

Den offentlige aftalemodel set med private øjne

**Pernille Knudsen, viceadministrerende direktør,
Dansk Arbejdsgiverforening, pkn@da.dk**

Private virksomheder interesserer sig i stigende grad for det offentlige aftalesystem, fordi den offentlige sektor og antallet af offentligt ansatte har afgørende betydning for den private sektor og for dansk økonomi.

Overenskomstsystemerne har trods ligheder udviklet sig forskelligt. Det lokale niveau, som er afgørende i den private sektor, har ikke fået den samme beslutningskompetence i den offentlige sektor.

Overenskomstparternes indblanding i det lokale niveau i den offentlige sektor er en væsentlig barriere for fornyelse og formentlig medårsag til lærerkonflikten ved OK 2013.

Konflikten ved OK 2013 er lærerig i forhold til forskellene på den offentlige og private aftalemodel, som begge vanskeligt håndterer krav om større ændringer.

Dog er det en positiv lære af OK 2013, at når der opstår en stor kløft mellem krav og virkelighed på det enkelte overenskomstområde, bliver konflikten holdt i egne rækker og spredt sig ikke til andre overenskomstområder.

Det offentlige fylder meget

De private virksomheder i Danmark interesserer sig i stigende grad for den offentlige aftalemodel. Det er der flere grunde til.

Først og fremmest spiller den enorme udvidelse af den offentlige sektor siden 1960'erne en afgørende rolle for virksomhedernes rammebetingelser. Mens den private beskæftigelse siden 1960'erne er faldet, er den of-

fentlige beskæftigelse i samme periode steget med mere end 600.000 (Danmarks Statistik: ADAM og Nationalregnskabet 2014).

Den enorme stigning i antallet af offentligt ansatte betyder, at lønudgifterne på godt 323 mia. kr. udgør ca. en tredjedel af de samlede offentlige udgifter. (Danmarks Statistik: Offentlige finanser 2014).

For det andet konkurrerer danske virksomheder på nogle områder med offentlige arbejdspladser om de bedste medarbejdere. Konkurrencen bliver forstærket af de ufleksible overenskomstregler i den offentlige sektor, som blandt andet betyder, at der bliver behov for at ansætte flere medarbejdere end nødvendigt til at udføre arbejdet, og det klemmer de private virksomheders muligheder for vækst.

For det tredje påvirker udviklingen af de offentlige overenskomster indirekte de private overenskomster. Krav, som forbundene får indfriet i den offentlige sektor, smitter direkte af på kravene ved de private overenskomstforhandlinger (DA, 2011: 188).

Af disse grunde er det naturligt, at de private virksomheder i meget høj grad interesserer sig for, hvordan den offentlige aftalemodel udvikler sig. Det gælder såvel i relation til

aftalemodellens virkemåde som for selve indholdet af de overenskomstfornyelser, der finder sted i den offentlige sektor.

Tanken om, at vi i Danmark har et privat og et offentligt arbejdsmarked, som er to adskilte størrelser, er både uhensigtsmæssig og illusorisk. Det samme er tanken om, at de private virksomheder ikke må interessere sig for, hvad der sker med de offentlige overenskomster. Det både skal og vil de fortsat gøre.

Ejerskab, nærhed og stabilitet er afgørende forskelle

Set med udlandets øjne er den danske aftalemodel unik, fordi den overlader store dele af reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår til arbejdsmarkedets parter. Både den offentlige og den private sektor er primært reguleret gennem kollektive overenskomster. I dette perspektiv er der tale om én dansk aftalemodel.

Under overfladen er der dog også markante forskelle, som er afgørende for forståelsen af, hvilke udfordringer de to aftalesystemer står over for.

At den private sektor er reguleret via kollektive overenskomster, er old news. Rammerne for den private aftalemodel blev lagt med den første hovedaftale mellem DA og LO i 1899. Selv om mange af principperne fra dengang stadig gælder, har systemet udviklet sig markant siden. Det er stadig de kollektive overenskomster, der udgør den primære reguleringsramme, men den egentlige beslutningskompetence om løn, arbejdstid og samarbejde er lagt ud på den enkelte arbejdsplads.

Når arbejdsgiverorganisationerne og forbundene er blevet enige om en fornyelse af overenskomster, er rammerne og dermed scenen sat for, at det nu er ledelse og medarbejdere, som selv aftaler de vilkår og regler, der skal gælde på den enkelte arbejdsplads. Ved manglende enighed gælder de rammer, som

overenskomstparterne har fastlagt. Ved enighed kan ledelse og medarbejdere supplere eller helt afvige fra de overenskomster, der er aftalt. Hvis der skal ske en egentlig tilsidesættelse af overenskomstreglerne, kræver det, at medarbejderne blandt sig har valgt en tillidsrepræsentant.

