009).

Hicks-modellen er en strejke-model, men den kan uden problemer suppleres med arbejdsgivernes anvendelse af lockoutvåbnet som et svar på fagforeningernes anvendelse af strejkevåbnet. Mange arbejdskampe på det danske arbejdsmarked er blevet startet af arbejdsgiverne i form af iværksættelsen af en lockout, der så er besvaret med en strejke af fagforeningerne (Ibsen og Jørgensen, 1979). Kombinationen af en strejke og en lockout vil i Hicks-modellen blot betyde, at den numeriske hældning på de to kurver vil blive større, og længden af konflikten derfor – alt andet lige – blive mindre, da begge parter vil blive ramt hårdere økonomisk på grund af konfliktens øgede omfang.

Den afgørende pointe i Hicks-modellen – og dermed strejkens og lockoutens rationale – er, at *begge* parter presses på deres økonomi, således at de er villige til at give komme modpartens krav i møde og dermed indgå en aftale, der stopper eller forhindrer konflikten. Fagforeningsmedlemmernes økonomi forværres dagligt, da strejkeunderstøttelsen er mindre end daglønnen og de efterfølgende skal betale et højere kontingent for at genopbygge konfliktberedskabet. Desuden er det usikkert, hvor mange af de strejkende der vil blive genansat efter konflikten. Arbejdsgiverne mister dagligt omsætning og profiler og kan også lide varige tab på grund af mistede kunder både på hjemme- og eksportmarkedet. Konflikterne er i den forstand *fredsskabende*, da truslen om eller iværksættelsen af en konflikt vil få parterne til forhandlingsbordet og give indrømmelser til modparten for at undgå

betydelige økonomiske tab. I den forstand er konfliktretten med til at ansvarliggøre parterne og mindske antallet af konflikter (Scheuer, 2006; Stamhus m.fl., 2010).

Hicks-modellens »indrømmelseskurver« forudsætter altså nogle magtforhold, der er nogenlunde symmetriske, således at den ene part ikke besidder en markedsmagt, der er i stand til at knuse modparten. Hersker der et monopol på den ene side af forhandlingsbordet og en betydelig konkurrence på den anden side af bordet, vil konflikter enten ikke blive iværksat eller blive meget korte.

Økonomer har udfordret Hicks-modellen efter dens præsentation i 1932, da strejker og eller lockouter – hvis parterne er villige til at kommunikere deres indrømmelser til modparten og give korrekte informationer om deres økonomiske situation og krav – vil være irrationelle. Parterne vil kunne undgå tab og altid kunne finde frem til en aftale, der tilfredsstiller begge parter. Strejker og/eller lockouter synes at kræve, at den ene part har informationer, som ikke kommunikerer videre til modparten. Konflikter synes derfor at være resultatet af asymmetrisk information (Ashenfelter og Johnson, 1969). Den problemstilling skal ikke tages op her, men bryder ikke afgørende med Hicks-modellens centrale pointer om parternes økonomiske tab og deres villighed til at give indrømmelser for at nå en aftale, der forudsætter en nogenlunde lige magtbalance.

Sammenligning af arbejdskonflikter og konfliktløsning i den private og offentlige sektor

Da strejker og lockouter også forekommer i den offentlige sektor, senest i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008 og 2013, er det relevant og denne artikels tema at sammenligne konflikternes forløb og rationale bag konfliktrettens anvendelse i de to sektorer ud fra et teoretisk perspektiv. Som påvist i afsnittet ovenfor giver konfliktret-

ten i form af strejker/lockouter god mening som middel til at udmatte parterne simultant og dermed motivere dem til at indgå en ny overenskomst. Men findes denne logik i den offentlige sektor, og er strejken og/eller lockouten et velegnet middel til at forny overenskomster i den offentlige sektor?

I den offentlige sektor er problemet, at strejker/lockouter ikke udkæmpes på en markedsplads og i en forhandlingssituation, hvor arbejdsgiverne skaber overskud og tjener overnormale profiler. Der er ikke som i den private sektor en ekstraordinært stor kage,

som man kan slå om at dele. Hicks-modellen kan derfor ikke umiddelbart anvendes i den offentlige sektor, da der ikke kan føres en udmattelseskrig mellem parterne, indtil de begge eller en af parterne kapitulerer og indgår forlig.

Dertil kommer andre markante forskelle i det »industrial relations system«, der omgiver de to sektorer. Disse er skitseret i tabel 1:

Tabel 1 oplister væsentlige forskelle mellem den offentlige og private sektor på centrale felter af de respektive »industrial relations

Tabel 1. Sammenligning af »industrial relations«-systemet i den offentlige og private sektor i Danmark

Offentlig sektor		Privat sektor
<i>Aktører</i>		
Ledelse	Valgte politikere.	Ejer eller ejer ansatte ledere.
Fagforeninger	Domineret af organisationer for funktionærgrupper.	Både organisationer for funktionærer og timelønnede.
<i>Teknologi og markedsstruktur</i>		
Produkter	Vanskeligt målelige serviceydelser, der ikke er markedspris fastsatte.	Markedsprisfastsatte varer og tjenesteydelser.
Konkurrence	Monopoler i lokalområder.	Overvejende konkurrence dominerede markeder.
Budgetbetingelser	Offentlig budgetrestriktion. Aftalesystem. Skattestop. Skatteindbetalinger uanset strejker.	Profitmargin som »buffer« for lønstigninger. Regulering af produktpriser kan ændre indtjening.
<i>Magtforhold</i>		
Påvirkning af modparten Politisk ¹	Arbejdsgiver er også lovgiver, kan altid lovgive sig til et ønsket resultat Fagforeninger kan udøve politisk pres på politikere gennem deres medlemmer for at sikre deres målsætninger.	Ledelsen fastlægger sine beslutninger uafhængigt af fagforeningen. Lavere grad af overenskomstdækning og regulering.
Økonomisk	Høj grad af overenskomstdækning og arbejdsgiverne sparer lønkroner både under en strejke og en lockout, fagforeningerne rammes alene økonomisk både under en strejke og en lockout.	Begge parter rammes økonomisk både under en strejke og en lockout.
Konfliktredskaber	Strejke- og lockoutret med enkelte undtagelser for særlige grupper.	Strejke- og lockoutret.

Kilde: Ibsen og Stamhus (2015) og egne tilføjelser

systemer« (Ibsen og Stamhus, 2015). Spørgsmålet er her, om forskellene giver anledning til forskelle i fagforeningernes magtposition i de to sektorer? I udgangspunktet bliver fagforeningerne i den private sektor disciplineret af markedskonkurrencen, og kun i de tilfælde, hvor der eksisterer en profitmargin som buffer eller en markedsstruktur, der tillader virksomhederne at foretage prisreguleringer, er der noget at komme efter for fagforeningerne. Budgetbetingelserne er som angivet i tabellen skruet anderledes sammen i den offentlige sektor. Det er derfor værd at diskutere, hvilke perspektiver dette har for fagforeningerne i den offentlige sektor med henblik på at forbedre løn og arbejdsvilkår for deres medlemmer, eventuelt gennem brugen af strejkevåbnet.

Et synspunkt i forhold til diskussionerne om forskellene i budgetbetingelserne er, at i modsætning til hovedparten af de varer og tjenesteydelser, der produceres i den private sektor, er offentlige tjenesteydelser præget af en uelastisk efterspørgsel pga. deres karakter af nødvendighedsvarer. Særligt sundhedsydelser, forsvar og politi har denne karakter. Når der samtidig tillægges en vis skatteillusion hos borgerne, samt at der modsat den private sektor ikke er direkte sammenhæng mellem forbrug og betalingsvilje og betalingsevne, kan det i udgangspunktet være rimeligt at antage, at efterspørgslen er uelastisk. Er efterspørgslen efter serviceydelserne uelastisk, er arbejdskraftefterspørgslen det naturligvis også. Dette indikerer, at fagforeningerne i den offentlige sektor i udgangspunkt har relativt større magt og evne til at hæve lønningerne, idet fagforeningerne ikke derved risikerer, at medlemmerne mister deres job. Det modsatte vil gælde i den private sektor. Den manglende disciplinering fra markedsmekanismen sikrer på den baggrund de offentlige fagforeninger en favorabel forhandlingsposition.

I modsætning til ovenstående synspunkt kan det imidlertid hævdes, at de lokale leveran-

dører (kommuner og regioner i Danmark) er underlagt en streng budgetrestriktion via aftalesystemet, skattestoppet siden 2001 og budgetloven fra 2012. Fristes fx kommunerne til at imødekomme de ansattes lønkrav, indebærer budgetbetingelserne, at stigende lønninger må medføre tilpasninger i mængden af producerede serviceydelser og dermed antallet af ansatte. Denne sammenhæng vil selvsagt disciplinere de offentlige fagforeninger.

Et yderligere argument for en begrænset magtposition for de offentlige fagforeninger relaterer sig til kommunernes og regionernes tilnærmelsesvis monopolstatus som leverandører af sundheds- og velfærdsydelser. Kommunerne og regionerne kan ganske vist som udgangspunkt betragtes som monopoler, når det gælder offentlige serviceleverancer, hvilket umiddelbart giver et spillerum for fagforeningerne til lokalt at øge lønningerne ved forhandlingsbordet og derved forøge skattebetalingerne – der ses her bort fra det gældende skattestop. Denne mulighed begrænses imidlertid af borgere og virksomheders muligheder for at flytte til andre lokaliteter med lavere beskatning, hvilket modsat svækker forhandlingspositionen. Dertil kommer, at udlicitering, fritvalgsordninger, privathospitaler og udfordringsret i de senere år har svækket kommuners og regioners monopolstatus.

Ovenstående ræsonnementer indikerer (jf. tillige Freeman og Medoff, 1984: 51), at arbejdskraftens arbejdskraftefterspørgselselasticitet i den offentlige sektor på kort sigt kan være større end i den private, da de offentlige arbejdsgivere ingen »buffere« har fx i form af overskydende profit eller gunstige positioner på produktmarkedet, der tillader, at stigende lønninger kan overvæltet i produktpriserne. Alt andet lige vil det svække de offentlige organisationers forhandlingsposition og muligheden for at opnå et bedre aftaleresultat gennem en strejke.

Men fagbevægelsen i den offentlige sektor er yderligere svækket, når det gælder konfliktrettens anvendelse som et middel til at forbedre deres overenskomster på grund af asymmetriske magtrelationer – både politisk og økonomisk – i den offentlige sektor. Der er – som fremhævet ovenfor – en fundamental forskel i konfliktens forløb, når det gælder økonomiske tab og dermed incitamentet til at give indrømmelser til modparten og i sidste ende indgå en ny aftale. En strejke i den offentlige sektor vil ramme de offentlige arbejdsgivers mulighed for at producere serviceydelser til borgeren og skabe utilfredshed hos deres »kunder«. Men en strejke vil ikke koste de offentlige arbejdsgivere penge, tværtimod! De vil spare lønkroner, alt imens fagforeningerne vil tømme deres strejke-kasser. Etablerer de offentlige arbejdsgivere – som i 2013 – ensidigt en lockout, vil det samme mønster gentage sig. Fagforeningerne mister penge og de offentlige arbejdsgivere sparer det samme beløb i form af sparrede lønkroner. Mens fagforeningernes »indrømmelseskurve« i en Hicks-model falder fra venstre mod højre og altså har et normalt forløb, vil arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« ikke – som i Hicks-modellen fra det private arbejdsmarked – stige fra venstre

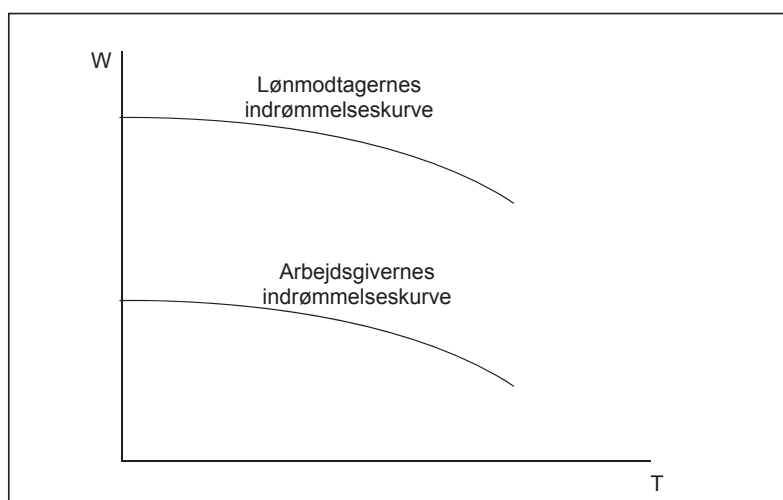
mod højre, men tværtimod falde og have en aftagende hældning, da arbejdsgiverne i realiteten vil tjene økonomisk på konflikten (jf. Figur 2.).