Dette lokale råderum skaber nærhed og ejerskab til egne regler. Det er nøglen til at forstå, hvordan ledelse og medarbejdere i de danske virksomheder har kunnet skabe vækst og beskæftigelse og bevare tillid på trods af en svær konkurrencesituation med et højt dansk omkostningsniveau.

Det lokale råderum er med andre ord nøglen til at forstå forskellen på den private og den offentlige sektor.

Den offentlige sektor har udviklet sig i retning af det private i den forstand, at overenskomsterne er blevet den primære reguleringsform. Det skete ikke i forrige århundrede som på det private arbejdsmarked, men derimod for ca. 40 år siden (Due og Madsen, 2013: 9). Tjenestemandssystemet, der er reguleret ved lov og ikke baserer sig på adgangen til kollektive kampskridt, er trådt i baggrunden. Overenskomstansættelser, kollektive forhandlinger og muligheden for kollektive kampskridt er i dag toneangivende i den offentlige sektor.

Selv om begge sektorer i de sidste 40 år har haft aftalesystemer, der bygger på kollektive overenskomster og ikke mindst muligheden – eller risikoen – for kollektive kampskridt i form af blandt andet strejker og lockout, har aftalesystemerne ikke udviklet sig på samme måde.

Delegationen af den egentlige beslutningskompetence på væsentlige område til den enkelte arbejdsplads, som er sket i den private sektor, har ikke fundet tilsvarende sted i den offentlige sektor.

I den offentlige sektor er det stadig aftaleparterne på centralt niveau, som i detaljer fastlægger de vilkår, der gælder på den enkelte arbejdsplads. Dermed adskiller den offentlige sektor sig i realiteten fra den private sektor.

Hovedforskellen består i, at ledelsen og medarbejderne på den enkelte arbejdsplads ikke kan aftale noget andet, selv hvis de er enige om det. På papiret er der taget små skridt i retning af lokalt selvstyre i de offentlige overenskomster. Flere steder står der, at man lokalt kan aftale dette eller hint. I realiteten skal sådanne aftaler dog i langt de fleste tilfælde sanktioneres af forbundene, hvilket betyder, at andre hensyn end dem, der gælder på den enkelte arbejdsplads, ofte bliver udslagsgivende.

Selv på de områder, hvor der på papiret er adgang til at indgå lokale aftaler uden indblanding, er der nærmest ingen, der gør det. Der er med andre ord ingen kultur i den offentlige sektor, der fremmer nærhed og ejerskab til overenskomstsystemet.

Som private arbejdsgivere ser vi en stor fordel i, at man på den enkelte arbejdsplads stort set – og lidt populært udtrykt – kan aftale, lige hvad man vil, uden indblanding fra parterne. Først når aftalerne om løn, arbejdstid, fleksibilitet og samarbejde bliver aftalt direkte med de medarbejdere, som skal arbejde efter dem, opnår vi det ejerskab til og engagement i vores system, som er forudsætningen for den løbende udvikling af aftalemodellen.

Det er dog ikke kun det lokale råderum, som adskiller den offentlige fra den private sektor. Selve antallet af overenskomster, antallet af overenskomstniveauer og centrale aftaler på den enkelte arbejdsplads er en anden udfordring.

De skarpt opdelte fagoverenskomster er en særlig udfordring for den offentlige sektor. Når man som leder på en arbejdsplads skal

orientere sig i en lang række af overenskomster for at blive klog på, hvad der gælder, er udfordringen desto større, når man gerne vil ændre på forholdene.

De mange fagoverenskomster gør reguleringen så uigennemskuelig, at de reelt risikerer at være en betydelig barriere for udviklingen af de offentlige arbejdspladser. Konsekvensen er, at offentlige ledere bliver reduceret til forvaltere, der ikke har rum til at lede.

I den private sektor kan vi ikke bryste os af at være fri for fagopdelte overenskomster – langt fra. Den lokale beslutningskompetence betyder dog, at de steder, hvor der er flere overenskomster, kan ledelsen og medarbejderrepræsentanter på tværs af faggrupper finde fælles lokale løsninger på den enkelte arbejdsplads. Dette, uden at løsningerne skal godkendes i alle de respektive forbund, som er part i overenskomsterne.

De private arbejdsgivere er langt fra selv i mål med at udvikle overenskomstporteføljen og skabe den ønskede lokale samt faglige fleksibilitet i den private sektor. På disse punkter halter den offentlige sektor dog eftertragteligt bagud.

Når parterne står i vejen for fornyelsen

Lærerkonflikten ved OK 2013 er set med de private arbejdsgivers øjne i væsentlig grad et resultat af den manglende fornyelse af overenskomsterne og den manglende delegation af beslutningskompetence til den enkelte arbejdsplads.