Økonomisk er magtrelationerne mellem parterne i de to sektorer således vidt forskellige. Mens den økonomiske magt er nogenlunde ligeligt fordelt i den private sektor, er der en klar asymmetri i den offentlige sektor til fordel for arbejdsgiverne.

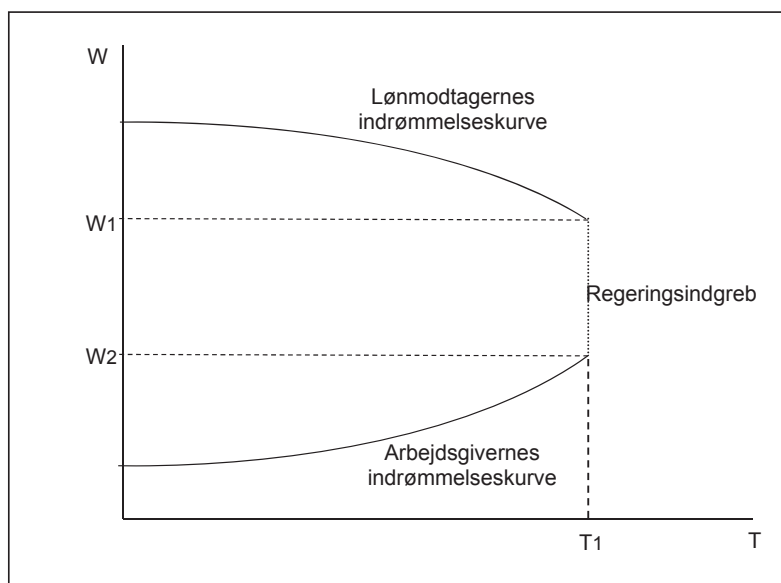
Når det gælder den politiske magt, er magtfordelingen endnu mere til fordel for arbejdsgiverne i den offentlige sektor, da regeringen altid kan lovgive sig til et resultat – hvis den kan finde et flertal i folketinget – som er til fordel for de offentlige arbejdsgivere.

I forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933 oplevede vi for første gang, at en regering ved lovindgreb afsluttede en arbejdskamp. Siden har vi oplevet regeringsindgreb, som afsluttede storkonflikter, i 1956, 1973, 1986 og 1998, to konflikter på sygeplejerskernes område blev stoppet af et lovindgreb i 1990'erne, og regeringen stoppede konflikten på undervisningsområdet med et lovindgreb i

Figur 2: Hicks modellen anvendt på den offentlige sektors IR-system



Figur 3: Hicks-modellen – Strejke afsluttet med regeringsindgreb



2013 (Jørgensen, 2014; Mailand, 2014; Mailand, 2015).

Den danske regering har typisk grebet ind i arbejds konflikter med en henvisning til tabet for »tredjepart« og det samfundsøkonomiske tab i form af forringet konkurrenceevne, et voksende betalingsbalanceunderskud og stigende arbejdsløshed. Historien har vist, at skiftende regeringer har ladet konflikter løbe over længere tid i respekt for parternes selvreguleringsprincip, men grebet ind, når det efter regeringens mening ikke var muligt for parterne selv at finde en løsning på konflikten. Det kræver særlig timing, når det gælder den offentlige sektor, da åbne konflikter ofte er kraftigt politiseret. Mange havde nok forventet, at konflikten i 2008 ville ende med et regeringsindgreb, hvilket som bekendt ikke skete (Jacobsen og Pedersen, 2010; Due og Madsen, 2009).

Når en regeringen afslutter en konflikt ved et lovindgreb, har det karakter af en tvungen voldgift. Det er altså op til regeringen at lægge et snit, der dikterer løn, arbejdstid mv. som udgør den lov, som erstatter overens-

komsten frem til næste overenskomstfornyelse. Der er med andre ord regeringens opgave at vurdere, hvordan parterne skal tilgodeses illustreret ved spændet mellem W_1 og W_2 i figur 3. Det er politisk kutyme, at regeringen tager udgangspunkt i et mæglingsforslag eller forligsskitse fra forligsinstitutionen samt konsulterer parterne i udformningen af lovteksten (Jørgensen, 2014).

Den økonomiske asymmetri blandt parterne i den offentlige sektor betyder, at det her helt andre mekanismer, der bestemmer i hvilke favør magtpendulet svinger i en konflikt. Her er det i høj grad den offentlige opinion, der tæller. Slaget vindes igennem strategisk kommunikation og spin i en kamp om den offentlige sympati. Konflikter i den offentlige sektor er derfor altid kraftigt politiserede, og parterne – eller den ene af parterne – kan derfor rammes af en negativ offentlig opinion.

Iværksættelsen af især strejker i den offentlige sektor bygger derfor på andre motiver og strategier end at presse arbejdsgiverne til at give større lønstigninger og forbedrede arbejdsforhold. Strejkens formål kan være at

vinde sympati og støtte i befolkningen for bestemte overenskomstkrav for på den måde at presse politikerne på Christiansborg til gennem lovgivning at indfri overenskomstkravene. Denne strategi kaldes for »forumshopping« – hvor fagbevægelsen spiller på to heste – arbejdsgiverne og Folketinget – for på den måde at optimere sin forhandlingsstrategi. Fagbevægelsens forhandlere bruger i disse situationer mere tid på at påvirke politikerne på Christiansborg end på at presse arbejdsgiverne til at indfri deres krav. Forumshoppingstrategien blev senest brugt af fagbevægelsen under OK 2008 i den offentlige sektor (Due og Madsen, 2009), og under OK 2013 forsøgte specielt DLF at presse Christiansborg til at gribe ind under storlockouten og gennem et lovindgreb tilgodese begge parter synspunkter (Mailand, 2014; Mailand, 2015). Forumshoppingstrategien kan ikke rummes i Hicks-modellen, da den ene eller begge parter hopper frem og tilbage mellem aftalemodellens lønkamp og det politiske spil på Christiansborg for på den måde at få indfriet deres mål.

Den mest markante forskel på konfliktvåbnets anvendelse som løsningsmiddel i forhandlingskonflikter, er således de asymmetriske magtrelationerne i den økonomiske og politiske sfære i den offentlige sektor, fordi de offentlige arbejdsgivere sidder tungt på magten i begge sfærer (illustreret i figur 1 og 2). Det skulle – alt andet lige – betyde, at de traditionelle konfliktvåben, strejken og lockouten, er uegnede til at løse konflikter i den offentlige danske aftalemodel. Lærerkonflikten under OK 2013 er efter vores mening et godt eksempel på denne sammenhæng.

Konfliktvåbnets anvendelse i den offentlige sektor – storlockouten på undervisningsområdet under OK 2013

Vi vil i det følgende demonstrere, hvilke problemer brugen af konfliktretten i den offentlige sektor rummer, hvis konfliktvåbnet anvendes efter spillereglerne i den private sektor. Vi

bruger storlockouten på undervisningsområdet under OK 2013 som et eksempel.

De offentligt ansattes forventninger til OK 2013 var helt i bund, da krisebevidstheden i 2013 stadig var fremherskende. Offentligheden forventede derfor et meget fredsmeligt overenskomstforløb med hurtige og smalle forlig, dog med den reservation, at der lurede potentielle konflikter om reguleringen af arbejdstiden på undervisningsområdet (Ibsen og Høgedahl, 2012). At sidstnævnte spådom gik i opfyldelse, hang primært sammen med to forhold:

- Arbejdsgiveres nye og meget aggressive forhandlingsudspil og forhandlingsstrategi og den stærke koordinering mellem Finansministeriets og KL's kravsformulering og forhandlingsstrategi, og
- Arbejdsgivernes samspil med regeringens politiske reformarbejde

Vi vil i det følgende alene beskrive og analysere forhandlingerne på det kommunale område, vel vidende, at de offentlige arbejdsgivere – Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen og KL – koordinerede deres mål og forhandlingsstrategi på det statslige og det kommunale område, og at KL's strategi på mange måder var underlagt Finansministeriets strategiske mål (Ibsen og Høgedahl, 2012; Mailand, 2014; Mailand, 2015).

KL's krav på KTO-området tog udgangspunkt i den økonomiske krise og flugtede med KL's langsigtede arbejdsgiverpolitik. KL satsede på klassiske arbejdsgiverkrav som mere lokal løndannelse, mere rum for lokal ledelse, øget produktivitet og effektivitet og et øget arbejdsudbud. Desuden ønskede KL, at antallet af beskyttede tillidsrepræsentanter blev reduceret og at samarbejdssystemerne blev forenklet med færre mødedage. Men arnestedet for en eventuel konflikt befandt sig et helt andet sted. Det gemte sig i sætningerne: »Forenkling af arbejdstilrettelæggelsen er

kernekomponenter til at øge produktiviteten i kommunerne. Arbejdstidsreglerne må derfor ikke besværliggøre hverdagens praksis eller hæmme forandringer og omstillinger af den kommunale opgavevaretagelse» (KL, 2012: 2). Disse to sætninger var møntet generelt på de kommunale arbejdspladser, men er i særlig grad rettet mod folkeskolens dagligdag, og KL's direkte krav til skolelærerne var klar: Væk med særregler om anvendelsen af arbejdstiden og regler om, at der kan indgås lokalaftaler om arbejdstidens anvendelse. Alle aftaler om timer til forberedelse skulle således bortfalde og erstattes af en generel arbejdstidsaftale: Lærernes arbejdstid er 37 timer om ugen. Lærerne skulle ifølge KL i princippet – som andre offentligt ansatte – være til stede på skolen i 37 timer om ugen. Den enkelte lærer skal herefter i dialog med skolens ledelse aftale opgavernes tilrettelæggelse, hvor det er lederen, der qua sin ledelsesret har det sidste ord. Senere viste det sig, at Moderniseringsstyrelsen på det statslige område fremsatte samme stålsatte krav.

KL's hovedkrav på folkeskoleområdet var derfor en stærkt lederstyret model, der i realiteten fjernede magten fra skolelærerne og deres tillidsrepræsentanter og organisationer, når det gælder arbejdets tilrettelæggelse og arbejdstidens anvendelse. Moderniseringsstyrelsen stillede helt synkrone krav til lærerne på det statslige område, hvor gymnasierne dominerede, hvilket tidligt i forhandlingsforløbet blotlagde den stærke koordinering af kravsformuleringerne og de strategiske mål mellem Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen og KL.

Når det gælder de offentlige arbejdsgiveres samspil med regeringens løbende reformarbejde, blev det hurtigt synligt for offentligheden, at regeringens højtprofilerede folkeskolereform viste sig at være politisk og finansieringsmæssigt uløseligt forbundet med resultatet af forhandlingerne mellem særligt KL og LC/DLF. Blot få dage før parterne ud-

vekslede krav, præsenterede regeringen via undervisningsminister Christine Antorini sit udspil til en reform af folkeskolen. Det blev hurtigt klart, at reformen var underfinansieret og stod og faldt med, at lærernes arbejdstidsaftaler blev ændret i de kommende overenskomstforhandlinger.

Men reformarbejdet havde allerede konsekvenser for overenskomstforhandlinger, længe før forhandlingerne gik i gang. Regeringen nedsatte tilbage i januar 2012 en arbejdsgruppe under Finansministeriet, hvis formål var at udarbejde en samlet rapport, hvis formål var at »forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder bidrage med en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet« (Folketingets Ombudsmand 2013). Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra regeringen præsenteret ved Moderniseringsstyrelsen og de kommunale arbejdsgivere (KL). Danmarks Lærerforening (DLF) udtrykte i den forbindelse stor forundring over ikke at være inviteret til forhandlinger og påpegede i den forbindelse, at arbejdsgruppen var et udtryk for en »to-partsøvelse« (Regering – arbejdsgivere), men med en blind makker i spillet (lærerne/lønmodtagerne), og ikke den trepartsøvelse, der ellers var lagt op til i regeringsgrundlaget (Regeringen, 2011).