Havde der på den enkelte skole været en reel mulighed for, at ledelsen kunne aftale arbejdstid og øvrige vilkår direkte med medarbejderne – uden indblanding fra organisationerne – ville der næppe være udviklet den kløft, som konflikten afspejlede.

Når overenskomsterne i stedet for at skabe rammer og præcisere mindsterettigheder

detailregulerer vilkårene på den enkelte arbejdsplads – uden mulighed for lokal fravigelse – skaber de ikke grobund for udvikling og engagement. I nogle brancher, hvor arbejdet har en sådan karakter, at der ikke er de store muligheder for lokal variation, kan centralt fastsatte vilkår fungere upåklageligt.

På arbejdspladser, hvor medarbejdernes faglighed, motivation og engagement er afgørende for produktiviteten og kvaliteten, er det dog ganske svært at forestille sig, at arbejdsmarkedets parter er bedre til at designe skræddersyede løsninger end ledelsen og medarbejderne på den enkelte arbejdsplads.

I den private sektor spiller overenskomstparterne bevidst ikke nogen hovedrolle i virksomhedernes dagligdag. I princippet er det kun, hvis der opstår konflikter, der ikke kan blive løst lokalt, at parterne kommer på banen. Det er u hensigtsmæssigt, hvis det er parterne, der står i vejen for lokale løsninger. Tanken om, at overenskomstparterne skal være en del af lokalaftalerne, er en klar barriere for, at medarbejderne på den enkelte arbejdsplads følger ejerskab til den danske model.

Overenskomster skal på slankekur

I både den private og offentlige sektor har vi været gode til at lave overenskomster – omfangsrige overenskomster.

Det skyldes flere ting. Dels at vi som arbejdsmarkedsparter har påtaget os stadig flere samfundsmæssige opgaver i relation til pensionsopsparring, efteruddannelse, forældreorlov, pasning af syge børn m.v. Det er som udgangspunkt positivt, når der er tale om opgaver, der er relevante for arbejdslivet, og som går hånd i hånd med behovet for fleksibilitet.

Det skyldes dog til dels også, at vi har et overenskomstsistem, hvor det er naturligt at bygge oven på, men umuligt at luge ud i.

Når vilkår først er blevet overenskomstmæs-

sige rettigheder, kan de være nærmest umulige at ændre på. Det skyldes i den private sektor hovedsagligt den måde, som vores aftalesystem fungerer på ved overenskomstfornyelser. Det sammenkædningssystem, som vi har med mæglingforslaget – hvor alle centrale forlig gennem mæglingforslaget bliver kædet sammen og vedtaget eller forkastet som et hele – rummer rigtig mange fordele for både arbejdsgivere og lønmodtagere. Systemet har dog også den bivirkning, at det på enkelte områder kan være næsten umuligt at få gennemført arbejdsgiverkrav uden samtidig at være parat til en storkonflikt.

Denne sammenkædning – som også er med til at sikre, at det danske arbejdsmarked har få konflikter – stiller store krav til, at overenskomstparterne udviser den nødvendige ansvarlighed. Hvis nogen af parterne i ly af sammenkædningen afviser ethvert skridt til fornyelse, indebærer det en risiko for, at systemet kommer under pres.

I den offentlige sektor er systemet anderledes. Den manglende formelle sammenkædning betyder i princippet, at der burde være større risiko for konflikter, idet uenigheder på de enkelte overenskomstområder via sympatikonflikter oftere kunne sprede sig. Når konflikterne ikke spreder sig til andre områder – som vi f.eks. så det med lærerkonflikten i 2013 – kan det ses som et udtryk for, at der også på forbundsside sker en grundig overvejelse af, hvad årsagerne kan være til, at et enkelt forbund har bragt sig i en konfliktsituation, som de øvrige organisationer vælger ikke at tage del i.

I det omfang lærerkonflikten ved OK 2013 i det hele taget var bemærkelsesværdig, var det set med de private arbejdsgiverøjne ikke regeringsindgrebet, der var værd at bemærke, men derimod at konflikten trods alt forløb så isoleret, som den gjorde.

Til trods for de formelle forskelle i det priva-

te og offentlige aftalesystem med hensyn til sammenkædning sender konflikten ved OK 2013 det positive signal, at det ikke bør være muligt for nogen af aftaleparterne at udnytte systemet til at afvise enhver forandring.

Referencer

- Danmarks Statistik (2014), ADAM, Nationalregnskab og Offentlige finanser 2014.
- DA, Dansk Arbejdsgiverforening (2011), »Arbejdsmarkedsrapport 2011«, København: DA Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), »Med lockout skal land bygges«, *Forskningsnotat 133*, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.