Arbejdsgruppens rapport blev imidlertid aldrig offentliggjort, og DLF's anmodning om aktindsigt blev nægtet, da der efter Finansministeriets mening var tale om »interne arbejdsdokumenter«, hvad der senere undrede ombudsmanden, da han afgav beretning om sagen:

»Jeg henviser igen til, at formålet med arbejdsgruppens arbejde netop var »at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013«, ... jeg kan ikke vide, hvad den præcise baggrund for det nævnte forhold er, men en samlet vurdering efterlader det indtryk, at det kan være planlagt og disponeret med sigte på ... at undgå, at de omhandlede doku-

menter blev undergivet aktindsigt« (Folketingets Om-
budsmand 2013: 13 ff.).

Der er her tale om en usædvanlig skarp formulering, der til en vis grad understøtter DLF's påstand om, at arbejdsgruppen havde til formål ikke alene at undersøge mulighederne for at koordinere forhandlingsforløbet mellem Finansministeriet og KL, men også finansiering af reformen og ikke mindst, hvordan mulige forløb kunne se ud i forbindelse med overenskomstforhandlingerne herunder koordinering af en konflikt og regeringsindgreb.

OK 2013 i den offentlige sektor var således fra starten kraftigt politiseret, hvilket kom til at præge hele forhandlingsforløbet. De kommunale og statslige arbejdsgivers strategier var tilsyneladende at isolere særligt folkeskolelærernes organisation, Danmarks Lærerforening (DLF) og tage et opgør med de eksisterende arbejdstidsregler på folkeskoleområdet. Parterne kom ikke på noget tidspunkt i realitetsforhandlinger, og efter en papirløs tur i forligsinstitutionen, der endte med exit uden et mæglingforslag på bordet, trådte den lockout, som KL efter hovedaftalens regler havde forvarslet, i kraft. Lockouten var altomfattende og involverede op mod 67.000 overenskomstsatte lærere/undervisere på både det kommunale og statslige område.

Netop fordi lockouten var altomfattende, havde lærerne ikke mulighed for at modsvare med strejkevåbenet, da alle overenskomstsatte lærere allerede var lockoutet. Lærerne havde den mulighed at bede andre lønmodtagereorganisationer om hjælp ved at indlede sympatikonflikter. Denne mulighed eksisterer på tværs af sektor og hovedorganisationer. Men DLF anmodede aldrig om at få varslet sympatikonflikter, og forklaringen herpå kan være, at man i DLF's ledelse var bange for et »nej«, der dermed ville udstille DLF endnu mere isoleret og svækket. Kun FOA prøvede at få de andre KTO-forbund med på

en sympatikonflikt, men ingen meldte sig under konfliktfanerne, og FOA ønskede ikke at konflikte alene. De andre forbunds generelle holdning var den, at DLF måtte tage kampen om sine arbejdstidsregler alene, hvilket bl.a. hang sammen med, at DLF ikke under konflikten i 2008 bakkede op om omkring de konfliktende KTO-forbunds strejkeforløb (Mailand, 2014).

Efter 25 dage blev lockouten afsluttet d. 26. april med et regeringsindgreb, der på alle væsentlige punkter opfyldte KL's krav til ændrede arbejdstidsregler. DLF blev ikke inddraget i udformningen af lov 409, som den kom til at hedde. Loven fjernede lærernes arbejdstidsregler, lærerne fik en beskeden lønstigning ud over, hvad den generelle KTO-forlig indeholdt og nogle værneregler.

Dermed var vejen banet for en finansiering af dele af folkeskolereformen og – efter regeringens og KL's mening – indførelsen af en ledelsesret og arbejdstidsregler, som var gældende i den øvrige del af den offentlige sektor. »Game over« og nye magtrelationer og arbejdsbetingelser i folkeskolen.

Storlockouten på undervisningsområdet – synliggørelse af systemfejl i konfliktløsningsmodellen i den offentlige sektor

Vi kan konkludere, at konflikten på folkeskoleområdet under OK 2013 synliggjorde, at kopieringen af den private sektors konfliktløsningsmodel i den offentlige sektor på mange måder er problematisk og kan føre til løsninger, der ikke harmonerer med tankerne og idéerne bag opbygningen af den danske model i den offentlige sektor. Det hænger sammen med – som vist ovenfor – at de materielle og strukturelle forhold, der betinger rationalet bag den private sektors konfliktløsningsmodel, ikke er til stede i den offentlige sektors nuværende konfliktløsningssystem.

Som vi illustrerede v.h.a. Hicks' strejkemo-

del, er den offentlige sektor ramt af systemfejl, når det gælder:

- De økonomiske ressourcer – arbejdsgiverne som budgetmyndighed

Konfliktens formål er at påføre hinanden tab for på den måde at presse successive indrømmelser ud af hinanden, således at parterne er så tæt på hinandens krav, at et forlig er muligt. Typisk vil der være tale om økonomiske tab for begge parter, uanset om der er tale om en strejke eller en lockout, hvis konflikten finder sted i den private sektor, men under storlockouten var det alene den ene part – DLF/Uddannelsesforbundet – der blev påført et økonomisk tab, mens særligt KL tjente på sin egen lockout i form af besparede lønkroner. De samlede besparelser løb op i milliardklassen, mens de lockoutede undervisningsorganisationer måtte lånte penge for at kunne skaffe sig økonomisk dækning for de manglende lønkroner. Arbejdsgiverne i den offentlige sektor er også budgetmyndighed, hvilket betyder, at de offentlige kasser i princippet er udtømmelig, hvorimod private virksomheder kan blive truet af konkurs ved konflikt. Der er ingen parallelitet i konfliktvåbnene i den offentlige sektor. Konfliktvåbnet manglede således sin allervigtigste slagkraft: De voksende økonomiske tab på begge sider at frontlinjen, og er i den forstand uegnet til at løse konflikter i den offentlige sektor.

- Den politiske magt – arbejdsgiverne som lovgivere

Storlockouten blev som beskrevet ovenfor afsluttet ved et regeringsindgreb og vedtagelsen af lov 409. Der er på sin vis intet nyt i, at en storkonflikt afsluttes med et regeringsindgreb. Det er – som beskrevet ovenfor – tværtimod en del af den danske aftalemodel. Det problematiske ved lovindgreb i konflikter i den offentlige sektor er imidlertid, at arbejdsgiverne på statsniveau har den parlamenta-

riske magt til at gribe ind i en konflikt. Der er ingen over eller ved siden af Folketinget. Den til enhver tid siddende regering skal derfor kunne administrere to kasketter som henholdsvis arbejdsgiver og som lovgiver. Og pointen er, at der ikke findes institutionelle regler eller forhold, der sikrer, at dette sker. Systemet beror på en blød regulering i form af en social tillid mellem parterne, der forudsætter, at regeringen ikke spekulerer i de to roller og sammenblander arbejdsgiverinteresser med politiske ambitioner. Et andet relevant forhold er hierarkiet blandt de offentlige arbejdsgivere. Fra slutningen af halvfemserne og op igennem 2000'erne har staten udviklet en stadig større detailstyring af særligt kommunernes økonomi via dels lovgivning – eksempelvis budgetloven fra 2012 – gennem en koordineret styring af kommunerens og regionernes overenskomstforhandlinger. Moderniseringsstyrelsen og dermed Finansministeriet har indtaget en mere markant »storebrorrolle« i de offentlige forhandlinger. Det stigende hierarkiske forhold mellem de offentlige arbejdsgivere kan bruges strategisk til at implementere landspolitiske politiske ambitioner på kommunalt plan.

Indgrebet i storlockouten i 2013 fulgte mønstret af lovindgreb i tidligere konflikter, men var atypisk på flere parametre. Indholdsmæssigt lagde det sig tæt op ad KL's krav til overenskomstfornyelsen (svarende til lønniveau W2 i figur 3), og ingen af parterne fik – som det er kutyme – indflydelse på udarbejdelsen af lovforslaget. Det var muligt, da der netop ikke forelå en forligsskitse fra forligsmanden. Det er ellers politisk kutyme, at hvis en regering griber ind i en faglig konflikt, så tages der udgangspunkt i den seneste forligsskitse eller mæglingsforslag, der forefindes fra forligsmanden. Argumentet er, at man på den måde respekterer parternes selvreguleringsprincip. Men uden en forligsskitse var pennen fri, og regeringen kunne frit skrive en ny, gældende overenskomst via lovgivningen uden at skele til tidligere aftaler eller skitser.

DLF blev overhovedet ikke konsulteret, hvilket igen gav støtte til teorien om, at der i forvejen var lagt en masterplan for hele forløbet af OK 2013 på folkeskoleområdet, herunder også for, hvordan det skulle slutes (Mailand, 2014; Jørgensen, 2014).

Alt i alt kan vi konkludere, at OK 2013 forløbet var en veritabel magtdemonstration, iscesat og gennemført af Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen med KL som en villig medspiller. Det blev dermed også – ufrivilligt – demonstreret, at anvendelsen af konfliktretten ud fra den private sektors logik ikke passede til de styringslogikker, normer, regler og kutymer, der hersker i den offentlige sektor. Der er på sin vis tale om en systemfejl, når man i den offentlige sektor ukritisk har kopieret konfliktløsningsmodellen fra den private sektor. Årsagen er de asymmetriske magtrelationer på både det økonomiske og det politiske plan. Den konstaterede systemfejl kalder på en korrektion, og det er derfor relevant at undersøge, om der findes korrektiver og/eller alternativer til det nuværende konfliktløsningssystem i den offentlige sektor

Konfliktløsningsmodeller i den offentlige sektor – alternativer til det nuværende system

Vi kan altså konstatere, at når den offentlige aftale- og konfliktløsningsmodel kører efter et privat forbillede, adopteres der en række systemfejl, som må betegnes som uhensigtsmæssige og dysfunktionelle.

I dette sidste afsnit vil vi derfor afslutningsvist diskutere, hvilke andre alternativer der eksisterer til det nuværende konfliktsystem. Vi mener, at den diskussion er presserende ikke kun set i lyset af OK 2013, men også af hensyn til funktionsdygtigheden for den offentlige sektors aftale- og konfliktløsningsmodel i fremtiden. Vi hæfter os særligt ved, at den offentlige sektor står over for en »modernisering«, der bl.a. indeholder »en forenkling af de overenskomstfastsatte regler, så barriere

for en moderne ledelses- og personalepolitik fjernes og der bliver bedre rammer for opgaveløsningen i stat, kommuner og regioner« som det fremgår af den daværende SRSF-regerings regeringsgrundlag fra 2011 (Regeringen 2011). Denne modernisering via en forenkling af de overenskomstfastsatte regler forventes at bidrage til en besparelse på 12 mia. frem mod 2020, som det fremgår af den tidligere SR-regerings »Vækstplan DK« (Regeringen 2013). Der er intet der tyder på, at V-regeringen fra 2015 har planer om at ændre SRSF/SR-regeringernes moderniseringsspor, hvorfor de politiske interesser for at afskaffe centrale aftaler om løn og arbejdsvilkår fortsat er udtalt.

Hertil kommer, at vi i de senere år har oplevet en stigende politisering af overenskomstforhandlingerne, i takt med at overenskomsterne er udvidet i bredden til at indeholde flere klassiske velfærdsordninger som pension, barselsfonde osv. (Jørgensen 2014). Den politiske interesse for overenskomsternes indhold og udfald er også på den baggrund derfor stigende.

Med udgangspunkt i analysen ovenfor fremlægger vi i det følgende en række forslag til justeringer og ændringer af det nuværende offentlige aftale- og konfliktløsningssystem, som kan være med til at styrke modellen ved at sikre frie og afpolitiserede realitetsforhandlinger, og dermed begrænse åbne arbejdskonflikter til gavn for parterne og samfundet generelt. Det er vigtigt at understrege, at der på ingen måde tale om en udtømmende liste, og at en del af forslagene gensidigt udelukker hinanden, mens andre fint kan suppleres.

- Nye hovedaftalekonstruktioner, der tager særlige hensyn til arbejdsgivernes dobbeltrolle i den offentlige sektor.

For det første er det nærliggende at diskutere, om arbejdsgivernes konfliktret bør/kan afskaffes eller modereres? Andre lande har da også lagt andre strenge begrænsninger på

den offentlige arbejdsgiverrolle, end tilfældet er i Danmark. Nogle lande har helt forbudt brugen af lockout i det offentlige (Portugal, Italien), andre har stærkt indskrænkende betingelser for brug af kollektive kampvåben, og spillereglerne er generelt indrettet de fleste steder med sigte på at modvirke magt-asymmetrien (Elvander, 2002; Hebdon og Stern, 1998). Man kunne forestille sig, at lockoutretten kun må bruges som et modsvar på strejkeretten. En anden variation kunne være, at arbejdsgivernes opsparede lønmidler »blev i systemet« og blev øremærkede til eksempelvis eftervidereuddannelse af de lockoutede medarbejdere eller en udvidelse af medarbejderstaben, således at de økonomiske konsekvenser af konflikten blev mere ligeligt fordelt.

- Større involvering af tredjepart med flere beføjelser til Forligsinstitutionen og anvendelsen af tvungen/frivillig voldgift

En anden vej at gå er en større involvering af tredjepart med fx flere beføjelser til Forligsinstitutionen og/eller anvendelsen af tvungen/frivillig voldgift. Forligsinstitutionen kan eksempelvis få flere beføjelser til at fremsætte et mæglingsforslag eller iværksætte tvungne afstemninger på eget initiativ. Mæglingsforslagene kan samtidig gøres til et bindende udgangspunkt for et eventuelt regeringsindgreb (Stokke og Thornqvist, 2001).

En mere radikal ændring ville være, at konfliktretten i den offentlige sektor helt afskaffes og der indføres tvungen voldgift. Strejken som våben i en traditionel lønkamp for at øge lønrammen i den offentlige sektor er i forvejen uden virkning på længere sigt, så længe fagforeningerne har taget det standpunkt at kæmpe for at bevare reguleringsordningen. Hvis fagforeningerne strejker sig til lønstigninger, der overstiger den private sektors gennemsnitlige lønstigninger, vil de offentlige lønstigninger automatisk blive reguleret i nedadgående retning. Et sådant

hændelsesforløb indtraf efter OK 2008 i den offentlige sektor, der gav store lønstigninger, samtidig med at den private sektor i 2009 blev ramt af den globale finanskrisen, der medførte et markant fald i den private sektors lønstigningstakt. Konflikter de offentlige fagforeninger sig til lønstigninger, der overstiger den private sektors lønstigninger, får de ikke lov til at beholde denne gevinst, og derfor giver en traditionel lønkamp i den offentlige sektor kun en begrænset mening. Strejkevåbnets kampkraft har derfor en tilsvarende begrænset effekt og det samme vil gælde konfliktretten. Dens afskaffelse vil derfor være et begrænset tab for fagbevægelsen, og hvis lockoutretten samtidig afskaffes, er den totale gevinst for fagbevægelsen måske alt i alt positiv? Arbejdsgivernes kampkraft hæmmes derimod markant, og hvis alternativet til konfliktrettens afskaffelse er indførelse af tvungen voldgift, vil lovindgreb med ensidig slagside til fordel af arbejdsgiverne også mindskes. Alt i alt ser det derfor ud til, at fagbevægelsen vil vinde mest på konfliktrettens afskaffelse. Det er også klart, at en afskaffelse af konfliktretten vil gavne almindelige borgere som tredjepart, som ofte bliver gidsel i en åben arbejdskonflikt i den offentlige sektor.

Ny forhandlingsstruktur og styrkelse af fagbevægelsens forhandlingsmagt, der på arbejdsgiversiden fjerner eller begrænser arbejdsgivernes dobbeltrolle som både arbejdsgivere og lovgivere og på lønmodtagersiden skaber mere koordinering og solidaritet på tværs af karteller og forbund.

Som analysen viser, så er en af systemfejlene, at de offentlige arbejdsgivere ligeledes er lovgivere, og at vi i Danmark ikke har taget særligt hensyn til denne dobbeltrolle. I Sverige eksempelvis oprettede man i 1994 »Arbejdsgiververket« – en offentlig arbejdsgivermyndighed under Socialministeriet med det formål at sikre armslængdeprincippet mellem politikere og offentlige arbejdsgivere for dermed at sikre åbne, frie og afpolitiserede

forhandlinger (Hansen, 2015). En evaluering i forbindelse med Arbejdsgiververkets 20 års jubilæum viser, at de svenske erfaringer er overvejende positive og anses som et vigtigt udviklingstrin af den offentlige, svenske aftalemodel (Arbetsgivarverket, 2014).

Til sidst er det nærliggende at påpege, at de offentlige lønmodtagerorganisationer kan komme langt med et *større sammenhold og koordinering af deres forhandlingsstrategi. Mens der som fremhævet ovenfor er et endog meget tæt parløb mellem FM og KL før og under overenskomstforhandlingerne, er den tilsvarende koordinering på fagbevægelsens side bemærkelsesværdig svag.* CFU-fællesskabet koordinerer internt stærkt, når det gælder indgåelse af forlig, mens koordineringen internt i KTO har været svag. Det har været op til de enkelte forbund, om det ville acceptere den generelle KTO-forlig eller gå solo og eventuelt havne i en konflikt. Koordineringen mellem CFU og KTO har været tilsvarende svag, eksempelvis under OK 2013, og en stærkere koordinering dels internt i KTO, dels mellem CFU og Forhandlingsfællesskabet kunne have styrket den samlede fagbevægelses forhandlingsmagt i forhold til arbejdsgivernes tilsvarende magt.

KTO er efter OK 2013 blevet omdannet til »Forhandlingsfællesskabet«, da Sundhedskartellet er kommet tilbage til KTO-fællesskabet, og OK 2015 i den offentlige sektor viste, at Forhandlingsfællesskabet optrådte mere samlet end under OK 2013. Hvis fagbevægelsen også er villig til at bruge sympatikonfliktvåbnet, vil fagbevægelsens magt i overenskomstpillet blive styrket betydeligt. Med den reservation, at så længe reguleringsordningen eksisterer, vil strejkevåbnets kampkraft være relativt begrænset på lønspørgsmålet.

Systemfejl i den offentlige sektors konfliktløsningssystem

Vi har i denne artikel påvist, at der hersker

en asymmetri i magtbalancen mellem arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor, som fører til systemfejl i sektorens konfliktløsningssystem. Vi har efterfølgende præsenteret en række forslag til, hvordan den offentlige aftale- og konfliktløsningssystem kan bringes i balance for at sikre tillidsfulde realitetsforhandlinger mellem parterne og mindske åbne arbejdskonflikter, der koster borgere som tredjepart og samfundet dyrt. Man kan modsætningsvis hævde, at storlockouten i 2013 var *en unik case*, hvor arbejdsgiverne optrådte i en ny aggressiv rolle, drevet af »nødvendigheden« af at få arbejdstidsreglerne på folkeskoleområdet til at matche behovet for undervisningstimer, afledt af den vedtagne folkeskolereform. OK 2015 viste, at parterne nu var tilbage på det vante forligsspor, og tilhængerne af det nuværende konfliktløsningssystem vil hævde, at *sådan vil det være også i fremtiden. Det kan man bestemt ikke udelukke, men de offentlige arbejdsgivers jagt på nye finansieringskilder* inkluderer – som vist under OK 2013 – bl.a. overenskomstsystemet arbejdstideregler, og den offentlige sektor vil også i fremtiden opleve et forøget pres på deres finansielle balancer. Konflikter – herunder lockouter – kan derfor ikke udelukkes, og derfor er der efter vores mening et aktuelt behov for at ændre på rammerne for konfliktløsning i den offentlige sektor. De nuværende rammer og konfliktløsningsmekanismer i den offentlige sektor er adopteret fra den private sektors konfliktløsningssystem, som vi har dokumenteret bygger på forudsætninger og rationaler, som ikke findes i den offentlige sektor.

Note

1. Se nærmere herom i Hebdon og Stern (2003).

Litteratur

- Arbetsgivarverket (2014), *Från politisering till professionell arbetsgivarroll Arbetsgivarpolitik i statlig sektor 1994-2014*, DanagårdLiTHO.
- Ashenfelter, O. og Johnson, G.E. (1969), »Bargaining theory, trade unions, and industrial strike activ-

- ity», *The American Economic Review*, 59(1): 35-49.
- Borjas, G.J. (2013), *Labor Economics*, 6/e New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Due, J.J. og Madsen, J.S. (2009), *Forligsmagere og forumshoppere: analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og Madsen, J.S. (2015), »Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem«, Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Due, J., og Madsen, J.S. (2006), *Fra storkonflikt til barselsfond: Den danske model under afvikling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J., Madsen, J.S., og Jensen, C.S. (1993), *Den danske model: En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Elvander, N. (2002), »The new swedish regime for collective bargaining and conflict resolution: A comparative perspective«, *European Journal of Industrial Relations*, 8(2): 197-216.
- Freeman, R., B. og J.L. Medoff (1984), *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Folketingets Ombudsmand (2013), *Afslag på aktindsigt i arbejdsgruppens dokumenter* www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/hemmeligholde_forberedelse_af_overenskomstforhandlinger/afsluttende_udtalelse/.
- Galenson, W. (1952), *The Danish system of labor relations: A study in industrial peace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hansen, N.W. (2015), De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt. Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Hebdon, R.P., og Stern, R.N. (1998), »Tradeoffs among expressions of industrial conflict: Public sector strike bans and grievance arbitrations«, *Industrial & Labor Relations Review*, 51(2): 204-21.
- Hebdon, R., og Stern, R. (2003), »Do Public-Sector strike bans really prevent conflict?« *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 42(3): 493-512.
- Hicks, J.R. (1932), *The Theory of Strikes*. London: Macmillan.
- Ibsen, F., og Høgedahl, L. (2012), »OK-forhandling. Er lærerne klar til at strejke?«. *Politiken*, s. 8.
- Ibsen, F. og Høgedahl, L., og Scheuer, S. (2012), *Kollektiv handling*, København: Samfundslitteratur.
- Ibsen, F. og Jørgensen, H. (1979), *Fagbevægelse og stat*, bd. I-II. København: Gyldendal.
- Ibsen, F. og Stamhus, J. (2015), *Økonomi og arbejdsmarked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (Under udgivelse).
- Jacobsen, K., og Pedersen, D. (2010), *Kampen om den danske model: Da Sosu'erne rystede det etablerede system*, København: Information.
- Jørgensen, H., red. (2014), *Arbejdsmarkedsregulering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- KL (2012), Krav til fornyelse/ændring pr.1. april 2013 af aftaler og overenskomster inden for Lærernes Centralorganisations forhandlingsområde, www.kl.dk/PageFiles/572008/Krav%20LC%20inden%20for%20LC%27s%20forhandlingsomr%C3%A5de.pdf
- Kristiansen, J. (2014), *Den kollektive arbejdsret*, (3. udg.), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mailand, M. (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2015), Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver, Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Regeringen (2013), »Vækstplan DK, Stærke virksomheder, flere job«, www.fm.dk/publikationer/2013/vaekstplan-dk-staerke-virksomheder-flere-job/~media/Publikationer/Imported/2013/V%C3%A6kstplan%20DK/v%C3%A6kstplan%20DK_st%C3%A6rke%20virksomheder%20flere%20job_web.pdf.
- Regeringen (2011), »Et Danmark, der står sammen«, www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf.
- Scheuer, S. (2006), »A novel calculus? institutional change, globalization and industrial conflict in Europe«, *European Journal of Industrial Relations*, 12(2): 143-64.
- Stamhus, J., Scheuer, S., og Christensen, S. (2010), »Tre strejker i det offentlige – en komparativ lønmodtager-investeringsanalyse«, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 147(3): 360-74.
- Stokke, T.A., og Thornqvist, C. (2001), »Strikes and collective bargaining in the Nordic countries«. *European Journal of Industrial Relations*, 7(3): 245-67.